

Forenkling av jordbruksavtalens virkemidler

Delrapport fra arbeidsgruppa 15.03.15

Innhold

1.	Innledning.....	3
1.1	Gruppas sammensetning og arbeid.....	3
1.2	Mandatet og avgrensinger.....	3
1.3	Arbeidsgruppas forståelse av mandatet	4
1.4	Andre utredninger	4
2.	De landbrukspolitiske målene	5
3.	Tilskuddsystemet og behovet for forenkling	6
3.1	Hva er forenkling og hva må til for forenkling	7
3.2	Klassifisering etter mål for politikken	8
3.3	Klassifisering etter virkemiddeltype – Prop. 1 S.....	9
3.4	Klassifisering etter mottaker	9
3.5	Norges WTO-forpliktelser	10
3.6	Klassifisering i OECDs PSE-beregninger.....	11
4.	Prinsipielt utgangspunkt	12
4.1	Hvilke virkemidler det egentlig er behov for	13
5.	Vurderingskriterier for forenkling	14
5.1	Seks vurderingskriterier	14
6.	Noen mulige forenklinger	15
6.1	Forenkling av miljøvirkemidlene	15
6.2	Post 50.11 Landbrukets utviklingsfond – enkelte ordninger	15
6.2.1	Midler til utviklings tiltak innen økologisk landbruk	15
6.2.2	Omdømmemidler (BU-midler – LMD)	16
6.2.3	Rentestøtte	17
6.3	Post 70.11 Avsetningstiltak hagebruk	19
6.4	Post 71 Erstatningsordninger	19
6.5	Post 74.14 Enklere forvaltningsmodell for tilskuddet til lammeslakt	20

1. INNLEDNING

1.1 Gruppas sammensetning og arbeid

Arbeidsgruppa ble nedsatt med grunnlag i punkt 2.5.5 i Innst. 285 S (2013-2014) fra Næringskomiteen i Stortinget, der det heter:

”Komiteen viser til at det i avtalen om jordbruksoppgjøret 2014 er enighet om en parts-sammensatt utredning om forenkling i landbruket.”

Landbruks- og matdepartementet oppnevnte følgende deltakere i arbeidsgruppa:

- Lars Sponheim, Fylkesmann i Hordaland (leder)
- Kristin Ianssen, Norges Bondelag
Varamedlem Anders Huus
- John Petter Løvstad, Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Varamedlem Ann Merete Furuberg
- Marit Bårnes, Norsk Landbrukssamvirke
Varamedlem Eugen Tømte
- Bjørn-Ole Juul-Hansen, Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund
Varamedlem Leif Malvin Knutsen
- Viil Søyland, Landbruks- og matdepartementet
Varamedlem Steinar Helgen
- Per Skjeflo, Finansdepartementet
Varamedlem Siril Kvam
- Kirsten Indgjerd Værdal, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Varamedlem Anstein Lyngstad
- Ole Gjølberg, NMBU/uavhengig representant

Sekretariatet blir ledet av Landbruks- og matdepartementet, og Landbruksdirektoratet bidrar med vesentlige deler av sekretariatsarbeidet.

1.2 Mandatet og avgrensinger

Gruppa fikk følgende mandat for arbeidet:

”Arbeidsgruppa skal gjennomgå jordbruksavtalens virkemidler og foreslå forenklinger som gir et enklere og mer oversiktlig virkemiddelsystem. Det skal foreslås et virkemiddelsystem, med færre og enklere ordninger, og som er mer målrettet mot økt effektiv matproduksjon, på små og store bruk over hele landet. Det skal legges vekt på forenklinger for de næringsdrivende og en enklere forvaltning. Gruppa skal vurdere konsekvenser av forslagene, både hver for seg og samlet. Herunder skal forholdet til Norges forpliktelser iht. WTO-regelverket omtales og tas hensyn til. Utredningen skal ikke omfatte de markedsbalanserende ordningene under Omsetningsrådet eller kvote- og prisutjevningsordningen for melk.”

Landbruks- og matdepartementet ga gruppa frist til å avgi endelig rapport innen utgangen av 2015. Gruppa ble i tillegg bedt om å legge fram delrapport 15. mars 2015, som innspill til jordbruksoppgjøret 2015. I denne delrapporten har gruppa pekt på noen forenklingsmuligheter. Gruppa vil jobbe videre med alle områder fram mot levering av endelig rapport ved utgangen av året.

1.3 Arbeidsgruppas forståelse av mandatet

Arbeidsgruppa har lagt til grunn at arbeidet skal avgrenses til jordbruksavtalens tilskuddsordninger, og forvaltningen av dem. Øvrig virkemiddelsystem er tatt for gitt. Arbeidsgruppa oppfatter at det ligger utenfor mandatet å foreslå endringer i ramme på tilskuddsordningene, samt hva midler som frigjøres på grunn av foreslåtte avviklinger av ordninger, skal benyttes til. Denne type vurderinger er tema for forhandlinger i de årlige jordbruksoppgjørene. Der flere tilskuddsordninger har samme formål, og arbeidsgruppa foreslår å avvikle en ordning, gis det imidlertid i noen tilfeller anbefalinger om at formålet fortsatt kan ivaretas gjennom å overføre midlene til andre ordninger med samme formål.

I forenklingarbeidet må sammenhengen mellom mål og virkemidler opprettholdes eller styrkes. Politisk vektning av målene vil også være veiledende i hvilke forenklingstiltak som forelås, jf. mandatets påpeking av prioritering av økt effektiv matproduksjon.

I følge mandatet skal arbeidsgruppa foreslå et virkemiddelsystem med færre og enklere ordninger, og som skal være mer målrettet mot økt effektiv matproduksjon. Forenkling og målretting kan i flere tilfeller være motstridende og det kan være vanskelig å ivareta begge hensyn samtidig. Mens forenkling av virkemiddelsystemet vil kunne innebære færre ordninger med en mer grovmasket innretning, vil økt målretting ofte kreve flere mindre ordninger med mer detaljert innretning. Økt målretting vil derfor normalt være mer krevende å forvalte, og ha høyere transaksjonskostnader. Grad av målretting må vurderes opp mot de målene ordningene skal ivareta. For ordninger som skal ivareta konkrete mål, vil det være behov for større grad av målretting enn for ordninger som skal ivareta mer overordnede mål. Hensynene til målretting og forenkling, og avveiningen mellom dem, må vurderes for hver enkelt ordning.

1.4 Andre utredninger

Det har også pågått utredningsarbeid på andre virkemiddelområder;

- En partssammensatt arbeidsgruppe har til jordbruksoppgjøret 2015 foretatt en helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbrukspolitikken, herunder forenkling og målretting av virkemidlene. Rapporten ble avgitt 23. februar 2015. Arbeidsgruppa kommer tilbake til rapporten i kapittel 6.
- Landbruksdirektoratet avga en utredning om endringer i forvaltningsregimet for produksjonstilskudd den 13. februar 2015. Arbeidsgruppa har gjennomgått rapporten, og ber avtalepartene gå videre med Landbruksdirektoratets anbefalinger i rapporten.

2. DE LANDBRUKSPOLITISKE MÅLENE

Ordningene er der for å nå de mål Stortinget har fastsatt for politikken. Gjeldende målstruktur fra Landbruks- og matdepartementets budsjettproposisjon for 2015 er gjengitt i figur 1.

