

Politikk for jordbruksrådgiving i EUs medlemsland



Foto: Colourbox/bildekollasj

Sammendrag

EU har en egen politikk for rådgiving til jordbruket i sine medlemsland. Den omfatter et påbud om å tilby rådgiving til alle bønder. Det er stor variasjon mellom landene i hvordan rådgivingen er organisert og hvordan påbudet følges opp. Et generelt påbud om å tilby rådgiving synes ut fra norske forhold å være mindre aktuelt. Det kan imidlertid være spesielle tema som gjør påbud aktuelt.

Innledning

Rådgiving er en viktig del av utviklingen i jordbruket. Det er imidlertid stor variasjon i hvordan rådgiving er organisert i de enkelte landene. EU har en egen politikk for rådgiving til jordbruket i sine medlemsland. Dette er utformet som en regulering som forkortes EU-FAS (Farm Advisory Service). I denne reguleringen blir rådgiving anvendt som et virkemiddel for å gjennomføre en felles landbrukspolitikk i EU, nemlig CAP (Common Agricultural Policy). Selv om Norge ikke er medlem av EU og jordbruk heller ikke er en del av EØS-avtalen, er det likevel av interesse å se om det er noe å lære av EU-landenes rådgivingspolitikk og EU-FAS.

Stor variasjon i EU-landenes jordbruksrådgiving

Undersøkelser viser at det er stor variasjon i hvordan jordbruksrådgivingen er organisert i de enkelte medlemslandene. Det gjelder for eksempel eier- og organiseringsform, slik som vist i tabellen nedenfor.

Tabell 1: Typer av dominerende rådgiverorganisasjoner i EU-27, Knierim mfl., 2017.

Type dominerende rådgivingsorganisasjon	Land
Offentlig organisasjon	Bulgaria, Kypros, Hellas, Ungarn*, Irland, Latvia*, Polen*, Romania*, Slovakia*
Privat organisasjon	Estland*, Nederland
Bonde-basert organisasjon	Østerrike*, Belgia, Danmark, Finland, Frankrike*, Litauen*, Portugal, Slovenia*, Spania, Sverige
Offentlig/privat	Tsjekiske republikk*, Storbritannia
Offentlig/privat/bonde-basert	Tyskland*, Italia, Malta
Offentlig/bonde-basert	Luxembourg*

Merknad: Kroatia er ikke inkludert. Land med egne landbruksråd på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå (*agricultural chamber*) er markert med en stjerne. Disse rådene kan spille en aktiv rolle i rådgiving.

Oversikten er fra 2013 og situasjonen kan være forandret siden da for de enkelte landene. Norge var ikke med i denne studien, men hvis vi skulle plassert norsk jordbruksrådgiving inn i tabellen ville bonde-basert organisasjon (samvirke-eid) vært dominerende, med innslag av privat og offentlig.

I tillegg til type organisasjon er det også forskjell på i hvilken grad rådgivingen er nasjonalt eller regionalt organisert. I for eksempel Tyskland, Storbritannia og Belgia var rådgiving og kunnskap i stor grad regionalt organisert i 2013.

Hva er EU-FAS?

EU-FAS er en regulering som pålegger hver medlemsstat å organisere rådgivingstjenester til bønder som skal dekke en rekke spesifiserte tema. Omfanget av reguleringen har gradvis blitt utvidet til viktig EU-lovgiving for miljø, klima og helse, så vel som til økonomiske spørsmål. Ordningen med påbud startet i EU-regi i 2007. Gjeldende obligatoriske tema hvor det skal tilbys rådgiving er på vilkår som må oppfylles for at bonden skal få utbetalt tilskudd (Cross-Compliance), støtte til klima- og miljøtiltak, modernisering, plantevernmideldirektivet og vanddirektivet. Målet er at alle bønder skal ha tilgang til rådgiving om dette. I tillegg er det noen valgfrie tema som medlemsstatene kan følge opp. Det er opp til hver medlemsstat å gjennomføre denne reguleringen i praksis. De kan også knytte tilskudd til rådgivingen om de prioriterer det. Videre må de velge ut hvilke rådgivere som skal få oppdraget med å veilede bønder i sitt land og følge opp med evaluering av hvordan ordningen fungerer.

