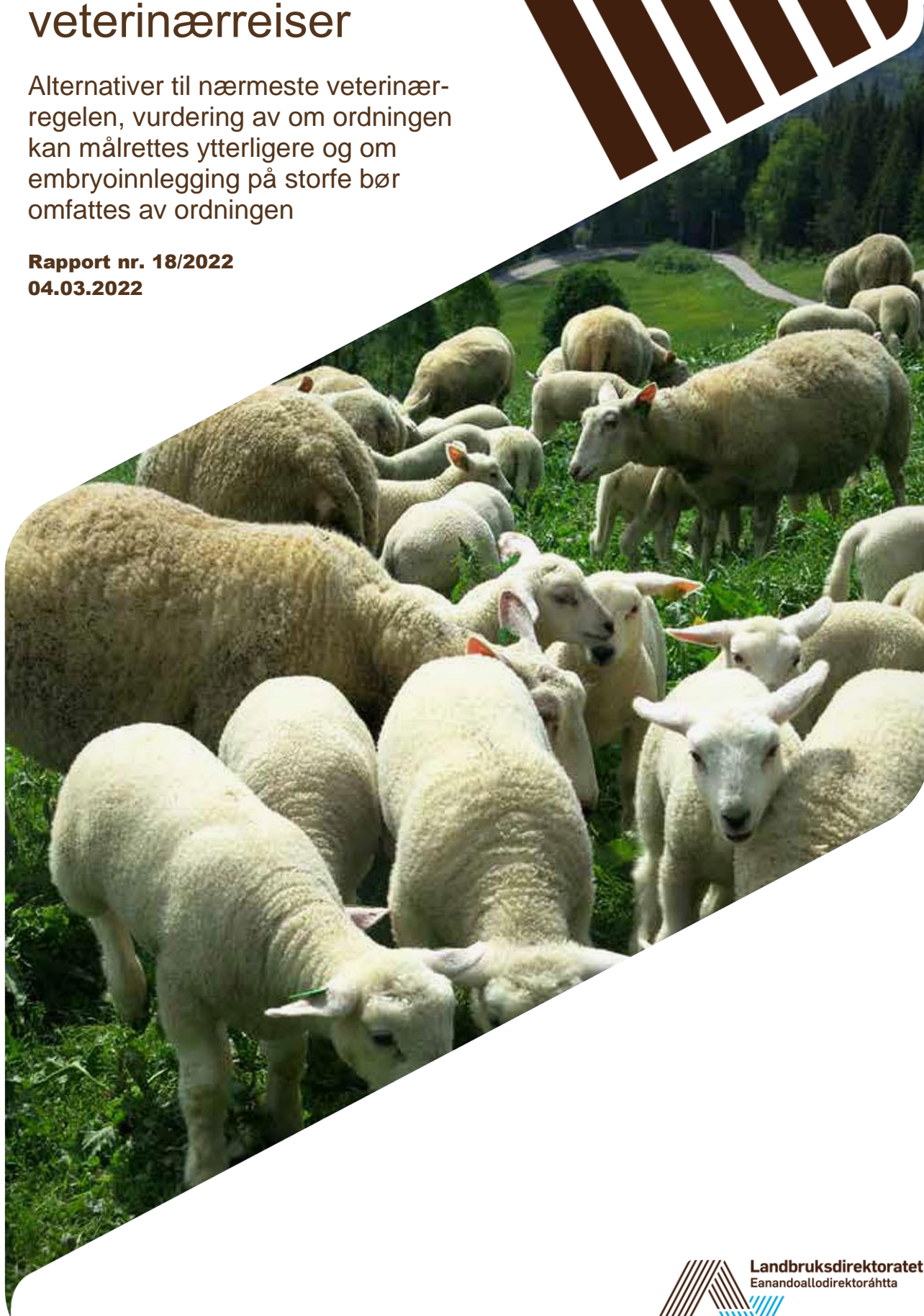


Tilskudd til veterinærreiser

Alternativer til nærmeste veterinær-
regelen, vurdering av om ordningen
kan målrettes ytterligere og om
embryoinnlegging på storfe bør
omfattes av ordningen

Rapport nr. 18/2022
04.03.2022





Landbruksdirektoratet
Eanandoalodirektoráhtta

Rapport: Alternative innretninger for nærmeste veterinær-regelen, vurdering av om ordningen kan målrettes ytterligere og om embryoinnlegging på storfe bør omfattes av ordningen

Avdeling: Avdeling landbruksproduksjon

Dato: 04.03.2022

Ansvarlig: Hilde Haug Simonhjell

Bidragstere: Inger-Anne Ringereide, Line Silberg van der Velde, Hilde D. Nordlid

Rapport-nr.: 18/2022

Forsidebilde: Landbruksdirektoratet

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Innhold | 2 |
| Sammendrag | 5 |
| DEL 1 GRUNNLEGGENDE INFORMASJON OG FAKTA | 8 |
| 1 Innledning | 8 |
| 1.1 Bakgrunn for utredningen | 8 |
| 1.2 Mandat | 8 |
| 1.3 Tolkning av oppdraget | 9 |
| 1.4 Referansegruppe | 9 |
| 1.5 Oppbygning av rapporten | 10 |
| 2 Om tilskudd til veterinærdekning | 13 |
| 2.1 Overordnet om ordningen | 13 |
| 2.2 Om søknadsløsning og beregning av reisetilskudd | 14 |
| 2.3 Forvaltning av ordningen | 16 |
| Saksbehandling..... | 16 |
| 3 Om tilskuddene til veterinærdekning | 19 |
| 3.1 Vakt- og administrasjonstilskudd til veterinærdekning | 19 |
| 3.2 Stimuleringstilskudd til veterinærdekning | 19 |
| 4 Effekter av tilskudd til veterinærdekning | 21 |
| 4.1 Målretting..... | 21 |
| 4.2 Veterinærforetakene utjevner husdyrproducentenes veterinærkostnader | 25 |
| 4.3 Utjevningsmodell og kjøregodtgjørelse for inseminasjonsreise | 26 |
| Utjevning ved bruk av semintilskudd..... | 26 |
| Beregning av reisegodtgjøring for inseminasjon utført på oppdrag fra Geno og Norsvin | 27 |
| 4.4 Fører reisetilskuddet til en utjevning av veterinærkostnadene? | 28 |
| Datamateriale | 28 |
| Regionvise veterinærkostnader per årsku..... | 29 |
| Fordeling av reisetilskudd mellom fylkene | 31 |
| Reisetilskuddordningens måloppnåelse | 32 |
| 5 Oppsummering del 1 | 34 |
| DEL 2 NÆRMESTE VETERINÆR – SIKRE LEGITIMT NIVÅ PÅ REISEKOSTNADER OG TILSKUDDSBETALINGER | 36 |
| 6 Nærmeste veterinær-regelen | 36 |
| 6.1 Regelens historikk | 36 |
| 6.2 Formål og innhold | 37 |
| 6.3 Regelen gjelder utenfor vakt | 38 |
| 6.4 Det er vanskelig for veterinærene å etterleve regelen | 38 |
| 6.5 utfordringer med å forvalte regelen..... | 39 |
| 7 Kan vi digitalisere nærmeste veterinær-regelen? | 41 |

| | | |
|---|---|-----------|
| 7.1 | Data som må være tilgjengelige for å beregne korrekt tilskudd | 41 |
| 7.2 | Begrepet «tilgjengelig» må fjernes | 41 |
| 7.3 | Reiserute, utgifter og reise- og ventetid må være kjent..... | 41 |
| 7.4 | Systemet må ha oppdatert oversikt over alle faste kontorsteder..... | 43 |
| 7.5 | Digitalisering av nærmeste veterinær-regelen kan gi uakseptabel beregningstid.... | 43 |
| 7.6 | Konklusjon – digitalisering | 44 |
| 8 | Kan nærmeste veterinær-regelen fjernes?..... | 45 |
| 8.1 | Fastsette tilskuddet skjønnsmessig hvis reisen er foretatt på en uforholdsmessig kostbar måte | 45 |
| 8.1.1 | Mulighet for skjønnsfastsetting gir behov for gode retningslinjer | 46 |
| 8.2 | Hvordan vil en løsning med mulighet for skjønnsfastsetting kunne fungere for veterinærene? | 47 |
| 8.2.1 | Administrative og økonomiske kostnader..... | 48 |
| 8.3 | Flere tilskuddstak kan begrense tilskuddsutbetalingen til altfor kostbare reiser mer effektivt..... | 48 |
| 8.3.1 | Nye tilskuddstak bør differensieres | 48 |
| 8.3.2 | Hvordan vil innføring av flere tilskuddstak påvirke veterinærer og forvaltning? | 49 |
| 9 | Kan man forenkle nærmeste veterinær-regelen og forvaltningen av den uten full digitalisering? | 51 |
| 9.1 | Mulige effekter av å fjerne «tilgjengelige» fra regelen..... | 51 |
| 9.2 | Ordlyden i nærmeste veterinær-regelen er upresis | 52 |
| 9.3 | Kan det gjøres mindre, digitale grep som gjør det enklere for veterinærer og forvaltning å forholde seg til nærmeste veterinær-regelen? | 52 |
| 9.4 | Effekter og konsekvenser av å forenkle nærmeste veterinær-regelen og forvaltningen av den uten full digitalisering | 54 |
| 10 | Alternativer til dagens tilskuddsordning | 55 |
| 10.1 | Alternativ innretning: Sonesystem med faste satser | 55 |
| 10.2 | Overføre midlene til husdyrtilskuddet | 57 |
| 10.3 | Overføre midlene til et nytt, geografisk differensiert tilskudd til husdyr som berettiger foretak avløsertilskudd | 57 |
| 10.4 | Overføre midlene til et nytt veterinærtilskudd til husdyrprodusenter, basert på dokumenterte reisekostnader | 58 |
| 10.5 | Overføre midlene til distriktstilskudd til kjøtt og melk | 58 |
| 11 | Oppsummering, drøfting og anbefaling – del 2 nærmeste veterinær..... | 60 |
| DEL 3 YTTERLIGERE MÅLRETTING | | 64 |
| 12 | Kan reisetilskuddsordningen målrettes mer mot produsentene som har høyest veterinærkostnader? | 64 |
| 12.1 | Utvide null-sonen fra 40 til 60 kilometer..... | 64 |
| 12.2 | Gjeninnføre minstebeløpsgrense | 68 |
| 12.3 | Differensierte satser | 68 |
| 13 | Oppsummering, vurdering og anbefalinger – del 3 ytterligere målretting | 69 |
| DEL 4 EMBRYOINNLEGGING | | 71 |

| | |
|---|-----------|
| 14 Bør reiser i forbindelse med embryoinnlegging inkluderes i reisetilskuddsordningen? | 71 |
| 14.1 Genos satsing på embryoinnlegging på storfe | 71 |
| 14.2 Effekter av å inkludere embryoinnlegging på storfe i ordningen | 71 |
| 14.3 Økonomiske konsekvenser av å inkludere embryoinnlegging på storfe i ordningen | 72 |
| 14.4 Inkludere embryoinnlegging på andre husdyrslag i ordningen?..... | 74 |
| 15 Oppsummering, vurdering og anbefalinger – del 4 embryoinnlegging | 76 |
| | |
| 16 Ord og begreper i rapporten | 78 |
| | |
| Vedlegg 1. Forskrift om tilskudd til veterinærreiser | 79 |
| Vedlegg 2. Satser og tilskuddstak..... | 82 |
| Vedlegg 3. Dyr som kan danne grunnlag for jordbruksforetakets avløsertilskudd | 83 |
| Vedlegg 4. Beregningsmodell for tilskudd til veterinærreiser..... | 85 |
| Vedlegg 5. Maskinelle kontrollmekanismer for søknadsdata..... | 92 |
| Vedlegg 6. Geografisk oversikt over veterinærer som søker om reisetilskudd | 94 |

Sammendrag

Landbruks- og matdepartementet ga i supplerende tildelingsbrev av 02.07.2021 Landbruksdirektoratet i oppdrag å utrede ulike problemstillinger knyttet til tilskudd til veterinærreiser:

- 1) Utred mulige grep for å løse utfordringene som både søkere og forvaltning har med den såkalte nærmeste veterinær-regelen. Eventuelle løsninger bør vurderes i lys av hensynet til målretting og enkel forvaltning, mulighetene for uønskede tilpasninger til regelverket og økonomiske konsekvenser.
- 2) Utred om tilskuddsordningen kan målrettes enda mer mot de husdyrprodusentene som har høyest veterinærkostnader.
- 3) Vurder om reisetilskuddsordningen bør utvides til også å omfatte reiser i forbindelse med embryoinnlegging på storfe.

Reisetilskuddsordningen har som mål å jevne ut forskjeller mellom husdyrprodusenter koplet til geografiske ulikheter i produksjonskostnader og inntektsmuligheter. Dette skjer ved at det gis tilskudd til reiser i forbindelse med de aller fleste veterinærtjenester på husdyr, så fremt kostnadene overstiger en egenandel tilsvarende tilskuddet for å kjøre 40 kilometer med bil. Selv om tilskuddsordningen har husdyrprodusentene som målgruppe, så er det veterinærene som søker om og får utbetalt tilskuddet. Tanken er at veterinærer som får utbetalt tilskudd skal fakturere husdyrprodusentene på en måte som innebærer utjevning av reisekostnadene mellom dem.

Det er ønskelig å fjerne nærmeste veterinær-regelen

Sett i kombinasjon med at det bare gis tilskudd til nødvendige reisekostnader og at det ved beregningen av tilskuddet skal legges til grunn at reisen er foretatt på den mest hensiktsmessige måten, så er det tydelig at formålet med nærmeste veterinær-regelen er å begrense statens utgifter til tilskuddsordningen. I lys av dette ville *billigste veterinær-regelen* vært et riktigere kallenavn på regelen.

I mange tilfeller vil den nærmeste veterinæren være den som har lavest transportkostnader for å komme seg til og fra stedet der husdyra befinner seg. I forbindelse med utarbeidingen av den elektroniske søknadsløsningen, som ble tatt i bruk høsten 2020, ble det imidlertid veldig tydelig at dette ikke nødvendigvis alltid er tilfellet. Dette kan både skyldes geografiske og infrastrukturmessige forhold, men også det at regelen ikke er presist utformet. Veterinærene er ofte innom flere husdyrprodusenter på en dag. Det er langt fra alltid de er innom kontoret mellom de ulike besøkene. Avhengig av om man tar utgangspunkt i det faste kontorstedet til veterinæren og ser på et og et besøkspunkt på reiseruta isolert, på de totale reisekostnadene for alle besøkene under ett, eller om man tar utgangspunkt i den faktiske situasjonen på et hvert tidspunkt, vil det kunne variere hvorvidt veterinæren er nærmest/billigst til en og samme husdyrprodusent eller ikke.

Selv om man hadde presisert hvilken variant av nærmeste/billigste som skulle gjelde, så kan det i områder der det er mer enn en veterinær som praktiserer, fortsatt være utfordrende å vite om en veterinær er den nærmeste eller ikke. Det finnes nemlig ingen oversikt over - kompetansen til de ulike veterinærene/hvilke oppdrag de påtar seg, - hvor alle veterinærene har sitt faste kontorsted eller befinner seg, eller - når veterinærene er tilgjengelige for oppdrag. Dette kan delvis løses ved å fjerne ordet *tilgjengelige* fra nærmeste veterinær-regelen og å samle inn og synliggjøre opplysninger om veterinærenes faste kontorsted og kompetanse. Et slikt grep vil imidlertid gi dårligere målretting ved at tilskuddet da langt fra alltid blir beregnet på grunnlag av det som er nødvendige kostnader. Ingen veterinærer er jo tilgjengelige til enhver tid. Dette kan resultere i et dårligere næringsgrunnlag for veterinærene som blir rammet hardest fordi de, for å dekke inn reisekostnadene, må fakturere husdyrprodusentene betydelig mer enn det den veterinæren som faktisk er nærmest/billigst (men som kanskje bare jobber deltid) må.

Hvis man velger å se bort fra ulempene med at målrettingen blir dårligere og at noen veterinærer vil rammes mye hardere enn andre av dette, er det lett å tro at utfordringene med nærmeste-veterinærregelen kan løses ved digitalisering. Det er jo bare å beregne hva alle ulike varianter av reiseruter fra alle ulike veterinærforetak ville ha gitt av tilskudd og så utbetalt det laveste. Dessverre er ikke dette

mulig. Grunnen er at tilskuddsberegningen blant annet bygger på informasjon om utgifter til bompassering og kommersiell transport som ikke er rutegående, reise- og ventetid, samt reiserute til besøkssteder det ikke er veiforbindelse til. Disse opplysningene må veterinæren som har foretatt reisen legge inn i søknadsskjemaet. Slike opplysninger vil mangle for alle andre alternative reiseruter som det i prinsippet er nødvendig å beregne tilskudd for hvis man skal være trygg på å finne frem til den nærmeste/billigste veterinæren i alle saker.

Landbruksdirektoratet anbefaler at nærmeste veterinær-regelen fjernes. Da slipper veterinærene å være usikre på om de har fylt ut tilskuddssøknaden i tråd med regelverket og statsforvalteren slipper å bruke store ressurser på oppfølging av en regel som kan være nærmest umulig å kontrollere. Vi mener hovedregelen som i dag gjelder for reiser gjennomført i forbindelse med veterinær vaktjeneste, om at tilskuddet skal beregnes på grunnlag av faktisk utgangs- og endepunkt, bør gjelde for alle reiser. Ved å innføre en hjemmel for skjønnsfastsetting av tilskuddet hvis reisen mot formodning er uforholdsmessig kostbar, mener vi det er mulig å sikre at tilskuddsutbetalingene holdes på et fornuftig nivå og unngå utbetalinger som vil kunne rokke ved tilskuddsordningens legitimitet. Videre bør det settes av 0,5 mill. kroner til tiltak i søknads- og saksbehandlingsløsningen for å følge opp ekstra dyre/lange reiser.

Med dette grepet kan man fortsette å bruke den nyutviklede elektroniske søknads- og saksbehandlingsløsningen som er svært godt egnet til å beregne tilskuddet basert på de faktiske kostnadene. Det er ingen tvil om at husdyrveterinærer flest forsøker å organisere sin arbeidshverdag så hensiktsmessig som mulig for å kunne yte best mulig veterinærtjenester til husdyrprodusentene. Dette tilsier at det ikke vil bli noen merkbar økning av utbetalingen over tilskuddsordningene selv om man fjerner nærmeste veterinær-regelen. Flere steder i landet er det for få veterinærer. Å innrette beregningen av tilskuddet med tanke på noen få, som eventuelt ikke har tanker for at reiser bør gjennomføres på den mest hensiktsmessige måten og at reisekostnadene også er en side ved dette, er ikke særlig lurt. Det gjør ordningen unødvendig kostbar å forvalte. I tillegg er det i strid med den såkalte tillitsreformen, om at fagfolk skal bruke mindre tid på rapportering og firkanta systemer, og mer tid på faget sitt, som regjeringen oppgir å ha som et viktig prosjekt.

Landbruksdirektoratet anbefaler ingen grep med tanke på ytterligere målretting

Hvis man utvider egenandelssonen til 60 kilometer, så vil dette gjøre at mange får betydelig høyere veterinærkostnader enn i dag. Årsaken er at jo større fradragssonen er, jo større blir egenandelen for alle, også for husdyrprodusenter som holder til utenfor egenandelssonen. Dersom man skal bruke alt tilskuddet som ikke kommer til utbetaling hvis sonen økes fra 40 til 60 kilometer, kan det være naturlig å sette ordinær sats til 18,50 kroner. I så fall vil egenandelen øke fra 575 til 1 110 kroner. Husdyrprodusenten må da holde til slik at reisetilskuddet utgjør minst tilskudd for 75 kilometer reise med veterinærens egen bil for at tilskuddet for reisen skal bli høyere enn i dag. Fordelingen av tilskuddsutbetalingene mellom de ulike fylkene vil også bli endret. Nordland vil få en enda mye større andel av tilskuddsmidlene. Troms og Finnmark vil også få en litt større andel, mens utbetalingene vil gå ned i alle andre fylker.

Vi anbefaler heller ikke innføring av en minstegrense for utbetaling av tilskuddet ut over den eksisterende egenandelen. Dette vil skape ekstra arbeidsbyrde for veterinærene, som tross alt ikke mottar noen godtgjørelse for sitt arbeid med å utjevne husdyrprodusentenes kostnader, uten å ha særlig stor effekt på målrettingen. Differensiering av satsene for ulike deler av landet eller ved at det gis en høyere sats per reiste kilometer som overstiger en viss tilbakelagt distanse kan tenkes å bidra til ytterligere målretting. Dette vil imidlertid komplisere ordningen. Det krever mye arbeid for å komme frem til hva de eventuelt differensierte satsene skal ligge på og for å sikre at de fortsatt er hensiktsmessig innrettet ved fremtidige strukturendringer som kan ha betydning for veterinærenes næringsgrunnlag.

Landbruksdirektoratets inntrykk er at det blir stadig vanskeligere å rekruttere veterinærer til husdyrpraksis ute i kommunene, og vi erfarer et økende antall henvendelser fra kommuner som ikke klarer å opprettholde et tilfredsstillende veterinærvaktilbud hele året. Selv om reisetilskuddet ikke har som formål å bidra til veterinærdekning, må det utvises forsiktighet med å øke egenandelen eller gjøre

andre grep for å målrette tilskuddet mot husdyrprodusentene med de største veterinærkostnadene hvis dette kan få negative effekter for veterinærdekningen.

Reiser i forbindelse med embryoinnlegging kan gjerne innlemmes i tilskuddsordningen

Embryoinnlegging kan bidra positivt til bondens inntekt gjennom eksempelvis raskere produksjonsøkning, evne til å raskere kunne tilby produkter med de kvalitetene industrien og markedet etterspør, samt friskere dyr som trenger mindre medisiner og veterinærbehandling. Friskere dyr gir også lavere utslipp av klimagasser. Tempoet i avlsfremgangen på seminokser påvirkes av i hvor stor grad embryoinnlegging tas i bruk som behandlingsform.

Det er sannsynlig at utbetalingene over tilskuddsordningen vil øke dersom embryoinnlegging innlemmes. I perioden fra og med 1.11.2020 til og med 31.10.2021 ble det utført 1 116 veterinærreiser i forbindelse med embryoinnlegging. Flere av besøkene var imidlertid kombinert med utførte andre typer veterinærtjenester slik at disse uansett ga tilskuddsutbetaling. Landbruksdirektoratet har beregnet at det hadde blitt utbetalt 240 000 kroner mer over tilskuddsordningen hvis embryoinnlegging hadde vært inkludert i reisetilskuddet.

Å inkludere embryoinnlegging i reisetilskuddet vil redusere bransjens kostnader med denne behandlingsformen. Det kan på sikt bidra til at flere produsenter får reell tilgang til slik behandling slik at reisekostnadene per embryoinnlegging øker. Dermed kan også utbetalingene over tilskuddsordningen øke noe mer enn det dagens resemønster til embryoinnlegginger tilsier. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at økningen blir særlig stor med mindre Geno endrer strategi om å ikke tilby mer enn ca. 4000 embryoinnlegginger per år eller andre aktører også begynner å tilby embryoinnlegging i et visst omfang.

Å bruke reisetilskuddet til å bygge opp under en behandlingsform som sikrer raskere avlsfremgang, bør kunne forsvares i møte med samfunnskrav som fordrer stadig raskere omstillingsevne hos husdyrprodusentene for å være konkurransedyktige og effektive. Selv om det ikke er nødvendig at alle produsenter tar i bruk behandlingsformen, vil en inkludering i reisetilskuddet bidra til å sikre at behandlingsformen får et stort nok omfang til at det får ønskelig effekt for alle produsenter. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor at embryoinnlegging innlemmes i tilskuddsordningen og at det settes av 500 000 kroner ekstra over ordningen for å dekke antatte økninger i tilskuddsutbetalingene i årene fremover.

DEL 1 GRUNNLEGGENDE INFORMASJON OG FAKTA

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for utredningen

Et av de overordnede politiske målene i Norge er at vi skal ha landbruk i hele landet. Tilskudd til veterinærreiser er et av virkemidlene som brukes for å nå dette målet. Formålet med ordningen er å utjevne kostnadene til veterinærtjenester mellom husdyrprodusenter i Norge ved at det gis tilskudd for veterinærenes kostnader med å komme seg til oppdrag hos produsentene når disse overstiger et visst nivå. Dette nivået, som kan sees på som husdyrprodusentenes egenandel av reisekostnadene til veterinærtjenester, tilsvarer tilskudd for 40 kilometer reise med veterinærens egen bil. Hvis de nødvendige reisekostnadene er høyere enn dette så kan det utbetales tilskudd.

Det at kun nødvendige reisekostnader skal gi grunnlag for tilskuddsutbetaling er naturlig for å holde utbetalingene på et rimelig og fornuftig nivå. Dette er igjen viktig med tanke på ordningens legitimitet. Regelgiver har forsøkt å operasjonalisere hva som anses nødvendig gjennom regelen om at tilskuddet skal beregnes med utgangspunkt i det faste kontorstedet til nærmeste tilgjengelige veterinærforetak. Denne *nærmeste veterinær-regelen* har imidlertid vært utfordrende å forholde seg til både for søkerne og forvaltningen, og selv om søknadsprosessen og saksbehandlingsprosessen nylig ble digitalisert, så har det foreløpig ikke lyktes å finne en løsning som ivaretar regelen på en god og effektiv måte.

Selv om tilskuddsordningen har husdyrprodusentene som målgruppe så er det veterinærene som søker om og får utbetalt tilskuddet. Tanken er at veterinærer som får utbetalt tilskudd skal fakturere husdyrprodusentene på en måte som innebærer utjevning av reisekostnadene mellom dem. Det er imidlertid ikke gitt noen regler om hvordan dette skal gjøres og det finnes ikke noen systematiserte data eller statistikk som viser hvordan eller i hvilken grad slik utjevning faktisk skjer.

Med virkning fra 2020 ble ordningen med reisetilskudd ved veterinærers syke- og inseminasjonsbesøk utvidet til å gjelde alle reisemål som ikke er foretatt i henhold til matloven – unntatt reiser i forbindelse med embryoinnlegging. Så vidt Landbruksdirektoratet kjenner til, så er det ikke etiske vurderinger som er årsaken til at det ikke kan gis tilskudd for slike reiser. Embryoinnlegging er imidlertid en relativt ny behandlingsform i Norge, og man har hittil ikke hatt gode nok data til å vurdere den potensielle økningen i kostnadene ved å inkludere dette tiltaket i ordningen.

1.2 Mandat

Følgende oppdrag ble gitt Landbruksdirektoratet i supplerende tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) av 02.07.2021:

I forskrift om tilskudd til veterinærreiser er det i § 5 fastsatt at avstanden fra nærmeste tilgjengelige veterinærforetak skal legges til grunn ved beregningen av tilskudd, når reisen ikke er foretatt som en del av den veterinære vakttjenesten. Det er betydelige utfordringer knyttet til søknad og forvaltning av denne bestemmelsen. Landbruksdirektoratet skal utrede alternative modeller for innretning av ordningen. Både hensynet til målretting, enkel forvaltning, uønskede tilpasninger og økonomiske konsekvenser skal tillegges vekt. I utredningen skal Landbruksdirektoratet også vurdere om ordningen kan målrettes mer mot de produsenter som har høyest veterinærkostnader ved f.eks. å utvide null-sonen på 40 km.

Som en del av utredningen skal det i tillegg vurderes om reisetilskudd bør utvides til også å omfatte embryoinnlegg på storfe.

Det skal opprettes en referansegruppe med deltakere fra avtalepartene, Veterinærforeningen og Geno. Frist for arbeidet er 01.03.22.

1.3 Tolkning av oppdraget

Landbruksdirektoratet oppfatter at oppdraget i mandatet er tredelt:

- 1) Utred alternativ innretning av tilskuddsordningen som kan ivareta hensynene bak nærmeste veterinær-regelen på en mer hensiktsmessig måte.
- 2) Vurder om tilskuddsordningen kan målrettes mot de husdyrprodusentene som har høyest veterinærkostnader i enda større grad enn i dag.
- 3) Vurder om reiser i forbindelse med embryoinnlegging bør inkluderes i tilskuddsordningen.

Oppdraget i punkt 1) bunner i utfordringene med nærmeste veterinær-regelen. Dette er, så vidt Landbruksdirektoratet kjenner til, også hovedårsaken til at vi nå har fått dette utredningsoppdraget. Vi tolker mandatet slik at tilskuddsordningen fortsatt skal målrettes mot husdyrprodusenter som man antar har høye veterinærkostnader på grunn av geografien og infrastrukturen der de driver. Vi vil ikke se på muligheten for målretting mot husdyrprodusenter som har høye veterinærkostnader på grunn av dyreslag eller produksjonsform.

Vi tolker videre mandatet slik at det bør være forholdsvis enkelt å forvalte tilskuddsordningen. I direktoratets øyne innebærer dette at regelverket i størst mulig grad, og innenfor en fornuftig kostnadsramme, bør kunne digitaliseres. Dette er også i tråd med signalene i Hurdalsplattformen om at regjeringen ønsker å gjennomføre et taktskifte i digitaliseringen av offentlig sektor. Videre er det ønskelig å begrense mulighetene for å få utbetalt tilskudd ut over et legitimt nivå.

Det at økonomiske konsekvenser skal vektlegges tolker vi som at det først og fremst er hensiktsmessig å se på innretninger som kan gjennomføres selv om tilskuddsrammen holdes omkring dagens nivå. Det er også ønskelig at vi forsøker å si noe om nivået på kostnadene ved arbeidet som må gjøres i forbindelse med en eventuell omlegging av tilskuddsordningen. Dette kan for eksempel være kostnader ved utvikling av nye elektroniske løsninger og ved å skaffe statistikk og opplysninger som må ligge til grunn for fastsetting av geografisk differensierte standardsatser per besøk e.l.

Svarene på oppdragene i punkt 2) og 3), altså om ordningen kan målrettes i enda større grad enn i dag og hvorvidt reiser i forbindelse med embryoinnlegging også bør omfattes ordningen, avhenger av hovedtrekkene i den ordningen man skal vurdere spørsmålene ut ifra (altså av svaret på oppdraget i punkt 1). Hensynene som skal ivaretas når vi besvarer oppdraget i punkt 1) er til dels motstridende. Erfaringene med forvaltningen av tilskuddsordningen til nå kan tyde på at utfordringene ved nærmeste veterinær-regelen er nærmest umulige å løse hvis alle hensynene skal tillegges like stor vekt. Vi har derfor lagt mye arbeid ned i å forsøke å gjøre det mulig å fullt ut å forstå utfordringene ved nærmeste veterinær-regelen og utfordringene ved å digitalisere den. Direktoratet håper at dette vil gjøre at avtalepartene, som må velge hvilke hensyn de skal legge mest vekt på hvis de beslutter å gjøre endringer i ordningen, føler at de har et solid grunnlag for sine vurderinger og beslutninger.

Ressurstilgangen for utredningen har ikke gitt rom for en fullverdig utredning av alle modeller som teoretisk sett kan tenkes for innretning av tilskuddsordningen. Vi har også fått signaler fra LMD om at det fortsatt er ønskelig at tilskuddet skal utbetales til veterinærene og at hovedelementene i dagens ordning skal ligge fast. Vi har derfor gått dypest inn i de modellene for innretning av ordningen som fortsatt legger opp til dette og bare kort beskrevet modeller som går ut på å utbetale tilskuddet direkte til husdyrprodusentene.

1.4 Referansegruppe

I tråd med mandatet ble det opprettet en referansegruppe. Tabell 1.4-1 viser hvem som har deltatt i gruppa – som har hatt tre møter.

Tabell 1.4-1 *Deltakere i referansegruppen*

| Deltaker | Organisasjon |
|-----------------------|--------------------------------|
| Håkon Grotli | Landbruks- og matdepartementet |
| Camilla Lysvik | Landbruks- og matdepartementet |
| Anja Fyksen Lillehaug | Norges Bondelag |
| Johan Warlo | Norsk Bonde- og Småbrukarlag |
| Trond Braseth | Den norske veterinærforening |
| Christian Tengs | Den norske veterinærforening |
| Terje Bråten | Geno SA |

1.5 Oppbygning av rapporten

Rapporten består av fire deler, der første del inneholder grunnleggende informasjon og fakta mens de øvrige svarer ut oppdragene i mandatet. Den første delen avsluttes med en oppsummering mens de øvrige delene avsluttes med en oppsummering, drøfting og Landbruksdirektoratets anbefaling.

I første del av rapporten forsøker vi først å gi leserne et felles utgangspunkt ved å gi en overordnet beskrivelse av regelverket for tilskudd til veterinærreiser, hvordan tilskuddet beregnes, søknads- og saksbehandlingssystemet og forvaltningsmodellen for ordningen. Vi gir også en overordnet beskrivelse av tilskuddene til veterinærdekning fordi reisetilskuddsforskriften refererer til den veterinære vaktjenesten, som er ett av disse tilskuddene, og fordi veterinærdekning og tilskuddene til veterinærdekning omtales i rapporten. I kapittelet om effekter av ordningen går vi nærmere inn på målene med ordningen, hvordan utjevning skjer og hvordan tilskuddet virker. Vi har også sett på grensegangene reisetilskuddet har mot tilskudd til utjevning av kostnadene ved forsendelse av sæd og inseminering av storfe og svin (semintilskuddet), og hvordan reisetilskuddet påvirker beregningen av kjøregodtgjørelse som veterinærene får utbetalt for inseminasjonsoppdrag foretatt på oppdrag av Geno og Norsvin.

I andre del av rapporten gir vi en nærmere beskrivelse av nærmeste veterinær-regelen og hensynet den er ment å ivareta, før vi går over til å beskrive utfordringene med å etterleve og forvalte regelen, og hvorfor det ikke er mulig å digitalisere regelen. Dette mener vi er nødvendig for at leserne skal kunne forstå forutsetningene vi legger til grunn når vi går over til å vurdere hvordan vi kan fjerne regelen og samtidig sikre et legitimt nivå på reisekostnader og tilskuddsutbetalinger. Vi har også vurdert om det kan gjøres tiltak som kan gjøre det enklere å etterleve og forvalte regelen hvis regelen skal bestå. Også andre, mulige innretninger av ordningen er vurdert.

Tredje del av rapporten er satt av til å se på og vurdere noen alternative virkemidler for å målrette tilskuddet mer mot husdyrprodusenter med de høyeste veterinærkostnadene, med hovedvekt på å utvide null-sonen på 40-kilometer.

Fjerde del av rapporten gir en vurdering av om behandlingsformen embryoinnlegging på storfe bør inkluderes i reisetilskuddet.

I kapittel 16 finner leserne forklaringer til en del ord og uttrykk som benyttes i rapporten. Rapporten inneholder også seks vedlegg som inneholder informasjon det refereres til i rapporten. Nærmere bestemt tar de fire hoveddelene i rapporten for seg følgende:

Del 1 – Grunnleggende informasjon og fakta

I kapittel 1 beskriver vi bakgrunnen for utredningen og vår tolkning av mandatet for utredningen. Kapittelet opplyser også om hvem som deltok i referansegruppa for utredningen.

Kapittel 2 beskriver ordningens formål, hva det kan gis tilskudd til og tilskuddsberegningen. For å få en bedre forståelse av tilskuddsberegningen og hvordan den er implementert i den digitale søknadsløsningen, anbefaler vi i tillegg å lese vedlegg 4 som gir en mer detaljert beskrivelse av dette. Kapittelet beskriver også forvaltningsmodellen, saksbehandlingsløsningen, mekanismene som er etablerte for å sikre kvaliteten på søknadsdataene og kontrollregimet som er etablert for ordningen.

Kapittel 3 beskriver vakt-, administrasjons- og stimuleringsstilskuddet til veterinærdekning. Tilskuddene har ikke sammenfallende formål med reisetilskuddet, men hensynet til veterinærdekning nevnes flere steder i rapporten. Vi anbefaler derfor å lese dette kapitlet for å få en bedre forståelse av grensegangene mellom tilskuddene til veterinærdekning og veterinærreiser og forskjeller mellom dem. Nærmeste veterinær-regelen gjelder kun reiser foretatt utenfor den veterinære vakttjenesten. Dette kapitlet beskriver den veterinære vakttjenesten og kan derfor gi leserne en bedre forståelse av hvorfor reiser innenfor vakttjenesten er unntatt nærmeste veterinær-regelen.

I kapittel 4 går vi inn på de landbrukspolitiske målene og ser på hvordan tilskuddet virker. Vi presenterer søknads- og utbetalingsstatistikk for fylker, reiser og veterinærer. Vi gjør en vurdering av tilskuddsordningens måloppnåelse, basert på funn fra NIBIOs analyse av data om veterinærutgifter blant et geografisk spredt utvalg av husdyrprodusenter for årene 2012–2019. Vi går også inn på hvordan reisetilskuddet og semintilskuddet brukes til å utjevne husdyrprodusentenes veterinærkostnader, og hvordan det beregnes kjøregodtgjørelse til veterinærer som inseminerer på oppdrag fra Geno og Norsvin.

Kapittel 5 gir en oppsummering av del 1 av utredningen.

Del 2 – Sikre legitimt nivå på reisekostnader og tilskuddsutbetalinger

I kapittel 6 beskriver vi formålet med nærmeste veterinær-regelen og hvordan den skal forstås. Vi har lagt stor vekt på at leserne skal forstå hvorfor det er nærmest umulig for å etterleve regelen for mange av veterinærene, og hvorfor det er veldig utfordrende for forvaltningen å føre kontroll med at regelen etterleves.

I kapittel 7 vurderer vi muligheten for å kunne digitalisere nærmeste veterinær-regelen. Innholdet i dette kapitlet er sentralt for å kunne forstå hvorfor regelen ikke lar seg digitalisere, og utgjør et viktig bakteppe for kapittel 7 der vi vurderer å fjerne regelen.

I kapittel 8 viser vi hvordan regelverket kan endres slik at formålet med nærmeste veterinær-regelen ivaretas selv om regelen fjernes, og hvordan rundskriv til statsforvalterne kan tilpasses dette. Forslaget innebærer å åpne for skjønnsmessig fastsetting av tilskuddet ved uvanlig kostbare reiser for å kunne ivareta behovet for kontroll med nivået på kostnader og tilskuddsutbetalinger. Vi har også pekt på muligheten for å innføre tilskuddstak for reiste kilometer og reise- og ventetid ved bruk av kommersiell transporttjeneste for å begrense tilskuddsutbetalingen til altfor kostbare reiser mer effektivt.

I kapittel 9 ser vi på om det er mulig å gjøre mindre endringer i nærmeste veterinær-regelen og forvaltning av den som kan gjøre det enklere for veterinærene og forvaltningen å henholdsvis etterleve og forvalte regelen. Dette har vi gjort for å synliggjøre konsekvensene av å eventuelt videreføre regelen eller en variant av den.

