
NOTAT 2013 – 16

Frakttilskudd kjøtt – Evaluering

SIGNE
KÅRSTAD

IVAR
PETTERSEN



NILF

Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning



NILF utgir en rekke publikasjoner

Årlig utkommer:

- «Driftsgranskingar i jord- og skogbruk»
- «Handbok for driftsplanlegging»
- «Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk».
- «Mat og industri. Status og utvikling i norsk matindustri».

Resultater fra forskning og utredninger utgis i tre serier:

- «NILF-rapport» – en serie for publisering av forskningsrapporter og resultater fra større utredninger
- «Notat» – en serie for publisering av arbeidsnotater, delrapporter, foredrag m.m. samt sluttrapporter fra mindre prosjekter.
- «Discussion paper» – en serie for publisering av foreløpige resultater (bare internettpublisering).

NILF gir også ut:

- «Merverdiavgiftsnøkkel for landbruket»
- «Kontoplan for landbruksregnskap tilpasset NS 4102»
- Regionale dekningsbidragskalkylar.

NILF er sekretariat for Budsjettnemnda for jordbruket som årlig gir ut:

- «Totalkalkylen for jordbruket» (Jordbrukets totalregnskap og budsjett)
- «Referansebruksberegninger»
- «Resultatkontroll for gjennomføringen av landbrukspolitikken»
- «Volum- og prisindeksar for jordbruket» som ligger på:
<http://www.nilf.no/PolitikkOkonomi/Nn/VolumPrisIndeksar.shtml>

NOTAT 2013–16

Frakttilskudd kjøtt – Evaluering

Signe Kårstad

Ivar Pettersen



NILF

Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning

Serie	Notat
Redaktør	Agnar Hegrenes
Tittel	Fraktilskudd kjøtt – Evaluering
Forfatter	Signe Kårstad, Ivar Pettersen
Prosjekt	Fraktordningen for kjøtt (E125)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2013
Antall sider	74
ISBN	978-82-7077-875-1
ISSN	0805-9691
Emneord	fraktordning slakt, indirekte regulering, slakterinæringen, prisutjevning

Litt om NILF

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

Forord

Notatet presenterer evaluering av frakttilskudd kjøtt på oppdrag fra Statens landbruksforvaltning. Evalueringen ser særlig på endringene i ordningen fra 2011.

Fraktordninger benyttes i flere av hovedsektorene i norsk jordbruk og ses gjerne i forbindelse med målet om aktivt landbruk over hele landet, med en variert bruksstruktur. Samlet legger de også beslag på betydelige ressurser. Det er derfor grunn til å legge vekt på at ordningene fungerer effektivt.

Evalueringen er basert på anbudskonkurranse om evaluering av ordningen frakttilskudd kjøtt for Statens landbruksforvaltning utlyst pr. mai 2013. NILF har i prosjektet hatt stor nytte av samarbeid med SLF og aktører i slakterinæringen, landbruket og forvaltningen. Referansegruppen for prosjektet har bestått av Elin Marie Stabbetorp, Norges Bondelag, Olaf Godli, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Endre Myhr, Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund, Frode Vik, Nortura og Nils Øyvind Bergset fra Landbruks- og matdepartementet. Fra SLF har Hilde Haug Simonhjell, Bente Malonæs og Patricia Risopatron deltatt.

Signe Kårstad, NILF har utført hoveddelen av arbeidet. Prosjektleder har vært Ivar Pettersen. Klaus Mittenzwei har vært fagfelle, mens Anne Bente Ellevold har klargjort endelig dokument. Vi har også hatt nytte av samtaler med Finn Walland og andre medarbeidere i NILF.

Bidragene fra gode støttespillere har hatt stor betydning. Likevel, ansvaret for konklusjoner og gjenværende svakheter hviler utelukkende hos forfatterne.

Oslo 22. november 2013
Lars Johan Rustad

Innhold

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING.....	7
1.1 Fraktordninger og fraktilskudd kjøtt	7
1.2 Evalueringens formål og problemstillinger	8
1.3 Oppbygging av rapporten.....	9
2 FRAKTTILSKUDD KJØTT	11
2.1 Pristilskudd og fraktilskudd kjøtt	11
2.2 Ordningens formål, begrepene prisutjevning og nettopris til primærprodusent.....	12
2.3 Beregning av tilskudd i gammel ordning	13
2.4 Beregning av tilskudd i ny ordning	13
2.4.1 Beregning av satser for store slakteri	13
2.4.2 Beregning av satser for små slakterier	14
2.4.3 Leieslakt	15
2.4.4 Nødslakteri	15
2.4.5 Mobile slakteri	15
2.4.6 Oppsummering ny og gammel ordning	16
2.5 Forvaltning av fraktilskudd kjøtt.....	17
2.5.1 Rapportering, søknad og tildeling.....	17
2.5.2 SLFs forvaltning og ressursbruk	17
2.5.3 SLFs kontrollopgaver.....	18
3 ORDNINGENS REGULERINGSFAGLIGE GRUNNLAG	19
3.1 Åpen virkemiddelbruk og informasjonstilgang.....	19
3.2 Ordningens insentiver	19
3.2.1 Forventet effekt på prisutjevning	20
3.2.2 Prisutjevning i praksis og fraktilskuddets mulige tilretteleggende rolle	21
3.3 Fraktilskudd, lokalisering og transportkostnader	24
3.3.1 Markedsregulator og andre store og små slakteri	24
3.3.2 Fraktilskudd og kompensasjon for avstandsulemper.....	25
4 MARKEDET OG SLAKTERISTRUKTUR	27
4.1 Produsentstruktur	27
4.2 Slakteristruktur	29
4.2.1 Store slakterier	29
4.2.2 Små slakteri.....	30
4.3 Markedet for slakt av gris, småfe og storfe	31
4.3.1 Geografisk atskilte marked	31
4.3.2 De enkelte dyreslag.....	32
5 ORDNINGEN I PRAKSIS: TILSKUDDSDERETTIGET KJØTT, UTBETALING OG KOSTNADSDEKNING.....	37
5.1 Tilskuddsberettiget slakt	37
5.1.1 Frakt av gris, småfe og storfe i og utenfor nullsonen i Norge	37
5.1.2 Frakt av gris, småfe og storfe i og utenfor nullsonen i hvert fylke.....	38
5.2 Innfraktilskudd etter fylke og dyreslag	41

5.3	Skillet mellom store og små slakteri	42
	Ordningens kostnadsdekning eller dekningsgrad	42
5.3.1	Eksempler på tilskuddssatser	43
5.3.2	Indikasjoner på dekningsgrad for enkeltslakterier	44
5.4	Gjennomsnittlig transporttid i Norge	46
5.5	Variasjon i pris til produsent mellom regioner.....	46
5.5.1	Prissetting overfor produsent; brutto- og nettopris	46
5.5.2	Variasjon i gjennomsnittlig nettopris	47
6	EFFEKTER.....	53
6.1	Geografiske variasjoner og produsenters avstandsulempe.....	53
6.1.1	Rogaland, Trøndelag og Stor-Oslo	53
6.1.2	Nordland, Troms, og Finnmark	54
6.1.3	Agder og Telemark	54
6.2	Krysssubsidiering og dekningsgrad	55
6.3	Små slakterier	55
6.4	Effektiv og miljøvennlig inntransport	56
6.5	Faktorer som gir uheldige virkninger.....	56
6.5.1	Kronejustering av satser	56
6.5.2	Modellparametere	57
7	FORSLAG TIL ENDRINGER.....	59
7.1	Presisering av formål.....	59
7.2	Endringer i ordningen.....	60
	REFERANSER.....	63
	VEDLEGG	65

Sammendrag og konklusjoner

Formålet med frakttilskudd kjøtt er å virke utjevnende på pris til produsent over ulike avstander mellom husdyrprodusent og slakteri. Det vektlegges at ordningen ikke skal hindre effektiv og miljøvennlig inntransport. Vi finner at fraktkostnader i stor grad utjevnes mellom husdyrprodusenter. Sammenhengen mellom frakttilskudd kjøtt og prisutjevning er imidlertid uklar. Ordningen utjevner fraktkostnader mellom slakterier, men kostnadsutjevning mellom slakterier har ingen nødvendig sammenheng med prisutjevning overfor primærprodusenter. Vi kan ikke utelukke en slik sammenheng. Notatet konkluderer med at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å påvise at frakttilskuddet har utløsende effekt på prisutjevning. Det er dermed også vanskelig å se grunnlaget for endringen i ordningen fra 2011 med sterk vekst i samlet tilskuddsramme og flere andre endringer i ordningens innretning. Hovedpoenget ved videre vurdering av ordningen bør være å tydeliggjøre ordningen og hvordan den skal virke.

I det følgende presenteres hovedkonklusjonene i evaluering av frakttilskudd kjøtt med vekt på endringen i ordningen fra 2011, samt forslag for å forbedre ordningen.

Lang historie – styrket og fokusert fra 2011

Frakttilskudd kjøtt har en lang historie. Endringen i ordning fra og med 2011 medførte kraftig økt støtte til lange transportavstander for store slakterier, betydelig økt støtte til små slakterier og endring i utmålingen av transportavstand og -kostnad.

Tilskudd tildeles på basis av beregnet innfraktkostnad for det enkelte slakteri og dyreslag. For store slakterier ekskluderes transporter innenfor en nullsone på fem mil. Transportavstand regnes fra kommunesentrum i primærprodusentens kommune til nærmeste slakteri. For små slakterier benyttes faktisk transportmønster, slik det så ut i 2009. I gjennomsnitt får det største slakteriforetaket (Nortura) dekket nær 37 prosent av samlede innfraktkostnader, men andelen varierer sterkt mellom slakterier og er vesentlig høyere for lange distanser. Det er grunn til å regne med at tilskudd som andel av faktisk transportkostnad kan variere sterkt mellom konkrete transportruter og henteadresser.

Ordningen særbehandler små slakterier med sikte på å kunne bidra til særskilt tilpassede driftsformer i husdyrproduksjonen nær slakteri og utvikling av regionale matspesialiteter. Informasjon fra små slakterier tyder på at de kan motta særlig høy kostnadsdekning og i visse tilfeller full dekning av alle innfraktkostnader.

Ingen klar sammenheng mellom frakttilskudd og prisutjevning

Formålet med frakttilskudd kjøtt er å virke utjevnende på pris til produsent knyttet til transport av husdyr fra produsent og til nærmeste slakteri. Formålet er klart formulert og det er mulig å utvikle statistikk som kan belyse grad av prisutjevning mellom produsenter i ulike kommuner og regioner. Men det er vanskelig å påvise hvordan dagens ordning er ment å utjevne priser. Det hersker også ulike oppfatninger om både formål og virkemåte blant dem som får tilskuddene - slakteriene.

Frakttilskudd kjøtt er en regulering med en spesiell bakgrunn og særpreget karakter. Reguleringen er ikke utformet for å påvirke prissetting eller fraktavregningen overfor produsent direkte. Å motta tilskudd medfører ingen forpliktelse om prisutjevning og ingen aktør belønnes heller for å utjevne priser. Tilskuddet betyr bare at slakteriet får støtte til å transportere slaktedyr over lange avstander og økt støtte jo lenger avstanden er.

Effektiv konkurranse mellom slakterier kan føre til at transportsubsidier virker utjevne på nettoppris til produsent avhengig av konkrete betingelser for mottak av tilskudd. Dersom både fraktkostnad og tilskudd som følge av konkurranse mellom slakterier overføres til husdyrprodusenten, vil tilskuddet i grove trekk virke utjevne på netto pris til produsent. Forutsetningene er imidlertid neppe tilfredsstillende. Utgangspunktet er ikke at slakterier belaster produsentene for spesifikke transportkostnader og konkurransen mellom slakterier er spesielt svak der transportkostnadene er særlig store, som f.eks. i Nord Norge.

Vi finner imidlertid at slakteriene, små som store, driver prisutjevning over ulike avstander. Flere slakterier sier at det aldri har vært aktuelt å tilby deres produsenter ulik pris avhengig av transportavstanden. Nortura har siden konserndannelsen i 2000 vedtatt å jevne ut prisene til sine medlemmer over hele Norge uten at dette er en plikt for Nortura. Når medlemmene i Nortura får lik pris, er imidlertid Nortura ved forskrift forpliktet til også å utjevne priser for ulike transportavstander overfor ikke-medlemmer som leverer til Nortura. Norturas valg av prisatferd for medlemmene kan være selve nøkkelen til å forstå graden av prisutjevning i husdyrsektoren.

Ulike slakterier har ulike inntransportkostnader på grunn av geografisk spredning av produksjonen og geografisk tetthet i tilgangen på slaktedyr. Frakttilskuddet utjevner en vesentlig del av kostnadsforskjellene mellom slakterier. Nortura hevder da også at ordningen effektivt utjevner fraktkostnadene mellom slakterier med store transportavstander, som i Finnmark, og slakterier i regioner med relativt konsentrert produksjon. Dette er naturlig når frakttilskuddet øker med økende avstand til nærmeste slakteri. Tilskuddet gjør det da enklere for et selskap som Nortura å belaste produsenter i Finnmark med om lag samme fraktfra drag som på Jæren og å tilby om lag samme nettoppris for samme kvalitet. Behovet for kryssubsidiering mellom slakterier reduseres. Men frakttilskuddet er neppe en nødvendig og uansett en tilstrekkelig betingelse for Norturas prisatferd. I tillegg er det vanskelig å se at betingelsen for fortsatt prisutjevning var endret på en måte som tilsa kraftig økning i frakttilskuddet fra 2010 til 2011.

Videre er utjevning mellom slakterier utilstrekkelig til å sikre utjevning mellom produsenter med ulik avstand til samme slakteri. Både den høyeste og laveste tilskuddssatsen finner vi i Nord Norge og det er store variasjoner i tilskuddssatser innenfor de fleste fylker. Det er vel så viktig å sikre utjevning for produsenter for samme slakteri som mellom slakterier.

Det er ikke alltid konkrete incentiver og forpliktelser er avgjørende for å påvirke atferd. Aktørenes subjektive oppfatning kan være avgjørende, uavhengig av regelverk, tilskuddssatser eller beregningsmåter. Hvis frakttilskudd kjøtt oppfattes som et håndslag til slakteriet for bidrag til å utjevne priser, kan det være tilstrekkelig grunn til å velge fortsatt prisutjevning. Fjerning av frakttilskuddet kan da utløse uønsket endring i pris- og transportatferd.

Frakttilskudd kjøtt kan være en del av en slik form for balansert, uformell avtale med grunnlag i Jordbruksforhandlingene hvor ytelse og motytelse, tilskudd og prisutjevning utgjør en litt ubestemmelig helhet. Men det er ikke slik ordningen fremstilles og begrunnes i utredningene av ordningen. En forståelse av ordningen som en uformell avtalerelasjon, er heller ikke utbredt blant slakteriaktørene. Om en uformell avtale skulle kunne sannsynliggjøres, vil den neppe alene kunne gi grunnlag for statlige bevilgninger til slakteriene.

Ettersom det ikke kan påvises noen klar sammenheng mellom slakterienes beslutning om prisutjevning og utbetalte frakttilskuddet, blir ordningen uten tilstrekkelig dokumentert sammenheng mellom virkemiddel og måloppnåelse.

Svakt begrunnet endring fra 2011

Endringen fra januar 2011 endrer ikke ideen med tilskuddet; priser skal utjevnes og virkemidlet er utjevning av slakterienes transportkostnader. Bevilgningen ble kraftig økt og nullsonen utvidet. Tilskuddet dekker fra 2011 langt høyere andeler av transportkostnadene for enkelte hentesteder og det må regnes med stor, utilsiktet variasjon mellom reell transportkostnad og tilskudd. Det er også stor variasjon i tilskuddenes andel av transportkostnader for det enkelte slakteri.

Utilsiktede variasjoner i tilskuddene påvirker attraktiviteten ved å hente i enkelte kommuner og dermed konkurransen om enkelte produsenter, uten at dette er et hovedproblem med ordningen. Dersom tilskuddet først og fremst er en betaling for at slakteriene yter en tjeneste i form av prisutjevning, er utmålingen av de enkelte tilskuddene av mindre betydning.

Ordningen for små slakterier er et tiltak for mer variert slakteristruktur. Innføring av nullsone, minimumsavstand for å oppnå tilskudd, på 50 km for store slakterier, gjorde ordningen mer fokusert om lange avstander. Innføring av nærmeste slakteri som grunnlag for utmåling av tilskudd for store slakterier, reduserte faren for uheldige miljøeffekter.

Regelen om nærmeste slakteri har redusert faren for at ordningen fører til unødig transportarbeid. Men ordningen kan likevel, over tid og via lokaliseringsbeslutninger, føre til økt transport. De senere årene er store slakterier i Norge blitt mer sentralisert geografisk og dermed gjennomsnittlig større. Disse endringene skyldes neppe fraktordningen, men ordningen demper de negative effektene av sentralisering og konsentrasjon. Over tid vil en forutsigbar transportstøtte av denne typen dermed forventes å virke sentraliserende på slakteristrukturen og stimulerende for transportarbeidet.

Særbehandlingen av de små slakteriene virker motsatt på slakteristrukturen. Ved å gi høyere støtte til små enn store, stimulerer ordningen etablering av slakterier under 1 500 tonn årlig slaktevekt. Særbehandlingen av små slakterier skaper imidlertid utilsiktede effekter. Det blir f.eks. mer lønnsomt for store slakterier å konkurrere i småslakterienes nærområder, enn i nærområdene til store slakterier. I tillegg kan små og store slakterier tenkes å oppnå betydelige gevinster ved å samarbeide om transportene, tilpasninger og fordeler som vil være i strid med ordningens formål, gi urimelige fordelingseffekter og samtidig er vanskelig å kontrollere.

Den viktigste endringen fra 2011 er antagelig den kraftige økningen i samlet tilskudd. Tilskuddene ble om lag doblet og i tillegg konsentrert om lange transportavstander for de store slakteriene. Siden det ikke er noen påvisbar sammenheng mellom tilskudd og prisutjevning, har vi heller ikke grunn til å regne med noen effekt på grad av prisutjevning.

Økningen kan være en reaksjon på en trussel om at først og fremst Nortura og kanskje også andre slakterier ville endre sin praksis med pris- og transportutjevning. Av utredningen av endringene fremgår det at økte innfraktkostnader, dels som følge av endret slakteristruktur, er en del av bakgrunnen for endringen. Men det finnes intet grunnlag for å begrunne økningen med en slik holdningsendring fra en eller flere slakterigrupperinger. Vi savner derfor en begrunnelse for økningen i tilskuddsbeløpet.

Enkel forvaltning

Virkemidlet er relativt komplisert, men forvaltes på en enkel måte. Komplikasjonen skyldes ikke minst at det er mange tilskuddssatser å forholde seg til. I 2013 er det 1 284 satser for store og 60 for små slakterier. Tilskuddssatsene bygger videre på mange forutsetninger om kostnadsforhold, transportarbeid osv. som det kan være vanskelig å forstå. Innenfor et relativt lite fylke som Østfold varierer tilskuddene fra null til ca. kr 450 per hentet storfe. Fram til 2010 var det 50 satser. Det er relativt få klager og innsigelser mot praktiseringen av ordningen og de årlige høringsrundene til justering av satser. For-

valtning av ordningen krever små ressurser, og ressursbruken ligger i underkant av en prosent av samlet tilskudd.

En grunn til begrenset ressursbruk er at det er lite kontroll med hvordan frakttilskudd kjøtt virker for slakterienes økonomi og kostnader. Det samles heller ikke informasjon om prissettingen blant slakteriene. En vesentlig del av beregningsgrunnlaget er også av eldre dato, noe som ytterligere svekker ordningens mulige incentiveffekter. Oppdateringer er utsatt bl.a. i påvente av foreliggende evaluering.

Tydeliggjør ordningen, revurder omfanget!

På grunnlag av evalueringen er det grunn til å vurdere både prinsipielle og praktiske tilpasninger i ordningen.

- *Bedre samsvar mellom ordningens formål og innhold:* Ordningens reelle formål synes å være å hindre at en tradisjonell pris- og transportpraksis i slakterisektoren blir endret. Frakttilskuddet er ikke utformet som en regulering med sikte på «å virke utjevne på pris til produsent, knyttet til transport av husdyr fra produsent og til nærmeste slakteri». Klargjøring av formålet bør åpne for vurdering av helt andre virkemidler enn indirekte regulering i form av transportstøtte. For å klargjøre formålet er det naturlig å drøfte sammenhengen mellom formål for frakttilskuddet og de overordnede landbrukspolitiske målene f.eks. målet om landbruk over hele landet med en variert bruksstruktur. I denne forbindelsen er det naturlig også å vurdere om frakttilskudd kjøtt skal erstattes av endringer i tilskudd til primærprodusent, f.eks. endret distriktstilskudd.
- *Sikre sammenheng mellom mål og virkemiddel:* Opprettholdes målet om prisutjevning bør sammenhengen mellom mål og virkemiddel klargjøres. Det kan tenkes at frakttilskuddet som en indirekte regulering bør erstattes av en ordning med offentlig tjenestekjøp som kan være mer i tråd med ordningens reelle funksjon enn dagens ordning. Det kan også tenkes frivillige avtaler mellom bransjen som helhet, og myndighetene. Slike ordninger finnes i dag f.eks. på miljøområdet, for vern av skog o.l. For å forstå behovet for virkemiddelbruk er det viktig å vurdere om risiko for uheldige konsekvenser av endret prispraksis blant slakteriene dreier seg om en mindre del av landet, noen kommuner eller spesielt utsatte slakterier. Hensikten er å komme fram til en ordning med begrunnede forventinger om sammenheng mellom tiltak og forventet respons i markedet.
- *Dimensjoneringen av ordningen bør vurderes.* Justering av formål og tydeliggjøring av sammenhengen mellom mål og virkemiddel, vil gjøre det naturlig også å vurdere omfanget av tilskudd. Det at tilskuddet ble nær doblet uten mulighet for å påvise endring i grad av prisutjevning, er i seg selv tilstrekkelig grunn til at dimensjoneringen bør vurderes.
- *Skille mellom ordning for prisutjevning og ordning små slakterier:* Kombinasjonen av ulike ordninger for små og store slakterier skaper fare for uheldige bieffekter av ordningen. Det er vanskelig å se noen grunn for at småslakteriene skal særbehandles i en ordning for en bestemt prisatferd eller for utjevning av transportkostnader mellom slakterier. Hensikten med å særbehandle små slakterier har lite med målene for frakttilskudd kjøtt som helhet. Fraktsubsidier er heller ikke egnet til å fremme mål om en bestemt slakteristruktur med høy andel av små slakterier. En mer målrettet og selektiv ordning for små slakterier utenfor frakttilskudd kjøtt, kan antagelig også utformes slik at slakterier som i dag ikke passer inn i ordningen, som f.eks. mobile slakterier, omfattes på linje med andre små slakterier.
- *Oppdater beregningene, vær bedre informert:* Om ordningen skulle bli videreført uten vesentlige endringer i mål eller virkemidler, er det grunn til å endre praksis i forvaltningen av ordningen. Modellen for små slakterier bør da oppdateres for at det

skal være en bedre sammenheng mellom tilskudd og fraktkostnader. Tilskuddsbeløpene som skal reflektere reelt hentemønster, bygger nå på hentemønster fra 2009. Også fraktkostnadsberegningen bør oppdateres med nye parametere som bl.a. tar hensyn til relative utnyttelsesgrader av lastekapasitet for ulike dyreslag. For å følge opp ordningens konsekvenser for slakteriene, er det nyttig at forvaltningen kjenner reelle transportkostnader for slakteriene og forholdet mellom tilskudd og transportkostnader både for slakterier og distrikter.

Reguleringsfaglig innretning og dimensjonering er viktigere enn å øke presisjonen i ordningen. Det er neppe mulig og heller ikke avgjørende at ordningen med dagens siktemål, bygger på en presis utmåling av transportkostnader. Prioriteringen i oppfølgingen av evalueringen bør ligge på spørsmålet om forståelse av mekanismene for prisutjevning, formålet med ordningen og dimensjoneringen, samt utskilling av strukturtiltak for små slakterier. Hovedspørsmålet ved ordningen er om den gir tilstrekkelig og nødvendig motivasjon for aktørene til av ulike grunner å fortsette å sikre leveringsmuligheter på like vilkår over hele landet. Svaret avhenger neppe av små detaljer i utmålingen av tilskuddene.

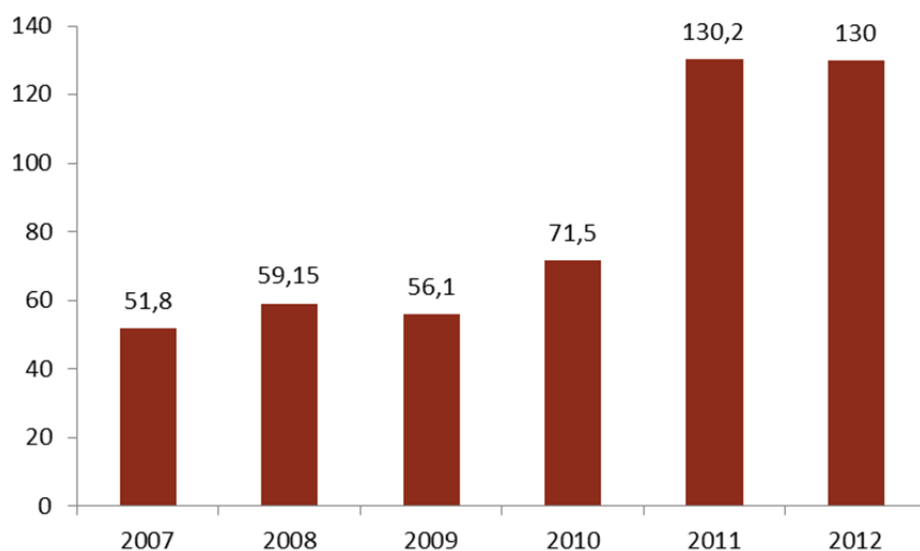
1 Innledning

Rapporten evaluerer, på oppdrag fra Statens Landbruksforvaltning (SLF), effektene av frakttilskudd kjøtt med vekt på endringene i ordningen fra 2010 til 2011. Dette er i tråd med anbefalingene til arbeidsgruppe om frakttilskudd kjøtt, jf. rapport avgitt 5. mars 2010. Innledningskapitlet presenterer ordningen, formålet med evalueringen og rapporten.

1.1 Fraktordninger og frakttilskudd kjøtt

Fraktordningene har en lang historie som elementer i norsk jordbrukspolitikk og er gjennomgått, drøftet og revidert i flere omganger.¹

Ordningen frakttilskudd kjøtt ble vesentlig endret fra 2011. Den tidligere ordningen for frakttilskudd kjøtt gjaldt for perioden 2002 til og med 2010, mens ny ordning trådte i kraft fra og med 1. januar 2011.² Ved innføring av ny ordning i 2011 økte bevilgningen med 58,7 mill. kr til 130,2 mill. kr, se figur 1.1.



Figur 1.1 Totalbevilgning til frakttilskudd kjøtt, etter saldert budsjett.. Millioner kroner 2007–2012³

¹ Solvoll (2002): *Transportstøtteordningene i landbruket- Virkemåte og forslag til endring*, NF-rapport nr. 9. Fjellhammer (2007): *Fraktordningene 1998-2007*, Landbrukets Utredningskontor, Notat 1-2007. Lislebø & al. (2007) *Gjennomgang av innfraktordning for melk*. LMD (2010) *Rapport fra Arbeidsgruppe om innfrakttilskudd kjøtt*, rapport avgitt 05.03.2010. Søyland (red.) 2002. FOLA 2002. *Landbrukspolitikk – forenkling og målretting* NILF-rapport 2002-1

² FOR-2011-05-20-526- Forskrift om satser for innfrakt av slakt.

³ Kilde: SLFs Forbruksprognoser.

Utforming av gjeldende ordning for frakttilskudd kjøtt er basert på anbefalingene til arbeidsgruppen i rapport avgitt i 2010.⁴ Bakgrunnen for utredningen var endret slakteri-struktur og økte innfraktkostnader som igjen ga større avstandsulempes for utkantsprodusenter.

Ved jordbruksoppgjøret i 2010 ble avtalepartene enige om å innføre ny frakttilskudd kjøtt basert på arbeidsgruppens anbefalinger. Det ble videre bestemt at effektene av endringene skulle evalueres til jordbruksoppgjøret i 2013. Evalueringen ble utsatt da det var ønske om mer erfaring med innfraktordningen før den ble evaluert.

Den nye ordningen dekker storfe, svin og småfe. Hest har dermed falt ut av ordningen fra 2011. Ordningen har aldri omfattet fjørfe.

