

Tilslørt, virksom og treffsikker

Evaluering av Bygdeutviklingsordningen

Targeted policy for investment in agricultural activities

Evaluation of the Norwegian rural development initiative

Ivar Pettersen

Lars Øystein Eriksen

Julie Nåvik Hval

Oddveig Storstad

Jostein Vik



NILF

Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning



Bygdeforskning

Serie	NILF-rapport
Redaktør	Agnar Hegrenes
Tittel	Tilslørt, virksom og treffsikker – Evaluering av Bygdeutviklingsordningen.
Forfattere	Ivar Pettersen, Lars Øystein Eriksen, Julie Nåvik Hval, Oddveig Storstad og Jostein Vik
Prosjekt	Evaluering av BU-midlene (E088)
Utgiver	Norsk senter for bygdeforskning og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Oppdragsgiver	Landbruks- og matdepartementet ved Innovasjon Norge
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2009
Antall sider	112
ISBN	978-82-7077-760-0
ISSN	0805-7028
Emneord	Bygdeutviklingsordningen, BU-ordningen, virkemiddelbruk, landbrukspolitikk, evaluering

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 driftsgranskningene i jord- og skogbruk. I tillegg utvikler NILF hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres av Landbruks- og matdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.

Litt om Bygdeforskning

- Bygdeforskning er en selvstendig forskningsstiftelse lokalisert på universitetsområdet på Dragvoll i Trondheim. Den faglige virksomheten er organisert i fire fagområder: Landbruk og næringsutvikling, matproduksjon og forbruk, bygdeliv og kultur, og ressurs, miljø og landskap.
- Virksomheten er basert på forskningsoppdrag finansiert av blant andre Norges forskningsråd, offentlige etater, organisasjoner og næringsliv.

Forord

Evalueringen av Bygdeutviklingsordningen (BU-ordningen) er gjennomført på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet. Innovasjon Norge har ivarettatt oppdragsgiverfunksjonen og hatt ansvar for oppfølgingen av evaluator og tilrettelegging av diskusjoner i referansegruppen.

Norsk senter for bygdeforskning (Bygdeforskning) og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) har samarbeidet om oppdraget som likeverdige partnere. NILF har ivarettatt koordineringsfunksjonen overfor oppdragsgiver med undertegnede som prosjektleder og med Julie Nåvik Hval og Lars Øystein Eriksen som sentrale medarbeidere. Fra Bygdeforsknings side har Oddveig Storstad og Jostein Vik vært de mest sentrale medarbeiderne. I arbeidet har vi hatt stor nytte av innspill og bidrag fra en rekke kolleger ved våre to miljøer, blant andre Egil Petter Stræte, Reidar Almås, John Bryden, Mads Svennerud, Karen Refsgaard og Agnar Hegrenes. Berit Grimsrud og Siri Fauske har ferdigstilt dokumentet.

Rapporten viser hovedresultatene fra de analysene som er gjennomført. Prosjektarbeidet er i tillegg dokumentert i tre separate rapporter og notater. Bygdeforskning har dokumentert sine analyser i Oddveig Storstad og Jostein Vik (2009). NILFs analyser av driftsgranskingsdata foreligger i Notat 2010–2, mens analyser av BU-midlene i distriktpolitisk sammenheng blir dokumentert i Notat 2010–3 fra NILF.

Referansegruppen for prosjektet har hatt bred sammensetning fra næringsorganisasjoner, Innovasjon Norge, fylkesvise og sentrale landbruksmyndigheter og forskningsmiljøer. Diskusjonene i referansegruppen har vært interessante, nyttige og retningsgivende for prosjektarbeidet. I tillegg har vi hatt god tilgang til medlemmer av referansegruppen for utdypende samtaler. Gårdbrukere og medarbeidere i kommunale og fylkesmannens landbrukskontorer har med stort engasjement deltatt i samtalegrupper om ordningen.

BU-ordningen er en liten del av virkemiddelbruken i landbrukspolitikken, men kan likevel betegnes som en av hjerteklaffene i samlet norsk forvaltning av landbruks- og matressurser. Virkemidlets sentrale funksjon gjør det vanskelig å drøfte virkemidlet uten å drøfte landbrukspolitikken. Evalueringens mandat gjør det nødvendig å løfte fram sammenhenger preget av lange tradisjoner og innfløkte relasjoner mellom mål og virkemidler. Vi har forsøkt, referansegruppe og oppdragsgivere har vært både kritiske, tålmodige og konstruktive. Om innsikten og evnen til å analysere og evaluere ordningen har vært tilstrekkelig, er alene forfatterens ansvar. Det er vi som sitter med ansvaret for de svakheter som fortsatt måtte finnes i dokumentet.

Oslo, februar 2010

Ivar Pettersen

Innholdsfortegnelse

	Side
SAMMENDRAG	1
SUMMARY	9
1 INNLEDNING	11
1.1 Formål og problemstillinger	11
1.2 Angrepsmåte	12
1.3 Avgrensninger	13
1.4 Sentrale begreper	15
2 BU-ORDNINGEN: TILPASNINGSDYKTIG, MULTIFUNKSJONELL OG VIKTIG DEL AV LANDBRUKSPOLITIKKEN	19
2.1 Virkemidlets historie: Det meste er tenkt og prøvd før	19
2.1.1 Inntektsopptopping med konsekvens for samlet landbruks- politikk: 1974–1983	20
2.1.2 Nytenkning med Bygdeutvalget og «arbeidsutvalget»: Perioden 1984–1994	21
2.1.3 Regionalisering og verdikjedeperspektiv, 1995–2007	25
2.1.4 Riksrevisjonens evaluering 2008	35
2.2 Virkemiddelforståelsen: Tre perspektiver på BU-ordningen	38
2.2.1 Historisk perspektiv: BU-ordningen som historisk konsekvens	39
2.2.2 Politisk perspektiv: Liten, men strategisk	40
2.2.3 Velferdsøkonomisk perspektiv: Neppe svar på markedssvikt	45
3 ANALYSE AV RESULTATER OG EFFEKTER: FLERE BØNDER INVESTERER MER, POLITIKKEN BLIR MER PÅLITELIG	49
3.1 Teorier om virkninger av BU-ordningen	49
3.1.1 Modeller	49
3.1.2 Hypoteser om effekt på enkeltbrukenes investering, lønnsomhet og sysselsetting	51
3.1.3 Hypoteser om effekt på næringsnivå: Fortrengning og samspilleffekter	53
3.1.4 Hypoteser om addisjonalitet og struktureffekt	55
3.2 Datagrunnlag for analyse	57
3.2.1 Kvalitative intervjuer	57
3.2.2 Trender i norsk landbruk	58
3.2.3 Regnskapsdata for enkeltbruk	58
3.2.4 Innovasjon Norges kundefeffektundersøkelse blant tilskudds- mottakere	59
3.3 Seleksjon: Støttmottakere er ikke som andre bønder	60
3.3.1 Seleksjonsmekanismer	60
3.3.2 «Tradisjonelle menn, nyskapende kvinner»	62
3.3.3 Støtter de yngre	64
3.3.4 ... og de velutdannede	64
3.3.5 Støttmottakere har mer oppgradert produksjonsutstyr	65

3.3.6	... og høyere andel av inntekten fra gården.....	65
3.3.7	Halvparten av støttemottakerne er melkeprodusenter	65
3.3.8	Større bruk, bedre utstyr og økonomi blant bruk med støtte	66
3.4	Analyse av effekter på bruksnivå: Fremmer investering og overlevelse.....	67
3.4.1	BU-støtte utløser tiltak.....	67
3.4.2	Positiv effekt for investeringer på enkeltbruk.....	71
3.4.3	Usikker effekt på lønnsomhet	72
3.4.4	Ingen klar effekt på sysselsetting.....	75
3.4.5	Visse effekter for læring og kompetanseutvikling.....	77
3.4.6	Arbeidsproduktiviteten avhenger av skala.....	79
3.4.7	BU-støtten legger til rette for generasjonsskifter og langsiktig drift.....	81
3.4.8	BU-støtte bidrar til samlet måloppnåelse på enkeltbrukene	82
3.4.9	Ikke et innovasjonstiltak	85
3.5	Drøfting av effekter på næringsnivå: Mer usikker og variert effekt.....	87
3.5.1	Fortrengning og fragmentering.....	87
3.5.2	Sannsynlig positiv sysselsettingseffekt på næringsnivå, delvis med hensikt	88
3.5.3	Positive inntektseffekter, men ikke med hensikt	88
3.5.4	Sikre produksjonen: Effekten på næringsnivå varierer mellom sektorer.....	89
3.5.5	Trolig positivt for generasjonsskifter og unge og kvinners deltagelse.....	90
3.6	Drøfting av samfunnsverdi: Verdi for landbrukspolitikken	91
3.6.1	Samfunnets og avtalepartenes kostnader	91
3.6.2	Verdiskapingen av BU-ordningen	92
3.6.3	Verdi for landbrukspolitikken, mindre for distriktpolitikken.....	93
4	FORSLAG TIL FORBEDRING: MER TYDELIG, MER MÅLRETTET	95
4.1	Utgangspunktet: Investeringsvirkemiddel med nyskappings- og innovasjonselementer	95
4.2	Tre ulike mål – tre ulike ordninger	96
4.2.1	Tre mål	97
4.2.2	Investeringsstøtte – investeringsvirkemiddel for tradisjonell jordbruksproduksjon	97
4.2.3	Næringsutviklingsstøtte: støtte til utvikling av tilleggsnæring og nye landbruksbaserte næringer	99
4.2.4	Innovasjonsstøtte: Virkemiddel for innovasjon i landbruket.....	100
4.3	Resultatmål, resultatindikatorer og organisering	102
4.3.1	Aktivitetsindikatorer og datakilder	104
4.3.2	Styring, insentiver og organisering.....	104
	REFERANSER.....	109

Sammendrag

Tilslørt, virksom og treffsikker

Bygdeutviklingsordningen – BU-ordningen – har virkemidler for å styrke investeringene i landbruksbaserte næringer. Lønnsomheten i alle landbruksbaserte næringer gir grunn til å frykte mangelfull fornyelse av produksjonsapparatet. BU-ordningen er en liten del av landbrukspolitikken, og står alene som målrettet virkemiddel for å sikre tilstrekkelige investeringer. Vi finner at ordningen virker etter denne hensikten. Ordningen stimulerer investeringene i landbruksnæringene. Men ordningen kan gjøres mer målrettet. Målene er i dag mangfoldig og diffuse. Vi foreslår derfor endringer som klargjør og forenkler målene, skiller investeringsstøtte fra innovasjons- og omstillingstiltak, og skisserer endringer i organiseringen, blant annet for å sikre en bedre fordeling mellom sentralisert og desentralisert virkemiddelforvaltning.

I de følgende avsnittene oppsummerer vi rapporten og presenterer våre konklusjoner.

Treffsikkert virkemiddel for investering i landbruksnæringer

Målet er å bidra til at de brede landbrukspolitiske målsettinger blir nådd. Med betydelig vekt på investering i tradisjonelt landbruk og å ivareta sysselsetting i distrikter med sårbar bosetting, har ordningen en sentral plass blant både landbruks- og, potensielt også, distriktpolitiske virkemidler.

Ordning for investering og næringsutvikling

BU-ordningen er en gruppe virkemidler som skal støtte investeringer i tradisjonelt landbruk og andre landbruksbaserte næringer, såkalte tilleggsnæringer. Investeringsstøtte har lang tradisjon som del av norsk landbrukspolitikk etter 2. verdenskrig, men BU-midlene har eksistert siden midten av 1980-tallet. Størstedelen av støtten går til driftsbygninger i tradisjonelt landbruk, først og fremst innenfor melkeproduksjonen. Ordningen omfatter også flere spesielle tiltak, bl.a. etablererstøtte for ny næringsvirksomhet, støtte til generasjonsskifte osv. Ordningen er en del av jordbruksavtalen mellom staten og næringsorganisasjonene (Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag). Samlet ressursbruk er på omlag 500 mill. kroner i 2008.

Lav lønnsomhet gir risiko for underinvestering

Ordningens innretning kan, slik vi tolker den, uttrykkes ganske presist. BU-ordningen skal fremme investeringer i landbruksbasert verdiskaping. Selv om ordningen som nevnt, også har andre tiltaksområder, består ordningen primært av investeringstøtte for to virkeområder; tradisjonelt landbruk som det tyngste, og annen næringsvirksomhet basert på gårdens ressurser. For annen næringsvirksomhet, tilleggsnæringer, kan støtten også brukes til andre tiltak enn fysiske investeringer. Støtten til investeringer i tradisjonelt jordbruk, veier tyngst.

Investeringsstøtte har vært en del av politikken gjennom det meste av etterkrigstiden. Etter krigen var bakgrunnen en bekymring for produksjonsevnen. Tidlig på 1980-tallet var man fortsatt bekymret for investeringssevnen, men også i økende grad for overproduksjonen og sysselsettingen på gårdsbrukene. Tenkningen på 1980-tallet legger mye av grunnlaget for dagens BU-ordning. I 1984 hadde man minst fire relevante, statlige ordninger for å stimulere eller finansiere investeringer i landbruket.

Investeringer i privat næringsvirksomhet skal normalt avgjøres av forventet lønnsomhet. Den regnskapsmessige avkastningen av arbeidskraft og egenkapital i tradisjonelt jordbruk utgjør samlet om lag halvparten av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn i Norge. Forholdstallet er lavere i dag enn for ca. 30 år siden. Avkastningen er sterkt påvirket av politikk; av importvern, avtalte målpriser og markedsreguleringssystemer, støtte over statsbudsjettet, konsesjonsvilkår og regulerte drifts- og omsetningsforhold for landbrukseiendommer.

Dagens lave lønnsomhet gir stor risiko for at investeringsvikt skal true norsk matproduksjon på sikt, eller at investeringer utelukkende skal foregå på få, svært ekspansive bruk. Selv om bøndene også investerer for å holde gården og jorda i hevd, kan ikke investeringene sees løst fra lønnsomheten. Investeringsstøtte til tradisjonell produksjon kompenserer for lav lønnsomhet og er med dagens driftsøkonomi, et treffsikkert virkemiddel for bidra til å sikre landbrukets produksjonsevne.

Investerings- og prosjektstøtte til tilleggsnæringer har et annet mål og en annen historisk bakgrunn. Tilleggsnæringer har vært omfattet av investeringsstøtten og finansieringstiltakene i norsk landbruk helt fra 1960-tallet, først med vekt på pelsdyr og fritidshytter, men fikk en tydelig og strategisk rolle som del av en nasjonal satsing på bygdeutvikling midt på 1980-tallet. Behovet for alternativ sysselsetting i landbruksbygdene og for landbrukshusholdningene økte og det ble innført bygdeutviklingstiltak med utgangspunkt i landbrukets ressurser. I 1994 ble de to virkemidlene samlet i BU-ordningen. Det ene og tyngste virkemidlet skal modernisere næringen og vil dermed redusere sysselsettingen pr produsert enhet. Dermed oppstår et annet problem, det blir mindre sysselsettingsmulighet på gården. Det andre virkemidlet skal skape ny aktivitet og øke antall arbeidsplasser på gårdene. Virkemidlene er komplementære og utgjør samlet et rasjonelt virkemiddeltilfang for investering i landbruksbasert bygdenæring.

Virkemiddelbruk som konsekvens av politikk

BU-ordningen er dermed ikke et svar på markedssvikt som for eksempel sviktende informasjon hos bøndene, mangel på markedslån eller lignende. Politikken har hele tiden vært begrunnet med lønnsomhetsnivået, selv om det har vært brukt ulike begreper. Den mest grundige drøftingen finner vi hos en arbeidsgruppe som tidlig på 1980-tallet var opptatt av likviditetssituasjonen spesielt for utbyggingsbrukene. Både lønnsomhetsnivå og likviditetssituasjon, de to henger gjerne nært sammen over tid, er i norsk jordbruk i stor grad et resultat av politikk.

En tilsvarende begrunnelse gjelder i noen grad også støtten til utvikling av tilleggsnæringer basert på landbrukets regulerte ressurser. Avkastningen er gjennomgående noe bedre enn i tradisjonelt jordbruk, men varierende og lavere enn i vanlig lønnet arbeid og plassering av penger i bank. Dersom det er viktig å opprettholde sysselsettingen på gårdsbrukene når produktiviteten i tradisjonell produksjon øker, er tiltak for å stimulere investeringer i nye, gårdsbaserte næringer et egnet

tiltak. Også støtte til tilleggsnæringer må dermed først og fremst begrunnes som et tiltak for å håndtere konsekvensene av øvrig landbrukspolitikk; dvs. som politikk for å utfylle annen politikk. Landbrukspolitikken balanserer på en knivsegg av høye ambisjoner om produksjon, geografisk spredning, effektivisering, variert bruksstruktur, sammen med lav lønnsomhet og sårbar investeringsvilje. Investeringsmidler skal skape balanse.

Det er bekymringsfullt at flere tidligere evalueringer har unnlatt å betrakte BU-ordningen primært som et investeringstiltak. Spørsmålet om effekt på investeringer er oversett til fordel for effekter på sysselsetting og lønnsomhet. Ansvarer må deles mellom dem som utførte evalueringene og dem som har formulert mål og hensikter for BU-ordningen. Målet om å fremme investeringer er innhyllet i brede, generelle formuleringer med lite spesifikt og etterprøvbart innhold. Våre undersøkelser tyder på at virkemidlet har en klarere forståelse blant bøndene og i lokal forvaltning enn det som kan leses ut av offentlige dokumenter.

Virker etter hensikten

Investeringsstøtte er en kapitalsubsidie som stimulerer investeringer både når vi ser på enkeltbruk og næringen totalt. For enkelthets skyld inkluderer vi rentestøtten i investeringsstøtten, selv om rentestøtten er knyttet til selve låneopptaket. Virkningen kommer ved at kapitalen blir billigere og investeringene mer lønnsomme. Bare virksomheter som ikke lar lønnsomhet påvirke investeringer, vil være upåvirket av investeringsstøtte. Bøndene har mange motiver for å investere, men lønnsomheten spiller en rolle.

For å påvise effekter av BU-ordningen har evalueringen brukt spørreundersøkelser i regi av Bygdeforskning, trendundersøkelsen, og Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse, samt analyser av regnskapsdata for enkeltbruk, dvs. NILFs driftsgranskinger. Hypoteser om sammenhenger mellom virkemiddelbruk og tilpasninger i landbruket er begrunnet både ved en historisk analyse av virkemidlet og teorier om mulige effekter både på foretaks- og næringsnivå. Statistiske metoder og datagrunnlag omfatter både tverrsnitts- og paneldata over flere år, og er nærmere beskrevet i separate publikasjoner fra Bygdeforskning og NILF. Det er også gjennomført en analyse som sammenligner regionale virkninger av bygdeutviklingsmidler i Norge og Sverige. Denne studien er også omtalt i eget notat under utgivelse av NILF. Evalueringen ikke har gitt rom for grundig utforskning av statistiske sammenhenger og metoder. Alle statistiske resultater er beheftet med usikkerhet.

Økte investeringer på enkeltbruksnivå

Satsingsvilje og investeringsstøtte henger sammen. Det er tydelige forskjeller mellom dem som mottar BU-tilskudd og andre gårdbrukere. Tilskuddene går til bønder som har sterkere tro på fremtiden for bruket, er yngre og har noe høyere utdanning enn andre bønder.

En forklaring kan være at satsingsvillige bønder er mer aktive til å søke BU-støtte. Utfyllende intervjuer bekrefter imidlertid at investeringsstøtten bidrar til satsingsvilje. Regnskapsdata viser at bruk som mottar støtte også har høyere bundet kapital over tid, dvs. høyere investeringer. Sammenhengen er positiv både for støtte til investeringer i tradisjonell produksjon og tilleggsnæringer. Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser blant mottakere av støtte, viser at mer enn 70 prosent av mottakerne hevder å ha gjennomført investeringsprosjekter som ellers ikke ville vært gjennomført eller er endret som følge av BU-støtte.

Effekten varierer mellom delsektorer

Vi kan måle effekten av investeringer på enkeltbruk. Når vi ser på næringen og delsektorer under ett, kan den både være sterkere og svakere enn det vi ser på enkeltbrukene. Økte investeringer betyr at flere bruk vil konkurrere om f.eks. knappe arealer, begrensede melkekvote eller om kunder i lite prisfølsomme markeder. Når BU-tilskuddet effektivt styrker bøndenes investeringslyst, virker sektorens begrensede rammer i motsatt retning. En melkeprodusents utvidelse av driften eller investering for å opprettholde driften, medfører mindre melkekvote tilgjengelig for andre produsenter. I mange strøk vil leie av tilleggsareal fortrenge kapasitet hos en annen bonde. Høye priser på melkekvote, leieareal osv. er et tegn på at viljen til å satse er stor i utgangspunktet og behovet for investeringsstøtte lite. Da er det også en fare for at noe av effekten av investeringsstøtte forsvinner i enda høyere kvotepriser, høyere priser for arealleie, fallende produktpriser eller mer kostbare tiltak for å håndtere overskuddsproduksjon.

Sannsynligvis har investeringsstøtte relativt størst effekt på samlede investeringer i sektorer hvor det er rom for økt samlet kapasitet, slik situasjonen har vært noen år i sauenevinga, eller i drivhus- og fruktproduksjon. I melke- og potetproduksjon derimot er melkekvote og arealtilgang begrensende faktorer. I melkesektoren kan investeringsstøtten tendere til å øke prisen på melkekvote og dermed motivere bønder til å selge kvote og legge ned produksjonen.

Bidrar til mindre konsentrasjon i tradisjonelt jordbruk

Der det er tak på samlet produksjon, gitt samlet areal eller et mettet marked for norske produkter, kan struktureffekten bli desto viktigere. Investeringsstøtten til tradisjonelt jordbruk fører til at flere velger å investere, og flere produsenter vil dermed forventes å overleve på sikt. Investeringsstøtten bremser dermed strukturrasjonaliseringen. Med tak på total produksjon fører dermed investeringsstøtten til mindre gjennomsnittsbruk som normalt betyr høyere sysselsetting og investeringer på sektornivå.

Investeringsstøtten kan også utformes for å finstyre strukturutviklingen. I lang tid skulle man unngå å støtte utvidelser av drifta utover det mann og kone på gården samlet kunne makte, dvs. to årsverk. Investeringsstøtte er både virksomt for investeringsaktivitet generelt og for detaljert styring av investeringene. Begrepet «styring» av investeringsvirksomhet var da også sentralt i virkemiddelutredningen på 1980-tallet, men har senere ikke vært formulert som noen formell målsetning for BU-midlene. Det betyr ikke at en har unnlatt å styre investeringene gjennom praktiseringen av BU-midlene. For eksempel har støtte til investeringer i fjørfe- og svineproduksjon vært begrenset.

Klarere investeringseffekt for tilleggsnæringer

I tilleggsnæringer er det vanskelig å se noen begrensende faktorer for samlet kapasitet. Det er ikke, så langt vi forstår, foreløpig noe klart og virkningsfullt tak på potensialet for gårdsbarnehager, gårdsturisme, arbeidstreningstilbud eller snørydding med landbruksmaskiner. I noen tilfeller vil investeringer på en gård også stimulere investeringer i felles kunnskap og parallell kapasitet på andre gårder i nærheten. Støtte til investeringer har dermed en effekt på investeringene på bruksnivå som det er sannsynlig at også gjør seg gjeldende like sterkt eller kanskje enda sterkere på sektornivå.

Små inntekts- og sysselsettingseffekter på næringsnivå

Investeringsstøtte er en konsekvens av, men bøter ikke på svak lønnsomhet. Vi finner ingen klare, positive lønnsomhetseffekter av investeringsstøtte. Grunnen er at økt investering ikke øker lønnsomheten av gårdsdriften når vi kontrollerer for brukets størrelse. Bøndene forventer heller ikke at investeringer i jordbruket skal gi positivt utslag for økonomien på kort sikt. Det at Innovasjon Norge kun skal gi støtte til lønnsomme prosjekter, kan heller ikke tolkes som at virkemidlet skal fremme lønnsomhet i en foretaksøkonomisk forstand.

Vår metode kan sannsynliggjøre, men ikke bevise at samvariasjonen mellom støtte og investeringer er en årsaks-, virkningsammenheng. Spørreundersøkelser viser at BU-ordningen i stor grad er utløsende for investeringene, men også at bøndene i en del av tilfellene ville investert også uten støtte. Det betyr at en positiv inntektseffekt kommer der bønder får støtte uten å investere mer enn de uansett ville gjort. Rundt 20 prosent av investeringene som mottar støtte, er upåvirket og en større del er bare i noen grad påvirket av støtten. Inntektseffekten er derfor betydelig selv om den bare kan utgjøre en begrenset andel av de utbetalte beløpene. Inntektseffekt som følge av mangel på utløsende effekter for investeringene, har imidlertid intet med det reelle målet for ordningen å gjøre som er å øke investeringene. Det er derfor misvisende å betrakte BU-ordningen som et inntektsvirkemiddel.

Sammenhengen mellom støtte og inntekt er ikke vesentlig forskjellig for tradisjonelt jordbruk og tilleggsnæringer. Selv om tilleggsnæringer gir noe høyere årsverksinntekt enn tradisjonelt jordbruk, er det uansett et godt stykke igjen til at verdiskaping basert på landbrukets ressurser og tilleggsnæringer generelt gir en markedsmessig avkastning på arbeid og kapital. Man investerer ikke i landbruksnæringer for å få høy timefortjeneste eller kapitalavkastning.

Sysselsettingseffekten av BU-ordningen samlet sett, er trolig liten og usikker. Vi finner ingen sysselsettingseffekt av BU-støtte på enkeltbruksnivå i våre regnskapsanalyser. Innovasjon Norges undersøkelser blant støttemottakere viser en liten, positiv effekt totalt, men en liten, negativ sysselsettingsutvikling for støttemottakere i distriktene. Det er rimelig å anta at positive effekter fra tilleggsnæringer på gjennomsnittsbuket oppveies av effektivisering og økt kapitalintensitet i tradisjonell produksjon.

Sysselsettingseffekten på næringsnivå kan likevel være positiv som følge av at et høyere antall bønder investerer og driver videre i tradisjonell jordbruksproduksjon. Flere velger å bli i næringen. Når analysen av regnskapsdata konkluderer med at det ikke er noen klar sammenheng, og støttemottakerne rapporterer en svak, positiv effekt for den samlede BU-ordningen, er det sannsynlig at struktureffekten vipper sysselsettingen i positiv retning. Det kan imidlertid ikke bevises uten en nærmere analyse av struktureffekten.

Ikke et distriktpolitisk virkemiddel

Vår kartlegging av effektene av BU-ordningen starter med flere undersøkelser på enkeltbruksnivå for deretter å drøfte resultatenes representativitet på næringsnivå. Aggregert til næringsnivå blir effektene, som vist ovenfor, mer usikre. BU-ordningen kan også vurderes i et regionalt perspektiv. Debatten om BU-ordningen har helt siden 1980-tallet vært opptatt av om regional utvikling skal stimuleres ved støtte reservert for en bestemt næring – jordbruket, dvs. såkalt selektiv støtte, eller næringsnøytral støtte.

For vår evaluering er spørsmålet lite relevant. BU-ordningen er primært et virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende investeringsnivå i landbruksbasert verdiskaping, og, i beste fall, bare indirekte et distrikts- eller bygdepolitisk virkemiddel. Virkemidlet er utformet som selektiv næringsstøtte. Da blir det galt å sammenligne ordningen med rene distriktpolitiske virkemidler, selv om navnet på ordningen kan friste til det. For å evaluere virkemidlet på dets egne premisser, må virkemidlet først og fremst evalueres som et landbrukspolitisk virkemiddel, dvs. som del av en samlet landbrukspolitikk.

Støtten fordeles mellom fylker avhengig av egenskaper ved fylkene som også påvirker regionalpolitisk virkemiddelbruk. Heller ikke «skjevfordelingen» av støtte gjør det naturlig å betrakte virkemidlet som et regionalpolitisk instrument. Samlet sett er det vanskelig å finne klare sysselsettingseffekter, og mer støtte til modernisering av tradisjonelt jordbruk har ingen direkte, positiv effekt for sysselsettingen i sårbare distrikter. Fordelen for distrikter som får relativt høy andel av midlene, må komme indirekte via struktureffekten ved at BU-ordningen bremser bruksnedleggelsen relativt mest der det brukes mest støtte til investeringer. Det er imidlertid usikkert om samlet sysselsettingseffekt av økte investeringer, vridning i prisforholdet mellom kapital og arbeidskraft og struktureffekt, er positiv. Det viktigste motivet for å skjevfordele investeringsstøtte mellom fylker og distrikter, er da også et landbrukspolitisk mål om aktivt landbruk over hele landet.

Verdi som del av landbrukspolitikken

Den overveiende delen av de landbrukspolitiske virkemidlene skal sikre produksjon, inntekter, eierform og landskapspleie i et aktivt landbruk over hele landet. Alle disse virkemidlene påvirker investeringsvilje og evne. Bare BU-ordningen er målrettet direkte mot investeringene og egnet til å finstyre investeringsaktiviteten.

Årlige bevilgninger til BU-ordningen på omkring en halv milliard kan ikke forsvares ut fra effekter på sysselsetting og lønnsomhet. Den samfunnsmessige verdien av BU-ordningen må derfor søkes i ordningens bidrag til en mer robust landbrukspolitikk. Dagens landbrukspolitiske mål om å opprettholde produksjonen over hele landet, krever investeringer utover hva som kan forventes ut fra lønnsomhetsnivået alene. Risikoen for utilstrekkelige investeringer er spesielt stor i distrikter med lave eiendomsverdier og dermed lav kredittverdighet og små muligheter for lønnet arbeid i tillegg til arbeidet på bruket. Hovedalternativet til BU-ordningen er derfor enten større overføringer eller en landbrukspolitikk med andre, mindre ambisiøse, hovedmål.

Konklusjonen må sees på bakgrunn av at BU-ordningen ikke utgjør mer enn anslagsvis to prosent av samlet økonomisk virkemiddelbruk. Det er før vi har regnet inn verdien av en rekke juridiske virkemidler som også påvirker investeringsnivået. At en så liten del av politikken skal tilleggs en sentral rolle for landbrukspolitikken generelle mål, strider mot fornuften. Men størrelsen er en indikasjon på at virkemidlet er effektivt. Vi har vist at virkemidlet stimulerer investeringer. Det kan være kostbart å understøtte investeringene med andre virkemidler.

Det gjenstår imidlertid å drøfte om det brukes et riktig beløp på å sikre investeringene, eller om BU-ordningen kan og bør gjøres mer målrettet og bedre rent organisatorisk. For å vurdere endringer i ordningen, må vi først tolke og forenkle et mangfoldig, vidløftig og dels villedende sett med gode mål og intensjoner.

Tydligere og enklere

Målene for dagens BU-ordning har en usikker sammenheng med de målindikatorene som benyttes. Vi foreslår at målene forenkles og ikke minst – at de tilpasses virkemidlets reelle intensjon. Vi foreslår at ordningen deles i tre ulike virkemidler med ulike mål: investeringsstøtte til tradisjonelt jordbruk, næringsutvikling med utgangspunkt i gårdens ressurser og innovasjonstiltak. Investeringsstøtten kan forenkles, mens tiltak for næringsutvikling og innovasjon kan sees i sammenheng med for eksempel verdiskapingsprogrammene som ivaretas av Innovasjon Norge. Virkemidlene bør organiseres ulikt og ha ganske ulike målparametre for oppfølging.

Tre mål

Målene for ordningen vil vi dele i tre nærings- eller landbrukspolitiske mål: (1) Sikre et investeringsnivå og en fordeling av investeringene som ivaretar de gjeldende målsettingene i norsk jordbrukspolitikk. (2) Skape nye, varige arbeidsplasser, basert på gårdens ressurser, utenfor tradisjonell jordbruksråvareproduksjon. (3) Stimulere innovasjon i norsk landbruksnæring.

De tre målene er ulike. Fellesnevneren er landbrukets ressurser og den primære beslutningstageren som i alle tilfeller er bonden, eller, for tiltak som forvaltes i regionene, beslutningstakere i nært samspill med gårdbrukerne. Forskjellene ligger i effektene på sysselsettingen på enkeltbrukene, betydningen av nasjonal koordinering og potensialet for regional samordning av ulike virkemidler for regional innovasjon og næringsutvikling.

Ett virkemiddel pr. mål

Investeringsstøtten er, innenfor dagens landbrukspolitikk, en inngripen i næringen, og bør også skje ut fra en langsiktig plan hvor samlet kapasitet, markedsbalanse og geografisk fordeling er viktige hensyn. Prioriteringer mellom driftsformer, størrelseskategorier og regioner bygger på nasjonale prioriteringer og bør så lenge nasjonal politikk har ambisjoner om regional fordeling, skje sentralt.

Det er i en viss grad også nasjonale mål og avveininger som bør avgjøre prioritering av langsiktig kapasitetsbygging innenfor tilleggsnæringer, men her er virkemiddelbruken ikke avhengig av nasjonale kapasitets- og markedshensyn. I stedet skal lokale markeder og lokal innovasjons- og utviklingsevne bestemme virkemiddelbruken. Støtte til investeringer, prosjektutvikling og kompetanseutvikling for andre landbruksbaserte næringer bør derfor forvaltes lokalt. Innenfor norsk distriktspolitikk, og som konsekvens av endringene i BU-ordningen fra 2005, er det etablert modeller for lokalt og regionalt samarbeid om virkemiddelforvaltningen i alle fylker og til dels i delregioner innenfor fylkene. En hovedhensikt med konsekvent regional og lokal forvaltning er å sikre at regionene utnytter mulighetene for samspill mellom landbruksrelaterte og andre utviklingsmidler, og på tvers av ulike næringer.

Mens virkemidlet for investeringer i tradisjonelt landbruk kan begrenses til rene investeringssubsidiar for fysisk kapitalutstyr med lang levetid, bør støtten til utvikling av tilleggsnæringer være mer åpen. Støtte til satsing på for eksempel landbruksbasert turisme eller videreføring av råvarer, kan også konsentreres om fysiske investeringer. Siden hensikten er å skape arbeidsplasser, er det imidlertid uheldig utelukkende å subsidiere kapitalen. Det bør være prosjektets potensielle

bidrag til varige arbeidsplasser som er kriteriet for tildeling av støtte, ikke hvor mye kapital som bindes.

Innovasjon kan være en konsekvens av at investeringer blir stimulert innenfor tradisjonelle næringer og tilleggsnæringer. Men innovasjon er også en selvstendig hensikt i all norsk næringspolitikk og i gjeldende strategi for landbruksbasert næringsutvikling, «Ta landet i bruk». Vi foreslår at innovasjon får en selvstendig plass, slik at innovasjonsvirkemidlet ikke formgis innenfor snevre rammer av investeringsstøtte. Det er neppe mindre grunn til å stimulere innovasjon i landbruksnæringer generelt, både innenfor tradisjonelle og nye landbruksnæringer, enn i annet norsk næringsliv.

Ut fra målsettingene for de tre ordningene, skal virkemidlenes effekter vurderes ved ulike målparametre. Investeringsvirkemidlene skal bedømmes ut fra deres effekt på investeringsnivå for næringer i overensstemmelse med den strukturen myndighetene ønsker å legge til grunn. En tydelig, planmessig bruk av investeringsvirkemidler til tradisjonelt landbruk vil ha effekt på struktur og bør derfor også bedømmes ut fra endringer i næringsstruktur. Det er også et klart mål at investeringsvirkemidlene skal være utløsende for nye eller endrede investeringer. Vesentlige inntektseffekter er intet realistisk mål for ordningen. Det er heller intet mål å fremme sysselsetting. Modernisering av kapitalutstyret i næringsvirksomhet vil normalt frigjøre arbeidskraft.

De to virkemidlene; investeringsstøtte til tradisjonell landbruksnæring og støtte til utvikling av ny landbruksbasert næringsaktivitet, dekker ulike formål og krever ulik organisering. Med ulik grad av desentralisering, følger ulike roller, systemer og rapporteringsrutiner. Investeringsstøtten kan tildeles ut fra sentrale kriterier utarbeidet av det sentrale virkemiddelapparatet. Det vil være behov for lokale tilpasninger, men innenfor nasjonale retningslinjer og kriterier.

Støtten til utvikling av tilleggsnæringer vil ha regionale aktører som beslutningstager. Her kan Innovasjon Norge fortsatt være underlagt for eksempel fylkesmannen. Men det er også mulig at fylkeskommunen bør ha en mer sentral rolle som følge av behov for samordning mellom næringsnøytrale utviklingsmidler og sektorspesifikke virkemidler for landbruket. I tillegg kan forvaltningsreformen medføre at fylkeskommunen over tid får en mer sentral plass i forvaltningen av de landbruksorienterte innovasjons-, kompetanse- og verdiskapingsmidlene.

Virkemidler for innovasjon i landbruksnæringer er blant de virkemidlene hvor samspill på tvers av sektorer og forvaltningsenheter regionalt, er særlig viktig. Innovasjonsordningen som blir foreslått her, bør samordnes med samlet regional forvaltning av innovasjonsvirkemidler. Bidraget fra sentrale myndigheter kan først og fremst bestå i målstyring og resultatoppfølging.

Vi kan ikke se noe vesentlig behov for store endringer i selve det operative virkemiddelapparatet. Innovasjon Norge har omfattende erfaring både med investeringsvirkemidler og innovasjonstiltak og kan innordne sin virksomhet under både sentrale og regionale oppdragsgivere. Rapporteringen er imidlertid viktig, og bør etter vår vurdering styrkes både når det gjelder resultatindikatorer og rapporteringsansvar. Evalueringen skisserer noen mulige løsninger.

Dagens BU-ordning skal ivareta sprikende formål med brede, generelle målsettinger. Våre forslag tar sikte på å tydeliggjøre ordningens spesifikke mål og tilpasse organiseringen slik at målene både for investeringsmidler, næringsutvikling og innovasjonstiltak kan ivaretas og følges opp på en effektiv måte.

Summary

The Rural Development Initiative comprises policy instruments aiming to support the overall objectives of Norwegian agricultural policy. Maintaining active farms in all regions is a prime policy objective. The role of the Rural Development Initiative is to strengthen incentives to invest in traditional agricultural production and new and diversified farm-based, economic activities. This study is commissioned by the Ministry of Agriculture and Food in order to evaluate the initiative and recommend revisions of policies and policy administration. Innovation Norway has organised the tender and a reference group for the project.

The study finds that the Rural Development Initiative's primary function is well motivated. Profit levels for traditional agriculture are insufficient to ensure adequate levels of investment to fulfil national policy objectives. Investment levels need to be supported, and targeted investment support is an effective instrument to ensure the renewal of physical capital on farms.

Using survey data and econometric analysis of farm accountancy data, the study finds evidence that the investment support stimulates investments both in traditional and diversified farm activities. Bearing the name of a Rural Development Initiative, however, the initiative has caused expectations that it should also work to maintain rural settlement and stimulate incomes in the rural, agricultural community. The study finds no clear evidence of such effects at farm level.

At industry level, however, indirect structural effects may support employment. Investment support initiates new investments. More farms invest, meaning also that more farms are likely to survive and that concentration ratios are constrained. Less concentration, lower average farm size, is likely to mean higher levels of employment for the industry.

Some positive income effects may also arise in spite of lacking evidence from analysis of farm accountancy data. In some cases where investment is given irrespective of the support, the support simply adds to net farm income. The study concludes, however, that the expectation that there should be clear employment and income effects arising from the initiative as a whole, is weakly founded. The impact is, however, different for support to investments in traditional agriculture and diversification.

The policy initiative and the conclusions of the study are presented against an historic background of investment support schemes forming an important agricultural policy element since early post-war years. The measure has survived shifting eras and policies from reconstruction of production capacity, through income level orientation to surplus production and growing awareness of latent international competition. The stable, motivating factor for investment support has been insufficient profitability to ensure adequate investments longer term. During the 1980s, however, a second main objective was added, namely to compensate rural areas for negative effects of reduced employment in traditional farming through diversification. The Rural Development Initiative was formed. The whole initiative nevertheless remains a part of agricultural policies subject to annual negotiations

between farmers' unions and the Government, in spite of repeated debates on whether to transfer the initiative from the agricultural to the regional policy sphere.

The study argues that that the initiative needs to be understood as part of agricultural, rather than regional policy. Unless agricultural policies are reoriented towards major shifts in income and profitability, investments need to be stimulated. To integrate the initiative with general regional policies would deprive agricultural policies of an important instrument.

The study recommends revisions of the policy initiative. Objectives need to be sorted and clarified. The measures are recommended to be split in three different categories with varying degrees of decentralised decision making: (1) continued support for physical investment in traditional agriculture, (2) support for development of diversified farm activities, and (3) a programme to stimulate innovation in farm based economic activities. The first should form part of centrally decided agricultural policies, while the detailed formulation and implementation of the two latter are recommended to be delegated to local level partnerships and regional authorities.

1 Innledning

Evalueringen av BU-ordningen, dvs. de fylkesvise bedriftsrettede BU-midlene, ble iverksatt av Landbruks- og matdepartementet for å forsøke å identifisere virkninger for næring og samfunn, og komme med forslag til forbedringer i virkemiddelbruken. Oppgaven krever analyser bl.a. av lønnsomhets- og sysselsettingseffekter innenfor tradisjonell landbruksproduksjon og annen, landbruksbasert næringsvirksomhet. NILF og Bygdeforskning har samarbeidet om den foreliggende evalueringen. Tidligere evalueringer, den siste ble publisert av Riksrevisjonen i 2008, har gitt varierende konklusjoner.

I innledningskapitlet redegjør vi først for oppdragets formål og problemstillinger. Deretter beskriver vi kort vår angrepsmåte i prosjektet. Nærmere beskrivelser av data og metoder følger i de enkelte kapitlene og i separate vedlegg. Kapitlet redegjør også for avgrensninger, begreper og innholdet i de enkelte kapitlene.

1.1 Formal og problemstillinger

Evalueringen tar sikte på å dokumentere resultater som grunnlag for verdivurdering av virkemiddelbruken og for læring. Evalueringen har følgende hovedformål:

1. Dokumentere *resultater* og *effekter* av virkemiddelbruken
2. Gi innspill og forslag til *forbedringer* av ordningen.
3. Foreslå *indikatorer* for løpende dokumentasjon av resultater og effekter og tilpasninger i styring og organisering.

Følgende punkter gjengir hovedpunkter i oppdragsbeskrivelsen som finnes i konkurransegrunnlag kunngjort av Innovasjon Norge i Norsk lysningsblad 29. august 2008: *Evaluering av de fylkesvise bygdeutviklingsmidlene*.

Dokumentere resultater og effekter

Evalueringen skal dekke åtte problemstillinger. Herunder skal evalueringen bl.a. dokumentere og sannsynliggjøre de fylkesvise BU-midlenes bidrag til oppnåelse av fem resultatindikatorer. Videre skal utredningen vurdere sider ved virkemiddelapparatet og organiseringen.

De fem resultatindikatorerne i evalueringen er:

1. Resultater og effekter for det tradisjonelle landbruket:
 - produktivitetsutviklingen i primærproduksjonen,
 - modernisering av driftsapparatet
 - etablering og videreføring av lønnsomme bedrifter
 - generasjonsskifte på landbrukseiendommen.
2. Ny næringsutvikling: bidrag til utvikling av tilleggsnæring og til å skape ny sysselsetting/erstatte bortfall av sysselsetting i primærproduksjonen, inklusive spørsmål om i hvilken grad BU-midlene bidrar til å opprettholde/etablere lønnsomme bedrifter over tid.

3. Langsiktig verdiskaping: påvirkning på landbrukseiendommens resultat og overskudd på kort og lang sikt, herunder virkning på omsetningen på landbruks-eiendommene.
4. Desentralisert bosetting: Bidrag til å opprettholde og nå mål om desentralisert bosetting.
5. Kompetanseutvikling: Bidrag til viktig kompetanseutvikling og kunnskapsheving hos målgruppen for midlene.

I tillegg skal evalueringen drøfte samfunnsøkonomisk rasjonale: Samfunnsøkonomisk verdiskaping i betydningen av at de fylkesvise BU-midlene og nivået på virkemidlene kan forsvares ut fra samfunnsøkonomiske lønnsomhetskriterier.

Innspill og forslag til forbedringer

Innovasjon Norge ønsket i utlysningen følgende bistand til videreutvikling av BU-ordningen:

- *Utrede resultatindikatorer for ny næringsutvikling:* Evalueringen skal vise hvilke resultat- og effektindikatorer som er egnet for løpende dokumentasjon av BU-midlenes betydning for resultater og effekter når det gjelder ny næringsutvikling
- *Utrede styringsmodell og organisering:* Arbeidet skal også evaluere styringsmodellen og organiseringen, dvs. i hvilken grad styringsmodell og organisering er hensiktsmessig ut fra målene for ordningen.

Innovasjon Norge formulerte også ønsker om en komparativ vurdering av norsk og internasjonale økonomiske virkemidler for sammenlignbare utfordringer. Denne delen blir gjennomført som en selvstendig utredning for Landbruks- og matdepartementet. Det er videre bedt om en dokumentasjon og bruk av en klargjørende, hensiktsmessig og tidsaktuell årsaks-, virkningsmodell i analysen. Fremstillingen av hovedmål og delmål for de fylkesvise BU-midlene skal være systematisk og aktuelle problemstillinger knyttes til målstrukturen.

1.2 Angrepsmate

BU-ordningen er et sammensatt virkemiddel som tillegges flere funksjoner for landbruk og bygdeutvikling. Rapporten bruker betydelig plass på forståelsen av ordningen. Evalueringen vurderer BU-ordningen både som et selvstendig, økonomisk-politisk virkemiddel, og som en del av både aktuell landbruks- og regionalpolitikk. Virkemidlets rolle i forhold til aktuell politikk, blir først vurdert ut fra virkemidlets historie fra tidlig på 1970-tallet til i dag. Evalueringen drøfter ulike begrunnelser for virkemidlet både som korrektiv til markedets tilpasning og som et supplement til eller supplement til gjeldende landbrukspolitikk.

Effektanalysen er en hovedoppgave i evalueringen. Analysene av effektene av ordningen bygger på at BU-ordningen primært må forstås som en støtte til investeringer i landbruksbasert næringsvirksomhet. Evalueringen analyserer effekter på enkeltbruksnivå og drøfter effekter på næringsnivå. Vi har også drøftet ordningens egenskaper på regionnivå fordi BU-ordningen både har et næringspolitisk og regionalpolitisk preg.

En av rapportens konklusjoner er at BU-ordningen primært må forstås ut fra øvrig landbrukspolitikk og ikke som en frittstående økonomisk regulering med selvstendig begrunnelse. Derfor griper også forslag til endringer i BU-ordningen inn i den generelle landbrukspolitikken. Våre problemstillinger og skisser til videreutvikling av ordningen må derfor oppfattes som innspill til videreutvikling av virkemiddelbruken. Vi har ikke her rammer og mandat til å drøfte helheten i politikken. Våre forslag er konsentrert om oppgaveforståelse, strategi og virkemiddeltilpasning.

I Statsbudsjettet opptrer BU-ordningen sammen med to andre Bygdeutviklings (BU)-tiltak, sentrale BU-midler og utrednings- og tilretteleggingsmidler. Denne evalueringen dreier seg kun om de bedriftsrettede fylkesvise BU-midlene, men for videreutviklingen av midlene er det nødvendig i noen grad å se fylkesvise bedriftsrettede virkemidler og andre fylkesvise BU-midler i en viss sammenheng.

Evalueringen har benyttet flere ulike datasett og ulike metoder. Detaljerte redegjørelser for data og metoder finnes i de ulike kapitlene, men primært i separate notater og rapporter fra Bygdeforskning og NILF. Samtaler og drøftinger med medlemmer i referansegruppen for prosjektet har også vært viktig. I referansegruppen, som ble organisering av Innovasjon Norge, har representanter fra sentral forvaltning, fylkesmennene, Innovasjon Norge, næringsorganisasjonene og uavhengige fagmiljøer deltatt. Rammen nedenfor gir en kort presentasjon av BU-ordningen.