I kapittel 10 vurderer vi modeller for innretning av ordningen der tilskuddsberegningen, i motsetning til i modellene som diskuteres i kapittel 7 og 8, helt eller i stor grad er løsrevet fra de faktiske reiseopplysningene. Hensikten med dette kapitlet er å få belyst om det finnes hensiktsmessige, sjablongmessige modeller å innrette ordningen på som løser utfordringene med nærmeste veterinær-regelen. De fleste modellene som vurderes her legger opp til å utbetale tilskuddet direkte til husdyrprodusentene.

Kapittel 11 gir en oppsummering, drøfting og Landbruksdirektoratets anbefaling til del 2 av utredningen.

Del 3 – Ytterligere måretting

I kapittel 12 vurderer vi tre ulike tiltak som kan være aktuelle for å målrette reisetilskuddet mer mot produsentene som har høyest veterinærkostnader; 1) Utvide null-sonen på 40 kilometer, 2) innføre minstebeløpsgrense og 3) innføre differensierte satser. Som grunnlag for vurderingen av å utvide null-sonen har vi sett på effekter av å utvide den til 60 kilometer

Kapittel 13 gir en oppsummering, drøfting og Landbruksdirektoratets anbefaling til del 3 av utredningen.

Del 4 – Embryoinnlegging

I kapittel 14 vurderer vi om reisetilskuddet bør utvides til å omfatte embryoinnlegging på storfe. Embryoinnlegging er en relativt ny behandlingsform som foreløpig tilbys på storfe. Vurderingene i dette kapitlet tar utgangspunkt i opplysninger fra Geno og Norsvin om deres aktivitet på embryoinnlegging, og statistikk for reiser med embryoinnlegging gjennomført i perioden 1.11.2020 – 31.10.2021.

Kapittel 15 gir en oppsummering, drøfting og Landbruksdirektoratets anbefaling til del 4 av utredningen.

2 Om tilskudd til veterinærdekning

2.1 Overordnet om ordningen

Formålet med tilskudd til veterinærreiser er å utjevne forskjeller i husdyrproduzentenes veterinærkostnader. Ordningen reguleres av forskrift om tilskudd til veterinærreiser, fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 30. april 2015. Landbruksdirektoratet har gitt utfyllende bestemmelser til forskriften i rundskriv 2022-2 *Forskrift om tilskudd til veterinærreiser – kommentarer til regelverk 2022* og i rundskriv 2022-3 *Tilskudd til veterinærreiser - forvaltningsansvar og saksbehandling 2022*.

Bevilgningen ligger på jordbruksavtalens post 77 Utviklingstiltak, og i 2021 ble det utbetalt 52,2 mill. kroner over ordningen.

Tabell 2.1-1 Utbetalt tilskudd til veterinærreiser i 2021, fordelt på fylker¹

| Fylke | Beløp (kr) | Andel (%) |
|----------------------|-------------------|--------------|
| Oslo og Viken | 3 030 786 | 5,8 |
| Innlandet | 5 937 563 | 11,4 |
| Vestfold og Telemark | 1 627 217 | 3,1 |
| Agder | 2 083 570 | 4,0 |
| Rogaland | 2 558 948 | 4,9 |
| Vestland | 6 697 303 | 12,8 |
| Møre og Romsdal | 5 674 014 | 12,9 |
| Trøndelag | 8 760 974 | 16,8 |
| Nordland | 12 062 796 | 23,1 |
| Troms og Finnmark | 3 779 136 | 7,2 |
| Sum | 52 212 306 | 100,0 |

Tilskuddet blir gitt ved reiser i forbindelse med veterinærtjenester på husdyr. I § 2 står det at som husdyr regnes dyr som kan gi grunnlag for avløsertilskudd etter jordbruksavtalen kapittel 9. Nærmere bestemt følger dette av tabell 9.1 og 9.2 i jordbruksavtalen, se vedlegg 3. Husdyra må disponeres av foretak som driver med næringsmessig husdyrproduksjon og som dyret er en del av. Det gis ikke tilskudd for reiser som har embryoinnlegging eller oppgaver knyttet til matproduksjon og mattrygghet mv. som eneste besøksformål.

Målgruppen for reisetilskuddet, altså dem det er hensikten å påvirke situasjonen til ved hjelp av tilskuddsordningen, er husdyrprodusenter som benytter seg av veterinærtjenester. Det er likevel bare foretak som er registrert i enhetsregisteret som tilbydere av veterinærtjenester som kan søke om tilskuddet. Grunnen til dette er at forvaltningen trenger reiseopplysninger for å kunne beregne tilskuddet som bare veterinærene kan gi. Ordningen er derfor innrettet slik at veterinærforetakene søker om og mottar tilskuddet og bruke dem til å utjevne husdyrproduzentenes veterinærkostnader.

Det kan gis reisetilskudd for

- reist distanse
- reise- og ventetid ved bruk av kommersiell transporttjeneste
- dokumenterbare utlegg på reisen

Reisetilskudd beregnes etter satsene og innenfor tilskuddstakene som er fastsatt i jordbruksavtalen for ordningen. Satsene er ikke differensierte etter når på døgnet reisene er foretatt, om de er foretatt på hverdager eller helgedager eller om de er foretatt som ledd i den kommunale vaktordningen eller ikke. Utviklingen i satser og tilskuddstak i perioden fra gjeldende forskrift trådte i kraft 1.7.2015 fremgår av tabell 2.1-2 nedenfor. Tabellen viser at det er satsene for reiste kilometer med eget fremkomstmiddel som har økt mest i perioden.

¹ Figur 4-1 lenger ut i rapporten viser nivået på utbetalingene i perioden 2012 – 2021 og hvordan utbetalingene er fordelt mellom fylkene.

Tabell 2.1-2 Satser og tilskuddstak 2015-2022 – tilskudd til veterinærreiser.

Kilde: Jordbruksavtalene for årene 2014–2021.

| Gjeldende fra | Sats ved bruk av eget fremkomstmiddel (kr per km) | | Sats ved bruk av leid skyss og rutegående fremkomstmiddel (kr per time) | Tak ved bruk av leid skyssbåt (kr/km) | Tak for «andre kostnader» per reise ved bruk av leid skyssbåt (kr)¹ |
|----------------------|--|---|--|--|---|
| 01.07.2015 | 8,1 | | 270 | 100 | |
| 2016 | 9,7 | | 300 | 100 | |
| 2017 | 9,7 | | 300 | 110 | 2 000 |
| 2018 | 10,35 | | 320 | 110 | 2 000 |
| 2019 | 12,07 | | 320 | 110 | 2 000 |
| 2020 | 12,07 | | 320 | 110 | 2 000 |
| 2021 | 13,57 | | 320 | 110 | 2 000 |
| Gjeldende fra | Ordinær sats (kr per km) | Sats ved bruk av båt (kr per km) | Sats ved bruk av kommersiell transporttjeneste (kr per time) | Tak ved bruk av kommersiell transporttjeneste (kr/km) | Tak for fakturerte oppstarts- og ventetidskostnader ved bruk av kommersiell transporttjeneste (kr)² |
| 2022 | 14,37 | 50 | 450 | 110 | 2 000 |

1) I tilfeller der det er nødvendig å bruke beredskapsfartøy og dette medfører ekstraordinære kostnader pga. koronaepidemi er tilskuddstak for «andre kostnader» per reise ved bruk av leid skyssbåt kr. 15 000.

2) I tilfeller der det er nødvendig å bruke beredskapsfartøy og dette medfører ekstraordinære kostnader pga. koronaepidemi er tilskuddstak for fakturerte oppstarts- og ventetidskostnader per reise ved bruk av kommersiell transporttjeneste kr. 15 000.

Det følger av § 5 tredje ledd andre punktum at tilskuddet bare kommer til utbetaling hvis, og i den grad, det beregnede tilskuddet for rekvirentbesøket overstiger et beløp som tilsvarer tilskudd for 40 kilometer reise med egen bil. Per 01.03.2022 utgjør dette 574,8 kroner.

Beregningen av tilskuddet bygger på at reisen skal foretas på den mest hensiktsmessige måten. Tilskuddet beregnes med utgangspunkt i den raskeste ruten mellom utgangs- og endepunkt for reisen, via besøkene som skal være med i tilskuddsberegningen. I tilfeller hvor raskeste rute ikke er den mest hensiktsmessige måten å foreta reisen på, kan veterinæren endre rutevalget i samråd med statsforvalter.

Som hovedregel skal faktisk utgangs- og endepunkt for reisen legges til grunn ved beregningen av tilskuddet. For reiser som er foretatt utenom vakttjenesten, gjelder ikke hovedregelen fullt ut på grunn av prinsippet om at reiseutgiftene må være nødvendige. For slike reiser skal derfor avstanden fra det nærmeste tilgjengelige veterinærforetakets forretningsadresse legges til grunn ved beregningen av tilskuddet hvis dette klart gir et lavere tilskuddsbeløp enn det faktiske utgangs- eller endepunktet for reisen.

2.2 Om søknadsløsning og beregning av reisetilskudd

Geno og Norsvin betaler veterinærene avtalefestet reisegodtgjørelse for inseminasjonsoppdrag de utfører på vegne av Geno og Norsvin. Det er Geno som i praksis henter inn grunnlagsdata for å beregne reisegodtgjørelse både fra Geno og Norsvin. Da Landbruksdirektoratet startet arbeidet med å digitalisere reisetilskuddsordningen våren 2019, ble det avdekket at direktoratet og Geno hadde mange sammenfallende behov når det gjaldt opplegg for å håndtere veterinærers søknader om reisetilskudd og -refusjon. Det ble også avdekket at Geno var i ferd med å utvikle en ny, digital søknadsløsning med delvis overlappende funksjonalitet som den Landbruksdirektoratet planla. Denne skulle etter planen bygges som en utvidelse til Dyrehelseportalen. Dyrehelseportalen er et nettsted for registrering av helsedata, inseminasjon og uthenting av matkjedeinformasjon, og ble allerede brukt aktivt av et stort antall veterinærer. På bakgrunn av dette inngikk Landbruksdirektoratet og Geno et samarbeid med

sikte på å tilby veterinærene en løsning i Dyrehelseportalen for å søke om både reisetilskudd og reisegodtgjørelse. Løsningen ble tatt i bruk 01.10.2020.

I søknaden oppgir veterinærene faktisk utgangs- og endepunkt og alle besøkene på reisen i den rekkefølgen de er foretatt. Med utgangspunkt i disse opplysningene beregner et kartverktøy som er integrert i søknadsløsningen raskeste rute langs vei og legger inn alle ferjeoverfarter og offentlige bommer på riktig sted. For at løsningen skal kunne beregne kostnadene med å reise til de ulike besøkene, må veterinæren oppgi kostnadene med å passere de registrerte bommene og ferjeoverfartene, samt reise- og ventetiden som har gått med til den enkelte ferjeoverfart. Hvis veterinær har passert en privat bom, må veterinæren selv registrere hvor på ruta bommen er plassert og oppgi kostnadene med å passere den.

Hvis veterinæren har brukt et fremkomstmiddel som ikke følger vei, f.eks. egen båt, leid skyssbåt eller snøscooter, klarer ikke søknadsløsningen å beregne ruten fordi de nasjonale kartdatabasene som søknadsløsningen henter ruteopplysninger fra kun inneholder ruter langs vei (inkludert ferjeoverfarter). Av den grunn må veterinæren selv oppgi alle avgangs- og ankomstpunkt for fremkomstmiddelet i kartverktøyet i løsningen før ruten kan beregnes. Hvis fremkomstmiddelet disponeres av veterinæren selv, må i tillegg antall kilometer reist med fremkomstmiddelet oppgis. Hvis veterinæren benyttet kommersiell transporttjeneste, må veterinær oppgi reise- og ventetid, antall kilometer reist med fremkomstmiddelet og fakturerte utlegg. Hvis veterinær har brukt drosje, må veterinær markere hvilken del av ruten som utgjør drosjestrekningen og deretter oppgi reise- og ventetid og utgiftene til drosje.

Samtidig med at veterinærene gikk over til å søke om reisetilskudd digitalt, gikk de over fra å sende én søknad for alle reisene i et kvartal til å søke fortløpende for én og én reise. Av den grunn ble de kvartalsvise søknadsfristene erstattet av én søknadsfrist relatert til datoen reisen ble påbegynt (90 dager etter).

Med digitalt søknadsskjema har veterinærene fått et verktøy som gjør det enklere og raskere å søke om berettiget tilskudd. I løpet av det første driftsåret ble søknadsløsningen forbedret ved at den fikk et arkivsystem som gjør det enklere for veterinærene å holde oversikt over hvilke besøk de allerede har søkt om tilskudd for, og flere løsninger for gjenbruk av opplysninger for å gjøre søknadsprosessen enda enklere.

Beregningsreglene for reisetilskuddet er implementerte i den digitale søknadsløsningen. Unntaket er regelen om nærmeste veterinær, hvor søknadsskjemaet kun gir informasjon om hvordan veterinær skal velge utgangs- og endepunkt for å etterleve regelen.

Kort fortalt beregner søknadsløsningen faktisk reiserute, reisetilskudd og reiste kilometer på bakgrunn av reiseopplysningene som veterinæren registrerer i søknadsskjemaet. Løsningen plukker automatisk ut hvilke besøk som skal inngå i beregningen av reisetilskuddet (fordi tilskuddsbeløpet for dem overstiger tilskudd tilsvarende 40 kilometer reise med egen bil), og beregner deretter totalt reisetilskudd for reisen. Løsningen beregner også antall kilometer som gir grunnlag for beregning av reisegodtgjørelse fra Geno.

Veterinærene kan se beregnet reisetilskudd og grunnlagsdata for beregning av reisegodtgjørelse før søknaden sendes inn. Når veterinærene sender inn en søknad, mottar både statsforvalter og Geno de av opplysningene om reisen som de trenger for å kunne beregne henholdsvis tilskudd og reisegodtgjørelse.

Veterinærene er bare berettiget tilskudd for reiser til, mellom og fra helse- og seminbesøk (veterinærreise). Hvis utgangs- og endepunktet for veterinærreisen for eksempel er klinikken, skal ikke reise til klinikken før første rekvirentbesøk og reise fra klinikken og hjem etter siste rekvirentbesøk regnes som del av veterinærreisen. Veterinæren må derfor ta hensyn til dette ved registrering av utgangs- og endepunkt for reisene.

En annen forutsetning for at tilskuddsberegningen skal bli korrekt, er at veterinærene oppgir alle besøk på reisen i den rekkefølgen de er utførte og legger inn korrekt informasjon om fremkomstmiddelbruk, reise- og ventetid ved bruk av kommersiell transporttjeneste, utgifter og eventuelle veistengninger.

En detaljert beskrivelse av hvordan tilskuddet beregnes, inkludert beregningseksempler, er gitt i vedlegg 4 til denne rapporten.

2.3 Forvaltning av ordningen

Landbruksdirektoratet administrerer tilskudd til veterinærreiser og kan gi utfyllende bestemmelser til forskriften mens statsforvalter mottar søknader og fatter vedtak om tilskudd i saksbehandlingssystemet Agros. Ordningen har en felles, nasjonal budsjetttramme som Landbruksdirektoratet tilgjengeliggjør for statsforvalterne i Agros. Statsforvalterne fatter vedtak om tilskudd i første instans. Alle søkere som oppfyller vilkårene, har rett på tilskuddet. Budsjettallene fastsettes derfor med bakgrunn i erfaringstall.

Statsforvalteren og Landbruksdirektoratet kan dispensere fra nærmeste veterinær-regelen og i særlige tilfeller fra søknadsfristen. I 2020 mottok statsforvalterne til sammen 20 søknader om dispensasjon, hvorav 13 ble innvilget og 7 avslått. Samtlige søknader relaterte seg til søknadsfristen. De siste årene har Landbruksdirektoratet behandlet mellom 2-6 klagesaker årlig. De fleste av disse relaterer seg til søknadsfristen. Etter 2016 har ikke direktoratet mottatt klagesaker som relaterer seg til nærmeste veterinær-regelen. Dette er opplysninger som tyder på at adgangen til å søke om dispensasjon fra nærmeste veterinær-regelen i praksis ikke benyttes. Tilbakemeldinger Landbruksdirektoratet har fått fra Statsforvalteren i Trøndelag, Innlandet og Agder går ut på at kostnadene de har med å kontrollere regelen er mye høyere enn effekten av tiltaket fordi de finner få brudd på regelen. Dette kan tyde på at det er få veterinærer som utnytter ordningen eller har behov for å søke om dispensasjon fra regelen, men heller prøver å legge opp kjørerutene slik at de får en best mulig og effektiv arbeidshverdag.

Saksbehandling

Veterinærene søker om tilskudd for én og én reise i Dyrehelseportalen, og kan søke fortløpende etter hvert som reisene utføres. Disse søknadene blir også hentet av Landbruksdirektoratet fortløpende, men samles opp og overføres til Agros én gang i måneden og da den 1. i hver måned. Det betyr at reiseopplysninger som er sendt inn i mars overføres til Agros 1. april osv. Det er først når søknadene er overført til Agros at de blir tilgjengelige for statsforvalterne for kontroll og eventuelt manuell saksbehandling. For hver søknad som overføres til Agros følger det med et vedlegg per reise i pdf-format som inneholder alle søknadsopplysninger, opplysninger om hvilke søknadsdata, satser og tilskuddstak som ligger til grunn for tilskuddsberegningen på reisen, et kartbilde av tilskuddsruta, slik vi har vist eksempler på i vedlegg 4, og eventuell dokumentasjon på utlegg til kommersiell transporttjeneste. Hvis reisen er plukket ut til manuell behandling av de maskinelle kontrollene i saksbehandlingsløsningen, fremgår det av vedlegget hva som er årsaken til dette. Hvis reiseopplysningene er sendt inn etter søknadsfristen, vil vedlegget også inneholde informasjon om årsaken til fristoversittelsen hvis veterinær har oppgitt det i søknaden.

Som hovedregel behandles søknader om reisetilskudd automatisk i Agros. Søknader som behandles automatisk ligger tilgjengelige for kontroll hos statsforvalterne i 14 dager før saksbehandlingen finner sted. Årsaken til at søknadene kan behandles automatisk er at tilskuddsberegningen utelukkende baserer seg på objektive faktaopplysninger og ikke på skjønnsbaserte vurderinger.

Alle søknader om reisetilskudd gjennomgår maskinelle kontroller som bidrar til å avdekke opplysninger det er beheftet risiko for feilutbetaling av tilskudd med. Kontrollene identifiserer søknadsopplysninger som har verdier som overstiger bestemte grenseverdier, og plukker søknader med slike opplysninger ut til manuell behandling. Grenseverdiene for utplukk i de maskinelle kontrollene er ikke fastsatt i regelverket, og de er foreløpig satt ganske høyt. Grenseverdiene er like for alle søknader i hele landet i dag. Når systemet har vært i drift en stund og forvaltningen har samlet inn en del reiseopplysninger og vunnet erfaringer med disse, vil disse grenseverdiene bli vurdert på nytt og justert i samråd med statsforvalterne. Det vil samtidig bli vurdert om det er behov å differensiere grenseverdiene mellom fylker. Detaljer om de maskinelle kontrollene som plukker ut saker til manuell behandling, fremgår av vedlegg 5.

Løsningen inneholder også en rekke funksjoner som bidrar til å kvalitetssikre søknadsopplysningene slik at behovet for manuell kontroll av søknadene reduseres. Dette omfatter bl.a. en kartløsning som beregner ruter og avstander, og setter ferjeoverfarter og offentlige bomstasjoner inn i ruta. Kartløsningen beregner også tilskudd med utgangspunkt i reiseopplysningene som veterinærene registrerer og den beregnede ruta. Gjeldende satser og tilskuddstak ligger innbakt i løsningen sammen med et filter som sørger for at det kun er mulig å beregne reisetilskudd for besøk til husdyr som berettiger foretak avløsertilskudd. En fullstendig og mer detaljert beskrivelse av alle disse funksjonene fremgår av vedlegg 5.

Det finnes fortsatt forhold ved tilskuddssøknadene som kontrollmekanismene ikke klarer å avdekke, men som det er en forutsetning at veterinærene oppfyller for å at man kan være sikker på at tilskuddsberegningene blir riktige:

- Løsningen forutsetter at veterinæren gir korrekte opplysninger om hvert besøk (sted, behandlingstype og dyreslag).
- For å være sikker på å få beregnet korrekt tilskudd for en reise, må veterinærene oppgi alle besøk på reisen i søknaden, og i den rekkefølgen de er gjennomført.
- Løsningen forutsetter at veterinærene er kjent med hva det kan gis tilskudd til og reglene for hvordan tilskuddet skal beregnes: At de bare kan søke om tilskudd til distanser som utgjør veterinærreiser, og at de etterlever nærmeste veterinær-regelen.

Besøk som veterinærene registrerer opplysninger om i Dyrehelseportalen, har med stor sannsynlighet funnet sted fordi besøksopplysningene benyttes av en rekke aktører som slakterier, husdyrkontrollene og helsetjenestene, og fordi husdyrprodusentene selv også kan gå inn i Dyrehelseportalen og se opplysninger som veterinærene registrer om deres husdyrhold. Opplysninger om medisinbruk på husdyr rapporteres dessuten videre fra Dyrehelseportalen til Mattilsynet som ledd i den lovpålagte plikten veterinærene har til å rapportere slike opplysninger til myndighetene. Geno er avhengig av opplysningene fra seminbesøk for å kunne ha en oppdatert status på sin lagerbeholdning av semin. At alle besøk som skal oppgis i en søknad om reisetilskudd må registreres i Dyrehelseportalen, gjør det derfor svært sannsynlig at besøkene har funnet sted.

Hvis statsforvalterne mistenker at noen av besøkene på en reise ikke er inkludert i søknaden, men skulle ha vært det, har forvaltningen hjemmel etter § 8 tredje ledd til å innhente besøksopplysninger fra Animalia for slikt kontrollformål. Dette er f.eks. aktuelt i tilfeller med besøk på ei øy der veterinæren har oppgitt hele drosjeregninga i søknaden, men forvaltningen mistenker at ikke alle besøkene det er brukt drosje til er tatt med i søknaden.

Slik søknads- og saksbehandlingsløsningen for ordningen er lagt opp, er det ikke mulig å hente ut, sammenstille og analysere data om én og én reise via rapportverktøyet i Agros. I tillegg til søknadsbeløp og opplysninger om søker omfatter rapportdataene kun informasjon om saksbehandling og vedtak. I løpet av 2022 vil landbruksforvaltningen ta i bruk et nytt rapporteringsverktøy som vil gi saksbehandlerne tilgang på søknadsdata på et format som er godt egnet for analyse- og kontrollvirksomhet. Dette vil være et verktøy som statsforvalterne kan bruke for å vurdere om reisesøknader inneholder opplysninger det er knyttet risiko for feilutbetaling ved, og som bør kontrolleres nærmere for forhold som de maskinelle kontrollene ikke klarer å avdekke. Det nye verktøyet er kun et rapporteringsverktøy, og vil ikke kunne brukes til å korrigere søknader og beregne selve tilskuddet.

Automatisk saksbehandling har forenklet saksbehandlingsoppgaven betydelig og frigjort ressurser hos statsforvalterne som nå kan brukes til andre oppgaver som for eksempel kontroll. Med automatisk saksbehandling er ikke lenger antall søknader direkte relatert til ressursbehovet hos statsforvalterne på samme måte som tidligere. Det vil kun være kontrollbehovet som øker noe med økende antall søknader.

Søknadsløsningen i Dyrehelseportalen er ikke tilrettelagt for andre brukere enn veterinærer og seminteknikere. Å utvikle en tilrettelagt tilgang for statsforvalterne kunne ikke prioriteres innenfor tids- og kostnadsrammene i utviklingsprosjektet. Statsforvalterne kan derfor ikke benytte seg av søknadsløsningen for å registrere eller korrigere søknadsopplysninger og få hjelp til å beregne reisetilskudd. For reisesøknader som skal korrigeres, må derfor statsforvalteren beregne tilskuddet manuelt. Dette kan være tidkrevende og føre til at beregningsmodellen kan bli noe ulik den som systemet bruker. I noen tilfeller må også Landbruksdirektoratet bistå statsforvalterne med å beregne tilskudd basert på korrigerede opplysninger. Dette kan direktoratet gjøre fordi vi har tilgang til en testversjon av søknads- og saksbehandlingssystemet. Slik korrigerende er uansett tidkrevende fordi testversjonen av løsningen heller ikke har tilgang til registrerte søknadsdata i Dyrehelseportalen, slik at disse må registreres på nytt.

I forbindelse med digitaliseringen av søknads- og saksbehandlingssystemet for veterinærreiser har det blitt lagt opp til at reisesøknader behandles månedlig – mot kvartalsvis da veterinærene søkte på papir. Dette gjør at veterinærene får utbetalt tilskudd raskere enn før.

3 Om tilskuddene til veterinærdekning

Tilskuddene til veterinærdekning har ingen sammenfallende formål med reisetilskuddet, men omtales flere steder i denne rapporten i forbindelse med nærmeste veterinær-regelen og hensynet til veterinærdekning. I dette kapittelet gir vi en kort omtale av tilskuddene til veterinærdekning. Innledningsvis har vi sagt litt om reisetilskuddets referanse til den veterinære vakttjenesten og hva som skiller disse tilskuddene fra reisetilskuddet.

I § 5 første ledd andre punktum i reisetilskuddsforskriften står det at «*Hvis reisen ikke er foretatt som ledd i den veterinære vakttjenesten, skal avstanden fra nærmeste tilgjengelige veterinærforetak legges til grunn ved beregning av tilskudd*». Hva som menes med den veterinære vakttjenesten, hvordan den er organisert og hvordan vakt- og administrasjonstilskuddet bidrar til finansieringen av den er nærmere beskrevet under i avsnittet om vakt- og administrasjonstilskudd til veterinærdekning.

Tilskudd til veterinærreiser har ikke som formål å bidra til veterinærdekningen, selv om det kan ha en slik effekt. Å sørge for tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell inkludert tjenester for kjøledyr og hest, og å organisere en klinisk veterinærvakt for alle dyrearter utenom ordinær arbeidstid er et lovpålagt, kommunalt ansvar som følger av § 3a i dyrehelsepersonelloven og som tilskuddene til veterinærdekning skal bidra til. Kostnader som følger av dette ansvaret som ikke dekkes av disse tilskuddene, må finansieres av kommunene selv.

Midlene til veterinærdekning gis som øremerkede tilskudd over statsbudsjettet for ett år om gangen og omfatter som sagt alle dyrearter. I motsetning til reisetilskuddet, som kun omfatter husdyr, er ikke disse midlene en del av jordbruksavtalen. Målgruppen for tilskuddet er i all hovedsak kommunene.

Det er ikke gitt en egen forskrift til ordningen – det rettslige grunnlaget for tildelingen er gitt i Prop. 1 S fra Landbruks- og matdepartementet. For 2022 utgjorde dette tilskuddet til sammen 179,5 mill. kroner, fordelt med 33,4 mill. kroner til stimuleringsstilskudd, 140,3 mill. kroner til vakttilskudd og 5,8 mill. kroner til administrasjon av vakt.

3.1 Vakt- og administrasjonstilskudd til veterinærdekning

Vakttilskuddet skal bidra til å finansiere klinisk veterinærvakt utenom ordinær arbeidstid, mens administrasjonstilskuddet skal bidra til å finansiere administrasjonen av vakta. Klinisk veterinærvakt omtales også som den veterinære vakttjenesten eller den kommunale vakttjenesten.

Landbruksdirektoratet fordeler vakt- og administrasjonstilskuddet til kommunene ut fra fastsatt vaktinndeling og vaktopplegg, uten forutgående søknad. Landbruksdirektoratet fastsetter også vaktinndelingen, det vil si inndelingen av landet i vaktområder. Det er i dag 160 vaktområder i Norge, bestående av en eller flere kommuner. Vaktområdene administreres av 143 kommuner som mottar vakt- og administrasjonstilskuddet for det eller de vaktområdene de administrerer. Administrasjonskommunene har ansvar for å organisere vakta og inngå avtale med veterinærer om å delta i vakt.

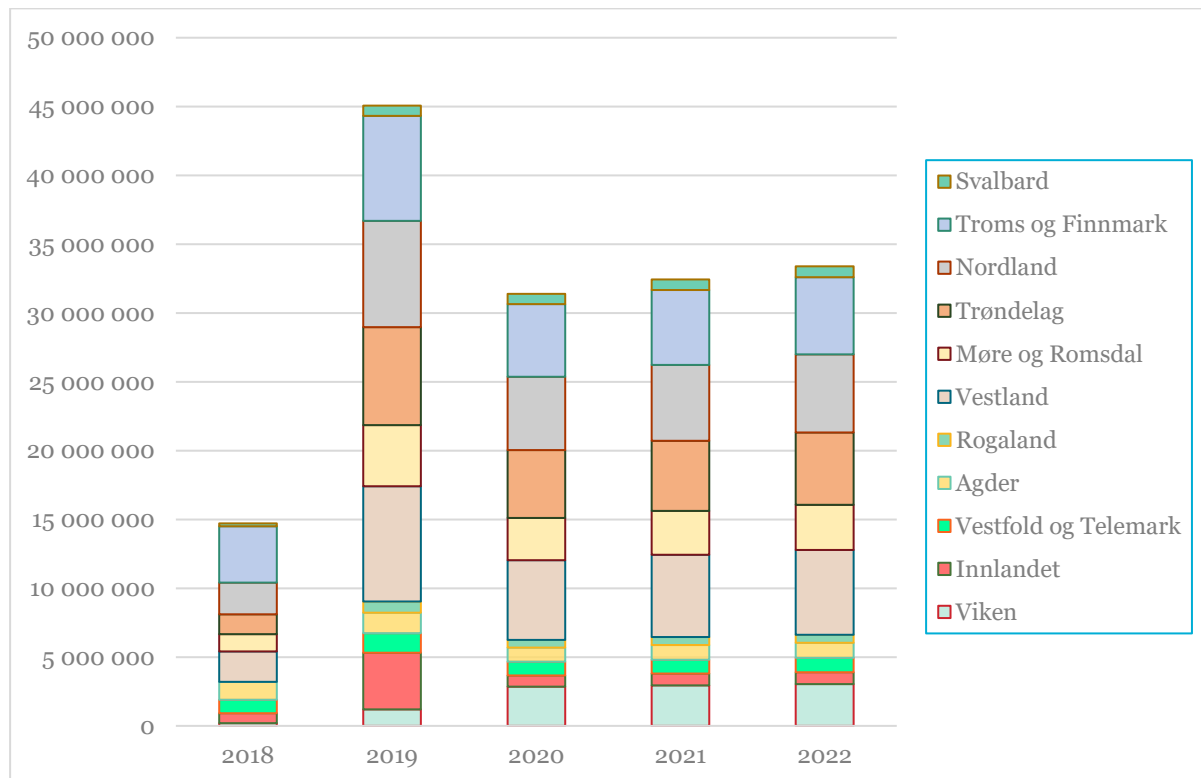
Vakttilskuddet fordeles som hovedregel likt mellom vaktområdene med bakgrunn i at vaktbehovet i de fleste vaktområder dekkes av én veterinær på vakt om gangen. Enkelte vaktområder får imidlertid noe mindre i tilskudd fordi de har fellesbetjening på natt med andre vaktområder hele eller deler av året. Sesongtillegg gis til vaktområder med stor sesongmessig variasjon i arbeidsmengde, og er et ekstra vakttilskudd for en måned, som regel i forbindelse med lammesesongen. Administrasjonstilskuddet blir fordelt likt mellom vaktområdene.

3.2 Stimuleringsstilskudd til veterinærdekning

Stimuleringsstilskudd skal bidra til å sikre tilgangen på veterinærtjenester i næringssvake områder, det vil si i områder der behovet for dyrehelsetjenester, og dermed inntjeningsgrunnlaget for veterinærer, ikke er stort nok til en bærekraftig veterinærpraksis. En mindre del av stimuleringsstilskuddet blir brukt på Svalbard.

Landbruks- og matdepartementet fordeler stimuleringsstilskuddet til fylkene og Svalbard, mens det er statsforvalterne som prioriterer fordelingen av midler mellom søkerkommunene i tråd med retningslinjer fra Landbruksdirektoratet.

Kommuner og vakt-distrikt som mottar stimuleringsstilskudd kan bruke midlene selv eller viderefordre de til veterinærer. De mest aktuelle stimuleringsiltakene er driftsstøtte og etableringsstøtte til veterinærer, samt å opprette og lønne kommunale veterinærstillinger hvor den ansatte også kan bidra til å løse ulike oppgaver i kommunen der veterinærens kompetanse kommer til nytte. Også andre stimuleringsiltak kan være aktuelle.



Figur 3.2-1 Utbetalt stimuleringsstilskudd til veterinærdekning i perioden 2018 – 2022 (kr). Fargeleggingen på søylene viser hvor stor del av de totale utbetalingene som har gått til hvert av fylkene.

Figur 3.2-1 viser at det er Vestland, Nordland, Troms og Finnmark samt Trøndelag som mottar den største andelen av stimuleringsstilskuddet. De mottok hhv. 19,6, 17,1, 16,9 og 15,8 prosent i 2022. For 2019 ble årsrammen til stimuleringsstilskudd mer enn doblet. I forkant av tildelingen for 2019 ble det derfor gjort en ny kartlegging av næringsgrunnet for veterinærer i kommunene. Dette ledet til en justering av den prosentvise fordelingen av tilskuddet mellom fylkene, og en erkjennelse av at også Rogaland og tidligere Oppland fylke, som hittil ikke hadde oppfylt vilkårene for å motta stimuleringsstilskudd, nå gjorde det. Justeringen førte til at Troms og Finnmark, Agder og Vestfold og Telemark fikk tildelt hhv. 11,0, 5,5 og 3,5 prosent mindre av tilskuddsrammen per år fra 2019 mens de andre fylkene fikk litt mer enn tidligere. Trøndelag, Innlandet og Vestland fikk hhv. 6,0, 4,2 og 3,6 prosent mer per år.

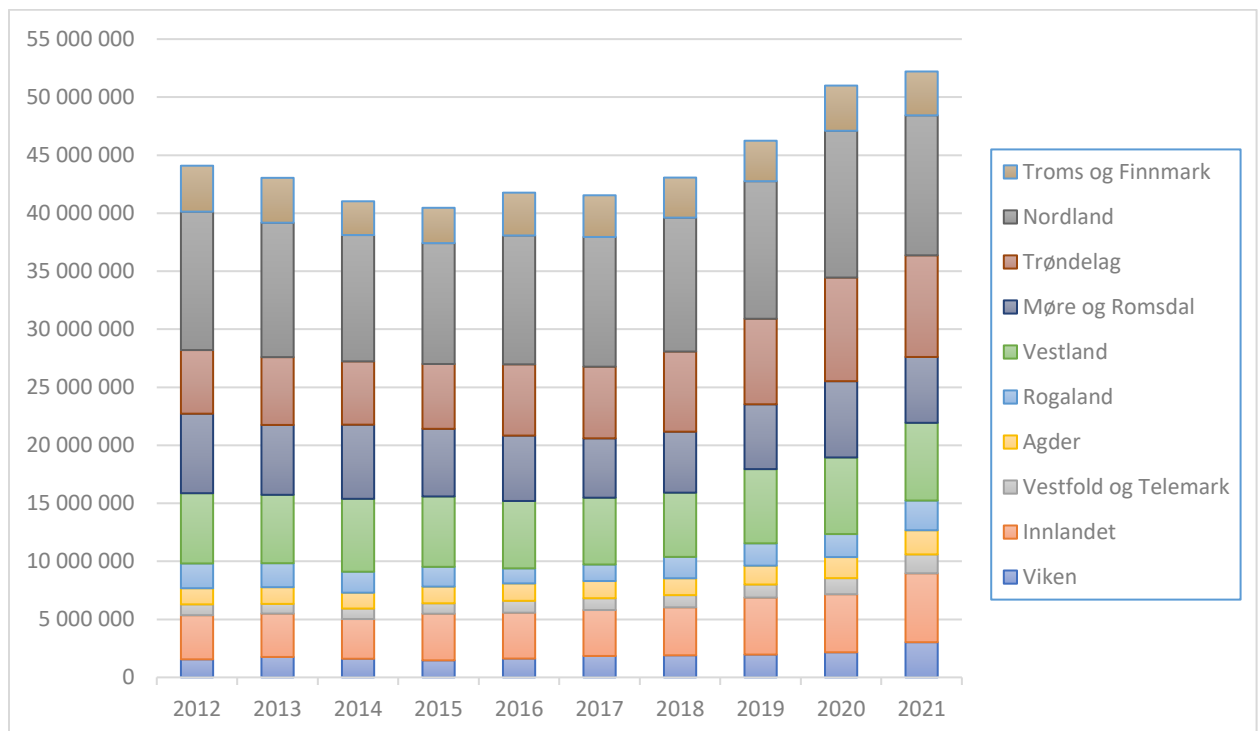
4 Effekter av tilskudd til veterinærdekning

4.1 Målretting

I Mld. St. 11 (2016–2017) om *Endring og utvikling* heter det at landbrukspolitikken har fire overordnede mål; Matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp. I Hurdalsplattformen pekes det også på en rekke tiltak som skal sikre landbruk over hele landet, som bl.a. å sikre at norsk jordbruk har verdensledende dyrevelferd og styrke veterinærtjenesten i hele landet slik at alle dyr har tilgang til kvalifisert behandling.

Reisetilskuddsordningen er en av de få kostnadskompenserende ordningene som er igjen innenfor landbrukssektoren. Reisetilskuddet regnes som et distriktsdifferensiert tilskudd fordi det har som mål å jevne ut inntekter koplet til geografiske ulikheter i produksjonskostnader og inntektsmuligheter.

Målgruppen for reisetilskuddet er produsenter som benytter seg av veterinærtjenester til husdyr. Tilskuddet utbetales per reise og er direkte relatert til reisekostnadene som veterinæren har. Tilskuddet skal på denne måten bidra til at kostnadene husdyrprodusentene har med å tilkalle veterinær kan holdes på et lavere, og relativt likt nivå, uavhengig av hvor fjøset er plassert i forhold til veterinær. Dette er med på å opprettholde et reelt veterinærtjenestetilbud i hele landet og er dermed et viktig bidrag til dyrevelferden. I tillegg er tilskuddet en viktig forutsetning for at husdyrprodusentene det er mest kostbart for veterinærene å reise til, kan drive lønnsom produksjon. Landbruket er helt avhengig av tilgang på veterinærer, og reisetilskuddet er et viktig bidrag til å oppnå dette og sikre oppnåelsen av landbrukspolitikken overordnede mål om bl.a. trygg mat og landbruk over hele landet.



Figur 4.1-1 Utbetalt tilskudd til veterinærreiser i perioden 2012 – 2021 (kr). Fargeleggingen på søylene viser hvor stor del av de totale utbetalingene som har gått til hvert av fylkene.