Nytt i gjeldende ordning er at anlegg med mindre slaktevolum enn 1 500 tonn per år defineres som små slakterier og at små slakterier behandles særskilt i ordningen. For store slakterier med slaktevolum over 1 500 tonn er det bare transport til nærmeste aktuelle slakteri som er tilskuddsberettiget så lenge inntransporten er utenfor nullsonen på 50 kilometer. I forrige ordning var nullsonen til hvert slakteri på 10 kilometer. Videre gir beregningsmodellen som brukes i ny ordning, kompensasjon for opplastningskostnader knyttet til innfrakt.

Ved innføring av ny ordning ble hovedmodell for beregning av tilskudd under frakttilskudd kjøtt endret. I tidligere ordning beregnet SLF satser til hvert slakteri basert på avstand fra kommunens definerte driftssentrum, ofte definert som kommunens offisielle sentrum, og til hvert enkelt slakteri, samt basert på fjorårets hentestruktur. Ordning for anlegg med årlig slaktevolum mindre enn 1500 tonn ligner på tidligere ordning, bortsett fra at bevilgningen er vesentlig økt, mens ordning for store slakterier med årlig slaktevolum større enn 1500 tonn er mer endret. For store slakterier beregnes ikke lenger satser for hvert slakteri, men SLF beregner snarere kommunesatser per dyreslag basert på avstand fra hver enkelt kommunes definerte driftssentrum til nærmeste slakteri. I ny ordningen fjernet man også øvre grense for støtteberettiget transportavstand utenfor Nord Norge, som tidligere var satt til 150 km.

Tilskudd til innfrakt av dyr til slakt gir alle slakteriaktører bedre grunnlag for å hente dyr lenger unna slakteanleggene. Hovedformålet med frakttilskudd kjøtt er likevel å virke utjevnende på pris til produsent knyttet til transporten av husdyr fra produsent til slakteri. Gitt hovedformålet vektlegges det at ordningen ikke må fjerne insentiv for effektiv og miljøvennlig inntransport. Dette vil bli vektlagt i evalueringen.

I dette notatet bruker vi betegnelsen frakttilskudd kjøtt om ordningen. I offentlige dokumenter og utredning finnes det ingen konsekvent betegnelse på ordningen.

1.2 Evalueringens formål og problemstillinger

Formålet med evalueringen er å kartlegge hvordan ordningen for frakttilskudd kjøtt fungerer, om tilskuddsforvaltningen er godt ivaretatt og om ordningen er godt utformet. Evalueringen skal også gi anbefalinger om mulige tilpasninger i ordningen.

Hovedproblemstillingene i arbeidet er formulert slik:

- Redegjøre for resultatene av ordningen i nåværende form
- Utrede hvilke endringer i resultater den nye ordningen har medført
- Vurdere tilpasninger i ordningen som kan føre til økt måloppnåelse.

⁴ LMD (2010) *Rapport fra Arbeidsgruppe om innfrakttilskudd kjøtt*, rapport avgitt 05.03.2010.

Evalueringen er utført av NILF ved Ivar Pettersen og Signe Kårstad, mens referansegruppen har bestått av representanter fra Nortura (Frode Vik), Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (Endre Myhr), Norges Bondelag (Elin Marie Stabbetorp), Norsk Bonde- og Småbrukerlag (Olaf Godli), og Landbruks- og matdepartementet (Nils Øyvind Bergset). Andre medarbeidere i NILF har lest og kommentert utkast til rapport. Under arbeidet har vi hatt god nytte samtaler med en rekke representanter for kjøttbransjen, forvaltningen og landbruks næringsorganisasjoner. Alle analyser og konklusjoner er imidlertid forfatterens ansvar.

1.3 Oppbygging av rapporten

Kapittel 2 beskriver ordningen, ny og gammel ordning, og forvaltningen av frakttilskudd kjøtt. Kapittel tre forsøker å analysere ordningen som et indirekte regulering, med drøfting av informasjon og åpenhet, samt ordningens incentiveffekter. I kapittel 4 gjennomgås produsent- og slakteristruktur, samt markedet for slakt av gris, småfe og storfe. I kapittel 5 gjennomgås utbetaling og ordningens dekningsgrad, mens i kapittel 6 vurderes mulige effekter ved frakttilskudd kjøtt med sikte på å redegjøre for resultater, peke på viktige endringer samt å vurdere tilpasninger for økt måloppnåelse. Kapittel 6 inneholder også statistikk for prisforskjeller mellom regioner og distrikter. Avslutningsvis i kapittel 7 presenteres forslag til endringer i prinsipielle og praktiske egenskaper ved ordningen.

2 Frakttilskudd kjøtt

Dette kapitlet presenterer ordning for frakttilskudd kjøtt. I del 2.1 presenteres innfrakttilskuddet som en del av pristilskuddsordningen, del 2.2 gjennomgår formål ved frakttilskudd kjøtt samt tilskuddsberegningen i gammel og gjeldende ordning. Deretter gjennomgås gammel og gjeldende innfraktordning i henholdsvis del 2.3 og 2.4. Forvaltningsansvaret og SLFs arbeidsoppgaver presenteres i del 2.5, og avslutningsvis gjennomgås ordningens potensielle insentiveffekter i del 2.6.

2.1 Pristilskudd og frakttilskudd kjøtt

Frakttilskudd kjøtt er en del av pristilskuddene i landbrukspolitikken. Med pristilskudd menes tilskudd over Jordbruksavtalen som gis med en fast sats per tilskuddsberettiget enhet. Pristilskudd gis med hjemmel i Jordloven av 1995 og i samråd med Bondelaget og Småbrukarlaget (se Innledningen til forskrift FOR 2008-12-19 nr. 1490).

Formålet med pristilskudd er fastsatt i § 1 i forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren⁵. I tråd med denne forskriften er formålet med pristilskudd å øke inntekter, redusere kostnader og utjevne distriktsforskjeller i produksjon og omsetning av jordbruksprodukter. Virkemiddelbruken skal videre være i tråd med de målsetninger Stortinget har fastsatt. Satser for frakttilskuddet fastsettes i forskrift om satser for innfrakt av slakt⁶. Forskriften med satsene utarbeides av Statens landbruksforvaltning (SLF) med hjemmel i jordlova § 18⁷, forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren §§ 4 og 8, og teknisk jordbruksavtale 2012–2013 punkt 6.6.⁸

Frakttilskudd kjøtt kan gis til slakteri for transport av slaktedyr av storfe, gris, sau og geit, jf. § 4 i forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren. Heretter omtales sau og geit som småfe.

Gjeldene ordning for innfrakt ble iverksatt 1. januar 2011. De viktigste endringene fra gammel til gjeldende ordning gjelder totalt tilskudd og beregning av tilskuddssatser. Gjeldende ordning beregner kommunesatser per dyreslag for nærmeste slakteri (store slakteri), og satser per dyreslag for anlegg mindre enn 1500 tonn per år (små slakteri). Tilskuddssatsene er bare delvis avhengig av hentemønster. Gammel ordning beregnet en sats for hvert slakteri basert på fjorårets hentemønster.

Ansvarsfordelingen for ordningen er slik at departementet etter retningslinjer fra Stortinget, kan fastsette bestemmelser om fordeling og vilkår for utbetaling og formidling av tilskudd etter jordbruksavtalen, jf. jordlova § 18. Videre kan Statens Landbruksforvaltning (heretter SLF) gi særlige bestemmelser om frakttilskudd til slakteri (her kalt frakttilskudd kjøtt) med slaktevolum mindre enn 1 500 tonn, jf. § 4 i forskrift om pristilskudd. Tilskuddssatsene SLF utarbeider og fastsettes hvert år i forskrift om satser for innfrakt av slakt. SLF fastsetter denne forskriften. I motsetning til reglene for utarbeiding av satser for distriktstilskudd, som skal beregnes med grunnlag i bestemmelser om soner, soneinnplassering, satser, definisjoner m.m. som er fastsatt i eller i medhold av

⁵ FOR 2008-12-19 nr 1490: Forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren.

⁶ FOR 2013-02-06 nr 142: Forskrift om satser for innfrakt av slakt.

⁷ Lov 1995-05-12 nr 23: Lov om jord (jordlova).

⁸ FOR 2008-12-19 nr 1490: Forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren.

jordbruksavtalen, jf. § 8 i forskrift om pristilskudd. SLF, er det ikke gitt tilsvarende detaljert regler for hvordan frakttilskudd skal beregnes.

2.2 Ordningens formål, begrepene prisutjevning og nettopris til primærprodusent

Hovedformålet til innfraktordningen er å virke utjevnende på pris til produsent, knyttet til transporten av husdyr fra produsent til slakteri.⁹ Formålsformuleringen er hentet fra SLFs hjemmeside. Gitt hovedformålet vektlegges det at ordningen ikke må fjerne insentiv for effektiv og miljøvennlig inntransport.

I Meld.St.9 (2011–2012), siste melding om landbruks- og matpolitikken, er begrunnelsen for frakttilskudd kjøtt noe videre og formulert slik:

«I tillegg til distriktstilskuddene som er differensiert etter soner, er innfraktordningene viktige i sentrum/periferidimensjon fordi de bidrar til å redusere avstandsulempene til gårdsbruk som er perifert plassert i forhold til mottaksanlegg.»

Tilskudd til innfrakt av slaktedyr utbetales til slakteriet, mens distriktstilskuddet utbetales til husdyrprodusent via slakteriet. Sammen skal innfraktordning kjøtt og distriktstilskudd kjøtt bidra til å redusere husdyrprodusenters avstandsulempen.

Formålsformuleringen er altså basert på tilskuddsforvalters forståelse med støtte i siste Stortingsmelding. Formål er også omtalt i utredninger, men formålet er ikke formulert på noen tilsvarende måte i forskrifter om pristilskudd eller om satser for frakttilskudd. Vi observerer at det hersker ulike oppfatninger om formålet, noe som kan skyldes en noe uklar forankring av formål f.eks. i forskrifter om ordningen.

Med bakgrunn i formålet og formuleringen i Meld.St.9 legges det her til grunn at prisutjevning skal forstås som å utjevne nettopriser for produsenter med ulike avstand til mottaksanlegg, dvs. slakteri. Med nettopris menes den prisen produsenten mottar gitt kjøttets klassifisering, og gitt at alle tillegg og trekk er trukket fra brutto avregningspris, se del 4.5.¹⁰ I rapporten bruker vi begrepet prisutjevning i denne betydningen. Prisutjevning i denne betydningen betyr også at frakttilskudd ikke er ment å bidra til generell prisutjevning, men bare utjevning av nettoprisforskjeller relatert til transportavstander til mottak.

Formålet presiserer ikke hvilken grad av prisutjevning over ulike transportavstander man tar sikte på. Et spørsmål er f.eks. om grad av prisutjevning skal ta hensyn til effekten av distriktstilskudd på oppnådde enhetsinntekter for kjøttprodusentene. Også distriktstilskudd tar sikte på å påvirke enhetsinntekter for primærprodusenter med ulik lokalisering. Vi legger til grunn at man ikke skal trekke distriktstilskuddet inn ved vurdering av oppnådd prisutjevningen fordi distriktstilskuddet må antas å ha et annet formål enn frakttilskudd kjøtt. Distriktstilskuddet skal øke inntektene og utjevne distriktsforskjeller i produksjon av jordbruksvarer, mens frakttilskudd kjøtt må regnes å falle inn under formuleringen om å utjevne distriktsforskjeller i omsetning av jordbruksvarer under formålene med pristilskudd (jfr. drøfting av formålet med pristilskudd i avsnitt 2.1).

⁹ Se SLFs hjemmeside: <https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/kjott-og-egg/tilskudd#innfrakttilskudd>

¹⁰ Rapport av 17.03.2011 fra arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet om «Mottaksplikten i markedsreguleringen i jordbruket» redegjør for bruk av fradrag i avregningspris til bonde og vurderer i hvilken grad slike fradrag er forenlige med mottaksplikten, samt hvilke forpliktelser til utjevning av priser som følger av bl.a. samvirkelov og regelverk om mottaksplikt.

2.3 Beregning av tilskudd i gammel ordning¹¹

SLF beregnet en enkelt kilosats for innfrakt av slaktedyr av gris, småfe, storfe og hest hvert år for hvert enkelt slakteri. Antall satser og antall godkjente slakteri var dermed lik. Størrelsen på satsene var avhengig av dyreslag og avstand mellom slakteri og et fastsatt senter i de kommunene som slakteriet mottok leveranse fra.

For å beregne tilskuddssatsene måtte først avstand i kilometer fra slakteri til et fastsatt kommunesenter kartlegges. Deretter ble hvert slakteri tildelt avstandssoner for hver kommune med leveranse i. Avstandssonene ble videre tildelt satser i kroner per dyr basert på en fullastet bil. Avslutningsvis ble forrige års slaktevolum (i kg) for hvert slakteri dividert med satsene per dyreslag i hver avstandssone samt med antall fergetillegg. Disse beregningstrinnene skal nå beskrives fortløpende.

En avstandssone tilsvarer et definert kjøreintervall som er over 10 km og opp til 150 km. For eksempel kan en sone ligge i intervallet 10–25 km, mens neste sone ligger i intervallet 26–50 km osv. For å være tilskuddsberettiget måtte imidlertid ikke kjøreavstanden overstige 150 km. Unntaket var Nord-Norge hvor øvre grense var satt til 200 km.

Selve beregningen av avstand mellom slakteri og et fastsatt kommunesenter må gjøres en gang. Først når et slakteri hentet i en ny kommune, måtte SLF kartlegge avstand og kartlegge avstandssone. Hensikten med å kartlegge avstandssoner var at SLF beregnet satser for gris, storfe, småfe og hest basert på en fullastet bil etter forholdstallet 1 storfe = 4 gris = 8 sauer for hver sone.

Det ble også beregnet satser for fergetillegg for gris, storfe, småfe og hest basert på en fullastet bil. Et fergetillegg tilsvarer fergestrekning og – pris, eventuell rabatt, ventetid på fergeleiet, timepris for sjåfør og bil, og antall dyr av forskjellig slag per bil. Det ble også gitt fergetillegg for enkelte strekninger med tunneler og bommer med passersavgift.

2.4 Beregning av tilskudd i ny ordning

Satser for innfrakt av slaktedyr av storfe, gris, sau og geit fastsettes av SLF hvert år i forskrift og da både for store og små slakteri, jf. innfraktforskriften. Store slakterier har et årlig slaktevolum over 1 500 tonn, mens små slakterier har et årlig slaktevolum mindre enn 1 500 tonn. Det er ingen differensiering av størrelsesvurderingen avhengig av om slakteriet håndterer ett eller flere dyreslag eller om det har sesongmessig eller helårsdrift.

Tilskuddssatsene kompenserer store og små slakterier for transportkostnadene ved innfrakt av gris, småfe og storfe. Beregningsgrunnlaget for tilskuddssatsene til store og små slakterier er imidlertid ulikt. Under omtales ordning for henholdsvis store og små slakteri. Nødslakt, leieslakt og mobile slakteri omtales i eget avsnitt.

2.4.1 Beregning av satser for store slakteri

Frakttilskudd til slakteri for transport av gris, småfe og storfe, gis for transport fra produsent til nærmeste aktuelle store slakteri, jf. § 4 pristilskuddsforskriften. Innenfor egenandelssonen på 50 km gis det ikke tilskudd. For å beregne tilskuddssatser må SLF estimere avstand, ferje- og bomavgifter, transportkostnader, og opplastningskostnader. Disse ulike estimatene skal nå gjennomgås fortløpende.

Avstand mellom produsent og nærmeste aktuelle slakteri med årlig slaktevolum over 1500 tonn, tilsvarer avstanden fra et definert kommunesentrum til nærmeste store slak-

¹¹ Ordning for mellomfrakt, som ble avsluttet 01.01.2007, omtales ikke under dette punkt.

terianlegg med slaktelinje for aktuelt dyreslag og langs kortes kjøreavstand på fremkommelig helårsvei for dyretransport. Basert på denne definisjonen kan aldri små slakterier være det «nærmeste slakteri».

Frakttilskudd kjøtt legger ingen begrensninger på hvilke slakteri som kan transportere gris, småfe og/eller storfe. At slakteriet er definert som det nærmeste er derfor kun vesentlig for satsberegning. Dette innebærer at alle store slakterier får samme tilskuddssats for alle produsenter i samme kommune uavhengig hvor i kommunen produsentene er lokalisert og uavhengig om slakteriet er definert som det nærmeste eller ei. Slik kan to konkurrerende slakteri hente fra samme produsent eller i samme kommune, med samme tilskuddssats, selv om transportavstanden faktisk er ulik.

Modellen som brukes til å beregne avstand er utarbeidet av Skog og Landskap. Denne modellen beregner kjøreavstand i kilometer, og identifiserer fergestrekninger og bomstasjoner. Lengden på fergestrekningene og billettpris, samt passeringsavgiften for hver enkelt bomstasjon er imidlertid hentet inn manuelt i modellen. Hverken kartløsningen, bompasseringsavgifter, ferjestrekninger og billettkostnad har vært oppdatert siden 2010. SLF må derfor tilpasse modellen og hente inn ny informasjon i tilfeller med nyetableringer, nedleggelser og sammenslåinger.

For å beregne avstandskostnader ved innfrakt av slaktedyr har en i tillegg til lengde på kjørestrekning også behov for informasjon om transportkostnadene ved innfrakt av slaktedyr. Transportkostnadene som ligger til grunn for beregningen av avstandskostnadene er basert på Norturas kalkyler for transport på gjennomsnittlig stor slaktebil med en gitt kapasitet. Kalkylene er fra 2010. Kjøttbransjens landsforening (KLF) aksepterte bruken av disse transportkalkylene før ny ordning ble innført.

Kostnadsdrivere som inngår i kalkylen til Nortura er lønn til sjåfør, dieselpriis, gjennomsnittlig kjørehastighet på 60 km i timen og ventetid i forbindelse med ferjer. Videre er gjennomsnittlig fyllingsgrad satt til 80, 80, 70 og 60 prosent for henholdsvis transportavstander mellom 0 til 2 timer, 2 til 3 timer, 3 til 4 timer og over 4 timer. Det antas altså synkende fyllingsgrad med økende transportavstand. Kapasitet per lass er estimert til å være 15 storfe, 140 småfe og 90 gris. I tillegg til disse estimatene er det tatt hensyn til opplastningskostnader¹², losse- og vaskekostnad¹³, og kostnad ved å eie, drive og vedlikeholde dyretransportbil.

Transportkalkylene som er basert på kalkylematerial fra Nortura er fra 2010, og har aldri blitt oppdatert. Nortura beregner ikke lenger transportkostnader på denne måten og har gått over til et nytt system.¹⁴ Dette innebærer at transportkalkylene som inngår i modellen er utdatert. For øvrig er det usikkert hvor godt kostnadene til andre slakteri samsvarer med kostnadene til Nortura.

SLF beregner tre tilskuddssatser per kommune. En sats for gris, en for småfe og en for storfe. Det er 428 kommuner i Norge (2013), og dette innebærer at SLF beregner opptil 1 284 satser for store slakterier hvert år. Antall tilskuddssatser er likevel noe lavere ettersom alle dyreslag ikke hentes i alle kommuner. I 2013 ble det beregnet 1 160 tilskuddssatser, og i 2012 og 2011 ble det beregnet henholdsvis 1 152 og 1 155 tilskuddssatser.

2.4.2 Beregning av satser for små slakterier

Frakttilskudd til små slakterier gis for transport av gris, småfe og storfe, og satser beregnes for hvert dyreslag, jf. § 4 pristilskuddsforskriften. All frakt av gris, småfe og

¹² Slakteriets opplastingssats (vektet gjennomsnitt) er satt til NOK 228,69, NOK 55,55 og NOK 33,08 for henholdsvis storfe, småfe og gris.

¹³ Losse- og vaskekostnad er satt til NOK 550 for storfe, småfe og gris.

¹⁴ Intervju med Nortura 14. august 2013.

storfe er tilskuddsberettiget da små slakterier ikke har egenandelssone eller nullsone slik som ordning for store slakterier har.

Tilskuddssatsene for gris, småfe og storfe per slakteri beregnes av SLF med utgangspunkt i avstand, ferje- og bomavgifter, transportkostnader, og opplastningskostnader. Som i ordning for store slakterier brukes kartløsningen til Skog- og landskap til å beregne kjøreavstand i kilometer, og til å identifisere fergestrekning. Lengden på fergestrekningene og billettpris er hentet inn manuelt i modellen. Videre er det også samme transportkostnader som ligger til grunn i modell for små slakterier som i modell for store slakteri, se over.

Kartløsningen og transportkostnadene som ligger til grunn er det samme i begge ordninger. Forskjellen er imidlertid at i ordning for små slakterier beregnes avstand basert på historisk kjøremønster i 2009 og ikke avstand fra nærmeste slakteri og til et definert kommunesentrum. Med historisk hentemønster menes her avstand fra slakteri og ut til de kommunesentra som slakteriet faktisk hentet slakt fra i 2009. Med grunnlag i dette hentemønsteret fra 2009 beregnes det en gjennomsnittlig hentekostnad for hvert slakteri og for hvert dyreslag.

SLF beregneren tilskuddssats per dyreslag og per slakteri. Antall satser varierer derfor med antall små slakteri. I 2013, 2012 og 2011 ble det beregnet henholdsvis 34, 34 og 36 satser for 20, 19 og 19 små slakteri.

For små slakterier er ordningen fra 2011 langt på vei lik ordningen fra årene før, men uten en minimumsavstand fra slakteri som tidligere var 10 km.

2.4.3 Leieslakt

Ved leieslakt utbetales tilskudd til slakteriet som avregner til husdyrprodusenten.

Leieslakt utføres i liten grad, og hovedsakelig selskapsinternt i Nortura og Fatland, og ikke mellom ulike private aktører.¹⁵

2.4.4 Nødslakteri

Forskrift om særlige hygieneregler for næringsmidler av animalsk opprinnelse (animaliehygieneforskriften)¹⁶ stiller strenge krav til hva som vurderes som nødslakt utenfor slakteriet. I henhold til regelverket skal en veterinær undersøke dyret ante mortem, dvs. før avliving. Dette fordi det skal tas stilling til om dyret, slik det framstår, eger seg til å kunne bli mat til folket. Hvorvidt dyret faller inn under nødslaktordningen avhenger derfor av veterinærens vurdering som utføres i tråd med Mattilsynets retningslinjer for nødslakting og bedømmelse av nødslakt.

I ny ordning behandles nødslakteri som et stort eller lite slakteri alt etter om slakteriet slakter henholdsvis over eller under 1 500 tonn. I Trøndelag har derfor Slakthuset Eidsmo Dullum en avdeling som drives som et nødslakteri, og som behandles som et lite slakteri i gjeldende ordning.

2.4.5 Mobile slakteri

Mobile slakteri faller utenfor ordning for innfrakt i gammel så vel som ny ordning selv om slakteriet er godkjent i henhold til EU-reglement. Dette fordi det kun er frakt av levende dyr som er tilskuddsberettiget i innfraktordning for kjøtt. Mobile slakteri har i likhet med andre slakteri transportutgifter, men ettersom konseptet ikke medfører transport av levende slaktedyr, men snarere frakt av skrott, faller slike slakteri utenfor ordningen.

¹⁵ Jf. intervju med Nortura og KLF henholdsvis den 14. august 2013 og 20. august 2013.

¹⁶ FOR-2008-12-22-1624, og Konsolidert forordning (EF) nr. 853/2004 kapittel VI.

I rapport fra arbeidsgruppe fra 2010 er mulig håndtering av mobile slakteri kommentert. En eventuell ordning for frakstøtte til mobile slakteri, må ifølge rapporten utmåles etter kostnadene knyttet til transport av slakteriet, ikke per dyreslag. Videre poengteres det at investeringsstøtte vil være enklere å forvalte og kan beløpsmessig utgjøre vesentlig større beløp overfor slike slakterier enn en fraktordning.

Mobilslakt AS er det eneste mobile slakteriet i Norge, og har mottatt 2,1 mill. kr i investeringsstøtte fra Innovasjon Norge.¹⁷

2.4.6 Oppsummering ny og gammel ordning

I tabell 2.1 under oppsummeres modell parametere og fremgangsmåte for satsberegning i gammel og ny ordning. Dette er i tråd med gjennomgangen i del 2.3 gammel ordning og punkt 2.4 ny ordning, og for en detaljert beskrivelse henvises det til disse punkt. Det henvises for øvrig også til del 2.5 som omhandler SLFs forvaltningsoppgaver.

Tabell 2.1 Oversikt over gammel og ny ordning

		Ordning fra 2002* til og med 2010		Ny ordning av 1. januar 2011	
		Slakteri	Store slakteri	Små slakteri	
Avstand		Historisk kjøremønster med 1 års tidsetterslep, fra slakteri til definert kommunesentrum	Fra nærmeste slakteri til et definert kommunesentrum	Historisk kjøremønster (2009), fra slakteri til definert kommunesentrum	
Modell- parametere	Avstands-verktøy	Manuelt	Kartløsning fra Skog og landskap	Kartløsning fra Skog og landskap	
	Fergestrekning	Manuelt	Manuelt	Manuelt	
	Billettpris til ferge	Manuelt	Manuelt	Manuelt	
	Bompasserings-avgift	Manuelt	Manuelt, men tilgjengelig på nett	Manuelt, men tilgjengelig på nett	
	Transport-kostnader		Nortura kalkyler fra 2010	Nortura kalkyler fra 2010	
Planlagt oppdatering av modell			(er ikke oppdatert)	(er ikke oppdatert)	
Egenandelssone		10 km	50 km	-	
Øvre tilskudds-berettiget sone, i km		150 km, og 200 i Nord-Norge	Ingen øvre grense	Ingen øvre grense	
Sats- beregning	Type tilskuddssats	Sats per kg	Sats per dyreslag (gris, småfe og storfe)	Sats per dyreslag (gris, småfe og storfe)	
	Antall satser	En sats per slakteri, opptil 50 satser (2010)	Tre satser per kommune, opptil 1284 satser (2013)	Tre satser per slakteri, opptil 60 satser (2013)	
	Oppdatering av tilskuddssatser	Hvert år	Hvert år, fastsettes i forskrift	Hvert år, fastsettes i forskrift	

* Ordning for mellomfrakt som ble avsluttet 1. januar 2007 er ikke inkludert i oversikten

¹⁷ Oppgitt av Mobilslakt AS. Det er foreløpig ikke kjent hvorvidt andre slakteri har mottatt investeringsstøtte.

2.5 Forvaltning av frakttilskudd kjøtt

Forvaltning av frakttilskudd kjøtt gjennomgås først med hensyn til grad av rapportering, søknad og tildeling, og deretter gjennomgås SLFs forvaltningsansvar.

2.5.1 Rapportering, søknad og tildeling

For ny og gammel ordning søker slakteriene SLF direkte om innfrakttilskudd for slaktemengde per måned. Søknaden er integrert i søknads- og rapporteringssystemet for grunn- og distriktstilskudd kjøtt, ulltilskudd, samt omsetnings- og forskningsavgift.¹⁸ Månedsutbetalingene til slakteriene baseres på den fastsatte satsen for hvert enkelt slakteri multiplisert med mottatt slaktemengde. Utbetaling skjer direkte fra SLF i henhold til innrapportert mengde fra slakteriet.

Tilskuddsforvaltningen av frakttilskudd kjøtt er automatisert og krever lite arbeidsressurser fra SLF. Likevel opplyser SLF at det forekommer feil i beregningen av innfrakttilskuddet i søknadene fra slakteriene, og at dette tyder på at mange slakteri ikke forstår hvordan innfrakt skal beregnes. Dette fremstår som en svakhet med gjeldende ordning. Denne svakheten kan imidlertid enkelt forbedres ved at SLF utarbeider en søknadsveiledning som gjøres tilgjengelig for slakteriene.

2.5.2 SLFs forvaltning og ressursbruk

I ny ordning for innfrakttilskudd starter beregningene av neste års satser i oktober. Deretter sendes satsene ut på høring, og tilslutt fastsettes satsene i forskrift. I gammel ordning ble ikke tilskuddssatsene fastsatt i forskrift, og det var færre satser å vedlikeholde, jf. del 2.3 gammel ordning og del 2.4 ny ordning.

Ressursbruken tilknyttet SLFs arbeidsoppgaver opplyses å utgjøre totalt 60 dagsverk. Av disse benytter SLF omtrent 44 dagsverk på å beregne satser, 10 dagsverk på å sende ut høring og behandle høringsuttalelser, 2 dagsverk på å ferdigstille forskrift og 4 dagsverk på å utmåle satser i leveransedatabasen.

Tilskuddsforvaltningen til SLF må anses å være enkel å administrere da det kun brukes 60 dagsverk totalt på ordningen. Også for tidligere ordning ble det lagt til grunn at tilskuddsforvaltningen var enkel å administrere, jf. rapport fra Arbeidsgruppe om frakttilskudd kjøtt avgitt 05. mars 2010. I 2010-rapporten ble det videre bemerket at fordi utbetalingen var knyttet til leveransen av slakt, var det i liten grad problem knyttet til feilaktige utbetalinger grunnet regelverksbrudd og ukorrekte produsentopplysninger. Da gjeldende ordning i stor grad utføres på samme rapporteringsgrunnlag må dette også kunne legges til grunn for ny ordning.

Antall dagsverk knyttet til forvaltning av tilskuddsforvaltningen er anslått av SLF. Tallene er usikre. Antall dagsverk knyttet til leveransedatabasen er kun oppgitt i forhold til korrekturlesing og innlesing av satser. Utover dette kreves det trolig mer ressurser til å kontrollere og vedlikeholde leveransedatabasen. Fordeling av denne typen kostnader mellom frakttilskudd kjøtt og andre formål, er usikker.

I tillegg til antall timer som SLF benytter på å administrere ordningen er det noen kostnader forbundet med innleid datatjenester. SLF estimerer at det brukes 10 000 kroner hvert år for å bruke kartløsningen til Skog og Landskap, samt et tilsvarende beløp for Steria som brukes for å innlese satser i leveransedatabasen. Videre kostet kartløsningen til Skog og Landskap omtrent NOK 150 000 i 2011.

¹⁸ Oppgitt i møte med SLF 13. juni og 14. august 2013.

2.5.3 SLFs kontrolloppgaver

Per i dag kontrollerer ikke SLF hvordan ordningen fungerer utover vanlig kontroll av utbetalinger. SLF kontrollerer ikke om innfraktordningen fører til at tilskuddene overveltes til primærprodusent eller på annen måte brukes til å utjevne prisene, eller hvor stor dekningsgrad ulike slakterier oppnår. Vi har imidlertid ikke undersøkt i hvilken grad de årlige virkemiddelgjennomgangene til SLF drøfter hensiktsmessigheten i dette virkemidlet. Evalueringens hensikt kan sies å være å imøtekomme det generelle kontrollbehovet. Vi mener likevel det er grunn til å påpeke et behov for at tilskuddsforvalter også innhenter noe mer informasjon om hvordan ordningen fungerer.

3 Ordningens reguleringsfaglige grunnlag

Kapittel 2 drøftet formål og innretning av virkemiddelbruken i frakttilskudd kjøtt. Kapitlet forklarte også endringen i ordningen fra 2011. Kapitlet redegjorde også for tilskuddsforvalters tilgang til informasjon om ordningens effekter. I dette kapitlet skal vi drøfte ordningens reguleringsfaglige grunnlag. Først drøfter vi åpenheten om ordningen og deretter hvordan ordningen kan forventes å påvirke atferden hos slakteriene og om enkelte sider ved informasjon og åpenhet om ordningen.

3.1 Åpen virkemiddelbruk og informasjonstilgang

I enhver regulering er tilgang til informasjon et viktig spørsmål. Regulator trenger informasjon om tilpasningsbetingelsene for aktøren, mens aktøren for eksempel trenger en viss forutsigbarhet for å unngå at reguleringen øker den forretningsmessige risikoen. Frakttilskudd kjøtt har i begrenset grad sikret informasjonstilgang og åpenhet.

Siden meningen er at tilskuddet skal resultere i en bestemt prissetting, er det naturlig å vurdere å stille krav om at slakteri skal synliggjøre frakttilskuddet på avregningen som produsenten mottar fra slakteriet. Slik synliggjøring kunne tenkes å bidra til at tilskuddet også kom produsenten til gode. I områder med betydelig konkurranse kan synliggjøring tenkes å styrke grunnlaget for at tilskuddet overføres til primærprodusent. I områder hvor det bare finnes ett aktuelt slakteri, er dette mindre synlig.

Å få fram tilskuddet på avregningene kunne også forenkle kontrollen med hvordan tilskuddet virker. Alternativt kan imidlertid tilskuddene lastes inn i en database med avregningsinformasjon, slik at det blir mulig å beregne relasjoner mellom nettopriser og frakttilskudd direkte. SLF har så langt ingen informasjon om kostnadsdekningen ved ny ordning, dvs. tilskuddsandelen som inngår i kostnadene ved å frakte hvert slaktedyr. SLF har heller ikke informasjon om hvor høy andel av innfraktkostnadene som produsenten dekker, eller slakteriets egenandel. Dette gjelder både ordning for store og små slakteri.

At SLF ikke har informasjon om kostnader til slakteri kan svekke kontrollmyndigheten. Det presiseres imidlertid at det er ressurskrevende med kontroll som krever informasjon om slakteris transportkostnader slik at tilskudds-, produsent- og egenandel synliggjøres. Dette fordi hvert slakteri da pålegges et langt større rapporteringsansvar enn det ordningen krever i dag og fordi forvaltningsoppgavene til SLF øker. Det er heller ikke nødvendigvis slik at denne typen informasjon er avgjørende for effektiv virkemiddelbruk med sikte på prisutjevning over geografiske forskjeller. Dette drøftes nærmere senere.

3.2 Ordningens insentiver

Frakttilskudd kjøtt er en subsidie på transport av slaktedyr som, med visse forbehold, øker med økende transportdistanse.¹⁹ Slike subsidier på transport påvirker først og fremst transportaktivitet og vil, ved effektiv konkurranse, påvirke geografiske forskjeller i priser. Vi finner imidlertid liten grunn til at frakttilskudd kjøtt isolert sett skal forårsake betydelig prisutjevning i tråd med formålet med ordningen. Innfrakttilskuddet må

¹⁹ En subsidie er en fordel som bevilges til grupper eller enkeltpersoner ofte i form av en konstant betaling. Subsidier kan og være en form for skattereduksjon.

imidlertid forventes å påvirke lokalisering og samlede transportkostnader over tid. Detaljer i ordning fra 2011 medfører at ordningen motiverer for endret tilpasning på flere områder og disse presenteres under.

En subsidie er en form for indirekte regulering. Indirekte reguleringer, som frakttilskudd kjøtt, skal motivere for selvstendige valg i tråd med hensikten med reguleringen, uten forbud eller påbud. Ordningen skiller seg derved fra for eksempel mottaksplikten som må oppfattes som en plikt, dvs. en direkte regulering av markedsregulators atferd. Som indirekte regulering med sikte på prisutjevning, baserer ordningen seg på at tilskuddet inngår i grunnlaget for beslutninger om prising overfor primærprodusent på en måte som medfører prisutjevning over ulike transportavstander til slakteri.²⁰ I tillegg er det en forutsetning at ordningen ikke skal fjerne insentiv for effektiv og miljøvennlig inntransport.

Avsnittene nedenfor fokuserer på forventet effekt på prisatferd overfor primærprodusenter, på transportarbeid og lokalisering av slakterier. Til sist ser vi på atferd og konkurransemessig tilpasning for store versus små slakteri.

3.2.1 Forventet effekt på prisutjevning

Frakttilskudd kjøtt tildeles slakteri på basis av utført transportarbeid uten betingelse om videreføring av tilskuddet til primærprodusent. Ordningen forutsetter derfor en indirekte virkning på pris til produsent via slakteriet. Slakteriet kan dermed velge om det vil velte tilskuddet over på produsent. Slik overvelting kan skyldes at konkurransen fører til rene kostnadsbaserte priser, eller at aktørene av andre grunner velger å utjevne priser mellom produsenter.

Ved effektiv konkurranse mellom slakterier vil grad av prisutjevning, dvs. strukturen på slakteriledet og formen for konkurranse, avgjøre om og i hvilken grad prisutjevning finner sted. I et senere avsnitt beskriver vi slakteristrukturen. I enkelte strøk er det konkurranse mellom flere, store slakterier, men sjelden mer enn to. Små slakterier supplerer i noen regioner de store, men vil ofte konkurrere på basis av andre parametere enn ren pris. For de regionene som er mest utsatt for store transportkostnader, som f.eks. deler av, Nord-Troms og Finnmark, kan man neppe regne med at det er mer enn et aktuelt slakteri for de fleste primærprodusentene. Det er sannsynligvis her prisutjevning må tillegges størst vekt. Det er derfor liten grunn til å stole på konkurranse som drivkraft for prisutjevning gjennom frakttilskudd kjøtt.

Men selv om det hadde vært effektiv konkurranse og full overvelting av tilskuddet over til primærprodusent, ville vi ikke hatt full prisutjevning over ulike transportkostnader fordi satsberegningene i gjeldende ordning er utformet på basis av relativt grove forenklinger av virkeligheten. Avstandsberegningene i utmåling av tilskuddssatsene er ikke basert på faktisk kjørestrekning eller faktisk transportkostnad, men som en forenkling basert på avstand mellom nærmeste slakteri og kommunesentret. For store kommuner i geografisk utstrekning kan det være store avvik fra antatt transportdistanse innenfor kommunen, og antall stopp for å fylle en bil kan variere mellom ulike deler av kommunen. Slik sett er det viktige kostnadsforskjeller ved henting av slakt, knyttet til primærprodusentens lokalisering, som frakttilskudd kjøtt ikke er egnet til å kompensere for.

Forståelsen av ordningens incentiveffekter på rasjonelle, økonomiske slakteriaktører, gir bare i begrenset og usikker grad grunnlag for å anta at ordningen fremmer prisutjevning. Det betyr imidlertid ikke at prisutjevning ikke finner sted, og heller ikke at ordningen er uten effekt på prisutjevningen. Det er også nødvendig å vurdere andre mulige mekanismer som gjøre at ordningen har tilsiktede effekter på prising overfor primærprodusenter.

²⁰ Se f.eks. avsn. 2.3 i Meld. St. 14 (2011–2012): Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet, for en god illustrasjon av forskjellen mellom direkte og indirekte regulering.

3.2.2 Prisutjevning i praksis og fraktilskuddets mulige tilretteleggende rolle

I Norge praktiseres prisutjevning for ulike transportavstander overfor husdyrprodusenter. Årsaken er vanskelig å spore, men en hovedårsak er antagelig Norturas medlemsbetingelser kombinert med Norturas mottaksplikt som markedsregulator, dvs. bestemte former for annen landbrukspolitisk virkemiddelbruk. Også slakterier utenfor samvirket praktiserer prisutjevning.

Landbrukspolitisk virkemiddelbruk og prisutjevning overfor primærprodusenter

Landbrukspolitikken legger vekt på utjevning av priser mellom produsenter i ulike soner og distrikter. Men sammenhengen mellom fraktilskudd kjøtt og andre virkemidler som markedsregulering for kjøtt, er meget uklar.

Mottaksplikt får stor oppmerksomhet i landbruksmeldingen (St. meld. 19, 1999–2000), men minimal plass i landbruks- og matmeldingen av 2011. Til gjengjeld er mottaksplikten relativt grundig vurdert, og fraktilskuddsordninger nevnt, i rapport fra en bredt sammensatt arbeidsgruppe rett i forkant av siste landbruks- og matmelding i 2011. Konklusjonen fra disse arbeidene er at det ikke finnes juridisk grunnlag for å knytte prisutjevning over ulike transportavstander til mottaksplikten. Men flere politiske erklæringer og utredningsbaserte konklusjoner hevder at det er en sammenheng mellom et bredt sett av faktorer som markedsregulering med mottaks- og forsyningsplikt, samvirkeorganisering, samvirkets markedsandeler og utjevning av priser over geografiske forskjeller.

Mottaksplikt er en del av markedsreguleringen for kjøtt. Mottaksplikt innebærer visse restriksjoner på muligheten for å differensiere pris overfor primærprodusent, men ingen plikt til å utjevne priser over geografiske forskjeller. Mottaksplikten er derfor ikke alene noen forklaring på at Nortura eller andre aktører driver prisutjevning over ulike transportkostnader.

Rapport 17.3.11: « Mottaksplikten i markedsreguleringen i jordbruket» fra arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet redegjør for det juridiske grunnlaget for mottaksplikten og for forholdet mellom mottaksplikt og prisutjevning (LMD, 2011). Rapporten redegjør også for forståelsen av samme tema i tidligere dokumenter til Stortinget.

Ifølge nevnte rapport er mottaks- og forsyningsplikt plikter som er pålagt markedsregulator. Omsetningsrådet gjør vedtaket om å gjøre mottaksplikt gjeldende (FOR 2003-07-01 nr. 919: Forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer). Målet med mottaksplikten defineres i § 3: «Vedtak om markedsregulators mottaksplikt skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon, til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegg på det tidspunkt leveransen finner sted.» Vi har ikke funnet fram til selve vedtakene om mottaksplikt, men Omsetningsrådet utøvet sin myndighet f.eks. ved endringen av markedsreguleringen for storfekjøtt. Omsetningsrådet bestemte at mottaksplikten skulle videreføres: «Norturas rolle som markedsregulator, med mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt videreføres» (se Høring – regelverk under Omsetningsrådet). Statens landbruksforvaltning, 22.5.2009).

Innholdet i selve mottaksplikten er noe nærmere definert i Forskrift om markedsregulering (Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer FOR 1136 – 2008). Forskriftens § 5 sier i hovedsak det samme som formålsformuleringen i FOR 919, men med et tillegg: «Markedsregulators mottaksplikt skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon, til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegg på det tidspunkt leveransen finner sted, til samme priser og leveransevilkår som for egne leverandører.» Forskjellen i de to formuleringene er kun tillegget om likestilling mellom medlemmer og ikke-medlemmer.

Forskriftene sier ingen ting om prisutjevning for ulike transportkostnader. Den nevnte utredningen (LMD, 2011 s.12) presiserer at: «Bestemmelsen inneholder ingen restriksjoner når det gjelder markedsregulators adgang til å differensiere leveringsvilkårene mellom ulike mottaksanlegg eller ut fra forskjellige karakteristika ved leverandørene. Den uttrykker kun at de leveransebetingelsene som faktisk gjelder på det aktuelle mottaksanlegget, på det aktuelle tidspunkt, skal være de samme både for egne og uavhengige leverandører.» Arbeidsgruppen legger dermed til grunn at mottaksplikten ikke pålegger markedsregulator noen plikt til å utjevne priser over ulike transportdistanser eller transportkostnader. Om nettopris til bonde differensieres for ulike transportkostnader, skal medlemmer og ikke medlemmer likebehandles. Prinsippet er at medlemmer og ikke medlemmer skal betale likt beløp for likt transportarbeid, ikke at det skal være ens pris for ulikt transportarbeid. For forholdet medlemmer imellom, tas det for gitt at medlemmer likebehandles når det gjelder avsetningsvilkår.

På dette grunnlaget er det rimelig å avvise en direkte sammenheng mellom mottakspunkt og prissetting overfor primærprodusenten. Mottaksplikten er med andre ord en plikt til å motta på slakteri – som «fritt levert» vare - på like vilkår, og ikke plikt til å hente hos produsent på like vilkår. Prisutjevning har kun en relasjon til mottaksplikten dersom markedsregulator praktiserer prisutjevning overfor egne medlemmer.

I stedet for kobling mellom mottakspunkt og prisutjevning, knytter tidligere landbruksmeldinger prisutjevning til hovedformålet med markedsregulering, eller til helheten i ordningen. I Stortingsmelding nr. 19 (1999–2000) omtales landbrukssamvirkets myndighet til å iverksette regulerings tiltak på vegne av totalmarkedet for å sikre et prisnivå i samsvar med jordbruksavtalens målpriser. Mottakspunkt, forsyningsplikt og myndighet til å sikre et bestemt prisnivå, presenteres som en helhet: «Denne myndigheten følger av forpliktelser i forhold til både produsenter og forbrukere, herunder mottakspunkt og forsyningsplikt. For markedsregulator er dette rettigheter og plikter som utgjør en helhet» (meldingen s. 85, sitat gjengitt i LMD 2011 s. 10). Videre heter det i meldingen: «Markedsreguleringen er knyttet til produsent- og forbrukerinteresser og har til formål å stabilisere prisene for produsentene og bidra til noenlunde ens priser over hele landet, sikre avsetningsmuligheter for produsentene, ...» (St. meld. 19 (1999–2000) s. 86). Ens priser over hele landet knyttes også her, uten nærmere presisering, til markedsreguleringen som helhet.

Forklaringen til at ens priser over hele landet sees som en del av helheten i markedsreguleringen, synes å være at målpriser defineres før fradrag for frakt. Det såkalte målpris punktet er verdsettingen av slaktet etter innfrakt og slakting, før stykning og bearbeiding. For primærprodusenten trekkes både slaktekostnad og en andel av fraktkostnad fra denne verdien. Men hensikten med målprisen er å sikre en viss pris til bonde uansett lokalisering. Selv om denne prisen er en gjennomsnittspris, vil stor variasjon i nettopris som skyldes fraktkostnader, begrense betydningen av målprisen for enkelte bønder. Ambisjonen om å sikre et prisnivå i samsvar med jordbruksavtalens målpriser kan således tolkes som en forventning om at markedsregulator i størst mulig grad sikrer et tilsvarende prisnivå for alle primærprodusenter uavhengig av geografi. Denne forventningen tilfredsstiller Nortura, og det kan reises spørsmål om de egentlig har noe valg dersom det oppfattes som en del av markedsreguleringsansvaret som helhet.

Den siste landbruksmeldingen, Meld. St. 9 2011–2012 «Velkommen til bords», er avgitt etter arbeidsgruppens rapport om mottakspunktet. I «Velkommen til bords» er drøftingen av mottakspunktet og prisutjevningen for avstandsulemper nærmest fraværende, men meldingen presenterer en ny variant av forklaringer og sammenhenger. Prisutjevning over geografiske forskjeller knyttes her til samvirkeorganiseringen: «Samvirkeorganiseringen har videre bidratt til utjevning av prisene til produsentene, uavhengig av driftsenhetens produksjonsomfang og geografiske plassering. Dette har vært vesentlig for at vi i dag har en variert bruksstruktur over hele landet. Samvirkets rolle som markedsregulator og avtaker av norske råvarer fra hele landet skal sikres». Sitatet gir ingen forståelse for

årsakssammenhengen mellom samvirkeorganisering og utjevning av prisene til produsentene, men trekker likevel den slutningen at det er viktig for landbrukspolitikken å sikre samvirkets rolle som avtaker av norske råvarer. Utredningen av mottaksplikten (LMD, 2011) avviser på sin side at det er en sammenheng mellom samvirke som selskapsform og utjevning av priser over geografiske forskjeller, og sier at Samvirkelovens § 17 om plikt til å behandle alle medlemmer likt, kan tolkes som en begrensning i muligheten til å fastlegge kommersielt eller kostnadmessig begrunnede forskjeller i leveringsvilkår. Det gjøres klart at forpliktelsen ikke er til hinder for differensiering av nettoppris avhengig av transportkostnad. Det er da heller ikke slik at samvirker generelt utjevner pris over ulike transportkostnader. I frukt og grøntsektoren går det aller meste av avregningene via produsentsamvirker uten utjevning av forskjeller i fraktkostnader.

Landbrukspolitiske utredninger av sammenheng mellom Fraktordninger og prisutjevning

Siste landbruksmelding omtaler innfraktordninger helt generelt som ordninger, som i likhet med distriktstilskudd, legger grunnlag for landbruk over hele landet: «I tillegg til distriktstilskuddene som er differensiert etter soner, er innfraktordningene viktige i sentrum/periferidimensjonen fordi de bidrar til å redusere avstandsulempene til gårdsbruk som er perifert plassert i forhold til mottaksanlegg» (LMD, 2011b). s. 116). Innfraktordningene og reduserte avstandsulempen for perifere gårdsbruk sees her ikke i lys av eller i sammenheng med markedsregulering.

Arbeidsgruppen av 2011 har om lag like upresis formulering om fraktordningen. Der påpekes en del endringer i de markedsmessige forutsetningene for markedsregulering. Deretter hevdes følgende: «Innføring av nytt innfrakttilskudd for slakt fra og med 2011 legger imidlertid til rette for større grad av geografisk utjevning». Påstanden er verken presis om rollen for frakttilskudd, betydningen av endringen i ordningen, eller hvordan tilskuddet er tenkt å fungere. Likevel er det vanskelig å finne mer presise formuleringer i de utredningene vi har gjennomgått.

Årsaker til aktørenes praktisering av prisutjevning

I forbindelse med konserndannelsen til Nortura i 2000 ble det vedtatt en plan for utjevning av pris til produsent. Tidligere, med selvstendige regionale enheter, var prisutjevning antagelig et tema for det enkelte, regionale samvirkeforetaket. Ifølge Nortura praktiseres prisutjevning i Norge, med et begrenset unntak for Nord-Norge. Nortura begrunner forskjellen med at distriktstilskuddet i de tre nordligste fylkene er spesielt høyt og i noen grad kan anses som en kompensasjon for høyere fraktfradrag i avregningen for leverte slaktedyr.

Vi kjenner ikke til motivasjonen for Norturas valg av prisutjevning som praksis overfor primærprodusentene. Det kan skyldes en tolkning av den helhetlige forpliktelsen om å drive markedsregulering (jfr. diskusjonen ovenfor) eller en kommersiell vurdering, behovet for å enes om konsernstrukturen osv. Nortura vektlegger imidlertid overfor oss at frakttilskudd kjøtt legger til rette for en slik praksis ved at den gjør det mindre kostbart.

Også slakterier utenfor samvirket praktiserer prisutjevning. Ingen av de aktørene vi har snakket med, belaster primærprodusenten for transportkostnader på individuell basis. Vi må imidlertid understreke at evalueringen ikke omfatter noen bred spørreundersøkelse blant slakteriene. I samtalene har vi ikke fått annen begrunnelse for slik prisutjevning utover at det ikke er aktuelt. Det er imidlertid en tendens til at Norturas praksis på andre områder følges av andre aktører. F.eks. praktiserer aktører utenfor landbruks-samvirket også en form for mottaksplikt, eller mottaksgaranti, som vi ovenfor har vist kan ha en viss, om enn svak, sammenheng med prisutjevning over ulike transportkostnader.

3.3 Frakttilskudd, lokalisering og transportkostnader

Effektiv inntransport dreier seg om at hvert slakteri skal søke å transportere slaktedyr fra produsent og inn til slakteri på en mest mulig rasjonell og hensiktsmessig måte gitt de ressurser slakteriet disponerer. Både slakterienes lokalisering og transportopplegg er dermed to faktorer som påvirker hvor effektiv inntransport slakteriet kan ha.

Tilskudd til frakt av slaktedyr inngår i kostnadsfunksjon til slakteri ved å redusere transportkostnad. For store slakterier gjelder dette kun utenfor nullsonen på 50 km. Innsatsfaktoren transport blir relativt billigere sammenlignet med andre innsatsfaktorer. Samtidig synker kostnadsnivået noe som helhet. Subsidien fører først og fremst til en substitusjonseffekt siden det blir relativt mer lønnsomt å benytte transport av slaktedyr. Siden innfraktkostnader er en begrenset del av totalkostnadene, og samlet produksjon av slaktedyr i Norge er påvirket av mye annet enn slakterienes kostnader, blir volumeffekten av at samlede marginale kostnader synker, sannsynligvis begrenset.

Slakterienes evne til å konkurrere med importerte slakteritjenester, blir styrket. Høyt importvern utelukker imidlertid slik import. Importkonkurransen er mer aktuell på senere ledd og enhver subsidie til et av leddene fra fôr, husdyrproduksjon til foredling av kjøtt kan antas å understøtte norsk produksjon. Vi ser imidlertid ikke en slik eventuell effekt på samlet norsk produksjon som en vesentlig effekt av ordningen.

De innsatsfaktorene som minker i betydning kan være mange. En relativt klassisk teori som knyttes til økonomen Howard Hotelling, går ut på at transportkostnader påvirker lokaliseringsmønstre.²¹ Sammenhengen er enkel. Et foretak med flere filialer vil lokalisere sine bedrifter utover en strekning eller et område med en tetthet som avhenger av spredningen i råvaregrunnlag og forbruk, skalafordeler i produksjon og transportkostnader inn og ut. Reduserte kostnader for inntransport per avstandsenhet, fører isolert sett til sentralisering som igjen betyr relativt mer inntransport og relativt bedre skalautnyttelse i anleggene, samt mindre innsats av transport til sluttmarkedet. Så langt gjelder resonnementet for enkeltstående slakteriforetak med mange lokaliseringer.

Der det finnes konkurrerende slakteriforetak, kan sammenhengen mellom transportsubsidie og atferd ha mange varianter. Hotelling utledet en hypotese om at konkurrenter over tid ville lokalisere seg nær hverandre, den såkalte hypotesen om minimum differensiering (engelsk: Minimum Differentiation-hypoteses). Grunnen er at to konkurrerende slakteri som er lokalisert i et begrenset geografisk marked, vil ha incentiv til å ta markedsandeler fra konkurrenten ved å lokalisere seg stadig nærmere denne. I en slik situasjon kan det hende at lokaliseringen i liten grad vil bli påvirket av et frakttilskudd, eller at klynger av konkurrerende slakterier fortsatt preger strukturen, men at det over tid blir færre slike klynger.

Sammenhengen mellom lokalisering og transportstøtte gjelder en generell støtte til transport, hvor støtten øker med transportavstand. Sammenhengen kan antas å gjelde for fraktordning kjøtt, men med visse modifikasjoner som følge av detaljer som skaper nyanser i incentiveffekten.

3.3.1 Markedsregulator og andre store og små slakteri

Vi har sett at frakttilskudd kjøtt ikke er basert på faktisk avstand mellom produsent og slakteri og at dette kan gi opphav til over- eller underkompensasjon i enkelte områder. Over- eller underkompensasjonen kan videre skape vridningseffekter som potensielt kan påvirke konkurranseforholdet mellom slakteri.

Nortura er markedsregulator for kjøtt og har plikt til å motta levende dyr fra produsent til de vilkår som gjelder på mottaksanlegg på det tidspunkt leveransen finner sted.

²¹ Hotelling, Harold (1929), «Stability in Competition», *Economic Journal* **39** (153) 41–57

Ingen andre slakteriaktører er formelt bundet av en tilsvarende mottaksplikt. Markedsregulators konkurrenter kan velge hvilke produsenter eller områder de ønsker å motta slakt fra. Alle slakteriaktører foruten markedsregulator kan potensielt velge å hente slakt i områder med overkompensasjon i stedet for områder som ikke gir tilsvarende tilskudd. Gitt dette er mulig kan frakttilskudd kjøtt potensielt bidra til at markedsregulators konkurrenter har et konkurransefortrinn.

Over- og underkompensasjon i ulike områder kan videre virke vridende på konkurransen mellom små og store slakteri. Dette kan for eksempel skje dersom innfraktstøtten til store slakterier er svært høy i enkelte områder i forhold til den støtten små slakterier mottar. Det er altså svært viktig at de to ulike ordningene for små og store slakterier er svært godt utformet slik at utmåling av satser ikke skaper vridningseffekter mellom små og store slakterier i enkelte områder. Som vist senere, finnes det eksempler på at fjerntliggende, store slakterier, får vesentlig større tilskudd enn små slakterier i de små slakterienes nærområder.

Noe av bakgrunnen for å utvikle en egen ordning for små slakterier var, basert på 2010-rapporten, at små slakterier blant annet kunne bidra til særskilte tilpassede driftsformer i husdyrproduksjonen nær slakteriet og at små slakterier ofte var viktige i utviklingen av regionale matspesialiteter. Det ble derfor ansett som viktig at små slakterier skulle gis en særskilt kompensasjon. På denne måten har man innført formål for ordningen som er helt på siden av ordningens hovedformål, og likevel beholdt samme virkemiddel for de to formålene. Det er vanskelig å se at fraktsubsidier til små slakterier er noe egnet virkemiddel for å sikre særskilt tilpassede driftsformer i husdyrproduksjonen.

3.3.2 Frakttilskudd og kompensasjon for avstandsulempen

Innfraktordningen for store og små slakterier vrir lønnsomheten av å betjene ulike primærprodusenter avhengig av deres lokalisering. Slik sett virker trolig gjeldende ordning i tråd med hensikten om å redusere avstandsulempene til produsenter. Økt avstand fra produsent til nærmeste slakteri får mindre betydning for hvor attraktivt det er å hente slaktedy.

Hvor mye avstandsulempene for produsent reduseres avhenger av bevilgningsstørrelsen i gjeldende ordning. Utmålte tilskuddssatser for store slakterier kan både gjøre det mer, mindre eller like gunstig å hente slakt utenfor nullsonen. Det er nemlig ikke vedtatt hvor høy kostnadsdekningen skal eller bør være i gjeldende ordning. Slik sett stilles det ingen formelle krav til hvorvidt satsene dekker deler eller hele kostnadsbeløpet forbundet ved inntransport utenfor nullsonen.