Finansieringen av det nevnte tilskuddet til støtte opp om de pålagte rådgivningstjenestene, er en del av EUs virkemidler. Den spesifikke ordningen (M02.1 of RD) som kan brukes i denne sammenhengen er knyttet til økonomisk støtte for jordbruksrådgiving innenfor rammen av bygdeutviklingspolitikk (pillar II) (Rural Development Policies). Det enkelte landet må dermed prioritere slike tilskudd innenfor den budsjettammen de har. EU-FAS og M02.1 er to ulike virkemidler og er adskilt. Likevel kan de fungere godt sammen for de landene som velger å prioritere støtte også. Av 16 land som ble undersøkt i prosjektet AgriLink var det ti land som benyttet seg av en økonomisk støtteordning for å kunne gi et tilskudd i forbindelse med slik rådgiving som er pålagt gjennom EU-FAS.

Ut fra dette blir EU-FAS innført på ulike måter i de enkelte landene. I noen land bestemmer offentlige myndigheter hvem som har ansvaret for å tilby rådgiving som landet er pålagt å gjøre. I andre land blir dette arbeidet lagt ut på anbud eller hele ordningen blir delegert til regionene i landene.

Gjennom påbudet om rådgiving skal i prinsippet alle bønder i medlemslandene ha tilgang på rådgiving minimum om de temaene som er nevnt over.

Hva kan vi lære av dette?

Det er gjort flere evalueringer og analyser av den pålagte rådgivingen som følger av EU-FAS og hvordan den er organisert. Vi vil her særlig legge vekt på et arbeid som ble gjennomført i forbindelse med prosjektet AgriLink og tidligere arbeid (Knierim mfl. 2017). Her er noen slutninger fra analysene og mulige læringspunkter også i en norsk sammenheng:

- For å støtte opp om innovasjon i jordbruket bør politiske virkemidler ta hensyn til at det er stor variasjon i hvordan rådgiving og kunnskaps- og innovasjonssystemet er organisert. Ta hensyn til lokale og regionale tilpasninger.
- Rådgivingspolitikken bør stimulere til systematisk evaluering av kunnskapssystemet og rådgiving til jordbruket.
- En bør stimulere til en forskning som involverer bønder som brukere av kunnskap (mer transfaglig forskning).
- Et langtidsperspektiv og offentlig støtte er nødvendig for å opprettholde rådgiving som støtter opp om samfunns-goder og der hvor det ikke er markedsbasert finansiering av rådgiving.
- Det trengs støtte til utdanning av rådgivere og videreutvikling av rådgivingstjenester, og utvikling av sertifiseringer som sikrer åpenhet om kvaliteten til rådgivingstjenester.
- Det er behov for egne tiltak for å styrke potensialet som ligger i utvikling av små gårdsbruk.
- I distriktene er nettverk for innovasjon bestående av et mangfold av aktører et viktig supplement til jordbruksrådgiving og dette nettverket bør derfor støttes.

Hovedkonklusjonene fra analysen fra AgriLink av den felles rådgivingen regulert av EU er (Labarthe et al 2020):

- Grenser: EU-FAS bidrar ikke til mer likhet i rådgiving mellom land; det er et stort mangfold i alle dimensjoner av implementeringen;
- Identiteter: Godkjente leverandører av rådgiving er svært forskjellige i de fleste land, med en økende andel av bondebaserte organisasjoner som rådgivere og en stadig mindre rolle for offentlige aktører;
- Finansiering: Budsjetter tildelt i tråd med ordningen M02.1 er svært lave og det er mangel på debatt og vurderinger av måloppnåelse av dette tiltaket;
- Påvirkninger: Virkningen av EU-FAS og rådgiving som følge av det ser ut til å være svært begrenset. I noen tilfeller fremheves imidlertid betydningen effektiv støtte har for rådgiverorganisasjonenes kompetanseutvikling (for bakrommet/back-office);
- Overvåking: EU-FAS viser vanskelighetene med å ha oversikt over og implementere rådgivingstjenester i et mangfoldig landskap og fragmenterte kunnskaps- og innovasjonssystem (AKIS).