Figur 4.1-1 viser at Nordland, Trøndelag og Vestland fikk utbetalt mest tilskudd per år over ordningen i perioden 2012 – 2021, mens Vestfold og Telemark, Agder og Rogaland mottok minst. Blant fylkene som mottok mest tilskudd per år, skiller Trøndelag seg ut ved at de mottok en stadig større del

gjennom perioden, og 5 prosent mer i 2021 enn i 2012. I Viken og Innlandet ser vi samme tendens – de mottok 2 prosent mer i 2021 enn i 2012. Møre og Romsdal og Nordland skiller seg ut i motsatt retning, og mottok hhv. 5 og 4 prosent mindre i 2021 enn i 2012. Troms og Finnmark og Vestland er også fylker som har mottatt en stadig mindre del av utbetalt tilskudd i perioden, men her har reduksjonen vært 2 prosent gjennom perioden. I fylkene som mottok minst tilskudd per år, dvs. i Vestfold og Telemark, Rogaland og Agder, har fordelingen av utbetalt tilskudd mellom fylkene vært så og si uforandret gjennom perioden.

Forbruket over ordningen har i hovedsak vært stigende de siste 10 årene, til tross for at antall husdyrprodusenter har vært synkende og dyrehelsen til produksjonsdyr har bedret seg i perioden. Noe av kostnadsøkningen skyldes satsøkningene som dekker opp for den økte lønns- og prisstigningen i perioden.

Fra mange områder i landet meldes det om at det begynner å bli stadig vanskeligere å skaffe veterinærer til husdyr både på dagtid og til vaktordningen utenom ordinær arbeidstid. Dette til tross for at det hvert år betales ut et eget tilskudd til veterinærdekning over statsbudsjettet. Det er grunn til å tro at mangel på veterinærer som påtar seg oppdrag på husdyr, kombinert med endringer i bruksstruktur som fører til økende reiseavstander for veterinærene innenfor ordinær arbeidstid, fører til økte utbetalinger over ordningen. Reisetilskuddet har ikke som formål å bidra til veterinærdekningen, men ved at det brukes til å utjevne prisene på veterinærtjenester på husdyr bidrar det indirekte til dette ved at prisene på slike tjenester holdes på et nivå som gjør at etterspørselen etter veterinærtjenester på husdyr opprettholdes. Reisetilskuddet gir ikke full dekning for veterinærenes reisekostnader. Når det blir stadig færre husdyrprodusenter samtidig som graden av egeninseminering øker og dyra blir stadig friskere, fører det til at det blir stadig færre veterinærbesøk å fordele disse reisekostnadene på slik at husdyrprodusentenes veterinærkostnader øker over tid.

At ordningen ble utvidet til å omfatte alle reiseformål til husdyr fra 2020, slik at også helsefremmende «behandlingsformer» som ikke krever medisinbruk er inkludert, har ikke medført noen særlig økning i utbetalingene over ordningen. Dette skyldes mest sannsynlig at flertallet av slike behandlinger fortsatt utføres i sammenheng med besøk hvor det samtidig er seminbehandling eller behandling som krever medisinbruk. Det kan også henge sammen med at dyrevelferdsprogrammene innenfor husdyrnæringen med krav om besøk fra veterinær ikke var fullt ut innført for alle aktuelle dyreslag på det tidspunktet alle reiseformål til husdyr ble omfattet av ordningen.

Tabell 4.1-1 Utbetalt tilskudd per veterinær i perioden 01.12.2020 – 30.11.2021.

| Fylke | Totalt søknadsbeløp (kr) | Totalt utbetalt tilskudd (kr) | Antall veterinærer som søkte | Gjenomsnittlig søknadsbeløp per veterinær (kr) | Gjennomsnittlig utbetalt tilskudd per veterinær (kr) | Del av søknadsbeløpet som er utbetalt (%) |
|-------------------|--------------------------|-------------------------------|------------------------------|--|--|---|
| Oslo og Viken | 2 993 674 | 2 920 882 | 125 | 23 949 | 23 367 | 98 % |
| Innlandet | 5 792 622 | 5 769 572 | 159 | 36 432 | 36 287 | 100 % |
| Vestfold/Telemark | 1 622 971 | 1 611 554 | 45 | 36 066 | 35 812 | 99 % |
| Agder | 2 042 911 | 2 043 877 | 35 | 58 369 | 58 396 | 100 % |
| Rogaland | 2 387 424 | 2 332 229 | 51 | 46 812 | 45 730 | 98 % |
| Vestland | 6 628 722 | 6 514 316 | 125 | 53 030 | 52 115 | 98 % |
| Møre og Romsdal | 5 922 510 | 5 595 082 | 76 | 76 916 | 72 663 | 94 % |
| Trøndelag | 8 612 433 | 8 559 516 | 153 | 56 290 | 55 945 | 99 % |
| Nordland | 12 100 041 | 11 958 295 | 105 | 115 238 | 113 889 | 99 % |
| Troms og Finnmark | 3 812 133 | 3 787 570 | 82 | 46 489 | 46 190 | 99 % |
| Sum | 51 915 441 | 51 092 893 | 956 | 54 248 | 53 389 | 98 % |

Det var 667 veterinærforetak som fikk utbetalt reisetilskudd i perioden 01.12.2020–30.11.2021. I disse foretakene var det til sammen 854 veterinærer som foretok veterinæreiser. Antall veterinærer er

høyere i tabellen, fordi en del veterinærer tar veterinæroppdrag på tvers av fylkesgrenser og derfor er telt med i flere fylker.

Tabellen viser at utbetalt tilskudd i perioden er lavere enn omsøkt beløp i samme periode. Dette skyldes at statsforvalter har avvist eller avslått noen søknader eller korrigert eller avkorta søknadsbeløpet. Den mest vanlige grunnen til å avvise søknader er at søknadsfristen ikke er overholdt. Når søknader avslås er det med bakgrunn i at vilkårene for å få reisetilskudd ikke er oppfylt. Retting av søknader vil typisk være aktuelt hvis søker har oppgitt feil opplysninger i søknad, eller hvis søknader plukkes ut til manuell behandling i de maskinelle kontrollene av søknadsdata. Avkorting benyttes som reaksjonsform hvis søker uaktsomt eller forsettlig har gitt feil opplysninger som fører til urettmessig utbetaling av tilskudd.

Det er store variasjoner i utbetalt tilskudd mellom fylkene. Nordland skiller seg spesielt ut, ved at det blir utbetalt desidert mest tilskudd i dette fylket. Det er også i dette fylket reisene koster mest. Dette kan en også se av tabellen nedenfor, der gjennomsnittlig tilskudd per reise er over dobbelt så høyt som i fylkene sørover. Årsakene til dette er fylkets topografi, som krever utstrakt bruk av skyssbåt. I Troms og Finnmark er det mindre bruk av skyssbåt, så der er det reiseavstandene som er med på å forklare at gjennomsnittlig søknadsbeløp er høyere enn i Trøndelag og Sør-Norge.

Tabell 4.1-2 Antall reiser og søknadsbeløp for reisesøknader som er innsendt i perioden 01.11.2020–31.10.2021.

| Fylke | Antall reiser | Totalt søknadsbeløp (kr) | Gjennomsnittlig søknadsbeløp per reise (kr) | Høyeste søknadsbeløp for en reise (kr) |
|-------------------|---------------|--------------------------|---|--|
| Oslo og Viken | 7 987 | 2 897 802 | 363 | 4 047 |
| Innlandet | 16 348 | 5 776 872 | 353 | 4 035 |
| Vestfold/Telemark | 3 223 | 1 639 370 | 509 | 4 095 |
| Agder | 3 923 | 2 040 984 | 520 | 3 214 |
| Rogaland | 5 428 | 2 565 184 | 473 | 8 070 |
| Vestland | 12 781 | 6 600 747 | 516 | 10 185 |
| Møre og Romsdal | 8700 | 5 251 573 | 604 | 11 856 |
| Trøndelag | 18290 | 8 556 042 | 468 | 11 991 |
| Nordland | 8693 | 11 887 194 | 1 367 | 22 084 |
| Troms og Finnmark | 4621 | 3 810 865 | 825 | 5 232 |
| Sum | 89 994 | 51 026 632 | 567 | |

Ordningen er innrettet ut fra et mål om at alle husdyrforetak det koster mer for veterinær å reise til enn egenandelen/fradraget, skal nyte godt av tilskuddsordningen gjennom den utjevningen av reisekostnader som tilskuddet skal benyttes til. Tilskuddet tildeles uavhengig av hvilke type husdyr som behandles, behandlingstype, antall veterinærbesøk produsenten har per år og bruksstørrelse.

Fordi det utbetales tilskudd for alle besøk der reisekostnaden er større enn egenandelen, blir det mange reiser som gir grunnlag for veldig små utbetalinger. Som tabellene nedenfor viser, får 32 % av veterinærene utbetalt mindre enn 10 000 kroner i året. Hele 22 % får utbetalt mindre enn 5000 kroner i året. 1/3 av veterinærene får utbetalt i overkant av 2 % av totalt tilskudd, mens 4 % av veterinærene har reisekostnader som gjør at de får nesten 1/3 av alt utbetalt tilskudd.

Tabell 4.1-3 Antall veterinærer som har fått utbetalt tilskudd i perioden 01.12.2020 – 30.11.2021, fordelt på intervaller for hvor mye tilskudd de fikk utbetalt totalt i perioden

| Fylke | 0 – 5 000 kr | 5 001 – 10 000 kr | 10 001 – 50 000 kr | 50 001 – 100 000 kr | 100 001 – 200 000 kr | >200 000 kr | Totalt antall veterinærer |
|---------------|--------------|-------------------|--------------------|---------------------|----------------------|-------------|---------------------------|
| Oslo og V | 39 | 18 | 48 | 19 | 1 | 0 | 125 |
| Innlandet | 34 | 14 | 67 | 35 | 9 | 0 | 159 |
| Vestfold og T | 18 | 3 | 12 | 9 | 2 | 1 | 45 |
| Agder | 8 | 3 | 10 | 8 | 3 | 3 | 35 |
| Rogaland | 14 | 4 | 19 | 10 | 2 | 2 | 51 |
| Vestland | 25 | 10 | 40 | 31 | 13 | 6 | 125 |
| Møre og R | 13 | 9 | 25 | 9 | 11 | 9 | 76 |
| Trøndelag | 27 | 12 | 54 | 33 | 22 | 5 | 153 |
| Nordland | 14 | 4 | 45 | 15 | 14 | 13 | 105 |
| Troms og F | 14 | 17 | 26 | 13 | 8 | 4 | 82 |
| Sum | 206 | 94 | 346 | 182 | 85 | 43 | 956 |
| Andel | 22 % | 10 % | 36 % | 19 % | 9 % | 4 % | 100 % |

Noen veterinærer besøker produsenter i flere enn ett fylke. Disse blir telt med flere ganger i tabellen. Dette er med på å forklare det høye antallet veterinærer som får utbetalt svært lavt årlig tilskudd – disse har kanskje få reiser over fylkesgrensa og mottar sitt største tilskuddsbeløp fra eget fylke. Dette er imidlertid ikke hele forklaringen. En viktig årsak er nok også at mange veterinærer i strøk med stor dyretetthet foretar mange korte reiser, der reisekostnadene så vidt eller ikke i det hele tatt overstiger egenandelen per besøk.

Tabell 4.1-4 Summen av beløp som er utbetalt til de veterinærene som totalt i perioden 01.12.2020–30.11.2021 fikk utbetalt tilskuddsbeløp i de forskjellige intervallene.

| Fylke | 0 – 5 000 kr | 5 001 – 10 000 kr | 10 001 – 50 000 kr | 50 001 – 100 000 kr | 100 001 – 200 000 kr | >200 000 kr | Sum tilskudd |
|------------------|----------------|-------------------|--------------------|---------------------|----------------------|-------------------|-------------------|
| Oslo og V | 72 649 | 135 514 | 1 209 298 | 1 391 902 | 111 519 | 0 | 2 920 882 |
| Innlandet | 80 865 | 110 215 | 1 895 590 | 2 531 144 | 1 151 758 | 0 | 5 769 572 |
| Vestfold/T | 26 100 | 23 160 | 361 970 | 635 802 | 251 443 | 313 079 | 1 611 554 |
| Agder | 23 826 | 25 246 | 264 990 | 595 906 | 448 941 | 684 968 | 2 043 877 |
| Rogaland | 25 006 | 24 985 | 484 942 | 721 155 | 254 398 | 821 743 | 2 332 229 |
| Vestland | 48 596 | 70 716 | 1 066 496 | 2 215 431 | 1 654 593 | 1 458 484 | 6 514 316 |
| Møre og R | 36 609 | 76 002 | 725 503 | 609 448 | 1 495 640 | 2 651 879 | 5 595 081 |
| Trøndelag | 44 107 | 91 231 | 1 340 312 | 2 279 593 | 3 280 821 | 1 523 452 | 8 559 516 |
| Nordland | 26 858 | 28 457 | 1 109 557 | 1 112 202 | 2 108 305 | 7 572 916 | 11 958 295 |
| Troms og F | 31 753 | 116 168 | 631 010 | 961 329 | 1 086 195 | 961 115 | 3 787 570 |
| Sum | 416 369 | 701 694 | 9 089 668 | 13 053 912 | 11 843 613 | 15 987 636 | 51 092 892 |
| Andel (%) | 0,8 % | 1,4 % | 17,8 % | 25,5 % | 23,2 % | 31,3 % | 100,0 % |

Når det gjelder de høyeste årlige tilskuddsutbetalingene til veterinær, skiller Nordland seg ut. Her er det 13 veterinærer som årlig får over 200 000 kroner i tilskudd. Totalt ble det utbetalt 7,5 mill. kroner til disse 13 veterinærene i 2021. I Møre og Romsdal er det 9 veterinærer som får over 200 000 kroner i årlig tilskudd. De høyeste beløpene går til veterinærer som må bruke skyssbåt² for å komme seg ut til rekvirentene. Skyssbåt til øyer og drosjeburk gir dyrere reiser enn om veterinæren kan kjøre egen bil helt fram. Sistnevnte utgjør hoveddelen av reiser på f.eks. Østlandet.

² Fra og med 2022 er det gjort endringer i forskriften som kan føre til at tilskuddsutbetalingene til noen av veterinærene som har brukt mye skyssbåt blir lavere. Det kreves bruk av kommersiell transporttjeneste fra et foretak veterinæren ikke har eierinteresser i for at tilskuddet skal kunne beregnes på grunnlag av reglene og satsene som til nå har blitt brukt ved tilskuddsberegning for bruk av skyssbåt. Hvis ikke disse vilkårene er oppfylt blir tilskuddet beregnet på grunnlag av den nyinnførte satsen for bruk av båt. I 2022 er denne på 50 kroner per kilometer.

Tabellene gjenspeiler hvor store forskjeller det er i veterinærenes reisekostnader i Norge, både mellom fylker, og innenfor ett og samme fylke.

De mange små utbetalingene over ordningen er ikke avgjørende for å kunne opprettholde husdyrproducentenes reelle tilgang til veterinærtjenester over hele landet, men en konsekvens av ordningens innretning, hvor målet er å nå husdyrforetak hvor reisekostnadene til veterinær er avgjørende for videre produksjon. Frem til 2019 hadde man en minstebeløpsgrense for utbetaling av tilskuddet. Hvis tilskuddet utgjorde mindre enn 500 kroner per søknad ble det ikke utbetalt. Søknadene ble den gang sendt inn per kvartal. Det er grunn til å tro at mange veterinærer lot være å søke om tilskuddsbeløp under minstebeløpsgrensen. Minstebeløpsgrensen bidro bare marginalt til å målrette tilskuddet i større grad mot produsentene med de høyeste veterinærkostnadene, men mange veterinærer med lave utbetalinger slapp på denne måten å måtte forholde seg til ordningen.

Minstebeløpsgrensen for utbetaling av tilskudd ble vedtatt avviklet i jordbruksoppgjøret i 2018³. Grensen var i hovedsak begrunnet med at de administrative kostnadene med å utbetale relativt små beløp kunne bli store uten en slik grense. Saksbehandling og utbetaling av reisetilskudd skjer nå automatisk, slik at det får marginale konsekvenser for forvaltningskostnadene å utbetale berettiget tilskudd, uavhengig størrelsen på beløpet som utbetales.

Den digitale søknadsløsningen som ble innført fra oktober 2020 beregner og viser veterinærene søknadsbeløpet før søknaden sendes inn, men veterinærene kan ikke velge å avstå fra å søke hvis de samtidig skal søke om reisegodtgjørelse fra Geno for den samme reisen. Dette har ført til at flere veterinærer enn tidligere får utbetalt tilskudd til totalt flere reiser og at tilskuddsbeløpene er små for en stor del av reisene. For mange veterinærer er trolig ikke byrden ved det å søke om små tilskuddsbeløp særlig stor ettersom mange også har seminbesøk på reisene og av den grunn må sende inn reiseopplysninger til Geno. Tabellene ovenfor illustrerer imidlertid at fraværet av en minstebeløpsgrense for utbetaling fører til at mange veterinærer mottar veldig små tilskuddsbeløp. I hvilken grad dette bidrar til å utjevne husdyrproducentenes veterinærkostnader har vi ikke sikker kunnskap om og kan muligens diskuteres.

4.2 Veterinærforetakene utjevner husdyrproducentenes veterinærkostnader

Det fremgår av § 1 at formålet med tilskuddet er å bidra til å utjevne forskjeller i husdyrproducentenes veterinærkostnader. I dette ligger det en plikt for veterinærforetakene til å bruke tilskuddet til nettopp å utjevne forskjeller i husdyrproducentenes veterinærkostnader.

I praksis varierer det noe hvordan veterinærene bruker tilskuddet til utjevning, men Landbruksdirektoratet erfarer at mange fakturerer husdyrproducentene de besøker med en fast takst for reisekostnader, uavhengig av de faktiske reisekostnadene og når på døgnet reisen finner sted. Denne taksten ligger på nivå med egenandelen som følger av § 5 fjerde ledd andre punktum i forskriften, eller litt høyere.

Veterinærene mottar ikke kompensasjon fra staten for å påta seg oppgaven med å utjevne husdyrproducentenes veterinærkostnader. Landbruksdirektoratet er kjent med at noen veterinærforetak fakturerer husdyrproducentene for et gebyr som skal kompensere for denne byrden. Det kan også tenkes at noen veterinærer legger inn en økonomisk kompensasjon for å søke om reisetilskudd i beregningen av kjørekostnadene eller behandlingsprisen som de fakturerer husdyrproducentene for, slik at denne utgiftsposten ikke blir synlig på fakturaen.

At det er veterinærene som søker om tilskuddet og påtar seg ansvaret med å bruke det til å utjevne husdyrproducentenes veterinærkostnader, gir totalt sett betydelig mindre administrasjon med ordningen enn om den enkelte husdyrproducent skulle ha søkt i og med at antallet aktuelle søkere er langt lavere.

³ Det er gjort unntak for erstatningsordningene. For disse gjelder det fortsatt en minstegrense for utbetaling.

Forskriften regulerer ikke hvordan veterinærene skal bruke tilskuddet til å utjevne forskjeller i husdyrproduzentenes veterinærkostnader, og begrenser heller ikke hvilke utgifter veterinæren kan fakturere husdyrproduzentene. Ordningen er også unntatt rapporteringsplikt, noe som er nærmere omtalt i kap. 1150 Formål med løyvinga i Prop. 1 S (2020-2021) fra Landbruks- og matdepartementet. Det foreligger derfor få systematiserte opplysninger om hvordan eller i hvilken grad tilskuddsmidlene faktisk bidrar til en utjevning av husdyrproduzentenes veterinærutgifter.

4.3 Utjevningsmodell og kjøregodtgjørelse for inseminasjonsreise

Som nevnt, så utbetales det ikke reisetilskudd til veterinærreiser hvis det beregnede tilskuddet er lavere enn om veterinæren kjørte 40 kilometer med egen bil. For reiselengder opp til og med 40 kilometer, kan det imidlertid gis semintilskudd til utjevning av kostnadene ved inseminering av storfe og svin foretatt av veterinær. I dette kapitlet beskriver vi utjevning ved bruk av semintilskudd nærmere. Vi beskriver også modellen for beregning av reisegodtgjørelse for inseminasjon utført av veterinær på oppdrag fra Geno og Norsvin.

Med inseminasjonsreise menes i denne rapporten reise utført av veterinær til besøk hvor det kun er utført inseminering på oppdrag fra Geno eller Norsvin.

Det er Geno og Norsvin som fakturerer husdyrproduzentene for inseminering utført av veterinær, og som fastsetter prisen husdyrproduzentene må betale for slike tjenester. Inseminasjon er en tjeneste Geno og Norsvin kjøper av veterinærene til et avtalefestet honorar som bl.a. består av reisegodtgjørelse. Som mottakere av semintilskudd plikter Geno og Norsvin å bruke semintilskuddet på en måte som bidrar til å holde storfe- og svineproduzentenes kostnader til inseminering på samme nivå i hele landet for inseminasjonsreiser opp til og med 40 kilometer. For inseminasjonsreise over 40 kilometer har Geno og Norsvin ingen plikt til å utjevne husdyrproduzentenes veterinærkostnader.

Utjevning ved bruk av semintilskudd

I 2022 er det satt av 25,6 mill. kroner over jordbruksavtalen til semintilskudd, fordelt med 21,7 mill. til storfe og 3,9 mill. til svin, med formål om å bidra til at kostnadene med inseminering på ku og svin kan holdes på samme nivå i hele landet. Tilskuddet utbetales til sæddistributør i henhold til forskrift om tilskudd til utjevning av kostnadene ved forsendelse av sæd og inseminering av storfe og svin (FOR-2015-04-30-427).

I motsetning til reisetilskuddsforskriften stiller forskriften for semintilskuddet vilkår til hvordan tilskuddet skal brukes til utjevning:

Tilskuddsmidlene skal fordeles forholdsmessig mellom søkerne på bakgrunn av hvilket tilskuddsbeløp distributørene måtte ha fått dersom de skulle satt produsentenes egenandel i hele landet lik de faktiske inseminasjons- og distribusjonskostnadene i det rimeligste fylket distributøren opererer.

Vilkåret om utjevning forutsetter at mottakere av tilskuddet har en landsdekkende inseminasjons- og distribusjonstjeneste. Geno og Norsvin er de eneste godkjente distributørene som organiserer en landsdekkende semintjeneste for produsenter som rekvirerer inseminering av storfe eller svin, og som oppfyller vilkårene for å motta semintilskudd.

En stor del av av semintilskuddet benyttes til å godtgjøre reiseutgifter ved inseminasjonsreise. Hvis reisen er utført av veterinær gjelder dette kun reiselengder opp til og med 40 kilometer. Sæddistributørene har inngått avtaler med Den norske veterinærforening og Den norske seminteknikerforening om betaling for medgått tid til inseminering og reisetid. Sæddistributørene dekker alle kostnader til inseminasjon utført av semintekniker.

Kostnadene til inseminasjon utført av veterinær beregnes slik:

Det er faste honorarer per inseminasjon med reduksjon for sammenfallende inseminasjoner og tillegg for helg. Det er beregnet en fast reiseandel per inseminasjon i hver kommune. Hver kommune er plassert i en sone. Geno har 9 ulike satssoner som beregnes slik:

Den delen av inseminasjonsreisen som overstiger 40 kilometer, og reise til sykebesøk, trekkes ut - resterende reise går inn i beregningen som da gir grunnlag for plassering i rett satssone (snitt kilometer per inseminasjon).

En reise kan inneholde både helsebesøk og inseminasjonsbesøk, samt kombinertbesøk der veterinæren utfører både inseminasjon- og helseoppdrag. For reiser med både helse- og inseminasjonsbesøk, der det hos fjernestliggende rekvirent kun skal insemineres, utbetaler Geno et tillegg til sonesats på ca. 6 kr per kilometer (ekstra på lørdag/helgedag) fra refusjonsgrensen på 40 kilometer, eller fra siste rekvirent hvor det ble foretatt sykebehandling utenfor refusjonsgrensen. Hvis fjernestliggende rekvirent det kun skal insemineres hos ligger innenfor refusjonsgrensen utbetales det ikke et slikt tillegg.

Sæddistributøren krever et fast beløp per inseminasjon fra rekvirentene i hele landet – 390 kroner når veterinæren inseminerer og 340 kroner når inseminasjonen utføres av tekniker. Det er tillegg for helg og reduksjon for sammenfallende insemineringer. Sæddistributørene utfører all fakturering til bøndene og alle utbetalinger til de som inseminerer.

Tilskuddsmidlene er fordelt som følger: Alle kostnader til inseminasjon, sæddistribusjon, arbeidstøy, etterutdanning av personell mv. utgjør utgiftene, mens inntektene er bøndenes betaling for tjenester og tilskuddsmidlene. Geno og Norsvin tilpasser egenbetalingen slik at den holdes på samme nivå i hele landet. Dette betyr i praksis, med dagens tilskuddsnivå, at foretakene i de tetteste husdyrområdene betaler mer enn de faktiske kostnadene og dermed subsidierer kostnadene i områder med større reiseavstander.

Beregning av reisegodtgjøring for inseminasjon utført på oppdrag fra Geno og Norsvin

Modellen for beregning av reisegodtgjørelse som beskrives i dette kapittelet, gjelder reise til inseminasjonsoppdrag utført på oppdrag fra Geno og Norsvin. Beregningen av reisegodtgjørelse tar hensyn til samkjøring til helsebesøk og gjeldende satser for reisetilskudd, og vi har derfor funnet det relevant å beskrive modellen for beregning av slik reisegodtgjørelse i denne rapporten.

For inseminasjonsreise over 40 kilometer mottar veterinærene reisegodtgjørelse per kilometer fra Geno eller Norsvin etter en sats som er lavere enn satsen som benyttes for inseminasjonsreise opp til og med 40 kilometer og for reise med embryoinnlegging som eneste besøksformål. Grunnen til at Geno og Norsvin utbetaler en lavere sats for inseminasjonsreise som overstiger 40 kilometer, er at veterinær får reisetilskudd for samme reise. Det er sannsynlig at dette setter Geno og Norsvin i stand til å holde husdyrproducentenes egenandel ved inseminering utført av veterinær på et lavere nivå totalt sett enn hva de ellers ville ha kunnet.

Veterinærene mottar også godtgjørelse fra Geno og Norsvin for båtbruk med et fast beløp per båtoverfart, men de får ikke godtgjørelse for reise- og ventetid ved bruk av kommersiell transporttjeneste eller for utgifter på reisen til bom, ferje, leid fremkomstmiddel som drosje mv.

Reisegodtgjørelse for reiselengder opp til og med 40 kilometer beregnes med utgangspunkt i 9 satssoner. Hver sone representerer et kilometerspenn (sone 1: 0–2 kilometer, sone 2: 2–4 kilometer osv.). Hver kommune er plassert i en av disse sonene basert på den sonen som det gjennomsnittlige antall kilometer kjørt per inseminasjon passer inn i. For reiser ut over 40 kilometer blir det beregnet reisegodtgjørelse per kilometer for reise til inseminasjonsbesøk som ikke er kombinert med helserelatert behandling eller veiledning.

Fra 2023 planlegger Geno og Norsvin å gå over fra og bruke satssoner for reiselengder opp til og med 40 kilometer til å beregne reisegodtgjørelse per kilometer. Grunnen til dette er at de med innføringen

av nytt digitalt søknadsskjema i Dyrehelseportalen har fått tilgang til et beregningsverktøy som gjør det mulig å få utført beregningen av reisegodtgjørelse mye mer nøyaktig uten at dette krever mer ressurser, bl.a. som følge av at beregningsverktøyet har tilgang til opplysninger om helsebesøk. For at den nye beregningsmodellen som planlegges tatt i bruk fra 2023 skal fungere, krever det at veterinærene registrerer alle besøk på reiseruta i Dyrehelseportalen, både semin- og helsebesøk. Den nye modellen, slik den er beskrevet nedenfor, er i første omgang tatt i bruk som en prøveordning i 2022. Det betyr at veterinærene hver måned gjennom 2022 får informasjon om hvor mye de ville fått i reisegodtgjørelse med ny modell sammenlignet med det de faktisk får beregnet med eksisterende modell. Den nye modellen vil bli innført på permanent basis fra 2023 hvis forventningene med den innfris.

Den nye beregningsmodellen brukes til å beregne antall kjørte kilometer til hver enkelt kunde og hvor stor andel av reiseruta som tilfaller dette besøket. Samkjøring til flere besøk på delstrekninger vil bli fordelt på besøkene dette gjelder. Modellen vil også håndtere kompliserte rundreiser, slik at fordelingen mellom semin- og helsebesøk blir korrekt.

Veterinærene mottar reisegodtgjørelse for den delen av reiseruta som gjelder inseminering. Det betyr for eksempel at

- hvis veterinær en dag har en reiserute med kun inseminering, vil veterinær mottar reisegodtgjørelse for alle kjørte kilometer på ruta
- hvis veterinær kun har ett besøk på reisa hvor det utføres både inseminering og helserelatert behandling eller veiledning, vil veterinær kun motta reisegodtgjørelse for halve distansen. Veterinær må i slike tilfeller fakturere husdyrprodusenten for reisekostnader som ikke dekkes av reisegodtgjørelse fra Geno og Norsvin og reisetilskuddet.

Veterinærene vil altså motta reisegodtgjørelse for alle strekninger som kun kjøres for å utføre seminoppdrag. I tilfeller hvor veterinær kjører samme strekning for å utføre både inseminering og helserelatert behandling eller veiledning på samme gård, vil veterinæren motta reisegodtgjørelse for halve distansen slik det er beskrevet i eksemplene ovenfor. Når en strekning kjøres felles (samkjøres) for å utføre for eksempel to inseminasjonsbesøk og ett helsebesøk, vil veterinæren motta reisegodtgjørelse for 2/3-deler av den felles kjørte strekningen.

Et unntak fra denne regelen er reise til besøk hvor det er gjennomført fruktbarhetsrelatert behandling eller regulær avhorning i tillegg til inseminasjon. I slike tilfeller kan veterinæren velge å registrere besøket som et rent inseminasjonsbesøk ved søknad om reiserefusjon, slik at veterinær mottar reisegodtgjørelse for alle kjørte kilometer. Veterinæren kan da ikke fakturere husdyrprodusenten som er besøkt for ekstra reisekostnader.

4.4 Fører reisetilskuddet til en utjevning av veterinærkostnadene?

Landbruksdirektoratet har gitt Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) i oppdrag å systematisere data som gjør det mulig å vurdere graden av variasjon i veterinærutgifter blant et geografisk spredt utvalg av husdyrprodusenter. Dette datamateriale danner grunnlag for vår vurdering av tilskuddsordningens måloppnåelse.

Datamateriale

For å se om det finnes regionvise forskjeller i veterinærkostnadene blant husdyrprodusenter med noenlunde lik besetningsstørrelse, har NIBIO tatt utgangspunkt i data fra driftsgranskningene for jord- og skogbruk for årene 2012– 2019. NIBIO har sett på samtlige bruk i driftsgranskningene med driftsformene kumelk/storfeslakt (309 bruk i 2019) og kumelk/storfeslakt/korn (8 bruk i 2019). I tillegg er samdrifter i melkeproduksjon med. Bruk med melk kombinert med svin og sau er utelatt fordi det er vanskelig å fordele veterinærkostnadene mellom husdyrproduksjonene. Siden veterinærkostnader varierer mellom ulike dyreslag, ville den geografiske fordelingen av husdyrproduksjoner som sau og svin kunne påvirket sammenligningen mellom regioner.

Veterinærkostnader er i dette datasettet summen av kostnader til medisiner, veterinærhonorarer og semin per bruk dividert på antall årskyr⁴.

Antall bruk i datagrunnlaget varierer fra regionkategori til regionkategori. I 2019 hadde Jæren lavest antall bruk i driftsgranskningene (20), mens det var flest på Vestlandet (82). Det er også variasjon i regionenes besetningsstørrelse. I tabellen nedenfor fremgår gjennomsnittlig besetningsstørrelse (antall årskyr) blant driftsgranskingsbrukene i de ulike regionene.

Tabell 4.4-1 Gjennomsnittlig besetningsstørrelse (antall årskyr) for utvalgte driftsgranskingsbruk fordelt på regioner. Kilde: NIBIO.

| Landsdel | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Østlandet flatbygder | 28,0 | 30,2 | 31,2 | 31,4 | 33,4 | 34,4 | 35,1 | 37,2 |
| Østlandet andre bygder | 22,7 | 23,2 | 24,0 | 25,3 | 26,6 | 26,9 | 28,0 | 28,8 |
| Jæren | 34,9 | 35,4 | 36,0 | 36,6 | 35,8 | 34,5 | 33,6 | 34,0 |
| Agder og Rogaland andre bygder | 22,5 | 23,0 | 23,1 | 24,6 | 26,1 | 26,1 | 27,9 | 25,7 |
| Vestlandet | 24,4 | 25,5 | 25,8 | 27,8 | 28,3 | 26,5 | 28,5 | 28,4 |
| Trøndelag flatbygder | 28,6 | 30,0 | 30,8 | 31,9 | 33,8 | 33,0 | 36,3 | 37,9 |
| Trøndelag andre bygder | 26,2 | 27,0 | 29,1 | 29,9 | 29,8 | 30,0 | 32,4 | 32,9 |
| Nord-Norge | 23,1 | 23,7 | 24,7 | 25,2 | 25,3 | 25,9 | 25,9 | 27,6 |
| Norge | 25,3 | 26,3 | 27,1 | 28,1 | 28,8 | 28,4 | 29,8 | 30,2 |

De minste besetningene finner vi utenfor flatbygdene på Østlandet, i Rogaland/Agder foruten Jæren, på Vestlandet og i Nord-Norge med vel 27 årskyr, ca. 3 kyr under landsgjennomsnittet for 2019. Det er flatbygdene på Østlandet og i Trøndelag som har de største besetningene med i underkant av 38 årskyr i gjennomsnitt i 2019.

Regionvise veterinærkostnader per årsku

Tabell 4.4-2 viser at de gjennomsnittlige veterinærkostnadene per årsku for landet totalt sett økte hvert år i perioden 2012 til 2019 med unntak av i 2018, mens det innen landsdelene var større grad av svingninger mellom år. Gjennomsnittlig veterinærkostnad per årsku har økt med 46 prosent i perioden 2012 til 2019 for landet totalt sett.

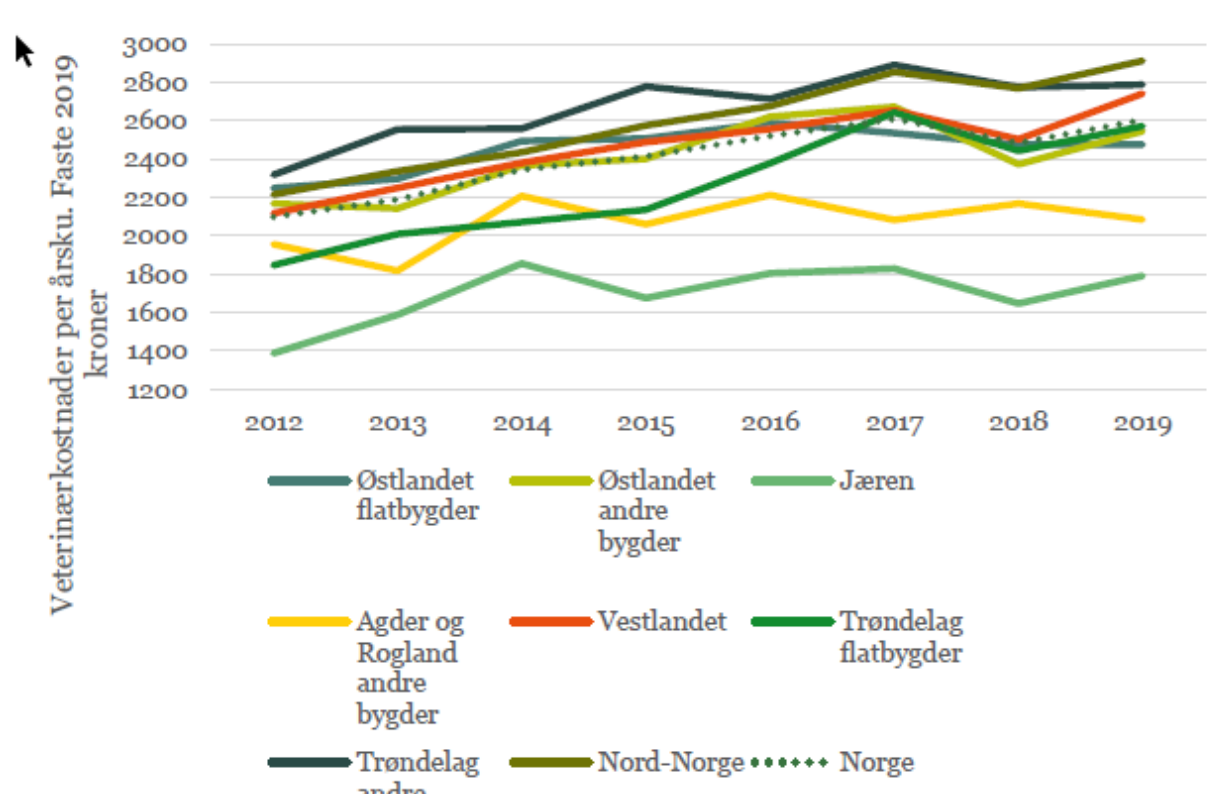
Tabell 4.4-2 viser at Trøndelag utenfor flatbygdene hadde de høyeste veterinærkostnadene i perioden 2012–2018 mens de var høyest i Nord-Norge i 2019. Til sammenligning hadde Nord-Norge de høyeste veterinærkostnadene i fire av fem år i perioden 2007–2011. Jæren lå lavest i hele perioden 2012–2019, og gjorde det også de siste tre årene i perioden 2007–2011. Forskjellene mellom billigste og dyreste region har i hovedsak økt i 5-årsperioden 2015–2019, og varierte mellom 800 og 1 100 kroner per årsku, mot 260–600 kroner i perioden 2007–2011. Per besetning utgjør dette 12 300–27 300 kroner, mot 5 000–16 000 i 2007–2011.

⁴ Ei årsku er ei ku med 365 fôrdager etter første kalving

Tabell 4.4-2 Gjennomsnittlige veterinærkostnader (kroner per årsku) for årene 2012–2019. Kilde: NIBIO.

| Landsdel | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Østlandet flatbygder | 1 904 | 1 987 | 2 203 | 2 262 | 2 420 | 2 414 | 2 422 | 2 474 |
| Østlandet andre bygder | 1 837 | 1 853 | 2 091 | 2 166 | 2 450 | 2 544 | 2 323 | 2 543 |
| Jæren | 1 174 | 1 372 | 1 638 | 1 510 | 1 685 | 1 740 | 1 611 | 1 790 |
| Agder og Rogaland andre bygder | 1 656 | 1 572 | 1 950 | 1 858 | 2 067 | 1 981 | 2 121 | 2 083 |
| Vestlandet | 1 793 | 1 946 | 2 102 | 2 244 | 2 390 | 2 525 | 2 450 | 2 740 |
| Trøndelag flatbygder | 1 564 | 1 738 | 1 829 | 1 927 | 2 223 | 2 516 | 2 391 | 2 571 |
| Trøndelag andre bygder | 1 963 | 2 211 | 2 260 | 2 506 | 2 536 | 2 752 | 2 717 | 2 787 |
| Nord-Norge | 1 876 | 2 021 | 2 151 | 2 324 | 2 502 | 2 717 | 2 710 | 2 911 |
| Norge | 1 777 | 1 893 | 2 070 | 2 178 | 2 356 | 2 483 | 2 432 | 2 602 |

Figur 4.4-1 viser utviklingen i veterinærkostnader for regionene over perioden. Linjediagrammet er korrigert for prisstigning ved å regulere etter konsumprisindeksen og er presentert i 2019-kroner. Hele landet under ett har hatt en realkostnadsvekst i veterinærkostnader per årsku. Det har også vært en realkostnadsvekst innad i regionene isolert sett. For alle regioner utenom Agder og Rogaland utenfor Jæren er det en nedgang i veterinærkostnader per årsku for året 2018 sammenlignet med året før.



