

Gjennomgang av tilskuddsordningen for ull

RAPPORT NR. 31 / 2015
15.09.2015





Rapport: Gjennomgang av tilskuddsordningen for ull

Avdeling: ALP

Dato: 15.09.15

Ansvarlig: Hilde Haug Simonhjell

Bidragstere: Ingeborg Seip og Mats Petter Sydengen

Rapport-nr.: 31/2015

Forsidefoto: Colourbox.com

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
Sammendrag	4
1 Innledning.....	6
1.1 Kort om tilskudd til norsk ull og pristilskudd generelt	6
1.2 Kort om norsk sauehold og leveranser av ull	7
1.3 Ullhåndtering i Storbritannia.....	8
2 Forvaltning av tilskudd til norsk ull	9
2.1 Landbruksdirektoratet fastsetter tilskuddssatser, utbetaler tilskudd og fører kontroll	9
2.2 Animalias oppgaver og rolle i forvaltningen av tilskuddet	10
2.3 Ullstasjonene og slakteriene er tilskuddsformidlere på vegne av Landbruksdirektoratet	10
2.4 Forvaltningskostnader	11
2.5 Deler av forvaltningspraksisen har ikke hjemmel i forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren	11
3 Tilskuddets måloppnåelse	13
3.1 Tilskuddets betydning for inntekts- og produksjonsutvikling i sauenæringen.....	13
3.2 Tilskuddets betydning for å opprettholde og bedre kvaliteten på norsk ull	13
3.3 Tilskuddets betydning for å sikre avsetning av norsk ull i markedet.....	14
3.4 Tilskuddets betydning for bedring av kvaliteten på norske skinn	15
3.5 Tilskuddets betydning for å sikre avsetning av skinn i markedet	16
4 Vurdering av tilskuddets utforming	17
4.1 Andre pristilskudd med kvalitetsdifferensiering har en annen utforming.....	17
4.2 Ulike alternativer til dagens tilskuddssystem.....	18
4.2.1 Kvalitetsøkningalternativ 1: øke tilskuddet til de beste kvalitetene og fjerne tilskuddet for de dårlige	18
4.2.2 Kvalitetsøkningalternativ 2: øke tilskuddet til de beste kvalitetene og redusere tilskuddet på de øvrige klassene	19

4.2.3 Forenklingsalternativet: tilskuddet utbetales med én lik sats for all ull over en gitt kvalitet.....	20
4.2.4 Satsene bør fastsettes i jordbruksavtalen.....	21
4.2.5 Landbruksdirektoratet anbefaler kvalitetsøkningalternativ 1.....	22
4.3 Vurdering av om skinn skal inngå i tilskuddsgrunnlaget.....	23
4.4 Landbruksdirektoratets oppgaver knyttet til kvalitetsarbeid kan overføres til bransjen	24
4.5 Tilskuddet til skinn er utformet i strid med forskrift om pristilskudd i landbruksektoren	25
5 Landbruksdirektoratets forslag til endringer	26
Vedlegg 1 Dekningsbidragskalkyle.....	27
Vedlegg 1 Dekningsbidragskalkyle	

Sammendrag

Innledning

I tildelingsbrevet for 2015 fikk Landbruksdirektoratet i oppdrag å utrede tilskuddsordningen for norsk ull. I mandatet står det at formålet med utredningen er å beskrive forvaltningsregimet for tilskuddsordningen (kap. 2), vurdere tilskuddets måloppnåelse (kap. 3), beskrive og vurdere konsekvenser ved en omlegging av forvaltningsregimet (kap. 4), samt vurdere tilskuddets utforming (kap. 4).

Formålet med tilskuddet er å bidra til å nå målene for inntekts- og produksjonsutvikling i saueholdet som ikke i tilstrekkelig grad kan sikres gjennom markedspris og andre tilskudd. Tilskuddet skal også bidra til bedring av kvaliteten på norsk ull, samt sikre avsetning i markedet for norsk ull av god kvalitet.

Tilskuddet har en variert måloppnåelse

Ett av formålene med tilskuddet er å bidra til inntekts- og produksjonsutvikling i saueholdet som ikke i tilstrekkelig grad kan sikres gjennom markedspris og andre tilskudd. Tilskuddet bidrar til inntektsutviklingen i saueholdet, men tilskuddets betydning for inntektene til norske saueprodusenter er relativt liten. Etter Landbruksdirektoratets beregninger utgjør tilskuddet til norsk ull i overkant av 6 prosent av dekningsbidraget per vinterfôra sau for en sauebonde i arealtilskuddssone 5 og sone 2 for distriktstilskudd. Selv om tilskuddet bidrar til inntektsutvikling i saueholdet, vurderer vi det slik at målet om inntektsutvikling i saueholdet kunne blitt like godt ivaretatt uten tilskuddet. Markedspris, nødvendige tollsatser og andre tilskudd vil i teorien kunne sikre saueholdet de inntekter Stortinget måtte ønske.

Et annet formål med tilskuddet er å bidra til økt kvalitet på norsk ull. Kvaliteten på norsk ull har vært relativt stabil de senere årene. Fra 2010 til 2014 sank andelen levert ull for de fire beste kvalitetene med 1,6 prosent. Landbruksdirektoratet kan ikke påvise at tilskuddet har bidratt til å øke kvaliteten på norsk ull, men kvaliteten har holdt seg på et stabilt nivå. Siden ullkvaliteten i betydelig grad kan bedres av saueprodusentene selv, er det grunn til å anta at en differensiert betaling for ulla gir sauebøndene insentiv til å arbeide for en kvalitetsforbedring. Tilskuddets størrelse har imidlertid vært uendret i mange år, og dette har gjort at verdien av ulla utgjør stadig mindre av dekningsbidraget for en vinterfôra sau. Uten tilskuddet ville betalingen for ulla vært så lav, at det er tvilsomt om et målrettet arbeid for god ullkvalitet ville blitt prioritert blant norske sauebønder.

Lav pris kombinert med høyt tilskudd gjør at tilskuddet er svært viktig for å opprettholde dagens nivå på leveransene av ull, og på den måten sikre avsetning av norsk ull i markedet.

Tilskuddet skal også bidra til å sikre økt kvalitet på norske skinn. Villsauskinn er den skinntypen som er ansett å være av dårligst kvalitet i markedet, og villsauskinn har derfor laveste tilskuddssats. Fra 2007 til 2014 har andelen tilskuddsberettigede villsauskinn økt fra 5,6 prosent til 27,4 prosent. Denne utviklingen skyldes en økning av antall villsau de seneste årene, samtidig som det er mer lønnsomt for produsentene å levere villsau med dårlig ullkvalitet uklippet til slakteriet og få oppgjør for skinn, enn det er å levere ull av samme kvalitet til ullstasjonene for å få oppgjør for ulla. Slik vi vurderer det, bidrar tilskuddet til at det blir omsatt mange villsauskinn i markedet. Dette fører til at andelen omsatte skinn av «dårlig kvalitet» øker mer enn skinn som har høyere verdi i markedet. Tilskuddet bidrar derfor ikke til økt kvalitet på norske skinn.

Tilskuddet er viktig for å sikre avsetning av villsauskinn og hvite, ulne skinn. Uten skinntilskuddet vil det være mer lønnsomt å levere ferdig klippet ull til ullstasjonene enn å få oppgjør for skinnen for disse

skinn typene, noe som vil kunne være avgjørende for at det omsettes villsausskinn og hvite, ulne skinn i markedet. Pigmenterte, ulne skinn og pelsskinn er så høyt verdsatt i markedet at det ikke er nødvendig med tilskudd for å sikre avsetning.

Landbruksdirektoratet foreslår endringer i tilskuddets utforming

Landbruksdirektoratet foreslår i denne rapporten seks endringer i tilskuddets utforming:

1. *Tilskudd til skinn bør avvikles.* Landbruksdirektoratet ser det ikke som hensiktsmessig at skinn inngår i tilskuddsgrunnlaget, og i kapittel 4.3 foreslår vi derfor at tilskuddet avvikles. Det er mer lønnsomt å kreve oppgjør for pigmenterte, ulne skinn og pelsskinn uten tilskudd, enn å levere klippet ull fra disse skinnene. Vi ser ikke at det er nødvendig å stimulere til ytterligere leveranser av skinn, når det er mer lønnsomt å levere skinn enn tilsvarende mengde ull, selv uten tilskudd til skinn. Villsausskinn har lavere markedsverdi, og det kan bli lite lønnsomt å levere disse som skinn. Vi bør ikke stimulere til produksjon som det ikke er markedet for.
2. *Deler av Landbruksdirektoratets oppgaver bør overføres til bransjen.* Landbruksdirektoratet foreslår at ansvaret for å fastsette Norsk ullstandard opphører, og at bransjen selv organiserer arbeidet med å vedlikeholde og revidere denne ved behov. Bransjen har den faglige kompetansen, og er bedre egnet enn Landbruksdirektoratet til å fastsette Norsk ullstandard. Hvordan de ulike klassene defineres er ikke relevant for tilskuddsforvaltningen. Videre foreslår vi at Landbruksdirektoratets oppgaver knyttet til fastsetting av rutiner for behandling og emballering av ull opphører. Disse rutinene i utgangspunktet et forhold mellom produsent og ullstasjon, og det er ikke noe tilskuddsforvalter trenger å regulere.
3. *Avtalepartene bør fastsette reelle tilskuddssatser i jordbruksavtalen.* I kapittel 4.2.4 anbefaler vi at avtalepartene i fremtiden bør fastsette reelle tilskuddssatser i jordbruksavtalen. Dersom avtalepartene skal kunne fastsette reelle tilskuddssatser, er det nødvendig at tilskuddet til skinn avvikles eller gis som en egen bevilgning. En slik løsning vil sørge for at det blir utbetalt tilskudd i tråd med jordbruksavtalens forutsetninger. Den nåværende gjennomsnittssatsen er utfordrende å «treffe» som følge av variasjoner i mengder og kvalitets sammensetning fra år til år.
4. *Antallet satser bør reduseres fra fem til tre.* Reduksjonen i antallet satser foreslås gjennomført ved å fjerne tilskuddet for de fem dårligste ullkvalitetene, samtidig som man gir lik sats for de fire beste klassene. Dette vil stimulere til bedre ullhåndtering og ullkvalitet.
5. *Oppgjør for ull skal utbetales fra ullstasjonene.* Det bør ikke være anledning til å utbetale skjønnsmessig fastsatt tilskudd for ull til hele flokken, når sauen klippes på slakteriet uten at det er klassifisert til stede. I slike tilfeller bør ulla sendes til ullstasjon for klassifisering før det kan utbetales oppgjør.
6. *Formålet med tilskudd til norsk ull bør endres.* Dagens formål om at tilskuddet skal bidra til inntekts- og produksjonsutvikling bør fjernes, fordi bevilgningen like gjerne kunne vært overført til andre tilskudd for å dekke dette formålet. Tilskuddet er imidlertid viktig for å bedre kvaliteten på norsk ull og for å sikre avsetning i markedet, og vi mener tilskuddets formål heller bør rettes mot dette.

1 Innledning

I tildelingsbrevet for 2015 fikk Landbruksdirektoratet i oppgave å utrede tilskuddsordningen for norsk ull. Formålet med tilskuddet til norsk ull er å bidra til å nå målene for inntekts- og produksjonsutvikling i saueholdet som ikke i tilstrekkelig grad kan sikres gjennom markedspris og andre tilskudd. Tilskuddet skal også bidra til bedring av kvaliteten på norsk ull, samt sikre avsetning i markedet for norsk ull av god kvalitet. Tilskuddet har en totalramme på 126,4 millioner kroner, og er et pristilskudd til produsentene for norsk ull omsatt gjennom ullstasjon og for skinn av norsk sau omsatt gjennom slakteri.

Landbruksdirektoratet har med bakgrunn i oppdraget fra LMD utarbeidet et mandat for utredningen. I dette mandatet står det at formålet med utredningen er å beskrive forvaltningsregime for tilskuddsordningen (kap.2), vurdere tilskuddets måloppnåelse (kap.3), beskrive og vurdere konsekvenser ved en omlegging av forvaltningsregime (kap. 4), samt vurdere pristilskuddets utforming (kap. 4).

Det er nedsatt en referansegruppe bestående av representanter fra bransjen og avtalepartene, og det er avholdt to møter i gruppa. Referansegruppa har bestått av Håkon Grotli fra Landbruks- og matdepartementet, Arnstein Digernes fra Rauma ullvarefabrikk, Elin Marie Stabbetorp fra Norges Bondelag, Jarle Helland fra Norsk Bonde- og småbrukarlag, Ola Nafstad fra Animalia, Tony Barman fra Norilia AS, Ingolf Olsen fra Fatland ull AS og Lars Erik Wallin fra Norsk Sau og Geit.

1.1 Kort om tilskudd til norsk ull og pristilskudd generelt

Tilskudd til norsk ull er et pristilskudd for norsk ull omsatt gjennom ullstasjon og for skinn av norsk sau omsatt gjennom slakteri. Pristilskudd er produksjonsavhengige tilskudd, og gis til produsenter og omsetningsledd per kilo eller liter vare etter satser fastsatt i eller i medhold av jordbruksavtalen. Bevilgningen til de ulike pristilskuddene baserer seg på prognostisert antall kg eller liter vare multiplisert med fastsatt sats. Dette innebærer at eventuelle endringer i antall kg eller liter vare vil føre til endret bevilgning. Produsentene søker ikke om tilskudd, og størrelsen på tilskuddene er en direkte følge av levert vare til omsetningsleddet. Omsetningsleddene gjør ikke egne vurderinger ved forvaltningen av tilskuddet, og er derfor ikke regnet som tilskuddsforvaltere, men som medhjelpere. Videre vil tilskuddsbeløpet normalt gå frem av avregningen for hver leveranse. Det betyr at det ikke sendes eget tilskuddsbrev til produsentene. Produsentene må heller ikke rapportere på bruken av tilskuddsmidlene, og det blir ikke utført kontroll hos produsentene fordi tilskuddet blir gitt mot levert vare. Nødvendig kontroll blir forsøkt sikret ved kontroll hos omsetningsleddene som leverer grunnlaget for utbetalingene og som formidler tilskuddet til den enkelte produsent.

Saueprodusentene mottar tilskuddet til norsk ull som en del av avregningen når de leverer ull til ullstasjonene eller når de får oppgjør for ull eller skinn av slakteri. Tilskuddet saueprodusentene får er differensiert avhengig av ull- eller skinnkvalitet. Det er per i dag 16 ullklasser og tre klasser for skinn. Kvalitetsfordelingen på klasser gir grunnlag for fastsettelse av differensierte satser. For de beste ullklassene mottar produsentene 44,70 kroner i tilskudd per kg ull, mens de mottar 9,50 kroner for de dårligste.

Gjennomsnittssatsen blir fastsatt av partene i jordbruksoppgjøret og er 31,60 kroner per kg ull i 2015. Siden 1990-tallet har satsen vært omtrent uendret, 31,00 – 32,00 kroner per kg ull. Bevilgningen tilsvarer forventet ullmengde i budsjettåret multiplisert med gjennomsnittssats per kg ull. Det ble

utbetalt 117,3 millioner kroner i tilskudd til i ca. 3,9 millioner kg levert ull, og i tillegg 5,4 millioner kroner for omsatte skinn gjennom slakteriene i 2014.

Om lag 75 prosent av ulla leveres til Nortura sine ullstasjoner, mens resten av ulla blir levert til Fatland Ull AS. Hos Nortura og Fatland blir ulla klassifisert av godkjente klassifisører i henhold til Norsk ullstandard. Nortura og Fatland betaler sauebøndene for ull som blir levert, og de står i tillegg for videresalget av ulla. Norilia er et eget selskap som omsetter ull for Nortura.

1.2 Kort om norsk sauehold og leveranser av ull

Saueholdet er en viktig næring norsk jordbruk, spesielt i distriktene. Sauen er godt egnet til utnytting av utmarksressurser i skog og fjell, og er også viktig for å hindre gjengroing av kulturlandskap. Fra 2000 til 2014 har antall foretak som driver med sau blitt redusert med ca. 7 300. Antallet vinterfôra sau har imidlertid holdt seg relativt stabilt i samme tidsperiode, med en nedgang på ca. 100 000 sau. For saueprodusentene er det kjøttproduksjonen som gir det klart viktigste bidraget til lønnsomheten i næringa. Ulla er et biprodukt som skal bidra til å styrke økonomien, men dette har fått mindre betydning de senere årene. Sauebondens inntekter fra ulla kommer fra pris i markedet og tilskudd over jordbruksavtalen. Både tilskuddet og markedsprisen er differensiert avhengig av hvilken kvalitet ulla har. Uten tilskudd fikk sauebøndene i gjennomsnitt ca. 1,50 kroner per kg ull de leverte til ullstasjonene i 2014. Prisen varierte imidlertid fra 6,30/5,80 kroner per kg (Fatland/Norilia) for klasse C1 til -5,95/-9,50 kroner per kg (Norilia/Fatland) for klasse H3.

Selv om antallet sau har holdt seg relativt stabilt de siste 10 årene, har det vært en kraftig nedgang i antall kg levert ull til ullstasjonene. I 2005 ble det levert ca. 5 millioner kg ull i året, mens det nå blir levert i underkant av 4 millioner kg ull. Årsaken til nedgangen i ullmengder er trolig sammensatt. Ca. halve nedgangen skyldes færre sau. Det kan ha blitt mindre ull på hvert dyr, samtidig som utvidet slaktesesong kan føre til noe mindre ullmengde per dyr. Antallet skinn er mer enn fordoblet siden år 2000, men dette utgjør ikke stort volum ull. Det har også blitt flere utegangarsau/villsau og dyr med ullkvaliteter som er så dårlig betalt at det ikke lønner seg å levere ulla. Siden tilskuddet utgjør den største delen av det produsentene får utbetalt for ulla, kan det også ha betydning at tilskuddets størrelse har stått stille siden 1990-tallet.

Kvaliteten på norsk ull har de siste årene holdt seg relativt stabil. Kvalitetsvariasjonene kan i noen grad skyldes varierende værforhold i beitesesongen. Norsk ull har ingen tollbeskyttelse, og det er verdensmarkedets priser som bestemmer prisen norsk ull oppnår i markedet. I tillegg har valutaendringer stor betydning for prisene som oppnås. Prisen settes i forhold til kvalitet, og det er avgjørende for prisen hva ulla kan/skal brukes til. En stor andel av den norske ulla blir eksportert, og er etterspurt for de kvalitetene den oppnår. Det er de fineste kvalitetene som er mest verdifulle. Den norske ulla er relativt grov, og oppnår derfor ikke de høyeste prisene i markedet. I 2014 ble det eksportert 3,8 mill. kg ull til en gjennomsnittspris på 12,85 kroner per kg ull. Gjennomsnitteksportprisen de siste fem årene har vært 10,70 kroner per kg ull. Vi anslår at bare 15-20 prosent av den norske ulla blir brukt av norske ullvarefabrikker. Det er potensiale til å øke denne andelen betydelig, og det er stor interesse for å basere produksjonen på norsk ull.

Tabell 1: Noen nøkkeltall om utviklingen i saueholdet og leveransene av ull

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Ant. foretak	21 528	16 959	14 751	14 591	14 477	14 282	14 242
Ant. vf. sau	1 131 734	1 091 785	1 055 223	1 045 495	1 041 119	1 038 263	1 032 143
Lev. ull, kg	4 957 827	5 076 748	4 346 846	4 157 014	4 071 106	3 977 781	3 902 623
Ull C1, %	32,7	31,6	29,4	28,5	30,3	31,0	29,3
Eksportpris	-	-	6,58 kr	9,33 kr	11,16 kr	10,16 kr	12,83 kr

1.3 Ullhåndtering i Storbritannia

Referansegruppa ytret ønske om at Landbruksdirektoratet skulle innhente informasjon om ull i andre sammenlignbare land. Landbruksdirektoratet erfarer at det ikke eksisterer en felles tilskuddsordning for ull i EU. Vi er heller ikke kjent med at det eksisterer egne tilskuddsordninger for ull i noen av nasjonalstatene i EU. Vi har likevel valgt å gi en kort innføring i hvordan ull blir håndtert i Storbritannia. Storbritannia er en relativt stor aktør på verdensmarkedet, og det kan være interessant å se hvordan de håndterer ull.

Sauebøndene i Storbritannia mottar ikke tilskudd for ull. Fram til 1993 var saueprodusentene garantert en gitt sum per kg ull, men i dag eksisterer det ingen slik garanti. Ulla blir kjøpt av en organisasjon som heter British Wool Marketing Board, som senere selger ulla på auksjon. British Wool Marketing Board er en bondeeid organisasjon som selger ull på vegne av registrerte ullprodusenter, og som skal gi ullprodusentene markedspris for ulla (minus administrative kostnader).

Prisen ullprodusentene får for ulla, varierer avhengig av kvalitet. Ulla blir delt inn i seks ulike hovedkategorier (Fine, Medium, Cross, Lustre, Hill og Mountain). Disse hovedkategoriene deles igjen opp i en rekke ulike priskategorier (8 – 28 priskategorier per hovedkategori). Betalingen saueprodusentene får for ulla tilsvarer gjennomsnittet av den prisen som blir oppnådd på auksjon for hver ullklasse. Alle produsentene får lik pris per ullklasse uavhengig av hvor produsenten er lokalisert, når på året ulla er levert og total mengde levert ull.

I 2014 ble det auksjonert bort i underkant av 29 millioner kg ull. Sauebøndene fikk utbetalt en gjennomsnittlig kilopris på 1,05 pund per kg. I Storbritannia står ull for omtrent like stor verdi som kjøtt i sauenæringen, og har derfor mye større betydning enn i Norge.

2 Forvaltning av tilskudd til norsk ull

Tilskudd til norsk ull reguleres av forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren. Vi vil nedenfor gi en kort innføring i de ulike aktørenes oppgaver og roller i forvaltningen av tilskudd til norsk ull.

2.1 Landbruksdirektoratet fastsetter tilskuddssatser, utbetaler tilskudd og fører kontroll

Partene i jordbruksoppgjøret fastsetter en gjennomsnittlig tilskuddssats for ull. Gjennomsnittssatsen multiplisert med prognosert mengde ull for budsjettåret er total bevilgning for tilskuddet.

Landbruksdirektoratet fastsetter differensierte tilskuddssatser per kg per ullklasse, samt en sats per skinn for pelsskinn, ulne skinn og villsausskinn, ut fra fastsatt gjennomsnittssats i jordbruksavtalen. Satsfastsettingen per ullklasse og per skinn skjer i dialog med næringen. I bevilgningen over jordbruksavtalen er det ikke en egen bevilgning til skinn. Det betyr at gjennomsnittssatsen per kg ull må reduseres for tilskudd til skinn. Landbruksdirektoratet må først fastsette en sats per skinn, prognosere antallet skinn, og utfra dette beregne hvor mye av bevilgningen som vil bli utbetalt til skinn. Beløpet trekkes fra totalbevilgningen, og resten av bevilgningen fordeles i satser per ullklasse. Den gjennomsnittlige satsen som kan utbetales for ull er derfor noe lavere enn den avtalte gjennomsnittssatsen.

Landbruksdirektoratet utbetaler tilskuddet til tilskuddsformidler. Det utbetales et forskuddsbeløp til ullstasjonene hver måned, basert på ullmengden i samme måned året før. Da slipper ullstasjonene å forskuttere tilskuddsmidler til produsentene. Etter hver avsluttet måned rapporterer ullstasjonene til Landbruksdirektoratet både skriftlig og elektronisk (gjennom Leveransedatabasen) antall kg avregnet ull per ullklasse. Landbruksdirektoratet kontrollerer skriftlig søknad mot de elektroniske avregningene, og refunderer tilskudd justert for forskuddsutbetalingene. På tilsvarende måte utbetales tilskudd til skinn til slakteriene. En gang i året blir det justert for kvalitetsavvik for ull og gjort trekk for skinn som ikke kan dokumenteres at er omsatt videre. Når Animalia mottar resultater fra ullprøvene, avgjør feilpoeng om avvikene skal føre til trekk i utbetalt tilskudd. Feil i klassifiseringen kan føre til at det blir betalt ut tilskudd for en bedre klasse, og altså for mye tilskudd. Utbetalt tilskudd til skinn som slakteriene ikke kan dokumentere at er omsatt, blir også trukket. Slike trekk legges inn i Leveransedatabasen for ullstasjonen eller slakteriet det gjelder, en gang i året.

Landbruksdirektoratet har ansvaret for klassifiseringssystemet for norsk ull, Norsk ullstandard. Systemet er utarbeidet i samarbeid med Animalia, Nortura og Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund. I tillegg har Landbruksdirektoratet ansvaret for å godkjenne ullstasjoner, og fastsette rutiner for behandling og emballering av norsk ull.

Landbruksdirektoratet har ansvar for å kontrollere kvaliteten på ulla, omsetningen av skinn og lagertallene for ull. Landbruksdirektoratet kjøper tjenester fra Animalia som gjennomfører kvalitetskontroll av ulla. Avtalen med Animalia reguleres av lov om offentlige anskaffelser, og Landbruksdirektoratet må hvert fjerde år legge kjøpet av disse tjenestene ut på anbud. Etter at Animalia har gjennomført objektiv kvalitetskontroll av ulla, må Landbruksdirektoratet gå gjennom resultatene. De ullstasjonene som har klassifiseringsavvik, får trukket tilbake deler av tilskuddet. Når det gjelder skinn, må Landbruksdirektoratet kontrollere at skinnen det gis tilskudd for er omsatt videre fra slakteri. Slakteriene skal innrapportere skinn som de har solgt hver måned. Etter årets utløp krever Landbruksdirektoratet dokumentasjon på at skinnene er omsatt videre fra slakteriet. Dette skjer i form av kopi av alle fakturaer som inneholder skinn. Landbruksdirektoratet kontrollerer fakturaene manuelt

opp mot registrerte leveranser fra hvert enkelt slakteri. Dersom ikke slakteriene kan dokumentere at skinnen er omsatt, skal Landbruksdirektoratet trekke tilbake utbetalt tilskudd.

Landbruksdirektoratet etterspør og mottar også lagertall og salgstall fra ullstasjonene per år. Mengder avregnet ull hentes fra Leveransedatabasen. På grunnlag av dette beregnes lagerdifferanser per ullkvalitet. Dersom det er betydelig avvik tilskrives Norilia BA/Fatland Ull AS for en forklaring. Landbruksdirektoratet vurderer om det er nødvendig med stedlig kontroll dersom årsaken til avvikene ikke avdekkes.

2.2 Animalias oppgaver og rolle i forvaltningen av tilskuddet

Landbruksdirektoratet kjøper tjenester fra Animalia, og de har en rekke oppgaver knyttet til forvaltningen av tilskuddet til norsk ull som følge av dette. Det dreier seg i hovedsak om kontroll av ulla, opplæring og godkjenning av ullklassifisører, klipping/ullhåndtering, informasjons- og opplysningsarbeid og rådgivning.

Kontroll av kvaliteten på ulla skjer ved uttak av kjerneprøver til analyse. Dette skjer enten ved at en representant fra Animalia v/Fagtjenesten for ull foretar besøkskontroller på ullstasjonene og tar kjerneprøver av pressede ullballer av ulike kvaliteter, eller ved at stasjonsleder ved den enkelte ullstasjon tar kjerneprøver av tilfeldig parti utvalgt av Fagtjenesten for ull. Hver ullstasjon skal gjennomføre kvalitetskontroll minst to ganger per år, fordelt på høst og vår. Frekvensen på kontrollene vil imidlertid variere avhengig av ullstasjonenes omsetning av ull. Ullstasjoner med volum på mer enn 300 tonn per år skal gjennomføre kvalitetskontroll minst tre ganger per år. Prøvene sendes laboratoriet Wool Testing Authority (Europe) Ltd. i Wales til analyse. Resultatene av analysen sendes Fagtjenesten for ull. Resultatene legges inn i system for objekt kvalitetskontroll, og systemet beregner eventuelle feilpoeng. Resultatene sendes deretter til Landbruksdirektoratet.

Animalia både lærer opp og godkjenner ullklassifisører. Animalia godkjenner ullklassifisører etter avholdt praktisk og teoretisk prøve. Annet hvert år skal de også holde kurs for alle godkjente ullklassifisører og kandidater som arbeider ved ullstasjoner i Norge. Videre skal Animalia utarbeide og distribuere undervisningsmateriell/pensum for sertifisering av ullklassifisører. Ved besøkskontroll skal Animalia også drive veiledning av klassifisørene etter behov.

Animalia bistår Landbruksdirektoratet ved behov. I tillegg driver de informasjons- og opplysningsarbeid overfor ullstasjoner, avlslag, skoler og andre som arbeider med ull. De skal også utarbeide og distribuere undervisningsmateriell for klipping og ullhåndtering, samt ha tilgjengelig oppdatert informasjon om norsk ull for salg og distribusjon.

2.3 Ullstasjonene og slakteriene er tilskuddsformidlere på vegne av Landbruksdirektoratet

Ullstasjonene og slakteriene er tilskuddsformidlere på vegne av Landbruksdirektoratet, og betaler ut tilskuddet til produsentene ved avregning av ulla. Ullstasjonene eies av Nortura og Fatland Ull.

Klippet ull blir levert fra produsent eller fra slakteri til ullstasjonene. På ullstasjonen blir ulla klassifisert etter Norsk ullstandard av godkjente klassifisører. Ullstasjonen utbetaler tilskudd til produsent eller slakteri sammen med oppjøret for ulla. Etter hver måned må ullstasjonene rapportere antall kg ull per ullklasse til Landbruksdirektoratet.

Dersom en sau blir levert uklippet til slakteriet, vil enten slakteriet klippe sauen før slakting eller slakte den med ulla på. Når sauen blir klippet på slakteriet, er det to alternativer for hvordan ulla blir vurdert. På noen slakterier er det klassifisør til stede som klassifiserer ulla direkte. På andre slakterier blir ulla lagt i sekker og levert til en ullstasjon for klassifisering. I de tilfeller der ulla blir lagt i sekker og videresendt til ullstasjon, får produsenten et skjønnsbasert oppgjør for ulla for hele flokken. Slakteriet mottar deretter oppgjør fra ullstasjonene, men dette oppgjøret blir ikke videreformidlet til produsent. I de tilfeller det er klassifisør til stede, får produsenten oppgjør ved levering direkte til ullstasjon. Dersom sauen blir slaktet uklippet, får produsentene oppgjør for skinnet.

Opgjøret fra ullstasjon til produsent beregnes på følgende måte:

Tilskudd til ull
 - arbeidskostnader mv. på ullstasjonen
 + salgspris
 - salgskostnader
 = oppgjør til produsent

For de ullkvaliteter som oppnår best pris på det internasjonale markedet, er salgsprisen større enn kostnadene, og oppgjøret til produsenten blir større enn tilskuddet. For andre ullkvaliteter kan kostnadene være større enn salgsprisen, og oppgjøret til produsenten blir mindre enn tilskuddet. I praksis betyr dette at deler av tilskuddet ikke videreformidles til produsenten, men benyttes av ullstasjonene for å dekke kostnadene til mottak, klassifisering og videresalg av ulla.

2.4 Forvaltningskostnader

Landbruksdirektoratet har forsøkt å anslå kostnadene ved de forvaltningsaktivitetene som er beskrevet ovenfor. Vi har lagt til grunn at et årsverk inkludert sosiale kostnader tilsvarer 800 000 kroner.

Landbruksdirektoratets ressursbruk dreier seg i all hovedsak om personalressurser og dataressurser knyttet til fagsystem for utbetalingen av pristilskuddet. Vi anslår at dette tilsvarer en ressursbruk tilsvarende ett årsverk. Norilia og Fatland rapporterer om en relativ beskjeden ressursbruk knyttet til sin rolle som tilskuddsformidler, og det er anslått at de bruker om lag fire ukeverk per år på aktiviteter knyttet til selve tilskuddsformidlingen. Landbruksdirektoratet kjøper tjenester fra Animalia, noe som medfører at Animalia har en rekke oppgaver knyttet til tilskuddet til norsk ull. I den gjeldende avtalen mellom Landbruksdirektoratet og Animalia er den årlige kostnaden 1,6 millioner kroner.

Landbruksdirektoratet anslår at det totalt sett går med om lag 2,4 millioner kroner på å forvalte dette tilskuddet. Dette tilsvarer ca. 2 prosent av bevilgningen på 126 millioner kroner.

Landbruksdirektoratet vurderer forvaltningen av ordningen til å være kostnadseffektiv.

2.5 Deler av forvaltningspraksisen har ikke hjemmel i forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren

I kapittel 2.3 kommer det frem at enkelte produsenter får et skjønsmessig fastsatt oppgjør for ulla til hele flokken, dersom sauen blir klippet på slakteriet uten at det er klassifisør til stede. I disse tilfellene mottar slakteriene oppgjør fra ullstasjonene etter klassifisering, uten at produsentens oppgjør blir korrigert. Etter Landbruksdirektoratets vurdering vil en slik praksis gjøre det vanskelig å sørge for at det blir utbetalt korrekt tilskudd. Vi kan heller ikke se at denne praksisen har hjemmel. For slakteriene

som praktiserer denne måten å utbetale tilskudd på, er det kostnadsbesparende, men utbetalingen av tilskuddet er mindre presis enn hvis ulla var klassifisert av godkjent klassifisør.

Landbruksdirektoratet mener at det i disse tilfellene vil være mest hensiktsmessig at produsentene får oppgjør for ulla direkte av ullstasjonene. Dette vil medføre at produsentene vil få oppgjøret noe senere enn hva de får i dag.

3 Tilskuddets måloppnåelse

Formålet med tilskudd til norsk ull er å bidra til å nå målene for inntekts- og produksjonsutvikling i saueholdet som ikke i tilstrekkelig grad kan sikres gjennom markedspris og andre tilskudd. Tilskuddet skal også bidra til bedring av kvaliteten på norsk ull, samt sikre avsetning i markedet for norsk ull av god kvalitet.

Vi vil i det følgende gi en vurdering av tilskuddets betydning for sauebøndernes inntekter, tilskuddets betydning for bedring av kvaliteten på norsk ull og norske skinn, samt tilskuddets betydning for å sikre avsetning i markedet.

3.1 Tilskuddets betydning for inntekts- og produksjonsutvikling i sauenæringen

Vi har beregnet tilskuddets relative betydning for inntektene til saueprodusenter. Dette har vi gjort ved å lage en dekningsbidragskalkyle per vinterfôra sau for en sauebonde lokalisert i arealtilskuddsone 5 og sone 2 for distriktstilskudd kjøtt (området med mest sau). Til grunn for våre beregninger har vi benyttet tallgrunnlag fra *Handbok for driftsplanlegging 2013/2014* utgitt av Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Forutsetningene og kalkylen finnes som vedlegg 1. Beregningen viser et dekningsbidrag per vinterfôra sau på 3 024 kroner. Av dette utgjør tilskudd til norsk ull 208 kroner, eller 6,9 prosent. Legger vi sammen tilskudd og markedspris for ull blir summen 234 kroner, som utgjør 7,7 prosent av dekningsbidraget. Tidligere utgjorde verdien av ulla en større andel av inntektene i saueholdet. Det kan anslås at ullas andel av dekningsbidraget har sunket fra ca. 15 prosent til ca. 7 prosent.

Landbruksdirektoratets beregninger viser altså at tilskuddet til norsk ull utgjør en liten andel av inntektene til saueprodusentene. Tilskuddet bidrar til økte inntekter, men Landbruksdirektoratet vurderer det slik at målet om inntektsutvikling i saueholdet kunne blitt ivaretatt med økte satser for andre tilskudd. Markedspris og andre tilskudd i teorien vil kunne sikre inntektsutvikling i tråd med de til enhver tid gjeldende mål om inntektsutvikling. Dette begrunner vi med at markedspris, grunntilskudd til sau, distriktstilskudd for sau og nødvendige tollsatser i teorien kan gi saueholdet de inntekter Stortinget måtte ønske. Etter vår vurdering ville målene for inntektsutvikling bli like godt ivaretatt dersom tilskudd til norsk ull hadde blitt avvirket og bevilgningen hadde blitt overført til f.eks. grunntilskudd for sauekjøtt. Tilskuddet til norsk ull kan imidlertid bidra til andre viktige mål for saueholdet, noe som vil bli omtalt i kapitlene nedenfor.

3.2 Tilskuddets betydning for å opprettholde og bedre kvaliteten på norsk ull

Kvaliteten på norsk ull har vært relativt stabil de senere årene. Fra 2010 til 2014 sank andelen levert ull for de fire beste kvalitetene (A1, B1, C1 og F1) med 1,6 prosent. Fra toppåret 2012 til 2014 har det vært en nedgang på 3,7 prosent av de fire beste ullkvalitetene, jf. tabell 3. Variasjonene i kvalitet fra år til år kan i noen grad skyldes klimatiske forhold i beitesesongen.

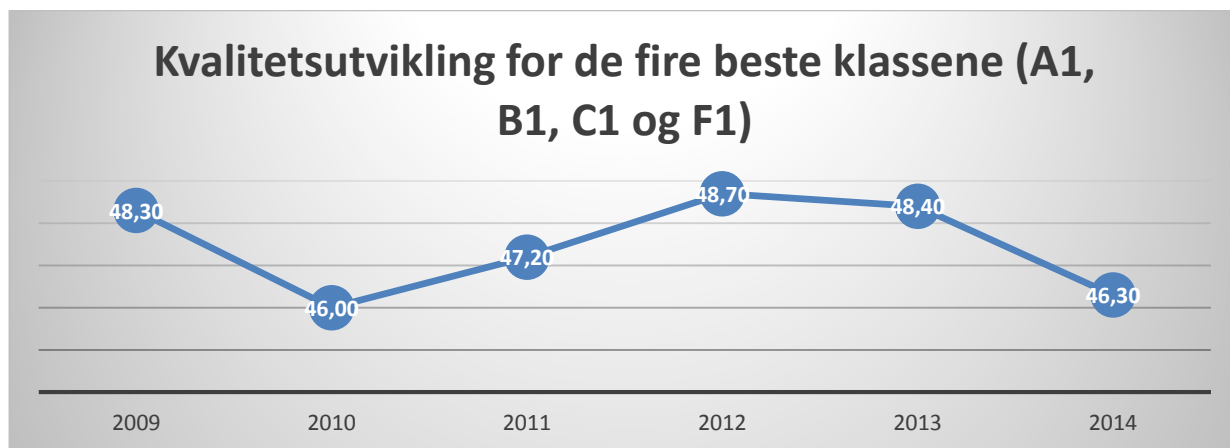
Ullkvaliteten kan i betydelig grad bedres av saueprodusentene selv. På kort sikt kan kvaliteten forbedres gjennom produksjonsopplegg, og gjennom god klipping, sortering og pakking. På lengre sikt kan kvaliteten forbedres gjennom avlsarbeid. Det er derfor grunn til å tro at en differensiert betaling for ull som blir levert til ullstasjonene, gir sauebønderne incentiver til å arbeide for en kvalitetsforbedring av ulla. I et marked vil det alltid være mekanismer som sørger for at den ulla det er mest etterspørsel etter vil gi best betalt, mens ull som det er lite etterspørsel etter vil gi mindre betalt. I teorien vil det

derfor alltid være et incentiv til å arbeide for økt kvalitet på den varen som skal selges, også ull. Sånn sett bør det i utgangspunktet være «unødvendig» med et tilskudd som stimulerer til økt kvalitet. Den norske ulla er etterspurt, men fordi den er relativt grovfibret har den et begrenset bruksområde som ikke gir den beste betalingen.

De siste fem årene har gjennomsnittsprisen på eksportert ull vært 10,70 kroner per kg, og Landbruksdirektoratet har beregnet at sauebonden i snitt får ca. 1,50 kroner per kg ull han leverer til ullstasjonen uten tilskudd. For den beste ulla mottar bonden i overkant av 6 kroner per kg uten tilskudd, mens han i realiteten blir fakturert for å levere dårlig ull. Uten tilskuddet vil betalingen for ulla bli en så liten del av inntektene fra saueholdet, at insentivet til å drive målrettet kvalitetsarbeid på ulla blir tilsidesatt for andre forhold som kan bidra til å øke lønnsomheten. Tilskuddet til ull er derfor en avgjørende komponent for at saueprodusentene ser det som lønnsomt å arbeide for økt ullkvalitet.

Landbruksdirektoratet kan ikke påvise at tilskuddet til norsk ull har bidratt til å øke kvaliteten på norsk ull. For å kunne gjøre det måtte vi ha visst hvordan situasjonen ville ha vært uten tilskuddet. Ullkvaliteten har ikke økt de senere årene, så det er vanskelig å argumentere for at tilskuddet bidrar til å øke kvaliteten. Det kan imidlertid tenkes at ullkvaliteten ville ha vært langt dårligere uten tilskuddet. Ullkvaliteten har holdt seg stabil, til tross for at inntektene fra ull har fått mindre betydning for økonomien i saueholdet de senere årene. Landbruksdirektoratet vurderer det slik at tilskuddet fungerer som et viktig insentiv for sauebønderne til å arbeide for god ullkvalitet. Uten tilskuddet vil betalingen for ulla være så lav, at vi vurderer det som tvilsomt at et målrettet arbeid for god kvalitet vil bli prioritert blant norske sauebønder.

Tabell 3 Kvalitetsutvikling på norsk ull, 2009 - 2014



3.3 Tilskuddets betydning for å sikre avsetning av norsk ull i markedet

Ett av formålene med tilskuddet er å sikre avsetning i markedet for norsk ull av god kvalitet. Den norske ulla oppnår lav pris i markedet, og det eksisterer heller ikke noe tollvern som gir innenlands beskyttelse. Forutsetningen for å omsette norsk ull av god kvalitet i markedet, er at slik ull blir levert til ullstasjonene.

Landbruksdirektoratet vurderer det slik at tilskuddet er viktig for å sikre avsetning av ull i markedet. Betalingen sauebønderne får for ulla er avhengig av tilskuddets størrelse, markedsverdien av norsk ull og ullstasjonenes kostnader ved håndtering av ulla. Landbruksdirektoratet erfarer at ullstasjonenes ullhåndteringskostnader er ca. 9 kroner per kg ull. Dette er marginalt lavere per kg enn den prisen de

får videresolgt den for i markedet. Ullprodusentene mottar en markedspris på anslagsvis 1,50 kroner i snitt per kg ull de leverer, og en stor del av avviket mellom salgspris i markedet og betaling til bonden skyldes ullhånderingskostnader.

Med en så lav betaling som markedet gir for norsk ull, stiller vi oss tvilende til at norske sauebønder vil levere like mye ull som nå, uten at det eksisterer et tilskudd. Dette er i samsvar med en undersøkelse som ble foretatt i 2011 av Landbrukets utredningskontor, der det kommer fram at 18 prosent av respondentene i undersøkelsen vil klippe sauene en gang i året og kaste ulla dersom tilskuddet forsvinner, mens tre prosent svarer at de vil la sauene gå med ulla på¹. Hvis ikke ull fra sau som klippes hjemme leveres til ullstasjonene, blir denne ulla avfall som produsentene må håndtere på gården. Dersom produsentene velger å la være å klippe sauene, vil det være et problem i forhold til dyrevelferd for de fleste sauerasene. De fleste sauerasene skal klippes minst én, men helst to ganger i året. Tradisjonelt er villsau en rase som røyter og dermed ikke trenger klipp, men rasen er nå mye blandet med andre raser, og mange villsau trenger derfor også klipp. Tilskuddet er derfor viktig både av miljøhensyn og i forhold til dyrevelferd. I tillegg er det grunn til å anta at kvaliteten på den ulla som faktisk blir levert til ullstasjonene blir av dårligere kvalitet enn den er i dag dersom tilskuddet avvikles.

3.4 Tilskuddets betydning for bedring av kvaliteten på norske skinn

Tilskudd til pelsskinn, ulne skinn og villsausskinn er en delordning under tilskudd til norsk ull, og i 2014 ble 5,1 millioner kroner av bevilgningen gitt som tilskudd til skinn. Det gis tilskudd per skinn, differensiert avhengig av skintype. For ulne skinn og pelsskinn gis det et tilskudd på 99,60 kroner per skinn, mens det for villsausskinn gis 79,60 kroner per skinn.

Det eksisterer per i dag ikke andre kvalitetskrav for tilskudd til skinn enn at ulla må ha en minimumslengde på 5 cm. Landbruksdirektoratet legger derfor til grunn at målet om bedring på kvaliteten av norske skinn i første rekke skal skje ved at det leveres skinn av de kvalitetene som får mest i tilskudd. Det er imidlertid det motsatte som har skjedd. Fra ullåret 2007/2008 til ullåret 2013/2014 har andelen tilskuddsberettigede skinn av den kvaliteten som får minst i tilskudd økt fra 5,6 prosent til 27,4 prosent.

Landbruksdirektoratet mener det i hovedsak er to årsaker til denne «negative» kvalitetsutviklingen. For det første er det blitt langt flere villsauer de siste årene. Fra 2005 til 2014 økte antall «utegangersau» ved søknad om produksjonstilskudd med ca. 220 prosent. Det er derfor naturlig at det også har vært en stor økning av slike skinn i samme periode. For det andre er det mer lønnsomt for saueprodusentene å levere sau med dårlig ullkvalitet uklippet til slakteriet og få oppgjør for skinn, enn det er å levere ull og få oppgjør for ulla. Tilskuddet på 79,60 kroner per skinn overstiger verdien på ulla, noe som gir saueprodusentene insentiv til å få oppgjør for skinn i stedet for ull. Selv om andelen skinn av «god kvalitet» har falt de siste årene, har det også vært en tallmessig økning av disse skinnene. Landbruksdirektoratet vurderer at tilskuddet, slik det er innrettet i dag, i liten eller ingen grad bidrar til å øke kvaliteten på norske skinn.

Tabell 4 Kvalitetsutvikling for skinn per ullår, prosentandel av hver skintype

Skinntype	2007/08	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/2014
Ulne skinn	46,0	50,2	22,0	21,8	16,9	15,7
Pelsskinn	48,4	44,2	71,6	65,5	66,9	56,9
Villsausskinn	5,6	5,6	6,4	12,8	16,2	27,4

¹ Landbrukets utredningskontor, Fjellhammer og Hillestad (2011), *God drift viktigere enn antall sau?*

3.5 Tilskuddets betydning for å sikre avsetning av skinn i markedet

Selv om tilskuddet i liten eller ingen grad bidrar til å øke kvaliteten på norske skinn, kan det tenkes at tilskuddet bidrar til å sikre avsetning av skinn i markedet. Fatland oppgir at de gir 290 kroner for pelsskinn, 210 kroner for pigmenterte ulne skinn, 160 kroner for hvite ulne skinn og 70 kroner for villsausskinn til sauebøndene. Nortura gir til sammenligning 272 kroner for spælsauskinn, 222 kroner for pigmenterte spælsauskinn og 97 kroner for villsausskinn. Alle prisene er eksklusiv tilskudd og et hygienetrek på 120 kroner.

Slik vi vurderer det, viser denne prislisten at etterspørselen etter pigmenterte ulne skinn og pelsskinn i markedet, gjør det mulig for Fatland og Nortura å betale bøndene mer for skinnet eksklusiv skinntilskudd enn hva bøndene ville fått for en tilsvarende ullmengde inklusiv tilskudd ved et vanlig ulloppgjør. Dette kan tyde på at tilskuddet ikke er nødvendig for å sikre avsetning i markedet for disse skinntypene. Selv uten skinntilskudd vil bønder ha et insentiv til å få oppgjør for pigmenterte ulne skinn og pelsskinn.

For villsausskinn og hvite ulne skinn er situasjonen noe annerledes. Uten skinntilskuddet vil det være mer lønnsomt å levere ferdig klippet ull til ullstasjonene enn å få oppgjør for skinnet. Tilskuddet vil derfor bidra til at slike skinn blir levert.

4 Vurdering av tilskuddets utforming

I dette kapittelet vil vi vurdere tilskuddets utforming. Først vil det kort bli redegjort for hvordan andre pristilskudd med kvalitetsdifferensiering er utformet. Deretter vil vi gi en vurdering av om det er hensiktsmessig å endre dagens tilskuddssystem. Vi vil også gi en vurdering av om skinn bør inngå i tilskuddsgrunnlaget. Til slutt vurderer vi om enkelte av de oppgavene Landbruksdirektoratet har med kvalitetsarbeid for norsk ull heller bør overlates til bransjen.

4.1 Andre pristilskudd med kvalitetsdifferensiering har en annen utforming

Av pristilskuddene over jordbruksavtalen er det i dag tre tilskudd som har en kvalitetsdifferensiering; tilskudd til norsk ull, kvalitetstilskudd til storfekjøttproduksjon og tilskudd til lammeslakt. Utformingen av tilskudd til lammeslakt og kvalitetstilskudd til storfekjøttproduksjon avviker noe fra utformingen av tilskudd til norsk ull.

Kvalitetstilskudd for storfekjøttproduksjon gis til produsent for alt storfeslakt med kvalitet O eller bedre, med unntak av slaktekategorien ku. Satsen for 2015 er 3,70 kroner per kg. I likhet med tilskudd til norsk ull, er det omsetningsleddene som utbetaler tilskuddet til produsentene. Omsetningsleddene søker Landbruksdirektoratet om refusjon for utbetalt tilskudd. Refusjonen blir beregnet ut fra leveransedata som slakteriene sender inn. For at ikke tilskuddsformidlerne skal komme i likviditetskrise, får de største slakteriene et forskudd, slik at de skal ha midler til å utbetale til produsenten. Forskuddet blir beregnet på samme måte som for ull. Mens satsene for tilskudd til norsk ull er differensiert mellom ulike ullklasser, er satsen per kg storfeslakt i kvalitetstilskuddet lik for all storfeslakt med kvalitet O eller bedre. Kvalitetstilskuddet per kg storfeslakt utgjør en mindre del av utbetaling til produsent, og differensieringen mellom klasser er derfor tilstrekkelig insitament til å bedre kvaliteten.

Også lammeslakttilskuddet avviker fra utformingen av tilskudd til norsk ull. Tilskudd til lammeslakt kan gis med lik sats for slakt av lam og kje av kvalitet O eller bedre. Det gis også ett tillegg for økologisk lammeslakt av kvalitet O eller bedre. Fram til 1. januar 2016 utbetales tilskuddet som et produksjonstilskudd etter søknad, med grunnlag i antall solgte dyr til slakteri foregående år. Omsøkt dyretall kontrolleres maskinelt mot leveransedata fra slakteriene. Fra 1. januar 2017 skal tilskuddet utbetales sammen med slakteoppjøret. Tilskuddet vil da bli beregnet ut fra registrert antall leverte lam hos slakteriet, og bli utbetalt løpende sammen med slakterienes oppgjør for mottatt vare fra jordbruksforetakene. 2016 blir et overgangsår i forhold til hvordan tilskuddet utbetales.

Det er særlig ansvaret Landbruksdirektoratet har for å differensiere tilskuddssatsene per kvalitetsklasse, ansvaret for klassifiseringssystemet for norsk ull, Norsk ullstandard, og ansvaret for kontroll av ullkvaliteten som avviker fra forvaltningsmodellen til de andre pristilskuddene. Mens det for kvalitetstilskudd for storfekjøtt og tilskudd for lammeslakt og kjeslakt fastsettes én sats per kg/dyr med kvalitet O eller bedre, differensierer Landbruksdirektoratet satsene etter ullkvalitet for tilskudd til norsk ull. Kvalitetsarbeidet for kjøtt er i sin helhet ivaretatt av bransjen ved Animalia, mens Landbruksdirektoratet har et større ansvar for dette når det gjelder norsk ull.

Animalias kvalitetsarbeid på kjøtt dreier seg om å ha ansvaret for klassifiseringssystemet EUROP, opplæring av klassifiserere og kontroll av klassifiseringsarbeidet. Dette arbeidet blir finansiert med omsetningsavgift.

4.2 Ulike alternativer til dagens tilskuddssystem

Ingen av de andre kvalitetsdifferensierte pristilskuddene har en like stor variasjon i tilskuddssatsene avhengig av kvalitet som tilskudd til norsk ull. De kvalitetsdifferensierte tilskuddene utgjør heller ikke så stor andel av utbetalingen til produsent som tilskuddet til ull. Kjøtt har høy pris og lavt tilskudd per kg, mens ull har lav pris og høyt tilskudd per kg. For tilskudd til norsk ull fastsettes det en gjennomsnittssats i jordbruksavtalen per kg ull for kommende kalenderår, mens Landbruksdirektoratet fastsetter satser for de ulike kvalitetene basert på denne gjennomsnittssatsen. Satsen differensieres i fem ulike satser for de 16 ulike kvalitetene for ull, høye satser for de beste og lave satser for dårlige kvaliteter. Noen klasser har lik sats. Vi vil nedenfor skissere tre alternative tilskuddsregimer i forhold til dagens system. Kriteriene som alternativene blir vurdert etter er: effekt på kvaliteten på norsk ull og avsetning i markedet.

4.2.1 Kvalitetsøkningalternativ 1: øke tilskuddet til de beste kvalitetene og fjerne tilskuddet for de dårlige

Landbruksdirektoratet antar som nevnt i kapittel 3.2 at tilskuddet til norsk ull kan fungere som et insentiv til å levere ull av god kvalitet til ullstasjonene. Gjeldende tilskuddssatser per august 2015 er 44,70 kroner per kg for den beste ulla og 9,50 kroner for ulla av de dårligste kvalitetene. For å ytterligere stimulere til økt kvalitet på norsk ull, kan det være hensiktsmessig at tilskuddet i større grad enn i dag knyttes til klasser med god kvalitet. Det kan da vurderes å avvikle tilskudd til de fem klassene som i dag har den laveste tilskuddssatsen, og i stedet øke tilskuddet for de resterende klassene. De klassene som i dag har den laveste satsen er klasse C2S sort høstull kl.2, klasse G filtret, grov ull, klasse V ull med vegetabilier og klasse H2 og H3 som er frasortert ull. Disse klassene utgjør ca. 20 % av dagens volum av ull, så mengden tilskuddsberettiget ull vil reduseres til ca. 80 % av dagens volum. Verdien av utbetalt tilskudd vil imidlertid bare reduseres med 6 % til 94 % av dagens verdi.

En slik endring vil kunne føre til at produsentene velger å ikke levere ull av de kvalitetene som ikke lenger vil være tilskuddsberettiget. Markedsverdien for denne ulla er så lav at produsentene mest sannsynlig vil få et trekk ved levering av slik ull, hvis tilskuddet for disse klassene blir borte. Dersom produsentene velger å ikke levere slik ull, må produsentene kvitte seg med denne ulla på annet vis.

Produsentene vil samlet sett får like mye i tilskudd med dette alternativet. Bønder som leverer ull av god kvalitet vil kunne få noe større tilskuddsutbetalinger enn i dag, mens bønder som leverer ull av dårlig kvalitet vil få noe mindre. Videre kan man se for seg at ullstasjonenes kostnader knyttet til mottak, klassifisering og omsetning av ull reduseres, dersom denne ulla ikke lenger blir levert. Dette kan i tilfelle føre til noe bedre pris til produsentene.

Bransjen og næringa ønsker ikke å fjerne tilskuddet for de dårligste klassene. Dette begrunnes med at det er et marked for de dårligste klassene til teppeproduksjon, og at den norske ulla er etterspurt på grunn av sine gode egenskaper til dette formålet. Dersom tilskuddet avvikles for disse klassene, ser man for seg at slik ull ikke lenger vil bli levert. Det vil i tilfelle kunne føre til at markedet for norsk ull i utenlandsk teppeproduksjon forsvinner. Det hevdes også at stor differanse i satsene vil kunne føre til at produsentene i mindre grad vil sortere ut ull av dårlig kvalitet, og følgelig forringer kvaliteten på det som leveres til ullstasjonene. Dette vil gi mer arbeid med utsortering. Det vises også til at et slikt forslag kan føre til kun en klipping i året, noe som er uheldig av dyrevelferdsmessige årsaker.

Landbruksdirektoratet er enig med bransjen i at dette forslaget kan føre til et dårligere marked for bruk av norsk ull til utenlandsk teppeproduksjon. Vi vil imidlertid påpeke at markedsprisen for denne ulla er så lav at prisen ullstasjonen får solgt ulla for er mindre enn kostnadene med håndtering av ulla. Det er altså negativ pris på denne ulla, men tilskuddet fører til at produsenten får et positivt oppgjør per kg.

Vi kan imidlertid ikke forstå at en stor differanse i satsene vil føre til at produsentene i mindre grad vil sortere ut ull av dårlig kvalitet. Etter vår vurdering er det bransjens ansvar å gi informasjon om at god sortering vil gi bedre betaling for ulla. Bransjen har anledning til å bruke trekk i utbetalingen for dårlig sortert ull. Videre mener vi at det er produsentenes eget ansvar å opprettholde god dyrevelferd i saueflokken, med eller uten tilskudd.

Gitt at dagens bevilgningen skal videreføres, vil dette alternativet gi mulighet for en satsøkning på det gjenværende volumet innenfor totalrammen. Dersom de klassene som i dag har den laveste tilskuddssatsen ikke lenger blir tilskuddsberettiget frigjør dette 7,2 millioner kroner. Vi kan tenke oss to muligheter for satsøkning på de gjenværende klassene:

1. klassene som får tilskudd skal få en satsøkning som tilsvarer dagens andel av tilskuddet for de ulike klassene, eller
2. de to høyeste satsene slås sammen, og det blir enda sterkere stimulering for de beste kvalitetene.

Vi får følgende satser og fordeling av midler mellom klassene:

Tabell 5 Mulige konsekvenser for tilskuddssatsene med kvalitetsøkningalternativ 1

Ullklasse	Dagens sats, kr/kg	4 satser, lik økning, kr/kg	3 satser, sterk stimulering, kr/kg	Tilskudd med dagens sats	Tilskudd med 4 satser, lik økning	Tilskudd med 3 satser, sterk stimulering
A1	44,70	47,50	50,00	9 864 713	10 482 637	11 034 355
B1	43,00	45,50	50,00	17 386 461	18 397 302	20 216 815
B2	21,00	23,00	20,00	2 287 862	2 505 753	2 178 916
C1	44,70	47,50	50,00	50 871 394	54 057 969	56 903 125
C2	21,00	23,00	20,00	7 923 785	8 678 431	7 546 462
C1S	31,00	32,50	30,00	2 023 283	2 121 184	1 958 016
C2S	9,50	0	0	3 622 627	0	0
F1	43,00	45,50	50,00	3 230 874	3 418 715	3 756 830
F2	21,00	23,00	20,00	2 324 020	2 545 355	2 213 352
F1S	31,00	32,50	30,00	631 225	661 768	610 863
F1P	31,00	32,50	30,00	247 070	259 025	239 100
G	9,50	0	0	784 867	0	0
H1	21,00	23,00	20,00	12 894 708	14 122 775	12 280 674
H2	9,50	0	0	1 383 571	0	0
H3	9,50	0	0	552 597	0	0
V	9,50	0	0	1 294 994	0	0
Sum				117 324 052	117 250 915	118 938 508

- Hvis skinn trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget blir det ytterligere 5,5 mill. kroner å fordele på satsene

Slik vi vurderer det, er dette et alternativ som i større grad vil gi stimulere sauebøndene til å levere ull av god kvalitet. Forvaltningsmessig vil det ikke ha store effekter. Landbruksdirektoratet vil fortsatt måtte differensiere satser avhengig av ullkvalitet, og vi kan ikke se at alternativet bidrar til en vesentlig forenkling av tilskuddsforvaltningen.

4.2.2 Kvalitetsøkningalternativ 2: øke tilskuddet til de beste kvalitetene og redusere tilskuddet på de øvrige klassene

I dette alternativet beholdes satsen på de dårligste kvalitetene av ull. Antall satsnivåer reduseres fra fem til fire, med økte satser for de beste kvalitetene. Klassene med de to høyeste satsene slås sammen,

fordi differansen mellom dem er svært liten. Dette vil gi større utbetaling for ull av god kvalitet, og mindre utbetaling for de dårligere kvalitetene.

Ull klasse	Dagens sats, kr/kg	4 satser, noe sterkere stimulering enn i dag, kr/kg	Tilskudd med dagens sats, kr	Tilskudd med 4 satser, kr
A1	44,70	48,00	9 864 713	10 592 981
B1	43,00	48,00	17 386 461	19 408 142
B2	21,00	18,00	2 287 862	1 961 024
C1	44,70	48,00	50 871 394	54 627 000
C2	21,00	18,00	7 923 785	6 791 816
C1S	31,00	28,00	2 023 283	1 827 482
C2S	9,50	9,00	3 622 627	3 431 963
F1	43,00	48,00	3 230 874	3 606 557
F2	21,00	18,00	2 324 020	1 992 017
F1S	31,00	28,00	631 225	570 139
F1P	31,00	28,00	247 070	223 160
G	9,50	9,00	784 867	743 558
H1	21,00	18,00	12 894 708	11 052 607
H2	9,50	9,00	1 383 571	1 310 752
H3	9,50	9,00	552 597	523 513
V	9,50	9,00	1 294 994	1 226 837
		Sum	117 324 052	119 889 547

- Hvis skinn trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget blir det ytterligere 5,5 mill. kroner å fordele på satsene

Dette alternativet innebærer ingen store endringer, men vil gi noe større insentiv til å levere ull av god kvalitet, samt bedre sortering og ullhåndtering. Siden det videreføres sats for de dårligste kvalitetene, vil utfordringene knyttet til kvalitetsøkningsalternativ 1 ikke lenger gjelde.

4.2.3 Forenklingalternativet: tilskuddet utbetales med én lik sats for all ull over en gitt kvalitet

For å forenkle forvaltningens arbeid med tilskuddet, kan det være hensiktsmessig å utbetale en lik sats for all ull over en gitt kvalitet, f.eks. til alle klasser bortsett fra de som i dag har den laveste tilskuddssatsen. Dette vil medføre at tilskuddssatsen alltid vil være i tråd med satsen som avtales i jordbruksoppjøret, og at denne satsen baseres på prognoser for levert ullmengde. Dette alternativet vil i stor grad tilsvare dagens modellen for kvalitetsdifferensiering i kvalitetstilskuddet for storfe.

En lik sats for all ull over en gitt kvalitet vil stimulere mindre for de beste kvalitetene og mer for de dårligste kvalitetene enn i dagens modell. Årsaken til dette er at tilskuddet utgjør den største delen av utbetalingen for ulla. Gitt at bevilgingen videreføres på dagens nivå, og at de klassene som i dag har en tilskuddssats på 9,50 kroner per kg, ikke lenger vil være tilskuddsberettiget, vil satsen kunne settes til 37,50 kroner per kg. Det vil i tilfelle bety at de klassene som i dag har høyest sats (A1 og C1) får redusert satsen med 7,20 kroner per kg i forhold til i dag. Tilsvarende vil de klassene som i dag har en tilskuddssats på 21 kroner per kg få økt satsen med hele 16,50 kroner per kg.

Tabell 6 Mulige konsekvenser for tilskuddssatsene ved forenklingalternativet

Ullklasse	Dagens sats	Ny sats	Endring
A1	44,70 kr	37,50 kr	- 7,20 kr
B1	43,00 kr	37,50 kr	- 5,50 kr
B2	21,00 kr	37,50 kr	16,50 kr
C1	44,70 kr	37,50 kr	-7,20 kr
C2	21,00 kr	37,50 kr	16,50 kr
C1S	31,00 kr	37,50 kr	6,50 kr
C2S	9,50 kr	0 kr	-9,50 kr
F1	43,00 kr	37,50 kr	-5,50 kr
F2	21,00 kr	37,50 kr	16,50 kr
F1S	43,00 kr	37,50 kr	-5,50 kr
F1P	31,00 kr	37,50 kr	6,50 kr
G	9,50 kr	0 kr	-9,50 kr
H1	21,00 kr	37,50 kr	16,50 kr
H2	9,50 kr	0 kr	-9,50 kr
H3	9,50 kr	0 kr	-9,50 kr
V	9,50 kr	0 kr	-9,50 kr

Dette alternativet, vil i likhet med kvalitetsøkningalternativ 1, innebære at det ikke gis tilskudd for de fem klassene som har dårligst kvalitet. Dette vil kunne føre til at endel ull fra dyr som klippes på gården ikke lenger vil bli levert til ullstasjonene. For dyr som klippes på slakteriet vil all ull bli levert. Alternativet vil gi et kvalitetsstimuli ved produsentene vil unngå å levere ull som ikke er tilskuddsberettiget. Det vil imidlertid ikke lenger være differensiering mellom de tilskuddsberettigede klassene. Dette kan til en viss grad ivaretas av markedet. Men markedsprisen er så liten, at differensieringen vil bli mindre enn med dagens ordning.

Forvaltningsmessig innebærer dette alternativet en forenkling. Landbruksdirektoratet vil ikke lenger måtte differensiere tilskuddet mellom klasser. Landbruksdirektoratet kan kontrollere at tilskuddet blir utbetalt i samsvar med sats og tilskuddsberettiget mengde på samme måte som det gjøres for kjøtt, dvs. ved å kontrollere maskinell mot skriftlig søknad om tilskudd. Årlig kontroll av lagerdifferanser blir ikke nødvendig, fordi all ull har samme tilskuddssats.

4.2.4 Satsene bør fastsettes i jordbruksavtalen

For alle de tre alternativene over, bør det fastsettes reelle tilskuddssatser i jordbruksavtalen. Dersom jordbruksavtalepartene skal fastsette reelle tilskuddssatser i jordbruksavtalen, vil det være nødvendig at tilskuddet til skinn avvikles eller gis som egen bevilgning. Vi viser i den forbindelse til vår vurdering av om skinn bør inngå i tilskuddsgrunnlaget i kapittel 4.3.

Forvaltningsmessig vil det være en forenkling at jordbruksavtalepartene fastsetter reelle satser i jordbruksavtalen. Reelle tilskuddssatser i jordbruksavtalen vil bety at Landbruksdirektoratet ikke vil måtte følge opp om den gjennomsnittlige utbetalingen av tilskuddssatsen er i tråd med satsen som er avtalt i jordbruksoppgjøret. Dette er et relativt utfordrende arbeid for Landbruksdirektoratet i dag, og det er vanskelig å «treffe» den gjennomsnittlige satsen. Hvis satsene blir fastsatt i jordbruksavtalen, vil dette sikre at avtalt sats blir utbetalt.

4.2.5 Landbruksdirektoratet anbefaler kvalitetsøkingsalternativ 1

Landbruksdirektoratet anbefaler en endring i tilskuddssystemet som innebærer at partene i jordbruksoppkjøret fastsetter tre reelle tilskuddssatser fordelt på de 11 beste ullklassene i Norsk ullstandard. Anbefalingen forutsetter at tilskuddet til skinn opphører eller blir gitt som egen bevilgning. Se en egen vurdering av dette i kapittel 4.3.

Slik vi vurderer det, er det mest hensiktsmessig at partene i jordbruksoppkjøret fastsetter tilskuddssatsene i jordbruksavtalen i fremtiden i stedet for en gjennomsnittssats. Dagens ordning der avtalepartene fastsetter en gjennomsnittlig tilskuddssats for alle ullkvalitetene, og som ikke tar hensyn til at deler av bevilgningen skal gå til skinn, oppleves som lite tilfredsstillende. Dette begrunnes med at det er utfordrende å utbetale tilskudd i tråd med den gjennomsnittlige tilskuddssatsen fastsatt i jordbruksoppkjøret som følge av variasjoner i kvalitetssammensetning for ull fra år til år, og hvor mange skinn som leveres for videre omsetning. En slik løsning vil sikre at det utbetales tilskudd i tråd med satsene i jordbruksavtalen.

Landbruksdirektoratet er også av den oppfatning av at det ikke er ønskelig å gi tilskudd til de dårligste ullkvalitetene. Dette begrunner vi med at målet om økt ullkvalitet best ivaretas ved at tilskuddsmidlene brukes til å gi sauebøndene insentiv til å levere ull av god kvalitet. Allerede i dag finnes det et slikt insentiv gjennom differensierte tilskuddssatser, men dette insentivet vil styrkes dersom man øker satsene for de gode kvalitetene og avviker tilskuddet for de dårligste klassene. Det vil være i produsentenes egen interesse å sortere ull utfra de retningslinjene bransjen krever, slik at de oppnår best mulig betaling for ulla.

Vi mener også at tilskuddets legitimitet vil øke dersom det gis tilskudd for å levere ull som har en reell verdi i markedet. Markedsprisen for de fem dårligste ullkvalitetene er i dag så lav at ullstasjonenes ullhåndteringskostnader overstiger markedsprisen. Dette fører til at ullstasjonene i dag beholder noe av tilskuddsmidlene til å dekke egne kostnader, i stedet for at tilskuddet går direkte til produsent. Det er for eksempel slik at selv om tilskuddssatsen for ullklasse H3 er 9,50 kroner, så mottar bøndene kun 7,50/5,00 (Fatland/Norilia) kroner for den ulla. Det kan stilles spørsmål ved om staten gjennom et tilskudd skal gi insentiv til å levere ull av en kvalitet der kostnadene ved omsetningen er større enn prisen som oppnås i markedet.

Landbruksdirektoratet har forståelse for at næringa og bransjen ikke ønsker å fjerne tilskuddet for de dårligste klassene da dette kan føre til at det blir levert mindre ull av disse kvalitetsklassene, noe som igjen kan gi utfordringer knyttet til å levere norsk ull til utenlandsk teppeproduksjon. Vi er imidlertid av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å gi tilskudd til en vare som har så lav pris i markedet at produsentene i realiteten blir fakturert for å levere den.

Utfra de opplysningene Landbruksdirektoratet har i dag, er vi usikre på konsekvensene for bransjen hvis tilskuddet for de fem dårligste klassene av ull fjernes. Vi har ikke innsikt i den forretningsmessige delen av ullomsetningen, og ser ikke bort fra at det kan være uheldige konsekvenser av å fjerne tilskuddet på de fem dårligste klassene hvis det fører til at mindre ull blir levert til ullstasjonene. Men pristilskuddet til ull er et tilskudd som skal utbetales til produsentene, og skal i utgangspunktet ikke bidra til å dekke kostnader ved ullstasjonene.

4.3 Vurdering av om skinn skal inngå i tilskuddsgrunlaget

Antallet tilskuddsberettigede skinn har økt fra 24 251 skinn i 2001/02 til 53 878 i 2013/14, noe som tilsvarer en økning på ca. 120 prosent. Tilskuddsutbetalingene har til sammenligning økt fra 1,5 mill. kroner til 5,1 mill. kroner i samme tidsperiode. Økningen i antallet skinn som omsettes, skyldes særlig flere pelsskinn og villsausskinn enn tidligere. Pelsskinn er svært etterspurt i markedet, og oppnår gode priser. Den økende andelen av bevilgningen som går til skinn fører til at det gis mindre tilskudd per kg ull som leveres på ullstasjonene. Landbruksdirektoratet ser det derfor som nødvendig å vurdere om det fortsatt er nødvendig å stimulere til avsetning av skinn av gode kvaliteter i markedet.

Tabell 8 Utvikling omsatte skinn, 2001/02 – 2013/14

Skinntype	2001/02	2005/06	2009/10	2013/14
Ulne skinn, ant.	11 146	8 902	19 189	8 444
Pelsskinn, ant.	13 105	14 273	16 920	30 670
Villsauskinn, ant.			2 144	14 764
Sum skinn, ant.	24 251	23 175	38 253	53 878
Tilskudd til skinn, kr	1 455 060	972 000	3 807 011	5 070 969
Reduksjon i tilskudd pr. kg ull, kr	0,28	0,19	0,88	1,30

Et av formålene med skinntilskuddet er å sikre avsetning i markedet for skinn av god kvalitet. Ulne skinn og pelsskinn har høyest tilskuddssats, mens villsausskinn har lavest. Landbruksdirektoratet vurderer etterspørselen etter ulne skinn og pelsskinn som god. Fatland oppgir at de gir 290 kroner per pelsskinn, 210 kroner for pigmenterte ulne skinn og 160 kroner for hvite ulne skinn. Nortura gir til sammenligning 272 kroner for spælsauskinn og 222 kroner for pigmenterte spælsauskinn. Dette er eksklusiv tilskudd og hygienetrekke. Dette indikerer at det er lønnsomt for slakteriene å ta vare på skinnene og selge de videre, selv uten tilskudd. I tillegg er det slik at prisen sauebøndene får for disse skinnene fra Nortura og Fatland eksklusiv skinntilskuddet er høyere enn hva de ville fått for en tilsvarende ullmengde inklusiv ulltilskudd. Etter vår vurdering tyder dette på at det ikke er nødvendig å stimulere tilgangen på disse skinntypene med tilskudd. For villsausskinn er situasjonen noe annerledes. Både Nortura og Fatland utbetaler mindre per villsausskinn til sauebøndene enn det som er tilskuddssatsen, altså de beholder en del av tilskuddet selv for å dekke kostnader. Det kan tyde på at det ikke vil være lønnsomt for slakteriene å ta vare på slike skinn uten tilskudd. For å sikre avsetning av alle typer skinn vil det derfor kunne være nødvendig med tilskudd.

Landbruksdirektoratet setter likevel spørsmålsteget ved om det er hensiktsmessig å stimulere til avsetning av villsausskinn. Alt tilskudd som utbetales på bakgrunn av omsatte villsausskinn fører til at det blir gitt mindre tilskudd per kg ull av gode ullkvaliteter levert til ullstasjonene. Hvorvidt det fortsatt skal gis tilskudd til villsausskinn blir derfor på mange måter et spørsmål om hva som er viktigst; sikre avsetning av slike skinn i markedet eller å ytterligere stimulere til økt ullkvalitet.

Landbruksdirektoratet mener at den økte etterspørselen etter skinn tilsier at det er mindre behov for å stimulere til avsetning av norske skinn nå enn tidligere. For pigmenterte ulne skinn og pelssauskinn er prisen i markedet så god at det uansett vil være god økonomi å kreve oppgjør for skinn i stedet for å levere klippet ull. Prisen sauebøndene får for ulla de leverer til ullstasjonene betyr stadig mindre for inntektene i saueholdet. Dette kan etter vår vurdering føre til et mindre insentiv for sauebøndene til å arbeide for god ullkvalitet. Vi mener derfor at det er viktigere at tilskuddssatsene per kg ull for gode ullkvaliteter holdes på et høyt nivå, enn at vi sikrer avsetning av villsausskinn.

Ved en avvikling av tilskudd til skinn vil de produsentene som velger å berede skinn for videre omsetning, tape tilskuddet. Men de får likevel bedre betalt enn å klippe sauen og levere ulla.

Skinntillegget blir betydelig bortsett fra for hvite skinn og villsausskinn. Slik vi vurderer det, vil det fortsatt være mer lønnsomt for sauebøndene å kreve oppgjør for pigmenterte skinn og pelsskinn enn ull, selv uten tilskudd. Gitt at bevilgningen til ull videreføres på samme nivå selv om tilskuddet til skinn avvikles, vil sauebøndene «få igjen» det tapte tilskuddet ved å levere ull til ullstasjonene. Dette avhenger imidlertid av hvilket tilskuddssystem man velger for ull i framtiden. Dersom man går for en løsning der de dårligste ullklassene ikke lenger skal få tilskudd, kan det tenkes at f.eks. enkelte villsaubønder ikke vil få «dekket tapet» ved en avvikling av tilskudd til skinn med økte satser for tilskudd til ull.

Sett i lys av tilskuddsbeløpets størrelse, bruker Landbruksdirektoratet uforholdsmessig mye ressurser på å kontrollere tilskuddet til skinn. Betingelsen for å motta tilskudd er at skinnen er omsatt videre fra slakteriet, eller at det er tatt i retur av produsenten. Kontroll av dokumentasjon gjøres ved at Landbruksdirektoratet etter hvert kalenderår kjører statistikk over hvor mange ulne skinn, pelsskinn og villsausskinn det er utbetalt tilskudd til per slakteri, og ber slakteriene dokumentere videre omsetning av disse. Slakteriene sender så kopi av alle fakturaer som inneholder skinn. Fakturaene blir kontrollert manuelt for hvert slakteri, og ved mangel på dokumentasjon, blir det gjort vedtak om tilbaketrekking av tilskudd.

Samlet sett anbefaler Landbruksdirektoratet at det ikke lenger skal gis tilskudd til skinn. Vi vurderer det slik at det fortsatt vil være lønnsomt å kreve oppgjør for pigmenterte ulne skinn og pelsskinn uten tilskudd, og vi mener det er viktigere å stimulere til økt ullkvalitet gjennom økte tilskuddssatser for ull enn å gi tilskudd til skinn som allerede er lønnsomme uten tilskudd. Vi mener det vil være best at tilgangen på skinn styres av pris og etterspørsel, og ikke gjennom statlige tilskudd.