Matsikkerheit	Landbruk over heile landet	Auka verdiskaping	Berekraftig landbruk
Produsere og sikre tilgang til maten for brukarane etterspør	Balansert geografisk utvikling i landbruket	Konkurransedyktig råvareproduksjon og næringsmiddelindustri	Ivareta landbrukets kulturlandskap
Sikre forbrukarane trygg mat	Robust og effektivt landbruk	Lønsam utnytting av gardens samla ressursar	Berekraftig bruk av og vern om landbrukets areal og ressursgrunnlag
God dyre- og plantehelse samt god dyrevelferd	Ei økologisk og økonomisk berekraftig reindrift	Berekraftig skogbruk og konkurransedyktige skog- og trebaserte verdikjeder	Redusert utslepp av klimagassar, auka lagring av karbon og gode klimatilpassingar

Ei effektiv landbruks- og matforvaltning

Forskning, innovasjon og kompetanse skal bidra til at hovudmåla i landbruks- og matpolitikken blir nådde

Ivareta norske interesser og sikre framgang i internasjonale prosessar

Figur 1. Målstruktur for landbruks- og matpolitikken

Landbruks- og matdepartementets budsjettproposisjon; Prop. 1 S for 2015 stiller opp 4 hovedmål og 12 delmål for politikken, jf. figur 1. Under målet *matsikkerhet* fremkommer det at hovedoppgaven til jordbruket er å produsere mat forbrukerne etterspør, og at virkemidlene skal innrettes for å bidra til økt matproduksjon. Målene for politikken har vært der i mange tiår, formulert og vektlagt på ulike måter over tid. I proposisjonen for 2014 var det omtalt flere delmål. Regjeringen har i proposisjonen for 2015 ønsket å forenkle målstrukturen, og gi en mer oversiktlig omtale. Forenklingen betyr ikke nødvendigvis at andre delmål og hensyn er forlatt eller prioritert ned. De omtales andre steder i proposisjonen, og det er også flere spesifikke hensyn, samlet under ett felles delmål.

En ren oppstilling av hvilke mål som forsøkes nådd, gir alene lite veiledning om hvilket virkemiddelsystem som er nødvendig i et land som Norge, med vårt naturgitte og økonomiske utgangspunkt for landbruksproduksjon, eller for mulige forenklinger av dagens system. Målsettingene må prioriteres i forhold til hverandre. Forenkling innebærer ofte at et hensyn må prioriteres ned. Forslag til forenklinger i virkemiddel-systemet er derfor i liten grad en rent faglig oppgave. Den må, ofte i stor grad, baseres på tolking av politiske vektlegginger og avveining av kryssende samfunnshensyn. Disse

avveiningene finnes det ikke noe fasitsvar på, de gjøres løpende i den politiske prosessen. Mandatet angir spesielt at økt effektiv matproduksjon, på små og store bruk over hele landet, skal prioriteres opp. Den praktiske konsekvensen for mulige forenklinger kan være flere.

Arbeidsgruppa vil derfor legge fram flere mulige forslag til forenklinger for vurdering og gjennomføring i de kommende jordbruksoppgjør.

3. TILSKUDDSYSTEMET OG BEHOVET FOR FORENKLING

Tilskuddsordningene over jordbruksavtalen virker sammen med andre virkemidler i arbeidet med å nå de landbrukspolitiske målene; importvern, markedsregulering, lover/forskrifter, kvoter, prisutjevningsordning, forskning/rådgivning m.m.

Det er tilskuddsordningene og forvaltningen av disse som er tema for denne gjennomgangen. Jordbruksavtalens budsjett for 2015 er på 14,3 milliarder kroner. Det samlede settet av tilskuddsordninger har blitt til ved forhandlinger mellom staten og jordbruksorganisasjonene gjennom flere tiår. Mye av kompleksiteten og differensieringene kan tilskrives følgende forhold:

1. Høyt ambisjonsnivå mhp. inntektsutjevning mellom foretak innen ulike produksjoner, distrikter og bruksstørrelser. Det kan sies å springe ut av inntekt både som et mål og et virkemiddel, dvs. både bidra til landbruk over hele landet og små inntektsforskjeller i seg selv.
2. At denne utjevningen skal skje på mange enkeltfaktorer i inntektsoppbyggingen, ikke bare på sluttresultatet.
3. Tradisjon for å bruke gulrot mer enn pisk; etablere tilskuddsordninger for å gi økonomisk stimulans til ønskede tilpasninger/produksjonsmåter.
4. Selve forhandlingsprosessen bidrar til økt antall ordninger fordi partene (partier, departement og organisasjoner) har behov for å sette synlige spor, gjøre tydelige politiske markeringer.
5. Omfordelingseffekter av ev. å fjerne ordninger er politisk krevende for minst 1 av partene. Det er ofte tilstrekkelig til at ordninger blir værende, hvis de først er innført.

Hvor mange tilskuddsordninger som er på jordbruksavtalen, er et definisjonsspørsmål. Budsjettet inneholder 29 underposter, men under mange av disse er det flere ordninger, særlig gjelder det utbetalinger fra Landbrukets utviklingsfond og Regionale miljøprogram. Hvis vi holder differensiering av en ordning etter geografi, struktur eller vekst/dyreslag utenom, er det likevel rundt 100 enkeltordninger på avtalen.

Det høye antallet enkeltordninger gir i seg selv begrenset informasjon om hvor komplekst systemet er, bortsett fra det å holde oversikt over alle. Enkeltordningene er fra under en million kroner, til 2-3 milliarder kroner. Om lag 9,5 milliarder kroner utbetales over 6 ordninger (distriktstilskudd melk og kjøtt, driftstilskudd, husdyrtilskudd, arealtilskudd og avløsertilskudd for ferie og fritid).

Noen ordninger har omfattende søknadsprosedyrer med påfølgende saksbehandling og prioritering innenfor rammen. Andre er mer automatiserte og krever bare oppgaver over dyretall og areal, men kan ha komplekst regelverk og differensieringer som kanskje først og fremst krever en mer omfattende forvaltning og kontroll for å følge opp mulig tilskuddstilpasning i strid med regelverket.

Pris- og produksjonstilskuddene virker mot flere mål, gjennom å gi og utjevne inntektsmuligheter og har lave transaksjonskostnader. Ved søknad om produksjons- og avløser-tilskudd rapporterer søkerne om at tidsbruken er en snau halvtime per søknadsomgang. Dette kan være grunner til at etterspørselen etter et enklere tilskuddssystem ikke først og fremst kommer fra primærprodusentene. Men en del differensieringer etter foretaksstørrelse og geografi gir opphav både til delvis komplisert regelverk og kontrollutfordringer. En rekke av de mindre ordningene er klart mer målspesifikke, har ikke den samme grad av automatisering i søknadsprosessen og dermed til dels vesentlig høyere transaksjonskostnader per utbetalt krone.