Figur 4.4-1 Gjennomsnittlige veterinærkostnader for årene 2012 – 2019 i kroner per årsku i faste 2019 kroner. Kilde: NIBIO.

For å korrigere for antatte stordriftsfordeler for veterinærtjenester, har NIBIO utført en regresjonsberegning som tar hensyn til forskjellene i besetningsstørrelse. Her har de også tatt inn avdråtnivået som forklaringsvariabel i tillegg til besetningsstørrelse og dummyvariabler for hver

landsdel. Vestlandet er valgt som referanselandsdel, og kostnadene i de øvrige landsdelene sees i forhold til kostnadene på Vestlandet. Resultatene fremgår i tabellen nedenfor.

Tabell 4.4-3 Veterinærkostnader (kroner per årsku) for årene 2012-2019 i forhold til nivået på Vestlandet. Kilde: NIBIO.

| Landsdel | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Østlandet flatbygder | 77 | -38 | 67 | 3 | 86 | 23 | 217 | -48 |
| Østlandet andre bygder | 103 | -118 | -39 | -144 | 87 | 79 | -48 | -101 |
| Jæren | -614 | -533 | -407 | -665 | -567 | -493 | -512 | -678 |
| Agder og Rogaland andre bygder | 20 | -254 | -103 | -301 | -206 | -413 | -147 | -531 |
| Vestlandet | | | | | | | | |
| Trøndelag flatbygder | -250 | -239 | -255 | -233 | -66 | 75 | 125 | 34 |
| Trøndelag andre bygder | 147 | 223 | 186 | 258 | 189 | 309 | 389 | 141 |
| Nord-Norge | 26 | 37 | 67 | 71 | 131 | 287 | 310 | 259 |

For alle årene fra 2012 til og med 2019 er det mindre forskjeller mellom billigste og dyreste landsdel ved regresjonsberegningen vist i tabell 4.4-3 enn gjennomsnittsberegningen som er vist i tabell 4.4-2. Dyreste regioner er Trøndelag andre bygder og Nord-Norge, mens billigste region er Jæren. Differansen mellom billigste og dyreste landsdel har økt fra 761 kroner per årsku i 2012, til 937 kroner i 2019. Dette utgjør en forskjell på 25 861 kroner per bruk mellom Jæren og Nord-Norge i 2019.

Gjennomgangen NIBIO har gjort av data fra driftsgranskningene for jord- og skogbruk viser en økning i veterinærkostnader per årsku for alle regioner gjennom perioden 2012 til 2019, også etter at man korrigerer for prisstigning. Jæren, samt Agder og Rogaland foruten Jæren, skiller seg ut i den forstand at de har hatt en flatere kostnadsutvikling i perioden sammenlignet med de andre landsdelene. Man kan ikke se at landsdelene har blitt likere i kostnadsnivå, heller en viss tendens til at de har blitt mer forskjellige fra 2012 til 2019. Gjennomgangen viser at kostnadsnivået på Jæren er signifikant og stabilt lavere enn på Vestlandet i alle årene fra 2012 til 2019, etter at det er korrigert for forhold som besetningsstørrelse og ytelse. Fra 2015 ligger kostnadsnivået i Agder og resten av Rogaland også signifikant lavere enn Vestlandet og har hatt en flatere utvikling relativt til Vestlandet. Nord-Norge hadde i begynnelsen av perioden et ikke signifikant forskjellig kostnadsnivå enn Vestlandet. I 2017 og 2018 var nivået signifikant høyere i Nord Norge relativt til Vestlandet. Kostnadsnivået i Nord-Norge ser slik ut til å ha blitt høyere gjennom perioden relativt til Vestlandet om man ser bort fra 2019. NIBIO har også funnet at utviklingen i veterinærkostnader per årsku i rurale landsdeler ikke er signifikant forskjellig fra utviklingen i sentrale landsdeler i perioden 2012 til 2019. Utviklingen i veterinærkostnader mellom rurale og sentrale landsdeler har verken blitt likere eller mer ulik i perioden.

Det er regionale forskjeller i veterinærkostnader per årsku for noenlunde like besetninger gjennom hele perioden fra 2012 til 2019. Gårder som ligger i landsdeler med sentral beliggenhet som Jæren, har et lavere kostnadsnivå enn gårdsbruk som ligger i Nord-Norge eller utenfor flatbygdene i Trøndelag. Veterinærkostnadene per årsku kan ikke sies å ha blitt likere mellom de ulike sentrale og usentrale landsdelene gjennom perioden. Det kan heller tyde på at de har blitt noe mer ulike. Dette kan ikke fastslås sikkert, da noen usentrale landsdeler har hatt noe økning, mens andre har hatt en flatere utvikling i veterinærkostnader per årsku.

Fordeling av reisetilskudd mellom fylkene

Det er relativt store variasjoner i utbetalte tilskuddsmidler fra fylke til fylke. Som det fremgår av tabell 2.1-1 ble det utbetalt minst reisetilskudd i Vestfold og Telemark i 2021 (3,1 % av tilskuddsrammen). Mest reisetilskudd per fylke ble utbetalt i Nordland (23,1 prosent av tilskuddsrammen) mens Trøndelag kom på andre plass med 16,8 prosent av tilskuddsrammen. Kun 7,2 prosent av tilskuddsrammen gikk til Troms og Finnmark. Det betyr at 40 prosent av tilskuddsrammen gikk til Nordland og Trøndelag i 2021.

Mens de to nordligste fylkene mottok 30,3 prosent av reisetilskuddet i 2021, viser tallene fra NIBIO at det er Trøndelag som har hatt de klart høyeste veterinærkostnadene per årsku i perioden 2012-2018. Det er ellers vanskelig å se noen sammenheng mellom størrelse på tilskuddsbeløp og veterinærkostnader fordi NIBIO sin regioninndeling ikke samsvarer med fylkesinndelingen.

Reisetilskuddordningens måloppnåelse

Det finnes ikke data som kan gi eksakte opplysninger om tilskuddets effekt. Årsaken til dette er at vi ikke har eksakt kunnskap om hvordan utjevningen skjer i dag og heller ikke vet hvordan forskjellene i veterinærutgifter blant husdyrprodusenter ville ha vært, dersom tilskuddet ikke hadde eksistert. Datamaterialet fra driftsgranskingsbrukene er hentet fra 8 regioner som avviker fra, og er mer grovmasket enn den fylkesvise inndelingen for tilskuddet.

Beregningen fra NIBIO viser at det er til dels store variasjoner i husdyrprodusentenes veterinærutgifter avhengig av hvilken region de tilhører. En bonde i Nord-Norge måtte i 2019 i gjennomsnitt betale 1 121 kroner mer i veterinærutgifter per årsku enn det en bonde på Jæren måtte gjøre for den samme tjenesten. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig merkostnad i året per bruk på 30 940 kroner for bøndene i Nord-Norge. Hvis man korrigerer for besetningsstørrelse viser NIBIO i sine beregninger at bønder i Nord-Norge må betale 937 kroner mer for veterinærtjenester per årsku enn kollegaene på Jæren. Dette tilsvarer 25 861 kroner per bruk.

Variasjonen i veterinærutgifter må kunne sies å være betydelig mellom ulike regioner. Det kan være flere årsaker til at kostnadene varierer så mye mellom regionene. Tilgangen på veterinær i området kan være en årsak til prisforskjeller, altså om det er mangel på veterinærer, eller om det er flere som konkurrerer om de samme kundene. Veterinærforetak har anledning til å fakturere bonden for helse-, tilsyns- og veiledningsbesøk med det beløpet de måtte ønske, selv om de får utbetalt reisetilskudd. Det må også tas i betraktning at den ordinære satsen for reisetilskudd ikke fullt ut dekker veterinærenes faktiske reisekostnader. Det innebærer at dess større avstanden blir mellom veterinær og rekvirent, dess større blir det beløpet veterinærene må fakturere rekvirentene med for å få dekket inn sine faktiske reisekostnader. At veterinærutgiftene øker mer i noen regioner enn i andre, kan også være en indikator på at strukturutviklingen med stadig færre bruk og husdyr som resultat, har vært sterkere i disse regionene og ført til at veterinærene må reise lengre enn tidligere i disse områdene. En annen årsak kan være at det generelt er geografiske forskjeller med tanke på husdyrenes helsetilstand. Dette kan for eksempel skyldes forskjeller i kvalitet og tilgang på rådgivningstjenester, kultur og miljø blant produsentene, klima eller andre ting som kan påvirke dyrehelsen. Det kan også tenkes at utgifter til medisiner varierer i de ulike regionene og på den måten bidrar til variasjonen i veterinærutgiftene. Vi tror likevel dette datagrunnlaget gir noen indikasjoner på graden av utjevning av husdyrprodusentenes veterinærutgifter.

Den relativt store variasjonen i veterinærutgifter mellom regionene er ikke ensbetydende med at tilskuddet har liten eller ingen effekt. Selv om vi ikke har detaljkunnskap om hvordan hver enkelt veterinær gjennomfører utjevningen, så taler den informasjonen Landbruksdirektoratet faktisk har fått fra ulike veterinærer for at tilskuddet gjør at egenandelen husdyrprodusentene må betale for veterinærenes reise, i mindre grad er betinget av veterinærenes reisekostnader, enn den ville ha vært dersom tilskuddet ikke eksisterte. Dette betyr at en avvikling av tilskuddet vil få langt større konsekvenser i de områdene der det er langt mellom veterinær og rekvirent, enn i de områdene avstanden er relativt liten. Det er åpenbart at husdyrprodusentene i Nordland ville fått betydelig høyere veterinærutgifter dersom de selv måtte lagt ut for veterinærforetakenes reiseutgifter på 12 millioner kroner per år.

Dataene fra NIBIO sier lite om eventuelle variasjoner i veterinærkostnadene innad i de ulike regionene. Vi tror denne variasjonen er liten. Dette begrunner vi med at markedskreftene vil gjøre det vanskelig for veterinærene å operere med ulik egenandelspris for veterinærens reise innad i en region. Vi antar at dette er en kjent ordning blant landets bønder, og det er liten grunn til å tro at bøndene ville akseptert å bli fakturert fullt ut for veterinærenes totale reiseutgifter når de vet at veterinærene får utbetalt tilskudd for reisen. Markedet klarer imidlertid ikke å utjevne veterinærkostnadene i Norge

som helhet fordi det ikke finnes et felles veterinærmarked i Norge. Det resulterer i at egenandelsprisen for husdyrprodusent er styrt av markedssituasjonen for veterinærtjenester i nærområdet.

5 Oppsummering del 1

I denne delen av rapporten har vi forsøkt å gi leserne et godt grunnlag for å kunne forstå problemstillingene som behandles videre i rapporten og kjennskap til det faktiske «landskapet» og sammenhengene tilskuddsordningen relaterer seg til. Vi har forklart at formålet med tilskuddet til veterinærreiser er å utjevne forskjellene i husdyrproducentenes kostnader til veterinærtjenester. Forskjellene kan skyldes ulikhet i avstanden til veterinær, ulikheter i utgifter til bomplassering eller ulikheter i typen og prisen for transportmidler veterinæren må benytte.

Reisetilskuddsordningen er en av de få kostnadskompenserende ordningene som er igjen innenfor landbrukssektoren og regnes som et distriktsdifferensiert tilskudd nettopp fordi det har som mål å jevne ut forskjeller koplet til geografiske ulikheter i produksjonskostnader og inntektsmuligheter.

Slik sett er tilskuddet veldig viktig med tanke på det overordnede politiske målet om landbruk i hele landet. I kapittel 3 og i avsnitt 4.3 ga vi informasjon om andre tilskuddsordninger på veterinærområdet som også er viktige for å nå dette målet: Tilskudd til veterinærdekning og semintilskuddet.

Vi har gått nøye inn på hvordan reisetilskuddet beregnes: Tilskudd til utbetaling = de nødvendige reisekostnadene på den ruta det gis tilskudd til minus et fradrag per husdyrprodusent som veterinæren besøker, dvs. utfører veterinærtjenester for, på ruta. Fradraget per besøk er et beløp tilsvarende satsen per kilometer ved bruk av egen bil, dvs. ordinær sats, multiplisert med 40 kilometer. Per mars 2022 er dette $14,37 \times 40 = 574,8$ kroner. Med reisekostnader menes her reisekostnader som er beregnet etter reglene i forskrift om tilskudd til veterinærreiser og jordbruksavtalens satser for ordningen. Reisekostnadene til ruta det gis tilskudd til, består av ett eller flere av følgende elementer:

- Reist distanse multiplisert med ordinær sats eller satsen for båt
- Reise- og ventetid multiplisert med satsen for reise- og ventetid ved bruk av kommersiell transporttjeneste
- Utlegg på tilskuddsruta (kan ikke overstige tilskuddstakene ved bruk av kommersiell transporttjeneste)

Slik beregningsreglene er innrettet kan man se det slik at lovgiver/avtalepartene mener 574,8 kroner er et fornuftig nivå på husdyrproducentenes egenandel for reisekostnader i forbindelse med veterinærbesøk i 2022. I den grad de faktiske kostnadene ved reisen til og fra besøket overstiger denne egenandelen, gis det reisetilskudd etter satsene og reglene for tilskuddet. Dersom de faktiske kostnadene overstiger tilskuddstakene og/eller satsen per reiste kilometer, så må dette finansieres på andre måter. Det kan gjøres enten ved - at den aktuelle husdyrprodusenten betale mer enn egenandelen, - at veterinæren fakturerer andre husdyrprodusenter, som det koster mindre enn egenandelen å reise til, mer enn de reelle reisekostnadene ved reisene til dem skulle tilsi, og/eller ved - at veterinæren taper/får mindre fortjeneste for besøket sett i forhold til hva de tjener på andre oppdrag. Det kan også tenkes at stimuleringsstilskuddet til veterinærdekning, som noen veterinærer i næringsssvake områder mottar i form av en årlig driftsstøtte fra kommunen, er med på å dekke inntektstap som følge av at det ikke alltid vil være mulig for veterinærene å fakturere produsentene for alle reisekostnader hvis produsenten skal ha et reelt veterinærtilbud.

Hvordan reisetilskuddet brukes til utjevning vet man ikke sikkert fordi det ikke er oppstilt noe vilkår om faktisk utjevning eller gitt noen regler i forskriften for hvordan veterinærene skal utjevne reisekostnadene. Innenfor tids- og ressursrammen for denne utregningen har det dessverre ikke vært mulig å gjennomføre en systematisk undersøkelse av hvordan den enkelte veterinær helt konkret gjennomfører utjevningen. På grunnlag av samtaler med ulike veterinærer i forbindelse med utarbeidelsen av den elektroniske søknads- og saksbehandlingsløsningen og tilbakemeldinger fra medlemmer i referansegruppa er imidlertid Landbruksdirektoratet av den oppfatning at veterinærene fakturerer husdyrproducentene for reisekostnadene på en måte som innebærer utjevning. Vi tror reisetilskuddsordningen i høyeste grad er medvirkende til dette, selv om dagens innretning, satser og tilskuddstak ikke er tar sikte på eller er tilstrekkelig høye til å oppnå full utjevning.

I kapittel 4 så vi nærmere på mulige effekter av reisetilskuddet. Det er relativt store variasjoner i utbetalte tilskuddsmidler fra fylke til fylke. Mest reisetilskudd ble utbetalt i Nordland og nest mest i Trøndelag. Til sammen gikk 40 % av tilskuddsrammen til Nordland og Trøndelag i 2021. Funn fra NIBIOs analyse av data om veterinærutgifter blant et geografisk spredt utvalg av husdyrprodusenter for årene 2012– 2019 viste at det også er forholdsvis store variasjoner i nivået på veterinærutgiftene mellom ulike regioner. Husdyrprodusenter i landsdeler med sentral beliggenhet som Jæren, har langt lavere veterinærutgifter enn produsenter i Nord-Norge eller utenfor flatbygdene i Trøndelag - som har de høyeste veterinærkostnadene per besetning. Det er for øvrig vanskelig å se klare sammenhenger mellom størrelse på tilskuddsbeløp og nivået på veterinærkostnadene fordi NIBIO sin regioninndeling ikke samsvarer med fylkesinndelingen. Det er uansett ikke sikkert at ulikhetene i veterinærkostnadene mellom regionene kun skyldes forskjeller i reisekostnadene til veterinær. Det kan også tenkes at andre forhold påvirker dette.

DEL 2 NÆRMESTE VETERINÆR – SIKRE LEGITIMT NIVÅ PÅ REISEKOSTNADER OG TILSKUDD-UTBETALINGER

I del 2 av rapporten (kapittel 6 til og med 11) tar vi for oss den såkalte nærmeste veterinær-regelen, formålet og utfordringene med den. Deretter går vi inn på ulike mer eller mindre egnede måter å løse eller redusere utfordringene på. Til slutt oppsummerer og vurderer vi det vi har funnet ut og kommer med Landbruksdirektoratets anbefaling.

Vi anbefaler at leserne tar seg tid til å sette seg inn i vedlegg 4 som går dypt inn i og forklarer hvordan tilskuddet teknisk sett blir beregnet. Vedlegget viser tydelig hvorfor den digitale løsningen er avhengig av tilførsel av informasjon/opplysninger om faktiske utlegg, besøk på og rute for reisene for å kunne beregne tilskuddet.

6 Nærmeste veterinær-regelen

§ 5 i forskrift om tilskudd til veterinærreiser inneholder regler om hvordan tilskuddet skal beregnes. Første punktum i første ledd slår fast at som hovedregel skal faktisk utgangs- og endepunkt for veterinærreisen legges til grunn ved beregningen av tilskuddet. Om det er helt korrekt å bruke betegnelsen *hovedregel* kan nok diskuteres. Av første ledd andre punktum kommer det fram at for reiser som er foretatt utenom vakttjenesten, så gjelder ikke hovedregelen fullt ut. For slike reiser skal tilskuddet i stedet beregnes med utgangspunkt i avstanden fra nærmeste veterinærforetak:

Som hovedregel skal faktisk utgangspunkt og endepunkt for reisen legges til grunn ved beregningen av tilskuddet. Hvis reisen ikke er foretatt som ledd i den veterinære vakttjenesten, skal avstanden fra nærmeste tilgjengelige veterinærforetak legges til grunn ved beregning av tilskudd.

6.1 Regelens historikk

Begrepet *tilgjengelig* ble tatt inn i nærmeste veterinær-regelen i 2020 for å kodifisere gjeldende forvaltningspraksis. I rundskrivene til gjeldende forskrift (FOR-2015-04-30-426) som gjaldt frem til og med 2019 står det at statsforvalter kunne vurdere å dispensere fra denne regelen hvis nærmeste veterinær ikke kunne påta seg oppdraget.

I den forrige forskriften, forskrift om tilskudd til reiser ved veterinærers syke- og inseminasjonsbesøk (FOR-2006-12-18-1496), lød nærmeste veterinær-regelen som følger, jf. § 7 andre ledd:

Så framt reisen ikke er foretatt som ledd i den veterinære vakttjenesten, skal reisen være foretatt av nærmestboende veterinær som har hatt anledning til å påta seg vedkommende syke-/inseminasjonsbesøk. Om annen veterinær tilkalles, skal avstanden fra nærmeste veterinær som kunne foretatt reisen legges til grunn ved beregning av tilskudd.

I den enda tidligere forskriften, forskrift om tilskott til nedskrivning av utgifter til skyssgodtgjørelse og reisetillegg ved veterinærers syke-/inseminasjonsbesøk (FOR-1994-10-10-924), lød nærmeste veterinær-regelen slik, jf. § 4 pkt. b):

Reisen skal være foretatt av nærmestboende veterinær som har hatt anledning til å påta seg vedkommende syke-/inseminasjonsbesøk. Om annen veterinær tilkalles, skal avstanden fra nærmeste veterinær som kunne foretatt reisen legges til grunn ved beregning av tilskott.

Forskriften fra 1994 skilte ikke mellom reiser foretatt i og utenfor den veterinære vakttjenesten. Det som imidlertid er tydelig, er at man helt siden 1994 har lagt til grunn at nærmeste veterinær er den nærmestboende veterinæren som kunne påta seg oppdraget. En forutsetning om tilgjengelighet er således ikke noe nytt som ble innført i 2020, men et moment det har vært lagt avgjørende vekt på siden 1994.

Å legge vekt på at nærmeste veterinær må være tilgjengelig for oppdraget, bidrar til en mer korrekt beregning av tilskuddet i forhold til de faktisk påløpte reisekostnadene og er i tråd med prinsippet om at kostnadene til reisen må ha vært nødvendige. Hvis veterinærforetaket som objektivt sett har sitt faste kontorsted nærmest rekvirenten, ikke har tilgjengelig veterinær for oppdraget, så vil det jo være nødvendig å tilkalle en annen veterinær. Denne veterinæren vil ofte ha noe lengre og dyrere reisevei enn den som geografisk er plassert nærmest, men som altså ikke kan påta seg oppdraget.

6.2 Formål og innhold

Formålet med «nærmeste veterinær-regelen» er å sikre forsvarlig bruk av offentlige midler, ha kontroll på statens utgifter til tilskuddsordningen. Regelen hindrer at tilskuddsutbetalingene for enkelte veterinærbesøk blir så høye at det skader tilskuddsordningens legitimitet og gjør det vanskeligere å utnytte tilskuddsordningen på en kritikkverdig måte. Dette formålet og innretningen av beregningsreglene tilsier imidlertid ikke at det er lovgivers hensikt at tilskuddet skal beregnes fra nærmeste veterinær i geografisk forstand. Poenget er at tilskuddet skal beregnes som om det var den veterinæren som har lavest *kostnader* med reisa, som foretok den. Når vi snakker om nærmeste veterinær i det videre, mener vi altså den

Innføringen av en digital søknadsløsning i 2020 ga veterinærene et verktøy som gjorde det enkelt å registrere faktisk utgangs- og endepunkt med stor nøyaktighet, og man gikk derfor over til å ta utgangspunkt i faktisk utgangs- og endepunkt som hovedregel ved beregning av tilskudd til veterinærreiser. Samtidig ble forskriftens regulering av utgangs- og endepunkt for en reise, «*Som utgangspunkt og endepunkt regnes veterinærens faste kontorsted*», fjernet. Landbruks- og matdepartementet så imidlertid behov for å beholde nærmeste veterinær-regelen for å kunne ivareta prinsippet om at reiseutgiftene må være nødvendige (selv om dette er uttrykkelig presisert i § 4). Begrepet «*tilgjengelig*» ble innført i bestemmelsen for å presisere at det bare er i tilfeller det faktisk er tilgjengelig veterinær fra et nærmere veterinærforetak som kunne ha påtatt seg oppdraget, at tilskuddet ikke skal beregnes med utgangspunkt i faktisk utgangs- og endepunkt.

I rundskrivet til statsforvalterne legger Landbruksdirektoratet i dag opp til at hverken veterinærene eller forvaltningen skal måtte finregne eller -måle for å være helt sikre på at det alltid er det faste kontorstedet til veterinærforetaket som kan utføre besøkene på reisen til lavest tilskudd som legges til grunn ved beregning av tilskuddet. Der forskjellene er små, kan søkerens faste kontorsted uansett legges til grunn ved beregningen av tilskuddet. Hvilket slingringsmonn som kan aksepteres innenfor regelen må sees i sammenheng med hvor store ressurser det er ønskelig at forvaltningen skal bruke på kontrollarbeid. Etersom det vil variere hvor store/dyre avstander det er mellom veterinærer som praktiserer i samme område i ulike deler av landet, er det krevende å fastsette og forvalte en tydelig beløpsgrense for hva som er en akseptabel forskjell. Det er årsaken til at det ikke eksisterer slike grenser i dag.

For å kunne forholde seg til nærmeste veterinær-regelen, må man imidlertid vite hva som er det geografiske utgangs- og endepunktet til «nærmeste tilgjengelige veterinærforetak». Nærmeste veterinær-regelen er derfor presisert i rundskrivet. Der står det at kontorstedet til det nærmeste tilgjengelige veterinærforetaket fortsatt skal legges til grunn som utgangs- og endepunkt ved beregningen av tilskuddet hvis dette klart gir et lavere tilskuddsbeløp enn det faktiske utgangs- eller endepunktet for reisen. Dette gjelder også hvis det faste kontorstedet til foretaket som veterinæren utfører oppdraget på vegne av, er nærmere enn veterinærens faktiske utgangspunkt.

At et veterinærforetak er tilgjengelig, betyr at det finnes en veterinær som jobber for foretaket som behandler det aktuelle dyreslaget og i tillegg har anledning til å utføre det konkrete oppdraget. Rene smådyrklinner kan man derfor stort sett se bort fra i denne sammenheng.

For noen reiser inngår det mer enn ett besøk i tilskuddsberegningen, og nærmeste tilgjengelige veterinærforetak kan da være ulikt for disse besøkene. Forskriften gir ingen tydelig regel for hvordan tilskuddet skal beregnes i et slikt tilfelle. Landbruksdirektoratet har valgt å løse dette slik at faktisk utgangs- og endepunkt kan brukes i tilskuddsberegningen hvis veterinæren som har foretatt reisen, er nærmeste tilgjengelige veterinær for minst ett av besøkene på reisen. Forutsetningen er at dette ikke

fører til at tilskuddet blir betydelig høyere enn om det faste kontorstedet til nærmeste tilgjengelige veterinær for de andre besøkene blir brukt som utgangs- og endepunkt. I tvilstilfeller er det statsforvalter som bestemmer hvilket utgangs- og endepunkt som skal legges til grunn for slike reiser.

Statsforvalteren og Landbruksdirektoratet har adgang til å dispensere fra nærmeste veterinærbestemmelsen. Dette fremkommer av § 7 andre ledd. Det er ikke noe krav om at det må dreie seg om et særlig tilfelle for at slik dispensasjon skal kunne gis.

6.3 Regelen gjelder utenfor vakt

En konsekvens av nærmeste veterinær-regelen er at veterinærene må oppgi om reisene de søker om tilskudd til er foretatt innenfor eller utenfor vakttjenesten. I søknadsskjema defineres reiser som inneholder minst ett besøk foretatt i den kommunale vakttjenesten, som reiser foretatt innenfor vakttjenesten. Slike reiser omfattes ikke av nærmeste veterinær-regelen. For disse gjelder hovedregelen om faktisk utgangs- og endepunkt fullt ut.

Det er ønskelig å fortsatt unnta reiser foretatt som ledd i den kommunale vakttjenesten fra nærmeste veterinær-regelen fordi det som regel bare er veterinærene som deltar i den kommunale vakttjenesten som er tilgjengelige for oppdrag på husdyr utenfor ordinær arbeidstid. Av den grunn kan man i stor grad være trygg på at det ikke finnes veterinærer nærmere som kunne påtatt seg oppdraget, og at reiseutgiftene derfor er nødvendige. For mange kommuner er det utfordrende å rekruttere veterinærer til vakt, og det kan føre til større reiseavstander for veterinærer som deltar i vakttjenesten. Hvis rute og tilskudd til reiser i vakt skal beregnes fra nærmeste veterinærforetak, kan det føre til at husdyrproduzentenes kostnader med slike besøk blir så høye at det ikke blir regningsssvarende å tilkalle veterinær, og at de i realiteten ikke har et reelt veterinært tilbud utenom ordinær arbeidstid.

6.4 Det er vanskelig for veterinærene å etterleve regelen

Husdyrproduzentene står fritt til å tilkalle den veterinæren de selv ønsker, men det er kun avstanden fra nærmeste tilgjengelige veterinærforetak som kan legges til grunn ved beregningen av tilskudd hvis reisen er foretatt utenfor vakttjenesten. Veterinærer som søker om tilskudd for reiser foretatt utenfor vakttjenesten, er selv ansvarlige for å overholde nærmeste veterinær-regelen når de oppgir utgangs- og endepunkt for sine reiser i søknaden. Det er flere forhold som gjør denne oppgaven vanskelig, og i mange tilfeller umulig, for veterinærene:

- Det finnes ingen samlet oversikt over alle veterinærers kompetanse, hvilke foretak de tilbyr veterinærtjenester på vegne av og disse foretakenes faste kontorsted.
- Selv om veterinærene hadde hatt tilgang til slik informasjon som nevnt i punktet ovenfor, vil det være mange som ikke har oversikt over hvilke veterinærforetak som faktisk har tilgjengelig veterinær med riktig kompetanse for oppdraget til enhver tid.

I områder med lang reisevei mellom få husdyrproducenter kjører normalt én veterinær husdyrpraksis om gangen, eller så har veterinærene i området kontorfellesskap med innringing av oppdrag tidlig på dagen og så fordeles disse mellom veterinærene ut fra en hensiktsmessig organisering av kjørerutene. I slike områder har veterinærene relativt god oversikt over hvilke veterinærer som er tilgjengelige for oppdrag, men når flere veterinærer er ute på oppdrag samtidig kan det likevel være krevende å ta stilling til hvem som er tilgjengelige for hvilke oppdrag. I områder med mange husdyrproducenter hvor flere veterinærer kjører konkurransepraksis, er det umulig for den enkelte veterinær å ha oversikt over hvilke andre veterinærer som er tilgjengelige for oppdrag til enhver tid, og dermed også umulig å være sikre på at de overholder regelen om nærmeste veterinær.

At regelen om nærmeste veterinær er umulig eller for krevende å etterleve, kan få flere konsekvenser:

- Veterinærene følger hovedregelen og fører konsekvent opp faktisk utgangs- og endepunkt for alle reiser.

- Veterinærer lenger unna påtar seg ikke oppdraget, selv om nærmeste veterinær ikke er på jobb, fordi de risikerer å ikke få beregnet tilskudd for reisen, eller få beregnet mindre tilskudd enn om de hadde vært nærmeste veterinær.
- Veterinær lenger unna påtar seg oppdraget, og fakturerer rekvirent for reisekostnadene i sin helhet.
- Veterinær søker ikke om tilskudd fordi det er for krevende å søke om dispensasjon fra nærmeste veterinær-regelen når de må dokumentere at nærmeste veterinær ikke kunne påta seg oppdraget.⁵
- Det kan være problematisk for veterinærene å bekrefte i søknaden at «Jeg gir landbruksforvaltningen tilgang til alle opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for å beregne tilskuddet og for å kontrollere at grunnlaget for beregningen er korrekt» fordi de ikke nødvendigvis er 100 % sikre på om de selv er nærmeste tilgjengelige veterinær eller ikke.

6.5 utfordringer med å forvalte regelen

Statsforvalteren har ansvar for at vedtak om tilskudd fattes på riktig grunnlag. Dette forutsetter at statsforvalterne legger til grunn korrekt regelverksfortolkning og gjennomfører risikobasert kontroll i forbindelse med saksbehandlingen.

Etterlevelse av nærmeste veterinær-regelen lar seg per i dag ikke kontrollere maskinelt, og statsforvalter må selv vurdere hvilke søknader som skal plukkes ut til slik kontroll. Kontroll av regelen krever at man har informasjon om veterinærenes faste kontoradresse, kompetanse, når de er tilgjengelige for oppdrag, arbeidsrutiner og reisemønstre. Det finnes ingen oversikt med denne informasjonen, og det vil være krevende for statsforvalter å samle inn og vedlikeholde en slik oversikt. Gjennom reisesøknadene får de riktignok informasjon om hvilke veterinærer som utfører oppdrag for hvilke foretak, og utgangs- og endepunkt for alle reiser, men de kan ikke være sikre på at oppgitt utgangs- og endepunktet er i tråd med nærmeste veterinær-regelen.

At regelen er så vanskelig å forvalte førte til at det utviklet seg forskjeller i hvordan regelen ble tolket og praktisert hos de ulike statsforvalterne. Mange har hatt en pragmatisk tilnærming mens andre har finkontrollert. I et forsøk på å unngå det sistnevnte, og at de statsforvalterembetene som har en slik tilnærming skulle slippe å føle at de utbetalte i strid med regelverket dersom dette ikke ble gjort, ble nærmeste veterinær-regelen moderert ved at man innførte begrepet «tilgjengelige veterinærforetak» i juli 2020. Samtidig ble det lagt inn en forklaring i hørings- og fastsettelsesnotatet om at der det var liten forskjell i avstand mellom rekvirent og det nærmeste veterinærforetaket og mellom faktisk utgangs- og endepunkt for reisen og rekvirent, så kan sistnevnte legges til grunn selv om dette gir en litt høyere tilskuddsutbetaling.

Flere statsforvaltere uttaler at de ikke har funnet brudd på nærmeste-veterinærregelen i de sakene de har kontrollert for dette. De mener derfor at risikoen for at veterinærene bryter regelverket på dette punktet, er svært lav. Deres oppfatning er at veterinærene først og fremst ønsker å jobbe med faget sitt og at de ikke har noe ønske om å kjøre mer bil enn nødvendig. De forsøker derfor å organisere arbeidshverdagen og oppdragene mest mulig hensiktsmessig for å få til dette. Statsforvalterne sier også at det er svært ressurskrevende å kontrollere nærmeste veterinærregelen. Spesielt er det krevende å fastslå om en veterinær var tilgjengelig for et oppdrag, og i noen tilfeller umulig. Dette kan innebære at statsforvalter ved kontroll

- legger til grunn kontoradressen til nærmeste veterinærforetak som utgangs- og endepunkt ved beregning av tilskudd til reiser utenfor vaktjeneste, uavhengig av om foretaket har veterinær som er tilgjengelig for oppdraget.

⁵ Ingen statsforvaltere mottok søknader om dispensasjon fra denne regelen i 2020.

- legger til grunn at veterinær overholder nærmeste veterinær-regelen og derfor ikke kontrollerer etterlevelsen av regelen.

Forsøket på å forenkle og smidiggjøre regelverket ved å innføre begrepet «tilgjengelig» har gjort det enda vanskeligere å etterleve og kontrollere nærmeste veterinær-regelen fordi ingen har oversikt over når veterinærene er ledige for oppdrag. På den andre siden har innføringen av ordet «tilgjengelig» gjort at regelen har blitt mer korrekt ut fra hva som faktisk var en nødvendig og hensiktsmessig veterinærreise på det aktuelle tidspunktet.

Dagens utforming av regelen kan egentlig ikke sies å ha vært «ny» i 2020. Faktisk hadde man en «tilgjengelighetsversjon» av nærmeste veterinær-regelen helt fram til mai 2015, da dagens forskrift erstattet den forrige reisetilskuddsforskriften⁶. I fastsettelsesbrevet fra 2015 pekte Landbruks- og matdepartementet på muligheten, som man samtidig innførte, til å gi dispensasjon fra den nye og mer rigide nærmeste veterinær-regelen i de tilfellene det oppsto urimeligheter fordi det nærmest beliggende veterinærforetaket ikke hadde mulighet til å påta seg oppdraget. Opplysningene som trengs for å kunne vurdere om det bør gis dispensasjon er imidlertid de samme som man trenger for å kunne kontrollere dagens nærmeste *tilgjengelige* veterinær-regel. Veterinærene må dessuten gjøre en aktiv innsats for å skaffe dokumentasjon som bygger opp under hvorfor det bør gis dispensasjon i tillegg til at de må bruke tid på å skrive og sende inn en dispensasjonssøknad. Det er ikke usannsynlig at veterinærene synes dette er uhensiktsmessig tidsbruk og at dette er årsaken til at statsforvalterne ikke mottar søknader om dispensasjon fra nærmeste veterinær-regelen.

Rapportverktøy for søknads- og saksbehandlingssystemet tas i bruk i 2022

I løpet av 2022 vil statsforvalterne få tilgang til et rapportverktøy for uthenting av søknadsdata for definerte perioder, veterinærer eller veterinærforetak. Rapportverktøyet gjør det mulig å hente ut alle typer søknadsdata på et format som er godt egnet for analyse- og kontrollvirksomhet. I arbeidet med å utvikle rapportverktøyet har det imidlertid ikke lyktes å lage egne rapporter som er godt egnet til å føre kontroll med etterlevelsen av nærmeste veterinær-regelen. Noen av rapportene kan likevel være til hjelp ved manuell kontroll av regelen fordi de inneholder informasjon om

- alle utgangs- og endepunkt de ulike veterinærene bruker for sine reiser
- type utgangs- og endepunkt (faste kontorsted eller et annet sted)
- hvilke veterinærer som har besøkt de ulike rekvirentene i en definert periode, og hvilke reiser dette gjelder

Med utgangspunkt i data fra rapportene kan statsforvalterne også finne gjennomsnittlig kostnad for veterinærreiser der besøk til spesifiserte rekvirenter inngår, og gjennomsnittlig kostnad for veterinærreiser i et bestemt område. Dette kan gjøre det enklere å ta stilling til om veterinærer har etterlevd nærmeste veterinær-regelen, men kontrollen vil uansett være arbeidskrevende fordi den i stor grad vil være manuell.

⁶ Regelen sto i § 7 andre ledd: «Så framt reisen ikke er foretatt som ledd i den veterinære vaktjenesten, skal reisen være foretatt av nærmestboende veterinær som har hatt anledning til å påta seg vedkommende syke-/inseminasjonsbesøk. Om annen veterinær tilkalles, skal avstanden fra nærmeste veterinær som kunne foretatt reisen legges til grunn ved beregning av tilskudd.»

7 Kan vi digitalisere nærmeste veterinær-regelen?

Mange steder kan veterinærene vanskelig vite om det er andre tilgjengelige veterinærer som er nærmere de forskjellige rekvirentene til enhver tid. Det er derfor nærmest umulig for dem å være sikre på at de oppgir opplysninger i søknaden som tilfredsstiller nærmeste veterinær-regelen. Statsforvalterne har også en nærmest uoverkommelig jobb med å kontrollere denne regelen. Eneste mulighet for å unngå store mengder manuelt arbeid, og bruke store ressurser på forvaltning av denne regelen, er å få en maskin til å gjøre arbeidet. Dersom man hadde klart å digitalisere nærmeste veterinær-regelen ville utfordringene med dagens kontroll av regelen være løst. I arbeidet med dagens digitale søknads- og saksbehandlingsløsning så man at det kunne bli utfordrende å digitalisere nærmeste veterinær-regelen, men hadde ikke ressurser til å foreta en grundig analyse av om dette faktisk er mulig. I dette kapitlet ser vi derfor nærmere på om det kan være mulig å digitalisere denne regelen på en eller annen måte, og hvordan dette eventuelt kan gjøres. Det er en fordel om man har satt seg inn i vedlegg 4 om den tekniske beregningen av tilskudd og reiseruter før man leser dette kapitlet.