Anbefaling for Norge

EU har, i motsetning til i Norge, en lovpålagt rådgiving for medlemslandene på noen spesifikke tema. Ideen bak dette er at alle bønder, uansett posisjon og økonomi, skal ha tilgang til rådgiving. Dette er en kjent problemstilling også i Norge. Det er slett ikke alle bønder som gjør nytte av rådgiving selv om tilbudet er der, verken i Norge eller i EU. Det er imidlertid forskjell på ikke å ha tilgang til rådgiving og å ikke benytte seg av tilgangen. Vi ser at i gjennomføringen av EU-FAS er det i realiteten få bønder som benytter seg av tilbudet som er pålagt. Et generelt påbud om å tilby rådgiving synes ut fra norske forhold å være mindre aktuelt. Det kan imidlertid være spesielle tema som er særdeles viktig som kan gjøre påbud til et aktuelt tiltak. Klimatiltak kan for eksempel være nødvendig å følge opp med obligatorisk rådgiving. I Norge har en imidlertid satset mer på gulrot enn på pisk. Siden det er svært variert hvordan jordbruksrådgiving er organisert på i EUs medlemsland, er det ikke alle land som er sammenlignbare med hvordan rådgiving er organisert i Norge. For videre studier av rådgiving i EU anbefales en studie på utvalgte tema i land som har noenlunde lik organisering som i Norge.

Til videre lesing

Rapport fra prosjekt AgriLink: https://agrilink2020.eu/wp-content/uploads/2022/01/D4.1-AgriLink-EUFAS-assesment_without_annexes.pdf

EUs egen offisielle side:

https://agriculture.ec.europa.eu/farming/fas_en#aimsofthefas

Labarthe, P., and M. Beck. 2022. "CAP and Advisory Services: From Farm Advisory Systems to Innovation Support." *EuroChoices* 21 (1), pp 5-14. doi: <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12354>.

Knierim, A., P. Labarthe, C. Laurent, K. Prager, J. Kania, L. Madureira, and T.H. Ndah. 2017. "Pluralism of agricultural advisory service providers – Facts and insights from Europe." *Journal of Rural Studies* 55, pp 45-58. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.07.018>.

Labarthe, P. + 23 medforfattere. 2020. Deliverable D4.1 Evaluation of EU-FAS. AgriLink: Agricultural Knowledge: Linking farmers, advisors and researchers to boost innovation.

Kontaktpersoner



Gunn-Turid Kvam
Mobil: 412 11 814
E-post:
gunn.turid.kvam@ruralis.no



Egil Petter Stræte
Mobil: 416 38 118
E-post:
egil.petter.strate@ruralis.no

Hva er AgriLink

AgriLink-prosjektet (*Agricultural Knowledge: Linking farmers, advisors and researchers to boost innovation*) ble finansiert fra juni 2017 – november 2021 av EUs Horizon 2020 forsknings- og innovasjonsprogram.

Prosjektet hadde som mål å stimulere overgangen til et mer bærekraftig landbruk ved å forbedre forståelsen av og å øke kunnskapen om rollen landbruksrådgivere har i beslutningstaking hos bønder og rollen de har ved spredning av innovasjon i jordbruket i Europa, som har en stor variasjon i produksjoner og typer av gårdsbruk.

<https://www.agrilink2020.eu/no>

Dette dokumentet er en del av et oppfølgingsprosjekt som er finansiert av Norges forskningsråd.

Hva er Ruralis

Ruralis – Institutt for rural- og regionalforskning er en uavhengig forskningsstiftelse som arbeider med samfunnsfaglige spørsmål knyttet til lokal- og distriktsutvikling, klima, ressursforvaltning, næringsutvikling og bioøkonomi. <https://www.ruralis.no/>