3.1 Hva er forenkling og hva må til for forenkling

Med forenkling vil vi mene alle tiltak som bidrar til å:

1. Redusere det totale omfanget av ordninger, slik at det blir færre ordninger å holde oversikt over
2. Forenkle regelverket for en enkelt ordning, slik at det blir lettere å forstå for brukerne og forvaltningen
3. Forenkle og effektivisere forvaltningen av ordningene (uavhengig av endret antall eller regelverk), for å spare tid både i forvaltningen og hos brukerne

Arbeidsgruppa vil legge vekt på alle forenklingstiltak, med utgangspunkt i flere ulike målgrupper:

1. Forenkling for *næringsdrivende*, bønder og industri. Det kan være redusert papirarbeid, mindre regelverk å sette seg inn i, enklere å følge regelverket i tråd med formålet for den enkelte ordningen.
2. Forenkling for *forvaltningen*, redusere byråkrati, lavere kostnader med å gjennomføre politikken, mindre risiko for feil, utnytte IKT effektivt
3. Forenkling for *allmenhet/politikere*, med hensyn til demokrati- og legitimitet. Det er særlig det samlede omfanget av virkemidler som har betydning for denne gruppen. Men det kan også være å ha tilstrekkelig kunnskap om hvilke grep som bør gjøres, i hvilke ordninger, for å oppnå et gitt politisk hensyn – og hvilke andre ordninger det må ses i sammenheng med.

Erfaring fra forenklingsarbeid er at det særlig er noen forhold som blir viktige:

1. Det vil være nødvendig å akseptere mer grovmasket regelverk, at enkelthensyn i mindre grad kan søkes oppnådd gjennom tilskuddsordninger og at det kanskje ikke er nødvendig å drive utjevning på så mange enkeltfaktorer.
2. Det vil være nødvendig å akseptere omfordeling av midler, og mer markedsbaserte inntektsforskjeller. Ved større omlegginger kan det være aktuelt med overgangsordninger.

Alle ordninger har hver for seg et tilstrekkelig godt formål til at den *er der*. Å utvikle ordninger må ofte innebære å akseptere at noen hensyn prioriteres ned. Endret vektlegging og prioritering av målene for politikken gir god veiledning i mulige forenklingstiltak.

For å gi en oversikt over innretningen/virkemåten til tilskuddsordningene, er det i det følgende gitt oversikter over ordningene, etter noen ulike måter å aggregere dem på.

3.2 Klassifisering etter mål for politikken



Figur 2. Hovedmål for landbrukspolitikken og horisontale og spesifikke virkemidler.

Alle de enkelte tilskuddsordningene i budsjettet kan sorteres under ett, eller flere, av hovedmålene. Men å studere hovedmålene alene kan ikke begrunne hvorfor vi har rundt 100 ordninger, hvorav en del små og mer spesifikke ordninger.

Mange av virkemidlene har effekt på flere mål. Hva som er effektiv virkemiddelbruk kan ikke analyseres bare etter ett-mål-ett-virkemiddelmetoden. For eksempel vil tilskudd som skal sikre det økonomiske grunnlaget for at det i det hele tatt foregår en produksjon ha effekt på flere mål, herunder på *Landbruk over hele landet*, selv om de ikke har noen geografisk differensiering. Og de kan påvirke produksjonsmåten og dermed målet om *Bærekraftig jordbruk*.

For å forsøke å gi et slags fugleperspektiv over alle enkeltordningene, er det i de følgende kapitlene gitt noen oversikter, hvor de er aggregert på ulike måter.

3.3 Klassifisering etter virkemiddeltype – Prop. 1 S

I jordbruksavtalen og Landbruks- og matdepartementets budsjettproposisjon er tilskuddsordningene langt på vei inndelt etter virkemiddeltype.

Tabell 1. Kap. 1150 Til gjennomføring av jordbruksavtalen m.m.

Post	Nemning	Forslag 2015 Mill. kr
01	Driftsutgifter	12,5
50	Fondsavsetninger	1 205,7
70	Marknadsregulering, <i>kan overføres</i>	256,5
71	Tilskott til erstatninger m.m., <i>overslagsløyving</i>	49,1
73	Pristilskott, <i>overslagsløyving</i>	2 500,6
74	Direkte tilskott, <i>kan overføres</i>	8 421,1
77	Utviklingstiltak, <i>kan overføres</i>	263,0
78	Velferdsordninger, <i>kan overføres</i>	1 597,8
	Sum kap. 1150	14 306,3

3.4 Klassifisering etter mottaker

En mulig klassifisering av tilskuddene kan være på grunnlag av hvem som er mottakere. I en del sammenhenger blir det hevdet at dersom en større andel av tilskuddene utbetales direkte til landbruksforetakene, kan det gi et enklere tilskuddssystem og forvaltning, samt mer målretting av midlene.

Formålene for tilskuddene indikerer at det kan gjøres gjennom en 4-delning:

1. Tilskudd som utbetales direkte til landbruksforetakene (bønder)
2. Tilskudd som utbetales til omsetningsledd og andre aktører, men som indirekte forutsettes å redusere kostnadene hos landbruksforetakene
3. Tilskudd som utbetales til omsetningsledd og andre aktører, men som indirekte forutsetter å gi landbruksforetakene økte inntektsmuligheter
4. Tilskudd til andre som verken direkte eller indirekte berører økonomien hos landbruksforetakene

En grov beregning viser følgende fordeling av budsjettet 2015 når vi holder ordningene over LUF utenfor.

Tabell 2. Jordbruksavtalen, ekskl. LUF, gruppert etter mottaker.

Ordninger	Mill. kroner	Andel
Tilskudd til administrasjon - utredninger og evalueringer	12,5	0,1 %
Tilskudd direkte til bønder	11444,4	87,4 %
Kostnadsreduserende tiltak utbetalt til andre enn bønder	1289,8	9,8 %
Markedsstimulerende og inntektshevende tiltak	262,7	2,0 %
Tilskudd til andre enn bønder	91,2	0,7 %
Sum	13100,6	100,0 %

Oversikten viser at tilskudd som utbetales ut direkte til landbruksforetakene utgjør ca. 87 pst. av de samlede tilskudd. Det er kun tilskuddet til tidligpensjonsordningen som ikke direkte eller indirekte berører økonomien hos landbruksforetakene.

Over LUF er det svært mange ordninger med ulike formål. En fordeling av innvilgningsrammen for 2015 basert på hva som utbetales direkte til bønder, og hva som utbetales til andre, gir følgende fordeling:

Tabell 3. Landbrukets utviklingsfond, inndelt etter mottaker.

Ordninger	Mill. kroner	Andel
Tilskudd direkte til bønder	938,3	64,9 %
Tilskudd som utbetales til andre enn bønder	508,5	35,1 %
Sum innvilgningsramme	1446,8	100,0 %

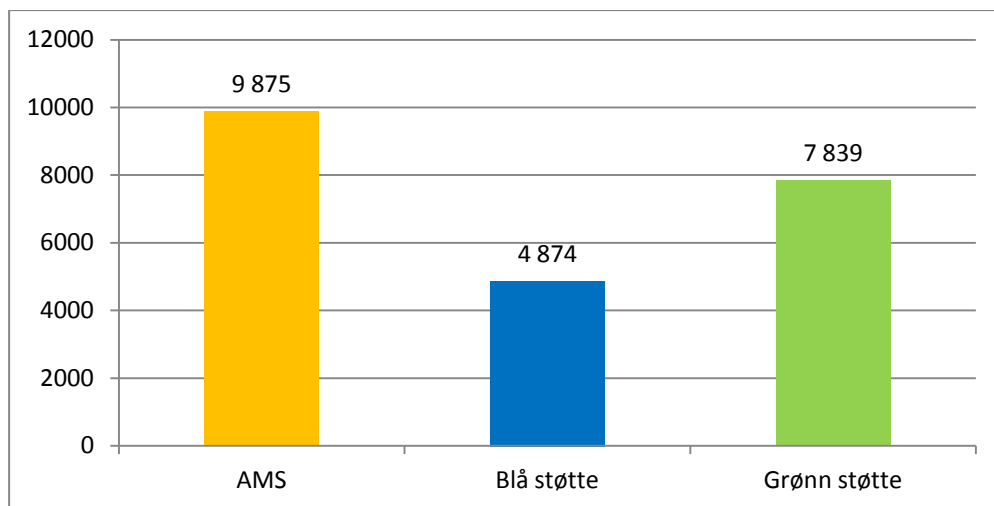
De fleste tilskuddene som i dag har en indirekte virkning på økonomien hos landbruksforetakene er utformet på denne måten, enten fordi det gir større grad av målretting eller lavere forvaltningskostnader. En inndeling på hvem som er mottakere av midlene gir derfor begrenset verdi innenfor et forenklingsmandat.

3.5 Norges WTO-forpliktelser

En annen mulig måte å aggregere de ulike støtteordningene på, for å gi en oversikt over samlet innretning og virkemåte, finner vi i Norges internstøtteforpliktelser i WTO, som er et at flere forpliktelsesområder i avtalen. WTO-avtalen er en folkerettslig bindende avtale der Norge har sagt seg villig til å bli bundet til de rettigheter og forpliktelser som WTOs medlemsland har blitt enige om.

Landbruksavtalen skiller mellom internstøtte som er underlagt reduksjonsforpliktelser, og internstøtte som er unntatt fra dette. Unntatt fra reduksjonsforpliktelsene er støtte som ikke har noen, eller bare minimale, effekter på handel og produksjon (såkalt grønn støtte); støtte som gis under produksjonsbegrensningsordninger (såkalt blå støtte); og AMS-støtte som utgjør mindre enn 5 pst. av verdien av jordbruksproduksjonen (såkalt de minimis-støtte). Samtlige interne støttetiltak til fordel for jordbruksprodusenter som ikke er omfattet av ett av unntakene, er underlagt reduksjonsforpliktelsene. Reduksjonsforpliktelsene er uttrykt ved hjelp av et samlet mål for støtte, AMS (Aggregate Measurement of Support), også omtalt som gul støtte.

Figur 3 viser Norges notifikasjon av internstøtten for 2013. Notifisert AMS var på ca 9,9 mrd. kroner. Dette er om lag 1,5 mrd. kroner under bundet nivå. I notifikasjonen for 2013 utgjør gul budsjettstøtte i om lag 800 mill. kroner. Under halvparten av denne støtten er ikke inkludert i total AMS, da den omfattes av *de minimis*. Budsjettstøtten utgjør med andre ord en svært liten andel av notifisert total AMS.



Figur 3. Norsk internstøtte notifisert til WTO for året 2013.

Forhandlingene om en ny WTO-avtale, Doha-forhandlingene, har gått i rykk og i napp siden oppstarten i 2001. Forhandlingene er nå i bevegelse igjen, og det skal utarbeides et arbeidsprogram for de videre forhandlingene innen juli 2015.

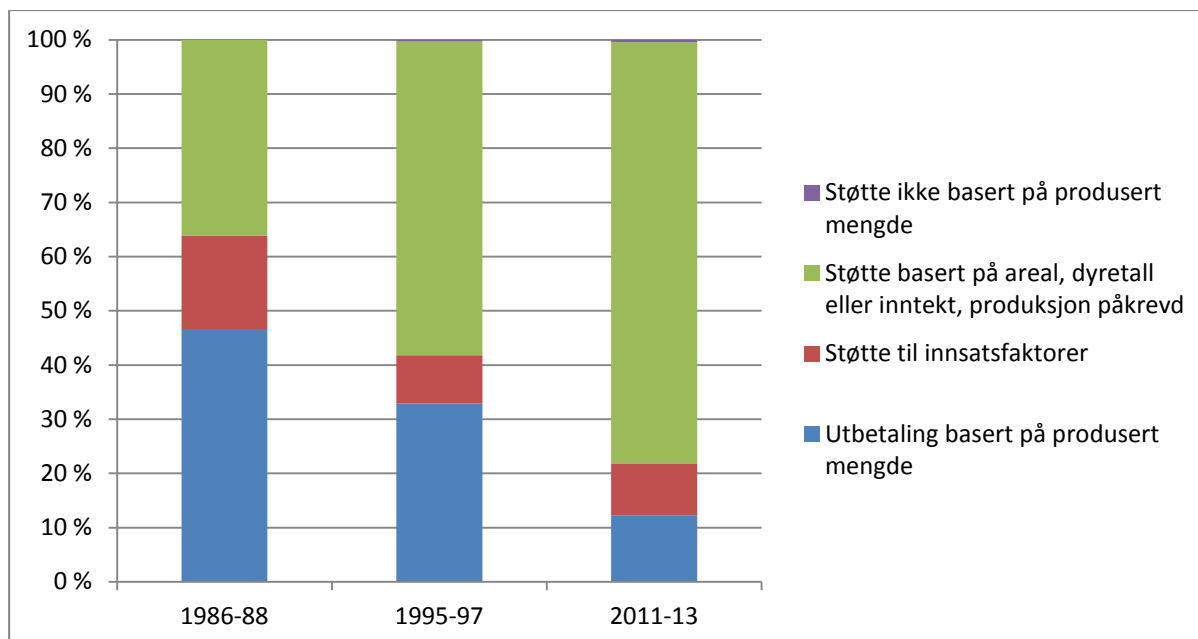
I forenklingssammenheng har WTO-forpliktelsene først og fremst bidratt til endringer i markedsordningene. Forenklingsbegrunnede endringer i tilskuddsordninger kan innebære at ordningene bytter kategori og dermed påvirker Norges forpliktelser.

3.6 Klassifisering i OECDs PSE-beregninger

Budsjettstøtten virker sammen med skjermingsstøtten som følger av importvernet. OECD klassifiseres budsjettstøtten etter utbetalingskriterier/virkemåte. Aggregert i hovedgrupper har Norges budsjettstøtte endret seg som vist i figuren under. I flg. OECDs årlige gjennomgang er andelen av budsjettstøtten som er knyttet til produsert mengde redusert fra 48 prosent i 1986-1988 til 12 prosent i gjennomsnitt for perioden 2011-2013. Det er særlig andelen knyttet til produksjonsfaktorer som areal/dyr som har økt.

Overføringen av støtte fra produsert mengde til mer produksjonsnøytrale ordninger siden 1990 fulgte opp internasjonale anbefalinger. Endringen skulle bidra til å redusere overproduksjon, intensiteten i produksjonen av miljøhensyn og målrette støtten mer direkte mot målene for politikken, uten å gå indirekte, via å støtte produksjon.

De siste årene er igjen produksjonstilknyttet støtte vektlagt, fordi økt produksjon har fått større vekt i avveiningen av målene. I tillegg er det observert noen uønskede virkemiddeleffekter i kombinasjonen av relativt lav produktverdi, kombinert med høye tilskudd til dyr/ areal etc. Slike saker skaper kontrollproblemer og økt byråkrati.



Figur 4. Sammensetningen av budsjettstøtten til jordbruket, etter utbetalingskriterier, iflg. OECD.

4. PRINSIPIELT UTGANGSPUNKT

I teorien er det to grunnlag for at det offentlige skal gripe inn med virkemidler i markedet:

- *Korrigere markedssvikt*, negative og positive eksternaliteter, avgifter for å redusere negative eksternaliteter og subsidier for produksjon av kollektive goder. Juridiske virkemidler kan også benyttes for å korrigere markedssvikt.
- *Fordelingshensyn*, inntektsfordeling i samfunnet og innad i jordbruket. Over tid har hensynet til inntektsmuligheter og faktisk inntektsutvikling i jordbruket i offentlige dokumenter vært omtalt både som et mål og et virkemiddel. Som virkemiddel fordi tilstrekkelige inntektsmuligheter er nødvendig for produksjon, rekruttering osv. Og utjevning av inntekter innad i jordbruket, mellom produksjoner, etter geografi og bruksstørrelser er viktig for å nå målet om landbruk over hele landet. Som mål fordi det norske samfunnet har ønske om relativt små inntektsforskjeller, både mellom grupper og innad i grupper.

Etter en prioritering av målene, skal det utformes effektive virkemidler, og forvaltningen av dem skal skje med så lave kostnader som mulig, for å få høyest mulig samfunnsnytte. Det betyr både å ha så lave transaksjonskostnader som mulig for hver enkelt ordning og at ordningene virker mest mulig effektivt sammen. Med det høye antallet ordninger vi har i dag, er det vanskelig å evaluere hvordan de virker sammen, og ev. også om noen motvirker hverandre.

I tillegg til at vi har mange ordninger, er også en del av ordningene differensiert i flere dimensjoner; både etter produksjon, geografi og struktur (foretaksstørrelse). Et viktig utgangspunkt for mulig forenkling kan være å rendyrke ordningene mer og vurdere å slå sammen ordninger med likeartet formål og virkning.

Ofte omtales det høye antallet ordninger som et hovedproblem. Åtti prosent av jordbruksavtalens midler betales ut over de 10 største ordningene og 2/3 utbetales over de 6 største. Mange små ordninger er målspesifikke mot mindre hensyn, og har ofte litt større transaksjonskostnader enn de større ordningene. Et annet mulig utgangspunkt for forenkling er dermed å fjerne og/eller slå sammen småordninger, med begrunnelse i at de er små og konsekvensene av å fjerne dem tilsvarende marginale.

Det er virkemiddelsystemet, og forvaltningen av det, som skal forenkles. Det er i seg selv ingen forenkling bare å flytte en ordning ut av jordbruksavtalen og for øvrig opprettholde den som før. Det må påvises en forenklingsgevinst av tiltaket, for eksempel bedre samordning med annen forvaltning e.l.

Regjeringen ønsker å øke næringsfriheten og styrke bøndernes rolle som selvstendig næringsdrivende. Det gir grunnlag for å vurdere kritiske ordninger som virker i retning av å likestille bønder med lønsmottakere når det gjelder rettigheter, og om erstatningsordninger kan erstattes med forsikringer etc.

Det er over tid også lagt vekt på å utjevne mange enkeltelementer i inntektsdannelsen. Driftsmidler bør koste omtrent det samme og alle bør få samme pris uavhengig av avstand til mottaksanlegg osv. Det krever mange ordninger. Et mulig utgangspunkt for forenkling kan være for å gå i retning av mer markedsbasert prising og (ev.) kompensasjon, for eksempel i geografidimensjonen over færre ordninger med sikte på å bidra til ønsket inntektsutjevning på driftsresultatet samlet. Men det vil potensielt gi stor omfordeling i omleggingen og større inntektsvariasjon på mikronivå.

4.1 Hvilke virkemidler det egentlig er behov for

De fleste vil være enige om at hvis vi skulle laget et virkemiddelsystem fra null i dag, ville vi neppe kommet opp med det antallet ordninger vi faktisk har. Det er gode grunner for å hevde at det har historiske årsaker, og at en relativt stor avtale gjør det mulig over tid å søke å ivareta en rekke større og mindre hensyn.

Økonomiske virkemidler virker i hovedsak gjennom å:

- Bidra til tilstrekkelig lønnsomhet i primærledd og industri til at produksjonen i det hele tatt foregår.
- Utjevne inntektsmuligheter i primærleddet i geografi- og strukturdimensjonen og mellom produksjoner. Mange ordninger og differensieringer har inntektsutjevning som viktig begrunnelse og budsjettstøtten er svært forskjellig mellom produksjoner.
- Kompensere for særskilte kostnader ved, eller gi en økonomisk stimulans til, bestemte ønskede eller pålagte tilpasninger.
- Redusere kapitalbehovet ved investeringer, og dermed gi et annet investeringsmønster enn uten slike virkemidler.
- "Fellesfinansiere" forsknings-, utviklings- og infrastrukturtiltak for å bidra til produktivitetsvekst, markedsutvikling, konkurransekraft osv.

Det samlede utformingen av de økonomiske virkemidlene er også, sammen med enkelte andre virkemidler, viktige for den geografiske produksjonsfordelingen som er avgjørende for en høy samlet matproduksjon. Produksjonsfordelingen er særlig viktig for størrelsen på kornproduksjonen.

Arbeidsgruppa vil arbeide videre fra dette utgangspunktet.

5. VURDERINGSKRITERIER FOR FORENKLING

Arbeidsgruppa har vurdert mulige forenklinger med grunnlag i 6 vurderingskriterier gjengitt i tabell 4. Arbeidsgruppa har gjort en foreløpig gjennomgang av alle enkeltordningene på jordbruksavtalen, og vurdert dem med utgangspunkt i vurderingskriteriene under. Gruppa vil arbeide videre med alle spørsmål, og gi en mer samlet framstilling, i endelig rapport ved utgangen av året.

Tabell 4. Vurderingskriterier for forenkling av ordninger på jordbruksavtalen.

1.	2.	3.	4.	5.	6.
Er det/hvem har behov for forenkling?	Er (eller kan) målet/hensynet prioritert ned?	Er ordningen for lite målrettet, jf. også transaksjonskostnaden?	Er (eller kan) målet/hensynet ivaretas i andre ordninger?	Er dette en unødvendig ordning for næringsdrivende?	Er ordningen for vanskelig å kontrollere?
a) Næringsdrivende b) Forvaltningen c) Almenhet/politikere					

Arbeidsgruppa har gjennomgått ordningene etter disse kriteriene. Der det er svart JA på ett, eller flere, av spørsmålene, er mulige forenklinger vurdert.

5.1 Seks vurderingskriterier

- 1) Vi begynner med å spørre om det er behov for, eventuelt mulig, å forenkle denne ordningen. En gjennomgang ordning for ordning må ses i sammenheng med helheten. Ev. avvikling av noen ordninger kan ev. erstattes med en ny ordning. Og en del av forenklingsbehovet springer ikke ut av problemer med enkeltordninger hver for seg, men det store antallet skaper problemer med oversikt og kanskje samlet effekt.
- 2) Er (eller kan) målet/hensynet prioriteres ned? Finnes det mål/hensyn som i politiske dokumenter er prioritert ned, gir det grunnlag for å vurdere å avvikle ordninger som skal ivareta hensynet. Gruppa kan også mene at i et forenklingperspektiv, når antall ordninger skal reduseres, at enkelte mål/hensyn ikke er viktige nok til å forsvare egne ordninger.
- 3) Er ordningen for lite målrettet, jf. også transaksjonskostnaden? Det kan tankes at ordninger bør avvikles fordi de er for lite målrettet, at formålseffektiviteten er for dårlig. Kombinasjonen av svak måloppnåelse og høye transaksjonskostnader gir grunnlag for vurdering av ordningen.

- 4) Er (eller kan) målet/hensynet ivaretas i andre ordninger? Det finnes flere ordninger som i hovedsak skal ivareta samme hensyn og det kan tenkes at en ordning kan utvikles og midlene overføres til en annen ordning med samme, eller bedre, effekt.
- 5) Er dette en unødvendig ordning for næringsdrivende? En mulig inngang til forenklinger er å styrke bøndernes rolle som selvstendig næringsdrivende, dvs. vurdere å utvikle særordninger bønder har, som ikke er vanlig i næringslivet ellers.
- 6) Er ordningen for vanskelig å kontrollere? At en ordning ikke i tilstrekkelig grad er mulig å kontrollere kan alene gi grunn til å foreslå å utvikle eller endre den, om ordningen er aldri så velment og målrettet. Staten må ha kontroll med at utbetalinger skjer i samsvar med formålet.

I kapittel 6 har gruppa listet opp noen mulige forenklinger som kan gjennomføres ved jordbruksoppgjøret i 2015. Gruppas utgangspunkt og mandat er å peke på forenklingmuligheter. Gruppa vil peke på at flere av forenklingstiltakene som er listet opp i kapittel 6 har konsekvenser eller omfordelingseffekter i omleggingsåret.

Alle forenklinger vil ha større eller mindre konsekvenser på ett eller flere områder som må tas med i en helhetsvurdering når det skal besluttes om forenklingen skal gjennomføres. Arbeidsgruppa har dermed besluttet å komme med et begrenset antall forenklinger i denne delrapporten. Arbeidsgruppa ønsker å se de videre forenklingforslagene i sammenheng, og vil komme med videre anbefalinger for forenklinger av jordbruksavtalens virkemidler i endelig rapport ved utgangen av året. Dette gjelder bl.a. større ordninger som distrikts- og produksjonstilskudd.

6. NOEN MULIGE FORENKLINGER

6.1 Forenkling av miljøvirkemidlene

Arbeidsgruppa viser til rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe til jordbruksoppgjøret 2015 med en helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbrukspolitikken. Det er innenfor arbeidsgruppas mandat å jobbe videre med anbefalingene i denne rapporten, og arbeidsgruppa vil komme tilbake til dette arbeidet i endelig rapport ved utgangen av året. Arbeidsgruppa vil hovedsakelig se videre på alternative løsninger til virkemiddelsystem i rapportens kapittel 7.

6.2 Post 50.11 Landbrukets utviklingsfond – enkelte ordninger

6.2.1 Midler til utviklingstiltak innen økologisk landbruk

Det ble satt av 30 mill. kroner til denne ordningen for 2015. I Prop. 106 S (2013-2014) Jordbruksoppgjøret 2014 ble det foreslått en avsetning på 20 mill. kroner til formålet. Etter Stortingets behandling ble avsetningen økt med 10 mill. kroner. Ordningen skal bidra til å nå det nasjonale målet om at 15 prosent av matproduksjonen og matforbruket skal være økologisk innen 2020. Utviklingsmidlene går til foregangsfylkesatsingen og prosjektmidler forvaltet av Landbruksdirektoratet. Organisasjoner og foretak kan søke

om midler til nasjonale prosjekter. Midlene bidrar til kunnskapsutvikling og til å redusere barrierer knyttet til økologisk produksjon og marked. Prioritering av utviklingsmidlene til ulike formål gjøres i dialog med avtalepartene.

Midlene som går til nasjonale prosjekter gikk i 2014 til 37 prosjekter i størrelsesorden fra 20 000 kroner til 3 180 000 kroner. I tillegg kommer 13,7 mill. kr til foregangsfylkesatsingens 6 ulike prosjekter. 11 av 37 prosjekter ble tildelt under 300 000 kroner i 2014. Utviklingen de senere år har vært at det tildeles tilskudd til færre og større prosjekt, samt at det er bevilget tilskudd til prosjekter med varighet over flere år, jf. anbefaling fra evalueringen i 2012.

Vurdering:

Arbeidsgruppa mener det bør vurderes om de nasjonale prosjektmidlene i enda større grad bør gå til større prosjekter med et langsiktig perspektiv, gjerne prosjekter som går over flere år. En slik innretning vil imidlertid ikke innebære noen vesentlig forenkling for forvaltningen av midlene. Det vil kunne gjøre det lettere å målrette bruken av midlene, forenkle oversikten over hva prosjektmidlene går til, samt virke positivt for en større grad av profesjonalisering av prosjektene.

6.2.2 Omdømmemidler (BU-midler – LMD)

De sentrale bygdeutviklingsmidlene som forvaltes av LMD er prosjektmidler og er innrettet mot omdømmebygging på landbruks- og matområdet knyttet til næringsutvikling, forbrukerpolitikk og rekruttering. Budsjettet for 2015 er 4 mill. kroner. Midlene går til foretak, offentlige instanser, enkeltaktører og/eller organisasjoner, og skal gå til prosjekter på et overordnet nasjonalt/ regionalt nivå og er slik ikke rettet direkte mot næringsdrivende. Ordningen har et bredt formål og prosjektene som får støtte er svært ulike. Det er videre høye transaksjonskostnader med ordningen, da saksbehandlingen blir gjort ved enkeltvedtak i departementet og det er klageadgang til Kongen i statsråd. Ordningen er ikke vanskelig å kontrollere, dette blir gjort ved at tilskuddsmottakere sender inn rapport til departementet etter prosjektets slutt.

Formålet med ordningen kan også ivaretas gjennom andre ordninger som Utviklingsprogrammet – landbruksbasert vekst og verdiskaping. Imidlertid vil en avvikling føre til at handlingsrommet for å gjennomføre prosjekter i LMD blir mindre. Dette kan særlig gå ut over igangsetting av prosjekter på nye satsingsområder der vi foreløpig ikke har andre virkemidler. Ett eksempel på dette er området forbrukerpolitikk (mat for eldre, matsvinn osv.) der virkemidlene i stor grad ligger i LMD.

Ordningen ble noe forenklet ved jordbruksoppkjøret 2014, da omdømmemidlene fra Utviklingsprogrammet for lokalmat og grønt reiseliv fra 2015 ikke lenger blir forvaltet av LMD, men av Innovasjon Norge.

Vurdering:

På bakgrunn av argumentasjonen ovenfor kan det vurderes å avvikle ordningen. Formålet med ordningen kan fortsatt ivaretas gjennom å overføre midler til Utviklingsprogrammet – landbruksbasert vekst og verdiskaping.

6.2.3 Rentestøtte

Rentestøtte tildeles i forbindelse med tilskudd til investeringer fra de bedriftsrettede BU-midlene, og er knyttet til investeringslån tildelt av Innovasjon Norge eller privat bank. Budsjettet for 2015 er 62,3 mill. kroner, men ville ha vært vel 300 mill. kroner ved maksimalt støttenivå. Det gis sjeldent rentestøtte alene, uten at tilskudd gis samtidig. Støtten innvilges i forkant av investeringen og utbetales hvert halvår fra investeringen er ferdigstilt og i 15 år. Det kan gis rentestøtte til lån innenfor en låneramme på totalt 1 mrd. kroner. Det ble i 2014 gitt rentestøtte til en låneramme på i alt 1041 mill. kroner (inkl. overføring av ramme fra tidligere år). Tilskuddsrammen til investeringer (ca. 487 mill. kr i 2014) tar som regel raskere slutt enn utlånsrammen for rentestøtte. Ordningen forvaltes av Innovasjon Norge.