7.1 Data som må være tilgjengelige for å beregne korrekt tilskudd

Å digitalisere nærmeste veterinær-regelen forutsetter at søknads- og saksbehandlingsløsningen har nødvendige data for å kunne beregne korrekt tilskudd. Følgende opplysninger er nødvendige for å kunne beregne tilskudd digitalt og i tråd med nærmeste veterinær-regelen:

1. om reisen er foretatt i eller utenfor vakt
2. faktisk utgangs- og endepunkt for reisen
3. fast kontorsted til alle veterinærer som påtar seg oppdrag til husdyr
4. stedfesting av alle besøk på reisen (enten de gir tilskudd eller ikke)
5. alle utgifter samt reise- og ventetid på alle deler av ruten

Opplysningene i de fire første punktene hentes i dag inn gjennom søknadsløsningen i Dyrehelseportalen. I tillegg må søkerne bekrefte at de har oppgitt alle helse- og seminbesøk på reisen før de får lov til å sende inn søknadsskjema. For å beregne korrekt tilskudd, må alle kostnader og rutelementer på reiseruta være kjent.

7.2 Begrepet «tilgjengelig» må fjernes

Det er nærmest umulig for veterinær og forvaltning å vite hvilke veterinærer som er tilgjengelige for oppdrag til enhver tid. I tillegg finnes det ikke et register som viser veterinærers kompetanse. Dette, i tillegg til at det ikke finnes noen oppdatert oversikt over hvor hver veterinær befinner seg til enhver tid, gjør det umulig å finne ut om det kan være noen veterinærer som er nærmere og tilgjengelige for oppdrag. Dette gjør bestemmelsen problematisk å digitalisere. Skal regelen digitaliseres, må nærmeste veterinær brukes som utgangspunkt i tilskuddsberegningen, uavhengig av om veterinæren er tilgjengelig eller ikke. Det betyr at ordet «*tilgjengelig*» må fjernes fra forskriften.

7.3 Reiserute, utgifter og reise- og ventetid må være kjent

For å kunne beregne hvilke besøk som inngår i reisen det gis tilskudd til og kostnadene med å reise til hvert av disse besøkene, må søknadsløsningen kjenne den faktiske reiseruten, alle utgifter og all reise- og ventetid på reisen. Hvor på ruta de ulike utgiftene og reise- og ventetiden oppsto må også være kjent. Dette er opplysninger som dels oppgis av veterinæren i søknaden, og som dels beregnes av et kartverktøy i søknadsløsningen med utgangspunkt i opplysningene som veterinæren oppgir i søknaden.

Tilskuddet til veterinærreiser blir altså beregnet på bakgrunn av hvor reisen starter, hvilke behandlingssteder som blir besøkt underveis, og hvor reisen ender. I forbindelse med forflytningen

mellom disse punktene, har veterinæren kostnader som er grunnlaget for tilskuddet. Det er blant annet kilometer-godtgjørelse – som blir beregnet på bakgrunn av avstandene mellom punktene på reisa der veterinæren bruker eget kjøretøy. Dette kan en beregne korrekt uavhengig av hvor på ruta det faktiske utgangs- og endepunktet er. Men reisekostnadene inneholder også andre elementer; Det er utgifter som ferjebilletter, bompenger, skyssbåtfakturaer og drosjeregninger, samt godtgjøring for reisetid med kommersiell transporttjeneste og tilhørende nødvendig ventetid. Ifølge regelverket skal alle utgifter kunne dokumenteres. I praksis vil det si at veterinæren bare kan få refundert utgifter som han har regnskapsbilag på. Dette siste kan en muligens endre regelverket for, men systemet vil uansett ikke vite hvilke kostnader som vil kunne påløpe ved andre ruter enn fra faktisk utgangspunkt.

En forutsetning for å digitalisere nærmeste veterinær-regelen er at søknadsløsningen har tilgang til nødvendige data for å kunne beregne korrekt tilskudd for alle alternative reiseruter som skal beregnes med utgangspunkt i veterinærenes faste kontorsted. Disse må brukes som sammenligningsgrunnlag for beregnet tilskudd for faktisk reise. Veterinæren vil så få utbetalt tilskudd tilsvarende resultatet av tilskuddsberegningen for den av alle de alternative rutene, inkludert den faktiske, som er lavest.

Med bakgrunn i det som er nevnt tidligere om hvilke data som trengs for å beregne korrekt tilskudd, vil det imidlertid i mange tilfeller ikke la seg gjøre å beregne korrekt tilskudd for disse alternative reiserutene. I noen tilfeller vil tilskuddsberegning ikke være mulig i det hele tatt fordi det ikke går vei til besøksstedet, og kartløsningen som beregner tilskudd kan da ikke vite verken hvordan veterinæren kan komme seg fram til besøksstedet eller hva det koster å komme seg dit.

- Søknadsløsningen mangler opplysninger om utgifter på reisene - både ved bruk av eget fremkomstmiddel og til kjøpt transporttjeneste. Reisekostnadene knyttet til disse alternative reisene vil derfor i mange tilfeller være mangelfulle. Tilskuddene som beregnes for de alternative rutene blir derfor heller ikke reelle og sammenlignbare med det som beregnes for den faktiske reisen.
- Utgifter til bommer og ferjer varierer bl.a. med hvilke rabattavtaler og kjøretøy veterinærene bruker, og i noen tilfeller med retning og tidspunkt på døgnet. Dette er derfor opplysninger som veterinærene må oppgi når de søker om tilskudd, og som det ikke er mulig å legge inn i løsningen som standard verdier. Behovet for å bruke egen båt og annen kjøpt transporttjeneste enn ferje er dessuten noe veterinærene vurderer fra reise til reise og ut fra oppdragenes art. Utgiftene med å bruke denne typen fremkomstmiddel er høye, og hvis løsningen ser bort fra denne typen utgifter, vil det øke risikoen for at tilskuddsberegningen for alternative ruter blir feil i områder der egen båt og skyssbåt brukes utenfor vakt. Det er ikke mulig å lage en maskinell løsning som kan ta stilling til når det er aktuelt å bruke denne typen fremkomstmidler, med tilhørende avgangs- og ankomstpunkter.
- Søknadsløsningen mangler opplysninger om reise- og ventetiden ved bruk av kjøpt transporttjeneste. Reisekostnadene og dermed tilskuddet som beregnes for de alternative rutene blir derfor ikke reelle og sammenlignbare med de som beregnes for den faktiske reisen.
- Reise- og ventetiden til de ulike ferjeoverfartene varierer med hyppigheten på avgangene, og hvis ei ferje går veldig sjelden eller er innstilt kan det være nødvendig å bruke egen båt eller skyssbåt. Dette er derfor opplysninger som veterinærene må oppgi når de søker om tilskudd, og som det ikke er mulig å legge inn i løsningen som standard verdier. Det er heller ikke mulig å lage en maskinell løsning som kan ta stilling til når det er aktuelt å bruke annen kjøpt transporttjeneste enn ferje. Når heller ikke reise- og ventetiden ved bruk av slike fremkomstmidler tas med i tilskuddsberegningen for alternative reiseruter i områder hvor denne typen transport er vanlig, blir beregningene feil.
- Søknadsløsningen vil ikke klare å beregne alternative reiseruter for reiser som inneholder besøk som mangler vei- eller ferjeforbindelse. Tilskuddsberegningen vil i slike tilfeller feile fordi beregningsprogrammet ikke kan vite hvordan veterinæren kommer seg til besøket og kostnaden med å reise dit.

Å følge nærmeste veterinær-regelen, betyr at veterinæren skal få tilskudd etter den alternative reiseruta som gir lavest tilskudd. Hvis man bruker nærmeste veterinær-regelen uten å ha fullstendige rute- og kostnadsopplysninger kan det føre til at tilskuddsberegning basert på den faktiske ruta blir erstattet med en alternativ rute fordi den alternative ruta mangler kostnadselementer og dermed blir billigere. Dette vil føre til at veterinærer som opererer i områder med mange bommer, ferjer og behov for å bruke egen båt eller kostbar, kommersiell transporttjeneste risikerer å ikke lenger få tilskudd for nødvendige utlegg eller reise- og ventetid. Veterinærer i områder med denne typen høye reisekostnader vil måtte skyve en større andel av reisekostnadene over på produsentene. I ytterste konsekvens kan kostnadene til veterinærtjenester bli så høye at husdyrprodusentene velger å legge ned produksjonen. Dette igjen vil gi et enda dårligere næringsgrunnlag for veterinærer i områder som allerede sliter med veterinærdekningen.

7.4 Systemet må ha oppdatert oversikt over alle faste kontorsteder

En forutsetning for at tilskuddsberegningen skal bli korrekt er at alle veterinærer er registrert med korrekt, fast kontorsted på beregningstidspunktet. Hvis det legges opp til at det kun er foretak med veterinærer som søker reisetilskudd som kan regnes som nærmeste veterinær, og at oppdateringen av korrekt kontorsted skjer i forbindelse med innsending av søknaden, betyr dette at tilskuddsberegningen først kan skje når søknadsfristen er ute hvis man skal sikre at beregningen blir helt korrekt i tråd med realitetene, dvs. 91 dager etter reisedato. For veterinærene betyr dette at beregnet søknadsbeløp ikke vil være klart når de sender inn søknaden. I tillegg vil det måtte gå vesentlig lengre tid enn i dag før saksbehandling og tilskuddsutbetaling kan skje.

Hvis vi kan forstå regelen slik at det kun er veterinærer som søker om reisetilskudd via Dyrehelseportalen som kan være nærmeste veterinær, slipper vi å innhente informasjon om kompetansen og det faste kontorstedet til veterinærer som ikke søker om reisetilskudd. En slik tilnærming kan forsvares hvis det er sannsynlig, noe vi mener det er, at det er svært få veterinærer som påtar seg oppdrag på husdyr som ikke søker om reisetilskudd. Incitamentet til å søke om reisetilskudd er trolig økende med økende reisekostnader fordi tilskuddet gjør det mulig å redusere veterinærkostnadene slik at markedet for veterinærtjenester til husdyr i større grad opprettholdes.

Hvis veterinærforetak som ikke søker om reisetilskudd også skal kunne regnes som nærmeste veterinær, blir det adskillig mer krevende å etablere og vedlikeholde en tjeneste i søknadsløsningen som beregner utgangs- og endepunkt i overensstemmelse med nærmeste veterinær-regelen. I følge dyrehelsepersonelloven (§ 24) skal veterinærer holde Mattilsynet oppdatert om bostedsadresse og andre personalia. Det betyr at veterinærene til enhver tid er pliktige til selv å rapportere endringer i kontaktinformasjon, arbeidssted, arbeidsområder, spesialisering og arbeidsforhold via Mattilsynets skjematjenester. Mattilsynet registrerer opplysningene i sine registre og bruker dem i forbindelse med tilsyn, beredskap og informasjonsarbeid. Landbruksdirektoratet har ikke fått svar på sin henvendelse om hvilke opplysninger Mattilsynet mottar fra veterinærene, og derfor heller ikke funnet ut om opplysningene vil dekke vårt databehov. Hvis det gjør det, må det avklares om slik datautveksling krever særlig hjemmel, og det må gjøres en beregning av kostnadene med å få på plass en integrasjon for utveksling av data mellom Mattilsynets og Animalias systemer. Det vil trolig være en mer omfattende og kostbar prosess å utvikle en elektronisk løsning for slik integrasjon enn om vi kan legge til grunn at bare veterinærer som søker om reisetilskudd og reisegodtgjørelse kan regnes som nærmeste veterinær. Det er heller ikke garantert at opplysningene hos Mattilsynet blir kontinuerlig oppdaterte. Landbruksdirektoratet antar at gevinsten ved å benytte data fra Mattilsynets registre fremfor å bruke opplysninger om de veterinærene som søker om reisetilskudd, vil være marginal.

7.5 Digitalisering av nærmeste veterinær-regelen kan gi uakseptabel beregningstid

Nærmeste veterinær-regelen sier at avstanden fra nærmeste tilgjengelige veterinærforetak skal legges til grunn ved beregning av tilskudd. Denne regelen er ikke entydig. En veterinær kan besøke mange husdyrprodusenter på samme reise. Det er derfor ikke entydig hva som menes med nærmeste

veterinær. Skal en se på hvilken veterinær som har lavest reisekostnad til hvert enkelt besøk, eller er det snakk om den veterinæren som har lavest reisekostnad totalt ved å dra innom alle besøkene på reisa? Denne uklarheten gir flere tolkningsmuligheter. Hvis man hadde klart å digitalisere beregningen av nærmeste veterinær-regelen, kunne man sett for seg følgende beregningsmodeller:

A. «Nærmeste veterinær på hele ruta»

Denne modellen går ut på å finne hvilket faste veterinærkontor som gir lavest tilskuddsbeløp for ruta mellom rekvirentbesøkene. Først beregnes tilskuddet ut fra faktisk utgangs- og endepunkt. Deretter beregnes tilskudd for samme reise med utgangs- og endepunkt lik det faste kontorstedet for hver eneste veterinærer, og så ser man hvilket av alle disse reisealternativene som gir lavest tilskuddsbeløp. Reisealternativet med lavest tilskuddsbeløp er dermed det alternativet som kun har nødvendige reisekostnader og som da blir lagt til grunn for beregningen av tilskuddet for den aktuelle reisa.

B. «Nærmeste veterinær til hvert besøk»

Denne modellen går ut på å finne hvilke faste veterinærkontor som har «billigst rute» til hvert av rekvirentbesøkene. Først beregnes kostnadene med å reise til hvert besøk på reisen med utgangspunkt i faktisk utgangs- og endepunkt, slik som man gjør i gjeldende beregningsmodell. Deretter regner man ut kostnaden med å reise til hvert av de samme besøkene når utgangs- og endepunktet for reisen settes lik det faste kontorstedet til hver av de andre veterinærene. Når dette er gjort, sammenligner man reisekostnaden for hvert besøk i den faktiske ruta med den laveste reisekostnaden tilsvarende besøk har i alle de andre reisealternativene. Den laveste reisekostnaden for hvert besøk blir lagt til grunn. Beregnet tilskudd = summen av den laveste verdien på alle besøk som har en verdi som overstiger egenandelen, minus en egenandel for hvert av disse besøkene.

Veterinæren får i dag vite hvor mye tilskudd han kan regne med å få for reisa før han sender inn søknaden. Det er ca. 700 veterinærforetak, altså 700 forskjellige faste kontorsteder i landet. For den første beregningsmodellen, A, vil systemet bruke 700 ganger lenger tid på beregningen enn i dag. I modell B, vil en måtte beregne ruter for 700 faste kontorsteder for hvert eneste besøk på reisa. Disse to modellene vil således gå på bekostning av ytelsen i søknadsløsningen og søkerne vil bli sittende og vente mellom utfyllingstrinnene i søknaden. Et moderne søknadssystem forventes å være effektivt. Lang responstid i systemet er derfor ikke akseptabelt. Hvis ytelsen blir for dårlig, må det foretas endringer i søknadsløsningen som medfører ekstra utviklingskostnader og som kan medføre at veterinærene ikke lenger kan se søknadsbeløpet for den enkelt reise før de sender inn søknadene.

7.6 Konklusjon – digitalisering

Svaret på spørsmålet om vi kan digitalisere nærmeste veterinær-regelen er «nei». Det er ikke mulig å beregne korrekt tilskudd når en ikke kjenner kostnadene ved å reise fra et annet sted enn faktisk utgangspunkt. Det er derfor irrelevant at det teoretisk ville gå minst 91 dager fra reisen er foretatt til man kunne være sikker på å ha beregnet tilskuddet riktig. Likeledes er det også irrelevant at søknadsløsningen vil bruke mye lengre tid enn i dag på å gi veterinærene svar på hva de kan forvente å få i tilskudd for reisen – selv under forutsetning av at det ikke har etablert seg andre veterinærer med kontorsted nærmere én eller flere av rekvirentene han har besøkt på reisen. Dersom noen, mot formodning, fortsatt skulle mene at det må være mulig å digitalisere nærmeste veterinær-regelen er imidlertid dette momenter de bør merke seg.

8 Kan nærmeste veterinær-regelen fjernes?

Vi vil i dette kapitlet gå inn på hvordan man kan ivareta behovet for kontroll med nivået på kostnader og tilskuddsutbetalinger selv om man fjerner nærmeste veterinær-regelen, ved å innføre en mulighet for skjønnsmessig fastsetting av tilskuddet ved uvanlig kostbare reiser.

De betydelige utfordringene som knytter seg til søknad og forvaltning av nærmeste tilgjengelige veterinær-regelen, samt at det som fremkommer i kapittel 7 om at det ikke er mulig å digitalisere denne regelen, kan tale for å fjerne regelen. En forutsetning for å kunne gjøre dette er å endre eller presisere regelverket slik at formålet med regelen ivaretas på en annen måte.

Veterinærer flest gjør fornuftige vurderinger og forsøker å organisere arbeidshverdagen på en hensiktsmessig måte. Ofte er det flere, ulike hensyn som spiller inn og som gjør at det er mest hensiktsmessig for alle parter at veterinærene organiserer arbeidsdagen og fordeler oppdrag mellom seg på en måte som gjør at de ikke nødvendigvis er nærmeste veterinær til alle besøkene de gjennomfører. Dette tilsier at det bør være noe slingsrom slik at reiser som foretas av andre enn den absolutt nærmeste, også kan gis tilskudd med utgangspunkt i de reelle kostnadene. Hvis man legger dette til grunn, kan man justere formålet med regelen til å *forhindre at utbetalingene over tilskuddsordningen går til å dekke åpenbart unødvendige reisekostnader* som følge av at husdyrprodusenten velger å tilkalle en veterinær vesentlig lenger unna enn den nærmeste som kunne påtatt seg oppdraget, eller en veterinær som har en betydelig dyrere reiserute enn en annen som også kunne ha utført oppdraget innen en fornuftig tidsramme.

En slik moderering i hva man ønsker å oppnå, tillater at man kan ha som hovedregel for alle veterinærreisene, uavhengig av om de er foretatt i eller utenfor vakttjenesten, at det faktiske utgangs- og endepunktet for reisen og den benyttede transportmetoden skal legges til grunn ved beregningen av tilskuddet. Med disse forutsetningene, ser vi at det er to konkrete tiltak som er aktuelle og som vi vil vurdere nedenfor. Det ene innebærer å fjerne nærmeste veterinær-regelen og gi forvaltningen anledning til å fastsette tilskuddet ved skjønn i de tilfellene hvor reisen er foretatt på en uforholdsmessig kostbar måte, og det andre innebærer å fastsette tilskuddstak.

8.1 Fastsette tilskuddet skjønnsmessig hvis reisen er foretatt på en uforholdsmessig kostbar måte

Hvis man fjerner nærmeste veterinær-regelen bør det samtidig åpnes for at forvaltningen kan skjønnsfastsette tilskuddet i tilfeller hvor det er urimelig å gi tilskudd beregnet etter hovedregelen. Nærmere bestemt i tilfeller der reisen er foretatt på en uforholdsmessig kostbar måte, enten på grunn av tilbakelagt avstand, reiserute eller -måte. På denne måten kan det gis tilskudd for de fleste reiser i tråd med reelle kostnader ved disse, samtidig som det er mulig å sette foten ned dersom kostnadene blir mye høyere enn de ville vært dersom en nærmere veterinær påtok seg oppdraget.

§ 5 kan for eksempel formuleres slik:

§ 5. Beregning av reisetilskudd

Som hovedregel skal faktisk utgangspunkt og endepunkt for reisen, alle rekvirentbesøk på reisen og påløpte, dokumenterbare utgifter på reisen legges til grunn ved beregningen av tilskuddet.

Ved beregning av reisetilskudd skal det gjøres fradrag for tilskudd tilsvarende 40 km reise med egen bil per rekvirentbesøk på reisen. Det kan utbetales tilskudd for reise til besøk hvor beregnet tilskudd overstiger fradraget.

For reiser som er foretatt på en uforholdsmessig kostbar måte som gjør at statsforvalteren eller Landbruksdirektoratet finner det urimelig å gi tilskudd til reisen på grunnlag av regelen i første ledd jf. § 4 første eller andre ledd, kan reisetilskuddet i stedet fastsettes ved skjønn. Skjønnen kan gjelde alle sider ved reisen. Landbruksdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer for når og hvordan skjønnsfastsettelse kan skje.

Regelen i dagens § 5 andre ledd om at beregningen av tilskuddet skal ta utgangspunkt i at reisen foretas på den mest hensiktsmessige måten kan eventuelt videreføres og gi anvisning om hva statsforvalteren skal ta utgangspunkt i hvis de skjønnsfastsetter tilskuddsbeløpet som skal komme til utbetaling. Dette trenger imidlertid ikke å stå i forskriften, men kan like gjerne fremgå av retningslinjer i rundskriv fra Landbruksdirektoratet.

8.1.1 Mulighet for skjønnsfastsetting gir behov for gode retningslinjer

En løsning med mulighet for skjønnsfastsetting av tilskuddet krever at det gis støtte til saksbehandlerne hos statsforvalteren slik at de er trygge på når det kan være aktuelt å bruke skjønnsadgangen. Dette kan gjøres i form av retningslinjer i rundskriv.

For å kunne se for seg hvordan man kan forvalte en slik regel, har vi sett nærmere på hvordan slike retningslinjer kan formuleres. Vi har i denne omgang ikke drøftet ulike alternative formuleringer, men presenterer en måte dette kan utdypes på, som er å anse som et utgangspunkt for nærmere vurdering. Retningslinjene kan for eksempel formuleres slik:

I tilfeller der reisen er foretatt på en måte som innebærer at reisetilskuddet blir klart høyere enn det man vanligvis ville forvente, kan tilskuddet fastsettes ved skjønn. Forutsetningen er at forskjellen er så stor at statsforvalteren eller Landbruksdirektoratet mener det vil være urimelig å gi tilskudd beregnet på grunnlag av beregningsreglene i § 4 første eller andre ledd som i utgangspunktet gjelder for den gjennomførte reisen. Kravet om urimelighet innebærer – at det må være en betydelig forskjell, og – at jo mer legitim grunnen til forskjellen er, jo større forskjell kan aksepteres.

Skjønnsfastsettelse kan være aktuelt både dersom veterinæren har reist unormalt langt for å komme til rekvirenten, hatt unødvendig lang reise- eller ventetid eller benyttet en uforholdsmessig kostbar transportløsning. Eksempler på dette kan være at veterinæren har benyttet skyssbåt der en like gjerne kunne brukt ferje, eller tatt på seg et oppdrag hos en rekvirent som holder til så langt unna, at antallet reiste kilometer blir mye høyere enn om rekvirenten hadde benyttet en veterinær som holder til nærmere.

Hva som anses urimelig vil kunne variere og må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Uvanlig høyt reisetilskudd vil oftere kunne forsvares i forbindelse med akutte helsebesøk og ved besøk som krever spesialkompetanse få veterinærer har, enn i andre tilfeller. Hvis kostnads-/tilskuddsnivået er spesielt høyt, vil dyrets verdi også kunne være et relevant moment i vurderingen. Dyrets tilstand og hvorvidt husdyrprodusent selv kunne ha gitt dyret adekvat helsehjelp for eksempel med veiledning fra veterinæren over telefon eller videokonsultasjon kan også være relevante momenter. Hvis det kan dokumenteres at det var umulig å skaffe adekvat veterinærtjeneste fra noen andre veterinærer til en betydelig lavere reisekostnad (regnet i utmålt tilskudd) så vil dette være et argument mot skjønnsfastsetting.

Akkurat hvor stor forskjellen må være for at skjønnsfastsettelse er aktuelt vil variere mellom deler av landet på grunn av ulikheter i husdyrtetthet, geografi, veinett og kommunikasjons-muligheter. I de tilfellene veterinæren er tvunget til å benytte et annet fremkomstmiddel egen bil eller båt, og det ikke finnes noe tilgjengelig rutegående transportmiddel når besøket må gjennomføres, skal det naturlig nok en god del større forskjell i tilskuddsnivået til for at noe skal anses urimelig.

Hva som skal til for å anse noe som uforholdsmessig kostbart, avhenger selvsagt av nivået på det som anses å være et vanlig, fornuftig reisekostnadsnivå når veterinærer som praktiserer på det aktuelle dyreslaget i området, besøker rekvirenten. Dette vil statsforvalteren kunne finne informasjon om ved å hente ut rapporter med statistikk over reisekostnadene for reiser der besøk til den aktuelle rekvirenten inngår samt over de gjennomsnittlige reisekostnadene knyttet til reiser som veterinærer i rekvirentens område vanligvis utfører.

Vanligvis skal det ikke reageres mot overskridelser som utgjør mindre tilskuddsbeløp som for eksempel 100⁷ kroner. Lovgiver har i utgangspunktet sett for seg at muligheten for

⁷ Nivået på dette eksempelbeløpet kan selvsagt diskuteres.

skjønnsfastsettelse først og fremst skal benyttes i unntakstilfeller hvor forskjellene i normalkostnadene og påløpte kostnader er virkelig store målt i antall kroner – ikke prosent.

Skjønnsfastsetting kan også være aktuelt dersom statsforvalteren eller Landbruksdirektoratet mener veterinærens reisemønster er lagt opp med tilskuddsoptimalisering for øyet. I slike tilfeller vil det totale kostnads-/tilskuddsnivået for reisene til veterinæren i en periode sett under ett kunne være så mye høyere enn det en normal, hensiktsmessig gjennomføring av reiser til rekvirentene ville resultert i, at det blir urimelig å gi tilskudd i tråd med opplysningene i veterinærens søknader selv om overskridelsene på hver enkelt reise isolert sett ikke er ekstremt store.

Skjønnsfastsetting kan også være aktuelt der det virker urimelig at staten skal gi tilskudd til reisekostnadene etter de ordinære beregningsreglene, fordi veterinærer velger å praktisere uforholdsmessig langt fra der de starter og slutter veterinærreisene. For eksempel hvis veterinæren må kjører flere mil til og fra området hen praktiserer i, selv om det finnes andre veterinærer som tilbyr veterinærtjenester på de samme dyreslagene i området, og som har en betydelig kortere eller rimeligere reisevei fra sitt faste utgangspunkt. Rent praktisk kan dette gjennomføres ved at statsforvalteren fatter vedtak om hvilket punkt på strekningen veterinæren skal ha som sitt utgangs- og endepunkt i søknader om reisetilskudd. Dette punktet blir da stedet som statsforvalteren anser rimelig at den tilskuddsberettigede reisestrekningen skal starte.

Det er viktig at statsforvalteren har god dialog med veterinærer en vurderer å skjønnsfastsette tilskuddet til, slik at man sikrer at saken er godt nok opplyst og oppklarer eventuelle misforståelser før vedtak om skjønnsfastsettelse fattes.

8.2 Hvordan vil en løsning med mulighet for skjønnsfastsetting kunne fungere for veterinærene?

At statsforvalteren og Landbruksdirektoratet får mulighet til å skjønnsfastsette tilskuddet vil naturlig nok gi veterinærene noe mindre forutberegnelighet med tanke på hvor mye de kan få i tilskudd for det fåtallet reiser som eventuelt måtte være utført på uforholdsmessig kostbar måte. Ulempene ved dette vil kunne reduseres ved å innføre et felt i søknadsskjemaet der veterinærer, som er klar over at tilskuddet for reisen til rekvirenten blir uvanlig høyt, kan huke av for en standardisert forklaring av årsaken til dette, eller kan gi en nærmere forklaring i et kommentarfelt hvis ingen av de standardiserte forklaringene passer.

Hvis veterinæren har huket av for uvanlig høye reisekostnader, må søknaden i utgangspunktet behandles manuelt. Dette vil ofte lede til lengre saksbehandlingstid, for i engangstilfellene vil det måtte gjøres en konkret vurdering av hver reise. Dersom det er en plausibel grunn til å gi tilskudd beregnet etter de ordinære beregningsreglene, trenger ikke statsforvalteren å benytte adgangen til å skjønnsfastsette. Dersom det ikke er noen plausibel grunn til de høye reisekostnadene og tilskuddet etter hovedregelen faktisk er urimelig høyt, så er det heller ikke urimelig at veterinæren må vente til statsforvalterens vurdering og vedtak i saken foreligger før hen får vite hvor stort tilskuddet blir.

Der veterinæren har en uforholdsmessig lang og dyr reisevei sammenlignet med andre veterinærer som praktiserer i området, eller statsforvalteren eventuelt mener at en veterinær legger opp til et uhensiktsmessig kostbart reisemønster for å få høyere tilskudd, ser vi for oss at vedtakene om skjønnsfastsetting i utgangspunktet skal ha en mer varig karakter. Veterinæren bør i slike tilfeller bli orientert om dette i form av et forhåndsvarsel og vedtak fra statsforvalteren. Hen vil dermed kunne innrette seg i tråd med dette ved å fakturere husdyrprodusentene mer som følge av lavere tilskuddsutbetalinger.

Hvis man innfører en slik adgang til skjønnsfastsetting, er det viktig å gi god veiledning til veterinærene om dette i søknadsløsningen. Dette vil forhåpentlig gi en bedre brukeropplevelse, medføre færre klager og legge til rette for effektiv saksbehandling ved eventuelle avvik.

8.2.1 Administrative og økonomiske kostnader

Å erstatte nærmeste veterinær-regelen med en mulighet for skjønnsfastsetting av tilskuddet når reisekostnadene er åpenbart unødvendige, vil trolig være forholdsvis lite arbeidskrevende og heller ikke særlig kostbart å innføre. Den vil være knyttet til reelle reisekostnader, og man vil kunne bygge videre på den digitale løsningen vi har i dag.

Når det gjelder hvordan det å fjerne nærmeste veterinær-regelen vil slå ut på utbetalingene over tilskuddsordningen, mener vi at det er lite sannsynlig at veterinærer flest reiser lenger enn nødvendig. Noen statsforvaltere har også uttalt at de ikke finner brudd på nærmeste veterinær-regelen når de utfører kontroll. Dette underbygger at veterinærene ikke bryter nærmeste veterinær-regelen i særlig grad. I store deler av landet er det mangel på veterinærer som påtar seg oppdrag til husdyr, og direktoratets erfaring er at for de aller fleste veterinærreiser er nærmeste veterinær-regelen i praksis ikke så relevant. Dersom man fjerner nærmeste veterinær-regelen, og gir forvaltningen hjemmel til å skjønnsfastsette tilskuddet for reiser foretatt på uforholdsmessig kostbar måte, som redegjort for i dette kapitlet, har vi således ingen indikasjon på at tilskuddsutbetalingene vil øke vesentlig.

Forvaltningen har plikt til å kontrollere at tilskudd blir utbetalt korrekt og i tråd med regelverket. Maskinelle kontroller og risikobasert kontroll vil derfor, akkurat som i dag, måtte brukes for å plukke ut reiser der det er mistanke om at kostnadene er uakseptabelt høye. Disse reisene må deretter kontrolleres nærmere og saksbehandles manuelt av statsforvalteren.

Det vil ikke være mulig for forvaltningen å være helt sikker på at alle reisene som går til automatisk behandling og utbetaling, er foretatt på en måte som ikke er så uforholdsmessig kostbar at det er urimelig å utbetale tilskudd beregnet etter hovedregelen. Risiko for at det forekommer denne typen «feilutbetalinger» må man imidlertid være villig til å ta hvis man skal ha en noenlunde effektiv forvaltning. Risikoen for at veterinærer som ikke er den nærmeste eller «billigste», får tilskudd beregnet på grunnlag av faktisk utgangs- og endepunkt, er i høyeste grad til stede også i dag.

I dagens saksbehandlingssystem ligger det inne grenseverdier som blir brukt for maskinelt utplukk av søknader som bør kontrolleres og behandles manuelt. Dette systemet kan videreutvikles ved å for eksempel legge inn geografisk differensierte grenseverdier, slik at Statsforvalteren får et enda bedre grunnlag for å utøve kontroll. Vi anslår at det vil koste om lag 100.000 kroner å implementere geografisk differensierte grenseverdier, og om lag 120 000 kroner å få på plass et kommentarfelt der veterinær kan oppgi årsaken til at uvanlig høye tilskuddsbeløp.

8.3 Flere tilskuddstak kan begrense tilskuddsutbetalingen til altfor kostbare reiser mer effektivt

En avvikling av nærmeste veterinær-regelen kombinert med at man innfører flere absolutte tilskuddstak er et annet mulig tiltak. Dette kan enten gjennomføres alene eller i kombinasjon med en hjemmel for skjønnsfastsetting av tilskuddet for uforholdsmessig kostbare reiser. Gjeldende regelverk har allerede to tilskuddstak knyttet til bruk av kommersiell transporttjeneste, nærmere bestemt en maksimal fakturert kostnad per reiste kilometer og maksimal fakturert oppstarts- og ventetidskostnad per reise. I tillegg kan en vurdere å innføre et generelt tak per reise for antall reiste kilometer og for reise- og ventetid ved bruk av kommersiell transporttjeneste.

8.3.1 Nye tilskuddstak bør differensieres

Forskjellene i avstander, veterinærtetthet og infrastruktur tilsier at det kan være fornuftig at tilskuddstakene er forskjellige i ulike deler av landet – i hvert fall dersom man legger opp til tilskuddstak som eneste tiltak og ikke kombinerer det med hjemmel til skjønnsfastsetting. Landbruksdirektoratet har tilgang til data om reisekostnader for alle reiser som det er søkt om tilskudd for gjennom den digitale søknadsløsningen. I vurdering av nivået på eventuelle tilskuddstak er det naturlig å ta utgangspunkt i disse dataene.

Om tilskuddstakene skal fastsettes per fylke, større regioner eller om man kan ha felles tilskuddstak for hele landet er noe som må vurderes nærmere. Det er statsforvalterne som behandler søknader om

reisetilskudd, og i systemet i dag ligger derfor informasjon om hvilket fylke hver reise er foretatt i. Det vil dermed være enkelt å benytte fylke som geografisk inndeling for satser fremfor en mer finmasket geografisk inndeling. Det siste vil kreve større endringer i systemet for at en skal klare og skille ut grunnlagsopplysninger om reisekostnadene i mindre områder.

Det er viktig at nivået på tilskuddstakene er høyt nok til at takene bare slår inn der det virkelig er grunn til å reagere, slik at de ikke påfører veterinærer og forvaltningen unødig ekstraarbeid. Samtidig vil takene ha minimal effekt i store deler av landet hvis de settes for høyt – for eksempel hvis man tar utgangspunkt i de dyreste/lengste reisene uten at man samtidig gjør en differensiering. Tabell 4.1-2 viser at gjennomsnittlig søknadsbeløp per reise er relativt likt i flertallet av fylkene (400-600 kroner per reise) mens det er over dobbelt så stort i Nordland. Høyeste søknadsbeløp for en reise varierer enda mer: Det er lavest i Agder (3 214 kroner), nest høyest i Trøndelag (11 991 kroner) og klart høyest i Nordland (22 084 kroner).

En forklaring på den store forskjellen er høyst sannsynlig at det er flere veterinærer i Nordland enn i de andre fylkene som er avhengige av båt for å komme seg til og fra husdyrproduzentene i området der de praktiserer. Noen få av disse veterinærene har opprettet egne skyssbåtselskaper som har fakturert eget veterinærforetak for transporten. De har dermed fått beregnet tilskudd på grunnlag av satsene for leid skyss. For reiser foretatt fra og med 2022 vil tilskuddet for delen av reisene til disse veterinærene der det er brukt båt, bli beregnet på grunnlag av den nyinnførte satsen for bruk av båt på 50 kroner per kilometer. Reisetilskuddsutbetalingene til disse veterinærene vil dermed bli lavere med mindre de slutter å bruke egen båt og i stedet begynner å kjøpe skyss fra kommersielle transportselskaper.

Hvis man ønsker å bevare noe fleksibilitet med tanke på reiser som er spesielt kostbare, til tross for at de er utført på den mest hensiktsmessige måten, kan det åpnes for at det likevel er mulig å gi tilskudd over tilskuddstakene i særlige tilfeller. Da må det i så fall en dispensasjon til. Dette vil imidlertid gjøre forvaltningen mer arbeidskrevende og da spørres det om ikke gevinsten, og dermed poenget med å innføre tilskuddstak, blir liten eller forsvinner helt.

8.3.2 Hvordan vil innføring av flere tilskuddstak påvirke veterinærer og forvaltning?

Tilskuddstak vil gi høy forutberegnelighet så sant de gjøres godt kjent for veterinærene. Veterinærene bør enkelt kunne tilpasse måten de fakturerer husdyrproduzentene til tilskuddstakene. Dersom tilskuddstakene settes for lavt, er det imidlertid sannsynlig at det vil skape mye frustrasjon hos veterinærene. Dette kan øke faren for at de lar være å søke om tilskuddet og i stedet fakturerer husdyrproduzentene for de reelle reisekostnadene.

Det er naturlig at Landbruksdirektoratet, i samarbeid med statsforvalterne, tar jobben med å utarbeide og begrunne forslag til nivået på tilskuddstakene slik at avtalepartene har et godt beslutningsgrunnlag når de eventuelt skal fastsette slike tak. Deretter bør nivået på tilskuddstakene tas opp til vurdering med jevne mellomrom.

Nye tilskuddstak kan digitaliseres slik at tilskuddet ikke vil overstige dem. Dersom man legger til grunn at tilskuddstakene gir god nok kontroll og ikke krever at alle reisene som rammes av tilskuddstaksreglene skal kontrolleres manuelt, vil dette kunne forenkle arbeidet med eventuelle saker med urimelig høye reisekostnader. Reisene som overstiger tilskuddstaket får i så fall tilskudd beregnet med utgangspunkt i tilskuddstaket – enkelt og greit. Man kan likevel gjøre stikkprøver og/eller foreta risikobasert kontroll av en del av reisene.

Å hente inn veterinærer med spesialkompetanse langveisfra er i liten grad relevant for produksjonsdyr. Unntaket kan være veterinærer med kompetanse på forebyggende helsearbeid og på dyrevelferdsprogrammene. Det samme gjelder embryoinnlegging, hvis denne behandlingsformen inkluderes i reisetilskuddet. Skulle man ha valgt en løsning med tilskuddstak, måtte man i søknadsløsningen åpnet for at veterinærer som må reise lengre enn vanlig i kraft av å ha spesialkompetanse, kan oppgi dette som årsak til at reisekostnadene er høyere enn forventet. På denne måten vil slike søknader kunne behandles maskinelt, men samtidig være enkle å plukke ut for kontroll.

Å innføre flere tilskuddstak innebærer at søknads- og saksbehandlingsløsningen må videreutvikles. Takene må programmeres inn i beregningen. I tillegg bør beregningen synliggjøres i søknaden for veterinærene før de sender den inn slik at de har et best mulig grunnlag for å bestemme hva de må fakturere husdyrprodusenten for eventuelle overskytende reisekostnader. Landbruksdirektoratet har ikke fått laget noe estimat for hva dette vil koste, men vi antar at det i hvert fall kan beløpe seg til 300 000 kroner.