Avhengig av bevilgningsstørrelsen og de utmålte innfraktsatsene kan noen produsenter bli relativt mer attraktive for slakteri og motsatt. I den grad det er de mest fjerntliggende husdyrprodusentene som blir relativt mer attraktive, virker insentivene i tråd med hensikten og kan stimulerer til konkurranse og at tilskuddet veltes over til produsent der avstandsulempen i utgangspunktet er stor.

Tilskuddene øker tilnærmedesvis proporsjonalt med avstand til kommunesentrum i kommunen hvor slaktedyrene hentes, men bare utenfor nullsonen og inntil visse grenser. Den øvre begrensningen oppstår idet et annet stort slakteri ligger nærmere kommunesentrumet i en gitt kommune. Jo lenger inn på konkurrentens naturlige geografiske markedsområde man beveger seg, desto mindre relativ transportsubsidie. Effekten kan virke positivt for samlede transportkostnader og samlet miljøeffekt, men virker hemmende for konkurransen.

4 Markedet og slakteristruktur

Innfraktordningen er innrettet mot leveransen mellom produsent og slakteri. Nedenfor beskrives produsentstruktur og slakteristruktur. Deretter beskrives markedet for slakt av gris, småfe og storfe.

4.1 Produsentstruktur

Geografisk spredning av produsenter og produsenttetthet har betydning for hvor langt slaktet må fraktes i ulike deler av landet. Slik sett er det viktig å redegjøre for produsentenes lokalisering når frakttilskudd kjøtt skal evalueres. Under redegjøres derfor for antall produsenter i Norge, samt antall produsenter per fylke, se del 3.1.1. Videre presenteres også en fremstilling av jordbruksarealet fordelt etter fylke da jordbruksareal kan indikere hvor store produsentene er. Avslutningsvis presenteres gjennomsnittlig antall dyr per produsent fordelt etter fylke.

Totalt er det 44 673 jordbruksbedrifter i Norge i 2012.²² Dette er en nedgang på 1 951 jordbruksforetak siden 2010. I Norge har det vært en generell tendens lenge at antall jordbruksbedrifter går ned. Likeså har det vært en generell tendens at jordbruksarealet til hver enkelt produsent øker. Dette innebærer at det er færre, men større jordbruksbedrifter i Norge i dag enn hva det var tidligere.

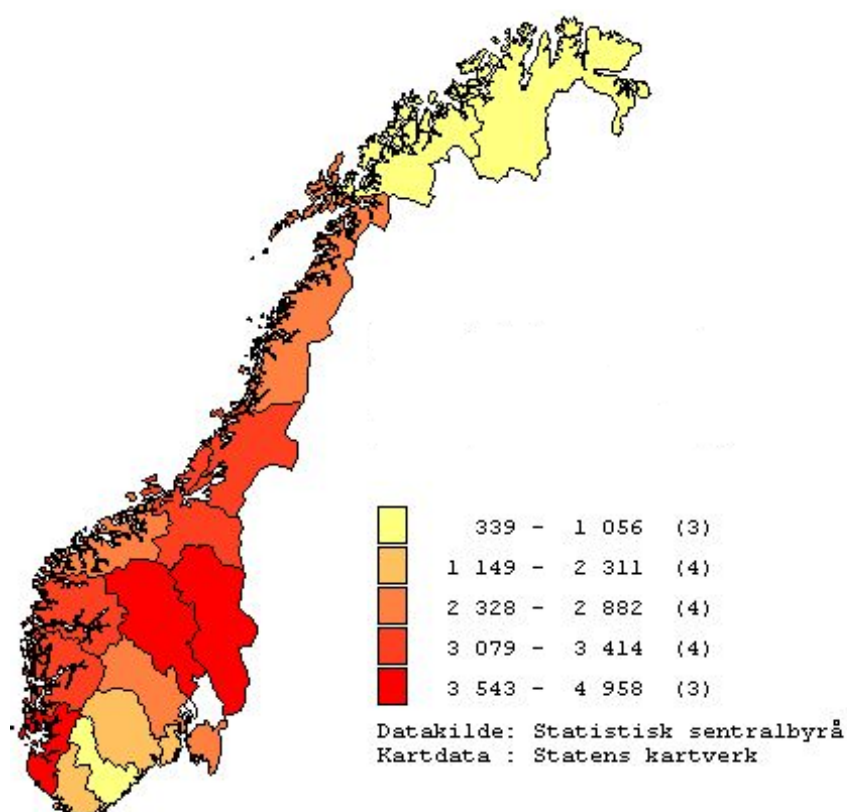
Jordbruksbedriftene i Norge er ikke jevnt fordelt i hele landet, men er lokalisert med varierende grad av produsenttetthet. Dette fremgår også av figur 4.1 som viser antall jordbruksbedrifter i Norge etter fylke i 2012.²³

Hedmark, Rogaland, og Oppland har flest jordbruksbedrifter med mellom 3 543 og 4 958 produsenter i hvert fylke, se figur 3.1.²⁴ Fylkene Finnmark, Aust-Agder, og Troms befinner seg på bunnsjiktet med mellom 339 og 1 053 produsenter i hvert fylke.

²² Strukturen i jordbruket, SSB.

²³ SSBs statistikk fra 2012.

²⁴ Fylkene oppgis i stigende rekkefølge innenfor hver gruppering, dvs. den førstnevnte har færrest produsenter per fylke, mens den siste har flest produsenter i hvert fylke.



Figur 4.1 Antall jordbruksbedrifter i Norge etter fylke²⁵

Antall jordbruksbedrifter varierer ikke bare etter fylke, men også etter gjennomsnittlig antall dyr per produsent. Tabell 4.1 angir gjennomsnittlig antall dyr per husdyrprodusent i hvert fylke i 2008 og 2012. Fylkene med flest slaktegris per produsent var i 2012 Vestfold, Hedmark, Oppland, Østfold og Rogaland. For sau²⁶ hadde fylkene Rogaland, Finnmark, Sør-Trøndelag, Nordland og Troms flest dyr per produsent. Innenfor melkekyr hadde fylkene Nord-Trøndelag, Rogaland, Akershus og Oslo, Vestfold og Østfold flest dyr per produsent i 2012. For ammekyr var det fylkene Nord-Trøndelag, Østfold, Akershus og Oslo, Vestfold og Hedmark som hadde flest dyr per produsent i 2012.

Til tross for at gjennomsnittlig antall dyr har økt noe fra 2008 til 2012, er variasjoner mellom fylker noenlunde likt i 2008 som i 2012.

²⁵ Kilde: SSB

²⁶ For sau har SSB kun informasjon om sau over ett år. I forhold til fraktilskudd kjøtt ville det vært bedre å vise til sau under ett år da det er flest sau under ett år som slaktes.

Tabell 4.1 Gjennomsnittlig antall dyr per produsent etter fylke, i 2008 og 2012²⁷

	Ammekyr		Melkekyr		Sau > 1 år		Avlspurker		Slaktegris	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
Finnmark	6,2	8,3	20,4	24,2	70,2	77,4	24,7	44	58,4	143,7
Øst-Agder	9,7	11,9	17,2	19,3	48,8	48,8	27	24,8	144,4	227,8
Troms	10,3	11,5	17,1	18,9	77,7	85	36,8	32,8	130,8	163,4
Vest-Agder	10,5	13	16,5	19,9	41,3	45	49,1	91,4	115	133,4
Telemark	11,9	13,9	16,1	19,3	55,2	54,6	78,9	111,8	122,4	168,3
Vestfold	19	22,4	29,6	32,6	31,9	32,6	70,9	79,3	259,2	308,4
Akershus og Oslo	15,5	18,4	26,2	30,1	36,8	37,3	53,3	63,7	230,3	229,9
Buskerud	15,2	16,8	18,5	21,5	59,9	66,6	51,5	65,5	94,8	85,1
Østfold	14,5	17,7	27,1	33,1	26,8	31,7	61,1	75,3	218,1	250,5
Nordland	11,6	14,1	18,5	22,5	76,5	83,1	51,2	77,6	160,9	227,4
Møre og Romsdal	10	11,4	19,4	23,6	48,8	51,8	39,4	42,7	149,3	192,6
Sør-Trøndelag	10,6	13,1	20,1	24,4	73,2	80	35,3	51,5	131,2	145,3
Sogn og Fjordane	6	7	14,1	16,1	45,1	48,2	29,3	36,2	82,1	104,6
Hordaland	6,8	7,7	15,1	17,7	44,6	48,1	34,8	42,9	90,6	114,9
Nord-Trøndelag	13,4	17,4	22,9	27,3	62,5	67,4	64,5	79,3	201,2	241,6
Hedmark	18,1	22,6	20,7	23,8	63,1	68,8	74	89,3	218,5	272,9
Rogaland	9,9	11,9	23,8	28,7	65,8	72,3	74,8	89	194,9	247,8
Oppland	14,3	16,6	19,5	22,3	63,4	69,8	57,9	75,7	163,8	251,2

4.2 Slakteristruktur

Foregående delkapittel har vist at det er geografiske forskjeller mellom antall jordbruksbedrifter, og etter gjennomsnittlig antall dyr per produsent i hvert fylke. Slike faktorer er viktig for transportkostnadene til slakteri og struktur. Også andre forhold som for eksempel type tilskuddsordning kan påvirke slakteristrukturen. Nedenfor presenteres en oversikt over utviklingen siden 2010 og frem til i dag.

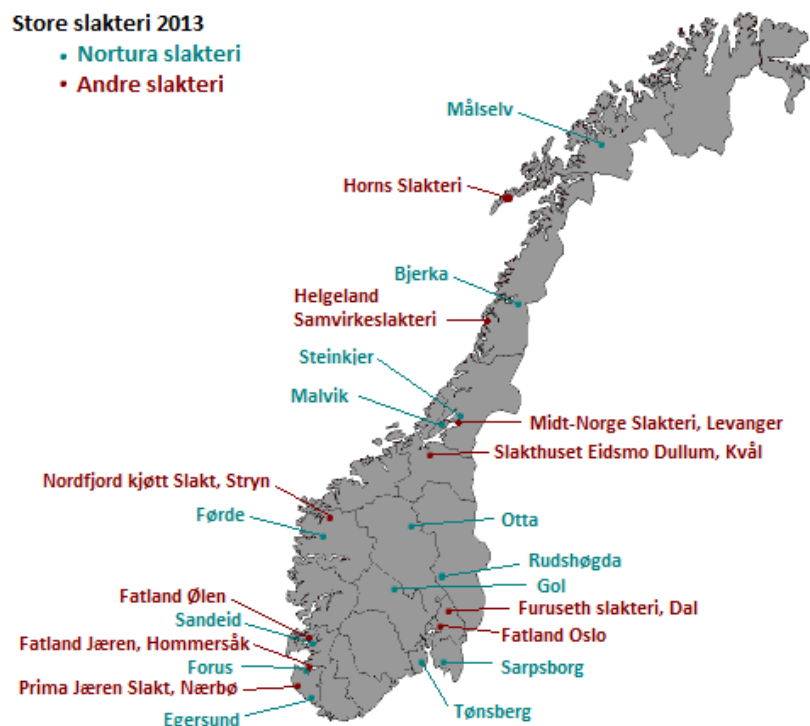
4.2.1 Store slakterier

Slakteristrukturen har lenge vært i endring, og siden 1990 har prosessen gått i retning av færre og mer sentrale anlegg. I det korte tidsrommet fra 2011 og frem til i dag er antall store slakterier redusert fra 24 til 23 slakterianlegg.²⁸ Av disse eier Nortura i 2013 tretten slakterianlegg, mens Fatland eier tre. De resterende sju slakterianleggene representerer andre private aktører.²⁹ Totalt er det altså åtte ulike store slakteriaktører i Norge, se figur 4.2 som viser lokaliseringen til store slakterier som kan motta tilskudd i Norge i 2013.

²⁷ Kilde: SLF

²⁸ I 2011 ble Midt-Norge slakteri regnet som et lite slakteri, dette var ifølge SLF feil og ble rettet opp i på høsten 2011. Her er Midt-Norge regnet som et stort slakteri.

²⁹ Norturas slakteri i Malvik betjener flere slakteriaktører enn Nortura.



Figur 4.2 Store slakterier som er tilskuddsberettiget i Norge 2013³⁰

I tillegg til nedleggelsen på Sortland i 2011 reduserte Nortura antall slakterianlegg i 2010, dvs. rett før ny innfraktordning trådte i kraft. I 2010 avviklet Nortura driften på fem anlegg hvorav fire av fem anlegg ble nedlagt. Ved det siste anlegget i Trondheim avviklet Nortura all drift av tilskuddsberettiget slakt og avdelingen brukes i dag som et lager. De fire resterende anleggene ble nedlagt og dette gjaldt Norturas avdeling på Fosen, Namsos, Oppdal og Ålesund.

Samtidig som Nortura avviklet driften på fem anlegg i 2010 opprettet Nortura et nytt anlegg på Malvik samme år.³¹ I anlegget på Malvik ble aktivitet fra fire tidligere anlegg overført.³² Bakteppet for denne omstruktureringen var svak lønnsomhet i konsernet og et mål om å øke lønnsomheten med 2,5 mrd. kr innen desember 2012.³³ Avvikling av slakterianlegg samt åpningen av anlegget på Malvik i 2010 representerer et av flere tiltak som ble iverksatt for å redusere kostnadene til Nortura.

4.2.2 Små slakteri

Utviklingen til små slakterier har siden 1990 gått i retning av flere små slakterianlegg. I tidsrommet 2011 og frem til i dag er fortsatt dette tilfellet.³⁴ I 2011 ble Kåringen Reinslakteri etablert samtidig som Hafjell Mat AS gikk konkurs. Høsten 2012 ble Bø Gårdsslakteri etablert. I tillegg fikk Slakthuset Eidsmo Dullum innvilget at to av tre avdelinger skal behandles som små slakterier i innfraktforskriften fra og med 2013. Dette gjelder Slakthuset Eidsmo Dullums avdelinger i Steinkjer og Oppdal. Totalt har

³⁰ Enkelte av slakteriene kan være noe unøyaktig plassert i kartet

³¹ Norturas årsmelding 2010.

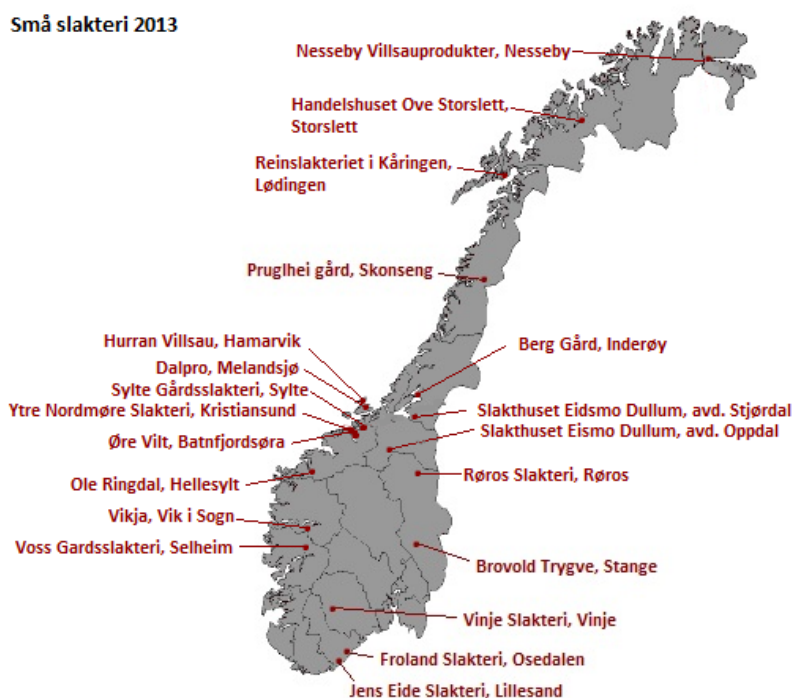
³² Norturas årsmelding 2009. Dette gjaldt anleggene på Fosen, Namsos, Oppdal og Trondheim.

³³ Norturas årsmelding 2010.

³⁴ Vinje slakteri ble etablert senhøsten 2010.

antall små slakterier økt fra 19 små slakterianlegg i 2011 og 2012, og til 20 i 2013. Ettersom Slakthuset Eidsmo Dullum har to³⁵ avdelinger som behandles som små slakteri utgjør dette 19 ulike aktører som faller inn under ordning for små slakterier i innfraktforskriften.

Figur 4.3 under viser lokaliseringen til små slakterier som er tilskuddsberettiget i Norge 2013. De ulike aktørene er både lokalisert i sentrale og mer perifere strøk. Et spesielt særtrekk er at det er fem små slakterier som er lokalisert i den nord-vestlige delen av Møre og Romsdal. Foruten Ytre Nordmøre er de resterende aktørene³⁶ svært små eller gårdsslakteri med årlig slaktevolum under 50 tonn.



Figur 4.3 Små slakterier som er tilskuddsberettiget i Norge, 2013

4.3 Markedet for slakt av gris, småfe og storfe

I gjennomgangen av produsentstruktur og slakteristruktur har fokuset vært på geografiske forskjeller i Norge. Dette fordi geografisk forskjeller har betydning for hvor langt slaktet må fraktes i ulike deler av landet.

4.3.1 Geografisk atskilte marked

I forhold til geografi er det hovedsakelig transportkostnader og maksimal tillatt transporttid ved frakt av levende dyr til slakt som legger begrensninger for hvor stort et marked kan være. I Norge er maksimal transporttid av innenlands slakt begrenset til 8 timer. Dette følger av § 9 (1 og 2) i forskrift om næringsmessig transport av dyr.³⁷ Dersom

³⁵ Totalt har Eidsmo Dullum tre avdelinger, hvorav et er definert som stort, og 2 er definert som små slakteri i gjeldende ordning.

³⁶ Hurrán Villsau, Dalpro, Sylte Gårdsslakteri og Øre Vilt. Sylte Gårdsslakteri har imidlertid kapasitet til å slakte mer enn 50 tonn og har gjort det tidligere år.

³⁷ FOR-2012-02-08-139. Forskrift om næringsmessig transport av dyr.

reisen fra produsent til nærmeste slakteri ikke kan gjennomføres innen 8 timer, kan reisetiden utvides til maksimalt 11 timer i Nordland, Troms og Finnmark, jf. § 9 (4) i forskriften³⁸, men ikke i de resterende fylkene. Begrenset transporttid medfører dermed at det er flere regionale markeder for slakt av gris, for slakt av småfe og for slakt av storfe.

Ettersom det er kostbart å frakte slakt fra produsent og inn til slakteriet, vil det være mer gunstig for et slakteri å være lokalisert i områder med høy produsenttetthet, enn i områder med lav produsenttetthet og lengre kjøreavstand. Hvor et slakteri velger å plassere seg er derfor følsom for geografiske forskjeller i produsentstruktur. Generelt er det en tendens at store slakterier er lokalisert i mer sentrale områder, mens små slakterier er lokalisert i mindre sentrale områder. Med sentrale områder menes her områder med høy produsenttetthet. Sentrale områder i Norge er derfor Rogaland, Stor-Oslo og Trøndelag.

Markedene for slakt av gris, småfe og/eller storfe må forstås i en geografidimensjon. Foruten Nortura har ingen slakteriaktører mulighet til å hente slaktedyr i hele landet og dessuten legger maksimal transporttid begrensninger for hvor langt slaktedyr kan fraktes. Videre slakter ikke alle slakteri både gris, småfe og storfe. Dette innebærer at markedet for slakt av gris, småfe og/eller storfe både bestemmes av geografi så vel som dyreslag.

Til tross for at det er geografiske variasjoner i markedet for slakt av gris, småfe og/eller storfe følger en fremstilling av slaktemarkedet i Norge.³⁹ En svakhet med fremstillingen er således at det benyttes aggregerte tall for hele Norge, snarere enn at geografiske forskjeller er skilt ut.

4.3.2 De enkelte dyreslag

Tabell 4.2 viser griseslakt i tonn, og prosentvis andel slaktevolum til enkelte aktører i Norge i 2010, 2011 og 2012.

Slaktevolumet for gris har økt noe fra 2010 til 2012. I 2010 ble det slaktet 128 753 tonn gris, mens det i 2011 og 2012 ble slaktet henholdsvis 130 787 og 131 559 tonn gris. Fra 2010 til 2011 tilsvarende dette en økning på 1,6 prosent, mens volumet økte 0,6 prosent fra 2011 til 2012. I denne perioden har det stort sett vært overskudd på slakt av gris.

Nortura er den aktøren som slakter mest gris i Norge. I 2010, 2011 og 2012 slaktet Nortura henholdsvis 66,4, 65,2 og 65,2 prosent av det totale slaktevolumet av gris i Norge, mens Fatland slaktet 16,6, 17,2 og 17,1 prosent i samme periode. Foruten Nortura og Fatland, stod andre store slakterier for 17, 17,2 og 17,3 prosent av det totale slaktevolumet i 2010, 2011, og 2012. Til sammen slaktet derfor store slakterier 99,6 prosent av alt tilskuddsberettiget griseslakt i 2011 og 2012, mens små slakterier stod for 0,4 prosent.

³⁸ Ved transport over 8 timer skal transporten være utstyrt i samsvar med bestemmelsene i forordning (EF) nr. 1/2005 vedlegg I kapittel VI. Krav om vanntilgang i vedlegg V punkt 1.4 bostav b, gjelder likevel ikke på kalde dager når vannet vil fryse.

³⁹ Kilde: SLF. Alle tall er basert på SLFs oversikt over tilskuddsberettiget slaktevolum som viser hvor mye hvert enkelt slakteri slaktet per år. I tillegg til tilskuddsberettiget volum inkluderer dette momsfri retur samt leieslakt for årene 2010, 2011 og 2012.

Tabell 4.2 Griseslakt i tonn, og andel slaktevolum til enkelte aktører i 2010, 2011 og 2012⁴⁰

Gris		Nortura	Fatland	Andre store slakteri	Store slakterier totalt	Små slakterier	Andre slakteri 2010	Totalt
Andel av totalt slakt	2010	66,4 %	16,6 %				17,0	100,0 %
	2011	65,2 %	17,2 %	17,2 %	99,6 %	0,4 %		100,0 %
	2012	65,2 %	17,1 %	17,3 %	99,6 %	0,4 %		100,0 %
Totalt volum, i tonn	2010	85474	21 384				21 894	128 753
	2011	85320	22 468	22 485	130 274	513		130 787
	2012	85751	22 534	22 811	131 109	462		131 557
2010								
Δ fra forrige år	2011	-0,2 %	4,8 %					1,6 %
	2012	0,5 %	0,3 %	1,4 %	0,6 %	-11,1 %		0,6 %

I motsetning til slakt av gris har slakt av småfe gått ned fra 24 748 tonn i 2010 til 23 616 og 23 038 tonn i henholdsvis 2011 og 2012. Dette tilsvarer en årlig nedgang på henholdsvis 4,7 og 2,5 prosent, se tabell 4.3.

Slaktevolumet til små slakterier har gått ned fra 906 til 896 tonn fra 2011 til 2012.⁴¹ Dette tilsvarer en reduksjon på 1,2 prosent.

Det er hovedsakelig store slakterier som har stått for den største nedgangen i småfeskuttet. Totalt sett har slaktevolumet til store slakteri gått ned med 2,6 prosent fra 2011 til 2012.⁴² Norturas slaktevolum har likevel gått ned med 7,5 prosent fra 2010 til 2011 og 1,6 prosent fra 2011 til 2012, mens slaktevolumet til Fatland har gått ned 0,3 og 5,7 prosent i samme periode. De resterende slakteriene har redusert slaktevolumet med 3,6 prosent fra 2011 til 2012.

Nortura er den aktøren som slakter mest småfe i Norge. I 2010, 2011 og 2012 slaktet Nortura henholdsvis 67,1, 65,4 og 65,9 prosent av det totale slaktevolumet av småfe, mens Fatland slaktet 15,4, 16 og 15,6 prosent i samme periode. Foruten Nortura og Fatland, stod andre store slakterier for 14,8 og 14,6 prosent av det totale slaktevolumet i 2011 og 2012. Til sammen slaktet derfor store slakterier 96,2 og 96,1 prosent av alt tilskuddsberettiget småfeskuttet i 2011 og 2012, mens små slakterier stod for 3,8 og 3,9 prosent.

⁴⁰ Kilde: SLF.

⁴¹ Det er Berg Gård, Brovold AS, Dalpro, Froland, Ole Ringdal, Pruglhei, Nesseby Villsauprodukt og Vikja slakteri som står for økningen fra 2011 til 2012, mens Handelshuset Ove Storslett, Hurran Villsau, og Røros slakteri reduserte slaktevolumet i samme periode. Foruten Berg slakteri og Nesseby Villsauprodukt økte og reduserte de samme slakteri sitt slaktevolum fra 2010 til 2011 som fra 2011 til 2012.

⁴² Redusert volum for store slakterier gjelder alle store slakterier utenom Fatland Oslo, Midt-Norge Slakteri, Nortura avdeling Tønsberg, Prima Jæren og Slakthuset Eidsmo Dullum avdeling Kvål.

Tabell 4.3 Småfeslakt i tonn, og andel slaktevolum til enkelte aktører i 2010, 2011 og 2012⁴³

Småfe		Nortura	Fatland	Andre store slakteri	Store slakterier totalt	Små slakterier	Andre slakteri 2010	Totalt
Andel av totalt slakt	2010	67,1 %	15,4 %				17,5 %	100 %
	2011	65,4 %	16,0 %	14,8 %	96,2 %	3,8 %		100 %
	2012	65,9 %	15,6 %	14,6 %	96,1 %	3,9 %		100 %
Totalt volum, i tonn	2010	16 589	3 802				4 333	24 724
	2011	15 433	3 790	3 486	22 710	906		23 616
	2012	15 190	3 587	3 366	22 142	896		23 038
Δ fra forrige år	2010							
	2011	-7,5 %	-0,3 %					-4,7 %
	2012	-1,6 %	-5,7 %	-3,6 %	-2,6 %	-1,2 %		-2,5 %

Som for småfe har også totalt slakt av storfe gått ned fra 83 508 tonn i 2010 til 81 638 tonn i 2011 og 77 981 tonn i 2012. Nedgangen fra 2010 til 2011 er på 2,3 prosent, mens nedgangen fra 2011 til 2012 er på 4,7 prosent.

For storfeslakt har slaktevolumet til små slakterier gått ned fra 2763 til 2490 tonn fra 2011 til 2012. Dette tilsvarer en nedgang på 10,9 prosent.

Totalt sett har slaktevolumet til store slakterier gått ned med 4,5 prosent fra 2011 til 2012. Norturas slaktevolum har likevel gått ned 3,6 prosent fra 2010 til 2011 og 3,7 prosent fra 2011 til 2012, mens slaktevolumet til Fatland først gikk opp 3,1 prosent i 2010 til 2011 for så å reduseres med 5,3 prosent i 2011 til 2012. De resterende store slakteriene har redusert slaktevolumet med 7,4 prosent fra 2011 til 2012.

Nortura er den aktøren som slakter mest storfe i Norge. I 2010, 2011 og 2012 slaktet Nortura henholdsvis 70, 69,2, og 69,9 prosent av det totale slaktevolumet av storfe, mens Fatland slaktet 10,5, 11,1, og 11 prosent i samme periode. Foruten Nortura og Fatland, stod andre store slakterier for 16,3 og 15,9 prosent av det totale slaktevolumet i 2011 og 2012. Til sammen slaktet store slakterier 96,6 og 93,8 prosent av alt tilskuddsberettiget storfeslakt i 2011 og 2012, mens små slakterier stod for 3,4 og 3,2 prosent.

⁴³ Kilde: SLF.

Tabell 4.4 Storfeslakt i tonn, og andel slaktevolum til enkelte aktører i 2010, 2011 og 2012⁴⁴

Storfe		Nortura	Fatland	Andre store slakteri	Store slakterier totalt	Små slakte- rier	Andre slakteri 2010	Totalt
Andel av to- talt slakt	2010	70,0 %	10,5 %				19,5 %	100,0 %
	2011	69,2 %	11,1 %	16,3 %	96,6 %	3,4 %		100,0 %
	2012	69,9 %	11,0 %	15,9 %	96,8 %	3,2 %		100,0 %
Totalt volum, i tonn	2010	58 494	8 767				16 246	83 508
	2011	56 488	9 045	13 341	78 975	2 763		81 638
	2012	54 483	8 590	12 418	75 491	2 490		77 981
Δ fra forrige år	2010							
	2011	-3,6 %	3,1 %					-2,3 %
	2012	-3,7 %	-5,3 %	-7,4 %	-4,5 %	-10,9 %		-4,7 %

⁴⁴ Kilde: SLF.

5 Ordningen i praksis: Tilskuddsberettiget kjøtt, utbetaling og kostnadsdekning

Dette kapittelet beskriver hvordan ordningen fungerer i praksis og bygger på tallmateriale fra SLF, Nortura, KLF og NILF. Først gjennomgås tilskuddsberettiget volum, deretter gjennomsnittlig inntransport for Nortura og enkelte av KLFs medlemsslakteri. De neste avsnittene presenterer innfrakttilskudd samt tilskudd utbetalt til gris, småfe og storfe i hvert fylke, ordningens kostnadsdekning, og produsenters gjennomsnittlige priser etter region og etter bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det siste skal gi en indikasjon på grad av prisutjevning i praksis.

5.1 Tilskuddsberettiget slakt

Hvor stor andel av total slaktemengde som er tilskuddsberettiget i frakttilskudd kjøtt sier noe om hvor gunstig det er å hente slaktedyr utenfor nullsonen. Fremstillingen som følger inkluderer derfor kun store slakterier og ikke små slakterier ettersom små slakterier ikke har egenandelssone eller nullsonen i gjeldende ordning. Først presenteres andel gris, småfe og storfe hentet i og utenfor nullsonen i Norge totalt, se punkt 5.1.1, og for å få frem geografiske forskjeller gjøres tilsvarende på fylkesnivå i punkt 5.1.2.

5.1.1 Frakt av gris, småfe og storfe i og utenfor nullsonen i Norge

Nullsonen eller egenandelssonen til slakteriene ble utvidet fra 10 til 50 km fra gammel til ny ordning. I rapport fra arbeidsgruppe i 2010 ble det estimert at 98,6 prosent av all frakt av gris, småfe og storfe var tilskuddsberettiget under gammel ordning i 2008.⁴⁵ Det har ikke vært mulig å skille ut andel tilskuddsberettiget kjøtt på dyreslag i gammel ordning.⁴⁶

Med innføring av ny innfraktordning i 2011 økte nullsonen fra 10 til 50 km samtidig som en gikk over til nærmeste slakterimodell. Dette har hatt store konsekvenser for andel tilskuddsberettiget slakt innenfor frakttilskudd kjøtt. Av total slaktevekt til gris, småfe og storfe ble 60 prosent hentet innenfor nullsonen i 2012 mot 1,4 prosent i 2008, mens 40 prosent ble hentet utenfor nullsonen.⁴⁷ Dette er ikke langt unna estimatet på 42,7 prosent som arbeidsgruppen la til grunn for nærmeste slakterimodell, se punkt 8.5.3 i rapport fra 2010.

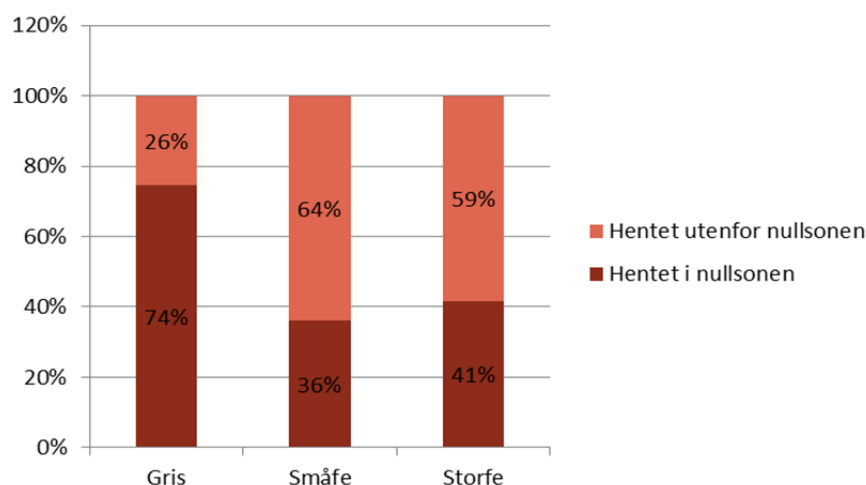
Bak totaltallene for ny ordning skjuler det seg store forskjeller mellom dyreslag, se figur 5.1 som viser prosentvis andel av total slaktevekt til gris, småfe og storfe hentet i og utenfor egenandelssonen på 50 km. Frakt av tilskuddsberettiget kjøtt er lavest for gris, deretter følger storfe, mens småfe har høyest andel tilskuddsberettiget frakt av kjøtt. Andel tilskuddsberettiget kjøtt utgjør henholdsvis 26, 59 og 64 prosent. I egenan-

⁴⁵ LMD (2010) *Rapport fra Arbeidsgruppe om innfrakttilskudd kjøtt*, rapport avgitt 05.03.2010, se punkt 8.5.3.

⁴⁶ SLF har oppgitt at det vanskelig lar seg gjøre å skille på tilskuddsberettiget slaktevolum i gammel ordning.

⁴⁷ Det presiseres her at disse tallene ikke er direkte sammenlignbare ettersom premissene som gammel og ny ordning er tuftet på er endret. Gammel ordning målte nemlig avstand fra faktisk slakteri og til kommunesentrumet, mens ny ordning legger til grunn avstand fra nærmeste slakteri og til det definerte kommunesentrumet.

delssonen på 50 km hentes 74 prosent gris, 41 prosent storfe og 36 prosent småfe. Den prosentvise andelen av slaktevekt som hentes i nullsonen er altså markant høyere for gris enn for småfe og storfekjøtt.



Figur 5.1 Prosentvis andel av total slaktevekt per dyreslag hentet i og utenfor nullsonen (50 km) i 2012⁴⁸

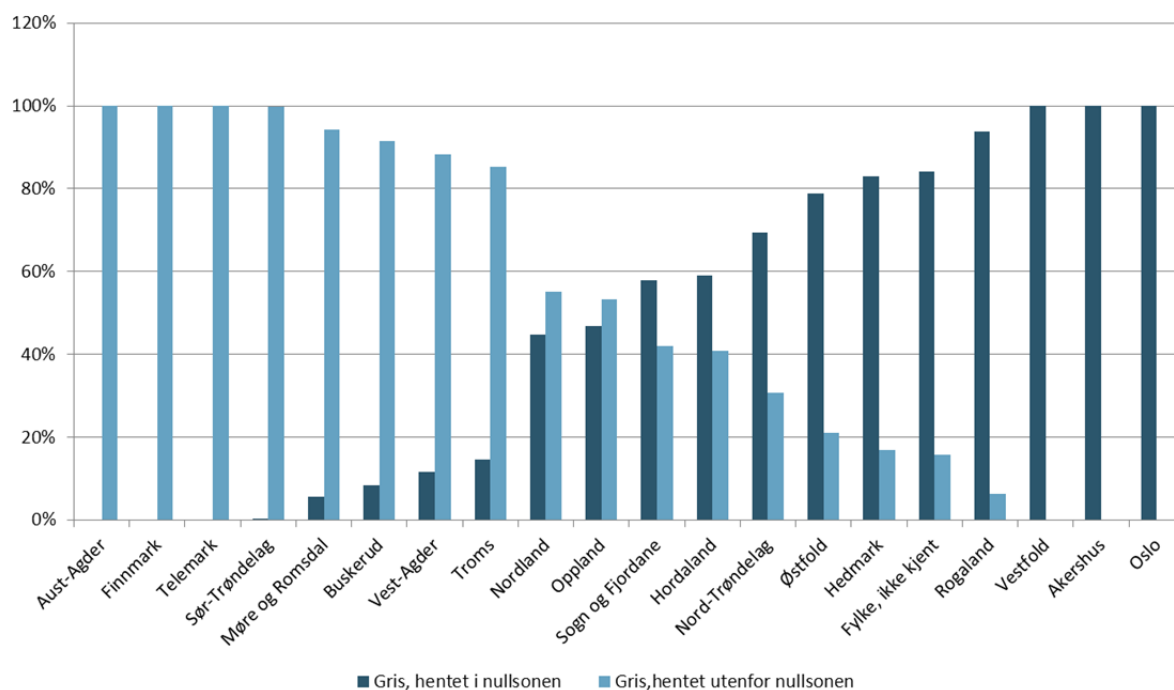
5.1.2 Frakt av gris, småfe og storfe i og utenfor nullsonen i hvert fylke

For å få frem geografiske forskjeller presenteres også andel gris-, småfe og storfeslakt som er hentet i og utenfor nullsonen i hvert fylke i 2012. Det presiseres nok en gang at dette kun gjelder ordning for store slakterier ettersom små slakterier ikke har egenandelsone. Videre presiseres det at det kun er frakt av slaktedyr utenfor nullsonen på 50 km som er tilskuddsberettiget i frakttilskudd kjøtt.

Figur 5.2 viser andel griseslakt i tonn hentet i og utenfor nullsonen i hvert fylke i 2012. I fylkene Aust-Agder, Finnmark, Telemark og Sør-Trøndelag er all gris fraktet

utenfor nullsonen på 50 kilometer. Motsatt mottar ikke store slakterier innfrakttilskudd i fylkene Oslo, Akershus og Vestfold hvor all gris i disse fylkene er derfor fraktet innenfor egenandelssonen. Nordland, Oppland, Sogn og Fjordane og Hordaland har nokså lik fordeling. Relativt store fylker innenfor produksjon av svin som Rogaland og Sør-Trøndelag plasserer seg i hver sin ende av skalaen.

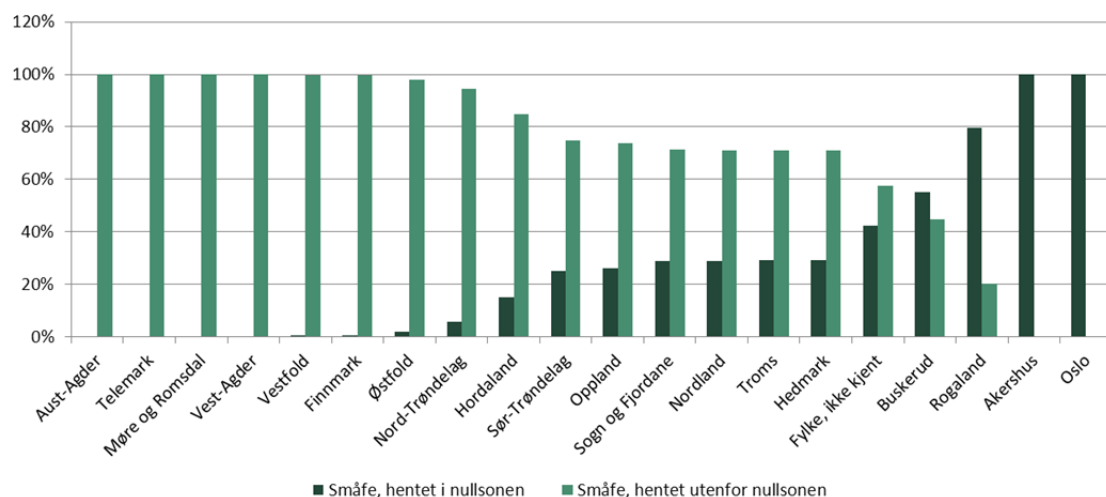
⁴⁸ Kilde: SLFs leveransedatabase.



Figur 5.2 Andel griseslakt i tonn hentet i og utenfor nullsonen per fylke i 2012⁴⁹

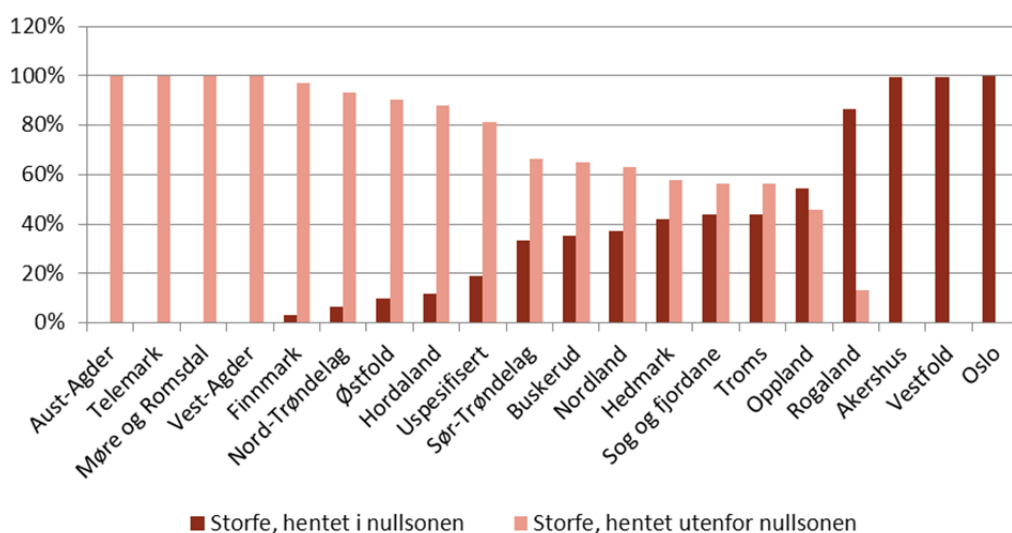
Figur 5.3 viser andel småfeslakt i tonn som er hentet i og utenfor nullsonen på 50 km i hvert fylke i 2012. Flest fylker har høy andel småfeslakt hentet utenfor nullsonen. Dette gjelder fylkene Aust-Agder, Telemark, Møre og Romsdal, Vest-Agder, Vestfold og Finnmark hvor all frakt er hentet utenfor nullsonen, mens i fylkene Østfold, Nord-Trøndelag, og Hordaland er henholdsvis 98, 94, og 85 prosent av all småfeslakt hentet utenfor nullsonen. Store slakterier som henter småfe i disse fylkene mottar altså tilskudd på all eller nesten all frakt av småfe. Motsatt henter store slakterier i fylkene Oslo og Akershus all småfeslakt innenfor egenandelssonen. Deretter følger Rogaland, Buskerud, uspesifisert, Hedmark, Troms, Nordland, Sogn og Fjordane, Oppland og Sør-Trøndelag med henholdsvis 80, 55, 42, 29, 29, 29, 29, 26, og 25 prosent av all slakt hentet i nullsonen.

⁴⁹ Kilde: SLFs leveransedatabase.



Figur 5.3 Andel småfeslakt hentet i og utenfor nullsonen i hvert fylke i 2012⁵⁰

Figur 5.4 viser andel storfeslakt i tonn som er hentet i og utenfor nullsonen på 50 km i hvert fylke i 2012. Fylker med høyst andel slakt hentet utenfor nullsonen er Aust-Agder, Telemark, Møre og Romsdal, og Vest-Agder hvor alt storfeslaktet hentes utenfor nullsonen. Store slakterier mottar altså støtte på all frakt av storfe i disse fylkene. Videre mottar store slakterier ingen innfraktstøtte i fylkene Oslo, Vestfold, og Akershus. Også i Rogaland er andel griseslakt med innfraktstøtte lav og utgjør kun 13 prosent. Etter Rogaland henter store slakterier storfeslakt i fylkene Oppland, Troms, Sogn og Fjordane, Hedmark, Nordland, Buskerud, Sør-Trøndelag, uspesifisert, Hordaland, Østfold, Nord-Trøndelag og Finnmark på henholdsvis 46, 56, 56, 58, 58, 63, 65, 67, 81, 88, 90, 93 og 97 prosent utenfor nullsonen.



Figur 5.4 Andel storfeslakt hentet i og utenfor nullsonen i hvert fylke i 2012⁵¹

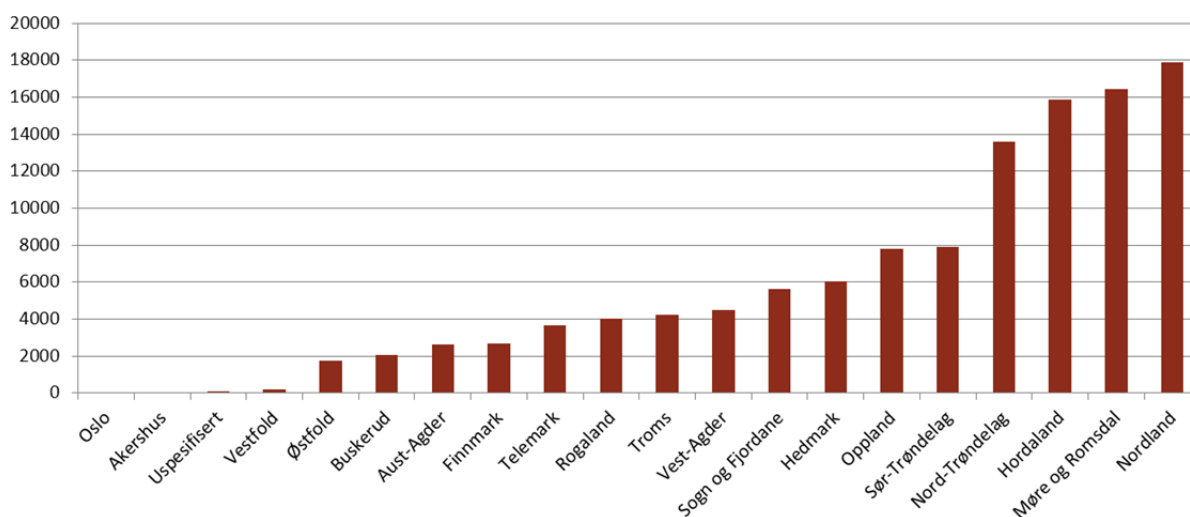
⁵⁰ Kilde: SLFs leveransedatabase.

⁵¹ Kilde: SLFs leveransedatabase.

5.2 Innfrakttilskudd etter fylke og dyreslag

Over har vi sett at andel slakt som hentes i og utenfor nullsonen i hvert fylke varierer betraktelig fra et fylke til et annet. Det er derfor også naturlig at fylkesvise utbetalinger av frakttilskudd kjøtt varierer. Figur 5.5 viser hvor mye innfrakttilskudd som er utbetalt til ulike slakteri for innfrakt av slaktedyr i et gitt fylke.

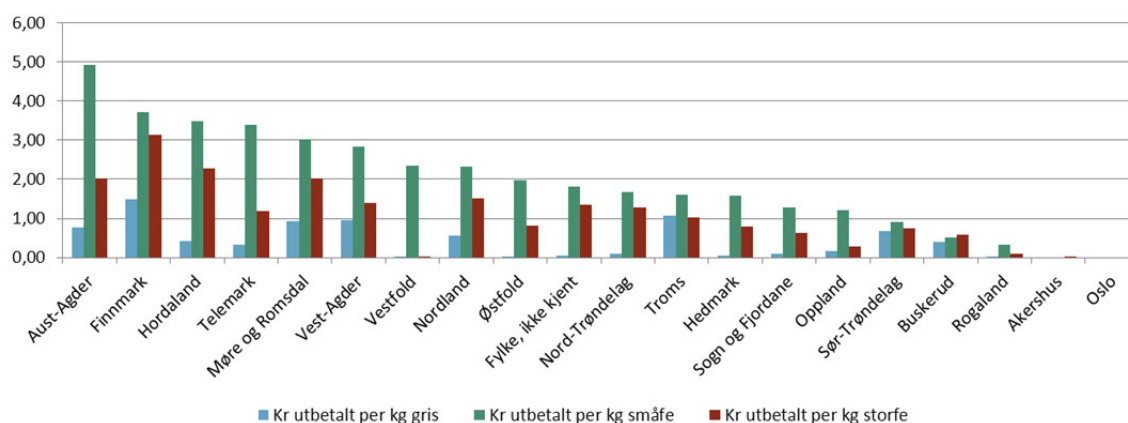
Fylker som mottar mest tilskudd er Nordland, Møre og Romsdal, Hordaland og Nord- og Sør-Trøndelag, mens fylkene Oslo, Akershus, uspesifisert, Vestfold, Østfold, og Buskerud mottar minst, se figur 5.6.



Figur 5.5 Utbetalt innfrakttilskudd per fylke i Norge.⁵²

Kroner innfraktstøtte per kg slakt gir en bedre indikasjon på tyngden i virkemiddelbruk og gir derfor et bedre grunnlag til å forstå variasjoner mellom fylker. Målt i gjennomsnitt per kg slakt mottar fylkene med lav produsenttetthet mest i tilskudd, se figur 5.6. Agderfylkene, Finnmark, Hordaland, Telemark, Møre og Romsdal, Vestfold, og Nordland får derfor mest tilskudd utbetalt per kg slaktedyr i 2012. På motsatt side av skalaen er Oslo, Akershus, Rogaland, Buskerud, Sør-Trøndelag og Oppland som mottar minst i støtte per kg slaktedyr. Dette er også de mest sentrale fylkene i forhold til produsentstruktur.

⁵² Kilde: SLFs leveransedatabase.



Figur 5.6 Kroner utbetalt innfraktstøtte per kg gris, småfe og storfe i 2012, sortert etter småfe⁵³

5.3 Skillet mellom store og små slakteri

Skillet mellom små og store slakterier er satt til henholdsvis under og over 1 500 tonn per år for total slaktemengde av gris, småfe og storfe.

Utgangspunktet for nærmeste slakterimodell ble av arbeidsgruppen i 2010-rapporten vurdert som at et slakteri må kunne slakte en betydelig andel av slaktet i de kommuner som har dette slakteriet som sitt nærmeste. Med bakgrunn i dette, ble grensen mellom små og store slakterier anbefalt å ligge på 2 000 eller 1 000 tonn. Når ny ordning ble innført ble likevel grensen satt til 1 500 tonn.

Selv om Norturas avdeling i Karasjok slakter mindre enn 1 500 tonn per år, er dette anlegget definert som et stort slakteri i gjeldene ordning. I 2008 slaktet anlegget 930 tonn av snaut 1 200 tonn i de kommuner som hadde Karasjok som sitt nærmeste slakteri. Norturas slaktevolum i Karasjok utgjorde derfor 77,5 prosent av totalt slaktekvantum i sitt nærrområde, og dette ble av utvalget ansett som en svært betydelig andel av slaktevolumet. Motsatt hadde Røros slakteri i 2008 et slaktevolum på 1 277 tonn, noe som utgjorde 26 prosent av slaktemengden i sitt nærrområde. Slakteriet ble derfor ansett for å være et småslakteri. Lignende vurderinger ble ikke foretatt for andre slakteri som ble vurdert som å være de viktigste mindre slakterier⁵⁴, og utvalget fremholdt at det var behov for en nærmere avveining av hvilket totalkvantum slakt per år som skulle inngå i definisjonen av småslakterier.

Ordningens kostnadsdekning eller dekningsgrad

Over har vi sett at andel tilskuddsberettiget frakt av gris, småfe og storfe falt kraftig når nullsonen økte for store slakterier fra og med nærmeste slakterimodell ble innført i 2011. Videre har vi også sett at det er frakt av slaktedyr i de mest perifere fylkene som får mest i innfrakttilskudd per kg slaktedyr. Tilskuddet kan således i hovedtrekk sies å fordeles i tråd med et mål om å kompensere for distriktsulemper. For å si vurdere nærmere ordningens insentiveffekter, er det naturlig å vurdere ordningens kostnadsdekning eller dekningsgrad. Dette fordi grad av kostnadsdekning, alt annet like, må antas å ha

⁵³ Kilde: SLFs leveransedatabase.

⁵⁴ Ole Ringdal AS, Helle slakteri AS, Jens Eide AS, Ytre Nordmøre slakteri AS, Froland slakteri AS, Røros Slakteri AS, Horns Slakteri, Nordfjord Slakteri AS og Slaktehuset Eidsmo Dullum AS. Slaktevolumet til de nevnte slakterianleggene var i 2008 henholdsvis 818, 745, 616, 449, 249, 1 277, 1 874, 2 174, og 2 014 tonn.

betydning for tilpasningen til slakteri. Nedenfor gir vi først noen eksempler på tilskuddssatser som kan belyse spørsmålet om kostnadsdekning for enkeltkommuner. Deretter gjennomgår vi opplysninger om kostnadsdekning for enkeltslakterier.

5.3.1 Eksempler på tilskuddssatser

Tilskuddssatsene viser, som ventet, stor variasjon mellom kommuner. For store slakterier er det en sats per kommune per dyreslag, for små er det en sats per slakteri per dyreslag. Forenklingene i beregningsmåtene, gjør at forskjellene i tilskudd mellom gårder og kommuner, kan virke vanskelige å forstå og illustrerer utfordringene med presisjon i ordningen.

Tabell 5.1 viser først tilskuddssatser for svin og storfe. Først vises satser for et utvalg kommuner i Østfold med stigende avstand fra Oslo, med angivelse av tilleggsavstand til kommunesentrum. Når vi går fra Våler i Østfold til nabokommunen Sarpsborg, øker utregnet distanse med vel tre mil og tilskuddet per storfeenhet fra 0 til kr 280. Ved ytterligere avstand, over til neste nabokommunen Halden, øker tilskuddet med ca. kr 80 per enhet. Til sist i grensekommunen Aremark, som i distanse regnet mellom Oslo og kommunesenter utgjør ca. 2 km ekstra avstand sammenlignet med Halden, øker tilskuddet med ytterligere kr 90 per storfeenhet. Regnet i prosent av anslått verdi av et storfe på 290 kg, har vi innenfor samme fylke satser som varierer fra 0 til 3,4 prosent av verdien av helt slakt, mens forskjellen i utmålt distanse fra et slakteri i Oslo er anslagsvis 7 mil hver vei. Dersom vi hadde sammenlignet gårder på hver sin side av kommunegrensen, ville effekten av å hente fra den ene gården fremfor den andre i teorien kunnet utgjøre kr 280 per enhet uten merkbar forskjell i transportavstand.

Tabell 5.1 Eksempler på tilskuddssatser, satser for svin og storfe, kr per dyreenhet, gjeldende fra 1.1.2013

Kommune	Ekstra avstand mellom kommunesentra regnet fra Oslo sentrum, km	Tilskudd svin	Tilskudd storfe	Prosent av enhetsverdi, storfe
Hobbøl	0 (41,7 fra Oslo s)	0	0	0,0 %
Våler	+ 18,4 km	40	0	0,0 %
Sarpsborg	+ 30,6 km	42,27	280,55	2,1 %
Halden	+ 21 km	44,52	361,14	2,7 %
Aremark	+ 2 km	59,67	452,89	3,4 %
Iveland, stort slakteri		114,55	723,33	5,4 %
Iveland, lite slakteri i		80,33	594	4,4 %
Aust-Agder				
Steigen		230,07	1 647,59	12,3 %

Forenklingen i måten tilskuddene beregnes på, og de store forskjellene som kan oppstå mellom relativt like transporter, vil føre til at kostnadsdekningen for enkelttransporter vil variere sterkt. Det er sannsynlig at kostnadsdekningen også for enkelte kommuner, husdyrprodusenter og slakterier overstiger slakteriets transportkostnader. Dette er bekreftet gjennom samtale med uavhengig transportør av slaktedyr. Prislister for transport av slaktedyr er imidlertid fortrolig materiale som vi ikke har prioritert å undersøke nærmere.

De to neste linjene i figuren, sammenligner tilskuddssats for et lite og for store slakterier ved henting i Iveland kommune i Aust Agder. Det lille slakteriet ligger ca. 8 mil fra kommunesentret i Iveland, mens det store kan være Fatlands slakteri på Jæren eller Norturas slakteri ved Tønsberg. Forskjellen i sats per storfe for Iveland viser at et stort, fjerntliggende slakteri får ca. kr 130 mer enn det lille for å hente storfe i Iveland. Store slakterier som ligger fjernt fra kommunen, får altså betydelig høyere tilskudd per hentet dyr enn et lite slakteri som utvilsomt er et vesentlig mer nærliggende slakteri for produsenter i kommunen.

Tabellen viser også den høyeste satsen i siste innfraktforskrift, er satsen for storfe i Steigen kommune i Nordland. Satsen utgjør her 12,3 prosent av anslått verdi for voksent storfe på 290 kg eller nær kr 1 650 per enhet.

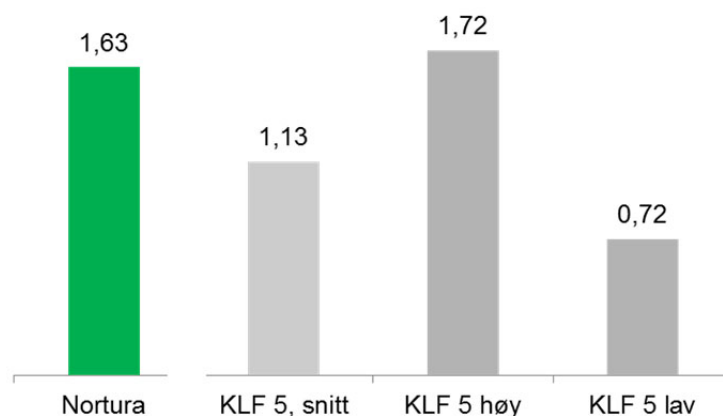
5.3.2 Indikasjoner på dekningsgrad for enkeltslakterier

Kostnadsdekningen for enkeltslakterier varierer fra anslagsvis under ti prosent til 100 prosent av innfraktkostnadene. Det er utfra de indikasjonene vi har fått, klart høyere kostnadsdekning for små enn for store slakterier, og det er sterkt varierende kostnadsdekning mellom enkeltslakterier. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å hevde at en type aktører, bortsett fra de små slakteriene, behandles mer gunstig enn andre typer slakterier.

Anslagene er usikre og i begrenset grad sammenlignbare mellom slakterier. Enkelt av de anslagene vi oppgir nedenfor, særlig for små slakterier, er også rene anslag fra ledelsen i virksomheten. I flere tilfeller vil en nøyaktig beregning kreve fordelinger av kostnader som ligger utenfor vanlig kontoplan. Tallene nedenfor må derfor kun tolkes som indikasjoner. Vi mener likevel det er viktig å referere de indikasjonene vi har for å illustrere hvordan ordningen fungerer.

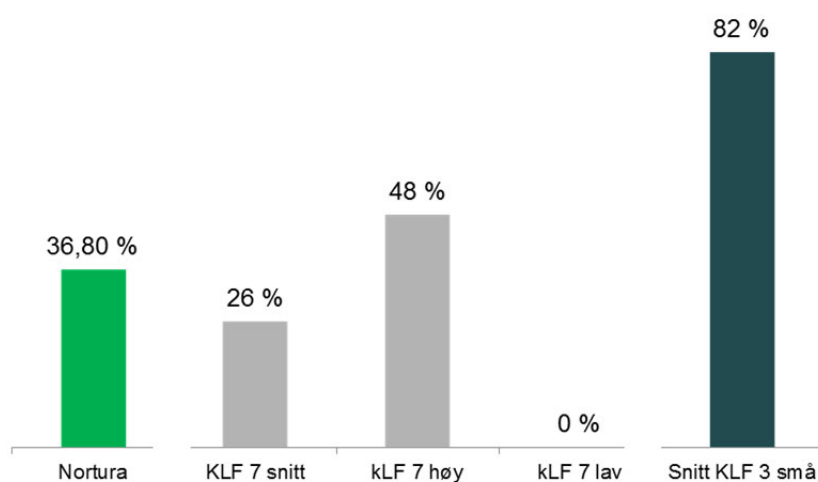
Kostnadsdekning eller dekningsgrad kan både måles som andel innfrakttilskudd av totalkostnaden for transport av slaktedyr, og som andel innfrakttilskudd av tilskuddsberettiget transportkostnader. Forskjellen på disse to definisjonene er at den første inkluderer kostnader ved frakt av slakt innenfor nullsonen, mens den andre ikke gjør det. Dette er en viktig distinksjon. Spesielt fordi den sistnevnte definisjonen viser hvor gunstig det er å hente slaktedyr utenfor egenandelssonen.

Figur 5.7 viser først at det er stor forskjell i transportkostnader mellom slakteriene. Blant slakteriene som har oppgitt gjennomsnittlig transportkost per kg slaktet, ligger høyeste estimat på kr 1,72 og laveste på 0,72. Forskjellen kan både skyldes transportmønster og sammensetning av slakt over ulike dyreslag.



Figur 5.7 Gjennomsnittlige inntransportkostnader, kr per kg slaktevekt, alle dyreslag i ordningen; merk: anslag med usikre og varierende beregningsmåter

Nortura og enkelte slakterier utenfor samvirket har oppgitt dekningsgrad målt som andel innfrakttilskudd av totalkostnaden for transport av slaktedyr, se figur 5.8. I 2012 opplyser Nortura at kostnadsdekningen var på 60 øre per kg av en total kostnad på 163 øre per kg⁵⁵. Kostnadsdekning er derfor 36,8 prosent. Dekning utenfor egenandelssonen er vesentlig høyere enn snittet på 36,80 prosent siden en stor del av transportene skjer innenfor nullsonen. Fem⁵⁶ av KLFs store medlemsslakterier har også oppgitt dekningsgrad målt som andel innfrakttilskudd av totalkostnaden for transport av slaktedyr. Disse tallene er ikke direkte sammenlignbare med Norturas tall. Vi bruker derfor først og fremst variasjonen mellom KLF-slakterier som en indikasjon på variasjon i dekningsgrad mellom slakterier. Blant de KLF-slakteriene vi har informasjon fra, varierer anslått dekningsgrad mellom 0 og 48 prosent. Figur 5.8 viser også dekningsgrad i snitt for tre små slakterier utenfor samvirket. Her varierer dekningsgraden fra vel 60 prosent til 100 prosent. Disse anslagene er imidlertid subjektive estimater og ikke basert på konkrete analyser basert på bokførte tall. Likevel er det neppe tvil om at dekningsgraden for små slakterier når langt høyere prosenter enn det vi ser for store slakterier.



Figur 5.8 Tilskudd i prosent av samlede transportkostnader; Nortura, et utvalg av syv store medlemmer i KLF, samt et utvalg av tre små slakterier utenfor samvirket. Merk: anslag på med usikre og varierende beregningsmåter

Vi har også fått noe informasjon om i hvilken grad primærprodusentene eller slakteriet selv dekker fraktkostnader utover frakttilskudd kjøtt. Opplysningene dekker både samvirket og enkelte andre foretak og viser anslått egendekning varierer mellom nær null og over 80 prosent. Dette er tall som mer kan skyldes regnemåter enn realitetsforskjeller. Over tid finnes det neppe noe reelt uttrykk for hva et selskap selv dekker av sine kostnader. Alle kostnader må dekkes av markedet.

⁵⁵ Jf. Norturas brev av 9. august 2013. Totalkostnadene inkluderer varekostnader, bilhold, lønn, avskrivninger, reparasjoner/vedlikehold, energikostnader, kostnader i lokaler, reiser, diett og hotell, kontor/adm kostnader, Edb kostnader, pant, verktøy, bilhold og leietransport andre driftskostnader, ytteremballasje, leie/leasing kostnader, markedsføring og reklame.

⁵⁶ Kilde: KLF, brev av 16. august 2013.

5.4 Gjennomsnittlig transporttid i Norge

Gjennomsnittlig transporttid i Norge sier noe om hvor lang avstand det er fra produsent til aktuelt slakteri. Avstand sier videre noe om hvor effektiv inntransporten er. I tabell 5.2 presenteres gjennomsnittlig transporttid for Nortura og enkelte KLF-aktører i 2010 og 2012.⁵⁷ Tallene tyder ikke på noen merkbar tendens over disse to årene.

Tabell 5.2 Gjennomsnittlig transporttid⁵⁸

	Nortura	KLF	Nortura	KLF
	2010	2010	2012	2012
Gris	-	3	2,49	2,8
Småfe*	-	3,5	3,79	3,7
Storfe	-	3	3,3	3

* Småfe inkluderer bare sau og lam for KLF slakteriene

5.5 Variasjon i pris til produsent mellom regioner

Fraktilskudd kjøtt skal virke utjevnende på pris til produsent. I den sammenheng er det viktig å skille mellom bruttopris og nettopris. Med bruttopris menes her slakteriets veiledende avregningspris klassifisert etter EUROP-systemet⁵⁹. Det er også denne prisen som utgjør målprispunkt der målpris anvendes, også kalt engrospris hel slakt. Med nettopris menes pris til produsent etter alle tillegg og trekk. Ettersom det er nettopris som er viktig for primærprodusentens inntekter, er det nettopris som også er viktig for å vurdere måloppnåelse ved fraktilskudd kjøtt. Grad av prisutjevning vurderes derfor i forhold til gjennomsnittlig nettopris til produsent basert på data fra driftsgranskingene i jordbruket, se del 4.5.4. For å tydeliggjøre prisstrategien til ulike slakteri forklares likevel først brutto- og nettopris, samt tillegg og trekk.

Nedenfor viser vi statistikk for prisvariasjon for ulike regioner i 2010 og 2011. Vi finner betydelig prisforskjeller mellom regioner. Tallene viser at det er grunn til å se nærmere på prisvariasjonene, og at det ikke er noen entydig utvikling i prisvariasjonene fra 2010 til 2011, men det er for kort periode og for få muligheter til å bryte forskjellene ned på ulike tillegg og fradrag, til at vi kan trekke konklusjoner om betydningen av fraktilskuddet.

5.5.1 Prissetting overfor produsent; brutto- og nettopris

Den bruttoprisen hver enkelt produsent har krav på er differensiert etter kjøttets kvalitet. Differensieringen følger klassifiseringssystemet EUROP som for øvrig også brukes i EU. Det er eksperter på hvert slakteri som bedømmer kjøttfylde og fettsetning i henhold til EUROP-klassifiseringen. På gris benyttes derimot elektronisk målt kjøttprosent som objektivt kriterium. Bruttopris klassifisert etter EUROP-systemet er derfor slakteriets veiledende avregningspris.

I tillegg til veiledende avregningspris benytter slakteri ulike former for tillegg og trekk. Hvilket tillegg og trekk produsenten faktisk får på avregningen fra slakteriet va-

⁵⁷ Kilde: KLF, brev av 16. august 2013. To KLF slakteri svarte for 2010, og 4 for 2012.

⁵⁸ Kilde: Nortura og KLF.

⁵⁹ EUROP-systemet er et klassifiseringssystem som også brukes i EU. Nortura tok i bruk systemet fra og med 1. januar 1996.

rierer med slakteriets prisstrategi. Slakterienes ulike tilpasninger i forhold til størrelsesomfanget på tilleggene og trekkene har derfor avgjørende betydning for den prisen produsenten faktisk mottar på avregningen. Veiledende avregningspris fratrukket alle tillegg og trekk representerer derfor den nettoprisen produsenten har krav og nettoprisen kan være forskjellig fra et slakteri til et annet.

Tillegg og trekk er viktige konkurranseparametere dersom slakteri konkurrerer på pris, samtidig som de motiverer til endret atferd hos primærprodusentene. Grovt sett kan en skille mellom kvantums-, avtale- og kvalitetstillegg, mens trekk stort sett relaterer seg til stoppesatser og andre administrative trekk.

Puljetillegg er en form for kvantumstillegg som gis til produsenten alt etter hvor stor leveransen er for hvert stopp. Jo flere dyr som leveres per henting, desto høyere er puljetillegget som utbetales per dyr. En annen form for kvantumstillegg er et tillegg som utbetales på grunnlag av antall leverte dyr per år.

Disse to formene for kvantumstillegg påvirker trolig produsentens atferd. Begge tilleggene er mer gunstig for store produsenter enn for små produsenter. Det er likevel mulig for mindre produsenter å oppnå en høyere pris per slaktedyr gjennom felleslevering med andre produsenter og god planlegging. Slik sett stimulerer puljetillegget til en rasjonell inntransport av slaktedyr.

På samme måte som puljetillegget er ulike former for avtaletillegg med på å stimulere til ønsket atferd hos produsenten i forhold til levering. For eksempel kan slakteriet tilby et ekstra tillegg i enkelte uker for storfekjøtt dersom det er underdekning i markedet. Et slikt avtaletillegg tilpasses etter markedssituasjonen og hvilke uker i året produsenten kan motta et slikt tillegg varierer fra år til år. Andre former for avtaletillegg er skyvetillegg, og sesongtillegg m. m. Hvilke avtaletillegg som brukes i forhold til gris, storfe og småfe kan variere mellom slakteri og for hvert enkelt slakteri.

Kvalitetstillegg innebærer at slakteriet har definert hvilken type kjøtt de ønsker mer av og gjerne etter slakteriets egne spesifikasjoner. For eksempel kan en griserase anses som å inneha høyere kvalitet enn andre raser og slik sett motta en høyere kompensasjon til produsenten.

Trekk relaterer seg stort sett til stoppesatser og andre administrative trekk. En stoppesats er en gitt fast sats som trekkes for hvert stopp. Stoppesatsen kan imidlertid bortfalle ved samlasting fra to eller flere. At stoppesatsen bortfaller ved samlasting fra to eller flere kan forstås som et virkemiddel som skal redusere inntransporttiden av slaktedyr. For slakteriet vil det være mer ønskelig med samlasting da tiden som brukes for hvert stopp i stor grad er den samme uavhengig hvor mange slaktedyr som hentes hos produsenten.⁶⁰ At stoppesatsen frafaller ved samlasting er derfor et tiltak fra slakteriets side som søker å stimulere til en mer effektiv inntransport.

I tillegg til tillegg og trekk, som brukes som konkurranseparametere eller som insentiver for rasjonell atferd, utgjør omsetningsavgiften et trekk som kan variere med markedssituasjonen. I år med betydelige overskudd vil omsetningsavgiften normalt være høyere enn ellers. Omsetningsavgiften skal imidlertid ikke variere mellom produsenter og regioner.

5.5.2 Variasjon i gjennomsnittlig nettopris

Siden nettopris er den prisen produsenten mottar på avregningen, er det nettopp nettopris som er interessant i forhold til hovedformålet med innfraktordningen. Nettopris er derfor viktig for å vurdere om ordningen virker utjevnende på pris til produsent, knyttet til transporten av husdyr fra produsent til slakteri.

⁶⁰ Nortura

NILF har tilgjengelig informasjon om gjennomsnittlig nettopris som produsent mottar fra slakteriet via grunnlagsmaterialet til driftsgranskingene i landbruket⁶¹. Grunnlagsmaterialet til driftsgranskingene skiller imidlertid ikke på kvalitetsforskjeller etter EUROP-systemet og er fratrasket alle tillegg og trekk. Prisinformasjonen til NILF er slik sett en gjennomsnittlig nettopris basert på avregningen til produsenter som deltar i driftsgranskingene. I tabell 5.3 er gjennomsnittlig nettopris til produsent sortert etter bo- og arbeidsregioner (BA-sentralitet), mens tabell 5.4 og 5.5 er sortert etter produsentenes region basert på driftsgranskingene i jordbruket. BA-sentralitet er nærmere forklart i vedlegg 1.

Vi bruker gjennomsnittlige nettopriser for 2010 og 2011. Tallene må tolkes med forsiktighet. To år er en svært kort tidsperiode å sammenligne priser. De to årene dekker imidlertid gammel og ny ordning. Videre kan det tenkes at mange faktorer som f.eks. ulike markedsforhold påvirker den gjennomsnittlige markedsprisen og spredningen mellom regioner.

Tabell 5.3 viser gjennomsnittlig nettopris til produsent i ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) i 2010 og 2011. Kategoriene som er bruk for slaktedyr er de vanligste slaktekategoriene i driftsgranskingene. Kategorien storfe omfatter både kyr og okser over 12 måneder, for gris brukes kun slaktegris, og for lam er kun sau under 12 måneder inkludert. Dette innebærer at fremstillingen under ikke viser gjennomsnittlige nettopriser for kvi-ger over og under 12 måneder, griser (purker og råner), og sau over 12 måneder.

Fra tabellen har vi at det er forskjell mellom de ulike regionene i hvert år, og prisdifferansen mellom høyest og lavest gjennomsnittlig nettopris i samme år øker litt i 2011 sammenlignet med året før. Størst prisforskjell mellom høyest og lavest gjennomsnittlig pris var det på slaktegris i 2011 hvor differansen var på 22 prosent. I 2010 var differansen noe lavere og på 17 prosent. For lam er prisdifferansen mellom høyest og lavest gjennomsnittlig pris i 2010 og 2011 noenlunde lik og på henholdsvis 8 og 9 prosent. For storfe øker prisdifferansen fra 2010 til 2011 fra henholdsvis 6 til 9 prosent for kyr, og 8 og 12 prosent for okser.

Gjennomsnittlig nettopris i ulike BA-regioner gir et visst inntrykk av grad av prisutjevning mellom distrikter gruppert etter alminnelige sentralitetsmål. Det er påfallende at prisdifferansen mellom høyest og lavest gjennomsnittlige nettopris har økt for alle dyreslag.

Markedssituasjonen fra 2010 til 2011 er forskjellig og dette kan påvirke prisvariasjonen i tabell 5.3. Norturas totalmarked for kjøtt i 2010 var preget av overskudd av gris, normalisert markedssituasjon for storfe og et godt salg av lam.⁶² Overskuddssituasjonen på svinekjøtt i 2010 førte ifølge Nortura til at målpris ikke ble tatt ut. Motsatt økte målprisen på lam på grunn av en underskuddssituasjon. I 2011 endret markedssituasjonen seg og totalmarkedet for kjøtt var preget av et underskudd for gris, småfe og storfe⁶³. Markedssituasjonen for gris var egentlig preget av et overskudd, men ifølge Nortura var det ikke mulig å dekke etterspørsel etter ribbe og bacon. For storfekjøtt økte etterspørselen med 3 prosent samtidig som tilførslene av storfe gikk ned. Dette førte til en underdekning av storfekjøtt. Markedssituasjonen for lam i 2011 var videre preget av reduserte tilførsler i store deler av sesongen slik at 2011 gjennom hele sesongen var preget av underdekning.

Ulik markedssituasjon skal primært påvirke det nasjonale prisnivået netto blant annet for omsetningsavgift, og ikke spredningen i oppnådd nettopris mellom regioner. Siden markedssituasjonen varierer mellom de to årene, er det likevel grunn til å ta høyde for en viss sammenheng.

⁶¹ Driftsgranskingene består bl.a. av jordbrukets totalregnskap og budsjett og danner grunnlagsmateriale for forhandlinger om jordbruksavtaler. Dette er iht. Hovedavtalen for jordbruket av 17. februar 1992, § 2-6.

⁶² Norturas årsmelding 2010

⁶³ Norturas årsmelding 2011

Tabell 5.3 Gjennomsnittlig pris per kg til produsent, målt etter bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) i 2010 og 2011

Slakt	Storfe, kyr		Storfe, okser over 1 år		Slaktegris		Lam	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Storbyregioner 1	33,40	37,76	41,89	43,84	22,47	23,68	44,74	48,07
Storbyregioner 2	35,25	36,82	42,56	43,15	24,82	24,26	43,76	45,05
Regioner med mellomstore byer 1	34,55	36,98	40,73	43,23	22,90	24,83	40,34	39,51
Regioner med mellomstore byer 2	35,10	37,29	42,63	44,49	24,45	23,38	43,42	44,39
Småbyregioner 1	34,63	36,58	41,64	43,07	22,70	24,03	42,95	44,70
Småbyregioner 2	35,39	35,98	39,71	41,82	22,21	26,03	40,81	44,72
Bygdesentrareregioner 1	35,61	37,10	41,81	44,52	20,51	22,70	43,18	45,11
Bygdesentrareregioner 2	33,89	35,93	43,66	41,62	23,28	27,21	43,06	44,78
Regioner med små eller ingen sentra 1	34,00	36,06	41,98	42,42	22,93	22,00	41,15	44,99
Regioner med små eller ingen sentra 2	34,19	34,49	40,14	39,11	20,57	21,22	42,38	43,53
Prisdifferanse, i prosent	6 %	9 %	8 %	12 %	17 %	22 %	8 %	9 %

Fra gjennomgangen av produsentstruktur i kapittel 3 har vi sett at det er store geografiske forskjeller i produsenttetthet, antall dyr per produsent, og andel produsenter etter jordbruksstørrelse mellom fylker i Norge. For å vise regionale forskjeller på gjennomsnittlig nettopris illustrerer tabell 5.4 og 5.5 gjennomsnittlig oppnådd pris for produsent i 2010 og 2011 på kukjøtt, storfekjøtt, svinekjøtt og saue- og lammekjøtt fordelt etter regioner. Det er viktig å presisere at kategoriene for slaktekjøtt ikke er spesifisert, men representerer samlekategori. Saue- og lammekjøtt gjelder derfor både sau som er over og under 12 måneder, og ikke bare lammekjøtt som fremstillingen over er basert på. De gjennomsnittlige prisene som presenteres i tabellene under vil derfor være forskjellig fra de gjennomsnittlige prisene som er presentert i tabell 5.3 over.

I tillegg til å vise regionale forskjeller i gjennomsnittlig oppnådd pris for produsent, viser også tabellene prisdifferanse i prosent mellom høyest og lavest pris i samme år. I 2010 var prisdifferansen mellom Agder og Rogaland ekskludert Jæren og Nord-Norge på 10 prosent for saue- og lammekjøtt, mens for svinekjøtt var også prisdifferansen mellom andre bygder på Østlandet og Nord-Norge 10 prosent. Også for storfekjøtt fikk Nord-Norge lavest pris i 2010 og prisdifferansen sammenlignet med flatbygder på Østlandet var på 12 prosent. For kukjøtt var prisdifferansen lavest og på 6 prosent mellom Agder og Rogaland ekskludert Jæren og Nord-Norge. I 2010 kom derfor Nord-Norge dårligst ut i forhold til oppnådd gjennomsnittlig nettopris på alle dyreslag.

Tabell 5.4 Oppnådde priser, ekskludert tilskudd 2010. Kroner per kg. Regioner

Regioner	Østlandet		Agder og Rogaland		Vest-landet	Trøndelag		Nord-Norge	Pris-differanse, i prosent
	Flat-bygder	Andre bygder	Jæren	Andre bygder		Flat-bygder	Andre bygder		
Kukjøtt	35,55	35,71	35,43	36,06	34,95	35,49	34,39	33,72	6 %
Storfekjøtt	44,53	43,15	42,58	42,8	41,51	43,78	42,55	39,18	12 %
Svinekjøtt	22,98	23,81	23,47	23,75	23,55	23,76	23,55	21,31	10 %
Saue- og lammekjøtt	39,56	38,74	39,79	40,15	38,68	39,25	38,67	36,16	10 %

I 2011 fortsetter samme situasjon som over. Nord-Norge kommer dårligst ut i forhold til oppnådd gjennomsnittlig nettoppris på alle dyreslag. Videre øker prisdifferansen mellom lavest og høyest oppnådd gjennomsnittlig nettoppris i 2011 sammenlignet med 2010. I forhold til saue- og lammekjøtt var prisdifferansen mellom flatbygder på Østlandet og Nord-Norge 12 prosent og 13 prosent på storfekjøtt. Videre er prisdifferansen mellom andre bygder i Trøndelag og Nord-Norge 15 prosent på svinekjøtt, mens prisdifferansen på kukjøtt er 9 prosent mellom andre bygder i Agder og Rogaland ekskludert Jæren og Nord-Norge.

Tabell 5.5 Oppnådde priser, ekskludert tilskudd 2011. Kroner per kg. Regioner

Regioner	Østlandet		Agder og Rogaland		Vest-landet	Trøndelag		Nord-Norge	Pris-differanse, i prosent
	Flat-bygder	Andre bygder	Jæren	Andre bygder		Flat-bygder	Andre bygder		
Kukjøtt	37,56	37,05	37,09	38,65	36,93	36,19	35,66	35,00	9 %
Storfekjøtt	46,76	44,95	45,12	44,64	44,36	43,85	43,26	40,48	13 %
Svinekjøtt	24,24	22,58	24,11	24,79	24,88	25,12	25,46	21,58	15 %
Saue- og lammekjøtt	43,95	40,08	42,88	41,3	40,32	42,27	41,05	38,8	12 %

Tabellene over viser oppnådde gjennomsnittlige priser i kroner per kg for produsent i årene 2010 og 2011 sortert etter BA-sentralitet og etter regioner. Det er overraskende at prisdifferansen mellom høyest og lavest gjennomsnittlig nettoppris økte merkbart fra 2010 til 2011. Dette fordi innfraktilskuddet økte for store avstander samtidig som markedssituasjonen svingte fra overskudd til knapphet. Å foreta en prissammenligning over to år er imidlertid en svært kort tidsperiode, og sammenligningen ville vært mer robust dersom flere år var tatt med. Dette er en svakhet ved fremstillingen og tallene må derfor tolkes med varsomhet.

Prissammenligningen basert på BA-sentralitet presenterer et mer sammensatt bilde enn prissammenligningen mellom regioner. I prissammenligningen mellom regioner har Nord-Norge alltid lavest pris i forhold til de andre regionene, mens i prissammenligningen basert på BA-sentralitet er det ikke nødvendigvis de mest perifere områdene som taper på pris sammenlignet med mer sentrale BA-regioner. Det presiseres imidlertid at perifert i forhold til BA-sentralitet må forstås på en annen måte enn definisjonen av perifere områder som er brukt for å beskrive produsentstruktur og markedet for slakt av gris, småfe og/eller storfe, se kapittel 4. Det er ikke nødvendigvis perifert målt etter bo-

og arbeidsmarkeder i Norge som er avgjørende for produsentens nettoppris, men snarere avstand fra slakteri samt antall slakteri som konkurrerer i samme område.

Sett i lys av prissammenligningene over er det lite grunnlag til å anta at styrkingen av innfraktordning fra 2010 til 2011 har virket mer utjevnende på nettoppris til produsent mellom regioner. Med tanke på den korte tidsperioden som er brukt, er det imidlertid lite grunn til å legge vekt på disse tallene isolert sett. Effekten av endringen i ordningen kan neppe forventes for 2011.

6 Effekter

I dette kapitlet vurderes effekter ut fra målene med ordningen. kapitlet legger vekt på geografiske variasjoner, mulighet for å krysssubsidiere, dekningsgrad, små slakteri, leie-slakt, effektiv og miljøvennlig inntransport samt andre faktorer som kan bi uheldige virkninger.

6.1 Geografiske variasjoner og produsenters avstandsulempe

Gjeldende ordning for frakttilskudd kjøtt ser ut til å fordele tilskudd geografisk, mellom slakterier, i tråd med hensikten. Dette skyldes primært at det er høyere tetthet av slakterier der konsentrasjonen av husdyrprodusenter er størst. Det gir relativt små tilskudd i sentrale strøk. Frakttilskudd kjøtt fordeles grovt sett slik at avstandsulempene for slakteriene kompenseres. Men siden omfanget av prisutjevning ikke kan forklares av frakttilskuddet, men mer sannsynlig av årsaker som er drøftet ovenfor, er det ikke grunnlag for å bekrefte at frakttilskuddet benyttes til prisutjevning. Her ser vi først på de sentrale områdene Rogaland, Trøndelag og Stor Oslo. Deretter mer perifere regioner i Nord Norge.

6.1.1 Rogaland, Trøndelag og Stor-Oslo

Slakteri er i stor grad samlokalisert i Trøndelag, på Jæren og i området rundt Oslo. Med området rundt Oslo, menes Oslo, Akershus, og flere kommuner i Buskerud, Oppland, Vestfold og Østfold. Denne samlokaliseringen bidrar til at tilførslene i disse områdene for det meste er innenfor nullsonen på 50 km. En felles faktor for områdene er at det er svært mange produsenter i området, gjennomsnittlig antall dyr per produsent er høyere enn resten av landet og de fleste store gårdene befinner seg i disse områdene. Rogaland, Trøndelag og Stor-Oslo er derfor områder med høy egendekning av slakt.

Ettersom tilførslene for det meste befinner seg innenfor nullsonen på 50 km er ikke frakt av slaktedyr i overskuddsområdene tilskuddsberettiget i ordning for frakttilskudd kjøtt. Likevel er det konkurranse om tilførslene i disse områdene og de ulike slakteriene konkurrerer om å gi produsentene et godt tilbud.

I Rogaland er store slakterier som Nortura, Fatland og Prima Jæren lokalisert, se kart i del 3.3. Ingen små slakterier er lokalisert i området. Også i området rundt Oslo er kun store slakterier lokalisert. Dette inkluderer Nortura, Fatland og Furuseth slakteri. Nortura er også lokalisert i Trøndelag og Slakthuset Eidsmo Dullum avdeling Kvål er det eneste andre store slakteriet i området. Slakthuset Eidsmo Dullum har i tillegg to andre små slakterianlegg i området. I tillegg til disse er Berg Gård og Røros slakteri to andre små slakteri som også er lokalisert i området. Berg Gård slakter kun småfe, mens Røros slakteri slakter både småfe og storfe.

6.1.2 Nordland, Troms, og Finnmark

I hvor stor grad gjeldende ordning reduserer for avstandsulempene til produsenter i mer usentrale strøk avhenger av grad av prisutjevning og følgelig konkurranseforholdet i ulike geografiske områder. Det er hovedsakelig i Finnmark og Nord-Troms at Nortura er alene i slaktemarkedet. I Nordland henter både slakteri som er lokalisert i Trøndelag, samt Helgeland Samvirkeslakteri, Horns Slakteri og Nortura avdeling Bjerka.

Mye tyder på at de to nordligste fylkene kommer dårligst ut i forhold til resten av landet. Både det at Nortura stort sett er alene i Finnmark og Nord-Troms, samt at Finnmark kommer dårligst ut i prissammenligningen presentert i del 4.5, tyder på dette. Til tross for at Finnmark ofte kommer dårligst ut i prissammenligningen, er det viktig å presisere at Nortura også tar med distriktstilskuddet når konsernet vurderer hvor godt prisene er utjevnet i forhold til resten av landet. Dette gjøres av historiske årsaker knyttet til forståelsen av bakgrunnen for distriktstilskuddet for denne regionen.

Det er ingen element i gjeldende ordning som stiller noen krav til at aktører skal forsøke å jevne ut priser og dette innebærer at Nortura har mulighet til å bestemme dette selv. Ettersom prisstrategier er relativt kortsiktige av natur er dette et stort usikkerhetsmoment i gjeldende ordning og effektene avhenger derfor i stor grad av Norturas prisstrategi snarere enn selve ordningen. Når det er sagt presiseres det at Nortura forsøker å praktisere prislighet over hele landet. Det er altså Norturas egen strategi som fører til at frakttilskudd kjøtt fungerer noenlunde i praksis og ikke selve utformingen av ordningen, jfr. drøfting av ordningens incentiver i kap. 3.2.

6.1.3 Agder og Telemark

At store slakterier er samlokalisert i produsenttette områder i Rogaland og Stor-Oslo, kan være uheldig for mindre sentrale områder som Agder-fylkene og Telemark, som er lokalisert mellom disse områdene.

Ingen store slakterier er lokalisert i Agder-fylkene eller Telemark. Nortura kommer inn fra vest og øst, mens Fatland kommer inn til dels fra øst og hovedsakelig fra vest. Også Prima Jæren kommer inn fra vest ettersom slakteriet nylig har startet å hente i Agder-fylkene.⁶⁴ Det er kun tre små slakterier som er lokalisert i området. Jens Eide Slakteri AS og Froland Slakteri AS er lokalisert i Aust-Agder, mens Vinje Slakteri AS er lokalisert i Telemark. Jens Eide og Vinje henter slakt fra nærområdet, mens Froland⁶⁵ hovedsakelig henter slaktedyr fra Rogaland.

Foruten Froland slakter i Agder-fylkene og Telemark, henter de fleste småslakteri slaktedyr i sitt nærområde. Det er imidlertid ingenting i gjeldende ordning som sikrer at småslakteri henter slaktedyr i sitt nærområde. Gjeldende ordning for småslakteri er nemlig basert på slakteriets hentemønster i 2009. Dette er en svært statisk tilnærming, som gjør at et slakteri som hentet over lengre avstander i 2009 får høyere satser enn andre slakteri som kun hentet i sitt nærområde. Lengre kjøreavstand i 2009 tilsier nemlig høyere satser for et lite slakteri i dag, og slik sett skulle en forvente at det var mer fordelaktig å hente i sitt nærområde. Når et slakteri likevel ikke gjør det, kan det tenkes at produsenter i området er svært lojale, eller det kan skyldes andre årsaker.

Et siste moment som trekkes frem fra dette området er at Prima Jæren inntil nylig ikke hentet slaktedyr i området. På grunn av svekket konkurransekraft i sitt nærområde (Jæren) har Prima Jæren sett seg tjent med å hente slaktedyr også i Agder-fylkene. Dette

⁶⁴ Prima Jæren opplyser at deres grunntanke hovedsakelig var kort inntransport, men ettersom de har mistet konkurransekraft har foretaket sett seg tjent med å utvide mot sør, jf. intervju 18. september 2013.

⁶⁵ Froland oppgir at transportkostnadene dekkes av innfrakttilskuddet, jf. intervju 18. september 2013.

kan tyde på at dekningsgraden i frakttilskudd kjøtt er svært høy i gjeldene ordning, men årsaken kan også være at slakteriet ønsker å oppnå et større slaktevolum.

6.2 Krysssubsidiering og dekningsgrad

Krysssubsidiering innenfor slakterisektoren kan forekomme dersom fraktordningens dekningsgrad er for høy. Dersom dekningsgraden er svært høy og dekker store deler av kostnadene ved innfrakt, kan slakteriet bruke denne kostnadsbesparelsen til å finansiere frakt av slaktedyr innenfor nullsonen. Gitt det er konkurranse innenfor nullsonen på 50 km kan slakteriet tilby produsenter en høyere pris for slaktedyret og pådra seg et kostandstap som dekkes av innfrakt utenfor nullsonen.

Til tross for at dekningsgraden er svært høy i gjeldende ordning, forekommer trolig ikke konkurranseskadelig krysssubsidiering i form av utestengende atferd for store slakterier som er samlokalisert. Dette fordi ulike store slakteriaktører, som er lokalisert i samme område, i stor grad har lik mulighet til å frakte slaktedyr i og utenfor nullsonen. Viss så et slakteri starter med krysssubsidiering og bruker kostnadsfordelen til å øke produsentprisen innenfor nullsonen, er det ingenting som hindrer andre slakteriaktører fra å opptre på samme måte. Høy dekningsgrad gir derfor ikke nødvendigvis opphav til konkurransevridende og utestengende atferd for store slakterier som opererer i samme område ettersom konkurranse sørger for at effekten utlignes. Problemer kan imidlertid oppstå dersom en aktør blir så stor at den kan opptre uavhengig de andre konkurrentene.

6.3 Små slakterier

De aller fleste små slakterier henter slakt i sitt nærområde. Det finnes imidlertid enkelte unntak som henter størsteparten av slaktet i kommuner eller fylker som ligger lenger unna. Størsteparten av de små slakteriene henter imidlertid slakt i sitt nærområde og i et miljøperspektiv er dette svært gunstig da avstanden mellom produsent og slakteri reduseres.

Ikke alle små slakterier har egne biler og mange baserer seg på at produsenten selv leverer dyrene til slakterianlegget. Enkelte små slakterier tilbyr også begge deler, det vil si at slakteriet kan hente dyrene eller produsenten kan stå for egen inntransport.

I gjeldende ordning for innfrakt slakt er det ingenting som tilsier at slakteriet skal utbetale innfrakttilskuddet direkte til produsenten dersom produsenten står for egen inntransport. Hvorvidt produsenten kompenseres for inntransporten avhenger derfor av det aktuelle slakteriets praksis. Likevel presiseres det at uten noen form for kompensasjon vil det ikke være rasjonelt for produsenten å stå for egen inntransport. Sett slik må med andre ord et lite slakteri kompensere produsenten så mye at det er mer gunstig å stå for egen inntransport, enn at et stort slakteri henter slaktedyrene hos produsenten. Likevel kan det tenkes at produsenten verdsetter kort transportavstand og dyrevelferd så høyt at dette hensynet oppveier for ekstrakostnadene ved å utføre egen inntransport.

For å sikre at produsenten mottar innfrakttilskuddet dersom produsenten selv står for egen innfrakt, er en mulig løsning å synliggjøre tilskuddet på avregningen som produsenten mottar fra slakteriet. Dersom tilskuddet synliggjøres på avregningen kan produsenten selv kontrollere at riktig beløp mottas, og eventuelt rapportere manglende utbetaling til SLF dersom tilskuddet ikke utbetales. Ettersom satsene per slaktedyr allerede er kjent i forskrift om satser for innfrakt av slakt, kan produsenten enkelt sjekke at riktig beløp mottas fra slakteriet så lenge innfrakttilskuddet synliggjøres på avregningen.

Mange små slakterier skiller seg fra store slakterier ved at de er spesialisert mot nisjemarkedet eller markedet for lokalmat lenger opp i verdikjeden. Dette gjelder for ek-

sempel Berg Gård, Voss Gardsslakteri, Vinje Slakteri og flere. Ikke alle små slakterier er imidlertid rettet mot markedet for lokalmat lenger opp i verdikjeden og generelt kan en si at små slakterier representerer en svært heterogen gruppe når det gjelder produksjonsvolum og markedstilpasning lenger opp i verdikjeden.

6.4 Effektiv og miljøvennlig inntransport

I gjeldende ordning mottar store slakterier innfraktstøtte for lengre inntransporter. Noe av hensikten for dette er at avstandsulempene til produsenter i utkantstrøk skal kompenseres. Å gi støtte til lengre inntransporter sikrer imidlertid hverken effektiv eller miljøvennlig inntransport. Motsatt kan en si at små slakterier i stor grad mottar fraktilskudd for kort inntransport dersom slakteriet henter slaktedyr i eget område. Dette gir både effektiv og miljøvennlig inntransport. Hensynet til effektiv og miljøvennlig inntransport i ordning for små og store slakterier virker med andre ord i forskjellig retning.

Som poengtert over virker ordning for små og store slakterier i forskjellig retning i forhold til å nå det sekundære målet om å sikre at ordning for innfrakt slakt ikke skal fjerne incentiv for effektiv og miljøvennlig inntransport. For å kunne ivareta to så motstridende ordninger er det dermed viktig å utforme satser på best mulig måte. Små slakterier mottar innfraktilskudd for å hente i nærområdet. Likevel er bevilgningen i gjeldende ordning så høy at også store slakterier henter inn i de områder som små slakterier operer i.

Gjeldende ordning for store slakterier sørger for effektiv inntransport i den forstand at avstand beregnes fra nærmeste slakteri til aktuelt kommunesentrum basert på kortest mulig fremkommelig helårsvei. Det kan likevel tenkes at modellen er basert på for lav fyllingsgrad.⁶⁶ Modellen for satsberegningen forutsetter nemlig høyere fyllingsgrad i nærområdet og lavere på lange distanser. Ifølge KLF prøver imidlertid slakteri å sikre fulle biler ved lengre transporter ettersom det koster å kjøre biler med lav fyllingsgrad. Nortura mener på den andre siden at fyllingsgrad er et dårlig mål da det dyreste elementet er antall stopp transportbilen må ta.

6.5 Faktorer som gir uheldige virkninger

Modellen for statsberegning er basert på en rekke forutsetninger som potensielt kan gi uheldige virkninger dersom slike faktorer ikke justeres. Under presenteres enkelte punkt som bør vurderes om skal endres.

6.5.1 Kronejustering av satser

Når SLF justerer satser som er beregnet av modell for satsberegningen (excelmodellen) i forhold til bevilgningsbeløp, reduseres alle satser med samme beløp og ikke med samme prosent. Dette betyr at en høy sats kommer bedre ut enn en sats som er lavere. I stedet for å kronejustere satsene i forhold til et absolutt beløp, bør satsene justeres med samme prosent.

⁶⁶ Når det gjelder slakteriets fyllingsgrad i forhold til transporter over fire timer er det lagt opp til at den er 60 prosent, for inntransport mellom tre og fire timer er fyllingsgrad lagt opp til å være 70 prosent, mens for null til tre timer er det lagt opp til at fyllingsgraden er 80 prosent.

6.5.2 Modellparametere

Modellparameterne som ligger til grunn i modell for statsberegningen som SLF bruker til å beregne satser er basert på informasjon fra 2010. SLF opplyser at ingenting er gjort med modellparameterne ettersom ordningen nylig er innført og fordi SLF har valgt å vente til etter denne evalueringen er ferdig.

Modellen som er utviklet for å beregne satser er svært detaljert og er basert på geografiske variasjoner i produsentstruktur i 2010. Videre er kostnadene til Nortura fra 2010 lagt til grunn. Til tross for at modellen er svært detaljert og tar hensyn til geografiske forskjeller, kan endringer i næringen og transportene føre til at modellen etter en tid går ut på dato. Generelt er det en tendens at produsenter blir større, men færre. I modellen påvirker dette antall lass som ligger til grunn for hver kommune. Videre er trolig bomavgifter og ferjeavgifter høyere i 2013 enn hva de var i 2010. Det kan også tenkes at enkelte ferjeruter faktisk ikke eksisterer i dag, men er erstattet av en ny bro etc. Slik sett kan altså avstandsberegninger også være endret i 2013 i forhold til 2010. Også transportkostnader kan ha endret seg. Modellen som SLF bruker er muligens allerede utdatert og har behov for å fornyes.

Både bilutstyr og utnyttelse av bilene endres over tid. Et forhold som er endret, er de relative kostnadsforholdene for ulike typer slaktedyr. Opplysninger vi har fått i løpet av prosjektet, tyder på at satsen for småfe, som følge av endringer i transportpraksis, er relativt lav. I gjeldende ordning er det lagt til grunn en kapasitet mellom dyreslag på 1 storfe = 6 gris = 9,3 småfe. Nortura oppgir imidlertid at forholdstallet i praksis tilsvarer 1 storfe = 5,6 gris = 7,8 småfe.⁶⁷ Dersom ordningen videreføres som nå, bør forholdet mellom de ulike dyreslagene være en naturlig del av oppdateringen og undersøkes nærmere.

Til tross for at modellparametere trolig har behov for å oppdateres, er det ikke nødvendigvis dette som er det største problemet med gjeldende ordning. Beregningsmodellen fordeler nemlig kun den støtten som er bevilget av politikere. Utdaterte modellparametere kan slik sett resultere i en noe skjeve fordeling av bevilgningen, mens det er selve bevilgningen som først og fremst sørger for at frakttilskuddet gir svært høy eller lav kostnadsdekning.

⁶⁷ Kilde: Nortura, E-post av 25. oktober 2013.

7 Forslag til endringer

På grunnlag av evalueringen er det grunn til å vurdere både prinsipielle og praktiske tilpasninger i ordningen. Nedenfor presenterer vi forslag til presisering av ordningens formål, virkeområde, tilskuddsberegning og behandlingen av små slakterier. Vi minner om vår hovedkonklusjon om at frakttilskudd kjøtt er et virkemiddel som må vurderes i sammenheng med en rekke andre virkemidler, prispraksis først og fremst i Nortura, betydningen av mottaksplikt osv. Det gir derfor begrenset mening å tilpasse frakttilskudd kjøtt uten å se på samspillet mellom ulike ordninger. Endringer når det gjelder detaljer i utformingen av ordningen, beregningsmodell, forvaltning og kontroll, må disse sees i lys av helheten.

7.1 Presisering av formål

Frakttilskudd kjøtt skal virke utjevnende på pris til produsent over ulike transportdistanser. Et visst grunnlag for prisutjevning sikres indirekte ved å kompensere slakteriaktører for kostnader ved å hente slaktedyr over ulike avstander til relativt like vilkår. Ettersom ordningen virker indirekte og via mekanismer som har med helheten i markedsreguleringen, Norturas vilkår for egne medlemmer og innholdet i mottakplikten, er det grunn til å formulere formålet mer i tråd med ordningens reelle funksjon. For oss virker det relevant å se ordningen mer som kompensasjonsordning eller en godtgjørelse for et uformelt avtaleforhold mellom bransje og myndigheter, enn som indirekte regulering av aktørenes markedsatferd. En slik presisering kan fortsatt være i tråd med forskriftene om pristilskudd i landbrukssektoren som åpner for å kompensere for distriktsrelaterte kostnadsforskjeller.

Særordningen for små slakterier har et strukturelt siktemål som skiller seg fra formålet med ordningen for øvrig. Bakgrunnen for at små slakterier ble skilt ut fra nærmeste slakterimodell, var at arbeidsgruppen fra 2010-rapporten vektla at små slakterier kan bidra til særskilt tilpassede driftsformer i husdyrproduksjonen nær slakteriet og at små slakterier ofte er viktige i utviklingen av regionale matspesialiteter.

At små slakterier ikke er inkludert i den generelle ordningen og gjenstand for særbehandling skyldes dermed andre målsettinger og prioriteringer enn formålet til fraktordning kjøtt. Det vil virke klargjørende om det skilles mellom ordning som skal bidra til å virke prisutjevnende for produsent og ordning som skal sikre at små slakterier ikke utkonkurreres slik at lokalmat- eller nisjemarkedet ikke forsvinner. Dersom skillet mellom små og store slakterier oppheves, og små slakterier ivaretas ved målrettede strukturtiltak, vil man også fjerne motiv for lite hensiktsmessige tilpasninger i samspillet mellom små og store slakterier.

Vurdering av fraktordningens landbrukspolitiske rolle ligger utenfor evalueringsmandat. Det er imidlertid naturlig å vurdere dette hvis det åpnes for revisjon av ordningen. Vi kan i den sammenheng vise til tidligere utredninger som vurderer om tilskuddet bør utbetales direkte til husdyrprodusent i stedet for at tilskuddet utbetales som en transportsubsidie til slakteri.⁶⁸

⁶⁸ Solvoll (2002): *Transportstøtteordningene i landbruket - Virkemåte og forslag til endring*, NF-rapport nr. 9. LMD (2010) *Rapport fra Arbeidsgruppe om innfrakttilskudd kjøtt*, rapport avgitt 05.03.2010.

7.2 Endringer i ordningen

En hovedutfordring ved frakttilskudd kjøtt er at den ikke sikrer prisutjevning for produsenter direkte og at forutsetningene for en indirekte effekt i tråd med formålet normalt vil være effektiv konkurranse mellom slakterier gjør at både kostnader og tilskudd veltes over til primærprodusentene. Siden dette vanskelig kan sies å være tilfellet, spesielt der tilskuddssatsene er høye, blir ordningens effekter avhengig av helt andre mekanismer og forståelser. Vi mener å ha vist at disse mekanismene ordningen er basert på, er uklare, uformelle eller underforståtte. Det er naturlig å reise spørsmål om det er tilfredsstillende grunnlag for en offentlig tilskuddsordning.

En mulighet for å tilrettelegge noe mer for prisutjevning for husdyrprodusent er å avtalefeste prisutjevning som vilkår for å motta frakttilskudd. Å synliggjøre frakttilskuddet overfor husdyrprodusentene for å skape større åpenhet om tilskuddsordningen er en annen mulighet. Det er også naturlig å vurdere å utforme ordningen som tjenestekjøp fra slakterinæringen eller frivillig avtale mellom stat og bransjeaktører. Hvor godt slike endringer vil virke, er ikke drøftet i denne evalueringen. Både incentiveeffekter, mulighet for kontroll og oppfølging, og generell kost-nytte må vurderes.

En viktig innvending mot foreliggende ordning, er manglende begrunnelse for dimensjoneringen av ordningen. Enten ordningen skal sees som en incentivordning, tjenestekjøp eller kompensasjonsordning, må omfang og samlet bevilgning begrunnes. I dag er det ikke vurdert om det er behov for tilskudd på 130 mill. kr for å opprettholde en praksis blant slakteri som sikrer at produsentenes avstandsulempere reduseres eller utjevnes.

Enkelte forhold tyder på at tilskuddsrammen på 130 mill. kr er satt for høyt. Dette fordi bevilgningen i 2011 økte samtidig som andel tilskuddsberettiget slaktevolum falt betraktelig. Dermed ble tilskuddene for lange distanser og små slakterier kraftig økt. Det er neppe noen god begrunnelse at fraktkostnadene var steget, dersom stigningen hang sammen med rasjonalisering av anleggsstrukturen. I gjeldende ordning er derfor dekningsgraden for tilskuddsberettiget frakt av slaktedyr langt høyere enn i forrige ordning. Enkelte slakteri indikerer også at store deler av inntransportkostnadene dekkes av ordningen, noen små slakterier anslår at de får dekket 80 til 100 prosent av sine innfraktkostnader. Det er vanskelig å se at vesentlig økte tilskuddssatser på lange distanser har hatt betydning for prisatferden overfor husdyrprodusentene, eller hvorfor det skulle hatt det.

SLF har i dag heller ingen god kunnskap om reelle dekningsgrader. På dette grunnlag anbefaler vi at det gjennomføres en konsekvensanalyse av reduksjoner i bevilgningen til ordningen.

For å få bedre oversikt over ordningens virkning og dekningsgrad, bør SLF innhente kostnadsdata fra enkelte store og små slakterier hvert år. Slik kan SLF kontrollere hvor høy dekningsgraden i ordningen er og hvordan den varierer mellom slakterier og kommuner. Dette medfører noe økte forvaltningsoppgaver. Ulike dekningsgrader mellom slakterier og kommuner gir en viss innsikt i fordelingseffektene av virkemidlet og uheldige bieffekter på attraktiviteten ved ulike henteområder. En slik kontroll kan også belyse spørsmål om bevilgningen bør økes eller reduseres.

Ikke alle slakteri inkluderes i frakttilskudd kjøtt. Mobile slakteri faller utenom uten at annen grunn enn rene praktiske hensyn. Det er samtidig vanskelig å se hvordan mobile slakteri skal inkluderes så lenge ordningen for små slakterier er utformet som en transportsubsidie. Å anse ordningen først og fremst som en kompensasjonsordning, kan åpne for løsninger som inkluderer mobile slakteri. Det er også mulig at et klarere skille mellom småslakteriordningen og fraktordning kjøtt, vil gjøre det mulig å inkludere mobile slakterier i førstnevnte.

Dersom ordning for små slakterier videreføres, bør hentemønsteret som ligger til grunn i beregningsmodellen oppdateres. I dagens ordning får små slakterier innfrakttil-

skudd basert på hentemønsteret fra 2009. Størrelsen på tilskuddsbeløpet i 2013 påvirkes derfor av hentemønsteret fra 2009. Dette er problematisk da ordningen er svært statisk og kan virke dempende på muligheten til å ekspandere området som små slakterier henter slaktedyr fra. Det er hovedsakelig små slakterier som ikke fraktet slaktedyr over lange avstander i 2009 som kommer uheldig ut i forhold til små slakterier som fraktet slaktedyr over lengre avstander i 2009. Dette fordi små slakterier som fraktet over lengre avstander i 2009 får høyere tilskuddssats i dag uavhengig av hvor slaktedyrene hentes. På bakgrunn av dette foreslås det derfor at beregningsmodellen oppdateres for små slakteri.

For store slakterier som behandles etter nærmeste slakterimodell er det mindre viktig å foreta endringer slik situasjonen er i dag. Selve beregningsmodellen for enhets fraktkostnader bør imidlertid oppdateres fullstendig slik at forvaltningsoppgavene blir enklere å administrere. I sammenheng med en slik oppdatering vil det også være naturlig å vurdere å bruke faktisk opprinnelsessted til husdyrprodusent i stedet for et definert kommunesentrum i avstandsberegningene. Vi mener det finnes matematiske beregningsmodeller som i større grad kan gjenspeile reelle transporter.

For øvrig er det begrenset behov for oppdatering av dagens modell for store slakterier. Dagens modell gir en grov gjengivelse av virkeligheten. Mange av forutsetningene er antagelig utdaterte. Dette bidrar til den generelle usikkerheten om sammenheng mellom faktiske og beregnede transportkostnader.

Et hensyn som alltid bør vurderes er hensynet til forutsigbarhet om ordningen. Endringen fra 2011 var omfattende. Vi anbefaler her at det vurderes omfattende endringer. Det kan skape stor usikkerhet. Fra diskusjonene om ordningen har vi imidlertid indikasjoner på at ordningen i dag i begrenset grad regnes som forutsigbar. Det er f.eks. hevdet at frakttilskudd ikke medregnes ved beslutninger om lokalisering av anlegg. Det betyr at det er viktig at betydelige omlegginger vurderes nå, før den nye ordningen tillegges økt vekt ved langsiktige beslutninger.

For å forenkle forvaltningen av frakttilskudd kjøtt bør beregningsmodellen som ligger til grunn for nærmeste slakterimodell og ordning for små slakterier oppdateres. Beregningsmodellen som brukes i dag er opprinnelig en prototype som ble utviklet i forbindelse med arbeidsgruppens rapport fra 2010. Modellen er utviklet i excel og består av en rekke formler som gjør at menneskelig feil lett kan endre vilkårene som ligger til grunn for de årlige beregningene av satsene.

Referanser

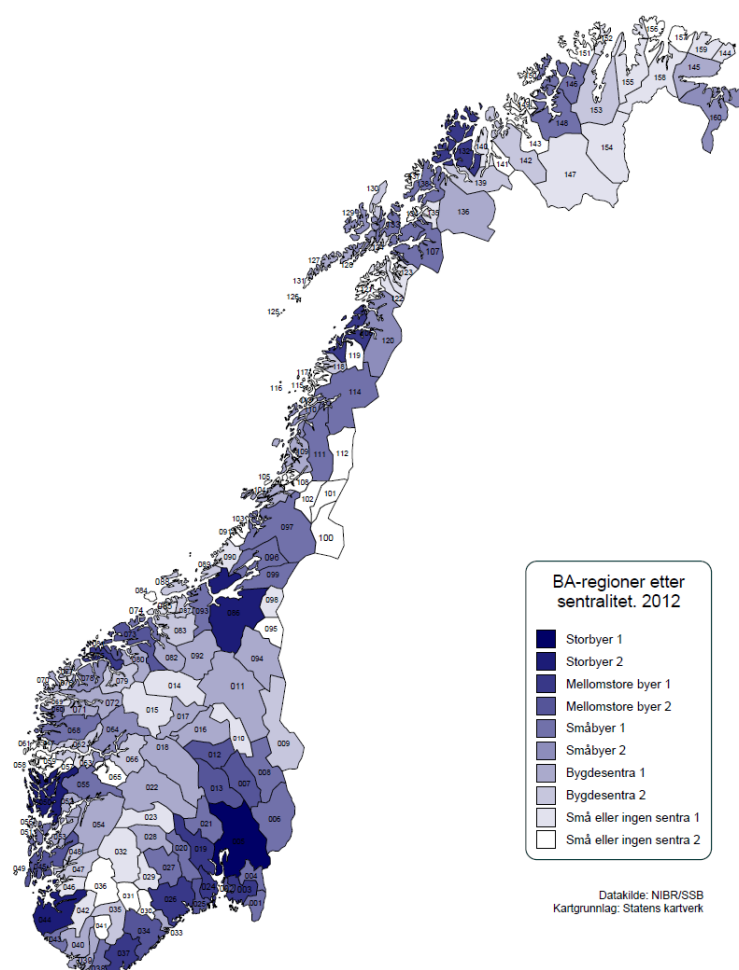
- Hotelling, H. 1929. «Stability in Competition», *Economic Journal* 39 (153), 41–57.
- Solvoll, G. 2002. *Transportstøtteordningene i landbruket- Virkemåte og forslag til endring*, NF-rapport nr. 9.
- Fjellhammer, E. 2007. *Fraktordningene 1998–2007*, Landbrukets Utredningskontor, Notat 1-2007.
- Lislebø, O., I. Pettersen, og J.N. Pettersen. 2007. *Gjennomgang av innfraktordning for mjølk*, NILF-notat 2007-12
- LMD. 1999 *Om norsk landbruk og matproduksjon*. St.meld. nr. 19 (1999–2000). Landbruksdepartementet
- LMD. 2010. *Rapport fra Arbeidsgruppe om innfraktilskudd slakt*, rapport avgitt 05.03.2010.
- LMD. 2011 *Landbruks- og matpolitikken, Velkommen til bords: Meld. St. 9 (2011–2012)*,
- LMD. 2011 «Mottaksplikten i markedsreguleringen i jordbruket» Rapport av 17.03.2011 fra arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet
- NILF. 2010. *Driftsgranskingene i jordbruket*, underlagsmaterialet (ikke offentlig).
- NILF. 2011. *Driftsgranskingene i jordbruket*, underlagsmaterialet (ikke offentlig).
- Nortura. 2009. Årsmelding 2009, URL: www.nortura.no, 01.07.2013.
- Nortura. 2010. Årsmelding 2010, URL: www.nortura.no, 01.07.2013.
- Nortura. 2011. Årsmelding 2011, URL: www.nortura.no, 01.07.2013.
- OED. 2012 Meld. St. 14. 2011–2012. «Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet». Melding til Stortinget. Olje- og energidepartementet, 2012.
- SLF. 2007–2012. *Forbruksprognoser*(ikke offentlig).
- SLF. 2009–2012. *Leveransedatabasen* (ikke offentlig).
- SLF. 2009–2012. *Slakteristatistikk for kjøtt og fjørfe* (ikke offentlig).
- SLF. 2013. *Innfraktilskudd 2013 basert på modell for 2011 og oppdatert med nye tillegg (excelmodellen)* (ikke offentlig).
- SLF. 2013. *Innfraktilskudd*, URL: <https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/kjott-og-egg/tilskudd#innfraktilskudd>, 10.10.2013.
- SSB. 2012. *Strukturen i jordbruket*, URL: www.ssb.no, 01.09.2013.
- Søyland, V. (red.) 2002. FOLA 2002: Landbrukspolitik - forenkling og målretting NILF-rapport 2002-1
- FOR-2003-07-01-919 Forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer
- FOR-2008-02-08-139. Forskrift om næringsmessig transport av dyr.
- FOR 2008-12-19-1490. Forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren.
- FOR-2008-12-22-1624. Forskrift om særlige hygieneregler for næringsmidler av animalsk opprinnelse (animaliehygieneforskriften).
- FOR-2011-05-20-526. Forskrift om satser for innfrakt av slakt.
- FOR-2012-02-08-139. Forskrift om næringsmessig transport av dyr.
- FOR 2013-02-06-142. Forskrift om satser for innfrakt av slakt.
- Lov 1995-05-12-23. Lov om jord (jordlova).

Vedlegg Bo- og arbeidsmarkedsregioner

Bo- og arbeidsmarkedsregioner

Det er Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR) som inndeler norske kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA), se NIBR-rapport 2013:1. Med utgangspunkt i norske tettsteder utarbeides det et hierarki og rangering av landets kommuner med hensyn til sentralitet. Det er dette som her omtales som BA-sentralitet. Viktige variabler som inngår i målet for BA-sentralitet er antall personer bosatt i tettstedet, antall personer som bor i tettstedet i den enkelte kommune, antall arbeidsplasser, antall som pendler inn til kommunen, hvilke tjenester som er tilgjengelig i kommunen, hvilke offentlige institusjoner som finnes i kommunen og sentralitet/reiseavstand til senterfunksjoner⁶⁹. Disse variablene gir til sammen en beskrivelse av kommunen langs en sentrum-periferi-dimensjon. BA-sentralitet er en måte å inndeले landets kommuner i en senterstruktur.

For å vise gjennomsnittlig nettopris til produsent langs en sentrum-periferi-dimensjon brukes fininndelingen i BA-regioner. De ulike BA-regionene i fininndelingen er storbyregioner, regioner med mellomstore byer, småbyregioner, bygdesentrare-regioner, og regioner med små eller ingen sentra, se kart under i figur under.



Figur: BA-regioner etter sentralitet

⁶⁹ Jf. SSBs sentralitetsindeks.

Vedleggstabell 1. Antall husdyrprodusenter per slaktekategori

	Storfe, kyr slakt		Storfe, okser > 12 mnd, slakt		Slaktegris		Sauer < 12 mnd, slakt	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Storbyregioner 1	11	10	7	5	3	3	1	2
Storbyregioner 2	94	93	59	59	13	15	41	39
Regioner med mellomstore byer 1	40	42	28	29	17	19	9	10
Regioner med mellomstore byer 2	76	68	55	53	12	13	28	28
Småbyregioner 1	136	140	109	103	23	24	36	35
Småbyregioner 2	28	26	14	14	3	1	14	12
Bygdesentrareregioner 1	110	118	77	82	15	10	64	68
Bygdesentrareregioner 2	34	31	22	18	5	4	15	14
Regioner med små eller ingen sentra 1	43	42	33	30	6	6	25	26
Regioner med små eller ingen sentra 2	10	9	8	8	1	1	8	8
Totalt	582	579	412	401	98	96	241	242

Fordelt etter stigende kommunenummer er kommunene inndelt i BA-regioner per 2013 på følgende måte:

Kommunenr.	Kommunenavn	B2-regioner	BA-regionnavn
101	Halden	1	Halden
104	Moss	2	Moss
105	Sarpsborg	3	Fredrikstad/Sarpsborg
106	Fredrikstad	3	Fredrikstad/Sarpsborg
111	Hvaler	3	Fredrikstad/Sarpsborg
118	Aremark	1	Halden
119	Marker	4	Askim/Eidsberg
121	Rømskog	5	Oslo
122	Trøgstad	4	Askim/Eidsberg
123	Spydeberg	5	Oslo
124	askim	4	Askim/Eidsberg
125	Eidsberg	4	Askim/Eidsberg
127	Skiptvet	4	Askim/Eidsberg
128	Rakkestad	3	Fredrikstad/Sarpsborg
135	Råde	3	Fredrikstad/Sarpsborg
136	Rygge	2	Moss
137	Våler	2	Moss
138	Hobøl	5	Oslo
211	Vestby	5	Oslo
213	Ski	5	Oslo
214	Ås	5	Oslo
215	Frogn	5	Oslo
216	Nesodden	5	Oslo
217	Oppegård	5	Oslo
219	Bærum	5	Oslo
220	Asker	5	Oslo
221	Aurskog-Høland	5	Oslo
226	Sørumsund	5	Oslo
227	Fet	5	Oslo
228	Rælingen	5	Oslo
229	Enebakk	5	Oslo

230	Lørenskog	5	Oslo
231	Skedsmo	5	Oslo
233	Nittedal	5	Oslo
234	Gjerdrum	5	Oslo
235	Ullensaker	5	Oslo
236	Nes	5	Oslo
237	Eidsvoll	5	Oslo
238	Nannestad	5	Oslo
239	Hurdal	5	Oslo
301	Oslo	5	Oslo
402	Kongsvinger	6	Kongsvinger
403	Hamar	7	Hamar
412	Ringsaker	7	Hamar
415	Løten	7	Hamar
417	Stange	7	Hamar
418	Nord-Odal	6	Kongsvinger
419	Sør-Odal	6	Kongsvinger
420	Eidskog	6	Kongsvinger
423	Grue	6	Kongsvinger
425	Åsnes	6	Kongsvinger
426	Våler	8	Elverum
427	Elverum	8	Elverum
428	Trysil	9	Trysil/Engerdal
429	Åmot	8	Elverum
430	Stor-Elvdal	10	Stor-Elvdal
432	Rendalen	11	Tynset
434	Engerdal	9	Trysil/Engerdal
436	Tolga	11	Tynset
437	Tynset	11	Tynset
438	Alvdal	11	Tynset
439	Folldal	11	Tynset
441	Os	94	Rørø
501	Lillehammer	12	Lillehammer
502	Gjøvik	13	Gjøvik
511	Dovre	14	Dovre
512	Lesja	14	Dovre
513	Skjåk	15	Skjåk/Lom
514	Lom	15	Skjåk/Lom
515	Vågå	17	Sel
516	Nord-Fron	16	Midt-Gudbrandsdal
517	Sel	17	Sel
519	Sør-Fron	16	Midt-Gudbrandsdal
520	Ringebu	16	Midt-Gudbrandsdal
521	Øyer	12	Lillehammer
522	Gausdal	12	Lillehammer
528	Østre Toten	13	Gjøvik
529	Vestre Toten	13	Gjøvik
532	Jevnaker	21	Ringerike
533	Lunner	5	Oslo
534	Gran	5	Oslo
536	Søndre Land	13	Gjøvik
538	Nordre Land	13	Gjøvik

540	Sør-Aurdal	18	Fagernes
541	Etnedal	18	Fagernes
542	Nord-Aurdal	18	Fagernes
543	Vestre Slidre	18	Fagernes
544	Øystre Slidre	18	Fagernes
545	Vang	18	Fagernes
602	Drammen	19	Drammen
604	Kongsberg	20	Kongsberg
605	Ringerike	21	Ringerike
612	Hole	21	Ringerike
615	Flå	22	Hallingdal
616	Nes	22	Hallingdal
617	Gol	22	Hallingdal
618	Hemsedal	22	Hallingdal
619	Ål	22	Hallingdal
620	Hol	22	Hallingdal
621	Sigdal	19	Drammen
622	Krødsherad	21	Ringerike
623	Modum	19	Drammen
624	Øvre Eiker	19	Drammen
625	Nedre Eiker	19	Drammen
626	Lier	19	Drammen
627	Røyken	5	Oslo
628	Hurum	5	Oslo
631	Flesberg	20	Kongsberg
632	Rollag	20	Kongsberg
633	Nore og Uvdal	23	Nore og Uvdal
701	Horten	24	Tønsberg
702	Holmestrand	24	Tønsberg
704	Tønsberg	24	Tønsberg
706	Sandefjord	25	Larvik/Sandefjord
709	Larvik	25	Larvik/Sandefjord
711	Svelvik	19	Drammen
713	Sande	19	Drammen
714	Hof	24	Tønsberg
716	Re	24	Tønsberg
719	Andebu	24	Tønsberg
720	Stokke	24	Tønsberg
722	Nøtterøy	24	Tønsberg
723	Tjøme	24	Tønsberg
728	Lardal	25	Larvik/Sandefjord
805	Porsgrunn	26	Grenland
806	Skien	26	Grenland
807	Notodden	27	Notodden
811	Siljan	26	Grenland
814	Bamble	26	Grenland
815	Kragerø	26	Grenland
817	Drangedal	26	Grenland
819	Nome	26	Grenland
821	Bø	27	Notodden
822	Sauherad	27	Notodden
826	Tinn	28	Tinn

827	Hjartdal	27	Notodden
828	Seljord	29	Seljord/Kviteseid
829	Kviteseid	29	Seljord/Kviteseid
830	Nissedal	30	Nissedal
831	Fyresdal	31	Fyresdal
833	Tokke	32	Vinje/Tokke
834	Vinje	32	Vinje/Tokke
901	Risør	33	Risør
904	Grimstad	34	Arendal
906	Arendal	34	Arendal
911	Gjerstad	33	Risør
912	Vegårshei	34	Arendal
914	Tvedestrand	34	Arendal
919	Froland	34	Arendal
926	Lillesand	37	Kristiansand
928	Birkenes	37	Kristiansand
929	Åmli	34	Arendal
935	Iveland	37	Kristiansand
937	Evje og Hornnes	35	Evje/Bygland
938	Bygland	35	Evje/Bygland
940	Valle	36	Valle/Bykle
941	Bykle	36	Valle/Bykle
1001	Kristiansand	37	Kristiansand
1002	Mandal	38	Mandal
1003	Farsund	39	Farsund/Lyngdal
1004	Flekkefjord	40	Flekkefjord
1014	Vennesla	37	Kristiansand
1017	Songdalen	37	Kristiansand
1018	Søgne	37	Kristiansand
1021	Marnardal	38	Mandal
1026	Åseral	41	Åseral
1027	Audnedal	38	Mandal
1029	Lindesnes	38	Mandal
1032	Lyngdal	39	Farsund/Lyngdal
1034	Hægebostad	39	Farsund/Lyngdal
1037	Kvinesdal	40	Flekkefjord
1046	Sirdal	42	Sirdal
1101	Eigersund	43	Eigersund
1102	Sandnes	44	Stavanger/Sandnes
1103	Stavanger	44	Stavanger/Sandnes
1106	Haugesund	45	Haugesund
1111	Sokndal	43	Eigersund
1112	Lund	40	Flekkefjord
1114	Bjerkreim	44	Stavanger/Sandnes
1119	Hå	44	Stavanger/Sandnes
1120	Klepp	44	Stavanger/Sandnes
1121	Time	44	Stavanger/Sandnes
1122	Gjesdal	44	Stavanger/Sandnes
1124	Sola	44	Stavanger/Sandnes
1127	Randaberg	44	Stavanger/Sandnes
1129	Forsand	44	Stavanger/Sandnes
1130	Strand	44	Stavanger/Sandnes

1133	Hjelmeland	46	Hjelmeland
1134	Suldal	47	Suldal
1135	Sauda	48	Sauda
1141	Finnøy	44	Stavanger/Sandnes
1142	Rennesøy	44	Stavanger/Sandnes
1144	Kvitsøy	44	Stavanger/Sandnes
1145	Bokn	45	Haugesund
1146	Tysvær	45	Haugesund
1149	Karmøy	45	Haugesund
1151	Utsira	49	Utsira
1160	Vindafjord	45	Haugesund
1201	Bergen	50	Bergen
1211	Etne	45	Haugesund
1216	Sveio	45	Haugesund
1219	Bømlo	51	Stord
1221	Stord	51	Stord
1222	Fitjar	51	Stord
1223	Tysnes	51	Stord
1224	Kvinnherad	53	Kvinnherad
1227	Jondal	52	Jondal/Kvam
1228	Odda	54	Odda
1231	Ullensvang	54	Odda
1232	Eidfjord	54	Odda
1233	Ulvik	55	Voss
1234	Granvin	55	Voss
1235	Voss	55	Voss
1238	Kvam	52	Jondal/Kvam
1241	Fusa	50	Bergen
1242	Samnanger	50	Bergen
1243	Os	50	Bergen
1244	Austevoll	56	Austevoll
1245	Sund	50	Bergen
1246	Fjell	50	Bergen
1247	Askøy	50	Bergen
1251	Vaksdal	50	Bergen
1252	Modalen	57	Modalen
1253	Osterøy	50	Bergen
1256	Meland	50	Bergen
1259	Øygarden	50	Bergen
1260	Radøy	50	Bergen
1263	Lindås	50	Bergen
1264	Austrheim	50	Bergen
1265	Fedje	58	Fedje
1266	Masfjorden	59	Masfjorden/Gulen
1401	Flora	60	Flora
1411	Gulen	59	Masfjorden/Gulen
1412	Solund	61	Solund
1413	Hyllestad	67	Hyllestad
1416	Høyanger	62	Høyanger
1417	Vik	63	Vik
1418	Balestrand	62	Høyanger
1419	Leikanger	64	Sogndal

1420	Sogndal	64	Sogndal
1421	Aurland	65	Aurland
1422	Lærdal	66	Lærdal/Årdal
1424	Årdal	66	Lærdal/Årdal
1426	Luster	64	Sogndal
1428	Askvoll	68	Førde
1429	Fjaler	68	Førde
1430	Gaular	68	Førde
1431	Jølster	68	Førde
1432	Førde	68	Førde
1433	Naustdal	68	Førde
1438	Bremanger	69	Bremanger
1439	Vågsøy	70	Vågsøy
1441	Selje	70	Vågsøy
1443	Eid	72	Stryn/Eid
1444	Hornindal	72	Stryn/Eid
1445	Gloppen	71	Gloppen
1449	Stryn	72	Stryn/Eid
1502	Molde	73	Molde
1504	Ålesund	75	Ålesund
1505	Kristiansund	74	Kristiansund
1511	Vanylven	76	Vanylven
1514	Sande	77	Ulstein
1515	Herøy	77	Ulstein
1516	Ulstein	77	Ulstein
1517	Hareid	77	Ulstein
1519	Volda	78	Ørsta/Volda
1520	Ørsta	78	Ørsta/Volda
1523	Ørskog	75	Ålesund
1524	Norddal	79	Norddal/Stranda
1525	Stranda	79	Norddal/Stranda
1526	Stordal	75	Ålesund
1528	Sykkylven	75	Ålesund
1529	Skodje	75	Ålesund
1531	Sula	75	Ålesund
1532	Giske	75	Ålesund
1534	Haram	75	Ålesund
1535	Vestnes	73	Molde
1539	Rauma	80	Rauma
1543	Neset	73	Molde
1545	Midsund	73	Molde
1546	Sandøy	81	Sandøy
1547	Aukra	73	Molde
1548	Fræna	73	Molde
1551	Eide	73	Molde
1554	Averøy	74	Kristiansund
1557	Gjemnes	73	Molde
1560	Tingvoll	74	Kristiansund
1563	Sunndal	82	Sunndal
1566	Surnadal	83	Surnadal
1567	Rindal	83	Surnadal
1571	Halsa	83	Surnadal

1573	Smøla	85	Smøla
1576	Aure	84	Aure
1601	Trondheim	86	Trondheim
1612	Hemne	87	Hemne
1613	Snillfjord	93	Orkdal
1617	Hitra	88	Hitra/Frøya
1620	Frøya	88	Hitra/Frøya
1621	Ørland	89	Ørland
1622	Agdenes	93	Orkdal
1624	Rissa	86	Trondheim
1627	Bjugn	89	Ørland
1630	Åfjord	90	Åfjord/Roan
1632	Roan	90	Åfjord/Roan
1633	Osen	91	Osen
1634	Oppdal	92	Oppdal/Rennebu
1635	Rennebu	92	Oppdal/Rennebu
1636	Meldal	93	Orkdal
1638	Orkdal	93	Orkdal
1640	Røros	94	Røros
1644	Holtålen	94	Røros
1648	Midtre Gauldal	86	Trondheim
1653	Melhus	86	Trondheim
1657	Skaun	86	Trondheim
1662	Klæbu	86	Trondheim
1663	Malvik	86	Trondheim
1664	Selbu	86	Trondheim
1665	Tydal	95	Tydal
1702	Steinkjer	96	Steinkjer
1703	Namsos	97	Namsos
1711	Meråker	98	Meråker
1714	Stjørdal	86	Trondheim
1717	Frosta	99	Levanger/Verdal
1718	Leksvik	86	Trondheim
1719	Levanger	99	Levanger/Verdal
1721	Verdal	99	Levanger/Verdal
1723	Mosvik	96	Steinkjer
1724	Verran	96	Steinkjer
1725	Namdalseid	97	Namsos
1729	Inderøy	96	Steinkjer
1736	Snåsa	96	Steinkjer
1738	Lierne	100	Lierne
1739	Røyrvik	101	Røyrvik
1740	Namsskogan	102	Namsskogan
1742	Grong	97	Namsos
1743	Høylandet	97	Namsos
1744	Overhalla	97	Namsos
1748	Fosnes	97	Namsos
1749	Flatanger	103	Flatanger
1750	Vikna	104	Vikna/Nærøy
1751	Nærøy	104	Vikna/Nærøy
1755	Leka	105	Leka
1804	Bodø	106	Bodø

1805	Narvik	107	Narvik
1811	Bindal	108	Bindal
1812	Sømna	109	Brønnøy
1813	Brønnøy	109	Brønnøy
1815	Vega	109	Brønnøy
1816	Vevelstad	109	Brønnøy
1818	Herøy	110	Alstahaug
1820	Alstahaug	110	Alstahaug
1822	Leirfjord	110	Alstahaug
1824	Vefsn	111	Vefsn
1825	Grane	111	Vefsn
1826	Hattfjelldal	112	Hattfjelldal
1827	Dønna	110	Alstahaug
1828	Nesna	113	Nesna
1832	Hemnes	114	Rana
1833	Rana	114	Rana
1834	Lurøy	115	Lurøy
1835	Træna	116	Træna
1836	Rødøy	117	Rødøy
1837	Meløy	118	Meløy
1838	Gildeskål	106	Bodø
1839	Beiarn	119	Beiarn
1840	Saltdal	120	Fauske
1841	Fauske	120	Fauske
1845	Sørfold	120	Fauske
1848	Steigen	121	Steigen
1849	Hamarøy Hábme	122	Hamarøy Hábme
1850	Tysfjord	123	Tysfjord
1851	Lødingen	124	Lødingen
1852	Tjeldsund	133	Harstad
1853	Evenes	133	Harstad
1854	Ballangen	107	Narvik
1856	Røst	125	Røst
1857	Værøy	126	Værøy
1859	Flakstad	127	Vestvågøy
1860	Vestvågøy	127	Vestvågøy
1865	Vågan	128	Vågan
1866	Hadsel	129	Sortland
1867	Bø	129	Sortland
1868	Øksnes	129	Sortland
1870	Sortland	129	Sortland
1871	Andøy	130	Andøy
1874	Moskenes	131	Moskenes
1903	Harstad	133	Harstad
1902	Tromsø	132	Tromsø
1911	Kvæfjord	133	Harstad
1913	Skånland	133	Harstad
1917	Ibestad	134	Ibestad
1919	Gratangen	107	Narvik
1920	Lavangen	135	Salangen
1922	Bardu	136	Målselv
1923	Salangen	135	Salangen

1924	Målselv	136	Målselv
1925	Sørreisa	138	Lenvik
1926	Dyrøy	138	Lenvik
1927	Tranøy	138	Lenvik
1928	Torsken	137	Torsken/Berg
1929	Berg	137	Torsken/Berg
1931	Lenvik	138	Lenvik
1933	Balsfjord	139	Balsfjord/Storfjord
1936	Karlsøy	132	Tromsø
1938	Lyngen	140	Lyngen
1939	Storfjord	139	Balsfjord/Storfjord
1940	Gáivuotna - Kåfjord	141	Gáivuotna - Kåfjord
1941	Skjervøy	142	Skjervøy/Nordreisa
1942	Nordreisa	142	Skjervøy/Nordreisa
1943	Kvænangen	143	Kvænangen
2002	Vardø	144	Vardø
2003	Vadsø	145	Vadsø
2004	Hammerfest	146	Hammerfest
2011	Guovdageaidnu-Kautokeino	147	Guovdageaidnu-Kautokeino
2012	Alta	148	Alta
2014	Loppa	149	Loppa
2015	Hasvik	150	Hasvik
2017	Kvalsund	146	Hammerfest
2018	Måsøy	151	Måsøy
2019	Nordkapp	152	Nordkapp
2020	Porsanger Porsángu Porsanki	153	Porsanger Porsángu Porsanki
2021	Karášjohka - Karasjok	154	Karášjohka - Karasjok
2022	Lebesby	155	Lebesby
2023	Gamvik	156	Gamvik
2024	Berlevåg	157	Berlevåg
2025	Deatnu - Tana	158	Deatnu - Tana
2027	Unjárga - Nesseby	145	Vadsø
2028	Båtsfjord	159	Båtsfjord
2030	Sør-Varanger	160	Sør-Varanger

Tidligere utgitt i denne serien – 2012

- 2012–1 Environmental and climate analysis for the Norwegian agriculture and food sector and assessment of actions. John Hille, Christian Solli, Karen Refsgaard, Knut Krokann, Helge Berglann, 153 s.
- 2012–2 Støtte til økologisk landbruk. Oddmund Hjukse, Ole Kristian Stornes, 42 s.
- 2012–3 Utbyggingsbruk i Hordaland. Torbjørn Haukås, 52 s.
- 2012–4 Innovasjon i landbruket. Trygve Kjølseth, Ivar Pettersen, 29 s.
- 2012–5 Hva skal det være: epler i løsvekt eller emballert? Butikkforsøk med norske, økologiske epler. Anna Birgitte Milford, 31 s.
- 2012–6 Handlingsrommet for konkurransedyktige verdikjeder for mat. Ellen Henrikke Aalerud, Julie Nåvik Hval, Ivar Pettersen, Johanne Kjuus, 99 s.
- 2012–7 Fleire dyr på sommerferie? Evaluering av beiteordningene. Agnar Hegrenes, Julie Nåvik Hval, Leif Jarle Asheim, Mads Svennerud, 102 s.
- 2012–8 Økonomien i jordbruket i Nord-Norge 2010. Øyvind Hansen, 73 s.
- 2012–9 Økonomien i landbruket i Trøndelag i 2010. Utviklingstrekk 2001–2010. Tabellsamling 2006–2010. Inger Sofie Murvold Knutsen, Svein Olav Holien, Knut Krokann, Siv Karin Paulsen Rye, Kristin Stokke Folstad, 87 s.
- 2012–10 Økonomien i jordbruket på Østlandet. Utviklingstrekk 2006–2010. Tabellsamling 2006–2010. Terje Haug, 87 s.
- 2012–11 Betalingsvillighet for landbrukets produksjon av kollektive goder. En litteraturgjennomgang. Arild Spissøy, Anna Birgitte Milford, Sjur Spildo Prestegard, 36 s.
- 2012–12 Melding om årsveksten 2011. Normalårsavlinger og registrerte avlinger. Ola Wågbø, Oddmund Hjukse, 18 s.
- 2012–13 Økonomien i jordbruket på Vestlandet. Trendar og økonomisk utvikling 2001–2010. Heidi Knutsen, Torbjørn Haukås, Anastasia Olsen, 72 s.
- 2012–14 Økonomien i jordbruket i Agder-fylka og Rogaland. Trendar og økonomisk utvikling 2001–2010. Tabellsamling 2006–2010. Heidi Knutsen, Torbjørn Haukås, Anastasia Olsen, 78 s.
- 2012–15 Økologisk frukt og bær i Norge. Hvor mye produseres og hvordan omsettes det? Anna Birgitte Milford, 33 s.
- 2012–16 Utbyggingsbruk i Hordaland – del 2. Torbjørn Haukås, 40 s.
- 2012–17 Grensehandel – utvikling, årsaker og virkning. Anna Birgitte Milford, Arild Spissøy, Ivar Pettersen, 57 s.
- 2012–18 Utbyggingsbruk i Østfold og Akershus. Gry-Heidi Ruud-Wethal, Lars Johan Rustad, Ingrid Fjellstad Luke, 41 s.
- 2012–19 Verdiskaping i jordbruk, skogbruk og tilleggsnæringar i Rogaland. Heidi Knutsen, Torbjørn Haukås, 62 s.
- 2012–20 Verdiskaping i Møre og Romsdal. Siv Karin Paulsen Rye, 61 s.
- 2012–21 Pelsdyrhold i Norge – avvikling, arbeidsforbruk og selskapsform. Ivar Hovland, Erik Bøe, 17 s.
- 2012–23 Gjennomgang av de direkte og kostnadssenkende tilskuddene over reindriftsavtalen. Valborg Kvakkestad, Ellen Henrikke Aalerud, 81 s.
- 2012–24 Dekningsbidragskalkyler Nord-Norge. Ole Kristian Stornes, 45 s.
- 2012–25 Fordeling av produktivetsframgang. Enkelte teorielement og litt empiri. Agnar Hegrenes, 41 s.
- 2012–26 Landbruk og kompetansebehov i fjellregionen. Ivar Pettersen, Miriam Søggen Haugsbø, 27 s.

Tidligere utgitt i denne serien – 2013

- 2013–1 Økonomien i jordbruket på Vestlandet. Trendar og økonomisk utvikling. Anastasia Olsen, Torbjørn Haukås, 76 s.
- 2013–2 Økonomien i jordbruket i Agder-fylka og Rogaland. Trendar og økonomisk utvikling 2002–2011. Tabellsamling 2007–2011. Anastasia Olsen, Torbjørn Haukås, Heidi Knutsen, 80 s.
- 2013–3 Økonomien i jordbruket i Nord-Norge 2011. Øyvind Hansen, 71 s.
- 2013–4 Verdiskaping i jordbruket i Trøndelag. Siv Karin Paulsen Rye, Stefan Brunzell, Kristin Stokke Folstad, Heidi Knutsen, 84 s.
- 2013–5 Governing Innovation for Sustainable Development: Designing creative institutions. John Bryden, Stig S. Gezelius, Karen Refsgaard, 21 s.
- 2013–7 Kan gårdsbasert entreprenørskap bidra til reiselivsutvikling og et livskraftig lokalsamfunn i Balsfjord kommune? Bente Sørensen, 82 s.
- 2013–8 Økonomien i landbruket i Trøndelag. Utviklingstrekk 2002–2011. Tabellsamling 2007–2011. Kjell Staven, Svein Olav Holien, Kristin Stokke Folstad, Siv Karin Paulsen Rye, Inger Sofie Murvold Knutsen, 76 s.
- 2013–9 Kystlynghei og utegangarsau. Tiltak for auka verdiskaping. Agnar Hegrenes, Arild Spissøy, Samson Øpstad, 46 s.
- 2013–10 Økonomien i birøkt – konvensjonell og økologisk drift. Heidi Knutsen, Anastasia Olsen, Irene Grønningsæter, 26 s.
- 2013–11 Melding om årsveksten 2012. Normalårsavlinger og registrerte avlinger. Habtamu A. Terefe, Paul Henrik Ring, Oddmund Hjukse, 18 s.
- 2013–12 Situasjonen og utfordringer i norsk og trøndersk melkeproduksjon. Eystein Ystad, Knut Krokann, Ola Flaten, Erland Kjesbu, 80 s.
- 2013–13 Verdiskaping i landbruket og landbruksbasert virksomhet i Telemark. Beregninger basert på 2011-tall. Heidi Knutsen, Merethe Lerfald, Eva Øvren, Siv Karin Paulsen Rye, Per Kristian Alnes, 130 s.
- 2013–14 Verdiskaping i landbruket og landbruksbasert virksomhet i Buskerud. Beregninger basert på 2011-tall. Heidi Knutsen, Merethe Lerfald, Eva Øvren, Siv Karin Paulsen, Per Kristian Alnes, 126 s.

ADRESSE HOVEDKONTOR

Postadresse:	Kontoradresse:	Telefon: 22 36 72 00
Postboks 8024 Dep	Storgata 2-4-6	Telefaks: 22 36 72 99
0030 OSLO		E-post: postmottak@nilf.no
		Internett: www.nilf.no

ADRESSE DISTRIKTSKONTORER

Bergen	Postadresse:	Postboks 7317, 5020 BERGEN
	Telefon:	22 36 72 40
	Telefaks:	22 36 72 99
	E-post:	postmottak-Bergen@nilf.no
Trondheim	Postadresse:	Postboks 4718 – Sluppen, 7468 TRONDHEIM
	Telefon:	73 19 94 10
	Telefaks:	73 19 94 11
	E-post:	postmottak-Trondheim@nilf.no
Bodø	Postadresse:	Statens hus, Moloveien 10, 8002 BODØ
	Telefon:	22 36 72 51
	Telefaks:	22 36 72 99
	E-post:	postmottak-Bodo@nilf.no

ISBN 978-82-7077-875-1
ISSN 0805-9691