Ordningen ble etablert i 2003. Regelverket har vært endret flere ganger. Nå er rentestøtten 50 pst. av risikofri rente 3 år stat (ST4X) for foregående år innenfor en maksrente på 4 %. Støtten beregnes ut fra serielån med 15 års avdragstid. Rentestøttebeløpet til næringsutøveren blir utbetalt to ganger i året over 15 år. Rentenivået er for tiden historisk lavt, og med dagens rentestøtte på 0,8 % vil et lån på 1 mill. kroner gi en rentestøtte på 62 000 kr fordelt over 15 år, eller tilsvarende 310 000 kroner over 15 år på et lån på 5 mill. kroner. Siste års utbetaling er på kun 400 kroner for et lån på 1 mill. kroner, tilsvarende 2000 kroner for et lån på 5 mill. kroner.

Om årlige rammer, utbetaling og betydningen for fondets ansvar

Ordningen finansieres fra Landbrukets utviklingsfond (LUF). Rentestøtteordningen erstattet en ordning med rentefrie investeringslån og løste et likviditetsproblem ved innføringen i 2003, fordi ansvaret skyves framover i tid og utbetales over 15 år. Dette er i motsetning til de fleste tilsagn om tilskudd som finansieres fra LUF, som kommer til utbetaling i løpet av en 5-årsperiode, med relativt forutsigbare beløp. De faktiske utbetalingene fra rentestøtteordningen er i betydelig grad avhengige av renteutviklingen.

Når det innvilges rentestøtte til en næringsutøver er dette et juridisk bindende ansvar staten binder seg til å utbetale over 15 år. Ettersom rentestøttebeløpet som kommer til utbetaling kan variere fra år til år i takt med renteutviklingen, er det vanskelig å anslå det samlede ansvaret staten pådrar seg innenfor ordningen framover i tid. Med utgangspunkt i rentenivået for 2013 ble samlet ansvar per 31.12.2013 estimert til 773 mill. kr av Landbruksdirektoratet. Med høyere rente enn dagens lave nivå, vil dette tallet bli vesentlig høyere.

Rentestøtten er en risikoavlastende ordning ved investeringer. Investeringstilskuddet har t.o.m. 2014 hatt et tak på 900 000 kr per prosjekt, med unntak av de tre nordligste fylkene og i Namdalen, der det ikke var tak fastsatt fra sentralt hold. Ved dagens norm-

ale omfang på bygningsinvesteringer har derfor investeringstilskuddet hatt sterk strukturprofil. Rentestøtten vokser proporsjonalt med prosjektets størrelse. Gitt et rentestøttenivå på 1,5 %, vil rentestøtteordningen ha større økonomisk verdi enn investeringstilskuddet fra investeringer på rundt 6 mill. kroner og oppover. Tabellen nedenfor viser investeringstilskudd og nåverdi av rentestøtten (1,5 %) for investeringer i ulikt omfang. Det er forutsatt at investeringen finansieres med investeringsstøtte og lån med rentestøtte.

Tabell 5. Illustrasjon på samlet tilskudd til investering ved økende størrelse på investeringen.

Investering, mill. kroner	Investerings- tilskudd Mill. kr.	Investerings- tilskuddsandel	Lån, mill. kroner	Nåverdi rentestøtte Mill. kr.	Totalt tilskudd Mill. kr	Total tilskuddsandel
3,0	0,9	30 %	2,1	0,393	1,294	43 %
4,0	0,9	23 %	3,1	0,581	1,481	37 %
5,0	0,9	18 %	4,1	0,768	1,669	33 %
6,0	0,9	15 %	5,1	0,956	1,856	31 %
7,0	0,9	13 %	6,1	1,143	2,044	29 %
8,0	0,9	11 %	7,1	1,331	2,231	28 %

Vurdering:

Rentestøtteordningen er, sammen med investeringstilskuddet, en viktig ordning ved investeringer. Den er i hovedsak risikoavlastende mtp. renteutvikling og store investeringer med lang nedbetalingstid. Rentestøtte har således vært viktig for å bidra til stabilitet i kapitalutgiftene, og har også bidratt til å øke bankenes sikkerhet og utlånsvilje. Utbetalingen skjer imidlertid som et tilskudd. Med dagens lave rentenivå vil tilskudd være viktigere enn rentestøtten.

Den største utfordringen med rentestøtteordningen er den store innvirkningen den har på fondets likviditet. Størrelsen på framtidige utbetalinger er avhengig av renteutviklingen. Staten bindes til å utbetale midler fra rentestøtteordningen i framtidige budsjettår. Et tilsagn om rentestøtte genererer 30 utbetalinger over 15 år, og har således også en ikke ubetydelig transaksjonskostnad.

I et forenklingsperspektiv kan det vurderes som unødvendig å ha to relativt likeartede investeringsordninger, og rentestøtteordningen kan vurderes avviklet.. Gitt at avtalepartene vil prioritere like mye midler til investeringer i kommende jordbruksoppgjør, kan det vurderes å overføre midlene fra rentestøtteordningen til investeringsordningen. Dersom rentestøtteordningen avvikles, vil det si at det ikke vil gis noen nye tilsagn om rentestøtte fra tidligst 1. januar 2016. Staten vil likevel være forpliktet til å utbetale rentestøtte for alle avtaler om tilsagn gitt før denne datoen, med mindre det skjer en innløsning av gjeldende forpliktelser.

6.3 Post 70.11 Avsetningstiltak hagebruk

Ordningen består av to bevilgninger og skal bidra til å oppnå målpris, utjevne pris til produsent og forbruker over hele landet, samt skape avsetning for varene. Bevilgningene for 2015 er på hhv. 20,5 mill. kroner og 3,9 mill. kroner.

Bevilgningen på 20,5 mill. kroner er kollektiv dekning av omsetningsavgift og brukes til opplysningsvirksomhet og faglige tiltak. Hoveddelen av midlene går til Opplysningskontoret for frukt og grønnsaker (OFG), mens andre mottakere er GrøntProdusentenes Samarbeidsråd (GPS), Fruktlagerinspektøren, Økern Torvhall og Fagforum Potet. For alle aktørene utenom OFG er det snakk om en delfinansiering av aktivitetene.

Bevilgningen på 3,9 mill. kroner brukes til å dekke kostnader ved avsetningstiltak. Disse omfatter kun epler og matpoteter. For epler omfatter ordningen tilskudd til fabrikklevering og til reguleringslagring. For matpotet omfatter den levering til fabrikk og levering til fôr.

Avsetningstiltakene blir administrert av GPS. Det er Omsetningsrådet som forvalter ordningen. Midler som ikke disponeres et år, går inn i Omsetningsrådets grøntfond. Selv om ordningene omfatter flere tiltak, er det ikke knyttet spesielle forvaltningsmessige eller kontrollmessige utfordringer til dem.

Vurdering:

En mulig forenkling av ordningen er å slå de to bevilgningene sammen. Dette kan være hensiktsmessig, selv om de administrative innsparingene ved dette ikke vil være store. Det legges til grunn at Omsetningsrådet ved en slik sammenslåing får den nødvendige myndighet til å forvalte den samlede bevilgningen, og fordele midlene på de ulike aktivitetene.

6.4 Post 71 Erstatningsordninger

Posten består av 6 delordninger der erstatning for tap av sau på beite og tilskudd for kvalitetstap som følge av rognebærmøll ble avvirket i jordbruksoppgjøret 2014. Bevilgningen for 2015 er på 49,1 mill. kroner.

Tabell 6. Post 71 Tilskudd til erstatninger m.m., overslagsbevilgning. Mill. kroner

Ordning	Regnskap		
	2013	Regnskap 2014	Budsjett 2015
Avlingssvikt i planteproduksjon	51,789	68,579	40,500
Reparasjon av vinterskadd eng	26,071	12,414	5,800
Rognebærmøllskade, epleproduksjon	0	0	
Tap av bifolk	0,633	0,014	0,300
Tap av sau på beite	2,177	1,942	
Svikt i honningproduksjon	0,605	1,329	2,500
Tilskudd til erstatninger m.m.	81,275	84,278	49,100

Regelverket for erstatningsordningene gir en komplisert og arbeidskrevende forvaltning, særlig fordi det må innhentes data for det enkelte bruk for flere år bakover i tid. Fylkesmannen bruker betydelige ressurser, men også kommunene, direktoratet og LMD har betydelig arbeidsinnsats. Regelverkets kompleksitet gjør at mange har problemer med å søke korrekt, og de har ofte andre forventninger om støtte enn det som blir resultatet. Dette gir også et betydelig antall klagesaker, og søknader om dispensasjon. Da ordningene er direkte koplet mot klimavariasjoner, vil arbeidsbelastningene hos de enkelte fylkesmenn variere betydelig fra år til år. I enkelte fylker kan det gå mange år mellom hver gang regelverket anvendes, mens man enkelte år kan få en svært stor arbeidsbelastning. Dette gir utfordringer både når det gjelder kompetanse og disponering av ressurser.

Ordningene er gjennomgått flere ganger med tanke på forenkling. En god del er oppnådd, men fortsatt er dette krevende ordninger for forvaltningen. For en del år siden (FOLA-utredningen) ble det også gjort vurderinger av om ordningenes formål kunne overføres til private forsikringer. Konklusjonen var at det antakelig er mulig, men at forsikringsbransjen på kort sikt mangler nødvendig kompetanse på dette området. Det var også et moment at premienivået kan bli så høyt at noen som allerede har anstrengt likviditet kan velge det bort, og med konsekvenser som lett kan gi tilleggskrav ved store skader.

I dag er det relativt vanlig å tegne private forsikringer som dekker egenansvaret ved erstatning for klimaskader på 30 pst. Her sparer forsikringsselskapene administrasjon ved at de kopler seg direkte på landbruksforvaltningens behandling, og betaler ut på grunnlag av de beregninger som utarbeides der.

Som en oppfølging av jordbruksoppgjøret 2014 fikk Landbruksdirektoratet i oppdrag å vurdere konsekvenser av å avvikle ordningene med tilskudd til reparasjon på vinterskadet eng og erstatning for tap av bifolk. I rapporten foreslår Landbruksdirektoratet å avvikle tilskudd til vinterskadet eng og erstatning for tap av bifolk (tap av innvintrede bikuber).

Vurdering:

Arbeidsgruppa viser til Landbruksdirektoratets rapport nr. 8/2015 13.02.2015. Arbeidsgruppa har gjennomgått rapporten, og er enig i Landbruksdirektoratets anbefalinger om å avvikle tilskudd til vinterskadet eng og erstatning for tap av bifolk. For å beholde noe av effekten av tilskudd til vinterskadet eng, som gir større utbetalinger til de deler av landet hvor det ofte er vinterskader, anbefaler arbeidsgruppa å styrke arealtilskuddet til grovfôrproduksjon i hele eller deler av landet. Videre vurderer også arbeidsgruppa produksjonstilskuddet som et mer hensiktsmessig virkemiddel for å gjøre den norske honningproduksjonen mer robust.

6.5 Post 74.14 Enklere forvaltningsmodell for tilskuddet til lammeslakt

Tilskuddet til lammeslakt er ikke spesifisert i budsjettet, men ligger under tilskudd til husdyr. Prognosen for utbetaling av tilskudd til lammeslakt i 2015 er 470 mill. kroner.

Det er knyttet forvaltnings- og kontrollmessige utfordringer til lammeslakttilskuddet. Søknadsdataene er ikke alltid av like god kvalitet. Varierende kvalitet på både søknadsdata og kontrollgrunnlag krever store ressurser i forvaltningen. En partssammensatt arbeidsgruppe utredet i 2014 å forenkle forvaltningen av lammeslakttilskuddet, ved å flytte tilskuddet fra produksjonstilskudd over til forvaltningsmodellen for pristilskuddene.

Søknadsfristen for tilskudd til lammeslakt og kjeslakt den 20. januar, med utbetaling i juni samme år. Beregningsgrunnlaget er antall dyr solgt det foregående året. Opplysningene som foretakene oppgir i søknad om produksjonstilskudd blir kontrollert både av kommunen og maskinelt. Et av problemene med den maskinelle kontrollen er at slakterienes rapportering ikke alltid er direkte koblet til foretaket som søker tilskudd. I 2013 var det avvik mellom søknadsdata og kontrolldata i 26 prosent av søknadene. Mye av ressursbruken knyttet til varierende datakvalitet skjer hos kommunene og fylkesmennene.

Et tiltak for å forbedre dette, vil være å flytte kvalitetstilskuddet til lammeslakt fra forvaltningsmodellen for produksjonstilskudd til forvaltningsmodellen for pristilskuddene, tilsvarende forvaltningsmodellen som ble valgt for kvalitetstilskuddet for storfekjøtt da det ble innført i jordbruksoppgjøret 2013. Pristilskuddene blir utbetalt sammen med oppgjør for levert vare. Det betyr at eggpakkeri, slakteri og meieri formidler pristilskuddene på vegne av staten. Dagens praksis og forvaltningsmodell for pristilskuddene er at produsent leverer slakt til slakteriet og mottar oppgjør i løpet av kort tid. Slakteriet rapporterer leveransen elektronisk til Landbruksdirektoratet, og disse opplysningene går inn i Leveransedatabasen. Etter avsluttet måned sender slakteriet en søknad til direktoratet om refusjon av tilskudd og oppgjør for avgifter som de har utbetalt til produsentene. Direktoratet avstemmer innkommende data i Leveransedatabasen mot data på søknadsskjema.

En lik endring vil bidra til forenkling og effektivisering av forvaltningen. Løpende utbetaling av lammeslakttilskuddet vil også gi en bedre likviditet til foretakene som mottar tilskuddet.

Forenklingen ble ikke prioritert gjennomført ved forhandlingene i 2014 av budsjettensyn ved omleggingen. Dersom dette f.eks. skulle gjennomføres i 2016, vil det ved søknadsomgangen for produksjonstilskudd i januar 2016 forventes å kunne søke basert på antall dyr solgt i 2015, for utbetaling av tilskuddet i juni 2016. Omleggingen vil innebære at det fra og med januar 2016 også må utbetales pristilskudd for lammeslakt. En slik innføring vil innebære en dobbel budsjettbelastning for denne ordningen i 2016.

Vurdering:

Arbeidsgruppa ser budsjettutfordringen i omleggingen, men vil likevel peke på forenklingsgevinsten ved en slik omlegging av forvaltningen.