9 Kan man forenkle nærmeste veterinær-regelen og forvaltningen av den uten full digitalisering?

I dette kapitlet vil vi se nærmere på om man kan videreføre nærmeste veterinær-regelen, og gjøre mindre endringer i den samt i forvaltningen av den, som kan gjøre det enklere for veterinærene og forvaltningen å henholdsvis etterleve og forvalte regelen. Her ser vi på tre ulike tiltak:

1. Fjerne «tilgjengelig» fra regelen. Det innebærer at tilskuddet beregnes fra nærmeste veterinærforetak, uavhengig av om foretaket er tilgjengelig og kunne påtatt seg oppdraget.
2. Presisere regelen, bla. at det er lavest beregnet tilskudd som skal legges til grunn for å vurdere hvilken veterinær som er nærmest.
3. Legge inn mer informasjon i søknads- og saksbehandlingsløsning om veterinærenes plassering og kompetanse.

9.1 Mulige effekter av å fjerne «tilgjengelige» fra regelen

Som vi allerede har vært inne på, er det umulig for veterinærer og forvaltning å vite hvilke veterinærer som er tilgjengelige for hvilke oppdrag til enhver tid. Dette forholdet gjør det problematisk å kontrollere om det faktisk fantes en «nærmere veterinær» som kunne ta oppdraget. Hvis nærmeste veterinær-regelen skal bestå, bør derfor begrepet «tilgjengelig» fjernes. Man vil da sitte igjen med begrepet «.....nærmeste veterinærforetak.....», som er et statisk begrep som ikke påvirkes av veterinærenes tilgjengelighet, og som av den grunn vil være enklere for veterinærene å etterleve og for forvaltningen å kontrollere.

Gjeldende forskrift gir adgang til å dispensere fra regelen uten at det foreligger særlige tilfeller. Slik regelen om dispensasjonsadgang er formulert i dag kan statsforvalter teoretisk sett velge å gi dispensasjon uten at veterinæren trenger å søke om det og legge faktisk utgangs- og endepunkt til grunn i alle saker med den begrunnelse at de stoler på at veterinærene foretar reisene på den mest hensiktsmessige måten. Dette vil i så fall gi samme faktiske resultat som om man fjerner nærmeste veterinær-regelen, men med mer administrasjon. Det er spesielt i tilfeller hvor søker er nærmeste tilgjengelige veterinær fordi nærmeste veterinær ikke kunne påta seg oppdraget at det har vært aktuelt å gi dispensasjon. Hvis tilgjengelig fjernes fra regelen, bør i så fall dispensasjonsadgangen begrenses til særlige tilfeller for å unngå at «tilgjengelig» i praksis videreføres. Et slikt grep vil også gjøre regelen enklere å etterleve og forvalte.

Å fjerne «tilgjengelig» innebærer også en aksept av at målrettingen med tilskuddet blir dårligere enn i dag i og med at det ikke lenger vil kunne gis tilskudd til nødvendige reiseutgifter når det nærmest beliggende veterinærforetaket ikke har tilgjengelig veterinær for oppdraget. Slike tilfeller vil det bli en del av fordi ingen veterinærer er tilgjengelige alle dager i året innenfor ordinær arbeidstid. Tilgjengeligheten til veterinærer som påtar seg oppdrag til husdyr varierer også fordi noen bare jobber redusert stilling eller deltid i husdyrpraksis. Å fjerne tilgjengelig vil derfor slå ulikt ut for ulike veterinærer og kan innebære en urimelig forskjellsbehandling. Hvis nærmeste veterinær i liten grad er tilgjengelig, er det i realiteten veterinærer lenger unna som er nærmeste veterinær det meste av tiden. I mange områder vil man derfor ikke kunne oppnå en utjevning som samsvarer med de nødvendige reisekostnadene, og det vil kunne sette veterinærdekningen i slike områder i fare.

Å fjerne tilgjengelig innebærer også en aksept av at tilskuddet til mange reiser dels vil bli beregnet med utgangspunkt i distanser veterinæren faktisk ikke har reist fordi disse reisene i virkeligheten startet og stoppet et annet sted enn nærmeste veterinær-regelen åpner for å legge til grunn. I kapittel 7.1 har vi pekt på hvilke data som må være tilgjengelige for å kunne beregne korrekt tilskudd til en reise, og samtidig pekt på utfordringer som knytter seg til det å beregne tilskudd for distanser veterinæren ikke har reist. Å beholde nærmeste veterinær-regelen uten tilgjengelige kan derfor få en del uheldige utslag, der de mest vanlige trolig blir at veterinærer i mindre grad enn tidligere får dekket reisekostnader som

faktisk er nødvendige. Dette kan for eksempel gjelde i tilfeller der veterinæren har brukt ferje eller skyssbåt til ei øy der det finnes et veterinærforetak, men som ikke hadde tilgjengelig veterinær for det aktuelle oppdraget.

Ved å fjerne muligheten til å hensynta tilgjengelighet kan prisene på veterinærtjenester komme til å øke. Det er lite sannsynlig at veterinærene vil sette seg ned og finne på hvilke besøk som genererer hvilke reisekostnader. For veterinærene er det først og fremst avgjørende å prissette veterinærtjenestene til husdyr slik at de er sikret dekning for sine faktiske reisekostnader, men samtidig kan de ikke prise seg ut av markedet hvis de ønsker å videreføre praksisen sin i området. Å fjerne tilgjengelig betyr mest sannsynlig at veterinærene vil måtte innføre en generell prisøkning på alle besøk til husdyr for å være sikre på å få dekket inn den totale reduksjonen i beregnet reisetilskudd som dette vil innebære, men det kan også sette veterinærer i en vanskelig situasjon hvis dette fører til at husdyrproduzentene i mindre grad enn tidligere har råd til å benytte seg av veterinærtjenester til husdyr.

Å fjerne tilgjengelig kan også føre til at veterinærer ikke lenger vil påta seg oppdrag til besøk hvor de helt åpenbart ikke får beregnet tilskudd for hele reisen fordi de etter regelverket ikke lenger er nærmeste veterinær. Sjansen for at dette skjer vil være større jo dyrere det er for veterinæren å komme seg til rekvirenten. Å fjerne tilgjengelig vil derfor kunne ramme områdene der kostnadene med å komme seg til husdyrproduzentene allerede er høyere enn gjennomsnittet hardest og dermed kunne gi ekstra negative følger for husdyrproduzentene tilskuddsordningen først og fremst har som mål å tilgodese. I områder med dårlig næringsgrunnlag for veterinærtjenester er også ofte veterinærtettheten lav, slik at når nærmeste veterinær ikke er tilgjengelig, kan det bli utfordrende å få tak i veterinær til en akseptabel pris.

9.2 Ordlyden i nærmeste veterinær-regelen er upresis

Etter ordlyden i forskriften skal *avstanden* fra nærmeste veterinærforetak legges til grunn ved beregning av tilskudd for reiser foretatt utenfor vakt. Begrepet «avstand» er i denne sammenhengen misvisende, fordi det ut fra formålet med regelen ikke nødvendigvis er avstanden fra det nærmeste veterinærforetaket som skal legges til grunn, men avstanden fra det foretaket som kan foreta besøkene på reisen til lavest reisekostnad.

Som vi var inne på i kapittel 7.5, er det også uklart hvordan regelen er ment å forstås når det er flere enn ett besøk på reisen: Skal nærmeste veterinærforetak forstås som - det foretaket som har lavest reisekostnad til hvert enkelt av besøkene hvis de hadde vært det eneste besøket på reisen, eller som - det foretaket som har lavest reisekostnad totalt for hele reisen når alle besøkene er inkludert. Hvis man legger til grunn at nærmeste veterinærforetak er det foretaket som kan foreta alle besøkene på reisen til den laveste reisekostnaden, kunne man sett for seg å erstatte nærmeste veterinær-regelen med følgende, og mer presise ordlyd:

Som utgangs- og endepunkt for reiser som ikke er foretatt som ledd i den veterinære vakttjenesten, skal det faste kontorstedet til det veterinærforetaket som har kompetanse til å utføre veterinærtjenestene som er ytt på besøkene som inngår i reisen og som på grunn av kontorstedets plassering får lavest beregnet tilskudd, legges til grunn ved beregningen av tilskuddet.

Hva som menes med fast kontorsted kan defineres nærmere i rundskriv, og vil kunne være forretningsadressen til foretaket, eller en annen lokasjon som benyttes som fast kontorsted. Å gjøre regelens ordlyd mer presis og entydig vil bidra til å sikre korrekt forståelse av den.

9.3 Kan det gjøres mindre, digitale grep som gjør det enklere for veterinærer og forvaltning å forholde seg til nærmeste veterinær-regelen?

Det har ikke lyktes å digitalisere nærmeste veterinær-regelen, og i kapittel 7 har vi gjort grundig rede for hvorfor dette heller ikke er mulig. Å videreføre regelen betyr at veterinærene må fortsette å velge utgangs- og endepunkt for sine reiser i tråd med regelen, uten å få hjelp fra søknadsløsningen til å

beregne hvilket veterinærforetak som kan foreta besøkene på den enkelte reise til det laveste beregnede tilskuddsbeløpet. De må derfor selv ta stilling til hvilket utgangs- og endepunkt som samsvarer med nærmeste veterinær-regelen for hver enkelt reise foretatt utenfor vakttjenesten.

For veterinærene er det viktig at regelverket er enkelt å forstå og at det er forutsigbart hva de får utbetalt. Veterinærer fakturerer rekvirentene før de mottar reisetilskudd, og en tilskuddsutbetaling som er lavere enn forventet vil på kort sikt påføre veterinærene tap, og på lengre sikt gjøre det nødvendig å sette opp prisene på veterinærtjenester til husdyr for å ta høyde for en eventuell økt usikkerhet rundt tilskuddsutbetalingene. For forvaltningen er det viktig å få tilgang til verktøy for å plukke ut til kontroll reisesøknader hvor det søkes om tilskudd til store og åpenbart unødvendige reisekostnader.

Søknadsløsningen kan trolig tilrettelegges slik at veterinærene får opplyst lokasjonen til det faste kontorstedet og eventuelt spesialkompetansen til alle veterinærer som søker om reisetilskudd. I søknaden kan slik informasjon vises som ikoner med tilhørende pop-up informasjon i det samme kartet som søkerne får se rute og tilskuddsrute i (se vedlegg 4 om beregningsmodell). En slik løsning stiller krav til søkerne om at de må registrere og vedlikeholde opplysninger om fast kontorsted og kompetanse i løsningen. Dette er noe de vil måtte gjøre relativt sjelden og det krever liten innsats. Noen veterinærer søker om tilskudd på vegne av flere foretak, og av den grunn kan det måtte legges til rette for at en veterinær kan registrere flere faste kontorsteder, knyttet til ulike veterinærforetak. Det må påregnes noen utviklingskostnader med dette.

Veterinærene vil i sin løpende praksishverdag ha kjennskap til hvilke veterinærer som opererer i området, og deres lokasjon. For mange av reisene vil det være enkelt å holde oversikt over hvilke veterinærer som er nærmest den enkelte rekvirent, og dermed om veterinærer skal fylle ut sitt eget reelle reiseutgangspunkt eller kontorsted til annen veterinær. Eksempel på dette er bilreiser uten utlegg, der det i mange tilfeller vil være åpenbart hvem som er nærmeste veterinær fordi det vil følge naturlig av distansen.

I husdyrtette områder der veterinærer kjører på kryss og tvers gjennom dagen, og der det holder til flere veterinærer, vil det være mer krevende for veterinæren å vite hva han skal føre opp i søknaden. Det samme vil gjelde for reiser som har utlegg, for eksempel ved bruk av kjøpt transporttjeneste, enten for søker eller for annen veterinær som det er usikkert om er å regne som nærmest i den konkrete reiseruten. I slike tilfeller vil utfyllingen av søknadsopplysningene kunne bli betydelig mer komplisert for veterinærene. Med dagens søknadsløsning ser vi for oss at når veterinæren er i tvil om hvem som er nærmeste tilgjengelige veterinær, må hen for hver aktuell reise, gjennomføre alle de nåværende trinnene i søknadsløsningen med å registrere reiseopplysninger som besøk, utgifter og så videre. På siste side i søknadsløsningen vil hen deretter se beregnet tilskudd for reisen. Så må hen gjøre tilsvarende runde der hen tar utgangspunkt i den andre veterinæren som kan være den nærmeste, for å få se beregnet tilskudd for dette alternativet.

Dette innebærer at prosessen med å søke om tilskudd i slike tilfeller blir dobbelt så tidkrevende som tidligere. Veterinær kan bli nødt til å registrere hver reise minst to ganger for å få informasjon om hvilket utgangs- og endepunkt som skal benyttes for reisen. En slik prosess vil i mange tilfeller innebære at veterinær må registrere priser på bompasseringer hen ikke har gjennomført og estimere reise- og ventetid og utlegg ved bruk av kommersiell transporttjeneste hen ikke har benyttet. Bare ved å gjøre dette vil ulike rutealternativer kunne bli noenlunde sammenlignbare.

Når det gjelder forvaltningen av en slik løsning, kan statsforvalterne hente ut søknadsopplysninger om en reise i rapportverktøyet som nå etableres for søknads- og saksbehandlingssystemet så snart veterinær har sendt inn søknaden. Hvordan rapportverktøyet kan benyttes for å kontrollere nærmeste veterinær-regelen er nærmere beskrevet i kapittel 6.5. Opplysninger om fast besøkssted og spesialkompetanse vil også være til hjelp ved kontroll av nærmeste veterinær-regelen. Det vil imidlertid ikke være noen enklere oppgave for statsforvalterne enn for veterinærene å slå fast med noenlunde sikkerhet hvilket utgangs- og endepunkt som skal benyttes for en reise, gitt nærmeste veterinær-regelen. Også de må i så fall gjennomføre tilskuddsberegninger for alternative rutevalg, gitt besøkene i reisen.

Hvis statsforvalterne skal foreta denne typen tilskuddsberegning i kontrollsammenheng, må det settes av midler til å utvikle et verktøy (dvs. en testversjon av søknadsløsningen) som statsforvalterne får tilgang til, slik at de slipper å beregne tilskudd manuelt for ulike rutealternativer. Denne typen kontroll vil likevel være manuell og svært ressurskrevende, også fordi statsforvalter må gjøre en del forutsetninger for ruter som veterinæren ikke har reist, som for eksempel tid på reise med kommersiell transporttjeneste som veterinæren ikke har benyttet seg av, og som kan gjøre at faktisk reiserute og alternative reiseruter ikke blir helt sammenlignbare. Dette er problemstillinger som også er nærmere omtalt i kapittel 7.

9.4 Effekter og konsekvenser av å forenkle nærmeste veterinær-regelen og forvaltningen av den uten full digitalisering

Selv om man fjerner begrepet tilgjengelige fra regelen, presiserer ordlyden i regelen og legger inn mer informasjon om veterinærenes plassering og kompetanse i søknadsløsningen, løser man bare i liten grad utfordringene vi har pekt på i kap. 6.4 og 6.5 med å forvalte og etterleve den. I tillegg vil dette være et grep som kan påvirke veterinærdekningen, og som det av den grunn bør utvises forsiktighet med. Regelen vil dessuten fortsatt ikke la seg digitalisere, som må kunne sies å være en stor ulempe.

Hvis regelen skal beholdes, enten med eller uten avgrensning til «tilgjengelig»veterinær, vil det være viktig for veterinærer og forvaltning å få informasjon om veterinærenes faste kontorsted og deres spesialkompetanse i søknads- og saksbehandlingsløsningen. Vedlegg 6 illustrerer hvordan en geografisk visning av veterinærenes faste kontorsted kan se ut. Som vi ser, er veterinærtettheten svært ulik i ulike fylker. I fylker med få veterinærer vil man sannsynligvis sjelden komme i konflikt med regelen fordi det i de fleste tilfeller kun er ett aktuelt veterinærkontor for produsentene å tilkalle veterinær fra. I fylker med stor veterinærtetthet vil produsentene ha mulighet for å tilkalle veterinærer fra ulike kontorer, uten at reisekostnadene påvirkes vesentlig av hvilken veterinær som tilkalles. I slike tilfeller kan veterinærene bruke eget kontorsted som utgangspunkt for reisen selv om det finnes nærmere tilgjengelige veterinærer. At det ikke finnes noen eksakt grense for hvor stort avvik som kan aksepteres, gir rom for et visst skjønn, men det kan samtidig skape uforutsigbarhet for veterinærene og være problematisk for forvaltningen.

Hvis søknadsløsningen skal utvides med et register som viser veterinærenes faste kontorsted og spesialkompetanse må det settes av midler til dette. Vi har ikke innhentet noe estimat for hva dette vil koste, men vi regner med at det kan beløpe seg til minimum 200 000 kroner.

Landbruksdirektoratet tror at det er umulig å komme unna en eller annen form for skjønnsutøvelse hvis man ønsker å holde forvaltningens arbeid med ordningen på et fornuftig nivå og tilskuddsordningen ikke skal legges helt om. Det som bør ligge fast, er at statsforvalternes rolle i kontrollsammenheng er å avdekke og følge opp de større avvikene fra korteste/billigste reiserute.

Som vi har beskrevet i kapittel 6.5 vil statsforvalterne kunne hente ut søknadsopplysninger gjennom det nye rapportverktøyet som utvikles, inkludert opplysninger om fast kontorsted og spesialkompetanse, og bruke disse opplysningene til å vurdere om korrekt utgangs- og endepunkt er valgt. Fordi det ikke har lyktes å lage egne rapporter tilpasset kontroll av nærmeste veterinær-regelen, vil kontrollarbeidet likevel bli manuelt og arbeidskrevende. For å lette dette kontrollarbeidet noe bør statsforvalterne få tilgang til en testversjon av søknadsløsningen i Dyrehelseportalen, slik at de kan registrere besøks- og reisedata på samme måte som veterinærene og få beregnet alternative ruter og tilskudd ved bruk av det samme beregningsverktøyet som benyttes for søknader som i dag behandles automatisk. Det er ikke laget et nøyaktig estimat for hva det vil koste å utvikle en løsning som åpner for dette, men Animalia har antydnet at utviklingskostnadene vil kunne beløpe seg til 500 000 kroner, og at de årlige driftskostnadene vil kunne utgjøre rundt 200 000 kroner per år. Dette innebærer en dobling av Landbruksdirektoratets driftskostnader til søknadsløsningen i Dyrehelseportalen sammenlignet med i dag.

10 Alternativer til dagens tilskuddsordning

Teoretisk sett er det mulig å fjerne utfordringene med nærmeste veterinær-regelen ved å endre innretningen av reisetilskuddsordningen fullstendig slik at de reelle avstandene eller utgiftene til transporten ikke lenger er grunnlaget for tilskuddsberegningen, men at man i stedet har en soneløsning med faste satser. Alternativt kan man avvikle reisetilskuddsordningen og flytte midlene til helt andre ordninger der man utbetaler tilskuddet direkte til husdyrproduzentene. I dette kapitlet vil vi komme inn på ulike, alternative modeller som kunne være aktuelle hvis en er åpen for å gjøre slike større endringer. Vi går kort inn på noen fordeler og ulemper ved de ulike modellene og ser på disse i lys av formålet med tilskuddet og omforente prinsipper/mål om at: - det ikke skal være uforholdsmessig arbeidskrevende å fremme søknad om tilskuddet, - rapporteringsbyrden må stå i forhold til størrelsen på utbetalingene, og - regelverk bør, av hensyn til den enkeltes rettssikkerhet og til mulighetene for effektiv forvaltning, om mulig forenkles og være digitaliseringsvennlige.

10.1 Alternativ innretning: Sonesystem med faste satser

Man kan altså se for seg helt andre måter å innrette tilskuddsordningen på selv om tilskuddet fortsatt skal utbetales til veterinærene. En mulighet er for eksempel at det gis faste satser per besøk, reise eller dag veterinæren har vært på rekvirentbesøk, uavhengig hvor langt veterinæren faktisk reiser. En slik ordning vil være krevende å etablere, men enkel å forvalte overfor den enkelte veterinær når den først er på plass. Den ville kunne gi høy forutberegnelighet for veterinærene og, avhengig av hvordan man innretter satsene, kunne gjøre det enklere å anviser hvordan utjevning skal gjennomføres og kontrollere at utjevning skjer. Avhengig av hvordan den innrettes vil det være små muligheter til å utnytte ordningen på en kritikkverdig måte.

I tillegg kunne man eventuelt velge å ha variasjon i satsene mellom fylkene og i større grad bruke satsene som et virkemiddel for å lokke veterinærer til deler av landet som sliter med å skaffe veterinærdekning fordi avstandene er store og næringsgrunnlaget for veterinærer dermed er dårligere. Reisetilskuddet skal imidlertid i utgangspunktet ikke øke inntekten til veterinæren. Det skal redusere kostnadene til husdyrproduzentene. Så hvis reisetilskuddet skal brukes som et virkemiddel for å bedre veterinærdekningen, må formålet med tilskuddsordningen justeres.

De faste satsene måtte være differensiert etter et slags sonesystem som tar utgangspunkt i

- Næringsgrunnlag for veterinærer i området – vekta husdyr per kommune
- Reiseavstander og veistandard i området
- Tetthet og prisnivå på ferjer, skyssbåter og bomber

Hvordan sonene skulle være delt opp kan selvsagt diskuteres – om satsene bør fastsettes per kommune, per vakttdistrikt, per fylke - eventuelt om enkelte store fylker må deles i flere soner, eller per region.

Ved fastsetting av soner og satser måtte man også ta utgangspunkt i data om reisemønster og kostnadsnivå som man har tilgang til gjennom den elektroniske søknadsløsningen. Man kunne sett på hvor stor del av tilskuddsrammen som utbetales i de ulike fylkene (eller den områdeinndelingen man mener er mest hensiktsmessig) i dag og hvis man antar at dette i utgangspunktet er en riktig fordeling ut fra behovet for tilskudd/de faktiske nødvendige reisekostnadene i fylket/området, så kan man ut fra det se på hvordan sonene og satsene for de ulike fylkene kan fastsettes.

Det vil måtte legges opp til jevnlig gjennomgang med tanke på endring av satser og eventuelt av sonegrenser ettersom lokale forhold endres. Både endringer i næringsgrunnlag for veterinærene (antall husdyrbruk), endringer i infrastruktur og kommunikasjonsmuligheter, og endringer i antallet veterinærer som arbeider i sonen, og hvor de har sine kontorer, kan være momenter som skal tillegges vekt ved en slik gjennomgang. Dette vil gi en god del arbeid med kartlegging og beregning, og begrunnede forslag til endringer bør sendes på høring før de blir vedtatt.⁸ Det er naturlig at en slik

⁸ Om soner og satser skal fastsettes fullt ut i Jordbruksavtalen eller i forskriften er også noe man måtte ta stilling til.

jobb utføres av Landbruksdirektoratet, som dermed trolig vil få mer arbeid med tilskuddsordningen enn direktoratet har i dag.

Det ville nok ikke være ressursmessig fornuftig å gjøre slike justeringer så ofte som hvert år. Hyppig og/eller stor variasjon i satsene ville også gjøre det mer utfordrende for veterinærene å planlegge og gjennomføre utjevningen gjennom faktureringen av husdyrprodusentene på en god måte. En mulighet er at man gjør en grundig gjennomgang med tanke på eventuelle endringer i sonegrenser og forholdet mellom satsene for de ulike sonen f.eks. hvert tredje år. For årene imellom kan satsene eventuelt justeres prosentvis likt dersom partene i jordbruksoppgjøret blir enige om det.

Ordningen kan innrettes slik at alle veterinærer som foretar besøk til husdyrprodusenter, får en sats per besøk etter hvilken sone besøksstedet ligger i. Dette vil imidlertid kunne gi ulike utslag for veterinærene, avhengig av hvor god og finmasket soneinndelingen er. En veterinær som bare har korte turer, vil få dekket en større andel av kostnadene sine enn en veterinær som kjører lengre og/eller mer kostbare turer innenfor samme sone. Det vil derfor være svært krevende å utarbeide og opprettholde soner som er helt «rettferdige» - også fordi veterinærer ikke nødvendigvis er stedfaste over tid. Hvis en veterinær slutter eller blir langvarig syk, vil andre veterinærer, som holder til lenger unna, måtte ta over oppgavene til denne uten å få reisetilskudd for de ekstra reisekostnadene de har i forhold til den opprinnelige veterinæren. Disse ekstrakostnadene vil veterinærene høyst sannsynlig belaste produsentene. Alternativ kan manglende dekning gjennom tilskudd føre til at veterinærer lenger unna ikke vil påta seg oppdrag utenfor egen sone fordi det vil skape negative reaksjoner hos husdyrprodusent å bli fakturert for de høye reisekostnadene.

De geografiske områdene en veterinær kjører i kan variere på dagtid og på vakt. En del veterinærer har et større geografisk område å betjene på vakt, enn når de arbeider på dagtid. Dersom satsene ikke tar hensyn til dette, kan det blir mindre attraktivt å kjøre vakt, og svært dyrt for produsentene å få veterinær utenom vanlig kontortid. For å løse dette kunne en hatt et sett med soner og satser for dagtid, og et annet sett med soner og satser for vakt. Dette vil imidlertid bli enda mer krevende å etablere og vedlikeholde enn om det kun er ett sett med soner og satser. Et alternativ for å motvirke dette kunne vært å øke tilskuddet til kommunal veterinærsvakt, slik at veterinæren får dekket noe av reisekostnadene med denne ordningen. Dersom embryoinnlegging inkluderes i ordningen, er det i tillegg relevant å påpeke at få veterinærer har embryokompetanse slik at de av den grunn må reise i et større geografisk område enn andre veterinærer med husdyrkompetanse. Dette forholdet må også hensyntas i arbeidet med satser hvis det skal være mulig å utjevne denne typen reiser.

Et annet alternativ kunne være at hver veterinær selv er en «sone» og har en egen sats. Beregningen av tilskudd til frakt av slaktedyr, baserer seg for eksempel på opplysninger om mengder og antall hentinger i hver kommune, og en kunne tenke seg en tilsvarende modell for veterinærer, basert på antall besøk i hver kommune. For å kunne utarbeide en sats per veterinær må man imidlertid ha opplysninger om reiser, kunder og kostnader for hver enkelt veterinær. Informasjon om besøkene de forskjellige veterinærene har foretatt kunne en muligens fått tatt ut fra Dyrehelseportalen. Kostnadene til ferjer, bompenger og skyssbåter vil derimot ikke være tilgjengelige.

Landbruksdirektoratet har ikke kapasitet til å utrede en sonemodell med faste satser fullstendig i denne rapporten. Det som imidlertid er klart, er at ressursene som er brukt på systemet som nå er utviklet i Dyrehelseportalen vil være helt bortkastede hvis man endrer modellen fullstendig. Det er også klart at Geno vil måtte endre sin beregning av reiseogtdtjøring til seminbesøk fullstendig, da denne i dag er basert på reisetilskuddets innretning og beregning.

Innføringen av den digitale løsning for rapportering av reiseopplysninger i Dyrehelseportalen gir Geno mulighet for å få beregnet grunnlaget for kjøregodtgjørelse med stor nøyaktighet. Geno er nå i ferd med å gå bort fra bruken av sin sonemodell, da den ikke er nøyaktig nok, og fordi den fører til at noen veterinærer på korttidsoppdrag kan få dekket en større andel av sine reiseutgifter enn de som er faste veterinærer, og motsatt, avhengig av hvor veterinæren har oppdrag i hver sone. Dette er selvfølgelig avhengig av hvor små sonene er i utstrekning, men det vil være svært vanskelig å opprette en svært finmasket soneinndeling for å unngå urettferdigheter.

10.2 Overføre midlene til husdyrtilskuddet

Å avvikle reisetilskuddsordningen og overføre midlene til tilskudd til husdyr innebærer at midlene fortsatt vil gå til husdyrholdet totalt sett. En slik innretning vil gi en stor administrativ effektiviseringsgevinst ved at all forvaltning med ordningen faller bort. I tillegg fritas veterinærene fra byrden med å søke om tilskuddet og utjevne husdyrproduzentenes veterinærkostnader. For Geno vil en slik flytting være forenkling fordi de ikke lenger behøver å ta hensyn til tilskuddet veterinærene mottar når de skal beregne kjøregodtgjørelse til veterinærene til seminbesøk. Midlene vil totalt sett fortsatt gå til husdyrholdet.

Tilskudd til husdyr utbetales til husdyrproduzentene som en sats pr. dyr opp til et maksimalbeløp på 530 000 kroner pr. foretak, inkl. tilskudd til små og mellomstore melkebruk som utbetales i 2022. Tilskuddet er differensiert med ulike satser per dyreslag og høyest satser til de første dyrene på hvert foretak. Tilskuddet er ikke geografisk differensiert.

Vi har i dag statistikk som i stor grad kan si hvordan tilskudd til veterinære reiser fordeler seg mellom husdyrslagene. Det vil derfor være mulig å kompensere de fleste husdyrproduksjonene i tråd med denne fordelingen gjennom en slik omlegging. Dagens ordning retter seg mot husdyrproducenter som driver næring med dyreslag som berettiger foretak avløsertilskudd. Noen av disse dyreslagene, bl.a. slaktekylling og hest, berettiger ikke foretak husdyrtilskudd slik at husdyrproducenter som driver næring med disse dyreslagene ikke eller bare delvis vil kompenseres hvis midlene overføres til husdyrtilskuddet.

Med en slik innretning mister man den geografiske differensieringen av midlene som dagens ordning sørger for. Statistikken for dagens ordning viser at det meste av tilskuddet går til fylker med spredt husdyrhold, store avstander og hvor det er behov for å bruke mer kostbare fremkomstmidler som ferje og båt i tillegg til bil for å nå en del av husdyrproduzentene. Husdyrholdet i sentrale deler av landet vil med denne løsningen få en relativt mye større andel av midlene enn med dagens ordning. I dag er det bare husdyrproducenter som benytter seg av veterinærtjenester som kan motta midler, men hvis midlene overføres til husdyrtilskuddet, vil midlene fordeles til husdyrproducenter uavhengig av om og hvor store utgifter den enkelte produsent har til veterinærtjenester. På den måten mister man mye av målrettingen som ligger i gjeldende ordning.

Å overføre tilskudd til veterinærreiser til husdyrtilskuddet innebærer en betydelig omdisponering av midler mellom geografiske områder og produsenter med den konsekvens at gjeldende målsetting med ordningen vil oppnås i vesentlig mindre grad enn med dagens innretning. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor ikke en slik løsning.

10.3 Overføre midlene til et nytt, geografisk differensiert tilskudd til husdyr som berettiger foretak avløsertilskudd

For å kunne målrette midlene i større grad enn om de overføres direkte til husdyrtilskuddet, kan man vurdere å opprette og overføre midlene til et nytt, geografisk differensiert produksjonstilskudd til dyr som berettiger foretak avløsertilskudd. På den måten kan man målrette tilskuddet til de samme dyreslagene som gjeldende ordning retter seg mot. Videre kan man bruke statistikk for hvordan tilskudd til veterinære reiser fordeler seg mellom husdyrslagene til å kompensere de fleste husdyrproduksjonene i tråd med denne fordelingen.

I dag finnes det ingen soner og satser som kan tas i bruk direkte til et produksjonstilskudd som dette. Soner må derfor etableres sammen med satser og en modell for fastsetting av disse. Å etablere et sone- og sats-system som gir like god målretting som dagens ordning vil likevel ikke være mulig, bl.a. fordi midlene fordeles til husdyrproducenter uavhengig av om og hvor store utgifter den enkelte har til veterinærtjenester.

Å overføre tilskudd til veterinærreiser til et nytt, geografisk differensiert produksjonstilskudd til dyr som berettiger foretak avløsertilskudd innebærer at det må etableres en ny, komplisert forvaltningsmodell til ordningen som ikke nødvendigvis innebærer en forenkling sammenlignet med

å beholde dagens innretning. I tillegg gir en slik løsning lavere målretting av tilskuddet enn med dagens ordning. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor ikke en slik løsning.

10.4 Overføre midlene til et nytt veterinærtilskudd til husdyrprodusenter, basert på dokumenterte reisekostnader

For å kunne målrette midlene i større grad enn om de overføres til husdyrtilskuddet, kan man alternativt vurdere å opprette et nytt produksjonstilskudd til husdyrprodusenter som krever at tilskuddsmottakerne dokumenterer hva veterinærene har fakturert dem for i reisekostnader. Tilskuddet kan deretter brukes til å utjevne disse kostnadene, for eksempel slik:

1. Produsentene må selv dekke reisekostnader opp til en administrativt fastsatt egenandel per besøk, og så blir øvrige reisekostnader refundert i form av tilskuddsutbetaling.
2. Den fastsatte tilskuddsrammen for en definert periode fordeles ut til alle søkerne slik at de får en lik egenandel per besøk. Egenandelen beregnes i etterkant av at alle søknadene er mottatt.

Med en slik modell mister forvaltningen reiseinformasjonen som veterinærene i dag sender inn når de søker og som tilskuddsberegningen bygger på. I dag beregnes tilskuddet med utgangspunkt i avstander beregnet i en kartløsning. Hvis tilskuddet skal utbetales med bakgrunn i fakturerte reisekostnader, vil vi i langt lavere grad kunne føre kontroll med at reisekostnadene per besøk faktisk er reelle og nødvendige. Det er også stor sannsynlighet for at man ender opp med å utbetale tilskudd til samme reiste distanse flere ganger.⁹ Formålet med nærmeste veterinær-regelen blir derfor vanskelig å ivareta med en slik modell.

Den totale byrden med å søke om tilskuddet vil bli mye større fordi antallet søkere blir høyere. Det er jo langt flere husdyrprodusenter som har veterinærkostnader enn veterinærer som utfører veterinærtjenester for produsentene. Løsningen vil innebære å bruke søknadsløsningen for produksjons- og avløsertilskudd hvor tilskuddet utbetales året etter søknadsåret. Med dagens løsning utjevnes veterinærkostnadene løpende, mens med en slik modell kan det ta opptil ett år eller mer før tilskuddet når mottakerne.

En annen konsekvens med å flytte midlene til produksjonstilskuddet er at forvaltningen flyttes fra statsforvalterne til kommunene, som betyr at langt flere forvaltningsorgan blir involvert i ordningen enn med dagens modell.

Å overføre midlene til et nytt veterinærtilskudd til husdyrprodusenter, basert på dokumenterte reisekostnader betyr at det må etableres en ny, forvaltningsmodell til ordningen. Dette innebærer betydelig administrasjon, og den totale byrden med å søke øker. Dagens formål med ordningen, å utjevne forskjeller husdyrprodusentenes veterinærkostnader som følge av geografi og kommunikasjonsmuligheter, vil ikke kunne ivaretas særlig treffsikkert med mindre man legger opp til en svært krevende saksbehandlingsprosess. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor ikke en slik løsning.

10.5 Overføre midlene til distriktstilskudd til kjøtt og melk

Å avvikle reisetilskuddsordningen og overføre midlene til distriktstilskudd til kjøtt og melk innebærer at midlene fortsatt vil gå til husdyrholdet totalt sett. En slik innretning vil også gi en stor administrativ effektiviseringsgevinst ved at all forvaltning med ordningen faller bort. I tillegg faller veterinærenes byrde med å søke om tilskuddet og utjevne husdyrprodusentenes veterinærkostnader bort. For Geno vil en slik overføring av midler være forenklet fordi de ikke lenger behøver å ta hensyn til tilskuddet veterinærene får beregnet når de skal beregne kjøregodtgjørelse til veterinærene til seminbesøk.

Distriktstilskudd til melk og kjøtt gis som en sats pr. liter melk og per kg kjøtt som er omsatt. Tilskuddet er geografisk differensiert med 10 soner for melk og 5 soner for kjøtt. Sonegrensene

⁹ Veterinærene gir ikke husdyrprodusentene de er innom på en reise med flere besøk, individuelt beregnede fakturaer der reisekostnadene for distanser som må tilbakelegges for å komme seg til alle sammen blir fordelt likt på hver enkelt.

samsvarer ikke direkte med fylkesgrensene, men sonegrensene både for melk og kjøtt er inndelt slik at det til en viss grad er mulig å omfordele bevilgningen til veterinærreiser slik at samlet støtte blir fordelt på fylkene mer i tråd med hvordan midlene fordeles i dag.

Heller ikke med en slik omlegging vil det være mulig å kompensere enkeltforetak og områder som har særskilt høye kostnader i forbindelse med veterinærbesøk. Selv om en slik omlegging til en viss grad vil kunne fordele midlene til de samme regionene som i dag, vil det også med en slik løsning bli betydelige omfordelinger. Man mister til dels den geografiske differensieringen som dagens ordning sørger for, og midlene vil bli fordelt uavhengig av om og i hvor stor grad produsentene benytter seg av veterinærtjenester. Heller ikke distriktstilskuddet omfatter like mange dyreslag som tilskudd til veterinærreiser gjør.

Sonene for disse distriktstilskuddene er ikke egnet for å hensynte variasjoner i veterinærenes reisekostnader. Disse distriktstilskuddene retter seg i tillegg mot færre husdyrarter enn dagens reisetilskudd gjør, og gis til produsentene uavhengig av deres faktiske veterinærkostnader. En overføring av midlene til distriktstilskudd til kjøtt og melk vil derfor gi en betydelig omdisponering av midler mellom geografiske områder og produsenter med den konsekvens at gjeldende målsetting med ordningen vil oppnås i vesentlig mindre grad enn med dagens innretning. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor ikke en slik løsning.

11 Oppsummering, drøfting og anbefaling – del 2 nærmeste veterinær

Dagens innretning av regelverket for tilskudd til veterinærreiser med den såkalte nærmeste veterinær-regelen, er ikke ideell hverken for veterinærene eller forvaltningen. I denne delen av rapporten har vi forsøkt å forklare innholdet i regelen, hvorfor den forårsaker utfordringer og svare ut den delen av mandatet fra Landbruks- og matdepartementet som går ut på å se hvordan man kan ivareta hensynet bak nærmeste veterinær-regelen på en mer hensiktsmessig måte enn i dag. Med andre ord: Hvordan kan man bedre sikre at reisekostnadene holdes på et fornuftig nivå slik at man unngår urimelig høye tilskuddsutbetalinger som kan rokke ved legitimiteten til tilskuddsordningen?

Det er nærliggende å tenke at dette enkelt kan løses ved hjelp av digitalisering. Gjennomgangen har vist at ut fra dagens teknologi og informasjonstilgang, er dette ikke mulig. Vi har derfor sett på andre mulige løsninger på disse utfordringene. I dette kapitlet vil vi vurdere funnene og delkonklusjonene fra kapittel 6 til og med 10, og komme med vår anbefaling knyttet til å avhjelpe utfordringene som dagens regel om å utmåle tilskudd fra nærmeste tilgjengelige veterinær gir.

Hva er problemet?

I kapittel 6 presenterte vi nærmeste-veterinærregelen. Vi påpekte at regelen gjelder for reiser som ikke er foretatt i forbindelse med kommunal veterinær-vakt-tjeneste og at formålet med den er å begrense statens utgifter slik at det kun gis tilskudd til nødvendige reisekostnader. Vi viste at, i lys av dette formålet og sett i sammenheng med egenandelsregelen som sier at det skal gjøres ett fradrag per besøk på reisen som tilsvarer 40 kilometer x ordinær sats, så går nærmeste veterinær-regelen egentlig ut på at det gis tilskudd for bruk av veterinæren som har lavest transportkostnader.

