



NORSK BONDE- OG SMÅBRUKARLAG

Nærings- og handelsdepartementet
Forsknings- og innovasjonsavdelingen
Postboks 8014 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 201003478-1/LAL

Vår ref.: 811/OG0/1-2011/9604

Dato: 31. januar 2011

Evaluering av Innovasjon Norge - høring

Næringsdepartementet har bedt om innspill til evalueringsrapporten om Innovasjon Norge. Norsk Bonde- og Småbrukarlag (NBS) har valgt å kun kommentere de forhold som omfatter landbrukspolitikk, i hovedsak Bygdeutviklingsordningen.

Innovasjon Norge forvalter BU-midlene etter politiske målsetninger. Sentrale målsetninger for fordeling av midler er i øyeblikket:

- Å heve inntektene til bøndene
- Å opprettholde en variert bruksstruktur
- Være særskilt oppmerksom på områder med svak utvikling i produksjon og arealbruk
- Styrke distriktsprofilen gjennom virkemidlene
- Styrke landbrukets miljøprofil (det heter bl.a. at økologisk landbruk skal prioriteres ved bruk av BU-midler)
- Ivareta kulturlandskapet og øke beitingen av husdyr
- Ha en økt satsing på klimatiltak i landbruket

I rundskriv for næringsutvikling for 2010 står følgende om midler til bygdeutvikling:

" Målet for landbruksrelatert næringsutvikling er å skape lønnsomme arbeidsplasser og å bidra til bosetting og sysselsetting over hele landet. Det understrekes at landbrukspolitikken generelt og den landbruksrelaterte næringsutviklingen spesielt skal være et verktøy for å nå distriktpolitiske målsetninger. Det forutsettes at investeringsvirkemidlene i landbruket fordeles på en slik måte at de bidrar til en variert bruksstruktur i hele landet."

Av de 326,1 millionene som gikk til støtte til tradisjonelt landbruk i 2009, gikk 301,1 millioner til husdyrproduksjoner. De resterende 25 millioner gikk til andre landbruksproduksjoner.

Innovasjon Norges rapporter om BU-ordningen (2009) viser at flertallet av tiltakene som mottar støtte får en økning i produksjonsomfang. Hensikten med investeringene er som oftest å modernisere driftsapparatet og å effektivisere produksjonen. Siden produksjonsøkningen (særlig innen melkeproduksjon) ofte skyldes flytting av produksjon mellom bruk er konsekvensene for markedet som helhet (totalproduksjon) små. På bruksnivå bidrar produksjonsøkningen og flyttingen av produksjon mellom bruk følgelig til at vi får færre og større bruk.

For BU-tilskuddene innenfor tradisjonelt jord- og hagebruk utgjør bevilget beløp til samarbeidstiltak, hoveddelen samdrifter i mjølkeproduksjon, 9 % av bevilget beløp i 2009 (2008: 18 %), mens innen utviklingstiltak/nye næringer er andelen 7 % (2008: 12 %). Nedgangen i

tradisjonelt landbruk tilskrives nye regler for kvoteleie, og færre etableringer av samdrifter med passive eiere. De fylkene som hadde den høyeste tilskuddsandelen til samdrifter i 2009 er Nordland (22 %), Sogn og Fjordane (21 %) og Finnmark (14 %), fylker som har opplevd stor nedgang i antall melkeprodusenter. Det tas fra Innovasjon Norges side forbehold om at ikke alle saker som er samdrift er merket som dette, slik at det reelle tallet kan være større.

Bruksstruktur

De senere årene har mye arbeidskraft gått ut av landbruket og lønnsomhetsberegninger viser at det er de største brukene som har dårligst lønnsomhet. Hvor mye ansvar en skal legge på Innovasjon Norge og BU-midlene er vanskelig å si, men statistikken viser at tildelingen av BU-midler gjør at produksjonen flyttes mellom bruk, og at brukene som får støtte får en produksjonsøkning. Dette gjelder spesielt for melkeproduksjonen.

BU-støtte til tradisjonelt landbruk går i mer enn 50 % av tilfellene til melkeproduksjonsbruk. De enkelte fylkene setter i stor grad kriterier for sine tildelinger selv, men melk og storfe er overrepresentert i alle fylker. Videre er det de største brukene som får støtte. 52 % av de som har fått BU-støtte til tradisjonelt landbruk driver over 250 dekar jord, mens andelen bruk som har fått støtte og driver under 100 dekar er på 15 %. En kan i så måte konkludere med at BU-ordningen er en av driverne bak strukturrasjonaliseringen.

Lønnsomhet

De bøndene som har fått innvilget søknad om støtte har hatt en forventning om at økonomien skal bli bedre. Dette er sjeldent resultatet. Blant bønder som har fått støtte til tradisjonelt jordbruk, mener 42 % at økonomien har blitt dårligere. Under 30 % mener av de som har fått støtte mener det motsatte. Dette støtter evalueringsrapportens konklusjon om at det er dårlig sammenheng mellom mål og virkemidler i Innovasjon Norge, særlig lønnsomhetsaspektet. I tillegg forventer mottakerne av BU-midler produksjonsøkning, men ikke kostnadsøkning som følge av dette.

Forventningen om produksjonsøkning innfris: 84 % av de som fikk støtte til tradisjonelt landbruk i 2009 økte driftsomfanget sitt. Videre er det slik at det har vært en nedgang i søknadsmasse og antall innvilgede søknader de siste årene. På tross av dette har samlet innvilget beløp økt. Dette skyldes en omfattende siling av prosjekter på kommunenivå, samtidig som store investeringsprosjekter har blitt prioritert i fylkestyrene. Dette for å "utnytte de begrensede ressursene best mulig." Innovasjon Norges lokalstyrer har etter hvert gått over til bare å behandle større eller mer prinsipielle søknader. I de fleste fylkene har administrasjonen fullmaktsgrenser inntil maksimalbeløpene som kan innvilges til enkeltsøknader, slik at det bare er prinsipielle søknader og investeringsøknader fra større samarbeidstiltak som forelegges styret. Det er fra sentralt hold i innovasjon Norge laget en fullmaktsmal med beløpsgrenser som distriktskontorene har lagt til grunn for hvem som skal behandle søknader. Styrenes sammensetning og kunnskap om landbruk har derfor betydning når investeringer i landbruk skal godkjennes.

Til opplysning kan det nevnes at alle fylker bort sett fra Møre og Romsdal og Telemark har styremedlemmer med landbrukstilknytning. Fylkestyrene består av 7-8 personer og totalt er det 119 styremedlemmer. Bare 13 av disse (11 %) har landbrukstilknytning. Av disse 13 har 8 verv i Norges Bondelag. Det blir med andre ord et misforhold når bare 11 % av de som forvalter de regionale BU-midlene har landbrukstilknytning, mens 75,6 % av disse midlene går til investeringsstøtte i tradisjonelt landbruk.

Det må trekkes fram at for mange mottakere av BU-støtte har ikke lønnsomhet vært et motiv for utbygging av for eksempel driftsbygningen. Motivet er ofte preget av behov for fornyelse og oppgradering av driftsapparat. Dette er for mange viktig for å sikre grunnlag for videre drift overhodet. Mange sier også at BU-midlene har vært utløsende for at prosjektene ble gjennomført.

Syssetting

Ifølge NILF er syssettingseffekten av BU-ordningen svært usikker og i beste fall liten. NILF har også gjort en kostnads/nytte analyse av BU-midlene med hensyn på faktorene syssetting og lønnsomhet, og kommet fram til at nytten av ordningen er svak. Siden det er vanskelig å se en konkret nytteeffekt av ordningen med hensyn på lønnsomhet og syssetting, ligger verdien i ordningen i at en oppnår andre landbrukspolitiske mål. Den har bl.a. en positiv effekt på investeringsnivået i landbruket. Det er med andre ord slik at BU-ordningen er et virkemiddel som øker investeringene, men et dårlig/ubetydelig virkemiddel for lønnsomhet og syssetting (et dårlig distriktsvirkemiddel).

Det er verdt å merke seg at en stor del av BU-midlene som brukes på investeringer innen tradisjonelt landbruk, bidrar til å effektivisere den tradisjonelle landbruksdriften, noe som i mange tilfeller vil medføre en syssettingsreduksjon. Innovasjon Norge har ikke registreringer på hvor mye syssettingen går ned som følge av slike effektiviseringstiltak. Følgelig har man heller ikke informasjon om hvor stor den netto syssettingsendringen er hvis man vurderer alle BU-prosjektene samlet. Dette, og produksjonsflyttingen mellom bruk, strider mot målet om desentralisert bosetting med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendommen spesielt. Ideelt sett burde syssettingsøkningen av BU-midlene til nye næringer minst kompensere for syssettingsnedgangen av BU-midler brukt på tradisjonelt landbruk.

Erfaringer fra Valdres og Nord-Gudbrandsdal

Det er fra og med 2004 gjennomført et 4-årig forsøksprosjekt med regionale BU-midler i Oppland forvaltet av Valdres Natur- og kulturpark og Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal. I 2007 ble det besluttet å forlenge prosjektet med ytterligere to år (2008 og 2009). Det er nå besluttet å videreføre forsøksordningen ut 2011. Midlene til forsøksregionene er tatt fra rammene til Oppland fylke.

Valdres

Valdres natur- og kulturpark er prosjektansvarlig for BU-ordningen i denne regionen, og har også valgt bygdeutviklingsstyret som styringsgruppe for forsøket. Styret består av 6 ordførere, en representant fra NBS, en fra Bondelaget og en fra skogeierlaget. Det var i 2009 44 søknader i Valdres, hvorav 35 ble innvilget og 9 avslått. Det er lagt opp til en "lokal profil" på tildelingen av tilskudd, noe som innebærer at ordningen skal støtte opp om dagens produksjon uten å virke strukturdrivende. Tilleggsnæringer og foredling, samt aktiv stølsdrift og bruk av utmarksressurser er prioritert i denne regionen.