1.3 Avgrensninger

Enkelte sider ved BU-ordningen ligger utenfor evalueringen:

- BU-ordningen omfatter her kun de fylkesvise, bedriftsrettede midlene. Det er midler som tildeles etter søknader til Innovasjon Norge. Fylkesvise utrednings- og tilretteleggingsmidler og såkalte sentrale BU-midler ligger utenfor evalueringen. Førstnevnte midler er evaluert av NILF i 2007 (Nordlund og Forsberg, 2007).
- *Effekter for miljø, likestilling osv.:* Det er ikke bedt om en vurdering av eventuelle effekter for miljø og bærekraft eller likestilling mellom kjønnene, samt inntektsforhold og inntektsfordeling i landbruket, utover det som eventuelt hører naturlig hjemme i en vurdering av samfunnseffektene av ordningen. Vi har heller ikke funnet rom for å inkludere disse aspektene spesielt.
- *Virkemiddelbruken utover perioden 2000 – 2006:* Bygdeutviklingsmidler har eksistert i ulike former siden slutten på 1980-tallet (se kap. 2). Også før dette var det omfattende bruk av investeringsstøtte primært til tradisjonelt jordbruk. Over tid er forskrifter, konkrete mål og satsingsområder endret. Kriterier for tildeling er også endret. Vi må begrense perioden vi studerer, samtidig som vi forstår virkemiddelbruken i denne perioden i lys av en lengre historie. Vi har antatt at den perioden som det er spesielt aktuelt å studere effekter av tildelinger for er årene 2001–2006.

Ramme 1 Presentasjon av BU-ordningen

Formålet med BU-midlene er å legge til rette for langsiktig og lønnsom verdiskaping, samt desentralisert bosetting med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendommen spesielt (Rundskriv M-1:2009. Landbruks- og matdepartementet).

Tiltaksgrupper under de fylkesvise, bedriftsrettede BU-midlene iflg gjeldende BU-forskrift (FOR 2009-01-28 nr 75: Forskrift om midler til bygdeutvikling):

- 1) *Etablererstipend:* Det kan gis stipend til å forberede og etablere ny virksomhet med ekspansjonsmuligheter på inntil 75 % av godkjent kostnadsoverslag.
- 2) *Bedriftsutvikling:* Det kan gis tilskudd til tiltak innen produktutvikling, kompetansebygging, markedsundersøkelser, testsalg, nettverksbygging, markedsføring av nye produkter og lignende med inntil 50 % av godkjent kostnadsoverslag. For personer under 35 år og det underrepresenterte kjønn kan tilskuddet gis med inntil 75 % av godkjent kostnadsoverslag.
- 3) *Investeringer:*
 - a) Det kan gis tilskudd til investeringer i faste anlegg og tilhørende produksjonsutstyr av varig karakter med inntil 30 % av godkjent kostnadsoverslag. Øvre tak for tilskudd til investeringer er 750 000 kroner pr. søknad. Det er ikke tak for tilskudd i områdene Finnmark, Troms, Nordland og Namdalen.
 - b) Det kan gis tilskudd i form av reduksjon i avtalt rentenivå på lån til investeringsformål. Rentestøtten utgjør 50 % av *Risikofri rente 3 år stat* (STX4). Rentestøtte beregnes ut fra foregående års rente og kan maksimalt utgjøre 5 prosentpoeng.
 - c) Det kan gis tilskudd til tapsfond og rentestøttefond (til rentefritak) for risikolån fra Innovasjon Norge til investeringer i forbindelse med utbygging, modernisering, omstilling, utvikling og generasjonsskifte. Dersom et anlegg eller produksjonsutstyr er anskaffet ved leasing eller annen leie, kan det ikke gis tilskudd eller rentestøtte.
- 4) *Generasjonsskifte:* Det kan gis tilskudd til personer under 35 år, som i forbindelse med overtagelse av landbrukseiendom trenger å gjennomføre mindre investeringer. Tilskuddet kan gis med inntil 40 % av godkjent kostnadsoverslag. Til det underrepresenterte kjønn kan det gis et tilskudd på inntil 60 % av godkjent kostnadsoverslag.
- 5) *Andre tiltak:* Det kan gis tilskudd til andre tiltak dersom disse er i samsvar med regionale strategier og i tråd med forskriftens formål.

Tilskudd kan ikke gis til:

- å tegne andeler eller kjøpe aksjer i privat næringsvirksomhet,
- garantier,
- gjeldssanering eller løpende drift av bedrifter, eller
- tiltak på landbrukseiendommer som i sin helhet eies og drives av stat, fylke eller kommune

Styring og forvaltning

BU-ordningen er en av ordningene under Jordbruksavtalen; dvs. ordningen forhandles årlig mellom staten og landbrukets næringsorganisasjoner. Landbruks- og matdepartementet utarbeider forskrifter og rundskriv med instruksjer til Fylkesmennene som har ansvar for forvaltningen av de fylkesvise BU-midlene. Bedriftsrettede BU-midler tildeles av Innovasjon Norge i tråd med føringer i oppdragsbrev utarbeidet av fylkesmannen.

Omfang:

I 2008 ble det utbetalt 320 mill. kroner i tilskudd og innvilget rentestøtte for et samlet lånebeløp på 736 mill. kroner. 1 379 søknader ble innvilget, 253 eller 16 prosent ble avslått (Innovasjon Norge, 2009). Hoveddelen av tilskuddene går til anleggsinvesteringer i tradisjonelt landbruk. Melkeproduksjonen er den sektoren som får størst del av tilskuddene. Totale kostnader for samlede BU-tiltak over Landbrukets utviklingsfond, til administrasjon osv., anslår vi i dag til ca. en halv milliard kroner. Regnet i forhold til samlet økonomisk politisk virkemiddelbruk overfor jordbruket, inkl. importvernet, utgjør BU-tiltakene i underkant av to prosent. Regnet i prosent av landbrukets årlige investeringer, anslår vi at de bedriftsrettede BU-midlene, tilskudd og rentestøtte, kan utgjøre ca. 12 prosent av samlede investeringer.

1.4 Sentrale begreper

Nedenfor gjengis enkelte begreper som er sentrale for analysen av BU-ordningen.

- *Distriktspolitikken, den smale og brede:* Store deler av norsk politikk påvirker regional utvikling. Byplanlegging, samferdsels-, utdannings-, avgifts- og kulturpolitikk har effekter på bosetting, fraflytting av distrikter og urbanisering. Sektorpolitikken, som for eksempel landbrukspolitikken, er en viktig del av den brede regionalpolitikken. Den smale distriktspolitikken består av de virkemidlene som forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet. Effekttutredningen (NOU 2004: 2) blir BU-ordningen likevel vurdert som en del av den smale distriktspolitikken (NOU 2004: 2, avsn. 6.1).
- *Den brede og smale næringspolitikken:* På samme måte som regionalpolitikken, kan også næringspolitikken studeres ut fra den helhetlige, brede eller den smale næringspolitikken. For eksempel vil arbeidsmarkeds-, sysselsettings-, utdannings og samferdselspolitikken påvirke all næringsutvikling i Norge – ikke minst landbruket. Den smale næringspolitikken omfatter kun virkemidlene som har spesifikke næringspolitiske mål. Den smale næringspolitikken i Norge består i stor grad av innovasjonspolitik for alle næringer og en omfattende sektor-spesifikk politikk for eksempel for fiskeri, havbruk, olje- og gassproduksjon og jordbruk.
- *Landbrukspolitikken* omfatter både jord- og skogbrukspolitik, samt annen virkemiddelbruk som hører inn under Landbruks- og matdepartementet. Matpolitikken omfatter i tillegg politikk overfor ledd i matverdikjedene som ligger utenfor primærproduksjonen eller som krever at leveringskjedene sees under ett som for eksempel i arbeidet med mattrygghet. Matpolitikken omhandler både jordbruks- og marine produkter.
- *Innovasjon og innovasjonspolitik:* Innovasjon er i Innovasjonsmeldingen (St.meld. nr. 7 (2007–2008) definert slik: «en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier». I nevnte Stortingsmelding omtales Regjeringens innovasjonspolitik under følgende temaer: (1) Nyskapende bedrifter og næringsmiljøer, (2) utdanning og kompetanse, (3) forskning og utvikling for økt innovasjon, samt (4) fornying i offentlig sektor gir bedre tjenester.
- *Foretaks- og samfunnsøkonomi:* Foretaksøkonomi benyttes om økonomiske effekter som registreres av og inngår i foretakseiernes vurdering av foretakets verdi for eierne. Effekter på driftsøkonomien på et gårdsbruk, er foretaksøkonomiske effekter. Også jordbruksfamilienes husholdningsøkonomi, som omfatter all privat verdiskaping i husholdningene inklusive kapitalinntekter utenfor landbruket, lønnet arbeid osv., regnes som foretaksøkonomi. Samfunnsøkonomi inkluderer foretaks- og husholdningsøkonomi, såkalte interne eller privatøkonomiske effekter, pluss alle effekter av virksomheten på inntekter, verdier og nytte hos andre individer og foretak, såkalte eksterne effekter eller eksternaliteter.
- *Tradisjonell produksjon og tilleggsnærings:* BU-ordningen skiller mellom tradisjonell jordbruksproduksjon og tilleggsnæringer.
 - Tradisjonell produksjon dreier seg om vareproduksjonen basert på planter og husdyr. Varene er råvarer som i varierende grad gjennomgår industriell bearbeiding før de omsettes til forbruker.

- Tilleggsnæringer bruker vi om annen vare- og tjenesteproduksjon med basis i gårdens ressurser som for eksempel jordbrukshusholdningens arbeidskraft, gårdens bygningsmasse, råvarer, areal eller husdyrbesetning. Tilleggsnæringer kan dreie seg om vertskapstjenester, sosial og mental trening, utdanning, terapi, turisme, opplevelser, eller bearbeiding og foredling av gårdens eller landbrukets råvarer. Tjeneste- og varespekteret er vidt og favner fra utleie av hytter via snørydding til demensomsorg. Begrepet tilleggsnæringer er ikke uten videre dekkende. I en del tilfeller kan «tilleggsnæringer» være hovednæringer på gården, og den tradisjonelle driften en bigeskjeft. For landbruksnæringer under ett, er det imidlertid klart at tilleggsnæringerne er et begrenset tillegg til tradisjonell produksjon.
- I BU-sammenheng brukes gjerne begrepet tilleggsnæringer, selv om det ikke er et presist skille mellom dette begrepet og tilleggsnæringer. I BU-ordningen gis det normalt ikke støtte til for eksempel kjøp av landbruksmaskiner, slik at «tradisjonelle tilleggsnæringer» som vedproduksjon og snømåking i liten grad blir inkludert. Det er imidlertid heller ikke så mye nytt med utleiehytter og det er lang tradisjon for å innlosjere personer med psykiske lidelser på norske gårdsbruk, som er tiltak av vesentlig betydning i BU-ordningen. Vi vil derfor ikke forsøke å være mer presise på forskjellen mellom begrepet tilleggsnæringer og tilleggsnæringer. I praksis brukes begrepene som synonymmer.
- *Resultat og effekt:* Den direkte påvirkningen fra bruk av et virkemiddel på aktørers tilpasning betegnes som resultat av virkemiddelbruk. Med effekt menes hvordan resultatene påvirker ulike kriterier for oppnåelse av målene for virkemiddelbruken eller for samfunnsøkonomisk lønnsomhet.
- *Addisjonalitet:* Begrepet addisjonalitet dreier seg om hvorvidt et virkemiddel påvirker atferd i den forstand at det utløser ønskede endringer. Enkelte virkemidler er utformet med sikte på å unngå effekter for aktørens tilpasning, dvs. lav eller ingen addisjonalitet. Mer og mer av EUs støtte til landbruket er utformet som frikoblet støtte slik at støtten skal styrke inntektene til bøndene, uten å forstyrre deres tilpasning i produksjonen. Addisjonaliteten kan deles i tre kategorier (Hervik & al., 2007): (1) Tiltaksaddisjonalitet som uttrykker i hvilken grad støtten er utløsende for tiltak fra støttemottakerens side. (2) Resultataddisjonalitet, dvs. om de utløste tiltakene gir resultater som samsvarer med eller støtter opp om målsettingen for støtten, og (3) atferdsaddisjonalitet som dreier seg om varige endringer i tilpasning. Under atferdsaddisjonalitet ligger spørsmål om støtten har utløst varige endringer i aktørens virksomheter. Vi er i denne evalueringen opptatt av forskjellen mellom tiltaks- og resultataddisjonalitet på mikro- eller foretaksnivå, og på næringsnivå. Vi retter hovedoppmerksomheten i den empiriske undersøkelsen på tiltaksaddisjonaliteten, dvs. om virkemidlet påvirker investeringer hos den enkelte bonde. Vi drøfter resultataddisjonaliteten, dvs. endringer i investeringer for næringen under ett, for inntekter og sysselsetting. Dersom det er fortrenings effekter for næringen under ett, vil økt investering hos en aktør gjerne redusere sannsynligheten for investeringer hos en annen. Makroeffektene blir dermed forskjellig fra effektene i mikro. I tillegg ser vi også på brukenes overlevelse på sikt, generasjonsskifter osv.
- *Samspilleffekter; fortrenning og klynger:* Effekter av virkemiddelbruk kan ikke bare måles på individ eller foretaksnivå, det er også nødvendig å vurdere om det finnes mekanismer for næringen og næringsmiljøer som helhet som enten

forsterker eller begrenser effektene. Fortrengningseffekter vil si at tiltak hos en aktør reduserer sannsynligheten for tiltak hos en annen. Årsaker til fortrengning er ulike flaskehalsar eller kapasitetskranker som for eksempel begrenset tilgang på dyrkbar jord, en gitt etterspørsel i markedet, eller en melkekvoteordning som gjør at ekspansjon på en gård direkte fører til nedgang hos andre. Klyngeeffekter er samme fenomen, men med motsatt fortegn. Det at en aktør etablerer for eksempel et omsorgstilbud på en gård, kan motivere andre til å utvikle noe tilsvarende, være en kilde til kunnskap og bidra til å åpne offentlige tjenestekjøpere for gårdens ressurser.

- *Seleksjon*: Addisjonalitet og seleksjon er to sentrale begreper i virkemiddel-evaluering. Seleksjon, eller utvelgelse, dreier seg om i hvilken grad virkemidlet treffer den relevante målgruppen. Seleksjon foregår på mange måter. I vår evaluering ser vi at mottakere av tilskudd har egenskaper som skiller dem statistisk fra bønder som ikke mottar støtte. Årsaken kan være seleksjonsmekanismer som at kommunene bidrar til å motivere spesielle bønder til å søke, at det kreves bestemte egenskaper for å utvikle prosjekter osv. Men det er også mulig at de spesielle egenskapene vi ser hos støttemottakerne er en konsekvens, og ikke en forutsetning for støtte. Investerings- og etablererstøtte kan være tiltak som utløser positive forventninger og satsingsvilje.

Rapportens struktur

Kapittel 2 redegjør for vår forståelse av virkemidlet innenfor en helhetlig landbrukspolitisk sammenheng. Kapitlet forsøker både å beskrive den historiske bakgrunnen for virkemidlet og BU-ordningens innhold i dag. *Kapittel 3* redegjør for den teoretiske tilnærmingen i evalueringen, datagrunnlag, metode og resultater. Vi drøfter først hypoteser om hvordan virkemidlet kan påvirke for eksempel sysselsetting og inntekt. Ordningens effekter på investeringer står sentralt. Videre drøfter vi forholdet mellom effekter i mikro, dvs. i det enkelte foretak og på den enkelte gård, og makro – for næringen sett under ett. Deretter redegjør vi kort for datagrunnlaget. Resten av kapittel 3 presenterer resultater fra tre empiriske undersøkelser av sammenhenger mellom BU-virkemidler og holdninger, investeringer, lønnsomhet og sysselsetting på foretaksnivå. De tre undersøkelsene er basert på ulike datasett; spørreundersøkelser, regnskapsdata og intervjuer i såkalte fokusgrupper. Kapitlet bruker data fra Bygdeforskningens «Trender i norsk landbruk 2008». Bygdeforskning har også gjennomført fokusgruppeintervju i to fylker (Nord-Trøndelag og Hordaland). NILF har benyttet årlige regnskapsdata fra om lag 1000 norske gårdsbruk. Regnskapsdataene er koblet mot data om støtte fra saksbehandlingssystemet hos Innovasjon Norge. To ulike utvalg blir benyttet, et rent utvalg av melkeprodusenter med observasjoner for to ulike år hvor utvalget av tilskuddsmottakere og andre melkeprodusenter skal være ganske ensartet. Det andre utvalget dekker alle bruk i undersøkelsen for alle årene fra 2001 til 2007. Til sist bruker vi også data fra Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser. Dataene viser støttemottakernes oppfatninger om effekter av ulike tilskuddsmidler. De to siste avsnittene i kapittel 3 drøfter effektene på næringsnivå og den samfunnsmessige verdiskapingen av BU-ordningen. *Kapittel 4* drøfter mulige endringer i BU-ordningen.

2 BU-ordningen: Tilpasningsdyktig, multifunksjonell og viktig del av landbrukspolitikken

En evaluering av BU-ordningen er en evaluering av et virkemiddel under stadig endring. Bygdeutviklingsordningen og BU-midlene må vurderes mot en helhetlig landbrukspolitisk bakgrunn hvor oppgavefordelingen mellom landbruks- og regionalpolitikk stadig har vært under debatt og landbrukspolitikken har gjennomgått store endringer. I dette kapitlet drøfter vi tre angrepsmåter for å forstå BU-ordningen, dvs. ordningens egenskaper og intensjoner. Den første er historisk, den andre velferdsøkonomisk, den tredje er politisk. Kapitlet danner grunnlaget for hele vår analyse og vurdering av virkemidlet og gir forklaringen på hvorfor vi har en annen betraktning av virkemidlet enn for eksempel Riksrevisjonen i sin evaluering (Riksrevisjonen, 2008). Den historiske gjennomgangen bygger på offentlige dokumenter og intervjuer med representanter for sentral og regional forvaltning og næringsorganisasjoner.

2.1 Virkemidlets historie: Det meste er tenkt og prøvd før

Til tross for sin lange historie, har BU-ordningen bare i begrenset grad vært gjenstand for virkemiddelevaluering. Virkemidlet har imidlertid vært grundig drøftet en rekke ganger, og inngår i den årlige vurderingen av virkemidlene under jordbruksavtalen i forbindelse med jordbruksforhandlingene. Forhandlingspartene har med andre ord årlig anledning til å drøfte virkemidlet opp mot annen anvendelse av ressursene. Gjennomgangen av virkemidlets historie viser at det er vanskelig å finne vesentlige problemstillinger som ikke har vært til dels grundig drøftet og hvor ganske ulike løsninger har vært vurdert.

I de følgende avsnittene går vi igjennom epoker og milepæler i BU-midlenes historie, slik vi oppfatter dem. Vi forsøker å gjengi bakgrunnen både for tilskudd til tilleggsnæring i landbruket og utvikling av viktige institusjonelle sider ved midlene. Vi ser også på forholdet mellom tradisjonell landbruksnæring og tilleggsnæring, landbruksbegrepet og prioriterte støttmottakere. Fremstillingen legger stor vekt på 1980-tallet hvor grunnlaget for dagens BU-ordning ble drøftet og formulert. Gjennomgangen bygger på offentlige dokumenter og intervjuer med representanter for næringsorganisasjoner, Landbruks- og matdepartementet, Fylkesmennenes landbruksavdelinger, kommunal landbruksforvaltning, Innovasjon Norge, samt drøftinger i referansegruppen for evalueringen.

2.1.1 Inntektsopptopping med konsekvens for samlet landbrukspolitik: 1974–1983

Etter krigen har politikken gjennomgått faser som gjenoppbygging, inntektsutjevning i forhold til andre næringer, overproduksjon og etter hvert både miljøretting og diversifisering av verdiskapingen. I denne perioden er antall årsverk i norsk jordbruk redusert med 80 prosent, mens produksjonen er økt. Både produksjonsmålsettingene for jordbruksproduksjonen og inntektsmålene er endret og etter hvert nedtonet. Produksjonsuavhengige tilskudd har fått en økende andel av totale tilskudd bl.a. som følge av overproduksjon og internasjonalt regelverk. Det er blitt mindre grunn til å stimulere produksjonsvolumet, men det er samtidig behov for både å effektivisere driften og skape et bredere inntektsgrunnlag for jordbruks-husholdningene spesielt i distriktene.

En grunn for nytenkingen rundt næringsutviklingen på 1980-tallet var en opptrapping av inntekt og produksjon i det tradisjonelle jordbruket på 1970-tallet (Almås, 2002: 268). Øksnes-utvalget ble nedsatt i 1972 og foreslo en opptrappingsplan for inntektene i jordbruket som skulle sikre jevnstilling mellom industriarbeidere og bønder. Vedtaket ble loset igjennom landbrukskomiteen i Stortinget under ledelse av Berge Furre.

Tidspunktet falt sammen med opptrappingen av oljevirkosomheten i Nordsjøen. Innfasing av oljepenger og oljeaktivitet var et viktig tema. Faren for at landbruket og bygdene ville miste arbeidskraft under de omstillingene som ville følge, ga grunn til bekymring. Sammenligning av industriarbeideres og bønders inntekter midt på 1970-tallet la grunnlag for opptrappingspolitikken.

Utviklingen er beskrevet som et eksempel på planleggingsøkonomien, noe som blant annet kan sees av St.meld. nr. 14 (1976–77): Om landbrukspolitikken. Landbrukspolitikken ble styrt etter et inntektsmål og et produksjonsmål om selvforsyning. En opptrapping av inntektene i landbruket ble også forventet å skulle føre til at man kunne beholde flere sysselsatte i distriktene, slik at landbrukspolitikken så ut til å gå godt overens med distriktspolitikken. Investeringsstøtten ble innrettet mot spesielle dimensjoner på driftsbygninger. Det var ingen spesiell støtte til utvikling av alternativt næringsgrunnlag på gårdene.

Siden 1970-tallet har målet om å «opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret» vært en konstant del av landbrukspolitikken (Teigen, 2003). Selve opptrappingsvedtaket hadde imidlertid begrenset effekt på sysselsettingen i landbruket. Sysselsettingen fikk en liten økning ett år, pluss 1,4 prosent i antall årsverk fra 1975 til 76, ellers har det gått nedover hvert år siden 1960 med en gjennomsnittlig nedgang på 2,9 prosent årlig (Budsjettnemnda for jordbruket, 2010).

BU-ordningen favner både tradisjonelle og tilleggsnæring og gjenspeiler dermed lange linjer i forholdet mellom landbruks- og distriktspolitikken. Investeringsstøtten til tradisjonell jordbruksproduksjon er en videreføring av midlene til bruksutbygging fra Landbrukets Utbyggingsfond. Disse midlene har preget hele etterkrigstiden og er fortsatt dominerende innenfor ordningen. Behov for støtte til tilleggsnæringer vokste fram som følge av driftseffektivisering i et mettet marked på 1980-tallet. For å støtte opp om bosettingen på gårdene, ble det behov for alternative arbeidsplasser. Hensynet var synlig bl.a. i lånepolitikken i Statens landbruksbank allerede på 1960-tallet.

2.1.2 Nytenkning med Bygdeutvalget og «arbeidsutvalget»: Perioden 1984–1994

Perioden fra 1984 til 1994 la grunnlag for dagens BU-ordning. I denne perioden utviklet landbruket og avtalepartene en bygdepolitikk. I tillegg til den tradisjonelle investeringsstøtten til bruksutbygging ble det også etablerte støtteordninger til andre landbruksnæringer, dvs. til tilleggsnæringer. Utvikling og etablering av BU-ordningen tok form under en periode med betydelig endring i internasjonale rammebetingelser for norsk landbruk.

Endrede internasjonale rammebetingelser

Blant nye internasjonale rammebetingelser som preget denne perioden, var for eksempel Uruguay-runden som ble avsluttet i 1994 (Bryden & Hart, 2004). Resultatet ble at sekretariatet for frihandelsavtalen GATT ble avløst av en handelsorganisasjon, WTO. For første gang ble det inngått en avtale som regulerte bruk av handelspolitiske virkemidler på jordbruksområdet. Kvantitativt importvern med kvoter og importforbud ble erstattet av tollsatser.

Store produksjonsoverskudd krevde omfattende reformer i EUs landbrukspolitikk. EU gjennomførte McSherry-reformen, mens Sverige på slutten av 1980-tallet vedtok en drastisk, unilateral omlegging av landbrukspolitikken med sikte på reduserte overskudd av svenskprodusert korn. Politikken måtte i mindre grad stimulere produksjonsvolumene. I Norge fikk man også en viss omlegging i retning av mindre produksjonsavhengig støtte på begynnelsen av 1990-tallet. Overskuddsproduksjon som hadde utviklet seg utover 1970- og 80-tallet, var en viktig drivkraft i mange av landene, men det var også et vedvarende lønnsomhetsproblem. Jordbrukets evne til å konkurrere om arbeidskraft og kapital, var svak, tross høy støtteandel.

Investeringsstøttens omdiskuterte egenskaper: Bygdeutvalget og investeringsvirkemiddelutredningen

Manglende ekspansjonsmuligheter og overproduksjon på 1980-tallet førte til økt oppmerksomhet mot alternative beskjeftigelse for jordbruksfamiliene. Regjeringens Bygdeutvalg ble nedsatt tidlig på 1980-tallet. Utviklingen i jordbruket og konsekvensene for distriktsbosettingen, var et viktig tema. I forbindelse med jordbruksforhandlingene i 1982, ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle vurdere investeringsmidlene. Arbeidsgruppens mandat omfattet flere av problemstillingene i mandatet for Bygdeutvalget (Landbruksdepartementet, 1984:3). Siktemålet med avtalepartenes investeringsvirkemiddel-utvalg var bl.a. å kunne levere innspill til Bygdeutvalget. Både Bygdeutvalget og arbeidsgruppen under ledelse av Per Harald Grue la fram sine innstillinger i 1984. Bygdeutvalget framhevet blant annet at investeringsnivået i jordbruket var høyt og at dette blant annet kunne skyldes inntektsopptapping og utbygging av jordbruket (NOU 1984:14).

Landbruksdepartementets arbeidsgruppe for vurdering av investeringsvirkemidlene leverte et klart forsvar for selektive virkemidler. Gruppen hadde vanskelig for å støtte en tanke om at virkemidlene for bygdeutvikling skulle være næringsnøytrale. Argumentene for den selektive virkemiddelbruken synes å være knyttet til at jordbrukssektoren finnes i næringssvake områder, at øvrig virkemiddelbruk som for eksempel skjermingen mot import, er selektiv, og at «sysselsettingen på det

enkelte bruk på kort og mellomlang sikt har en begrenset mobilitet». På dette grunnlaget påpeker arbeidsgruppen at «samfunnet gjennom bruk av selektive virkemidler prinsipielt sett bør kunne nå oppsatte mål med en lavere offentlig ressursinnsats enn ved bruk av generelle tiltak. Dette skyldes at de selektive tiltakene kan utformes mer målrettet med tanke på de deler av næringslivet en ønsker å støtte». (Landbruksdepartementet, 1984:100–101).

Arbeidsgruppen erkjenner indirekte at det bak behovet for selektiv næringsstøtte også ligger et lønnsomhetsproblem. Et hovedtema i rapporten er lønnsomhetsrelaterte utfordringer for dem som vil investere spesielt i de ekspansive brukene, eller «utbyggingsbrukene», som de blir kalt. Likviditeten var utilstrekkelig til å kunne forsvare investeringer, og avkastningen de nærmeste årene delvis negativ.

Utredningen presenterte en anbefaling om investeringstiltak som skulle ta sikte på å «sikre den langsiktige produksjonstilpasningen slik at det blir en rimelig balanse mellom produksjon og etterspørsel samtidig som det nødvendige produksjonsapparatet holdes ved like». Arbeidsgruppen advarte mot å stimulere til høy innsats av arbeidskraft i forhold til kapital. Videre anbefalte utvalget «betydelig styring av de investeringer som skjer i næringen. Det gjelder både hvilke investeringer som skjer, hvor de skjer og på hvilken måte de blir gjennomført» (op.cit. s. 103). Begrunnelsen var «målsettingene om en rimelig produktivetsforbedring, om ønsket produksjonsforedling mellom bruk og distrikter og om den totale tilpassingen av investeringsnivået». Investeringstiltakene skulle ikke være generelle, men selektive for å «sikre større samfunnsmessig innflytelse og kontroll over langsiktige investeringer».

Flere av vurderingene finnes igjen i Bygdeutvalgets innstilling. Bygdeutvalget er kjent for å ha vært en pådriver for næringsnøytralitet i distriktpolitikken (jf. for eksempel Andersen, 1993), spesielt for innføring av næringsnøytralitet i daværende Distriktenes utbyggingsfond (DU). I en vurdering av investeringsstøtte og samfunnsmessig styring i Bygdeutvalget kom det fram at det var tre sentrale faktorer som måtte tas høyde for når man vurderte investeringsnivået i landbruket: «...et lønnsomt forhold mellom innsats av arbeidskraft i forhold til kapital, den aktuelle markedssituasjonen, og i forhold til det langsiktige investeringsbehovet som er nødvendig for å opprettholde et rasjonelt produksjonsapparat ved like» (NOU 1984: 21 A s. 369).

Den aktuelle markedssituasjonen tilsa ifølge Bygdeutvalget at det var risiko for overinvestering og dermed overproduksjon pga inntektsmålet i jordbruket som følge av opptrappingsvedtaket. Overskuddsproduksjon var på denne tiden et problem i det meste av Europa. Forholdet mellom arbeidskraft og kapital skulle være slik at kapitalinnsatsen ikke økte unødige i forhold til arbeidsinnsatsen.

Bygdeutvalgets innstilling er rik på interessante særmerknader. I en særmerknad fremheves det at det er en målkonflikt mellom effektivitetsmål og distriktpolitiske mål eller bosettingsmål, og at det var behov for en viss nøkternhet med hensyn til jordbrukets rolle i distriktpolitisk sammenheng (NOU 1984: 21 A 414). Avtalepartenes arbeidsgruppe konkluderte med å anbefale begrensninger på struktur-effekten og dermed effektiviseringen gjennom tak på antall årsverk pr bruk osv. Bygdeutvalget la, ved å varsle at jordbruket ikke kunne forventes å spille samme rolle for distriktene fremover, betydelig vekt på behovet for effektivisering. Det ble sagt at produksjonsvolumet kunne opprettholdes med vesentlig lavere innsats av arbeidskraft og kapital, gjennom fortsatt strukturrasjonalisering. Prioritering av

effektivitetsmål fremfor distriktpolitiske hensyn ville gjøre at landbruket ble drevet i retning av lavere priser.

Selv om man i perioder med overproduksjon måtte redusere investeringsnivået, ble det sagt at kortsiktige svingninger og ubalanser kunne vanskeliggjøre en fornuftig langsiktig tilpasning både for enkeltbruker og næring (NOU 1984: 21A s. 369). Hensynet til å opprettholde et rasjonelt produksjonsapparat kan her ses på som et argument for fornyelse av driftsapparatet. Viktigheten av et investeringsnivå som var tilpasset et fornyingsbehov i jordbruket ble dermed samtidig understreket.

Mindre volumorientert, mer vekt på bygd

En del av Bygdeutvalget antok, i likhet med arbeidsgruppen oppnevnt av Landbruksdepartementet, at investeringsstøtten medvirket til en vridning mot kapitalintensiv næringsvirksomhet (NOU 1984: 21A s. 365). Støtte til utvikling av tilleggsnæring er derimot støtte til mer arbeidsintensiv næring og det ville dermed ha en større sysselsettingseffekt i distriktene. Samtidig anbefalte Bygdeutvalget en reduksjon i investeringsstøtten i jordbruket over daværende Landbrukets utbyggingsfond, samt i støtten til nydyrking, på 100–150 mill kr, i 1984-kroner, på årsbasis (NOU 1984: 21A s. 412).

Erkjennelsen av konflikten mellom hensynet til næringens utvikling og konkurranseevne på den ene siden og til bygdens folkemengde og livskraft på den andre, krevde nye virkemidler. Bygdeutvalget kom til at Landbrukets utbyggingsfond burde forsterke arbeidet med å finansiere andre tiltak enn investeringer med sikte på å finne frem til nye sysselsettingsmuligheter (NOU 1984: 21A s. 373). Fondet fikk tilført egne prosjektmidler som økte utover 1980-tallet og fondet ble ifølge Reidar Almås (2002) i realiteten et bygdeutviklingsfond. Fondet orienterte seg således utover 1980-tallet mot arbeids og inntektsmuligheter utover produksjon av jordbruksvarer (St.prp nr 43 (1988–89): s. 29). Parallelt med dette fortsatte bruken av investeringsvirkemidler i tråd med anbefalingene i Landbruksdepartementets arbeidsutvalg. Også dette utvalget hadde imidlertid anbefalt at en økende del av investeringsvirkemidlene skulle gå til investeringer i andre landbruksnæringer og nevnte bl.a. innlandsfiske og bygdeturisme.

Egne midler til bygdeutvikling: Bygdeutviklingsfond og BU-ordning

På slutten av 1980-tallet ble det tatt et initiativ til et nytt bygdeutviklingsfond som kunne fange opp næringsutvikling som falt mellom Landbrukets utbyggingsfond og Distriktenes utbyggingsfond (DU) (Almås, 2002: s. 333). Forsøket var naturlig. Landbruksnæringene sto for en betydelig del av sysselsettingsmulighetene i DUs tiltaksområder. Næringsnøytralitet ble et viktig diskusjonstema, dvs. om fondet skulle gi tilskudd til bygda eller til jordbruket. Kampanjen «Ny giv for bygdeliv» i regi av Norges Bondelag viste imidlertid at Norges Bondelag også ble en sterk støttespiller til en bredere definisjon av landbruket og et bredere begrep for landbruksbasert verdiskaping, men fortsatt begrenset primært til gårdens ressurser og bonden som støttemottaker. Behovet for alternativ sysselsetting hadde bred forståelse i næringen og i det distriktpolitiske virkemiddelapparatet.

Landbrukets utbyggingsfonds utvikling på 1980-tallet hadde skapt et koordineringsproblem mellom Landbrukets utbyggingsfond og DU. Begge tok sikte på bygdenæring også på siden av tradisjonelt jordbruk. Man så nå et behov for en samordning av landbruks- og distriktpolitikken på fylkes- og kommunenivå (St.prp.

nr 43 1988–89: 29–30). En måte å løse dette problemet på var å opprette Bygdeutviklingsfondet (BUF) som startet i 1988 som et desentralisert samordningsforsøk mellom DU og Landbrukets utbyggingsfond (St.prp. nr. 8 (1992–93): 47). Tradisjonell investeringsstøtte og bruksutbygging som falt innunder Statens Landbruksbank/Landbrukets utbyggingsfond ble i stor grad holdt utenfor BU-fondet i prøveperioden (St.prp. nr. 8 (1992–93): 47). Prøveordningen var samfinansiert av Kommunaldepartementet og Landbruksdepartementet, og ble gradvis utvidet til å gjelde alle fylker i 1993 (Sørbrøden og Aubert, 1998).

Man kom etter hvert til en felles forståelse om at det var nødvendig å gi støtte til næringer utover de tradisjonelle landbruksnæringene. Samtidig har det fra begynnelsen av, ifølge næringsrepresentanter vi har intervjuet, vært et spørsmål om BU-midlene, som er midler fra jordbruksavtalen, skulle kunne gå til andre enn bønder. Konklusjonen fra Jordbruksavtalen i 1988 (St.prp. nr. 43 (1988–89): 29) var at Landbrukets utbyggingsfond burde overta finansieringsansvaret for alle prosjekter innenfor landbruket. Dette inkluderte midler som ikke inngikk i ordinær gårdsdrift og som hittil var blitt finansiert av DU. Man gikk dermed tilbake til to separate virkemidler underlagt ulik styring og organisering. Det ene var selektivt rettet mot landbruket, det andre, DU, skulle være næringsnøytralt, rettet mot bygd og distrikt uavhengig av næring.

Et sentralt formål med BUF var at støtte til småskalapreget næringsutvikling og utviklingstiltak skulle prioriteres framfor investeringer (St.prp. nr. 8 (1992–93): s. 47). Landbruket ble satt inn i en bredere bygdepolitisk sammenheng gjennom det vi tolker som satsing på utvikling av arbeidsintensiv næring i bygda. Således kan vi si at man videreførte linjen som ble pekt ut av Bygdeutvalget som ønsket å unngå overproduksjon og vridning mot kapitalintensiv næringsvirksomhet. Samtidig kan diskusjonene i prøveperioden tyde på at det er en tett kobling mellom hvem som skal prioriteres, som i starten kun var bønder, og avgrensningen av landbruksbegrepet. Som en del av næringsstrategien i BUF valgte man enkelte sektorvise satsinger på 1980-tallet.

Delingen av ansvaret for Bygdeutviklingsfondet fungerte som nevnt ikke helt etter hensikten. Landbruksdepartementet fikk eneansvaret for finansiering av bygdeutviklingsmidlene i 1994. En forklaring kan ligge i det korporative systemet som krever at næringsorganisasjonene selv skal ha innflytelse på utformingen av virkemidlene i under jordbruksavtalen, og ikke minst på hvem som skal få nyte godt av virkemidlene.

Satsingen på tilleggsnæring skjedde ikke uten kamp, og plasseringen av BU-midlene var et resultat av et «basketak i Regjeringen» mellom Landbruksdepartementet, Kommunaldepartementet og Finansdepartementet (Almås, 2002:334). Sett i lys av senere diskusjoner om sektorisering av ansvaret for virkemidler i distriktpolitikken, og oppgavefordeling mellom for eksempel stat, fylkeskommune og kommuner, er avgjørelsen interessant. Den er imidlertid ikke oppsiktsvekkende. Norge er langt fra alene om å ha en distriktpolitikk som i stor grad er knyttet til landbrukspolitikken (se for eksempel Blandford & Hill, 2008).

I 1994 ble også alle fondsmidler til næringsutvikling under Jordbruksavtalen slått sammen med *Landbrukets utbyggingsfond* og omdøpt til *Landbrukets Utviklingsfond* (Almås, 2002:335). Dermed ble investeringsmidlene til tradisjonell næring og utviklingsmidlene til tilleggsnæring slått sammen for å skape et helhetlig virkemiddel for modernisering og omstilling. Samlingen var et ledd i å koble bygde-

politikk med distriktpolitikk der bygdepolitikk ble sett på som en del av den generelle distriktpolitikken.

Ifølge Almås (2002) var utviklingen av alternativ sysselsetting en forutsetning for å bygge ned investeringsstøtten til tradisjonelt jordbruk. 1994 markerer etableringen av landsdekkende BU-midler under Landbruksdepartementet. Støtte til tradisjonelle og tilleggsnæring ble lagt under en og samme ordning. 1994 markerte med andre ord betydelige endringer i virkemiddelbruken innenlands og i internasjonale rammebetingelser med ikrafttreddelsen av WTO-avtalen og EØS-avtalen, begge avtaler med vesentlig betydning for den norske landbrukspolitikken.

Bygdepolitikk skulle ha de samme målene som den generelle distriktpolitikken, bl.a. gjennom å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret (St.prp. nr. 8 (1992–93): 43). Det var også et uttrykk for økende regionalisering av virkemiddelbruken at målet om modernisering eller effektivisering i tradisjonell landbruksproduksjon skulle nås gjennom større lokal innflytelse over statlige investeringsvirkemidler (St.prp. nr. 8 (1992–93): 46). Ifølge Almås (2002:335) var 1994 en milepæl ved at feltet bygdeutvikling ble etablert med «markert finansiell og administrativ styrke».

Det kan i utgangspunktet virke motstridende å koble investeringsmidler og utviklingsmidler hvis de antas å virke i ulik retning på sysselsettingen i tilknytning til landbruket. Dette bør imidlertid antagelig ses i lys av at man ønsket en «helhetlig bygdepolitikk» (St.prp. nr. 82, (1992–93): 29). Vi kan her tolke inkludering av investeringsstøtte til tradisjonelle næringer som vekt på at dette nå skulle være investering for fornying, eller for å ivareta det Bygdeutvalget kalte «langsigte investeringsbehov for opprettholdelse av et rasjonelt driftsapparat». Fornyelse og omstilling kan således ses på som et stikkord for sammenslåingen av investeringsmidlene i tradisjonell næring og utviklingsmidlene til tilleggsnæring. Det var heller ikke enighet om at investeringsmidlene fører til høyere kapitalintensitet enn hva som ellers ville vært tilfelle. Det ble bl.a. antatt at effekten var avhengig av hvilke typer bønder som får investeringstilskudd. Kriteriet om at midlene skulle gå til småskala landbruk lå for eksempel innarbeidet i forskriften fra starten av.

2.1.3 Regionalisering og verdikjedeperspektiv, 1995–2007

St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon er den foreløpig siste Stortingsmelding om den norske landbrukspolitikken. I meldingen ble landbrukspolitikken presentert som en politikk for hele verdikjeden. Landbrukspolitikken skulle forbrukerrettes. Som et resultat av omleggingen ble det i 2001 lansert nye tiltak for å fremme landbruksbasert verdiskaping som for eksempel Verdiskapingsprogrammet for mat. En forskjell mellom satsingen under Verdiskapingsprogrammet for mat (VSP-mat) og BU-midlene er førstnevntes vekt på hele verdikjeden. For øvrig er det viktig også for VSP-mat at tiltaket kommer primærprodusentene til gode (Kjuus & al. 2009). Bondeorganisasjonene aksepterte også at andre enn bønder kunne få støtte mot et premiss i tildelingen om at prosjektene skal komme primærprodusentene til gode. VSP-mat tok i noen grad over satsingen på småskala mat og videreforedling hos primærprodusenter.

Favoriseringen av småskalaprodusenter innenfor tradisjonelt landbruk ble nedtonet i utformingen av BU-ordningen. VSP-mat kan sies å representere det mest markerte bruddet med tradisjonelle investeringsmidler for tradisjonell primærproduksjon og overgang til støtte av utviklingsprosjekter for en hel verdikjede. Så

langt hadde det vært gården og gårdens ressurser som skal være gjenstand for tiltaket. Med Verdiskapingsprogrammet kom et virkemiddel hvor gevinsten for bonden og gårdsbrukene kunne være både indirekte og underordnet andre gevinster for verdikjeden. Verdiskapingsprogrammene ligger utenfor BU-ordningen, men innenfor Landbrukets utviklingsfond. Mange av målene er likeartede, og mange prosjekter for småskala matproduksjon kan gjerne være støtteberettiget under både BU-ordningen og Verdiskapingsprogrammet for mat.

Virkemiddelapparatet og styringen

Styringsprinsippet for BU-ordningen har fra før 1994 og til nå vært basert på tre nivåer (St.prp. nr. 8 (1992–93): 46) med noe varierende ansvar og oppgaver:

1. Sentrale myndigheter definerer nasjonale målsettinger og fordeler tilskuddsrammen mellom fylker.
2. Fylkesvise organer legger føringer for tilskuddsfordelingen og behandler søknader. I dag er det Fylkesmannen som legger de regionale føringene i samarbeid med et partnerskap som gjerne består av bl.a. næringsorganisasjoner, annen forvaltning og Innovasjon Norge. Innovasjon Norge er søknadsbehandler for de bedriftsrettede virkemidlene.
3. Kommunenes landbruks- eller næringskontorer er involvert i utviklingen av prosjekter sammen med bøndene i kommunen.

Organisatorisk har kommunene, eller, tidligere, de statlige landbrukskontorene i kommunene, hatt en sentral rolle i virkemiddelforvaltningen både for de rene investeringsmidlene fram til 1994 og for BU-midlene deretter. Landbrukskontorene i kommunene var en førstelinjetjeneste mot bøndene i utvikling og vurdering av prosjekter. Landbrukskontorene i kommunene ble senere lagt under kommuneadministrasjonen og fortsetter som førstelinjetjeneste.

Organiseringen på fylkesplan har variert. Tradisjonelt var statens landbrukskontor i fylkene, de såkalte fylkeslandbrukskontorene, ansvarlig for forvaltningen av investeringsstøtten på fylkesnivå. Tidlig på 1990-tallet hadde man forsøk med såkalte frifylker, som innebar desentraliserte samordningsforsøk mellom Distriktenes utbyggingsfond (DU) og Landbrukets utbyggingsfond. Under perioden med den gradvise utvidelse til å gjelde alle fylker rundt 1993 var både DU og Landbrukets utbyggingsfond, så langt vi forstår, lagt til fylkeskommunen. Senere skilte man lag igjen, og temaet har vært gjenstand for videre drøfting for eksempel i forbindelse med diverse utredninger.

Virkemiddelapparatet for BU-ordningen ble endret med overføringen av viktige landbruksrettede funksjoner til SND som fra år 2004 fikk navnet Innovasjon Norge. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, SND, ble etablert i 1993 gjennom fusjonen mellom Distriktenes utbyggingsfond, Industribanken, Industrifondet og Småbedriftsfondet. SND videreførte forgjengernes virkemidler som låneordninger, garantiordninger, tilskudd og programmer.

SND lå under Nærings- og handelsdepartementet, men med spesiell vekt på distriktsrettet næringsutvikling. Fondet hadde fra starten av begrensede oppgaver overfor primærjordbruket, men fikk i 1994 ansvaret for et hastetiltak for å øke konkurranseevnen i norsk landbruksbasert matindustri. Bakgrunnen var Norges fremforhandlede avtale om EU-medlemskap som ikke ville gitt norsk industri noen overgangperiode fra skjerming til full konkurranse med industrien i EU-landene. Forut for folkeavstemningen i 1994 ble det bestemt at det skulle iverksettes et større

omstillingsprogram for landbruksbasert næringsmiddelindustri. Nærings- og handelsdepartementet hadde ansvaret for næringsmiddelindustrien og strategivurdering og virkemiddelforvaltning ble tillagt SND.

I 1999 ble flere ressurser og oppgaver lagt til Landbrukets utviklingsfond, LUF. Statens landbruksbank ble samtidig vedtatt overført til SND (St.prp nr. 1 Tillegg nr. 3 (1999–2000)). Argumentet var å skape synergieffekter i SND der landbruket kunne lære av annet næringsliv og omvendt. Et steg var tatt for å integrere i hvert fall virkemiddelapparatet med øvrig distriktspolitisk og dels næringspolitisk virkemiddelapparat. Fra 1. januar 2004 ble virkemiddelapparatet ytterligere konsolidert i og med dannelsen av Innovasjon Norge gjennom integrasjon av SND, Norges Eksportråd, Norges turistråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere. Selv om innovasjonshensynet også var sentralt i SND, som gjerne benyttet nyskaping som begrep i stedet for innovasjon, ble nå innovasjon markert enda tydeligere som et siktemål med næringspolitikken generelt og Innovasjon Norge spesielt.

Innovasjon Norge er etter hvert styrket som distriktspolitisk virkemiddelapparat. Også desentraliseringen av BU-midlene har tiltatt. Fylkeslandbrukskontorene og senere fylkesmennenes landbruksavdelinger har hele tiden vært involvert i forvaltningen av investeringsvirkemidlene. Fra 2005 ble fylkesmennenes oppgave utvidet til å skulle utarbeide fylkesvise strategier i samarbeid med fylkesvise og regionale partnerskap av næringsaktører og annen regional forvaltning. Strategiene skulle omfatte alle næringsutviklingstiltakene under Landbruks- og matdepartementet selv om kun BU-midlene ble kanalisert via fylkesmannen. Med desentraliseringen av strategiutforming innenfor gitte sentrale rammer, ble også risikoen for interessekonflikter og konkurranse mellom fylkene større. I samme periode lanserte man også ideen om at midlene i større grad skulle fordeles etter oppnådde resultater enn objektive behovskriterier (Kjesbu & Pettersen, 2005).

Fra «Landbruk pluss» til «Ta landet i bruk!»