Ofte vil den geografisk sett nærmeste veterinæren også være den billigste, men ikke alltid. Dersom den billigste veterinæren er avhengig av å passere en bomstasjon eller benytte kommersiell transporttjeneste, som koster mer enn 574,8 kroner, for å komme til og fra husdyrprodusenten, så vil «reisen» kunne generere tilskuddsutbetaling selv om avstanden hen tilbakelegger er minimal. Hvis det derimot også finnes en annen, tilgjengelig veterinær som holder til 19 kilometer unna men som kan benytte sin egen bil uten å passere bom, bruke ferge, skysstør eller annen kommersiell transporttjeneste, så kan det ikke gis tilskudd for reisen i henhold til nærmeste veterinær-regelen.

I kapittel 6 beskrev vi også at det er utfordrende for både veterinærene som sender inn søknad om tilskuddet og for statsforvalterne som skal behandle søknadene å forholde seg til regelen. Årsaken er at man er avhengig av å ha informasjon om veterinærenes faste kontoradresse, kompetanse, når de er tilgjengelige for oppdrag, arbeidsrutiner og reisemønster/oppholdssted til en hver tid, dersom man skal være sikre på at regelen er overholdt til punkt og prikke. Det finnes ingen oversikt med denne informasjonen. Selv om veterinæren skulle kjenne adressen til det faste kontorstedet til de andre foretakene som praktiserer i området og ha kunnskap om deres kompetanse, så finnes det ikke noen oversikt over når de enkelte veterinærene som jobber i foretakene er tilgjengelige for oppdrag og når de er utilgjengelige.

Hvem som er tilgjengelig og hvem som er «nærmest» vil også kunne endre seg gjennom dagen, avhengig av hvilke planlagte og akutte besøk veterinæren utfører i løpet av dagen. De samme utfordringene møter statsforvalteren på når de skal fatte vedtak om tilskudd. Landbruksdirektoratet har gitt nærmere retningslinjer i rundskriv for å unngå at veterinærer og statsforvaltere skal bruke uforholdsmessig mye tid på finmåling av avstander og beregning av reisekostnader. Her er det presisert at der det er små forskjeller i kostnadene, så kan man legge faktisk utgangs- og endepunkt til grunn for søknad om og beregningen av tilskuddet, selv om veterinæren ikke nødvendigvis er aller nærmest/billigst.

At regelen er så vanskelig å forholde seg til, er problematisk fordi det i tvilstilfeller blir svært tidkrevende å sikre at man henholdsvis søker om tilskudd etter og forvalter regelen korrekt. Dette kan føre til at veterinærer ser bort fra regelen og søker på feil måte, eller lar være å søke tilskuddet og dermed å utjevne kostnadene mellom husdyrprodusentene. Man kan også se for seg at de lar være å

påta seg oppdrag de vet de ikke er nærmeste veterinær til. Det er også fare for at det utvikler seg ulik praksis hos de ulike statsforvalterembetene. Noen forholder seg kanskje ikke til regelen, noen har et pragmatisk forhold til den, mens andre kan drive nitid kontrollvirksomhet. Dette øker sjansene for at like tilfeller ikke behandles likt.

Til slutt i kapittelet opplyste vi om at statsforvalterne vil få tilgang til et rapportverktøy i løpet av 2022. Dette vil gjøre dem bedre i stand til å plukke ut reiser til manuell kontroll av nærmeste veterinær-regelen fordi man da får oversikt over alle utgangs- og endepunktene de ulike veterinærene bruker og over hvilke veterinærer som har besøkt hvilke husdyrprodusenter på hvilke reiser i en definert periode. Manuell kontroll vil imidlertid fortsatt være svært ressurskrevende, og vil heller ikke løse utfordringene veterinærene har med å etterleve regelverket.

Digitalisering er ikke løsningen - forskriftsendring og tillit derimot

I kapittel 7 så vi på om det er noen mulighet for å digitalisere nærmeste veterinær-regelen. Hensikten med en digitalisering må være at det skal være mulig å beregne elektronisk hvilken veterinær det ville være billigst (inkludert reise- og ventetid ved bruk av kommersiell transporttjeneste) å transportere til rekvirenten og hvor mye tilskudd dette ville ha resultert i. For å få til dette ville løsningen måtte beregne og sammenligne reiseruten og -kostnadene fra alle veterinærers faste kontorsted til hvert av besøkene på en reise eller alternativt totalkostnaden til alle besøkene sett under ett, og så beregne tilskuddet ut fra det billigste alternativet.

På grunn av personvern hensyn er det en forutsetning for digitalisering at man fjerner «tilgjengelig» fra regelen eller at man omdefinerte «tilgjengelig» til å bety noe sånt som «som har kompetanse til og vanligvis utfører den aktuelle typen oppdrag». Ved å gjøre dette vil treffsikkerheten mot «nødvendige reiseutgifter» bli dårligere, ettersom det jo åpenbart vil kunne være nødvendig med høyere reiseutgifter dersom den som er «nærmest/billigst» ikke er tilgjengelig. Selv om man tok et slikt grep, og gjorde det obligatorisk for veterinærene som søker om tilskuddet å registrere og alltid gi oppdaterte opplysninger om sin kompetanse og adressen til sitt faste kontorsted, ville det likevel ikke være mulig med digitalisering. Årsaken er at man mangler opplysninger om f.eks. stengte veier, størrelsen på avgiften til private bommer, fakturerte utgifter til kommersiell transporttjeneste og nødvendig reise- og ventetid ved bruk av kommersiell transporttjeneste. For besøkspunkter det ikke går vei til, må dessuten veterinæren legge inn reisemåte og antall reiste kilometer selv fordi kartløsningen ikke klarer å beregne dette. Det er således helt nødvendig i mange tilfeller at veterinærene må legge inn en rekke opplysninger i søknaden for at man skal klare å beregne nødvendige reisekostnader.

Med dagens teknologi, personvern hensyn og muligheten private aktører har til å fastsette priser på bomplassering og transporttjenester, har gjennomgangen vist at det ikke er mulig å lage en elektronisk løsning som beregner de nødvendige kostnadene ved alle alternative reiseruter og -måter fra de faste utgangspunktene til alle veterinærer som potensielt kunne ha påtatt seg oppdraget. I kapittel 9 pekte vi på at selv om man oppgraderer dagens digitale løsning slik at veterinærene og statsforvalteren får se hvor alle veterinærforetakene har sine faste kontorsteder og hvilken type kompetanse de har, vil man fortsatt mangle opplysninger om priser, mulige ruter og tid på reise. En slik oppgradering vil derfor ikke løse utfordringene som veterinærer og forvaltning har i dag med etterlevelse og kontroll av regelverket.

Å videreføre nærmeste veterinær-regelen betyr å se bort fra hvor veterinær-reisene faktisk starter og slutter, og heller legge til grunn et statisk utgangs- og endepunkt som gjelder uavhengig av om veterinær er tilgjengelig for et oppdrag eller ikke. Videre vil utbetalt tilskudd i en del tilfeller i mindre grad samsvare med reisekostnadene veterinæren har, og kunne legge en ekstra økonomisk byrde på veterinæren og en mulig økning i veterinærkostnad til husdyrprodusent. e

I kapittel 8 presenterte vi en alternativ løsning til nærmeste veterinær-regelen som bygger videre på dagens elektroniske søknadsskjema og som legger opp til at veterinæren alltid skal registrere det faktiske utgangs- og endepunktet for, og de faktiske utgiftene de har hatt til, den enkelte reisen. Kort sagt går løsningen ut på å fjerne nærmeste veterinær-regelen og i stedet gi statsforvalteren og Landbruksdirektoratet hjemmel til å sette foten ned i tilfeller der reisekostnadene er så uforholdsmessig høye at de anser det urimelig å gi tilskudd beregnet på grunnlag av de vanlige satsene

og beregningsreglene. I slike tilfeller kan i stedet tilskuddet skjønnsfastsettes. At veterinærene er klar over at dette vil kunne skje, vil ha en oppdragende effekt.

For å fange opp slike reiser, kan Statsforvalteren bruke rapportverktøyet som tas i bruk i 2022. Her kan de finne hva som er vanlige reisekostnader for den aktuelle veterinæren og for besøk til den aktuelle rekvirenten. Dette vil kunne være til hjelp både for å finne ut om en reise var uforholdsmessig kostbar og hva tilskuddet i så fall bør fastsettes til. Går man for dette alternativet, bør søknadsskjemaet videreutvikles slik at veterinærene har mulighet til å huke av for årsaken til at reisekostnadene eventuelt er uvanlig høye. I tillegg bør de få mulighet til å gi en utfyllende kommentar i tilfeller der de standardiserte årsakene de kan huke av for ikke er dekkende. Dette vil gjøre det enklere og raskere for statsforvalter å vurdere hvorvidt tilskuddet bør skjønnsfastsettes eller ikke i oppfølging av søknader om tilskudd for reiser med reisekostnader som fremstår uforholdsmessig høye.

Landbruksdirektoratet anbefaler dette alternativet. Regelverket blir enklere og det blir mulig å overholde og forvalte uten alt for stor ressursbruk. Vi tror ikke det vil gi store økninger i tilskuddsutbetalinger over ordningen. Vi tror heller ikke at veterinærene vil ha interesse av å kjøre unødvendig for å få mer i tilskudd, men vil søke å prioritere de nærmeste kundene og legge opp effektive reiseruter. Tiltaket vil videre kunne bidra til større konkurranse mellom veterinærene, som kan være en fordel for husdyrprodusenten. En slik løsning vil også være i tråd med den såkalte tillitsreformen i offentlig sektor som regjeringen ønsker å gjennomføre. Norsk offentlig forvaltning er effektiv, noe som skyldes blant annet at vi har en høy grad av digitalisering, men også at det er stor grad av tillit mellom myndighetene og private aktører. Det er langt mer effektivt å ha systemer og løsninger som er basert på at aktørene er ærlige og gjør sitt beste enn det motsatte.

Vi har ikke har grunnlag for å tro at mange veterinærer misbruker tilskuddsordningen i dag. Statsforvalteren har videre rapportert at de ikke finner avvik gjennom kontroll av regelen. Ut fra dette ser vi ikke noen grunn til å legge opp til løsninger som er tungvinte for alle, for å hindre at noen få kan motta mer tilskudd enn ønskelig. Da er det bedre å ha en tydelig, «tillitsbasert» og treffsikker hovedregel og effektive elektroniske løsninger for det store flertallet av saker. Kombinert med dette må man selvsagt ha løsninger som gir anledning til skjønnsfastsettelse i de tilfellene hvor veterinærer ikke reiser på en hensiktsmessig måte eller forsøker å utnytte tilskuddsordningen på kritikkverdig vis.

Tiltaket bør følges opp med enkelte justeringer i søknads- og saksbehandlingsløsningen for å få en god etterlevelse og forvaltning. Vi har ikke hatt kapasitet til å få utarbeidet et fullstendig estimat for de aktuelle tiltakene, men har i rapporten pekt på noen tiltak og kostnader. Vi anbefaler ut fra dette at det settes av 0,5 mill. kroner til slikt arbeid over jordbruksavtalen for 2023.

Eventuelt kan avtalepartene innføre tak på reiste kilometer og tid på reise per besøk for å bidra til mer effektiv saksbehandling i tilfeller der kostnadene er svært høye. Dette vil imidlertid gjøre ordningen mer komplisert og Landbruksdirektoratet anbefaler at man forsøker seg uten slike tak i første omgang. Hvis erfaringen tilsier at det blir flere saker med skjønnsfastsettelse og krevende klagesaksbehandling enn ventet, kan man innføre slike tak på et senere tidspunkt.

Et annet alternativ til dagens innretning er å legge om ordningen helt ved å innføre et sonesystem med faste satser per besøk – lignende dagens innretning av tilskudd til frakt av slaktedyr. Et slikt system vil imidlertid være betydelig mindre målrettet med tanke på å utjevne veterinærkostnadene til husdyrprodusent. Veterinærer som faller dårligst ut innenfor en sone, vil måtte vurdere å fakturere husdyrprodusentene mer enn andre veterinærer innenfor den samme sonen og på sikt kan dette skade inntektsgrunnlaget deres. Det er videre langt færre mottakere av frakttilskuddet enn av tilskudd til veterinærreiser og veterinærer er betydelig mer mobile enn slakterianlegg. Sjansene for at det oppstår urettferdighet/skjevheter er derfor stor. Landbruksdirektoratets erfaring er videre at gjennomgang og endring av soner og satser er svært ressurskrevende å følge opp.

Det er videre nylig utviklet en elektronisk løsning som både forvaltningen og veterinærene mener fungerer godt, og som er godt egnet til å beregne tilskudd for nødvendige reisekostnader. Ettersom formålet med nærmeste veterinær-regelen er å sikre fornuftig statlig pengebruk ved å bare gi tilskudd til nødvendige reisekostnader, ville det være ganske ironisk om man søker å løse utfordringene ved

regelen på en måte som ville bety at man avviker en velfungerende løsning og bruker penger på å utvikle noe nytt, når dette ikke er nødvendig. Vi anbefaler altså ikke en slik løsning.

Landbruksdirektoratets anbefaling

Landbruksdirektoratet anbefaler at man fjerner nærmeste veterinær-regelen slik at den reelle hovedregelen for alle tilskuddsberettigete veterinærreiser blir at tilskuddet skal beregnes på grunnlag av faktisk utgangs- og endepunkt. Statsforvalteren og Landbruksdirektoratet bør få hjemmel til å skjønnsfastsette tilskuddet dersom en reise er foretatt på en måte som åpenbart ikke er hensiktsmessig og som ville ha resultert i så uforholdsmessige tilskuddsutbetalinger at de kan rokke ved ordningens legitimitet.

En slik endring er mulig å gjennomføre uten særlig store kostnader knyttet til økt forbruk på ordningen. Det anbefales imidlertid å gjøre tiltak i dagens elektroniske løsninger for å bidra til at veterinærer kan utdype årsak til eventuelle lange reiser, og til bedre verktøy for forvaltningen til å følge opp eventuelle avvik. Vi anbefaler at det settes av 0,5 mill. kroner over jordbruksavtalen til dette i 2023.

DEL 3 YTTERLIGERE MÅLRETTING

12 Kan reisetilskuddsordningen målrettes mer mot produsentene som har høyest veterinærkostnader?

Å utvide «null-sonen» på 40 kilometer kan være et virkemiddel for å målrette tilskuddsordningen enda mer mot de produsentene som har høyest veterinærkostnader. Med null-sonen på 40 kilometer mener man det fradraget som skal gjøres per besøk ved beregning av reisetilskudd. Fradraget er egenandelen av reisekostnadene. Fradragsbeløpet tilsvarer beregnet tilskudd for 40 kilometer kjørt med egen bil, det vil si 40 kilometer \times ordinær sats. I 2022 er fradrag lik 40 kilometer \times 14,37 kroner/kilometer = 574,80 kroner. En forutsetning for å utvide null-sonen er at satsene økes, ellers vil totaltilskuddet bli lavere enn i dag.

Også andre tiltak kan være aktuelle for å målrette ordningen mer mot produsentene med høyest veterinærkostnader.

12.1 Utvide null-sonen fra 40 til 60 kilometer

Null-sonen på 40 kilometer er en kostnadssone som øker proporsjonalt med økningen i ordinær sats. At egenandelen justeres på denne måten, gjør at målrettingen av tilskuddet mot produsentene som har høyest veterinærkostnader ikke avtar over tid, men holder seg noenlunde stabil gitt at satsene øker i takt med pris- og lønnsveksten.

Null-sonen er allerede implementert i søknads- og saksbehandlingsløsningen til ordningen. Å justere denne sonen vil ikke medføre behov for å endre søknads- og saksbehandlingsløsningen eller påføre veterinærer og forvaltning økt administrasjonsbyrde.

Satsene for reisetilskuddet er ikke høye nok til at de dekker alle reisekostnader ut over null-sonen. Den norske veterinærforening har uttalt at de reelle reisekostnadene ved bruk av egen bil i snitt ligger rundt 23 kroner per kilometer. Reisetilskudd etter ordinær sats utgjør kun 14,37 kroner per kilometer i 2022, og mellomlegget må dekkes av rekvirentene. Dermed blir reisekostnadene som må dekkes av produsenten høyere totalt sett i områder med lange avstander mellom veterinær og produsent, enn i områder med kort vei mellom veterinær og produsent. I gjennomgangen av ordningen i 2014 anbefalte Landbruksdirektoratet å øke fradraget per besøk til et beløp tilsvarende 60 kilometer reise med egen bil. Den gangen la man til grunn at å øke fradraget per besøk ville føre til en økt målretting av tilskuddet fordi en større del av tilskuddet da vil gå til områder med lengre avstander mellom veterinær og husdyrprodusent. Det ble lagt til grunn at behovet for tilskuddsmidler er størst i disse områdene, og at en slik endring derfor ville bidra til at utjevningen av husdyrprodusentenes veterinærkostnader ble bedre. For områder med lang avstand mellom veterinær og produsent kan en sterkere målretting av tilskuddet til produsenter det koster mest å reise til, bidra til

- å motvirke at veterinærkostnadene til husdyr blir så høye at det umuliggjør forsvarlig husdyrproduksjon, og
- at antall oppdrag holder seg på et nivå som gjør det mulig og attraktivt for veterinærer med husdyrkompetanse å praktisere her.

I dette kapitlet ser vi nærmere på effekten av å utvide nullsonen fra 40 til 60 kilometer. Vi har valgt å ta utgangspunkt i søknadsdata fra en periode på ett år, der gjeldende satser på reisedato er lagt til grunn for beregningen av søknadsbeløp. Tabell 12.1-1 viser at antall veterinærer som får reisetilskudd, ikke vil bli vesentlig påvirket av at egenandelen utvides til 60 kilometer. Nedgangen i andelen veterinærer som kan få tilskudd er størst i Vestfold og Telemark, Trøndelag og Rogaland med henholdsvis 9,1, 7,1 og 6,8 prosent. Tallene tyder på at det stort sett er de samme veterinærene som

utfører både de rimeligste og mer kostbare veterinærreisene. En utvidelse av null-sonen til 60 kilometer vil derfor innebære at langt de fleste veterinærer som får beregnet reisetilskudd i dag, fortsatt vil få beregnet tilskudd, men det kan bli en omfordeling mellom veterinærer avhengig av hvor mange reiser til ulik reisekostnad den enkelte gjennomfører.

Tabell 12.1-1 viser at veterinærene i alle fylker unntatt Nordland, Troms og Finnmark vil få beregnet mindre tilskudd totalt, slik at de må sette opp prisene sine på veterinærtjenester og av den grunn risikerer å få færre oppdrag til husdyr. Dette kan gå på bekostning av dyrevelferden, og bidra til økt press på Mattilsynet, som fører tilsyn med at dyreholdere følger reglene om dyrevelferd.

Tabell 12.1-1 Endring i antall veterinærer som vil få beregnet tilskudd, antall reiser, søknadsbeløp og fordeling av søknadsbeløp mellom fylkene hvis egenandelen endres fra et beløp tilsvarende 40 km til 60 km med egen bil*

| Fylke | Fradrag tilsvarende 40 km med bil | | | Fradrag tilsvarende 60 km med bil | | | Prosentvis endring hvis fradraget økes fra 40 til 60 km | | |
|----------------------|-----------------------------------|---------------|-------------------|-----------------------------------|---------------|-------------------|---|---------------|------------------------------|
| | Antall vet. | Antall reiser | Søknadsbeløp (kr) | Antall vet. | Antall reiser | Søknadsbeløp (kr) | Antall vet. | Antall reiser | Andel av totalt søknadsbeløp |
| Oslo og Viken | 115 | 6 202 | 2 914 407 | 110 | 4 021 | 1 492 539 | -4,3 | -35,2 | -1,3 |
| Innlandet | 146 | 11 397 | 5 819 570 | 141 | 7 305 | 3 246 242 | -3,4 | -35,9 | -1,8 |
| Vestfold og Telemark | 44 | 2 505 | 1 657 562 | 40 | 1 809 | 1 033 056 | -9,1 | -27,8 | -0,2 |
| Agder | 32 | 3 331 | 2 051 011 | 31 | 2 331 | 1 276 601 | -3,1 | -30,0 | -0,3 |
| Rogaland | 44 | 4 021 | 2 573 539 | 41 | 2 260 | 1 689 422 | -6,8 | -43,8 | -0,1 |
| Vestland | 112 | 10 053 | 6 637 144 | 108 | 7 820 | 4 082 693 | -3,6 | -22,2 | -1,0 |
| Møre og Romsdal | 65 | 7 101 | 5 913 177 | 63 | 4 787 | 3 575 768 | -3,1 | -32,6 | -1,1 |
| Trøndelag | 141 | 13 464 | 8 693 541 | 131 | 9 373 | 5 547 454 | -7,1 | -30,4 | -0,8 |
| Nordland | 95 | 6 786 | 12 090 122 | 95 | 5 975 | 10 222 251 | 0,0 | -12,0 | 6,1 |
| Troms og Finnmark | 76 | 4 102 | 3 835 601 | 76 | 3 544 | 2 717 147 | 0,0 | -13,6 | 0,4 |
| Alle fylker | 870 | 68 962 | 52 185 675 | 836 | 49 225 | 34 883 173 | -3,9 | -28,6 | |

*Data fra innsendte reisesøknader i perioden 01.10.2020–30.09.2021

Tabell 12.1-1 viser at hvis null-sonen økes til 60 kilometer, vil Nordland motta 6,1 prosent og Troms og Finnmark 0,4 prosent større andel av ordningens ramme enn i dag, mens de andre fylkene må avgi ramme til disse to fylkene. Det er Innlandet, Oslo og Viken, Vestland og Trøndelag som må avgi størst del av rammen med henholdsvis 1,8, 1,3, 1,0 og 0,8 prosent.

Tabell 4.1-1 og 4.1-2 viser at gjennomsnittlig utbetalt tilskuddsbeløp per veterinær og gjennomsnittlig søknadsbeløp per reise er vesentlig høyere i Nordland enn i alle øvrige fylker. Grunnen til dette er at det er mange flere og større utlegg på reiser i Nordland enn i alle andre fylker. 40 % av tilskuddet som utbetales for reiser i Nordland går til å dekke utlegg på reisene, og dette skyldes at et mindre antall veterinærer bruker mye leid skyssbåt. Noen av disse veterinærene har leid skyssbåt fra foretak som de selv eller nærstående har hatt eierinteresser i, og har av den grunn fått utbetalt mer tilskudd enn om de hadde søkt om tilskudd for bruk av egen båt. Fra 2022 er regelverket endret slik at denne typen båtbruk er å betrakte som bruk av egen båt som det kun kan ytes tilskudd for etter den nye satsen for båt. Dette er et forhold som med stor sannsynlighet vil føre til at de totale tilskuddsutbetalingene i Nordland vil gå litt ned fra 2022, og som gjør det vanskelig å legge avgjørende vekt på tallene i tabell 12.1-1.

Tabell 12.1-2 Totalt søknadsbeløp før egenandel er trukket fra, fordelt på reiste kilometer, reise- og ventetid og utgifter*

| Fylke | Beløp for reiste km (kr) | Beløp for reise- og ventetid (kr) | Beløp til utgifter (kr) | Totalbeløp før egenandel (kr) | Reiste kilometer (%) | Reise- og ventetid (%) | Utgifter (%) |
|----------------------|--------------------------|-----------------------------------|-------------------------|-------------------------------|----------------------|------------------------|--------------|
| Trøndelag | 15 733 303 | 75 228 | 322 199 | 16 130 730 | 97,5 | 0,5 | 2,0 |
| Nordland | 8 818 643 | 227 049 | 6 142 358 | 15 188 050 | 58,1 | 1,5 | 40,4 |
| Innlandet | 12 157 930 | 250 | 120 178 | 12 278 358 | 99,0 | 0,0 | 1,0 |
| Vestland | 11 225 653 | 126 905 | 642 859 | 11 995 417 | 93,6 | 1,1 | 5,4 |
| Møre og Romsdal | 8 722 026 | 114 936 | 584 123 | 9 421 085 | 92,6 | 1,2 | 6,2 |
| Oslo og Viken | 6 301 639 | 420 | 84 974 | 6 387 033 | 98,7 | 0,0 | 1,3 |
| Troms og Finnmark | 6 214 618 | 9 328 | 43 248 | 6 267 193 | 99,2 | 0,1 | 0,7 |
| Rogaland | 3 803 314 | 18 388 | 994 171 | 4 815 874 | 79,0 | 0,4 | 20,6 |
| Agder | 3 940 853 | 575 | 4 115 | 3 945 543 | 99,9 | 0,0 | 0,1 |
| Vestfold og Telemark | 3 115 647 | 680 | 27 482 | 3 143 810 | 99,1 | 0,0 | 0,9 |
| Alle fylker | 80 033 627 | 573 759 | 8 965 707 | 89 573 093 | 89,4 | 0,6 | 10,0 |

* Data fra innsendte reisesøknader i perioden 01.10.2020 – 30.09.2021

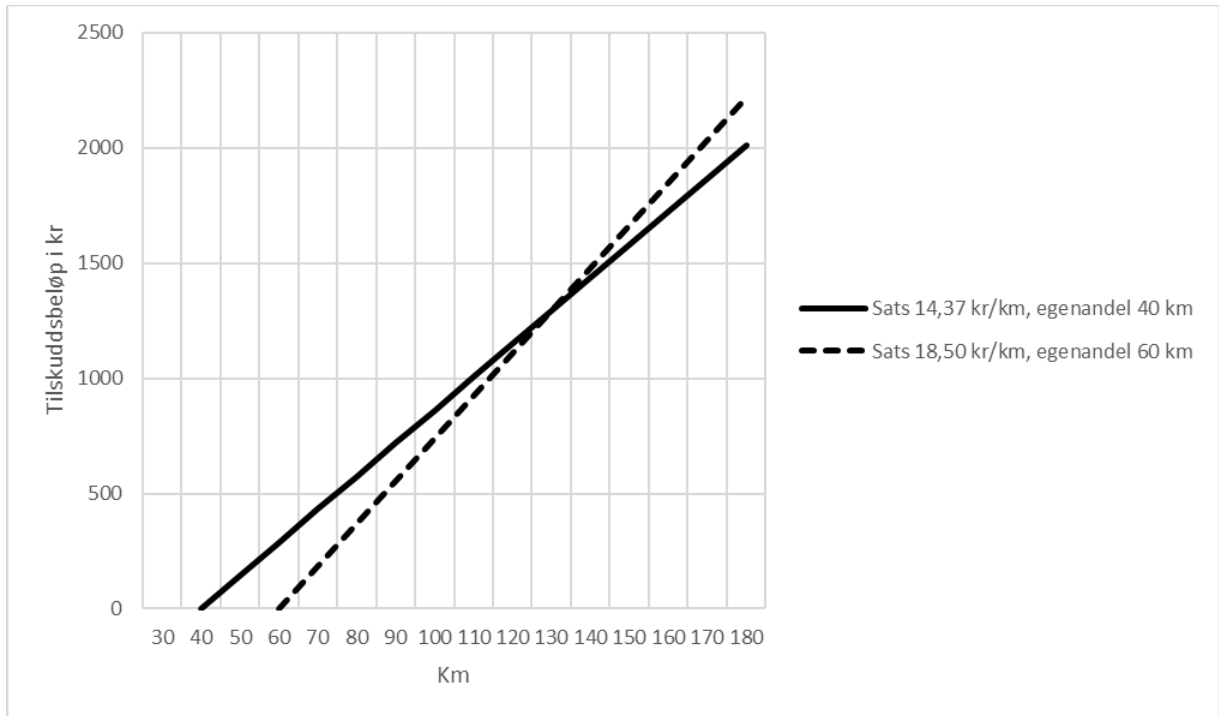
Tabell 12.1-1 viser at hvis tilskuddssatsene ikke økes vil en utvidelse av nullsonen til 60 kilometer føre til at 33 prosent av tilskuddsrammen frigjøres. Egenandelen ville i så fall økt med nærmere 300 kroner, dvs. fra 575 til 862 kroner¹⁰, gitt ordinær sats på 14,37 kroner per kilometer.

Legger vi til grunn at tilskuddsrammen som frigjøres skal brukes til å øke satsene, blir imidlertid regnestykket annerledes. Hvis vi tar utgangspunkt i utbetalt tilskuddsbeløp i 2021 på 52,2 mill. kroner, ville det gitt et frigjort tilskuddsbeløp på 52,2 mill. kroner \times 0,33 = 17,2 mill. kroner. Erfaringsmessig utbetales om lag 75 prosent av reisetilskuddet til reiste kilometer med eget fremkomstmiddel, 7 prosent til reise- og ventetid og 19 prosent til utlegg. Hvis vi skal bruke de frigjorte midlene til å øke sats, og antar at prisøkningen på utlegg legger beslag på frigjorte midler til utlegg, betyr det at 17,2 mill. kroner \times 0,75 = 12,9 mill. kroner av de frigjorte midlene hadde gått til å heve ordinær sats. I 2022 økte ordinær sats med 80 øre per kilometer tilsvarende en kostnadsøkning over ordningen på 2,5 mill. kroner per år. Legger vi til grunn at antall kilometer det utbetales tilskudd til etter ordinær sats er uendret, vil 12,9 mill. kroner gi en økning i ordinær sats på (12,9 mill. kroner/2,5 mill. kroner) \times 0,80 kroner/kilometer = 4,12 kroner per kilometer. Dette vil gi en ny, ordinær sats på 14,37 + 4,12 \approx 18,50 kroner per kilometer. Å utvide null-sonen til 60 kilometer kan altså føre til at egenandelen øker fra 575 kroner til et nivå på 1 110 kroner.

Mens egenandelen økte med 32 kroner fra 2021 til 2022 som følge av at ordinær sats økte med 80 øre, kan en utvidelse av null-sona til 60 kilometer altså innebære at egenandelen øker med et betraktelig større beløp. Konsekvensen vil være en merkbar økning i prisen på veterinærtjenester for ganske mange produsenter. Dette understøttes av tallene i tabell 12.1-1 som viser at nesten 30 prosent av reisene som det i dag utbetales tilskudd til, ikke lenger vil være berettiget tilskudd. I tillegg vil en del reiser kun gi grunnlag for små tilskuddsbeløp med begrenset rom for utjevning. Dersom satsene økes i samsvar med tilskuddsbeløpet som frigjøres, vil det kunne gi lavere kostnader for produsentene enn i dag i områder med lange avstander, selv om egenandelen øker. Her er det imidlertid et skjæringspunkt for når økningen i reisetilskudd overstiger den økte egenandelen. Hvor dette skjæringspunktet er, er avhengig av satsøkningen og hvor mye egenandelen øker.

Figur 12.1-1 viser eksempel på tilskuddsbeløp for en reise med ett besøk der det kun er brukt egen bil, uten utlegg. Den heltrukne linja viser dagens situasjon med sats per kilometer på 14,37 kroner og egenandel på 574,80 kroner. Den stipla linja viser situasjonen hvis satsen øker til 18,50 kroner, og egenandelen øker til 1 110 kroner. Når satsen øker, fører det til økt tilskudd, men siden egenandelen også øker, må reisa være over 130 kilometer lang før tilskuddsbeløpet blir like stort som i dag.

¹⁰ 60 kilometer \times 14,37 = 862,2 kroner



Figur 12.1-1 Tilskuddsbeløp ved forskjellige satser for eget transportmiddel

Tilfredsstillende veterinærdekning i kommunene er en forutsetning for god dyrehelse, dyrevern, mattrygghet og for å kunne opprettholde landbruk med husdyrproduksjon over hele landet. Landbruksdirektoratets inntrykk er at det blir stadig vanskeligere å rekruttere veterinærer til husdyrpraksis ute i kommunene, og vi erfarer et økende antall henvendelser fra kommuner som ikke klarer å opprettholde et tilfredsstillende veterinæravtalt tilbud hele året. Dårligere næringsgrunnlag for veterinærer med stordyrpraksis som følge av strukturendringer i landbruket, større betalingsevne og -vilje hos hobbydyreiere enn hos husdyrprodusenter, bedre dyrehelse, økende grad av egeninseminering, veterinærenes ønske om mer ordnet arbeidstid, samt at det ikke kreves spesialisering på stordyr under veterinærutdanningen, er noen av flere mulige årsaker til dette. Selv om reisetilskuddet ikke har som formål å bidra til veterinærdekning, må det utvises forsiktighet med å bruke økt egenandel som virkemiddel for å målrette tilskuddet mot husdyrprodusentene med de største veterinærkostnadene hvis dette kan få negative effekter for veterinærdekningen. Vi vet ikke sikkert hvor mye høyere prisene på veterinærtjenester kan bli før husdyrprodusentene slutter å tilkalle veterinær. Dette vil trolig avhenge av dyrets verdi og marginene i drifta. En kraftig økning i egenandelen kan også være med på å legitimere at veterinærene kan fakturere alle husdyrprodusenter de besøker med minimum egenandelen for reisekostnader, uavhengig av reiselengde.

I dag kan det gis semintilskudd til veterinærreiser opp til og med 40 kilometer, og reisetilskudd for seminreiser ut over 40 kilometer. Hvis nullsonen utvides til 60 kilometer, fører det til at ingen av disse tilskuddene lenger kan benyttes for veterinærreiser mellom 40–60 kilometer, og at Genos kostnader med inseminering på reise mellom 40–60 kilometer av den grunn øker. Geno erfarer at det allerede er vanskelig å få veterinærer til å påta seg seminoppdrag utenom hverdager og til besøk det koster mye å reise til fordi de får for lite betalt for oppdragene. Geno stiller seg også tvilende til om de har råd til å påta seg de økte kostnadene en økning av null-sonen vil innebære. Dette blir dermed kostnader som husdyrprodusentene må bære i form av ytterligere økte veterinærkostnader. En slik effekt av tiltaket vil høyst sannsynlig tvinge frem et behov for å øke 40 kilometer-grensen innenfor semintilskuddet til 60 kilometer med de kostnader over tilskuddsrammen for semintilskuddet dette innebærer for å sikre at reisekostnadene ved inseminering gjennomført av veterinær utjevnes i sin helhet både innenfor og over nullsonen.

12.2 Gjeninnføre minstebeløpsgrense

Tall fra Landbruksdirektoratet viser at om lag 20 prosent av veterinærene som søker om reisetilskudd, dvs. om lag 200 veterinærer, får utbetalt 5 000 kroner eller mindre gjennom ordningen per år. Dette tilsvarer 416 kroner eller mindre per måned, og 20 kroner eller mindre per reise hvis veterinæren i gjennomsnitt foretar 20 reiser per måned. Dette er en direkte konsekvens av regelverkets bestemmelse om at det kan gis tilskudd for alle besøk der reisekostnaden er større enn egenandelen.

Minstebeløpsgrensen som ble fjernet med virkning fra 2019 var aldri ment å være et virkemiddel som skulle bidra til å målrette reisetilskuddet mer mot de produsentene som hadde høyest veterinærkostnader, men var et virkemiddel for å redusere administrasjonskostnadene med ordningen. Da denne grensen ble fjernet, økte ikke administrasjonskostnadene med ordningen særlig lenge fordi saksbehandlingen og utbetalingen av tilskuddet ble automatisert i slutten av 2020. Å fjerne grensen har i tillegg forenklet ordningen ved at man slipper å jevnlig vurdere hvor nivået på minstebeløpsgrensen bør ligge, og ved at man har sluppet kostnaden med å implementere denne grensen i tilskuddsberegningen.

Veterinærer som får beregnet reisetilskudd legger dette inn i sine kostnadskalkyler slik at det bidrar til å utjevne husdyrprodusentene veterinærkostnader. Tilskuddet virker på denne måten etter hensikten, uavhengig av hvor stor andel av tilskuddsrammen den enkelte veterinær får beregnet per år. Å innføre en minstebeløpsgrense per reise kan være et ekstra bidrag til å målrette ordningen mer mot de produsentene som har høyest veterinærkostnader. For veterinærene medfører tiltaket økt arbeidsbyrde. De må fortsatt registrere alle semin- og sykebesøk på reisen, samtidig som veldig mange må øke prisene på veterinærtjenester for å kompensere for bortfall av tilskudd. Med utgangspunkt i at veterinærene ikke får kompensasjon fra staten for å bruke reisetilskuddet til å utjevne husdyrprodusentenes veterinærkostnader, bør det tilstrebes å ikke innføre tiltak som påfører veterinærene økt arbeidsbyrde. At tiltaket bare vil kunne få begrenset målrettet effekt, tilsier også at det ikke bør innføres.

12.3 Differensierte satser

Differensiering av satsene for tilskuddet mellom fylker eller regioner kan være et verktøy for å målrette tilskuddet mer mot områdene med de høyeste veterinærkostnadene. Alternativt kan man differensiere satsene innenfor ulike intervaller for reiste kilometer og medgått reise- og ventetid. Det er ingen tvil om at slike modeller vil komplisere ordningen. I tillegg til å fastsette nye satsnivåer og soner eller intervaller og implementere disse i den digitale søknads- og saksbehandlingsløsningen, må det fastsettes grenseverdier for utplukk til kontroll i de ulike satssonene eller intervallene, og det må etableres rutiner for å overvåke veterinærkostnadene i de ulike sonene eller intervallene som grunnlag for å justere satsene innad mellom sonene.

13 Oppsummering, vurdering og anbefalinger – del 3 ytterligere målretting

Reisetilskuddsordningen er unntatt rapporteringsplikt, og det foreligger derfor få systematiserte opplysninger om hvordan eller i hvilken grad tilskuddsmidlene bidrar til en utjevning av husdyrproduzentenes veterinærutgifter. Forskriften stiller heller ingen vilkår om hvordan tilskuddsmidlene skal brukes til å utjevne husdyrproduzentenes veterinærkostnader, og det kan derfor variere hvordan utjevningen skjer. Landbruksdirektoratet har derfor ikke grunnlag for å si om det eksisterer et reelt behov for å målrette tilskuddet mer mot produsentene med de høyeste veterinærkostnadene.

Utvide null-sonen fra 40 til 60 kilometer

Gitt at regelverket hadde stilt vilkår om hvordan tilskuddet skal brukes til å utjevne husdyrproduzentenes veterinærkostnader, ville en utvidelse av null-sona kunne bidratt til å målrette tilskuddet mer mot de produsentene som har høyest veterinærkostnader, og gjøre det mer attraktivt for veterinærene å påta seg lange, kostbare reiser i distriktene. Samtidig ville veldig mange produsenter fått betydelig økte veterinærkostnader fordi de ikke lenger, eller i liten grad, ville omfattes av tilskuddet.