Av 35 godkjente søknader i 2009, dreide 16 av disse seg om fornying av bygg til melkeproduksjon og storfe. Ellers er det innvilget støtte til 4 store driftsbygninger. Det har de senere år vært en markant nedgang i antall søkere på dette feltet, noe regionen selv forklarer med at Valdres er på god vei til å tilpasse driftsbygningene til forskriftene. En annen forklaring er at Valdres de siste 10 årene har mistet 40 % av alle melkeproduksjonsbrukene sine, og 25 % av alle melkekyrne sine. Gjennomsnittsbetsetningen i Valdres har gått fra 11,8 årskyr i 1999 til 14,8 årskyr i 2009. Av den totale tilskuddsrammen for Valdres i 2009, gikk 81 % til tradisjonelt landbruk.

Nord-Gudbrandsdal

Regionrådet er sammensatt av to representanter fra hver kommune (6 kommuner), og to fra Oppland fylkesstyre. BU-styret er satt sammen av 6 stykker. En fra hvert faglag, en fra Mjøsen Skog, og 3 politikere. Ved behandling av søknader har følgende høyest prioritet:

- Byggearbeid for eksisterende grovfôrbasert husdyrhold der byggebehovet er stort og BU-finansiering viktig for å opprettholde arbeidsplasser. Produksjonsøkning godtas når utvidelsen er tilpasset ressursgrunnet.
- Kjøttproduksjon på storfe og sau. Utvidelse av disse produksjonene godtas dersom kostnadene er moderate.
- Påkostning av seterfjøs dersom seterdrift er en vesentlig del av driftsgrunnet.
- Nødvendig byggearbeid på driftsbygninger for å imøtekomme krav og forskrifter om husdyrhold.

Det ble i 2009 innvilget støtte til 43 byggesaker (tradisjonelt landbruk), heriblant flere samdrifter og 13 saker vedrørende tilleggsnæringer. Antall aktive bruk i regionen har gått ned med 13 % fra 2002 til 2009. Det totale arealet det søkes tilskudd for har økt i samme periode. Regionen har dermed samme utviklingstrekk som resten av landet: færre og større bruk. Melk og kjøtt er fortsatt de største produksjonene i regionen.

Det er vanskelig å trekke konklusjoner om hvorvidt denne formen for lokal/regional forvaltning fungerer bedre enn Innovasjon Norges forvaltning. Til det er tallmaterialet for lite. Det er imidlertid interessant med en forvaltning som gir hvert område større muligheter til selv å bestemme hvilken utvikling de ønsker for eget landbruk.

Konklusjon

Innovasjon Norge lykkes i liten grad med å nå de sentrale målsetningene for landbrukspolitikken gjennom BU-ordningen. I tillegg bidrar støtten i de færreste tilfeller til innovasjon og nyskaping. Ordningen har også virket negativt inn på bruksstrukturen. Dersom en skal klare å opprettholde bruksstrukturen på om lag dagens nivå, er det avgjørende at midlene prioriteres annerledes enn i dag. Ideelt sett burde bondens inntekt være så høy at investeringsordninger som denne ikke behøvdtes.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag støtter opp om vurderingen i evalueringsrapporten som sier at BU-midlene bør forvaltes utenfor Innovasjon Norge. Dette skyldes de uønskede landbrukspolitiske effektene ordningen fører med seg, i tillegg til at midlene til tradisjonelt landbruk i liten grad medfører innovasjon og nyskaping. Fra NBS sin side er det ønskelig at forvaltningen av disse midlene overtas av fylkesmannens landbruksavdeling.

En kan også se for seg at forsøkene i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen kan overføres til andre regioner. Det er som nevnt vanskelig å si om denne modellen fungerer bedre enn den fylkesvise forvaltningen. Det må likevel trekkes fram at styrene i disse regionene har klarere retningslinjer for hvilke søknader som skal prioriteres, mht produksjoner og driftsomfang. Styrenes sammensetning i disse regionene har også større innslag av folk med landbrukstilknytning enn fylkesstyrene har. Selv om det ikke er en garanti for en bedre forvaltning, er det fordelaktig at landbruket i størst mulig grad forvalter disse midlene selv. Det er grunn til å tro at en lokal forvaltning med nærhet til de prosjektene som skal gjennomføres, i større grad vil sikre en utvikling som er i samsvar med det tilgjengelige ressursgrunnet på hvert bruk. Med den fylkesvise forvaltningen av BU-midler i Innovasjon Norge, er ikke dette tilfellet.

NBS mener at BU-midlene bør forvaltes utenfor Innovasjon Norge. Midlene bør heretter forvaltes av fylkesmannens landbruksavdeling, og/eller mindre regioner, etter modellen i Valdres og Nord-Gudbrandsdal.

Vennlig hilsen


Olaf Godli
Generalsekretær