Prosjektet «Landbruk pluss» ble etablert i 2003 og hadde fokus på næringsutvikling i landbruket. Prosjektet tok utgangspunkt i strukturutviklingen og reduksjonen i antall arbeidsplasser i landbruket. Prosjektet var bygget på en klar erkjennelse av at utviklingen ville fortsette. «Globaliseringen av verdensøkonomien, Norges forpliktelser i henhold til internasjonale avtaler, innfasingen av petroleumsinntektene og et konstant krav om økt effektivisering og nyskaping i all produksjon av tjenester og produkter» (Landbruksdepartementet, 2003). Man ønsket derfor å etablere varige lønnsomme arbeidsplasser og samtidig økt markedsorientering av landbruksproduksjonen. «Landbruk pluss» ble allerede i 2005 avløst av den første nasjonale strategien som ramme for fylkesvise strategier.

Den nasjonale strategien som dannet grunnlaget for desentraliseringen av virkemiddelbruken i 2005, «Landbruk – mer enn landbruk», var utarbeidet under landbruks- og matminister Lars Sponheim. Med regjeringsskiftet i 2005 ble politikken noe justert. I første omgang kom et tillegg til gjeldende strategi som først og fremst understreket strukturhensynet. Midlene skulle komme flere til gode (LMD, 2006), betydningen av familiejordbruket ble understreket. I 2007 kom en ny nasjonal strategi: «Ta landet i bruk!» og ny forskrift (LMD, 2007).

Næringsstrategien «Landbruk – mer enn landbruk» var en oppfølging av «Landbruk pluss» (LMD, 2005a). Her erklærte daværende Landbruks- og matminister Lars Sponheim at «det foregår en stille revolusjon i bygde-Norge» og at det nå var i gang en økt satsing på videreføring og tilleggsnærings (Landbruks- og

matdepartementet (2005a: 5). Hovedstrategien i 2005 gikk ut på å skape en lønnsom landbrukssektor gjennom 1) å ta i bruk mangfoldet av menneskelige og materielle ressurser for å utvikle ny næringsvirksomhet, 2) markedsorientert innovasjon og gode innovasjonssystemer, 3) effektivisering, 4) entreprenørskap og 5) kompetanseutvikling og forskning. Strategien peker på at hovedmålet for landbruks- og matpolitikken er økt verdiskaping og livskvalitet tuftet på en bærekraftig forvaltning av landbruket og bygdene sine ressurser. Utover matnæringen satset man i 2005 på tresektoren, bioenergisektoren og landbrukstilknyttet reiseliv. Også småskala vannkraft har vært et av satsingsområdene etter 2005. Det har også vært åpnet for regionale, sektorvise prioriteringer.

Landbruks- og matminister Terje Riis-Johansens tillegg til «Landbruk – mer enn landbruk» i 2006 tar utgangspunkt i den rødgrønne regjeringens Soria Moria erklæring og målsettingene om å opprettholde et levende landbruk over hele landet. Strategien skal sikre et landbruk med variert bruksstruktur over hele landet og prioriterer bønder som henter en vesentlig del av sysselsetting og inntekt fra gården. Riis-Johansen erklærer at lønnsomhetsbegrepet som går igjen i strategien, ikke betyr strukturrasjonalisering. Det er fokus på at man «vil ha økt satsing på familiebrukene» og vekten på bl.a. variert bruksstruktur og familiebruk innebærer at BU-midlene skulle gå til «flere aktører i forhold til i 2005». Han vil også «definere landbruket bredest mulig».

Strategien «Ta landet i bruk!» (LMD, 2007) viderefører den endringen i retning som ligger i tillegget til «Landbruk – mer enn landbruk» som den nye landbruks- og matministeren fikk utarbeidet etter tiltredelsen høsten 2005. Strategien sier at næringsutvikling i landbruket tar utgangspunkt i landbrukets samlede ressurser. I tillegg til mat, trevirke, bioenergi, reiseliv og opplevelser, legger strategien til økologisk og inn på tunet som nye sektorvise prioriteringer.

Hele perioden fram til i dag har vært preget av diskusjoner om plassering av ansvaret for bygdeutviklingen. Fra 1980-tallet har det vært vanlig å reise spørsmål om distriktpolitiske virkemidler trenger å ta veien om landbrukspolitikken (se for eksempel NOU 2004:2 og beskrivelsen av utviklingen av Bygdeutviklingsfondet ovenfor). Norge har flere forvaltningsorganer for regional- og distriktpolitisk utvikling. Selv om BU-midlene er relativt små i en landbrukspolitisk sammenheng, utgjør de en stor del av Innovasjon Norges samlede midler til distriktsutvikling. Samordningen av virkemiddelapparatet for generell distriktsbasert næringsutvikling og BU-ordningen gjennom Innovasjon Norge var et steg for å bringe den distriktpolitiske virkemiddelbruken innenfor landbruksområdet i tråd med øvrig distriktpolitisk virkemiddelbruk. I dag avhenger effekten av denne samordningen av at de regionale partnerskapene er velfungerende.

Malformuleringene

Gjennom alle de undersøkte BU forskriftene har det hele tiden vært lagt vekt på landbrukets ressurser og bosetting, samt støtte til kvinner og landbrukstilknyttede personer under 35 år. Det er et varig fokus på bosetting i tilknytning til landbruket, mens begrepsbruken i målformuleringene endrer seg noe når det gjelder sysselsetting og lønnsomhet. Vekten på næringsutvikling i bygdene er voksende.

Det skjer en gradvis dreining i begrepsbruken rundt økonomiske effekter. I 1996 var formålet «...å fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene innen og i tilknytning til landbruket...» (Landbruksdepartementet, 1996). Det må ifølge forskriften legges stor vekt på kravet til lønnsomhet og verdiskaping. Hva som

ligger i begrepet økt verdiskaping er ikke selvsagt, men det innebærer i det minste et mål om økt økonomisk aktivitet i tilknytning til landbruket. Markedsforhold og inntjeningsmuligheter må være grundig vurdert for at prosjektene skal få støtte.

Fra 2005 endres forskriftens formål til å være næringsutvikling som legger til rette for langsiktig, lønnsom verdiskaping (LMD, 2005b). Det innføres tilsynelatende dermed et noe mer indirekte lønnsomhetskrav ved at formålet er å legge til rette for næringsutvikling som i neste omgang skal føre til lønnsomhet. Det er heller ikke noe krav til hvor lang tid det kan gå før lønnsom drift skal være realisert.

I 2006 presenterer Landbruks- og matminister Terje Riis-Johansen sitt tillegg til strategien «Landbruk – mer enn landbruk». Tillegget kommenterer lønnsomhetskravet ved å presisere at landbruksrelatert næringsutvikling er et «verktøy for å nå distriktpolitiske målsettinger». Han presiserer at «lønnsomhet for Flertallsregjeringen ikke er ensbetydende med strukturrasjonalisering». Samtidig påpeker han at «For oss er det et sentralt mål å bedre lønnsomheten og styrke satsingen på familiebrukene».

Vi kan se på dette som en omdefinering av lønnsomhetsbegrepet slik at lønnsomhet får et annet innhold i BU-forskriften fra 2006. Endringen tyder på at myndighetene nå er mer opptatt av lønnsomhet for bonden, slik bonden selv oppfatter lønnsomheten, enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I 1996 skulle virkemidlet «Fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene innen og i tilknytning til landbruket ved å (a) medvirke til etablering og utvikling av småskalapregede virksomheter og (b) fremme lokalsamfunnstiltak som legger forholdene til rette for næringsutvikling». Det ble videre presisert at «Det må legges stor vekt på kravet til lønnsomhet og verdiskaping. Markedsforhold og inntjeningsmuligheter må være grundig vurdert». I 2005 er formuleringen i forskriften slik: «Legge til rette for næringsutvikling som danner grunnlag for langsiktig, lønnsom verdiskaping (...)» (LMD, 2005b).

Forskrifter og proposisjoner veksler på bruken av ord som verdiskaping og næringsutvikling. Budsjettproposisjonen for 2010 fastlegger at: «Målet med BU-midlane er å leggje til rette for langsiktig og lønsam verdiskaping, samt desentralisert busetjing, med utgangspunkt i landbrukets ressursar generelt og landbruks-eigedommen spesielt». (Prop. 1 S (2009–2010)). Proposisjonen fra Jordbruksforhandlingene samme år, setter næringsutviklingen først, som virkemiddel for verdiskaping: «BU-midlene skal legge til rette for næringsutvikling som danner grunnlag for langsiktig, lønnsom verdiskaping og desentralisert bosetting med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendommen spesielt» (St.prp. nr. 75 (2008–2009) Om jordbruksoppgjøret 2009 – endringer i statsbudsjettet for 2009 m.m.). Siste budsjettproposisjon understreker også BU-ordningens plass blant en rekke virkemidler for å fremme næringsutvikling, og at den nasjonale strategien er samlande for alle virkemidlene. «En rekke virkemidler som skal bidra til næringsutvikling i landbruket, er finansiert over jordbruksavtalen. Landbruks- og matdepartementet sin strategi fra 2007 «Ta landet i bruk!» er førende for arbeidet.» Det overordnede målet, eller strategiens mål, er knyttet til hovedmålene i landbrukspolitikken «og danner et rammeverk for alle typer lønnsom næringsvirksomhet med utgangspunkt i gårdens menneskelige og materielle ressurser». Figur 2.1 forsøker å oppsummere epokene i utviklingen av BU-ordningen overfor norsk landbruk og landbruksbasert verdiskaping.

1977	1984/85	1993	2003	2005	2009
Inntektsmål	Bygdeutvikling	Helhetlig næringsutvikling	Mer diversifisering	Regional differensiering	Videreføring eller reform?
Nøkkelbegivenheter					
Opptappingsvedtak 1975	NOU 1984: 21A Bygdeutvalget Arbeidsgruppe om investeringsvirkem.	Samling av alle utviklingsvirkemidler i LUF	"Landbruk pluss"	"Landbruk mer enn landbruk"	"Ta landet i bruk"
Landbrukspolitiske klima					
-Sterk vekst i investeringer -Voksende overskuddsproduksjon	Fraflytting Overskuddsproduksjon Oppstart Uruguay-runden	WTO-avtale og EØS avtale 1994. Strakstiltak for matindustrien	Doha-runden i WTO påbegynt 2001 Kostnadsvekst i Norge	Doharunden; fortsatte forhandlinger Voksende press i norsk økonomi	Mulig WTO-avtale Betydelige reformer i EU
Landbrukspolitiske prioriteringer					
Inntektsvekst Produksjonsmål	Redusert overskuddsproduksjon	Bygdepolitikken sørger for mer "allsidig og robust næringsutvikling"	Styrke konkurransevnen	Økt vekt på familiejordbruk og at flere får støtte	Lanserer ny melding om landbrukspolitikken

Figur 2.1 Faser i utviklingen av BU-midlene

Vilkår og støttetyper

Forskriftene definerer vilkår for å få støtte dvs. hvordan formålet skal realiseres. I tillegg er det også lagt føringer gjennom rundskrivene til Fylkesmennene. Vi har primært sett på forskriftene.

Vilkårene fra 1996 hadde en særlig sterk vektlegging av det som senere ble omtalt som Jordbrukshusholdningene. Kravet var at mottaker skulle ha næringsinntekt fra jord-, hage- og skogbruk inklusive tilleggsnæringer på minst 75 prosent av brukerens samlede inntekter før investeringen ble gjennomført. Samtidig skulle man være varsom med støtte til utvidelse ut over et produksjonsomfang på to årsverk. Med andre ord en begrensning i sysselsetting pr. gårdsbruk og dermed også en skalabegrensning. Det var også en skalabegrensning for investering i driftsbygning for vinterfôra sau og et kostnadstak på 5 400 kroner pr. vinterfôra sau. De definerte størrelsesbegrensninger ble fjernet i 2002.

Begrensning i antall årsverk ble tatt bort i den første forskriften med Sponheim som landbruksminister. Fra hans næringsutviklingsstrategi «Landbruk – mer enn landbruk» ble det lagt økt vekt på lønnsomhet gjennom effektivisering, volumproduksjon og økt markedsorientering. Ut fra denne målsettingen virker det rimelig at man også opphever årsverksbegrensningen slik at skalaen pr gård øker. Dette styrkes også av at det i 2005 er fjernet en formulering om at investeringsstøtten til tradisjonelle næringer må gis slik at den bidrar til å oppfylle landbrukspolitiske mål om sysselsetting og fordeling av produksjonen. Dermed er fordelingsperspektivet tatt ut og effektiviseringsperspektivet tatt inn.

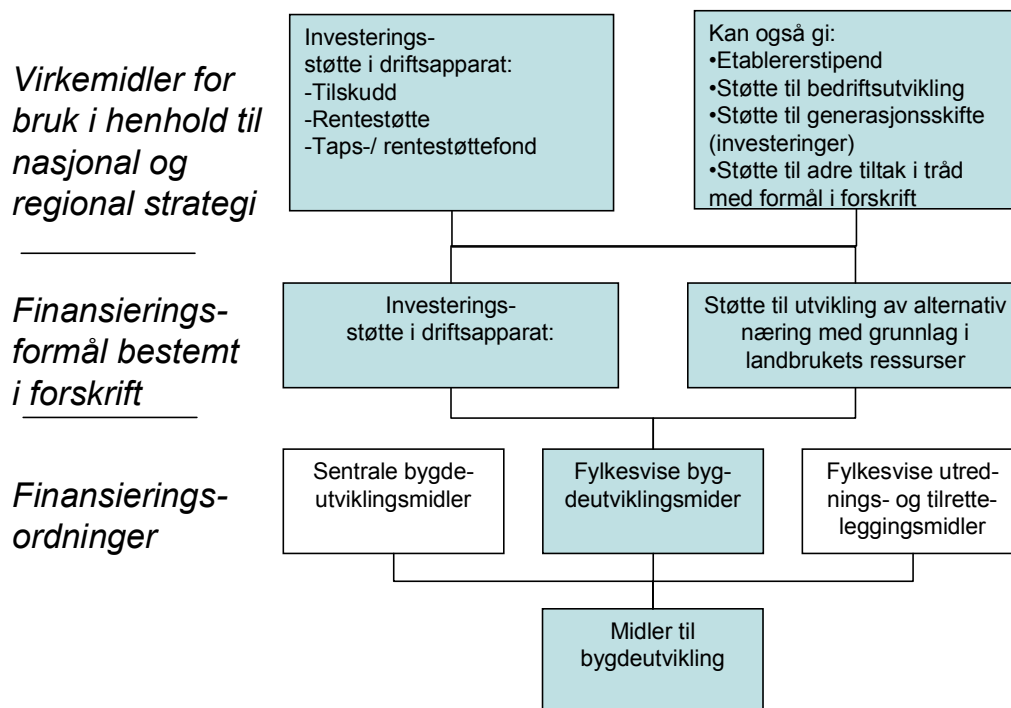
Endringene bekreftes også av Terje Riis-Johansens tillegg til strategien «Landbruk – mer enn landbruk». Selv om forskriften omtrent ikke endres med ny regjering, legges det til grunn at «investeringsmidlene i landbruket skal bidra til en

variert bruksstruktur. Dette medfører at vi ønsker en fordeling av BU-midler og andre investeringsmidler til flere aktører i forhold til 2005».

Den geografiske fordelingen av midlene er noe endret over tid. I 1996 het det at Landbruksdepartementet fastsetter fylkeskvoter i henhold til rammer fastsatt ved jordbruksoppkjøret. Rammene ble utarbeidet på basis av noen objektive kriterier. Systemet ble analysert med sikte på endringer i fordelingskriteriene høsten og vinteren 2006/2007 uten at det er skjedd store endringer. Tiltaksgruppene i BU forskriftene var i 1996:

- Utrednings- og tilretteleggingstiltak til bl.a. bygdemobilisering.
- Etablererstipend til å forberede og etablere ny virksomhet med ekspansjonsmuligheter.
- Arbeidskraftstøtte til dekning av egen lønn og til dekning av leid arbeidskraft under forutsetning av at en har mottatt etablererstipend. Gjelder ikke tradisjonelt jordbruk.
- Bedriftsutvikling til prosjekter innenfor produktutvikling, kompetansebygging og andre markedsrelaterte tiltak.
- Investeringsstilskudd og investeringslån til jord og hagebruk kunne gå til driftsbygninger, kjøp av landbruksareal og etablererstilskudd ved generasjonsskifte.
- Investeringsstilskudd og investeringslån til tilleggsnæringer.

Fra 2000 ble andre tiltak «som faller inn under formålet med BU-midlene» lagt til (Landbruksdepartementet, 2000). Arbeidskraftstøtte ble tatt ut i 2002, mens forskriften av 2005 legger til praktikantordning som dekker diverse lønnskostnader. Hovedtrekkene i virkemiddelvalget i dagens BU-ordning kan på basis av gjeldende forskrift, beskrives som i figur 2.2. Figuren viser virkemidler øverst, deretter finansieringsformål og nederst finansieringsordninger, hvorav vår evaluering bare dekker den ene. Alt omfattes av samme forskrift.

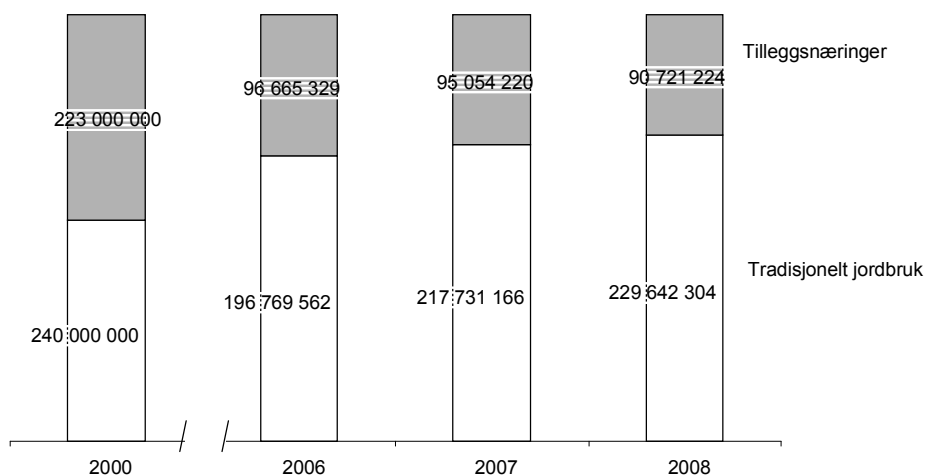


Figur 2.2 Midler til bygdeutvikling: Finansieringsordninger, finansieringsformål og virkemidler (ordningen fra 2005)

Kilde: Egen sammenstilling basert på FOR 2009-01-28 nr 75: Forskrift om midler til bygdeutvikling

Utvikling i tildelinger 2000–2008

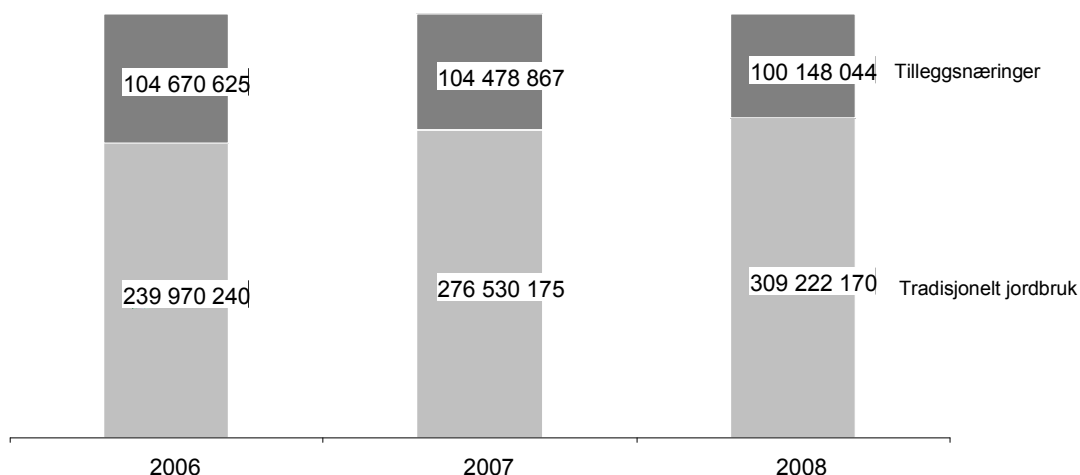
Fra 2000 til 2008 har andelen av tilskuddene som er gått til tilleggsnæring noe redusert (figur 2.3). Den sterke endringen fra 2000 til 2006 må sees på bakgrunn av at verdiskapingsprogrammet for mat ble etablert i 2001 og en vesentlig del av ansvaret for småskala matproduksjon dermed overført til et eget program som også var finansiert av Landbrukets utviklingsfond. Figuren dekker for 2006–2008 bare tilskudd og ikke rentestøtte som utgjør vel en tredel av verdien av tilskuddene i 2008. I år 2000 er imidlertid såkalte BU-lån inkludert.



Figur 2.3 Tildelinger til tilleggsnærings og tradisjonell jordbruksproduksjon (kun tilskudd), i 2000 og 2006–2008

Kilde: Innovasjon Norge, rapporter til LMD

Hvis vi inkluderer verdien av rentestøtten for 2006 til 2008, ser vi at andelen for tilleggsnærings er lavere (figur 2.4). Med rentestøtte mottok tilleggsnærings i 2008 ca. 24 prosent av tilskuddene, mens andelen uten rentestøtte er på 28 prosent. Andelen for tilleggsnærings synker også mer fra 2006 til 2008 når vi inkluderer rentestøtten. Nedgangen i andelen for samlet støtte er på seks prosentpoeng. Nedgangen er ett prosentpoeng lavere hvis vi kun ser på tilskuddene. Figur 2.4 viser tilskuddsfordelingen i 2006 til 2008 inklusive verdien av rentestøtte.



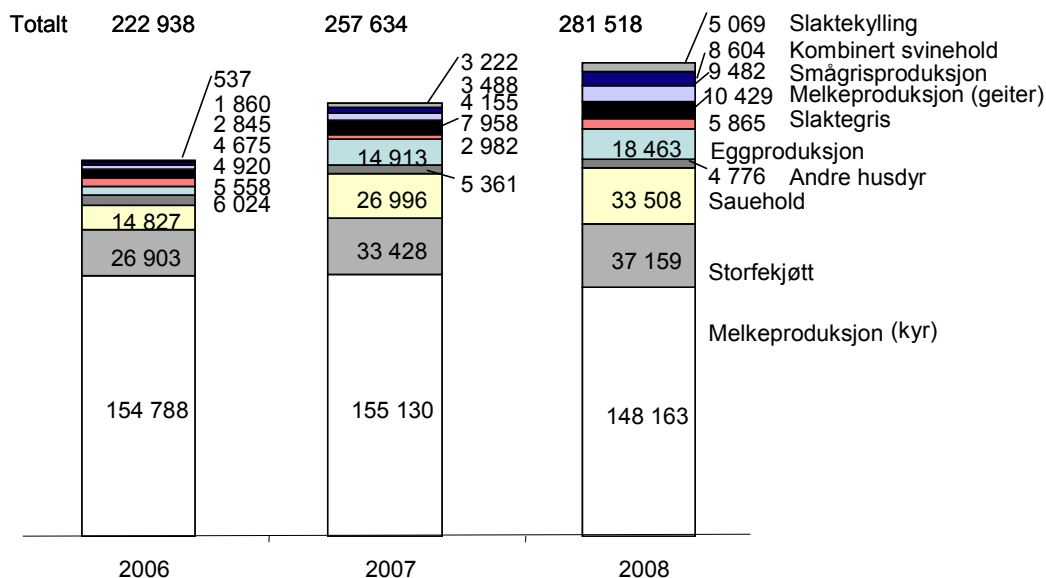
Figur 2.4 Fordeling av tilskudd og verdsatt rentestøtte på tradisjonelt jordbruk og tilleggsnærings, 2006–2008

Kilde: Innovasjon Norge, rapporter til LMD

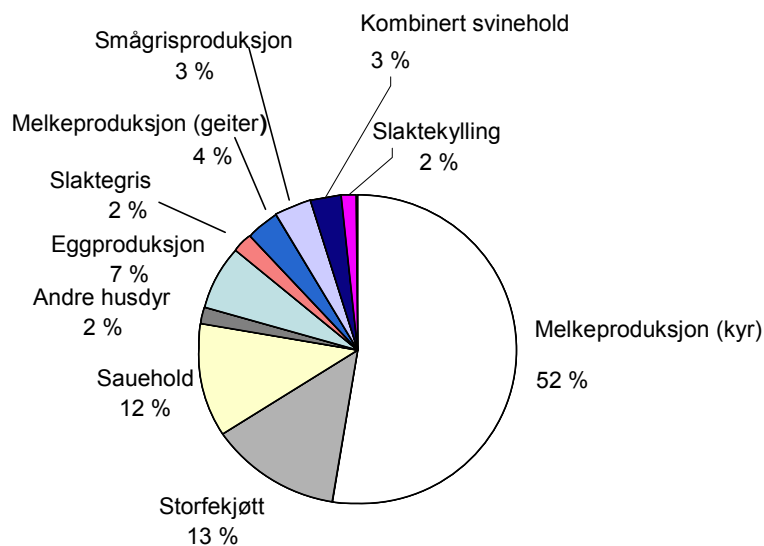
Tildelingene til tradisjonell jordbruksproduksjon domineres av støtte til melke- og storfesektoren. Melkeproduksjonen alene fikk 52 prosent av midlene i 2008. Andelen har vært noe synkende. I 2006 ble vel 100 mill. kroner avsatt sentralt til melke- og storfeprogram. Grovfôrbasert produksjon, dvs. melk, storfe, sauehold og

geiteproduksjon fikk 81 prosent av tilskuddene (figur 2.5). I tallene har vi medregnet både tilskudd og verdi av rentestøtte.

2006-2008 i kroner



2008 i prosent

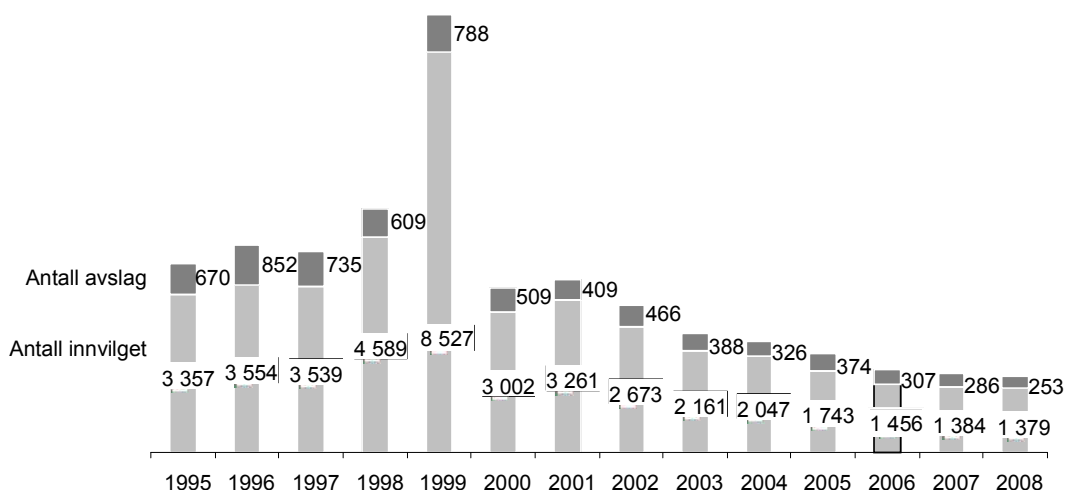


Figur 2.5 Tilskudd og rentestøtte til tradisjonell jordbruksproduksjon, fordelt på sektorer. 2006–2008, kroner og prosent.

Kilde: Innovasjon Norge (2009), rapporter til LMD.

På lang sikt har antall søknader variert sterkt med en markert topp i 1999 som skyldes at støtten til grøfting ble gjort landsdekkende dette ene året (figur 2.6). I dag blir det i praksis bare innvilget BU-støtte til grøfting i Nord-Norge. Avslagene på støtte har hele tiden utgjort en begrenset andel på rundt 20 prosent. Den lave andelen har med silingen av søknader å gjøre bl.a. gjennom saksbehandlingen i kommunene før søknad sendes til Innovasjon Norge.

Nedgangen i antall søknader er sterkere enn fallet i antall jordbruksbedrifter for perioden under ett og også etter 2000, dvs. det er en mindre andel av bedriftene som søker hvert år. En forklaring kan være at kommunene er blitt mer restriktive i deres vurdering av søknader. En annen kan være bevissthet om begrensede midler. Gjennomsnittlige søknadsbeløp er økt, mens bevilgningene er relativt stabile. Det er derfor rom for færre søknader over tid. Det er imidlertid vanskelig å trekke noen slutninger av at søknadsmassen har sunket noe relativt til antall landbruksforetak. Intervjuer med representanter for landbruksnæringen bekrefter at kommunene har en viktig funksjon i å sile søknader.



Figur 2.5 Utvikling i antall søknader med antall avslag og innvilgede. 1995–2008

Kilde: Innovasjon Norge (2009), rapport til LMD.

2.1.4 Riksrevisjonens evaluering 2008

Riksrevisjonen gjennomførte i 2005 til 2008 en forvaltningsrevisjon av næringsutviklingstiltakene i landbruket (Riksrevisjonen, 2008). Hovedformålet var å «undersøke om resultatene av VSP-mat og de fylkesvise BU-midlene som Innovasjon Norge forvalter, er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger». Evalueringen skulle svare på om Innovasjon Norge forvalter virkemidlene i tråd med forutsetningene, om de bidrar til langsiktig økt bedriftsøkonomisk lønnsomhet og samfunnsmessig nytte, og hvordan Landbruks- og matdepartementet ivaretar sitt overordnede styringsansvar for virkemidlene.

Malene for BU-ordningen

Revisjonskriteriene ble i hovedsak funnet i Stortingsdokumenter om ordningene. Følgende målkriterier ble lagt til grunn:

- Bidrag til lønnsom næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket.
- Bidrag til samfunnsmessig nytte: Riksrevisjonen la til grunn at ved prioritering og fordeling av midler til landbruksrettet næringsutvikling skal utfordringer knyttet til fraflytting, sysselsetting, rekruttering vektlegges.
- Bidrag til næringsutvikling og innovasjon: Med bakgrunn i Stortingets presiseringer legger Riksrevisjonen til grunn at BU-midlene også skal fremme innovasjon innenfor landbruket.

Riksrevisjonens mål og evalueringskriterier er i tråd med gjeldende målformuleringer om å «legge til rette for langsiktig og lønsom verdiskaping, samt desentralisert busetting, med utgangspunkt i landbrukets ressursar generelt og landbruks-eigedommen spesielt» (jf. avsnitt om målformuleringer ovenfor). I tillegg til ovennevnte mål har Riksrevisjonen også lagt vekt på for eksempel involvering av kvinner, av unge, at ordningene skulle svare på bestemte former for svikt i finansmarkedet med mer. De fleste kriteriene fremgår av konklusjonsavsnittet nedenfor.

Metode og data

Riksrevisjonen baserer sine konklusjoner primært på en spørreundersøkelsen rettet mot 1003 personer som har mottatt BU-midler fra Innovasjon Norge i 2001. Undersøkelsen stilte spørsmål om hvordan tilskuddsmottakerne vurderte tilskuddets betydning for lønnsomhet, sysselsetting og bosetting. Bedriftsøkonomisk utvikling ble belyst ved tall fra Skattedirektoratet. Indikatorer er driftsresultatet i jordbruk, skogbruk og annen næring i tilknytning til landbruket. Skattetallene ble sammenlignet med driftsresultater fra NILFs driftsgranskninger i jordbruket. Lønnsinntekter fra familiens øvrige arbeid og renter er holdt utenfor. Riksrevisjonen forsøkte også å identifisere effekter av tilskudd på bruksnivå på basis av driftsgranskingsdata alene. Resultatene ble her ansett for usikre og ble derfor ikke inkludert i Riksrevisjonens vurderingsgrunnlag.

Riksrevisjonen lot også et konsulentselskap gjennomføre en analyse av i hvilken grad private finansinstitusjoner kunne dekket det finansieringsbehovet som ble dekket via næringsutviklingsstøtten fra Innovasjon Norge.

Konklusjoner

Rapporten finner positive effekter, for eksempel positive lønnsomhetseffekter av tilskudd til tilleggsnæringer. Men evalueringen presenterer også en rekke kritiske konklusjoner som dels er imøtegått i kommentarer fra Landbruks- og matdepartementet. Kommentarene er inkludert i rapporten. Nedenfor følger en punktvis liste over hovedkonklusjonene med enkelte av kommentarene fra departementet.

- *Tilskuddene bidrar i varierende grad til bedriftsøkonomisk lønnsomhet.* På basis av undersøkelsen konkluderte Riksrevisjonen med at de som har mottatt støtte til tilleggsnæring, har en svært god lønnsomhetsutvikling, som for halvparten av respondentene ble ansett som helt eller delvis å være en følge av tilskuddet. Mottakere av tilskudd til investering i tradisjonell landbruksproduksjonen, hadde imidlertid en svakere lønnsomhetsutvikling enn sammenlignbare bruk. Sistnevnte

gruppe mente også at motivet for å søke støtte ikke var økt lønnsomhet. Riksrevisjonen mente det var grunn til å stille spørsmål om tiltaket bidro til lønnsomhet i tråd med Stortingets forutsetninger. En etterfølgende diskusjon mellom Landbruks- og matdepartementet og Riksrevisjonen reiste spørsmål om undersøkelsesperioden var tilstrekkelig til å dokumentere lønnsomhetseffekter. Departementet påpekte også at frigitt arbeidskraft fra tradisjonell produksjon kunne bidra til ny næringsvirksomhet på gården. Diskusjonen viser at lønnsomhetseffekt ikke uten videre kan sees for det enkelte prosjekt isolert. Påpekningen gir imidlertid ikke grunnlag for å hevde at lønnsomheten ved BU-prosjekter skal vurderes på husholdningsnivå, dvs. at prosjektets effekter for inntekter utenfor landbruksforetaket, som for eksempel effekt for samlet kapitalinntekt og lønnsinntekter skal hensyntas. Det er også et metodisk problem at høye avskrivnings-satser ofte er slik at regnskapsmessig lønnsomhet kan gi unaturlig lav lønnsomhet de første årene etter investering.

- *Begrenset tiltaksaddisjonalitet:* Undersøkelsen viste ifølge Riksrevisjonen, at en høy andel av prosjektene ville blitt realisert uten tilskudd.
- *Usikre bidrag til sysselsetting:* Riksrevisjonen finner at over halvparten av de spurte mottakerne av BU-støtte mener at støtten i liten grad har bidratt til sysselsetting og bevaring av bosetting på gården. Resultatene er mer positive for tilskudd til tilleggsnæring enn til tradisjonelt jordbruk. Rapporten konkluderer også med at effekten på sysselsetting er mer positiv i distrikter som er utsatt for fraflytting, men påpeker samtidig at disse distriktene får en liten andel av støtten. Departementet påpekte, som nevnt, at frigitt arbeidskraft indirekte gir grunnlag for ny næringsvirksomhet på gårdene.
- *Variierende innovasjonsgrad:* Riksrevisjonen finner at «rundt halvparten av prosjektene som har mottatt BU-midler til tilleggsnæring, blir definert som innovative og har utviklet nye varer og/eller tjenester». For prosjekter innenfor tradisjonell næringsvirksomhet er innovasjonsgraden lavere.
- *Positivt for kvinnerettede prosjekter:* Riksrevisjonen påpeker både at en økende andel av tilskuddene går til prosjekter som er definert som kvinnerettede og at BU-tilskuddet har større betydning for lønnsomhet, sysselsetting og bosetting når støtten gis til kvinnerettede prosjekter enn til andre prosjekter.
- *Økt optimisme med hensyn til fremtidig drift:* Ifølge Riksrevisjonen mener rundt halvparten av respondentene at BU-tilskuddet har bidratt til økt optimisme med hensyn til fortsatt drift. Det er imidlertid i Riksrevisjonens materiala ingen forskjell på nedleggingstakten for tilskuddsmottakere og andre, og også en viss tendens til at utløste satsinger på tilleggsnæringer fortrenger tradisjonell landbruksproduksjon.
- *Usikkert bidrag til samfunnsmessig nytte:* Ved vurdering av ulike mulige samfunnsbidrag finner Riksrevisjonen grunn til å reise spørsmål om tiltaket bidrar til samfunnsnytte i tråd med Stortingets forutsetninger.
- *Virkemidlene kan ikke begrunnes med svikt i de private finansmarkedene:* Riksrevisjonen har med bakgrunn i de generelle oppgavene for finansieringsordningene under Innovasjon Norge tatt utgangspunkt i at virkemidlet skal korrigere for markedssvikt i finansmarkedene (jf. avsnitt 2.2.3). Oppgaven for virkemidlet forstås dermed, slik vi oppfatter Riksrevisjonen, også å omfatte å sikre tilgang på risikovillig kapital utover det markedet kan tilby. Ifølge Riksrevisjonen kunne imidlertid de private bankene finansiert en betydelig andel

av prosjektene. Innovasjon Norge bidrar ikke i vesentlig grad til at midlene «korrigerer for svikt i det private finansmarkedet» (Riksrevisjonen, 2008 s. 10). Landbruks- og matdepartementet hevder på sin side at tilskudd skal bidra til å redusere investeringskostnadene til produsentene og «ikke kompensere for markedssvikt i lånemarkedet». Poenget er ifølge departementet altså å subsidiere kapital, ikke å utfylle mangelfullt lånetilbud.

Vi kommer tilbake til spørsmålet om BU-ordningen må sees som et korrektiv til svakheter i markedene, eller som et rent investeringsvirkemiddel i kapittel 2.2.

Forslag til forbedringer

Rapporten peker på at tilskuddsmottakerne ser et stort behov for bedre prosjektoppfølgning etter at tilskuddet er mottatt. Videre er Riksrevisjonen opptatt av at målene for virkemiddelbruken konkretiseres og påpeker spesielt at Landbruks- og matdepartementet i for liten grad har tatt initiativ for å konkretisere de samfunnsmessige målene for ordningen. Innovasjon Norge synes ifølge Riksrevisjonen ikke å være opptatt av å vurdere de samfunnsøkonomiske sidene ved ordningen. Landbruks- og matdepartementet kommenterer på dette punktet at det samfunnsmessige bidraget i stor grad er knyttet til at virkemidlet understøtter de generelle målene i landbrukspolitikken om et levedyktig landbruk. Kommentaren må tolkes som en påpekning av at hensikten med virkemidlet er å bidra til brede landbrukspolitiske mål snarere enn de enkelte resultatparametrene som Riksrevisjonen legger til grunn.

Riksrevisjonen påpeker at resultat- og effektdokumentasjonen bør forbedres. Innovasjon Norges mål- og resultatstyringssystem er etter Riksrevisjonens mening i liten grad tilpasset målene for landbruksrettet næringsutvikling. Rapporteringen gir lite resultatorientert informasjon. Tidligere gjennomførte evalueringer gir etter Riksrevisjonens syn, begrenset grunnlag for å vurdere måloppnåelse for landbruksrettet næringsutvikling.

Riksrevisjonens rapport og den diskusjonen mellom Landbruks- og matdepartementet og Riksrevisjonen som er gjengitt i rapporten, viser ulike virkemiddelforståelse. Selv etter flere tiår med investeringsvirkemidler og BU-ordning, er det grobunn for ganske ulike tolkninger av ordningen. I neste avsnitt presenterer vi tre ulike perspektiver på ordningen. Alle tre kan sees på bakgrunn av skiftende vurderinger av ordningen opp gjennom etterkrigstiden, og ikke minst i uenigheten rund Riksrevisjonens evaluering.

2.2 Virkemiddelforstaelsen: Tre perspektiver på BU-ordningen

I forrige avsnitt presenterte vi virkemidlets historie fram til Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon i 2008. Historien vitner om betydelig debatt, men likevel stor grad av stabilitet. Spesielt forvaltningsrevisjonen til Riksrevisjonen (2008) viser at forståelsen av virkemidlet varierer. Riksrevisjonen snakker i stor grad om et annet virkemiddel enn det som presenteres for eksempel av jordbruksavtalepartenes arbeidsgruppe for vurdering av investeringsvirkemidlene (Landbruksdepartementet, 1984).

I dette avsnittet vil vi drøfte tre perspektiver for forståelse av BU-ordningen: Det historiske, det politiske og det velferdsøkonomiske. Riksrevisjonen er inne på en velferdsøkonomisk begrunnelse i sitt forsøk på å forklare BU-ordningen med markedssvikt. For øvrig har de, holdt seg bokstavelig til målformuleringer i Stortingsdokumenter og lagt disse ordrett til grunn for sin virkemiddelforståelse. Vi ønsker å vise at både velferdsøkonomi, historie og politikk – og da ikke bare politisk uttalte mål, men faktisk virkemiddelbruk – kan vise virkemidlets funksjon. I dette avsnittet vil vi begrunne at virkemidlet bør betraktes som en forlengelse av det som engang het investeringsvirkemidler. Videre viser vi at begrunnelsen for investeringsvirkemidlet ikke finnes ved å se virkemidlet som et selvstendig tiltak løsrevet fra annen politikk, for eksempel som svar på en bestemt type markedssvikt. Vår konklusjon er at BU-ordningen først og fremst har en samfunnsmessig rolle som utfyllende del av en helhetlig landbrukspolitikk.

2.2.1 Historisk perspektiv: BU-ordningen som historisk konsekvens

Investeringsstøtten til tradisjonelt landbruk har overlevd kapitalrasjoneringen fram til midten av 1980-tallet og store endringer i norsk landbrukspolitikk. Investeringsmidlene har, så langt vi oppfatter næringen, vedvarende støtte fra næringen. Dette til tross for at det er ulike syn for eksempel på de struktureffektene som virkemidlet synes å skape. Virkemidlet har fanget opp i seg varierende politiske prioriteringer. Historien gir viktig innsikt om virkemidlets begrunnelse, den historiske «stifinnermetoden» er en viktig tilnærming til virkemiddelforståelsen.

Både Bygdeutvalget og Jordbruksavtalepartenes egen arbeidsgruppe drøftet behovet for å ta hensyn til de økonomiske insentivene for investeringer. Bygdeutvalget reiste spørsmål om ikke investeringsnivået i jordbruket var høyt nok. Avtalepartenes arbeidsgruppe var bekymret for likviditetsbeskrankninger og lønnsomhet. Investeringsstøtten til tradisjonelt landbruk overlevde både inntektsutjevning og Bygdeutvalget. Tilhengerne av selektive virkemidler overfor landbruket vant fram. Navneendring og bygdepolitisk innretning, endret ikke hovedinnholdet. Virkemidlet dreier seg primært om å stimulere investeringer i kapitalutstyr i en næring med vedvarende problemer med å sikre avkastningen av investeringene.

Investeringsstøtten, og etter hvert også støtten til generasjonsskifter, til etablering og utvikling av tilleggsnæringer, er blitt en forutsigbar del av landbrukspolitikken. Virkemidlet kan derfor være godt innarbeidet som en del av forventningene i landbruket. I næringen vet man at det ligger tunge investeringer foran som ikke akkurat kan øke lønnsomheten. Både våre egne og Riksrevisjonens data bekrefter at lønnsomhetsforventningen stadig er svake. BU-ordningen kan gi en viss trygghet for at det enkelte bruk har utviklingsmuligheter i framtida, til tross for lønnsomhetsproblemene.

Tryggheten betyr også at det kan være en stor risiko ved å rokke ved tilliten til investeringsstøtten. Størstedelen av inntektene i norsk jordbruk er politisk bestemt. Investeringsstøtten inngår i en helhetlig politikk som skal gi både rekruttering av personer, investeringslyst og tilstrekkelig investeringsevne til å nå ambisiøse landbrukspolitiske mål. Stabiliteten i investeringsvirkemidler med varierende politisk rolle og innhold, kan neppe bare forstås ut fra den historiske bakgrunnen for tiltaket, men også ved å se på den gjensidige avhengigheten mellom ulike deler av landbrukspolitikken slik Landbruks- og matdepartementet påpekte i sine kommentarer til Riksrevisjonens evaluering (jf. kapittel 2.1.4).

Tross virkemidlets lange historie, er Riksrevisjonens evaluering det eneste helhetlige forsøket på å fastslå virkemidlets resultater og effekter. Det har under SND / Innovasjon Norge vært rapportert om utviklingen i resultatindikatorer og støttmottakernes oppfatninger om effekter, men ingen helhetlig drøfting av virkemidlets innretning, karakter, statistiske resultater og mulige forbedringspotensial. Riksrevisjonens evaluering i 2008 fører imidlertid til en grunnleggende diskusjon mellom Riksrevisjonen og Landbruks- og matdepartementet både om hvordan effekter for eksempel på lønnsomhet skal måles, men også om hva som er den egentlige begrunnelsen for et virkemiddel som har eksistert i det meste av etterkrigstiden. Riksrevisjonens evaluering viser at det er ulike oppfatninger om begrunnelsen for dagens BU-ordning.

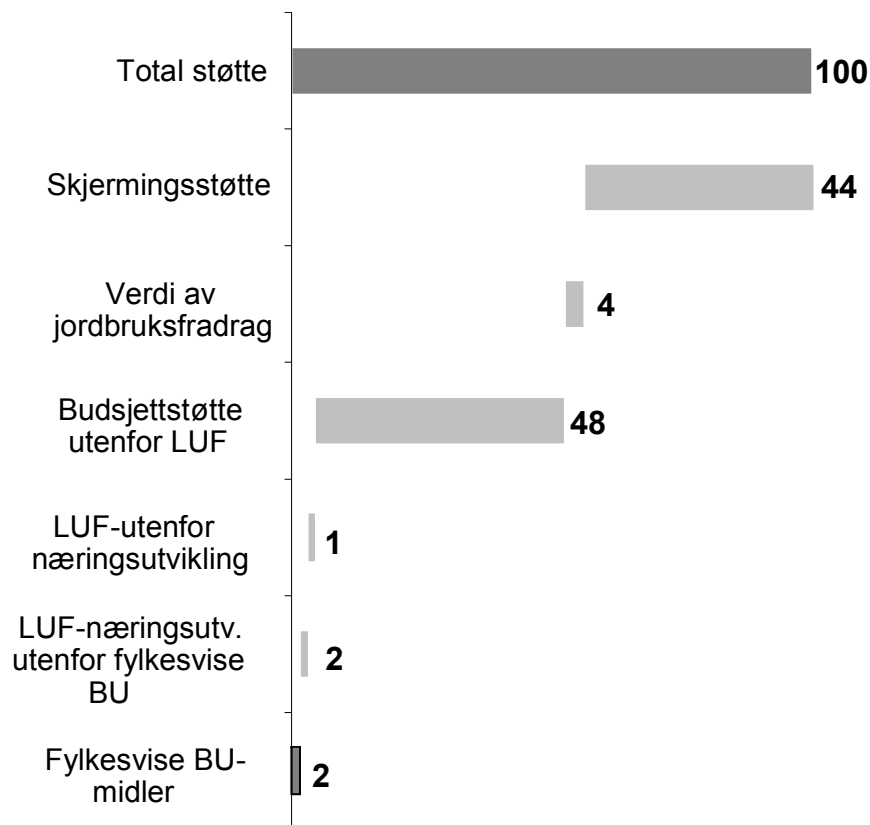
Ved vår historiske gjennomgang har vi forsøkt å vise at virkemidlet i det minste har en omfattende historie som viser hvordan virkemidlet er utviklet over tid. På denne bakgrunn er det investeringsstøtten til tradisjonelt landbruk som har vært og fortsatt er det bærende og faste elementet i ordningen. Begrunnelsen, likviditets- og lønnsomhetsutfordringer, er fortsatt aktuell. Investeringsstøtten er en stabil og forutsigbar del av landbrukspolitikken. I neste avsnitt forsøker vi å forklare virkemidlets egenskaper ut fra dets landbrukspolitiske rolle. Til sist ser vi på mulige forklaringer knyttet til såkalt markedssvikt.

2.2.2 Politisk perspektiv: Liten, men strategisk

Regner vi med verdien av importvernet, slik OECD gjør i sine beregninger av støtten til landbruksnæringen, utgjør BU-ordningen en svært liten del av samlet økonomisk virkemiddelbruk. Men BU-ordningen er målrettet og treffsikker i den forstand at den har en spesifikk rolle for sikringen av fremtidig landbruksproduksjon.