Når Landbruksdirektoratet har beregnet effekten av å endre null-sona til 60 kilometer, er det med utgangspunkt i søknadsdata fra 2020 og 2021. Tiltaket vil gi redusert tilskuddsutbetaling i samtlige fylker, med unntak av Nordland og Troms og Finnmark. Nordland vil motta det meste av tilskuddsmidlene som overføres fra andre fylker. Fra 2022 ble det innført egen sats for båt og en egen definisjon av kommersiell transporttjeneste i forskriften som mest sannsynlig fører til at tilskuddsutbetalingene i Nordland vil gå noe ned fra 2022. Hvis det vurderes aktuelt å utvide nullsona, bør man vente med å iverksette dette til tidligst fra 2024 slik at statistikk for 2022 kan legges til grunn for vurderingen av nivået på og effektene av et slikt tiltak.

Så lenge forskriften ikke stiller vilkår om hvordan utjevning skal skje, vil det kunne være forskjeller i hvordan veterinærene bruker reisetilskuddet til å utjevne husdyrproduzentenes veterinærkostnader. Det kan tenkes at veterinærene allerede bruker tilskuddet på en slik måte at det oppnås god målretting mot produsentene med de høyeste veterinærkostnadene. Et slikt tiltak bør derfor ikke gjennomføres før man har kartlagt hvordan veterinærene bruker tilskuddet til utjevning, og eventuelt innført vilkår i forskriften om hvordan utjevning skal skje. Først når dette er på plass, vil det være mulig å kartlegge hvilken utjevningseffekt tilskuddet har, og dermed få grunnlag for å vurdere om det er behov for å målrette tilskuddet ytterligere.

Å utvide null-sona er ensbetydende med økte kostnader på veterinærtjenester på husdyr for mange produsenter, noe som øker terskelen for å tilkalle veterinær og setter det reelle tjenestetilbudet i fare. Stadig flere kommuner melder om at det er vanskelig å rekruttere veterinærer til oppdrag til husdyr både i og utenfor vakt, og noen står også uten vaktdekning i perioder. Geno melder også om at det blir stadig vanskeligere å få veterinærer til å påta seg inseminasjonsreiser som er kostbare og som finner sted utenom ordinær arbeidstid. Økt egenandel bidrar til at mange husdyrprodusenter ikke lenger har råd til å bruke veterinærtjenester eller ikke lenger har tilgang til veterinærtjenester, forsvinner en viktig betingelse for god dyrevelferd og for å drive husdyrproduksjon i hele landet. Statsforvalterembetene har bedt Landbruks- og matdepartementet om en gjennomgang av ordningene vakt-, administrasjons- og stimuleringsstilskudd til veterinærdekning, for å få avdekket omfanget av utfordringer og mulige løsninger framover. Med bakgrunn i konsekvensene som en utvidelse av null-sona kan få for dyrevelferd og veterinærdekning, bør et slikt tiltak ikke vurderes innført før en eventuell gjennomgang av tilskuddene til veterinærdekning er foretatt.

Semintilskuddet kan ikke brukes til å godtgjøre reiseutgifter for mer enn 40 kilometer av reiselengden ved inseminasjonsreise gjennomført av veterinær. Hvis man utvider null-sona for reisetilskudd til 60 kilometer, må 40 kilometers-grensen for seminreiser utført av veterinær utvides til 60 kilometer for å sikre at kostnadene ved inseminering gjennomført av veterinær utjevnes i sin helhet både innenfor og

over nullsonen. Geno har anslått at en slik endring vil øke det årlige behovet for semintilskudd med mellom 4,5 og 7,3 mill. kroner, avhengig av hvilke vilkår som forhandles frem med veterinærene om beregning av reiseogdtgjøring for reise mellom 40 og 60 kilometer.

Gjeninnføre minstebeløpsgrense

Reisetilskuddsordningen har allerede en grense for når det kan utbetales tilskudd, dvs. egenandelen som utgjør et beløp tilsvarende tilskudd til 40 kilometer reise med egen bil. Med innføringen av et digitalt søknads- og saksbehandlingssystem har man fått et verktøy som kan beregne tilskudd nøyaktig, uten at dette øker statens administrasjonskostnader med ordningen. At man har fått et verktøy som beregner tilskuddet mer nøyaktig med bakgrunn i faktiske reisedata er en styrke for ordningen som bidrar til en mer korrekt bruk av tilskuddsmidlene. Å innføre en minstebeløpsgrense innebærer å innføre enda en grense, som kompliserer ordningen og påfører veterinærene ekstra byrde. Dette vil heller ikke gi en vesentlig målretteffekt fordi tilskuddsbeløpet som kan omfordeles ved bruk av et slikt tiltak, uansett vil bli veldig lite. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor ikke å innføre et slikt tiltak.

Graderte satser og tilskuddstak

Å innføre ulike satser i ulike geografiske soner eller i ulike intervaller for reiste kilometer og medgått reise- og ventetid er tiltak som kan bidra til økt målretting av tilskuddet mot produsentene med de høyeste veterinærutgiftene, hvis det samtidig innføres vilkår om hvordan tilskuddet skal brukes til å utjevne husdyrprodusentenes veterinærkostnader innenfor de ulike satssonene eller intervallene. Slike målretteingstiltak vil komplisere regelverket og kreve en økning i ressursbruken både fra forvaltningens og veterinærenes side. En slik komplisering vil være vanskelig å forsvare, også med bakgrunn i at ordningen allerede har en null-soner som er implementert i regelverket og i søknads- og saksbehandlingsløsningen, og som bidrar til å ivareta hensynet til målretting.

Landbruksdirektoratets anbefaling

Landbruksdirektoratet anbefaler ikke å utvide null-sona på 40 kilometer fordi vi ikke vet i hvilken grad tilskuddet i dag målrettes mot produsentene med de høyeste kostnadene. Vi anbefaler at det i stedet vurderes å innføre vilkår om hvordan utjevning skal skje.

Landbruksdirektoratet anbefaler ikke å innføre en minstebeløpsgrense fordi ordningen allerede har en null-soner som ivaretar hensynet til målretting, og fordi dette ville innebære en ubegrunnet komplisering av ordningen for veterinærer og forvaltning.

Landbruksdirektoratet anbefaler ikke å innføre graderte tilskuddstak fordi vi ikke vet i hvilken grad tilskuddet i dag målrettes mot produsentene med de høyeste kostnadene. I tillegg er dette et tiltak som vil komplisere regelverket og kreve økt ressursbruk av forvaltningen og veterinærene.

DEL 4 EMBRYOINNLEGGING

14 Bør reiser i forbindelse med embryoinnlegging inkluderes i reisetilskuddsordningen?

14.1 Genos satsing på embryoinnlegging på storfe

Siden juni 2018 har Geno tilbudt embryoinnlegging som en del av avlen på Norsk Rødt Fe (NRF). Geno har bedt om at denne behandlingsformen inkluderes i ordningen med reisetilskudd.

Genos målsetting er å produsere inntil 4 000 embryo per år for det norske markedet fra 2024. På sikt kan det bli aktuelt å redusere produksjonsomfanget og gå over til å produsere et større antall okseembryo. Det trengs om lag 40 veterinærer rundt om i landet med embryokompetanse for å få lagt inn inntil 4 000 embryo per år. Geno tilbyr i dag embryoinnlegging i alle fylker, men tilbudet er i praksis ikke landsdekkende fordi det innebærer for store kostnader å legge inn embryo hos enkelte produsenter. Geno har nylig vedtatt å konsentrere tiltaket noe mer geografisk enn i dag, uten at dette er fullt ut klarlagt ennå. Trøndelag er imidlertid ett av områdene som vil bli prioritert. Selv om tiltaket ikke blir fullt ut landsdekkende, vil det likevel komme alle produsenter til gode gjennom raskere avlsfremgang på seminoksene.

Totalt utfører veterinærene om lag 267 000 insemineringer per år for Geno, slik at embryoinnlegging vil erstatte om lag 1,5 prosent av totalt antall insemineringer. I dag foretar veterinærene som utfører embryoinnlegging i snitt 1,8 innlegg per besøk. Dette tallet er planlagt økt til 2–3 per veterinærbesøk.

For å være sikret å komme opp i planlagt omfang og oppnå den avlsmessige fremgangen som ønskes, og samtidig kunne gjennomføre embryoinnlegging på billigst mulig måte, har Geno inngått avtale med såkalte rugebesetninger om at de skal ta imot minst halvparten av embryoene som Geno produserer hvert år. Rugebesetningene består av jordbruksskoler og husdyrprodusenter som blant annet forplikter seg til å legge inn de embryoene Geno bestemmer, og å selge tilbake til Geno de avkommene Geno ønsker til sitt avlsarbeid. For rugebesetningene dekker Geno alle kostnader med embryoinnlegg, og betaler avtalt pris for tilbakekjøp av avkom. Reisekostnadene til både rugebesetninger og ordinære besetninger vil bli omfattet hvis det åpnes for at embryoinnlegg kan gi tilskudd til veterinærreiser. Geno har tilstrebet å inngå avtale med rugebesetninger med nærhet til embryoveterinærer for å holde reisekostnadene nede. Geno har som målsetting at ordningen med gratis innlegging av embryo hos rugebesetninger skal være av permanent karakter.

14.2 Effekter av å inkludere embryoinnlegging på storfe i ordningen

Innlegg av embryo er i dag den metoden som gir raskest forbedring av hunddyrgenetikken i egen besetning med tanke på egenskaper som høy sykdomsresistens, god fruktbarhet, høy melkeproduksjon, høy kjøttproduksjon, høy kjøttkvalitet og så videre. Embryoinnlegging bidrar også til å raskere heve avlsverdien på seminokser og semin og vil på den måten komme alle produsenter til gode. Embryoinnlegging er et vesentlig mer kostbart tiltak enn inseminering, og vil ikke være en behandlingsform som erstatter inseminasjon på generell basis. For å holde avlsverdien i besetningene på et tilfredsstillende nivå vil det av den grunn ikke være nødvendig å foreta embryoinnlegging så ofte, og sannsynligvis ikke i alle besetninger heller.

Hvis embryoinnlegging ikke inkluderes i reisetilskuddet, kan det føre til geografiske forskjeller i prisen på embryotjenester og at husdyrprodusenter avstår fra å ta slik behandling i bruk, med den konsekvens at det kan utvikle seg forskjeller i avlsverdien på besetningene. Hvis embryoinnlegging ikke skal gi grunnlag for reisetilskudd, fører det mest sannsynlig til at en del produsenter ikke vil kunne tilbys slik behandling. Å gi reisetilskudd til tiltaket vil imidlertid ikke gi noen garanti for at tilbudet blir landsdekkende.

Å ikke få en reell tilgang til embryoinnlegging og bli hengende etter avlsmessig kan bli en konkurranseulempe og bety økonomisk tap for dem det gjelder. Hvis gevinstene som følger av raskere avlsfremgang gjennom embryoinnlegging er store nok for storfeprodusentene, kan dette likevel i seg selv være en så sterk driver at produsenter finner det lønnsomt å gjennomføre slik behandling uavhengig av om det gis reisetilskudd. Hvis embryoinnlegging oppfattes som for kostbart eller unødvendig av husdyrprodusentene, kan dette begrense tilslutningen til behandlingsformen. I og med at alle produsenter vil nyte godt av embryoinnlegging ved at avlsværdien på avlsokser og semin øker raskere, kan det tenkes at mange finner dette tilstrekkelig, og av den grunn avstår fra å ta i bruk det mye dyrere tiltaket embryoinnlegging for å øke farten ytterligere på avlsfremgangen i egen besetning.

Totalt sett vil embryoinnlegging kunne bidra positivt til bondens inntekt gjennom eksempelvis raskere produksjonsøkning, evne til å raskere tilby produkter med de kvalitetene industrien og markedet etterspør og friskere dyr som trenger mindre medisiner og veterinærbehandling. Tempoet i avlsfremgangen på seminokser påvirkes av i hvor stor grad embryoinnlegging tas i bruk som behandlingsform. Å bruke reisetilskuddet til å bygge opp under en behandlingsform som sikrer raskere avlsfremgang, bør kunne forsvares i møte med samfunnskrav som fordrer stadig raskere omstillingsevne hos husdyrprodusentene for å være konkurransedyktige og effektive. Selv om det ikke er nødvendig at alle produsenter tar i bruk behandlingsformen, vil en inkludering i reisetilskuddet bidra til å sikre at behandlingsformen får et stort nok omfang til at det får ønskelig effekt for alle produsenter.

Embryoinnlegging må utføres av veterinær og erstatter inseminering foretatt av veterinærer, seminteknikere eller husdyrprodusenter som inseminerer i egen besetning. For å effektivisere arbeidet med embryoinnlegging, vil en annen veterinær i mange tilfeller besøke besetningen i forkant for å gi brunstsynkroniserende behandling.

14.3 Økonomiske konsekvenser av å inkludere embryoinnlegging på storfe i ordningen

Å inkludere embryoinnlegging i reisetilskuddsordningen vil gi noe økte kostnader over ordningen. I dette kapitlet ser vi på forhold som påvirker disse kostnadene, og presenterer statistikk som kan si noe om omfang og forventede kostnader med å inkludere embryoinnlegging i ordningen.

Kun et fåtall veterinærer har embryokompetanse som følge av det beskjedne antallet embryoinnlegginger som utføres totalt. For mange rekvirenter vil derfor avstanden til nærmeste veterinær med slik kompetanse være større enn avstanden til lokal veterinær. Dette innebærer at reiser med embryobesøk vil måtte unntas fra gjeldende bestemmelse om nærmeste veterinær hvis behandlingsformen inkluderes i reisetilskuddet.

For hvert embryoinnlegg som utføres, vil det samtidig bli gjennomført en inseminasjon mindre. Når inseminasjoner som utføres av nærmeste veterinær erstattes av embryoinnlegging utført av nærmeste embryoveterinær, vil dette imidlertid innebære økte reisekostnader i de tilfeller der nærmeste veterinær som kan inseminere ikke har embryokompetanse. Mange seminbesøk utført av nærmeste veterinær medfører dessuten ikke så høye reisekostnader at de gir grunnlag for reisetilskudd etter gjeldende regelverk. Hvis inseminasjoner på slike besøk erstattes av embryoinnlegging utført av en annen veterinær med embryokompetanse, gir dette økte reisekostnader og en økning i tilskuddsberettigete besøk.

Om lag 1/3 av inseminasjonene som gjennomføres på oppdrag fra Geno gjennomføres av semintekniker eller ved eierinseminering, og det er sannsynlig at noen av disse inseminasjonene blir erstattet av embryoinnlegg utført av embryoveterinær. Hvis det skjer, er det sannsynlig at besøket blir tilskuddsberettiget, og at dette fører til økte kostnader over ordningen.

For å effektivisere embryobesøkene er det vanlig at lokal veterinær besøker besetningen i forkant for å brunstsynkronisere flere morder i samme besetning slik at det kan legges inn flere embryo på samme besøk. Som en del av denne behandlingen er det også vanlig at lokal veterinær besøker besetningen enda en gang for å undersøke om dyrene er i brunst, og klare for embryoinnlegging. Slik forberedende behandling bidrar til at reisekostnadene til embryoveterinær holdes nede, men kan føre til noe økte

reisekostnader for lokal veterinær. Slik forberedende behandling er allerede omfattet av ordningen og kan føre til merkostnader over ordningen hvis antall embryoinnlegginger øker.

I perioden fra og med 1.11.2020 til og med 31.10.2021 ble det utført embryoinnlegging på totalt 1 116 reiser. Av disse ville 33 % eller 366 reiser gitt økt tilskuddsutbetaling hvis embryoinnlegging hadde vært omfattet av ordningen. I tillegg viser statistikken at

- 48 % eller 534 av disse reisene hadde behandlingsformer som omfattes av reisetilskuddet som reiseformål i tillegg til embryoinnlegging. Av disse reisene ville kun 12 % gitt økt tilskuddsutbetaling hvis embryoinnlegging hadde vært omfattet av ordningen
- 52 % eller 582 av disse reisene hadde embryoinnlegging som eneste reiseformål. Av disse reisene ville 52 % gitt økt tilskuddsutbetaling hvis embryoinnlegging hadde vært omfattet av ordningen

Reiser som kun inneholder embryoinnlegging krever totalt sett mer ekstra tilskuddsmidler enn reiser også inneholder andre besøk som gir rett til tilskudd. Statistikken fra perioden fra og med 1.11.2020 til og med 31.10.2021 viser at 84 prosent av den beregnede merkostnaden med å skulle ha inkludert embryoinnlegging i ordningen har sin opprinnelse i reiser som har embryoinnlegging som eneste reiseformål.

Geno har opplyst at de la inn 2 036 embryo i perioden fra og med 1.11.2020 til og med 31.10.2021. Med bakgrunn i antall reiser med embryo besøk som er gjennomført i perioden, betyr det at det i gjennomsnitt ble lagt inn 1,8 embryo per besøk.

Tabell 14.3-1 Beregnet kostnad hvis embryoinnlegging hadde vært inkludert i reisetilskuddet i perioden fra og med 1.11.2020 til og med 31.10.2021*

| Fylke | Antall reiser med embryo | Antall embryoveterinærer som har reist | Totalkostnader med å inkludere embryo (kr) | Kostnader per reise med å inkludere embryo (kr) |
|----------------------|--------------------------|--|--|---|
| Trøndelag | 471 | 7 | 82 406 | 175 |
| Innlandet | 164 | 8 | 5 428 | 33 |
| Vestland | 147 | 4 | 84 389 | 574 |
| Oslo og Viken | 67 | 3 | 5 901 | 88 |
| Nordland | 60 | 3 | 10 194 | 170 |
| Agder | 56 | 3 | 18 466 | 330 |
| Rogaland | 53 | 3 | 3 143 | 59 |
| Møre og Romsdal | 43 | 2 | 10 250 | 238 |
| Troms og Finnmark | 31 | 1 | 942 | 30 |
| Vestfold og Telemark | 24 | 2 | 18 949 | 790 |
| Alle fylker | 1 116 | 36 | 240 068 | 215 |

*Tallene baserer seg på data fra søknader om reisetilskudd og kjøregodtgjørelse for reiser med embryo-innlegging foretatt i perioden 01.11.2020–31.10.2021

Tabellen ovenfor viser at merkostnaden over reisetilskuddet hadde vært 240 000 kroner hvis embryoinnlegging hadde vært inkludert i reisetilskuddet i perioden fra og med 1.11.2020 til og med 31.10.2021. Dette betyr at det vil koste i overkant av 470 000 kroner ($4\ 000 \times 240\ 068 / 2\ 036$) per år å inkludere embryoinnlegging i ordningen når Geno har nådd målet sitt om å produsere 4 000 embryo per år for det norske markedet fra 2024. Landbruksdirektoratet har ikke tall som viser innsparingen over ordningen som følge av inseminasjonsbesøkene embryoinnlegging erstatter, og merkostnadene med forberedende besøk i form av brunstsynkronisering som er relaterte til embryoinnlegging.

Hva det vil koste å inkludere embryoinnlegging i ordningen påvirkes av en rekke faktorer slik som antall embryo som legges inn årlig, hvor mange embryo som legges inn per besøk, hvor mange veterinærer som har embryokompetanse i de ulike fylkene og de faktiske reisekostnadene.

Kostnaden med å inkludere embryoinnlegging i ordningen vil øke med økende antall embryoinnlegginger per år, men denne effekten motvirkes av et økende antall innlegg per besøk. Geno har signalisert at antall embryoinnlegginger per besøk vil være 2–3 når de når full produksjon i 2024 mot 1,8 som er registrert i perioden fra og med 1.11.2020 til og med 31.10.2021. Tabellen ovenfor viser at 57 prosent av alle reiser med embryobesøk utført i perioden fra og med 1.11.2020 til og med 31.10.2021 ble foretatt i Trøndelag og Innlandet, og at det er disse fylkene som har flest embryoveterinærer. Geno har også signalisert at de vil begrense tilbudet om embryoinnlegging til noen geografiske områder, noe som kan bidra til at kostnadene med å inkludere embryoinnlegging i ordningen vil bli lavere.

Tabellen ovenfor viser at kostnadsøkningen per reise med å inkludere embryoinnlegging er størst i Vestland og i Vestfold og Telemark. I Vestland skyldes dette at antall embryoveterinærer er lavt i forhold til størrelsen på fylket slik at reiseavstandene er store. Det benyttes dessuten ferje på en del av reisene, noe som bidrar til økte reisekostnader. Vestfold og Telemark hadde bare to embryoveterinærer som var aktive i perioden, slik at reiseavstandene ble store.

Langt de fleste reiser i forbindelse med embryoinnlegging i perioden fra og med 1.11.2020 til og med 31.10.2021 er foretatt med bil, og de fleste utgiftene på reisene er knyttet til bompasseringer. Hvis den fremtidige økningen i antall embryoinnlegginger kommer i de fylkene hvor det brukes mest kommersiell transporttjeneste, kan det bidra til at reisekostnadene med embryoinnlegging øker noe sammenlignet med hva som er observert i perioden 1.11.2020–31.10.2021.

Geno har ikke planer om å tilby embryo på kjøttferaser for det norske markedet. Hvis antall embryoinnlegginger øker som følge av at andre aktører kommer på markedet med embryo av andre storferaser, og eventuelt importert embryo, kan også dette bidra til å øke kostnadene med å inkludere embryoinnlegging i ordningen.

Geno har inngått avtaler med en del husdyrprodusenter, såkalte rugebesetninger, som holder til i nærheten av embryoveterinærer. Disse skal ta imot halvparten eller mer av embryoproduksjonen til Geno. Et av vilkårene er at Geno dekker kostnadene med dette. I tillegg ønsker de nå å avgrense det geografiske tiltaksområdet for embryoinnlegging. Å inkludere embryoinnlegging i reisetilskuddet vil redusere bransjens kostnader med denne behandlingsformen. Det kan på sikt bidra til at flere produsenter får reell tilgang til slik behandling. Hvis antall embryo som legges inn i rugebesetninger reduseres som en konsekvens av økt etterspørsel etter embryo i andre besetninger lenger unna embryoveterinær, kan det bidra til økte reisekostnader med embryoinnlegging.

14.4 Inkludere embryoinnlegging på andre husdyrslag i ordningen?

Mandatet for denne utredningen begrenser seg til å vurdere konsekvenser med å inkludere embryoinnlegging på storfe i ordningen, noe som betyr at ordningen fortsatt vil måtte ha et unntak for embryoinnlegging på andre husdyr enn storfe hvis embryoinnlegging på storfe inkluderes i ordningen.

Inseminering er et avlstilltak som i størst grad benyttes for storfe og svin, men som omfattes av reisetilskuddet uten andre begrensninger til dyreslag enn den som følger av grunnvilkårene i § 2. Embryoinnlegging er på lik linje med inseminering et avlstilltak som er mest aktuelt for storfe og svin. I en vurdering av om embryoinnlegging skal inkludert i ordningen, bør det samtidig vurderes om man kan gjøre dette uten samtidig å måtte avgrense tiltaket til å gjelde storfe.

Norsvin er involvert i og har fått forskningsmidler til minst to prosjekt på embryo-forskning. De siste par årene har de jobbet mye med å løse utfordringene med embryooverføring på gris ut fra en målsetting om å gjøre avlsprogrammet mer effektivt og for å få en distribusjon av genetikken som er tryggere og bedre når det gjelder smitterisiko og dyrevelferd, siden levende dyr da slipper transporten over lange avstander. Når det gjelder helse (biosikkerheten) har Norsvin fått signaler som tyder på at det i fremtiden vil kunne bli et krav at det er embryoer heller enn levende dyr som sendes over landegrensene, men også nasjonalt ser de på etablering og leveranse av ny genetikk til spesifikk patogenfri gris (SPF) som en betydelig motivator for å få til embryooverføring på gris.

Målet til Norsvin er at embryooverføringene skal bli så vellykkete og kostnadseffektive i en større skala at de skal kunne bruke embryooverføring som en del av det fremtidige avlsprogrammet på gris i Norge. Dette vil i så fall resultere i forbedret helsetilstand hos svinepopulasjonene når embryoer i stedet for levende dyr transporteres over hele verden, i tillegg til at de forventer en genetisk framgang på egenskapene i avlsmålet.

Målet til Norsvin er at embryooverføring på gris skal bli en landsdekkende tjeneste som kan tilbys produsentene om to år. Hvor mange embryoinnlegginger som vil kunne tilbys hvert år, vil avhenge av flere faktorer som suksessraten som oppnås ute i felt, kostnad og kompetansebehov hos veterinær, men det kan dreie seg om 3 000 per år. Norsvin har ovenfor Landbruksdirektoratet uttrykt at det er naturlig å vurdere inkludering av embryoinnlegg på svin i reisetilskuddsordningen når det først skal gjøres en slik gjennomgang.

Inseminering av svin utføres i hovedsak av produsentene selv. Embryooverføring på svin vil derfor øke antall veterinærbesøk uten samtidig å bidra til en reduksjon i antall veterinærbesøk med inseminering av gris som formål.

15 Oppsummering, vurdering og anbefalinger – del 4 embryoinnlegging

Embryoinnlegging er en behandlingsform som øker tempoet på avlsfremgangen. Den bidrar av den grunn til at sentrale landbrukspolitiske mål, som økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp, kan nås raskere. Tiltaket vil også bidra til at norsk jordbruk har verdensledende dyrevelferd, som i Hurdalsplattformen pekes på som ett av flere tiltak som kan bidra til å sikre landbruk over hele landet. Dette er argumenter som taler for å kunne støtte opp om tiltaket med statlige midler, ved for eksempel å inkludere behandlingsformen i reisetilskuddet. Selv om tiltaket ikke ser ut til å bli landsdekkende, vil det komme alle husdyrprodusenter til gode gjennom raskere avlsfremgang på seminokser.

Embryoinnlegging er den eneste behandlingsformen på husdyr som ikke er inkludert i reisetilskuddet, hvis man ser bort fra reiser foretatt i medhold av matloven. Forskriften vil forenkles og bli enklere å forholde seg til hvis embryoinnlegging blir inkludert. Hvis bare embryoinnlegging på storfe blir inkludert, oppnår en ikke den samme forenklingen, fordi man da vil måtte ha et unntak for andre husdyrslag både i regelverket og i søknads- og saksbehandlingsløsningen. Hvis embryoinnlegging vedtas inkludert i reisetilskuddet nå, anbefaler vi likevel å kun inkludere behandlingsformen for storfe i første omgang for å ha bedre kontroll på kostnadsnivået over ordningen.

Landbruksdirektoratet anslår at å inkludere embryoinnlegging på storfe i reisetilskuddet vil øke de årlige kostnadene over ordningen med om lag 0,5 mill. kroner. For å holde kostnadene med behandlingsformen nede har Geno besluttet å innsnevre område de tilbyr slik behandling. Ordningen med rugebesetninger skal bestå, og det foreligger planer om å øke antall embryoinnlegginger per besøk. Antallet veterinærer med embryokompetanse vil etter planen ligge på dagens omfang på omlag 40 på landsbasis. At behandlingsformen krever spesialkompetanse som få veterinærer har, medvirker til at spesielt reiser med kun embryoinnlegging som eneste reiseformål kan generere høyere reisekostnader enn reiser der det utføres behandling som ikke krever slik spesialkompetanse. Embryoinnlegging er en vesentlig mer kostbar behandlingsform enn inseminering som det ikke vil være behov for husdyrprodusenter å benytte seg av like ofte, og dette vil nok også være med på å begrense omfanget og kostnadene over ordningen. Det må være tilgangen på veterinær med riktig kompetanse som må være styrende for om husdyrprodusentene kan ta del i tilbudet. Hvilke reisekostnader som da vil kunne ansees som nødvendige, må vurderes opp mot avstanden til andre veterinærer med slik kompetanse.

Hvis embryoinnlegging inkluderes i reisetilskuddet, må søknads- og saksbehandlingsløsningen legges til rette for beregning av reisetilskudd til embryobesøk og at det kan aksepteres noe høyere tilskuddsutbetalinger til embryoreiser enn andre veterinærreiser. Det vil påløpe utviklingskostnader med å få dette på plass. Vi har ikke laget noe estimat for denne oppgaven, men erfaringsmessig kan den beløpe seg til om lag 100 000 kroner. Ut over dette vil ikke tiltaket påføre forvaltningen økt arbeidsbelastning.

Å gi tilskudd til reiser med embryoinnlegging vil ikke påvirke veterinærenes rapporteringsbyrde fordi antall veterinærer med slik kompetanse er marginalt. Veterinærene inkluderer allerede embryobesøk når de registrerer reisesøknader i Dyrehelseportalen fordi Geno utbetaler kjøregodtgjørelse til slike besøk.

Genos kostnader med embryoinnlegging vil gå noe ned hvis behandlingsformen inkluderes i reisetilskuddet. Det kan bidra til å senke prisnivået og øke Genos muligheter til å tilby slik behandling også i områder med høyere reisekostnader enn i områder hvor rekvirentene kan nås utelukkende ved bruk av egen bil. Dette utgjør et usikkerhetsmoment i kostnadsvurderingen vår. Et annet usikkerhetsmoment er at vi ikke vet om andre distributører enn Geno vil komme på markedet med embryo for andre storferaser enn NRF og importert embryo. Innenfor tids- og ressursrammen for denne utregningen har det ikke vært mulig å undersøke dette, men vi tror at omfanget vil bli begrenset. Det kan imidlertid være realistisk å tro at omfanget av storfeembryo som kan komme til å bli tilbudt av andre distributører enn Geno, vil kunne tilsvare en andel av Genos planlagte

embryoproduksjon per år som tilsvarer den andelen storfesemin som andre distributører enn Geno tilbyr det norske markedet. Det er også slik at hvis Geno skal utvide det geografiske området for embryoinnlegging, eller andre distributører skal tilby embryo for det norske markedet, krever det mest sannsynlig at flere veterinærer må få embryokompetanse som igjen vil kunne bidra til å holde reisekostnadene nede.

Landbruksdirektoratets anbefaling

Landbruksdirektoratet anbefaler at embryoinnlegging på storfe inkluderes i reisetilskuddet, forutsatt at det settes av 500 000 kroner per år til dette formålet. Dette vil bidra til raskere avlsfremgang og omstillingsevne i storfeproduksjonen og kunne bidra til at flere produsenter får ta del i denne behandlingsformen på like vilkår.

Norsvin vil først vil kunne tilby et landsdekkende embryotilbud om ca. to år, og det hersker fortsatt noe usikkerhet om omfang og detaljer rundt et slikt tilbud. Landbruksdirektoratet foreslår derfor at Norsvin kommer tilbake med et konkret innspill om å inkludere embryoinnlegging på svin når de har fått på plass et slikt tilbud, og at partene i jordbruksoppgjøret vurderer dette da. Da kan man samtidig ta stilling til om embryoinnlegging bør avgrenses til å gjelde spesifikke dyrearter.

16 Ord og begreper i rapporten

| | |
|----------------------|--|
| Animalia | Animalia AS eies av Nortura SA og Kjøtt- og Fjørfebransjens landsforbund (KLF), Animalia er en nøytral bransjeaktør som tilbyr norske bønder og hele den norske kjøtt- og eggbransjen kunnskap og kompetanse gjennom husdyrkontroller og dyrehelsetjenester, driftskritiske fagsystemer, forsknings- og utviklingsprosjekter, e-læring og kursvirksomhet, kommunikasjon og annen kunnskapsformidling. Kjernevirksomheten finansieres av omsetningsavgift for kjøtt og egg og prosjekt- og oppdragsinntekter. |
| Avløsertilskudd | Avløsertilskudd reguleres av forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket og har som formål å bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk innenfor de målsettinger Stortinget har trukket opp. Formålet oppnås ved at det legges til rette for at foretak med husdyr skal kunne ta ferie og få ordnet fritid og hjelp til avlastning, gjennom å bidra til finansiering av leid arbeidskraft. |
| Distriktstilskudd | Distriktstilskudd til melk og kjøtt reguleres av forskrift om pristilskudd i landbrukssektoren og har som formål å øke inntekter, redusere kostnader og utjevne distriktsforskjeller i produksjon og omsetning av jordbruksprodukter i tråd med de målsettinger Stortinget har fastsatt. Tilskuddet bidrar til en inntekts- og produksjonsutvikling som er med på å opprettholde bo- og sysselsetting i hele landet gjennom å utjevne forskjeller i lønnsomheten i produksjonen |
| Dyrehelseportalen | Dyrehelseportalen er et nettsted for registrering av helsedata, inseminasjon og uthenting av matkjedeinformasjon som er basert på et samarbeid mellom Animalia, Tine og Geno. |
| Dyrevelferdsprogram | Bransjeretningslinjer som er under etablering av husdyrnæringa som gir en felles standard for arbeidet med dokumentasjon og forbedringer av dyrevelferden i husdyrbesetninger. |
| Geno SA | Geno SA er et samvirkeselskap som eies av norske storfebønder og som driver avl og utvikling av NRF-populasjonen (Norsk Rødt Fe) i Norge. Geno distribuerer storfegenetikk i form av semin og embryo til storfeprodusenter både nasjonalt og internasjonalt. |
| Husdyrtilskudd: | Tilskudd til husdyr reguleres av forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket og har som formål å bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk innenfor de målsettinger Stortinget har trukket opp. Formålet oppnås ved at husdyrtilskuddet medvirke til å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner og bruksstørrelser i husdyrholdet. |
| Rekvirent | Husdyrprodusent som har bestilt en veterinærtjeneste til husdyr som resulterer i en veterinærreise. |
| Tilskudd for husdyr: | Se Husdyrtilskudd |

Vedlegg 1. Forskrift om tilskudd til veterinærreiser

Forskrift om tilskudd til veterinærreiser

| | |
|----------------|--|
| Dato | FOR-2015-04-30-426 |
| Departement | Landbruks- og matdepartementet |
| Publisert | I 2015 hefte 4 |
| Ikrafttredelse | 01.07.2015 |
| Sist endret | FOR-2022-01-19-85 |
| Endrer | FOR-2006-12-18-1496 |
| Gjelder for | Norge |
| Hjemmel | LOV-1995-05-12-23-§18 , FOR-1995-05-12-413 |
| Kunngjort | 05.05.2015 kl. 15.00 |
| Korttittel | Forskrift om tilskudd til veterinærreiser |

Hjemmel: Fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 30. april 2015 med hjemmel i [lov 12. mai 1995 nr. 23](#) om jord (jordlova) § 18, jf. [delegeringsvedtak 12. mai 1995 nr. 413](#).

Endret ved [forskrifter 30 okt 2017 nr. 1707](#), [28 jan 2019 nr. 54](#), [13 jan 2020 nr. 48](#) (bl.a. tittel), [2 juli 2020 nr. 1494](#) (i kraft 3 juli 2020), [21 des 2020 nr. 3044](#) (i kraft 1 jan 2021), [27 des 2021 nr. 3892](#) (i kraft 1 jan 2022), [19 jan 2022 nr. 85](#).

§ 1. Formål

Tilskudd til veterinærreiser skal bidra til å utjevne forskjeller i husdyrproducentenes veterinærkostnader.

0 Endret ved [forskrift 13 jan 2020 nr. 48](#).

§ 2. Grunnvilkår

Reisetilskudd etter denne forskriften kan gis til foretak som tilbyr veterinærtjenester og som er registrert i Enhetsregisteret, for reiser i forbindelse med veterinærtjenester på husdyr. Som husdyr regnes dyr som kan danne grunnlag for jordbruksforetakets avløsertilskudd etter jordbruksavtalen kapittel 9.

0 Endret ved [forskrifter 13 jan 2020 nr. 48](#), [27 des 2021 nr. 3892](#) (i kraft 1 jan 2022).

§ 3. (Opphevet)

0 Endret ved [forskrift 2 juli 2020 nr. 1494](#) (i kraft 3 juli 2020), opphevet ved [forskrift 27 des 2021 nr. 3892](#) (i kraft 1 jan 2022).

§ 4. Reisetilskudd

Reisetilskudd kan gis for reiste kilometer og for dokumenterbare utgifter på reisen til bompenger, parkering og lignende.

Dersom veterinæren benytter kommersiell transporttjeneste, kan det i stedet gis tilskudd til dekning av veterinærens dokumenterte utgifter til transporttjenesten, og for den tiden veterinæren er på reise med slik transport. Som reisetid regnes også nødvendig ventetid.

Som kommersiell transporttjeneste etter andre ledd regnes foretak som driver allment tilgjengelig persontransport i næringsøyemed. Det samme gjelder transporttjeneste som inngår i annen offentlig finansiert beredskapsordning enn kommunal veterinærvakt. Transporttjenesten må i tillegg inneha løyve eller være registrert i samsvar med offentligrettslige krav.

Bruk av kommersiell transporttjeneste som veterinæren eller nærstående til veterinæren har eierinteresser i, gir ikke grunnlag for tilskudd etter andre ledd. Som veterinærens nærstående regnes samme personkrets som omfattes av [lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper \(aksjeloven\) § 1-5](#).

Tilskudd gis til dekning av nødvendige reiseutgifter etter satsene og innenfor tilskuddstakene som følger av jordbruksavtalen kapittel 8. Det gis ikke tilskudd til reiser som foretas

- a. i forbindelse med embryoinnlegging, eller
- b. i henhold til [lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. \(matloven\)](#) og bestemmelser gitt i medhold av den.

0 Endret ved [forskrifter 2 juli 2020 nr. 1494](#) (i kraft 3 juli 2020), [27 des 2021 nr. 3892](#) (i kraft 1 jan 2022).

§ 5. Beregning av reisetilskudd

Som hovedregel skal faktisk utgangspunkt og endepunkt for reisen legges til grunn ved beregningen av tilskuddet. Hvis reisen ikke er foretatt som ledd i den veterinære vaktjenesten, skal avstanden fra nærmeste tilgjengelige veterinærforetak legges til grunn ved beregning av tilskudd.

Beregningen skal ta utgangspunkt i at reisen skal foretas på den mest hensiktsmessige måten.

Reisetilskudd beregnes for rekvirentbesøk oppgitt i søknad. Det skal gjøres fradrag for tilskudd tilsvarende 40 km reise med egen bil per omsøkte rekvirentbesøk.

0 Endret ved [forskrifter 2 juli 2020 nr. 1494](#) (i kraft 3 juli 2020), [27 des 2021 nr. 3892](#) (i kraft 1 jan 2022).

§ 6. Søknad

Søknad om reisetilskudd skal være på det formatet og inneholde de opplysninger som Landbruksdirektoratet fastsetter.

Søknadsfristen er 90 dager etter at reisen det søkes om tilskudd for, ble gjennomført.

Søknaden overføres til statsforvalteren ved utgangen av måneden den ble sendt inn, og skal som hovedregel behandles i løpet av måneden etter.

0 Endret ved [forskrifter 30 okt 2017 nr. 1707](#) (i kraft 1 jan 2018), [28 jan 2019 nr. 54](#), [2 juli 2020 nr. 1494](#) (i kraft 3 juli 2020), [21 des 2020 nr. 3044](#) (i kraft 1 jan 2021).

§ 7. Administrasjon, dispensasjon og klage

Landbruksdirektoratet administrerer tilskudd etter denne forskriften. Vedtak om tilskudd fattes av statsforvalteren.

Statsforvalteren og Landbruksdirektoratet kan i særlige tilfeller gi tilskudd beregnet etter reglene i § 4 andre ledd dersom det ellers ikke vil være mulig å gjennomføre veterinærtjenesten på en forsvarlig måte. