



Riksrevisjonen

## Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket

Dokument 3:12 (2009–2010)



5 664 -577 -7 285 18 4 588 315 6 554 735 394 216 2 577 634 492

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefon: 22 24 20 00  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra  
Bestillinger offentlige publikasjoner  
Telefon: 55 38 66 00  
Telefaks: 55 38 66 01  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Fagbokforlaget AS  
Postboks 6050 Postterminalen  
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-092-0

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

## Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket

---

Dokument 3:12 (2009–2010)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:12 (2009–2010)  
*Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket.*

Riksrevisjonen, 12. august 2010

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Gjennomføring av undersøkelsen</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Oppsummering av funnene</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>16</b>
<b>5</b>	<b>Landbruks- og matdepartementets svar</b>	<b>18</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	<b>23</b>

## **Vedlegg: Rapport**

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>29</b>
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	<b>33</b>
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>37</b>
<b>4</b>	<b>I hvilken grad er status og utvikling i jordbruket i tråd med Stortingets mål om et aktivt, variert og attraktivt jordbruk som leverer mat og fellesgoder i tråd med Stortingets mål?</b>	<b>45</b>
<b>5</b>	<b>I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt styringsansvar?</b>	<b>74</b>
<b>6</b>	<b>I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt ansvar for et hensiktsmessig virkemiddelapparat?</b>	<b>82</b>
<b>7</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>105</b>
	<b>Vedlegg</b>	<b>112</b>





# Landbruks- og matdepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket

### 1 Innledning

Det er et overordnet mål at det norske landbruket skal bidra til samfunnsnytte på kort og lang sikt. Landbruket har en viktig rolle som produsent av både kommersielle produkter og fellesgoder, det vil si goder utover de som kan selges i et marked. I tillegg til å produsere mat skal landbruket ivareta viktige samfunnsmessige hensyn som levende bygder, kulturarv, biologisk mangfold, kulturlandskap og langsiktig matsikkerhet. Et aktivt, variert og attraktivt landbruk over hele landet er et viktig grunnlag for å kunne ivareta disse sentrale samfunnsoppgavene på en god måte. Dette kommer blant annet fram i St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* og ved behandlingen av denne meldingen, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

Primærproduksjonen i jordbruket har en spesielt viktig rolle når det gjelder å ivareta samfunnsmessige hensyn, og denne delen av landbruket mottar derfor hovedtyngden av de økonomiske overføringene fra staten. Det bevilges årlig om lag 14 mrd. kroner til landbruket, og av dette kanaliseres om lag 12 mrd. kroner over jordbruksavtalen. Avtalen og de midlene som kanaliseres her, skal bidra til å oppfylle mål og retningslinjer som er trukket opp for landbrukspolitikken.

Stortinget har stilt krav overfor forvaltningen om mål- og resultatstyring som styringsform. Dette innebærer blant annet at Landbruks- og matdepartementet har ansvar for å utvikle resultatindikatorer og resultatkrav som grunnlag for styring og resultatmåling, sikre tilstrekkelig styringsinformasjon om hvordan måloppnåelsen og resultatene er, vurdert ut fra de mål og resultatkrav som er fastsatt, og sikre at vesentlige avvik forebygges og eventuelt avdekkes og korrigeres. Videre skal departementet sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppfylles, og at ressursbruken er effektiv, noe som innebærer et ansvar for å utforme hensiktsmessige virkemidler som bidrar til god måloppnåelse. Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000), sa næringskomiteen seg enig i at det var behov for å forenkle virkemiddelsystemet, slik meldingen hadde påpekt. Komiteen forutsatte at dette følges opp i de årlige forhandlingene om

jordbruksavtalen. Videre uttalte et flertall i komiteen at en hovedutfordring i framtiden blir å utforme de økonomiske virkemidler slik at samfunnsmålene oppnås på en mest mulig effektiv måte.

Målet for undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Landbruks- og matdepartementets styring og forvaltning bidrar til et aktivt, variert og attraktivt jordbruk over hele landet som leverer mat og fellesgoder i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Følgende problemstillinger er undersøkt:

- I hvilken grad er status og utvikling i jordbruket i tråd med Stortingets mål om et aktivt, variert og attraktivt jordbruk over hele landet som leverer mat og fellesgoder?
- I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt styringsansvar slik at Stortingets mål om et aktivt, variert og attraktivt jordbruk over hele landet som leverer mat og fellesgoder, kan nås?
- I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt ansvar for et hensiktsmessig virkemiddelapparat?

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Et rapportutkast ble forelagt Landbruks- og matdepartementet i brev av 9. april 2010. Departementet har i brev av 4. mai 2010 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

### 2 Gjennomføring av undersøkelsen

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved hjelp av dokumentgjennomgang, innhenting av statistiske data, intervjuer, spørreundersøkelser, møter og skriftlige spørsmålslistor. Data-innsamlingen er gjort i perioden fra desember 2008 til desember 2009.

Det er foretatt en gjennomgang av aktuelle stortingsdokumenter med tilhørende innstillinger fra Stortinget for å identifisere relevante mål på området, styringssignaler om virkemiddelbruk og informasjon som er rapportert inn til Stortinget. Vurderingene av departementets

system for mål- og resultatstyring baserer seg hovedsakelig på en gjennomgang av tildelingsbrev, embetsoppdrag, møtereferater og årsrapporter.

Det er innhentet statistiske data fra Statistisk sentralbyrå (SSB), Budsjettnemnda for jordbruket (BFJ) og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) om status og utvikling i jordbruket blant annet når det gjelder antall jordbruksbedrifter, ulike produksjonsformer, inntekt, produktivitet, bosetting på landbrukseiendommer og arbeidsinnsats. Informasjonen om status og utvikling for jordbrukets areal- og landskapsressurser er i hovedsak hentet inn gjennom SSBs rapportserie *Jordbruk og miljø* og fra en egen datasammenstilling som Norsk institutt for skog og landskap har gjort på oppdrag fra Riksrevisjonen.

Det er gjennomført intervjuer med landbruksforvaltningen på ulike nivåer: Landbruks- og matdepartementet, Statens landbruksforvaltning og fire fylkeslandbruksdirektører. Det er i tillegg gjennomført intervjuer med Miljøverndepartementet, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (heretter omtalt som næringsorganisasjonene), Statistisk sentralbyrå, Norsk institutt for skog og landskap og Bioforsk. Verifiserte referater fra disse intervjuene er en del av faktagrunnlaget. I tillegg er det innhentet data gjennom en spørreliste til Landbruks- og matdepartementet.

Det er gjennomført spørreundersøkelser til fylkesmannens landbruksavdelinger og den kommunale jordbruksforvaltningen for å innhente aktørenes vurderinger av måloppnåelse regionalt og lokalt, virkemiddelutforming og virkemiddelbruk og sentrale myndigheters formidling og innhenting av informasjon. Det er i tillegg gjennomført spørreundersøkelser til et utvalg landbruksforetak.<sup>1</sup> De belyser rekrutteringen og gårdbrukeres opplevelse av hvor attraktiv næringen er, og dessuten søkes vurdering av tilskuddssystemets brukervennlighet og av tilgangen på informasjon fra kommunene. Disse dataene er supplert med Bygdeforsknings undersøkelser *Trender i norsk landbruk* 2002, 2004, 2006 og 2008.

1) En undersøkelse til landbruksforetak i drift og én undersøkelse til foretak som ikke lenger er i drift.

### 3 Oppsummering av funnene

#### 3.1 Risiko for ikke å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet

Stortinget har lagt vekt på å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet som et viktig grunnlag for å kunne ivareta sentrale samfunnsoppgaver på en god måte, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000). Ifølge næringskomiteen er det ønskelig å videreføre et desentralisert jordbruk med en variert bruksstruktur som alternativ til en mer industribasert næring. Samtidig gir et flertall i komiteen sin tilslutning til at det er behov for en moderat utvikling i retning av større driftsenheter for å sikre en tilfredsstillende utvikling i inntekter, kostnadsnivå og konkurransevne.

Undersøkelsen viser at det har vært en markert reduksjon i antall jordbruksbedrifter siden 1999, og at antallet nedleggelse har tiltatt sammenlignet med forrige tiårsperiode. Nedleggelsene skjer i hovedsak for jordbruksbedrifter under 200 dekar, og om lag to tredeler av alle nedleggelse har vært blant bedrifter under 100 dekar. Antall jordbruksbedrifter over 300 dekar har samtidig økt. Utviklingen har ført til en økende konsentrasjon av jordbruksbedrifter i Rogaland, på Østlandet og i Nord-Trøndelag. Samtidig har det blitt relativt færre bedrifter i Nord-Norge, i Agder-fylkene og på Vestlandet med unntak av Rogaland. Dette er en fortsettelse av trenden fra tidligere perioder.

I jordbruket har kostnadene per produsert enhet, målt i faste priser, gått kraftig ned i perioden fra 1990 til 2008. Dette skyldes i første rekke at arbeidsinnsatsen og kapitalinnsatsen har blitt redusert, samtidig som produksjonsvolumet har vært nokså stabilt. I perioden 1990–1999 økte arbeidsproduktiviteten med gjennomsnittlig 2,7 prosent per år, mens den økte med 4,9 prosent i perioden 1999–2008. For kapitalproduktiviteten var de tilsvarende tallene 2,8 og 1,6 prosent.

Av de jordbruksbedriftene som ble lagt ned i perioden 1999–2009, hadde ni av ti husdyr. Det har særlig vært stor nedgang i antall bedrifter med melkeproduksjon, der antallet bedrifter har blitt tilnærmet halvert de siste ti årene. Landbruks- og matdepartementet opplyser imidlertid at melkeproduksjonen er opprettholdt i samtlige fylker, noe som ifølge departementet skyldes kvoteordningen for melk kombinert med de økonomiske virkemidlene.

Undersøkelsen viser at antall dyr i den grovfôrbaserte husdyrproduksjonen har gått ned, noe som særlig skyldes en betydelig reduksjon i antall storfe. Samtidig har det vært en økning i antall dyr i de kraftfôrbaserte husdyrproduksjonene fjørfe, svin og egg. De grovfôrbaserte produksjonsformene er viktige for produksjonen av fellesgoder som ivaretagelse av kulturlandskapet og bo- og sysselsetting i distriktene og får derfor betydelig mer støtte over statsbudsjettet.<sup>2</sup>

Per 1. januar 2009 er andelen av økologisk husdyrhold slik: storfe 2,4 prosent, sau 4,4 prosent, slaktegris 0,3 prosent og verpehøns 4,4 prosent. Andelen økologisk drevet areal har økt fra 1,5 prosent i 1999 til 4,3 prosent i 2009. Det var størst vekst i perioden 2002–2004, deretter har veksten flatet ut. Per i dag er man derfor langt unna målet om 15 prosent økologisk husdyrhold og 15 prosent økologisk jordbruksareal innen 2015 – som er landbruksforvaltningens operasjonalisering av Stortingets mål om 15 prosent økologisk produksjon innen 2015.

Stortinget mener at det er en forutsetning å ha livskraftige driftsenheter, attraktive arbeidsplasser og god rekruttering for å nå de landbrukspolitiske målene, blant annet det som gjelder landbrukets bidrag til bosetting og sysselsetting i distriktene. Dette krever en inntektsutvikling på lik linje med andre grupper i samfunnet og gode velferdsordninger som gir muligheter til fritid og ferie og gir sikkerhet ved sykdom.<sup>3</sup>

Inntektsutviklingen i jordbruket har i siste tiårsperiode vært noe svakere enn for lønnstakere. Inntekten i jordbruket økte fra 1999 til 2009 med i underkant av 50 prosent mot 57 prosent i samme periode for alle lønnstakere. Det er imidlertid betydelige inntektsforskjeller mellom fylker, typer produksjoner og størrelser på jordbruksbedrifter. Svine- og fjørfeproduksjon gir for eksempel en betydelig høyere inntekt enn den grovfôrbaserte husdyrproduksjonen. Videre er inntekten lavere per årsverk for jordbruksbedrifter mellom 50 og 200 dekar enn for bedrifter over 200 dekar. Den gjennomsnittlige næringsinntekten per jordbruksbedrift varierer også betydelig mellom fylkene, fra om lag 90 000 kroner i Telemark og Hordaland til rundt 200 000 kroner i Rogaland og Nord-Trøndelag.

Spørreundersøkelsen til landbruksforetakene viser videre at det er ulike syn på om driften vil opprettholdes på lengre sikt. Et knapt flertall på 53 prosent tror at noen kommer til å drive jordbruksproduksjonen videre på deres eget bruk, mens 47 prosent ikke tror eller er usikre på videre drift. Gårdbrukernes tro på at noen kommer til å overta jordbruksproduksjonen varierer mellom fylker, typer produksjoner og størrelsen på gårdsbruket. Framtidstroen er minst i fylkene Sogn og Fjordane, Troms og Møre og Romsdal. Videre er troen på framtidig drift minst i små jordbruksbedrifter og blant de som driver med grovfôrbasert produksjon. De som driver med svin, fjørfe eller korn- og oljevekster, er mest positive. I spørreundersøkelsen til landbruksforetakene som har lagt ned driften<sup>4</sup>, oppgis dårlig lønnsomhet som den viktigste grunnen til nedleggelse, etterfulgt av behovet for store investeringer og ubekvem arbeidstid/lite fritid.

Når det gjelder sosiale vilkår, viser spørreundersøkelsen til landbruksforetakene at 44 prosent av dem er helt eller delvis enig i at det er vanskelig å skaffe avløser når en skal ha fri. Muligheten for avløsning ved sykdom og ferie er viktig for å sikre sosiale vilkår i jordbruket på linje med andre grupper i samfunnet. Gjennomsnittsalderen blant gårdbrukere har økt fra 48 til 50 år i perioden 1999–2009. Reduksjonen i gruppen av gårdbrukere under 40 år har vært relativt større enn for andre aldersgrupper. Gjennomsnittsalderen er økende jo mindre areal det er på jordbruksbedriften.

Samlet sett viser dette at det er risiko for at utviklingen ikke går i retning av å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet. Det synes blant annet å være risiko knyttet til en vedvarende markert nedgang blant de minste jordbruksbedriftene over hele landet, og spesielt blant bedrifter på Vestlandet, i Nord-Norge og i Agder. Det er også indikasjoner på at jordbruket innen enkelte produksjonsformer ikke er tilstrekkelig attraktivt til at rekrutteringen sikres i et langsiktig perspektiv.

### 3.2 Matproduksjonen innenfor målet

Stortinget har satt som mål å opprettholde den nasjonale matproduksjonen for å sikre langsiktig forsyningssikkerhet, bevare produksjonsgrunnlaget, dekke etterspørselen etter varer det er naturlig grunnlag for å produsere i Norge, og sikre forbrukerne en stabil og god matforsyning, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

2) Senter for matpolitikk og marked / Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, 2006.

3) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

4) Av et utvalg på 1 167 svarte 562, det vil si 48,2 prosent.

Jordbrukets andel av produksjonen av de matvarene som forbrukes i Norge, har økt fra 43 prosent i 1999 til 49 prosent i 2008 målt i kalorier. Målet om å opprettholde den nasjonale matproduksjonen er slik sett nådd ut ifra jordbrukets andel av produksjonen av de matvarene som forbrukes i Norge, regnet på energibasis. Produksjonen av melk og korn har flatet ut, mens totalproduksjonen av kjøtt har steget med om lag 17 prosent i perioden 1999–2009. Økningen har funnet sted innenfor kraftfôrbasert produksjon som fjørfe- og svineproduksjon, mens produksjonen av storfekjøtt er redusert med 13 prosent og produksjonen av sauekjøtt har holdt seg forholdsvis stabil. I de siste årene har importen av råvarer og kraftfôr til husdyrproduksjon og importen av kjøttprodukter økt.

Landbruks- og matdepartementet viser til at produksjonsmålet er å dekke den norske etterspørselen av de jordbruksprodukter vi har naturlig forhold for å produsere i Norge, og understreker at svinekjøtt og fjørfekjøtt er omfattet av denne definisjonen.

Landbruks- og matdepartementet viser videre til at produksjonen skal tilpasses markedet for å oppfylle målet om nasjonal produksjon av de viktigste landbruksproduktene vi har forutsetninger for å produsere selv. Departementet framhever at det ikke er mulig å tilpasse produksjonen til store kortsiktige variasjoner i etterspørsel og andre rammebetingelser, og at de grovfôrbaserte husdyrproduksjonene også er avhengig av kraftfôr. Departementet peker på at dagens underdekning av norsk fôrkorn skyldes både det at kornarealet er redusert, og at kjøttforbruket har økt.

### **3.3 Varierende grad av måloppnåelse for produksjonen av fellesgoder**

Jordbruket skal bidra til produksjon av fellesgoder som bo- og sysselsetting i distriktene og ivaretagelse av verdifulle jordressurser og kulturlandskap, og skal også hindre forurensning til jord og vann. Undersøkelsen viser at jordbrukets produksjon av fellesgoder og ivaretagelse av miljøhensyn for flere områder ikke er i samsvar med mål for området.

Landbruks- og matdepartementet er enig i at det er utfordringer på enkelte områder når det gjelder produksjon av fellesgoder og det å ivareta miljøhensyn, og at det ikke nødvendigvis er full måloppnåelse.

### **Sysselsetting og bosetting**

Det er et mål at jordbruket skal bidra til bosetting og sysselsetting over hele landet og særlig i distriktene, bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og ta vare på og videreutvikle det nordnorske landbruket.<sup>5</sup> Utviklingen i jordbruket de siste ti årene ser ut til å ha ført til at jordbruket på deler av Vestlandet, i Nord-Norge, i Agder-fylkene og i Telemark er særlig utsatt, blant annet når det gjelder nedleggelse av gårdsbruk, framtidstro blant gårdbrukere, andel leiejord og landbruks-eiendommer med boligbygg uten fast bosetting.

Den relative fordelingen av jordbruksbedrifter mellom distriktpolitiske virkeområder har holdt seg stabil i siste tiårsperiode, men utfordringene som knytter seg til nedleggelse av bedrifter, oppleves som større i de mest sårbare sonene (sone III og IV). Det er også i disse sonene at den relative nedgangen i registrert arbeidsinnsats i jordbruket har vært størst i perioden.

Når det gjelder målet om at jordbruket skal bidra til å opprettholde bosettingen i distriktene, er utfordringene særlig store i de tre nordligste fylkene, i enkelte kommuner på Mørkekysten, Sogn og Fjordane, Hordaland, Agder-fylkene og Hedmark. Størst relativ økning i andel ubebodde landbrukseiendommer med boligbygg har det i perioden 2000–2008 vært i de tre nordligste fylkene, fulgt av Sogn og Fjordane, Hordaland og Møre og Romsdal. Videre er andelen av slike eiendommer størst i de distriktssonene som er mest utsatte når det gjelder næringsvirksomhet, og økningen har også vært størst i disse sonene i perioden 2000–2008.

### **Ivaretagelse av verdifulle jordressurser**

Sett i forhold til nedgangen i antall jordbruksbedrifter har det totale jordbruksarealet som er i drift, holdt seg relativt stabilt i perioden 1999–2000. Arealene er imidlertid under hardt press for nedbygging, og det skjer en stadig omdisponering av dyrket jord. Undersøkelsen viser at man er langt unna målet om å halvere den årlige omdisponeringen av verdifulle jordbruksarealer innen 2010. I 2009 ble det omdisponert 8 100 dekar dyrket jord, noe som innebærer at omdisponeringen må reduseres med 30 prosent i 2010 dersom jordvernmålet skal nås. Tallene for omdisponering av dyrket jord over de siste fem årene viser imidlertid ingen nedadgående trend.

Det skjer en kontinuerlig forringelse av kvaliteten på jordbruksareal i drift når de beste

5) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

jordbruksarealene bygges ned. Samtidig tas det i bruk arealer som anses som mindre gode i jordbruksammenheng, gjennom nydyrking og rydding av innmarksbeite. Andelen leid jordbruksareal har i siste tiårsperiode økt fra 31 prosent til 40 prosent. En økende andel leiejord medfører risiko for at kvaliteten på jordbruksarealene reduseres som følge av dårligere skjøtsel og økt gjengroing, og at tungt drevne arealer i praksis kan gå ut av drift.

Sett fra et selvforsyningsperspektiv understreker Landbruks- og matdepartementet at produksjonen per dekar er økende, og at det samme gjelder husdyrproduksjonen per dyr og selvforsyningsgraden. Departementet peker også på at når det gjelder en eventuell kvalitetsforringelse, må en gjøre konkrete vurderinger av om jordbruksarealer som går ut av produksjon, er kvalitativt bedre enn jordbruksareal som kommer til, med hensyn til mål om miljøverdier og biologisk mangfold.

#### **Ivaretagelse av kulturlandskapet**

Ivaretagelse av kulturlandskapet er over tid framhevet av næringskomiteen som en av de viktigste samfunnsoppgavene til jordbruket.<sup>6</sup> En av verdiene i kulturlandskapet som det har vært lagt særlig vekt på, er biologisk mangfold – et område der Norge også er forpliktet av Konvensjonen om biologisk mangfold.

Undersøkelsen viser flere utviklingstrekk som innebærer risiko for at kulturlandskap og andre miljøverdier forringes. Trolig vil fylker og regioner som er preget av et jordbrukslandskap med mange små jordbruksbedrifter, mange nedleggelse og stor nedgang i antall beitedyr, være særlig utsatt for gjengroing, tap av særegne naturtyper og biologisk mangfold og også annen forringelse av jordbrukets kulturlandskap. Fylker på Vestlandet og i Nord-Norge er sammen med Agder-fylkene og Telemark i denne risikogruppen. Ifølge Norsk institutt for skog og landskap er om lag 17 prosent av jordbrukets kulturlandskap særlig utsatt for gjengroing – det vil si at arealtilstanden er slik at de lett kan gro igjen hvis de ikke blir holdt i hevd.

Beiting av husdyr bidrar til å holde kulturlandskapet åpent både i innmark og utmark og kan være en viktig forutsetning for å ta vare på verdifulle naturtyper og biologisk mangfold i kulturlandskapet. Undersøkelsen viser at det fra 2005 har vært en nedgang i antall husdyr på

utmarksbeite, noe som kan ha sammenheng med en omlegging av ordningen for tilskudd til dyr på beite i 2006.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at det har blitt satt inn betydelige offentlige midler for å styrke beitingen de siste fem årene, og at dette er den driftsformen som er mest effektiv for å hindre gjengroing på arealer som ikke slås eller høstes. Bevilgningene til beitetilskudd er økt fra ca. 235 mill. kroner i 2005 til ca. 611 mill. kroner i 2010.

Undersøkelsen viser at kunnskapen om endringer i kulturlandskapet og verdiene her er mangelfull. Det er etablert overvåkingsprogrammer i regi av Landbruks- og matdepartementet som på sikt kan gi oversikt over utviklingstendenser, men foreløpig foreligger det ikke endringsanalyser for hele landet. Eksisterende kunnskap indikerer at gjengroing og forfall er en betydelig utfordring i mange verdifulle kulturlandskapsområder. Det har nylig blitt gjennomført et arbeid med å velge ut og dokumentere 20 spesielt utvalgte områder som skal ivaretas, men det er foreløpig ikke utarbeidet et nasjonalt kartdatasett over disse områdene.

#### **Forurensning til jord og vann**

Undersøkelsen viser at skal man nå nasjonale mål og følge opp internasjonale forpliktelser når det gjelder forurensning til jord og vann fra jordbruket, trengs det forsterket innsats. Ifølge Nordsjøavtalen skal Norge redusere utslippene av fosfor og nitrogen til sårbare områder i Nordsjøen med 50 prosent sammenlignet med nivået i 1985. De siste ti årene har tallene for utslipp fra jordbruket langs denne kyststrekningen vært relativt stabile for både fosfor og nitrogen. Målet for reduksjon av nitrogen er ikke nådd, og avrenningen fra jordbruket er en betydelig kilde til denne forurensningen. Når det gjelder fosfor, er målet nådd. På grunn av dårlig vanntilstand i ferskvann i mange områder er det likevel nødvendig med en ytterligere reduksjon av fosforutslippene fra jordbruket. Undersøkelsen viser at få eller ingen vannforekomster i områder med mye jordbruk tilfredsstiller kriteriene for god vannstatus i EUs vannrammedirektiv.

Når det gjelder bruk av plantevernmidler, er det oppnådd en reduksjon i helse- og miljørisikoen, men målet om 25 prosent risikoreduksjon i perioden 2004–2008 er ikke nådd. Ifølge Statens landbruksforvaltning har omfanget av problemer knyttet til plantevernmidler blitt noe redusert de siste 12 årene. Samtidig viser forskning fra Norsk

6) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2005–2006), (2007–2008); Innst. S. nr. 320 (2007–2008).

institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) at det er mulig å redusere bruken av plan-tevernmidler betydelig uten at dette får store økonomiske konsekvenser.

#### **Øvrige kommentarer fra departementet**

Landbruks- og matdepartementet viser til en del innvendinger mot innretningen på undersøkelsen. Det vises til at Stortingets mål for landbruks-politikken siden 1992 har blitt utformet slik at skiftende regjeringer har hatt muligheter til å variere vektleggingen av de ulike målene. I tillegg kan måloppnåelse på ett område påvirke måloppnåelsen på et annet område. Departementet framhever på bakgrunn av disse forholdene at vurderingen av måloppnåelsen må gjøres samlet, og at partielle analyser av utviklingen i forhold til enkelte mål gir svært liten informasjon om hvor vellykket politikken er.

#### **3.4 Mangelfull operasjonalisering av mål for jordbruksområdet**

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for at prinsippene for mål- og resultatstyring følges på jordbruksområdet. Det innebærer blant annet å operasjonalisere mål gjennom å utvikle resultatindikatorer og resultatkrav som grunnlag for styring og resultatmåling.

Undersøkelsen viser at departementet i liten grad utdyper Stortingets overordnede mål for landbruks- og matpolitikken gjennom mer konkrete, avgrensede og etterprøvbare mål. Fraværet av operasjonalisering gjelder i særlig grad målet om å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet. Også målene som er knyttet til levende bygder og bo- og sysselsetting i distrikter, er lite operasjonalisert. Det samme gjelder i hovedsak målet om å ivareta jordbrukets kulturlandskap, med unntak av at det er etablert et mer konkret mål om å ivareta spesielt verdifulle jordbrukslandskap.

Fraværet av operasjonalisering innebærer at departementet i liten grad formidler resultatindikatorer og resultatkrav knyttet til de overordnede målene for jordbruket til sine underliggende virksomheter. Statens landbruksforvaltning og næringsorganisasjonene gir uttrykk for usikkerhet med hensyn til hva målet om et aktivt og variert jordbruk over hele landet innebærer. Av 18 spurte landbruksavdelinger hos fylkesmennene svarer 13 at det finnes motstridende mål innenfor jordbrukspolitikken som gjør det vanskelig å følge opp den nasjonale landbrukspolitikken regionalt. Det vises særlig til motsetningen

mellom målet om en effektiv og lønnsom drift på den ene siden og målene om et småskala og variert distriktsjordbruk, et sterkt jordvern og ivaretagelse av miljøhensyn på den andre siden. Fylkesmennenes landbruksavdelinger mener at det blant annet er behov for tydeligere signaler for følgende målområder: arealforvaltning og jordvern, bosettingshensyn, variert bruksstruktur og effektiv produksjon. I spørreundersøkelsen til kommunene framkommer det også at det er utfordrende å håndtere motstridende mål innenfor jordbrukspolitikken.

Landbruks- og matdepartementet framhever at det ikke er hensiktsmessig med en ytterligere konkretisering av Stortingets mål for jordbrukspolitikken. Departementet mener at mer konkrete mål vil svekke mulighetene for fleksibilitet i politikktutforming. Departementet begrunner dette med at målene delvis er motstridende, utøverne er selvstendig næringsdrivende og mange eksterne faktorer påvirker måloppnåelsen. Departementet mener disse forholdene tilsier at det er lite hensiktsmessig å tallfeste målene. Departementet peker videre på at fraværet av konkrete mål er et bevisst politisk valg.

Undersøkelsen viser at konkretiseringen av de overordnede målene for jordbrukspolitikken skjer gjennom utforming av virkemidler under jordbruksavtalen. Her settes ambisjonsnivået for de ulike målene, og det gjøres en avveining mellom ulike mål og eventuelt mellom motstridende mål. Dette gir risiko for at de overordnede målene som Stortinget har satt for jordbrukspolitikken, i for liten grad styrer utforming av konkrete virkemidler under jordbruksforhandlingene.

Departementet påpeker for øvrig at en analyse utelukkende av om målene er nådd, eller i hvilken grad de er nådd, har begrenset verdi om man ikke også vurderer hva som kan anses som en realistisk måloppnåelse. Departementet påpeker at vurderingene av realistisk måloppnåelse må ta hensyn til en rekke rammebetingelser: naturgitte forhold, kostnads- og lønnsnivået i samfunnet generelt og matproduksjonskjeden spesielt, teknologisk utvikling, internasjonale avtaler og handelspolitikk, betingelser Stortinget har gitt for politikktutforming som krav til landbruket, og budsjettbeskrankninger, målkonflikter som må avveies, hvordan avveiningen påvirker måloppnåelsen og skiftende regjeringers ulik vektning av måls påvirkning på måloppnåelsen på kort og lang sikt.

### **3.5 Svakheter i departementets system for informasjonsinnhenting**

God mål- og resultatstyring forutsetter at det etableres rutiner for rapportering av mål-oppnåelse. Likeledes skal det innhentes relevant og pålitelig resultatinformasjon fra underliggende virksomheter, og rapporteringen skal fokusere på måloppnåelse og resultater.

Undersøkelsen viser at det innhentes omfattende statistikk og annen informasjon om jordbruket. Informasjonen innhentes i hovedsak fra Budsjettnemndas årlige rapporter, supplert med materiale fra blant annet Statens landbruksforvaltning og Statistisk sentralbyrå.

Undersøkelsen viser at mangelen på et fast sett av resultatindikatorer på jordbruksområdet medfører risiko for at informasjonsgrunnlaget for vurderingen av de jordbrukspolitiske målene over tid blir mindre konsistent. Mye av statistikken for utviklingen i jordbruket genereres i dag ut ifra utbetalinger av tilskudd, samtidig som tilskuddsordningene endres relativt hyppig. Dette gjør det vanskelig å sammenligne data over tid.

Rapporteringsrutinene for de regionale miljøvirkemidlene er i for liten grad harmonisert og standardisert. Dette gir risiko for mangelfull styringsinformasjon når det gjelder utviklingen på disse områdene og sammenhenger mellom virkemiddelbruk og effekter lokalt, regionalt og nasjonalt.

Flere kilder hevder at dagens overvåking av forurensningen til vann fra jordbruket ikke er egnet til å gi representativ informasjon om forurensning fra jordbruket på region- og fylkesnivå, og det er usikkert om overvåkingen av vannforekomster i dag er tilstrekkelig til å oppfylle kravene i EUs vannrammedirektiv. Undersøkelsen viser også at feilrapportering fra kommunene i KOSTRA-registeret medfører usikkerhet om omfanget av omdisponering av dyrkede og dyrkbare arealer.

Undersøkelsen viser videre at det i liten grad innhentes informasjon om måloppnåelse for overordnede mål gjennom rapportering fra forvaltningen. Statens landbruksforvaltning opplyser at etaten har en sentral rolle i utformingen og iverksettingen av virkemidler som skal bidra til å nå de overordnede målene, men at dens rolle med hensyn til rapportering og vurdering av måloppnåelse er begrenset. Også fylkesmannen – som forvalter sentrale virkemidler på området og er ansett som det viktigste bindeleddet til den

kommunale forvaltningen – rapporterer i liten grad på måloppnåelse og effekter av tiltak. Fravær av resultatindikatorer og resultatkrav knyttet til de overordnede målene svekker dermed departementets muligheter for å etablere konsistent og sammenlignbar informasjon om måloppnåelse fra underliggende virksomheter.

### **3.6 Manglende vurdering av resultater opp mot overordnede mål**

Landbruks- og matdepartementet har et ansvar for å legge til rette for god måloppnåelse og for å forebygge vesentlige avvik og eventuelt avdekke og eventuelt korrigere slike. Dette krever systemer for å vurdere resultatene på området opp mot Stortingets overordnede mål.

Utviklingstrekkene for jordbruket formidles gjennom de årlige budsjettproposisjonene og proposisjonene om jordbruksoppgjøret. Ifølge departementet er det her en evaluering av resultater og samfunnsmessige effekter av virkemidlene under jordbruksavtalen best kommer til uttrykk.

Undersøkelsen viser at departementets styringsinformasjon i liten grad inneholder vurderinger der utviklingstrekk blir holdt opp mot de overordnede målene på området. Rapporteringen er i hovedsak en bred og detaljert beskrivelse av utviklingstrekk og virkemiddelbruk for ulike områder i jordbruket, og det er svært mange resultatindikatorer. Det er til dels en uklar kobling mellom resultatene som presenteres, og de overordnede målene. Der Stortingets mål er konkretisert, presenteres data for utviklingen i lys av målet. Ut over dette framgår det i liten grad hvilke resultater som regnes som positive i lys av Stortingets mål for området, eller hvilke indikatorer eller utviklingstrekk som regnes for å være spesielt viktige med hensyn til måloppnåelse for de overordnede målene for området. Landbruks- og matdepartementet opplyser at det anses mest hensiktsmessig å utforme politikken på grunnlag av en rekke indikatorer for de ulike målene. Disse blir lagt fram for Stortinget i proposisjonene om jordbruksoppgjøret.

Undersøkelsen viser videre at den samlede rapporteringen som presenteres i budsjett- og stortingsproposisjonene, er relativt lite konsistent når det gjelder valg av tidsperioder. Tidsperiodene varierer fra område til område, og dette gjør det vanskelig å foreta vurderinger av den samlede måloppnåelsen over en bestemt periode. Det gjøres dessuten i liten grad systematiske

sammenligninger av utviklingen mellom ulike tidsperioder. Departementet opplyser at en i utgangspunktet er enig i at tidsserier generelt bør være mest mulig stabile og konsistente. Departementet velger imidlertid å bruke forskjellige tidsperioder som et bevisst valg for å gi Stortinget et så godt inntrykk av utviklingen som mulig. Departementet framhever at når første og siste år i en slik tidsserie av ulike grunner ikke er representative for utviklingen over tid, kan konklusjonen bli feil. Derfor velger departementet noen ganger litt ulike tidsperioder for å eliminere slike forhold.

I den grad det knytter seg spesielle utfordringer til det å vurdere resultater og måloppnåelse gjennom en årlig rapportering, bør styringsinformasjonen suppleres med systematisk bruk av evalueringer, i henhold til økonomiregelverket. Ifølge Statens landbruksforvaltning er det utarbeidet få evalueringer som vurderer måloppnåelse av den samlede virkemiddelbruken i jordbruket.

### **3.7 Behov for økt målretting av virkemidlene**

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for å utforme et hensiktsmessig virkemiddelapparat som bidrar til god måloppnåelse. Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000), viser flertallet i komiteen til at en hovedutfordring i framtida blir å utforme økonomiske virkemidler slik at samfunnsmålene oppnås på en mest mulig effektiv måte samtidig som vareproduksjonen tilpasses markedet.

Undersøkelsen viser at det samlede virkemiddelapparatet som er rettet mot jordbruket, er omfattende og komplekst. Næringen er underlagt et omfattende system av offentlige reguleringer der ett av hovedmålene er å opprettholde et balansert marked for innenlands produksjon i tråd med gjeldende jordbrukspolitikk. I tillegg utbetales det årlig betydelig støtte over statsbudsjettet i form av en rekke tilskuddsordninger der formålet er å bidra til å nå Stortingets målsettinger. Hoveddelen av tilskuddene innenfor jordbruket, om lag 12,4 mrd. kroner for budsjettåret 2009, kanaliseres gjennom jordbruksforhandlingene, der det også skjer en relativt detaljert utforming av tilskudd. Forvaltningen av tilskuddene er i stor grad delegert til Statens landbruksforvaltning, fylkesmannen og kommunene.

Ifølge Landbruks- og matdepartementet virker om lag 45 prosent av tilskuddene innenfor jordbruket mot alle hovedmålene samtidig – såkalt

horisontale tilskudd – mens 55 prosent virker inn mot enkeltmål – såkalt spesifikke tilskudd. Flere kilder mener at inntekt i stor grad blir et førende hensyn i utformingen av tilskuddene under jordbruksavtalen. Dette kan svekke muligheten til å målrette tilskuddsordninger i tilstrekkelig grad, blant annet på miljøområdet.

For at tilskuddene skal bidra til å nå mål for distrikt og bosetting, er det etablert differensierte tilskuddssatser etter distriktssoner, størrelse på gårdsbruk og type produksjon. Ifølge Landbruks- og matdepartementet er hovedkriteriet for dimensjoneringen av strukturdifferensieringen et ønske om å jevne ut inntektsmuligheter mellom jordbruksforetak av ulik størrelse og dermed legge til rette for en variert bruksstruktur og mindre avgang av foretak. Differensieringen er fordelt på en rekke ulike tilskuddsordninger – både horisontale og spesifikke. De spesifikke tilskuddene som er rettet mot distrikt/bosetting, utgjør om lag 28 prosent av de samlede tilskuddene i 2009, det vil si om lag 3,5 mrd. kroner.

Departementet viser til at det kan være en utfordring at inntektsutjevning i en del tilfeller ikke er nok for å nå målene. Videre framgår det av undersøkelsen at det innenfor dagens system er vanskelig å endre soneinndelingen som ligger til grunn for differensieringen. Næringsorganisasjonene framhever at de nasjonale virkemidlene ikke treffer like godt i alle deler av landet, og at endringer i de differensierte tilskuddene har ført til at visse regioner og fylker har dårligere måloppnåelse. Undersøkelsen indikerer at fylker preget av småskalastruktur i særlig grad sliter med å opprettholde et aktivt jordbruk innenfor dagens rammevilkår. Nedgangen i antall jordbruksbedrifter de siste ti årene har forsterket tendensen til en økende konsentrasjon av jordbruksbedrifter i Rogaland, på det sentrale Østlandet og i Nord-Trøndelag. Departementet presiserer at dette innebærer at nedgangen har vært noe mindre her enn i resten av landet for denne tidsperioden.

De spesifikke tilskuddene som er rettet mot miljø, utgjør om lag 23 prosent av de samlede tilskuddene, om lag 2,9 mrd. kroner i 2009. Kulturlandskaps-tilskuddet er det største av miljøtilskuddene (1,7 mrd. kroner) og skal stimulere til å skjønne, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift og til å holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål. For å motta kulturlandskaps-tilskuddet – som er en del av produksjonstilskuddet – er det satt en rekke krav om miljøhensyn som må ivaretas.



Undersøkelsen viser at nærmere halvparten av kommunene mener at kravene om miljøhensyn i stor grad blir fulgt opp. De øvrige kommunene mener at kravene i noen grad blir fulgt opp.

I tillegg er alle foretak som mottar produksjonstilskudd, pålagt å ha en miljøplan. Miljøplanen skal være et virkemiddel for å sikre målretting og koordinering av virkemidlene med miljøeffekt på brukernivå.<sup>7</sup> På generelt grunnlag svarer nærmere halvparten av kommunene at sanksjoner i liten eller ingen grad blir benyttet ved brudd på vilkår for tildeling av tilskudd, mens i underkant av 50 prosent svarer at sanksjoner benyttes i noen grad.

I undersøkelsen stiller ulike kilder spørsmål ved om det er en tilstrekkelig oppfølging av kravene om miljøhensyn og miljøplan for å sikre målretting av tilskudd mot miljømål. Både Statens landbruksforvaltning, Miljøverndepartementet og fylkesmannens landbruksavdelinger mener det er potensial for en bedre oppfølging av gårdbrukeres utarbeidelse og bruk av miljøplanen.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at hovedformålet med kulturlandskapstilskuddet er å bidra til at jordbruksarealene høstes gjennom vanlig jordbruksproduksjon. Høstingen gir et åpent og variert kulturlandskap som er en viktig målsetting med Nasjonalt miljøprogram. Departementet mener at krav til kvalitative verdier i jordbrukets kulturlandskap og systemer for å innhente informasjon om kvaliteten på arealene ikke er relevant i forhold til AK-tilskuddet<sup>8</sup>.

Landbruksforvaltningen har gjennomført en rekke tiltak for å målrette tilskudd på miljøområdet, spesielt gjennom en regionalisering og kommunalisering av tilskudd til miljømål. Undersøkelsen viser at fylkene mener tilskuddene under Regionale miljøprogram (RMP) gir god effekt der slike tilskudd blir gitt. Det pekes imidlertid på at det er behov for en ny vurdering av hvordan tilskuddene skal fordeles, for å sikre bedre målretting av midlene. Dagens fordeling av midler er i stor grad et resultat av historiske tildelinger.

Undersøkelsen peker på at de regionale miljøtilskuddene trolig kunne bidratt til bedre måloppnåelse dersom fordelingen av midler i større grad var basert på en vurdering av hvor behovene for midler er størst, både i forholdet mellom fylker og i forholdet mellom de to hoved-

formålene; kulturlandskapstiltak og forurensningstiltak.

Også for de kommunale miljømidlene, under SMIL-ordningen, er det svakheter ved målrettingen. Undersøkelsen viser at det er usikkert om dagens system i stor nok grad sikrer at midlene går til å ivareta de mest verdifulle verdiene, eller til tiltak der effekten er størst.

Landbruks- og matdepartementet framholder at det alltid kan hevdes å være behov for mer målretting, men at det er vanskelig å oppnå både målretting og forenkling samtidig. Departementet viser til at i en analyse av behovet for målretting av virkemidler, må gevinster av målretting veies opp mot forvaltningskostnader herunder ressurser til kontrollaktiviteter, fare for feil og behov for et lett forståelig system.

### 3.8 Fortsatt behov for forenkling av virkemiddelsystemet

Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000), sier komiteen seg enig i at det er behov for å forenkle virkemiddelsystemet i jordbruket, og komiteen forutsetter at dette følges opp av partene i de årlige jordbruksforhandlingene.

Undersøkelsen viser at landbruksforvaltningen har fokusert på forenkling, men at dette har vært utfordrende. Forsøk på forenkling utlignes delvis av etablering av nye ordninger. Landbruks- og matdepartementet oppgir at forenkling er krevende fordi det kan være motsetninger mellom forenkling og målretting. En annen årsak til at det er vanskelig å forenkle virkemiddelapparatet, er ifølge departementet jordbruksavtalen og forhandlingenes natur.

Statens landbruksforvaltning peker på at brukervennligheten overfor søkere har blitt bedre blant annet som følge av at flere tilskuddsordninger har blitt bedre samkjørt. Undersøkelsen bekrefter delvis dette bildet – om lag halvparten av landbruksforetakene mener det har skjedd en forenkling av tilskuddsordningene de siste fem årene. Litt under halvparten av landbruksforetakene mener at tilskuddsordningene de har søkt på, er oversiktlige. Flere kilder framhever imidlertid at det er uheldig med årlige regelverksendringer, blant annet fordi det er risiko for at foretak ikke får med seg alle endringer, og fordi det svekker gårdbrukeres mulighet for langsiktig planlegging.

7) Jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

8) AK-tilskuddet er en del av produksjonstilskuddet og består av to tilskuddsordninger: arealtilskuddet og kulturlandskapstilskuddet.

Undersøkelsen viser videre at det fortsatt er mange og kompliserte ordninger og systemer å forholde seg til for saksbehandlerne i kommuner og fylker. Dette medfører risiko for feil eller ulik saksbehandling og økt sårbarhet når det gjelder tilgang til nødvendig kompetanse. Undersøkelsen viser også at det er behov for å forbedre fag-systemene i tilskuddsforvaltningen slik at det blir lettere for fylkesmannens landbruksavdeling å hente ut informasjon om jordbruket i fylket. Mangel på tilrettelagt styringsinformasjon hos fylkesmannen kan svekke mulighetene for en effektiv og målrettet forvaltning.

Kommunene har i løpet av de siste seks årene fått mange nye forvaltningsoppgaver innenfor jordbruksområdet. Samtidig har mange kommuner svært få ansatte i sin jordbruksforvaltning. Denne situasjonen fører til at det i dag finnes kommuner som mangler kompetanse til å løse sentrale forvaltningsoppgaver innenfor jordbruket på en tilfredsstillende måte. Resultatet kan være at det ikke gis god nok veiledning og informasjon om virkemidler.

En stor andel av kommunene er relativt fornøyd med den rollen fylkesmannens landbruksavdeling spiller som kompetansesenter for kommunens jordbruksforvaltning. Over halvparten av kommunene oppgir likevel at de har behov for mer veiledning og informasjon.

Landbruks- og matdepartementet er enig i at det er behov for et enklere virkemiddelsystem, selv om de fleste ordningene ifølge departementet ikke nødvendigvis er så kompliserte. Departementet har fokusert på å forenkle de rettighetsbaserte tilskuddene der hovedformålet er å sikre inntekt og produksjon. Ifølge departementet er om lag 75 prosent av tilskuddene rettighetsbaserte, slik at søkere kun trenger å gi faktiske opplysninger om sin egen produksjon. For ordninger med mer spesifikke mål, har man søkt å målrette og desentralisere til regionale og lokale organer.

### **3.9 Svakheter ved kontrollsystemene hos fylkesmannen og i kommunene**

Det er en del av Landbruks- og matdepartementets styringsansvar å sørge for et hensiktsmessig kontrollapparat. Undersøkelsen viser at det er etablert et komplekst kontrollapparat, og at det arbeides med å forbedre kontrollarbeidet i forvaltningen.

Undersøkelsen viser videre at fylkesmannens kontrollarbeid er forbedret de siste to årene, og at

fylkesmannens forvaltningskontroll av kommunene anses å gi gode resultater. Det er fortsatt svakheter i fylkesmannens gjennomføring av foretaks-kontroller, og undersøkelsen viser at flere embeter ikke gjennomførte slike kontroller i 2008.

Kommunene har mange kontrolloppgaver, og mange opplever dagens kontrolloppgaver som vanskelige. Blant annet framheves ressursknapphet som en viktig årsak til manglende kontroll. En tredel av kommunene har ett eller færre årsverk innen kommunens jordbruksforvaltning. I mange kommuner har samme person rollen som veileder, vedtaksmyndighet og kontrollør, og mange opplever dette som problematisk når en skal gjennomføre en tilfredsstillende kontroll. Det pekes videre på at mange kommuner sliter med å utøve sitt kontrollansvar i tråd med regelverket, blant annet er det mange som vegrer seg for å gjennomføre kontroller og foreta trekk i tilskudd når feil oppdages.

Departementet viser til at selv om det kan pekes på svakheter i forbindelse med kontroll, er omfanget av feil og feilutbetalinger begrenset. Et alternativt kontrollsystem til kommunene vil etter departementets vurdering bli vesentlig mer kostbart enn dagens system, og gevinsten er usikker. Departementet peker videre på at brudd på forskriften for tilskuddene normalt hjemler omgjøring eller tilbakesending av søknaden. Videre pekes det på at trekk i tilskudd kun kan foretas ved grove brudd på regelverk eller ved feilopplysninger.

Departementet opplyser imidlertid at det er iverksatt flere tiltak for å gjøre kommunenes politiske og administrative ledelse mer oppmerksom på ressursituasjonen i landbruksforvaltningen i kommunene, blant annet ved at fylkesmannen er bedt om å følge opp kommunene. Departementet opplyser videre at når det gjelder kompetansen i den kommunale landbruksforvaltningen, har fylkesmannen og Statens landbruksforvaltning en god og kontinuerlig oppfølging av kommunene.

---

## **4 Riksrevisjonens bemerkninger**

Etter Riksrevisjonens vurdering er det knyttet vesentlige utfordringer til muligheten for å oppnå det overordnede målet om å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet. Det er også slik at målene for produksjon av fellesgoder og ivaretagelse av miljø i varierende grad er nådd.

I perioden 1999–2009 har jordbruksbedrifter blitt lagt ned i økende tempo, sammenlignet med forrige tiårsperiode, og det er særlig de minste bedriftene som har blitt lagt ned. Utviklingen i jordbruket de siste ti årene ser ut til å ha medført at jordbruket på deler av Vestlandet, i Nord-Norge, i Agder-fylkene og i Telemark er særlig utsatt, blant annet når det gjelder nedleggelse, andel av landbrukseiendommer uten fast bosetting, andel av leiejord og framtidstro blant gårdbrukere. Selv om målet om å opprettholde matproduksjonen er nådd, er det også knyttet betydelige utfordringer til det å sikre ivaretagelse av verdifull jordbruksjord av hensyn til framtidige generasjoner. Videre viser undersøkelsen at utviklingen i jordbruket fører til utfordringer når det gjelder å ivareta ulike kvaliteter i kulturlandskapet, og at mål for redusert forurensning fra jordbruket til jord og vann ikke er nådd.

Landbruks- og matdepartementet framhever at det ikke er hensiktsmessig med en ytterligere konkretisering av Stortingets mål for jordbrukspolitikken. Departementet mener at det må legges vekt på hva som kan anses som realistisk måloppnåelse i lys av eksterne rammebetingelser, politiske føringer og målkonflikter som påvirker mulighetsrommet for måloppnåelse. Etter Riksrevisjonens vurdering er det en del av departementets styringsansvar å konkretisere de overordnede målene og klargjøre hva som kan være realistisk måloppnåelse både for de enkelte målområder og samlet for sektoren i forhold til Stortingets mål. Det kan etter Riksrevisjonens vurdering stilles spørsmål ved om departementet gjennom sin styring i tilstrekkelig grad klargjør ambisjonsnivået og nødvendige prioriteringer i lys av de overordnede målene som er satt for sektoren.

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for mål- og resultatstyring innenfor jordbruksområdet, blant annet å utvikle mål- og resultatindikatorer. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det reises spørsmål om hvorvidt departementet har et godt nok system for å sikre at landbruksforvaltningen blir styrt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger på en effektiv måte. Det vises i denne sammenheng til at et flertall av forvaltningsaktørene på fylkes- og kommunenivå mener at motstridende mål innenfor jordbrukspolitikken gjør det vanskelig å følge opp den nasjonale landbrukspolitikken, og at det er behov for tydeligere signaler for flere målområder.

Undersøkelsen viser at det innhentes omfattende statistikk og annen informasjon om jordbruket. Resultatrapporteringen for området består i hovedsak av en bred og detaljert beskrivelse av utviklingstrekk og innsatsfaktorer, og dokumentasjonen blir lagt fram for Stortinget i proposisjonene om jordbruksoppkjøret. Styringsinformasjonen inneholder imidlertid i liten grad vurderinger der utviklingstrekk blir satt opp mot de overordnede målene som Stortinget har vedtatt for området. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om denne styringsinformasjonen i tilstrekkelig grad er rettet mot å gi en helhetlig vurdering av hvordan virkemiddelbruk og resultater bidrar til å nå de overordnede målene for sektoren, og av hvordan eventuelle målkonflikter håndteres.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det samlede virkemiddelapparatet omfattende og komplekst, og ifølge Statens landbruksforvaltning utlignes forsøk på forenkling i noen grad av nye ordninger som opprettes under jordbruksforhandlingene. Riksrevisjonen har merket seg departementets kommentar om at det er behov for et enklere virkemiddelsystem, men reiser spørsmål om hvordan behovet for forenkling kan ivaretas og forsterkes innenfor dagens system. Riksrevisjonen har merket seg at de rettighetsbaserte tilskuddene over jordbruksavtalen utgjør om lag 75 prosent. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det videre stilles spørsmål ved om departementet har tilstrekkelig oppmerksomhet på målretting av rettighetsbaserte tilskudd, herunder spesifikke virkemidler som er rettet mot hovedmålene miljø og distrikt.

Det bevilges årlig betydelige beløp til jordbruket over statsbudsjettet, og det er viktig at kontrollen med disse midlene fungerer best mulig. Selv om det har skjedd forbedringer i departementets oppfølging av kontrollarbeidet hos fylkesmannen og i kommunene, viser undersøkelsen at det er betydelig gjenværende risiko innenfor dagens system. Spesielt gjelder dette i forbindelse med kommunenes kontrollopgaver. I mange kommuner har samme person, eventuelt noen få personer, rollen både som veileder, vedtaksmyndighet og kontrollør. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om det – i lys av tilskuddenes omfang og kompleksitet – er etablert et tilstrekkelig robust kontrollsystem.

## 5 Landbruks- og matdepartementets svar

Saken har vært forelagt Landbruks- og matdepartementet, og statsråden har i brev av 16. juni 2010 svart:

"Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 31.5.2010, vedlagt Riksrevisjonens undersøkelse om måloppnåelse og styring i jordbruket, og Dokument 3:12 (2009–2010) til Stortinget om samme sak. Riksrevisjonen ber om departementets uttalelse.

### Generelt

St.meld. nr. 19 (1999–2000) "Om norsk landbruk og matproduksjon" og Stortingets behandlingen av denne gjennom Innst. S. nr. 167 (1999–2000) har de siste 10 årene vært det viktigste premissgrunnlaget for utformingen av landbrukspolitikken.

Departementet arbeider nå med en ny stortingsmelding om landbruks- og matpolitikken, som etter planen vil bli lagt fram for Stortinget i 2011. I dette arbeidet vil rapporten fra Riksrevisjonen være et meget nyttig premissdokument. Departementet vil legge betydelig vekt på de vurderinger og konklusjoner som er trukket.

Jeg vil i denne nye meldingen også vurdere landbruks- og matpolitikken i en noe større helhet enn i Riksrevisjonens undersøkelse.

Norsk landbruk består av om lag 180.000 landbrukseiendommer og nærmere 50.000 jordbruksforetak. Eierne, bøndene som private næringsdrivende, og familiene treffer sine valg ut fra en helhetlig vurdering av hvilke muligheter landbruket kan by på og hvilke andre muligheter som finnes og som synes attraktive for hver enkelt. Derfor blir utviklingen også forskjellig, fra gårdsbruk til gårdsbruk med ganske like muligheter, og fra det ene bygdesamfunnet til det andre.

Norske bønder og norsk matindustri må til enhver tid produsere det som forbrukere etterspør. Jeg viser her også til Innst. S. nr. 167 (1999–2000):

"Komiteen mener norsk jordbruk både på kort og lang sikt skal bidra til å sikre forbrukerne en stabil og god matforsyning. Jordbruket skal produsere for å dekke etterspørselen etter varer det er naturlig grunnlag for å produsere i Norge, innenfor de til enhver tid gjeldende handelspolitiske rammer. Produksjonsmengden må tilpasses slik at markedet balanseres over tid. Maten

skal produseres på en etisk akseptabel og økologisk og samfunnsmessig bærekraftig måte."

Norge er et skjermet marked gjennom tollvernet, men det er ikke lukket. Det skjer import av matvarer og den øker – til dels bekymringsfullt. Grensehandel er også et faktum som ikke kan overses. Derfor må landbrukspolitikken ta hensyn til kostnader og konkurransekraft, både for jordbruket og matindustrien. Alle ledd i verdikjeden er viktige for å få et godt samlet resultat.

Antall bedrifter og sysselsettingen i norsk jordbruk er kraftig redusert i etterkrigstida og går fortsatt ned. Situasjonen er likeartet i alle rike land, selv om landbrukspolitikken er forskjellig. Hovedforklaringen er en rivende teknologisk utvikling. Den nye teknologien tas i bruk av den enkelte bonde fordi den framstår som fornuftig – for den enkelte. Som oftest er formålet å spare arbeid, eller å lette arbeidet.

Jeg ser derfor at vi har en rekke utfordringer i norsk landbruk og i landbrukspolitikken. Skal vi klare å videreutvikle en god og helhetlig landbrukspolitikk, må det også skje ut fra en helhetlig forståelse av hva som er utfordringene til enhver tid.

En stor del av norsk landbrukspolitikk utformes innenfor rammen av jordbruksavtalen. Denne avtalen utformes også som en helhet og der mange ulike hensyn avveies samtidig.

Resultatrapporteringen fra departementet til Stortinget på "Jordbruksavtalen" er derfor også i stor grad lagt opp som en samlet vurdering av måloppnåelsen. Jeg er enig med Riksrevisjonen i at måloppnåelsen kunne vært bedre på enkeltområder.

For å kunne få et bedre bilde av dette har departementet foreslått overfor Riksrevisjonen å foreta en "benchmarking" av norsk landbrukspolitikk gjennom en komparativ studie der man sammenligner utfordringer, politikk og måloppnåelse med noen utvalgte land. Det foreligger et rimelig godt grunnlag for slike sammenligninger, bl.a. gjennom oversikter fra OECD. Dette har likevel ikke blitt fulgt opp.

Departementet vil imidlertid arbeide mer med disse problemstillingene i forbindelse med utformingen av den nye Stortingsmeldingen.

Et annet viktig moment er at denne næringen vil oppleve årlige svingninger, for eksempel av markedsmessig art, også under ellers stabile politiske rammer. Videre er jordbruket en kapitalintensiv næring med langsiktige tilpasninger. Derfor vil det ofte kunne ta flere år før en ser målbare resultater som følge av justeringer i politikk og virkemidler. Dette er det særlig viktig å være oppmerksom på når en sammenlikner isolerte tidsperioder som i denne undersøkelsen.

I kapittel 3.6 omtaler Riksrevisjonen at den resultatrapporteringen departementet gjør i proposisjoner til Stortinget er relativt lite konsistent når det gjelder valg av tidsperioder. Det svar departementet siteres på vedrørende dette kan misforstås. Departementet legger for det første vekt på å ha konsistente tidsperioder i resultatrapporteringen. Det kan imidlertid relativt ofte inntreffe betydelige variasjoner i tallmaterialet som følge av rammebetingelser eller andre forhold, eller betydelige endringer i virkemiddelbruken innenfor et område, som kan gjøre det mer hensiktsmessig å informere Stortinget om utviklingen i den mest relevante og representative tidsperioden. Det er altså et ønske om å legge fram mest mulig relevant informasjon for Stortinget som er årsaken til at valg av tidsperioder kan variere noe.

Nedenfor følger noen mer konkrete kommentarer til de vurderinger Riksrevisjonen har gjort, for det jeg mener er de mest sentrale punktene.

### **1. Opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet**

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er vesentlige utfordringer knyttet til å oppnå det overordnede målet om å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet. Dette har vært en utfordring i lang tid, og departementet har i mange år rapportert til Stortinget om grader av manglende måloppnåelse i noen områder av landet.

Mål, måloppnåelse og virkemidler på dette punktet vil også bli sentralt i den kommende stortingsmeldingen.

Det er korrekt som Riksrevisjonen påpeker at utfordringene er særlig store i deler av landet der de naturgitte forholdene for jordbruk er svakest. Dette har også blitt tillagt betydelig vekt ved politikktutforming i mange år allerede. Norsk landbrukspolitik er på denne måten særlig kjennetegnet ved at den er differensiert ut fra omfanget av utfordringene og i et omfang som er

ukjent i andre industriland. I de siste års jordbruksoppgjør er det gitt ytterligere sterk prioritet til de grasbaserte produksjoner i distriktene.

Når Riksrevisjonen i sin analyse av dette området særlig legger vekt på nedgangen i antall landbruksforetak, understreker det likevel at vi her møter betydelige og tunge trender, samt andre viktige rammebetingelser. Den nasjonale landbrukspolitikken legger opp til å motvirke disse trendene, men man har i varierende grad lyktes.

Produktivitetsutviklingen i landbruket har i mange år vært større enn i andre næringer som følge av økt avling/ytelse per enhet, og gjennom redusert arbeidsinnsats som følge av teknologiske forbedringer og strukturendringer etc. Når markedet i hovedsak er avgrenset til innenlandsk forbruk, betyr det at samlet sysselsetting går ned.

Riksrevisjonen skriver at det særlig har vært en stor nedgang i antall foretak med melkeproduksjon de siste 10 årene. Det har sammenheng med en stor nedgang i melkeforbruket tidlig i perioden, kombinert med at det ble innført en ordning med omsetning av melkekvoter. Det ble på det tidspunkt vurdert som nødvendig å gjøre kvoteordningen for melk mer fleksibel for å sette næringen bedre i stand til å tilpasse produksjonen til ressursgrunnlaget på brukene. Samtidig har det på dette området også skjedd det vi kan kalle en teknologisk revolusjon, ved utviklingen av melkeroboten. At hver samdrift regnes som ett melkeforetak i denne statistikken, bidrar også til at nedgangen i antall foretak blir høy. Når Riksrevisjonen skriver at det har vært en økende konsentrasjon av jordbruksbedrifter i Rogaland, Østlandet og Nord-Trøndelag, kan dette misforstås. Det vil være mer korrekt å si at nedgangen har vært noe mindre her enn i resten av landet for denne tidsperioden.

Disse utviklingstrekkene gjør imidlertid at det også er viktig å legge til rette for alternativ sysselsetting. Derfor legger regjeringen stor vekt på å stimulere til å utvikle nisjeproduksjoner og tilleggsnæringer. Dette er omsetning av varer og tjenester, og også fra foretak, som i liten grad kommer inn i den ordinære statistikken for produksjonstilskudd. Jeg kan ikke se at Riksrevisjonen har vurdert dette elementet, men jeg ser et klart behov for å utvikle et bedre dokumentasjonsgrunnlag som kan gi et mer samlet bilde av verdiskapingen fra landbrukets totale ressurser.

Riksrevisjonen skriver at nedgangen i antall foretak (relativt sett) er økende. Det er riktig at det er en noe større prosentvis nedgang i antall foretak fra 1999 til 2009 enn for tiårsperioden før. Det skyldes trolig i hovedsak regelverksendringer som ble gjort i 2002–2003, og som medførte at et betydelig antall foretak med liten avgiftspliktig omsetning mistet retten på produksjonstilskudd.

Innenfor den siste 10-årsperioden, viser tallene imidlertid en betydelig redusert avgang i de senere årene. Dette er ett blant flere eksempler på at vurderingene kan bli noe forskjellige avhengig av hvilke perioder man velger å se på, og at det kan være hensiktsmessig å supplere vurderinger ulikt valg av perioder.

Inntektsutviklingen i næringen er, ved siden av å være et mål, også det desidert viktigste virkemiddelet for å kunne oppnå et aktivt og variert landbruk over hele landet. En akseptabel inntekt er en forutsetning for at dyktige næringsutøvere, og ikke minst ungdommen, skal finne jordbruk som en interessant arbeidsplass for framtida.

Med et arbeidsmarked som det vi har hatt i Norge, er dette en utfordring for landbrukspolitikken. Mens inntektene i jordbruket nominelt sto nærmest i ro første halvdel av 2000-tallet, har den sittende regjeringen lagt til rette for en betydelig snuoperasjon. Medregnet anslag for inntekter i 2010 har Budsjettnemnda for jordbruket beregnet en inntektsutvikling i jordbruket fra 2006–2010 på 85.700 kroner per årsverk eller ca. 55 pst. For sammenligningsgruppen er utviklingen i samme periode beregnet til 20 pst.

I tillegg har regjeringen prioritert melkeproduksjon og grasbasert husdyrhold, som i stor grad er distriktsproduksjoner. Jeg konstaterer derfor at denne regjeringen allerede i betydelig grad har truffet tiltak som klart forsterker innsatsen rettet inn mot målet om et aktivt og variert jordbruk over hele landet.

Riksrevisjonen siterer flere kilder som hevder at inntekt i stor grad blir et førende hensyn i utformingen av tilskuddene under jordbruksavtalen. Det hevdes at dette kan svekke muligheten til å målrette tilskuddene i tilstrekkelig grad. Dette illustrerer en hovedutfordring i landbrukspolitikken. Inntekt er en forutsetning for at vi skal ha en næring, og et levende landbruk i Norge vil være avhengig av budsjettoverføringer. Virkemidlene utformes i forhandlinger der næringen selv i betydelig grad er med på

utformingen. Departementet har liten grunn til å tvile på at ikke næringen selv har forutsetninger for å kunne mene noe om hvor utfordringene er størst.

Jeg har for øvrig to konkrete merknader.

Riksrevisjonen omtaler at målet for økologisk produksjon og forbruk på 15 % skal nås i 2015. I Regjeringsplattformen fra sist høst er dette målet tidfestet til 2020.

I omtalen av næringsinntekt per jordbruksbedrift gjøres det også en sammenligning mellom fylker. Jeg er sterkt i tvil om dette kan være hensiktsmessig. Inntektene per bedrift vil først og fremst avhenge av fordelingen av ulike produksjoner, og som er sterkt forskjellig fra fylke til fylke. Arbeidsinnsatsen er også gjennomgående svært forskjellig fra produksjon til produksjon. Dette betyr bl.a. at fylker med stort innslag av typisk kornproduksjon og sauehold vil få gjennomsnittlig lave inntekter per bedrift, mens inntektene vil være høyere i fylker med stort innslag av melkeproduksjon.

## **2. Matproduksjon innenfor målet**

Jeg er glad for at Riksrevisjonen konstaterer at omfanget av norsk matproduksjon er innenfor de mål som er satt. Jeg vil understreke at dette også er et meget krevende mål å oppfylle, med utgangspunkt i Norges klimatiske og geografiske forhold og vårt høye lønns- og kostnadsnivå.

Riksrevisjonen peker også på at produksjonsutviklingen har vært ulik for ulike områder. Jeg vil understreke at det er slik det også må være, når målet er å dekke etterspørselen fra norske forbrukere til enhver tid.

## **3. Måloppnåelse for produksjon av fellesgoder**

Under dette avsnittet kommenterer Riksrevisjonen flere forhold. Jeg er enig i de vurderinger som gjøres omkring det press jordbruksarealene er utsatt for gjennom nedbygging og omdisponering i sentrale områder. Norge har et lavt jordbruksareal per innbygger, og en betydelig del av de beste arealene ligger i tilknytning til de mest folkerike delene av landet. Alt fra utbygging av nødvendig infrastruktur, trafiksikkerhetstiltak til utbygging av boligområder representerer derfor utfordringer for målet om å begrense avgangen av verdifulle jordbruksarealer.

Departementet har likevel de siste årene iverksatt flere tiltak som har god effekt. Målet om å halvere

nedbyggingen blir målt ut fra 10-årsperioden 1994–2003. Sammenlignet med denne perioden har det vært en betydelig nedgang i omdisponeringen etter at denne regjeringen overtok. For eksempel viser tallene for 2009 at nedgangen var på ca 25 %, sammenlignet med målet om en nedgang på 50 % innen 2010. Selv om målet ikke er nådd, er dette et betydelig skritt på veien.

Når det gjelder kvaliteten på arealene og andelen leiejord, er også dette en problemstilling departementet har fokus på. Det er klart å foretrekke at arealer på foretak som legges ned tas i bruk av andre gjennom leie framfor alternativet, som i de fleste tilfeller vil være gjengroing.

Generelt vil det relativt høye prisnivået på landbruksprodukter i Norge gi insitament til en god agronomisk forvaltning, også av leide arealer.

Jeg er likevel enig i de utfordringer som Riksrevisjonen peker på knyttet til investeringer i grøfting og annen jordforbedring. Jeg har tro på at tiltak denne regjeringen har satt i verk for å sikre mer langsiktige leieforhold vil gi en betydelig forbedring også i denne sammenheng.

Det aller viktigste er imidlertid at jordbruket fremover blir gitt rammebetingelser som kan gi grunnlag for fortsatt drift også på de mer marginale arealene. Det forutsetter etter min mening fortsatt videreføring av betydelige budsjettoverføringer til landbruket, og vil være en viktig problemstilling i den kommende stortingsmeldingen.

#### **4. Operasjonaliseringa av mål, og vurdering av resultater opp mot overordnede mål for jordbruksområdet**

Riksrevisjonen siterer departementet på at det ikke er hensiktsmessig med en ytterligere konkretisering av de overordnede målene for landbrukspolitikken fordi måloppnåelsen i så vidt stor grad blir påvirket av eksterne forhold. Riksrevisjonen mener likevel at det er departementets ansvar å konkretisere de overordnede målene og klargjøre hva som kan være en realistisk måloppnåelse.

Jeg er helt ut enig med Riksrevisjonen i at det er departementets ansvar å klargjøre hva som er de politiske prioriteringer og hva som kan være realistisk måloppnåelse. Dette mener jeg også blir gjort i betydelig grad gjennom de årlige proposisjoner departementet legger fram for Stortinget.

På enkelte konkrete resultatområder har departementet konkrete tallfestede mål, mens en for den

generelle utvikling i næringen bruker en rekke forskjellige resultatindikatorer. Budsjettnemnda for jordbruket utarbeider årlig også et omfattende dokument - Resultatkontrollen - som i sin helhet sendes som vedlegg til Stortinget. Det samme gjelder jordbrukets totalregnskap og referansebruksberegninger.

St.meld. nr. 19 (1999–2000) og Stortingets behandling av denne var et resultat av et bevisst valg der Stortinget selv utformet målene for landbrukspolitikken slik det ble ansett som mulig og hensiktsmessig.

Jeg konstaterer også – på helt overordnet nivå – at målene for landbrukspolitikken i andre industri-land er utformet med om lag samme detaljeringsgrad som for den norske.

Riksrevisjonen mener videre at den rapporteringen departementet gir til Stortinget på resultater ikke er klart nok koplet til de overordnede målene. Jeg er enig i at dette kan utgjøre et forbedringspunkt.

Samtidig er det også noen begrensninger i hvor langt det er mulig å gjennomføre en slik tilnærming. Mange av virkemidlene har virkning for flere mål, og det kan også være nødvendig å avveie god måloppnåelse på ett område mot dårligere måloppnåelse på andre.

Jeg vil også peke på at de årlige proposisjonene om jordbruksoppkjøret gir en detaljert beskrivelse både av mål, resultater og ikke minst utformingen av de tiltak som foreslås iverksatt fremover. Stortinget tar der stilling til en betydelig del av virkemidlene kommende år, slik at oppfølgingen av Stortingets behandling i stor grad har forvaltningskarakter.

I styringsdialogen med de underliggende forvaltningsorganer legger departementet særlig vekt på å gi klare og gode styringssignaler. Departementet har en omfattende styringsdialog med de underliggende organer både skriftlig og gjennom institusjonaliserte møter. Ved siden av styringen av forvaltningsorganer som er direkte underlagt departementet, gjennomføres det også styringsmøter med alle fylkesmannsembeter hvert andre år.

Riksrevisjonen sendte den foreløpige revisjonsrapporten også til Statens landbruksforvaltning og ba om uttalelse. Statens landbruksforvaltning besvarte dette i brev av 30.4.2010, som ble oversendt Riksrevisjonen sammen med merknadene

fra Landbruks- og matdepartementet. I svaret fra SLF gis det en relativt grundig omtale av styringsdialogen med departementet som etter min vurdering nyanserer Riksrevisjonens omtale av dette punktet. Jeg kan ikke registrere at Riksrevisjonen har innarbeidet dette i den endelige versjonen.

### **5. Økt målretting og forenkling av virkemidlene**

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om behov for forenkling kan ivaretas og forsterkes innenfor dagens system. Jeg antar at det da siktes til jordbruksavtalesystemet.

Virkemidlene over jordbruksavtalen utformes gjennom et forhandlingssystem. Jordbruksorganisasjonene skal søke å ivareta interessene til sine medlemmer innenfor de rammer Stortinget har fastsatt. Jeg er enig i at denne delen av systemet gjør at noen former for forenklinger kan bli vanskeligere eller ta lengre tid. Samtidig representerer jordbruksforhandlingene i seg selv også en betydelig grad av evaluering og kvalitets-sikring av de landbrukspolitiske virkemidlene.

Det at jordbruksorganisasjonene er en del av systemet ansvarliggjør dem i betydelig grad. Det gjør forvaltningen enklere både gjennom en forståelse og eierskap til systemet, også når det gjelder behovet for å motvirke uønsket tilpasning, og kontroll mot feilutbetalinger. I avtalesystemet ligger også jordbrukets ansvar for målprisuttak, markedsregulering og overproduksjon. Sammenliknet med for eksempel intervensjonssystemet i EU, har vi her et meget effektivt forvaltnings-system.

Jeg er også av den oppfatning at det er fullt mulig å gjennomføre forenklinger innenfor det gjeldende systemet. Dette er en utfordring vi også vil komme tilbake til i stortingsmeldinga.

De rettighetsbaserte generelle tilskuddene som måles ut på grunnlag av areal og dyr, samt pristilskuddene per kg/l har svært lave transaksjonskostnader i forhold til hvor mye som betales i tilskudd. Det er de målrettede spesifikke tilskuddene som både har et mer komplisert regelverk, og som krever større forvaltningskostnader. Det er naturligvis slik at det ikke er lett å oppnå både målretting og forenkling samtidig. Men, også dette er spørsmål som vil bli vurdert i den kommende stortingsmeldinga.

Riksrevisjonen mener videre at det kan stilles spørsmål ved om departementet har tilstrekkelig

oppmerksomhet på målretting av de rettighetsbaserte tilskuddene. Departementet har de seneste årene lagt vekt på å utforme de store tilskuddsordningene med formål som inntekt, produksjon og vanlig jordbruksdrift på en slik måte at de har et enkelt regelverk og gir en enkel forvaltning.

Dette er ordninger som de aller fleste landbruksforetakene har rett på, og som derfor utgjør et stort antall søkere. Etter departementets vurdering er det her viktig å ha et enkelt regelverk uten for omfattende kontrollbehov. Generelt blir lovverket brukt i større grad for å sikre viktige miljøhensyn. På tilskuddsområdet har vi i tillegg flere spesifikke ordninger som skal bidra til å stimulere til å nå miljømålene. Det gjelder for eksempel de regionale miljøprogrammene som også er utformet som rettighetsbaserte ordninger for å sikre en enklere forvaltning.

Dersom departementet skulle bygge flere miljøhensyn inn i de generelle ordningene, er det i liten grad mulig innenfor et forenklingsmandat.

### **6. Kontroll hos fylkesmannen og kommunene**

Riksrevisjonen mener det kan reises spørsmål ved om det i lys av tilskuddenes omfang og kompleksitet er etablert et tilstrekkelig robust kontrollsystem.

Departementet og forvaltningen tar dette spørsmålet svært alvorlig og arbeider kontinuerlig med å få et så robust kontrollsystem som mulig. LMD er godt kjent med ressursituasjonen i landbruksforvaltningen i kommunene, og har derfor iverksatt flere tiltak for å sette fokus på denne situasjonen.

Jeg vil for eksempel peke på at departementets underliggende organ, Statens landbruksforvaltning (SLF), som har ansvar for utbetaling av aktuelle tilskudd og kontroll, i 2007–2008 blant annet gjennomførte et omfattende kontrollprosjekt i samarbeid med fylkesmennene og KS for å styrke fylkesmennenes kontrollfunksjon på landbruksområdet. Med grunnlag i kontrollprosjektet stiller SLF nå krav om at fylkesmannen hvert år skal utarbeide en risikobasert kontrollplan og gjennomføre forvaltningskontroll av kommuner, samt foretakskontroll.

Når det gjelder kompetanse i landbruksforvaltningen, har fylkesmannen og Statens landbruksforvaltning en god og kontinuerlig oppfølging gjennom løpende veiledning og rådgivning, kommunebesøk med fokus på landbruk som en



del av fylkesmannens samlede oppfølging av kommunenes oppgaver og ansvar for gjennomføring av nasjonal politikk, særskilte kommunesamlinger og kompetansetiltak rettet mot de landbruksansvarlige i kommunene.

Selv om det kan påpekes visse svakheter i forbindelse med kontroll, viser alle undersøkelser at omfanget av feil og feilutbetalinger samlet sett er begrenset. Gjennom å utnytte de eksisterende organer kan man dra nytte av eksisterende kompetanse.

Et alternativt kontrollsystem til kommunene vil etter departementets vurdering bli vesentlig mer kostbart enn dagens, og gevinsten er usikker. Det at mange av kontrolloppgavene er sesongbetont gjør også at Fylkesmannen og kommunene kan utnytte sine ressurser mer fleksibelt enn for eksempel et særskilt kontrollorgan.

Avslutningsvis vil jeg si at Riksrevisjonen gjennom denne revisjonen av måloppnåelse og styring i jordbruket har gjort et grundig arbeid innenfor et område med viktige rammebetingelse både for nasjonal matproduksjon og produksjon av kollektive samfunns-goder. Jeg er overbevist om at dette er spørsmål som vil bli enda viktigere i årene framover.

Det er alt overveiende også bra samsvar mellom de utfordringer Riksrevisjonen peker på og det jeg selv mener er viktig for å nå målene for landbrukspolitikken. Derfor vil flere av problemstillingene også være sentrale i den stortingsmeldinga som vil bli lagt fram neste år.

Det er gjennom behandlingen av en slik melding at Stortinget inviteres til å ta en grunnleggende debatt om mål og retning for jordbruket i Norge fremover."

## 6 Riksrevisjonens uttalelse

Undersøkelsen viser at det er vesentlige utfordringer knyttet til å nå målet om å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet. Matproduksjonen er innenfor fastsatte mål, mens produksjonen av fellesgoder og ivaretagelse av miljøhensyn i varierende grad er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Landbruks- og matdepartementet sier seg enig i at måloppnåelsen kunne vært bedre på enkeltområder, og at det er vesentlige utfordringer knyttet til å oppnå det overordnede målet om å opprettholde et aktivt og

variert jordbruk over hele landet. Departementet sier seg også enig i at utfordringene er særlig store i deler av landet der de naturgitte forholdene for jordbruk er svakest. Departementet deler Riksrevisjonens vurdering av at den nasjonale landbrukspolitikken for å motvirke trendene i nedgangen i antall landbruksforetak i varierende grad har lyktes, og at man her står overfor betydelige utfordringer.

Landbruks- og matdepartementet sier seg videre enig med Riksrevisjonen i at det er betydelige utfordringer knyttet til å bevare verdifull jordbruksjord av hensyn til framtidige generasjoner. Riksrevisjonen vil også peke på betydningen av at produksjonen av andre fellesgoder blir bedre ivaretatt, blant annet er det utfordringer når det gjelder å ivareta kvalitetene i kulturlandskapet.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det indikasjoner på at jordbrukets bidrag til bosetting og sysselsetting i distriktene er redusert i deler av landet, og det kan forventes videre reduksjoner. Vestlandet (utenom Rogaland), Nord-Norge, Agder-fylkene og Telemark er særlig utsatt. Departementet viser til at regjeringen har prioritert å styrke inntektsutviklingen i tillegg til virkemidler rettet mot melkeproduksjon og grasbasert husdyrhold, som i stor grad er distriktsproduksjoner.

Riksrevisjonen vil videre understreke betydningen av å redusere forurensningen fra jordbruket til jord og vann slik at man kan overholde internasjonale forpliktelser og nå nasjonale mål for området. Dagens økologiske produksjon er lav, og Riksrevisjonen har merket seg at mål for økologisk produksjon er skjøvet ytterligere fram i tid.

Riksrevisjonen vil peke på at det er departementets ansvar å klargjøre hva som er de politiske prioriteringene, og hva som kan være realistisk måloppnåelse. Departementet sier seg enig i dette, og viser til at en slik klargjøring blir lagt fram i de årlige proposisjonene til Stortinget. Det er etter Riksrevisjonens vurdering nødvendig å operasjonalisere de overordnede jordbrukspolitiske målene nærmere gjennom mer konkrete, avgrensede og etterprøvbare mål som grunnlag for styring og resultatmåling. Til tross for at underliggende virksomheter oppfatter styringsdialogen som god, er de overordnede målene i liten grad konkretisert gjennom styringsdialogen. Etter Riksrevisjonens oppfatning får dette uheldige konsekvenser for resultatrapporteringen fra

underliggende virksomheter både når det gjelder innhold og kvalitet.

Landbruks- og matdepartementet sier seg videre enig med Riksrevisjonen i at resultatene som formidles fra departementet til Stortinget i større grad bør kobles til de overordnede målene. Departementet viser til at en slik tilnærming har noen begrensninger som følge av at mange av virkemidlene har virkning mot flere mål, og det er nødvendig å avveie god måloppnåelse på ett område mot dårligere måloppnåelse på et annet. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at denne type informasjon blir formidlet til Stortinget.

Landbruks- og matdepartementet viser til at det er fullt mulig å gjennomføre forenklinger innenfor det gjeldende systemet, og viser til at departementet vil komme tilbake til dette i en kommende melding til Stortinget. Etter Riksrevisjonens vurdering bør hensynet til forenkling gis prioritet i denne sammenheng.

Riksrevisjonen vil videre peke på at en betydelig del av dagens tilskudd skal virke spesifikt mot mål om å ivareta miljøverdier og å opprettholde distriktsbosetting. Riksrevisjonen forutsetter at departementet sørger for at tilskuddsordningene utformes på bakgrunn av oppdatert kunnskap om hvor avviket mellom mål og resultater er størst. Riksrevisjonen forutsetter også at departementet følger opp de tiltakene som allerede er etablert for å målrette generelle ordninger som soneinndelinger, miljøkrav og miljøplaner.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig med et robust kontrollsystem i lys av tilskuddenes omfang og kompleksitet. Landbruks- og matdepartementet framhever at omfanget av feil og feilutbetalinger er begrenset innenfor dagens kontrollopplegg. Riksrevisjonen mener at departementet bør gi arbeidet med å videreutvikle et mer risikobasert kontrollsystem økt prioritet, da det er risiko for at dagens kontroll blir gjennomført slik at feil ikke blir avdekket.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at utviklingen innen nisjeproduksjoner og tilleggsnæringer er viktige elementer for å kunne gi et samlet bilde av verdiskapningen fra landbruket. Riksrevisjonen vil imidlertid framheve at hovedtyngden av de økonomiske virkemidlene er rettet mot det tradisjonelle jordbruket, og at det er produksjonen fra denne delen av landbruket som i dag utgjør mesteparten av verdiskapningen.

Landbruks- og matdepartementet viser ellers til at det i hovedsak er samsvar mellom de utfordringene Riksrevisjonen peker på og det departementet mener er viktig for å nå målene for landbrukspolitikken. Departementet viser til at det etter planen skal legges fram en ny melding om landbruks- og matpolitikken til Stortinget i 2011. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i forbindelse med meldingsarbeidet vil legge betydelig vekt på de vurderinger og konklusjoner som er trukket fram i denne undersøkelsen.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 28. juni 2010

**Jørgen Kosmo**

**Arve Lønnum**

**Annelise Høegh**

**Heidi Grande Røys**

**Synnøve Brenden**

---

Bjørge Selås

# Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket

---

Vedlegg til Dokument 3:12 (2009–2010)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	29	4.3.4	Variasjon i hvordan gårdbrukerne ser på fremtiden for sitt gårdsbruk	55
1.1	Organisering og ansvarsfordeling	29	4.3.5	Faktorer som vektlegges ved vurdering av fremtiden for gårdsbruket	55
1.2	Jordbruket i Norge – noen utviklingstrekk	30	4.3.6	Årsaker til at gårdsbruk nedlegges	55
1.3	Mål og problemstillinger	31	4.4	Nasjonal matproduksjon	56
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	33	4.4.1	Andelen av matvareforbruk som blir produsert i Norge	56
2.1	Problemstilling 1: Status og utvikling i jordbruket	33	4.4.2	Utvikling i kostnader og produktivitet	57
2.2	Problemstilling 2: Landbruks- og matdepartementets styring	35	4.5	I hvilken grad er status og utvikling i tråd med mål om produksjon av fellesgoder?	59
2.3	Problemstilling 3: Hensiktsmessig virkemiddelapparat	35	4.5.1	Jordbrukets betydning for sysselsetting og bosetting i regioner og distrikter	59
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	37	4.5.2	Ivaretagelse av areal- og landskapsressurser	62
3.1	Overordnede mål for jordbruket	37	<b>5</b>	<b>I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt styringsansvar?</b>	74
3.1.1	Aktivt og variert jordbruk over hele landet	37	5.1	Landbruks- og matdepartementets operasjonalisering og formidling av mål	74
3.1.2	Opprettholde nasjonal matproduksjon	39	5.2	Konkretisering av overordnede mål gjennom jordbruksforhandlingene	76
3.1.3	Produksjon av fellesgoder	39	5.3	Formidling av mål til underliggende virksomheter og til kommuner	76
3.2	Krav til Landbruks- og matdepartementets forvaltning	42	5.4	Innhenting av informasjon om måloppnåelse og resultater i jordbruket	77
3.2.1	Krav til mål- og resultatstyring	42	5.5	Bruk av kunnskap om status og utvikling i styringsarbeidet	80
3.2.2	Krav til forenkling og målretting av virkemidler	44	<b>6</b>	<b>I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt ansvar for et hensiktsmessig virkemiddelapparat?</b>	82
<b>4</b>	<b>I hvilken grad er status og utvikling i jordbruket i tråd med Stortingets mål om et aktivt, variert og attraktivt jordbruk som leverer mat og fellesgoder i tråd med Stortingets mål?</b>	45	6.1	Kjennetegn ved dagens jordbrukspolitiske virkemiddelapparat	82
4.1	Endring i antall jordbruksbedrifter, areal og produksjonsform	45	6.2	Innretning av tilskudd under jordbruksavtalen	85
4.2	Endring i inntekt og sosiale vilkår	47	6.2.1	Endringer i utbetalt produksjonstilskudd over tid og mellom fylker	86
4.2.1	Inntektsutvikling innenfor ulike produksjonstyper	50	6.2.2	Sammenhengen mellom tilskudd og mål	87
4.2.2	Fylkesvis inntektsutvikling	51	6.2.3	Jordbruksavtalen og målretting av tilskudd	87
4.2.3	Forskjeller i inntekt og inntektsutvikling mellom størrelsesgrupper	52			
4.2.4	Mulighet for avløsning	53			
4.3	Rekruttering og attraktivitet	53			
4.3.1	Aldersfordeling for gårdbrukere	53			
4.3.2	Gårdbrukernes oppfatning av inntekt og inntektsutvikling	54			
4.3.3	Faktorer som påvirker hvor attraktivt det er å arbeide som jordbruker	54			

6.2.4	Målretting av tilskudd mot distrikts- og bosettingsmål	89
6.2.5	Målretting av tilskudd mot miljømål	91
6.3	Landbruksdepartementets arbeid med å forenkle virkemiddelapparatet	96
6.3.1	Fylkesmennes vurdering av foreklingsarbeidet	97
6.3.2	Kommunenes vurdering av foreklingsarbeidet	99
6.3.3	Landbruksforetakenes vurdering av foreklingsarbeidet	100
6.3.4	Årsaker til utfordringer i foreklingsarbeidet	101
6.4	Kontrollaktiviteter og oppfølging overfor fylkesmennene og kommunene	101
6.4.1	Fylkesmannens kontrollarbeid	103
6.4.2	Kommunenes kontrollarbeid	103
<b>7</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>105</b>
	<b>Vedlegg 1: Soneinndeling for det distriktpolitiske virkeområdet for regionale utviklingsmidler fra 1. januar 2007</b>	<b>112</b>
	<b>Vedlegg 2: Referanseliste</b>	<b>114</b>
	<b>Vedlegg 3: Ordliste</b>	<b>118</b>
	<b>Vedlegg 4: Tabell- og figuroversikt</b>	<b>122</b>

# 1 Innledning

Det er et overordnet mål at det norske landbruket skal bidra til samfunnsnytte på kort og lang sikt. Landbruket har en viktig rolle som produsent av både kommersielle produkter og fellesgoder, det vil si goder utover de som kan selges i et marked. I tillegg til produksjon av mat skal landbruket ivareta viktige samfunnsmessige hensyn som levende bygder, kulturarv, biologisk mangfold, kulturlandskap og langsiktig matsikkerhet. Et aktivt, variert og attraktivt landbruk over hele landet er et viktig grunnlag for å kunne ivareta disse sentrale samfunnsoppgavene på en god måte. Dette kommer blant annet fram i St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* og i behandlingen av denne meldingen, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

Landbruket omfatter jordbruk, skogbruk og rein-drift. Primærproduksjonen i jordbruket, heretter omtalt som jordbruket, omfatter dyrking av jord- og hagebruksvekster samt husdyrhold. Jordbruket har en spesielt viktig rolle når det gjelder å nå sentrale mål som langsiktig matsikkerhet, opprettholdelse av levende bygder og ivaretagelse av kulturlandskap, og det er også innenfor denne delen av landbruket størstedelen av de statlige overføringene finner sted.

Norsk jordbrukspolitikk påvirker i stor grad hva som produseres, hvor mye som produseres, og hvor produksjonen finner sted. Det bevilges årlig om lag 14 mrd. kroner til landbruksområdet, og rundt 80 prosent av dette kanaliseres over jordbruksavtalen. I tillegg er det etablert et tollbasert importvern som fører til at norske produsenter oppnår høyere priser på sine produkter enn verdensmarkedets priser, og at den innenlandske produksjonen av jordbruksprodukter blir større enn den ellers ville ha vært. Prisdifferansen mellom verdensmarkedspris og norsk pris omtales som skjermingsstøtte. Denne støtten ble beregnet til om lag 5,3 mrd. kroner i 2007.<sup>1</sup>

Jordbrukets politiske og økonomiske rammer påvirkes i stor grad av internasjonale avtaler og regelverk, som landbruksavtalen under Verdens

handelsorganisasjon (WTO<sup>2</sup>). WTO-avtalen legger rammebetingelser for markedsadgang, støtte og eksportsubsidier.<sup>3</sup> WTO-avtalen har ført til en vridning i virkemiddelbruken fra produksjonsavhengig støtte til mer produksjonsnøytral støtte. Det ventes ytterligere krav om dreining bort fra produksjonsavhengig støtte i de reforhandlingene av avtalen som pågår.<sup>4</sup>

## 1.1 Organisering og ansvarsfordeling

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har det overordnede ansvaret for landbruksforvaltningen i Norge og har hovedansvaret for politikktutvikling, virkemiddelutforming og resultatoppfølging innenfor jordbruket. Dette innebærer at departementet har ansvar for å følge opp de retningslinjer som Stortinget og regjeringen gir for jordbrukspolitikken, når de utfører sine styrings- og forvaltningsoppgaver.<sup>5</sup>

En betydelig andel av virkemidlene som er rettet mot jordbruket, utformes gjennom jordbruksavtalen, som er en næringsavtale mellom staten på den ene siden og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag i fellesskap på den andre siden, se tekstboks 1. Avtalen skal sikre medbestemmelse for primærprodusentenes organisasjoner og gjennomføring av landbrukspolitikken. Avtalen og de midlene som kanaliseres her, skal videre bidra til å nå de overordnede målene for jordbruket.

Landbruks- og matdepartementet har delegert ansvaret for forvaltningen av de sentrale landbrukspolitiske virkemidlene, inkludert hovedtyngden av de økonomiske virkemidlene<sup>6</sup>, til Statens landbruksforvaltning. For en rekke av disse virkemidlene er sentrale forvaltningsoppgaver delegert videre til fylkesmannen og kommunene.

1) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2009, *Utsyn over norsk landbruk*.

2) *Verdens handelsorganisasjon (WTO)* arbeider for en friere verdenshandel med landbruksvarer gjennom reduksjon av tollsatser og nasjonal landbruksstøtte og fjerning av eksportsubsidier.

3) St.prp. nr. 75 (2008–2009).

4) St.meld. nr. 1 (2008–2009) *Nasjonalbudsjettet 2009*.

5) St.prp. nr. 1 (2007–2008); St.prp. nr. 1 (2008–2009).

6) Bygdeutviklingsmidlene (BU-midlene) forvaltes av Innovasjon Norge (IN) i samarbeid med fylkesmannen. Noe forvaltes også av Landbruks- og matdepartementet selv.

Gjennom jordbruksavtalens forhandlingssystem får næringsutøverne i jordbruket mulighet til å forhandle om blant annet inntektsmuligheter og velferdsordninger og være med på å utforme og fastsette størrelsen på sentrale jordbrukspolitiske virkemidler. Forhandlingene omfatter prisbestemmelser og målpriser, nivå og fordeling av budsjettstøtten på ulike ordninger, markedsordninger og markedsregulerende bestemmelser. Grensevern og importbestemmelser, skatter og avgifter og administrative og juridiske virkemidler er ikke forhandlingstema.

Avtaleverket for jordbruket har til formål å regulere tiltak som er egnet til å fremme fastlagte mål for jordbruket, og som ikke er uttømmende regulert ved lov, stortingsvedtak eller forskrift. Grunnlaget for jordbruksforhandlingene og regelverket finner en i hovedavtalen for jordbruket av 1950 med siste revidering i 1992. Landbruks- og matdepartementet leder forhandlingene og skal legge fram forslag til avtaleutkast som tar utgangspunkt i de mål og retningslinjer som Stortinget har trukket opp for utviklingen i jordbruksnæringen på kort og lang sikt. Dersom ikke partene kommer til enighet, er det statens siste tilbud som blir stående.

I forkant av forhandlingene skal Budsjettnemnda for jordbruket (BFJ) framskaffe og utarbeide det nødvendige grunnlagsmateriale. Grunnlagsmaterialet som legges fram, er: Jordbrukets totalregnskap og budsjett, Referansebruksberegninger og Resultatkontroll for gjennomføringen av jordbrukspolitikken. Arbeidsgrupper, lokal- og fylkeslag i de to næringsorganisasjonene og andre organisasjoner og parter som har interesse for jordbruket, bidrar med innspill til forhandlingene.

Landbruks- og matdepartementet legger årlig fram for Stortinget en egen stortingsproposisjon om jordbruksoppjøret, med forslag om nødvendige bevilgninger. Stortinget vedtar jordbruksoppjøret i etterkant av forhandlingene. Avtalen gjelder for ett år om gangen, fra 1. juli til 30. juni. Bevilgningene innarbeides i statsbudsjettet på ordinær måte gjennom St.prp. nr. 1.

Statens landbruksforvaltning (SLF) er et utøvende forvaltningsorgan for de sentrale landbrukspolitiske virkemidlene og et støtte- og utredningsorgan for Landbruks- og matdepartementet. Sentrale arbeidsoppgaver er knyttet til en brukerrettet og effektiv forvaltning av tilskuddsordninger og juridiske virkemidler og til kontroll, rådgivning og dokumentasjon.<sup>7</sup>

7) St.prp. nr. 1 (2008–2009).

Fylkesmannen er kontaktledd mellom den sentrale og den lokale landbruksforvaltningen og har en bred portefølje innenfor jordbruksområdet. Viktige arbeidsoppgaver for fylkesmannens landbruksavdeling på jordbruksområdet er tilskuddsforvaltning (første og andre instans), erstatningsordninger, lov- og regelforvaltning og veilednings- og informasjonsvirksomhet overfor kommunene. Fylkesmannens landbruksavdeling har også oppgaver knyttet til å fremme næringsutvikling innenfor landbrukssektoren.

Kommunene har en sentral rolle på landbruksområdet, blant annet som vedtaksmyndighet for en rekke av de juridiske og økonomiske virkemidlene i jordbruket, som rådgivende organer for de bedriftsrettede bygdeutviklingsmidlene og som ansvarlige for å ivareta landbruksinteresser i arealplanleggingen i kommunene. Kommunene har også ansvar for å utforme en lokal landbrukspolitikk innenfor rammene av den nasjonale landbrukspolitikken.<sup>8</sup>

## 1.2 Jordbruket i Norge – noen utviklingstrekk

Jordbrukets betydning for samfunnet har endret seg betydelig over de siste 50–100 årene. Jordbrukets andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) er i dag 0,5 prosent mot 7 prosent i 1950.<sup>9</sup> Gjennomsnittet i OECD-landene er på 4 prosent.<sup>10</sup> Siden 1950 har antall jordbruksbedrifter i Norge blitt redusert med over tre firedele, fra 213 000 til 47 900 i 2009. Det totale jordbruksarealet i drift er likevel omtrent uendret.<sup>11</sup> Gjennomsnittsarealet per jordbruksbedrift har blitt firedoblet siden 1950, fra 50 dekar til 212 dekar.<sup>12</sup> Naturforholdene og den geografiske beliggenheten preger Norge som jordbruksland. Jordteigene er ofte små, spredte og til dels tungdrevne i bratt og vanskelig terreng. De naturgitte forholdene begrenser hvilke vekster som kan dyrkes, og forholdene varierer mellom de ulike landsdelene – spesielt lengden på vekstsesongen.<sup>13</sup>

Antall personer i jordbruket har blitt sterkt redusert. I 1950 var 23,5 prosent av arbeidsstokken sysselsatt i denne næringen – i dag er andelen

8) St.prp. nr. 1 (2007–2008); St.prp. nr. 1 (2008–2009).

9) Statistisk sentralbyrå 2008, *Norsk økonomi. Artikler med utgangspunkt i nasjonalregnskapet*.

10) Background Note N°10, OECD Agriculture Ministerial 2010.

11) Statistisk sentralbyrå 2008, *Norsk økonomi. Artikler med utgangspunkt i nasjonalregnskapet*.

12) Statistisk sentralbyrå 2009, *Strukturen i jordbruket, førebelse tal, 2009*.

13) Statistisk sentralbyrå 2008, *Landbruket i Norge 2007. Jordbruk – skogbruk – jakt*.



2,3 prosent.<sup>14</sup> Også i OECD-landene samlet har andelen sysselsatte i jordbruket sunket tilsvarende de siste 50 årene som følge av mekaniseringen.<sup>15</sup> En stor andel av gårdbrukernes inntekt kommer fra andre kilder enn jordbruksdrift både i Norge og de øvrige OECD-landene (annet arbeid, eien-  
domsutvikling o.l.).<sup>16</sup>

## Tekstboks 2 Jordbruksbedrift

En jordbruksbedrift defineres av SSB som en virksomhet med jordbruksdrift, medregnet hagebruk og husdyrhold. Bedriften omfatter alt som blir drevet som en enhet under en ledelse og med felles bruk av produksjonsmidler. Landbruksforetak blir også brukt som begrep. Da kan også skogbruksdrift være en del av foretaket. I denne undersøkelsen benyttes i hovedsak jordbruksbedrift, men landbruksforetak benyttes også. Når ordet landbruksforetak benyttes, er det bare den delen av foretaket som er knyttet til jordbruksdrift, som er inkludert.

De siste 50 årene har det også vært en omfattende effektivisering av jordbruket, og norsk jordbruksdrift er i dag så å si fullstendig mekanisert.<sup>17</sup> Plante- og dyreforedling og økt forbruk av mineralgjødsel og kraftfôr har ført til økning i avling per arealenhet og produksjon per dyreenhet. Spesialisering har erstattet tidligere tiders allsidige jordbruksdrift. Tidligere hadde de fleste en rekke husdyrslag og dyrket flere vekster. I dag er både plante- og husdyrproduksjonen konsentrert rundt en eller noen få produksjonstyper.<sup>18</sup>

Parallelt med spesialiseringen i de enkelte jordbruksbedrifter har det skjedd en spesialisering mellom distriktene. Korn dyrking foregår på flatbygdene på Østlandet, på Jæren og i Trøndelag, som regnes som de beste jordbruksstrøkene. Det meste av melke- og kjøttproduksjonen fra storfe, sau og geit foregår i dal- og fjellbygdene på Vestlandet, langs Trøndelagskysten og i Nord-Norge. Der man ikke kan dyrke korn, benyttes jordbruksarealene til gressproduksjon, da gress kan vokse langt mot nord og i høyere liggende strøk. Husdyrhold basert på gress som innsatsfaktor er derfor viktig for norsk jordbruk.<sup>19</sup>

Det økonomiske støttenivået i Norge ligger over det gjennomsnittlige støttenivået i OECD-landene.<sup>20</sup> Støttenivået i Norge er i overkant av 60 prosent av gårdbrukernes samlede inntekt mot i overkant av 20 prosent i OECD-landene sett under ett. I forhold til BNP er imidlertid støttenivået i Norge på linje med for eksempel støtten i EU-landene. Det har vært en moderat reduksjon i støttenivå i Norge de siste 20 årene – om lag 5 prosent reduksjon. Støttenivået i OECD-landene har blitt redusert med om lag 15 prosent i den samme perioden.<sup>21</sup>

## 1.3 Mål og problemstillinger

Målet med denne undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad Landbruks- og matdepartementets styring og forvaltning bidrar til et aktivt, variert og attraktivt jordbruk over hele landet som leverer mat og fellesgoder i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Følgende problemstillinger er belyst i undersøkelsen:

- 1 I hvilken grad er status og utvikling i jordbruket i tråd med Stortingets mål om et aktivt, variert og attraktivt jordbruk over hele landet som leverer mat og fellesgoder?
  - 1.1 I hvilken grad er status og utvikling i jordbruket i tråd med mål om et aktivt, variert og attraktivt jordbruk over hele landet?
  - 1.2 I hvilken grad er status og utvikling i jordbruket i tråd med mål om å opprettholde den nasjonale matproduksjonen?
  - 1.3 I hvilken grad er status og utvikling i jordbruket i tråd med mål om produksjon av fellesgoder?
- 2 I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt styringsansvar slik at Stortingets mål om et aktivt, variert og attraktivt jordbruk over hele landet som leverer mat og fellesgoder, kan nås?
  - 2.1 I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt ansvar for å operasjonalisere mål for området?
  - 2.2 I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt ansvar for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag?

14) Statistisk sentralbyrå 2008, *Norsk økonomi. Artikler med utgangspunkt i nasjonalregnskapet*.

15) Background Note N°11, OECD Agriculture Ministerial 2010.

16) Background Note N°5, OECD Agriculture Ministerial 2010.

17) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2009, *Utsyn over norsk landbruk*.

18) Statistisk sentralbyrå 2008, *Landbruket i Norge 2007. Jordbruk – skogbruk – jakt*.

19) Statistisk sentralbyrå 2008, *Landbruket i Norge 2007. Jordbruk – skogbruk – jakt*.

20) *Agricultural Policies in OECD countries: Monitoring and Evaluation 2007* – ISBN 978-92-64-02746-6.

21) Background Note N°10, OECD Agriculture Ministerial 2010.

- 3 I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt ansvar for et hensiktsmessig virkemiddelapparat?
  - 3.1 I hvilken grad sørger Landbruks- og matdepartementet for målretting av tilskudd?
  - 3.2 I hvilken grad sørger Landbruks- og matdepartementet for en tilstrekkelig forenkling av virkemiddelapparatet?
  - 3.3 I hvilken grad sørger Landbruks- og matdepartementet for en tilstrekkelig oppfølging og kontroll?

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Hovedproblemstillingene belyses gjennom dokumentgjennomgang, innhenting av statistiske data, intervjuer, spørreundersøkelser, møter og skriftlige spørsmålslistene. Alle referater fra intervjuer er verifisert. Det er gjennomført spørreundersøkelser til fylkesmennenes landbruksavdelinger, til den kommunale jordbruksforvaltningen og til landbruksforetak som er i drift, og landbruksforetak som ikke lenger er i drift. Data-innsamlingen er gjort i perioden fra desember 2008 til desember 2009. Undersøkelsen tar for seg tiårsperioden etter at St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* ble lagt fram, det vil si 1999–2009.

### 2.1 Problemstilling 1: Status og utvikling i jordbruket

For å belyse status og utvikling i jordbruket er det hovedsakelig hentet inn statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og Budsjettnemnda for jordbruket (BFJ). I tillegg er data fra Statens landbruksforvaltning, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap (Skog og landskap) hentet inn. En sammenligning av resultater knyttet til hovedmålene for jordbruket i Norge med resultatene fra andre land er vurdert. Det ble konkludert med at dette ikke var hensiktsmessig i lys av undersøkelsens brede tilnærming og de problemstillingene som omfattet styring, forvaltning og resultater.

#### Aktivt, variert og attraktivt over hele landet

For å belyse status og utvikling knyttet til målet om et aktivt, variert og attraktivt landbruk over hele landet (Problemstilling 1.1) er det benyttet statistiske data for utviklingen i antall jordbruksbedrifter<sup>22</sup> i Norge, størrelsen på gårdsbruk, geografisk lokalisering av gårdsbruk, type produksjoner og inntekten og alderssammensetningen til gårdbrukerne. Statistikken er i hovedsak utarbeidet av SSB og BFJ.

For å kunne si noe om endring i jordbruksinntekten er det innhentet statistikk fra ulike kilder. Tall fra *Totalkalkylen for jordbruket fra* (BFJ), er

brukt for å vise utviklingen i vederlag til arbeid og egenkapital fra jordbruket i Norge per årsverk. Statistikken for vederlag til arbeid og egenkapital er sammenlignet med utviklingen i lønn per årsverk for alle lønnstakere fra 1999–2009 (jamfør statistikk fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene). For å belyse noen av de variasjonene som finnes mellom ulike jordbruksbedrifter, er det innhentet opplysninger om inntektsutviklingen for jordbrukere fordelt på ulike produksjonstyper, bruksstørrelser og fylker.

Det er hentet inn tall fra SSB som bygger på opplysninger om næringsinntekt fra selvangivelsen. SSB-tall er benyttet fordi BFJ-tallene ikke kan brytes ned på region, produksjoner og bruksstørrelser. Analysene av inntekt fordelt på produksjoner og bruksstørrelser er også supplert med tall fra driftsgranskingene til NILF, som tar for seg økonomiske forhold for utvalgte jordbruksbedrifter. Utvalget av jordbruksbedrifter skal være representativt for den delen av jordbruket der størsteparten av inntekten til brukerfamilien kommer fra selve gårdsbruket. Utvalget er dermed ikke representativt for alle som driver med jordbruk i Norge. Disse tallene kan imidlertid gi et mer nyansert bilde av hvordan inntekter fordeler seg mellom ulike produksjonsformer og bruksstørrelser.

Gjennom spørreundersøkelsene til fylkesmennenes landbruksavdelinger og kommunene er det innhentet informasjon om deres vurdering av utviklingen i henholdsvis jordbruket regionalt (fylkene) og lokalt (kommunene). Formålet har vært å supplere statistiske data med kvalitative vurderinger av dagens utfordringer i jordbruket fra et regionalt og lokalt perspektiv.

Gjennom spørreundersøkelsene til landbruksforetak<sup>23</sup> – en undersøkelse til landbruksforetak i drift<sup>24</sup> og en undersøkelse til foretak som ikke lenger er i drift<sup>25</sup> – er det innhentet data som belyser forhold knyttet til rekruttering og gårdbrukeres opplevelse av hvor attraktiv næringen er. Begrepet landbruksforetak brukes i forbindelse med spørreundersøkelsen, hvor det er gjort et

22) I undersøkelsen benyttes i hovedsak begrepet jordbruksbedrift, jf. SSBs definisjon: *en virksomhet med jordbruksdrift, inkludert hagebruk og husdyrhold*, se ordliste. For øvrig brukes begrepene gårdsbruk, bruk og bedrift synonymt med jordbruksbedrift.

23) Landbruksforetak er den juridiske enheten (enkelpersonforetak, ansvarlig selskap, aksjeselskap), som mottar tilskudd.

24) Utvalg 5 000, svarprosent 53,5, det vil si 2 678 respondenter.

25) Utvalg 1 167, svarprosent 48,2, det vil si 562 respondenter.

utvalg på bakgrunn av søknad om produksjonstilskudd. Utvalget er trukket fra en populasjon mottakere av produksjonstilskudd.

Det er blant annet stilt spørsmål om hvordan gårdbrukerne vurderer framtiden for sitt eget gårdsbruk, årsaker til nedleggelse, oppfatningen av arbeidets attraktivitet og sammenhengen mellom arbeidsinnsats og inntekt. Svarene er analysert i forhold til geografisk plassering, bruksstørrelse, alderen på gårdbrukerne og produksjonstype. Det er også stilt spørsmål om muligheter for avløsning. Det er videre benyttet informasjon fra Norsk senter for Bygdeforsknings undersøkelser *Trender i norsk landbruk* for 2002, 2004, 2006 og 2008.

### Nasjonal matproduksjon

For å belyse status og utvikling knyttet til målet om å opprettholde den nasjonale matproduksjonen (Problemstilling 1.2) er det innhentet statistikk om utviklingen i selvforsyningsgraden (hvor stor del av de matvarene som forbrukes, som er produsert i Norge, målt i energinivå) og utviklingen i produksjonsmengde for utvalgte sentrale jordbruksprodukter som kjøtt, melk, egg og korn. Statistikken er i hovedsak utarbeidet av BFJ.

For å belyse utviklingen i kostnader og produktivitet, som har betydning for matproduksjonens konkurransekraft, er det innhentet analyser fra NILF. Analysene er basert på data fra BFJ.

### Produksjon av fellesgoder

Det er innhentet statistikk om utviklingen i arbeidsinnsats og bosetting på landbrukseiendommer. Statistikken er i hovedsak utarbeidet av SSB og BFJ. Det vises til utvikling på region- og distriktsnivå. Det benyttes inndelinger på regionnivå fra BFJ som tar utgangspunkt i ulike produksjonsforutsetninger. De seks regionene er Trøndelag, Rogaland, Vestlandet, Nord-Norge, Østlandet og Agder og Telemark.

For å belyse utviklingstrekk i forholdet mellom ulike distrikter benyttes Kommunal- og regionaldepartementets inndeling i distriktpolitiske virkeområder. De distriktpolitiske virkeområdene gir et bilde av hvor sårbare områdene er med hensyn til utvikling av næringsvirksomhet. Distriktpolitisk virkeområde er Kommunal- og regionaldepartementets soneinndeling for distriktsrettet investeringsstøtte. I hovedsak dekker sone I, som regnes som minst utsatt, sentrale deler av Østlandet og kommuner rundt større byer på Vestlandet og Trondheim. Sone IV regnes som

mest utsatt og dekker i hovedsak Nord-Norge og deler av Midt-Norge. Se for øvrig vedlegg 1 for en oversikt over ulike soner.

For å belyse status og utvikling i forbindelse med målet om å ivareta areal- og landskapsressurser er det hentet inn data om utviklingen i jordbruksareal i drift. Disse dataene er i hovedsak utarbeidet av SSB og bygger på informasjon fra tilskudds-søknader. Videre er det benyttet data om omdisponert areal fra KOSTRA-registeret<sup>26</sup> som skal belyse i hvor stor grad dyrket og dyrkbar jord vedtas omdisponert til andre formål enn jordbruk (i henhold til jord-, konsesjons- og planlovgivning), og hvilke arealer som *godkjennes* for nydyrking. Statistikken sier ikke noe om omfanget av jordbruksareal som bygges ned på grunn av driftsbygninger i jordbruket. Det er knyttet usikkerhet til dataene fra KOSTRA-rapporteringen. På grunn av endrede rapporteringsformer (omlagt i 2005) er det vanskelig å framskaffe en sammenlignbar tidsserie for perioden 1999–2009. Usikkerheten skyldes også at det er mangelfull og feil rapportering i KOSTRA. Det er avdekket at det har vært betydelig underrapportering her. Analyser av disse dataene gir imidlertid et bilde av hvordan jordbruksarealene blir ivaretatt, til tross for de unøyaktighetene som finnes.

Hvordan målet om å ivareta jordbrukets kulturlandskap blir fulgt opp, er i hovedsak belyst med datasammenstillinger gjort av Skog og landskap på oppdrag fra Riksrevisjonen, og med data fra SSBs rapportserie *Jordbruk og miljø*. Temaer som belyses er biologisk mangfold og verdifulle kulturlandskap, områder utsatt for gjengroing og endringer i beiting, husdyrhold og seterdrift. *Kulturlandskapet* omfatter også kulturminner og kulturmiljøer, men disse verdiene er ikke belyst i rapporten. Videre har spørreundersøkelsen til fylkesmennenes landbruksavdelinger og kommunene gitt informasjon om utfordringer knyttet til ivaretagelse av jordbrukets kulturlandskap fra et regionalt og lokalt ståsted.

For å belyse jordbrukets forurensning til jord og vann er det innhentet data fra SSBs rapportserie *Jordbruk og miljø*, SLF sin rapport *Norsk landbruk – en situasjonsbeskrivelse* og andre relevante rapporter og evalueringer. Det er dessuten gjennomført intervjuer med representanter for SSB og Bioforsk.

26) KOSTRA står for "KOMmune-Stat-RAPportering", som er et register over informasjon som kommunene rapporterer inn til staten.

---

## 2.2 Problemstilling 2: Landbruks- og matdepartementets styring

For å belyse Landbruks- og matdepartementets styring er det gjennomført dokumentgjennomgang, sendt spørsmålsliste til Landbruks- og matdepartementet og gjort spørreundersøkelser ved fylkesmennenes landbruksavdelinger og i kommunene. Det er gjennomført et felles intervju med fire fylkeslandbruksdirektører for å supplere spørreundersøkelsen til fylkesmennenes landbruksavdelinger. Det er i tillegg gjennomført intervjuer i Landbruks- og matdepartementet, Miljøverndepartementet, Statens landbruksforvaltning, Statistisk sentralbyrå, Norsk Institutt for Skog og landskap, Bioforsk, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (heretter omtalt som næringsorganisasjonene).

Intervjuene med representanter for forvaltningen ga informasjon om hvordan Landbruks- og matdepartementet har utformet sitt styringssystem for å ivareta de jordbrukspolitiske målene for jordbrukssektoren og for å formidle målene til den øvrige forvaltningen. Departementets styringssystemer er også belyst gjennom departementets skriftlige svar til spørsmålslisten.

Det er gjort en gjennomgang av styringsdokumenter i perioden 2007–2009 på flere nivåer i styringskjeden. Dokumentene er gjennomgått for å undersøke hvordan mål og resultatkrav er utviklet og formidlet, og for å belyse hvordan Landbruks- og matdepartementet følger opp sitt ansvar for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Eksempler på slike dokumenter er stortingsproposisjoner, tildelingsbrev, fullmaktsbrev og embetsoppdrag til fylkesmannen. Formidlingen av statlige signaler og utviklingen av systemer for mål- og resultatrapportering på dette området er også belyst gjennom spørreundersøkelsene til fylkesmennenes landbruksavdelinger og kommunene og i intervjuer med de fire landbruksdirektørene. I tillegg er det gjennomgått referater fra styringsmøter mellom Landbruks- og matdepartementet og fylkesmannsembetene der også Statens landbruksforvaltning deltar. Det er også innhentet informasjon fra møter og intervjuer med landbruksforvaltningen på ulike nivåer og fra rapporter fra SSB, NILF, Skog og landskap og Bioforsk for å belyse problemstillingen.

---

## 2.3 Problemstilling 3: Hensiktsmessig virkemiddelapparat

Problemstilling 3 omfatter flere temaer som til sammen skal belyse i hvilken grad dagens virkemiddelapparat for jordbruket er hensiktsmessig utformet. Her beskrives kjennetegn ved virkemiddelapparatet, innretningen på tilskudd under jordbruksavdelingen, i hvilken grad det sikres en tilstrekkelig forenkling og målretting av økonomiske virkemidler (tilskudd), og i hvilken grad det innføres hensiktsmessige kontrollsystemer for tilskudd.

Kjennetegn ved virkemiddelapparatet og innretningen på tilskuddene under jordbruksavtalen er belyst ved gjennomgang av blant annet NILFs rapportserie *Utsyn over norsk landbruk*, stortingsproposisjoner og budsjettproposisjoner. I tillegg er det innhentet data gjennom en spørreliste til Landbruks- og matdepartementet.

Problemstillingen om målretting av tilskuddene er belyst gjennom intervjuer og en spørsmålsliste til Landbruks- og matdepartementet og dessuten intervju med Miljøverndepartementet, Statens landbruksforvaltning, Bioforsk og næringsorganisasjonene. Det er gjennom spørreundersøkelsen innhentet synspunkter på i hvilken grad det har skjedd en målretting siste fem–ti årene, i hvilken grad det er behov for mer målretting, og utfordringer som følger av mangelfull målretting innenfor dagens virkemiddelapparat. Informasjon fra spørreskjemaundersøkelsen til fylkene er supplert med informasjon fra intervjuet med de fire fylkeslandbruksdirektørene. Dette er gjort for å innhente synspunkter på målretting av virkemidler fra et regionalt ståsted. Informasjonen er supplert med relevante evalueringer.

Gjennom spørreundersøkelser til fylkesmennenes landbruksavdelinger, kommunene og landbruksforetakene er det innhentet informasjon om i hvilken grad det har skjedd en tilstrekkelig forenkling i virkemiddelapparatet, og i hvilken grad det er behov for mer forenkling. Videre er det gjennomført intervjuer med Landbruks- og matdepartementet, Statens landbruksforvaltning og næringsorganisasjonene og med de fire fylkeslandbruksdirektørene. Gjennom intervjuer og spørreundersøkelser er det også hentet inn synspunkter på hvordan fylkesmennenes landbruksavdelinger og kommunene håndterer dagens virkemiddelapparat. Informasjonen er supplert med relevante evalueringer.

Problemstillingen som gjelder hensiktsmessige systemer for kontroll, er belyst gjennom spørreundersøkelser til fylkesmennes landbruksavdelinger og til kommuner. Det har blant annet blitt stilt spørsmål knyttet til fylkenes og kommunenes kontrollomfang, avdekkede mangler og hovedutfordringer for dagens kontrollarbeid. Informasjonen er supplert gjennom intervjuer med Statens landbruksforvaltning og med de fire fylkeslandbruksdirektørene. Også Statens landbruksforvaltnings evaluering av tilskuddskontrollen fra 2007<sup>27</sup> har blitt benyttet.

27) Statens landbruksforvaltning 2007, *Kontroll av tilskudd i landbruket*.

## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Overordnede mål for jordbruket

St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* og den påfølgende behandlingen i Stortinget legger vekt på landbrukets samlede bidrag til samfunnsnytte på kort og lang sikt og landbrukets multifunksjonelle<sup>28</sup> rolle. Næringskomiteen viser til at landbruket har mange andre roller i tillegg til produksjon av mat, og at viktige samfunnsmessige hensyn som levende bygder, kulturarv, biologisk mangfold, kulturlandskap og langsiktig matsikkerhet må ivaretas. Et aktivt, variert og attraktivt landbruk over hele landet er ifølge komiteen et viktig grunnlag for å kunne ivareta disse sentrale samfunnsoppgavene på en god måte.<sup>29</sup>

I senere stortingsproposisjoner om jordbruksoppgjøret legges det til grunn at oppjøret skal baseres på de mål og retningslinjer som er trukket opp for landbrukspolitikken gjennom Stortingets behandling av St.meld. nr. 19.<sup>30</sup>

#### 3.1.1 Aktivt og variert jordbruk over hele landet

Å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet har vært et av de mest sentrale overordnede målene i landbrukssektoren. Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2007–2008) viser flertallet i næringskomiteen til at det ønskes en forsterket innsats for å heve inntektene, sikre en variert bruksstruktur og opprettholde et levende landbruk over hele landet.<sup>31</sup> I St.prp. nr. 1 (2007–2008) heter det videre at målet om å ivareta et aktivt og variert jordbruk henger tett sammen med andre sentrale mål for jordbruket. Det dreier seg om bosetting og sysselsetting, en variert produksjon og bruksstruktur, inntektsutvikling og velferdsordninger, attraktive arbeidsplasser og rekruttering. Et aktivt og variert jordbruk er også en viktig forutsetning for å ivareta kulturlandskapet over hele landet.

28) Innst. S. nr. 167 (1999–2000). Begrepet "det multifunksjonelle landbruket" beskriver landbrukets rolle som produsent av både kommersielle produkter og fellesgoder, dvs. goder utover de som gjenspeiler seg i markedet.

29) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

30) St.prp. nr. 77 (2006–2007); St.prp. nr. 69 (2007–2008).

31) Se blant annet Innst. S. nr. 167 (1999–2000); Budsjett-innst. S. nr. 8 (2005–2006); Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007); Budsjett-innst. S. nr. 8 (2007–2008).

#### Variert bruksstruktur og variert produksjon

Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000) uttaler et flertall i næringskomiteen at det er viktig å bruke jordbruksavtalen og dens virkemidler aktivt for å sikre et landbruk med variert bruksstruktur over hele landet. En samlet komité påpeker at en landbrukspolitikk som ikke tar hensyn til kombinasjonsbrukene, ikke vil gi et jordbruk som klarer å oppfylle viktige distriktpolitiske mål.<sup>32</sup> Komiteen har også merket seg at regjeringen legger til grunn at norsk landbruk også framover skal være et miljøvennlig landbruk med variert bruksstruktur, og den peker på at de topografiske forholdene gjør det urealistisk med storskaladrift i Norge på linje med det man finner i mange andre land.<sup>33</sup>

Komiteens flertall gir samtidig sin tilslutning til regjeringens vurdering av behovet for en moderat utvikling i retning av større driftsenheter og det synet at det i denne sammenheng også vil være behov for å differensiere mellom produksjoner og mellom distrikter. Det påpekes at strukturpolitikken i landbruket innebærer en avveining mellom flere hensyn, og at et landbruk med mange driftsenheter, som gir et stort bidrag til bosetting og sysselsetting i distriktene, må veies mot kostnadene som er knyttet til å ha små enheter, både når det gjelder å sikre en tilfredsstillende inntektsutvikling, behovet for overføringer og importbeskyttelse og utviklingen i kostnadsnivå og konkurransevne. I denne avveiningen mener et annet flertall at det i årene framover må tas større hensyn til de bruk der jordbruksproduksjonen gir et viktig bidrag til sysselsetting og inntekt.<sup>34</sup>

Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000) uttaler komiteen at hensynet til bosetting, langsiktig matsikkerhet og et levende kulturlandskap i alle deler av landet tilsier at det skal være en geografisk arbeidsdeling i landbruket slik vi har i dag. Komiteens flertall mener også at bevilgningene over jordbruksavtalen til investeringer i tradisjonelt landbruk bør økes for at en skal kunne opprettholde og utvikle et bærekraftig landbruk.<sup>35</sup>

32) Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000) var 80 prosent av brukene kombinasjonsbruk.

33) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

34) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

35) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

I de siste årene har en under behandlingen av stortingsproposisjoner om jordbruket, lagt økende vekt på målet om variasjon innen produksjoner og bruksstørrelser som en forutsetning for et aktivt landbruk over hele landet. Her framheves betydningen av at det blir gitt et økonomisk grunnlag som gjør det interessant å drive i ulik skala og med ulike produksjoner.<sup>36</sup> Ved behandlingen av St.prp. nr. 77 (2006–2007) *Om jordbruksoppjøret 2007*, uttaler næringskomiteen at den vil legge til rette for en variert bruksstruktur som både tar hensyn til tradisjonelle familiebruk og gir mulighet for ulike former for samarbeid.<sup>37</sup> Ved behandlingen av St.prp. nr. 69 (2007–2008) *Om jordbruksoppjøret 2008*, viser næringskomiteen til at et aktivt landbruk over hele landet forutsetter at det er tilstrekkelig lønnsomhet i et mangfold av produksjoner og bruksstørrelser. Et flertall i komiteen peker også på at det er viktig å satse på grovfôrbaserte produksjoner som melk, sau og storfekjøtt for å styrke et miljøvennlig jordbruk med ulike størrelsesenheter over hele landet. Videre framheves betydningen av å bedre rammevilkårene for beiting, ettersom dette medvirker til et velpleid kulturlandskap.<sup>38</sup>

### Inntektsutvikling, sosiale vilkår og attraktive arbeidsplasser

Målet om å sikre utøvere i landbruket en inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper i samfunnet har ligget fast lenge og vurderes som en forutsetning for et aktivt, variert og attraktivt landbruk over hele landet.<sup>39</sup>

Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000) viser næringskomiteen til at rekruttering til landbruket er en forutsetning for å nå de landbrukspolitiske målene. En samlet komité legger til grunn at gode inntektsordninger og velferdsordninger som gir sikkerhet ved sykdom og muligheter til fritid og ferie, er avgjørende for om folk ønsker å satse på jordbruket.<sup>40</sup>

Et flertall i komiteen viser til at det er klare stor-driftsfordeler i melkeproduksjonen, og mener at virkemidlene samlet må stimulere til en moderat strukturutvikling for å sikre en god nok inntektsutvikling for produsenter som har melkeproduksjon som et viktig bidrag til sysselsetting og inntekt.<sup>41</sup>

Et flertall i komiteen peker videre på at det er klare forskjeller mellom selvstendig næringsdrivende i landbruket og lønnsinntakere, og at



Vårn i Fet, Akershus.

Foto: Øystein Søybe/Samfoto

36) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007) og (2007–2008); Innst. S. nr. 320 (2007–2008).

37) Innst. S. nr. 285 (2006–2007).

38) Innst. S. nr. 320 (2007–2008).

39) Innst. S. nr. 167 (1999–2000); Budsjett-innst. S. nr. 8 (2005–2006), (2006–2007), (2007–2008); Innst. S. nr. 320 (2007–2008).

40) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

41) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).



det vil være vanskelig å nå eksakte mål om inntektsutvikling og inntektsnivå som er knyttet til en faktisk inntektsutvikling i andre yrker. Flertallet i komiteen mener det må føres en aktiv landbrukspolitikk som sikrer aktive utøvere i jordbruket en inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper i samfunnet. Flertallet understreker at yrkesutøvere i landbruket er selvstendig næringsdrivende, noe som innebærer at næringens egen tilpasning vil ha avgjørende betydning for den faktiske inntektsutviklingen. Flertallet i komiteen peker også på at god utnytting av markedsmulighetene, økt mangfold, et balansert marked, strukturelle endringer og fornuftige kostnadstilpasninger i økende grad vil få betydning for at en slik inntektsutvikling kan oppnås.<sup>42</sup>

I de siste årene er det ved stortingsbehandlingene<sup>43</sup> lagt vekt på at struktur- og distriktsprofilen i tilskuddsordningene skal styrkes, og at gårdsbruk i alle deler av landet og av alle størrelser skal få økt sin inntekt. Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2007–2008) uttaler et flertall i næringskomiteen at det skal rettes en særlig innsats mot områder med svak utvikling i produksjon og arealbruk. Videre sier et flertall i komiteen seg enig i at velferdsordningene skal styrkes, og at inntektsutviklingen i landbruket må holde tritt med inntektene i samfunnet ellers for å sikre framtidstro og satsingsvilje i næringen.

### 3.1.2 Opprettholde nasjonal matproduksjon

Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* understreker næringskomiteen at det å opprettholde den nasjonale produksjonen av mat er et hovedelement i matsikkerhetspolitikken for den norske befolkningen. I innstillingen viser komiteen til at selvforsyningsgraden av jordbruksprodukter var på 48 prosent av kaloribehovet i 1997.<sup>44</sup> Komiteen understreker at landbruket er en langsiktig næring, og at en løpende produksjon derfor er en forutsetning for forsyningssikkerheten på lang sikt, sammen med et vern av jordressursene som bidrar til å bevare produksjonsgrunnlaget. Videre påpeker komiteen at norsk jordbruk både på kort og lang sikt skal bidra til å sikre forbrukerne en stabil og god matforsyning. Jordbruket skal produsere for å dekke etterspørselen etter varer det er naturlig grunnlag for å produsere i Norge,

innenfor de til enhver tid gjeldende handelspolitiske rammer.<sup>45</sup>

Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2006–2007) viderefører næringskomiteen det synet at det skal legges til rette for at norsk landbruk kan dekke etterspørselen etter varer det er naturlig å produsere i Norge. Det skal også sikres lønnsomhet i de produksjonene som det er naturlig å produsere i Norge, som bruker det aller meste av jordbruksarealene i Norge og legger grunnlaget for de største delene av verdiskapingen.<sup>46</sup> Ifølge St.prp. nr. 1 (2006–2007) er det her snakk om den store gressbaserte produksjonen og kornproduksjonen. Ved behandlingen av jordbruksoppgjøret for 2008 uttaler også næringskomiteen at landbruket skal sikre langsiktig matforsyning til hele landet.<sup>47</sup>

### 3.1.3 Produksjon av fellesgoder

For at jordbruket skal bidra til den samfunnsnyttene Stortinget forventer, må det innfri en rekke krav knyttet til produksjon av fellesgoder som distriktsbosetting, ivaretagelse av areal- og landskapsressurser og miljøhensyn.

Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2007–2008) uttaler næringskomiteens flertall at det fremdeles er et stort potensial for å videreutvikle norsk landbruk innenfor et bredt miljøbegrep, og oppfordrer videre partene i jordbruksoppgjøret 2008 til å forsterke miljøinnsatsen for å opprettholde produksjonsarealet og kulturlandskapet og for å redusere de negative miljøkonsekvensene som knytter seg til all landbruksproduksjon.<sup>48</sup>

Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000) uttaler næringskomiteen at den generelle landbrukspolitikken skal stimulere til et mer miljøvennlig landbruk. Komiteen er enig i at miljøutfordringene i landbruket framover vil være knyttet til å oppnå en bærekraftig forvaltning av naturressursene, og å øke vekten på produksjon, forvaltning og synliggjøring av jordbrukets miljøgoder. Komiteen mener at bonden i den sammenheng i større grad må se på seg selv som forvalter og produsent av miljøgoder, i tillegg til funksjonen som matprodusent.<sup>49</sup>

### Bidra til bosetting og sysselsetting

Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000) legger en samlet næringskomité til grunn at norsk landbruks bidrag til bosetting og sysselsetting i

42) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

43) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007) og (2007–2008); Innst. S. nr. 320 (2007–2008).

44) Når en regner med fisk, var selvforsyningsgraden var 52 prosent av kaloribehovet i 1997.

45) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

46) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007).

47) Innst. S. nr. 132 (2007–2008).

48) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2007–2008).

49) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

distriktene forutsetter livskraftige driftsenheter og attraktive arbeidsplasser i næringen. Videre legger komiteen vekt på at et landbruk med mange driftsenheter gir et stort bidrag til bosetting og sysselsetting i distriktene. Komiteen ønsker derfor å videreføre et desentralisert jordbruk med variert bruksstruktur som alternativ til en mer industribasert næring.<sup>50</sup>

En av de viktigste funksjonene til et aktivt landbruk er ifølge Stortinget å bidra til sysselsetting og bosetting over hele landet.<sup>51</sup> Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000) viser komiteen til at det er bred politisk enighet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, og at et aktivt landbruk i alle deler av landet er et viktig bidrag til å oppfylle målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.<sup>52</sup>

Komiteens flertall mener det er viktig å ta vare på og videreutvikle det nordnorske landbruket. Komiteen mener at en i denne sammenheng må legge vekt på at virkemidlene samlet sett bidrar til å bevare et sterkt landbruksmiljø, og til at landsdelen opprettholder sin relative andel av produksjonen og foredlingen som i dag. Flertallet mener at tiltak for å kompensere for produksjonsulempene i den nordlige landsdelen vil være like viktige i årene framover, både av beredskapsmessige hensyn og for å støtte opp om bosettingsmålene.<sup>53</sup>

I behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000) legger flertallet i komiteen også vekt på at det er behov for tydeligere regler for hva det innebærer å bosette seg på en eiendom, og at praksisen når det gjelder dispensasjon fra boplikten, bør skjerpes.<sup>54</sup>

### Vern av verdifulle jordbruksarealer

Formålet med jordloven er å legge til rette for "at jordviddene i landet [...] kan verte brukt på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket. [...] Ein samfunnsgagnleg bruk inneber at ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov. Forvaltinga av arealressursane skal vera miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og

kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter".<sup>55</sup>

Ifølge jordloven § 8 skal jordbruksareal drives. Ifølge lovens § 9 skal dyrket jord ikke brukes til annet enn jordbruksproduksjon og dyrkbar jord skal ikke omdisponeres til hinder for framtidig jordbruksproduksjon. § 9 åpner for at det kan gis dispensasjon til omdisponering av dyrket og dyrkbar jord når det er særlige grunner for det. Dette kan bare skje etter en samlet vurdering av om forholdene er slik at jordbruksinteressene bør vike. Det skal tas hensyn til godkjente planer etter plan- og bygningsloven, drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, kulturlandskapet og de samfunnsgodene en omdisponering eventuelt vil gi.

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) heter det at det må legges til rette for et jordvern som gir bedre vern mot varig omdisponering av de mest verdifulle landbruksarealene. Disse arealene finnes i stor grad i de befolkningstette områdene, der utbyggingspresset er størst.<sup>56</sup> I innstillingen til meldingen sier flertallet i næringskomiteen seg enig i at vern om jordsmonnet må integreres som en del av miljøvernet, og at det av hensyn til framtidige generasjoner bør arbeides mer aktivt med å bevare jordbruksareal.<sup>57</sup>

I St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* presenteres det et mål om at den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene skal halveres. Målet bekrefte under Stortingets behandling av meldingen og i senere budsjettproposisjoner fra Landbruks- og matdepartementet.<sup>58</sup>

### Kulturlandskap og biologisk mangfold

Ivaretagelse av kulturlandskapet og det biologiske mangfoldet som finnes der, er over tid framhevet av Stortinget som en av de viktigste funksjonene til jordbruket.<sup>59</sup> Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000) peker næringskomiteen på at både den norske befolkningen og turister setter pris på det landskapet som gjennom generasjoner er formet av jordbruks- og skogbruksdrift. Komiteen mener at et vakkert kulturlandskap og andre miljøverdier i landbruket er samfunnssteder som avhenger av et aktivt landbruk. Videre peker

50) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

51) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2005–2006); St.prp. nr. 1 (2006–2007); St.prp. nr. 1 (2007–2008); Innst. S. nr. 320 (2007–2008).

52) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

53) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

54) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

55) Lov om jord (jordloven) 1995 nr. 23 § 1.

56) St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*.

57) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

58) Se blant annet Innst. S. nr. 228 (2004–2005); St.prp. nr. 1 (2006–2007).

59) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2005–2006); (2007–2008); Innst. S. nr. 320 (2007–2008).

den på at det skjer en økende tilplanting av dyrket mark, i hovedsak med gran.<sup>60</sup>

Ved behandlingen av St.meld. nr. 58 (1997–98) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* viser energi- og miljøkomiteen til at landbruket er en viktig forvalter av natur og kultur. Komiteen vil i denne sammenheng spesielt peke på landbrukets rolle som forvalter av kulturminner og landbrukets viktige rolle når det gjelder å ivareta det biologiske mangfoldet.<sup>61</sup> Norge har forpliktet seg til å ivareta det biologiske mangfoldet i jordbrukets kulturlandskap gjennom å ratifisere *konvensjonen om biologisk mangfold*. I St.meld. nr. 42 (2000–2001) *Biologisk mangfold* heter det at Landbruks- og matdepartementet, med utgangspunkt i Norges forpliktelser knyttet til nordisk og internasjonalt miljøvernssamarbeid, vil arbeide for å integrere hensynet til biologisk mangfold i landbrukssektorens virksomhet og medvirke til at landbruksproduksjonen foregår på en slik måte at mangfoldet i størst mulig grad bevares.

I St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* går det fram at de områdene som er spesielt verdifulle kulturlandskap, skal dokumenteres og ha en særskilt forvaltning innen 2010. Stortinget gir sin tilslutning til dette ved behandlingen av meldingen, og målet bekreftes i senere budsjettproposisjoner fra Landbruks- og matdepartementet.<sup>62</sup>

I innstillingen til St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* viser energi- og miljøkomiteen til at det er store utfordringer knyttet til å ta vare på landbrukets kulturlandskap i en tid da det foregår store og raske strukturendringer i landbruket. Komiteen peker på at både lokal-samfunnene, reiselivsnæringen og friluftslivet taper på en utvikling der landskapet er i dramatisk endring og gror igjen. Komiteen peker også på den store betydningen som et åpent landskap med gresslått og beitebruk har for det biologiske mangfoldet. Komiteen understreker viktigheten av at Landbruks- og matdepartementet viderefører den særskilte satsingen på kulturlandskap, og mener det er behov for å finne nye virkemidler for å hindre gjengroing av verdifulle kulturlandskap, for eksempel mer samarbeid mellom landbruket og reiselivsnæringen.<sup>63</sup>

Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2007–2008) oppfordrer flertallet i Næringskomiteen partene i jordbruksoppgjøret 2008 til forsterket innsats for å opprettholde produksjonspotensial og kulturlandskap. Det vises til at en tredel av Artsdatabankens rødlistede arter lever i kulturlandskapet, og at disse artene er avhengig av aktivitet og bruk for å overleve.<sup>64</sup> Ved behandlingen av St.prp. nr. 69 (2007–2008) *Om jordbruksoppgjøret 2008* understreker Næringskomiteen verdien av det norske kulturlandskapet. Komiteen peker også på at mange av rødlisteartene finnes i beitemark, og at pleie av kulturlandskapet gjennom fornuftig bruk er svært viktig om en skal ta vare på disse artene.<sup>65</sup>

### Forurensning – erosjon og avrenning

Stortinget har i lengre tid vektlagt ulike utfordringer knyttet til forurensning fra landbruket og sagt at dette problemet må vies økt oppmerksomhet.<sup>66</sup> Det er lagt til grunn at det er nødvendig med videre innsats for å redusere erosjon og arealavrenning av næringsstoffene fosfor og nitrogen for å oppfylle de krav som er satt for reduksjoner og tiltak i Nordsjødeklarasjonen og Nitratdirektivet i EU.<sup>67</sup> Med utgangspunkt i utslipnivået for nitrogen og fosfor til Nordsjøen i 1985, er det satt som mål å halvere disse utlippene.

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) heter det at jordbruksproduksjonen i minst mulig grad skal føre til forurensning og tap av næringsstoffer. Departementet legger opp til en videre satsing på å redusere forurensningen av fosfor og nitrogen til vassdrag og kystområder og til å følge opp EUs rammedirektiv for vann innenfor landbruket.<sup>68</sup>

Ved behandlingen av St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* peker energi- og miljøkomiteen på at for å nå målene for reduksjon av overgjødning er det avgjørende at sektorene tar ansvar for å redusere tilførselene av næringsalter til hav og ferskvann, for eksempel utlippene fra landbruket.<sup>69</sup>

I innstillingen til St.prp. nr. 1 (2005–2006) påpeker næringskomiteen at det er viktig å arbeide for å nå det nasjonale målet for redusert nitrogenutslipp til vann.<sup>70</sup> I St.prp. nr. 1 (2006–2007) ber

60) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

61) Innst. S. nr. 150 (1997–98).

62) Innst. S. nr. 228 (2004–2005); St.prp. nr. 1 (2005–2006), (2006–2007) og (2007–2008).

63) Innst. S. nr. 227 (2004–2005).

64) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2007–2008).

65) Innst. S. nr. 320 (2007–2008).

66) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2004–2005) og (2003–2004); Innst. S. nr. 132 (2007–2008).

67) St.meld. nr. 19 (1999–2000).

68) St.prp. nr. 1 (2006–2007).

69) Innst. S. nr. 132 (2007–2008).

70) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2005–2006).

næringskomiteen regjeringen bidra til en forsterket innsats for å endre deler av jordbruksdriften i sterkt forurensede vassdrag og vurdere intensivert bygging av fangdammer og bruk av andre tiltak som har vist seg effektive ved opprensning i forurensede landbruksområder.<sup>71</sup>

I behandlingen av St.prp. nr. 1 (2007–2008) peker næringskomiteen på at moderne landbruk gir enkelte miljømessige utfordringer, som bruk av plantevernmidler og avrenning til vassdrag, som det er viktig å overvåke og få god kunnskap om.<sup>72</sup>

### 3.2 Krav til Landbruks- og matdepartementets forvaltning

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har det overordnede ansvaret for landbruksforvaltningen i Norge. Landbruks- og matdepartementet har hovedansvaret for politikktutvikling og resultatoppfølging innenfor jordbruket. Departementet har også ansvar for å utvikle og sikre det faglige grunnlaget for politiske avgjørelser og styring og oppfølging av virksomhetene.<sup>73</sup> Landbruks- og matdepartementet skal dermed legge til rette for at Statens landbruksforvaltning, fylkesmennene, kommuner og private aktører kan utføre sine oppgaver og ivareta sitt ansvar innenfor jordbruksområdet.

Statens landbruksforvaltning er et direktorat under Landbruks- og matdepartementet og et støtte- og utredningsorgan for departementet. Statens landbruksforvaltning skal legge vekt på helhetlig forvaltning og rådgivning, samarbeid med andre og effektivisering av forvaltningen.<sup>74</sup>

Landbruks- og matdepartementet har delegert ansvaret for forvaltningen av sentrale landbrukspolitiske virkemidler til Statens landbruksforvaltning. For en rekke av disse virkemidlene er sentrale oppgaver delegert videre til fylkesmannen og kommunene.<sup>75</sup> Ved behandlingen av St. meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling* understreker kommunalkomiteens flertall viktigheten av at viktige oppgaver innenfor fagområdene miljø og landbruk fortsatt må utføres innenfor helt klare nasjonale rammer.<sup>76</sup> Departementet må derfor se

til at det bli gjort klart hva som er de nasjonale rammene, og at oppgavene utføres innenfor disse rammene.

Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2006–2007) uttaler flertallet i næringskomiteen at det er viktig å ha et godt utbygget, desentralisert forvaltnings- og forskningsapparat. En offensiv og effektiv landbruks- og matforvaltning er en forutsetning for å gjennomføre regjeringens politikk for å sikre et aktivt landbruk og fremme næringsutvikling i hele landet.<sup>77</sup> Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2007–2008) viser flertallet i næringskomiteen til behovet for å styrke arbeidet i forbindelse med desentralisering av ansvar og myndighet til kommunene og å styrke fylkesmannens funksjon som kompetansesenter innenfor næringsutvikling, bosetting, arealforvaltning og miljøarbeid.<sup>78</sup>

Landbruks- og matdepartementet har også et selvstendig ansvar for å ta miljøsinn innenfor sitt sektorområde. Det innebærer at departementet har ansvar for å utarbeide miljøhandlingsplaner, kartlegge og overvåke miljøpåvirkning fra sin egen sektor og rapportere om miljøutviklingen innenfor sektoren, også bruken av virkemidler.<sup>79</sup>

#### 3.2.1 Krav til mål- og resultatstyring

Prinsippet om mål- og resultatstyring ble fastlagt ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 52 (1984–85) *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet*, jf. Innst. S. nr. 135 (1984–85) og St.meld. nr. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*, jf. Innst. S. nr. 63 (1992–93). Stortinget har også gjennom bevilgningsreglementet § 9 stilt krav overfor forvaltningen om mål- og resultatstyring som styringsform.

Mål- og resultatstyring er et verktøy for å tydeliggjøre mål, fastsette resultatkrav og etablere rutiner for rapportering av måloppnåelse og virkninger. Grunnleggende styringsprinsipper er konkretisert i reglementet for økonomistyring i staten § 4:

- å definere mål- og resultatkrav
- å sikre at fastsatte mål- og resultatkrav oppfylles, og at ressursbruken er effektiv
- å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag

71) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007).

72) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2007–2008).

73) St.prp. nr. 1 (2007–2008).

74) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2005–2006).

75) Tildelingsbrev 2008, forvaltningen av landbrukspolitiske virkemidler. Brev fra Statens landbruksforvaltning til fylkesmennene 20.12.2007.

76) Innst. S. nr. 307 (2000–2001).

77) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007).

78) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2007–2008)

79) St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida*; Innst. S. nr. 150 (1997–98); St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.

I henhold til reglementet for økonomistyring i staten § 14 har Landbruks- og matdepartementet ansvar for å etablere kontrollsystemer som sikrer at måloppnåelse og resultater står i forhold til fastsatte mål- og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres.

Videre sier reglementet for økonomistyring § 15 at overordnede virksomheter skal ivareta kontroll med at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14. Tilskuddsforvaltere skal ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkår som er stilt for tilskuddet.

I henhold til bestemmelsene om økonomistyring har Landbruks- og matdepartementet ansvar for at underliggende virksomheter rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrev og legge vekt på måloppnåelse og resultater.<sup>80</sup>

I bestemmelsene om økonomistyring i staten pkt. 6.4.2 heter det at "for tilskuddsordninger til landbruksområdet som ikke er tiltaksrettede, vil det i nødvendig utstrekning kunne avvikes fra bestemmelsene i pkt. 6.2 og 6.3. Det skal gjøres rede for slike avvik i departementets budsjettproposisjon". Punktene 6.2 og 6.3 omfatter bestemmelser for etablering og forvaltning av tilskuddsordninger, blant annet krav til rapportering om måloppnåelse. I St.prp. nr. 1 (2006–2007) begrunner departementet muligheten for slike avvik med at tilskuddene innenfor jordbruksavtalen inngår i et sammensatt system av økonomiske og juridiske virkemidler som virker mot flere mål samtidig. Mål- og resultatrapportering for hver enkelt ordning vil gi liten styringsinformasjon ettersom det er summen av tilskuddsordningene og de juridiske virkemidlene som skal medvirke til å nå de landbrukspolitiske målene.<sup>81</sup>

I henhold til økonomiregelverket skal Landbruks- og matdepartementet sørge for at det gjennomføres evalueringer av effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor departementets ansvarsområde. Evalueringer skal belyse hensiktsmessigheten av eksempelvis organisering og virkemidler, blant annet tilskuddsordninger. Frekvensen og omfanget av evalueringene skal bestemmes ut ifra virksomhetens egenart, risiko



Kornåker. Nes, Akershus

Foto: Jørn Areklett Omre/Samfoto

og vesentlighet. Behovet må vurderes opp mot kvaliteten på og omfanget av øvrig rapportering.<sup>82</sup>

Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2006–2007) uttaler næringskomiteen at det er viktig å ha god oversikt over miljøgrunnlag og ressurser i landbruket, da dette er viktig når en skal opprettholde et bærekraftig landbruk over generasjoner.<sup>83</sup>

Ved behandlingen av St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*

80) Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1.2 og 1.5.1.

81) St.prp. nr. 1 (2006–2007).

82) Reglement for økonomistyring i staten § 16; bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 1.5.3.

83) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007).

peker energi- og miljøkomiteen på at sektorene har ansvar for å kartlegge og overvåke sitt eget bidrag til påvirkningen av miljøet og dokumentere effekten av tiltak som er gjennomført mot forurensning.<sup>84</sup>

#### **Forholdet mellom stat og kommune**

I St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunene* ble det slått fast at et mål- og resultatstyringsperspektiv skal legges til grunn for forholdet mellom staten og kommunene. For at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar der oppgaveløsningen er lagt til kommunene, er det en forutsetning at det gis løpende tilbakemelding om blant annet utviklingen av tjenestene og hvilke resultater som er oppnådd, sett i forhold til de nasjonale målsettingene. Det er behov for styringsinformasjon, for eksempel i form av regelmessige rapporteringer, evalueringer og statistikk, dels for å vurdere sammenhengen mellom ressursinnsats og resultat, dels for å vurdere virkemiddelbruken og om målene for den kommunale virksomheten er ivaretatt.<sup>85</sup>

#### **3.2.2 Krav til forenkling og målretting av virkemidler**

Landbruks- og matdepartementet har det overordnede ansvaret for å sikre at mål oppnås og resultatkrav oppfylles, og at ressursbruken er effektiv, jf. økonomiregelverket § 4. Av dette følger det implisitt et ansvar for å utforme hensiktsmessige virkemidler som bidrar til god måloppnåelse.

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) og Innst. S. nr. 167 (1999–2000) var forenkling av landbrukspolitikken med tilhørende virkemidler et viktig tema. I St.meld. nr. 19 heter det blant annet at det er behov for å gjennomgå virkemiddelbruken i landbrukspolitikken med sikte på bedre målretting og forenkling av virkemiddelsystemet innenfor en helhetlig politikk. Det heter også at det er viktig at de ulike virkemidlene trekker i samme retning og forsterker hverandre, samtidig som det må gjøres løpende politiske avveininger i virkemiddelbruken med tanke på målkonflikter.

Ved behandlingen av meldingen sier næringskomiteen seg enig i at det er behov for å forenkle virkemiddelsystemet i jordbruket, og forutsetter at dette følges opp av forhandlingspartene i de årlige jordbruksforhandlingene. Videre sier flertallet i komiteen seg enig i at det i framtiden blir

en hovedutfordring å utforme økonomiske virkemidler slik at samfunnsmålene oppnås på en mest mulig effektiv måte samtidig som vareproduksjonen tilpasses markedet. Det blir også vist til at virkemiddelapparatet i større grad bør rettes inn mot, og begrunnes med, ulike samfunnsoppgaver.<sup>86</sup>

I forbindelse med Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret i 1999 ble det vedtatt at virkemidler med miljøeffekt over jordbruksavtalen skal samordnes gjennom utarbeidelse av et miljøprogram der målet er å få til bedre målretting og koordinering av virkemidlene.<sup>87</sup> Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000) legger næringskomiteen til grunn at gjennomføringen av miljøprogrammet på brukernivå vil skje i miljøplaner for alle bruk. Det blir forutsatt at miljøplanen underlegges offentlige kontrollsystemer, og at den skal være både et planverktøy og et dokumentasjonsverktøy med hensyn til miljøtilstanden og gjennomføringen av miljøtiltak på det enkelte bruk.<sup>88</sup>

84) Innst. S. nr. 132 (2007–2008).

85) St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunene*.

86) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

87) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

88) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

## 4 I hvilken grad er status og utvikling i jordbruket i tråd med Stortingets mål om et aktivt, variert og attraktivt jordbruk som leverer mat og fellesgoder i tråd med Stortingets mål?

### 4.1 Endring i antall jordbruksbedrifter, areal og produksjonsform

Foreløpige tall for 2009 viser at det er 47 900 aktive jordbruksbedrifter i Norge. Fra 1999 til 2009 er antall jordbruksbedrifter redusert med omtrent 23 000, eller i overkant av 32 prosent. Avgangstakten har økt sammenlignet med forrige tiårsperiode, 1989–1999, da det var en nedgang i antall jordbruksbedrifter på i underkant av 29 prosent.<sup>89</sup>

Det samlede jordbruksarealet i drift er 10,15 mill. dekar i 2009, mot 10,38 mill. dekar i 1999. Sett i forhold til nedgangen i antall jordbruksbedrifter har det totale jordbruksarealet holdt seg relativt stabilt. Dette skyldes i hovedsak at arealer på nedlagte jordbruksbedrifter har blitt leid bort som tilleggsjord til gjenværende jordbruksbedrifter. Videre er nedbygging av jordbruksareal kompensert med nydyrking.<sup>90</sup>

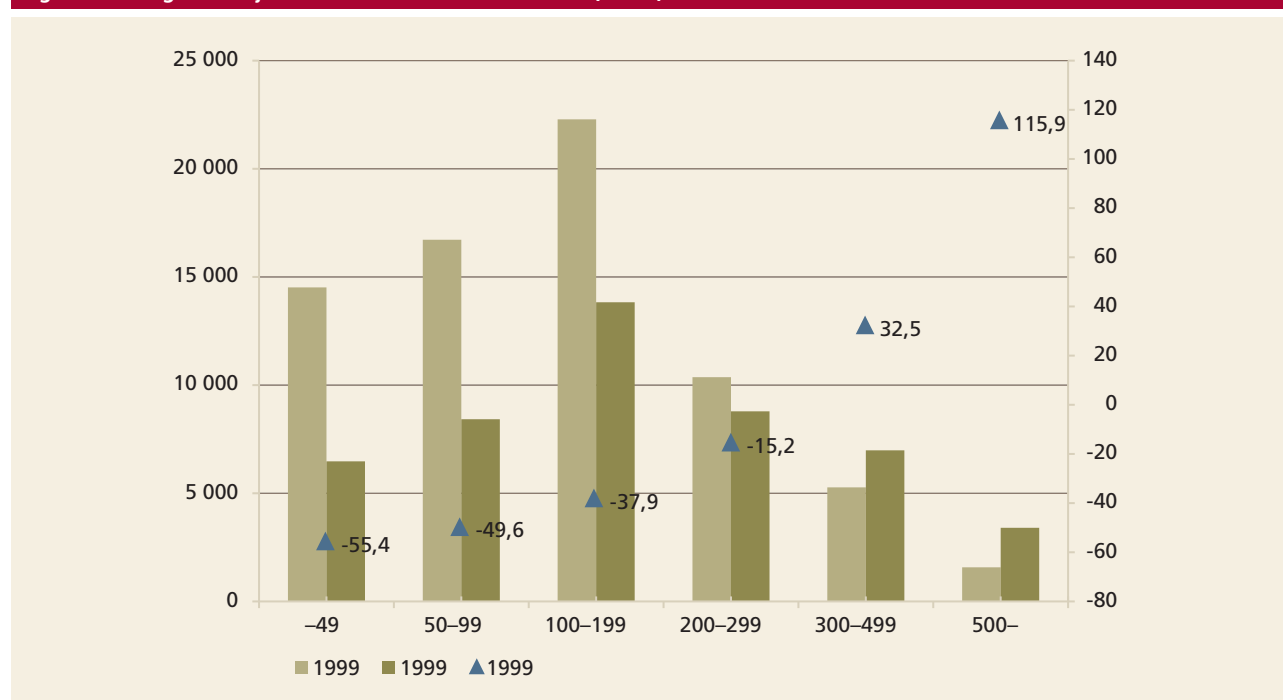
I perioden 1999–2009 minket antall jordbruksbedrifter i størrelsesgruppene under 300 dekar,

samtidig som det skjedde en økning i antall bedrifter over 300 dekar, jf. figur 1.

Som figur 1 viser, har den største avgangen vært for gruppene under 200 dekar. Om lag to tredeler av alle jordbruksbedrifter som er lagt ned, har vært i gruppene under 100 dekar. Som en følge av dette har gjennomsnittsarealet per jordbruksbedrift økt fra 147 dekar i 1999 til 212 dekar i 2009.<sup>91</sup>

Alle fylkene har hatt reduksjon i antall jordbruksbedrifter de siste ti årene, men utviklingen varierer betydelig mellom fylkene. Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at antall nedleggelse i perioden 1999–2009 var størst i Hordaland og Hedmark, fulgt av Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Oppland og Sør-Trøndelag. Om lag halvparten av nedleggelsene siden 1999 har funnet sted i disse seks fylkene. Den største prosentvise reduksjonen har vært i Troms, Finnmark, Agder-fylkene, Telemark og Vestlandsfylkene (med unntak av Rogaland). Rogaland, Oppland og Nord-Trøndelag har derimot hatt en

Figur 1 Endring i antall jordbruksbedrifter etter størrelse (dekar). 1999–2009



Kilde: Statistisk sentralbyrå 2009

89) Statistisk sentralbyrå 2009, *Strukturen i jordbruket, førebelse tal, 2009*.

90) Statistisk sentralbyrå 2009, *Strukturen i jordbruket, førebelse tal, 2009*.

91) Statistisk sentralbyrå 2009, *Strukturen i jordbruket, førebelse tal, 2009*.



Jordbruk ved kysten. Vestvågøy, Lofoten.

Foto: Svein Grønbold/Samfoto

mindre prosentvis reduksjon i antall jordbruksbedrifter.<sup>92</sup> Fordelingen mellom fylkene er i hovedsak en fortsettelse av trenden fra 1969 til 1999, med en økende konsentrasjon av jordbruksbedrifter på Østlandet, på Jæren og i Nord-Trøndelag og en avtakende andel i Nord-Norge, Agder-fylkene og Vestlandet utenom Rogaland. Finnmark har hatt størst nedgang i antall jordbruksbedrifter, med 87 prosent siden 1969, mens Troms og Nordland har hatt en nedgang på henholdsvis 86 og 81 prosent siden 1969. Spørreundersøkelsen til fylkesmennesenes landbruksavdelinger viser at utfordringene som knytter seg til nedleggelse av jordbruksbedrifter, vurderes som spesielt store i Aust-Agder, Troms, Finnmark, Sogn og Fjordane og Hordaland.

Tall fra SSB viser at reduksjonen i antall jordbruksbedrifter har vært særlig stor blant bedrifter med husdyr – i alt ni av ti jordbruksbedrifter som ble lagt ned i perioden 1999–2009, hadde husdyrproduksjon. Den største nedgangen i antall har funnet sted blant bedrifter med melkeproduksjon. Landbruks- og matdepartementet opplyser at melk er den produksjonen som krever mest areal, har høyest arbeidsinnsats og gir sterkeste ringvirkninger i lokalmiljøet og annet næringsliv. I perioden 1999–2009 er antall jordbruksbedrifter med melkeproduksjon nesten halvert, fra over 20 000 til om lag 11 000 bedrifter. I samme periode er den gjennomsnittlige besetningsstørrelsen økt fra 14 til 20 melkekyr. Fra 1999 til

2009 har antall bedrifter med over 30 melkekyr blitt tredoblet. Antall samdrifter<sup>93</sup> i melkeproduksjonen er mangedoblet de siste årene, og i 2009 var det om lag 1 800 samdrifter.<sup>94</sup> I 2008 var nesten halvparten av samdriftene i melkeproduksjonen lokalisert i Oppland, Rogaland og Nord-Trøndelag.<sup>95</sup>

Når det gjelder antall husdyr, har det i perioden 1999–2009 vært en nedgang i de grovfôrbaserte husdyrproduksjonene<sup>96</sup> og en økning i de kraftfôrbaserte husdyrproduksjonene (svin og fjørfe).<sup>97</sup> Landbruks- og matdepartementet opplyser at det viktigste når en skal nå målet om et aktivt og variert jordbruk i hele landet, er å bidra til at de grovfôrbaserte produksjonene opprettholdes i distriktene.

Endringene i antall foretak og antall dyr får også konsekvenser for den regionale fordelingen av husdyrproduksjonen. Fylkesvise tall fra Statens landbruksforvaltning (SLF) for den relative fordelingen av dyr mellom fylkene de siste ti årene viser at Rogaland har fått en større andel av husdyrproduksjonen siden 1999, med unntak for ammekyr. Rogaland har blant annet hatt størst økning i andelen av sau i perioden, mens Sogn og

92) Statistisk sentralbyrå 2009, *Jordbruksbedrifter per 1. juni (F)*.

93) Samdrifter i melkeproduksjon defineres av SSB som samarbeid mellom to eller flere melkeprodusenter om felles melkeproduksjon på helårsbasis.

94) [www.slf.dep.no](http://www.slf.dep.no).

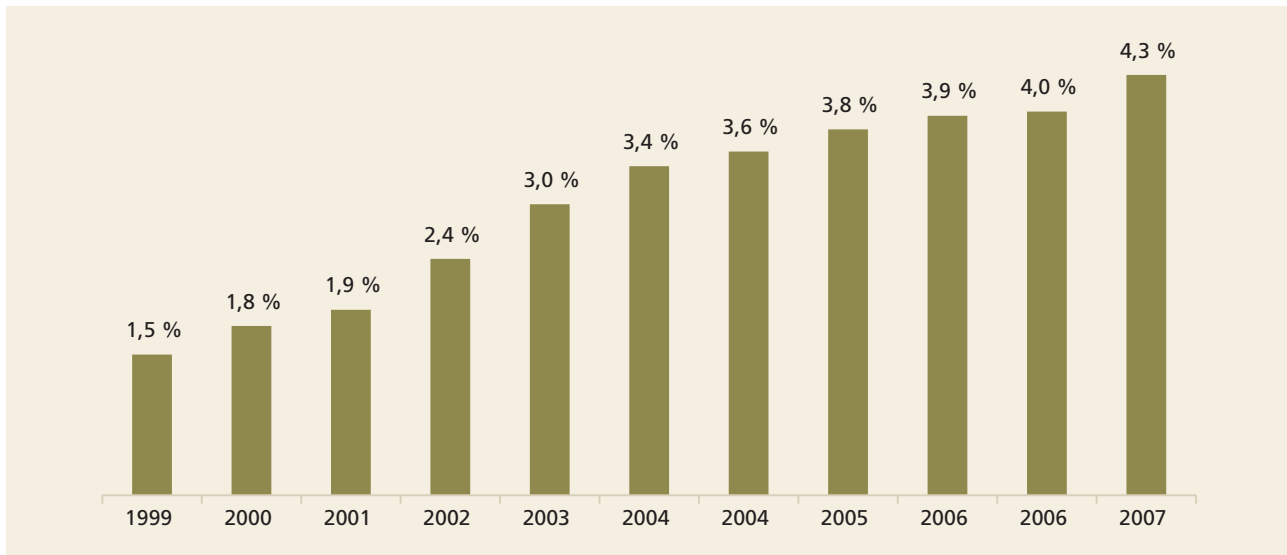
95) Statistisk sentralbyrå 2009, *Statistikkbanken*.

96) Grovfôrbaserte husdyrproduksjoner omfatter i hovedsak storfe, sau og geit.

97) Statistisk sentralbyrå 2009, *Husdyr etter husdyrslag*.



Figur 2 Endring i andel økologisk areal av samlet landbruksareal



Kilde: Debio, Statistikk 2007 og 2009.

Fjordane og Hordaland har hatt størst nedgang. Ammekuproduksjonen er flyttet fra Østlandet til de øvrige landsdelene, noe som ifølge SLF kan forklares med at en del av de som slutter med melkeku, starter med ammeku i stedet. Trøndelagsfylkene har hatt den største relative økningen i kyllingproduksjon, mens Østfold i 2008 hadde en betydelig mindre andel av denne produksjonen enn tilfellet var i 1999.<sup>98</sup>

I 1999 ble det satt som mål at 10 prosent av det totale jordbruksarealet skulle legges om til økologisk areal i løpet av ti år.<sup>99</sup> Målet ble i 2005 endret til at 15 prosent av matproduksjonen og

matforbruket skal være økologisk innen 2015.<sup>100</sup> Dette innebærer at 15 prosent av jordbruksarealet skal drives økologisk og 15 prosent av husdyrholdet være økologisk i 2015.<sup>101</sup> I 2009 ble perioden for å nå det økologiske målet forlenget fra 2015 til 2020.<sup>102</sup>

I 1999 var andelen økologisk jordbruksareal 1,5 prosent – ti år senere, i 2009, er andelen økt til 4,3 prosent, jf. figur 2. Tar man med arealer som er under omlegging til økologisk drift men ennå ikke godkjent, såkalt *karensarealer*, blir andelen i 2009 5,6 prosent.



Økologisk landbruk med grønn gjødsling av kløver i forgrunnen med kornåker bak.

Foto: Ove Bergersen/Samfoto

98) Statens landbruksforvaltning 2009, *Norsk landbruk – en situasjonsbeskrivelse*.

99) St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*.

100) Soria Moria I-erklæringen (2005–2009).

101) Landbruks- og matdepartementet 2009, *Handlingsplan for å nå målet om 15 pst. økologisk produksjon og forbruk i 2015*.

102) Soria Moria II-erklæringen (2009–2013).

Av figur 2 framgår det at det har vært en svak økning i andelen økologisk drevet areal i hele perioden. Veksten var sterkest i perioden 2002–2004. Etter 2004 har veksten i det økologisk drevne arealet flatet ut.

Husdyrene i det økologiske jordbruket utgjør fortsatt en lav andel av det samlede antall husdyr i Norge. Tall fra Statens landbruksforvaltning per 1. januar 2009 viser at det økologiske jordbruket har en andel av storfeet på 2,4 prosent, av sau på 4,4 prosent, av slaktegris på 0,3 prosent og av verpehøns på 4,4 prosent.<sup>103</sup>

## 4.2 Endring i inntekt og sosiale vilkår

Inntektsutviklingen i jordbruket kan vurderes med utgangspunkt i totalkalkylens normaliserte regnskaper fra Budsjettnemnda, som viser utviklingen i vederlag til arbeid og egenkapital fra jordbruket. *Vederlag til arbeid og egenkapital fra jordbruket* regnes i Totalkalkylen som produksjonsinntekter og tilskudd fratrukket produksjonskostnader, kapitalslit og realrente på lånt kapital. Totalkalkylen omfatter ikke inntekter, kostnader og arbeidsforbruk fra skogbruk og en del andre tilleggsnæringer.

Videre kan en hente tall for næringsinntekt fra jordbruket for 2004–2008 fra Statistisk sentralbyrå (SSB) – som bygger på opplysninger i selvangivelsen (næringsoppgaven). Denne statistikken kan, i motsetning til totalkalkylens inntekts-

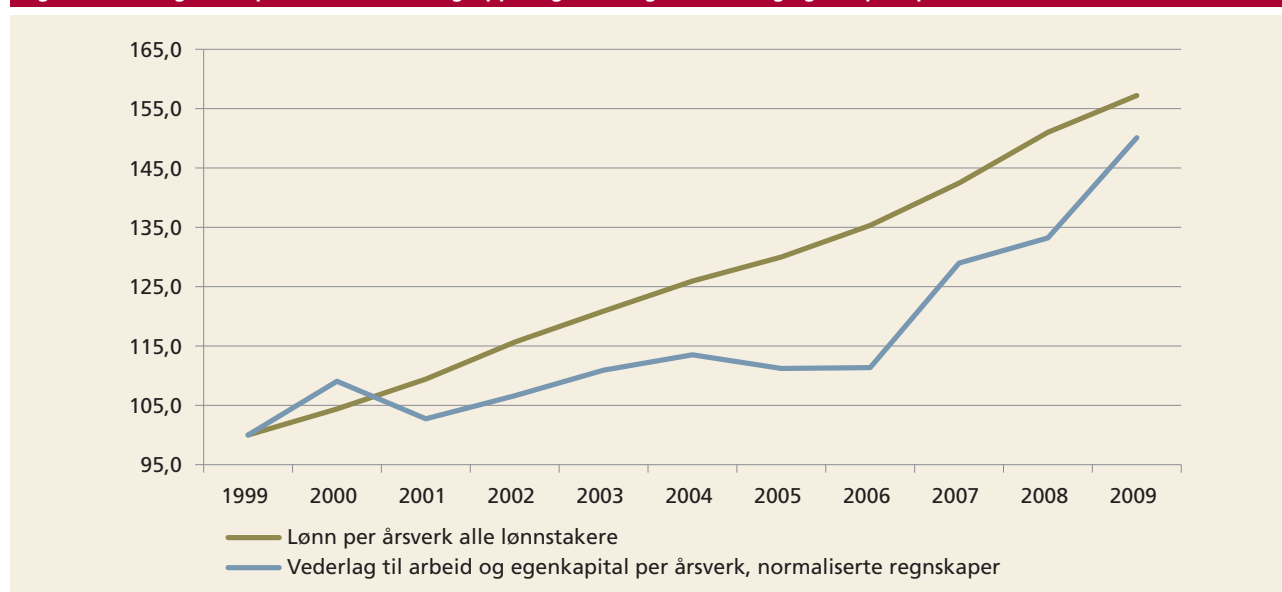
beregninger, brytes ned på for eksempel type produksjon og bruksstørrelse. Tidsperioden er imidlertid kort og dermed mindre egnet for drøfting av utviklingstrekk. Gjennom rapportserien *Driftsgranskingar i jord- og skogbruk*, som utgis av Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) på bakgrunn av Budsjettnemndas beregninger, er det også innhentet tall for inntektsutvikling fordelt på produksjon, bruksstørrelse og region. Denne statistikken bygger på et skjevt utvalg av jordbruksbedrifter, se også kapittel 2, men kan likevel belyse noen utviklingstrekk.

Målet om å sikre aktive utøvere gode innteksordninger som gir en inntektsutvikling på linje med andre grupper i samfunnet<sup>104</sup>, belyses i det følgende med informasjon fra Budsjettnemnda om den samlede inntektsutviklingen i jordbruket. Det er imidlertid betydelige variasjoner i inntekt og inntektsutvikling mellom ulike jordbruksbedrifter, og et mål for den gjennomsnittlige inntektsutviklingen kan derfor være mindre hensiktsmessig. For å belyse noen av de variasjonene som finnes mellom produksjonstyper, fylker og størrelsesgrupper, presenteres derfor også statistikk fra SSB og driftsgranskingene.

### Inntekt sammenlignet med andre grupper

Figur 3 viser utviklingen i vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk i jordbruket sammenlignet med utviklingen i lønn per årsverk for alle lønnstakere fra 1999 til 2009.

Figur 3 Utvikling i lønn per årsverk for alle grupper og vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk, 1999–2009. 1999 = 100

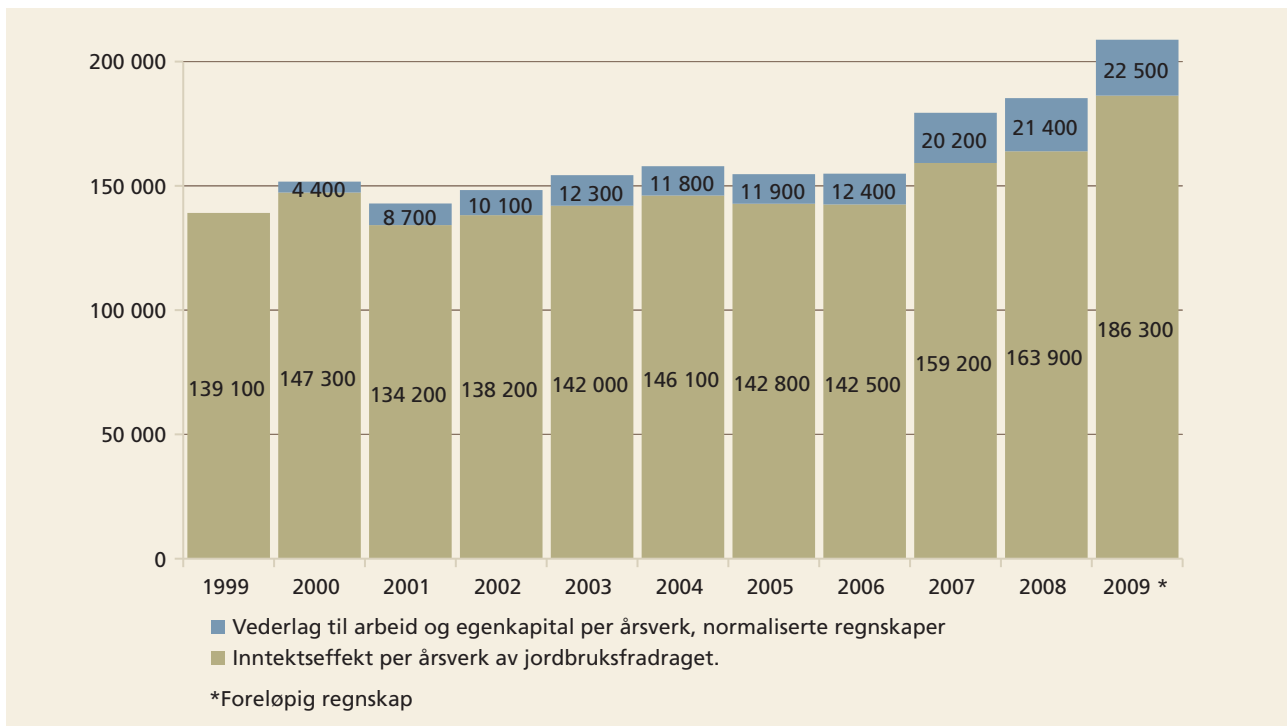


Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene og Budsjettnemnda for jordbruket

103) Statens landbruksforvaltning 2010, *Produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer. Rapport for 2009*.

104) Jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

Figur 4 Vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk, 1999–2009. Resultater etter normaliserte regnskaper



Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket 2009, Totalkalkylen for jordbruket 2006 og 2009

Den samlede veksten for vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk i jordbruket fra 1999 til 2009 var på om lag 50 prosent, mot 57 prosent for lønn per årsverk for alle lønnstakere i samme periode. Inntekten til jordbrukere, som er selvstendig næringsdrivende, påvirkes av andre mekanismer enn det vi finner for lønnstakere, noe som framgår av figur 3. Utviklingen i vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk i jordbruket er mer ujevn i perioden sammenlignet med utviklingen i lønn per årsverk for alle lønnstakere.<sup>105</sup> Blant annet påvirkes jordbrukeres inntektsutvikling av årlige svingninger i pris, produksjon og kostnader.

#### Vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk

Figur 4 viser endring i inntekt målt som *vederlag til arbeid og egenkapital* per årsverk i perioden 1999–2009, basert på tall fra Budsjettnemndas totalkalkyle. Fra 2000 vises også virkningen av jordbruksfradraget<sup>106</sup> som ble innført fra og med skatteåret 2000.

Som figur 4 viser, har vederlaget til arbeid og egenkapital per årsverk steget fra 139 100 kroner

i 1999 til 186 300 kroner i 2009, og det tilsvarer en økning på nesten 34 prosent for hele perioden. Når en regner med virkningen av jordbruksfradraget, var 2009-inntekten fra jordbruket 208 800 kroner og økningen i perioden fra 1999 på 50 prosent. Det framgår av figur 4 at vederlaget til arbeid og egenkapital har hatt en sterkere vekst i slutten av perioden, og at effekten av jordbruksfradraget har blitt større.

Jordbruksfradraget har et inntektsavhengig tillegg, og det er kun enheter med en jordbruksinntekt over et visst nivå som kan oppnå fullt jordbruksfradrag. I 2007 var det, ifølge Budsjettnemndas beregninger, om lag 17 prosent av brukerne, eller omtrent 8 000 brukere, som lå an til å kunne utnytte jordbruksfradraget maksimalt. Videre viste tall for 2007 at andelen som ville kunne utnytte jordbruksfradraget maksimalt, økte med økende bruksstørrelse over 50 dekar. Høyest andel som ville kunne benytte maksimalt fradrag, var det i Rogaland, Nord-Trøndelag og Finnmark, mens det var lavest andel i Telemark og Hordaland.<sup>107</sup> Departementet opplyser at fradraget relativt sett er størst for de som har lave inntekter, ettersom jordbruksfradraget kan trekkes fra i sin helhet opp til 54 200 kroner, mens det ut over dette kan trekkes fra 32 prosent av inntekten opp til maksimalsatsen.

105) Lønn per årsverk for alle grupper benyttes av det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene som anslag for lønnsutviklingen til alle lønnstakere, NOU 2010: 4.

106) Fra og med skatteåret 2000 ble det innført et jordbruksfradrag i alminnelig inntekt for skatteyttere med positiv næringsinntekt fra jordbruket. Hensikten ved innføringen var å kompensere for reduserte målpriser, i tillegg til ønsket om å oppnå omstilling og effektivisering i jordbruket. Budsjettnemnda for jordbruket, Totalkalkylen for jordbruket 2009.

107) Budsjettnemnda for jordbruket 2009, Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken.



Melking med melkerobot i moderne fellesfjøs.

Foto: Sigmund Krøvel-Velle/Samfoto

#### 4.2.1 Inntektsutvikling innenfor ulike produksjonstyper

Ifølge SSB er det driftsformer med høy arbeidsinnsats gjennom hele året, som svine- og fjørfehold og melkeproduksjon med storfe, som har de høyeste næringsinntektene. Tall fra SSB viser at i 2008 var den gjennomsnittlige næringsinntekten for svine- og fjørfeproduksjon 339 000 kroner og for melkeproduksjon med storfe 242 000 kroner. Kornproduksjon og sauehold, som ofte drives i kombinasjon med annen næringsvirksomhet eller lønnsarbeid, har de laveste næringsinntektene.<sup>108</sup> I 2008 var årlig gjennomsnittlig næringsinntekt for korn og oljevekster 84 000 kroner og for sau 73 000 kroner.

Tabell 1 viser endring i vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk for utvalgte produksjoner

basert på tall fra driftsgranskingene. I 2008 var den gjennomsnittlige inntekten for alle brukene i driftsgranskingen 212 500 kroner. Produksjoner med korn og svinekjøtt i kombinasjon hadde høyest inntekt i 2008 med 299 000 kroner. Lavest lå sau med 149 300 kroner.

I perioden 1999–2008 økte vederlaget til arbeid og egenkapital i gjennomsnitt med om lag 60 prosent for alle grupper produksjoner i driftsgranskingene. Størst økning i denne perioden har gruppen korn/svin med 108 prosent, minst økning har gruppen korn med 22 prosent.<sup>109</sup>

Tabell 2 viser nettoinntekt per år per familie for utvalgte produksjonsgrupper fra driftsgranskingene. I 2008 var den gjennomsnittlige nettoinntekten for alle gårdsbruk i driftsgranskingene 663 000

**Tabell 1 Vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk for utvalgte produksjoner 1999 og 2008**

	1999	2008	Endring	Endring %
Melk/slakt	133 044	197 800	64 756	48,7
Sau	94 868	149 300	54 432	57,4
Korn	173 630	212 200	38 570	22,2
Korn/svin	143 702	299 000	155 298	108,1
<b>Driftsgransk.</b>	<b>133 900</b>	<b>212 500</b>	<b>78 600</b>	<b>58,7</b>

Kilde: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, *Driftsgranskinger i jord- og skogbruk. Regnskapsresultat 1999 og 2008*

108) Statistisk sentralbyrå 2010, *Jordbruksstatistikk 2008*.

109) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, *Driftsgranskinger i jord- og skogbruk. Regnskapsresultat 1999 og 2008*.

**Tabell 2 Nettoinntekt per år per familie for utvalgte produksjoner. 1999 og 2008.**

	1999	2008	Endring	Endring %
Melk/slakt	317 953	598 800	280 847	88,3
Sau	332 652	602 400	269 748	81,1
Korn	494 028	824 900	330 872	67,0
Korn/svin	377 677	765 400	387 723	102,7
<b>Driftsgransk.</b>	<b>356 200</b>	<b>662 600</b>	<b>306 400</b>	<b>86,0</b>

Kilde: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, *Driftsgranskingar i jord- og skogbruk. Regnskapsresultat 1999 og 2008*

kroner. Høyest nettoinntekt i 2008 var det for korn med 825 000 kroner, mens melk/slakt lå lavest med 599 000 kroner.

For alle gårdsbruk har det vært en gjennomsnittlig økning i nettoinntekten per familie på 86 prosent i perioden 1999–2008. Størst økning i nettoinntekten har det vært for gruppen korn/ svin med om lag 100 prosent, minst for korn med om lag 70 prosent.

#### 4.2.2 Fylkesvis inntektsutvikling

Spørreundersøkelsene viser at et flertall av fylkesmennenes landbruksavdelinger og kommunene opplever store utfordringer knyttet til lønnsomhetsutviklingen i jordbruket. Av landbruks-

avdelingene svarer 13 at de i stor grad har slike utfordringer i fylket, de resterende fem<sup>110</sup> svarer at de har det i noen grad. Av kommunene svarer 55 prosent at det i stor grad er utfordringer innenfor jordbruket i kommunen når det gjelder lønnsomhetsutvikling, mens 40 prosent svarer at det i noen grad er utfordringer.

Tabell 3 viser næringsinntekt fra jordbruket i snitt per bruker, fordelt på fylke, i perioden 2004–2008. I femårsperioden 2004–2008 økte den gjennomsnittlige næringsinntekten fra 112 200 kroner til 147 400 kroner, en vekst på om lag 35 000 kroner, som tilsvarer 31,4 prosent.

**Tabell 3 Næringsinntekt\* fra jordbruket per bruker, fylkesfordelt, 2004 og 2008. Endring i prosent**

	2004	2008	Endring i prosent
Rogaland	138 818	203 786	46,8
Nord-Trøndelag	147 164	191 331	30,0
Nordland	135 906	177 133	30,3
Vestfold	120 129	158 630	32,0
Hedmark	121 055	158 360	30,8
Troms	120 200	156 616	30,3
Sør-Trøndelag	126 810	156 016	23,0
Finnmark	135 010	154 517	14,4
Østfold	114 806	150 158	30,8
Møre og Romsdal	115 228	149 589	29,8
Akershus og Oslo	118 789	141 549	19,2
Oppland	105 064	140 338	33,6
Aust-Agder	87 216	115 027	31,9
Sogn og Fjordane	84 234	114 187	35,6
Buskerud	98 707	113 406	14,9
Vest-Agder	79 480	104 686	31,7
Hordaland	68 751	90 639	31,8
Telemark	65 217	86 138	32,1
<b>Hele landet</b>	<b>112 196</b>	<b>147 410</b>	<b>31,4</b>

\* Næringsinntekt fra jordbruket omfatter inntekt fra jordbruk hentet fra næringsoppgaven. I tillegg inngår sykepenger. Fradrag er ikke trukket fra. Inntekter fra skogbruk eller andre tilleggsnæringer i jordbruksbedriften, som skattemessig blir regnet som egen næring, er ikke inkludert.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, *Statistikkbanken*.

110) Rogaland, Østfold, Oslo/Akershus, Vestfold og Vest-Agder mener det i noen grad er utfordringer knyttet til jordbrukets lønnsomhetsutvikling i fylket.

**Tabell 4 Næringsinntekt per bruker etter jordbruksareal i drift. Kroner**

	2004	2008	04–08	04–08 %
0–4 dekar	144 230	227 357	83 127	57,6
5–49 dekar	36 238	48 042	11 804	32,6
50–99 dekar	43 801	53 337	9 536	21,8
100–199 dekar	95 393	109 386	13 993	14,7
200–299 dekar	159 661	189 868	30 207	18,9
300–499 dekar	204 047	253 593	49 546	24,3
500 dekar og mer	295 529	370 384	74 855	25,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå 2010. *Statistikkbanken*.

Gårdbrukere i Rogaland hadde i 2008 den høyeste gjennomsnittlige næringsinntekten med snaut 203 800 kroner, som er en vekst på 46,8 prosent fra 2004. Fra Rogaland ned til Telemark, der gårdbrukerne hadde lavest gjennomsnittlig næringsinntekt, er det en differanse på om lag 117 400 kroner. Gårdbrukere i Telemark hadde en vekst i den gjennomsnittlige næringsinntekten på 32,1 prosent fra 65 750 kroner i 2004 til 86 100 kroner i 2008. Gårdbrukere i Hordaland hadde et inntektsnivå og en vekst i denne perioden som lå nær tallene for Telemark, med en gjennomsnittlig næringsinntekt på 90 600 kroner i 2008, som er en vekst på 31,8 prosent. Lavest vekst i gjennomsnittlig næringsinntekt fra 2004 til 2008 hadde gårdbrukere i Finnmark og Buskerud med henholdsvis 14,4 og 14,9 prosent.

#### 4.2.3 Forskjeller i inntekt og inntektsutvikling mellom størrelsesgrupper

Tabell 4 viser næringsinntekt etter størrelse på jordbruksareal i drift i perioden 2004–2008. Næringsinntekten øker med økende areal på jordbruksbedriften, med unntak for gruppen under 4 dekar – noe som skyldes at en del jordbruksbedrifter med svine- og fjørfeproduksjon er i denne kategorien.<sup>111</sup>

Som tabell 4 viser, har næringsinntekten økt mest for jordbruksbedriftene i de største og minste arealklassene. I perioden 2004–2008 øker næringsinntekten mest for brukere med 0–4 dekar, noe som trolig skyldes svine- og fjørfeproduksjonen. Jordbruksbedrifter med 5–49 dekar har hatt den nest største prosentvise økningen i perioden med 32,6 prosent, mens den laveste prosentvise økningen har vært for brukere med 100–199 dekar.

Gjennomsnittstørrelsen på jordbruksarealene i driftsgranskingene i 2008 er på om lag 300 dekar. Flatbygdene på Østlandet har størst gjennomsnittlig jordbruksareal, med 380 dekar, men Nord-Norge har minst med 290 dekar. Driftsgranskingenes beregninger viser at nettoinntekten er høyere i fylker med større areal per gårdsbruk. Østlandets flatbygder hadde høyest nettoinntekt på 746 200 kroner i 2008, mens det tilsvarende tallet for Nord-Norge var 584 000 kroner. De andre regionale gruppene lå mellom disse ytterpunktene.<sup>112</sup>

Tabell 5 viser vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk fra driftsgranskingene etter størrelsen på jordbruksarealene i perioden 1999–2008.

**Tabell 5 Vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk etter jordbruksareal 1999 og 2008**

	1999	2008	Endring	Endring %
35–49 dekar	89 200	278 800	189 600	212,6
50–99 dekar	103 300	189 300	86 000	83,3
100–199 dekar	130 500	180 900	50 400	38,6
200–299 dekar	138 200	220 100	81 900	59,3
300–499 dekar	148 600	206 500	57 900	39,0
500 dekar og mer	167 000	258 100	91 100	54,6
<b>Alle</b>	<b>133 900</b>	<b>212 500</b>	<b>78 600</b>	<b>58,7</b>

Kilde: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, *Driftsgranskingar i jord- og skogbruk. Regnskapsresultat 1999 og 2008*

111) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2008, *Større og færre, men hvilke konsekvenser? Strukturutvikling og jordbrukspolitiske målsettinger*.

112) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2009, *Driftsgranskingar i jord- og skogbruk. Regnskapsresultat 2008*.

**Tabell 6 Andel som er enig i påstanden "Det er vanskelig å skaffe avløser når jeg skal ha fri"**

	2002 (N=1565)	2004 (N=1592)	2006 (N=1564)	2008 (N=1498)
Helt uenig	19	22	21	19
Delvis uenig	16	18	16	12
Både – og	22	22	24	25
Delvis enig	19	18	19	19
Helt enig	24	20	19	25

Kilde: Norsk senter for bygdeforsknings trendundersøkelser 2002, 2004, 2006, 2008

Tabell 5 viser at i 2008 er vederlaget til arbeid og egenkapital per årsverk lavest for jordbruksbedrifter med 100–199 dekar og 50–99 dekar – tilsvarende 85–90 prosent av snittet for hele landet. Fra 1999 til 2008 har den største prosentvise økningen i vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk funnet sted i gruppen 35–49 dekar, fulgt av gruppen 50–99 dekar. Lavest årlig økning i inntekt per årsverk har det vært for gruppene 100–199 dekar og 300–499 dekar.

#### 4.2.4 Mulighet for avløsning

Muligheter for avløsning er spesielt viktig når en skal sikre sosiale vilkår i jordbruket på linje med andre grupper i samfunnet. Det er derfor etablert avløserordninger og avløsertilskudd som skal sikre jordbruksbedrifter avløsning ved ferie og fritid og ved sykdom, svangerskap osv.

Spørreundersøkelsen til landbruksforetakene viser at i underkant av 60 prosent i *stor* eller *middels grad* er fornøyde med avløserordningen i sitt distrikt, og at 32 prosent er i *liten grad* fornøyde,

mens om lag 10 prosent svarer at det ikke eksisterer noen avløserordning i deres distrikt.

Bygdeforsknings trendundersøkelser har kartlagt gårdbrukernes vurdering av avløserordningen over tid. Tabell 6 viser hvor mange som er enig i påstanden "Det er vanskelig å skaffe avløser når jeg skal ha fri."

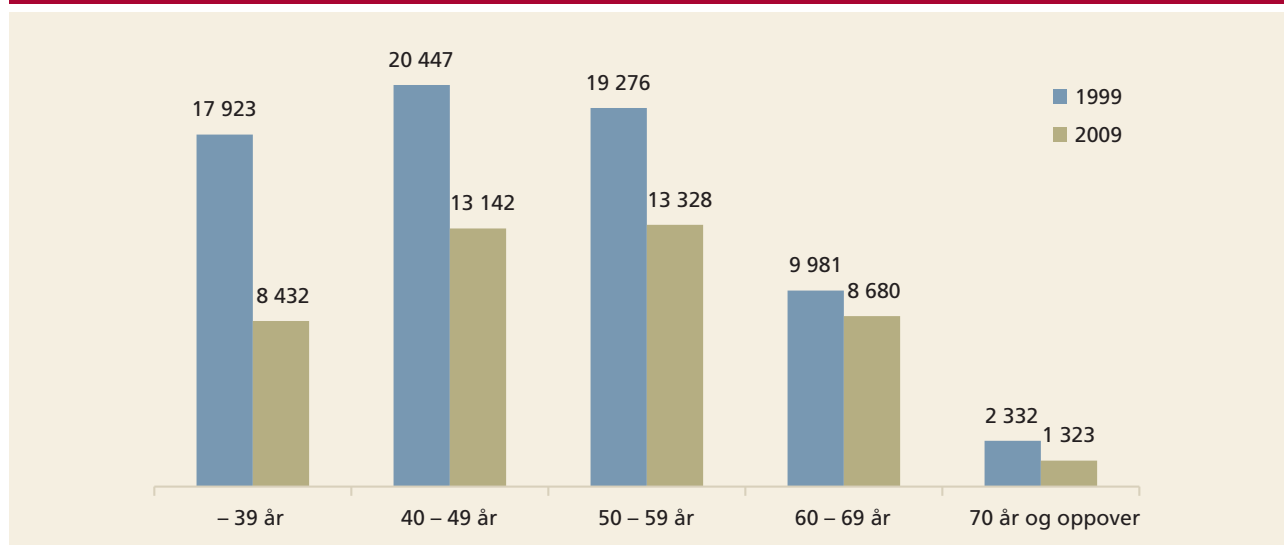
Tabell 6 viser at i 2008 var 44 prosent helt eller delvis enig i at det er vanskelig å skaffe avløser når en skal ha fri, mens 31 prosent var helt eller delvis uenige. Fordelingen mellom enige og uenige har vært relativt stabil i perioden 2002–2008.

### 4.3 Rekruttering og attraktivitet

#### 4.3.1 Aldersfordeling for gårdbrukere

Figur 5 viser utviklingen i antall gårdbrukere i forskjellige aldersgrupper. Fra 1999 til 2009 har det blitt 25 000 færre gårdbrukere<sup>113</sup>, en nedgang på nesten 36 prosent.

**Figur 5 Antall gårdbrukere fordelt etter alder. 1999 og 2009**



Kilde: Statistisk sentralbyrå 2009, *Personlige brukere, etter alder*

113) Dette gjelder kun personlige brukere og ikke samdrifter, aksjeselskap og bedrifter drevet av en institusjon.



Dyrking av grønnsaker. Asker kommune, Akershus.

Foto: Tore Wuttudal/Samfoto

Figur 5 viser en reduksjon i antall gårdbrukere i alle aldersgruppene. Nedgangen er størst for gårdbrukere under 40 år – i 1999 utgjorde denne gruppen 26 prosent, mens andelen i 2009 var 19 prosent. Videre har det vært økning i andelen gårdbrukere i gruppen 60–69 år. Dette har bidratt til en økning i gjennomsnittsalderen for gårdbrukere fra 48 år i 1999 til 50 år i 2009.

Gjennomsnittsalderen minker med økende størrelse på jordbruksarealet. Foreløpige tall for 2009 viser at gjennomsnittsalderen for gårdbrukere på jordbruksbedrifter større enn 500 dekar er 47 år, mens snittalderen for brukere på jordbruksbedrifter under 50 dekar er 53 år.<sup>114</sup> Ti år tidligere,

114) Statistisk sentralbyrå 2009, *Personlige brukere, etter kjønn, gjennomsnittsalder og jordbruksareal i drift.*

i 1999, var snittalderen 45 år for jordbruksbedrifter over 500 dekar og 51 år for jordbruksbedrifter under 50 dekar.

#### 4.3.2 Gårdbrukernes oppfatning av inntekt og inntektsutvikling

I spørreundersøkelsen til landbruksforetakene svarer 60 prosent at arbeidsinnsatsen i jordbruket *i liten* eller *svært liten grad* står i forhold til næringsinntekten jordbruket gir – og de med mindre areal er mer negative enn de som driver med større areal.

I Nordland, Troms og Finnmark er det flere som gir uttrykk for en positiv utvikling i næringsinntekten fra jordbruket, enn det er av dem som mener utviklingen har vært negativ. I 2008 lå alle de tre nordligste fylkene over gjennomsnittet når det gjelder næringsinntekt, se tabell 3. I Oslo og Akershus, Østfold, Buskerud, Telemark og Oppland er det over 50 prosent i hvert fylke som mener at utviklingen i næringsinntekt fra jordbruket har gått i negativ retning de siste fem årene. I 2008 lå alle disse fylkene, unntatt Østfold, under gjennomsnittet for næringsinntekt.

#### 4.3.3 Faktorer som påvirker hvor attraktivt det er å arbeide som jordbruker

I Bygdeforsknings trendundersøkelse er 75 prosent enig i påstanden ”Jeg er stolt av å være bonde”, mens 6 prosent er uenige, og 20 prosent har svart både – og.<sup>115</sup>

I spørreundersøkelsen til landbruksforetakene svarer 43 prosent at det *i stor* eller *svært stor grad* er attraktivt å arbeide som jordbruker, mens 42 prosent svarer *i noen grad*. Det er 15 prosent som svarer at det *i liten* eller *svært liten grad* er attraktivt å arbeide som jordbruker.

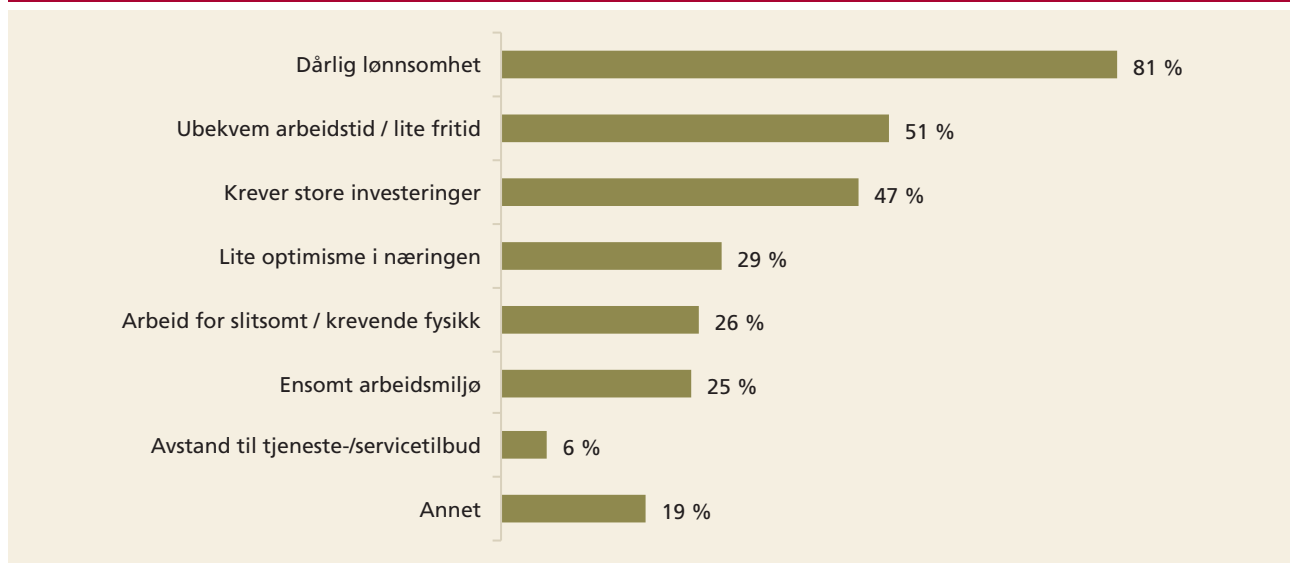
Spørreundersøkelsen til landbruksforetakene viser at det er sammenheng mellom hvor attraktivt man mener det er å jobbe som jordbruker, og om man mener arbeidsinnsatsen står i forhold til næringsinntekten fra jordbruket.<sup>116</sup> Det er også sammenheng mellom vurderingen av attraktivitet og hvordan man mener næringsinntekten fra jordbruket har utviklet seg de siste fem årene. Av de som mener at næringsinntekten har utviklet seg i positiv retning, sier 53 prosent at det *i stor* eller *svært stor grad* er attraktivt å jobbe som gårdbruker. Av de som synes næringsinntekten har utviklet seg i negativ retning, mener 38 prosent at

115) Norsk senter for bygdeforskning 2008, *Trender i norsk landbruk 2008.*

116) Korrelasjonen mellom variablene (Pearsons r) er 0,233, en sammenheng som er signifikant på 0,01-nivå.



**Figur 6 Faktorer som gjør at man tror ingen kommer til å overta jordbruksproduksjonen, andel av respondentene som har vektlagt de enkelte faktorene (n = 1 237)**



Kilde: Spørreundersøkelse til landbruksforetakene

det *i stor* eller *svært stor grad* er attraktivt å jobbe som gårdbruker.

Spørreundersøkelsen til landbruksforetakene viser også at det er en positiv sammenheng mellom hvor fornøyd man er med avløserordningen, og synet på hvor attraktivt det er å være gårdbruker.<sup>117</sup>

#### 4.3.4 Variasjon i hvordan gårdbrukerne ser på framtiden for sitt gårdsbruk

I spørreundersøkelsen til landbruksforetakene ble det spurt om brukerne tror at noen kommer til å drive jordbruksproduksjonen videre på deres gårdsbruk. Et knapt flertall på 53 prosent svarer at de tror på framtidig drift, mens 47 prosent ikke tror eller er usikre på videre drift. Dette sammenfaller med trendundersøkelsen til Bygdeforskning for 2008, der 57 prosent av jordbrukerne svarte at de ville anbefale sine barn å ta over gårdsbruket, mens 43 prosent svarte nei eller vet ikke på dette spørsmålet.<sup>118</sup>

Spørreundersøkelsen til landbruksforetakene viser at troen på at noen kommer til å overta jordbruksproduksjonen, varierer både med fylke, produksjonstype og størrelse på gårdsbruket. I Buskerud, Akershus og Østfold er det over 60 prosent som tror at noen kommer til å overta produksjonen. Tilsvarende svarer 40 prosent av de spurte jordbrukerne i Sogn og Fjordane, Troms og Møre og Romsdal at de tror noen kommer til å drive gårdbruket videre.

117) Korrelasjonen mellom variablene (Pearsons r) er 0,236, en sammenheng som er signifikant på 0,01-nivå.

118) Norsk senter for bygdeforskning, *Trender i norsk landbruk 2002, 2004, 2006 og 2008*.

De som driver med grovfôrbasert husdyrproduksjon, spesielt geitehold, er minst positive til framtiden for deres egen drift. De som driver med svin, fjørfe eller korn- og oljevekster, er mest positive til om noen tar over jordbruksproduksjonen. Videre er de med gårdsbruk over 500 dekar mest positive til om noen kommer til å ta over produksjonen, mens de med gårdsbruk på fra 1 til 49 dekar er minst positive.

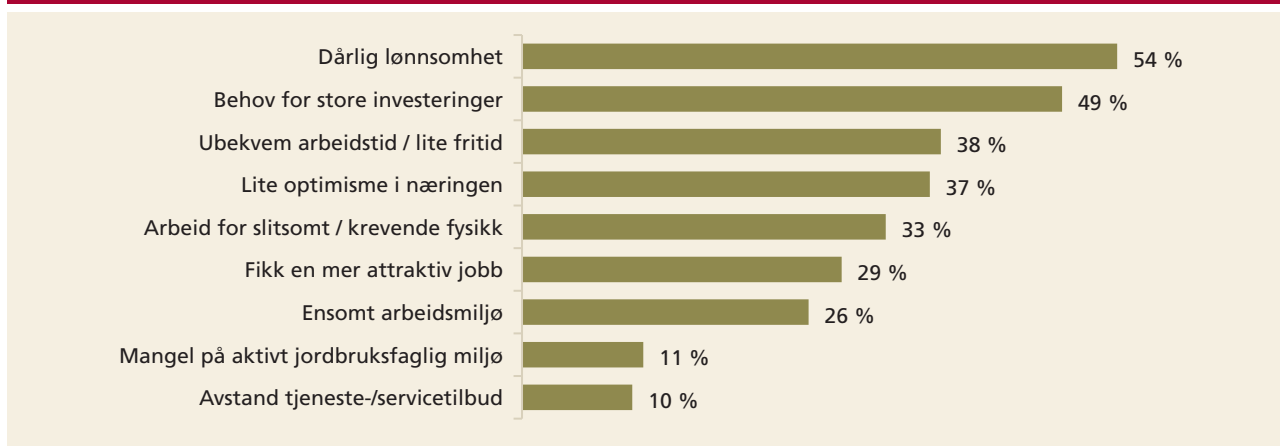
#### 4.3.5 Faktorer som vektlegges ved vurdering av framtiden for gårdsbruket

Nesten halvparten av gårdbrukerne er usikre på framtiden for sitt eget gårdsbruk. Dårlig lønnsomhet er den årsaken som vektlegges av flest, både i spørreundersøkelsen til landbruksforetakene og i trendundersøkelsene til Bygdeforskning. Figur 6 viser at ubekvem arbeidstid og lite fritid og krav om store investeringer for å kunne fortsette driften er viktige faktorer som gjør at gårdbrukere ikke tror at noen kommer til å ta over driften.

#### 4.3.6 Årsaker til at gårdsbruk nedlegges

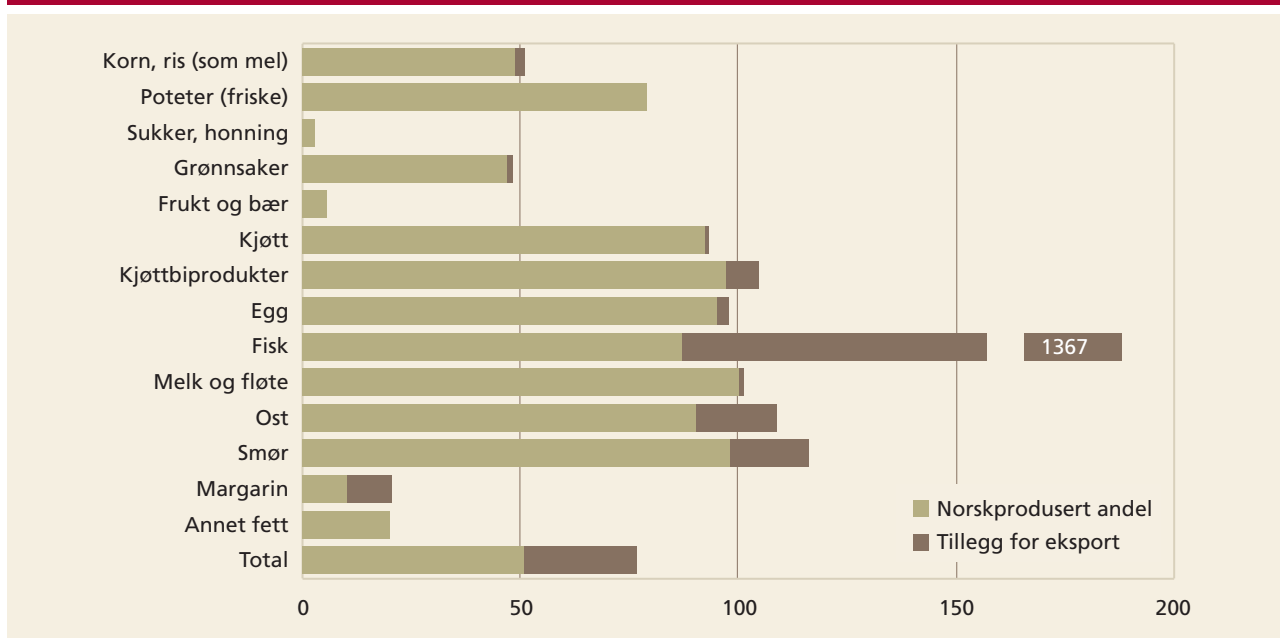
De landbruksforetakene som allerede hadde lagt ned jordbruksproduksjonen, ble spurt om hva som var de viktigste grunnene til at de valgte å legge ned driften. Figur 7 viser at dårlig lønnsomhet var den mest avgjørende faktoren. Behov for store investeringer og ubekvem arbeidstid/lite fritid var også viktige faktorer for dem.

**Figur 7 Faktorer som bidro til at jordbruksproduksjonen ble nedlagt, andel av faktorer som i stor og svært stor grad var avgjørende (n = 562)**



Kilde: Spørreundersøkelse til landbruksforetakene

**Figur 8 Norskprodusert andel av den matvaremengden som forbrukes, regnet ut på energibasis korrigert for eksport. Selvforsyningsgrad/dekningsgrad i prosent. 2007**



Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket 2009, Resultatkontrollen

#### 4.4 Nasjonal matproduksjon

Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000) understreket næringskomiteen at det å opprettholde den nasjonale matproduksjonen er et hovedelement når det gjelder å sikre matsikkerhet for den norske befolkningen. Komiteen viste til at Norges selvforsyningsgrad med hensyn til jordbruksprodukter er på om lag 50 prosent regnet på energibasis.<sup>119</sup>

Forbrukerne skal sikres en stabil og god matforsyning av de varene det er naturlig å produsere i Norge, innenfor de gjeldende handelspolitiske rammene. Det skal legges til rette for at landbruket kan dekke etterspørselen etter varer.

119) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

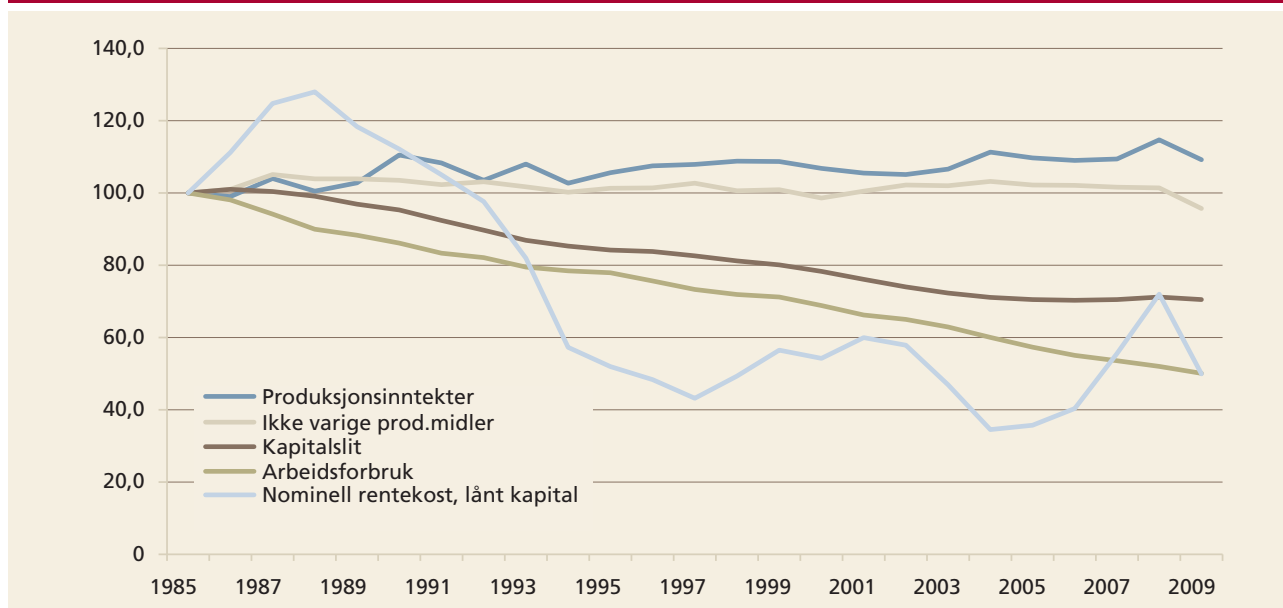
##### 4.4.1 Andelen av matvareforbruk som blir produsert i Norge

Selvforsyningsgraden når det gjelder jordbruksprodukter<sup>120</sup> i Norge, har økt fra 43 prosent i 1999 til 49 prosent i 2008, jf. resultatkontrollen 2009. Det innebærer at om lag halvparten av den matvaremengden som forbrukes i dag, blir produsert i Norge, regnet på energibasis. En del av det som produseres i norsk jordbruk, og som regnes med i selvforsyningsgraden, er basert på importert fôr og importerte fôrstoffer. I 2009 var den totale andelen norske råvarer i kraftfôr til husdyr 71 prosent.<sup>121</sup>

120) *Selvforsyningsgraden av jordbruksprodukter* er her definert som hvor stor andel av matvaremengden som forbrukes på engrosnivå som er produsert i Norge, regnet på energibasis.

121) Budsjettnemnda for jordbruket 2009, *Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken*.

Figur 9 Produksjon og innsatsfaktorer i jordbruket. Volumutvikling, Indeks (1985=100)



Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket 2010, Totalkalkylen for jordbruket

Figur 8 viser den norskproduserte andelen av den matvaremengden som forbrukes, med matvareeksporten inkludert. Figuren viser at for animalske produkter (kjøtt, fisk og melkeprodukter) er den norskproduserte andelen opp mot 100 prosent. For vegetabiliske produkter er dekningsgraden mindre enn 50 prosent, unntatt for poteter.

Importen av mat til Norge er størst for de varene som det av klimatiske og arealmessige årsaker produseres mindre av i Norge enn det etterspørres. I første rekke er dette korn, frukt, bær og grønnsaker.

Produksjonen av melk har flatet ut de siste ti årene etter en langvarig nedgang. Nedgangen kom av at etterspørselen etter konsummilk minket med om lag 30 prosent fra 1980 til 2005. Forbruket av smør har også gått ned siden 1980, mens forbruket av yoghurt og ost har økt i samme periode. Melkeprodusentene får høyest fortjeneste ved salg av konsummilk, og reduksjonen i etterspørselen etter konsummilk har derfor negative konsekvenser for melkeprodusentene.<sup>122</sup> Fordi etterspørselen etter melk har sunket, har staten kjøpt opp melkekvoter for å forhindre overproduksjon.

Det meste av det norskproduserte kornet går til dyrefôr som kraftfôr. Av en normalproduksjon går om lag 80 prosent til kraftfôr. Kornproduksjonen i Norge varierer fra år til år på grunn av været, og det er til dels store variasjoner. Produksjonen har økt betydelig de siste 50 årene.

122) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2009, *Utsyn over norsk landbruk*.

I løpet av den siste tiårsperioden har produksjonen flatet ut, men trenden er svakt økende.

I perioden fra 1999 til 2009 har totalproduksjonen av kjøtt steget med om lag 17 prosent. Økningen har funnet sted innenfor den kraftfôrkrevende produksjonen av fjørfe- og svinekjøtt, mens produksjonen av storfekjøtt har gått ned med 13 prosent i den samme perioden. Produksjonen av sauekjøtt har holdt seg forholdsvis stabil i mange år. Det var noe overproduksjon av kjøtt i 2004 og 2005, men etterspørselen har økt slik at det nå er underdekning av lamme- og storfekjøtt.<sup>123</sup> Når det gjelder egg, har produksjonen økt noe de siste årene, etter å ha vært forholdsvis stabil siden slutten av 1980-tallet.<sup>124</sup>

#### 4.4.2 Utvikling i kostnader og produktivitet

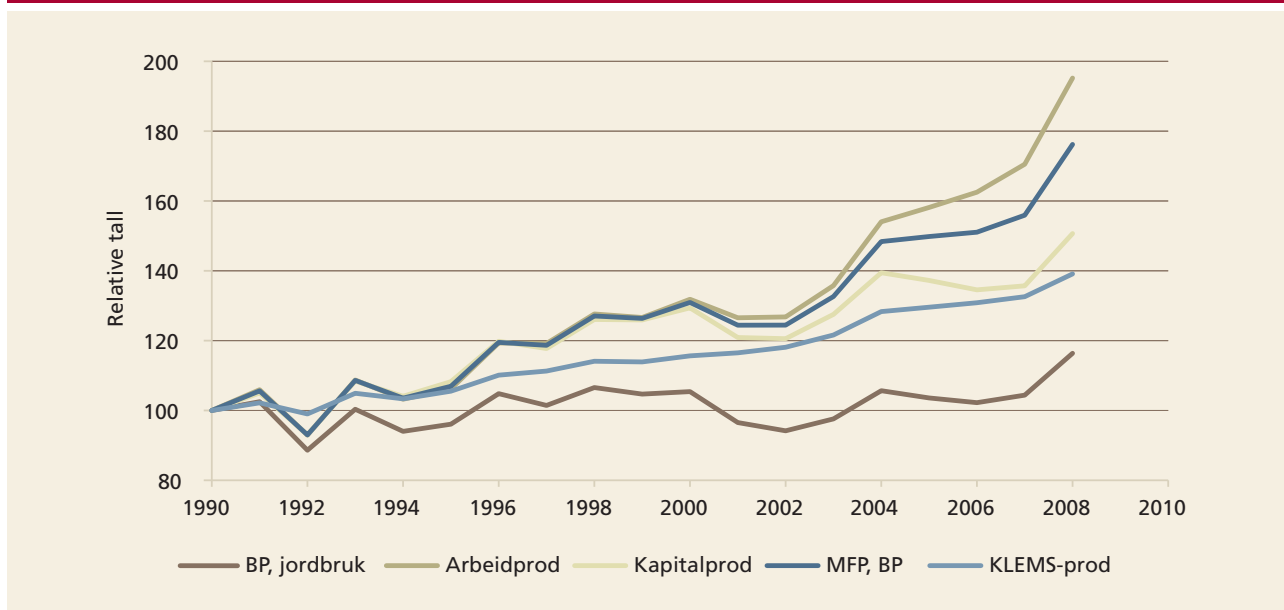
Målet om en tilfredsstillende inntekts- og lønnsomhetsutvikling påvirkes både av produktivitetsutviklingen og av priser på innsatsfaktorer og på produserte varer og tjenester. Med produktivitet menes her forholdet mellom produserte mengder og en eller flere innsatsfaktorer. For jordbruket er utviklingen i kostnader også viktig om en skal opprettholde konkurransekraften. I det følgende belyses sentrale trekk ved kostnads- og produktivitetutviklingen i jordbruket de siste 20–25 årene.

Figur 9 viser utviklingen i kostnader på innsatsfaktorer og produksjonsinntekter for jordbruket 1985–2009. Utviklingen er regnet i faste priser

123) St.prp. nr. 1 (2008–2009).

124) Budsjettnemnda for jordbruket 2009, *Totalkalkylen for jordbruket 2009*.

Figur 10 Bruttoprodukt og indekser for produktivitsvekst i jordbruket i perioden 1985–2009



Kilde: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, 2010

slik at figuren viser utviklingen i volum. Innsatsfaktorene som inngår, er ikke-varige faktorer som kraftfôr, kunstgjødsel og kalk og varige faktorer som kapitalslit og rentekostnader, og arbeidsforbruk. Produktet er verdien av jordbrukets produksjon målt gjennom salgsinntekter. Pristilskudd er med i produktverdien, mens direkte tilskudd (som areal- og husdyrtilskudd) ikke er med. Verdien av jordbrukets produksjon av fellesgoder som distriktsbosetting, jordvern og kulturlandskap inngår ikke.

Figur 9 viser en økende produktivitet i jordbrukets råvareproduksjon, med et nokså stabilt produksjonsvolum og et avtakende kostnadsvolum over flere år. Arbeidsforbruket og kapitalslitet synker – som det har gjort gjennom hele perioden fra 1985 – mens kostnadene til ikke-varige produksjonsmidler har vært tilnærmet stabile. Hovedtrenden for den samlede produksjonen er stigende med noen ujevnheter i perioden fra 1985 til 2009.<sup>125</sup>

Figur 10 viser det årlige bruttoproduktet og produktivitsveksten i jordbruket ut ifra fire indekser for perioden 1990–2008. Bruttoprodukt er produktverdi minus verdien av ikke-varige innsatsfaktorer. Bruttoproduktet i en næring nyttes ofte som uttrykk for verdiskapingen i næringen. Dataene er basert på utregninger fra Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, som igjen er basert på tall fra Budsjettnemnda for jordbruket.<sup>126</sup>

125) Budsjettnemnda for jordbruket 2009, Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken.

126) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, 2010, upublisert notat om produktivitsutvikling i jordbruket 1990–2008.

De produktivitsindeksene som benyttes er indekser for:

- *arbeidsproduktivitet*, forholdet mellom bruttoprodukt og arbeidskraftkostnader
- *kapitalproduktivitet*, forholdet mellom bruttoprodukt og kapitalkostnader
- *sammenveid arbeids- og kapitalproduktivitet (MFP, BP)*, forholdet mellom bruttoprodukt og summen av arbeidskraft- og kapitalkostnader
- *produksjonsverdi i forhold til alle innsatsfaktorer, KLEMS*<sup>127</sup>

De to første indeksene omtales som enfaktorproduktivitet, mens de to andre omtales som flerfaktorproduktivitet, multifaktorproduktivitet eller totalfaktorproduktivitet.

Figur 10 viser at det særlig har vært en betydelig økning i arbeidsproduktiviteten i jordbruket i perioden, en dobling siden 1990. Dette innebærer at arbeidskostnadene per produsert enhet har blitt betydelig redusert, og at en arbeidstime gir om lag dobbelt så stor produktmengde i 2008 som i 1990.

I perioden 1990–1999 økte arbeidsproduktiviteten med gjennomsnittlig 2,7 prosent per år, mens den økte med 4,9 prosent per år i perioden 1999–2008. For kapitalproduktiviteten var tilsvarende tall 2,8 og 1,6 prosent. Som figur 10 viser, vil den sammenveide indeksen for arbeid og kapital ligge mellom indeksen for arbeidsproduktivitet og indeksen for kapitalproduktivitet.

127) Termen KLEMS stammer fra engelskspråklig litteratur og står for capital (K), labour (L), energy (E) og materials (M).

KLEMS-metoden måler utviklingen i indeksen for produksjonsverdi mot mengden av alle innsatsfaktorer. Denne metoden vil alltid gi lavere produktivetsvekst enn det en får ved å ta utgangspunkt i bruttoproduktet. Blant andre OECD hevder at produktivetsmåling ved KLEMS-metoden er mest i samsvar med moderne produksjonsteori.<sup>128</sup> Ifølge OECD er arbeidsproduktivitet basert på bruttoprodukt den mest brukte indikatoren for produktivitet, fulgt av sammenveid arbeids- og kapitalproduktivitet (basert på bruttoprodukt) og multifaktorproduktivitet etter KLEMS-metoden.

#### 4.5 I hvilken grad er status og utvikling i tråd med mål om produksjon av fellesgoder?

Jordbruket skal i tillegg til å produsere mat også bidra til produksjon av en rekke fellesgoder. Viktige fellesgoder er for eksempel bosetting og sysselsetting i distriktene, areal- og jordressurser for matproduksjon, et levende kulturlandskap, biologisk mangfold og kulturarv. Et mer miljøvennlig jordbruk innebærer også å redusere de negative miljøkonsekvensene som knytter seg til all landbruksproduksjon.

##### 4.5.1 Jordbrukets betydning for sysselsetting og bosetting i regioner og distrikter

Ifølge totalalkylen for jordbruket utgjorde arbeidsinnsatsen i jordbruket 58 200 årsverk i 2009. Basert på de samme beregningene har antallet årsverk i jordbruket blitt redusert med i overkant av 23 000 årsverk fra 1999 til 2009, eller med om lag 30 prosent. Nedgangen i antall årsverk har tiltatt sammenlignet med forrige tiårsperiode, for i perioden 1990–1999 ble antallet årsverk redusert med om lag 20 000, eller 19 prosent.<sup>129</sup>

Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at nedgangen i arbeidsinnsats i utførte timeverk varierer mellom fylkene. Størst nedgang i perioden 1999–2007 har det vært i Hordaland med 37 prosent og minst nedgang i Vestfold og Rogaland med 20 prosent.<sup>130</sup>

Spørreundersøkelsen til fylkesmennenes landbruksavdelinger viser at 7 av 18 spurte avdelinger mener jordbruket i stor grad bidrar til å opprettholde sysselsettingen i fylket. 9 avdelinger svarer i noen



Småbruk i Utvik i Nordfjord.

Foto: Tore Wuttudal/Samfoto

grad, og 2 svarer i liten grad. Det er i hovedsak i fylkene med flest jordbruksbedrifter at en mener jordbruket i stor grad bidrar til å opprettholde sysselsettingen, mens en i Oslo og Akershus og Nordland mener at jordbruket i liten grad bidrar til å opprettholde sysselsettingen i fylket.

Gjennom spørreundersøkelsen til fylkene framkommer det også at de utfordringene som er knyttet til nedleggelse av jordbruksbedrifter, vurderes som spesielt store i Troms og Finnmark, Aust-Agder, Sogn og Fjordane og Hordaland.

Tabell 7 gir et uttrykk for jordbrukets andel av sysselsettingen i seks regioner, beregnet ved jordbrukets arbeidsforbruk målt i årsverk relatert til antall sysselsatte i alt i regionen. Størrelsene er ikke helt sammenlignbare, ettersom ett årsverk i jordbruket er ikke synonymt med en sysselsatt. Tallene gir imidlertid mulighet for å sammenligne utviklingen mellom regioner over tid.<sup>131</sup>

**Tabell 7 Jordbrukets andel av sysselsettingen i seks regioner målt ved registrert arbeidsinnsats i årsverk i jordbruket relativt til antall sysselsatte i regionen totalt. Prosent**

	1999	2007	Endring %
Trøndelag	6,6	4,5	-32
Rogaland	4,9	3,5	-29
Vestlandet	4,7	3,1	-34
Nord-Norge	3,7	2,8	-24
Østlandet	2,4	1,8	-25
Agder og Telemark	2,3	1,6	-30
<b>Hele landet</b>	<b>3,7</b>	<b>2,8</b>	<b>-29</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå, utvalgstillingene og den fullstendige jordbrukstillingen for 1999, og Budsjettnemnda for jordbruket 2009, *Resultatkontrollen 2009*

131) Budsjettnemnda for jordbruket 2009, *Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken*.

128) OECD (2001), *Measuring Productivity. Measurement for aggregate and industry-level productivity growth. OECD manual*.

129) Budsjettnemnda for jordbruket 2009, *Totalalkylen for jordbruket 2009*. Budsjettnemnda regner et årsverk som 1 845 timer i perioden 2002–2009 og 1 875 timer i perioden 1990–2001.

130) Statistisk sentralbyrå 2009, *Jordbruksstatistikk 2007*.

Jordbrukets andel av sysselsettingen er størst i Trøndelag og minst i Agder og Telemark. Det framgår av tabell 7 at jordbrukets betydning for sysselsettingen er avtakende i alle regioner. Den relative nedgangen i jordbrukets betydning for sysselsettingen har vært størst på Vestlandet og i Trøndelag og minst i Nord-Norge og på Østlandet.

Spørreundersøkelsen til kommunene viser at jordbrukets betydning for sysselsettingen vurderes ulikt etter hvilket distriktpolitisk virkeområde kommunen ligger i, det vil si ut ifra hvor sårbare områdene er med hensyn til utvikling av næringsvirksomhet, se tekstboks 3. Det framgår at kommuner i mindre sårbare områder (sone I og II) anser jordbruket som mindre viktig for sysselsettingen enn det kommuner i de mest utsatte områdene (sone III og IV) gjør.

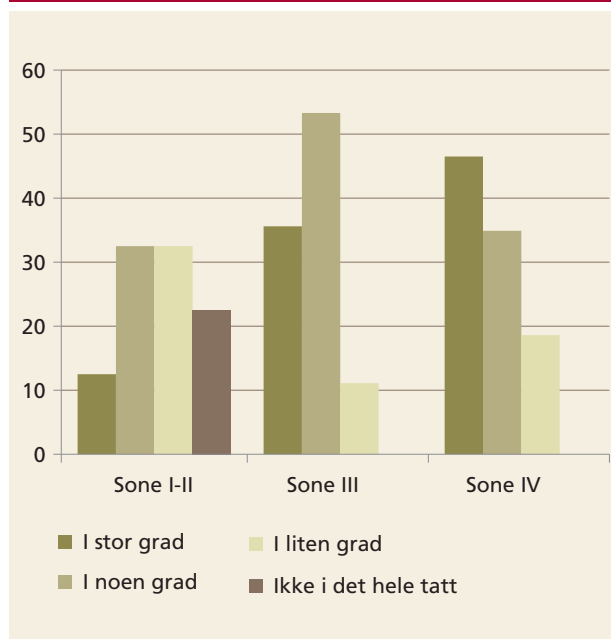
### Tekstboks 3 Distriktpolitiske virkeområder

*Distriktpolitiske virkeområder* er Kommunal- og regionaldepartementets soneinndeling for distriktsrettet investeringsstøtte. Det distriktpolitiske virkeområdet (DPV) avgrensner bruken av direkte bedriftsrettet støtte og tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling. Blant virkeområdene er det to soner (sone III og IV) med differensiert støtteintensitet til bedrifter og en sone (sone II) med tilretteleggende virkemidler.

I hovedtrekk dekker sone I, som regnes som minst utsatt, sentrale deler av Østlandet og kommuner rundt større byer på Vestlandet og rundt Trondheim. Sone IV regnes som mest utsatt og dekker i hovedsak Nord-Norge og deler av Midt-Norge.

Videre viser spørreundersøkelsen at de utfordringene som knytter seg til nedlegging av gårdsbruk, oppleves som større innenfor de mest utsatte områdene (sone III og IV), se figur 11. I sone IV opplyser nesten 50 prosent av kommunene at de i stor grad opplever utfordringer knyttet til nedlegging av gårdsbruk.

**Figur 11 Andel kommuner i ulike distriktpolitiske virkeområder etter graden av utfordringer knyttet til nedlegging av gårdsbruk. Prosent**



Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner

Ser man på endringene i antall jordbruksbedrifter innenfor de ulike distriktpolitiske virkeområdene i perioden 1999–2009, viser det seg at den prosentvise nedgangen i jordbruksbedrifter har vært nokså lik innenfor alle de fire sonene. Den relative fordelingen av jordbruksbedrifter mellom soner med høy utsatthet og lav utsatthet har dermed holdt seg stabil i perioden. Den prosentvise nedgangen i registrert arbeidsinnsats i jordbruket har imidlertid vært størst i de mest utsatte områdene (sone III og IV) i perioden 1999–2007, se tabell 8.

Dette kan blant annet ses i sammenheng med at jordbruket i sone III og IV i større grad domineres av husdyrhold enn jordbruket i sone I. Den gjennomsnittlige arbeidsinnsatsen per jordbruksbedrift er jo høyere for husdyrhold enn for andre produksjoner. Ifølge SSB sto jordbruksbedrifter med husdyrproduksjon for 74 prosent av

**Tabell 8 Registrert arbeidsinnsats i jordbruket fordelt på virkeområder for distriktpolitiske virkemidler. Årsverk**

	1999	2007	Endring	Endring %
Sone I	26 700	21 000	-5 700	-21
Sone II	3 800	3 100	-700	-18
Sone III	27 100	20 100	-7 000	-26
Sone IV	21 900	16 300	-5 600	-26
<b>Hele landet</b>	<b>79 500</b>	<b>60 500</b>	<b>-19 000</b>	<b>-24</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå, utvalgstillingene og den fullstendige jordbrukstillingen for 1999, og Budsjettnemnda for jordbruket 2009, *Resultatkontrollen 2009*

arbeidsinnsatsen i jordbruket i 2007, og melkeproduksjon på storfe utgjorde alene 37 prosent.<sup>132</sup>

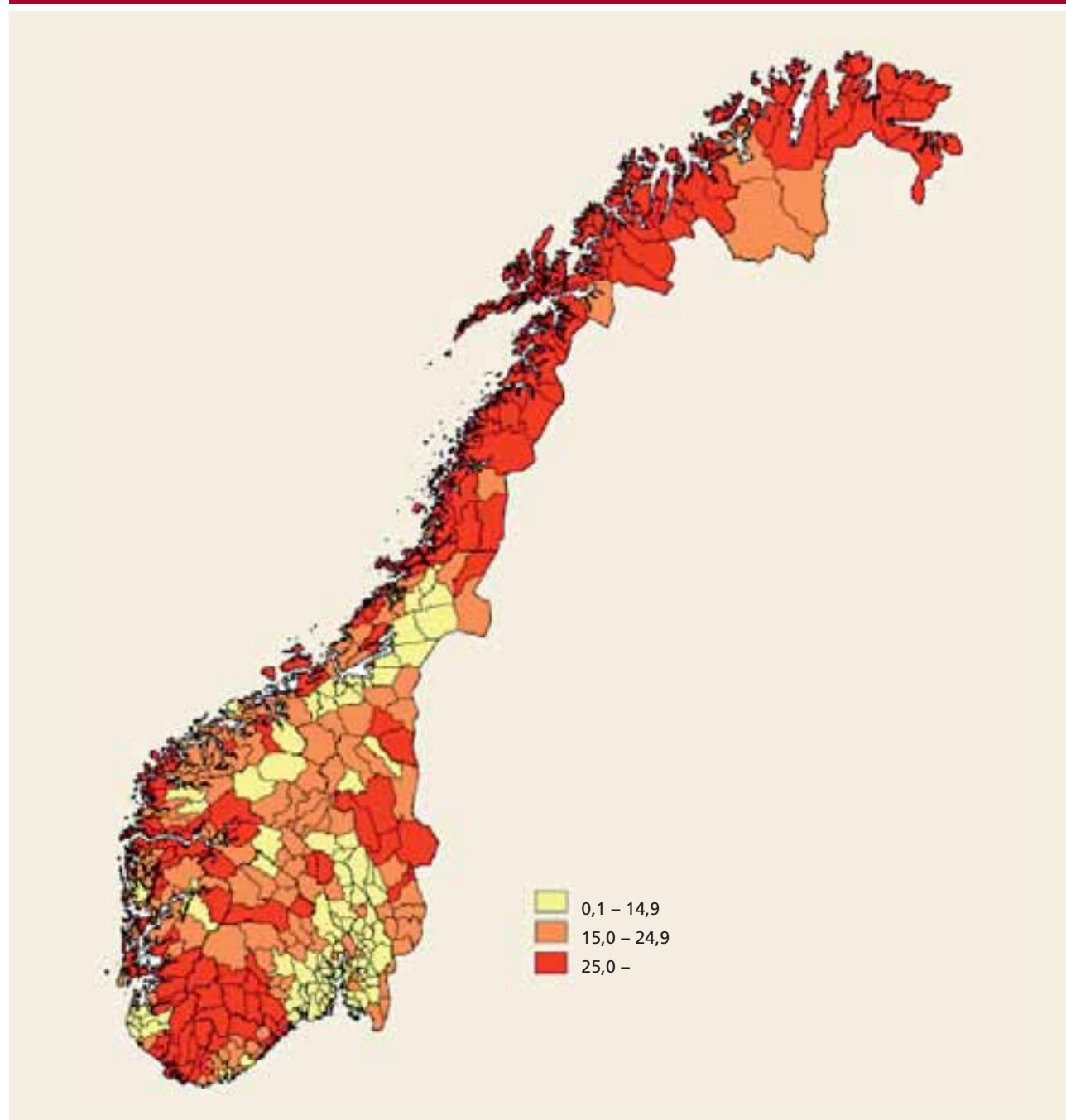
### Bosetting på landbrukseiendommer

Tall fra SSB for 2008 viser at nesten én av ti i Norge bor på en landbrukseiendom, men det er store variasjoner mellom fylkene. I 2008 bodde 25 prosent i Sogn og Fjordane på en landbrukseiendom, mens andelen for Oslo og Akershus var drøyt 2 prosent.<sup>133</sup>

I 2008 var om lag 22 prosent av landets 158 000 landbrukseiendommer med boligbygg uten fast bosetting, og dette tilsvarer 34 400 ubebodde landbrukseiendommer. Andelen eiendommer uten bosetting varierer mellom fylker og regioner.

Figur 12 viser andelen landbrukseiendommer uten fast bosetting fordelt etter fylke. Mørkerøde felter angir størst andel ubebodde landbrukseiendommer (over 25 prosent) og gule felter minst andel (mindre enn 15 prosent).

Figur 12 Landbrukseiendommer med boligbygg uten fast bosetting, 2008. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå 2009

132) Statistisk sentralbyrå 2008, *Landbruket i Norge 2007. Jordbruk – skogbruk – jakt.*

133) Statistisk sentralbyrå 2010, *Jordbruksstatistikk 2008.*

Som kartet viser, er det områdene rundt Oslofjorden, rundt Mjøsa, på Jæren og i Trøndelag som har minst andel landbrukseiendommer uten fast bosetting. Størst andel finnes i Nord-Norge og i enkelte kommuner på Mørekynten, i Sogn og Fjordane, i Hordaland, i Agder-fylkene og i Hedmark.

Ifølge tall fra SSB har den samlede andelen landbrukseiendommer med bolig uten fast bosetting økt fra 19,3 prosent i 2000 til 21,8 prosent i 2008. Endringen i perioden bekrefter i hovedtrekk de forskjellene mellom regioner og fylker som er vist i figur 12. Økningen i andel ubebodde landbrukseiendommer med boligbygg har i perioden 2000–2008 vært relativt sett størst i de tre nordligste fylkene, fulgt av Sogn og Fjordane, Hordaland og Møre og Romsdal. Den relative nedgangen i andel ubebodde landbrukseiendommer med boligbygg har vært minst i Nord-Trøndelag, fulgt av Oslo/Akershus og Buskerud.

Tabell 9 viser endringer i bosetting på landbrukseiendommer etter distriktpolitiske virkeområder. Andelen ubebodde landbrukseiendommer med boligbygg er størst i sone IV, og det er også her at andelen ubebodde eiendommer med bolig har økt mest i perioden 2000–2008.

Spørreundersøkelsen til kommunene bekrefter dette bildet. Kommuner i de to distrikssonene som er mest utsatte når det gjelder næringsvirksomhet (sone III og IV), opplever i større grad at det er utfordringer knyttet til det å opprettholde bosettingen innenfor jordbruket.

#### 4.5.2 Ivaretagelse av areal- og landskapsressurser

Arealressursene i jordbruket skal forvaltes langsiktig til det beste for samfunnet. Det skal tas hensyn til vern av verdifulle arealer for matproduksjon, og jordbrukets kulturlandskap som grunnlag for helse og trivsel for mennesker, dyr og planter skal ivaretas.<sup>134</sup>

Det registrerte jordbruksarealet i drift utgjorde i 2008 om lag 10,15 mill. dekar, det vil si 3,2 prosent av det totale landarealet i Norge.<sup>135</sup> Om lag en tredel av disse arealene har potensial for matkornproduksjon. De mest produktive arealene befinner seg i hovedsak nær byer og tettsteder, og disse arealene er derfor ofte mer utsatt for omdisponering og nedbygging. Det er en god del usikkerhet både til totaltallet for jordbruksareal i drift og til hvor store deler av det som nyttes til ulike produksjonsformer.<sup>136</sup>

Tabell 10 viser endringer i jordbruksareal i drift for siste tiårsperiode fordelt etter fylke og for landet samlet. I perioden 1999–2009 er jordbruksarealet i drift redusert med om lag 140 000 dekar, eller en samlet reduksjon på 1,4 prosent for hele tiårsperioden.<sup>137</sup> Reduksjonen i areal er med andre ord betydelig mindre enn antallet nedleggelse av jordbruksbedrifter kunne tilsi, og det skyldes at en stor del av jorda på nedlagte gårdsbruk ofte blir drevet videre av andre jordbruksbedrifter i nærområdet. I tillegg foregår det også en god del nydyrking. Ifølge Statens landbruksforvaltning (SLF) er en av forklaringene på den registrerte nedgangen i areal i senere år nye og bedre målemetoder.<sup>138</sup>

**Tabell 9 Landbrukseiendommer med boligbygg uten fast bosetting, 2000 og 2008. Antall og prosent av totalt antall landbrukseiendommer med boligbygg**

	Antall eiendommer med boligbygg og bosetting		Antall eiendommer med bolig uten bosetting		Andel eiendommer med bolig uten bosetting	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Sone I	46 203	43 484	6 623	6 209	13	12
Sone II	7 057	6 655	1 820	1 835	21	22
Sone III	42 953	40 739	11 297	12 139	21	23
Sone IV	36 535	32 735	11 966	14 207	25	30
<b>Totalt</b>	<b>132 748</b>	<b>123 613</b>	<b>31 706</b>	<b>34 390</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2010

135) Statistisk sentralbyrå 2009, *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2009*.

136) Landbruks- og matdepartementet 2008, *Klimaskifte for jordvernet*.

137) I perioden 1985 til 2001 skjedde det en jevn økning i jordbruksareal i drift. En stor del av denne økningen skyldes imidlertid, ifølge SSB 2009 (*Jordbruk og miljø*), en definisjonsmessig utvidelse av arealet som følge av endringer i grunnlaget for søknader om produksjonstilskudd (jf. innmarksbeite) – og ikke en faktisk økning i jordbruksareal i drift.

138) Statens landbruksforvaltning 2010, *Statistikk og utvikling*. Publisert [www.slf.dep.no](http://www.slf.dep.no).



**Tabell 10 Jordbruksareal i drift (dekar) per fylke, 1999 og 2009. Endring i dekar\***

	1999	2009	Endring i dekar
Rogaland	962 503	999 029	36 526
Oppland	1 019 116	1 039 178	20 062
Nordland	575 379	584 710	9 331
Buskerud	513 132	521 589	8 457
Oslo	6 531	8 141	1 610
Telemark	253 905	254 244	339
Nord-Trøndelag	881 792	878 314	-3 478
Vest-Agder	199 128	192 851	-6 277
Aust-Agder	118 396	111 831	-6 565
Finnmark	104 384	97 644	-6 740
Sør-Trøndelag	757 400	748 930	-8 470
Hedmark	1 068 925	1 057 956	-10 969
Troms	271 652	255 139	-16 513
Vestfold	428 759	411 833	-16 926
Akershus	792 769	772 747	-20 022
Østfold	760 945	740 772	-20 173
Sogn og Fjordane	471 863	449 867	-21 996
Møre og Romsdal	610 535	571 330	-39 205
Hordaland	458 709	417 077	-41 632
<b>Hele landet</b>	<b>10 255 823</b>	<b>10 113 182</b>	<b>-142 641</b>

\*) Tallene bygger på statistikk fra søknader om produksjonstilskudd i jordbruket.

Kilde: Statens landbruksforvaltning 2010

Den største reduksjonen av jordbruksareal i drift i perioden 1999–2009 har vært i Hordaland og Møre og Romsdal, som begge skiller seg ut med en nedgang på om lag 40 000 dekar. Rogaland har hatt den største økningen i antall dekar jordbruksareal med litt over 35 000, fulgt av Oppland, som har hatt en økning på 20 000 dekar.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at samtidig som arealet har holdt seg relativt stabilt, har fulldyrkede og overflatedyrkede arealer i den aktuelle perioden blitt redusert mer enn reduksjonen i totalarealet fordi det har vært en økning av de såkalte innmarksbeitearealene. Departementet peker på at dette er arealer som det kun beites på, og som er mindre produktive enn de fulldyrkede arealene.

Ifølge SSB skjer en stor del av nydyrkingen i deler av landet der det er et mindre gunstig klima for jordbruksproduksjon. Dessuten er nydyrket



Gamle, fraflytta hus på gårdsbruk. Trysil, Hedmark.

Foto: Johannes Haugan/Samfoto

jord ofte mer marginal (for eksempel myr).<sup>139</sup> Videre viser tall fra SSB at det over år har blitt en større differanse mellom nydyrking og omdisponering i Østfold, Vestfold, Akershus/Oslo, Rogaland og Trøndelag. I disse fylkene ligger de typiske pressområdene for bygging av boliger, veier o.l. på jordbruksarealer.<sup>140</sup> Utviklingen indikerer derfor at den mest verdifulle matjorda reduseres og blir delvis erstattet av mindre produktive nydyrkede arealer og innmarksbeite.

### Omdisponering av dyrket og dyrkbar jord

Stortinget har satt som mål at en skal halvere den årlige omdisponeringen<sup>141</sup> av de mest verdifulle jordressursene. Dette ble fastlagt ved behandlingen av St.meld. 21 (2004–2005), jf. Innst. S. 228 (2004–2005). Landbruks- og matdepartementets operasjonalisering av målet innebærer at den årlige omdisponeringen av dyrket jord skal reduseres til 5 700 dekar innen 2010. Halveringsmålet tar utgangspunkt i omdisponeringen av dyrket jord mellom 1994 og 2003, som i snitt var på 11 400 dekar årlig.<sup>142</sup> Omdisponeringen av dyrkbar jord blir også overvåket.

139) Statistisk sentralbyrå 2007, *Jordbruk og miljø. Resultatkontroll jordbruk 2007*.

140) Statistisk sentralbyrå 2007, *Jordbruk og miljø. Resultatkontroll jordbruk 2007*.

141) *Omdisponering* betyr at det i en kommuneplan er vedtatt at jordbruksarealet kan benyttes til et annet formål.

142) Landbruks- og matdepartementet 2008, *Klimaskifte for jordvernet*.

Tabell 11 viser omdisponert dyrket og dyrkbar jord fra 2005<sup>143</sup>. Tabellen viser at det ble omdisponert 8 100 dekar i 2009, det vil si at omdisponeringen må reduseres med 2 400 dekar eller 30 prosent i løpet av 2010 dersom jordvernmålet skal nås.

**Tabell 11 Omdisponert dyrket og dyrkbar jord (dekar) (etter jordloven og etter plan- og bygningsloven) 2005–2009**

	Omdisponert dyrket	Omdisponert dyrkbar	Totalt omdisponert
2005	6 657	3 798	10 455
2006	7 643	6 008	13 651
2007	8 510	6 611	15 121
2008	7 900	7 045	14 945
2009	8 130	4 248	12 378

Kilde: Statens landbruksforvaltning 2010, *Statistikk og utvikling*, Publisert [www.slf.dep.no](http://www.slf.dep.no). For 2005 er dyrkbar areal regulert til spesialområdet friluftsliv trukket ifra. Tallene for 2009 er foreløpige. For 2006, 2007 og 2008 er areal regulert til landbruk trukket ifra – for 2005 ble ikke dette oppgitt.

Tabell 11 viser også at tallene for omdisponering av dyrket jord har vært relativt stabile over de siste fem årene. På grunn av usikkerhet knyttet til kvaliteten på omdisponeringsdataene er det videre mulig at tallene for omdisponert areal er høyere enn det som innrapporteres. Usikkerhet knyttet til KOSTRA-data omtales i kapittel 2.1 og 5.4.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at det er gjennomført flere tiltak for å redusere omdisponeringen. Departementet viser til at det i 2006 ble sendt ut et felles brev fra daværende landbruksminister og miljøvernminister til alle kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene om at jordvernet skulle styrkes. Samtidig fikk SLF innsigelsesmyndighet overfor kommunene i de sakene der fylkeslandbruksstyrene ikke fulgte fylkesmannens innstilling om innsigelse til kommunenes arealplaner.

Det finnes i dag ingen nasjonal oversikt over den faktiske nedbyggingen av jordbruksarealer. Norsk institutt for skog og landskap (Skog og landskap) har gjort en analyse av nedbygging av jordbruksarealer i perioden 2000–2008 i utvalgte kommuner med høyt utbyggingspress rundt Oslofjorden og i Rogaland, Trøndelag og Troms.<sup>144</sup> I perioden fra 2000 til 2004 ble en økende andel av alle nye bygg i de utvalgte kommunene oppført på dyrket mark, andelen økte fra 10 til 15,5 prosent. Etter

143) Rutinene for rapportering ble langt om i 2005, og tallene kan derfor være noe mer usikre enn for de foregående år. (Kilde: Statistisk sentralbyrå 2010, *Jordbruksstatistikk 2008*.)

144) Norsk institutt for skog og landskap 2009.

etableringen av jordvernmålet i 2004 har andelen nye bygg på dyrket mark stabilisert seg på rundt 16–17 prosent i disse kommunene.

### Omfang og effekter av leiejord

Omfanget av leiejord har økt i hele etterkrigstiden. Tabell 12 viser at andelen leiejord har økt for alle fylker i perioden 1999–2008. For hele landet har andelen leiejord økt med 28 prosent i perioden, og i 2008 var 40 prosent av all jord i drift registrert som leiejord.

Som tabell 12 viser, er det til dels store forskjeller mellom fylkene når det gjelder andelen av jordbruksareal i drift som er leiejord. Mange av fylkene med en stor andel leiejord er fylker med lite jordbruksareal. Fylkene med størst andel leiejord er Agder-fylkene, Troms og Telemark (alle over 50 prosent leiejord), fulgt av Møre og Romsdal, Nordland og Finnmark (over 45 prosent leiejord). Minst leiejord er det i Nord-Trøndelag og Rogaland (under 35 prosent leiejord). Sogn og Fjordane og Rogaland har hatt den største prosentvise økningen i andelen leiejord fra 1999 til 2008.

**Tabell 12 Andel leid jordbruksareal per fylke og for hele landet. 1999 og 2008. Endring i prosent**

	1999	2008	Endring %
Aust-Agder	48	57	19
Troms	45	54	22
Vest-Agder	46	53	17
Telemark	42	52	26
Møre og Romsdal	37	47	28
Finnmark	39	46	18
Nordland	39	46	18
Vestfold	32	44	36
Hordaland	32	42	32
Buskerud	30	41	39
Hedmark	33	40	22
Akershus/Oslo	31	39	27
Østfold	31	39	25
Sør-Trøndelag	32	39	24
Sogn og Fjordane	24	36	47
Oppland	29	35	22
Rogaland	23	33	45
Nord-Trøndelag	22	31	40
<b>Hele landet</b>	<b>31</b>	<b>40</b>	<b>28</b>

Kilde: Norsk institutt for skog og landskap/Statistisk sentralbyrå

Skog og landskap har undersøkt forskjeller i forekomsten av gjengroingsareal på eide og leide

eiendommer i Nord-Norge. Undersøkelsen viser at kun 64 prosent av arealet fortsatt ble holdt i drift etter at arealet ble leid ut. Tilsvarende undersøkelser er ikke gjort i andre deler av landet, men ifølge Skog og landskap er det sannsynlig at den samme tendensen gjør seg gjeldende også i andre regioner. Vestlandet, Agder-fylkene og Telemark har for eksempel mange fellestrekk med Nord-Norge når det gjelder eid-leid-problematikken.<sup>145</sup>

Spørreundersøkelsen til fylkesmennenes landbruksavdelinger og kommunene understøtter Skog og landskap sine funn i Nord-Norge. Av fylkesmennenes landbruksavdelinger svarer 14 av 18 at det i stor eller noen grad er forskjell på skjøtselen mellom eid og leid jordbruksareal, og at leid jord har uheldige virkninger for jordbruksarealene. Det blir vist til følgende forskjeller mellom eid og leid jord:

- Leid jord utsettes for dårligere vedlikehold, som igjen reduserer jordbruksarealenes kvalitet (som manglende kultivering og grøfting, manglende vedlikehold av hydrotekniske anlegg og manglende kalking).
- Leid jord utsettes for dårligere skjøtsel, som igjen fører til gjengroing (manglende slått og mer ugress).
- Når jordbruksarealer leies ut, vil det ofte medføre at marginale og tungt drevne arealer (småarealer, kantarealer, bakker) går ut av drift, da disse er mindre rasjonelle å drive.

Departementet opplyser at en er kjent med Skog og landskaps analyse for Nord-Norge, men mener at den totale arealstatistikken tyder på at dette ikke kan foregå på tilsvarende vis i store deler av landet. Totaltallene for jordbruksareal i perioden (korrigert for endringer ved ny oppmåling og digitalisering) viser at mesteparten av det dyrkede arealet på foretak som avvikles, tas i bruk som leiejord av andre. Dette er ifølge departementet et signal om at politikken virker, og at målet om å ivareta kulturlandskapet og sikre fellesgodene oppfylles i store deler av landet.

### Status og endringer i jordbrukets kulturlandskap

Hva som er jordbrukets kulturlandskap, kan forstås på ulike måter. Ofte regnes jordbrukets kulturlandskap som alt landskap som er påvirket av jordbruksaktiviteter. Kulturlandskapet omfatter i tillegg til dyrket mark blant annet beitemark, tun, åkerholmer, kantsoner og utmark som påvirkes av jordbruksdrift. Basert på en definisjon utarbeidet av Skog og landskap utgjør *jordbrukets kulturlandskap* om lag 9 prosent av landets totala-

real, det vil si om lag 29 000 km<sup>2</sup>.<sup>146</sup> Det samlede jordbruksarealet omfatter imidlertid bare om lag 3 prosent av landets areal, og det er disse områdene som får areal- og kulturlandskapstilskudd.

De største sammenhengende jordbrukslandskapene finnes på Østlandet, på Jæren og i Trøndelag. Hedmark og Oppland er de to fylkene som forvalter flest dekar av jordbrukets kulturlandskap. Om lag 9 prosent av landets totale jordbrukslandskap befinner seg innenfor hvert av disse fylkene. I tillegg finnes det betydelige arealer med *utmark*, områder som jordbruket over lang tid har påvirket gjennom blant annet utmarksbeite og seterdrift. Ifølge friluftsløven er utmark all udyrket mark som ikke defineres som innmark. Innmark er all dyrket jord, som åker, eng, kulturbeite, hage og yngre plantefelter. I dag finnes det ingen nasjonal oversikt over hvor mye areal dette utgjør.

Å ivareta kulturlandskapet er viktig for å sikre landskapsverdier, kulturmark, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljø. Men kunnskapen om *endringer* i jordbrukets kulturlandskap og de verdiene som finnes her, er mangelfull. Det er i dag begrensede overvåkingsdata med tidsserier som dokumenterer endringer i jordbrukets kulturlandskap. Ut ifra data fra det nasjonale overvåkingsprogrammet for jordbrukets kulturlandskap, 3Q, kan man si noe om status for jordbrukets kulturlandskap når det gjelder omfang og utvalgte indikatorer. Gjentakdata for hele landet vil foreligge i løpet av 2010, men det er foreløpig bare utarbeidet endringsanalyser for åtte fylker. I 3Q-programmet samles informasjon om fire temaer: arealstruktur, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer og tilgjengelighet.<sup>147</sup>

### Biologisk mangfold og verdifulle kulturlandskap

Norsk rødliste 2006 er en oversikt over plante- og dyrearter som på en eller annen måte er truet av utryddelse, er utsatt for betydelig reduksjon eller er naturlig sjeldne. Kartlegginger viser at om lag en tredel av de norske rødlistearter (1 240 arter), det vil si arter som er truet av utrydding, har en betydelig andel av sin bestand innenfor dagens jordbrukslandskap eller i restene etter tidligere jordbrukslandskap.<sup>148</sup> Landbruksforvaltningens

146) Alt jordbruksareal registrert i arealressurskartet AR5 med tilgrensende areal innenfor en avstand på 100 meter fra jordbruksarealet. Basert på AR5-databasen per juni 2007, utgjorde jordbrukets kulturlandskap, i henhold til denne definisjonen, 29 072 589 dekar (29 073 km<sup>2</sup>). Kulturlandskap i utmarka, det vil si mer enn 100 meter fra jordbruksarealet, er ikke regnet med i denne definisjonen.

147) Norsk institutt for skog og landskap 2009.

148) *Tidligere og nåværende jordbruksareal – Miljøforhold og påvirkninger på rødlistearter*. Artsdatabanken, Norge ([www.artsdatabanken.no](http://www.artsdatabanken.no)), 2008.

145) Norsk institutt for skog og landskap 2009.



Sau på utmarksbeite. Nordland.

Foto: Erlend Haarberg/Samfoto

rapportering om biologisk mangfold i jordbrukets kulturlandskap er basert på informasjon fra 3Q-programmet og tilskuddsutbetalinger gjennom Regionale miljøprogram (RMP) og kommunale miljøtilskudd (SMIL).

Innenfor 3Q-programmet er det samlet inn data om fugler og karplanter. Det er videre gjort analyser av forekomsten av verdifulle naturtyper gjennom en kobling av 3Q-flatene mot Direktoratet for naturforvaltning (DN) naturbase. Ifølge Skog og landskap er det imidlertid per i dag et begrenset datagrunnlag når det gjelder biologisk mangfold i jordbrukets kulturlandskap. Skog og landskap viser til at DN har et nasjonalt ansvar for kartlegging av biologisk mangfold, og Skog og landskap ønsker å benytte DNs registreringer (data fra naturbasen og naturtypekartleggingene) i overvåkingen av jordbrukets kulturlandskap. Teknisk sett er dette uproblematisk, men det finnes ifølge instituttet faglige utfordringer som følge av manglende og lite enhetlige kartlegginger.<sup>149</sup>

Etter en nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap tidlig på 1990-tallet er det ført inn 299 områder i naturbasen hos Direktoratet for naturforvaltning (DN). Ettersom det ikke foreligger noen referansetilstand fra opprettelsen av områdene, har en ifølge Skog og landskap i dag svært begrensede muligheter for å registrere endringer i de verdifulle kulturlandskapene.<sup>150</sup> Riksantikvaren og DN rapporterte i 2002 at 50 prosent av disse områdene da var preget av

gjengroing og forfall.<sup>151</sup> Informasjon innhentet fra fylkesmennene i 2006 indikerer videre at andelen områder som holdes i tilfredsstillende hevd hadde sunket ytterligere til en tredel.<sup>152</sup>

For å følge opp målet om at spesielt verdifulle kulturlandskap skal dokumenteres og ha en særskilt forvaltning innen 2010<sup>153</sup>, ble det i 2006–2007 tatt et nytt initiativ for å velge ut områder. Som følge av dette ble det i 2009 utpekt 20 særskilte kulturlandskap i jordbruket. Utvalgskriteriene er at områdene i størst mulig grad skal omfatte kulturlandskap i jordbruket med både svært store biologiske verdier og kulturhistoriske verdier, og at det er realistisk å få til langsiktig skjøtsel og vedlikehold av områdene.<sup>154</sup> De 20 områdene er kartlagt, men det er foreløpig ikke utarbeidet et nasjonalt kartdatasett over disse områdene.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at det har foregått nyregistrering av verdifulle kulturlandskap i jordbruket etter 2002, både gjennom Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og ved tildeling av midler fra Regionale miljøprogram (RMP). Departementet er kjent med at manglende kapasitet har medført at naturbasen ikke alltid er oppdatert med nyregistreringer, men mener det i 2009–2010 burde vært lagt fram oppdatert informasjon om verdifulle kulturlandskap som grunnlag for de vurderinger som gjøres.

### Områder utsatt for gjengroing

Gjengroing av jordbruksarealer er en trussel mot mange av verdiene i det åpne kulturlandskapet og spesielt mot det biologiske mangfoldet<sup>155</sup>. Å stoppe den pågående gjengroingen er derfor framhevet av Stortinget som en forutsetning for å ivareta kulturlandskapet.<sup>156</sup>

I spørreundersøkelsen til fylkesmennenes landbruksavdelinger svarer alle de 18 avdelingene at det i stor eller noen grad er spesielle utfordringer knyttet til å ivareta jordbrukets kulturlandskap.<sup>157</sup>

151) Norsk institutt for skog og landskap 2009.

152) Statens landbruksforvaltning, Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren. 2007. *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket*.

153) Jf. blant annet Innst. S. nr. 228 (2004–2005).

154) Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren og Statens landbruksforvaltning. *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Tilråding til Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet*. 22.12.08.

155) Her dreier det seg om menneskeskapt biologisk mangfold som er resultat av jordbruksaktivitet. Det som beskrives som "trussel mot det biologiske mangfoldet", er således en naturlig prosess i retning av å gjentabellere naturens opprinnelige biologiske mangfold.

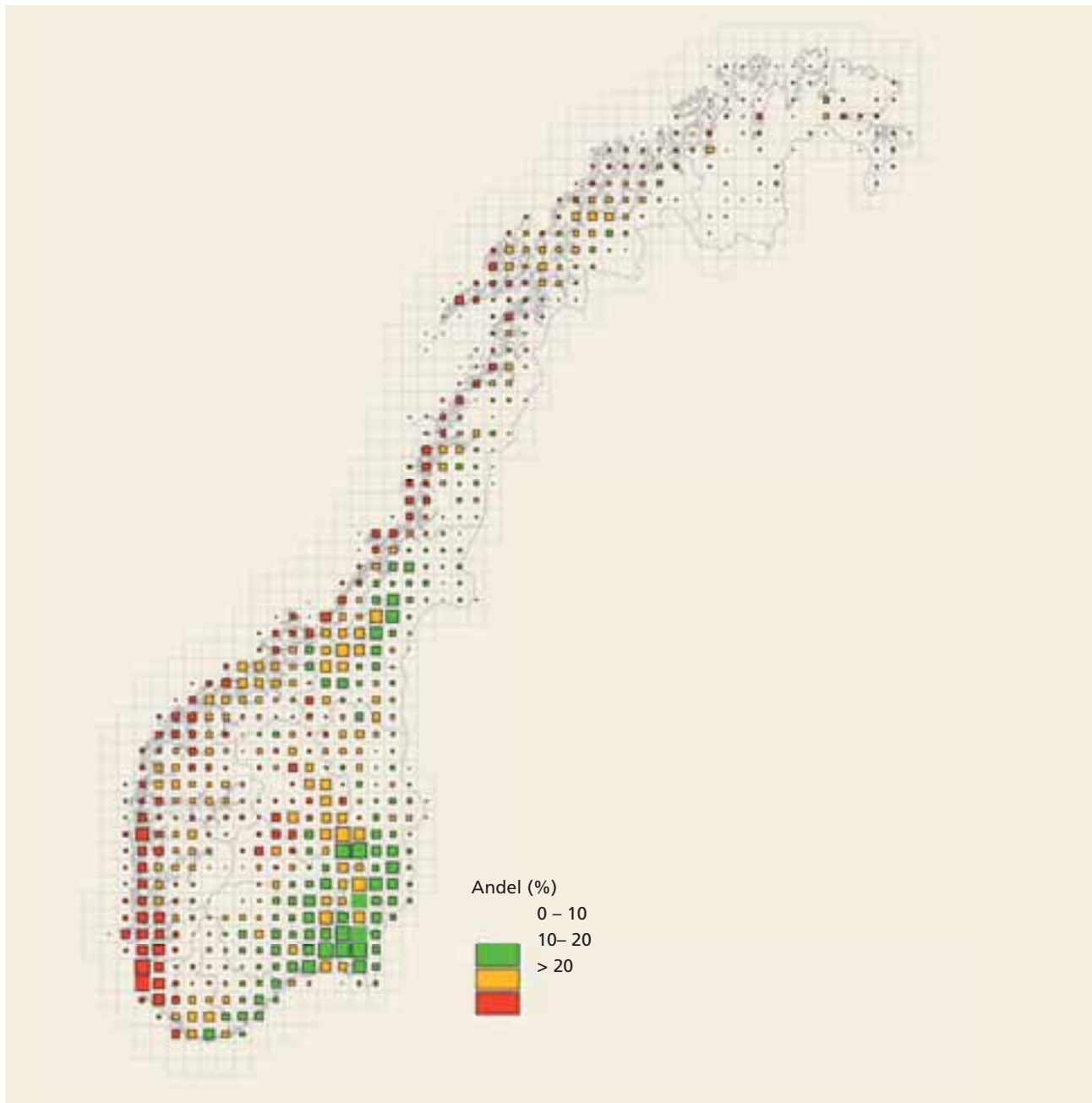
156) Budsjettt-innst. S. nr. 8 (2007–2008).

157) Stor grad: 7, noen grad: 11. Begrepet jordbrukets kulturlandskap er ikke definert i spørreundersøkelsen, og det kan derfor ligge ulike tolkninger til grunn for respondentenes svar.

149) Norsk institutt for skog og landskap 2009.

150) Norsk institutt for skog og landskap 2009.

Figur 13 Andelen av jordbrukets kulturlandskap (i henhold til Skog og landskaps definisjon) med risiko for gjengroing



Størrelsen på symbolene angir omfanget av jordbrukets kulturlandskap innenfor hver rute. Grønne ruter har lav andel gjengroingstruet kulturlandskap, mens røde ruter har høy andel gjengroingstruet kulturlandskap.

Kilde: Norsk institutt for skog og landskap 2009

Gjengroing framheves av flere som en av de viktigste utfordringene i denne forbindelse. Denne tendensen understøttes av spørreundersøkelsen til kommunene. 87,4 prosent av de spurte kommunene mener det i stor eller noen grad er utfordringer knyttet til ivaretagelse av kulturlandskapet. Gjengroing framheves av flere som en trussel.

Figur 13 gir en oversikt over hvor i landet man finner områder innenfor jordbrukets kulturlandskap som er særlig utsatt for gjengroing. Ifølge Skog og landskap utgjør disse særlig utsatte arealene i dag 17,1 prosent (4 972 km<sup>2</sup>) av jord-

brukets kulturlandskap. Dette er områder som per i dag har en arealtilstand som tilsier at de lett kan gro igjen hvis de ikke holdes i hevd.<sup>158</sup>

Figur 13 viser at det særlig er kyststrekningen fra Rogaland til Møre og Romsdal som er utsatt for gjengroing, men at det også finnes en rekke særlig utsatte områder langs hele kyststrekningen gjennom Trøndelag og Nordland. Dette er samtidig områder hvor mange små gårdsbruk har blitt

<sup>158</sup>) De mest utsatte arealkategoriene er innmarksbeite og snaumark. I tillegg vil dyrket mark og tunareal være gjengroingsutsatt i områder som går ut av drift. (Norsk institutt for skog og landskap 2009.)

**Tabell 13 Gjennomsnittlig prosentvis endring av kulturlandskap som følge av gjengroing og nedbygging**

Endring*	Østfold	Oslo/ Akershus	Hedmark	Oppland	Vestfold	Nordland	Troms	Finnmark
	1998–2004	1998–2004	1999–2005	1999–2005	1998–2004	2000–2006	2000–2006	2000–2006
Villeng	-1,9	-3,0	-2,3	-2,0	-1,7	-4,4	-6,9	-5,8
Skog	-0,4	-0,3	-1,3	-0,7	-0,5	-1,0	-0,8	-0,3
Bebygget areal	-0,7	-0,9	-1,0	-0,7	-0,6	-0,8	-0,8	-0,4
Andre arealtyper	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
<b>Totalt</b>	<b>-3,0</b>	<b>-4,2</b>	<b>-4,6</b>	<b>-3,5</b>	<b>-2,8</b>	<b>-6,3</b>	<b>-8,6</b>	<b>-6,5</b>

\*Endring fra åker/eng/hagebruk, beitemark, beite- og slåttemark.

Kilde: Norsk institutt for skog og landskap 2009

lagt ned i de senere år, noe som øker risikoen for gjengroing.<sup>159</sup>

Tabell 13 viser endringer i kulturlandskapet som følge av gjengroing og nedbygging for åtte fylker.

Tallene omfatter kun jordbruksareal i avgang (brutto avgang) og er ikke korrigert for tilgang av nye arealer (netto avgang). Tilgang av nye arealer har i de senere år særlig påvirket arealet av beitemark og kan i enkelte områder ha stor betydning for nettosummen.

Tabell 13 viser at avgang til villeng, som er et tidlig gjengroingsstadium, er den viktigste årsaken til arealmessige endringer i jordbrukets kulturlandskap. Denne avgangen har samlet sett vært størst i de tre nordligste fylkene. Dette kan ha sammenheng med at nedgangen i jordbruksbedrifter i disse fylkene har vært betydelig før år 2000.<sup>160</sup>

#### Endringer i beiting, husdyrhold og seterdrift

Husdyr på beite bidrar til å holde kulturlandskapet åpent både i innmark og utmark og er en vesentlig faktor når en skal bevare kulturbetinget biologisk mangfold. Beiting kan videre være en viktig forutsetning for å ivareta flere verdifulle naturtyper, som kystlyngheier og hagemarker. Endringer i husdyrholdet kan dermed ha vesentlige effekter på kulturlandskapet og verdiene i dette landskapet.<sup>161</sup> Det er i hovedsak de grovfôrbaserte husdyrene storfe, geit, sau og hest som beiter.<sup>162</sup> Ifølge Statens landbruksforvaltning (SLF) er

beiting i utmark en vesentlig miljøindikator etter som det kulturbetingede biologiske mangfoldet ofte finnes i randsonene mellom innmark og utmark og i utmarka.<sup>163</sup>

Utviklingen viser at det siden 1999 har vært en nedgang i antall grovfôr dyr og antall dyr på beite – særlig utmarksbeite. I 2006 ble det innført tilskudd til dyr som går på beite i mer enn 12 uker. Tall fra disse tilskuddsutbetalingene viser at det totale antallet dyr som går på beite i mer enn 12 uker, har vært relativt stabilt fra 2006 til 2008. Antallet registrerte dyr på utmarksbeite viser imidlertid en tydelig nedadgående trend etter 2005. Antallet dyr på utmarksbeite var 2,31 mill. i 2000, 2,37 mill. i 2005 og 2,18 mill. i 2008. Ifølge SLF skyldes dette en nedgang i antall sau og geit som slippes på beite.<sup>164</sup> Ifølge SSB kan nedgangen i antall dyr på utmarksbeite ha sammenheng med en omlegging av ordningen for tilskudd til dyr på beite i 2006.<sup>165</sup>

Nedgangen i antall grovfôr dyr i perioden 1999–2009 skyldes særlig en betydelig nedgang innenfor gruppen storfe. Antallet storfe har blitt redusert med litt over 150 000 dyr i perioden, en reduksjon på om lag 15 prosent. Innenfor denne gruppen har det vært en reduksjon i antall melkekyr på om lag 25 prosent. Antallet sau over og under ett år har holdt seg relativt stabilt i perioden. Tall fra SSB viser at nedgangen i antall storfe har vært særlig stor i Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Rogaland og Hordaland. Hordaland har hatt den største relative nedgangen.<sup>166</sup>

På setrene finnes det slåttemarker som er svært artsrike, og for å opprettholde dem kreves det en kombinasjon av slått og beiting. Denne drifts-

159) Norsk institutt for skog og landskap 2009.

160) Bebygd areal inkluderer både veier, bebyggelse, parkeringsplasser og skrotsplasser m.m. I Nord-Norge utgjør nedbygging av areal til vei ca. 10 % av det nedbyggede arealet. Nye boliger (ikke inkludert ny bebyggelse på tun) er en viktigere årsak til nedbygging enn veier. I 3Q-materialet er det imidlertid nedbygging knyttet til utvidelse av gårdstunene og driften (oppstillingsplasser) som tilsammen er den største avtakeren av det jordbruksarealet som blir omgjort til bebygget areal. Kilde: Norsk institutt for Skog og landskap.

161) Norsk institutt for skog og landskap 2009.

162) Statistisk sentralbyrå 2009, *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2009*.

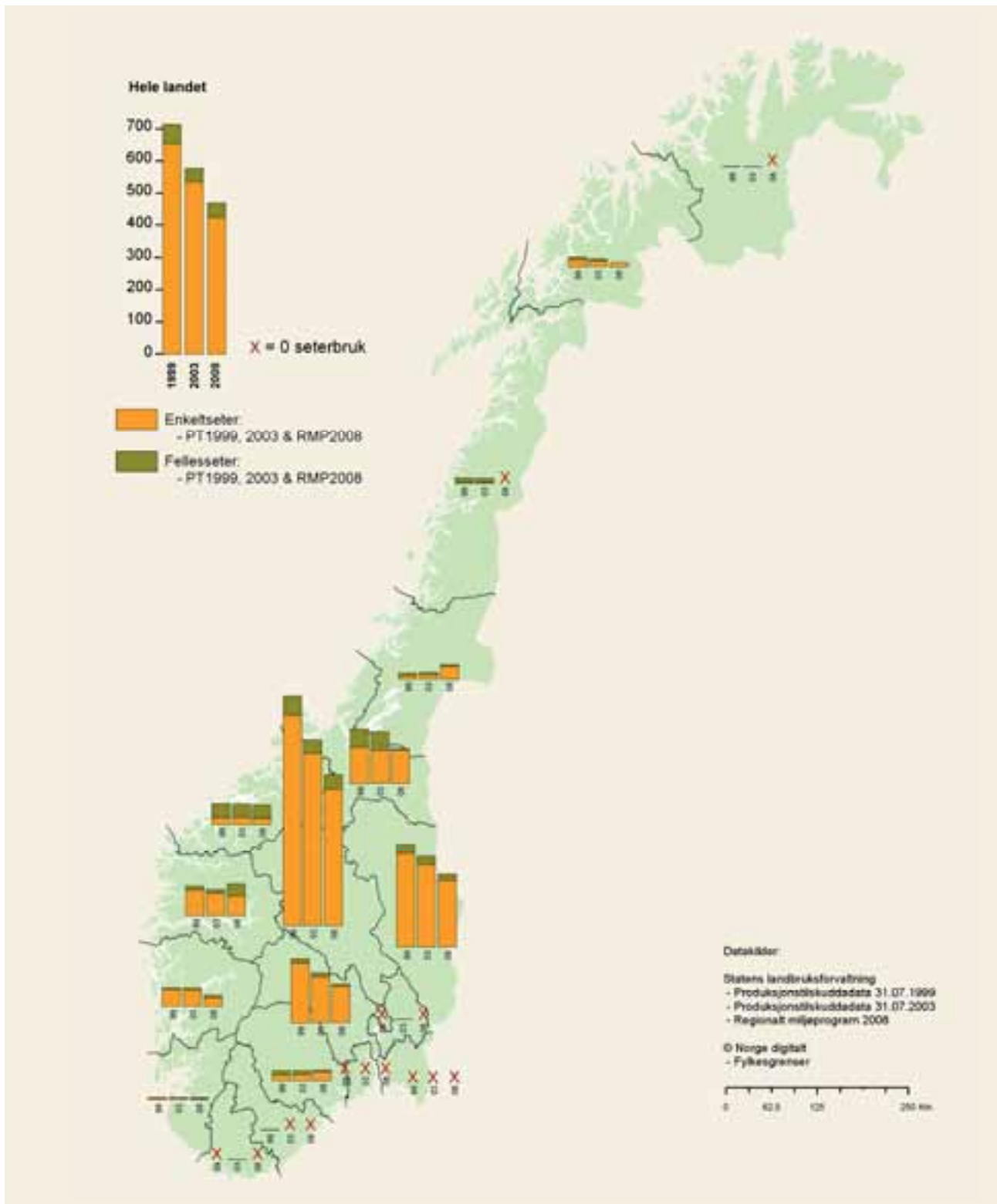
163) Statens landbruksforvaltning 2008, *Norsk landbruk – en situasjonsbeskrivelse*.

164) Statens landbruksforvaltning 2009, *Norsk landbruk – en situasjonsbeskrivelse*.

165) Statistisk sentralbyrå 2009, *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2009*.

166) Statistisk sentralbyrå 2009, *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2009*.

Figur 14 Antall seterbruk med melkeproduksjon, produksjonstilskudd 1999, produksjonstilskudd 2003 og tilskudd fra de regionale miljøprogrammene 2008



Kilde: Norsk institutt for skog og landskap

formen er mindre i bruk i dagens jordbruk, og slåttmarker omkring setrene gror derfor igjen.<sup>167</sup> Figur 14 viser lokaliseringen av seterbruk med melkeproduksjon og endringer i antall fordelt etter fylke for årene 1999, 2003 og 2008.

167) Statistisk sentralbyrå 2007. *Jordbruk og miljø. Resultatkontroll jordbruk 2007.*

Figur 14 viser at seterdriften er konsentrert til Østlandet, med Oppland, Hedmark og Buskerud som de største seterfylkene. Det er også her den største nedgangen i antall seterbruk finner sted. Fra 1999 til 2008 er tallet på seterbruk med melkeproduksjon (som mottar støtte) for landet under ett redusert med om lag 29 prosent, fra 1 748



Paradisgrenda, Rollag kommune, Buskerud, 1992 og 2004. Bildet viser et utsnitt fra Paradisgrenda, en tidligere husmannsgrend under Rollag kirke. I 1994 fikk området status som et nasjonalt, verdifullt kulturlandskap. I dag er stua borte og beitet over veien er i delvis gjengroing.

Foto: Oskar Puschmann/Skog og landskap

setre til 1 237 setre. Nord-Trøndelag er et unntak fra denne trenden, for her har antallseterbruk økt markant gjennom perioden, men nivået er lavt.<sup>168</sup>

#### Andre faktorer som påvirker kulturlandskapet og verdiene her

Ifølge SSB er de små jordbruksbedriftene spesielt viktige for å opprettholde kulturlandskapet. Årsaken til dette er at mange små jordbruksbedrifter utnytter marginale jordstykker til beiting og slått, i større grad enn større jordbruksbedrifter. Det bidrar til å holde landskapet åpent og er viktig for å ivareta det biologiske mangfoldet, som ofte finnes i tilknytning til beiteområder og slåtteeng.<sup>169</sup> Skog og landskap peker på at en

168) Norsk institutt for skog og landskap 2009.

169) Statistisk sentralbyrå 2007, *Jordbruk og miljø. Resultatkontroll jordbruk 2007*.

utvikling mot større og færre enheter medfører fare for tap av biologisk mangfold i kulturlandskapet. Ifølge Skog og landskap er mange av de viktigste biotopene for artsmangfold i jordbrukets kulturlandskap knyttet til marginale områder som er tatt ut av drift, eller er i ferd med å gå ut av drift, i det moderne jordbruket.<sup>170</sup>

Ifølge Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) har strukturutviklingen virket negativt inn på mulighetene til å oppfylle målet om et åpent kulturlandskap i visse regioner. Det blir videre pekt på at det er en tidsmessig forsinkelse mellom nedlegging av et areal og en påfølgende effekt på landskapet. Derfor er det sannsynlig at man ennå ikke har sett den fulle virkningen av de siste årenes strukturendringer i jordbrukets kulturlandskap.<sup>171</sup>

#### Forurensning fra jordbruket til jord og vann

Forurensning fra jordbruket til jord og vann skyldes i hovedsak erosjon og utvasking av plantenæringsstoffer og plantevernmidler til vann og vassdrag. Selv om utslipp fra enkeltkilder (punktutslipp), som gjødselkjellere og siloer, kan forårsake kraftig forurensning lokalt, er det avrenningen fra åpne arealer som samlet sett gir størst tilførsel av plantenæringsstoffer til vann.<sup>172</sup>

Erosjon av partikler og avrenning av plantenæringsstoffene nitrogen og fosfor fra jordbruket påvirker vannkvaliteten i norske vannforekomster og i nære kystfarvann.<sup>173</sup> I Norge er enkelte områder med korndyrking under marin grense særlig utsatt for erosjon og avrenning. Marin grense (MG) markerer havets høyeste nivå etter siste istid. I Norge finnes den mest fruktbare jorda under den marine grensa. Det er også uheldig for den langsiktige ressursforvaltningen når tilgangen til matjord reduseres ved erosjon. En annen forurensningskilde i jordbruket er plantevernmidler.

Kyststrekningen fra svenskegrensa til Lindesnes dekkes av Nordsjøavtalen og EUs nitratdirektiv, se tekstboks 4. Norges reduksjonsmål for fosfor er nådd, men når det gjelder de forpliktelsene som er knyttet til å redusere avrenningen av nitrogen til sårbart område i Nordsjøen, er målet ikke nådd.<sup>174</sup> Jordbruket er den største enkeltkilden for

170) Norsk institutt for skog og landskap 2009.

171) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2008, *Større og færre, men hvilke konsekvenser? Strukturutvikling og jordbrukspolitiske målsettinger*.

172) Statens forurensningstilsyn 2009, *Miljøstatus i Norge, overgjødning, tilførsel fra jordbruket*, [www.miljostatus.no/](http://www.miljostatus.no/)

173) Statistisk sentralbyrå 2009, *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2009*.

174) Statistisk sentralbyrå 2009, *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2009*.



Norge er forpliktet gjennom ulike internasjonale miljøavtaler og direktiver som legger visse føringer for vannforvaltningen.

#### *Nordsjøavtalen*

Reduksjon av norske utslipp av fosfor og nitrogen til sårbart område i Nordsjøen (og Skagerrak) er en viktig del av innsatsen for å bedre miljøforholdene i norske kystfarvann. Ifølge Nordsjøavtalen skal Norge redusere utslippene av fosfor og nitrogen med 50 prosent sett i forhold til nivået i 1985.

#### *EUs nitratdirektiv*

EUs nitratdirektiv (91/676/EØF) har til formål å redusere nitratavrenning fra jordbruket. Nitrat er et nitrogenholdig næringsstoff som i ulik grad inngår i de fleste gjødseltyper. Det forurenses ved at det lett blir vasket ut og transportert med avrenningsvann og grunnvann ut til nærliggende vannresipienter, i siste instans norske kystfarvann. Områdene som drenerer til kyststrekningen fra svenskegrensa til Strømtangen fyr ved Fredrikstad, og også indre Oslofjord, er spesielt prioriterte i forbindelse med tiltak under nitratdirektivet. Virkeområdet for EUs nitratdirektiv samsvarer med det som er definert som *sårbart område* under Nordsjøavtalen, og samordnes med oppfølgingen av EUs rammedirektiv for vann. Sårbart område er etter Nordsjøavtalen definert som alt landareal som drenerer til kyststrekningen svenskegrensa–Lindesnes og indre Oslofjord.

#### *EUs rammedirektiv for vann*

EUs vannrammedirektiv har som hovedmål at alle vannforekomster innen henholdsvis 2015 og 2021 skal oppnå "god tilstand" både med hensyn til forurensning og naturmangfold (St.meld. nr. 26, 2006–2007).

Kilder: Statistisk sentralbyrå 2009, *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2009*. Landbruksdepartementet 2000, *Landbruksdepartementets miljøhandlingsplan 2001–2004*; Statens landbruksforvaltning 2008, *Nasjonalt miljøprogram 2008*.

tilførsel av både fosfor og nitrogen til disse sårbare havområdene. Tall fra 2007 viser at jordbruket står for omtrent 47 prosent av det fosforet og 55 prosent av det nitrogenet om slippes ut her. Reduksjonen av forurensningen fra jordbruket var spesielt stor i første del av perioden etter 1985, deretter flatet det noe ut. De siste ti årene har utslippstallene for jordbruket langs denne kyststrekningen vært relativt stabile for både fosfor og nitrogen.<sup>175</sup>

Ifølge Statens landbruksforvaltning er det viktig å fokusere på fosfor også framover, både fordi

175) Statistisk sentralbyrå 2009, *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2009*.

fosfor er en begrenset, ikke-fornybar ressurs på verdensbasis, og fordi avrenning av fosfor har en negativ effekt på vannkvaliteten også i ferskvann.<sup>176</sup>

#### **Utslipp til ferskvann**

Forurensning fra jordbruket til ferskvann overvåkes primært gjennom Jord og vannovervåking i landbruket (JOVA-programmet). I intervju med Bioforsk stiller Bioforsk spørsmål om denne overvåkingen er tilstrekkelig i forhold til krav og ambisjoner i EUs vannrammedirektiv. I intervjuer framhever både Bioforsk og SSB at dagens overvåking er lite representativ for hele landet.

Overvåkingsresultater fra JOVA-programmet viser at det er få eller ingen vannforekomster i områder med betydelig innslag av jordbruk som tilfredsstillende kriteriene for god vannstatus i vannrammedirektivet.<sup>177</sup>

I sin statusrapportering fra 2009 viser Statens landbruksforvaltning til at det i 2005/2006 ble gjennomført en grovkarakterisering av alle vannforekomster i henhold til EUs vannrammedirektiv. Ifølge SLF var det generelle inntrykket at mange vannforekomster i landbruksområder er sterkt påvirket av jordbruksaktivitet – til dels mer enn ventet.<sup>178</sup>

Spørreundersøkelsen til fylkesmennenes landbruksavdelinger viser at det er ulike utfordringer knyttet til forurensning. Landbruksavdelingen i Sogn og Fjordane sier at fylket med dagens regionale miljøvirkemidler ikke vil kunne følge opp kravene i det nye vannrammedirektivet. Landbruksavdelingen i Rogaland svarer at man "ikke klarer å sikre tilstrekkelig kvalitet i vassdragene og på ingen måte oppfyller kvalitetskrav gjennom vanddirektivet – for eksempel når det gjelder avrenning av fosfor". Fylkesmannens landbruksavdeling i Nord-Trøndelag påpeker i denne sammenheng at det foregår mer høstpløying og forurensning enn ønskelig.

**Tiltak for å redusere avrenningen fra jordbruket**  
I Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007) ber næringskomiteen regjeringen bidra til en forsterket innsats for å endre deler av jordbruksdriften i sterkt forurenset vassdrag og også å vurdere intensivt bygging av fangdammer og sette i

176) Statens landbruksforvaltning 2007, *Norsk landbruk – en situasjonsbeskrivelse*.

177) Jordforsk 2005, *Erosjon og næringsstofftap fra jordbruksarealer. Resultater fra jord- og vannovervåking i landbruket (JOVA) 2004/05*, Jordforsk-rapport 103/05.

178) Statens landbruksforvaltning 2007, *Norsk landbruk – en situasjonsbeskrivelse*.



Konstruert fangdam for å hindre avrenning av næringsstoffer fra dyrka mark og ut i innsjøer. Vannsjø, Østfold.

Foto: Ove Bergersen/Samfoto



Snødekt stubbåker. Maridalen, Oslo.

Foto: Bjørn Rørslett/Samfoto

verk andre tiltak som har vist seg effektive ved opprensning i forurensede landbruksområder.

Et av de tiltakene som har vært ansett som mest effektive for å redusere erosjon og avrenning fra jordbruksarealer, er å la være å pløye erosjonsutsatte arealer om høsten – det vil si at arealene legges i stubb.<sup>179</sup> Fra 1991 ble det gitt tilskudd til redusert jordarbeiding, og fra 2005 ble dette tiltaket videreført innenfor de regionale miljøprogrammene.

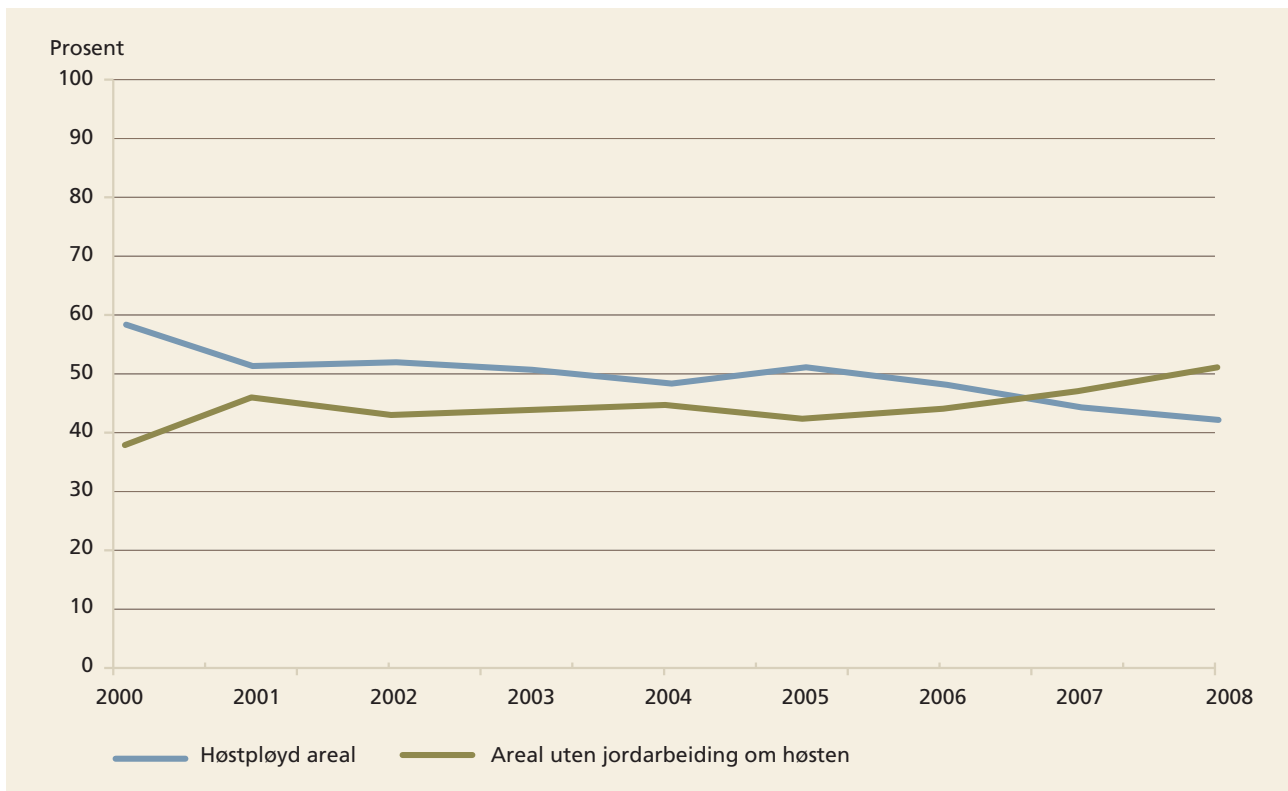
Figur 15 viser utviklingen i andelen av høstpløyd areal og areal uten jordarbeiding om høsten (stubbareal) fra 2000 til 2008. Andelen av areal som ikke blir pløyd om høsten, har økt fra 37 prosent av kornarealet i 2000 til 51 prosent i 2008, mens andelen av høstpløyd areal er redusert fra 60 prosent til 42 prosent.

Bioforsk uttaler i intervju at en trolig kan målrette dagens ordninger for redusert jordbearbeiding ytterligere mot de mest erosjonsutsatte områdene, blant annet fordi man per i dag ikke har god nok informasjon om det er de optimale arealene som legges i stubb. Dette bekreftes i SSBs rapport *Jordbruk og miljø*, hvor tall for 2008 viser at en betydelig andel av de arealene som mottok tilskudd for endret jordarbeiding, var klassifisert med liten eller middels erosjonsrisiko.<sup>180</sup>

179) Statistisk sentralbyrå 2009, *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2009*.

180) Statistisk sentralbyrå 2009, *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2009*.

Figur 15 Korn- og oljevekstareal etter metode for jordarbeiding. Høstsådd areal. Hele landet 2000–2008. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå 2009, *Jordbruk og miljø*.

### Bruk av plantevernmidler

Bruk av plantevernmidler er i mange tilfeller nødvendig for å sikre god plantehelse og høye avlinger. Men plantevernmidler har også uønskede virkninger ved at de kan føre til skader på miljøet og helseplager for de som utfører sprøyting.<sup>181</sup> Landbruks- og matdepartementets *Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler (2004–2008)* har som mål å gjøre norsk landbruk mindre avhengig av kjemiske plantevernmidler og å redusere miljø- og helserisikoen med 25 prosent i perioden 2004–2008. Samlet mål for perioden 1998–2008 har vært å redusere risikoen med 50 prosent.<sup>182</sup> En evaluering fra 2009 av handlingsplanen, konkluderte med at disse målene ikke er nådd, og at tiltakene som har vært iverksatt, ikke har ført til en ytterligere reduksjon av bruken. Det kommer fram i evalueringen at risikoen ved bruk er noe redusert siste 10–15 årene, spesielt som følge av at brukerne av plantevernmidlene håndterer risikoen bedre.<sup>183</sup>

Gjennom JOVA-programmet ble det i 2006 tatt 120 prøver i 9 bekker og elver og gjort 12 funn av

plantevernmiddelrester som er over den grensa som er satt for miljøfarlige utslipp. Prøvene er tatt i nedbørfelt med høy andel av jordbruksareal i områder der kjemiske plantevernmidler regelmessig er brukt. Ifølge Statens landbruksforvaltning tilsier en samlet vurdering av overvåkingen gjennom 12 år at problemomfanget som er knyttet til plantevernmiddelrester, har blitt noe redusert.<sup>184</sup>

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) har vurdert kostnadseffektive strategier for å redusere skadevirkningene på helse og miljø som følge av bruk av plantevernmidler. NILF konkluderer at det er mulig å redusere bruken av plantevernmidler i korn- og potetdyrkingen med 25 prosent uten at det får store økonomiske konsekvenser.<sup>185</sup>

181) Statistisk sentralbyrå 2009, *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2009*.

182) St.prp. nr. 75 (2008–2009).

183) *Evaluering av Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler (2004–2008)*. Rapport fra arbeidsgruppe – mars 2009, [www.lmd.dep.no](http://www.lmd.dep.no).

184) Statens landbruksforvaltning 2009, *Norsk landbruk – en situasjonsbeskrivelse 2009*.

185) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2006, *Risiko-reduksjon ved bruk av plantevernmidler – En samfunnsmessig konsekvensanalyse*, NILF-rapport 2006-5.

## 5 I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt styringsansvar?

### 5.1 Landbruks- og matdepartementets operasjonalisering og formidling av mål

Ifølge Landbruks- og matdepartementet representerer de årlige budsjettproposisjonene og proposisjonene om jordbruksoppgjøret til Stortinget det som er departementets og avtalepartenes konkretisering av mål, strategier og resultatindikatorer, se tekstboks 5. Videre viser departementet til at jordbruksavtalepartenes protokoll og avtaletext, som forelegges Stortinget, utgjør arbeidsmål som forvaltningen og næringen skal gjennomføre i kommende avtaleår med sikte på å nå målene for politikken.

Landbruks- og matdepartementet viser til at de målene som er gitt av Stortinget for landbruks- og matpolitikken, senest ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000) og i påfølgende proposisjoner om jordbruksoppgjøret, i hovedsak er generelle i sin form, med unntak av noen områder. Departementet viser til at det for noen områder er etablert mer konkrete mål. Dette gjelder blant annet matproduksjon, inntektsutvikling, økologisk landbruk, nedbygging av areal og noen miljøområder.

Departementet uttaler at når Stortinget ikke i ytterligere grad har konkretisert målene, er det et bevisst politisk valg for å gi en nødvendig fleksibilitet i politikktutformingen. På noen av disse områdene blir det da, ifølge Landbruks- og matdepartementet, umulig for departementet å overprøve Stortinget.

#### Tekstboks 5 Resultatindikatorer

Resultatindikatorer eller styringsparametre kan defineres som alle typer målemetoder eller kvalitative vurderinger som brukes i styringen av virksomheten på ulike nivåer. Resultatindikatorer/styringsparametre måler eller beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine overordnede mål i en gitt periode. For hver resultatindikator kan det settes et konkret ambisjonsnivå for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden. Dette kalles gjerne et resultatmål.

Kilde: Senter for statlig økonomistyring 2006.

Videre peker departementet på at det ikke er hensiktsmessig å konkretisere alle målsettinger innenfor et forvaltningsområde hvor utøverne er selvstendig næringsdrivende og derfor selvstendige beslutningstakere. Ifølge departementet påvirker mange eksterne faktorer måloppnåelsen i så betydelig grad at det er viktigere å ha fleksibilitet i politikktutformingen enn å ha konkrete resultatkrav. Departementet sier at tidligere erfaringer med å benytte konkrete tallfestede mål for jordbrukssektoren har vist at slike mål kan føre til manglende fleksibilitet i forhold til andre rammebetingelser, noe som kan gi svært uheldige utslag av politikken.

Departementet viser videre til at Stortingets mål for jordbruket til dels er motstridende, og at det av den grunn er behov for fortløpende å gjøre politiske avveininger av hvilke mål og virkemidler som skal prioriteres. Det vises for eksempel til at økte målpriser<sup>186</sup> vil bidra positivt til inntektsutviklingen og til økt produksjon og jordbruk over hele landet, men bidra negativt til industriens og hele matkjedens konkurransekraft i forhold til omverdenen. Økt strukturrasjonalisering kan på kort sikt sies å være i konflikt med målet om sysselsetting og bosetting, men kan på lengre sikt kanskje være en forutsetning for de samme målene. Ønsket om variert bruksstruktur må avveies løpende mot ønsket om begrenset næringsoverføring. Økt effektivitet i produksjonen kan komme i konflikt med miljømål og kulturlandskapshensyn.

En dokumentgjennomgang av Landbruks- og matdepartementets stortingsproposisjoner for 2008 og 2009 bekrefter at de jordbrukspolitiske målene i liten grad er operasjonalisert i form av mer konkrete og etterprøvbare mål og resultatindikatorer. Fraværet av operasjonalisering gjelder i særlig grad målet om å opprettholde et aktivt og variert jordbruk og de målene som er knyttet til levende bygder og sysselsetting og bosetting i distriktene. Også målet om å ivareta jordbrukets kulturlandskap og hindre gjengroing er lite operasjonalisert, med unntak av et delmål om å ivareta spesielt verdifulle kulturlandskap, hvor det er etablert et mer konkret og tidsavgrenset

186) Målprisene skal være de priser som jordbruket har rett til å ta ut av markedet i gjennomsnitt for året ved balanserte markedsforhold og det fastsatte importvernet, se tekstboks 7.



De fleste byer har vokst fram i gode jordbruksområder. Når byer og tettsteder i dag fortsetter å vokse, skjer det derfor ofte på bekostning av omkringliggende dyrket mark. Bodø sett fra Rønvikfjellet. Foto: Aune Forlag AS/Oskar Puschmann, Skog og landskap.

mål knyttet til dokumentasjon og skjøtsel av 20 utvalgte områder innen 2010.

I tråd med departementets beskrivelse viser dokumentgjennomgangen at det på noen områder

er utviklet mer konkrete og etterprøvbare mål – blant annet for inntektsutvikling, økologisk landbruk, omdisponering av areal og forurensning.

## 5.2 Konkretisering av overordnede mål gjennom jordbruksforhandlingene

De overordnede målene for jordbruket blir ifølge Landbruks- og matdepartementet konkretisert gjennom utformingen av virkemidler under jordbruksforhandlingene. Departementet viser til at begge parter legger Stortingets mål for landbrukspolitikken til grunn for krav og tilbud under jordbruksforhandlingene. Uenigheten dreier seg mer om hvorvidt budsjetttrammen og målprisendringene følger opp Stortingets mål, om vektlegging av mål og virkemidler i forhold til hverandre og om hvilke virkemidler som gir best måloppnåelse. Departementet peker på at de ulike aktørene normalt vil ha en ulik vektning av de mange målene for jordbrukspolitikken.

Flere kilder bekrefter at konkretiseringen av de jordbrukspolitiske målene – på områder der Stortinget ikke selv har uttrykt konkrete mål – i praksis skjer gjennom utformingen av virkemidler under de årlige jordbruksforhandlingene. Statens landsbruksforvaltning (SLF) viser i intervju til at konkretiseringen av målet om et aktivt og variert jordbruk over hele landet skjer gjennom virkemiddelutformingen i denne sammenheng.

Norges Bondelag peker i intervju på at Stortingets mål og forutsetninger legger føringer for begge parter under jordbruksforhandlingene, men siden målene er såpass generelle, er det stort rom for hva som kan gjøres innenfor rammene. Ifølge Bondelaget er det for eksempel usikkert hva et aktivt og variert landbruk over hele landet er, ettersom målet ikke er operasjonalisert eller konkretisert. Det påpekes imidlertid at en kan vurdere utviklingen i jordbruket ved å se på endringer i antall jordbruksbedrifter, areal og sysselsettingen innenfor næringen og gjøre prioriteringer gjennom virkemiddelapparatet som stimulerer til den utviklingen en ønsker.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag peker i intervju på at operasjonaliseringen av mål skjer gjennom utformingen av tiltak og virkemidler under jordbruksforhandlingene. Det vises til at det i løpet av siste tiårsperiode har vært stor variasjon i hvordan målene er operasjonalisert gjennom virkemidler og tiltak, som følge av at det har vært tre ulike regjeringer. Det vises også til at det under forhandlingene er mer søkelys på detaljert tilskudds-utforming enn på mål. Ifølge Norsk Bonde- og Småbrukarlag kan dette medføre en risiko for at partene i forhandlingene mister konsentrasjonen om de overordnede målene for sektoren. Det legges

i liten grad opp til en overordnet diskusjon om hva som vil være de største utfordringene for jordbruket på lengre sikt, og hvordan de kan løses for å nå målene.

Miljøverndepartementet deltar i statens forhandlingsutvalg for jordbruksforhandlingene og viser i intervju til at Stortingets miljømål blir presentert innledningsvis, men at det under selve forhandlingene først og fremst er virkemidlene det er fokus på. Ifølge dette departementet er jordbrukets miljømål ikke tilstrekkelig integrert i prosessene som leder fram til en jordbruksavtale.

## 5.3 Formidling av mål til underliggende virksomheter og til kommuner

De viktigste styringssignalene til underliggende virksomheter gis gjennom tildelingsbrev og styringsmøter. Tildelingsbrevet skal blant annet formidle overordnede mål med angivelse av strategiske utfordringer og satsingsområder og styringsparametre for at en skal kunne vurdere måloppnåelse og resultater som skal være mest mulig stabile over tid.<sup>187</sup> Landbruks- og matdepartementet har utarbeidet egne retningslinjer for å sikre en ryddig og konsistent styringsdialog med klar rollefordeling mellom departementet, SLF og fylkesmannen. Her stilles det krav til innholdet i tildelingsbrevet. Blant annet heter det at tildelingsbrevet skal beskrive konkrete resultatkrav og resultatindikatorer knyttet til målene.<sup>188</sup>

SLF opplyser at hovedmålsettingen og delmålene for landbruks- og matpolitikken framkommer i budsjettproposisjonen og i tildelingsbrevene. SLF mottar årlig tre tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet (foreløpig, endelig og revidert tildelingsbrev), og de utarbeides ifølge SLF gjennom en etablert dialog med Landbruks- og matdepartementet. SLF viser til at etaten har et klart avgrenset ansvar innenfor Landbruks- og matdepartementets overordnede målstruktur, og det er videre operasjonalisert og konkretisert i SLFs samfunnsoppdrag, virksomhetsidé, hovedmål, årlige planer og rapportering.

En dokumentgjennomgang av tildelingsbrev til SLF for 2009 viser at de overordnede målene formidles, men at det i liten grad formidles resultatindikatorer eller resultatkrav knyttet til de

187) Bestemmelser om økonomistyring i staten.

188) Landbruksdepartementet 2000, *Etatsstyring, kommunikasjon og styringsdialog*. Arbeidsgrupperapport av 5. mai 2000.

overordnede målene for jordbruket. Tildelingsbrevet redegjør i hovedsak for hvilke aktiviteter som skal gjennomføres innenfor SLFs fem resultatområder: 1 areal, skogbruk og ressursforvaltning, 2 inntekts- og velferdspolitiske tiltak, 3 omsetning og markedstiltak, 4 handel og industri og 5 administrasjon. I tildelingsbrevet for 2009 framkommer det for eksempel en ytterligere konkretisering av oppgaver som sier at SLF skal bidra til en samordnet, helhetlig og effektiv forvaltning av økonomiske og juridiske virkemidler rettet mot landbruket, landbruksbasert næringsmiddelindustri og handel gjennom hele verdikjeden fra jord til bord.

SLF uttaler i intervju at det i styringsdialogen med departementet ikke formidles en konkretisering av målet om et aktivt og variert jordbruk over hele landet. Ifølge SLF foreligger det således ikke tydelige signaler for hvordan SLF skal utøve sin rolle og utføre de konkrete oppdragene for å oppfylle dette målet. SLF uttaler at deres oppgave er å iverksette og evaluere de vedtatte virkemidlene, og å gi råd om hvordan de eventuelt kan videreutvikles med hensyn til formåls- og kostnadseffektivitet.

Av 18 spurte landbruksavdelinger hos fylkesmannen svarer 13 at det finnes motstridende mål innenfor jordbrukspolitikken som gjør det vanskelig å følge opp den nasjonale jordbrukspolitikken regionalt. Det vises særlig til motsetningen mellom på den ene siden mål om en effektiv og lønnsom drift og på den andre siden mål om et småskala og variert distriktsjordbruk, et sterkt jordvern og ivaretagelse av miljøhensyn. Videre svarer 11 av 18 avdelinger at det er behov for at nasjonale mål for jordbrukspolitikken fastsettes tydeligere gjennom styringsdialogen. Flere ser behov for tydeligere signaler blant annet for følgende målområder: arealforvaltning og jordvern, bosettingshensyn, variert bruksstruktur og effektiv produksjon. Endelig svarer 16 av 18 at det er motstridende mål mellom sektormyndigheter sentralt som gjør det vanskelig å følge opp den nasjonale jordbrukspolitikken regionalt.

I spørreundersøkelsen til kommunene framkommer det at 70 prosent av respondentene mener det er områder innenfor jordbrukspolitikken hvor signalene ikke er tydelige nok. Jordvern er det temaet som går igjen flest ganger, deretter bo- og driveplikt. 60 prosent av kommunene svarer at det i stor eller noen grad er utfordrende å håndtere motstridende mål innenfor jordbrukspolitikken. Her nevnes spesielt vekst-vern-problematikken.

I vekstbegrepet ligger bruksrasjonalisering og effektivitets- og lønnsomhetskrav, mens det i vern ligger forurensningsspørsmål, kulturlandskapspleie, variasjon i bruksstruktur og jordvern.

#### 5.4 Innhenting av informasjon om måloppnåelse og resultater i jordbruket

Landbruks- og matdepartementet er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag for landbrukspolitikken. Departementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter rapporterer inn relevant og pålitelig resultatinformasjon.

Ifølge økonomiregelverket vil det for tilskuddsordninger til landbruksområdet som ikke er tiltaksrettede, kunne avvikes i nødvendig utstrekning fra bestemmelser for utarbeidelse og forvaltning av tilskuddsordninger. Dette innebærer blant annet at en kan avvike fra krav om at tilskuddsforvalter skal innhente informasjon fra tilskuddsmottaker som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Det skal gjøres rede for slike avvik i departementets budsjettproposisjon.<sup>189</sup>

Ifølge Landbruks- og matdepartementet er om lag 90 prosent av tilskuddsordningene over jordbruksavtalen ikke tiltaksrettede. Departementet påpeker imidlertid i intervju at det er etablert resultatrapportering på alle målområder og for alle tiltak der det er hensiktsmessig. Ifølge departementet innebærer dette at det også er utviklet resultatrapporteringssystemer for ikke-tiltaksrettede tilskuddsordninger, jamfør økologisk landbruk og de regionale miljøprogrammene.

Landbruks- og matdepartementet bekrefter i intervju at økonomiregelverkets øvrige krav når det gjelder utvikling av mål- og resultatkrav, resultatrapportering og bruk av evalueringer for å se til at jordbrukspolitiske mål blir nådd i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, gjelder som for andre politikkområder.

Det finnes et omfattende statistikk- og informasjonsgrunnlag for jordbruket, og det meste av dette blir innhentet i forbindelse med jordbruksoppgjøret. Landbruks- og matdepartementet viser til at en i hovedsak henter inn styringsinformasjonen og beslutningsgrunnlaget for målene om et aktivt og variert jordbruk over hele landet og opprettholdelse av matproduksjon gjennom Budsjett-

189) Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 6.4.2.

nemnda, se teksts toks 6. I tillegg utarbeider SLF hvert år en omfattende statusrapport og en virkemiddelvurdering, bygget på egen og andres statistikk og på innspill fra fylkesmennene.

#### Tekstboks 6 Dokumenter fra Budsjettnemnda for jordbruket

Hvert år legger *Budsjettnemnda for jordbruket* fram grunnlagsmateriale til jordbruksforhandlingene for vurdering av den økonomiske situasjonen i jordbruket. Materialet består av tre rapporter:

- *Totalkalkylen for jordbruket*: jordbrukets totalregnskap og budsjett. Beregningene viser registrerte og normaliserte tall for inntekter, kostnader, arbeidsforbruk og vederlag til arbeid og egenkapital.
- *Referansebruksberegninger for jordbruket*: Beregningene er basert på driftsgranskingene fra Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og brukes til å vurdere utslagene av et oppgjør for ulike produksjoner, distrikter og bruksstørrelser.
- *Resultatkontrollen for gjennomføringen av landbrukspolitikken*: Her rapporteres det om utviklingen innenfor sentrale områder.

Budsjettnemnda for jordbruket (BFJ) er forankret i hovedavtalen for jordbruket og ble offisielt opprettet ved kgl. res. av 18. juni 1948.

Kilder: St.prp. nr. 75 (2008–2009) og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning..

For miljøområdet viser Landbruks- og matdepartementet til at det hentes inn styringsinformasjon gjennom en årlig rapport om jordbruk og miljø fra Statistisk sentralbyrå. Videre leverer SLF statistikk om aktiviteter gjennom tildeling av miljøstøtte over jordbruksavtalen, og det brukes også andre ulike rapporteringssystemer for å samle inn data om jordbrukets miljøpåvirkning, blant annet KOSTRA, Bioforsk overvåking av ferskvannforekomster i jordbruksområder (JOVA) og Norsk institutt for skog og landskap (Skog og landskap) overvåkingsprogram for kulturlandskapet (3Q).

Landbruks- og matdepartementet og SLF opplyser i intervju at de får tilgang til informasjon om status i kommunenes jordbruksforvaltning gjennom kommunenes dialog med fylkesmannen og gjennom KOSTRA. SLF har også elektroniske data om kommunenes tilskuddforvaltning. I tillegg hentes det inn informasjon gjennom ulike kompetansemiljøer.

#### Rapportering fra SLF og fylkesmannen

Når det gjelder SLFs rolle i rapporteringen om måloppnåelse og resultater, viser SLF til departementets redegjørelse overfor Stortinget, som sier

at en for de løpende ordningene, det vil si de direkte tilskuddene, pris- og frakttilskuddene og andre tilskudd, har gjort tilpasninger i forhold til økonomiregelverkets krav til resultatrapportering. Resultatene vil derfor i hovedsak framkomme som en samlet rapportering og i mindre grad ved rapportering om virkningen av den enkelte ordning. Mye av resultatrapporteringen skjer i regi av NILF og Budsjettnemnda for jordbruket, men det rapporteres også fra blant annet SSB, Skog og landskap og Bioforsk.

Ifølge SLF er det innspillene i forbindelse med jordbruksoppgjøret som utgjør etatens mest omfattende bidrag til rapportering på måloppnåelse og resultater. I tillegg kommer bidragene til den samlede rapporteringen som skjer i regi av NILF og Budsjettnemnda og dessuten blant annet SSB, Skog og landskap og Bioforsk. Rapporteringen i forkant av jordbruksoppgjøret omfatter en virkemiddelvurdering hvor tema og innretning varierer fra år til år etter hva som anses å være mest aktuelt, og en gjennomgang av en rekke utviklingstrekk i norsk jordbruk, som antall jordbruksforetak, produksjon, kvote- og konsesjonsordninger, velferd, arealbruk og miljø. I tillegg har rapporteringen de siste to årene omfattet SLFs vurdering av behovet for evaluering av tilskuddsordninger under jordbruksavtalen, i tråd med en bestilling i tildelingsbrevene.

En dokumentgjennomgang av SLFs rapportering i forbindelse med jordbruksoppgjøret for de siste to årene viser at denne rapporteringen i liten grad omfatter vurderinger av måloppnåelse, med unntak av områder der det er fastsatt mer konkrete mål, for eksempel omdisponering av arealer og økologisk produksjon.<sup>190</sup>

SLF bekrefter i intervju at etaten har en begrenset rolle med hensyn til rapportering og vurdering av måloppnåelse, og at det er Budsjettnemnda for jordbruket som har fått i oppgave å utarbeide materiale som skal danne grunnlag for resultatkontroll ut ifra de mål og retningslinjer som Stortinget har fastlagt for landbrukspolitikken. SLF ser det blant annet slik at departementet ikke har delegert oppgaven med å vurdere i hvilken grad det overordnede målet om aktivt og variert jordbruk over hele landet er nådd, og viser til at konkretiseringen av dette målet skjer gjennom utformingen av de landbrukspolitiske virkemidlene under de årlige jordbruksoppgjørene. SLF har imidlertid en sentral rolle i utformingen og i

190) Statens landbruksforvaltning 2008 og 2009, *Norsk landbruk – en situasjonsbetraktelse*.



iverksettingen av de virkemidler som skal bidra til de politiske målene.

SLF viser også til at årsrapportene fra fylkesmennes landbruksavdelinger tar utgangspunkt i embetsoppdraget fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), og at rapporteringen i hovedsak består av en verbal rapporteringsform. Ifølge SLF er dette en konsekvens av at mange av målene på området er overordnede og lite konkrete, og at det i liten grad er utviklet resultatindikatorer som landbruksavdelingene skal rapportere på. SLF mener dagens rapporteringsform kan forbedres når det gjelder å innhente nyttig styringsinformasjon, og arbeider derfor med å få til en rapportering som bedre reflekterer resultater, utfordringer og avvik.

De fire fylkeslandbruksdirektørene viser i intervjuet til at fylkesmennes landbruksavdelinger per i dag først og fremst rapporterer om oppfølging av aktiviteter og tiltak – og i liten grad om måloppnåelse, resultater og effekter av tiltak. Landbruksdirektørene viser til at dagens rapportering i for liten grad er enhetlig eller effektiv, blant annet fordi den består av en omfattende verbal rapportering fra 18 forskjellige embeter med ulike utfordringer og problemstillinger. Videre påpeker de at rapporteringen er en sammenblanding av rapportering knyttet til landbrukspolitiske mål og til formålet med virkemidlene. Ifølge fylkeslandbruksdirektørene fører dette til at det blir vanskelig å vurdere hva som er essensen i rapporteringen, og hvordan situasjonen er i de ulike fylkene i forhold til målene for sektoren. De fire direktørene mener at en utvikling av indikatorer og nøkkeltall ville gjort det lettere å måle og rapportere på måloppnåelse.

#### **Innhenting av informasjon fra kommunene**

Gjennom KOSTRA rapporterer kommunene på et eget landbruksskjema om dyrket og dyrkbart areal som er godkjent omdisponert etter jordloven og plan- og bygningsloven, og om saksbehandling etter jordloven, konsesjonsloven og odelsloven.

Ifølge en rapport fra SLF er dagens KOSTRA-rapportering på landbruksområdet preget av en betydelig grad av feil. Stikkprøvekontroll i et utvalg kommuner viser ifølge rapporten at kommunene i utvalget kan ha omdisponert 50–60 prosent mer dyrket mark enn det de har rapportert om. I noen tilfeller rapporterer kommunene inn for høye tall. En viktig årsak til den betydelige feilrapporteringen er, stadig ifølge rapporten, at

det er svært arbeidskrevende for kommunene å fylle ut skjemaet riktig.<sup>191</sup>

SLF sier i intervju at underrapporteringen i KOSTRA er en utfordring. Etaten er i dialog med SSB for å komme fram til tiltak som kan bidra til kvalitetsforbedringer i landbruksrapporteringen gjennom KOSTRA, blant annet forbedring av registreringsskjemaene.

#### **Informasjon om mål for fellesgoder og miljø**

Ifølge en rapport fra Senter for matpolitikk og marked og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) kan det være grunn til å gjøre en vurdering av hvorvidt resultatkontrollen fra Budsjettnemnda for jordbruket er tilstrekkelig oppdatert sett i forhold til gjeldende mål for jordbrukspolitikken. Rapporten stiller spørsmål ved hvorvidt forhold som trygg mat og produksjon av fellesgoder er dekket i tilstrekkelig grad og på en hensiktsmessig måte. Rapporten peker videre på at det er behov for å forbedre rapporteringen om fellesgoder som biologisk mangfold og kulturlandskap – også i lys av distriktsaspektet – og at det er behov for å integrere resultater med hensyn til norsk jordbruks konkurransekraft.<sup>192</sup>

Bioforsk påpeker i intervju at så lenge det er økonomiske virkemidler (tilskudd) knyttet til et tiltak, er det god innsamling av data. Ifølge Bioforsk er det imidlertid svakheter i datainnsamlingen på forurensningsområdet som følge av at det i for liten grad innhentes informasjon om forhold det ikke er knyttet tilskudd eller virkemidler til. Da grøftetilskuddet falt bort, falt for eksempel også oversikten over grøfting og grøftetilstanden i stor grad bort. Bioforsk viser også til at Rogaland ikke fanges opp i den evalueringen Bioforsk har gjort av de regionale miljøprogrammene med hensyn til avrenning til vassdrag og plantevernmidler. Dette skyldes at Rogaland ikke har tiltak rettet mot endret jordarbeiding og derfor ikke rapporterer på det. Men Bioforsk peker på at jordbruket i Rogaland omfatter mye eng og husdyr, og at fylket har store utfordringer når det gjelder håndtering av husdyrgjødsel.

Videre har både Skog og landskap og Bioforsk sagt at det er behov for å harmonisere og standardisere rapporteringsrutinene for de regionale miljøvirkemidlene. Bioforsk uttaler i intervju at

191) Statens landbruksforvaltning 2009, *KOSTRA – Landbruk. En evaluering av rapporteringen for 2007.*

192) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og Senter for matpolitikk og marked 2006, *Mål, virkemidler og forslag til suksesskriterier i norsk landbrukspolitikk.* Notat 2006-2.



Når jordbruksarealer gror igjen, bidrar det til å minske utsyn og redusere landskapsopplevelsen. Hordasvingene ved Røldalsvannet, Hordaland i 1960 og 2004.

Foto: Aune Forlag AS/Oskar Puschmann, Skog og landskap.

det innenfor dagens system er fare for at man mister muligheten til å følge trenden i utviklingen på forurensningsområdet, og at kunnskapsgrunnlaget ikke blir godt nok til at man kan gjøre riktige prioriteringer ved utforming av virkemidlene regionalt og lokalt. Ifølge Skog og landskap sin evaluering av de regionale miljøprogrammene, er det en utfordring å overvåke effekten av ulike miljøtilskudd fordi utformingen av programmene varierer fra fylke til fylke.<sup>193</sup>

Bioforsk stiller i intervju spørsmål ved om overvåkingen av vannforekomster er tilstrekkelig i forhold til krav og ambisjoner i EUs vannramme-

193) Norsk institutt for skog og landskap 2008, *Evaluering av RMP-2006. Kulturlandskapstiltak*. Rapport 2/2008.

direktiv. Ifølge Bioforsk er JOVA-programmet, som benyttes i overvåkingen, ikke egnet til å gi representativ informasjon om forurensning fra landbruket på region- og fylkesnivå. Ifølge Statistisk sentralbyrå fører dette til at man ikke kan benytte JOVA-dataene for å lage statistikk direkte, men kun som et nødvendig underlag for å modellere forurensning fra jordbruksarealer.

## 5.5 Bruk av kunnskap om status og utvikling i styringsarbeidet

Ifølge Landbruks- og matdepartementet presenteres departementets system for mål- og resultatstyring i de årlige budsjettproposisjonene, supplert av en mer detaljert rapportering gjennom den årlige proposisjonen om jordbruksoppgjøret. Her formidles departementets styringsinformasjon på jordbruksområdet, og ifølge departementet er det også her en evaluering av resultater og samfunnsmessige effekter av virkemidlene under jordbruksavtalen best kommer til uttrykk.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at tilpasningene til normalkravene for tilskuddsforvaltning blant annet innebærer et særskilt opplegg for resultatrapportering til Stortinget. Dette skyldes at utviklingen i jordbruket må vurderes i forhold til den helhetlige virkemiddelbruken. Ifølge departementet er det ikke mulig å avlese virkningene av den løpende politikken fra år til år, ettersom konsekvensene av endringer i virkemiddelbruken først viser seg over tid. For departementets arbeid med mål- og resultatstyring innebærer dette at det ikke rapporteres om resultater av enkeltordninger, men om effektene av landbrukspolitikken på større og sentrale områder.

Landbruks- og matdepartementet opplyser også at en har funnet det mest hensiktsmessig å utforme politikken på grunnlag av en rekke indikatorer for de ulike målene. Dette blir lagt fram for Stortinget årlig i forbindelse med proposisjonen om jordbruksoppgjøret. Landbruks- og matdepartementet mener dagens rapporteringssystem er godt egnet når en skal vurdere graden av måloppnåelse for jordbruket. Departementet peker videre på at der Stortingets mål er konkretisert, rapporteres det konkret for at det skal være mulig å vurdere måloppnåelsen. På øvrige områder gis det resultatrapporter og en omfattende dokumentasjon av utviklingen i næringen som grunnlag for en samlet vurdering.

En dokumentgjennomgang av Landbruks- og matdepartementets årlige budsjett- og stortingsproposisjoner viser at rapporteringen i hovedsak er en bred og detaljert beskrivelse av utviklingstrekk og virkemiddelbruk innenfor ulike områder i jordbruket. Disse dokumentene inneholder lite analyser eller vurderinger av utviklingstrekene opp mot de overordnede målene for området. Det er også stor variasjon i hvilke tidsintervaller som benyttes i presentasjonen av data og ved sammenligninger mellom ulike tidsperioder. Der Stortingets mål er konkretisert, presenteres utviklingen i henhold til gitte indikatorer og resultatkrav.

Videre viser dokumentgjennomgangen av budsjett- og stortingsproposisjoner og annen styringsinformasjon at mange av resultatene på miljøområdet presenteres på bakgrunn av tilskuddsutbetalinger, og at det i mindre grad finnes informasjon om effekter av tiltak i lys av sektorens miljømål, for eksempel for kulturlandskapet. Landbruks- og matdepartementet uttaler at det er en stor utfordring for landbrukssektoren å finne gode resultatindikatorer på miljøområdet, siden det her i mange tilfeller dreier seg om diffuse påvirkninger som er vanskelige å måle. Departementet opplyser at det arbeides med å utvikle bedre resultatindikatorer for miljømålene.

Landbruks- og matdepartementet viser til at det i tillegg til de analysene som gjennomføres hvert år i forkant av forhandlingene, også blir gjort evalueringer på bakgrunn av behov som identifiseres under arbeidet med jordbruksavtalen, og som en da blir enige om å evaluere. Disse beslutningene blir tatt på bakgrunn av blant annet innspill fra SLF. Evalueringene utføres ifølge departementet av eksterne miljøer, tilskuddsforvalterne, NILF, partssammensatte arbeidsgrupper eller departementet selv.

Ifølge SLF legges det mest vekt på å evaluere ulike ordninger, for eksempel de regionale miljøprogrammene, SMIL-tilskuddene og praktiseringen av konsesjonsloven. SLF opplyser at det er utarbeidet få evalueringer som vurderer måloppnåelsen for den samlede virkemiddelbruken i jordbruket.

På oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet gjennomførte Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) i 2008 en større evaluering av den helhetlige måloppnåelsen for

norsk jordbrukspolitikk.<sup>194</sup> Evalueringen konkluderte med at det for flere sentrale målområder innenfor jordbrukspolitikken var vanskelig å vurdere måloppnåelsen fordi målene er lite konkretisert. Rapporten viste dessuten til at det er uklart hvor mye mattrygghet, matmangfold, distriktspolitikk, åpent kulturlandskap, næringsutvikling og inntektsutvikling som er nødvendig for at en skal kunne si at målet er oppfylt.

Behovet for å utvikle et måleverktøy for å kunne evaluere hvordan landbrukspolitikken bidrar til at en når de overordnede målene, understrekes også i en annen rapport fra NILF. Rapporten framhever at dagens resultatkontroll og rapporteringsopplegg overfor Stortinget i for liten grad gir en helhetlig tilbakemelding på de uttalte landbrukspolitiske målene, og at det er behov for å utvikle et indikatorsystem for å kunne etterprøve om virkemidlene bidrar til å nå målene for politikkområdet. Ifølge rapporten er det blant annet grunn til å ta en gjennomgang av hva som faktisk måles gjennom resultatkontrollen, sett i forhold til disse målene. Dette fordrer imidlertid, ifølge rapporten, at man ser nærmere på selve målformuleringene som er av meget overordnet karakter.<sup>195</sup>

194) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2008, *Større og færre, men hvilke konsekvenser? Strukturutvikling og jordbrukspolitiske målsettinger*.

195) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og Senter for matpolitikk og marked 2006, *Mål, virkemidler og forslag til suksesskriterier i norsk landbrukspolitikk*. Notat 2006-2.

## 6 I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt ansvar for et hensiktsmessig virkemiddelapparat?

### 6.1 Kjennetegn ved dagens jordbrukspolitiske virkemiddelapparat

Dagens virkemidler innenfor jordbruket omfatter lovverk og ulike typer offentlige reguleringer,

importvern, prissystemer, markedsregulering, kvoteordninger og prisutjevningsordninger, avgifter og skattelette samt direkte støtte i form av tilskudd. I tillegg kommer indirekte støtte via forskning, undervisning og rådgivning.<sup>197</sup> (Se tekstboks 7.)

#### Tekstboks 7 Sentrale virkemidler for å nå jordbrukspolitiske mål

*Lovverk og offentlige reguleringer:* Odelsloven, konsesjonsloven og jordloven er eksempler på sentrale lover med betydning for omsetningen av landbrukseiendommer og dyrket mark. Både innenfor fjørfe-, svinekjøtt- og melkeproduksjon finnes det regulering som blant annet bestemmer hvor mye som kan produseres (husdyrkonsesjonsordningen, melkekvoteordningen). Primærproduzentens drift reguleres også gjennom en rekke andre lover og forskrifter (for eksempel matloven, dyrevernløven, husdyravloven).

*Importvern:* Norske myndigheter har i lang tid benyttet et sterkt importvern hjemlet i lovverket. Importvernet fører til at norske jordbruksprodukter oppnår høyere priser enn verdensmarkedets priser, og at den innenlandske jordbruksproduksjonen blir større enn den ellers ville ha vært. Denne prisdifferansen omtales gjerne som skjeringsstøtte. OECD har beregnet at norsk skjeringsstøtte slik den nå er definert, utgjorde om lag 8,5 mrd. kroner i 2006 og 5,3 mrd. kroner i 2007.

*Prissystemene:* I Norge er det etablert et system med målpriser for melk og melkeprodukter, for kjøtt av storfe, sau og svin og for egg, korn, epler, pærer, plommer, poteter og 13 ulike grønnsaker. Målprisene skal være de priser som jordbruket har rett til å ta ut av markedet i gjennomsnitt for året ved balanserte markedsforhold og i henhold til det fastsatte importvernet. Målprisene fungerer slik at hvis de prisene som oppnås i markedet, overstiger målprisene med mer enn 10 prosent to uker på rad, iverksettes det tiltak for å få prisene ned til målprisinivå. Det blir da foretatt en tidsavgrenset, administrativ nedsetting av tollsatsene.

*Markedsregulering:* Produksjonen av jordbruksvarer er ofte preget av sesongvariasjoner. For å sikre forbrukerne stabile forsyninger til stabile priser gjennom hele året og for å bidra til at tidligere produserte jordbruksvarer ikke skal virke direkte prispressende i markedet, har man mulighet til å sette i verk markedsregulerende tiltak. Markedsreguleringsordningen er hjemlet i omsetningsloven. Omsetningsrådet har hovedansvaret for markedsreguleringen av norske jordbruksvarer. Dette ansvaret omfatter alle de viktigste jordbruksvarene. Omsetningsloven gir rådet myndighet til å innkreve omsetningsavgift fra produsentene og til å forvalte avgiftsmidlene for å balansere de ulike råvaremarkedene. Markedsreguleringsiltakene finansieres i stor grad med omsetningsavgifter på jordbruksvarer som belastes primærproduzentene, men noe kommer også fra midler bevilget over jordbruksavtalen.

Det er samvirkeorganisasjonene Nortura, Tine og Norske Felleskjøp som ivaretar markedsregulatorrollen på sine respektive områder (kjøtt og egg, melk og korn). I grøntsektoren omfatter markedsreguleringen epler og poteter, og ansvaret er her tillagt Grøntproduzentenes Samarbeidsråd.

Melkesektoren er den mest regulerte delen av landbruket i Norge. I tillegg til prissystemet, markedsreguleringen og kvoteordningen er melkesektoren også underlagt en egen prisutjevningsordning.

*Avgifter og skattesystemet:* De mest sentrale avgiftene i landbruket er omsetningsavgiften, forskningsavgiften, miljøavgiften på plantevernmidler og matproduksjonsavgiften. Fra og med skatteåret 2002 ble det innført et jordbruksfradrag i den alminnelige inntekten for skatteyttere med positiv næringsinntekt fra jordbruk. Ordninger i skattesystemet for å begrense skattetrykket i jordbruket reguleres ikke av Verdens handelsorganisasjon (WTO).

*Tilskuddsordninger:* Jordbruksforetakene mottar mange ulike typer støtte via statsbudsjettet og jordbruksavtalen. En del av tilskuddene utbetales direkte til foretakene, mens pristilskudd blir utbetalt via omsetningsleddene. Av tilskuddene er det produksjonstilskuddene, pristilskuddene og investeringsstøtten som har størst økonomisk betydning for norsk landbruk.

Kilder: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2009, *Utsyn over norsk landbruk* og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2006, *Mål, virkemidler og forslag til suksesskriterier i norsk landbrukspolitikk*

196) [www.lmd.dep.no](http://www.lmd.dep.no).

197) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2009, *Utsyn over norsk landbruk*.

Virkemidlene rettet mot markedsregulering, har som hovedformål er å opprettholde et balansert marked for innenlands produksjon i tråd med gjeldende jordbrukspolitikk.<sup>198</sup> Budsjetstøtten over statsbudsjettet i form av tilskuddsordninger har som formål å bidra til å nå de målsettinger Stortinget har fastsatt for sektoren.<sup>199</sup>

Ifølge Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) er tilskuddene over jordbruksavtalen særlig viktige for produksjonen av melk, storfekjøtt og sauekjøtt og dessuten for kornproduksjonen og hagebruksproduksjonen. NILF peker på at produksjonstyper som bare i mindre grad bidrar til produksjon av fellesgoder, og som har liten betydning for sysselsetting og bosetting i distriktene, får betydelig mindre støtte over statsbudsjettet og dermed i større grad må basere seg på inntekter fra markedet. Disse produksjonstypene er derfor svært avhengig av den skjeringsstøtten som ligger i importvernet. Det gjelder i første rekke produksjonen av fjørfekjøtt, svinekjøtt og egg og hagebruksproduksjonen.<sup>200</sup>

Landbruksavtalen under WTO legger rammebetingelser for den nasjonale jordbrukspolitikken gjennom forpliktelser og rettigheter på tre områder: markedsadgang, internstøtte og eksportsubsidier. Det pågår nye forhandlinger gjennom den såkalte Doha-runden. Inntil en ny jordbruksavtale er ferdigforhandlet, vil Norge være bundet av forpliktelsene i dagens avtale.<sup>201</sup> I tråd med retningslinjer fra WTO og OECD har det i løpet av de siste 20 årene foregått en vridning fra produksjonsavhengig støtte (gul støtte) til mer produksjonsnøytral støtte (blå og grønn støtte), se tekstboks 8.<sup>202</sup> Dette er blant annet gjort for å redusere tilskuddenes produksjonsdrivende effekt og for å redusere intensiteten i produksjonen og dermed sikre en mer miljøvennlig produksjon og øke incentivene til produksjon av fellesgoder.<sup>203</sup> I forbindelse med reforhandlingene av jordbruksavtalen under WTO ventes det ytterligere krav om dreining mot produksjonsnøytral støtte (grønn støtte).<sup>204</sup>

### Tekstboks 8 Tre typer intern støtte i jordbruksavtalen under WTO.

Jordbruksavtalen under WTO definerer tre typer intern støtte – grønn, blå og gul støtte. Den grønne støtten er produksjonsnøytral, den gule er produksjonsrelatert. Blå støtte står i en mellomstilling, men det skal være knyttet produksjonsbegrensninger til den.

Grønn støtte påvirker i liten grad handel eller produsert mengde. Støtten utbetales uavhengig av produsert mengde. Eksempler er velferdsordninger, bygdeutviklingsmidler og støtte til miljøtiltak. Ved siste notifikasjon i 2004 var det notifiserte nivået til grønn støtte 3,99 mrd. kroner.

Blå støtte har en indirekte virkning på den produserte mengden og skal virke indirekte produksjonsbegrensende. Et eksempel er areal- og kulturlandskapstilskuddet. Støtten er basert på antall dyr, avling eller areal. Ved siste notifikasjon i 2004 var blå støtte notifisert på 7,43 mrd. kroner.

Gul støtte regnes som handelsvridende. Gul støtte er summen av skjeringsstøtte og prisstøtte (pristilskudd). Skjeringsstøtte er verdien av differansen mellom innenlandsk produsentpris (målpris) og verdensmarkedspris multiplisert med produsert mengde fratrukket særavgifter (fôravgifter og omsetningsavgift). Ved siste notifikasjon i 2004 var gul støtte 10,67 mrd. kroner.

Kilder: Statistisk sentralbyrå 2008, *Jordbruksstatistikken i Norge 2007. Jordbruk – skogbruk – jakt*; WTO-ordbok; [www.gardsplassen.no](http://www.gardsplassen.no).

De statlige overføringene til jordbruket over statsbudsjettet utgjør årlig om lag 14 mrd. kroner, og av dette går rundt 80 prosent over jordbruksavtalen.<sup>205</sup> Grunnlaget for jordbruksforhandlingene og regelverket er å finne i hovedavtalen for jordbruket av 1950, med siste revidering i 1992.<sup>206</sup> Avtaleverket for jordbruket har til formål å regulere tiltak som er egnet til å fremme fastlagte mål for jordbruket, og som ikke er uttømmende regulert ved lov, stortingsvedtak eller forskrift.<sup>207</sup>

Det har i de senere årene pågått en økende regionalisering og kommunalisering av jordbruksforvaltningen, og store deler av virkemiddelforvaltningen er i dag delegert til Statens landbruksforvaltning, fylkesmannen og kommunene.<sup>208</sup> I kombinasjon med et stort antall virkemidler, spesielt tilskuddsordninger, fører dette til at

198) Forskrift om markedsregulering, jordbruksvarer.

199) Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket; forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren.

200) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2006, *Mål, virkemidler og forslag til suksesskriterier i norsk jordbrukspolitikk*.

201) St.prp. nr. 75 (2008–2009).

202) WTO-utfordringer (Publisert 02.03.2005, [www.odin.dep.no/lmd/](http://www.odin.dep.no/lmd/)).

203) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2009, *Utsyn over norsk landbruk*; St.prp. nr. 1 (2007–2008).

204) WTO-utfordringer, publisert 02.03.2005, [www.odin.dep.no/lmd/](http://www.odin.dep.no/lmd/).

205) St.prp. nr. 1 (2008–2009).

206) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2009, *Utsyn over norsk landbruk*.

207) Hovedavtalen for jordbruket mellom staten på den ene siden og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (organisasjonene) på den andre siden. 17. februar 1992.

208) St.prp. nr. 1 (2007–2008).

ansvars- og oppgavefordelingen mellom Statens landbruksforvaltning, fylkesmannen og kommunene er kompleks.

Tabell 14 viser hvilke oppgaver i Statens landbruksforvaltning som forvaltes gjennom fylkesmannen og kommunen.

**Tabell 14 Oppgaver i Statens landbruksforvaltning som forvaltes gjennom fylkesmannen og kommunen\***

Oppgaver og endringer under resultatområdene		Målgruppe	Hjemmelsgrunnlag	Vedtaksmyndighet 1. instans	Utbetaler	Klageinstans
<b>Miljøtiltak i landbruket</b>						
Kulturlandskaps-tiltak og tiltak mot forurensninger	Areal- og kulturlandskapstilskudd	Jordbruksforetak	Forskrift	KOM	SLF	FM
	Tilskudd til dyr på utmarksbeite	Jordbruksforetak	Forskrift	KOM	SLF	FM
	Tilskudd til dyr på beite	Jordbruksforetak	Forskrift	KOM	SLF	FM
	Informasjons- og utviklingstiltak	Forvaltningen, organisasjoner, jordbruksforetak	Jordbruksavtale	FM	SLF	SLF
	Regionale miljøprogramtilskudd	Jordbruksforetak	Jordbruksavtale	KOM	SLF	FM
	Miljøplan i jordbruket	Jordbruksforetak	Forskrift	KOM		FM
	Kulturlandskapsgruppene	Forvaltningen	Avtale MD/LMD			
	Miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel (pilot)	Jordbruksforetak	Forskrift	KOM	SLF	FM
	Investeringsstøtte til organisert beitebruk	Beitelag, jordbruksforetak	Forskrift under arbeid	FM	SLF	SLF
Økologisk landbruk	Omlaggingstilskudd	Jordbruksforetak	Forskrift	KOM	SLF	FM
	Arealtilskudd	Jordbruksforetak	Forskrift	KOM	SLF	FM
	Tilskudd til økologisk husdyrproduksjon	Jordbruksforetak	Forskrift	KOM	SLF	FM
	Handlingsplan/ utviklingstiltak	Organisasjoner, jordbruksforetak, markedsaktører	Jordbruksavtale	FM	SLF	SLF
	Foregangsfylker – økologisk landbruk	Jordbruksforetak, markedsaktører osv.	Jordbruksavtale	FM	SLF	
<b>Eiendoms- og bosettingspolitikk</b>						
Lovforvaltning	Jordloven, odelsloven, konsesjonsloven	Jordbruksforetak og andre	Lover med forskrifter	KOM/FM		FM/SLF
<b>Inntekts- og velferdspolitiske tiltak</b>						
Direktetilskudd	Tilskudd til husdyr	Jordbruksforetak	Forskrift	KOM	SLF	FM
	Driftstilskudd i melke- og kjøttfeproduksjon	Jordbruksforetak	Forskrift	KOM	SLF	FM
	Tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser	Jordbruksforetak	Forskrift	KOM	SLF	FM
	Tilskudd til veterinære reiser	Veterinær	Forskrift	FM	SLF	SLF
	Tilskudd til kommunale veterinærtjenester	Veterinær	Rundskriv	KOM	FM	
Velferdstiltak	Tilskudd ved avløsning ferie og fritid	Jordbruksforetak	Forskrift	KOM	SLF	FM
	Tilskudd ved sykdom osv.	Jordbruksforetak	Forskrift	KOM	SLF	FM
	Tidligpensjon for jordbrukere	Pensjonerte	Forskrift	FM	SLF	SLF
	Tilskudd til landbruksvikar	Avløserlagene	Forskrift	FM	SLF	SLF

Oppgaver og endringer under resultatområdene		Målgruppe	Hjemmelsgrunnlag	Vedtaksmyndighet 1. instans	Utbetaler	Klageinstans
Tilskudd til grønt- og potetproduksjon	Distrikts- og kvalitetstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker	Jordbruksforetak	Forskrift	KOM	SLF	FM
	Distriktstilskudd for produksjon av matpotet dyrket i Nord-Norge	Jordbruksforetak	Forskrift	KOM	SLF	FM
Erstatninger etter klimabetingede skader	Erstatning for avlingssvikt	Jordbruksforetak	Forskrift	FM	SLF	SLF
	Tilskudd til vinterskader på eng	Jordbruksforetak	Forskrift	FM	SLF	SLF
	Erstatning for svikt i honningproduksjonen	Jordbruksforetak	Forskrift	FM	SLF	SLF
	Tap av bifolk	Jordbruksforetak	Forskrift	FM	SLF	SLF
Erstatning etter offentlig pålegg og restriksjoner	Erstatning etter offentlig pålegg som følge av plante-skadegjørere	Jordbruksforetak og andre	Forskrift	FM	SLF	SLF
	Erstatning etter offentlig pålegg om nedslakting av husdyr	Eiere av produksjonsdyr	Forskrift	FM	SLF	SLF
	Erstatning etter frivillig nedslakting av sauebesetning pga. sykdommene mædi og skrapesjuka	Jordbruksforetak	Forskrift	FM	SLF	SLF
	Erstatning for tap av visse tilskudd som følge av offentlig pålegg og restriksjoner	Jordbruksforetak	Forskrift	FM	SLF	SLF
	Erstatning for nedføringskostnader som følge av radioaktivitet	Eiere av produksjonsdyr	Forskrift	FM	SLF	SLF
	Erstatning for flyttestriksjoner på bier	Jordbruksforetak	Forskrift	FM	SLF	SLF
Rognebærmøll	Tap i epleproduksjon – rognebærmøll	Jordbruksforetak	Forskrift (p.t. på høring)	FM	SLF	SLF
Erstatning for tap av sau på beite	Tap av sau på beite	Jordbruksforetak	Forskrift	FM	SLF	SLF
Kompensasjon – bruk av utmarksbeite	Kompensasjon v/ restriksjoner i bruk av utmarksbeite grunnet rovvilt	Jordbruksforetak	Forskrift	FM	SLF	SLF
Lovforvaltning	Lov om regulering av svine- og fjøfeproduksjon	Jordbruksforetak	Lov med forskrift	FM		SLF
<b>Kommunene som landbrukspolitisk aktør</b>						
Kommunale virkemidler	Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket	Jordbruksforetak og andre	Forskrift	KOM	SLF	FM

\*) Oppgaver innenfor skogbruk og næringsutvikling er tatt ut av tabellen.

Kilde: Fullmaktsbrev fra Statens landbruksforvaltning til fylkesmennene for 2010

## 6.2 Innretning av tilskudd under jordbruksavtalen

De økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen består av mange ulike tilskuddsordninger. Disse ordningene kan kategoriseres på ulike måter.

For budsjettåret 2009 ble omtrent 82 prosent av Landbruks- og matdepartementets budsjett, det vil si omtrent 12,4 mrd. kroner, kanalisert over jordbruksavtalen.<sup>210</sup> Dette var tilskudd som ble fordelt på følgende poster: direkte tilskudd (7,2 mrd.), pristilskudd (2,1 mrd.),

210) Her er det tatt utgangspunkt i Landbruks- og matdepartementets totale utgifter, jf. tall fra St.prp. nr. 1 (2008–2009).

velferdsordninger (1,7 mrd.), fondsavsetninger (0,9 mrd.), markedsregulering (0,2 mrd.) og utviklingstiltak (0,2 mrd.). Disse ordningene er noen av de viktigste virkemidlene for å følge opp målene og retningslinjene i landbrukspolitikken.<sup>211</sup>

Landbruks- og matdepartementet opplyser i brev at over 90 prosent av bevilgningene til gjennomføring av jordbruksavtalen går til *ikke-tiltaksrettede ordninger*, jf. saldert budsjett for 2009. De ikke-tiltaksrettede ordningene inngår i systemet av virkemidler som skal medvirke til at jordbruket har rimelige rammevilkår, blant annet utjevning mellom produksjonstyper (melk, kjøtt, korn osv.), produksjonsstørrelser og geografiske og klimamessige forutsetninger. Disse ikke-tiltaksrettede ordningene går normalt over flere år, men justeres årlig i forbindelse med jordbruksforhandlingene. Tildelingene er ikke betinget av at den enkelte mottaker skal oppnå konkrete resultater eller sette i verk bestemte tiltak, men at foretaket for eksempel har et visst antall dyr, har dyrket mark av en viss størrelse, har levert et visst volum varer eller har hatt utgifter til avløser.

Ifølge departementet vil et ikke-tiltaksrettet tilskudd ofte være sammenfallende med et *rettighetsbasert virkemiddel*, som innebærer at tilskuddet er en rettighet som skal gis dersom visse objektive kriterier er oppfylt, for eksempel areal, antall dyr, beliggenhet osv.<sup>212</sup> Ifølge departementet vil slike tilskuddsordninger, som bare krever

registrering og kontroll av karakteristika ved foretakene, ha lave transaksjonskostnader, men ikke være egnet for å nå mer spesifikke mål.<sup>213</sup>

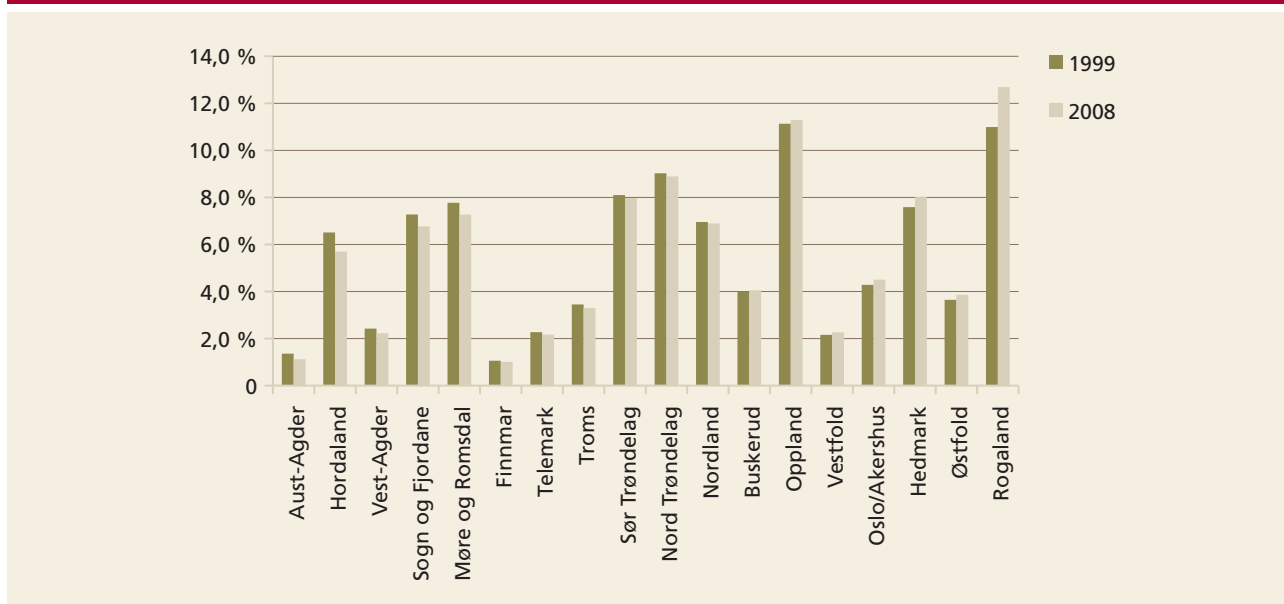
### 6.2.1 Endringer i utbetalt produksjonstilskudd over tid og mellom fylker

Den tilskuddsposten som har størst økonomisk betydning – direkte tilskudd – består i hovedsak av en gruppe tilskudd med felles forvaltningsrutiner som kalles produksjonstilskudd. Av totalt 12,4 mrd. kroner på kap. 1150 til gjennomføring av jordbruksavtalen for 2009 utgjør produksjonstilskudd om lag 6,8 mrd. kroner. Formålet med disse ordningene er å bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk i tråd med de målsettinger Stortinget har trukket opp.<sup>214</sup>

Produksjonstilskuddene består både av spesifikke og horisontale tilskudd i henhold til tabell 15 og tabell 16. I 2008 bestod produksjonstilskuddene av følgende tilskuddsordninger: driftstilskudd til melkeproduksjon og kjøttfeproduksjon, tilskudd til husdyr, tilskudd til dyr på beite, tilskudd til bevaringsverdige storferaser, areal- og kulturlandskapstilskudd, tilskudd til økologisk landbruk, tilskudd til grønt- og potetproduksjon og tilskudd til miljøvennlige spredemåter for husdyrgjødsel.<sup>215</sup>

Figur 16 viser at Rogaland har hatt den største prosentvise økningen i andelen av de samlede produksjonstilskuddene i perioden 1999–2008, andelen har økt fra 11 til 12,7 prosent. Deretter

Figur 16 Fylkenes andel av de samlede produksjonstilskuddene i 1999 og 2008. Tall i prosent

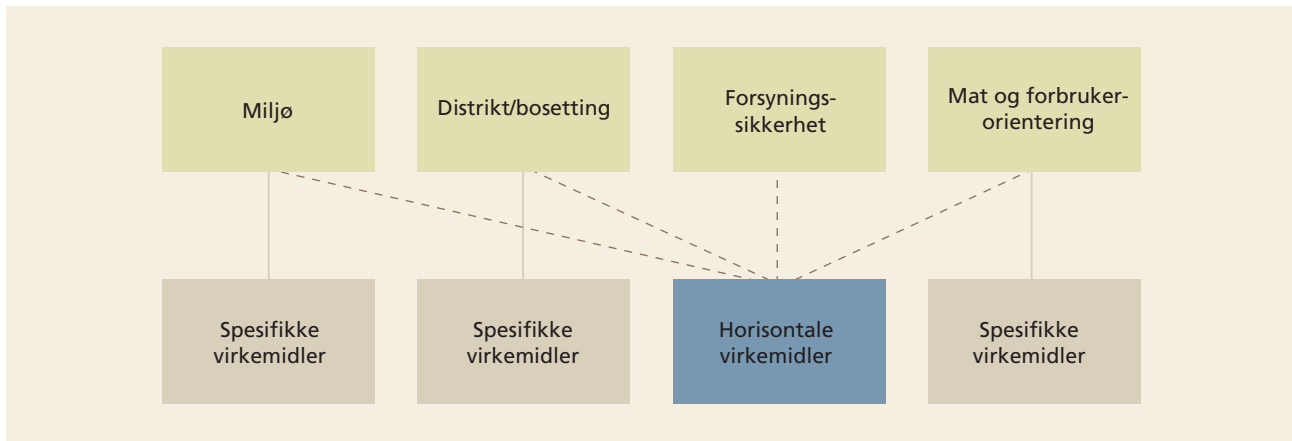


211) St.prp. nr. 1 (2008–2009).  
212) St.prp. nr. 75 (2008–2009).

213) St.prp. nr. 75 (2008–2009).  
214) Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket.  
215) Statens landbruksforvaltning 2008, *Produksjonstilskudd i jordbruket 2008. Tilskudd til avløsning. Tidligpensjon for jordbrukere*. Veiledningshefte.



Figur 17 Hovedmål og virkemidler i jordbruket



Kilde: St.prp. nr. 1 (2008–2009)

følger fylkene Østfold, Hedmark, Oslo/Akershus og Vestfold. Aust-Agder og Hordaland utmerker seg i den andre enden, med den klart største prosentvise nedgangen i andelen av de samlede produksjonstilskuddene etter 1999, fulgt av Vest-Agder, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

### 6.2.2 Sammenhengen mellom tilskudd og mål

Figur 17 viser sammenhengen mellom hovedmålene for jordbrukspolitikken og virkemidlene slik den er presentert i St.prp. nr. 1. Som figuren illustrerer, finnes det virkemidler som er orientert mot flere av hovedmålene for landbrukspolitikken – såkalte horisontale virkemidler. Landbruks- og matdepartementet viser til at dette blant annet er tilskuddsordninger som skal sikre det økonomiske grunnlaget for produksjonen og for velferd for næringsutøverne.<sup>216</sup>

For målene som er knyttet til miljø, distrikter/bosetting og mat og forbrukerorientering, er det i tillegg etablert spesifikke virkemidler. Landbruks- og matdepartementet peker imidlertid i St.prp. nr. 1 (2008–2009) på at virkemidler som er mer målspesifikke, også vil kunne påvirke andre mål.

I brev beskriver Landbruks- og matdepartementet hvilke tilskudd over jordbruksavtalen som virker spesifikt mot de enkelte hovedmålene, og hvilke virkemidler som virker horisontalt mot alle hovedmålene. Tabell 15 og 16 viser at de horisontale virkemidlene i 2009 omfattet 45 prosent av de samlede tilskuddene over avtalen. De spesifikke tilskuddene som er rettet mot å nå distrikts- og bosettingsmål, utgjorde 28 prosent, spesifikke tilskudd til miljø utgjorde 23 prosent, mens spesi-

fikke tilskudd til mat og forbrukerorientering utgjorde om lag 4 prosent.<sup>217</sup>

Tabell 15 Fordeling av tilskudd over jordbruksavtalen i 2009

	Mill. kroner	Prosent
Horisontale virkemidler	5 469	44,1
Spesifikke virkemidler:		
Hovedmål miljø	2 905	23,4
Hovedmål distrikt/bosetting	3 504	28,2
Hovedmål trygg mat og forbrukerorientering	530	4,3
<b>SUM Kapittel 1150 og LUF*</b>	<b>12 407</b>	<b>100</b>

\*) Bevilgningen til kap. 1150 + forskjellen mellom innvilgningsrammen og bevilgningen til Landbrukets utviklingsfond (LUF) (12 086 – 129 = 11 957 mill.kroner).

### 6.2.3 Jordbruksavtalen og målretting av tilskudd

Flere kilder uttaler i intervju at det kan være vanskelig å målrette tilskudd under jordbruksforhandlingene som følge av at virkemidlene her i første rekke oppfattes som jordbrukernes inntekt.

I intervjuet med de fire landbruksdirektørene framheves det at det overordnede fokuset i forhandlingene er gårdbrukernes inntekt. Argumenter knyttet til inntekt blir styrende i utformingen av alle tilskuddsordninger under jordbruksavtalen, også ordninger med andre formål enn inntekt. Dette kan føre til at tilskuddsordninger blir utformet på en måte som gjør dem mindre effektive for å nå andre mål enn inntekt, og det er etter deres vurdering behov for en

217) Tabellen omfatter ikke øvrige bevilgninger til matpolitikken (kategori 15.10) i Landbruks- og matdepartementets budsjett. Oversikten inkluderer heller ikke den økonomiske verdien for jordbruket av importvernet (skjermingsstøtten).

216) St.prp. nr. 1 (2008–2009).

**Tabell 16 Fordeling av tilskudd over jordbruksavtalen på hovedmål for jordbrukspolitikken, samt fordeling av horisontale og spesifikke virkemidler. Tall i millioner kroner**

<b>Horisontale virkemidler</b>		<b>2009</b>
Underpost	Ordning	
50.11*	Tilskudd til LUF: Kompetansetiltak, forskning	52
50.12	Landbrukets skadefond	30
70.13	Eksporestitusjon	7
73.11	Tilskudd til norsk ull	137
73.13	Pristilskudd melk: Grunntilskudd	60
73.15	Pristilskudd kjøtt: Grunntilskudd	89
73.19	Prisnedskrivning korn: Førkornandelen	226
74.11	Driftstilskudd	972
74.14	Tilskudd til husdyr	2120
77.11	Tilskudd til dyreavl med mer, eks. veterinære reiser	43
77.12	Tilskudd til frøavl med mer	7
77.13	Tilskudd til rådgivning	39
77.15	Tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak, eks. plantevernmidler	24
77.17	Tilskudd til fruktlager	8
78.11	Refusjon av avløserutgifter for ferie/fritid	1 090
78.12	Refusjon av avløserutgifter for sykdom m.v.	172
78.13	Medlemsavgift til folketrygden	131
78.14	Tilskudd til sykepengeordningen i jordbruket	88
78.15	Andre velferdstiltak	70
78.16	Tidligpensjonsordning	106
<b>Sum</b>	<b>Horisontale virkemidler</b>	<b>5 469</b>
<b>Spesifikke virkemidler: Hovedmål distrikter/bosetting</b>		
Underpost	Ordning	
50.11*	Tilskudd til LUF: Utviklingstiltak, skogbrukstiltak og SUF	737
73.13	Pristilskudd mjølk: Distriktstilskudd	464
73.15	Pristilskudd kjøtt: Distriktstilskudd	584
73.16	Distriktstilskudd egg	9
73.17	Distrikts- og kvalitetstilskudd på frukt, bær og grønnsaker	65
73.18	Frakttilskudd	214
74.17	Areal- og kulturlandskapstilskudd: Arealtilskudd	1 367
77.14	Tilskudd til pelsdyrfør	23
77.11	Tilskudd til veterinære reiser	42
<b>Sum</b>	<b>Hovedmål distrikt/bosetting</b>	<b>3 504</b>
<b>Spesifikke virkemidler: Hovedmål miljø</b>		
Underpost	Ordning	
50.11*	Tilskudd til LUF: Miljøtiltak	190
74.14	Tilskudd til husdyr: Tilskudd til dyr på utmarksbeite	
74.16	Tilskudd til dyr på beite, bevaringsverdige storferaser	462
74.17	Areal- og kulturlandskapstilskudd: Kulturlandskapstilskudd	1 740
74.18	Andre arealbaserte tilskuddsordninger	
74.19	Regionale miljøprogram	390
74.20	Tilskudd til økologisk jordbruk	105
74.22	Tilskudd til miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel	7
77.15	Handlingsplan plantevernmidler	11
<b>Sum</b>	<b>Hovedmål miljø</b>	<b>2 905</b>

Spesifikke virkemidler: Hovedmål trygg mat og forbrukerorientering		
Underpost	Ordning	
50.11*	Tilskudd til LUF: Verdiskapingsprogram og konkurransestrategier (KSL)	105
70.11	Markedstiltak	19
70.12	Tilskudd til RÅK	201
73.19	Prisnedskrivning korn: Matkornandelen	102
73.20	Tilskudd matkorn	83
73.21	Tilskudd til potetsprit	20
<b>Sum</b>	<b>Hovedmål trygg mat og forbrukerorientering</b>	<b>530</b>
<b>SUM</b>	<b>Kapittel 1150 og LUF*</b>	<b>12 407</b>

\*) Bevilgningen til kap. 1150 + forskjellen mellom innvilgningsrammen og bevilgningen til LUF (12407-97) = 12310 mill. kroner).  
Kilde: Landbruks- og matdepartementet, 2009.

kritisk gjennomgang av hva som er hensiktsmessig ligger under jordbruksforhandlingen.

Statens landbruksforvaltning viser til at det kan være visse utfordringer forbundet med at miljøvirkemidlene går over jordbruksavtalen, ettersom forhandlingene i stor grad fokuserer på inntekt. Miljøverndepartementet mener også at det er vanskelig å utforme tilstrekkelige og målrettede miljøvirkemidler innenfor jordbruket, og at virkemidlene i første rekke oppfattes som jordbrukernes inntektsgrunnlag. Dette gjør at det i forhandlingene blir vanskelig å utforme optimale miljøvirkemidler som differensierer mellom brukere, regioner og tiltak. Konsekvensen er, ifølge departementet, at flere av jordbrukets miljøvirkemidler blir generelle av karakter og i liten grad spisses mot de tiltakene som gir størst miljøgevinst. Miljøverndepartementet peker videre på at det kan være vanskelig å få gjennomført nye eller strengere miljøtiltak gjennom forhandlingene, ettersom jordbruksorganisasjonene ser dette som en økt kostnad for gårdbrukerne som det bør kompenseres for. Dette til tross for at slike tiltak, ifølge departementet, ofte kan medføre positive økonomiske effekter for gårdbrukere på lengre sikt.

Disse synspunktene understøttes i Bygdeforsks evaluering av de regionale miljøprogrammene. Her kommer det fram at landbruksorganisasjonene oppfatter midlene til miljøtiltak som en del av en samlet virkemiddelpakke som skal medvirke til å skape inntekter i landbruket.<sup>218</sup>

#### 6.2.4 Målretting av tilskudd mot distrikts- og bosettingsmål

Som vist i kapittel 4 er det store ulikheter mellom jordbruksregionene når det gjelder bruksstørrelse,

produksjonstype og tilgang til alternative inntektskilder. For at tilskuddene skal bidra til å nå målene for distrikt og bosetting, er det etablert differensierte tilskuddssatser etter distrikt, struktur og produksjon. Differensieringen er begrunnet ut ifra ulike kostnader og ulike muligheter for inntjening i ulike regioner, størrelsesgrupper og produksjoner.<sup>219</sup> Det forekommer ulike former for differensiering i en rekke av tilskuddsordningene i jordbruket – både horisontale og spesifikke. De spesifikke tilskuddene rettet mot distrikts og bosettingsmål utgjorde i 2009 i underkant av 30 prosent av de samlede tilskuddene som er rettet mot jordbruket, det vil si om lag 3,5 mrd., se tabell 15.

Det største av de spesifikke tilskuddene som er rettet mot distrikt og bosetting, er arealtilskuddet på nærmere 1,4 mrd. kroner. Tilskuddet skal medvirke til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner, bruksstørrelser og distrikter innenfor planteproduksjon og husdyrproduksjon basert på grovfôr. Satsene er derfor differensiert etter ulike vekstgrupper og hvor i landet produksjonen drives. Pristilskudd er en annen betydelig del av de spesifikke tilskuddene mot distrikter/bosetting. Dette er ekstra tilskudd til produktprisen for å jevne ut forskjeller mellom ulike distrikter. Det finnes også tilskudd med differensierte satser etter distriktssoner som ikke sorterer under spesifikke tilskudd rettet mot distrikt og bosetting, blant annet tilskudd til husdyr, se tabell 16.

Ifølge Landbruks- og matdepartementet er struktur-differensieringen i hovedsak dimensjonert ut ifra et ønske om å jevne ut inntektsmuligheter mellom jordbruksforetak av ulik størrelse. På den måten vil en legge til rette for en variert bruksstruktur

218) Norsk senter for bygdeforskning 2008, *Evaluering av regionale miljøprogram i jordbruket*.

219) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2002, *FOLA 2002: Landbrukspolitikk – forenkling og målretting*.



Sauer på beite. Hardanger, Hordaland.

Foto: Øystein Søybe/Samfoto

og mindre avgang av foretak. Differensieringen har betydning for målet om et aktivt jordbruk over hele landet, fordi blant annet topografi og arrondering<sup>220</sup> i en del områder begrenser mulighetene for å redusere enhetskostnadene ved å øke driftsomfanget i bedriften. Departementet viser til at den strukturdifferensieringen vi har i dag, er et resultat av forhandlinger over mange år. Landbruks- og matdepartementet viser videre til at utformingen av strukturdifferensieringen, og regelverk knyttet til den, vurderes nøye for å sikre at den virker etter hensikten, at like store foretak behandles likt, og at ekstratilskuddene for mindre foretak kompenseres for faktiske kostnadsulemper.

Landbruks- og matdepartementet sier i intervju at man i de siste års jordbruksavtaler har hatt en sterk prioritering av de store horisontale tilskuddene mot de jordbruksområdene med dårligst utvikling i arealer og produksjon. I tråd med regjeringens Soria Moria-erklæring har dette ført til en sterkere distriktsprofil i produksjonstilskuddene og styrking av virkemidler rettet mot grovfôrbasert husdyrhold, som er de mest sentrale

produksjonsformene i disse områdene. Departementet peker på at en økt differensiering i tilskuddsordningene også vil medføre forvaltningsmessige utfordringer, blant annet fordi det blir økt behov for kontroll.

Departementet viser videre til at det kan være en utfordring at inntektsutjevning i en del tilfeller ikke er nok for å nå målene, og at en rekke eksterne faktorer – som mulighetene for sysselsetting utenfor bruket og alternativverdien på arbeidskraften – vil også ha stor betydning på måloppnåelsen.

Landbruks- og matdepartementet påpeker også at så lenge noen har fordel av å beholde den soneinndelingen som ligger til grunn for differensieringen av tilskudd, vil det være svært vanskelig å justere den. At dette er en utfordring, bekreftes i intervjuet med de fire fylkeslandbruksdirektørene. De mener at dagens differensiering av tilskudd er foreldet, ettersom den er tilpasset drifts- og produksjonsforhold fra 1960-tallet.

Norges Bondelag sier i intervju at det er krevende å opprettholde jordbruket over hele landet, og at

<sup>220</sup> Arronderingen av jordbruksarealet vil si hvor store og sammenhengende jordbruksarealet er (SSB: *Jordbruk og miljø 2007*).

det i dag er flere regioner som er sårbare. Bondelaget mener endringer i de strukturelle virkemidlene har ført til at Vestlandet har kommet dårlig ut. De viser til at Nord-Norge har andre utfordringer, men har muligens hatt bedre rammebetingelser enn Vestlandet. Eksempelvis har Helgelandskysten høyere distriktstilskudd enn Vestlandet. I tillegg peker Bondelaget på at det er større konkurranse om arbeidskraften på Vestlandet.

De fire fylkeslandbruksdirektørene peker i intervjuet på at store regionale forskjeller gjør at ett og samme virkemiddel kan ha ulik effekt, og at de nasjonale virkemidlene ikke alltid treffer like godt i alle regioner. I jordbruksforhandlingene er det, ifølge landbruksdirektørene, de største brukene som får mest tilskudd i absolutte tall, mens de minste får mest tilskudd per produsert enhet. Til tross for at det er en klar struktur- og distriktsprofil på mange av virkemidlene over jordbruksavtalen, viser utviklingen at det er de minste brukene som i størst grad legges ned. Landbruksdirektørene viser til at fylker preget av småskalastruktur i særlig grad sliter med å opprettholde et aktivt jordbruk innenfor dagens rammevilkår.

Også Norsk Bonde- og Småbrukarlag uttaler i intervju at den største andelen av produksjonstilskuddene går til de største foretakene i de beste jordbruksregionene. Nord-Norge og Vestlandet, der det har vært en stor nedgang i antall små jordbruksbedrifter, kommer dårligst ut når det gjelder tildeling av produksjonstilskudd.

#### 6.2.5 Måletting av tilskudd mot miljømål

I 2009 utgjorde de spesifikke tilskuddene rettet mot miljø om lag 2,9 mrd., eller 23 prosent av de samlede tilskuddene. Virkemidlene er delt inn i tiltak på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. I dette kapittelavsnittet belyses målettingen av kulturlandskapstilskuddet i Nasjonalt miljøprogram, se tekstboks 9, og oppfølging av miljøkrav og miljøplan. Videre belyses måletting av tilskuddene gjennom regionale miljøprogrammer (RMP) og tilskuddene gjennom kommunale miljøprogrammer (SMIL).

**Nasjonale miljøtilskudd, miljøkrav og miljøplan**  
Kulturlandskapstilskuddet er et av produksjonstilskuddene og utgjorde 1,7 mrd. kroner i 2009. Tilskuddet er et spesifikt tilskudd rettet mot miljømål og er det miljøtilskuddet som har størst



Kulturlandskap. Vang i Valdres, Oppland.

Foto: Bård Løken/Samfoto

økonomisk betydning, se tabell 16 og tekstboks 9. Formålet med kulturlandskapstilskuddet er å medvirke til å skjømte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift og å holde jordbruksarealer i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål.<sup>221</sup> Tilskuddet er regulert gjennom forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket.

Kulturlandskapstilskuddet er utformet som et rettighetsbasert tilskudd, og det gis samme tilskudd per arealenhet til alt jordbruksareal som er i drift. Tilskuddsmottakere er pålagt å følge krav om miljøhensyn, jf. forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket. Dette innebærer at foretak som mottar produksjonstilskudd, ikke kan gjøre inngrep som er av betydning for kulturlandskapet, utover det som må sees på som normal skjømte av eiendommen – med mindre kommunen samtykker. Videre er det krav om at det skal avsettes en vegetasjonssone som ikke jordarbeides, mot vassdrag og kanaler.<sup>222</sup> I rundskriv fra Statens landbruksforvaltning (SLF) heter det at areal- og kulturlandskapstilskuddet blant annet er en kompensasjon for driftsmessige ulemper ved å måtte ta hensyn til miljø og kulturlandskap ved jordbruksdrift, og at det derfor i utgangspunktet skal mye til før samtykke til inngrep blir gitt.<sup>223</sup>

Inngrep av betydning for kulturlandskapet vil, ifølge rundskriv fra SLF, være kanalisering og lukking av elver og bekker, lukking av åpne grøfter, oppdyrking av skogsareal, kantsoner og andre restarealer mot innmark, fjerning av åkerholmer, steingjerder og gamle rydningsrøyser, planering av jordbruksarealer, oppdyrking eller fjerning av ferdelsårer og sprøyting av kantvegetasjon og åkerholmer med mindre det er et ledd i skjømte av kulturlandskapet.<sup>224</sup> For øvrig reguleres inngrep i kulturlandskapet av annen lovgivning, som jordlov, vannressurslov, naturvernlov, kulturminnelov og plan og bygningslov.<sup>225</sup>

I henhold til forskrift om produksjonstilskudd § 12, kan hele eller deler av tilskuddet holdes tilbake inntil forholdene er rettet opp, dersom foretaket driver eller har drevet sin virksomhet i strid med regelverket. Ved grov uaktsomhet eller forsett kan hele eller deler av tilskuddet avkortes.

221) Statens landbruksforvaltning 2008 *Veiledningshefte. Produksjonstilskudd i jordbruket 2008*.

222) Forskrift nr. 283. Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket.

223) SLF Rundskriv 31/09.

224) Statens landbruksforvaltning 2009/2010, *Veiledningshefte: Produksjonstilskudd og avløsertilskudd*.

225) SLF Rundskriv 31/09.

Spørreundersøkelsen til kommunene viser at over 90 prosent av kommunene innhenter informasjon om hvordan de miljøkravene som er knyttet til produksjonstilskuddet, følges opp av gårdbrukerne. Dette gjør en i hovedsak ved å ta stikkprøvekontroll blant foretak som har mottatt produksjonstilskudd og foretak som har mottatt tilskudd gitt under de regionale miljøprogrammene (RMP). Videre mener 45 prosent av kommunene at miljøkravene knyttet til produksjonstilskuddet *i stor grad* blir fulgt opp av gårdbrukerne, mens om lag 50 prosent mener at kravene *i noen grad* blir fulgt opp. På generelt grunnlag svarer om lag 45 prosent av kommunene at sanksjoner *i liten eller ingen grad* blir benyttet ved brudd på vilkår for tildeling av tilskudd, mens i underkant av 50 prosent svarer at de benytter sanksjoner i noen grad.

#### Tekstboks 9 Nasjonalt miljøprogram

Nasjonalt miljøprogram ble opprettet i 2004 for å styrke miljøarbeidet i jordbruket og synliggjøre jordbrukets miljøinnsats. Det overordnede formålet med miljøprogrammet er å bidra til økt målretting av miljøarbeidet i jordbruket og bedre synliggjøring av jordbrukets samlede miljøinnsats. Den viktigste omleggingen av virkemiddelbruken bestod i å synliggjøre miljøutfordringene på regionalt nivå og å flytte ansvaret for prioritering av virkemidler fra sentralt til regionalt nivå, representert ved fylkene.

Hovedmålene for Nasjonalt miljøprogram er å sikre et åpent og variert jordbruks- og kulturlandskap, å sikre at et bredt utvalg av landskapstyper, særlige verdifulle biotoper og kulturmiljøer ivaretas og skjømtes, og å bidra til at jordbruksproduksjonen fører til minst mulig forurensning og tap av næringsstoffer.

Virkemiddelpakken i Nasjonalt miljøprogram består av det følgende:

Tilskuddsordninger

- Kulturlandskapstilskuddet (en del av areal- og kulturlandskapstilskuddet) (2009: ca. 1,4 mrd.)
- Tilskudd til dyr på beite (generelt beitetilskudd og utmarksbeitetilskudd) (2008: 413 mill.)
- Tilskudd til bevaringsverdige storferaser
- Tilskudd knyttet til økologisk landbruk (2009: 106 mill.)
- Midler til informasjons- og utviklingstiltak

Miljøkrav

- Miljøkrav knyttet til produksjonstilskudd
- Miljøplan for hvert landbruksforetak

Kilder: Statens landbruksforvaltning 2008, *Nasjonalt miljøprogram 2008*. St.prp. nr. 69 (2007–2008).



Kulturlandskap nær Klepp på Jæren, Rogaland.

Foto: Bård Løken/Samfoto

I tillegg til at det er stilt krav om miljøsinn i produksjonstilskuddet, er alle foretak som mottar produksjonstilskudd, herunder kulturlandskapstilskudd, pålagt å ha en miljøplan, se tekstboks 10. Miljøplanen skal være et virkemiddel for å sikre målretting og koordinering av de virkemidlene som har miljøeffekt, på brukernivå, se tekstboks 10.<sup>226</sup>

#### Tekstboks 10 Miljøplan

Miljøplanen har som formål å bidra til en mer miljøvennlig jordbruksproduksjon og til at positive miljøeffekter av jordbruksdrift kan holdes ved like eller økes. Planen skal også medvirke til økt verdiskaping med utgangspunkt i jordbrukets positive miljøeffekter og skal dessuten synliggjøre miljøinnsatsen i jordbruket

SLF opplyser at miljøplanens trinn 1 er et system for internkontroll av ulike miljømessige forhold som gjelder jordbruksdrift. Miljøplanens trinn 2 er ikke knyttet til produksjonstilskuddet, men kan være et vilkår ved søknad om tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) eller regionale miljøprogrammer (RMP).

Kilde: Forskrift nr. 54/2003: Forskrift om miljøplan

226) Jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

Miljøplanen er en dokumentasjon på at det er foretatt en gjennomgang av viktige miljømessige forhold på foretaket, og er også et planverktøy, der avvik som avdekkes gjennom foretakets internkontroll, skal følges opp på en systematisk måte. Manglende eller mangelfull miljøplan gir en reduksjon i produksjonstilskuddet etter graderte satser, avhengig av arealgrunnet i søknaden.<sup>227</sup>

#### Tekstboks 11 Stikkprøvekontroll

Om lag 5 prosent av de som søker om produksjonstilskudd, blir maskinelt trukket ut til kontroll for å sjekke at det som er oppgitt i søknadskjemaet, stemmer. Det er kommunen som gjennomfører kontrollen. Kontrollen skal foretas ved stedlig befarings. Dyr må telles fysisk, arealer må måles opp, og avling må dokumenteres. Opplysninger i søknaden, som ikke kan kontrolleres ved telling eller måling, må søkeren dokumentere eller godtgjøre på annen måte.

Kilde: Statens landbruksforvaltning. Rundskriv 23/ 2008

SLF opplyser at miljøplanen som sådan er underlagt offentlig kontroll ved at den som søker om

227) Statens landbruksforvaltning, *Produksjonstilskudd og avløsertilskudd. Veiledningshefte 2009/2010.*

produksjonstilskudd, må bekrefte i søknaden at han har en miljøplan. Planen skal imidlertid ikke sendes inn til noen myndighet, men den skal kunne framlegges ved en eventuell kontroll. Kontrollen av hvorvidt det foreligger tilfredsstillende miljøplan-dokumentasjon, utføres ifølge SLF sammen med den øvrige kontrollen av vilkårene for produksjonstilskudd, blant annet gjennom stikkprøvekontrollen, se tekstboks 11. Ved kontroll skal det sjekkes at foretaket har nødvendig dokumentasjon, blant annet kart, gjødslingsplan, sprøytejournal og sjekkliste, i tillegg til eventuell tiltaksplan og dokumentasjon på gjennomføring av tiltak for de foretakene der det er aktuelt.<sup>228</sup>

Miljøverndepartementet sier i intervju at en er usikker på hvor treffsikkert kulturlandskapstilskuddet er som virkemiddel for å ivareta miljø og kulturlandskapet. En vet ifølge departementet lite om miljøkvaliteten til de arealene som mottar tilskudd. Departementet peker videre på at det finnes lite dokumentasjon om hvordan miljøkravene som er knyttet til produksjonstilskuddet, følges opp i praksis, og hvilken effekt miljøplanen for hvert landbruksforetak har som miljøvirkemiddel. Miljøverndepartementet mener dette er uheldig, spesielt fordi de fleste gårdsbruk/jordbruksforetak faktisk mottar kulturlandskapstilskudd.

Miljøverndepartementet stiller videre spørsmål ved hvorvidt dagens bruk av miljøplaner bidrar til ønsket miljøeffekt i jordbruket. Miljøverndepartementet mener landbruksforvaltningen i større grad burde bruke miljøplanen og dens sjekkliste til å sikre en kontinuerlig forbedring av jordbruksbedriftenes bidrag til at miljømålene i jordbruket nås.

I intervju peker SLF på at det kan være behov for bedre dokumentasjon knyttet til både utarbeidelsen og bruken av miljøplanen. Ifølge SLF praktiseres kontrollen med miljøplanen i dag for ulikt fra kommune til kommune, og avvik blir i liten grad sanksjonert.

Samtlige av fylkesmennenes landbruksavdelinger mener det trengs bedre oppfølging av om miljøplanen følges opp av gårdbrukerne. Av disse mener halvparten at det i stor grad er behov for en bedre oppfølging. De fire landbruksdirektørene peker i intervju på at hensikten med miljøplanen er god, men at det er store forskjeller mellom kommunene i hvordan miljøkravene og miljø-

planen følges opp. Det vises til at man i noen kommuner følger opp dette på en god måte, mens man i andre kommuner ikke gjør noe. Videre peker de fire på at mange kommuner vegrer seg for å gjennomføre kontroll og eventuelt sanksjonere når feil oppdages, fordi avstanden er kort fra tilskuddssøkerne til kommuneforvaltningen. For eksempel kan et trekk på 18 000 kroner for mangelfull miljøplan gi store økonomiske konsekvenser for et lite bruk, slik at det kan være ubehagelig å vedta en sanksjon når man kjenner vedkommende. Ifølge de fire landbruksdirektørene har de nasjonale myndighetene i dag for dårlig oversikt over i hvilken grad miljøplanene faktisk blir fulgt opp.

Gjødslingspraksis har stor innvirkning på kulturlandskapet. Bioforsk uttaler i intervju at det i dag finnes begrenset med virkemidler for å sikre at gjødselplanen, som er et vedlegg til miljøplanen, konkret blir fulgt opp. Tettere oppfølging ville imidlertid kreve et omfattende kontrollapparat. Bioforsk peker videre på at det er stor grad av frivillighet knyttet til den enkeltes gjødslingspraksis – både med hensyn til når og hvordan man sprer husdyrgjødsel, og hvor mye kunstgjødsel man bruker – så lenge gjødslingen skjer innenfor de fastsatte tidsgrensene.

#### Målretting av regionale miljøtilskudd

Regionale miljøprogram (RMP) ble innført med virkning fra 2005. Det er egne programmer i hvert fylke som dekker en lang rekke miljøområder: kulturlandskap, kulturminner, biologisk mangfold, redusert bruk av plantevernmidler, reduksjon av næringssaltavrenning og erosjon.<sup>229</sup> Ifølge St.prp. nr. 69 (2007–2008) *Om jordbruksoppjøret 2008* skal de regionale miljøprogrammene med sine tilskuddsordninger gi en regionalt tilpasset målretting av miljøinnsatsen i jordbruket som ikke er mulig gjennom nasjonale ordninger.<sup>230</sup> Bevilgningen til RMP i 2009 var på 390 mill. kroner.

Landbruks- og matdepartementet uttaler at innføringen av RMP har ført til en bedre målretting av virkemidlene for å nå miljømålene, fordi fylkene nå kanalisere midler inn mot de områder der de anser behovet som størst, i sitt eget fylke. Det kommer også fram i rapporter og innspill fra fylkesmennene<sup>231</sup> og i spørreundersøkelsen til fylkesmennenes landbruksavdelinger at de fleste

229) St.prp. nr. 69 (2007–2008).

230) St.prp. nr. 75 (2008–2009).

231) Fylkesmennenes (FMs) årlige rapportering til Statens landbruksforvaltning og Landbruks- og matdepartementet, referater fra styringsmøter og FMs innspill til jordbruksforhandlingene.

228) Statens landbruksforvaltning, Rundskriv 32/09.



mener utformingen av RMP fungerer relativt godt.<sup>232</sup> I spørreundersøkelsen til kommunene svarer over 80 prosent av kommunene at RMP-midlene i *noen* eller *stor grad* bidrar til å ivareta verdifulle kulturlandskap. Om lag 70 prosent av kommunene mener at RMP-midlene i *noen* eller *stor grad* bidrar til å forhindre gjengroing.

Den overordnede rammen for midler under RMP og fordelingen mellom fylker besluttet i jordbruksforhandlingene. Landbruks- og matdepartementet opplyser i brev at fordelingen mellom fylker i hovedsak bygger på den summen som tidligere ble tildelt fylkene gjennom andre ordninger. I tillegg inngår det, ifølge departementet, en skjønsmessig fordeling med utgangspunkt i fylkets andel av beitedyr og grovfôrareal.

Åtte av fylkesmennes landbruksavdelinger svarer at størrelsen på tilskuddet under RMP i fylket i liten grad står i forhold til behovet for slike tilskudd når det gjelder kulturlandskaps tiltak. Dette gjelder avdelingene i fylkene Vest-Agder, Nordland, Hordaland, Troms, Sør-røndelag, Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal og Telemark. Ni av fylkesmennes landbruksavdelinger svarer at tilskuddet i noen grad står i forhold til behovet, og avdelingen i ett fylke svarer at det i stor grad gjør det.

Spørreundersøkelsen til fylkesmennes landbruksavdelinger viser også at landbruksavdelingene i halvparten av fylkene mener det finnes jordbruksarealer i fylket som er viktige for å ivareta kulturlandskapet, men som ikke oppfyller vilkårene for tilskudd. Knappe 40 prosent av kommunene svarer at det er gårdsbruk som er viktige for å ivareta kulturlandskapet i kommunen, men som faller utenfor dagens tilskuddsordninger.<sup>233</sup> Fylkesmennes landbruksavdelinger og kommunene har i liten grad konkret oversikt over hvor store arealer eller hvor mange gårdbrukere dette gjelder.

I intervjuet med de fire fylkeslandbruksdirektørene opplyser disse at fylkene melder inn sine behov til Landbruks- og matdepartementet, men at selve fordelingen av midlene under RMP skjer i jordbruksforhandlingene. Landbruksdirektørene mener det faglig sett ikke er gunstig at den detaljerte fylkesfordelingen av midlene bestemmes

gjennom jordbruksforhandlingene. Fylkeslandbruksdirektørene opplever at næringen i for stor grad ser på midlene som ekstra inntekt og i for liten grad som et sentralt tilskudd for å nå sektorens miljømål. Også Miljøverndepartementet viser i intervju til at disse midlene først og fremst blir sett på som inntekt for gårdbrukerne, noe som gjør det vanskeligere å rette tilskuddene inn der behovene er størst. Miljøverndepartementet mener det er behov for økt målretting av midlene under de RMP for å sikre god måloppnåelse.

Ifølge en evaluering Bygdeforskning har gjort av RMP, har det vært lite omprioritering eller nyprioritering mellom kulturlandskaps tiltak og forurensningstiltak i de ulike fylkene siden ordningen ble opprettet. Ifølge Bygdeforskning kan det virke som om frykten for å skape sterke konflikter som følge av omprioritering av tiltak også gjør at fylkene heller flikker på gamle ordninger, med utgangspunkt i de ordningene som eksisterte da miljøtiltakene lå på nasjonalt forvaltningsnivå, enn å ta nye store grep.<sup>234</sup>

Bioforsk peker i intervju på at den fylkesvise fordelingen av tilskudd rettet mot forurensning i jordbruket bør vurderes på nytt i lys av kunnskap om hvor det er størst problemer med erosjon og avrenning. Hvis målet om forbedret vannkvalitet skal nås i en rekke vassdrag, er det ifølge Bioforsks evaluering av RMP behov for mer målrettede tiltak, større gjennomføringsgrad og gjennomføring av flere tiltak. Videre peker Bioforsk på at tilskudd alene ikke er tilstrekkelig for å oppnå forventede miljøeffekter raskt. Bioforsk viser også til at det er behov for større målretting av virkemidlene om en skal kunne oppfylle kravene i EUs vannrammedirektiv.<sup>235</sup> Statens landbruksforvaltning bekrefter i intervju at det kunne vært hensiktsmessig å revurdere fordelingen av midlene mellom fylker ut ifra behovet for tiltak.

Norges Bondelag uttaler i intervju at organisasjonen er fornøyd med nivået på den regionale satsingen slik det er i dag, men mener at ordningene bør målrettes enda mer. Bondelaget peker på at fordelingen av RMP-midlene ikke er behovsprøvd, men bygger på en historisk fylkesfordeling som stammer fra tidligere nasjonale ordninger. Etter hvert har ordningene blitt noe mer spisset i forhold til regionale behov med hensyn til kulturlandskap og forurensning. Norges Bondelag mener imidlertid at det økonomiske omfanget av

232) FMs årlige rapportering til Statens landbruksforvaltning og Landbruks- og matdepartementet, referater fra styringsmøter, FMs innspill til jordbruksforhandlingene, vår spørreundersøkelse og dessuten intervjuer med fire av landbruksavdelingene (FMLA).

233) Regionale miljøtilskudd kan kun gis til foretak som fyller vilkårene for produksjonstilskudd i jordbruket.

234) Norsk senter for bygdeforskning 2008, *Evaluering av regionale miljøprogram i jordbruket*.

235) Bioforsk 2008, *Evaluering av regionale miljøprogram (RMP)*.

ordningen ligger på et rimelig nivå i dag, og vil ikke være en pådriver for å øke midlene. Norges Bondelag uttaler at en i utgangspunktet er skeptisk til at myndigheten legges på regionalt nivå, fordi det kan føre til at det utvikles ulik regional landbrukspolitikk. Norges Bondelag uttaler videre at man i landbruket er best tjent med nasjonal styring, blant annet for å hindre overproduksjon.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag peker i intervju på at det regionale forvaltningsnivået har fått stor myndighet og frihet til å forvalte RMP-midlene, og de mener også at RMP er et målrettet virkemiddel. Ifølge organisasjonen er det imidlertid forholdsvis ulike oppfatninger blant de ulike faglagene i fylkene med hensyn til hvor velegnet RMP er.

#### **Målretting av kommunale miljøtilskudd**

Ordningen Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) er en investeringsordning som forvaltes av kommunene. Formålet med SMIL er å fremme natur- og kulturminneverdier i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensning fra jordbruket som går ut over det som kan ventes ved vanlig jordbruksdrift. SMIL-forskriften åpner – i motsetning til de regionale miljøtilskuddene – for tildeling av tilskudd til andre søkere enn de som er berettiget til produksjonstilskudd. Tiltak skal prioriteres ut ifra lokale målsettinger og strategier.<sup>236</sup> Budsjettrammen for SMIL-ordningen var 125 mill. i 2009 (underpost 50.11).<sup>237</sup> Den overordnede rammen for SMIL-midler fastsettes i jordbruksforhandlingene.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at det er kommunene som gjør vedtak om tilskudd knyttet til SMIL-ordningen, og at kommunene samtidig har ansvar for å vite hvor i kommunen det finnes viktige miljøkvaliteter og miljøutfordringer. Departementet mener på denne bakgrunnen at det bør ligge godt til rette for en stor grad av målretting av miljøvirkemidlene i landbruket.

Kommunene rapporterer senhøstes til fylkesmannen om bruken av SMIL-midler og om hvilket behov for midler til ulike tiltak som kan ventes det kommende året. Ifølge en evaluering Telemarksforskning har gjort av SMIL, legger fylkesmannen denne rapporteringen til grunn for fordelingen av midler mellom kommunene. Kommuner som har stor aktivitet, gode prosjekter og stort behov for midler, får mer tilskudd enn andre kommuner.<sup>238</sup>

236) Bioforsk 2008, *Evaluering av regionale miljøprogram (RMP)*.

237) St.prp. nr. 1 (2008–2009).

238) Telemarksforskning 2008, *Evaluering av Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)*.

Av SMIL-evalueringen fra Telemarksforskning går det fram at 65 prosent av kommunene sier at begrensede økonomiske rammer gir lite midler til hvert enkelt tiltak. Telemarksforskning viser til at effekten av de begrensede midlene synes å være at de kommuner som har landbrukskontor med kapasitet og kompetanse til å håndtere ordningen på en god måte, også får en større andel av midlene. Telemarksforskning sier at dette er i tråd med prinsippet om at fylkesmennene skal foreta en aktivitetsfremmende fordeling av midlene. Samtidig peker Telemarksforskning på at en slik praksis på sikt kan medføre at marginaliserte kommuner blir enda mer marginalisert, mens kommunene med de mest aktive og kompetente landbrukskontorene får en større andel av midlene. Landbruks- og matdepartementet bekrefter i intervju at dette er en utfordring, og påpeker at det er viktig at kommunene informerer om ordningen slik at landbruksforetakene utnytter den fullt ut.

Evalueringen fra Telemarksforskning viser også at flertallet av landbrukskontorene har svart at 70 prosent eller mer av midlene går til søkere med rett til produksjonstilskudd. Miljøvern-departementet mener at SMIL-virkemidlene ikke når fram til viktige kulturlandskapsområder på grunn av dagens forvaltningspraksis, fordi mange av de mest verdifulle elementene i landskapet finnes på gårdsbruk som ikke har rett til produksjonstilskudd. Ifølge departementet er det risiko for at tiltakene under SMIL-ordningen ikke alltid når de mest verdifulle områdene, samtidig som det gis tilskudd til områder og til tiltak der miljøeffekten er liten.

---

### **6.3 Landbruksdepartementets arbeid med å forenkle virkemiddelapparatet**

St.meld. nr. 19 (1999–2000) understreker behovet for å gjennomgå virkemiddelbruken i landbrukspolitikken med sikte på å bedre målrettingen og forenkle virkemiddelsystemet innenfor en helhetlig politikk.

Dette ble fulgt opp etter jordbruksforhandlingene i 2001. Et utredningsarbeid ved Norsk institutt for landbruksøkonomisk (NILF) forskning resulterte i en rekke anbefalinger om forenkling og målretting av de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen. Utredningen, *FOLA 2002: Landbrukspolitikk – forenkling og målretting*, pekte blant annet på at kompleksiteten i virkemiddelsystemet følger av kompleksiteten i målstrukturen i norsk

landbrukspolitik. Mange og til dels overlappende og motstridende mål fører til et stort og uoversiktlig virkemiddelsystem. Det ble blant annet vist til at hyppige endringer i jordbruksoppkjørene, med jordbruksforhandlinger hvert år i tillegg til ekstraordinære forhandlinger, bidrar til å øke kompleksiteten i jordbrukspolitikken.

Landbruks- og matdepartementet viser i brev til at FOLA-rapporten har fått en sentral plass i jordbruksoppkjørene. Anbefalingene i utredningen er brukt som grunnlag for tilpasninger i virkemiddelbruken. Departementet opplyser at partene i i 2002 og 2003 ble enige om en rekke forenklinger. Eksempler er omlegging av areal- og kulturlandskapstilskuddet, opprettelse av regionale miljøprogram, opprettelse av Skadefondet og avvikling av Tiltaksfondet.

Ifølge departementet er anbefalingene i FOLA-rapporten også fulgt opp i senere år. Mange av temaene i rapporten evalueres og diskuteres løpende både i forvaltningen og under jordbruksforhandlingene. Det er nylig gjennomført endringer i jordloven, konsesjonsloven og odelsloven som skal støtte opp om målet om at hele landet skal tas i bruk for å øke verdiskapingen og styrke lokalsamfunnene. Lovendringene gjelder fra 1.7.2009. Ifølge Prop. 1S (2009–2010) innebærer de også administrative forenklinger og forenklinger for brukerne av lovverket.

Statens landbruksforvaltning viser i intervju til at det i løpet av siste tiårsperiode har skjedd en viss forenkling av enkeltvirkemidler i jordbruket, men at antallet tilskuddsordninger har vært forholdsvis stabilt. Statens landbruksforvaltning uttaler at brukervennligheten overfor søkerne har blitt forbedret, blant annet som følge av at flere tilskuddsordninger har blitt bedre samkjørte. Dette har også ført til noe forenkling for både lokal og regional forvaltning.

### 6.3.1 Fylkesmennes vurdering av forenklingsarbeidet

I spørreundersøkelsen til fylkesmennes landbruksavdelinger svarer 13 av 18 avdelinger at produksjonstilskuddene *i noen grad* eller *stor grad* har blitt forenklet de siste fem årene. 5 av 18 svarer at disse tilskuddene *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* har blitt forenklet. Når det gjelder miljøtilskuddene (RMP og SMIL), svarer 13 av 18 at det *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* har skjedd noen forenkling de siste fem årene, mens det er 4 avdelinger som svarer at det *i noen grad* har

skjedd en forenkling, og en ikke vet om det har skjedd noen forenkling i perioden.

Det er 11 av 18 landbruksavdelinger som *i noen grad* mener velferdsordningene har blitt forenklet de siste årene, de resterende mener at det *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* har skjedd en forenkling. Videre viser spørreundersøkelsen at 13 av 18 avdelinger mener at erstatningsordningene *i noen grad* eller *i stor grad* er forenklet de siste fem årene. 7 av 18 landbruksavdelinger mener at det *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* har skjedd en forenkling.

Når det gjelder juridiske virkemidler i jordbruket, mener halvparten av fylkesmennes landbruksavdelinger at det har vært forenklinger, mens den andre halvparten mener at det ikke har vært forenklinger.

I spørreundersøkelsen kommer det fram at det er vanskelig å ha oversikt over tilskuddssystemet, og at det fortsatt er behov for forenklinger. 14 av 18 landbruksavdelinger mener at det *i noen grad* er behov for forenklinger av dagens tilskuddsordninger, 3 svarer *i stor grad*, og 1 svarer *i liten grad*. Videre svarer 14 av 18 avdelinger at årlige endringer i jordbrukets tilskuddsordninger *i noen* eller *stor grad* oppleves som en utfordring.

Når det gjelder hvilke tilskuddsordninger som har behov for forenklinger, nevner 7 av 18 landbruksavdelinger at produksjonstilskuddet eller hele tilskuddssystemet bør forenkles. Det framheves videre at forvaltningen av produksjonstilskuddet blir stadig mer krevende siden det er raske og omfattende endringer i eier- og driftsforhold i jordbruket. Det pekes også på at det er stort rom for skjønn, behov for kompliserte vurderinger og lite forvaltnings- og rettspraksis på noen områder, for eksempel når det gjelder samdrifter.

Det er 11 av 18 landbruksavdelinger som mener at det *i noen grad* er behov for å forenkles de juridiske virkemidlene innenfor jordbruket, 5 som mener at det *i liten grad* er behov for forenkling, og 2 som mener det ikke er behov for forenkling. Jordloven og konsesjonsloven oppleves som et krevende regelverk, der behovet for skjønnsutøvelse bidrar til å gjøre lovverket komplisert å forvalte for kommunene.

Nesten samtlige landbruksavdelinger svarer at det er behov for å forbedre saksbehandlingssystemer innenfor jordbruket i den regionale og kommunale jordbruksforvaltningen. I flere fylker vises det til

generelle utfordringer knyttet til at det er mange og kompliserte systemer å forholde seg til for saksbehandlere i kommunene. Flere avdelinger peker også på at det er behov for forbedringer når det gjelder saksbehandlingssystemene for SMIL og RMP.

I intervjuet med de fire fylkeslandbruksdirektørene pekes det på at gode fagsystemer er en forutsetning for effektiv forvaltning og et viktig verktøy for å få til god rapportering. Det vises til at dagens fagsystemer kun er egnet for registrering av data, mens det i liten grad er mulig for den regionale forvaltningen å hente ut tallmateriale og gjøre analyser blant annet av måloppnåelse, for egen region. Det blir vist til at denne typen styringsinformasjon heller ikke utarbeides av Statens landbruksforvaltning (SLF). Ifølge de fire landbruksdirektørene har fylkene i lengre tid etterlyst bedre saksbehandlingssystemer slik at forvaltningen kan hente ut relevant styringsinformasjon og være mer effektiv både på kommunalt og regionalt nivå. Dagens systemer er ikke tilpasset det lave bemanningsnivået som en finner spesielt i kommunene, og som etter landbruksdirektørenes vurdering krever effektive systemer.

Landbruks- og matdepartementet og SLF bekrefter i intervju at det er behov for å forbedre fagsystemene innenfor tilskuddforvaltningen slik at det blir lettere for fylkesmannens landbruksavdeling å hente ut nyttig informasjon om jordbruket i fylket. SLF uttaler i intervju at etaten ved utviklingen av fagsystemene har prioritert brukervennlighet for tilskuddssøkere, effektiv saksbehandling for forvaltningen og tilgang på statistikk for eget bruk, og at det nå er behov for å videreutvikle fagsystemene slik at de kan fungere bedre til analytiske formål på både nasjonalt og regionalt nivå.

### Fylkesmannsembetenes håndtering av virkemiddelforvaltningen

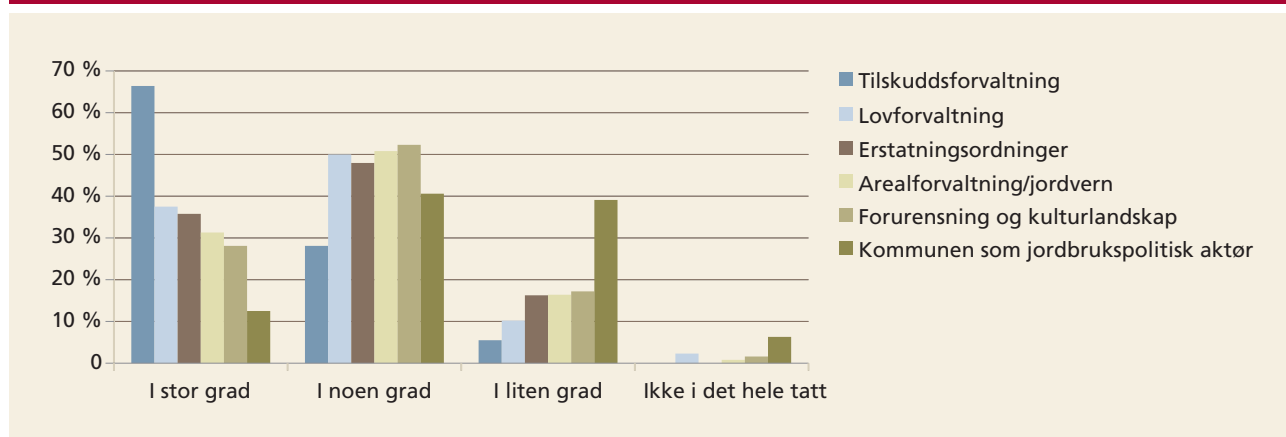
Landbruks- og matdepartementet har definert styringen av fylkesmannsembetene som et risikoområde. Ifølge departementet skyldes dette at fylkesmannen har et stort handlingsrom på landbruksområdet, og konsekvensen av manglende måloppnåelse er vurdert som stor. Landbruks- og matdepartementet mener imidlertid at sannsynligheten for manglende måloppnåelse er moderat som følge av den omfattende styringsdialogen som er etablert.

Ifølge St.prp. nr. 1 (2008–2009) har departementet i en årrekke desentralisert og delegert oppgaver fra sentralt nivå til regionalt og kommunalt nivå. Det opplyses at Statens landbruksforvaltning (SLF) har hatt en liten reduksjon i antall årsverk, og at SLF har lagt ned en stor ressursinnsats på IKT-området for å gjøre det enklere for næringen å kommunisere med virksomheten. Denne satsingen har også gjort det mulig for fylkesmannen og kommunene å forvalte virkemidlene mer effektivt. Fra 2000 til 2008 har fylkesmennenes landbruksavdelinger fått redusert årsverkene med 30 prosent. Departementet viser til en kartlegging som viser at ressursene er for knappe i forhold til oppgavene. På bakgrunn av dette ble sju av embetene i 2009 styrket med til sammen 3 mill. kroner på landbruksområdet.

Av fylkesmennenes landbruksavdelinger er det 13 av 18 som mener at det *i noen grad* er oppgaver innenfor deres eget ansvarsområde som ikke blir tilstrekkelig utført på grunn av manglende ressurser.

Spørreundersøkelsen til kommunene viser at jordbruksforvaltningen i kommunene samlet sett er relativt fornøyd med den rollen fylkesmannens

**Figur 18 I hvilken grad opplever kommunen å få tilstrekkelig veiledning og informasjon fra fylkesmannens landbruksavdeling / Statens landbruksforvaltning når det gjelder de følgende områdene innenfor jordbruket?**



landbruksavdeling spiller som kompetansesenter for kommunens jordbruksforvaltning. Om lag 30 prosent av kommunene mener fylkesmannens landbruksavdeling *i stor grad* fyller denne rollen, om lag 60 prosent svarer *i noen grad*, mens 10 prosent svarer *i liten grad* når de får dette spørsmålet.

Figur 18 viser at området tilskuddsforvaltning skiller seg ut når kommunene blir spurt om de er fornøyd med den informasjon og veiledning de får fra fylkesmannens landbruksavdeling og SLF. Over 85 prosent svarer at de *i stor grad* er fornøyd. Når det gjelder forurensning og kulturlandskap, arealforvaltning/jordvern, erstatningsordninger og lovforvaltning, svarer flertallet av kommunene at de *i noen grad* eller *stor grad* er fornøyd. Mer enn 45 prosent av kommunene opplever at de *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* får tilstrekkelig veiledning og informasjon fra fylkesmannens landbruksavdeling og SLF når det gjelder kommunens rolle som jordbrukspolitisk aktør.

Samtidig som kommunene er fornøyd med den veiledningen og informasjonen de får, svarer over halvparten at de har behov for mer veiledning og informasjon. Det er området lovforvaltning og oppdatering av lovverket som oftest nevnes i denne forbindelse. Forurensning er også et område hvor flere kommuner ønsker mer veiledning og informasjon.

SLF sier i intervju at enkelte fylkesmannsembeter opplever at kommunene har utilstrekkelig juridisk kompetanse i spørsmål som gjelder tilskuddsforvaltning. Blant annet er deler av regelverket for produksjonstilskudd komplisert og krever en betydelig grad av skjønn fra saksbehandleren. Dette gjør at kommunene har behov for veiledning. Den juridiske kompetansen i fylkesmannens landbruksavdeling må imidlertid også benyttes på andre områder, for eksempel arealforvaltning (blant annet jord- og konsesjonssaker). Dette kan medføre at fylkesmannen i noen tilfeller avsetter for lite ressurser og kompetanse til å veilede om juridiske utfordringer innenfor kommunenes tilskuddsforvaltning. Ifølge SLF er det spesielt mange kommuner som har problemer med å tolke produksjonstilskuddets regler for samarbeid.

### 6.3.2 Kommunenes vurdering av forenklingarbeidet

Det kommer fram i spørreundersøkelsen til kommunene at vel 60 prosent opplever at det *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* har vært noen forenkling av landbrukslovgivningen de siste fem årene.

55 prosent av kommunene gir uttrykk for at tilskuddsordninger rettet mot jordbruket *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* har blitt forenklet i denne perioden. 35 prosent av kommunene mener tilskuddsordningene *i noen grad* er forenklet. Når det gjelder tilskuddene RMP, erstatningsordningene og SMIL er det om lag 70 prosent av kommunene som svarer at saksbehandlingen for disse *i noen grad* eller *i stor grad* er utforholdsmessig arbeidskrevende.

Til tross for at de rettighetsbaserte ordningene skal være lette å forvalte, kommer det fram i spørreundersøkelsen at i underkant av halvparten av kommunene mener saksbehandlingen i forbindelse med produksjonstilskudd og velferdsordninger *i noen grad* eller *i stor grad* er uforholdsmessig arbeidskrevende.

Når det gjelder saksbehandling knyttet til ulike lovverk, mener omtrent halvparten av kommunene at saksbehandling i forbindelse med jordloven, konsesjonsloven og odelsloven *i noen grad* eller *i stor grad* er uforholdsmessig arbeidskrevende.

### Kommunenes håndtering av virkemiddelforvaltningen

Statens landbruksforvaltning (SLF) viser til at kommunene i løpet av de siste årene har fått mange nye forvaltningsoppgaver. Dette krever kompetanse på flere områder enn før og enda bedre evne til å se de ulike områdene i sammenheng. Samtidig er det store ulikheter mellom kommunene når det gjelder tilgang til ressurser og kompetanse og type organisering i den kommunale landbruksforvaltningen. SLF peker på at dagens komplekse virkemiddelsystem og økt skjønnsutøvelse knyttet til noen tilskuddsordninger gjør det mer komplisert. Dette fører til større grad av sprik i forvaltningspraksisen i kommunene. Ifølge SLF har det for eksempel etter 2002 blitt større rom for skjønnsutøvelse i forbindelse med produksjonstilskuddet.

Overføring av forvaltningsoppgaver til kommunen har ifølge SLF økt sårbarheten i systemet, etter som mange kommuner har knapt med ressurser og kompetanse. Oppgavene blir også i stor grad utført av personer uten relevant landbruksfaglig kompetanse, for eksempel de kommunale servicekontorene. SLF mener dette er bekymringsfullt siden det kan medføre at kommunene ikke utfører sine forvaltningsoppgaver i tråd med forutsetningene.

Landbruks- og matdepartementet uttaler at mangel på kompetanse i kommunene også kan påvirke oppfyllelsen av nasjonale mål. Departementet mener at det her knytter seg størst utfordringer til lovområdet. Kombinasjonen av et komplisert og skjønnsbasert regelverk og manglende juridisk kompetanse kan være en stor utfordring for mange kommuner. Landbruks- og matdepartementet bemerker at det også kan være en utfordring for kommunene å se til at tilskuddsregelverket overholdes.

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) viser Landbruks- og matdepartementet til at det er gjort et grovt anslag over årsverk knyttet til jord- og skogsektoren i kommunene. Dette viser at fra 1994 til 2008 har antall årsverk blitt redusert med 30 prosent. Departementet legger vekt på at man i en del kommuner er kommet til et kritisk lavt nivå når det gjelder ressurser.

I spørreundersøkelsen til kommunene svarer en av tre at de har ett eller færre årsverk i den kommunale jordbruksforvaltningen. Undersøkelsen viser videre at om lag 75 prosent av kommunene mener det er oppgaver innenfor jordbruket som ikke blir tilstrekkelig ivaretatt på grunn av manglende kapasitet. Når det gjelder konsekvensene av dagens ressursituasjon, framhever kommunene at kontakt med næringen, generell rådgivning, veiledning og oppfølging samt næringsutvikling er oppgaver som ikke blir godt nok utført på grunn av manglende kapasitet.

Det er 7 av 18 av fylkesmennenes landbruksavdelinger som svarer at kommunene *i stor grad* mangler ressurser til å løse sine forvaltningsoppgaver innenfor jordbruket på en tilfredsstillende måte, mens de resterende 11 mener at kommunene *i noen grad* mangler ressurser. Flere av landbruksavdelingene framhever at mange kommuner sliter med å holde seg oppdatert på oppgavene de har ansvar for på landbruksområdet, særlig fordi mange av dem har bare en eller noen få personer ansatt innen dette området. Det kommer også fram at de minste kommunene – med få ansatte i landbruksforvaltningen – uttrykker bekymring for at de ikke klarer å yte enkeltbrukere nok hjelp når det gjelder veiledning og informasjonsarbeid i forbindelse med virkemidlene.

I spørreundersøkelsene kommer det fram at både fylker og kommuner mener det finnes tilskuddsordninger som gårdbrukere i for liten grad benytter seg av. Omtrent halvparten av fylkesmennenes landbruksavdelinger mener det er tilskudds-

ordninger innen jordbruket som landbruksforetak i for liten grad gjør bruk av. Vel 70 prosent av kommunene mener det er gårdbrukere som ikke søker om RMP-midler selv om de kvalifiserer til å søke om dette. Videre mener om lag 40 prosent av kommunene at det finnes gårdbrukere som lar være å søke på velferds- og erstatningsordninger selv om de er kvalifisert til å søke om midler<sup>239</sup>. Når det gjelder SMIL-midler, mener vel halvparten av kommunene at det *i noen* eller *stor grad* er en utfordring å få gårdbrukere i kommunen til å søke om disse midlene. Kommunene oppgir følgende årsaker til at gårdbrukere som kunne søkt, lar være å søke: utbetalingen er for liten, manglende kjennskap til ordningene, uoversiktlig regelverk og at det er komplisert å søke om midler.

### 6.3.3 Landbruksforetakenes vurdering av forenklingsarbeidet

Spørreundersøkelsen til landbruksforetakene viser at 50 prosent av foretakene mener tilskuddsordningene de har søkt på innenfor jordbruket, har blitt forenklet de siste fem årene. Den andre halvparten mener at det ikke har skjedd en slik forenkling.

Spørreundersøkelsen viser videre at om lag 45 prosent av foretakene mener tilskuddsordningene de har søkt på innenfor jordbruket, *i stor* eller *svært stor grad* er oversiktlige. Om lag 45 prosent mener at tilskuddsordningene *i noen grad* er oversiktlige. Knappe 10 prosent mener at ordningene *i liten* eller *svært liten grad* er oversiktlige.

Drøye 40 prosent av landbruksforetakene mener at de *i stor grad* eller *svært stor grad* får tilstrekkelig informasjon når de henvender seg til kommunen og spør om hvilke tilskudd som er relevante for deres jordbruksproduksjon. Knappe 20 prosent mener de *i liten* eller *svært liten grad* får tilstrekkelig informasjon, mens de resterende 40 prosentene mener de får det *i noen grad*.

Landbruksforetakene er mest fornøyd med den bistand de får ved henvendelse til kommunen når det gjelder produksjonstilskudd. I overkant av 65 prosent av de foretakene som har svart, mener at de *i stor* eller *svært stor grad* får tilstrekkelig bistand, i overkant av 25 prosent svarer *i noen grad*, mens de resterende 10 prosentene svarer *i liten* eller *svært liten grad*. Andelene som *i stor* eller *svært stor grad* er fornøyd med den bistand

239) Velferdsordninger: ja = 41 prosent, nei = 35 prosent, vet ikke = 24 prosent, Erstatningsordninger: ja = 40 prosent, nei = 25 prosent, vet ikke = 35 prosent.

de får ved henvendelse til kommunen om RMP-ordningen og SMIL-ordningen, er henholdsvis 48 og 43 prosent.<sup>240</sup>

Fylkesmennenes landbruksavdelinger kommenterer i spørreundersøkelsen at det er utfordrende å holde forvaltning og næringsutøvere oppdatert om de endringene som skjer gjennom jordbruksforhandlingene, og at dette bidrar til å svekke langsiktigheten i forvaltningen og næringen. Det vises også til at selv små endringer i systemet blir kompliserte når det er mange enkeltsøkere og systemet er komplekst i utgangspunktet. Miljøverndepartementet framhever at årlige endringer reduserer forutsigbarheten og svekker muligheten for mer langsiktige strategier for forvaltning av miljøverdiene i jordbruket.

Landbruks- og matdepartementet bekrefter at det er vanskelig for tilskuddssøkere når ordninger endres fra år til år. Hyppige endringer fører til redusert forutsigbarhet og er uheldig for en næring som krever langsiktige investeringer og planlegging, og som for mange produksjoner i stor grad har en tilskuddsbasert økonomi. Men departementet framhever at jordbruksavtaleinstituttet og virkemiddelsystemet også virker stabiliserende i en næring som er utsatt for uforutsette hendelser, for eksempel dårlige avlinger som følge av klimatiske forhold, stor variasjon i gjødselpriser på verdensmarkedet. Departementet mener at i en slik situasjon vil avtalepartene på grunn av fleksibiliteten i jordbruksavtaleinstituttet kunne sette inn mottiltak relativt raskt.

**6.3.4 Årsaker til utfordringer i forenklingsarbeidet**  
Ifølge Landbruks- og matdepartementet er det ofte en utfordring å forenkle virkemiddelapparatet. Det kan for eksempel være vanskelig å kombinere krav om økt målretting og forenkling. Dette er hensyn som ofte står i strid med hverandre, og i enkelte tilfeller er målretting til hinder for forenkling. Departementet opplyser at avveininger mellom presisjon og transaksjonskostnader diskuteres i økonomiske forskningsmiljøer og i OECD.

En annen årsak til at det er vanskelig å forenkle virkemiddelapparatet, er ifølge departementet jordbruksavtalen og forhandlingenes natur. For å svare på nye utfordringer settes det i verk nye tiltak, eller eksisterende tilskuddsordninger justeres. Over tid kan dette føre til et stadig mer

komplekst system. Innenfor et forhandlingssystem vil det dessuten være krevende å gjennomføre store reformer. Departementet mener at dersom man skal få til en forenkling av virkemiddelapparatet uten at det fører til brudd i forhandlingene, må næringen langt på vei selv ønske en slik endring.

Statens landbruksforvaltning (SLF) mener at det er ønskelig med et enklere virkemiddelsystem rettet mot landbrukssektoren. SLF viser også til at forenkling av virkemiddelsystemet var mer vektlagt i tildelingsbrevene i årene rett etter 2002 enn det er i dag. Ifølge SLF har vektleggingen av forenkling de siste årene blitt redusert til fordel for et ønske om utvikling av nye spesifikke ordninger over jordbruksavtalen.

SLF peker på at etaten har utarbeidet en rekke forslag til forenkling, og at mange av dem har blitt iverksatt, men at effekten av dette i noen grad har blitt opphevet av at det samtidig etableres nye ordninger gjennom jordbruksforhandlingene. Dette bildet bekreftes i intervjuet med de fire fylkelandbruksdirektørene, som peker på at når det er ønske om å endre politikken, er løsningen oftest å lage nye virkemidler. Dagens system har slik sett få incitament til å forenkle virkemidlene.

---

#### 6.4 Kontrollaktiviteter og oppfølging overfor fylkesmennene og kommunene

Ifølge Statens landbruksforvaltning (SLF) har fylkesmennene og kommunene ansvar for en vesentlig del av de kontrolloppgavene som ikke fanges opp av de maskinelle kontrollene som SLF selv utfører.

Tabell 17 viser en forenklet framstilling av hvordan ansvar og oppgaver er fordelt mellom disse tre nivåene når det gjelder kontroll av økonomiske tilskudd i jordbruket. Den viser at dagens ansvars- og oppgavefordeling mellom SLF, fylkesmennene og kommunene er kompleks, og at oppgaver og ansvar på de ulike nivåer varierer mellom ordningene.

Ifølge SLF er hovedprinsippet at det forvaltningsnivået som fatter vedtak i første instans, har ansvar for kontrolltiltak før det fattes vedtak. Som oftest er dette kommunene innen jordbruksområdet. Forvaltningsnivået over – som regel fylkesmannen – har ansvar for kontroll i saker som forvaltningsnivået under har avgjort. I tillegg skal dette forvaltningsnivået gjennomføre

240) RMP: I noen grad = 37 prosent, i liten eller svært liten grad = 15 prosent. SMIL: I noen grad = 38 prosent, i liten eller svært liten grad = 19 prosent.

**Tabell 17 Ansvars- og oppgavefordeling i forbindelse med kontroll med tilskudd**

Ordning	Kommunene	Fylkesmennene	Statens landbruksforvaltning
Produksjons-tilskudd (20 ulike ordninger)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mottar søknad</li> <li>- kontroll før vedtak</li> <li>- fatter vedtak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dispensasjoner</li> <li>- klagesaker</li> <li>- kontroll før vedtak</li> <li>- kontroll etter vedtak</li> <li>- forvaltningskontroll</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- utformer utkast til forskrift (LMD vedtar)</li> <li>- utformer retningslinjer</li> <li>- klagesaker</li> <li>- kontroll før vedtak</li> <li>- maskinelle kontroller</li> <li>- forvaltningskontroll</li> <li>- kontroll etter vedtak</li> </ul>
Regionale miljøtilskudd (RMP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mottar søknad</li> <li>- kontroll før vedtak</li> <li>- fatter vedtak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- utformer forskrift</li> <li>- vedtar forskrift</li> <li>- utformer retningslinjer</li> <li>- dispensasjoner</li> <li>- klagesaker</li> <li>- kontroll før vedtak</li> <li>- maskinelle kontroller</li> <li>- kontroll etter vedtak</li> <li>- forvaltningskontroll</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- utformer retningslinjer</li> <li>- klagesaker</li> <li>- kontroll før vedtak i klagesaker</li> <li>- forvaltningskontroll</li> </ul>
Avløsertilskudd til ferie og fritid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mottar søknad</li> <li>- kontroll før vedtak</li> <li>- fatter vedtak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dispensasjoner</li> <li>- klagesaker</li> <li>- kontroll etter vedtak</li> <li>- forvaltningskontroll</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- utformer utkast til forskrift (LMD vedtar)</li> <li>- utformer retningslinjer</li> <li>- klagesaker</li> <li>- kontroll før vedtak i klagesaker</li> <li>- maskinelle kontroller</li> <li>- forvaltningskontroll</li> </ul>
Avløsertilskudd, sykdom	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mottar søknad</li> <li>- kontroll før vedtak</li> <li>- fatter vedtak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dispensasjoner</li> <li>- klagesaker</li> <li>- kontroll etter vedtak</li> <li>- forvaltningskontroll</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- utformer utkast til forskrift (LMD vedtar)</li> <li>- utformer retningslinjer</li> <li>- klager på dispensasjoner</li> <li>- kontroll før vedtak i klagesaker</li> <li>- forvaltningskontroll</li> </ul>
Tidligpensjon	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mottar søknad</li> <li>- kontroll før vedtak</li> <li>- gir uttalelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fatter vedtak</li> <li>- kontroll før vedtak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- utformer forskrift (LMD vedtar)</li> <li>- maskinell etterkontroll</li> </ul>
Tilskudd til landbruksvikarer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- søker</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mottar søknad</li> <li>- kontroll før vedtak</li> <li>- fatter vedtak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- klagesaker</li> <li>- kontroll før vedtak i klagesaker</li> </ul>
SMIL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- utformer retningslinjer</li> <li>- mottar søknad</li> <li>- kontroll før vedtak</li> <li>- fatter vedtak</li> <li>- kontroll etter vedtak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dispensasjoner</li> <li>- klagesaker</li> <li>- kontroll etter vedtak</li> <li>- forvaltningskontroll</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- klagesaker</li> <li>- kontroll før vedtak i klagesaker</li> <li>- forvaltningskontroll</li> </ul>
Erstatningsordningene	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mottar søknad</li> <li>- kontroll før vedtak</li> <li>- gir uttalelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kontroll før vedtak</li> <li>- fatter vedtak</li> <li>- kontroll etter vedtak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- utformer forskrift (LMD vedtar)</li> <li>- utformer retningslinjer</li> <li>- klagesaker</li> <li>- kontroll før vedtak i klagesaker</li> <li>- forvaltningskontroll</li> </ul>
Husdyrkonsesjon	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mottar søknad</li> <li>- kontroll før vedtak</li> <li>- gir uttalelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kontroll før vedtak</li> <li>- fatter vedtak</li> <li>- kontroll etter vedtak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- LMD utformer lov (Stortinget vedtar)</li> <li>- utformer retningslinjer</li> <li>- klagesaker</li> <li>- kontroll før vedtak i klagesaker</li> <li>- forvaltningskontroll</li> </ul>
Kvotordningen for melk			<ul style="list-style-type: none"> <li>- utformer utkast til forskrift (LMD vedtar)</li> <li>- utformer retningslinjer</li> <li>- mottar søknad</li> <li>- fatter vedtak</li> <li>- kontroll etter vedtak</li> <li>- klagesaker (egen klagenemnd)</li> </ul>

Kilde: Statens landbruksforvaltning 2007. Ordninger som gjelder skogbruk, er tatt ut av tabellen



kontroll før det fatter vedtak i dispensasjons- og klagesaker. Dette nivået har også ansvar for forvaltningskontroll av de underliggende forvaltningsnivåer.<sup>241</sup>

SLF tok i 2006 initiativ til et kontrollprosjekt. Bakgrunnen var blant annet at stikkprøvekontroller og andre tilbakemeldinger avdekket til dels store forskjeller og mangler i kommunenes og fylkesmennenes forvaltning og kontroll av tilskudd i landbruket. Rapporten fra prosjektet forelå i 2007. Den viste at den samlede kontrollen av tilskudd i landbruket ikke var god nok. Det ble avdekket et gap mellom kontrollen hos fylkesmennene og i kommunene og mellom de formelle og reelle kravene som ble stilt til kontroll.<sup>242</sup> I rapporten var det også presentert en rekke forslag til utbedring av de svakhetene som var avdekket.

Av fylkesmennenes landbruksavdelinger mener 12 av 18 at det finnes områder innenfor jordbruket der det er behov for at både fylkesmannen og kommunene styrker kontrollarbeidet. SLF peker i intervju på at en konsekvens av det kompliserte virkemiddelapparatet er at kontrollen vanskelig gjøres, og at det kreves mer ressurser og mer kompetanse for å gjennomføre kontrollen.

#### 6.4.1 Fylkesmannens kontrollarbeid

Fylkesmannen er tildelt ansvar for å plukke ut foretak for tilsyn etter en risikovurdering. Fra 2008 har fylkesmannen i tillegg gjennomført forvaltningskontroll av kommunene.

Det går fram av spørreundersøkelsen til fylkesmennenes landbruksavdelinger at foretakskontrollen er en spesiell utfordring for fylkesmannen, særlig i tilfeller der det foreligger mistanke om ulovlig driftsfellesskap. Flere viser til at regelverket for samarbeid i stor grad forutsetter bruk av skjønn, noe som fører til at sakene blir krevende både når det gjelder ressursbruk og behovet for kompetanse innenfor regnskap og avtalerett. Samtidig dreier sakene seg om til dels store økonomiske midler. De fire fylkeslandbruksdirektørene bekrefter i intervjuet at virksomhetskontrollen fortsatt oppleves som problematisk for fylkesmannens landbruksavdeling, særlig når det gjelder samdrifter og konsesjonssaker.

Spørreundersøkelsen til landbruksavdelingene viser samtidig at det varierer mye hvorvidt fylkesmannen gjennomfører egne kontroller av landbruksforetak. I 2008 gjennomførte 12 av 18

fylkesmenn egne kontroller av landbruksforetak som får statlige tilskudd eller erstatninger. Antallet kontroller blant de fylkesmennene som har utført kontroll, varierer fra 1 til 15.

Når det gjelder den nylig innførte forvaltningskontrollen, viser spørreundersøkelsen til fylkesmennenes landbruksavdelinger at samtlige embeter har gjennomført forvaltningskontroll av kommuner i fylket i løpet av det siste året.

De fire fylkeslandbruksdirektørene peker i intervjuet på at det har skjedd betydelige forbedringer i den kontrollvirksomheten som drives av fylkesmennenes landbruksavdelinger, etter at Statens landbruksforvaltning gjennomførte kontrollprosjektet. Ifølge de fire direktørene har prosjektet ført til økt prioritering av kontrollen med kommunene og høyere kvalitet på kontrollen. Det har også ført til bedre dialog med kommunene og økt bevissthet i kommunene om deres egne forvaltnings- og kontrolloppgaver. Et resultat av dette er ifølge landbruksdirektørene bedre tilskuddsforvaltning og bedre kontrollvirksomhet i kommunene. Fylkeslandbruksdirektørene peker også på at kontrollprosjektet har ført til mer dialog og samordning med de andre avdelingene hos fylkesmannen som har ansvar for kontrolloppgaver.

#### 6.4.2 Kommunenes kontrollarbeid

Som førstelinjemyndighet for direktetilskuddene over jordbruksavtalen har kommunene kontrollansvar overfor tilskuddsmottakerne. Kommunene er pålagt å gjennomføre kontroll med fem prosent av landbruksforetakene i forbindelse med behandling av søknader om produksjonstilskudd. De skal også gjennomføre kontroll ut over dette ved behov.

Spørreundersøkelsen til kommunene viser at om lag 40 prosent av kommunene mener det er behov for å utøve mer kontroll på jordbruksområdet. Forurensning, gjødselhåndtering, arealbruk, miljøplan/gjødselplan, RMP og SMIL er blant områdene der kommunene ser dette behovet. Samtidig viser spørreundersøkelsen at kommunene i hovedsak mener at regelverket for tilskuddskontroll er tydelig nok til at de kan utføre en tilfredsstillende kontroll med bruken av midlene.

I spørreundersøkelsen svarer om lag 60 prosent av kommunene at det er områder av tilskuddskontrollen innenfor jordbruket som de finner det vanskelig å gjennomføre. På spørsmål om hvilke områder innen tilskuddskontrollen dette gjelder, blir følgende områder nevnt flest ganger:

241) Statens landbruksforvaltning 2007, *Kontroll av tilskudd i landbruket*.

242) Statens landbruksforvaltning 2007, *Kontroll av tilskudd i landbruket*.



Forurensning. Punktutslipp fra gjødselkjeller. Oppland

Foto: Birger Areklett/Samfoto

arealkontroll (produksjonstilskudd), kontroll av antall dyr på utmarksbeite (produksjonstilskudd), kontroll av driftsfellesskap (produksjonstilskudd), kontroll med miljøplanen og kontroll med gjødselsplanens kvalitet samt oppfølging av produksjonstilskudd og kontroll med arealer og verdifulle beiteområder knyttet til regionale miljøtilskudd (RMP). Andre forhold som kommenteres av flere, er at det i praksis er umulig å gjennomføre dagens kontroll med dyr på utmarksbeite, at det er uklare signaler fra Statens landbruksforvaltning og fylkesmannens landbruksavdeling når det gjelder kommunenes kontroll med driftssamarbeid, og at arealkontrollen er spesielt utfordrende på bruk med mye leiejord.

Ved siden av å utføre kontrolloppgaver skal den kommunale jordbruksforvaltningen behandle søknader og utføre veiledning. Statens landbruksforvaltnings kontrollrapport fra 2007 viste at mange kommuner sliter med å skille mellom roller, oppfylle habilitetskrav og ha tilstrekkelig kompetanse på kontroll. Dette gjelder i særlig grad kommuner med få ressurser (definert som mindre enn ett årsverk – det gjelder om lag en tredel av kommunene). Som følge av dette trekkes det i rapporten følgende konklusjon: Det er usikkert om dagens kontrollsystem i den

norske landbruksforvaltningen sikrer at det er kompetanse og kvalitet i alle ledd i kontrollen. Videre er det usikkert om kontrolloppgavene utføres på en uavhengig og objektiv måte.<sup>243</sup>

Både spørreundersøkelsen til fylkesmennenes landbruksavdelinger og den til kommunene viser at nærhet til brukerne og sammenblanding av roller fortsatt er et problem i kommunenes kontrollarbeid. På spørsmål om hva som er hovedutfordringen i kommunenes kontroll innen jordbruket, framhever 11 av 18 av fylkesmennenes landbruksavdelinger sammenblanding av roller og kommunenes nærhet til brukerne. Det framgår også av svarene i spørreundersøkelsene at det i små kommuner kan være problematisk at samme person både kan være rådgiver og kontrollør og ofte også kjenner de enkelte gårdbrukerne. De fire landbruksdirektørene peker i intervju på at mange kommuner sliter med å ivareta sitt kontrollansvar i tråd med regelverket. Mange vegrer seg for å gjennomføre kontroller og sanksjonere når det oppdages feil, fordi det ofte er kort avstand fra tilskuddsøkeren til kommuneforvaltningen.

243) Statens landbruksforvaltning 2007, *Kontroll av tilskudd i landbruket*.

## 7 Vurderinger

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har det overordnede ansvaret for landbruksforvaltningen i Norge. Styringsansvaret innebærer å sørge for et målrettet og effektivt virkemiddelapparat som bidrar til at Stortingets overordnede mål for jordbruket nås. I henhold til St.meld. nr. 19 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000) har jordbruket en viktig rolle som produsent av både kommersielle produkter og fellesgoder. I tillegg til å produsere mat skal jordbruket ivareta viktige samfunnsmessige hensyn som levende bygder, kulturarv, biologisk mangfold, kulturlandskap og langsiktig matsikkerhet. Et aktivt, variert og attraktivt jordbruk over hele landet er et viktig grunnlag for å kunne ivareta disse sentrale samfunnsoppgavene på en god måte.

Undersøkelsen viser at det er risiko for at et aktivt og variert jordbruk over hele landet ikke blir opprettholdt, og for at jordbruket ikke er tilstrekkelig attraktivt over hele landet slikt at rekrutteringen sikres på lang sikt.

Målet om å opprettholde matproduksjonen i jordbruket er nådd. Videre viser undersøkelsen at målene om produksjon av fellesgoder og ivaretagelse av miljøgoder er nådd i varierende grad. Målet om å halvere omdisponeringen av verdifulle jordressurser er ikke nådd, og samtidig reduseres kvaliteten på eksisterende jordbruksjord. Det er utfordringer når det gjelder å ivareta ulike kvaliteter i kulturlandskapet – blant annet som følge av nedleggelse og endrede driftsformer. Også på forurensningsområdet er det mangelfull måloppnåelse og behov for forsterket innsats dersom man skal oppfylle nasjonale mål og internasjonale forpliktelser.

Undersøkelsen viser vesentlige svakheter ved departementets operasjonalisering av mål og systemer for rapportering og evaluering av måloppnåelse på jordbruksområdet. Virkemiddelapparatet som er rettet mot jordbruket er stort og komplekst, blant annet som følge av et omfattende tilskuddssystem. Undersøkelsen viser manglende målretting og behov for ytterligere forenkling av deler av virkemiddelapparatet. I tillegg er det avdekket risiko for mangelfull kontroll med tilskudd. Det kan stilles spørsmål om departementet har tilstrekkelige styringssystemer til å sikre at de

økonomiske virkemidlene under jordbruksavtalen er utformet slik at samfunnsmålene nås på en effektiv måte.

### **Risiko for ikke å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet**

Stortinget har lagt vekt på å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet. Dette er et viktig grunnlag for å kunne ivareta sentrale samfunnsoppgaver på en god måte, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

Undersøkelsen viser at det har vært en markant reduksjon i antall jordbruksbedrifter siden 1999, og at nedleggelsene skjer i økt tempo sammenlignet med forrige tiårsperiode. Det er i hovedsak jordbruksbedrifter under 200 dekar som legges ned, og om lag to tredeler av alle avganger har vært blant bedrifter under 100 dekar. Antall jordbruksbedrifter over 300 dekar har samtidig økt.

Alle fylkene har hatt en reduksjon i antall jordbruksbedrifter de siste ti årene, men utviklingen varierer betydelig mellom fylkene. Den fylkesvise fordelingen av nedleggelse i perioden 1999–2009 har ført til en økende konsentrasjon av jordbruksbedrifter i Rogaland, på Østlandet og i Nord-Trøndelag. Samtidig avtar andelen av jordbruksbedrifter i Nord-Norge, i Agder-fylkene og på Vestlandet med unntak av Rogaland. Dette er en fortsettelse av trenden fra tidligere perioder. Rogaland har i løpet av de siste ti årene også fått en større andel av husdyrproduksjonen, med unntak for ammekyr.

Av de jordbruksbedriftene som ble lagt ned i perioden 1999–2009, hadde 9 av 10 husdyr. Det har særlig vært en stor nedgang i antall bedrifter innen melkeproduksjonen, hvor det har skjedd en halvering de siste ti årene. Antall dyr i den grovfôrbaserte husdyrproduksjonen har gått ned, mens det har vært en økning i de kraftfôrbaserte husdyrproduksjonene. Videre er man per i dag langt unna målet om 15 prosent økologisk produksjon innen 2015.

Inntektsutviklingen i jordbruket har i perioden 1999–2009 vært noe lavere enn for gruppen lønnstakere. Inntekten i jordbruket økte i dette tidsrommet med i underkant av 50 prosent, mot

57 prosent i samme periode for alle lønnstakere. Det er betydelige inntektsforskjeller mellom fylker, typer produksjoner og størrelser på jordbruksbedrifter. Svine- og fjørfeproduksjon har for eksempel betydelig høyere inntekt enn den grovfôrbaserte husdyrproduksjonen. Videre er inntekten lavere per årsverk for jordbruksbedrifter mellom 50 og 200 dekar sammenlignet med bedrifter på over 200 dekar. Den gjennomsnittlige næringsinntekten per jordbruksbedrift varierer også betydelig mellom fylkene, fra om lag 90 000 kroner i Telemark og Hordaland til rundt 200 000 kroner i Rogaland og Nord-Trøndelag.

Undersøkelsen viser at gårdbrukernes tro på at noen kommer til å overta jordbruksproduksjonen, varierer mellom fylker, typer produksjoner og størrelsen på gårdsbruket. Framtidstroen blant gårdbrukere er minst i fylkene Sogn og Fjordane, Troms og Møre og Romsdal. Videre er troen på framtidig drift minst på små jordbruksbedrifter og blant de som driver med grovfôrbasert produksjon. Gjennomsnittsalderen har økt fra 48 til 50 år i perioden 1999–2009. Reduksjonen i gruppen av gårdbrukere under 40 år har vært relativt sett større enn for andre aldersgrupper. Gjennomsnittsalderen øker jo mindre areal det er på jordbruksbedriften.

#### **Matproduksjonen er innenfor målet**

Stortingets mål om å opprettholde den nasjonale matproduksjonen, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000) er nådd, målt ut ifra jordbrukets andel av produksjonen av de matvarene som forbrukes i Norge, regnet på energibasis. Jordbrukets andel har her økt fra 43 prosent i 1999 til 49 prosent i 2008, målt i kalorier. I perioden 1999–2009 har det særlig vært en økning i den kraftfôrkrevende kjøttproduksjonen (fjorfe og svin), mens det har vært en reduksjon i produksjonen av storfekjøtt.

Kostnadene per produsert enhet har blitt betydelig redusert i jordbruket samlet sett i perioden fra 1990 til 2008, målt i faste priser. Dette skyldes i første rekke at arbeidsinnsatsen og kapitalinnsatsen har blitt redusert, spesielt arbeidsinnsatsen. Det har dessuten vært en sterkere økning i arbeidsproduktiviteten siste tiåret enn det var i tiåret før.

#### **Mål for produksjon av fellesgoder er i varierende grad oppfylt**

For at jordbruket skal bidra til den samfunnsnytteten Stortinget forventer, må det også produsere fellesgoder som distriktsbosetting, ivaretagelse av areal- og landskapsressurser og ivareta miljøhensyn. Undersøkelsen viser at dagens produk-

sjon av fellesgoder og ivaretagelsen av miljøhensyn for flere områder ikke er i samsvar med de overordnede målene.

Det er et mål at jordbruket skal bidra til bosetting og sysselsetting over hele landet og særlig i distriktene. Utviklingen i jordbruket de siste ti årene har medført at jordbruket på Vestlandet (utenom Rogaland) og i Nord-Norge, Agder-fylkene og Telemark er særlig utsatt – blant annet når det gjelder nedleggelse av gårdsbruk, framtidstro blant gårdbrukere, andel leiejord og andel landbruks-eiendommer med boligbygg uten fast bosetting.

Den relative fordelingen av jordbruksbedrifter mellom distriktpolitiske virkeområder har holdt seg stabil i siste tiårsperiode, men de utfordringene som er knyttet til nedleggelse av bedrifter, oppleves som større i de mest sårbare sonene (sone III og IV). Det er i disse sonene den prosentvise nedgangen i registrert arbeidsinnsats i jordbruket har vært størst. Når det gjelder mål om at jordbruket skal bidra til å opprettholde bosetting i distriktene, er utfordringene særlig store i de tre nordligste fylkene.

Jordbruksarealet som er i drift har vært forholdsvis stabilt i perioden. Jordbruksarealene er imidlertid under hardt press for nedbygging og det skjer en stadig omdisponering av dyrket areal. Undersøkelsen viser at man er langt unna målet om å halvere den årlige omdisponeringen av verdifulle jordbruksarealer innen 2010. Det skjer samtidig en kontinuerlig forringelse av kvaliteten på jordbruksareal i drift ved at de beste jordbruksarealene bygges ned og mindre gode arealer tas i bruk gjennom nydyrking og rydding av innmarksbeite.

Undersøkelsen viser at andelen av leid jordbruksareal har økt fra 31 prosent i 1999 til 40 prosent i 2009. Agder-fylkene, Troms og Telemark er fylker med størst andel leiejord. Det er indikasjoner på at en økende andel leiejord fører til at kvaliteten på jordbruksarealene reduseres som følge av dårligere skjøtsel og økt gjengroing, og at tungt drevne arealer går ut av drift.

Målet om å ivareta jordbrukets kulturlandskap og en rekke av verdiene som finnes her, har ligget fast lenge. Per i dag finnes det lite helhetlig kunnskap om endringene i kulturlandskapet og verdiene her. På grunnlag av data fra det nasjonale overvåkingsprogrammet for jordbrukets kulturlandskap, 3Q, kan man si noe om status i jordbrukets kulturlandskap med hensyn til omfang og

utvalgte indikatorer, men foreløpig foreligger det ikke endringsanalyser for hele landet.

Stortinget har i lang tid vektlagt at landbruket har en viktig rolle når det gjelder å ivareta det biologiske mangfoldet, og jordbrukets kulturlandskap er blant annet et viktig levested for norske rødlistearter.<sup>244</sup> Undersøkelsen viser at det er begrensninger i datagrunnlaget som kan si noe om det biologiske mangfoldet i jordbrukets kulturlandskap. For å følge opp Stortingets mål om at spesielt verdifulle kulturlandskap skal dokumenteres og ha en særskilt forvaltning innen 2010<sup>245</sup>, ble det i 2009 utpekt 20 utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Disse områdene er kartlagt, men det er foreløpig ikke utarbeidet et nasjonalt kartdatasett for dem.

Stortinget har lagt vekt på at det er en forutsetning for å ivareta kulturlandskapet at man stanser den gjengroingen som pågår. Ut over dette er ikke målet operasjonalisert. Ifølge Norsk institutt for skog og landskap er om lag 17 prosent av jordbrukets kulturlandskap særlig utsatt for gjengroing – det vil si at arealtilstanden er slik at disse områdene lett kan gro igjen hvis de ikke blir holdt i hevd.

Undersøkelsen viser flere utviklingstrekk som innebærer risiko for at kulturlandskapet og verdiene her forringes. I den siste tiårsperioden har det vært nedgang i antall grøvforyr, og fra 2005 har det vært en tydelig nedadgående utvikling i antall husdyr på utmarksbeite – en beiteform som er vesentlig for å bevare kulturbetinget biologisk mangfold. Reduksjonen i antall grøvforyr skyldes særlig en betydelig nedgang i antall storfe. Fylker og regioner som er preget av et jordbrukslandskap med mange små jordbruksbedrifter, mange nedleggelse, høy andel leiejord og stor nedgang i antall beitedyr, vil trolig være særlig utsatt for gjengroing, tap av særegne naturtyper og tap av biologisk mangfold og for annen forringelse av jordbrukets kulturlandskap. Mye tyder på at fylker på Vestlandet, i Nord-Norge, Agder-fylkene og Telemark er i denne risikogruppen.

Undersøkelsen viser at Landbruks- og matdepartementet ikke i tilstrekkelig grad har nådd mål for å redusere forurensningen fra jordbruket. De siste ti årene har reduksjonen av forurensningen stagnert sammenlignet med tiåret før, og det er

fortsatt betydelige utfordringer knyttet til forurensning fra jordbruket. Ifølge Nordsjøavtalen skal Norge redusere utslippene av fosfor og nitrogen med 50 prosent i forhold til nivået i 1985. Målet for reduksjon av nitrogen er ikke nådd, og avrenningen fra jordbruket er en betydelig kilde til denne forurensningen. Når det gjelder fosfor, er målet nådd, men på grunn av dårlig vanntilstand i ferskvann i mange områder, er det nødvendig med en ytterligere reduksjon av utslippene av fosfor. Det er også behov for å forsterke innsatsen for å imøtekomme nye krav som følger av EUs vannrammedirektiv.

Når det gjelder bruk av plantevernmidler, er det oppnådd en reduksjon i helse- og miljørisikoen, men målet om 25 prosent risikoreduksjon i perioden 2004–2008 er ikke nådd.

### **Mangelfull operasjonalisering av mål som grunnlag for styring og resultatmåling**

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for mål- og resultatstyring på jordbruksområdet. Det innebærer blant annet å operasjonalisere mål gjennom å utvikle resultatindikatorer og resultatkrav som grunnlag for styring og resultatmåling.

Undersøkelsen viser at Landbruks- og matdepartementet i liten grad utdypet de overordnede jordbrukspolitiske målene gjennom mer konkrete, avgrensede og etterprøvbare mål. Fraværet av operasjonalisering gjelder i særlig grad målet om å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet. Også de målene som knytter seg til levende bygder og sysselsetting og bosetting i distrikter, framstår som lite operasjonaliserte. Det samme gjelder i hovedsak målet for jordbrukets kulturlandskap, med unntak av at det her er etablert et mer konkret mål for å ivareta spesielt verdifulle jordbrukslandskap.

Fraværet av operasjonalisering innebærer at departementet i liten grad formidler resultatindikatorer og resultatkrav knyttet til de overordnede målene for jordbruket til de underliggende virksomhetene. Statens landbruksforvaltning og næringsorganisasjonene gir uttrykk for at det er usikkert hva målet om å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet innebærer. Et klart flertall av fylkesmennenes landbruksavdelinger mener at motstridende mål i jordbrukspolitikken gjør det vanskelig å følge opp landbrukspolitikken regionalt, og at det er behov for at nasjonale mål fastsettes tydeligere gjennom styringsdialogen. I spørreundersøkelsen til kommunene framkommer det at 70 prosent

244) St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida* og Innst. S. nr. 150 (1997–98).

245) Jf. blant annet Innst. S. nr. 228 (2004–2005).

mener det finnes områder innenfor jordbrukspolitikken hvor signalene ikke er tydelige nok.

I praksis blir de overordnede målene for jordbrukspolitikken konkretisert gjennom utformingen av virkemidler under jordbruksavtalen. Dermed vil det også i hovedsak være her man setter ambisjonsnivået for de ulike målene og gjør avveininger mellom ulike mål og eventuelle motstridende mål. Ifølge flere aktører er det risiko for at de overordnede målene som er satt for jordbrukspolitikken, i for liten grad styrer utformingen av konkrete virkemidler under jordbruksforhandlingene. Videre blir det pekt på at inntektsmålet i for stor grad er styrende i jordbruksforhandlingene.

Landbruks- og matdepartementet framhever at det ikke er hensiktsmessig å konkretisere Stortingets mål for jordbrukspolitikken ytterligere. Departementet begrunner dette med at målene delvis er motstridende, og at det derfor er behov for fleksibilitet i politikktutformingen. Departementet peker videre på at fraværet av konkrete mål er et bevisst politisk valg, og at det derfor på noen av disse områdene blir umulig for departementet å overprøve Stortinget.

God mål- og resultatstyring forutsetter at det etableres rutiner for rapportering av måloppnåelse og virkninger. Likeledes skal det innhentes relevant og pålitelig resultatinformasjon fra underliggende virksomheter og rapporteringen skal ha fokus på måloppnåelse og resultater.

Undersøkelsen viser at det innhentes omfattende statistikk og annen informasjon om resultater i jordbruket. Informasjonen innhentes i hovedsak gjennom de årlige rapportene fra Budsjettnemnda og suppleres med informasjon fra blant annet Statens landbruksforvaltning og Statistisk sentralbyrå.

Undersøkelsen viser at mangelen på et fast sett av resultatindikatorer på jordbruksområdet medfører risiko for et mindre konsistent informasjonsgrunnlag over tid for de jordbrukspolitiske målene. Mye av statistikken for utviklingen i jordbruket genereres i dag ut ifra utbetalinger av tilskudd. Tilskuddsordningene endres hyppig, og undersøkelsen viser at dataene over tid derfor blir vanskelige å sammenligne. Bioforsk framhever at det i for liten grad er registrert informasjon om forhold som det ikke er knyttet tilskuddsordninger til. Dette medfører blant annet at informasjons-

innhenting stopper opp dersom tilskuddet utgår.

Videre framhever både Norsk institutt for skog og landskap og Bioforsk at rapporteringsrutinene for de regionale miljøvirkemidlene i for liten grad er harmonisert og standardisert. Dette medfører risiko for at man mister tilgang til viktig styringsinformasjon om utviklingen på disse områdene, og at man går glipp av kunnskap om sammenhenger mellom virkemiddelbruk og effekter lokalt, regionalt og nasjonalt.

Flere aktører påpeker at dagens overvåking av jordbruksforurensning til vann ikke er egnet til å gi representativ informasjon for alle regioner og fylker. Det er derfor knyttet usikkerhet til informasjonen om forurensning fra jordbruksarealer til vann. Ifølge Bioforsk kan dagens overvåking av vannforekomster være mangelfull i forhold til krav i EUs vannrammedirektiv. Undersøkelsen viser også at feilrapportering fra kommunene i KOSTRA medfører stor usikkerhet knyttet til omfanget av omdisponering av dyrket og dyrkbart areal.

Det innhentes i liten grad informasjon om måloppnåelse i forhold til overordnede mål gjennom rapportering fra forvaltningen. Statens landbruksforvaltning viser til at etaten har en sentral rolle med hensyn til utforming og iverksetting av virkemidler som skal bidra til at man når de overordnede målene – men at dens rolle i forbindelse med rapportering og vurdering av måloppnåelse er begrenset. Også fylkesmannen – som forvalter sentrale virkemidler på området og er ansett som det viktigste bindeleddet til den kommunale forvaltningen – rapporterer i liten grad på måloppnåelse og effekter av tiltak. Det er grunn til å tro at fravær av resultatindikatorer og resultatkrav knyttet til de overordnede målene svekker departementets muligheter for å innhente konsistent og sammenlignbar informasjon om resultater, utfordringer og avvik i forhold til disse målene fra underliggende virksomheter.

Landbruks- og matdepartementet har et ansvar for å legge til rette for god måloppnåelse og for å forebygge, avdekke og eventuelt korrigere vesentlige avvik. Dette krever et system for å vurdere resultatene på området opp mot overordnede mål, inkludert bruk av evalueringer. Undersøkelsen viser at Landbruks- og matdepartementet i begrenset grad har utviklet et egnet system for å måle resultater og evaluere de landbrukspolitiske målene. Styringsinformasjon på jordbruksområ-

det formidles gjennom de årlige budsjettproposisjonene og proposisjonene om jordbruksoppfølgeret. Ifølge departementet er det her en evaluering av resultater og samfunnsmessige effekter av virkemidlene under jordbruksavtalen best kommer til uttrykk.

Undersøkelsen viser at Landbruks- og matdepartementets styringsinformasjon i liten grad inneholder vurderinger av utviklingstrekkene opp mot de overordnede målene på området. Rapporteringen er i hovedsak en bred og detaljert beskrivelse av utviklingstrekk og virkemiddelbruk i jordbruket for ulike områder, og omfanget av resultatindikatorer er således stort. Det er også til dels en uklar kobling mellom resultatene som presenteres, og de overordnede målene. Der Stortingets mål er konkretisert, presenteres det data for utvikling i lys av målene. Ut over dette framgår det i liten grad hvilke resultater som regnes som positive i lys av Stortingets mål for området, eller hvilke indikatorer eller utviklingstrekk som regnes for å være spesielt viktige hvis de overordnede målene for området skal nås.

Den samlede rapporteringen som presenteres i budsjett- og stortingsproposisjonene, framstår videre som mindre konsistent når det gjelder valg av tidsperioder. Tidsperiodene som det vises til, varierer fra område til område, noe som gjør det vanskelig å gjøre vurderinger av den samlede måloppnåelsen over en bestemt periode. Videre blir det i liten grad gjort systematiske sammenligninger av utviklingen i ulike tidsperioder.

I den grad det er spesielle utfordringer knyttet til det å vurdere resultater og måloppnåelse gjennom en årlig rapportering, bør styringsinformasjonen suppleres med systematisk bruk av evalueringer i henhold til økonomiregelverket. Ifølge Statens landbruksforvaltning legges det mest vekt på evalueringer av ulike ordninger, mens det er utarbeidet få evalueringer der en vurderer måloppnåelsen for den samlede virkemiddelbruken innenfor jordbruket.

Det er Landbruks- og matdepartementets ansvar at samfunnet, brukerne og forvaltningen får et best mulig bilde av hva jordbruksforvaltningen skal oppnå. På bakgrunn av undersøkelsen stilles det spørsmål om de overordnede målene er konkretisert slik at det kommer fram et klart og konsist bilde av hva som skal oppnås. Det kan også stilles spørsmål om hvorvidt dagens system for rapportering og evaluering på området er egnet som grunnlag for en helhetlig vurdering av

resultater og ressursbruk opp mot Stortingets overordnede mål for jordbruket.

### **Behov for økt målretting av virkemidlene**

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for å utforme et hensiktsmessig virkemiddelapparat som bidrar til god måloppnåelse. Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000), viser flertallet i komiteen til at en hovedutfordring i framtiden blir å utforme de økonomiske virkemidlene slik at samfunnsmålene oppnås på en mest mulig effektiv måte samtidig som vareproduksjonen tilpasses markedet.

Det samlede virkemiddelapparatet som er rettet mot jordbruket, er omfattende og komplekst. Næringen er gjenstand for et omfattende system av offentlige reguleringer der et av hovedformålene er å opprettholde et balansert marked for innenlands produksjon i tråd med gjeldende jordbrukspolitikk.<sup>246</sup> I tillegg utbetales det årlig betydelig støtte over statsbudsjettet i form av en rekke tilskuddsordninger som har som formål å bidra til at de målsettinger Stortinget har fastsatt for sektoren nås.<sup>247</sup> Det meste av tilskuddene til jordbruket – om lag 12,4 mrd. kroner for budsjettåret 2009 – kanaliseres gjennom jordbruksforhandlingene, der det foregår en relativt detaljert utforming av tilskudd. Forvaltningen av tilskuddene er i stor grad delegert til Statens landbruksforvaltning, fylkesmannen og kommunene.

Ifølge Landbruks- og matdepartementet er om lag 45 prosent av tilskuddene til jordbruket rettet mot alle hovedmålene samtidig – såkalt horisontale tilskudd, mens 55 prosent er rettet mot enkeltmål – såkalt spesifikke tilskudd. Undersøkelsen viser at inntekt i stor grad blir et førende hensyn i utformingen av tilskuddene som utformes under jordbruksforhandlingene, og at dette igjen svekker muligheten for å målrette ordninger blant annet på miljøområdet.

For at tilskuddene skal bidra til å nå distrikts- og bosettingsmål, er det etablert differensierte tilskuddssatser etter distrikt, struktur og produksjon. Differensieringen er begrunnet ut fra ulike kostnader og ulike muligheter for inntjening i ulike regioner, størrelsesgrupper og produksjoner. Differensieringen går igjen i en rekke ulike tilskuddsordninger – både horisontale og spesifikke. De spesifikke tilskuddene som er rettet mot distrikt/bosetting, utgjør i underkant av

246) Forskrift om markedsregulering, jordbruksvarer.

247) Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket; forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren.

30 prosent av de samlede tilskuddene til jordbruket i 2009, det vil si om lag 3,5 mrd. kroner. Det går fram av undersøkelsen at den faktiske differensieringen er et resultat av forhandlinger over mange år, og at det innenfor dagens system er vanskelig å endre soneinndelingen som ligger til grunn for differensieringen.

Næringsorganisasjonene og de fire landbruksdirektørene viser til at de nasjonale virkemidlene ikke treffer like godt i alle deler av landet, og at endringer i de strukturelle virkemidlene har ført til at visse regioner og fylker har dårligere måloppnåelse enn andre. Det vises til at det skjer en økende nedleggelse av små jordbruksbedrifter. Fylker preget av småskalastruktur sliter i særlig grad med å opprettholde et aktivt jordbruk innenfor dagens rammevilkår. I de siste ti årene har det vært nedgang i antall jordbruksbedrifter over hele landet. Dette har forsterket trenden med en økende konsentrasjon av jordbruksbedrifter på Østlandet, på Jæren og i Nord-Trøndelag. Utviklingen sammenfaller med den fylkesvise utviklingen i andelen av utbetalte produksjonstilskudd for samme periode. Rogaland og Østlands-fylkene har hatt størst prosentvis økning i andelen av de samlede produksjonstilskuddene i perioden.

De spesifikke tilskuddene som er rettet mot miljø utgjør i overkant av 20 prosent av de samlede tilskuddene til jordbruket, det vil si om lag 2,9 mrd. kroner i 2009. Kulturlandskapstilskuddet er det største av miljøtilskuddene på 1,7 mrd. kroner. Det skal stimulere til å skjønne, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift og til å holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål. For å motta kulturlandskapstilskuddet, som er en del av produksjonstilskuddet, må gårdbrukere oppfylle en rekke krav om miljøhensyn, jf. forskrift om produksjonstilskudd. Undersøkelsen viser at 90 prosent av kommunene henter inn informasjon om hvordan miljøkravene som er knyttet til produksjonstilskuddet, følges opp av gårdbrukerne. Dette gjøres gjennom stikkprøvekontroll av produksjonstilskuddet og tilskudd under de regionale miljøprogrammene. Det er om lag 45 prosent av kommunene som mener at krav om miljøhensyn følges opp *i stor grad*, og 50 prosent som mener at krav om miljøhensyn *i noen grad* blir fulgt opp.

I tillegg til å oppfylle krav om miljøhensyn, er alle foretak som mottar produksjonstilskudd, pålagt å ha en miljøplan. Miljøplanen skal være

et virkemiddel for å sikre målretting og koordinering av virkemidlene med miljøeffekt på brukernivå.<sup>248</sup> Manglende eller mangelfull miljøplan gir en reduksjon i produksjonstilskuddet etter graderte satser, avhengig av arealgrunnlaget i søknaden. På generelt grunnlag svarer om lag 45 prosent av kommunene at sanksjoner *i liten* eller *ingen grad* blir benyttet ved brudd på vilkår for tildeling av tilskudd, mens i underkant av 50 prosent svarer at sanksjoner benyttes *i noen grad*.

Flere kilder stiller spørsmål ved om kravene om miljøhensyn og miljøplan blir fulgt opp godt nok for å kunne sikre målrettingen av tilskudd mot miljømål. Både Statens landbruksforvaltning, Miljøverndepartementet og fylkesmennenes landbruksavdelinger mener det er potensial for bedre oppfølging av gårdbrukeres utarbeidelse og bruk av miljøplanen.

På miljøområdet har det vært satt i verk en rekke tiltak for å målrette tilskuddene, spesielt gjennom regionalisering og kommunalisering av ordningene. Undersøkelsen viser at fylkene mener at tilskuddene under de regionale miljøprogrammene (RMP) gir god effekt der det blir gitt slike tilskudd. Flere kilder peker imidlertid på at det er behov for en ny vurdering av hvordan tilskuddene skal fordeles, for å sikre bedre målretting av midlene. Dagens fordeling av midler er i stor grad et resultat av historiske tildelinger. Det er grunn til å peke på at ordningen trolig kunne bidratt til bedre måloppnåelse dersom fordelingen av midler mellom fylker og mellom de to hovedformålene (kulturlandskapstiltak og forurensningstiltak) i større grad var basert på risikovurderinger.

Også i forbindelse med de kommunale miljømidlene, under SMIL-ordningen, er det påvist svakheter med hensyn til målrettingen av midlene. Undersøkelsen viser at det er usikkert om dagens system i stor nok grad sikrer at midlene går til å ivareta de største verdiene eller til tiltak der effekten er størst. Dette kan igjen redusere måloppnåelsen på miljøområdet.

#### **Fortsatt behov for forenkling av virkemiddelsystemet**

Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000), sier næringskomiteen seg enig i at det er behov for å forenkle virkemiddelsystemet i jordbruket, og komiteen forutsetter at dette følges opp av forhandlingspartene i de årlige jordbruksforhandlingene.

248) Jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000).



Undersøkelsen viser at landbruksforvaltningen har vært opptatt av forenkling, men at dette har vært en utfordrende oppgave. Ifølge Statens landbruksforvaltning utlignes forsøk på å forenkle virkemiddelsystemet delvis av at det etableres nye ordninger under jordbruksavtalen. Landbruks- og matdepartementet oppgir at forenkling er krevende fordi det kan være motsetninger mellom forenkling og målretting. En annen årsak til at det er vanskelig å forenkle virkemiddelapparatet, er ifølge departementet jordbruksavtalen og forhandlingenes natur.

Statens landbruksforvaltning peker på at brukervenligheten overfor søkere har blitt forbedret blant annet ved at flere tilskuddsordninger har blitt bedre samkjørte. Undersøkelsen bekrefter delvis dette bildet – om lag halvparten av landbruksforetakene mener det har skjedd en forenkling av tilskuddsordningene de siste fem årene. Litt under halvparten mener at de ordningene de har søkt på, *i stor eller svært stor grad* er oversiktlige. Men flere kilder framhever at det er uheldig med årlige endringer i regelverket for virkemidlene, blant annet fordi det er risiko for at foretak ikke får med seg alle endringer, og fordi det svekker gårdbrukeres mulighet for langsiktig planlegging.

Undersøkelsen viser at det fortsatt er betydelige utfordringer knyttet til at det er mange og kompliserte ordninger og systemer å forholde seg til for saksbehandlerne i kommuner og fylker. Dette medfører risiko for feil eller ulik saksbehandling og økt sårbarhet når det gjelder nødvendig fagkompetanse. Kommunene har i løpet av de siste seks årene fått mange nye forvaltningsoppgaver. Samtidig er det mange små kommuner med svært få ansatte i sin jordbruksforvaltning. På grunn av dette er det kommuner i dag som mangler kompetanse til å løse sentrale forvaltningsoppgaver innenfor jordbruket på en tilfredsstillende måte. Resultatet kan være at det ikke gis god nok veiledning og informasjon om virkemidler.

En stor andel av kommunene er relativt fornøyd med den rollen fylkesmannens landbruksavdeling spiller som kompetansesenter for kommunens jordbruksforvaltning. Over halvparten av kommunene oppgir likevel at de har behov for mer veiledning og informasjon.

### **Svakheter ved kontrollsystemene hos fylkesmannen og kommunene**

Det er en del av Landbruks- og matdepartementets styringsansvar å sørge for et hensiktsmessig kon-

trollapparat. Undersøkelsen viser at det er etablert et komplekst kontrollapparat, og at det arbeides med å forbedre kontrollarbeidet i forvaltningen.

Fylkesmannens kontrollarbeid er forbedret de siste par årene, etter at Statens landbruksforvaltning kom med sin kontrollrapport i 2007, og fylkesmannens forvaltningskontroll av kommunene anses å gi gode resultater. Det er fortsatt svakheter i fylkesmannens gjennomføring av foretakskontroll, og undersøkelsen viser at flere embeter ikke gjennomførte slike kontroller i 2008.

Kommunene har mange kontrolloppgaver, og mange kommuner oppfatter dagens kontrolloppgaver som vanskelige å utføre. Både kommuner og fylkesmenn framhever ressursknapphet som en viktig årsak til manglende kontroll. I mange kommuner har en og samme person rollen som veileder, vedtaksmyndighet og kontrollør. En tredel av kommunene har ett eller færre årsverk som jobber innen kommunens jordbruksforvaltning. Undersøkelsen viser at dette oppleves som problematisk hvis en skal kunne gjennomføre en tilfredsstillende kontroll. Undersøkelsen viser samtidig at det i begrenset grad benyttes sanksjoner når kommunene oppdager brudd på vilkår for tildeling av tilskudd.

## Vedlegg 1: Soneinndeling for det distriktspolitiske virkeområdet for regionale utviklingsmidler fra 1. januar 2007

	Sone	Kommuner
<b>Akershus</b>	<b>Sone I</b>	<b>Alle kommuner</b>
Aust-Agder	Sone I	Lillesand, Arendal, Grimstad
	Sone II	Iveland, Birkenes, Froland
	Sone III	Bykle, Valle, Bygland, Evje og Hornnes, Tvedestrand, Vegårshei, Gjerstad, Risør
	Sone IV	Åmli
Buskerud	Sone I	Hurum, Røyken, Lier, Nedre Eiker, Øvre Eiker, Modum, Hole, Ringerike, Kongsberg, Drammen
	Sone III	Rollag, Flesberg, Krødsherad, Sigdal, Hol, Ål, Hemsedal, Gol, Nes, Flå
	Sone IV	Nore og Uvdal
Finmark	Sone IV	Alle kommuner
Hedmark	Sone I	Elverum, Sør-Odal, Stange, Løten, Ringsaker, Hamar
	Sone II	Nord-Odal
	Sone III	Våler, Åsnes, Grue, Eidskog, Kongsvinger
	Sone IV	Os, Folldal, Alvdal, Tynset, Tolga, Engerdal, Rendalen, Stor-Elvdal, Åmot, Trysil
Hordaland	Sone I	Lindås, Øygarden, Meland, Osterøy, Askøy, Fjell, Sund, Os, Stord, Bergen
	Sone II	Austrheim, Radøy, Fusa, Bømlo, Sveio
	Sone III	Masfjorden, Fedje, Modalen, Vaksdal, Austevoll, Samnanger, Kvam, Voss, Granvin, Kvinnherad, Tysnes, Fitjar, Etne
	Sone IV	Ulvik, Eidfjord, Ullensvang, Odda, Jondal
Møre og Romsdal	Sone I	Giske, Sula, Skodje, Ørskog, Ålesund, Molde
	Sone II	Fræna, Sykkylven, Hareid, Ulstein
	Sone III	Sunnadal, Tingvoll, Gjemnes, Averøy, Eide, Aukra, Sandøy, Midsund, Nettet, Rauma, Vestnes, Haram, Stordal, Stranda, Norddal, Ørsta, Volda, Herøy, Sande, Vanylven, Kristiansund
	Sone IV	Aure, Smøla, Halså, Rindal, Surnadal
Nordland	Sone III	Bodø
	Sone IV	Alle kommuner unntatt Bodø
Nord-Trøndelag	Sone I	Stjørdal
	Sone II	Levanger
	Sone III	Inderøy, Verdal, Leksvik, Frosta, Steinkjer
	Sone IV	Leka, Nærøy, Vikna, Flatanger, Fosnes, Overhalla, Høylandet, Grong, Namsskogan, Røyrvik, Lierne, Snåsa, Namdalseid, Verran, Mosvik, Meråker, Namsos
Oppland	Sone I	Gran, Lunner, Jevnaker, Vestre Toten, Østre Toten, Gjøvik, Lillehammer
	Sone II	Øyer
	Sone III	Vang, Øystre Slidre, Vestre Slidre, Nord-Aurdal, Etnedal, Sør-Aurdal, Nordre Land, Søndre Land, Gausdal
	Sone IV	Ringebu, Sør-Fron, Sel, Nord-Fron, Vågå, Lom, Skjåk, Lesja, Dovre

	Sone	Kommuner
Oslo	Sone I	Oslo er i sone I
Rogaland	Sone I	Karmøy, Tysvær, Rennesøy, Strand, Randaberg, Sola, Gjesdal, Time, Klepp, Hå, Bjerkreim, Haugesund, Stavanger, Sandnes, Eigersund
	Sone II	Bokn, Forsand
	Sone III	Vindafjord, Kvitsøy, Finnøy, Suldal, Hjelmeland, Lund, Sokndal
	Sone IV	Utsira, Sauda
Sogn og Fjordane	Sone III	Alle kommuner
Sør-Trøndelag	Sone I	Malvik, Klæbu, Skaun, Melhus, Trondheim
	Sone II	Orkdal
	Sone III	Selbu, Midtre Gauldal, Rissa, Ørland
	Sone IV	Tydal, Holtålen, Røros, Meldal, Rennebu, Oppdal, Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Agdenes, Frøya, Hitra, Snillfjord, Hemne
Telemark	Sone I	Bamble, Siljan, Skien, Porsgrunn
	Sone III	Hjartdal, Sauherad, Bø, Nome, Drangedal, Kragerø, Notodden
	Sone IV	Vinje, Tokke, Fyresdal, Nissedal, Kviteseid, Seljord, Tinn
Troms	Sone III	Tromsø
	Sone IV	Alle kommuner unntatt Tromsø
Vest-Agder	Sone I:	Søgne, Songdalen, Venesla, Mandal, Kristiansand
	Sone II	Lyngdal, Lindesnes
	Sone III	Sirdal, Kvinesdal, Hægebostad, Audnedal, Åseral, Marnardal, Flekkefjord, Farsund
Vestfold	Sone I	Alle kommuner
Østfold	Sone I	Halden, Moss, Sarpsborg, Fredrikstad, Hvaler, Trøgstad, Spydeberg, Askim, Eidsberg, Skiptvet, Rakkestad, Råde, Rygge, Våler, Hobøl
	Sone III	Aremark, Marker, Rømskog

## Vedlegg 2: Referanseliste

### Intervjuer

Det er gjennomført ett eller flere intervjuer med følgende aktører:

- Landbruks- og matdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Statens landbruksforvaltning
- Bioforsk
- Norsk institutt for skog og landskap
- Statistisk sentralbyrå
- Norges Bondelag
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag
- Fylkesmennenes landbruksavdelinger i Hordaland, Hedmark, Oslo/Akershus og Nordland (gruppeintervju)

### Lover og forskrifter

- *Lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16* (friluftsloven).
- *Lov om jord av 12. mai 1995 nr. 23* (jordloven).
- *Forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren av 19. desember 2008 nr. 1490.*
- *Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer av 22. oktober 2008 nr. 1136.*
- *Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket av 22. mars 2002 nr. 283.*
- *Forskrift om miljøplan av 15. januar 2003 nr. 54.*

### Regelverk

- Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer, senest 14. november 2006. Finansdepartementet.
- Hovedavtalen for jordbruket av 1950 mellom staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (organisasjonene). Reforhandlet 17. februar 1992.

### Stortingsdokumenter

#### *Budsjettproposisjoner*

- St.prp. nr. 1 (2004–2005) *For budsjetterminen 2005*, Landbruks- og matdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2005–2006) *For budsjettåret 2006*, Landbruks- og matdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) *For budsjettåret 2007*, Landbruks- og matdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2007–2008) *For budsjettåret 2008*, Landbruks- og matdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) *For budsjettåret 2009*, Landbruks- og matdepartementet.

#### *Jordbruksproposisjoner*

- St.prp. nr. 82 (1999–2000) *Om jordbruksoppjøret 2000*, Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.prp. nr. 68 (2005–2006) *Om jordbruksoppjøret 2006*, Landbruks- og matdepartementet.
- St.prp. nr. 77 (2006–2007) *Om jordbruksoppjøret 2007 – endringer i statsbudsjettet for 2007 m.m.*, Landbruks- og matdepartementet.
- St.prp. nr. 69 (2007–2008) *Om jordbruksoppjøret 2008 – endringer i statsbudsjettet for 2008 m.m.*, Landbruks- og matdepartementet.
- St.prp. nr. 75 (2008–2009) *Om jordbruksoppjøret 2009 – endringer i statsbudsjettet for 2009 m.m.*, Landbruks- og matdepartementet.

### *Stortingsmeldinger*

- St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunane.*
- St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.*
- St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon.*
- St.meld. nr. 42 (2000–2001) *Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning.*
- St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner.*
- St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*
- St.meld. nr. 1 (2008–2009) *Nasjonalbudsjettet 2009.*

### *Innstillinger*

- Innst. S. nr. 150 (1997–98), jf. St.meld. nr. 58 (1996–97). Innstilling fra energi- og miljøkomiteen.
- Innst. S. nr. 167 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 19 (1999–2000). Innstilling fra næringskomiteen.
- Innst. S. nr. 307 (2000–2001), jf. St.meld. nr. 31 (2000–2001). Innstilling fra kommunalkomiteen.
- Innst. S. nr. 227 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 16 (2004–2005). Innstilling fra energi- og miljøkomiteen.
- Innst. S. nr. 228 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 21 (2004–2005). Innstilling fra energi- og miljøkomiteen.
- Innst. S. nr. 285 (2006–2007), jf. St.prp. nr. 77 (2006–2007). Innstilling fra næringskomiteen.
- Innst. S. nr. 132 (2007–2008), jf. St.meld. nr. 26 (2007–2008). Innstilling fra energi- og miljøkomiteen.
- Innst. S. nr. 228 (2007–2008), jf. Dokument nr. 3:5 (2007–2008). Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.
- Innst. S. nr. 320 (2007–2008), jf. St.prp. nr. 69 (2007–2008). Innstilling fra næringskomiteen.

### *Budsjettinnstillinger*

- Budsjett-innst. S. nr. 8 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004).
- Budsjett-innst. S. nr. 8 (2004–2005), jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005).
- Budsjett-innst. S. nr. 8 (2005–2006), jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006).
- Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007), jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007).
- Budsjett-innst. S. nr. 8 (2007–2008), jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008).

### **Andre styringsdokumenter**

- Statens landbruksforvaltning (2009), *Produksjonstilskudd i jordbruket og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid – saksbehandlingsrutiner ved søknadsomgangen 20. januar 2009.* Rundskriv nr. 23/2008.
- Tildelingsbrev 2008, forvaltningen av landbrukspolitiske virkemidler. Brev fra Statens landbruksforvaltning til fylkesmennene 20.12.2007.

### **Andre dokumenter og rapporter fra regjering og forvaltning**

- Landbruksdepartementet (2000), *Etatsstyring, kommunikasjon og styringsdialog. Landbruksdepartementet, Statens landbruksforvaltning og forholdet til Fylkesmannen.* Arbeidsgrupperapport av 5. mai 2000.
- Landbruksdepartementet (2000), *Landbruksdepartementets miljøhandlingsplan 2001–2004.*
- Landbruks- og matdepartementet (2009), *Økonomisk, agronomisk – økologisk! Handlingsplan for å nå målet om 15 pst. økologisk produksjon og forbruk i 2015.*
- *Evaluering av Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler (2004–2008).* Rapport fra arbeidsgruppe – mars 2009. Publisert på [www.lmd.dep.no](http://www.lmd.dep.no).
- Landbruks- og matdepartementet (2008), *Klimaskifte for jordvernet.* Rapport fra jordverngruppen.
- Statens landbruksforvaltning (2007), *Kontroll av tilskudd i landbruket.* Rapport nr. 13/2007.
- Statens landbruksforvaltning (2007), *Norsk landbruk – en situasjonsbeskrivelse.* Rapport nr. 11/2009.
- Statens landbruksforvaltning (2010), *Produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer. Rapport for 2009.* Rapport nr. 7/2010.
- Statens landbruksforvaltning (2009), *Norsk landbruk – en situasjonsbeskrivelse 2009.* Rapport nr. 11/2009.
- Statens landbruksforvaltning (2009), *KOSTRA – Landbruk. En vurdering av rapporteringen for 2007.* Rapport nr. 1/2009.
- Statens landbruksforvaltning (2008), *Kontroll av tilskudd i landbruket. Oppfølging 2007.* Rapport nr. 5/2008.
- Statens landbruksforvaltning (2008), *Nasjonalt miljøprogram 2008. Nasjonale prioriteringer og virkemidler i jordbrukets miljøinnsats.* Rapport nr. 20/2008.

- Statens landbruksforvaltning (2008), *Produksjonstilskudd i jordbruket. Tilskudd til avløsning. Tidligpensjon for jordbrukere*. Veiledningshefte.
- Norsk institutt for skog og landskap (2008) *Evaluering av RMP-2006. Kulturlandskapstiltak*. Oppdragsrapport fra Skog og landskap 02/2008.
- Artsdatabanken (2008), *Tidligere og nåværende jordbruksareal – Miljøforhold og påvirkninger på rødlistearter*. ISBN 978-82-92838-13-6.
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (2002), *FOLA 2002: Landbrukspolitikk – forenkling og målretting*. NILF-rapport 2002-1. ISBN 82-7077-448-0.
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (2009), *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2009*. ISBN 978-82-7077-751-8.
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (2006), *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2006*. ISBN 82-7077-658-0.
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (2006), *Risikoreduksjon ved bruk av plantevernmidler – En samfunnsmessig konsekvensanalyse*. NILF-rapport 2006-5. ISBN 82-7077-655-6.
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (2006), *Mål, virkemidler og forslag til suksesskriterier i norsk landbrukspolitikk*. Notat 2006-2, ISBN 82-7077-637-8.
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (2008), *Større og færre, men hvilke konsekvenser? Strukturutvikling og jordbrukspolitiske målsettinger*. Notat 2008-10. ISBN 978-82-7077-711-2.
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (2009), *Driftsgranskingar i jord- og skogbruk. Rekneskapsresultat 2008*. S-098-09. ISBN 978-82-7077-758-7.
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (2000), *Driftsgranskingar i jord- og skogbruk. Rekneskapsresultat 1999*.
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (2006), *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2006*. ISBN 82-7077-658-0.
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (2010), upublisert notat om produktivitetsutvikling i jordbruket 1990–2008 ved Hegrenes, A.
- Budsjettnemnda for jordbruket (2009), *Resultatkontrollen. Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken*. Publisert på www.nilf.no.
- Budsjettnemnda for jordbruket (2010), *Resultatkontrollen. Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken*. Publisert på www.nilf.no.
- Budsjettnemnda for jordbruket (2009), *Totalkalkylen for jordbruket. Jordbrukets totalregnskap 2007 og 2008. Jordbrukets totalbudsjett 2009. Registrerte og normaliserte tall*. Publisert på www.nilf.no.
- Bioforsk (2008), *Evaluering av regionale miljøprogram (RMP). Vurdering av ordningene "avrenning til vassdrag og plantevernmidler"*. Bioforsk-rapport 51/2008. ISBN 978-82-17-00351-9.
- Jordforsk (2005), *Erosjon og næringsstofftap fra jordbruksarealer. Resultater fra jord- og vannovervåking i landbruket (JOVA) 2004/05*. Jordforsk-rapport 103/05.

#### Andre kilder

- Norsk institutt for Skog og landskap (2009), Datasammenstillinger gjort på oppdrag av Riksrevisjonen.
- Statistisk sentralbyrå (2008), *Landbruket i Norge 2007. Jordbruk – skogbruk – jakt*. Statistiske analyser (SA 101). ISBN 978-82-537-7458-9. Elektronisk versjon.
- Statistisk sentralbyrå (2009), *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2009*. Rapport 2009/37. ISBN 978-82-537-7664-4. Elektronisk versjon.
- Statistisk sentralbyrå (2008), *Jordbruk og miljø. Resultatkontroll jordbruk 2007*. Rapporter (RAPP 2008/01). ISBN 978-82-537-7304-9. Elektronisk versjon.
- Statistisk sentralbyrå (2008), *Norsk økonomi Artikler med utgangspunkt i nasjonalregnskapet*. Statistiske analyser (SA 98). ISBN 978-82-537-7358-2. Elektronisk versjon.
- Statistisk sentralbyrå (2009), *Strukturen i jordbruket. Førebelse tal, 2009*. Publisert på www.ssb.no. Hentedato: 1. desember 2009.
- Statistisk sentralbyrå (2009), *Jordbruksstatistikk 2007*. Norges offisielle statistikk (NOS D 414). ISBN 978-82-537-7574-6. Elektronisk versjon.
- Statistisk sentralbyrå (2010), *Jordbruksstatistikk 2008*. Norges offisielle statistikk (NOS D 440). ISBN 978-82-537-7748-1. Elektronisk versjon.
- Norsk senter for bygdeforskning (2008), *Evaluering av regionale miljøprogram i jordbruket*. Rapport nr. 3/08. ISBN 1503-2035.

- Norsk senter for bygdeforskning (2002), *Trender i norsk landbruk 2002. Frekvensrapport*. Rapport 08/02.
- Norsk senter for bygdeforskning (2004), *Trender i norsk landbruk 2004. Frekvensrapport*. Rapport 04/04.
- Norsk senter for bygdeforskning (2006), *Trender i norsk landbruk 2006. Frekvensrapport*. Rapport 11/06.
- Norsk senter for bygdeforskning (2008), *Trender i norsk landbruk 2008. Frekvensrapport*. Rapport 13/08.
- Telemarksforskning (2009), *Evaluering av Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)*, TF-rapport nr. 244. ISBN 978-82-7401-266-0.
- Debio (2007), *Statistikk 2007, virksomheter, arealer, produksjoner/produkter*. Statistikkhefte 2007.
- Debio (2009), *Statistikk 2009, økologiske virksomheter, økologiske arealer, økologiske produkter*. Statistikkhefte 2009.
- Statens forurensingstilsyn 2009, *Miljøstatus i Norge, overgjødning, tilførsel fra landbruket*. Publisert på [www.miljostatus.no](http://www.miljostatus.no).
- Soria Moria I-erklæringen (2005–2009), *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005–09*.
- Soria Moria II-erklæringen (2009–2013), *Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009–2013*.
- OECD Agriculture Ministerial (2010), *Background Note N°5*.
- OECD Agriculture Ministerial (2010), *Background Note N°10*.
- OECD Agriculture Ministerial (2010), *Background Note N°11*.
- OECD (2001), *Measuring Productivity. Measurement for aggregate and industry-level productivity growth. OECD manual. OECD*.
- *Agricultural Policies in OECD countries: Monitoring and Evaluation 2007*. ISBN 978-92-64-02746-6.

## Vedlegg 3: Ordliste

Forklaringene i ordlisten er hentet fra Statistisk sentralbyrå<sup>249</sup>, Bioforsk<sup>250</sup>, Vannportalen<sup>251</sup>, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning<sup>252</sup>, Norsk institutt for skog og landskap<sup>253</sup>, Helse- og helsedirektoratet<sup>254</sup> og Artsdatabanken<sup>255</sup>.

### **3Q (treku)**

Står for ”tilstandsovervåking og resultatkontroll i jordbrukets kulturlandskap ved hjelp av utvalgskartlegging”. 3Q-programmet rapporterer på nasjonale og regionale indikatorer for utviklingstendenser i jordbrukets kulturlandskap.

### **Arbeid**

Både leid arbeid og familiens arbeid registreres i timer etter medgått arbeidstid. For personer under 18 år og over 65 år regnes arbeidstimene om til fullverdige timer. Kårfolk og familiens barn over 17 år som har arbeidet i jord- eller skogbruket, føres som leid hjelp i driftsregnskapet. Familiens arbeid på nyanlegg blir ført særskilt da vederlag for dette arbeidet blir aktivert.

### **Avrenning**

Grøfte- og overflatevann som føres vekk fra arealer. Avhengig av dyrkingspraksis vil dette vannet i varierende grad inneholde næringsstoffer som kan ha forurensende effekt på vassdrag.

### **Biologisk mangfold**

Betyr i praksis variert natur. Det vil si all den variasjon i utseende, levevis og egenskaper man finner i den levende delen av naturen.

### **Driftsform**

Driftsformen til en jordbruksbedrift blir fastsett ut ifra den andelen de ulike plante- og husdyrproduksjonene i bedriften utgjør av den totale produksjonen til bedriften.

### **Dyrkbar jord**

Areal som ved oppdyrking kan settes i slik stand at det vil oppfylle kravene til lettbrukt eller mindre lettbrukt fulldyrket jord, og som oppfyller kravene til klima og jordkvalitet for plantedyrking.

### **Dyrket jord**

Jordbruksareal omfatter areal av fulldyrket jord, areal av overflatedyrket jord og innmarksbeite.

### **Fangdammer**

En fangdam er et konstruert våtmarksområde, knyttet til et bekkeløp, der naturens prosesser for selvrenging er optimalisert. Dammen fanger opp jordpartikler og næringsstoffer gjennom bunnfelling og ved hjelp av vekster som filtrerer vannet.

### **Fangvekster**

Vekster som sås for å samle opp næringsstoffer, særlig nitrogen, og for å redusere erosjon etter at hovedveksten er høstet. Engelsk (flerårig) raigrass og italiensk (toårig) raigrass er mest brukt.

249) Statistisk sentralbyrå (2009), *Jordbruk og miljø. Tilstand og utvikling 2009*.

250) Bioforsk, *Gjødslingshåndbok – ord og uttrykk*, publisert på [www.bioforsk.no](http://www.bioforsk.no).

251) Vannportalen, *Ord og uttrykk*, publisert på [www.vannportalen.no](http://www.vannportalen.no).

252) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2010, *Økonomien i jordbruket i Nord-Norge*, notat 2010-5.

253) Norsk institutt for skog og landskap, 2010, publisert på [www.skogoglandskap.no](http://www.skogoglandskap.no)

254) Helsedirektoratet 2008, *Utviklingen i norsk kosthold, matforsyningsstatistikk og forbruksundersøkelser*. Arts

255) Artsdatabanken, publisert [www.artsdatabanken.no](http://www.artsdatabanken.no).



## **Gjødsel**

Fellesbetegnelse på organiske og uorganiske substanser som på grunn av sitt innhold av plantenæringsstoffer fremmer planteveksten.

## **Gjødslingsplan**

Alle driftsenheter som har rett til produksjonstillegg, pålegges å ha en gjødslingsplan. Formålet med obligatorisk gjødslingsplanlegging er å begrense tap av næringsalter gjennom avrenning til vassdrag og fordamping til luft og å gi grunnlag for en kvalitetsmessig god avling. Gjødslingsplanen angir mengde, type og tidspunkt for tilføring av gjødsel.

## **Innmarksbeite**

Areal som kan brukes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 prosent av arealet skal være dekket av gressarter. Arealet skal ha gjerde mot utmark, naboeiendom og annet areal eller ha naturlig grense mot elv, sjø, fjell o.l. Restareal av skog, myr, vann og fjell som per enhet er større enn 1,0 dekar, skal trekkes i fra.

## **Jordbrukets kulturlandskap**

Skog og landskap definerer jordbrukets kulturlandskap som alt jordbruksareal som er registrert på arealressurskartet AR5<sup>256</sup> med tilgrensende areal innenfor en avstand på 100 meter fra jordbruksarealet. Definisjonen inkluderer i praksis alt fulldyrket og overflatedyrket areal samt innmarksbeite. Utmark er bare med i den grad utmarka ligger i 100-metersbufferen rundt jordbruksarealet.

## **Jordbruksareal**

Areal av de enkelte vekstlag i dekar. Jordbruksarealet omfatter både eget og leid areal, og det er registrert hvor stort det leide arealet er. Overflatedyrket areal er med som redusert areal. Utmarksbeite er ikke medregnet.

## **Jordbruksareal i drift**

Jordbruksareal som blir høstet minst en gang i løpet av et år, medregnet plantet areal med flerårige vekster som ennå ikke gir avling. Areal av åpen åker der det ikke blir tatt avling i løpet av året, men som er tenkt å bli høstet neste år (ettårig brakk), regnes òg med.

## **Jordbruksbedrift**

Virksomhet med jordbruksdrift, medregnet hagebruk og husdyrhold. Bedriften omfatter alt som blir drevet som en enhet under en ledelse og med felles bruk av produksjonsmidler. Jordbruksbedriften er uavhengig av kommunegrenser. En jordbruksbedrift skal ha et driftssenter på en landbrukseiendom.

## **JOVA, jord og vannovervåking i landbruket**

I JOVA-programmet måles og kvantifiseres avrenning av nitrogen og fosfor og erosjon fra nedbørfelt dominert av jordbruksarealer, med særlig vekt på belastede driftsformer og regioner. Nedbørfeltene skal representere de viktigste jordbruksområdene i landet med hensyn til klima, jordsmonn og driftspraksis.

## **Karensareal, jordbruksareal under omlegging til økologisk drift**

Jordbruksareal som er påbegynt omlagt, men ennå ikke er godkjent som økologisk drevet jordbruksareal.

## **KOSTRA, Kommune-stat-rapportering**

Et register over informasjon som kommunene rapporterer inn til staten.

## **Landbrukseiendom**

Eiendom som blir brukt eller kan bli brukt til jord- og/eller skogbruk. Alt som hører til samme eier i en kommune, hører til samme landbrukseiendom uten hensyn til om eiendommen omfatter flere matrikkelnummer (grunneiendommer).

256) AR5 er en oppdatert og modernisert databaseversjon av markslagsinnholdet i økonomisk kartverk (målestokk 1: 5 000). Definisjonen av jordbruksareal i AR5 tar ikke hensyn til om arealet er i drift, eller om det mottar produksjonstilskudd, men størstedelen av det fulldyrkede og overflatedyrkede arealet mottar produksjonstilskudd.

**Mineralgjødning (kunstgjødning)**

Industrielt framstilt eller bearbeidet uorganisk gjødning, der hensikten med produktet er å forsyne planter med lett tilgjengelige næringsstoffer. Kunstgjødning og handlegjødning er tidligere brukte termer, som nå er erstattet med mineralgjødning.

**Nettoinntekt**

Nettoinntekt er samlet driftsoverskudd fra all næringsvirksomhet med tillegg av lønnsinntekter, pensjoner, kalkulert vederlag for familiens arbeidsinnsats på nyanlegg og dessuten renteinntekter, men fratrukket rente- og kårutgifter.

**Norsk rødliste**

En nasjonal oversikt over arter som på en eller annen måte er truet av utryddelse, er utsatt for stor reduksjon eller er naturlig sjeldne.

**Omdisponering**

Betyr at det i en kommuneplan er vedtatt at jordbruksarealet kan benyttes til et annet formål.

**Produksjonsinntekter**

Produksjonsinntekter er verdien av de varer og tjenester som er produsert i løpet av året. Produksjonsinntektene omfatter derfor både hva som er solgt eller tatt ut til forbruk i løpet av året, og endringene i lagerbeholdningene.

**Rødlistede arter**

Arter som står i fare for å dø ut fra norsk natur kalles truede arter. En vurdering av arten etter International Union for Conservation of Nature sine kriterier kan føre til at arten rødlistes.

**Samdrift i melkeproduksjon**

Samarbeid mellom to eller flere melkeprodusenter om felles melkeproduksjon på helårsbasis.

**Selvforsyningsgrad**

Selvforsyningsgraden angir hvor stor andel av engrosforbruket av matvarer (regnet på energibasis) som gjelder mat av norsk produksjon. Selvforsyningsgraden er således basert på den faktiske fordelingen av forbruket på norske og importerte produkter i det enkelte året.

**Selvforsyningsevne**

Evnen til å dekke matvarebehovet med norsk produksjon.

**SMIL**

Spesielle miljøtiltak i jordbruket.

**Tilstandsklassifisering**

Rangering av en vannforekomst for å være i en svært god, god, moderat, dårlig eller svært dårlig økologisk tilstand. Klassifiseringen er basert på kunnskap om økologiske forhold i naturlige vannforekomster og maksimalt-, godt-, moderat-, dårlig-, eller svært dårlig økologisk potensial for sterkt modifiserte vannforekomster.

**Utvasking**

Utvasking skjer når næringsstoffer oppløst i avrenningsvann føres bort fra jorda. Det er særlig tale om nitrogentap i form av nitrat (NO<sub>3</sub><sup>-</sup>). Nitrat vaskes lett ut og er et potensielt forurensningsproblem.

**Vederlag til arbeid og egenkapital for jordbruket**

Vederlag til arbeid og egenkapital omfatter driftsoverskuddet tillagt kostnadene for leid arbeid og fratrukket jordbrukets andel av utgifter til renter og kår. Jordbrukets andel settes til verdien av eiendeler i jordbruket i prosent av sum eiendeler.

**Økologisk drevet jordbruksareal**

Jordbruksareal som er ferdig lagt om til økologisk drift, og som blir drevet i samsvar med kravene i forskrift for produksjon av økologiske landbruksvarer.

**Økologisk jordbruk**

Plante- eller husdyrproduksjon som tilfredsstiller kravene til produksjon i forskrift for produksjon av økologiske landbruksvarer. Debio er utøvende kontrollinstans. Alle økologiske bruk må godkjennes av Debio, og de skal i tillegg inspiseres minst en gang i året. Debio publiserer årlig tall for enheter med godkjent økologisk drift eller under omlegging til økologisk drift.

## Vedlegg 4: Tabell- og figuroversikt

### Tabelloversikt

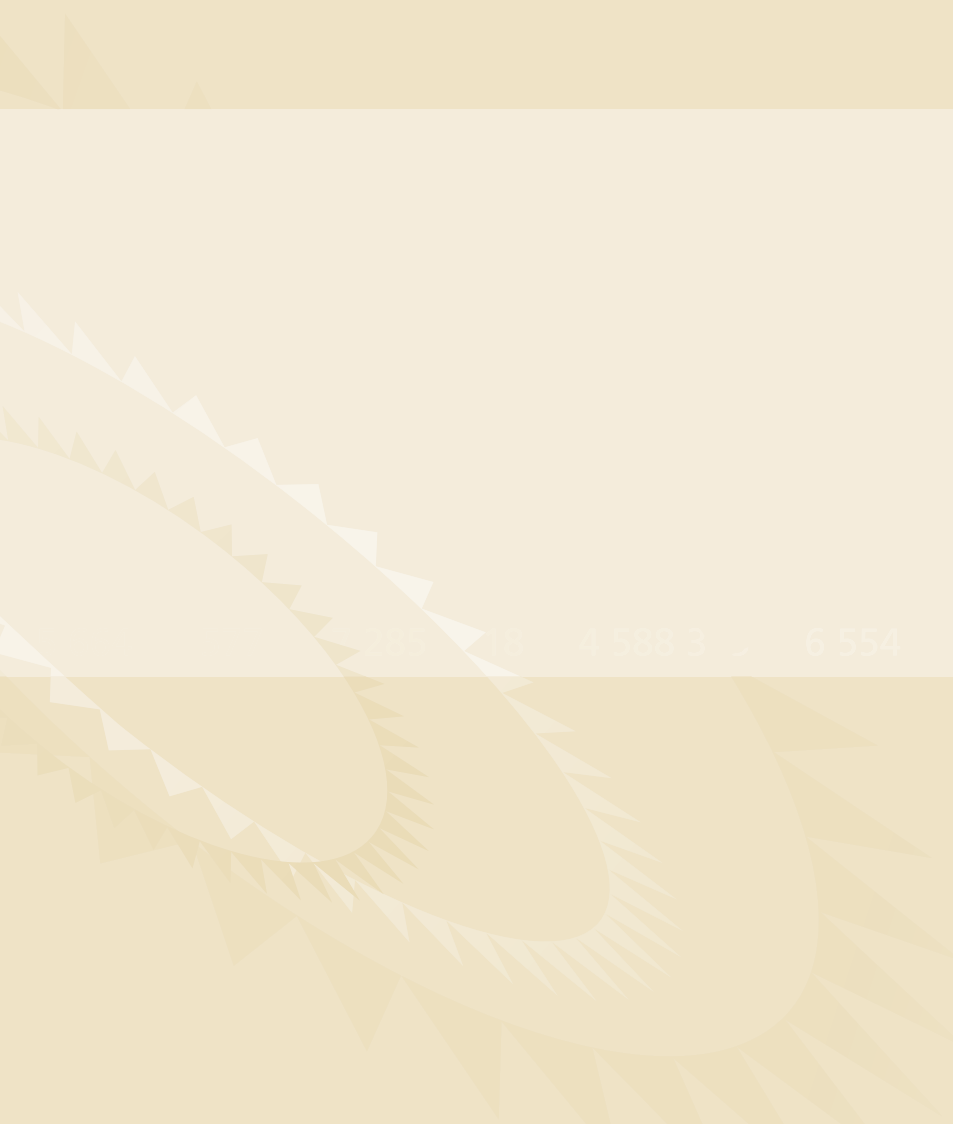
Tabell 1	Vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk for utvalgte produksjoner 1999 og 2008	50
Tabell 2	Nettoinntekt per år per familie for utvalgte produksjoner. 1999 og 2008.	51
Tabell 3	Næringsinntekt fra jordbruket per bruker, fylkesfordelt, 2004 og 2008. Endring i prosent	51
Tabell 4	Næringsinntekt per bruker etter jordbruksareal i drift. Kroner	52
Tabell 5	Vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk etter jordbruksareal 1999 og 2008	52
Tabell 6	Andel som er enig i påstanden "Det er vanskelig å skaffe avløser når jeg skal ha fri"	53
Tabell 7	Jordbrukets andel av sysselsettingen i seks regioner målt ved registrert arbeidsinnsats i årsverk i jordbruket relativt til antall sysselsatte i regionen totalt. Prosent	59
Tabell 8	Registrert arbeidsinnsats i jordbruket fordelt på virkeområder for distriktpolitiske virkemidler. Årsverk	60
Tabell 9	Landbrukseiendommer med boligbygg uten fast bosetting, 2000 og 2008. Antall og prosent av totalt antall landbrukseiendommer med boligbygg	62
Tabell 10	Jordbruksareal i drift (dekar) per fylke, 1999 og 2009*. Endring i dekar	63
Tabell 11	Omdisponert dyrket og dyrkbar jord (dekar) (etter jordloven og etter plan- og bygningsloven) 2005–2009	64
Tabell 12	Andel leid jordbruksareal per fylke og for hele landet. 1999 og 2008. Endring i prosent	64
Tabell 13	Gjennomsnittlig prosentvis endring av kulturlandskap som følge av gjengroing og nedbygging	68
Tabell 14	Oppgaver i Statens landbruksforvaltning som forvaltes gjennom fylkesmannen og kommunen	84

Tabell 15	Fordeling av tilskudd over jordbruksavtalen i 2009	87
Tabell 16	Fordeling av tilskudd over jordbruksavtalen på hovedmål for jordbrukspolitikken, samt fordeling av horisontale og spesifikke virkemidler. Tall i millioner kroner	88
Tabell 17	Ansvars- og oppgavefordeling i forbindelse med kontroll med tilskudd	102

### Figuroversikt

Figur 1	Endring i antall jordbruksbedrifter etter størrelse (dekar). 1999–2009	45
Figur 2	Endring i andel økologisk areal av samlet landbruksareal	47
Figur 3	Utvikling i lønn per årsverk for alle grupper og vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk, 1999–2009. 1999 = 100	48
Figur 4	Vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk, 1999–2009. Resultater etter normaliserte regnskaper	49
Figur 5	Antall gårdbrukere fordelt etter alder. 1999 og 2009	53
Figur 6	Faktorer som gjør at man tror ingen kommer til å overta jordbruksproduksjonen, andel av respondentene som har vektlagt de enkelte faktorene (n = 1 237)	55
Figur 7	Faktorer som bidro til at jordbruksproduksjonen ble nedlagt, andel av faktorer som i stor og svært stor grad var avgjørende (n = 562)	56
Figur 8	Norskprodusert andel av den matvaremengden som forbrukes, regnet ut på energibasis korrigert for eksport. Selvforsyningsgrad/dekningsgrad i prosent. 2007	56
Figur 9	Produksjon og innsatsfaktorer i jordbruket. Volumutvikling. Indeks (1985=100)	57
Figur 10	Bruttoprodukt og indekser for produktivitetvekst i jordbruket i perioden 1985–2009	58

Figur 11	Andel kommuner i ulike distriktspolitiske virkeområder etter graden av utfordringer knyttet til nedlegging av gårdsbruk. Prosent	60
Figur 12	Landbrukseiendommer med boligbygg uten fast bosetting. 2008. Prosent	61
Figur 13	Andelen av jordbrukets kulturlandskap (i henhold til Skog og landskaps definisjon) med risiko for gjengroing	67
Figur 14	Antall seterbruk med melkeproduksjon, produksjonstilskudd 1999, produksjonstilskudd 2003 og tilskudd fra de regionale miljøprogrammene 2008	69
Figur 15	Korn- og oljevekstareal etter metode for jordarbeiding. Høstsådd areal. Hele landet 2000–2008. Prosent	73
Figur 16	Fylkenes andel av de samlede produksjonstilskuddene i 1999 og 2008. Tall i prosent	86
Figur 17	Hovedmål og virkemidler i jordbruket	87
Figur 18 I	hvilken grad opplever kommunen å få tilstrekkelig veiledning og informasjon fra fylkesmannens landbruksavdeling / Statens landbruksforvaltning når det gjelder de følgende områdene innenfor jordbruket?	98




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen / Lobo Media AS 2010



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 52