Liten del av landbrukspolitikken

For å ivareta sine oppgaver disponerer BU-ordningen relativt små midler. BU-ordningen utgjør 3,5 prosent av budsjettoverføringene til jordbruket, mens den utgjør om lag to prosent av samlet økonomisk virkemiddelbruk innenfor landbrukspolitikken (figur 2.7). Vi har da regnet med alle tilskudd, avgifter og prisrelaterte virkemidler som er ment å påvirke inntekter, lønnsomhet, investeringer og produksjonstilpasninger. Verdien av importvernet er også medregnet fordi det er et av de viktigste økonomisk-politiske virkemidlene for å støtte inntekter og dermed investeringer i jordbruket og landbruksbasert foredlingsindustri. I tillegg til de økonomiske virkemidlene kommer en rekke reguleringer som skal sikre bosetting, næringsutvikling og bestemte eiendomsforhold som konsesjonslovgivningen, Jordloven osv. Både de økonomiske og juridiske virkemidlene har virkning for omstilling og utvikling av landbruksbasert næringsvirksomhet.



Figur 2.6 Samlet støtte til norsk jordbruk; PSE – Producer support estimate – prosentvis fordelt på ulike støtteformer, anslag for 2008

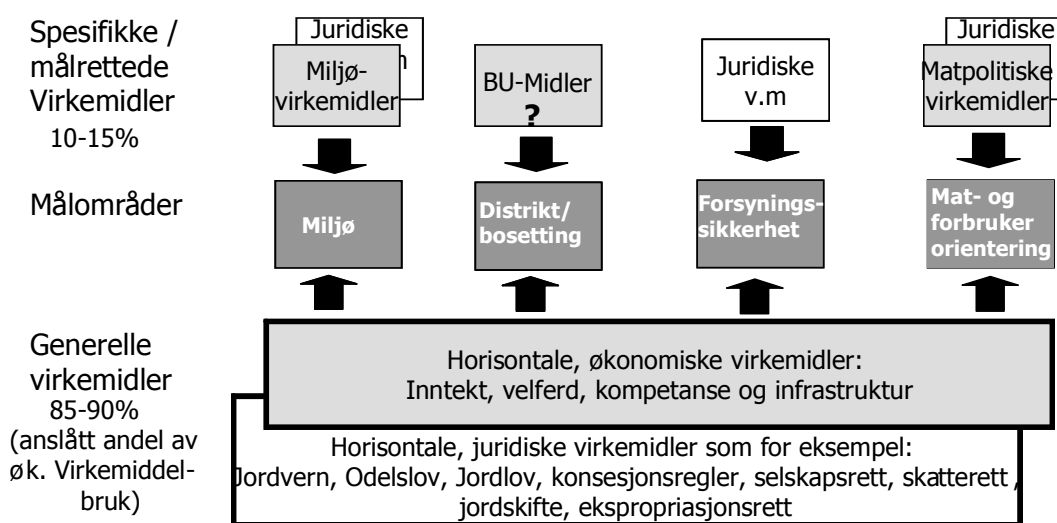
Forklaring og kilder: Total støtte inkluderer budsjettstøtte og skjermingsstøtte (importvern) etter OECDs beregninger. Samlet PSE er her vel 21 mrd. kroner. LUF er Landbrukets utviklingsfond som tilføres midler over jordbruksavtalen. Vi har her benyttet bevilgninger over LUF som kan avvike fra ansetninger til LUF. LUF-tallene er budsjettall 2008.

BU-midlene har fått relativt økende vekt over tid. Den generelle støtten til norsk landbruk regnet i realpriser er siden slutten på 1980-tallet redusert med mer enn 40 prosent, fra vel 30 milliarder 2007-kroner i 1986 og til vel 18 milliarder kroner i 2007. Økning i verdien av skjermingsstøtten brakte nivået opp til 21,1 mrd. kroner i 2008. Støtteformen er også endret med mindre vekt på skjerming mot internasjonal konkurranse i forhold til overføringer over statsbudsjettet. Verdien av skjermingen varierer imidlertid med internasjonale priser. I lys av BU-midlenes mål om å påvirke investeringer med ulike landbruksrelaterte formål, er endringen viktig. Skjermingsstøtte påvirker lønnsomheten av investeringer ved å øke inntektsstrømmen fra ulike typer produksjon. Skjermingsstøtten sikrer prisnivået på produktene og slår direkte ut i enhver investeringskalkyle. Budsjettstøtten derimot, er i økende grad frikoblet fra produksjonsvolum. Frikoblet støtte gir bøndene økt likviditet og investerings-eвне, men har ingen direkte effekt på avkastningen av å investere i bruket. Dermed får antagelig en økende del av budsjettstøtten mindre betydning for selve lønnsomhetskalkylen over tid. En kombinasjon av redusert skjermingsstøtte og økt andel frikoblet budsjettstøtte, dvs. en tilpasning som kan imøtekomme kravene i en

ny WTO-avtale, kan derfor være et argument for å øke bruken av investerings-tilskudd overfor norsk jordbruk.

Spesifikk konsekvens av generell landbrukspolitikk

Landbruks- og matdepartementet beskriver hele landbrukspolitikken som en kombinasjon av generelle og spesifikke virkemidler. Figur 2.7 er basert på departementets budsjettproposisjoner. Landbruks- og matdepartementet knytter ikke enkeltvirkemidler til de ulike målområder. I figuren har vi likevel forsøkt å relatere virkemiddelgrupper til de spesifikke målene ut fra hvordan virkemidlene i dag blir oppfattet. Her lar vi BU-ordningens navn og omtale som virkemiddel både for verdiskaping og for desentralisert bosetting (Prop. 1 S, 2009–2010 s. 131) avgjøre plasseringen av virkemidlet som et tiltak for å ivareta distrikts- og bosettingshensyn. Hovedtyngden av økonomiske virkemidler ligger uansett på det generelle, horisontale området.



Figur 2.7 Generelle virkemidler, målområder og spesifikke/ målrettede virkemidler i landbrukspolitikken. Illustrasjon basert på presentasjon i budsjettproposisjoner. Andeler av økonomisk virkemiddelbruk er grove anslag og omfatter ikke avgifter.

Kilde og forklaring: Figuren tar utgangspunkt i figur 2.1 i St.prp. nr 1 (2008–2009) Landbruks- og matdepartementet. Plassering av konkrete virkemidler og anslag for andeler av økonomisk virkemiddelbruk er skjønnsmessig. I hovedsak dreier spesifikke økonomiske virkemidler seg om midler over Landbrukets utviklingsfond, mens det finnes en rekke egenskaper ved de generelle virkemidlene som skal ivareta for eksempel distrikts- og miljøhensyn. I tillegg brukes det særavgifter for eksempel for å ivareta miljøhensyn.

Teigen (2003) argumenterer for en politisk forståelse av BU-ordningen og knytter BU-ordningen mer til politikk enn for eksempel velferdsøkonomiske resonneringer. Teigen mener kravet om en velferdsøkonomisk begrunnelse er utslag av et såkalt markedsparadigme. Han finner det vanskelig å gi en velferdsøkonomisk begrunnelse for «planleggingsparadigmets» motto om «å ta hele landet i bruk». Teigens planleggingsparadigme kan være en bedre forklaringsmodell for BU-midlene enn

velferdsøkonomiske resonneringer. BU-ordningen er politikk og må vurderes som en del av en politisk helhet, dvs. mer som svar på politikk enn på markedssvikt. Teigen, med god støtte i avtalepartenes utredning av investeringsstilskuddene på 1980-tallet (Landbruksdepartementet, 1984), kan begrunne en forståelse av virkemidlet som et naturlig planelement i en politikk med omfattende styringsambisjoner for næringsutviklingen.

Politikken avhenger ikke bare av mål og intensjoner, men også av institusjonene som utformer og evaluerer virkemidlene. Den norske landbrukspolitikken formes i et korporativt system som i et større forskningsrapport ble beskrevet som «Det norske matsystemet» (Rommetvedt, 2002). Den norske varianten av landbrukspolitiske styringsmodeller er basert på forhandling og konsensus mellom myndigheter og næringsorganisasjoner. Alle vesentlige elementer av landbrukspolitikken, både inntekts-, miljø-, distrikts- og næringsutviklingselementer, er basert på konsensus mellom myndigheter og næringsinteresser. I det norske matsystemet vil det derfor skje lite endring med mindre endringene samlet gir balanserte effekter som holder matsystemet ved like. I tillegg må behovet for endringene være klart siden én endring gjerne utløser behov for kompensierende tiltak på andre områder.

BU-ordningen med investeringsstøtte og næringsutviklingsstøtte er et kombinert tiltak som ifølge forrige kapittel er utformet for å skape en balanse mellom sterk strukturrasjonalisering og ønske om å bevare bosetting. Med nedbygging av antall gårdsbruk er det også behov for investeringsvilje blant bønder som vil drive videre i tradisjonell produksjon. De sidene ved landbrukets rammebetingelser som skaper usikkerhet om fremtidig lønnsomhet, må kompenseres for å sikre tilstrekkelige investeringer. Samtidig vil alternative virkemidler for å fremme investeringslysten gjennom tilstrekkelig lønnsomhet sannsynligvis være mer kostbare. Gjennom investeringsvirkemidlene fjerner man en vesentlig uheldig effekt av det generelle lønnsomhetsnivået, uten å stimulere produksjonsvolumene som ved prisvirkemidler. Finanspolitisk er løsningen mer attraktiv enn å kompensere for lav lønnsomhet gjennom andre direkte overføringer.

Investeringsstøtte til tradisjonelt landbruk var en naturlig del av gjenoppbyggingspolitikken etter krigen. Når politikken endret seg med markedsdekning og produksjonsoverskudd, ble det fortsatt viktig med investeringsstøtte, men med en annen begrunnelse og innretning. Som vist i kapitlet ovenfor var den nye bygdepolitikken på 1980-tallet i stor grad opptatt av utviklingen i norsk landbruk som viktig bygdenæring. Forhandlingene om landbruksavtalen i WTO ble påbegynt. Landbrukspolitikken i EU gjennomgikk betydelige reformer og Norges forhold til EU var i støpeskjeen. Bevisstheten om at landbruket måtte igjennom videre effektivisering var voksende, samtidig var man seg også bevisst konflikten mellom effektivitet og bosetting (jf. kapittel 2.1.2).

I denne sårbare situasjonen ga den nye BU-ordningen antagelig en viss forventning om at en vesentlig del av bosetting og sysselsetting i bygdenæringene kunne opprettholdes gjennom satsing på tilleggsnæringer. Samtidig hadde investeringsstøtte en ny næringsøkonomisk begrunnelse. I skyggen av prosessene i WTO og EU var det behov for å understøtte investeringsviljen som del av effektiviseringen i norsk jordbruk.

BU-ordningen klarte å forene flere hensyn som preget et viktig tiår i norsk landbruks- og bygdepolitikk og ordningen har kontinuerlig støtte av partene i jordbruksforhandlingene. Det synes riktignok å være noe tegn på uenighet om innretningen av investeringsstøtten fordi den, i strid med vår konklusjon, av enkelte

oppfattes å forsterke strukturrasjonaliseringen. På den annen side er diversifiseringen et virkemiddel som gir små bruk muligheter for å satse på økt økonomiske aktivitet uten økt skala innenfor tradisjonell produksjon. Samtidig kan investeringsstøtten utformes med sikte på å ivareta de små brukene. BU-ordningen er således et stykke politisk balansekunst.

Som nevnt er BU-ordningen et lite virkemiddel og det er i hovedsak andre virkemidler som påvirker lønnsomhetsforventninger og investeringer på gården. Et av de andre virkemidlene som påvirker lønnsomhet av investeringer, er tilskudds- nedtrappingen og husdyrkonsesjonsloven. Slike elementer av generelle virkemidler kan være langt viktigere for strukturutvikling enn BU-ordningen. Uten slike elementer kunne politikken legge til rette for raskt økende skala på enkeltbrukene, og dermed antagelig oppnådd rask investeringsvekst, økt produktivitet og modernisering. Også et slikt alternativ for å sikre investeringer kan være langt mer kostbart for samfunnet enn investeringsstøtten, ikke minst ut fra effekter for bosetting og sysselsetting i bygdene.

Den politiske begrunnelsen for BU-støtten er klarest for støtte til investeringer i tradisjonell jordbruksproduksjon. Av virkemidlets historie og diskusjonene rundt virkemiddelbruken, ser vi imidlertid at spørsmålet om særbehandling av landbruk i forhold til andre bygdenæringer, har vært et gjennomgående tema. Konklusjonen er ganske enkel. Det er ingen grunn til å anta at bygdene får mer igjen pr støttekrone ved å reservere støtten for en næring i stedet for å la alle næringer konkurrere om støtten til bygdenæringene. Næringsnøytral støtte er i utgangspunktet å foretrekke i distriktpolitikken. Temaet er sentralt for eksempel hos Teigen (2003). Forskningen i EU-prosjektet TOP-MARD bekrefter det samme. Overføringer til landbruksnæring er ikke nødvendigvis effektiv distriktpolitikk (Refsgaard & Johnson). Avtalepartenes utredning ga på sin side tilsynelatende noe generell argumentasjon for selektiv støtte. Etter vår vurdering er imidlertid argumentasjon for investeringsstøtte til landbruket ikke et argument mot næringsnøytralitet i distriktpolitikken (jf. diskusjonen i kapittel 2.1). Det er forskjellene i rammebetingelser og politikk i utgangspunktet som begrunner investeringsstøtten. Næringsnøytralitet er et godt prinsipp for velferdsøkonomisk begrunnet næringspolitikk for eksempel med sikte på størst mulig sysselsettings- eller bosettingseffekt i distriktene. Når politikk må forklares med annen politikk, blir næringsnøytralitet lite relevant.

Forskjellen mellom et distriktpolitisk virkemiddel og sektorpolitisk eller selektiv investeringsstøtte er klarest for investeringsstøtten til tradisjonell landbruksproduksjon hvor lønnsomheten er regulert av en rekke politiske virkemidler. Men samme argumentasjon er også relevant for støtten til utvikling av tilleggsnæringer. Det er andre rammebetingelsene for gårdsbaserte tilleggsnæringer enn for næringsutvikling i andre sektorer. Reguleringer av eierforhold, mulighet for å dele eiendommer osv. er ulike. Det betyr også at motivasjonen for investering er ulik. Videre, dersom det er et mål om å sikre sysselsettingen på de regulerte gårdseiendommene, bør man også ha spesifikke virkemidler rettet mot dette målet. Også støtten til investering og utvikling av ny næringsaktivitet på landbrukseiendommene, må derfor primært forklares som svar på landbrukspolitikk, og ikke primært som svar på et behov for effektiv distriktpolitikk.

2.2.3 Velferdsøkonomisk perspektiv: Neppe svar på markedssvikt

Velferdsøkonomisk teori kan forklare virkemiddelbruk for å oppnå mer effektiv ressursbruk eller mer rettferdig fordeling av inntekt og velferd. I dette avsnittet vil vi drøfte relevansen av en velferdsøkonomisk begrunnelse for BU-ordningen. Konklusjonen er at vanlige velferdsøkonomiske resonnementer knyttet for eksempel til markedssvikt, er lite relevante for å forklare ordningen.

Velferdsøkonomiens utgangspunkt er at ressursallokeringen skjer ut fra tilbuds- og etterspørselsforhold i frie markeder. Under perfekte forhold vil markedet finne fram til den beste anvendelsen av både biologiske ressurser, kapital og arbeidskraft i bygder og tettbygde strøk, mens sviktende informasjon, eksterne effekter, kollektive goder og markedsmakt gir markedssvikt og behov for regulering av ressursanvendelsen. Urettferdig fordeling av ressurser, inntekt og velferd, gir behov for regulering av inntekts- og velferdsfordeling gjennom fordelingspolitiske virkemidler som helst i størst mulig grad skal frikobles fra ressursanvendelsen.

Avtalepartenes arbeidsgruppe som drøftet investeringsvirkemidlene i 1984, hadde et velferdsøkonomisk utgangspunkt. Behovet for investeringsstøtte skulle «normalt skje for å sikre sammenfall mellom foretaksøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet». Behovet for investeringsstøtte til landbruket ble så begrunnet med «de samfunnsmessige målene næringen er forutsatt å bidra til å oppfylle», dvs. det vi nå kaller det multifunksjonelle landbruket (Landbruksdepartementet, 1984, s. 100). Arbeidsgruppen argumenterte med andre ord for en tradisjonell, velferdsøkonomisk begrunnelse i en form for markedssvikt. Det offentlige må bidra med betaling for samfunnsmessige mål markedet ikke i tilstrekkelig grad betaler for. Vi er usikre på om det siden, fra landbrukets side, er reist tilsvarende grunnleggende spørsmål om den velferdsøkonomiske begrunnelsen for investeringsvirkemidlene. I avsnittene nedenfor vil vi likevel argumentere for at konklusjonen til arbeidsutvalget er utilstrekkelig som begrunnelse for virkemidlet.

Det er mange velferdsøkonomiske argumenter for regulering av ressursbruken i biologiske produksjoner, og regulering av ressursbruken gjør det ofte også naturlig at det oppstår behov for regulering av inntektsforholdene. BU-midlene kan likevel etter vår mening, vanskelig forstås som en velferdsøkonomisk begrunnet korreksjon for markedssvikt eller et tiltak for mer rettferdig inntektsfordeling. Det er heller ingen grunn til å anta at virkemidlet som først og fremst stimulerer investeringer i virksomhet med lav lønnsomhet, er ment å ha vesentlige inntektseffekter for støtte-mottakerne.

Som vist i de foregående avsnittene, er BU-ordningen et tiltak for å stimulere investeringer og øke graden av differensiering gjennom utvikling av nye, landbruksbaserte næringsveier. Spørsmålet om velferdsøkonomisk begrunnelse for å stimulere investeringer, er et spørsmål om grunnlaget for at politikere skulle foretrekke investeringer bøndene selv ikke uten videre ville gjennomføre. En velferdsøkonomisk begrunnelse for tiltaket burde da kunne finnes i påviste svakheter ved bøndenes investeringsbeslutninger, for eksempel mangelfull informasjon, eller viktige samfunnsinteresser knyttet til investeringsomfanget eller sammensetningen av produksjonsaktiviteten og verdiskaping på gården som ikke kan ivaretas av beslutningstageren selv.

Det er ikke vanskelig å finne mulige argumenter for både informasjonssvikt og for at virkemidlet skyldes bredere samfunnsinteresser. Bøndene kan ha begrenset kompetanse til å vurdere lønnsomheten av nye teknologier, driftsformer og aktivi-

teter på gården, det kan derfor være grunn til at myndighetene vurderer bondens investeringsatferd som utilstrekkelig. Tilleggsnæring er kompetansekrevede dersom aktiviteten er innovativ. Det er også grunn til å argumentere for at politikken bør stimulere investeringen av hensyn til eksterne effekter, samfunnseffekter. Ny teknologi, nye driftsbygninger eller mer diversifisert økonomisk aktivitet kan for eksempel bedre dyrevelferden, sikre bedre miljøstandarder, sikre matforsyningen eller opprettholde sysselsetting og turistnæring i utsatte distrikter.

Problemet er at verken mangelfull kompetanse for investeringsanalyser eller samfunnseffekter og samfunnsmessige mål, tilsier at det er investeringene som er selve problemet. Kompetansesvikt bør normalt håndteres ved kompetansetiltak, og mangelfull ivaretagelse av samfunnshensyn tilsier at aktiviteten som sikrer kulturlandskap, matsikkerhet, dyrevelferd osv. får støtte. Å støtte investeringer på bred basis, er ikke noen nærliggende løsning på denne type problemer. Ut fra distriktshensynet skulle en forvente at støtten gikk til sysselsetting, eller bosetting, og ikke til investering og kapitalbinding. Kompetansens betydning er erkjent og ivare tatt bl.a. i innovasjonssatsinger som verdiskapingsprogrammet for mat og forskningspolitikken for primærsektoren. Den er imidlertid mindre fremtredende i utformingen av BU-ordningen hvor kompetansetiltak har en underordnet rolle. Det samme gjelder virkemidler som fremmer nettverksdannelser rundt ulike forretningskonsepter. Nettverkstankegangen er mer fremtredende i Verdiskapingsprogrammet for mat enn i BU-ordningen hvor nettverk og samarbeidstiltak har liten betydning.

Det blir riktignok ikke noen sysselsetting i landbruk og bygdenæring, kanskje heller ikke mye kompetanse, uten at det også investeres. Investeringsstøtte kan og vil derfor normalt ha positive sysselsettingseffekter om ikke på kort, så på lang sikt. Men det er sannsynlig at det vil komme flere arbeidsplasser ut av støtte til sysselsetting, mer kompetanse ut av støtte til kompetansetiltak, mer kulturlandskap av støtte til opprettholdelse av kulturlandskap osv. Subsidiering av kapital og investeringer kan ikke uten videre, i et velferdsøkonomisk resonnement, kalles sysselsettingstiltak eller tiltak for bosetting i distrikter.

Tilsvarende resonnement kan gjøres om støtten til diversifisering, dvs. til utvikling av tilleggsnæring. Begrunnelsen for diversifisering ligger i erkjennelsen på 1980-tallet av at effektivisering og begrenset behov for økt produksjon ville frigjøre arbeidskraft på gårdsbrukene (jf. kapittel 2.1.2). Det var behov for alternative arbeidsplasser og supplerende inntektsmuligheter for jordbruksfamiliene. Det oppstod et mangfold av ideer om hva ledig arbeidskraft kunne brukes til og mer eller mindre begrunnede forventninger om lønnsomheten ved slike aktiviteter.

Skjevheter i inntektsfordelingen mellom sysselsatte i landbruk og andre næringer, kan gi for lav investeringsevne på gårdsbrukene. Problemet er da ikke primært et informasjons-, kompetanse- eller nettverksproblem, men et lønnsomhets- eller budsjettproblem. Det er for lav lønnsomhet og økonomisk handlefrihet eller kredittverdighet i landbruket. Historien til Statens landbruksbank, et av de mest sentrale virkemiddelapparatene for påvirkning av investeringsaktiviteten i landbruket, bærer preg av et slikt syn. Dersom budsjettbeskrankningen er et hovedproblem, er det interessant at løsningen ikke dreier seg om å endre budsjettsituasjonen, dvs. inntektsnivået, likviditeten eller verdsettingen av produksjonskapitalen slik at kredittverdigheten øker. I stedet målrettes virkemidlet mot investeringsatferden. Hvis budsjettbeskrankningen var problemet, ville det også vært naturlig at opptrappingsvedtaket på 1970-tallet førte til en nedtoning av investeringsstøtten. Det var frykt for overproduksjon i denne perioden hvor budsjett- eller inntektsproblemet

skulle reduseres ved at inntektsnivået skulle løftes, da måtte en også forvente at investeringsevnen ble bedret og behovet for investeringsstøtte redusert. Vi ser ut fra vår gjennomgang bare i noen grad en klar argumentasjon for sammenhengen mellom inntektsnivå og investeringsstøtte. Det fremste unntaket finnes i materiale fra Statens Landbruksbank (Statens Landbruksbank, 1990) og i avtalepartenes nevnte arbeidsgruppe (Landbruksdepartementet, 1984). Men ingen av stedene forklares virkemidlet med et tydelig og politisk bestemt lønnsomhetsproblem.

Det kan være gode grunner til at sammenhengen mellom inntektsnivå, verdsetting av aktiva og investeringsstøtte ikke er tydelig uttrykt. For å forklare en slik «utydelighet» må vi tilbake til de politiske perspektivene på BU-ordningen. En mulig grunn er at en erkjennelse av en sammenheng mellom inntektsnivå og investeringsstøtte kunne tolkes som en aksept av lave inntekter. Det nærmeste vi er kommet en klar erkjennelse, ligger helt tilbake til 1966. I forbindelse med opprettelsen av Statens Landbruksbank i 1966 skrev daværende R-direktoratet at «den statlige landbrukskreditt er «for så vidt sosialt betont» og at lånene derfor ikke skal ytes på forretningsmessige prinsipper» (Statens Landbruksbank, 1990). Utsagnet er et uttrykk for at det ikke nødvendigvis er inntektsnivået på gårdsbrukene som anses som et problem fra bankens side, men konsekvensen av inntektsnivået – et usikkert investeringsnivå. Det er inntektssvake foretak som skal ta vare på landets matressurser, det er problemet, og ikke at det å ta vare på matressursene fører til lave inntekter.

Konklusjonen er at velferdsøkonomiske resonneringer kommer til kort når det gjelder å forklare og forstå BU-ordningen, dvs. investeringsstøtten til både investeringer i tradisjonelt jordbruk og til diversifisering gjennom utvikling av tilleggsnæringer. Investeringsstøtten fremstår ikke som målrettet mot svakheter ved markedets egenskaper, bøndenes eller næringens tilpasning. Men den fremstår som mer målrettet mot svakheter og risikomomenter som er innebygd i gjeldende politikk (jf. forrige avsnitt). De forsøk som har vært på å forklare BU-ordningen som alminnelig velferdsøkonomisk politikk for regional utvikling eller fremskaffelse av samfunnsgoder, virke ikke treffende. Det er politikken som skaper behovet for BU-ordningen.

3 Analyse av resultater og effekter: Flere bønder investerer mer, politikken blir mer palitelig

Vi skal kartlegge virkninger av BU-ordningen som et selvstendig virkemiddel. I kapittel 2 har vi ut fra historie og teori vist at ordningen best kan forklares som integrert del av samlet landbrukspolitikk hvor BU-ordningens spesifikke rolle er å fremme investeringer i tradisjonelt jordbruk og å ta vare på arbeidskraft som frigjøres fra gårdsdriften gjennom utvikling av annen gårdsbasert næringsvirksomhet.

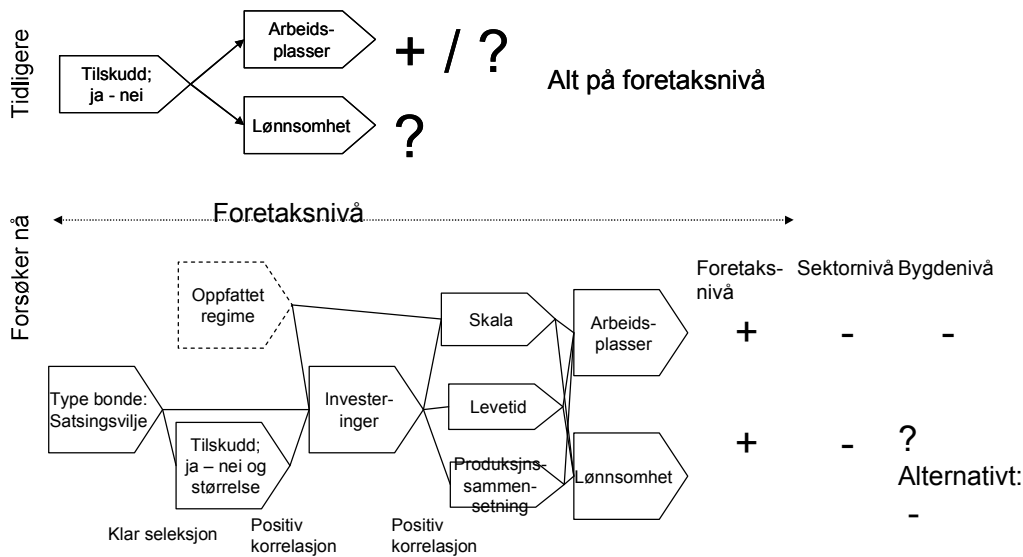
I dette kapitlet skal vi først redegjøre kort for vår analysemodell og våre data. Vi sammenligner her også analysemodellen hos Riksrevisjonen (2008) med modellen i vår evaluering. Modellen gir utgangspunkt for formulering av hypoteser om sammenhenger mellom støtte under BU-ordningen og ulike resultatvariable. Resten av kapitlet presenterer empiriske analyser av resultater og effekter for enkeltbruk og drøfter i hvilken grad resultatene for enkeltbruk kan overføres til næringsnivå. Til slutt drøfter vi BU-ordningens potensielle verdiskaping for samfunnet totalt. Metode og datagrunnlag for analysene er nærmere dokumentert i egne, separate publikasjoner (Storstad og Vik, 2009 og Hval, 2010).

3.1 Teorier om virkninger av BU-ordningen

Bygdeforskning og NILF baserer seg på en modell hvor investeringene er en sentral variabel og eventuelle effekter på sysselsetting og lønnsomhet kommer primært via endret investeringsatferd. Vi vektlegger videre at det er forskjell på effekter på enkeltbruks- og næringsnivå.

3.1.1 Modeller

Figur 3.1 beskriver vår og det vi oppfatter som Riksrevisjonens (2008) analysemodell. I Riksrevisjonen (2008) brukte man en enkel analysemodell som er forsøkt illustrert øverst i figuren. Resonnementet går direkte fra tilskudd til målparametre. Det er med andre ord spurt etter resultataddisjonalitet uten å vurdere tiltaksaddisjonaliteten. Problemet med en slik metode er at den gir mindre holdepunkt for å vurdere resultater og effekter. Når for eksempel Riksrevisjonen påpeker at tilskudd synes å medføre lavere lønnsomhet for bruk som mottar støtte til tradisjonelle næringer, må man enten slutte at dette er en tilfeldighet, eller at det skyldes en eller annen form for tiltaksaddisjonalitet. Virkemidlet virker, men evalueringen sier ikke noe om hvordan det virker, for eksempel om det virker via investeringer. Samme innvending mot metoden gjelder undersøkelsen av effekter av tilskudd til tilleggsnæringer. De positive lønnsomhetseffektene evalueringen påpeker for støtte til tilleggsnæringer må ha en årsak i en form for tiltaksaddisjonalitet.



Figur 3.1 Beskrivelse av analysemodeller, tidligere evalueringer og vår evaluering

I analysemodellen ligger også tolkningen av virkemidlets begrunnelse eller formål. Vi legger til grunn at effekter på investeringer ikke bare er en konsekvens som kan bidra til at målene med ordningen kan nås, men et hovedmål med ordningen. Vår forutsetning om hva som er målet med ordningen bygger mer på den historiske fremstillingen av virkemidlet, enn sitater av ordningens uttrykte mål i offentlige dokumenter.

Både Bygdeutvalget og arbeidsgruppen nedsatt av avtalepartene (Landbruksdepartementet, 1984) drøfter hoveddelen av det som i dag utgjør BU-ordningen som virkemidler for å fremme investeringer i landbruksbaserte næringer. Det er et stort sprik mellom en slik oppfatning av virkemidlet og det å oppfatte virkemidlet som et tiltak for økt lønnsomhet, sysselsetting og bosetting. Offisielle målformuleringer for BU-ordningen gir rikelig grunnlag for den oppfatningen Riksrevisjonen legger til grunn. Problemet er imidlertid at de målsettinger som dermed legges til grunn ikke er spesifikke for BU-ordningen. Det er først og fremst de store virkemiddelgruppene som har effekter på lønnsomheten blant gårdsbrukene. Det er lite grunnlag for å forvente tydelige effekter på lønnsomhet av to prosent av den økonomiske virkemiddelbruken overfor jordbruket. Men det er større grunn til å forvente at spesifikke virkemidler for å påvirke kapitalkostnaden har effekt på investeringene. Den historiske gjennomgangen av BU-ordningen viser da også at virkemidlet har en bevisst innretning mot å påvirke investeringsnivå- og sammensetning.

I vår analysemodell legger vi heller ikke vekt på spørsmålet om markedssvikt i finansmarkedene, slik Riksrevisjonen gjør. Vi mener ordningen ikke trenger en slik begrunnelse fordi den aldri har vært seriøst drøftet ut fra en slik velferdsøkonomisk motivasjon. I motsetning til Riksrevisjonen ser vi som nevnt i forrige kapittel, BU-ordningen som en systemkonsekvens, dvs. som en konsekvens av annen politikk og ikke som svar på markedssvikt.

Selv om vi mener hovedhensikten med BU-ordningen er å sikre investeringsnivået i landbruket, har vi i vår analysemodell også sett på effekter på sysselsetting

og lønnsomhet. Det ligger i mandatet at vi skal drøfte samfunnsøkonomisk verdi og effekter både på bosetting via sysselsettingen, og lønnsomhet, og dette må da hensyntas.

En annen viktig forskjell mellom analysemodellene ligger i valg av analyseenheter, dvs. i valget mellom å se på enkeltbruk, næringer og regioner. Riksrevisjonen (2008) har kun drøftet effekter vurdert på foretaks- eller bruksnivå. Vi drøfter effekter også på sektor- og bygdenivå. Det er nødvendig å reise spørsmål om de effekter som observeres ved sammenligning av enkeltbruk kan overføres til næringsnivå. Effektene for bosetting i bygdene har videre vært antatt å bero helt og fullt på sysselsettingen på enkeltbrukene. Det er imidlertid en for enkel antagelse. Andre studier, som Refsgaard og Johnson, har vist at i en situasjon med press i arbeidsmarkedet kan overføring av arbeidskraft fra jordbruk til annen sysselsetting med vesentlig høyere avkastning av arbeidskraften, styrke bosettingen i en region.

Riksrevisjonen legger betydelig vekt på seleksjon og søknadsprosess. I presentasjonen av analysemodellen ovenfor inngår bare relasjonene mellom de variablene som påvirkes gjennom BU-støtte. Seleksjon av støttemottakere er naturligvis også av stor betydning for hvordan ordningen virker. Temaet behandles nærmere i den empiriske delen senere i kapitlet.

I vårt oppdrag er resultatparametrene langt videre formulert enn hos Riksrevisjonen (2008). Vi skal bl.a. ta hensyn til produktivitetsutviklingen i primærproduksjonen og modernisering av driftsapparatet som viktige resultatvariable sammen med etablering og videreføring av lønnsomme bedrifter og generasjonskifte på landbrukseiendommen. I gjennomgangen av mandatet har vi redegjort for alle parametre som ble lagt til grunn for vår evaluering (jf. kapittel 1). Vi belyser effekter på modernisering og produktivitetsutvikling først og fremst ved effekt på investering. Det er investeringene som sikrer fornyelsen og økt produktivitet.

3.1.2 Hypoteser om effekt på enkeltbrukenes investering, lønnsomhet og sysselsetting

I den modellen vi anvender går sammenhengen fra bondens satsingsvilje til investeringer. Det er investeringsatferden i tradisjonelle produksjoner og tilleggsnæringer som eventuelt påvirker lønnsomhet og sysselsetting, og det er virkninger på investeringer som er virkemidlets egentlige begrunnelse.

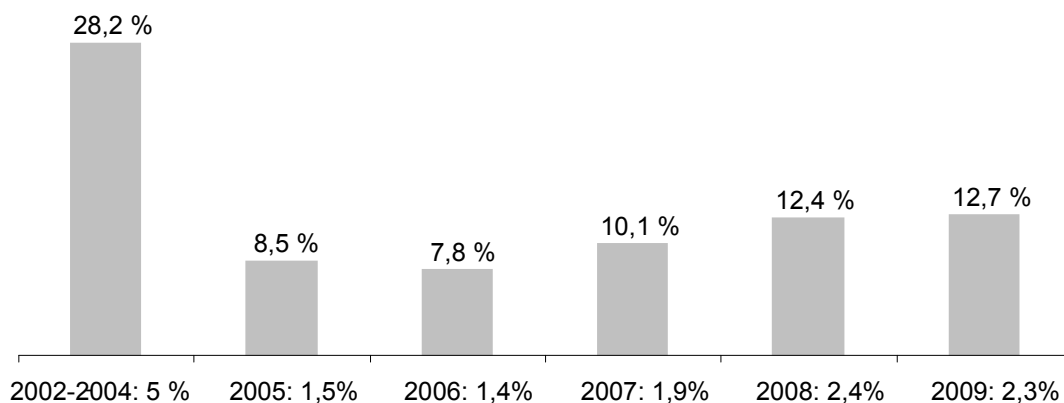
Satsingsviljen påvirkes av tilskudd over BU-ordningen som i noen grad kan korrigere de incentivene som følger av de øvrige 98 prosent av landbrukspolitikken økonomiske virkemidler, av juridiske reguleringer og av utenforliggende markedsforhold. Investeringene påvirker blant annet skalaforholdene i landbruket, men også ulike teknologier for gitt skala og sammensetningen av aktiviteten, spesielt med fordeling mellom tilleggsnæringer og tradisjonelt jordbruk. Vi legger imidlertid her spesiell vekt på skalafaktoren og teknologien. Via investeringer og skalaforhold får vi et resultat også for arbeidsplasser og lønnsomhet.

Investeringene vil dels ta sikte på å øke skalaen, og dels videreføring av eksisterende kapasitet i tradisjonelt landbruk. Ifølge Innovasjon Norges egen statistikk, går en viss del av investeringene til prosjekter som ikke utvider skalaen. De to typene investering har ulik effekt på sysselsettingen på mikronivå. Den gjennomsnittlige effekten blir negativ. Det er ikke sannsynlig med flere sysselsatte pr. produsert enhet med mindre det skjer et skift mellom produksjoner i retning mer

arbeidskrevende produksjon. Slik skift kunne være overgang fra kornproduksjon til husdyrproduksjon. Slike skift kan imidlertid neppe tilskrives BU-ordningen.

Den forventede negative sysselsettingseffekten på mikroplanet, forsterkes av at investerings- og rentestøtten også er et generelt kapitalsubsidium. Kapitalen blir relativt billigere i forhold til arbeidskraften og gir mindre sysselsetting i gjennomsnitt pr. produsert enhet. Motivet for å investere i teknologi som reduserer avhengigheten av arbeidskraft, ligger i høye og økende lønnskostnader i forhold til kostnad ved å anvende kapitalutstyr som bygninger, traktorer osv, og andre innsatsfaktorer som for eksempel plantevernmidler. Investeringsstøtte forsterker motivet. En drøfting av beregninger av substitusjonselastisiteter mellom arbeidskraft og kapital for internasjonalt jordbruk (Salhofer, 2000) viser en beregnet substitusjonselastisitet mellom 0,4 og 0,9 i snitt for vel ti studier. Det betyr at en reduksjon i prisen på kapitalutstyr med ti prosent, uten andre endringer i priser og kostnadsforhold, vil føre til minst fire prosent lavere forhold mellom innsats av arbeidskraft og kapital. For tradisjonelt jordbruk vil det si at en støtte til investeringer generelt som utgjør ti prosent av samlet kapitalkostnad for nye investeringer, kan *antas* å medføre vel to tusen færre årsverk i næringen. Vi må understreke at beregninger av substitusjonselastisiteter er usikre.

Vridningen i relative faktorkostnader kan være betydelig. Effekten av rentestøtte kan utgjøre ti til femten prosent av et lånebeløp og utgjorde i 2004 en subsidieffekt på over 25 prosent (figur 3.2). Rentestøttens effekt i form av å gjøre investeringene mer attraktive avhenger av låneandelen. Høy låneandel, for eksempel 80 prosent bør i dag tilsi at investeringene blir subsidiert med ca. ti prosent før skatt, mens en låneandel på 50 prosent gir vel seks prosent i subsidieffekt.



Figur 3.2 Verdien av rentestøtte: Nåverdi ved låneopptak av rentestøtte over beregnet nedbetalingsperiode, prosent av lånebeløp, for ulike år og stipulert prosentvis rentestøtte ved låneopptaket. Gjennomsnitt for 2002–2004, deretter årlige tall fra 2005 til 2009

Kilde: Orientering fra Innovasjon Norge, NILF estimater

Også sett i forhold til samlet investeringsaktivitet er investeringsvirkemidlene omfattende. Investeringsstøtten, utenom rentestøtten, utgjør årlig om 300 mill. kroner. Norsk landbruk investerer årlig rundt 7,5 mrd. kroner (brutto). Store deler er

relevant for BU-støtten. Det er rimelig å anta at BU-midlene i gjennomsnitt over alle relevante bruttoinvesteringer utgjør om lag fem prosent. Sees rentestøtte på ca. tolv prosent (figur 3.2) av en låneramme på 700 mill. kroner sammen med tilskuddet, dreier BU-midlene seg om investeringsstøtte som samlet kan utgjøre over seks prosent av næringens samlede bruttoinvesteringer.

Støtten til investeringer vrir prisforholdet mellom arbeidskraft og kapital for landbruksnæringen. Relativt billigere kapital og dermed relativt dyrere arbeidskraft blir en motpost til den positive sysselsettingseffekten av at strukturendringen bremses og at investeringer stimuleres spesielt hos mindre foretak. Rent teoretisk kan vridningen på basis av anslåtte substitusjonselastisiteter utgjøre flere tusen årsverk i redusert sysselsetting. Effekten av vridninger i faktorprisforholdet kommer i tillegg til økende lønnsnivåer ellers i arbeidsmarkedet. Investerings- og rentestøtten gir landbruket ekstra motiver for å erstatte arbeidskraft med kapital. Som nevnt i kapittel 2 var denne effekten en del av drøftingen av bygdetiltakene på 1980-tallet.

Støtte til tradisjonelt jordbruk og tilleggsnæringer kan på teoretisk grunnlag antas å trekke i noe ulike retninger når det gjelder sysselsetting. Det kan være en positiv, men svært usikker sysselsettingseffekt av BU-ordningen for landbruket totalt. Når det utløses investeringer i tilleggsnæringer, må vi forvente positiv effekt fordi det primært dreier seg om ny næringsaktivitet på gårdene. Hensikten er å beskjeftige ledig arbeidskraft på gårdene, men det kan ikke utelukkes at noe av arbeidskraften tas ut av tradisjonell produksjon. Tallet kan være positivt også for tradisjonelt jordbruk fordi antall bruk som investerer drives opp som følge av BU-midlene. BU-midlene utløser investeringer i betydelig grad i femti prosent av tilfellene og det er en viss andel av investeringene som ifølge Innovasjon Norge ikke gir produksjonsutvidelser (Innovasjon Norges rapport til Landbruks- og matdepartementet, 2008). Motposten er effekten av relativt billigere kapital og mer kostbar arbeidskraft.

I landbruket må vi også ta hensyn til at tilpasningen ikke nødvendigvis følger vanlig foretaksøkonomisk teori. Vi må ta hensyn til at motivasjonen hos en del bønder ikke kan forklares ut fra for eksempel lønnsomhetshensyn alene. Riksrevisjonen (2008) påpeker for eksempel at bøndene ikke anser lønnsomhet som motiv for å investere. Vi vil i vår analyse komme inn på bøndenes motivasjon.

Investeringsstøttens vridning av ressursbruken i retning mer kapital og mindre sysselsetting er velkjent fra debatten om BU-ordningen og bygdeutviklingspolitikken generelt. Bygdeutvalget reiste for eksempel problemstillingen i 1984 (jf. kapittel 2.1.2), det samme gjorde arbeidsutvalget nedsatt av avtalepartene (Landbruksdepartementet, 1984). Det er også en vanlig problemstilling i utforming av distriktspolitikken om det er bedre å fremme investeringer i distriktene enn å bruke virkemidler som direkte stimulerer sysselsettingen.

3.1.3 Hypoteser om effekt på næringsniva: Fortrengning og samspilleffekter

Fortrengning kan medføre at effekter på foretaksnivå forsvinner på sektornivå. Fortrengning oppstår når det er ytre begrensninger på summen av endringer på foretaksnivå. Melkekvotene er en kilde til fortrengning, mens begrensninger på totalt tilgjengelig areal, eller samlet etterspørsel i markedet, kan være viktige årsaker til fortrengning i andre sektorer. I den grad investeringer i melkeproduksjon er forbundet med økt kapasitet, kan investeringene være rasjonelle for den enkelte bonde, men ulønnsomme for næringa totalt. Derfor har vi en effektiv kvoteordning.

Kvoteordninga virker begrensende på samlet investeringsvolum og sikrer at ingen kan regne med økt produksjon uten at produksjonen samtidig går ned hos andre produsenter.

Effektene av investeringsstøtte for den enkelte støttemottaker kan således være positive, dvs. at investeringsstøtte tenderer til å gi økt antall husdyr, areal, produksjonsvolum, melkekvote og kapitalbinding hos dem som får støtte i forhold til andre bruk, men summen for samlet virkning i næringen kan det likevel være vanskelig å spore.

Fortrengning betyr at det er andre faktorer som begrenser samlet investeringsnivå, enn lønnsomhet. Dermed vil det også være andre virkemidler som potensielt kan stimulere investeringene i enkelte sektorer. For eksempel er det sannsynlig at det aggregerte investeringsnivået i melkeproduksjonen i dag kunne stimuleres ved å gi varige kvoteøkninger.

I kraftfôrkrevende husdyrproduksjon vil endringer i konsesjonsgrensene utløse investeringer i økt kapasitet på enkeltbruk, men der vil markedets totale størrelse være begrensende. Der det er arealene som er begrensende, kan det være vanskeligere å finne enkle løsninger. Som vist i figur 2.6 fikk man imidlertid en kraftig vekst i satsingen på grøftetiltak i 1999. Tiltaket var rettet mot næringens beskrankning, tilgangen på anvendbart dyrka areal. Tiltaket kan også ha utløst andre investeringer som settes i forbindelse med arealutvidelsen.

En samspilleffekt

Fortrengningseffekter er en form for samspilleffekt. Samspilleffekter kan være både positive og negative. For tilleggsnæringene er investeringsvirkemidlene drivende for investeringsnivået. Vi finner empirisk belegg for at investeringer på bruksnivå øker, og det er ingen generell grunn til å anta fortrengning.

Det kan være positive samspilleffekter mellom bruk som satser på tjenesteyting og foredling. Positive samspilleffekter betyr at næringen har stigende kollektiv nytte av økte investeringer i tilleggsnæringer ved at produkter og tjenester blir bedre kjent, kompetansen lettere tilgjengelig og rasjonelle distribusjonsformer kan fylles med tilstrekkelig produkt- og tjenesteinnhold. En slik kollektiv stordrifts- eller agglomerasjonseffekt gir stigende avkastning og grunn til å intensivere støtten etter hvert som den bærer resultater. Forutsetningen er at investeringene øker omfanget av tilleggsnæringsaktiviteten og ikke primært erstatter eller effektiviserer eksisterende produksjonsutstyr.

Positive effekter på omfang av og investeringer i ny næringsaktivitet på foretaksnivå bør derfor kunne forventes å bli gjenspeilet på næringsnivå. Dermed er det også grunn til å forvente at sysselsettingseffekten av investeringer i tilleggsnæringer er positiv både på mikro- og makronivå.

Variasjon mellom delsektorer

Graden av fortrengning varierer mellom delsektorer. Siden det er kvoteordning også for geitemelk, er det god grunn til å tro at investeringene i deler av småfenæringa også er påvirket av kvotesystemet, kanskje mer enn av investeringsstøtten. I saueneæringa har det de senere årene vært større grunn til å anta at investeringsaktiviteten stimuleres også på næringsnivå når man stimulerer enkeltbøndenes investeringer på grunn av et underskudd av norsk fårekjøtt. Markedssituasjonen endrer seg imidlertid over tid. Under vanlige markedsforhold med betydelig import,

vil investeringsubsidier stimulere investeringsaktiviteten både på foretaks- og næringsnivå. Der det er full markedsdekning, er det mer sannsynlig at en viss grad av fortregning mellom norske produsenter vil gjøre seg gjeldende.

For frukt og grøntsektoren er bildet antagelig sammensatt. Importandelen for de fleste produktene er her høy og dels sterkt økende over tid for eksempel for viktige norske produksjoner som bær og frukt, og også for poteter (Dæhlen & Pettersen, 2007). Med betydelig import vil fortregningen gå ut over importen og investeringsstøtte forventes å ha positive effekter på volumer både i mikro og makro, men situasjonen kan variere over året.

Variasjon i fortregning over tid

Fortregning endrer seg over tid. Kvotepreisen for melk kan være høy i dag, i morgen kan den være null. Alt avhenger av den samlede motivasjonen for å investere i melkeproduksjon. Også leiepriser for areal kan gå mot null, og er svært lav i enkelt-distrikter. I nordiske EU-land har kvotepreisen for melk vært klart positiv, mens den nå, så vidt vi forstår, er nær null i Finland. En kvotepris på null betyr at fortregningen i praksis er opphørt. Årsaken er dels lave markedspriser for melk, men også at kvoteordningen ifølge gjeldende politikk skal fases ut innen 2015.

I en situasjon hvor kvotepreisen eller knapphetsprisen på areal er null, trues produksjonsevnen på sikt. Investeringene må styrkes for å opprettholde produksjonen. I en slik situasjon blir det stor forskjell på om investeringene skal motiveres gjennom investeringsstøtte eller generell lønnsomhetsforbedring for eksempel gjennom økt intervensjonspris for melk, slik man vurderer i EU. Økt intervensjonspris vil belønne alle produsenter uavhengig av om de investerer, økt investeringsstøtte vil gå til dem som investerer. Betalingene blir mer målrettet mot problemet med lave investeringer. Men det ligger også en fare i at de bøndene som har investert tross lave melkepriser, ikke får støtte. Slik virkemiddelbruk belønner dem som venter med å investere. Over tid kan næringen lære. Når krisen nærmer seg, lønner det seg ikke å bidra til å løse den før krisen er blitt så stor at myndighetene må treffe tiltak.

3.1.4 Hypoteser om addisjonalitet og struktureffekt

Dersom det er full fortregningseffekt, altså ingen effekt av investeringsstøtte på total kapasitet og produksjon, vil fortsatt investeringsstøtte ha effekt på næringsnivå. Hvor mange som investerer er en avgjørende faktor for gjennomsnittsstørrelsen på brukene og dermed både for sysselsetting på sikt og for samlet investeringsnivå. Jo flere som investerer, jo flere må vi anta også vil overleve i næringen på sikt. Dermed fordeles kapasiteten på flere aktører. Skalafordelen utnyttes i mindre grad, og det blir flere arbeidsplasser og også, på sikt, høyere investeringsnivå. Effektiviteten blir lavere enn om konsentrasjonen ble økt, men sysselsettings- og investeringseffekten blir positiv som en indirekte effekt av mindre strukturrasjonalisering.

Det avgjørende for sysselsettings- og investeringseffektene blir altså antall som investerer. Vi legger her vekt på addisjonaliteten ved virkemiddelbruken (Oxford Research, 2008). Når femti prosent av de spurte sier at de ikke ville investert eller ville investert betydelig mindre, mener vi det er godt grunnlag for å regne med at investeringsstøtte utløser en mer fragmentert næringsstruktur på sikt, dvs. mindre gjennomsnittsstørrelse i næringen. Strukturrasjonaliseringen ville med andre ord gått raskere uten investeringsstøtte. I så fall ville det vært færre aktører som tok ansvaret for fremtidens norske jordbruksproduksjon.

Utløsende effekt på investeringer kan både bety at blant de som uansett investerer, er det flere som utvider sine prosjekter. Det kan også bety at flere gårdbrukere investerer. Begge former for utløsende effekter, gjør det mer sannsynlig at virksomheten fortsetter på sikt.

Det er grunn til å forvente betydelig addisjonalitet av investeringstilskudd også for landbruket. For de fleste beslutningstagere vil investeringstilskudd påvirke en investeringsbeslutning. En undersøkelse av holdninger hos bønder tyder på at bare en begrenset del av bøndene er såkalte «exit-bønder». Fra trend-dataene som er benyttet i avsnittene foran, er det i en tidligere analyse vist at bøndene kan kategoriseres i ulike grupper som indikerer ulik holdning til investering (Vik, 2005). Såkalte «exit-bønder» er lite interessert i videreutvikling av gården, men disse er en liten minoritet. For øvrige bønder er det naturlig å anta at investeringer i økt kapasitet eller ren opprettholdelse av dagens virksomhet, er et aktuelt valg. Investeringsstøtte vil da enten via økt lønnsomhet av prosjektet, eller via likviditets- og finansierings-effekten, gjøre det mer sannsynlig at det blir investert. Det at addisjonalitet kun gjelder økte investeringer der det uansett blir investert, er et lite sannsynlig særtilfelle.

Vi mener derfor at vi kan legge til grunn det som er en normal antagelse i foretaksøkonomisk analyse, at sannsynligheten for investering øker når lønnsomheten øker. Det betyr at vi i utgangspunktet anser alle bønder som potensielle investorer, og at kostnaden ved å investere er viktig både for beslutningen om å investere, og for størrelsen og innholdet i investeringen. Det betyr at flere bønder investerer med investeringsstøtte enn uten, og dermed at flere overlever på sikt som følge av investeringsstøtten. Næringen vil dermed over tid også fremstå som mer fragmentert som følge av investeringstilskuddet.

På lang sikt kan de økte investeringene tenkes å slå tilbake i form av en ubalanse i næringen. Resonnementet ovenfor forutsetter at kapasiteten ikke over tid får overstige markedets begrensning. Hvis det ikke bygges vesentlig mer kapasitet enn langsiktig melkekvote, tilgjengelig areal eller innenlandsk etterspørsel tilsier, er det liten fare. Hvis investeringene derimot foretas med sikte på senere produksjonsutvidelser, kan investeringsstøtten utløse overinvestering, overdrevne kapital-kostnader og dermed økt fare for konkurs på sikt. I så fall vil det på lang sikt neppe være de små gårdene som nyter godt av konkursene, men nye investorer som overtar store, moderne gårdsbruk til reduserte verdier. Overinvestering i kapasitet betyr altså risiko for fremtidig sanering. Risikoen er viktig, den nødvendiggjør at investeringsvirkemidler bygger på kapasitetsanalyser og at virkemidlene brukes under hensyn til kapasitetsbehovet.

Så langt er det neppe grunnlag for å hevde at landbruket har vært preget av saneringer som følge av utbygging av varig overkapasitet. Tempoet i struktur-rasjonaliseringen har vært relativt jevnt over tid. Derfor er det neppe grunn til å endre konklusjonen om struktureffekten av investeringsstøtten. Risikoen for overinvestering og uønsket sanering er imidlertid alltid tilstede.

Det må også knyttes et annet forbehold til konklusjonen om struktureffekten av investeringsstøtte. Investeringsstøtte kan skjerpe fortrengningseffektene. Mer støtte til investeringer gir sannsynligvis også noe høyere kvotepriser for melk, eller leiepriser for arealleie. Dermed vil også lønnsomheten av å avslutte driften og selge kvoten, bli styrket. Noen vil derfor trolig velge å nedlegge som en indirekte følge av investeringsstøtte. Kvoteprisen er påvirket av mange forhold, mens investeringsstøtten virker direkte på investeringene. Vi legger derfor til grunn at den direkte

virkingen er viktigere for samlede investeringer, enn den indirekte effekten via kvoteprisen. Spørsmålet kan imidlertid fortjene nærmere utforskning.

For tilleggsnæringer må vi regne med positiv sysselsettingseffekt av økte investeringer. Lønnsomhetseffekten blir imidlertid mer usikker. NILFs analyser viser at lønnsomheten av tilleggsnæringer er noe bedre enn av tradisjonelt jordbruk, men fortsatt vesentlig lavere enn for eksempel lønnsratene i det generelle arbeidsmarkedet (NILF, 2009). Der det utløses investeringer kan vi derfor ikke regne med betydelige lønnsomhetseffekter. Der arbeidskraft frigjøres ved produktivitetsøkning i tradisjonell produksjon, vil arbeidskraften få økt avkastning ved alternativ sysselsetting.

3.2 Datagrunnlag for analyse

Våre empiriske analyser bygger på fire datasett: (1) kvalitative intervju med mottakere av BU-støtte og ansatte på landbrukskontorer i to kommuner, (2) data fra spørreundersøkelsen «Trender i norsk landbruk 2008», den såkalte «Trendundersøkelsen» fra Bygdeforskning, (3) Driftsgranskingsdata for NILF koblet mot tilskuddsdata fra Innovasjon Norge, og (4) data fra Innovasjon Norges spørreundersøkelse blant støttemottakere, den såkalte «kundeeffektundersøkelsen». Data og metoder er nærmere redegjort for i separate dokumenter fra NILF (Hval, 2010) og Bygdeforskning (Storstad og Vik, 2009).

3.2.1 Kvalitative intervjuer

Det er gjennomført kvalitative intervju i to fylker – Nord-Trøndelag og Hordaland. Fylkene er valgt ut fra at vi ønsket to ulike fylker for på den måten å få en spredning i informasjonen om erfaringene med BU-støtten. I Nord-Trøndelag står det tradisjonelle landbruket sterkt, mens de nye næringene relativt sett har en større plass innenfor landbruket i Hordaland. Det er stor forskjell på størrelsen på gårdsbrukene i de to fylkene. I Nord-Trøndelag er gjennomsnittlig jordbruksareal i drift pr. bruk 242 dekar, mens gjennomsnittsbuket i Hordaland er på 126 dekar.¹

I hvert av de to fylkene gjennomførte vi intervjuer med en gruppe av bønder som har mottatt BU-støtte til tradisjonelt landbruk og en gruppe som har mottatt støtte til tilleggsnæring. Informantene kom fra flere kommuner i fylket, men vi hadde satt det vi mente var en rimelig grense for reiseavstand til der hvor intervjuet skulle foregå. Vi fikk gjennomført «gruppeintervju» med til sammen fem bønder som hadde fått tilskudd til tradisjonelt landbruk (to i Nord-Trøndelag og tre i Hordaland). Alle disse var menn. For tilleggsnæring var oppmøtet noe bedre – til sammen ni personer (seks i Hordaland og tre i Nord-Trøndelag), hvorav seks kvinner. Det ble foretatt noen supplerende telefonintervjuer med enkeltpersoner. I tillegg ble det gjennomført intervju med ansatte på landbrukskontret i en kommune i hvert av de to fylkene. Ett av disse landbrukskontorene er landbrukskontor for to kommuner. Til sammen intervjuet vi tre personer ved landbrukskontorene.

¹ Tallene er basert på statistikk fra produsentregistret til Statens landbruksforvaltning fra 2008.

3.2.2 Trender i norsk landbruk

Trender i norsk landbruk er en undersøkelse som kartlegger økonomiske, sosiale og kulturelle forhold i landbruket. Undersøkelsen har vært gjentatt hvert andre år siden 2002. Analysene knyttet til bruk av BU-midler er basert på undersøkelsen fra 2008. Dette var det første året spørsmål om tildelte BU-midler var inkludert i spørreskjemaet. Norsk senter for bygdeforskning har stått for den faglige gjennomføringen av undersøkelsen, mens det praktiske arbeidet med utsending av spørreskjema og innsamling av data har blitt utført av meningsmålingsinstituttet Sentio AS.

I Trendundersøkelsen er bønder definert som personer som er hoveddriver på gårdsbruk med jordbruksareal på minst 5 daa. Med denne definisjonen var den totale populasjonen ca. 53000 i 2008. Av de ca. 3150 som fikk tilsendt spørreskjema, besvarte 1607 bønder skjemaet. Dette er en svarprosent på 51. Trendundersøkelsen er dokumentert å være representativ for norsk landbruk (Vik (2008), som også gir ytterligere dokumentasjon om Trendundersøkelsen). Man skal likevel være oppmerksom på at det er statistiske feilmarginer ved generaliseringer på bakgrunn av slike utvalg. Man må derfor være varsom i tolkningen av resultatene.

I den delen av studien som benytter «Trendundersøkelsen» deler vi i hovedsak bøndene inn i fire grupper. Først er det de som oppgir å ha mottatt BU-støtte til tradisjonelt landbruk de siste 10 årene, dernest er det de som har mottatt BU-støtte til tilleggsnæringer til landbruk. Det er også en gruppe bønder som har mottatt både BU-støtte til tradisjonelt landbruk og BU-støtte til tilleggsnæringer. Den siste – og største – gruppen er de som ikke har mottatt noen form for BU støtte de siste 10 årene. Trendmaterialet viser at vel 16,2 prosent av bøndene har mottatt BU støtte til tradisjonelt landbruk, 5,0 prosent har fått BU midler til ulike tilleggsnæringer og 2,7 prosent har fått støtte til både tradisjonelt landbruk og tilleggsnæringer til landbruk. 76,2 prosent av bøndene har ikke mottatt BU støtte.

3.2.3 Regnskapsdata for enkeltbruk

Analysen benytter to utvalg av data fra driftsgranskingene for jordbruket (NILF, 2008). Driftsgranskingene baserer seg på tall direkte fra gårdsbrukene som er med i datagrunnlaget. Det ene utvalget inneholder kun melkebruk og har data for 2007. Det andre utvalget er paneldata for alle brukene i driftsgranskingene for årene 2001–2007.

I analysen av melkebruk ser vi på forhold som kan henge sammen med om de fikk BU-tilskudd eller ikke i perioden 2001–2005. Melkeproduksjon er valgt fordi det er forholdsvis enkel sammenlignbar informasjon for disse brukene. 87 av bøndene i utvalget har fått tilskudd gjennom BU-ordningen i løpet av perioden 2001–2005. 340 av brukene har tilleggsnæring, og 23 av de med tilleggsnæring har mottatt tilskudd. De variablene vi opererer med er ulike mål på inntekts- og kostnadssiden, ulike størrelsesmål på gården og noen gitte eksterne faktorer som region og alder på bonden. Tilskudd er lagt inn som en egen dummyvariabel.

Utvalget av melkebønder med tilleggsnæring er lite, og det er enda færre som har fått tilskudd. Det medfører at signifikansen og *tyngden* i konklusjonene for tilleggsnæringene er svakere enn den er for melkeprodusentene totalt. Det er i dette materialet ikke mulig å trekke konklusjoner om hvorvidt tilskuddene har langtidsvirkninger eller ikke.

For å se på mulige virkninger av BU-midlene over tid, har vi brukt paneldata. Paneldata inkluderer observasjoner for flere år, og kan fange opp mulige avvik eller forandring i trender over tid. Data fra Driftsgranskningene er koblet med statistikk fra Innovasjon Norge over hvem som har mottatt ulike typer tilskudd. Data-grunnlaget inkluderer både gårder som har observasjoner over flere år, og gårder som kun har observasjoner for ett år. Det impliserer at det er et *ubalansert utvalg*, det vil si at det ikke er observasjoner for alle år for alle enheter. I analysen har vi sett på BU-støtte i tre forskjellige former:

- *BU - totalt*: Det vil si om de har fått noen form for BU-støtte eller ikke, uavhengig av type støtte.
- *BU - jordbruk*: BU-støtte som har gått til tradisjonelt jordbruk, inkludert rentestøtte.
- *BU - tilleggsnæring*: BU-støtte som har gått til tilleggsnæringer, dvs. næringer utover tradisjonelt jordbruk.

Utvalget i paneldatabasen inkluderer 4933 observasjoner fra årene 2001 til 2007. Antall observasjoner varierer fra 507 i 2001 til 926 observasjoner i 2007², og inkluderer både bruk som har mottatt støtte og ikke. Støtten ble gitt en gang i løpet av de sju årene, og ikke nødvendigvis i 2001. Det er også mange bruk som ikke har observasjoner for alle årene, da Driftsgranskingsdataene skifter ut en bestemt mengde bruk hvert år. I tillegg har vi ikke informasjon om det er noen av brukene som mottok støtte før 2001, og som dermed allerede vil kunne merke effektene i driftsregnskapet sitt. Alt dette kan være med på å gi skjevhet i datagrunnlaget. Et tilstrekkelig stort utvalg kan likevel bidra til å justere for disse skjevhetene.

Den største fordelen med å bruke paneldata er å kunne se på trend over tid. Man kan også se på hvordan trenden utvikler seg i henhold til enkelte kriterier, for eksempel bondens inntekt og om hun/han har mottatt BU-støtte eller ikke.

Det at ikke alle brukene følges over hele tidsperioden kan gi en skjevhet i inntektsnivået over tid, ut fra hvilke bruk som er inkludert. Andre faktorer som kan bidra til at trenden er mer positiv for dem som har mottatt støtte, er andre eksogene faktorer som har bidratt til at de har vært mer «utsatt» for en større vekst enn andre, for eksempel type politikk i et område, gunstig klima og vekstforhold med mer. Kanskje er det disse forholdene som gjør at bonden har fått støtte, og at veksten ville skjedd uansett. Det er imidlertid utenfor vår analyse.

Underveis i analysen har vi sett både på korttids- og langtidseffekten av BU-tilskuddet. Ved å gjøre forenklingen med å anta at effekten av BU-tilskuddet fortsetter over hele den resterende perioden, og ikke ser bare på samme år som det er mottatt, vil man kunne vurdere langtidseffekten. Vi har lagt vekt på langtidseffekten, og nevner korttidseffekten hvis det er et resultat som avviker fra langtidseffekten.

3.2.4 Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse blant tilskuddsmottakere

Innovasjon Norge gjennomfører hvert år spørreundersøkelser i samarbeid med Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Spørreundersøkelsene foregår pr.

² Mer detaljert informasjon finnes i NILF Notat 2010–2

telefon til mottakere av ulike støtteordninger i Innovasjon Norge, deriblant Bygdeutviklingsmidlene, Verdiskapingsprogrammet for mat og Bioenergiprogrammet.

Det blir foretatt en undersøkelse som kalles *førundersøkelsen* året etter at mottakerne får støtte. Fire år etter kommer en ny undersøkelse (*etterundersøkelsen, her kalt kundeffektundersøkelsen*) til samme mottakere, som her skal vurdere effekten av programmet i etterkant av gjennomføringen. Oxford Research dokumenterer undersøkelsene hvert år i en offentlig rapport. Undersøkelsen ber om hver enkelt informants egne oppfatninger om støtteordningen/programmet og effekter av blant annet foretaksøkonomiske karakter. Fordelen er bl.a. at man kan se på BU-ordningen i forhold til andre typer virkemidler. Metoden er også konsistent over tid. De samme spørsmålene blir stilt til alle informanter, uavhengig av type støtteordning. Potensielle feilkilder i analysen kan være for eksempel misforståelser av spørsmål og at informanten gir svar som dreier i positiv retning fordi de ønsker å beholde støtteordningene.

3.3 Seleksjon: Støttmottakere er ikke som andre bønder

I dette avsnittet presenterer vi støttmottakerne. Ved hjelp av Bygdeforsknings trendundersøkelse viser vi systematiske forskjeller mellom bønder og bruk som mottar støtte og andre bruk. Støttmottakerne er gjerne yngre, har høyere utdanning og større og mer moderne bruk enn de som ikke mottar støtte. Videre er kvinner langt sterkere representert blant mottakere av støtte til tilleggsnæring enn blant dem som får støtte til tradisjonell produksjon. Dette avsnittet beskriver imidlertid bare observerte forskjeller mellom gruppene, og drøfter i liten grad årsaken til forskjellene. Vi har heller ikke data for dem som har fått avslag på sine søknader. Denne gruppen ville uansett ha vært liten (jf. figur 2.6).

3.3.1 Seleksjonsmekanismer

Det er flere mekanismer som gjør det naturlig å forvente systematiske forskjeller mellom bønder som får støtte og andre bønder. Det er slike utvelgelsesmekanismer som gjør at årsaks- virkningssammenhenger kan gå begge veier. Støtte kan være både en belønning for investering og en stimulans.

I et kortsiktig perspektiv starter utvelgelsen med motivet for å vurdere en konkret satsing; et investeringsprosjekt. Til å begynne med har bonden en forventning om utviklingen og økonomien for gårdsbruket sitt. Vi antar at det er bare de med en positiv forventning til fremtiden som vil søke om tilskudd. Hva som skaper positive forventninger og får bonden til å søke om tilskudd, kan være mange faktorer. Siden BU-støtten er en svært liten del av landbrukspolitikken, er det all grunn til å tro at det er mange andre faktorer som har større effekt på bondens syn på framtidige inntektsmuligheter fra gårdsdriften.

Når bonden bestemmer seg for å søke om BU-midler, vil han/ hun gjerne ha en kommunikasjon med landbrukskontoret i kommunen. Vi vet lite om hvor representative de kommunene vi har foretatt intervjuer i er, men bygd på intervju-materialet fra disse kommunene synes det som om landbruksetaten i kommunene spiller en sentral rolle i prosessen fra ide til søknad. Kombinasjonen av at de som jobber i kommunene kjenner folk og har erfaring for hva som kreves for å gjennomføre ulike prosjekter, gjør at de stort sett på forhånd kan si hvem det er som

bør, eller ikke bør, søke om BU-støtte. I dette ligger det at de har lokalkunnskap som de bruker i sin vurdering av hvem som har en mulighet til å lykkes på kort og lang sikt. Dette ser ut til å gjelde både for søknader til tradisjonelt landbruk og til tilleggsnæring. På dette grunnlaget gir de råd og veiledning til bønder. I denne prosessen skjer det en siling av ideer og prosjekter, og i Nord-Trøndelag går de så langt som å si at *«alle søknader Innovasjon Norge får fra oss er støtteverdige. Jeg har aldri sendt fra meg en søknad som jeg har hatt negativ innstilling til for da kommer de ikke gjennom»*.

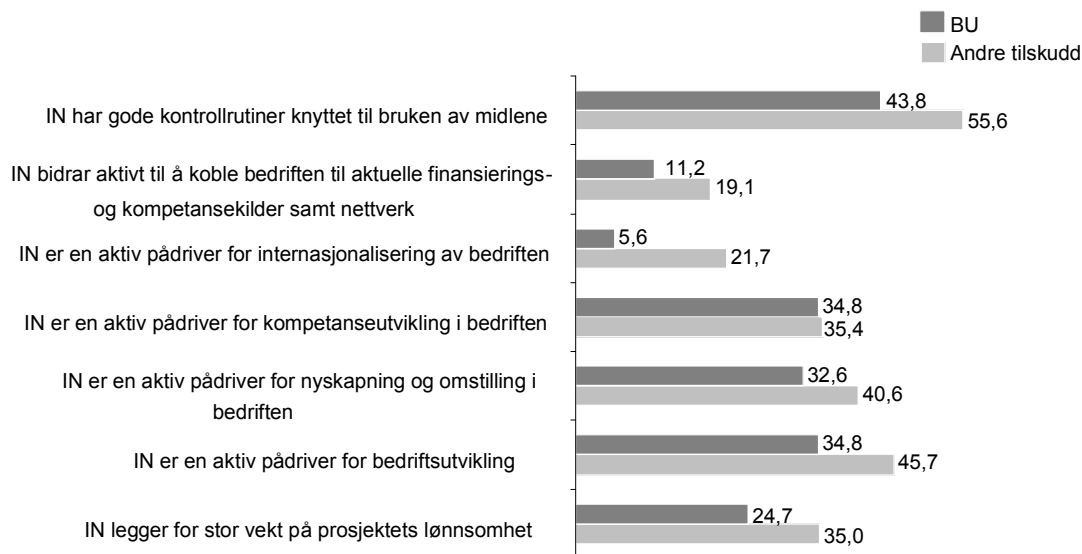
De kommunale landbruksetatene anbefaler altså enkelte å legge bort planene og ikke utarbeide noen søknad til Innovasjon Norge. Kriteriene de vurderer dette ut fra er «økonomi og om søkerne er godt nok forberedt på søknaden». Noen sitater illustrerer dette.

«Når vi merker at de ikke har gått igjennom og tenkt igjennom prosjektet godt nok, da forklarer vi dem at dette ikke går». (Ansatt landbrukskontor, Nord-Trøndelag.)

«Når vi er i kontakt med personer som vil søke så stiller jo vi en del spørsmål da, og da hender det at noen går en runde ekstra med seg selv og det ender noen ganger med at folk blir enige med seg selv om at de ikke skal søke likevel. Jeg tror vi greier å avdekke de som prater mye og har sånne vyer at du får bakoversveis, men som ikke har mulighet til å få det realisert. Altså at vi fort vet at dette er bare prat. Jobber du noen år i området så kjenner du jo folk.» (Ansatt landbrukskontor, Hordaland.)

Søkerne har også dialog med Innovasjon Norge, og dette trekkes spesielt fram i Hordaland hvor Innovasjon Norge har en målsetning om at de skal ha telefonisk kontakt med alle søkerne i løpet av prosessen. På den måten får saksbehandlerne et bedre bilde av søkerens personlige egenskaper, noe som er spesielt viktig i gjennomføringen av prosjekter innenfor de nye næringene. Et utsagn i denne forbindelsen, bekrefter at det vil være forskjeller mellom dem som får støtte og andre: «Det er jo ofte sånn at de menneskelige egenskapene til søkerne, spesielt når det gjelder tilleggsnæringer, er vel så viktige som selve prosjektet.» Med personlige egenskaper tenker man her spesielt på markedskontakt og det å kunne forholde seg til andre mennesker, blant annet krevers det ofte i prosjekter som har med nye tjenester å gjøre, som for eksempel reiselivsprosjekter, at man må kunne opptre som vertskap.

I denne forbindelsen kan vi vise til at Innovasjon Norge i betydelig grad anses å ha en aktiv rolle i arbeidet med prosjektet og i oppfølging av virksomhetene. Innovasjon Norges egne etterundersøkelser kartlegger oppfatninger om virkemiddelapparatets involvering i arbeidet med BU-prosjekter og sammenligner disse med andre støttetiltak under Innovasjon Norge (figur 3.3).



Figur 3.3 Oppfatninger om Innovasjon Norge blant dem som mottar BU-støtte og annen type støtte (prosent av støttemottakere som svarer positivt).

Kilde: Data fra Innovasjon Norges Kundeeffektundersøkelse (Oxford Research, 2008), bearbeidet av NILF

Figuren viser andelen som har sagt seg delvis eller svært enig i ulike påstander om Innovasjon Norge. I alle spørsmål kommer BU-ordningen svakere ut enn andre tiltak. Det er to poster der det spesielt for BU-mottakere er lav andel med positive svar. De to spørsmålene handler om Innovasjon Norge bidrar aktivt til å koble bedriften til aktuelle finansierings- og kompetansekilder samt nettverk, og om virksomheten er en aktiv pådriver for internasjonalisering av bedriften. At vurderingen er spesielt lav for internasjonalisering er naturlig siden norsk jordbruk ikke er en internasjonalt rettet virksomhet. Det er imidlertid også klart færre blant de som har fått BU-midler som sier at IN er en aktiv pådriver for nyskaping og omstilling i bedriften, bedriftsutvikling og lønnsomhet. For kompetanseutvikling er den positive svarprosenten høy og nesten lik for begge gruppene. Det er verdt å være oppmerksom på at det her ikke er skilt mellom de som har søkt støtte til tradisjonelt landbruk og de som har søkt støtte til tilleggsnæring, og det er grunn til å tro at det for flere av disse faktorene er betydelig forskjell mellom de to gruppene av søkere.

En høy score på parametrene i figur 3.3 indikere en proaktiv holdning overfor bedriftene, og dermed stor sannsynlighet også for at Innovasjon Norge er en aktiv bidragsyter til å utvikle prosjekter. Gjennomgående er imidlertid score på under 40 prosent, og spesielt lav for eksempel når det gjelder å koble virksomhetene til andre virksomheter. Disse dataene tyder på en liten eller moderat rolle for Innovasjon Norge som initiativtaker eller pådriver for prosjekt- og foretaksutviklingen i landbruket. Våre observasjoner tyder på at kommunenes rolle er langt sterkere. Slik har det tradisjonelt vært for investeringsstøtten til landbruket, og reformer på 2000 tallet har bekreftet at man ønsker det slik fortsatt.

3.3.2 «Tradisjonelle menn, nyskapende kvinner»

Blant dem som har fått BU-støtte til tradisjonelt landbruk, er kvinneandelen helt nede på 10,8 prosent i det utvalget som undersøkelsen omfatter. Dette innebærer at

kvinner er svakt underrepresentert også i forhold til den fra før lave kvinneandelen i næringsa.

Blant dem i utvalget som har fått støtte til tilleggsnæringer er kvinneandelen på tett oppunder 23 prosent. Kvinnene er med andre ord mer enn dobbelt så godt representert i utviklingen av tilleggsnæring med BU-støtte, som i investeringsaktiviteten i tradisjonelle næringer. Forskjellen må sees på bakgrunn av at en del av tilleggsnæringene ofte er ganske tradisjonelle de også. Den største enkeltaktiviteten under tilleggsnæringer, dreier seg for eksempel om bruk av jordbruksmaskiner utenfor jordbruket, som for eksempel snømåking, leiekjøring osv. Det kan være grunn til å regne med at kvinnene ville vært enda sterkere representert dersom vi hadde sett kun på de mest innovative nye næringene som for eksempel gårdsbaserte omsorgstjenester, utdanningstjenester, barnehager, råvareforedling, turisme osv.

Forskjellen i kvinneandeler har betydning for BU-ordningens måloppnåelse. Ordningen skal spesielt legge til rette for å utnytte kvinners arbeidskraft. Andre tendenser i norsk jordbruk som for eksempel etablering av samdrifter, har vist seg å tendere til å ekskludere kvinnene fra produksjonen (Forsberg & al., 2009). Våre resultater tyder på at tilskuddene til utvikling av tilleggsnæringer kan ha motsatt effekt, og at BU-ordningen er med på å åpne opp for at kvinner i større grad kan bruke sine egne erfaringer, interesser og egen utdanning til å skape seg en arbeidsplass i landbruket.

Det er viktig å være klar over at kvinneandelene som omtales her angir tilfeller hvor støttemottakeren er kvinne. Andelene kan avvike fra andelen for såkalt «kvinnerettede prosjekter» som Innovasjon Norge opererer med i sine årsrapporter. Kvinneandelen er her ifølge Innovasjon Norge vesentlig høyere. Av totalt antall innvilgede BU-tilsagn i 2008 var andelen kvinnerettede prosjekter på hele 33 prosent innen tradisjonelt landbruk og 59 prosent innen tilleggsnæring. Det er ikke noe krav at søker er en kvinne for at et prosjekt skal kunne kategoriseres som kvinnerettet i Innovasjon Norges statistikk. Det er for eksempel tilstrekkelig at prosjektet primært har kvinner som målgruppe eller gir sysselsetting hovedsakelig for kvinner.

Vi har så langt sett på kvinneandelen blant mottakere av støtte til henholdsvis tradisjonell produksjon og tilleggsnæringer. Andelen kvinner blant de brukerne som har fått BU-støtte både til tradisjonelt landbruk og til tilleggsnæring er på 18,6 prosent, dvs. også denne betydelig over andelen for mottakere av støtte kun til tradisjonell virksomhet. Våre data sier ikke noe om i hvilken grad dette er bruk hvor den ene parten (mannen) har søkt om støtte til tradisjonelt landbruk, mens den andre parten (kvinnen) har søkt om støtte til tilleggsnæring. Hvis denne andelen er relativt høy kan vi kanskje her se konturene av en gruppe gårdsbruk som søker å skape en arbeidsplass for begge ektefellene, og som kan være det nærmeste vi i dag kommer ideen om familiejordbruket. På bruk som ikke har mottatt noen form for BU-støtte, er andelen kvinnelige brukere på 11,4 prosent, dvs. noe høyere enn for mottakere av støtte til tradisjonelt landbruk. Resultatet gir noe holdepunkt for å anta at jo mer støtte til investeringer i tradisjonelt jordbruk, jo lavere andel kvinnelige gårdbrukere, men tendensen bør undersøkes nærmere før det er tilrådelig å trekke konklusjoner om virkemiddelutformingen.

3.3.3 Støtter de yngre

Ifølge Innovasjon Norges rapport for 2008 gikk 19 prosent av tilskuddene til personer under 35 år, mens 17 prosent av rentestøtten gikk til denne gruppen. Omkring seksti prosent av begge støtteformer går til aldersgruppen 35 til 50 år. Trendundersøkelsen viser likevel at ordningen har en innretning mot de yngre.

Gjennomsnittsalderen i hele gruppa med bønder er 50,1 år. Ser vi på aldersfordelingen i forhold til hvilken type støtte som er benyttet, ser vi at de som benytter seg av BU-støtte til tradisjonelt landbruk er noe yngre i gjennomsnitt enn de andre bøndene. Det samme er de som både har benyttet BU-støtte til tilleggsnæring og til tradisjonelt landbruk. Bønder som har fått BU-støtte til tileggsnæringer er akkurat på gjennomsnittet, mens de som ikke har mottatt støtte gjennomgående er noe eldre.

3.3.4 ... og de velutdannede

En annen viktig bakgrunnsvariabel er utdanning. Det er entydige, og statistisk signifikante forskjeller mellom de ulike gruppene av bønder. De som ikke har mottatt BU-støtte har gjennomgående lavere utdanning enn de som har fått en eller annen form for BU-støtte. 18,3 prosent av bøndene som ikke har mottatt noe BU-støtte siste år har bare grunnskole. Til sammenligning har 7 prosent av de som har mottatt både BU-støtte til tilleggsnæring og til tradisjonelt landbruk bare grunnskole. Andelen med høgskole- eller universitetsutdannelse er klart høyest i gruppen som har fått BU-støtte til tilleggsnæringer.

Utdanningsforskjellene kan gjenspeile ulike forhold. Med hensyn til det relativt lave utdanningsnivået blant de som ikke har fått BU-støtte er det flere alternative tolkninger: For det første kan det tenkes at prosessen med å søke BU-støtte er såpass krevende at de med den laveste utdanningen faller gjennom. Det kan også tenkes at de aktivitetene man kan tenkes å søke støtte til krever et visst utdanningsnivå, og at det således ikke er særlig aktuelt å søke BU-støtte for dem med den laveste utdanningen. Det motsatte resonnetet kan være aktuelt i forhold til de som søker BU-støtte til tilleggsnæring til tradisjonelt landbruk. Kan det være at de når gjennom med sine søknader fordi de er bedre utdannet? Er de mer motivert til å drive med andre typer aktiviteter fordi de har høyere utdanning, eller er det slik at de søker om BU-støtte til å drive med de typene aktiviteter de har tatt utdanning i. Her gir ikke våre data noen entydige svar, men det er viktig å merke seg at utdanning utgjør et skille når det gjelder tildeling av BU-støtte.

Går vi videre til spørsmålet om landbruksutdanning, ser vi at de som har fått BU-støtte til tradisjonelt landbruk i mye høyere grad enn de andre bøndene har en landbruksutdanning på videregående skole nivå. Det vil da i praksis si landbrukskole. Dette er rimelig. Fordelingen innebærer at de som har fått BU-støtte til tradisjonelt landbruk i stor grad (i over 62 prosent av tilfellene) har en formell kompetanse i å drive tradisjonelt landbruk.

Vi ser videre at tett på 60 prosent av dem som har fått BU-støtte til tilleggsnæringer, ikke har landbruksutdanning. Man kan da jo da tenke seg at det er derfor de er interessert i å utvikle næring på siden av det tradisjonelle landbruket. Det er kanskje mer overraskende å finne at det er i gruppen som har fått BU-støtte både til tradisjonelt landbruk og til tilleggsnæringer, vi finner flest med høyere landbruksutdanning. Hele 16,3 prosent av denne gruppen har høyere landbruksutdanning.

Til slutt ser vi at når det gjelder landbruksutdanning er de som ikke har fått BU-støtte til noe de siste ti årene og de som har fått støtte til tilleggsnæring nokså like. Ca. 1/3 av disse har landbruksskole, mens nær på 60 prosent ikke har landbruksutdanning. Forskjellen er, som vist ovenfor, at de som ikke har mottatt BU-støtte, scorer lavere også på annen utdanning.

3.3.5 Støttemottakere har mer oppgradert produksjonsutstyr

Det tydeligste skillet med hensyn til vurdering av brukets maskinpark ser vi mellom de som har fått BU-støtte til tradisjonelt landbruk og alle de andre. 94 prosent av de som har mottatt støtte til tradisjonelt landbruk mener at maskinparken er middels eller god. For de andre ligger den tilsvarende prosenten på mellom 85 prosent og 90 prosent. Det er de som har fått BU-støtte til tilleggsnæring som vurderer maskinparken sin mest kritisk. Det er imidlertid også verdt å merke seg at bare 33 prosent av dem som ikke har fått BU-støtte mener maskinparken er god.

3.3.6 ... og høyere andel av inntekten fra garden

Norsk landbruk er, og har alltid vært, preget av mangesysleri. De færreste gårdbrukerfamilier har klart seg utelukkende av det som bruket har kunnet generere av inntekter. Blant dem som har fått BU-støtte til tradisjonelt landbruk er det ca. 27 prosent som har mer enn 75 prosent av inntektene fra bruket, mens 20 prosent har mellom 50 og 75 prosent av inntektene fra bruket. Ikke overraskende er det en noe større andel som har en større andel av inntektene utenfra blant dem som har fått BU-støtte til tilleggsnæringer. Det er verdt å merke seg at blant dem som ikke har fått BU-støtte har mer enn 54 prosent av bøndene under 25 prosent av inntekten sin fra bruket.

3.3.7 Halvparten av støttemottakerne er melkeprodusenter

Ser vi på sammenheng mellom støtte og driftsform hos de brukene som inngår i utvalget i Bygdeforsknings trendundersøkelse, finner vi at BU-støtte til tradisjonelt landbruk i mer enn 50 prosent av tilfellene går til melkeproduksjonsbruk, og i 35 prosent av tilfellene til andre husdyrproduksjoner. BU-støtte til tilleggsnæringer fordeler seg nokså likt mellom melkeproduksjonsbruk, bruk med annen husdyrproduksjon, og bruk med annen planteproduksjon (ikke korn). Brukene som ikke har fått BU-støtte fordeler seg i hovedsak mellom melkeproduksjonsbruk (32 prosent), annen husdyrhold (36 prosent), og kornproduksjonsbruk (19 prosent).

De enkelte fylkene setter i stor grad kriterier for sine tildelinger, men melk og storfe er produksjoner som gjerne prioriteres. I de siste år har fjørfe og gris i liten grad fått støtte. Det er derfor ikke overraskende at melkebrukene er overrepresentert blant de som har mottatt støtte til tradisjonelt landbruk de siste ti årene.

Innovasjon Norge har ikke registreringer av hvor stor andel av tilsagnene som går til melkeproduksjonsbruk, men registrerer hvilken husdyrproduksjon som er den dominerende i prosjektene som støttes. Innovasjon Norges rapport for 2008 viser at over halvparten av både tilskudd og rentestøttelån går til melkeproduksjon (jf. figur 2.5).

3.3.8 Større bruk, bedre utstyr og økonomi blant bruk med støtte

I dette avsnittet undersøker vi om ulike typer BU-støtte går til ulike typer gårdsbruk. Dette kan da tenkes å være fordi drivere av ulike typer bruk vil ta ulike bedrifts-økonomiske og strategiske beslutninger om utviklingen av bruket framover. En hypotese vil for eksempel være at de største brukene vil ha best forutsetninger for å lykkes innen tradisjonelt landbruk, mens mindre bruk vil benytte en diversifiseringsstrategi for å overleve innenfor det utvidede landbruket.

Resultatene viser at det er de største brukene som nyter godt av BU-støtte til tradisjonelt landbruk. I gjennomsnitt driver et norsk gårdsbruk i dag rundt 250 dekar. Vi finner at ca. 52 prosent av brukene som har fått BU-støtte til tradisjonelt landbruk er over 250 dekar. Ca. 15 prosent er under 100 dekar, og ca. 32 prosent er mellom 100 og 250 dekar. Brukene som får BU-støtte til tilleggsnæringer er gjennomgående mindre³. Her er andelen bruk over 250 dekar på ca. 20 prosent, mens vel 37 prosent er under 100 dekar. Det er likevel i størrelsen mellom 100 og 250 dekar vi finner de fleste brukene som har fått BU-støtte til tilleggsnæringer. Med hensyn til størrelse ligger brukene som ikke har fått BU-støtte nokså nær de brukene som har fått BU-støtte til tilleggsnæringer, mens de som har fått begge typene støtte har et enda mer markert tyngdepunkt mellom 100 og 250 dekar. På bakgrunn av størrelsesfordelingen kan det synes som om de ulike typene BU-støtte er en støtte for to noe ulike tilpasningsstrategier: En som går i retning av å utvikle og styrke tradisjonelt landbruk på de største brukene og en diversifiseringsstrategi på de noe mindre og mellomstore brukene.

Fra materialet ser vi at når det gjelder standard på driftsbygninger er det markerte skillet mellom de som har mottatt en eller annen form for BU-støtte og de som ikke har gjort det. I alle tre kategoriene som har fått støtte vurderer mellom 41 og 46 prosent driftsbygningenes status som god. Bare ca. 30 prosent blant dem som ikke har fått BU-støtte de siste ti årene, mener det samme. Under 10 prosent av dem som har fått BU-støtte til tradisjonelt landbruk, vurderer driftbygningene som dårlige, mens ca. 17 prosent av de som ikke har fått BU-støtte mener det samme. Ut fra dette kan vi konkludere at de som ikke har fått BU-støtte i mindre grad har foretatt investeringer på brukets driftsbygninger enn andre bønder.

I fortsettelsen av dette er det naturlig å vurdere hvordan økonomien på brukene har utviklet seg. Blant bønder som har fått støtte til tradisjonelt landbruk, er det hele 41,8 prosent som mener det økonomiske resultatet har utviklet seg i negativ retning, mens det er noe under 30 prosent som mener at økonomien har utviklet seg i positiv retning. Blant de som har fått BU-støtte til tilleggsnæringer er bildet mer positivt. Her mener 30,4 prosent det har gått i negativ retning, mens 36,7 prosent mener økonomien har bedret seg. Begge disse må imidlertid holdes opp mot de som ikke har fått BU-støtte. Her mener hele 50,2 prosent av bøndene at økonomien har utvikla seg i feil retning, mens bare 14,8 prosent av bønder som ikke har fått BU-støtte mener økonomien går i riktig retning.

³ Her ligger bakgrunnen for valg av case-fylker for intervju (Hordaland og Nord-Trøndelag). Som vist innledningsvis er gjennomsnittgården i Nord-Trøndelag drøyt 100 dekar (dyrka mark) større enn i Hordaland. Dette forklarer mye av grunnen til at tradisjonelt landbruk relativt sett står sterkere i Nord-Trøndelag, mens nye eller tilleggsnæringer har en mer framtreddende rolle i Hordaland.

3.4 Analyse av effekter på bruksniva: Fremmer investering og overlevelse

I forrige avsnitt beskrev vi forskjeller mellom mottakere av støtte og andre bruk og bønder. Samvariasjonene som ble påvist, kan skyldes effekter av BU-støtte, men årsaks-, virkningssammenhengen kan også være omvendt slik at BU-støtten belønner de beste, største brukene hvor bøndene har relativt høy utdanning osv. Det er med andre ord vanskelig å skille mellom effekter av utvelgelse for støtte, og av selve støtten.

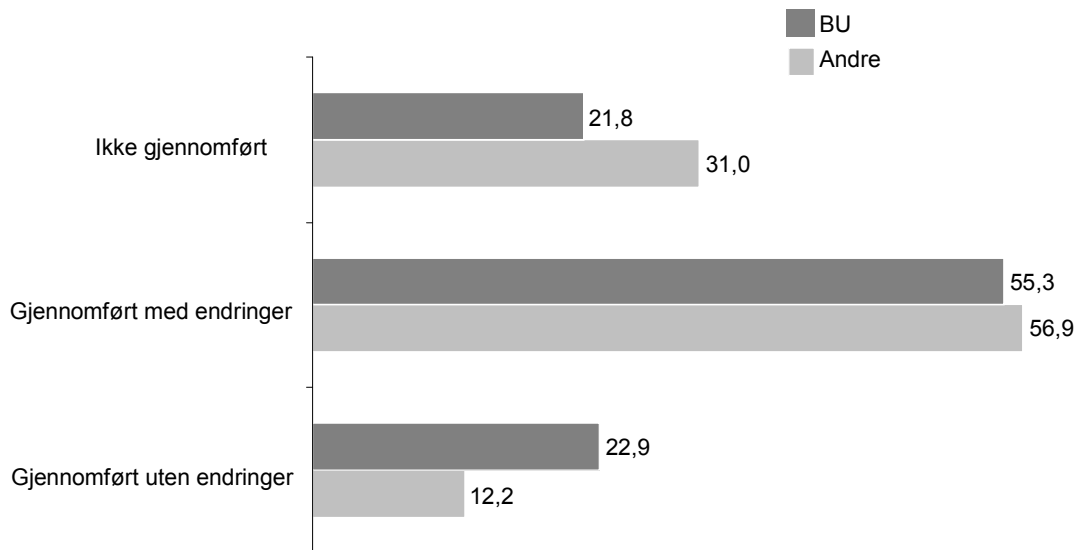
Målet med BU-midlene er imidlertid å påvirke utviklingen i landbruket, ikke å belønne dem som uansett vil satse og investere. Det vil si at virkemidlet skal ha betydning for utviklingen på enkeltbruk og for næringen under ett.

Når vi går nærmere inn på effektene av BU-ordningen, må vi bruke andre data. Her vil vi bruke spørreskjema-data fra Innovasjon Norges undersøkelser blant mottakere av støtte, årlige regnskapsdata fra NILFs driftsgranskinger og intervjuer i fokusgrupper gjennomført av Bygdeforskning. NILFs regnskapsdata er analysert ved hjelp av to utvalg, ett med kun melkebønder, hvor egenskaper ved drift og økonomi kan vurderes avhengig av om brukene har fått støtte de siste fem årene. Det andre utvalget består av totalt nærmere ett tusen bruk årlig over syv år, dvs. såkalte paneldata, hvor alle driftsformer er representert. Her kan vi se utviklingen i for eksempel driftsresultater over tid og sammenligne utviklingen med tildeling av tilskudd. NILFs analyser er nærmere dokumentert i NILF (2009). Nedenfor ser vi først på om virkemidlet utløser endringer i atferd av betydning for landbrukets fremtidige utvikling. Deretter ser vi på sammenhenger mellom støtte og investeringer, økonomi, sysselsetting osv.

3.4.1 BU-støtte utløser tiltak

Hvis BU-støtte skal ha konsekvens for bondens fremtid, utover selve mottaket av støttebeløpet, må støtten endre bondens tilpasning. Støtten må utløse endringer i atferden, først og fremst endringer i investeringene.

Innovasjon Norges spørreundersøkelser blant støttemottakere stiller mottakerne spørsmål om støttens utløsende effekt. Figur 3.4 viser en oversikt over svarene som omhandler addisjonalitet og hva som ville ha skjedd med investeringen dersom de ikke hadde mottatt støtte. Det kommer frem at både BU-midlene og annen type støtte har stor betydning for gjennomføring av de ulike prosjektene. Det er likevel en større andel av de som mottar BU-støtte som ville ha gjennomført prosjektene også uten støtte, slik at det er en sterkere addisjonalitet for de som mottar annen type støtte enn BU-midler. Den er likevel å regne som sterk for begge grupper, da 76,8 prosent og 87,9 prosent for hhv. BU-støtte og annen type støtte, enten ville gjennomført prosjektet med endringer eller ikke i det hele tatt, hvis de ikke hadde fått hjelp fra Innovasjon Norge.



Figur 3.4 «Hva ville skjedd med prosjektet dersom tilskuddsmottakeren ikke hadde fått støtte?»

Kilde: Data fra Innovasjon Norges Kundeeffektundersøkelse (Oxford Research, 2008), bearbeidet av NILF

BU-støtten er ikke uten betydning for om det blir investert verken i tradisjonelt landbruk eller tilleggsnæring. Noen ville ha investert og gjennomført sine planer uansett, mens andre mener at BU-støtten var helt avgjørende. Det er derfor rimelig ut fra Trendundersøkelsen å konkludere med at BU-støtten er en *medvirkende årsak* til at det investeres i tradisjonelt landbruk og satses på tilleggsnæring i Norge. De ansatte ved landbrukskontorene er samstemte om at BU-støtten har betydning – ikke i alle tilfeller, men ofte (boks 3.1).

Boks 3.1 Betydningen av BU-tilskudd: Utsagn fra ansatte i kommunal forvaltning

«Vi har jo eksempel på folk som satser og som er offensive, men som av en eller annen grunn ikke søker eller ikke får BU-midler, men det er sjeldent. Men det å få støtte er viktig – at de får et klapp på skulderen av samfunnet, men på dette spørsmålet er det nok ikke et helt klart ja eller nei. Jeg vil jo tro at noen hadde fått til alt de vil få til uten støtte, noen ville ha fått til en del av det, men støtten er veldig viktig for de fleste. Det er slik jeg ser det her hos oss, men det er klart – hvis man bor i de mest offensive jordbruksområdene, på Jæren og sånn, så har man jo stor satsingsvilje, også innenfor kraftforbaserte produksjoner, uten ei krone i offentlig støtte vet du, og det er klart at der går det uten støtte for mange flere enn her.» (Ansatt landbrukskontor, Hordaland.)

«Tror nok jeg skulle ha klart å peke på en del personer her hos oss som ikke ville ha tatt steget hvis de ikke hadde fått offentlig støtte.» (Ansatt landbrukskontor, Hordaland.)

«Det at mange i Nord-Trøndelag ikke har fått innvilget sin søknad om støtte til tradisjonelt landbruk, ser man her at flere likevel velger å gjennomføre prosjektene. Det pekes på at kostnadene med å vente et år til i noen grad vil spises opp av økningen i byggekostnader i løpet av et år, men også at det i enkelte situasjoner haster å starte nybyggingen av ulike grunner: De kan ikke sette ut et år. Kanskje har de mulighet til å få leie en melkekvote og det er klart, da kan de ikke utsette planene.» (Ansatt landbrukskontor, Nord-Trøndelag.)

Det kan ut fra utsagnene synes som om BU-midlene har mindre betydning i Nord-Trøndelag, men ifølge våre informanter vil det være en noe forhastet slutning. De peker på at det er en gruppe som faller fra nettopp på grunn av at det er for lite penger i systemet, det vil si at de ikke søker om støtte nettopp fordi de vet at sannsynligheten for å få støtte er relativt liten, og at de av den grunn legger bort investeringsplanene.

«Slik regimet er her i fylket nå med altfor lite penger, så tror vi BU-systemet er en bremse for mange. Det er for lite penger – de søker derfor ikke – og dermed legger de også bort planene sine. Det er noe med dem som ikke helt får bestemt seg. For dem er det med BU-støtte en gulrot, og hvis de får avslag så investerer de ikke. Det kan også hende at de ikke søker nettopp fordi de hører at det bare er 1/3 som får støtte og da er det jo ikke vits i å søke, tenker de.» (Ansatt landbrukskontor, Nord-Trøndelag.)

I begge intervjufylkene mente man altså at BU-støtten har betydning når det gjelder sannsynligheten for at investeringsplaner blir i verksatt – den er en medvirkende årsak. Enkelte av de som investerer med BU-støtte ville ikke ha investert hvis ikke de hadde fått BU-støtte, men det finnes altså også bønder som investerer uten BU-støtte. Særlig synes dette å gjelde for investeringsprosjekter i det tradisjonelle landbruket i Nord-Trøndelag.

Det er også verdt å merke seg at det å få BU-støtte ikke bare har en positiv effekt gjennom den økonomiske støtten. Det å få støtte oppleves som en anerkjennelse av

egne planer fra en utenforstående aktør – et «godkjentstempel». Noen utsagn som illustrerer dette, finnes i boks 3.2.

Boks 3.2 Betydning av anerkjennelse: Utsagn fra fokusgrupper

«Det er ikke uvesentlig kronebeløpet på støtten, for det er klart at det er med på å dempe den økonomiske risikoen. Men det er klart støtten er ikke på mer enn 20–30 prosent, og det alene er ikke nok til at du skal sette i gang. Så det er jo summen av det at du er en del av det samfunnet vil at du skal drive på med – og det, det er jo synliggjort i form av kroner og velvilje – og, ja på en måte det som ligger rundt.» (Ansatt landbrukskontor, Hordaland.)

«Det er jo ikke bare de derre pengene – finansieringa – de får jo også en anerkjennelse av at dette er liv laga når de får et tilsagn fra Innovasjon Norge.» (Ansatt landbrukskontor, Nord-Trøndelag.)

«I begge fylkene trekker man altså fram at det ligger en positiv effekt i kombinasjonen av den økonomiske støtten og i det at noen andre (Innovasjon Norge) mener at planene er «liv laga». Det er altså for mange en anerkjennelse og en bekreftelse på at de planer de har er realistiske – de er støtteverdige. Dette kan ifølge en av bøndene vi snakket med som driver med tilleggsnæring være en utløsende faktor – altså at BU-støtten i kraft av den anerkjennelse det gir ikke bare er en medvirkende faktor for at investeringsplaner blir gjennomført, men en avgjørende og nødvendig faktor: Jeg tror kanskje BU-støtten på en måte er det som avgjør om du setter i gang eller ikke (...) Det at du får et ja betyr jo at noen tror på deg og da blir det jo så du tror litt mer på deg selv også.» (Bonde, tilleggsnæring.)

Intervjuer med bønder og medarbeidere i kommunal landbruksforvaltning bekrefter den addisjonaliteten som er vist ovenfor. En medarbeider på et landbrukskontor sier for eksempel at «Det er nok gjerne slik at noen satser litt større, litt tøffere fordi de har mulighet til å få støtte». (Ansatt landbrukskontor). Samtidig gir også intervjuene en god forståelse av at støtte på langt nær alltid er utløsende for investering. Hvis premissen er at gården skal drives videre, er investeringer en nødvendighet, og investeringenes innhold og omfang er i stor grad drevet av oppfatninger om hva som er gode standarder på fremtidsrettet drift. Ifølge melkebønder kan for eksempel troen på melkerobot være utbredt. For enkelte gir det ingen mening i å bygge nytt fjøs i dag uten å sette inn robot, og de registrerer at det er det bønder rundt dem også gjør.

«Melkegrav var ikke noe for framtiden. Kunne hatt melkegrav en stund til jeg, men det var ikke for framtiden. Det var å kaste bort penger syntes jeg. Det er jo den største investeringen man gjør, og da må man sette inn robot. (...) Det er som å gå i lag på ski. Hvis du går etter og er den eneste som har dårlige ski så er det mye tyngre det enn hvis alle har dårlige ski.» (Bonde, tradisjonelt landbruk.)

Sterke begrensninger på tilskuddsmidler i forhold til søknadsmengde kan i seg selv bidra til å begrense addisjonaliteten. I Nord-Trøndelag har man en situasjon hvor mange får avslag på sine søknader. Ifølge landbruksforvaltningen her har støtten derfor en konkurransevridende effekt mellom ulike søkere. I det ligger det at BU-støtten har en positiv økonomisk betydning for støttemottakere med god, egen

motivasjon for å satse, men at også de som får avslag, både er støtteverdige og setter i gang med investeringen til tross for at de ikke får støtte. De som er usikre på om de vil satse, og tenderer til å la støtte avgjøre om de setter i gang et prosjekt, kan allerede være utenfor søkermengden fordi det er så vanskelig å nå fram med en søknad.

Et annet forhold som begrenser addisjonaliteten av tilskudd, er at økonomiske stimulanser ikke nødvendigvis påvirker motivet for investeringer. Når investeringer ikke først og fremst er et spørsmål om avkastning, vil heller ikke tiltak for å øke avkastningen kunne ha samme effekt på investeringsomfanget.

Et grunnleggende motiv for å investere er den forpliktelsen som oppfattes å ligge i det å overta en landbrukseiendom som både de som fortsatt driver tradisjonell landbruksdrift og de som driver med tilleggsnæring føler på (Storstad og Vik, 2009). Forpliktelsen kan illustreres med et sitat fra intervjuene:

«Når en har sagt ja til å overta gården er det viktig at en legger ned et godt stykke arbeid. Hvis ikke burde vi ha sagt nei, og så ville gården ha gått ut av familien, og det hadde ikke gjort meg noe det. Det viktigste er at gården blir drevet og at det bur noen på den. Om det blir mine unger eller noen andre – jeg synes ikke det er veldig nøye. Jeg synes det som er viktig er at den som har sagt ja til å ta vare på dette her, han må gjøre et godt stykke arbeid for å overlate gården i bedre stand enn han overtok den.» (Bonde, tilleggsnæring.)

Den kulturelle normen om at landbrukseiendommer skal være i drift og være bosatt er sterk, og det er denne som ligger bak for mange og som kan forklare mye av de valgene de gjør. Det betyr ikke at det er det eneste som styrer valgene, men at en for å forstå de valgene som bønder gjør må forstå disse kulturelle normene i landbruket. Bønder er ikke økonomisk rasjonelle aktører i streng betydning, uten at det betyr at de gjør tilsynelatende irrasjonelle økonomiske valg uten å være klar over at det nettopp er det de gjør.

«Selvsagt synes jeg det hadde vært kjekt altså.... jeg er jo 14. generasjon og, ja, jeg kan jo bli den siste, uten at jeg hadde følt det som noe stort nederlag altså – selv om jeg synes det er meningsfylt å produsere mat og alt det der, men jeg ser jo at de yngre i dag, som er flinke på skolen og vil utdanne seg og hos oss er det jo olja og alt det – ja, du tjener jo kolossalt med penger. Etter mitt syn så kan du bare ikke forlange at de skal slutte der og begynne å melke kyrne. Det forstår jeg godt at de ikke ser seg syn i. Det forstår jeg rett og slett. Men samtidig så....» (Bonde, tradisjonelt landbruk.)

Når en bonde investerer i nytt fjøs med melkerobot som kanskje har en kapasitet på mer enn det dobbelte av hva bonden har i melkekvote, så vet bonden at dette ikke vil føre til bedre økonomi, snarere tvert i mot de første årene etter investeringen. Men investeringen gjøres altså likevel, nettopp fordi det er andre mål som oppnås – bruket vil fortsatt være i drift og bonden har lagt grunnlaget for drift i minst 30 år framover. I tillegg har han eller hun gjort en investering som gjør arbeidsdagen lettere, innfrir nye krav og regler og kanskje også gir bedre dyrevelferd.

3.4.2 Positiv effekt for investeringer på enkeltbruk

Målene med BU-midlene er i all hovedsak tenkt nådd gjennom investeringsstøtte, og dermed via investeringer. Det kritiske spørsmålet er om det investeres mer på bruk som får BU-støtte enn på bruk som ikke får det. I Trendmaterialet er det flere

spørsmål som dreier seg om planlagte investeringer, men det gir ikke så stor mening å samkjøre dette direkte mot mottatt BU-støtte fordi de som har fått BU-støtte jo er ferdige med en større investering, og slik sett kanskje ikke kan forventes å gå på nye investeringer i større grad enn de som ikke har fått BU støtte.

Fra NILFs regnskapsdata kan vi studere effekter på bundet kapital avhengig av om bruket er tilskuddsmottaker eller ikke. I analysen er det skilt mellom *paneldata fra gårder med alle typer driftsformer* og *tverrsnittsdata kun fra melkebruk*. Paneldata inneholder data fra flere år, mens tverrsnittsdata inneholder data fra kun ett år. Analysen av vel 700 melkebruk over hele landet viser at samlet, bundet kapital er signifikant og positivt påvirket av for det første størrelsen på bruket, og for det andre om bruket har fått BU-støtte de foregående årene. Det bindes over tid mer kapital der det er mottatt støtte, med andre ord har støtten medført økt netto-investering. Resultatene er dokumentert i NILF (2009).

3.4.3 Usikker effekt på lønnsomhet

En annen indikator på optimisme kan vises av bøndenes forventninger til det økonomiske resultatet fra gårdsdriften de neste fem årene. Funnene bekrefter det vi så ovenfor. De som har mottatt BU-støtte er betydelig mer optimistiske enn de som ikke har mottatt slik støtte. Vi ser at 32,9 prosent av de som ikke har fått BU-støtte tror at økonomien vil utvikle seg i positiv retning, mens 25,2 prosent mener det vil gå i negativ retning. De tilsvarende tallene for de som har mottatt BU-støtte til tradisjonelt landbruk er 46,9 prosent i positiv retning og 16,7 prosent i negativ retning. Enda mer optimistisk er det for de som har mottatt BU-støtte til tilleggsnæringer. Her mener hele 48,1 prosent at økonomien vil utvikle seg i positiv retning, og 8,9 prosent mener det vil gå i negativ retning.

Fra regnskapsanalysen finner vi at BU-tilskudd samlet sett, ikke har noen klar sammenheng med verken inntekter eller driftsresultat på melkebrukene. Resultatet viser at betydningen av virkemidlet for økonomien på bruket, er begrenset. Som følge av positiv effekt for investeringene, skulle en vente at det også ville være en direkte positiv sammenheng mellom BU-støtten og inntektene. Men virkemidlet er lite og har samlet sett begrenset innflytelse på inntekten.

For driftsoverskuddet for alle bruk under ett, er også effektene uklare. I paneldataene kommer det frem at differansen mellom driftsoverskuddet for dem som har mottatt og ikke mottatt tilskudd, varierer fra år til år. Vi finner at de som har mottatt støtte gjennomgående har høyere gjennomsnittlig driftsoverskudd enn de som ikke har fått støtte, bortsett fra i år 2001. Dette understøttes også av data fra Trendundersøkelsen som jo viste at bønder som hadde fått støtte til tilleggsnæring i større grad enn andre bønder opplevde at næringsinntekten hadde blitt bedre de siste fem årene. Vi får altså bekreftet at det er forskjell i driftsøkonomi mellom støtte-mottakere og andre, og at forskjellen går «riktig vei» for BU-ordningen. Men vi får ikke bekreftet en årsaks- virkningssammenhengen som går fra det å motta BU-støtte til å oppnå et bedre driftsresultat. Selv om det ikke er klar effekt på driftsoverskudd, kunne vi fått positiv effekt på arbeidsvederlagene pr. årsverk. Men heller ikke disse blir signifikant påvirket av BU-midlene.

Vi har også sett på effekt for driftsoverskudd fra tilleggsnæringer og effekt av støtte til utvikling av tilleggsnæringer utenfor tradisjonelt landbruk separat. Det å gi støtte til tilleggsnæringer skal være en måte å stimulere inntekt og sysselsetting på gården. For utvalget av melkeprodusenter har vi sett nærmere på hvordan samlet

BU-tilskudd påvirker driftsoverskudd fra tilleggsnæringer. Blant melkeprodusenter kommer det frem at BU-tilskudd har en negativ sammenheng med driftsoverskuddet i tilleggsnæringen. Det kan bety at melkebønder har en tendens til å la støtte til tradisjonelle næringer føre til nedprioritering av tilleggsnæringene. Resultatet reflekterer at bøndene må prioritere knapp egen tid, og knapp egenkapital, mellom ulike anvendelser. Det er også konkurranse om den arbeidskraften som eventuelt fristilles når produksjonsutstyret moderniseres. Støtte til tradisjonell næring får da en negativ innflytelse på tilleggsnæringsvirksomhet på det enkelte bruk. Bøndene har verken kapital eller annen kapasitet til både å satse offensivt på både modernisering av tradisjonell produksjon og diversifisering.

I paneldataene har vi skilt mellom tilskudd til de tradisjonell og tilleggsnæring. Her kommer det frem at BU-tilskudd til tilleggsnæringer har en positiv, signifikant sammenheng med samlet driftsoverskudd i tilleggsnæringene. Støtten til tilleggsnæringer virker derfor etter hensikten også lønnsomhetsmessig, mens BU-støtte under ett ikke har klare positive effekter for bondens resultat fra tilleggsnæringer fordi de to tilskuddsordningene konkurrerer om de samme ressursene. Det er dermed også klart at BU-ordning med kun investeringsstøtte til tradisjonell virksomhet, ville gitt lavere driftsoverskudd fra tilleggsnæringer enn dagens ordning.

Driftsoverskudd er ikke det samme som avkastning på arbeidskraft og kapital. Vi har ikke ut fra våre data kunnet studere effekter på avkastningstall for tilleggsnæringer alene.

Gjennom intervjuer med bønder og landbruksforvaltningen, har vi hentet utsagn om hvordan betydningen for lønnsomhet oppleves av dem som bruker og forvalter ordningen. Den første observasjonen er ganske opplagt. Prosjekter som uansett ville vært gjennomført, vil pr. definisjon få en positiv lønnsomhetseffekt av støtten. Som en ansatt på et av landbrukskontorene uttrykte det: *«Det logiske er at hvis man har to like prosjekter og ett av dem får støtte og det andre ikke, så må jo lønnsomheten bli bedre i det som får støtte.»*

Investeringer er verken primært motivert av eller har som primær konsekvens økt avkastning. Melkeroboten gir for eksempel ikke nødvendigvis bedre økonomi i drifta, men mye av det norske bønder gjør skjer ved å tilpasse seg til ny teknologi og produksjonsstandarder, heller enn på grunn av utsikter til bedre økonomi. Det som trekkes fram som hovedgevinst med melkeroboten er at arbeidet blir lettere, mer fleksibelt, mer interessant og at dyrevelferden blir bedre. Også dette er god økonomi, men ikke nødvendigvis god foretaksøkonomi i snever forstand.

Våre intervjuobjekter hadde til dels en meget klar vurdering av lønnsomhetsperspektivet ved BU-støtte og investering. En av deltagerne i fokusgruppen sa for eksempel:

«At de ikke får bedre lønnsomhet enn de som ikke har bygd, det er helt sikkert. Det dummeste man gjør er jo å investere! Men alternativet er jo nedlegging! Det går bare ei lita tid til med det gamle, for det første sånn rent teknisk for å drive og for det andre sånn arbeidsmessig. Jeg har hørt den derre vinklinga der jeg også [at investeringer ikke fører til økt lønnsomhet], men den faller på sin egen urimelighet for skal vi opprettholde husdyrproduksjonen så må vi fornye driftsapparatet. Det er ikke noen bønn om noe annet.»

Flere av de andre vi intervjuet er også klare på at investeringene ikke har ført til økt lønnsomhet, men at det var de også klar over på forhånd. De forventet med andre

ord ikke at investeringen skulle resultere i bedre økonomi. I alle fall ikke på kort sikt. Det er altså andre grunner til at man investerer enn de rent økonomiske, og dette er helt tydelig når det gjelder tradisjonelt landbruk:

«Lønnsomhet – nei den har blitt dårligere. Det er jo bestandig slik at etter at man har investert så blir økonomien dårligere. Hvordan renta er, har jo betydning, men for en periode i alle fall, så vil det bli dårligere økonomi. Men det var jeg forberedt på.» (Bonde, tradisjonelt landbruk.)

«Man må jo investere på en gård. Hvis man ikke gjør det så går det jo helt sikkert galt.» (Bonde, tradisjonelt landbruk.)

De som i dag investerer i ny driftsbygning, står overfor et valg – enten å legge ned drifta og slutte som bonde eller starte med annen produksjon eller å investere for å kunne drive videre. Dette er altså ikke først og fremst et valg man gjør for å bedre økonomien, men et valg om å fortsette med den produksjonen man i dag driver eller legge ned. Det vil altså si at BU-midlene til tradisjonelt landbruk ikke bidrar til å nå et mål om bedre økonomi, men snarere til å dempe nedleggingstakten i norsk landbruk.

Også for investeringer i tilleggsnæringer bekrefter de intervjuede at lønnsomhets-effekten synes usikker selv om flere av dem vi intervjuet synes de har en grei økonomi, og at BU-støtten har vært viktig ved at etableringen har gått lettere.

«Nå har jeg hatt arbeidsplassen min på gården i akkurat ett år, og ja, det går vel sånn akkurat. Mannen min jobber utenfor, så det er han som betaler alle regninger hjemme hos oss (ler).» (Bonde, tilleggsnæring.)

Motivet for å utvikle tilleggsnæringer ligger heller ikke bare i det å tjene penger. For mange er hovedmotivasjonen å fortsatt ha næringsdrift med utgangspunkt i gårdens ressurser. Spesielt i Hordaland var det tydelig at det å starte opp med tilleggsnæring mer eller mindre hadde tvunget seg fram som alternativ på grunn av at de brukene de satt på var for små til å kunne drive lønnsom volumproduksjon. Oppfatningen om lønnsomhetseffekten, er usikker.

«Samvirke betaler jo ikke noe for kjøtt og melk lenger så når du har en liten gård her, så er egentlig eneste sjansen til å tjene litt å foredle varene selv.» (Bonde, tilleggsnæringer.)

«Skal man kunne drive de små vestlandsgårdene så må en være kreativ, man må finne på noe nytt. Vi har ikke muligheten til å få til storgårder. Det begrenser seg rett og slett av seg selv. Så når strukturrasjonaliseringa går sin gang, ja, så sier det seg selv. Men det har alltid vært sånn her – vi har alltid holdt på med andre ting for å snekre sammen ei inntekt.» (Bonde, tilleggsnæringer.)

«Det er jo ikke tvil om at hvis en går inn og ser på regnskapet til alle de som driver med tilleggsnæring så er det ikke så mange som tjener så mye penger. Det tror jeg nesten jeg vil si at er et stort problem. Det har jo vært en voldsom satsing på dette her – det er voldsomt mye produksjonskapasitet som er bygd opp, men det er ikke mye økonomi i dette altså.» (Bonde, tilleggsnæringer.)

«Det er jo ingen spøk dette. Mange satser jo gård og grunn og da er du liksom fanget.» (Bonde, tilleggsnæringer.)

Flere av utsagnene setter spørsmål ved en av hensiktene med BU-støtten, at den skal bidra til å skape lønnsom næringsvirksomhet med utgangspunkt i landbrukets ressurser. BU-ordningen har ikke klare effekter på lønnsomheten i landbruksrelaterte næringer. Den lønnsomhetseffekten som er uomtvistelig, er effekten av å utbetale støtte der prosjektet uansett ville blitt gjennomført. Lav addisjonalitet gjør at støtten kommer mottakeren til gode uten å forårsake vesentlig økte kostnader eller investeringer. Det er en viss trøst i å vite at pengene ikke blir borte selv om de ikke utløser noen tiltak, men poenget med ordningen er at den skal utløse investeringstiltak. Manglende lønnsomhetseffekter er for øvrig et problem for virkemiddelapparatet som skal vurdere lønnsomhet ut fra dagens tilskuddskriterier og gi råd ved utforming og behandling av mulige prosjekter.

3.4.4 Ingen klar effekt på sysselsetting

Forventningen om sysselsettingseffekter skyldes ikke målformuleringen direkte. Målet med BU-ordningen er ikke å fremme sysselsetting. Sysselsetting er heller ikke et evalueringskriterium ifølge oppdraget vi har fått. Men ordningen skal bidra til bosetting og det er vanskelig å tenke seg vesentlige effekter for distriktsbosetting uten at virkemidlet skaper eller bidrar til å opprettholde arbeidsplasser. Som nevnt i kapittel 2 har forholdet mellom nærings- og distriktpolitiske hensyn stått sentralt i utviklingen av BU-ordningen. Våre hypoteser om effekt av BU-ordningen på sysselsetting er drøftet i avsnitt 3.1. Riksrevisjonen (2008) så også på sysselsettingseffekter.

I regnskapsanalysen har vi sett på sysselsettingseffekten ut fra registrert antall arbeidstimer i driftsgranskingene. For melkebøndene har, som ventet, antall arbeidstimer i jordbruket en klar sammenheng med antall kyr. Det er også en viss variasjon mellom regionene ved at melkebruk på Jæren har gjennomgående lavere beskjeftigelse enn sammenlignbare bruk ellers i Norge, når vi korrigerer for størrelse. De resterende faktorene som er inkludert i regresjonen er i liten eller ingen grad korrelert med antall arbeidstimer, det vil si at BU-tilskuddet ikke har en signifikant sammenheng med arbeidsinnsatsen i jordbruket (Hval, 2010).

Fra analyse på paneldata for alle typer bruk, kommer det frem at bøndene som mottar støtte, uavhengig av hvilken sektor tilskuddet går til, har et litt høyere antall arbeidstimer enn de uten støtte. Det er likevel ingen tegn til endring over tid, verken for dem med eller uten støtte. Det er dermed ingen observerbar effekt av BU-midlene på antall arbeidstimer.

For tilleggsnæringer er konklusjonen den samme. Her skulle vi forvente en positiv effekt siden det neppe er noen vesentlig vridningseffekt mellom kapital og arbeidskraft når det er snakk om utvikling av tilleggsnæringsvirksomhet. Tilleggsnæringer dreier seg i stor grad om nye næringsaktiviteter på gårdene. Vi kommer tilbake til dette i vår drøfting av resultatene.

Både i før- og etterundersøkelsen, dvs. kundeeffektundersøkelsen i Innovasjon Norges oppfølging av tilskuddsmottakere er informantene spurt om hvor mange ansatte de har. I tillegg registrerer man sysselsettingsutviklingen på basis av opplysninger fra støttmottakerne. På bakgrunn av dette kan man se på sysselsettingsutviklingen blant dem som har mottatt BU-støtte i forhold til dem som har

mottatt annen form for støtte. Videre kan vi se på andelen av foretak som mener sysselsettingseffekten er positiv.

Tabell 3.1 viser den observerte sysselsettingsutviklingen på enkeltbruk fordelt på byområder og distrikter. Det kommer tydelig frem at virksomheter med annen type støtte enn BU-midler har en klarere positiv gjennomsnittlig sysselsettingseffekt enn virksomheter som mottar BU-støtte. Tallstørrelsene kan imidlertid ikke sammenlignes siden størrelsen på virksomhetene vil være ulike. Men fortegnet er positivt og effektene er betydelig sterkere for distrikter enn byområder når det gjelder annen støtte enn BU-ordningen. Tallene viser gjennomsnittlig endring i sysselsetting pr. bruk, og det finnes ingen informasjon om hva sysselsettingsendringen ville ha vært uten BU-støtte eller annen type støtte. BU-foretakene har negativ sysselsettingsutvikling i distriktene og en liten, positiv endring i byområder.

Tabell 3.1 Sysselsettingseffekt fordelt på sentralitet, antall sysselsatt pr. bruk / foretak, 2004–2007

	BU-støtte	Annen støtte
Distrikt	-0,1	3,45
Andre byområder	0,065	1,93
Storbyområder	0,03	9,71

Kilde: Data fra Innovasjon Norges Kundeeffektundersøkelse (Oxford Research, 2008), bearbeidet av NILF

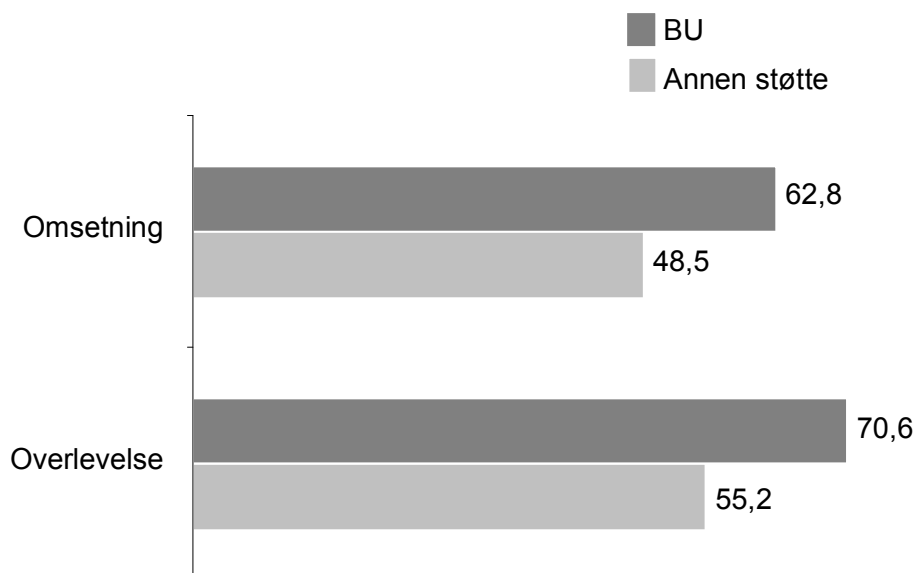
I kundeeffektundersøkelsen blir støttemottakerne spurt om hvordan de opplevde at sysselsettingen har blitt påvirket av BU-støtten. Under en fjerdedel har svart at støtten bidrar positivt, og dette gjelder også for andre typer støtteordninger. Tre fjerdedeler av de spurte mottakerne av støtte kan ikke bekrefte noen positiv sysselsettingseffekt. Tallene er her bare marginalt svakere for BU-støtten enn for annen støtte, henholdsvis 23,9 for BU-ordningen og 24,5 prosent for andre støtteformer.

Tallene ovenfor skiller ikke mellom sysselsettingseffekter i tilleggsnæring og tradisjonell drift. Mens kundeeffektundersøkelsen (Oxford Research, 2008) og tabell 3.1 altså viser helt marginal sysselsettingsvekst for støttemottakere, bruker Innovasjon Norge i sin årsrapport for 2008 til Landbruks- og matdepartementet (LMD) tall fra kundenes søknader som reflekterer oppfatninger om forventet sysselsettingseffekt på det tidspunkt man søker støtte. Her er de forventede sysselsettingseffektene klart positive, men omfatter kun tilleggsnæring. Hvorvidt disse effektene er store nok til å kompensere for eventuelle reduksjoner i sysselsetting som følge av BU-støtte til effektivisering av tradisjonelt landbruk gir årsrapporten ikke noe svar på. Innovasjon Norge registrerer ikke forventede endringer i sysselsettingen i forbindelse med støtte til tradisjonelt landbruk.

Sysselsetting på enkeltbruk er også et spørsmål om gårdens overlevelse på sikt. Som nevnt tidligere, dersom flere bruk overlever, dvs. vi får en mer fragmentert næringsstruktur, får vi også økt sysselsetting. Trend-dataene fra Bygdeforskning viser mer positive langsiktige forventninger om gårdens drift blant dem som mottar støtte enn blant andre. Selv om vi ikke kan avklare om støtten er årsak til forvent-

ningene, er det ikke usannsynlig. I tillegg vil utløsning av investeringer i seg selv tendere til at brukene overlever lenger.

Regnskapsdataene kan bare vise effekter på maksimalt om lag fem års sikt. I Kundeeffektundersøkelsen til Innovasjon Norge ble det imidlertid spurt om i hvilken grad støtten var viktig for omsetning og overlevelse. Resultatene viser at støtten oppfattes å være viktig for en stor del av informantene, og at det også var viktigere for mottakere av BU-støtte enn de som hadde mottatt annen type støtte. Spesielt mener en stor andel av mottakerne av BU-støtte at støtten er viktig for overlevelse på sikt (figur 3.5). Resultatet er naturlig. BU-støtten utløser investeringer og investeringer fører til mer langsiktighet i driften. Sysselsettingseffekten av BU-ordningen bør derfor måles i noe lengre perspektiv og på nærings-, ikke på gårdsnivå. Det vil si at det i liten grad er grunn til å forvente nyetablerte arbeidsplasser (med unntak for de nye næringene), men at det snarere er snakk om å opprettholde flere sysselsatte i landbruket enn hva situasjonen ville ha vært uten BU-ordningen. Vår evaluering gir en indikasjon på at BU-støtte bidrar til å opprettholde flere gårdsbruk i drift, men uten at vi kan tallfeste hvilken sysselsettingseffekt dette vil ha på sikt, eller i hvilken grad den bidrar til å beholde gårdsbruk i marginale versus sentrale områder av landet.



Figur 3.5 Oversikt over andel som mener støtten har bidratt positivt til omsetning og overlevelse

Kilde: Data fra Innovasjon Norges Kundeeffektundersøkelse (Oxford Research, 2008), bearbejdet av NILF

3.4.5 Visse effekter for læring og kompetanseutvikling

Effekter for læring og kompetanseutvikling kan belyses både ved data fra Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse og fra Bygdeforsknings trend-data. Fra førstnevnte kan vi sammenligne BU-støtte med andre støtteformer.

For kompetanse kommer det fra Kundeeffektundersøkelsen frem at de som har mottatt BU-støtte har en gjennomgående lavere positiv svarprosent enn de som har mottatt annen type støtte. Differansen ligger på mellom 6,2 prosentpoeng for organisasjon og ledelse, til 24,1 prosentpoeng for opparbeiding av bedre nettverk. Det er på kunnskap om produkt- og markedsutvikling at BU-støtte bidrar mest positivt, og BU-støtte bidrar relativt minst for kompetanse om avansert teknologi (figur 3.6). Det er her ikke skilt på om mottakerne har fått støtte til tilleggsnæring eller tradisjonell drift.



Figur 3.6 Oversikt over andel som mener støtten har bidratt til økt kompetanse, fordelt på ulike kompetanseområder

Kilde: Data fra Innovasjon Norges Kundeeffektundersøkelse (Oxford Research, 2008), bearbeidet av NILF

Fra trend-dataene synes BU-midlene å bidra til læring og kompetanseheving, og effekten er mer framtrødende hos dem som har fått støtte til tilleggsnæringer enn til tradisjonelt landbruk. Det skjer nok en viss læring også hos dem som søker om støtte til investeringer i tradisjonelt landbruk gjennom de råd og den veiledning de får i løpet av søknadsprosessen. Her er man naturlig nok avhengig av den kompetansen de enkelte landbrukskontorer besitter, og med den gradvise nedbyggingen som har skjedd i norske kommuner innenfor landbruksforvaltningen, kan dette i noen kommuner være en begrensende faktor.

Når det gjelder dem som starter opp med en eller annen form for ny næringsvirksomhet, synes læringseffekten som følger med BU-støtte og det systemet som er bygd opp, å være større. Behovet er også naturlig nok større for tilleggsnæring nettopp fordi mange av etablererne starter opp uten annet enn en god ide og ressursene som ligger i det å eie en gård. Det at BU-midlene for tilleggsnæring gir en mulighet for støtte underveis i utviklingen av virksomheten, er også en viktig faktor som fremmer læringen hos etablererne. Noen sitater illustrerer effektene:

«En ting er jo pengene – de fysiske – en annen ting er jo at du kommer inn i et system – du får veiledning og du treffer andre og du lærer hva som ikke gikk så bra for andre, og det motsatte – det som gikk bra. Det tror jeg er en svært viktig bit av det.» (Bonde, tilleggsnæring.)

«Jeg var med på opplegget til Innovasjon Norge i 2005, og ja, det var veldig bra. Lærte mye og møtte mange folk. Folk som jeg ennå i dag har nær kontakt med.» (Bonde, tilleggsnæring.)

«Du skal sette opp regnskap og, ja, planer og sånn, og så skal du rapportere tilbake om at du har brukt pengene til det du skulle bruke dem til. På en måte så får du et verktøy til å kontrollere økonomien. Du har liksom ikke et regnskapsbyrå til å gjøre det for deg. Ja, alt dette er fryktelig nyttig og lærerikt altså. Det skjerper deg på økonomistyring.» (Bonde, tilleggsnæring.)

3.4.6 Arbeidsproduktiviteten avhenger av skala

Begrepet produktivitet er sentralt i en vurdering av BU-midlenes effekt. BU-midlene skal fremme modernisering og effektivisering. En må kunne forvente at BU-midlene bidrar positivt til produktivitetstilveksten i næringa. Produktivitet er forholdet mellom produsert mengde for gitt kvalitet og innsatsfaktorene som er brukt i produksjonen. Dataene fra trendundersøkelsen gir et visst, men usikkert grunnlag for vurdere produktivitetseffekten. Regnskapsdataene kan ikke bekrefte noen positiv produktivitetseffekt. Det er imidlertid krevende å måle produktivitetseffekter av et isolert tilskudd og resultatene må tolkes med varsomhet.

I tabell 3.2 presenteres en oversikt over variabler som sier noe om hvordan bøndene innretter seg i forhold til strategisk valg som indikerer produktivitetstilveksten. Tabellen sammenligner andeler som forventer bestemte endringer i produksjon, kostnader og arbeidsinnsats, og gir dermed grove indikasjoner om forventet produktivitetstilveksten. Tallene viser at det er langt større andel blant mottakere av BU-støtte som forventer produksjonsøkning enn kostnadsøkning eller økning i arbeidsproduktivitet. Svarene tyder altså på at mange forventer økt produktivitet. Forskjellen mellom andelen som forventer økt produksjon og økt arbeidsinnsats er langt større blant støttemottakere enn blant dem som ikke har mottatt støtte. Både blant støttemottakere og de som ikke mottar støtte, er den andelen som forventer økt produksjon om lag tre ganger så høy som andelen som forventer økt arbeidsforbruk. Men andelen som forventer økt produksjon er mer enn dobbelt så høy for støttemottakere. Dette resultatet tyder derfor på at støttemottakerne forventer høyere produktivitetstilvekst.

Tabell 3.2 Bøndenes oppfatninger om sannsynlige utviklingstrekk de neste fem arene (N 1607)

	BU-støtte tradisjonelt landbruk	BU-støtte tilleggsnæring	BU-støtte tradisjonelt landbruk og tilleggsnæring	Ikke BU-støtte	Sign
Produksjonsøkning	63,1	37,5	55,8	33,0	0,000
Produksjonsnedgang	7,7	12,5	4,7	15,6	0,002
Kostnadsreduksjoner	17,7	12,5	9,3	17,4	0,364
Økt arbeidsinnsats på bruket	18,5	13,8	30,2	11,5	0,000
Arbeider (mer) utafor garden	13,5	10,0	20,9	20,7	0,008
(Videre-)utvikling av tilleggsnæring	16,5	50,0	51,2	13,3	0,000
Videreforedling og/eller salg av gardsprodukter	5,4	27,5	27,9	4,0	0,000

Kilde: Trend-data, Bygdeforskning (for nærmere detaljer se Storstad og Vik (2009)).

Tallene i tabell 3.2 tyder også på at mottakere av BU-støtte i mindre grad forventer å bruke mer av arbeidstiden utenfor gården, og mottakere av støtte til tilleggsnæringer er minst tilbøyelige til å forvente mer arbeid utenfor gården.

Forventninger om kostnadsreduksjoner er ikke særlig utbredt og heller ikke klart forskjellig for dem som mottar BU-støtte og de andre bøndene. Det er med andre ord ikke grunnlag for å anta at BU-støtten kan oppfattes som et alminnelig effektiviseringsiltak i form av kostnadsreduksjoner. 17,7 prosent av bøndene som har mottatt BU-støtte til tradisjonelt landbruk ser for seg kostnadsreduksjoner. Om lag like mange av dem som ikke har fått BU-støtte planlegger kostnadsreduksjoner. Enda færre (12,5 prosent) av bøndene som har fått BU-støtte til tilleggsnæringer, planlegger kostnadsreduksjoner. Tidligere Trendundersøkelser⁴ har vist at andelen bønder som ser for seg kostnadsreduksjoner, har vært høyere, og det kan altså tyde på at bøndene selv opplever at mye av mulighetene for kostnadsreduksjoner allerede er tatt ut.

Observerte forventninger om kostnads- og produksjonsutvikling må tolkes med forsiktighet. For det første er forventninger og oppnådde resultater ulike størrelser. For det andre tyder de store forskjellene mellom kostnads- og produksjonsforventning i tabellen ovenfor på klart positive forventninger til lønnsomhetsutviklingen hos tilskuddsmottakere. Det er imidlertid viktig å huske at det her er snakk om forventninger forbundet med skalaøkning. Våre analyser av lønnsomhet ved investeringer basert på regnskapsdata, tester på sin side lønnsomhet kontrollert for skala.

Analysen av regnskapsdata finner med ett unntak ingen klare sammenhenger mellom BU-støtte og kostnader når vi kontrollerer for størrelse og om bruket ligger på Jæren eller annet stad. Unntaket er avskrivningene som naturligvis er en funksjon

⁴ Første Trendundersøkelse ble gjennomført i 2002.

av nettoinvesteringer og bundet kapital. Avskrivningene øker med BU-tilskuddene. Fra regnskapsdataene kan vi dermed kun vise at tilskudd, isolert for eventuelle skalavirkninger, har motsatt effekt på observerbare kostnader i form av faste kostnader, enn målet om økt produktivitet skulle tilsi. Eventuelle effekter på lønnsomhet må med andre ord komme via størrelse, og ikke ved investeringer uavhengig av skala.

Trend-dataene viser at de gruppene som ser for seg en økt arbeidsinnsats på bruket også ser for seg økt produksjon og/eller økt arbeid i verdikjeden forøvrig. Trenddataene kan ikke bevise at sysselsettingsveksten er en konsekvens av bl.a. BU-tilskuddet, men resultatet gjør det mindre sannsynlig at BU-støtte har noen påviselig positiv effekt på effektivisering uten at skalaen på virksomheten øker. Disse resultatene underbygger det vi også ser via andre resultater i denne evalueringen, nemlig at BU-støtten i all hovedsak går til en gruppe bønder som planlegger å bli i næringen. Altså de som ser for seg en framtid i landbruket og som derfor har en orientering mot mer arbeidsinnsats på gården, og ikke i lønnsarbeid utenfor bruket. Tildeling av BU-støtte skjer ikke tilfeldig, men synes i meget stor grad å treffe en gruppe av bønder som har langsiktige planer om fortsatt drift på bruket.

3.4.7 BU-støtten legger til rette for generasjonsskifter og langsiktig drift

Et spørsmål som er stilt til BU-ordningen, er om den motiverer til generasjonsskifter på gårdsbruk. Ovenfor har vi vist at gjennomsnittsalderen hos bønder som har fått BU-støtte var lavere enn hos bønder som ikke hadde mottatt slik støtte. Enda viktigere er det at hos bønder som ikke hadde fått BU-støtte var 24,7 prosent av bøndene over 60 år, mens andelen i denne aldersgruppen hos dem som hadde fått BU-støtte til tradisjonelt landbruk og til tilleggsnæring var henholdsvis 7,7 prosent (tradisjonelt landbruk) og 16,7 prosent (tilleggsnæring). Dette viser en sammenheng mellom tildeling av BU-midler og generasjonsskifter gjennomført i «rett» tid. Hvorvidt det er BU-midlene som motiverer til dette er imidlertid et mer komplisert spørsmål, og det kan være nyttig å se på en del andre forhold knyttet til generasjonsskifter før vi konkluderer.

Et viktig uttrykk for langsiktig tro på næringa er om man anbefaler sine egne barn å satse på landbruk – og å ta over bruket etter dem. Bønder som ikke har mottatt BU-støtte anbefaler barna sine å ta over bruket i 54 prosent av tilfellene. De som har fått BU-støtte anbefaler barna å ta over i mellom 66 og 69 prosent av tilfellene. Forskjellen i dette målet på framtidstro er altså på mellom 12 og 15 prosentpoeng. Vi ser igjen den samme forskjellen når det gjelder å ikke anbefale barna å ta over. 8 prosent av de som har fått BU-støtte til tradisjonelt landbruk vil ikke anbefale dette, mens nærmere 18 prosent av de som ikke har fått BU-støtte vil ikke anbefale barna å ta over.

Strekker vi tidshorisonten enda lenger fram, finner vi at sannsynligheten for at gården vil være drevet av dagens bruker, er langt høyere for dem som har fått BU-støtte til tradisjonelt landbruk. I et 20-årsperspektiv er det heller ikke forskjeller mellom dem som har fått støtte til tilleggsnæringer, og dem som ikke har fått BU-støtte. Likevel synes det å være riktig å konkludere med at sannsynligheten for at et bruk som har mottatt BU-støtte til tilleggsnæringer, er i drift om 20 år er noe større enn for dem som ikke har mottatt noen støtte. Mens 65,3 prosent av dem som har mottatt støtte til tilleggsnæring, tror at bruket enten vil være drevet av dem selv,

egne barn eller andre slektninger om 20 år, er tilsvarende andel blant dem som ikke har mottatt BU-støtte, 54,3 prosent. Høyest er den blant dem som har mottatt støtte både til tradisjonelt landbruk og til tilleggsnæring (73,1 %), og blant dem som har mottatt BU-støtte til tradisjonelt landbruk (69,1 %) (tabell 3.3).

Tabell 3.3 Hvilke av følgende alternativer regner du med er mest sannsynlig for ditt gardsbruk om 20 år? (Antall observasjoner lik 1531)

	BU-støtte tradisjonelt landbruk	BU-støtte tilleggsnæring	BU-støtte tradisjonelt landbruk og tilleggsnæring	Ikke BU-støtte
Gardsbruket vil være drevet av dagens brukere	29,2	16,0	26,8	17,6
Gardsbruket vil være drevet av barn eller slekt av dagens bruker	39,9	49,3	46,3	36,7
Gardsbruket vil være forpaktet bort til andre	3,6	8,0	0,0	7,9
Gardsbruket vil være nedlagt som selvstendig enhet	5,5	6,7	4,9	11,3
Gardsbruket vil være solgt utenfor familien, men drevet videre	1,2	1,3	0,0	3,4
Gardsbruket vil være fritidseiendom	1,2	4,0	0,0	4,2
Annet	0,4	2,7	0,0	0,8
Vet ikke	19,0	12,0	22,0	18,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Trend-data, Bygdeforskning (for nærmere detaljer se Storstad og Vik (2009)).

Det er viktig å huske at vi her kun spør om man tror at noen av barna kommer til å ta over bruket, og ikke om de kommer til å drive bruket videre. Trend-dataene som er benyttet ovenfor, kan heller ikke fastslå årsaks-, virkningssammenhengene, men statistikken gjør det sannsynlig at det er en positiv sammenheng mellom støtte og forventning om generasjonsskifter og langsiktig drift i familiens regi. Disse funnene støtter en hypotese om at BU-støtten bidrar til å holde folk og bruk i aktivitet innenfor det utvidede landbruksbegrepet, og de indikerer at BU-støtte motiverer til fortsatt tro på landbruk og til generasjonsskifter i landbruket.

3.4.8 BU-støtte bidrar til samlet maloppnåelse på enkeltbrukene

Spørsmålet i evalueringen er om BU-ordningen virker etter virkemidlets hensikt. Det er imidlertid ikke mulig å definere ett enkelt, statistisk mål på hva BU-midlene er tenkt å virke inn på. For det første er det forskjell på intensjonen med BU-midler til tilleggsnæringer og BU-midler til tradisjonelt landbruk. For det andre er de

politiske målene knyttet til de fylkesvise BU-midlene temmelig komplekse noe både forskrifter, nasjonale strategier og også oppdragsbeskrivelsen vår tyder på. Vi kan derfor ikke bare evaluere ordningen opp mot ett enkelt mål som for eksempel investeringer, lønnsomhet, produktivitet eller lignende.

Vår løsning for vurdering av samlet måloppnåelse ut fra trend-dataene, har vært å bruke sammensatte målindikatorer, eller to ulike indekser for måloppnåelse. Indeksen blir da en slags tolkning av målene for ordningen i form av operative målparametre som kan vurderes ut fra tilgjengelig statistikk. Én indeks som fanger opp intensjonene med det man ønsker med ordningen med BU-støtte til tradisjonelt landbruk, og én som fanger opp intensjonene med BU-støtte til tilleggsnæringer. Vi har så laget en modell som analyserer et sett av variablers innvirkning på de to indeksene.

Målindeksen for tradisjonelt jordbruk er et tall som er fremkommet som et gjennomsnitt av fem standardiserte variabler knyttet til (1) endringer i økonomien de siste fem årene, (2) forventet økonomisk utvikling de neste fem år (3) forventet utvikling i produksjonsomfang neste fem år, (4) forventet utvikling i arbeidsomfang neste fem år, og (5) svar på spørsmålet: «Vil du anbefale noen av barna å ta over bruket etter deg?» Vi har altså med en indikator på forventet arbeidsomfang hvor økt omfang anses i tråd med målet, selv om modernisering og økt produktivitet gjennom investeringer isolert sett fører til redusert sysselsetting.

Vårt valg bygger på en positiv sammenheng mellom andre mål på offensiv holdning i jordbruket og økt arbeidsomfang. Det er i liten grad slik at bønder gjør investeringer for framtida for å redusere sin arbeidsinnsats på bruket. Videre tyder de intervjuene vi har gjort med bønder på at bønder i noen grad ønsker å frigjøre arbeidskraft med sine investeringer, men da er det for å sette denne arbeidsinnsatsen inn i andre deler av gårdsdrifta. Å øke innsatsen i bruket i forbindelse med en større investering er en viktig del av bondens etos, og det er blant annet gjennom økt arbeidsinnsats bonden tror han kan dekke inn deler av de økte kostnadene som følger av investeringene. Detaljene i utarbeidingen av indeksen fremgår av Storstad og Vik (2009).

Indeksen for måloppnåelse for tilleggsnæringer er sammensatt av de samme variablene med to unntak: Den tredje variabelen gjelder kun økning i tilleggsnæringer og den fjerde utvikling av videreforedling eller salg av gårdsprodukter.

En rekke variabler kan tenkes å innvirke på indeksene. I tillegg til hvorvidt bøndene har fått BU-støtte har vi tatt med et sett av individuelle bakgrunnsvariabler, variabler som er beskrivende for bruket, og variabler som sier noe om bondens sosiale situasjon. I analysene er disse gruppene tatt opp i modellen gruppevis for å få fram hvilken effekt grupper av variable har på modellen.

Positiv effekt av støtte til tradisjonelt landbruk

Analysen viser at det er betydelig utslag av BU-støtte til tradisjonelt landbruk. Grovt sett kan vi si at BU-støtten bidrar til tre prosent av måloppnåelsen, og bidraget er statistisk signifikant. En rimelig konklusjon er derfor at BU-støtte til tradisjonelt landbruk har betydning for «målindeks for tradisjonelt landbruk», men at andre faktorer, som for eksempel brukernes alder og størrelse på bruket ser ut til å ha enda større betydning.

Analysen viser også at yngre brukere har en betydelig høyere målscore enn eldre brukere. For det andre har bruksstørrelsen mye å si for «målindeks for tradisjonelt landbruk». Det er fordeler ved å være stor. Det samme har vi sett fra regnskapsdata

som viser at det først og fremst er størrelse på melkebruket som påvirker melkeproducentenes inntekt. I tillegg har beliggenhet på Jæren en, alt annet like, negativ effekt (Hval, 2010). For det tredje er det slik at høy tilfredshet med det sosiale nettverket innebærer høy score på «målindeks for tradisjonelt landbruk». Det samme gjør høy tilfredshet med muligheten for ferie og fritid. Analysen av regnskapsdata for melkeprodusenter viser at det først og fremst er antall årskyr og hvorvidt bruket er på Jæren eller ikke, som er av vesentlig betydning for bondens inntekt. For lik store bruk, kontrollert for alder på bonden og om bruket får BU-støtte, har melkeproducentene på Jæren signifikant lavere inntekt enn bønder andre steder i landet.

Det er også klare forskjeller i måloppnåelse mellom sektorer. Det som har størst betydning, er imidlertid alder og bruksstørrelse (drevet areal).

Relativt sterk positiv effekt av støtte til tilleggsnæringer

Den andre modellen tar sikte på å forklare «målindeks for tilleggsnæringer». Framgangsmåten og de inkluderte forklaringsvariablene er de samme som for tradisjonelt jordbruk. Vi ser imidlertid også enkelte forskjeller. For det første kan vi konstatere at modellen har noe høyere forklaringssevne. Den forklarte variansen er oppe i ca. 20 prosent. Vi ser forøvrig at «alder» også her gjør utslag, men ikke like kraftig som for tradisjonelt jordbruk. Likevel, yngre har høyere sannsynlighet for høy «målindeks for tilleggsnæringer» enn eldre. Også i denne modellen er produktiv jordbruksareal positivt, og de ulike produksjonstypene har relativt marginal betydning.

Også for tilleggsnæringer har BU-støtten betydelig, positiv statistisk effekt på måloppnåelsen. Her er BU-støtte til tilleggsnæringer den enkeltvariabelen som gjør størst utslag. For score på «målindeks for tilleggsnæringer» gir begge formene for BU-støtte et tydelig utslag. Modellenes forklaringskraft bedres substansielt når BU-støtte innføres. Forklart varians øker da fra 13 prosent til 20 prosent.

Konklusjonen er derfor klar: BU-midler til tilleggsnæringer er av stor betydning for «målindeks for tilleggsnæringer» som er en indikator på det man ønsker å oppnå med BU-midler til tilleggsnæringer.

Spørsmål om årsaks-, virkningssammenheng

Det at det er statistisk sammenheng mellom det å ha mottatt BU-støtte og en rekke indikatorer på en positiv utvikling på det enkelte bruk, betyr heller ikke her nødvendigvis at BU-støtten er årsak til økt måloppnåelse. Det kan i stedet være slik at det er de bøndene som i utgangspunktet var optimistiske og vellykkede, som søkte og fikk støtte, altså en motsatt årsaks – virkningssammenheng. Det vi kan si med sikkerhet er at BU-midlene spiller en betydelig rolle for de bøndene som satser framover – enten det er i retning av et profesjonalisert tradisjonelt landbruk eller det er i retning av nye tilleggsnæringer som et supplement til den tradisjonelle drifta. Analysen av trend-dataene kan ikke gi et endelig svar på årsaks- virkningssammenheng.

For å komme nærmere et svar på om eller i hvilken grad BU-støtten har betydning for om investeringen blir gjennomført eller ikke, må vi referere til kvalitative intervjuer eller analyser av regnskapsdata over tid.

I de kvalitative intervjuene ble både støttemottakerne og ansatte ved landbrukskontorene spurt om i hvilken grad de mente at BU-støtten er avgjørende for om prosjekter realiseres eller ikke. Selv om alle bøndene vi intervjuet var enige om at

BU-støtten hadde gjort det enklere å gjennomføre investeringen eller satsningen, så var det delte meninger om de hadde kommet til å gjennomføre planene uten BU-støtte. Noen sitater viser dette:

Boks 3.3 Betydningen av støtte: Utsagn fra gardbrukere i fokusgrupper

«Om vi hadde drevet eller ikke uten tilskuddene – ja, se det vet jeg ikke, men det har hjulpet veldig godt på med både tilskudd og rimelig lån. Så for oss har det vært glimrende ordninger og betydd mye for økonomien vår.» (Bonde, tradisjonelt landbruk.)

«Jeg tror nok at jeg hadde drevet med noe av det samme også uten BU-støtten, men det hadde jo vært mye tyngre økonomisk. Men det er jo ofte små marginer, så nei, det er jo ikke sikkert at det hadde gått uten BU-støtten.» (Bonde, tilleggsnæring.)

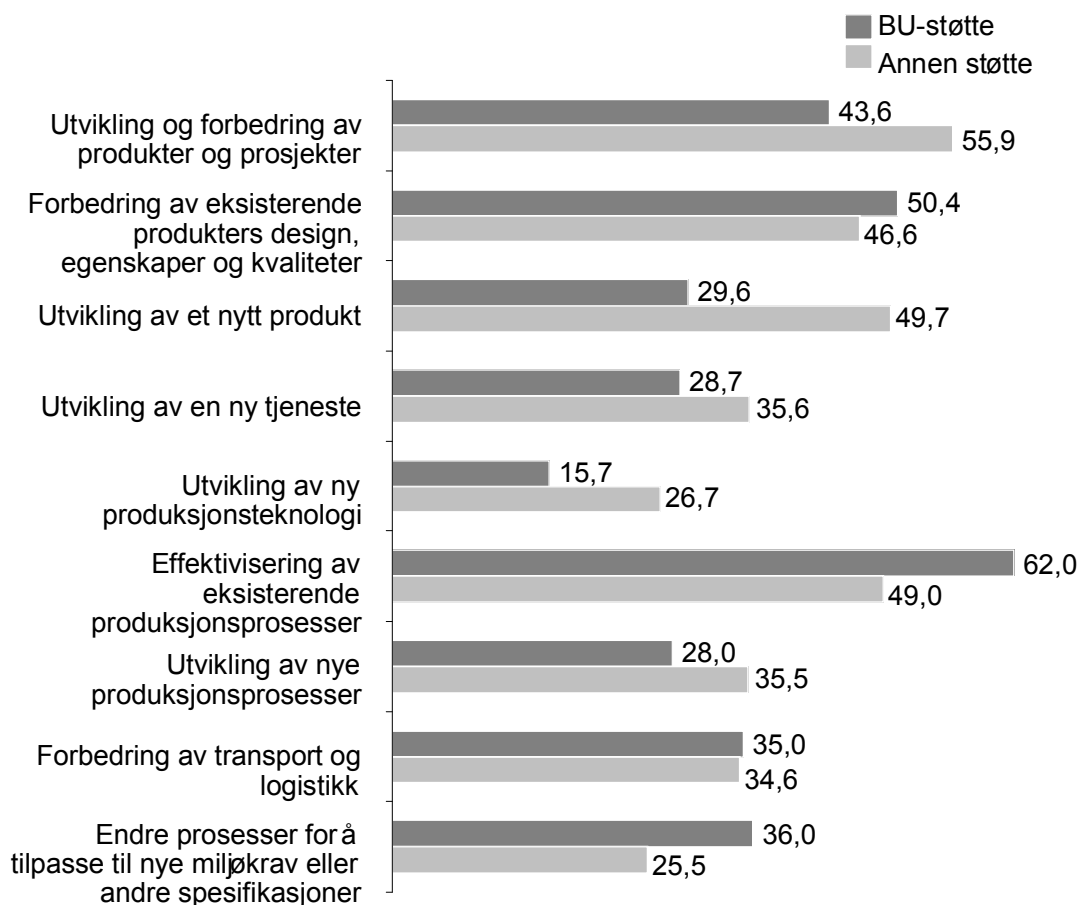
«Så for meg var den biten fra Innovasjon Norge vesentlig for at jeg i det hele tatt tok denne utbygginga. Gården min ligger slik til at jeg kunne ha nyttet jorda til andre ting, til korn – så nei, jeg føler at det var avgjørende for at jeg gjorde det da ja.» (Bonde, tradisjonelt landbruk.)

«Sånn seriøst – like før vi bestemte oss for å bygge så vurderte jeg å selge kvoten – det var det med ferie og fritid. Så for min del tror jeg at jeg hadde gitt meg hvis jeg ikke hadde fått tilskudd.» (Bonde, tradisjonelt landbruk.)

3.4.9 Ikke et innovasjonstiltak

Grad av innovasjon har ikke vært et vesentlig tema i evalueringen. Innovasjon Norge samler imidlertid regelmessig informasjon om innovasjonsgrad basert på tilskuddsmottakernes vurderinger. Rapporten om kundeeffektundersøkelsen fra Oxford Research (2009) viser et relativt godt bilde av innovasjonsgraden for BU-virkemidlene. Innovasjonsgrad vurderes ut fra score på en rekke ulike kriterier.

I figur 3.7 ser vi på grad av innovasjon for en del kriterier enkeltvis. Når det gjelder produksjon, produktutvikling og innovasjon, viser tall fra kundeeffektundersøkelsen til Innovasjon Norge at BU-støtten bidrar positivt til effektivisering av eksisterende produkter og produksjonsprosesser. Det kommer videre frem at for utvikling av nye tjenester, produkter og nye produksjonsprosesser, er det gjennomgående i overkant av en fjerdedel som svarer at støtten har bidratt positivt. Det betyr at BU-støtten har noe lav relativ grad av innovasjon og noe høyere relative bidrag til effektivisering og videreutvikling innenfor allerede pågående produksjon. Bak denne konklusjonen ligger antakelsen om at innovasjon innebærer ny anvendelse av kunnskap, og ikke bare en videreutvikling av allerede eksisterende prosesser og produkter.



Figur 3.7 Oversikt over andel som mener støtten har bidratt positivt til endringer i ulike forhold knyttet til produksjon, teknologi og produktutvikling (fra Kundeeffektundersøkelsen)

Kilde: Data fra Innovasjon Norges Kundeeffektundersøkelse (Oxford Research, 2008), bearbejdet av NILF.

Det er en klart lavere andel blant de som mottar BU-støtte som utvikler nye produkter enn innenfor andre typer støtteordninger. BU-støtten skiller seg positivt ut for andelen som har bidratt til endrede prosesser for å tilpasse seg til nye spesifikasjoner, samt for effektivisering av eksisterende produksjonsprosesser (figur 3.7).

Tallene viser at støttemottakerne oppfatter at tiltaket bidrar til produktivitetsforbedring og i noen grad også til nyskaping. Vi har imidlertid ikke ytterligere dokumentasjon av produktivitetsforbedringer.

Når det gjelder innovasjon, kommer dermed BU-ordningen relativt svakt ut. Innovasjon er heller ikke et primært siktemål med ordningen. Selv om innovasjon er blant en rekke andre uttrykte siktemål for eksempel i den nasjonale strategien for næringsutvikling i landbruket, er det unødvendig og misvisende å betrakte virkemidlet som et innovasjonsvirkemiddel. Et virkemiddel som fremmer investering, vil automatisk medføre fornyelse, noe nyskaping og helt sikkert også noe innovasjon, uten at virkemidlet derved blir et målrettet innovasjonsvirkemiddel.

3.5 Drøfting av effekter på næringsniva: Mer usikker og variert effekt

De fylkesvise BU-midlene har påviste investeringseffekter på bruksnivå, men ingen klare inntekts- og sysselsettingseffekter. Vi kan heller ikke statistisk påvise produktivitetseffekter, men støttemottakerne har mer positive forventninger til produktivitetutviklingen enn andre. Det at investeringen blir stimulert, tilsier at effekten er positiv. Til sist har vi påvist klare sammenhenger mellom støtte og et sammensatt uttrykk for måloppnåelse på bruksnivå. På alle områder er det imidlertid slik at andre forhold som bruksstørrelse, brukers alder osv. kan ha større betydning enn BU-tilskudd. Videre har vi bare delvis belegg for å konkludere med klare årsaks-virkningssammenhenger. På næringsnivå er vurderingen noe annerledes og grunnlaget for klare konklusjoner mindre sikkert. Overgangen fra foretaks- til næringsnivå ble drøftet i avsnitt 3.1.

Etter vår vurdering har BU-ordningen også positiv effekt på investeringer på næringsnivå, men effekten dempes av fortrenngningseffekter og blir dermed også mer avhengig av ulikheter mellom sektorer. På næringsnivå må vi også ta hensyn til en struktureffekt, som gir positiv sysselsettingseffekt i tradisjonell produksjon i tillegg til positiv sysselsettingseffekt for tilleggsnæringer. I dette kapitlet drøfter vi effekter på investeringer, struktur, lønnsomhet og sysselsetting for næringen totalt.

3.5.1 Fortrenngning og fragmentering

I kapittel 3.1.3 har vi på teoretisk grunnlag argumentert for at investeringsnivået på næringsnivå ofte er mindre påvirket av tiltaket enn rene bedriftsobservasjonene gir inntrykk av, på grunn av fortrenngningseffekter i tradisjonelt jordbruk. Siden en stor del av investeringene også medfører økt kapasitet, vil begrenset total etterspørsel, melkekvoter, arealbegrensninger osv. i hovedsektorene føre til at investeringsvillige bønder fortrennger hverandre. Som en potetdyrker på Østlandet uttrykte det: «*Jeg betaler høy pris for leiejorda, men hvis ikke jeg leier den, vil naboen gjøre det, og det er ikke plass til begge i framtida*».

Fortrenngning gjør at summen av positive og negative investeringer, oppbygging og nedbygging i kapasitet, ikke kan overstige det areal-, markeds- eller kvotebegrensninger gir rom for. Oppbygging av kapasitet ett sted, innebærer i varierende grad mellom næringene, nedbygging et annet sted.

Men sammen med fortrenngningseffekten får vi også en fragmenteringseffekt, fordi stimulanser til investeringer påvirker antall aktører som investerer i å opprettholde en gitt kapasitet eller å utvide en tenkt investering (avsnitt 3.1.4). Når BU-støtte i tre av fire tilfeller ifølge Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse utløser investeringer som ellers ikke ville blitt foretatt eller får justert omfang osv, må det også antas å føre til endring i antall som investerer. Når vi generelt finner en positiv sammenheng mellom tilskudd og investeringer, styrker dette samme resultat. Investeringer øker generelt i næringen, og det er ikke i våre resultater noe grunnlag for å hevde at de konsentreres ytterligere i forhold til forventet konsentrasjon av investeringer uten investeringsvirkemidlene. Resonnementet er viktig for en av våre hovedkonklusjoner.

3.5.2 Sannsynlig positiv sysselsettingseffekt på næringsniva, delvis med hensikt

Sysselsettingseffekten er usikker. Vi finner som nevnt ovenfor ingen klar sysselsettingseffekt fra enkeltbrukenes regnskapsdata, men en forventning blant bøndene i trendundersøkelsen om høyere sysselsetting på sikt blant mottakere av støtte enn ellers. Det siste kan imidlertid også være et uttrykk for at det er offensive bønder som får støtte, og ikke nødvendigvis at enkeltprosjektene fremmer sysselsetting. En melkeprodusent på Jæren uttrykte det omtrent slik i et møte i en annen sammenheng: «Vi bygde samdriftsfjøs for melkeproduksjon, men dermed måtte vi gjøre noe for at også kona skulle ha sysselsetting på gården. Vi tok opplæring og etablerte også svineproduksjon».

På næringsnivå får vi en positiv effekt av strukturvirkningen. Mindre gjennomsnittsstørrelse har en positiv effekt på sysselsetting pr produsert enhet. Opplysninger på bedriftsnivå får ikke tatt hensyn til struktureffekten. Hvis flere bruk opprettholdes som følge av investeringstøtten, vil også sysselsettingen bli stimulert. På grunn av struktureffekten er både tidligere evalueringer og Innovasjon Norges egen kunde-effektundersøkelse utilstrekkelig til å belyse samlet sysselsettingseffekt. En tidligere evaluering konkluderte med at det var blitt anslagsvis 5000 ekstra årsverk som følge av BU-midlene (Sørbrøden & Aubert, 1998). Resultatet bygger imidlertid på en svært enkel metode og skiller ikke mellom mikro- og makroplan.

I tilleggsnæringene skjer investeringene i stor grad ved utbygging av ny aktivitet. Dermed erstattes ikke eksisterende arbeidsplasser. Vi må her regne med positiv sysselsettingseffekt. Her har imidlertid sysselsettingen aldri vært vesentlig over 8 000 totalt (SSB, 2009), og størstedelen av beskjeftigelsen i tilleggsnæringene har over tid vært maskinkjøring i forbindelse med snøbrøyting og tjenester for andre bønder. Sysselsettingen er også synkende over tid (jf. SSB, 2009). Innovasjon Norge rapporterer om forventede, positive sysselsettingseffekter i tilleggsnæringene. Det forventes at hver million kroner til tilleggsnæringene skal gi 5,6 nye årsverk. Det kan være realistisk på kort sikt. Problemet er imidlertid at utviklingen for næringen totalt viser at mange gir opp og årsverk går tapt. Effekten synes ikke å være varig.

Samlet tyder våre resultater på en positiv, men svært usikker, sysselsettingseffekt. «Regnestykket» er da slik: Ingen påvist effekt på foretaksnivå i tradisjonell produksjon, noe positiv effekt både gjennom struktureffekt og tilleggsnæringene.

3.5.3 Positive inntektseffekter, men ikke med hensikt

Trend-dataene viser at bønder som får støtte er optimister og forventer gjerne kraftigere vekst i produksjon enn i kostnader. Lønnsomheten i produksjonen er imidlertid ifølge våre analyser av regnskapsdata ikke høyere for dem som har fått støtte enn ellers. Det er først og fremst størrelsen som avgjør inntjeningen totalt, mens arbeidsfortjenesten er vanskeligere å forklare. Den klareste effekten på lønnsomheten er ifølge regnskapsanalysen at avskrivningene øker. I dette forholdet ligger også en vesentlig del av usikkerheten ved bruken av regnskapsdata, siden avskrivningssats kan være høyere enn det reelt kapitalslit skulle tilsi.

Ifølge intervjuene investerer heller ikke bøndene for å få økt lønnsomhet. Evalueringen til Riksrevisjonen (2008) la stor vekt på at støttemottakere for tradisjonell produksjon ikke oppnådde lønnsomhetseffekter. Vi har imidlertid vist til at Innovasjon Norges etterundersøkelser (Oxford Research, 2008) viser at investerings-

nivået på foretaksnivå i om lag 23 prosent av tilfellene er helt upåvirket av investeringsstøtte eller prosjektstøtte (jf. figur 3.4). I mer enn halvparten av tilfellene ville investeringen vært gjennomført i endret omfang eller karakter.

Det at det er flere bønder som investerer og at mange antageligvis investerer mer, som følge av investeringsstøtten, er således ikke et argument for at tiltaket gir positiv lønnsomhetseffekt. Det er paradoksalt nok snarere mangel på tiltaksaddisjonalitet – eller utløsende effekt, som gjør at vi får en vesentlig inntektseffekt. Den største inntektseffekten går til de vel 20 prosent av bøndene som ikke lar seg påvirke av investeringstilskudd eller prosjektstøtte. Effekten deres er en nærmest ren inntektseffekt uten merkostnader for bonden. At virkemidlet etter intensjonen skal utløse investeringer og ikke subsidiere upåvirket aktivitet, er ikke til hinder for at inntektseffekten er reell og viktig i vurderingen av samlede effekter.

Størrelsen på inntektseffekten kan ved null tiltaksaddisjonalitet være lik sum overført til støttemottakerne minus ulike transaksjonskostnader for bonden. Siden det er relativt høy addisjonalitet for BU-ordningen, og tiltak ikke øker inntjeningen, vil inntektseffekten være begrenset. Grovt sett vil overføringen være en ren inntektsøkning for rundt 20 prosent av bøndene (jf. fig. 3.4). For en større del av bøndene vil det være noe inntektseffekt avhengig av hvor mye av investeringen som uansett ville vært gjennomført.

Vi har drøftet lønnsomhetseffekter for landbruksforetakene, ikke for husholdningene. Som nevnt er både investeringer i tradisjonelt landbruk og tilleggsnæringer utsatt for konkurranse fra helt andre anvendelser av kapital og arbeidskraft utenfor landbruksnæringene. Her er avkastningen både av arbeidskraft og kapital relativt attraktiv i forhold til landbrukets avkastning. Vi må regne med at den mest lønnsomme anvendelsen av arbeidskraft og kapital i jordbruksholdningen ligger utenfor både tradisjonelt jordbruk og tilleggsnæringer. Dersom BU-støtten utløser investeringer som frigjør arbeidskraft eller, over tid, kapital fra landbruksforetaket, kan husholdningen oppnå økt inntekt gjennom for eksempel sysselsetting utenfor bruket. Denne inntektseffekten er imidlertid i strid med målet for en BU-ordning som skal stimulere lønnsom verdiskaping basert på gårdens ressurser. I tillegg er det ifølge trend-dataene sterkere forventning om økt arbeid utenfor gården blant dem som ikke mottar støtte enn blant mottakere av BU-støtte (jf. tabell 3.2).

3.5.4 Sikre produksjonen: Effekten på næringsniva varierer mellom sektorer

En viktig forenkling i oppdraget og i analysene ligger i at vi ikke har sett etter mulige effekter på produksjonsvolum av landbruksråvarer og dermed indirekte på kulturlandskap, matvaresikkerhet osv. Slike effekter kan forekomme på lang sikt, men er, ut fra de resonnementene som er gjort ovenfor, sannsynligvis små.

Det er ikke et mål for ordningen at produksjonsvolumer i tradisjonelle næringer skal økes. Bakgrunnen for innføringen av BU-midlene etter mange år med ren investeringsstøtte til tradisjonelle næringer, var nettopp å kompensere for nedgangen i sysselsetting i tradisjonell produksjon som følge av effektivisering og overproduksjon i visse sektorer (jf. kapittel 2). Økt produksjon har siden 1970-tallet ikke vært noe mål for investeringsstøtten fordi markedet på områder hvor vi har forutsetninger for høy selvforsyningsgrad stort sett har vært mettet, og man har unngått å innrette virkemidlet slik at det skulle stimulere produksjonsvolumet. De senere årene har det tidvis vært underdekning av norsk storfe- og fårekjøtt, men det har likevel, kanskje

med unntak for en tidsbegrenset såkalt «storfepakke» med noe usikker begrunnelse, ikke vært vanlig å peke på investeringsmidlene som virkemiddel for å øke produksjonen.

Siden BU-ordningen primært er et investeringstiltak med hovedvekt på tradisjonelle næringer, blir det imidlertid utilstrekkelig å se bort fra at investering har med sikring av produksjon å gjøre. Om det ikke investeres, vil det på lang sikt heller ikke skje produksjon. Med BU-ordningen blir det investert mer i tradisjonell produksjon enn uten ordningen. En del av produksjonskapasiteten har med andre ord lenger forventet levetid enn uten investeringsstøtten. Det gir også mer robust norsk produksjon over tid. Nytt er økt trygghet for matproduksjonen og vedlikehold av produksjonskapasitet, arealer osv. På sikt vil derfor produksjonseffekten av investeringsvirkemidlet vanskelig kunne være negativ.

Effekten på produksjonen varierer imidlertid med grad av fortregning. Fortregning betyr at det er andre faktorer enn manglende investeringsvilje som avgjør produksjonskapasiteten over tid. Som nevnt er melkeproduksjon en sektor med fortregning som kommer til uttrykk i kvoteprisene. I enkelte andre sektorer som for eksempel sauehold og deler av frukt- og grøntsektoren, hvor det verken er kvoter eller kontinuerlig full markedsdekning med norsk produksjon, er det mer sannsynlig at redusert investeringsstøtte kan ha konsekvenser for produksjonen over tid. Det samme kan gjelde for ulik arealbasert produksjon i områder hvor prisen for eksempel på leieareal allerede er nær null. Også spesialisert storfekjøttproduksjon konkurrerer med import, mens kjøttproduksjon som følge av melkeproduksjonen, i stor grad vil være styrt av tilpasningen i melkeproduksjonen og dermed av kvotesystemet.

Med noen unntak er det begrenset grunn til å regne BU-ordningen som produksjonsstimulerende innenfor tradisjonelle næringer. Ordningen har derfor heller ikke vært spesielt rettet mot de sektorene hvor det for eksempel har vært underdekning av norske produkter eller store muligheter for vekst, som for eksempel kyllingproduksjonen i store deler av dette tiåret. Ordningen har snarere for mer enn 50 prosent av tilskuddene vært rettet mot kvoteregulert melkeproduksjon. Det er derfor heller ikke grunn til å regne med at ordningen skal ha store virkninger på samfunnsmessige, eksterne effekter som for eksempel vedlikehold av kulturlandskap, biomangfold osv. Det er videre andre, tunge virkemidler både under Landbrukets utviklingsfond og i landbrukspolitikken ellers som skal ivareta miljø- og kulturlandskaps hensyn.

3.5.5 Trolig positivt for generasjonsskifter og unge og kvinners deltagelse

Bygdeforsknings trendundersøkelser viser at de som mottar støtte også har mer positive forventninger om generasjonsskifte (jf. kapittel 3.4.7). Det er også vanlig å anta at høyt investeringsnivå på den enkelte gård øker sannsynligheten for at neste generasjon vil overta gården. Det er mer attraktivt å overta en gård med modernisert produksjonsutstyr enn en med et stort, opplagret investeringsbehov. Vi har konkludert med at det er flere som investerer, noe som styrker en konklusjon om positive effekter for generasjonsskifter. Det er ingen grunn til å regne med at effekten er annerledes for næringen som helhet enn for det enkelte bruk. Det kan også være slik at gode generasjonsskifter blant støttemottakerne danner mønster for andre landbruksforetak.

Likestilling mellom kjønnene har vært en av premissene for BU-ordningen. Ordningen skal bidra til at kvinnes rolle styrkes i norsk landbruk. Her, som ellers, må vi regne med at det er ganske ulike effekter av støtte avhengig av prosjektet. I en annen studie viser NILF at investeringer i store, moderne samdrifter i melkeproduksjon gir redusert involvering av kvinner i driften (Forsberg, 2009). En del tilleggsnæringer derimot, kan tenkes å være spesielt rettet mot typiske «kvinneyrker» som omsorgstjenester og vertskap for turister. Trend-undersøkelsen viser da også at det er langt høyere involvering av kvinner i prosjekter i tilleggsnæringer enn i tradisjonelt landbruk (jf. kapittel 3.3.2).

Det å sikre at en del av støtten går til tilleggsnæringer kan stimulere sysselsettingen av kvinnene. Endringen i investeringsstøtteordningen med økt vekt på tilleggsnæringer, har derfor sannsynligvis hatt positiv effekt for kvinnes arbeidsmuligheter på gårdene. Men resultatet kan også øke skjevheten i sysselsettingen. Kvinnene blir i større grad engasjert i landbruksbaserte kvinneyrker. Det er kanskje mer akseptert med en skjev rollefordeling mellom kvinner og menn innenfor landbruksbasert verdiskaping enn i samfunnet ellers.

Innovasjon Norges årsrapport til LMD om fylkenes bruk av BU-midler i 2008 viser at det gis mer støtte pr. forventet arbeidsplass i tilleggsnæringer når det er snakk om mannlige søkere eller årsverk, enn kvinnelige. Ut fra formålet om å styrke sysselsettingen for kvinnene, er dette uheldig. Forskjellen kan skyldes at de tilleggsnæringsprosjektene som kvinner står bak gjennomgående er mindre enn tilleggsnæringsprosjekter som menn står bak, og at uttellingen av støtte pr. årsverk derfor blir lavere.

3.6 Drøfting av samfunnsverdi: Verdi for landbrukspolitikken

I dette avsnittet skal vi presentere et sammenfattende verdiperspektiv for dagens BU-ordning. Først redegjør vi for kostnadene, deretter for nytteeffekter.

3.6.1 Samfunnets og avtalepartenes kostnader

Samfunnets kostnader ved ordningen er relativt observerbare. Vi inkluderer her utrednings- og tilretteleggingsmidlene på utgiftssiden fordi vi regner dem som en del av apparatet rundt de bedriftsrettede, fylkesvise BU-midlene. Utrednings- og tilretteleggingsmidlene har også en potensielt viktig rolle for å skape samspill regionalt, dvs. f.eks. for å kunne samordne tiltak over fylkeskommunens regionale utviklingsmidler og landbruksmidler. Uten utrednings- og tilretteleggingsmidlene hadde antagelig aktiviteten for å ivareta de fylkesvise, bedriftsrettede midlene vært mindre. Totalt regner vi med støttebeløp på 380 mill. kroner for 2008. Vi legger til grunn at de sentrale BU-midlene ikke har noen direkte relasjon til de fylkesvise midlene.

I tillegg til bevilgede tilskuddsmidler skal vi regne inn rentestøtten. Her er det den årlige innvilgelsesrammen for lån og rentestøttesatsen som er av betydning for samfunnsregnskapet. Kontantbeløpet, hvor mye som utbetales det enkelte år, er en funksjon av historiske vedtak. Den kostnaden som man påtar seg det enkelte år, er nåverdien av fremtidige forpliktelser. Vi har, som nevnt, foretatt en beregning av rentestøtten slik den var satt opp for 2008, med anslått rentesubsidie pr. år over løpetiden på 15 år. Rentesubsidien er så neddiskontert til i dag og regnet som

prosent av lånerammen på 700 mill. kroner for 2008. Den prosentvise subsidien er beregnet til 12,4 prosent i forhold til lånebeløpet (se figur 3.2, kapittel 3.1.2).

BU-midlene medfører transaksjons- og administrasjonskostnader. Vi har ikke foretatt egen kartlegging av administrasjonskostnadene. Hvis vi regner ut fra kostnadene ved administrasjon av et annet av Landbruks- og matdepartementets og Innovasjon Norges virkemidler, Verdiskapingsprogrammet for mat, vil kostnadene i den sentrale administrasjonen og i Innovasjon Norge totalt ligge på rundt 3 prosent av støttebeløpet. I tillegg kommer kostnader i regional og lokal forvaltning, hos bonde, rådgivere med mer. Vi regner forsiktig med en transaksjons- og administrasjonskostnad på fem prosent.

Til sist skal all kostnads- nyttevurdering av statlige tiltak regne med en finansieringskostnad. Finansieringen kan normalt forutsettes å skje over statsbudsjettet gjennom skattemidler. Vi skal nedenfor redegjøre for alternative betraktninger om finansiering. Ved skattefinansiering, dvs. som ordinære poster over statsbudsjettet, skal det regnes med at økt beskatning medfører en samfunnskostnad på 20 prosent av beløpet (Finansdepartementet, 1999). Kostnaden skal reflektere både transaksjons- og administrasjonskostnader ved beskatning, men også tap som følge av såkalte skattekiler som vrir atferden blant foretak og konsumenter bort fra det som ville gitt mest effektiv ressursbruk.

Det kan reises spørsmål om skattekostnaden skal medregnes i dette tilfellet. Det kommer an på hva som er alternativ anvendelse av BU-midlene. Dersom alternativet er at midlene ville gått tilbake til skattebetalerne, skal hele skattekostnaden regnes med. Dersom imidlertid midlene ville blitt overført til andre virkemidler under Jordbruksavtalen, blir det ingen forskjell i skattekostnader.

Den maksimale kostnaden for BU-ordningen utgjør i 2008 om lag 600 millioner kroner. Av dette er 380 millioner kroner de fylkesvise BU-midlene. Rentestøtteforpliktelsen som ble innvilget i 2008 utgjør 90 millioner kroner⁵, administrasjonskostnaden ca. 23 mill. kroner og skattetapet ca. 100 millioner kroner. Skattetapet bortfaller som nevnt dersom alternativet kun er overføring av BU-midlene til andre poster under Jordbruksavtalen.

3.6.2 Verdiskapingen av BU-ordningen

Rene inntektseffekter kan verdsettes fullt ut som samfunnseffekter, selv om de skulle være urettferdig fordelt. Skattesystemet får ta ansvaret for rettferdigheten. Inntektseffekten består primært av støtten som utbetales til prosjekter og investeringer som uansett ville blitt foretatt. På bakgrunn av drøftingen foran, vil vi ikke regne med inntektseffekt som følge av økt sysselsetting og investering i tilleggsnæringer (jf. kapittel 3.5).

Positive sysselsettingseffekter i distriktene skal tillegges positiv vekt. Regionaleffekten består eventuelt i økt sysselsetting i distrikter med svakt bosettings- og sysselsettingsgrunnlag. Verdien av effekten er lik antall ekstra arbeidsplasser multiplisert med den verdien samfunnet tillegger ekstra arbeidsplasser i de distriktene som er berørt. For å verdsette sysselsettingseffekten burde vi sett på ekstra antall arbeidsplasser i ulike distrikter. I områder med press i arbeidsmarkedet, skal ekstra sysselsetting ikke betraktes som verdi for samfunnet med mindre sysselsettingen gir høyere avkastning enn andre yrker. I andre distrikter med behov

⁵ Tallet er på grunn av beregningsmetoden noe lavere enn det som framgår av Innovasjon Norges årsrapport til LMD for 2008.

for økt bosetting og hvor det finnes ledig arbeidskraft, må sysselsettingseffekten verdsettes positivt.

Den samlede sysselsettingseffekten er imidlertid liten, og usikker. Dessuten tyder tallene fra Innovasjon Norges etterundersøkelse på at den er mindre i distriktene, enn i bystrøk. Selv om vi verdsetter ekstra årsverk i distriktene ut fra kostnadene ved annen distriktspolitikk, for eksempel ved fritak for arbeidsgiveravgift, vil den ikke utgjøre nytteeffekter av betydning.

Den klareste effekten av BU-ordningen gjelder investeringene, og dermed på økt robusthet i produksjonskapasiteten, og noe økt samlet kapasitet i næringer uten sterke beskrankninger på total aktivitet. De økte investeringene i dag kommer til nytte dersom investeringene i fremtiden faller under den ønskede fornyelsestakten for kapitalutstyret. Det betyr at verdien er avhengig av målene for matproduksjon i Norge i fremtiden. Ingen har tidligere klart å verdsette nytten av høy selvforsyningsgrad.

En kostnads- nyttebetraktning hvor vi verdsetter sysselsettings- og lønnsomhets-effekter alene, gir svak nettoverdi av BU-midlene. Det viktigste elementet vil være inntektseffekten av å gi støtte der investeringene uansett ville vært foretatt. Hvis vi sier at inntektseffekten er om lag lik andelen av prosjektene hvor det er ingen eller begrenset utløsende effekt, kan vi anta at inntektseffekten maksimalt ligger på halvparten av innvilget støtte, eller på rundt 190 millioner kroner. Men, som nevnt, det er ikke hensikten å støtte prosjekter hvor støtten ikke er utløsende. Uansett, det gjenstår to – tredeler av totalkostnaden på 600 millioner kroner.

Konklusjonen er neppe overraskende. Det er få, om noen, landbrukspolitiske tiltak som kan forsvares alene ut fra inntekts- og sysselsettingseffekter. Likevel er konklusjonen viktig for forståelsen av BU-ordningen. Det er ikke direkte effekter for distrikter eller inntekter som forsvare ordningen, men ordningens betydning for realismen i den samtlende landbrukspolitikken. Det er spesielt interessant at de som i hvert fall i én forstand, betaler ordningen, næringsorganisasjonene som prioriterer BU-ordningen i forhandlingene, aksepterer så store midler uten å kunne forvente tilsvarende inntektseffekter. Alternativt kunne næringene prioritert å utbetale hele beløpet som frikoblet inntektsstøtte med en inntektseffekt på rundt 400 millioner kroner årlig. Når næringen selv vil ha det annerledes, må det være fordi det gir større nytteeffekt enn en ren inntektsoverføring, og nytten kan ligge i at BU-ordningen styrker evnen til å oppnå generelle landbrukspolitiske mål som har bred støtte også i landbruksnæringen.

Vi kan ikke besvare spørsmålet om virkemidlets samlede samfunnsverdi. Verdien må i stor grad ligge i investeringsstøttens bidrag til å oppnå brede, landbrukspolitiske mål om landbruksproduksjon over hele landet. Vi vet at målet forutsetter investeringsaktivitet utover det som er naturlig med dagens lønnsomhetsnivåer. Vi vet også at BU-ordningen sikrer investeringsaktiviteten. Men vi kan ikke vise verdien av det bakenforliggende politiske målet for norsk landbrukspolitikk. Sannsynligvis vil imidlertid fravær av investeringsstøtte uten kraftig endring i inntekts- og lønnsomhetsnivå, tilsi at dagens ambisiøse mål for landbrukspolitikken måtte revurderes. Den landbrukspolitiske rollen av BU-ordningen, utdypes i neste kapittel.

3.6.3 Verdi for landbrukspolitikken, mindre for distriktspolitikken

Drøftingen av BU-ordningen i kapittel 2.2.2 konkluderte med at politikk gjerne utløser behov for mer politikk, dvs. for kompenserende eller utfyllende tiltak for

annen politikk. Investeringsstøtten ble der sett på som et kombinert tiltak som kan ha skapt en viktig balanse i landbrukspolitikken. Hovedkonklusjonen i evalueringen ligger i denne drøftingen som har lite med de empiriske resultatene i avsnittet ovenfor å gjøre. De empiriske resultatene gir betydelig kunnskap om hvordan BU-ordningen virker, men få og nesten ingen betydelige elementer til vurdering av virkemidlets samfunnsmessige nytte.

Årsaken er at det å sikre investeringsnivået i landbruket er vitalt for politikken, men verken for sysselsettingen i distriktene eller inntektene til bøndene. Sysselsettingen i distriktene bør ivaretas ved distriktpolitiske virkemidler. Allerede Bygdeutvalget og flere senere offentlige utredninger har sett det. Inntektsmål må ivaretas ved inntektsvirkemidler. Men verken generelle distriktpolitiske virkemidler eller inntektsvirkemidler til landbruket kan på en virkningsfull og målrettet måte påvirke investeringsnivået i norsk landbruk, inklusive investeringer i gårdsbaserte tilleggsnæringer slik at landbrukshusholdningene har vesentlig beskjefligelse på gården. For å påvirke investeringer er BU-støtten et treffsikkert virkemiddel. BU-ordningen er ikke treffsikker distriktpolitikk.

I dette ligger også at man vanskelig kan hevde å ha nådd målet fra 1992 hvor man tok sikte på en «helhetlig bygdepolitikk» som omfattet både investeringsstøtte og utviklingsstøtte for tilleggsnæringer (St.prp. nr. 82, 1992–93: 29, se også kapittel 2.1 ovenfor). Det har vært lite grunnlag for å hevde at landbrukspolitikken har fått en tydelig bygdepolitikk. BU-ordningen dreier seg om landbrukspolitik, og lite annet.

Denne evalueringen kan vanskelig komme lenger i sin konklusjon om verdien av BU-ordningen. Neste steg ville nemlig innebære å anslå verdien av bidraget til landbruk over hele landet. Det vil si en evaluering av de overordnede målene for den samlede landbrukspolitikken hvor BU-midlene utgjør to prosent før vi tar hensyn til juridiske virkemidler. Vår evaluering har antagelig gått mer enn langt nok i forhold til mandatet, og det er neppe grunn til å forsøke å drøfte BU-ordningens verdi innenfor en helt annen enn dagens landbrukspolitik.

4 Forslag til forbedring: Mer tydelig, mer malrettet

BU-ordningen er virksom og i stor grad treffsikker når det gjelder å sikre et investeringsnivå som er i tråd med den generelle landbrukspolitikken. Problemet er at virkemidlet er innhyllet i brede mål og programmerklæringer som tilslører virkemidlets egenskaper og skaper helt urealistiske forventninger. Vi har forsøkt å besvare evalueringoppdragets mange delspørsmål, men har primært valgt å vurdere virkemidlet på basis av virkemidlets tradisjonelle rolle som del av landbrukspolitikken. Vi har vurdert oppfyllelsen av uttalte mål som bosetting og lønnsomhet, men disse målene er for brede, de gjelder hele landbrukspolitikken og reflekterer ikke virkemidlets spesifikke karakter. Vi har funnet at virkemidlet er et effektivt tiltak for å sikre investeringsnivået, både i tradisjonell produksjon og i annen næringsvirksomhet på gårdene. Dermed er landbrukspolitikken mer komplett, med en rekke helt andre tiltak for å opprettholde produksjonsvolumer, sikre inntekter og verne jordbruksarealer.

Vår evaluering retter kritikk mot målformuleringene for BU-ordningen. Behovet for klargjøring av virkemidlets rolle er stort. Samtidig er det nødvendig å respektere den nære forbindelsen og avhengigheten mellom landbrukspolitikken som helhet og investeringsvirkemidlene. Ethvert forslag til endring i BU-ordningen kan lett reise spørsmål om større deler av landbrukspolitikken. I dette kapitlet presenterer vi skisser til endringer av virkemidlet. Vår hovedkonklusjon er at det er grunn til å renndyrke virkemiddelbruken, tydeliggjøre målene og målrette de enkelte virkemidlene ytterligere.

4.1 Utgangspunktet: Investeringsvirkemiddel med nyskappings- og innovasjonselementer

Støtte til investeringer i en bestemt næring er først og fremst næringspolitikk og ikke nødvendigvis god bygde- eller distriktpolitikk. Hvis hensikten var å sikre sysselsetting på bygdene generelt, finnes mer målrettede virkemidler. Det betyr ikke at næringspolitikk og bygdepolitikk ikke lar seg forene. Det som mest tydelig gir virkemidlet et reelt distrikts- eller bygdepolitisk preg slik det praktiseres, er at midlene distribueres avhengig av distriktenes egenskaper og behov for investeringsvirkemidler. Man er imidlertid ikke konsekvente i å prioritere utsatte distrikter, og vi finner en viss indikasjon på at BU-ordningen har mindre sysselsettingseffekt i distrikter enn i bynære områder. Det er etter vår vurdering få argumenter for å kalle virkemidlet, slik det praktiseres i dag, et bygdeutviklingsmiddel.

Heller ikke andelen støtte til nye gårdsbaserte næringer, eller tilleggsnæringer, gir god grunn til å kalle virkemidlet et distrikts- eller bygdepolitisk virkemiddel. Virkemidlet er i all hovedsak rettet mot landbrukssektoren og sikrer investerings-

motivene både i tradisjonell næring og tilleggsnæring. Forskjellsbehandling mellom landbruksbasert og annen næring når det gjelder investeringsvirkemidler, har tilfredsstillende begrunnelse. Begrunnelsen er ikke at det generelt er bedre med selektiv enn generelle næringspolitikk, men at det er spesifikke behov for inngrep i investeringsaktiviteten som gjelder landbruksnæringa og i stor grad er styrt av landbrukspolitikken. Slik politikk bør nok heller betegnes næringspolitikk enn regional- eller bygdepolitikk, selv om den indirekte bidrar positivt til utvikling i norske bygdesamfunn.

Landbrukspolitikken skal ta regionale hensyn for å utnytte landets ressurser, landbrukets ressurser er regionale av natur og varierer sterkt mellom regioner. Vi foreslår i det følgende at virkemidlet tar mer tydelige regionale hensyn, for eksempel setter klarere mål for fordelingen av investeringer og langsiktig kapasitet mellom regioner. Heller ikke det betyr at virkemidlet dermed blir et bygde- eller regionalpolitisk virkemiddel. Næringspolitikk for mat- og bioenergisektoren må ta regionale og geografiske hensyn. Det er næringspolitiske grunner til å utnytte matressurser over hele landet, uten at det gir grunn til å gjøre krav på betegnelsen distrikts- eller regionalpolitikk. Ansvaret for de rene regionale hensynene, kan, med fordel, ivaretas av distriktspolitikken.

Strategien for landbruksbasert næringsutvikling – «Ta landet i bruk», vektlegger innovasjon. Her er tenkningen på linje med generell norsk næringspolitikk som først og fremst er en innovasjonspolitik. Også nasjonal innovasjonspolitik tenderer lett til å få et selektivt, lite sektornøytralt preg med for eksempel store innovasjons-satsinger innenfor utvalgte næringer som havbruk og maritim sektor. Regjeringens nærings- og innovasjonspolitik bærer preg av dette og sier vi skal satse «der vi er gode» (se for eksempel Regjeringens «Maritim strategi 2007» og St.meld. nr. 7 (2008–2009) – Et nyskapende og bærekraftig Norge). Men likheten og ordbruket må ikke føre til at BU-ordningen betraktes som innovasjonspolitik. Begrunnelsen for en grad av selektivitet i innovasjonspolitikken er at det er nødvendig å støtte opp om spesifikke innovasjonssystemer som ofte ligger innenfor enkelt næringer. Offentlig aktivitet er en del av innovasjonsnettverkene. BU-ordningen har svært lite av denne typen innretning og relativt generelle virkemidler for investeringer i fysisk produksjonsutstyr er da heller ikke noe målrettet virkemiddel for innovasjon.

Både investeringer i tradisjonelt jordbruk, tilleggsnæringer og innovasjonsfremmende tiltak for landbruket, kan og vil sannsynligvis ha positive effekter for bygde-Norge. Målretting av politikk betyr imidlertid å fokusere politiske virkemidler mot klare, avgrensede oppgaver. Selv om det kan virke legitimerende å trekke mange positive hensyn og intensjoner inn i begrunnelsen for BU-ordningen, blir virkemidlet ikke mer effektivt av å la en rekke sidehensyn påvirke virkemidlets utforming. En uheldig tilleggseffekt er at evalueringer av effekter, og rapportering av såkalte målparametre, kan bli like misvisende som de uttalte målene.

4.2 Tre ulike mål – tre ulike ordninger

Vi foreslår ut fra vår forståelse av dagens BU-ordning at ordningen videreutvikles ut fra tre ulike mål og ved hjelp av tre ulike virkemidler.

4.2.1 Tre mal

De tre målene for videreutviklingen av dagens BU-ordning, har vi formulert slik:

- *Mål om moderne og tilstrekkelig produksjonskapasitet:* Sikre et investeringsnivå og en fordeling av investeringene som ivaretar de gjeldende målsettingene i norsk jordbrukspolitikk.
- *Mål om å bevare arbeidskraften på gårdene:* Skape nye, varige arbeidsplasser, basert på gårdens ressurser.
- *Mål om innovasjon:* Stimulere innovasjon i norsk landbruksnæring.

Vi foreslår tre ulike ordninger: Investeringsstøtte for tradisjonell jordbruksproduksjon, støtte til landbruksbasert næringsutvikling og støtte til innovasjon i landbruksbaserte næringer. Investeringsstøtten, næringsutviklingsstøtten og innovasjonsstøtten beskrives i de følgende tre avsnittene.

4.2.2 Investeringsstøtte – investeringsvirkemiddel for tradisjonell jordbruksproduksjon

Hovedtrekkene for investeringsstøtten kan skisseres slik:

- *Nasjonalt virkemiddel:* Virkemiddelbruken er en konsekvens av nasjonale mål om landbruk over hele landet, eventuelle mål om nasjonal egendekning av jordbruksråvarer og langsiktige lønnsomhetsforhold og investeringsincentiver i produksjonen i ulike regioner og enkeltproduksjoner.
- *Styres sentralt:* Målene er nasjonale og måloppnåelsen må skje ved koordinering mellom de ulike fylkene og regionene. Fortrengning gjør det nødvendig å regulere ekspansjon eller kontraksjon i næringen i enkelte regioner. Det kan være andre virkemidler enn investeringsvirkemidlet som skal sikre den geografiske innretningen i landbrukspolitikken, men det er vanskelig å tenke seg at ikke også investeringsvirkemidlet må være en del av en nasjonal politikk som på en tydelig måte skal sikre en hensiktsmessig geografisk fordeling av produksjonen.
- *Viktig premisse for strategi og næringsutviklingsarbeid lokalt:* Ambisjoner for investeringsutvikling i ulike tradisjonelle produksjoner vil være en viktig premisse for arbeidet med innovasjon og utvikling av tilleggsnæring regionalt. Fylkenes eller regionenes rolle i utformingen av investeringsstøtten vil i liten grad være å styre bruken av investeringsmidler for tradisjonell produksjon. I stedet må landbruksfaglig, lokal kompetanse benyttes til å foreta nødvendige regionale tilpasninger innenfor nasjonale føringer. Videre må samme kompetanse bidra med kunnskap om investeringsutviklingen og sørge for at regionale satsinger på innovasjon og næringsutvikling skjer i samspill med investeringsincentiver i tradisjonell produksjon. Vi kommer tilbake til styringsforholdet mellom sentralt og regionalt ledd under organisering.
- *Bevisst avveining mellom stabilitet og fleksibilitet over tid:* Investeringsstøtte er et effektivt virkemiddel for å påvirke investeringer over tid, sektorer og geografi. Også Landbruksdepartementet (1984) var i betydelig grad opptatt av dimensjoneringen av virkemidlet over tid.
 - Behovet for investeringsstøtte til tradisjonelt jordbruk kan variere sterkt over tid. Endringer i internasjonale prisforhold, handelspolitikk, nye forskrifter for

- driftsbygninger, husdyrhold, endringer i renter og andre kostnadsfaktorer osv, kan utløse midlertidige investeringsbehov og behov for økt investeringsstøtte.
- Variasjon i støtten over tid kan imidlertid ha utilsiktede virkninger for bøndernes investeringer. En ulempe ved støtte er at næringsaktørene oppdras til å ta lærdom av og utnytte politikken. Variasjoner i omfanget av investeringsstøtte kan føre til at næringen i en periode venter med investeringer fordi synkende investering normalt fører til økt støtte. Dilemmaet for bruk av investeringsstøtte er at det både er en fordel at det er stabilt, og dermed ikke blir gjenstand for spekulasjon, og samtidig en fordel om det kan være et middel til å håndtere sterkt varierende investerings- og støttebehov. Løsningen er gjerne at virkemidlet dimensjoneres over tid ut fra klare kriterier som ikke er gjenstand for årlige forhandlinger eller revisjoner. Løsningen kan være en kombinasjon av et stabilt element som reflekterer langsiktig investeringsbehov og lønnsomhetsutvikling, og et variabelt element som reflekter spesifikke omstillings- og tilpasningsbehov.
 - *Virkemidlet:* Virkemidlet kan være begrenset til en enkel form for investeringsstøtte med egen vektlegging av eierskifter.
 - Støtten bør være uavhengig av finansiering fordi det først og fremst er avkastningen og dermed egenkapitalen som er utfordringen, og ikke tilgangen til finansiering. Hele poenget er å påvirke bondens lønnsomhetsvurdering og budsjettsituasjon når investeringsbeslutningen treffes. Det er vanskelig å se noen begrunnelse for å dele støtten i et rente- og et investeringsvirkemiddel. Vi ser heller ikke behov for å gjøre investeringsvirkemidlet til et virkemiddel for å endre den økonomiske risikoen i prosjektet. Risiko må uansett vurderes for virksomheten som helhet, ikke for det enkelte prosjekt. Risiko bør derfor først og fremst vurderes av bonden og långiver, og ikke av det næringspolitiske virkemiddelapparatet.
 - Vi er skeptiske til en prinsipiell forskjellsbehandling av leasingfinansiering og annen finansiering. Hvis målet er å fremme investering, må leasing anses som en finansiering på linje med andre løsninger. Det er vanskelig å se at leasing av en driftsbygning har mindre langsiktighet eller bidrag til sikring av produksjonskapasitet enn vanlig lånefinansiering. Det kan være annerledes for inventar i bygninger som kan demonteres. Dermed er det grunn til å være kritisk til visse typer leasingkontrakter, men ikke til at leasing i mange tilfeller kan være tilfredsstillende finansieringsformer for utvikling av driftsutstyret i landbruket.
 - Egen vekt på eierskifter: Som vist i rapporten har vi påpekt forskjeller i motivasjon blant norske bønder for investering og satsing på det enkelte bruk. Støtte til eierskifter, for eksempel gjennom toppfinansiering, kan være et virkemiddel der eierskifter er nødvendig for å legge grunnlag for god forvaltning av landbruksressursene. Eierskiftene omfatter, men bør ikke begrenses til, generasjonsskifter. Støtte til eierskifter må også forsøkes utformet slik at de unngår å få selvstendig innflytelse på prisingen av gårdseiendommene. Med vekt på eierskifter generelt er det neppe grunn til å skille ut egne virkemidler for å fremme generasjonsskifter. Heller ikke hensynet til beskjeftigelse av kvinner i tradisjonelt landbruk, bør påvirke selve investeringsvirkemidlet. Det er naturlig heller å vurdere virkemidler som direkte styrker kvinnes motivasjon eller evne til å drive tradisjonelt landbruk, enn å la hensynet til kjønnsfordeling av årsverkene påvirke investeringsatferden direkte.

- *Kriteriene for tildeling:*
 - *Krav til langsiktighet og holdbarhet, overlatt foretaksøkonomien til andre:* Investeringene skal være langsiktige og skje på et holdbart grunnlag. Hensikten er ikke å påvirke bondens vurdering av egen foretaksøkonomiske lønnsomhet. Uansett er kriterier om foretakets lønnsomhet eller lønnsomhet for husholdningen, er lønnsomhet noe beslutningstageren selv må ta ansvaret for. I Landbruksdepartementet (1984) brukte man mye utredningskapasitet på nettopp å bedømme internrenter og avkastning ved investeringer i landbruket. Det arbeidet bør fornyes som grunnlag for utformingen og dimensjoneringen av investeringsvirkemidlet. Lønnsomhetsvurderinger for det enkelte prosjekt, må imidlertid primært være finansinstitusjons og gårdbrukers ansvar. Det kan være uheldig om virkemiddelapparatet som ønsker å stimulere investeringer av næringspolitiske hensyn, skal utgi seg for å gi gårdbrukeren en objektiv lønnsomhetsvurdering av bøndenes investeringsprosjekter.
 - *Tildelingen bør skje på basis av at investeringen bidrar til sikring av produksjonskapasitet og modernisering innenfor gjeldende nasjonale rammer.* Det stilles en rekke krav til teknisk kvalitet og gjennomførbarhet. Det må også tas stilling til om investeringsstøtte skal betinges av deltagelse i ulike kvalitetsordninger for landbruket, gjennomføring av miljøtiltak osv. Slike «cross-compliance» krav, dvs. koblinger mellom ulike mål ved hjelp av tilleggs-kriterier for støtte, kan lett komplisere virkemiddelbruken og føre til uklare mål-virkemiddel sammenhenger.

4.2.3 Næringsutviklingsstøtte: støtte til utvikling av tilleggsnærings og nye landbruksbaserte næringer

Hovedtrekkene i næringsutviklingsstøtten kan skisseres slik:

- *Regionalt virkemiddel:* Selv om målet er nasjonalt, er de regionale eller lokale forholdene avgjørende for det konkrete behovet, for den detaljerte utformingen og for gjennomføring av tiltakene. For å demme opp for videre nedgang i sysselsetting i tradisjonelle næringer på gårdene i utsatte bygder og distrikter, må landbrukshusholdningene identifisere nye næringsmuligheter basert på gårdens arbeidskraft og ressurser, samt lokale forutsetninger med hensyn til for eksempel naturressurser, logistikk, kommunal tjenesteyting og etterspørsel.
- *Regional fordeling ut fra nasjonale behov:* Støtte til næringsutvikling er indirekte en forutsetning for vellykket investeringsstøtte.
 - Behovet varierer mellom regioner: Konsekvensene av bortfall av arbeidsplassene på gården ved modernisering, er ulike i ulike regioner. Dersom det ikke er gode alternative sysselsettingsmuligheter lokalt, vil effektivisering og modernisering indirekte gjøre at gården trues av fraflytting. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig å støtte investeringen i tradisjonell produksjon.
 - Fordelingen av virkemidlet på fylker og regioner, bør derfor skje ut fra nasjonale kriterier hvor lokale sysselsettingsmuligheter og konsekvenser av bortfall av arbeidsplasser i tradisjonell landbruksproduksjon er av stor betydning. Det er ikke naturlig at fordelingen er resultatbestemt, det er behovet og mulighetene for samspill mellom vanlig investeringsstøtte og næringsutviklingsstøtte, som er poenget.

- Det må videre være klare mål for fylkenes virkemiddelbruk som gir grunnlag for å utarbeide kriterier for fordeling av virkemiddelbruken innenfor fylket.
- *Virkemidlene* bør bestå av generell prosjektstøtte uavhengig av om prosjektet er et utviklings- eller kompetanseprosjekt, om det gjelder nettverksbygging eller investering i fysisk produksjonsutstyr.
- *Kriteriene* bør være avhengig av om prosjektet innebærer vesentlige fysiske investeringer eller ikke.
 - For prosjekter med betydelige investeringer, vil det være naturlig å overlate lønnsomhets- og risikovurderingen til finansinstitusjoner og investoren selv.
 - For prosjekter uten fysiske investeringer, må kriterier som lønnsomhetspotensial, langsiktighet, ringvirkninger for bruket og for lokalsamfunnet være relevante kriterier.

4.2.4 Innovasjonsstøtte: Virkemiddel for innovasjon i landbruket

Innovasjon er avhengig av samspill mellom offentlig virkemiddelbruk og tilpasning i næringslivet. Virkemidlet for innovasjon i landbruket skal fremme innovasjon i landbruksbaserte næringsmiljøer. Landbruket er ikke et satsingsområde innenfor den nasjonale innovasjonsstrategien om å satse «der vi er gode». Hvis landbruksmyndighetene mener Norge har gode forutsetninger for innovasjon også i landbruket, er det behov for målrettede virkemidler for innovasjon i næringen. Målområdet for virkemidlet vil være de regionale og nasjonale innovasjonssystemene for landbruksbasert næringsvirksomhet. Virkemidlet kan skisseres som følger:

- *Regionalt virkemiddel:* Innovasjon bygger gjerne på regionale og lokale innovasjonssystemer. Virkemidlet bør derfor utformes og innrettes mest mulig ut fra lokale og regionale forhold. Det betyr ikke at aktører i lokale innovasjonsnettverk også søker samarbeid med miljøer i andre regioner.
- *Fordelingen mellom regioner kan være resultat- eller programbasert:* Vi mener det er grunn til å vurdere å gjøre fordelingen avhengig av regionale og lokale programforslag og søknader om støtte til innovasjonssatsinger.
 - Støtte til innovasjon er støtte til endring både innenfor tradisjonell produksjon, i det som i dag betegnes tilleggsnæringer og i annen landbruksbasert næringsvirksomhet. Forutsetningene for å skape innovasjon vil variere med interesse, evne til å arbeide sammen med kompetansmiljøer osv. Det er liten grunn til å forvente samme evne og motivasjon i alle miljøer, og det kan heller ikke være landbrukspolitisk nødvendig at «evnen» skal være likt fordelt geografisk. Det kan være et mål i seg selv at noen miljøer går foran de andre.
 - Det betyr at fordelingen av midler kan gjøres avhengig av kvaliteten på regionale planer, nettverk og partnerskap bl.a. mellom landbruksmyndigheter og fylkeskommunen, involvering av kompetanse- og forskningsmiljøer, næringslivets engasjement innenfor ulike ledd i verdikjeden osv.
- *Virkemidlet bør være generell prosjektstøtte.* Støtte til fysiske investeringer kan holdes utenfor og behandles under støtteordningen for investeringer eller næringsutvikling basert på gårdens ressurser.
- *Kriterier:* Tildelingskriteriene må dreie seg om forutsetninger for innovasjon. Vi har ikke foretatt en detaljert studie av hvilke kriterier som bør benyttes, men kompetanseelementet bør stå sentralt. Mulige kriterier kan være:

- Bidrag til etablering og styrking av nettverk som skaper interaksjon mellom kompetansemiljøer og ulike næringsmiljøer. Nettverkene kan ha behov for å dekke flere ledd i verdikjeden mot mot både marked og teknologi, og kompletterende tjenester og produsenter.
- Gjennomføringsevne i ulike faser: Dersom innovasjonstiltak lykkes, kan det raskt bli behov for tilpasning av eier-, finansierings- og organisasjonsformer. Prosjektene bør bygge på perspektiver utover selve nettverksetableringen slik at prosjektet kan dokumentere evne til å håndtere også utfordringer vedrørende finansiering og vekst.
- Samspill med andre regionale innovasjonssatsinger: Innovasjon skjer i samspill med kompetanse- og større næringsmiljøer. Det er neppe mulig å se landbrukssektoren isolert. Derfor må innovasjonssatsing skje på tvers av sektorer. Vi har ikke vurdert om det betyr at landbrukets innovasjonssatsing bør integreres med annet regionalt innovasjonsarbeid. Uansett er det en aktuell betingelse for en regional satsing på landbruksrettet innovasjon at satsingen utnytter fortrinn i det regionale og lokale miljøet og fordelene av felles med andre sektorer som reiseliv, matindustri, markedsføring osv.
- Kunnskapsinnhold: Innovasjon bygger på kunnskap og bidrar til ny kunnskap. Kunnskapseffekten er en av nytteeffektene i seg selv. Høyt kunnskaps- og kompetanseinnhold i prosjektet styrker derfor berettigelsen til støtte.
- *Samordning med andre virkemidler innenfor landbruket:* Innovasjonsvirkemidler er ikke ukjent for Landbruks- og matdepartementet, Innovasjon Norge eller avtalepartene i Jordbruksforhandlingene. Det er viktig at et innovasjonsvirkemiddel for brede, landbruksbaserte næringer organiseres sammen med andre innovasjonsvirkemidler som for eksempel Verdiskapingsprogrammet for mat. Brukerne av virkemidlene bør ha én kilde å henvende seg til for innovasjonstiltak, og Fylkeskommunen bør ha en samtalepartner for samordning av regionale innovasjonssatsinger. En samordning av innovasjonsvirkemidlene innenfor landbruks- og matsektoren kan bidra til mer oppmerksomhet om innovasjon og et mer effektivt og oversiktlig virkemiddelapparat.

Delkapitlene ovenfor har skissert en revisjon som ivaretar tre ulike og dels motstridende mål for dagens BU-ordning. For det første viderefører forslaget det dominerende elementet i BU-ordningen; investeringsstøtte til tradisjonell produksjon. Investeringsstøtten klargjøres, forenkles og gjøres til et mer eksplisitt svar på investeringsbehov og investeringsinsentiver i næringen. For det andre videreføres en tydeligere ordning for utvikling av tilleggsnæring med større fleksibilitet og mindre forsøk på å påtvinge ordningen en merkelapp av typen innovasjonsvirkemiddel. Her bør regionale hensyn tydeliggjøres, selv om tiltaket fortsatt dreier seg om landbrukets ressurser og landbrukspolitik. Behovet for innovasjon søkes ivaretatt ved at det skapes et eget virkemiddel som skal sikre at landbruksnæringene også blir en del av og kan dra nytte av innovasjonssatsingene i norsk næringsliv forøvrig. Som nevnt vil innovasjonssatsinger i stor grad få et sektorfokus, og det kan være behov for å sikre at ikke bare havbruk, oljeservice og skipsfart osv., men også landbruks- og matnæringene får utnytte sitt potensial for innovasjon og omstilling i tradisjonell så vel som i tilleggsnæring.

Med en tredeling av virkemidlet, mener vi at man vil få en tydeligere mer målrettet virkemiddelbruk mot flere av de målene som i dag knyttes til BU-ordningen. Tredeling kan virke byråkratisk, men tendensen til byråkrati bør

motvirkes ved at investeringsstøtten forenkles og ulike innovasjons- og næringsutviklingsvirkemidler samordnes både innenfor landbruket og mellom landbruk og annet regionalt virkemiddelapparat.

4.3 Resultatmal, resultatindikatorer og organisering

Både et revidert virkemiddelsystem og dagens system trenger oppfølging av mål-oppnåelse og etterlevelse av premissene for finansieringen. Riksrevisjonen (2008) var kritisk til resultatdokumentasjon og rapportering for BU-ordningen. Revisjon av resultatkriteriene bør imidlertid starte med klarlegging av behovet for virkemidlet og målene, ikke med en drøfting av resultatindikatorer. Det samme gjelder diskusjoner om styring og organisering av virkemiddelbruken. Skissen nedenfor konkretiserer mulige målkriterier med vekt på investering, sysselsetting og kostnadseffektivering. For innovasjon kan vi ikke forvente å ha konkrete, operative målindikatorer. Videre drøfter vi organisering og styring av virkemiddelbruken.

Tabell 4.1 skisserer mulige målindikatorer for de tre virkemidlene investeringsstøtte, næringsutviklingsstøtte og innovasjonsstøtte. Virkemidlet angis i første kolonne, deretter viser vi forslag til resultatindikatorer og, til slutt, mulige datakilder. De overordnede målene for de tre virkemidlene finnes i avsnitt 4.2.1.

Tabell 4.1 Mulige resultatindikatorer for revidert BU-program

Ordning	Malparametre	Systemer og datakilder (mulige løsninger)
A. Investeringstøtte til tradisjonell jordbruksproduksjon	<p>Investering i forhold til uttalte mal for investeringsaktivitet og fornyelse av produksjonsapparat etter region og produksjonssektor</p> <p>Total faktor- og arbeidsproduktivitet, totalt (landsniva og regionniva), enkeltproduksjoner, internasjonal benchmark pa to eller tre produksjoner</p> <p>Indikasjoner pa eierskifter (bruk uten aktiv eier eller bosetning)</p> <p>Brukers gjennomsnittsalder Indikatorer for forventning om brukets fremtid og eierskifter</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SSBs investeringsundersøkelse og Landbruksundersøkelser - Driftsgranskingsdata: Ev. korrigert utvalg i driftsgranskningene for a følge virkemiddelbrukere, tilskuddsdata integreres i driftsgranskingsdatabasen - Produktivitetsanalyser i totalalkylen Internasjonale benchmarking-nettverk (IFCN) for melkeproduksjon og ev. storfekjøtt. Innovasjon Norge gar eventuelt med i nettverkene koordinert med andre norske aktører - Survey-data fra Innovasjon Norges kundefeffektundersøkelse og Trendundersøkelsen (Bygdeforskning)
B. Næringsutvikling	<p>Antall arsverk i landbruksforetakene totalt og tilleggsnæringer, nasjonalt, regionalt, fylkesvis, etter grad av sentralitet og kommunale karakteristika.</p> <p>Realiserte arsverksinntekter i tilleggsnæringer.</p> <p>Bøndenes oppfatninger om verdi av og fremtid for tilleggsnæringer</p>	<ul style="list-style-type: none"> - SSB, sysselsettingsstatistikk - Utvidet resultatkontroll, arlig gjennomgang av tilleggsnæringer - Utvalg av tilskuddsmottakere i driftsgranskningene - Survey-data: videreutvikling av Innovasjon Norges kundefeffektundersøkelse med kontroll mot registerdata for Driftsgranskinger og landbruksundersøkelser. Utvidelse av trend-dataene (Bygdeforskning). - Innrapportering om prosjekter etter fem ar med vekt pa varighet, vekst i aktivitet og sysselsetting (ny database med direkte rapportering)
C. Fremme innovasjon i landbruksbaserte næringsmiljøer	<p>Aktiviteter, ressurser og aktører i identifiserte innovasjonsnettverk.</p> <p>Involvering av regionale næringsutøvere og forvaltning i landbruksrelaterte FoU-prosjekter under Norges forskningsrad og Innovasjon Norge</p> <p>Prosjektevalueringer etter felles mal for alle fylker og mest mulig felles ogsa for ulike sektorer</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Regelmessige surveys; a) NIFU-Step via forskningsinstitusjoner, b) Tilpasning av Innovasjon Norges saksbehandlersystem og kundefeffektundersøkelse, c) Trendundersøkelsen. - Samordnes med resultatindikatorer for FoU-politikken og nasjonal innovasjonspolitikk - Sammenfattes i resultatkontrollen - Prosjektrapporteringssystem ma utvikles slik at data kan sammenlignes med saksbehandlersystemet hos Innovasjon Norge

4.3.1 Aktivitetsindikatorer og datakilder

I tillegg til resultatindikatorerne skal det også utvikles et sett med aktivitets- eller tiltaksindikatorer. Tiltaksindikatorerne skal tjene to formål. For det første skal de indikere om midlene anvendes i tråd med forutsetningene, for eksempel med kravene til egenfinansieringsandeler. For det andre skal tiltaksindikatorerne kunne benyttes som forklaringsfaktorer ved evaluering og statistisk analyse av sammenhenger mellom tiltak og resultater. Vi har ikke her gått nærmere inn på aktivitetsindikatorerne.

Forslaget medfører behov for å videreutvikle enkelte databaser. Det bør for eksempel være naturlig å sikre at resultatindikatorerne på nasjonalt plan inngår i og dokumenteres i resultatkontrollen som legges til grunn for Jordbruksforhandlingene.

Kundeeffektundersøkelsen bør videreutvikles. Dataene bør brytes ned på enkeltproduksjoner og regioner. Spørsmål som har med produktivitet og deltagelse i innovasjonsnettverk, bør få større plass. Dataene bør også kunne kobles til registerdata både i saksbehandlingssystemet til Innovasjon Norge, hos SSB og i driftsgranskingsmaterialet. Det bør utredes om kundeeffektundersøkelsen er godt nok tilpasset landbruket, herunder behov for regional inndeling, skille mellom tilleggsnæring og tradisjonell næring m.m.

Innovasjon Norges saksbehandlersystem bør videreutvikles. Det bør være enklere å foreta analyser på delsektornivå og regionalt. Videre bør regnskapsdata og data for forventede effekter kunne kobles mot utvalg i driftsgranskingene for å kunne kartlegge oppnådde effekter i forhold til forventning ved søknadsbehandling.

Driftsgranskingsmaterialet kan trolig tilpasses for automatisk integrering av tilskuddsinformasjon i datamaterialet og tilstrekkelig utvalg tilskuddsmottakere til å sørge for regelmessig oppfølging av effektene av tilskudd på foretaksnivå i primærproduksjonen. Utvalget bør kunne benyttes for evaluering av effekter av ulike programmer under Innovasjon Norge. I dag har NILF om lag 100 virksomheter med støtte over BU-midlene i driftsgranskingene årlig. For å øke utvalget må enten totalutvalget økes, eller det må trekkes et skjevt utvalg som senere vektet slik at det ikke rapporteres resultater for driftsgranskingene totalt som ikke representerer et representativt utvalg landbruksforetak. Ved tilfredsstillende vektning, vil utvalget i driftsgranskingene kunne holdes tilnærmet uendret.

Trendundersøkelsen kan også tilpasses slik at den skal gi et tilfredsstillende utvalg av respondenter blant Innovasjon Norges tilskuddsmottakere. På landsbasis synes tilskuddsmottakerne å være tilfredsstillende representert i dag. Det kan imidlertid være ønskelig å styrke muligheten for å bryte ned utvalget på ulike regioner og i noen grad også på driftsformer. Det er gode muligheter for tilpasninger av utvalget i trend-dataene.

4.3.2 Styring, insentiver og organisering

Det er en fordel at Innovasjon Norge er involvert i regional utvikling, innovasjon og verdiskaping på tvers av sektorer. Det er også av stor betydning at det finnes organer som skaper samarbeid og nettverk regionalt og lokalt. Fylkesmannens landbruksavdeling er i dag det miljøet som sitter med kompetansen regionalt til å lede nettverk og partnerskap for landbruksbasert strategiarbeid og næringsutvikling. Andre undersøkelser har reist spørsmål om kapasiteten i kommunene (se for eksempel Nordlund og Forsberg (2007)), men interaksjonen mellom kommunene og bøndene

er viktig ifølge intervjuene i denne evalueringen. Vårt forslag om tre mer rendyrkede virkemidler, gjør det naturlig å vurdere endringer i styring og organisering.

Investeringsstøtte til tradisjonell jordbruksproduksjon

Fordelingen av tilskuddsrammene må være ulik for de tre ulike virkemidlene. Investeringsvirkemidlene bør, som nevnt, fordeles til fylkene på basis av investeringsbehov og behov for å justere lønnsomheten av investeringer i ulike produksjoner og regioner på basis av nasjonale landbrukspolitiske mål og prioriteter. Det er eventuelt virkemiddelapparatet som skal endres dersom virkemidlene ikke har de effektene som er forventet, det er ikke regionen som skal miste støtten.

Innenfor regionen kan Innovasjon Norge fordele støtten etter de kriteriene som følger av nasjonale prioriteringer. Rollen for fylkesmannen blir å sikre lokale tilpasninger til produksjonsforhold og kapasitet, samt å gi innspill til sentrale myndigheters arbeid med investeringsvirkemidlene. Det er vanskelig å se behov for lokalt utformet strategi og regionalt utarbeidet politikk for investeringsaktiviteten i tradisjonell produksjon. Med basis bl.a. i nasjonale ambisjoner for regional landbruksproduksjon, skal det imidlertid utarbeides regionale strategier og satsinger på tilleggsnæringer og innovasjon.

Støtte til landbruksbasert næringsutvikling

Næringsutviklingsstøtten skal også tildeles regioner etter behov, men med langt mindre føringer fra sentralt hold for regional prosjektprioritering. Behovet ligger som nevnt i bygdens sysselsettingsmuligheter, i avgangen av arbeidsplasser fra tradisjonell produksjon, samt i forutsetninger for utvikling av nye næringer eller tilleggsnæringer på gårdene. Dersom enkelte fylker får svake resultater, er det sentrale myndigheter som må vurdere om man har vurdert behov og muligheter feil, eller om kompetanse og organisering regionalt må styrkes.

Det er igjen viktig å presisere at prioriteringen av regional variasjon ikke gjør virkemidlet til et distrikts- eller bygdepolitisk virkemiddel. Næringsutviklingsstøtten skal stimulere investering i bestemte næringer fordi insentivene for slike investeringer på gårdsbrukene generelt er for svake for å nå landbrukspolitiske mål om aktivt landbruk over hele landet. Virkemidlet bør likevel ha et presist mål og kan for eksempel ikke forventes å demme opp for nedlegging av gårdsbruk. Det må overlates til de øvrige vel 98 prosentene av den økonomiske virkemiddelbruken.

Virkemidlet for gårdsbasert næringsutvikling bør, som nå, forvaltes på basis av regionale strategier. De regionale partnerskapene bør ha stor grad av frihet. Det er viktig hvordan partnerskapene er sammensatt og hvilke kompetanseressurser de kan trekke på. Innovasjon Norges regionkontor er antagelig det beste virkemiddelapparatet til å sørge for tildelinger i tråd med regionale strategier.

Samhandling med andre regionale næringsutviklingstiltak er nødvendig. Samhandlingen kan sikres ved frihet til å stille midler til rådighet for felles utviklingstiltak med kommuner og fylkeskommuner, eller ved omfordeling av roller i strategiutforming og virkemiddelforvaltning mellom fylkeskommunen og fylkesmannen. Kommunene kan bli sentrale bl.a. for å tilrettelegge for ulike «grønne tjenester» innenfor kommunale ansvarsområder. Organiseringen bør vurderes i lys av intensjonene med forvaltningsreformen (St.meld. nr. 19 (2008–2009)), og kan tenkes å variere mellom fylkene.

Støtte til innovasjon i landbruket

Tildeling av midler for å stimulere innovasjon i landbruket bør ikke være behovsstyrt, men kan heller være styrt av kvalitet og resultater. Det er neppe mulig å rangere regionale behov for innovasjon. Det er antagelig bedre å la de gode regionene gå foran og fordele etter kvalitet på innovasjonssatsinger og evaluering av resultater.

Også innovasjonsvirkemidler bør forvaltes regionalt. Gode incentiver bør styrke resultatorienteringen ute i fylkene. Behovet for stor grad av desentralisering i forvaltningen av virkemidlet følger av at innovasjonssystemer gjerne har en lokal eller regional forankring, og av at det er viktig med nært samarbeid med fylkeskommuners innovasjonssatsinger og regionale satsinger ved for eksempel Forskningsrådet og Innovasjon Norge.

For å legge til rette for konkurranse om innovasjonsmidler, må konkurrerende regionale satsinger evalueres av et sentralt organ. Både Innovasjon Norges og Forskningsrådets regionale kontorer vil være naturlige partnere i regionale innovasjonssatsinger. Det kan gjøre det vanskelig å benytte de to organisasjonene til å ivareta den sentrale delen av virkemiddelbruken, dvs. vurdering av ulike regionale innovasjonssatsinger.

Nasjonal strategi, styring og rapportering

Alle tre virkemidler skal ivareta nasjonale, landbrukspolitiske mål som ligger i BU-ordningen og i noen grad i verdiskapingsprogrammene i dag. Det må derfor utøves styring med virkemiddelbruken fra Landbruks- og matdepartementet på vegne av avtalepartene og budsjettvedtak i Stortinget, via regionale myndigheter og forvaltere av tilskuddsordninger, kommuner og tilskuddsmottakere. Vi omtaler her kun tre elementer i denne styringen: Nasjonal strategi, regional strategi og rapporteringsveier.

En eventuell nasjonal strategi bør forklare innretningen av de tre virkemidlene, ordningens mål og hvordan de skal anvendes. Tekstboks 4.1 lister eksempler på temaer som bør være dekket i de strategiske styringsdokumentene på nasjonalt og regionalt nivå. Tabellen må bearbejdes videre. Vi har forsøkt å få fram betydningen av desentralisering og en viss langsiktighet. Strategier bør normalt kunne legges opp til å ha samme varighet som en stortingsperiode og kunne gi uforbindtlige anslag på finansielle rammer for en slik periode.

Øvrige styringsdokumenter, utover strategidokumentene, kan forhåpentligvis bli enklere enn i dag. Årlige rundskriv om tildelinger og føringer for virkemiddelbruk i fylkene, BU-forskriften og nasjonale strategier og rundskriv med tilleggspresiseringer gir samlet sett et unødvendig mangfold av målformuleringer og revisjoner av rammebetingelsene for regionalt strategiarbeid og virkemiddelforvaltning. Med økt rom for desentraliserte beslutninger om virkemiddelbruk for næringsutvikling og innovasjon, bør det ligge til rette for enklere, sentrale styringsdokumenter med mindre hyppige endringer.

Vi foreslår at den endelige resultatrapporteringen om virkemidlet blir ulik for de tre virkemidlene. For investeringsstøtten er det naturlig at Innovasjon Norge rapporterer om oppfyllelse av kriteriene for tildeling av støtte. Vurdering av måloppnåelse bør ikke skje ved Innovasjon Norge som utfører for virkemiddelbruken. Det er mer naturlig at fylkesmannen, eller et sentralt, nasjonalt organ med relasjon til fylkesmannen, har som oppgave å dokumentere resultater av investeringsstøtten basert på et nasjonalt dokumentasjonssystem.

Boks 4.1 Strategidokumenter i revidert virkemiddelbruk, nasjonalt og regionalt (eksempler på innhold)

Nasjonal strategi for landbruksbasert næringsutvikling

- *Mål – virkemiddel system:* Mål for de tre virkemidlene, investeringsstøtte for tradisjonell produksjon, næringsutviklingsstøtte for gårdsbasert tilleggsnæring og innovasjonsstøtte. Målene bør knyttes til overordnet landbrukspolitisk mål og hovedvirkemidler i landbrukspolitikken, gjerne ved et videreutviklet skjema med utgangspunkt i figur 2.1 i St.prp. nr 1 (2008–2009) med ytterligere spesifisering av mål – virkemiddelrelasjoner (jf. figur 2.8).
- *Virkemidler:* Hovedtrekk ved de tre virkemidlene for de tre målene.
- *Måлиндikatorer* for samlet virkemiddelbruk for landbruksbasert næringsutvikling.
- *Organisering og styring* for de tre ordningene, begrunnelse og betingelser for sentralisert/desentralisert beslutningsfatning.
- Investeringsstøtte i tradisjonelt jordbruk
 - *Behov og dimensjonering:* Indikatorer for behov for og dimensjonering av investeringsstøtte (lønnsomhetsutvikling, markedsdekning, investeringsutvikling, kvotepriser og leiepriser for areal, arbeidsmarked, samt temporære omstillings- og investeringsbehov).
 - *Spesifikk virkemiddelutforming* med vekt på forventet insentiveffekt, effekt på struktur, lønnsomhet, sysselsetting, kredittilgang og kapitalbinding.
 - *Kriterier for sektorvis og geografisk prioritering og fordeling av investeringsmidler*
 - *Oppgave for fylkene:* lokale tilpasninger og innspill
 - *Målkriterier* og rapporteringskrav
 - *Tildelingskriterier* for investeringsstøtte til enkeltvirksomheter, herunder kriterier for støtteverdig prosjekt, eventuelle maks. beløp, krav til egenfinansiering, krav om tilfredsstillende av eventuelle miljø-, kvalitets- og kompetansekrav
 - *Finansielle rammer:* Indikerte, ikke bindende finansielle rammer for fire år
- *Næringsutviklingsstøtte, landbruksbaserte tilleggsnæringer*
 - *Behov og dimensjonering:* Indikatorer for behov for og dimensjonering av næringsutviklingsstøtte nasjonalt og regionalt
 - *Regional fordeling:* Kriterier for årlig fordeling av midler mellom fylker og regioner
 - *Forvaltning:* Krav til lokal virkemidelforvaltning
 - *Rapportering:* Spesifikke målkriterier og rapporteringskrav for aktivitet og resultater
- *Støtte til innovasjon i landbruket*
 - Samme elementer som for næringsutviklingsstøtte.

Regional strategi

- *Organisering:* Redegjørelse for organisering av strategiarbeidet.
- *Rammebetingelser:* Regionens rammebetingelser for landbruksbasert næringsutvikling
 - Utviklingen i aktuelle sektorer som for eksempel utvikling i og betalingsevne for reiseliv, utmarksnæring, kommunale og statlige tjenester, utleie av bygningsmasse, foredling, bygdeservice med mer.
 - Nasjonale prioriteringer for landbruksbasert næringsutvikling i regionen; investeringer i tradisjonelle næringer, næringsutviklingsstøtte og støtte til

- innovasjon, basert på nasjonal strategi.
 - Fylkets og regionens prioriteringer for næringsutvikling basert på fylkesplan og regionalt-/ interregionalt plansamarbeid.
- *Ressurser*: Regionens spesielle ressurstilgang for
 - Utvikling av nye næringer og tilleggsnæringer etter sektor (reiseliv osv.).
 - Landbruksbasert innovasjon.
- *Satsingsområder*: Prioritering av satsingsområder ut fra rammebetingelser og regionens spesielle ressurser; næringsutvikling og innovasjon.
- *Virkemiddelutforming*: Utforming av regionale virkemidler for nettverksetablering, prosjektutvikling, finansiering, oppfølging, rapportering, evaluering.
 - Informasjon, utredning og tilrettelegging, utløsning av tilleggsfinansiering
 - Kompetansebygging
 - Prosjekt og investeringsstøtte
 - Konkret virkemiddelutforming; støtte til næringsutvikling og støtte til innovasjon
- *Organisering og implementering*
 - Styringsstruktur og tilskuddsforvaltning
 - Partnerskap
 - Arbeidsgrupper for satsingsområder og innovasjonssatsinger
 - Rapportering, informasjonssystem og evaluering
- *Finansieringsplan*: Anslag for finansielle rammer over fire år med angivelse av forutsetninger, typer finansieringskilde og anslag for usikkerhet.

Når det gjelder næringsutviklingsstøtten er det i dag fylkesmennene som har ansvar for bruken av midlene i fylket og dermed også bestillerrollen overfor Innovasjon Norge. Hvis dette fortsetter bør fylkesmannen rapportere til sin oppdragsgiver, dvs. til departementet. Departementet bør ikke selv sette oppdraget med den årlige resultatrapporteringen til Innovasjon Norge som egentlig er underordnet fylkesmennene. Innovasjon Norge bør være involvert i utarbeidelsen av den nasjonale rapporten som tjenesteyter for fylkesmennene. Dersom departementet på vegne av avtalepartene ikke selv ønsker å sammenstille den årlige aktivitets- og resultatrapporten, kan oppdraget settes til en institusjon som ikke har vært involvert i utførelsen av BU-ordningen, for eksempel Statens landbruksforvaltning eller til Budsjettnemnda for jordbruket som en utvidelse av resultatkontrollen.

Innovasjonsstøtten vil kreve prosjektrapportering etter prosjektplaner og programmer på fylkes- eller regionnivå, muligens også på nasjonalt nivå. Her har vi reist spørsmål om Innovasjon Norge eller for eksempel Forskningsrådet kan ha den sentrale rollen ved evaluering og prioritering av alternative innovasjonssatsinger og pekt på en fare for uheldig rolleblending på grunn av den regionale involveringen. Sannsynligvis er det grunn til at de to institusjonene vil prioritere sin regionale forankring i arbeidet med landbruksbasert næringsutvikling, noe som skaper behov for en tredjepart som kan drive den nasjonale virkemiddelforvaltningen. En løsning kan være å utvide oppgaven for styret for forskningsmidler over Jordbruksavtalen til også å skulle forvalte innovasjonsmidler. Det er i så fall dette styret som skal vurderer innovasjonssatsinger opp mot hverandre og samle informasjon for rapportering til oppdragsgiver på oppfyllelsen av målkriteriene for virkemidlet.

Referanser

- Almås, R. (2002). *Norges landbrukshistorie IV 1920 – 2000. Frå bondesamfunn til bioindustri*. Samlaget. Oslo
- Andersen, E. J. B. (1993). *Næringsnøytralitet i Distriktenes Utbyggingsfond (DU), en organisasjonsteoretisk analyse av prosessen forut for innføringen av næringsnøytralitet i DU – fra idé til formelt vedtak*. Hovedoppgave.
- Blandford, D. & Hill, B. (2008). Direction in rural development policy – Lessons from both sides of the atlantic. *EuroChoices*, 7: 1, s. 6–11.
- Blekesaune, A. og K.M. Elden (1996). *Evaluering av BU-fondet i Sør-Trøndelag 1992–93*. Rapport 3:96, Senter for bygdeforskning.
- Bryden, J. og J. K. Hart (2004). *A new approach to rural development in Europe*. Edwin Mellen Press.
- Budsjettnemnda for jordbruket (2008). *Totalkalkylen for jordbruket. Jordbrukets totalregnskap 2005 og 2006 og budsjett 2007. Totale inntekter, kostnader og vederlag til arbeid og egenkapital i jordbruket*. Budsjettnemnda for jordbruket, Oslo.
- Budsjettnemnda for jordbruket (2010). *Totalkalkylen for jordbruket, nettsversjon*. URL: <http://www.nilf.no/Totalkalkylen/Bm/TotalkalkylenHoved.shtml>, 07.02.10.
- Dæhlen, G. og I. Pettersen (2007). *Norsk frukt og grønt 2007*. NILF-rapport 2007–5. NILF, Oslo.
- Finansdepartementet (1999). *Behandling av diskonteringsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser*. Rundskriv, 22.12.1999. Finansdepartementet, Oslo.
- Forsberg, E. M., S. H. Melhuus, S. A. Lie, R. Kongsvoll og M. Svennerud (2009). *Kvinnens deltakelse i samdrift*. Notat 2009–6. NILF, Oslo.
- Gaasland, I, A. Bjorvatn og A. Hunnes (2001). *En generell likevekstmodell med fokus på jordbruk og næringsmiddelindustri*. SNF Rapport 2001:16.
- Guyomard, H. (2008). *Situation and future challenges*. Presentasjon ved «Europe's rural areas in action - Facing the challenges of tomorrow», Limassol, Kypros, Oktober 16–17, 2008. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/events/cyprus2008/guyomard_en.pdf, 19.06.09
- Hervik, A., H. Bremnes og E. Nettet (2007). *Evaluering av skattefunn-ordningen. Kommentarer til tre delrapporter om addisjonalitet*. Arbeidsrapport M 0703. Møreforskning.
- Hval, J. N. (2010). *Regnskapsbasert analyse av de fylkesvise bygdeutviklingsmidlene*. Notat 2010–2 (foreløpig upublisert), NILF, Oslo.
- Innovasjon Norge (2009). *Fylkenes bruk av bygdeutviklingsmidler 2008*. Innovasjon Norge, Oslo.
- Kjesbu, E. og I. Pettersen (2005). *Kriteriebasert fordeling av fylkesvise BU-midler – forslag til fordelingsmodell*. Notat 2005:14. NILF, Oslo.
- Kjuus, J, J. Utgård, I. Pettersen, M. Svennerud og L. Ø. Eriksen (2009). *Matprogram med næringsverdi. Evaluering av bedriftsrettede prosjekter i*

- Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon og Nettverksprogrammet*. NILF-rapport 2009–1. NILF, Oslo.
- Landbruks- og matdepartementet (2009). *FOR 2009-01-28 nr 75: Forskrift om midler til bygdeutvikling*. Landbruks- og matdepartementet, Oslo.
- Landbruks- og matdepartementet (2007). *Ta landet i bruk! Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling 2007–2009*. Landbruks- og matdepartementet, Oslo.
- Landbruks- og matdepartementet (2006). *Næringsutvikling med ny regjering, tillegg til Landbruk – mer enn landbruk, Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling*. Landbruks- og matdepartementet, Oslo.
- Landbruks- og matdepartementet (2005a). *Landbruk – mer enn landbruk, Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling*. Landbruks- og matdepartementet, Oslo.
- Landbruks- og matdepartementet (2005b). *FOR-2005-01-24-53 Forskrift om BU midler til bygdeutvikling*.
- Landbruksdepartementet (2003). Prosjektplan for Landbruk Pluss. URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ld/bro/2003/0014/ddd/pdfv/181856-prosjektplan_landbruk_pluss.pdf, 08.02.10.
- Landbruksdepartementet (2002). *Forskrift om midler til bygdeutvikling – tildeling på fylkesnivå ved Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond, SND*.
- Landbruksdepartementet (2000). *Forskrift om midler til bygdeutvikling – tildeling på fylkesnivå ved Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond, SND*.
- Landbruksdepartementet (1996). *Forskrift om midler til bygdeutvikling – tildeling på fylkesnivå*.
- Landbruksdepartementet (1984). *Investeringsvirkemidlene i landbruket. Utredning om investeringsnivå, -behov og -virkemidler i landbruket i henhold til protokoll i St.prp. nr. 2 1982–83*. Rapport nr. 1, 1984. Landbruksdepartementet, Oslo.
- Moene, K. (2007). *Den nordiske modellen*. URL: http://www.esop.uio.no/research/working-papers/den_nordiske_modellen.xml, 25.09.09.
- NILF (2009). *Betydelige bidrag for tilleggsnæring*. URL: <http://www.nilf.no/Forsiden/Bm/2009/S20090907-Tilleggsnaeringer.shtml>, 250909.
- Nordlund, A. og E. M. Forsberg (2007). *Tilrettelegging for bygdeutvikling – på rett vei, men fortsatt et stykke frem. – Hvordan brukes fylkesvise bygdeutviklingsmidler til utredning og tilrettelegging for å øke verdiskapningen av landbrukes og bygdenes ressurser?* Notat 2007:5. NILF, Oslo.
- NOU 2004: 2. *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål. (Effektutvalget)*. Statens forvaltningstjeneste informasjonsforvaltningen, Oslo.
- NOU 1984: 21A. *Statlig næringsstøtte i distriktene. (Bygdeutvalget)*. Universitetsforlaget, Oslo.
- OECD (2009). *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/26/45/42791674.pdf>, 080210.
- Oxford Research AS (2008). *Stadig viktigere. Etterundersøkelse av bedrifter som fikk tilsagn fra Innovasjon Norge i 2004*. Oxford Research AS, Kristiansand.

- Pettersen, I. og J. Kjuus (2008). *Spill om næring: Strategier for omstilling i matindustrien*. NILF-rapport 2008–2. NILF, Oslo.
- Prop. 1 S (2009–2010). Landbruks- og matdepartementet, Oslo.
- Refsgaard, K. and T. Johnson. Modelling Policies for Multifunctional Agriculture and Rural Development - a Norwegian Case Study. Akseptert for publisering i *Environmental Policy and Governance*.
- Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av næringsutvikling i landbruket*. Dokument nr. 3:5 (2007–2008).
- Rommetvedt, H. (red.). (2002). *Matmakt: politikk, forhandling, marked*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Salhofer, K. (2000). *Elasticities of Substitution and Factor Supply Elasticities in European Agriculture: A Review of Past Studies*. Diskussionspapier Nr. 83-W-2000. Institut für Wirtschaft, Politik und Recht. Universität für Bodenkultur, Wien.
- SSB (2009). *Landbruksundersøkinga. Endelege tal, 2007*. URL: <http://www.ssb.no/vis/emner/10/04/10/lu/main.html>. 17. 02.09.
- St.meld. nr. 19 (2008–2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Oslo.
- St.meld. nr. 7 (2008–2009). *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Nærings- og handelsdepartementet, Oslo.
- St.meld. nr. 19. (1999–2000). *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Landbruksdepartementet, Oslo.
- St.prp. nr. 75 (2008–2009). *Om jordbruksoppgjøret 2009 – endringer i statsbudsjettet for 2009 m.m.* Landbruks- og matdepartementet, Oslo.
- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (1999–2000). *Om overføring av oppgaver til NSD m.m.* Landbruksdepartementet, Oslo
- St.prp. nr. 8 (1992–93). *Landbruk i utvikling. Om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppgjørene m.v.* Landbruksdepartementet, Oslo.
- St.prp. nr. 43 (1988–89). *Jordbruksoppgjøret 1988 – endring i statsbudsjettet for 1988 og revidert budsjett for Statens Kornforretning m.m.* Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Oslo.
- Statens landbruksbank (1990). *Statens landbruksbank 25 år*, Oslo.
- Storstad, O., M. Forbord og R. Almås (2009). *Boplikt i landbruket – bolyst eller botvang?* Resultater fra en spørreundersøkelse blant eierne av landbrukseiendommer. Rapport 02/09. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.
- Storstad, O. og J. Vik (2009). *Bygdeutviklingsmidlene og bonden. En studie av BU-midlenes effekt på bønders holdninger og tilpasninger*. Bygdeforskning, rapport 2009:07.
- Sørbrøden, Ø. og S. Aubert (1998). *Evaluering av BU-midlene 1998*. Senter for Egenutvikling. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/rapporter-og-planer/rapporter/1999/evaluering-av-bu-midlene-1998.html?id=105369>, 09.02.10.
- Søyland, V., L. Forsell og N. K. Nersten (2002). *Fola 2002: Landbrukspolitikken – forenkling og målretting*. NILF-rapport 2002–1.
- Teigen, H. (2003). *Effektar av den smale distriktspolitikken*. URL: <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rap/2003/0006/ddd/pdfv/177373-effektaravdensmaledistriktspolitikken.pdf>, 080210.

- Vik, J. (2008). *Trender i norsk landbruk 2008: dokumentasjonsnotat, spørsmål, metode og kodebok*. Notat 05/05. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.
- Vik, J. (2008). *Trender i norsk landbruk 2008*. Frekvensrapport. Rapport 2008:13. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.
- Vik, J. (2005). *Trønderbonden: typer og tilpasninger i trøndersk landbruk*. Rapport 2005:05.