4.4 Landbruksdirektoratets oppgaver knyttet til kvalitetsarbeid kan overføres til bransjen

Sammenligningen mellom forvaltningssystemet for ull og de andre pristilskuddene viser at Landbruksdirektoratet har flere oppgaver knyttet til forvaltningen av ull enn for f.eks. kjøtt. Dette gjelder særlig differensiering av tilskuddssatser mellom ulike ullkvaliteter, ansvaret for klassifiseringssystemet for norsk ull, ansvaret for kontroll av ullkvaliteten og ansvaret for å fastsette rutiner for behandling og emballering av norsk ull. Vi vil nedenfor vurdere om deler av de «ekstraoppgavene» Landbruksdirektoratet har ved denne tilskuddsordningen kan overføres til bransjen. Landbruksdirektoratets ansvar knyttet til differensiering av tilskuddssatser har vi vurdert i kapittel 4.2.

Landbruksdirektoratet har i dag ansvar for å fastsette Norsk ullstandard. Landbruksdirektoratet har ikke inngående kjennskap til hvordan de ulike kvalitetene best beskrives, og i praksis er det slik at det ikke blir gjort endringer i Norsk ullstandard uten at det blir tatt initiativ fra bransjen. Slik vi vurderer det, er dette en oppgave som ikke «hører hjemme» under oppgaveporteføljen til en tilskuddsforvalter. Landbruksdirektoratet gir et kvalitetsdifferensiert tilskudd per kg ull. Hvordan de ulike klassene defineres, er etter vår vurdering lite relevant for tilskuddsforvaltningen. Bransjen er selv tjent med en velfungerende Norsk ullstandard, og vi vurderer det slik at de er bedre egnet enn Landbruksdirektoratet til å fastsette den. Vi foreslår derfor at Landbruksdirektoratets oppgave knyttet til fastsetting av Norsk ullstandard opphører, og at bransjen selv organiserer arbeidet med å vedlikeholde og revidere denne ved behov. Dette vil innebære at de tilskuddssatsene Landbruksdirektoratet fastsetter vil basere seg på kvalitetsklasser definert av en standard Landbruksdirektoratet ikke kan regulere.

Også Landbruksdirektoratets oppgaver knyttet til fastsetting av rutiner for behandling og emballering av ull fremstår som lite hensiktsmessig. Etter vår vurdering er disse rutinene i utgangspunktet et forhold mellom produsent og ullstasjon, og det er ikke noe tilskuddsforvalter trenger å regulere.

Dersom tilskuddet fortsatt skal være kvalitetsdifferensiert, må imidlertid Landbruksdirektoratet kunne sette krav til ullstasjonene om merking av ferdig klassifisert ull slik at det kan bli utført kontroll av ulla.

Landbruksdirektoratet har også ansvaret for kontroll av om ulla blir klassifisert riktig. Etter vår vurdering er det nødvendig at Landbruksdirektoratet fortsatt har ansvaret for å kontrollere dette så lenge tilskuddet er differensiert mellom ulike klasser. Landbruksdirektoratet kjøper i dag tjenester fra Animalia for å kontrollere dette. Arbeidet er ikke finansiert gjennom tilskuddsordningen til norsk ull, men som en del av driftsbudsjettet til Landbruksdirektoratet.

4.5 Tilskuddet til skinn er utformet i strid med forskrift om pristilskudd i landbruksektoren

I forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren fremgår det av § 2 om grunnvilkår at pristilskudd gis per kilo eller liter vare etter satser fastsatt i eller i medhold av jordbruksavtalen. For tilskudd til skinn gis det ikke tilskudd per kilo eller liter vare, men tilskudd per skinn. Etter vår vurdering er dette i strid med forskriften § 2.

Landbruksdirektoratet har i kapittel 4.3 anbefalt at det ikke lenger skal gis tilskudd til skinn. Dersom det likevel skulle være ønskelig at skinn fortsatt skal inngå i tilskuddsgrunnlaget, vurderer vi det slik at enten forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren eller utformingen av tilskudd til skinn må endres.

5 Landbruksdirektoratets forslag til endringer

I denne rapporten har vi beskrevet forvaltningsregime for tilskuddsordningen, vurdert tilskuddets måloppnåelse, beskrevet og vurdert konsekvenser ved en omlegging av forvaltningsregime og vurdert tilskuddets utforming. På bakgrunn av dette gir Landbruksdirektoratet følgende anbefalinger:

1. Tilskudd til skinn avvikles

Landbruksdirektoratet ser det ikke som hensiktsmessig at skinn inngår i tilskuddsgrunnlaget, og i kapittel 4.3 foreslår vi derfor at tilskuddet avvikles. Dette fordi vi vurderer det slik at det fortsatt vil være mer lønnsomt å kreve oppgjør for pigmenterte ulne skinn og pelsskinn uten tilskudd enn å få oppgjør for tilsvarende mengde ull. Vi mener også det er viktigere å stimulere til økt ullkvalitet gjennom økte tilskuddsatser for ull enn å gi tilskudd for skinn som allerede gir lønnsomhet, og som ikke har særlige kvalitetskrav knytte til seg. Villsauskinn har lavere markedsverdi, og det kan bli lite lønnsomt å levere disse som skinn. Vi mener det imidlertid vil være best at tilgangen på skinn styres av pris og etterspørsel, og ikke gjennom statlige tilskudd.

2. Deler av Landbruksdirektoratets oppgaver overføres til bransjen

Landbruksdirektoratet foreslår at ansvaret for å fastsette norsk ullstandard opphører, og at bransjen selv organiserer arbeidet med å vedlikeholde og revidere denne ved behov. Slik vi vurderer det, er bransjen bedre egnet enn Landbruksdirektoratet til å fastsette Norsk ullstandard, og vi kan heller ikke se at hvordan de ulike klassene defineres er relevant for tilskuddsforvaltningen.

Videre foreslår vi at Landbruksdirektoratets oppgaver knyttet til fastsetting av rutiner for behandling og emballering av ull opphører. Etter vår vurdering er disse rutinene i utgangspunktet et forhold mellom produsent og ullstasjon, og det er ikke noe tilskuddsforvalter trenger å regulere.

3. Avtalepartene fastsetter reelle tilskuddssatser i jordbruksavtalen

I kapittel 4.2.4 anbefaler vi at avtalepartene i fremtiden bør fastsette reelle tilskuddssatser i jordbruksavtalen. Dersom avtalepartene skal kunne fastsette reelle tilskuddssatser er det nødvendig at tilskuddet til skinn avvikles eller gis som en egen bevilgning eller en egen sats. En slik løsning vil etter vår vurdering sørge for at det blir utbetalt tilskudd i tråd med jordbruksavtalens forutsetninger. Den nåværende gjennomsnittssatsen er utfordrende å «treffe» som følge av variasjoner i kvalitetssammensetninger og antall skinn fra år til år.

4. Antallet satser bør reduseres fra fem til tre

Landbruksdirektoratet foreslår at kvalitetsøkningalternativ 1 med tre satser gjennomføres. Reduksjonen i antall satser foreslås gjennomført ved å fjerne tilskuddet for de fem dårligste ullkvalitetene, samtidig som man gir lik sats for de fire beste klassene. Dette vil stimulere til bedre ullhåndtering og ullkvalitet.

5. Oppgjør for ull skal utbetales fra ullstasjonene

Det anbefales at det ikke blir anledning til å utbetale skjønnsmessig fastsatt tilskudd for ull til hele flokken, når sauen klippes på slakteriet uten at det er klassifisert til stede. I slike tilfeller skal ulla sendes til ullstasjon for klassifisering før det kan utbetales oppgjør.

6. Formålet med tilskudd til norsk ull bør endres

Dagens formål om at tilskuddet skal bidra til inntekts- og produksjonsutvikling bør fjernes, fordi bevilgningen like gjerne kunne vært overført til andre tilskudd for å dekke dette formålet. Tilskuddets formål bør i stedet rettes mot bedring av kvaliteten på norsk ull, og å sikre avsetning i markedet for norsk ull av god kvalitet.

Vedlegg 1 Dekningsbidragskalkyle

Beregningene bygger på en rekke forutsetninger. På kostnadssiden legger vi til grunn et fôrforbruk på 390 fôrenheter per vinterfôra sau til en kostnad på 800 kroner, samt 208 kroner i variable utgifter. På inntektssiden forutsetter vi en avdrått på 22 kg lammekjøtt og 8 kg sauekjøtt per vinterfôra sau. Dette tilsvarer en inntekt på 1 290 kroner (21 kr per kg sauekjøtt og 51 kr per kg lammekjøtt). I tillegg legger vi til grunn at hver sau gir 6,6 kg ull med en markedspris på i gjennomsnitt 4 kr per kg ull. Sauebønder mottar også flere typer tilskudd. Tilskudd til norsk ull har en gjennomsnittssats på 31,60 kroner per kg ull, noe som tilsvarer 208 kroner per sau. For sauer over ett år gis det husdyrtilskudd på 1 000 kroner for de første 100 sauene. Vi legger til grunn at arealbehovet per sau er 1,1 dekar (210 kr i arealtilskudd per dekar i sone 5). En sauebonde i sone 2 for distriktstilskudd kjøtt mottar 4,55 kroner per kg kjøtt. I tillegg gis det 500 kroner per slakta lam med kvalitet O eller bedre. Det gis også et beitetilskudd på 59 kroner per sau og et utmarksbeitetilskudd på 141 kroner per sau. Landbruksdirektoratets beregninger viser at dekningsbidraget per sau over 1 år med fôrforbruk på 390 fôrenheter for sauebønder som er lokalisert i sone 5 for arealtilskudd og i sone 2 for distriktstilskudd kjøtt, er på 3 024 kroner. Av dette utgjør tilskudd til norsk ull 208 kroner, eller 6,9 prosent. Legger vi sammen tilskudd og markedspris blir summen 234 kroner, som utgjør 7,7 prosent av dekningsbidraget.

Dekningsbidrag per vinterfôra sau, med fôrforbruk på 390 FEM og avdrått på 30 kg kjøtt

	Inntekter	Utgifter
Førkostnader		800
Andre variable kostnader		208
Produksjonsinntekter per vinterfôra sau ekskl. tilskudd	1290	
Ullpris ekskl. ulltilskudd	26	
Tilskudd til husdyr per sau per år	1000	
Tilskudd til lammeslakt	750	
Kulturlandskapstilskudd	191	
Arealtilskudd	231	
Beitetilskudd	59	
Utmarksbeitetilskudd	141	
Distriktstilskudd kjøtt (30 kg * 4,55 kr)	136	
Tilskudd til norsk ull (31 kr * 6,6 kg)	208	
Sum inntekter/utgifter	4032	1008
Dekningsbidrag	3024	

POSTADRESSE:
Postboks 8140 Dep, 0033 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 24 13 10 00
TELEFAKS: 24 13 10 05
E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

www.landbruksdirektoratet.no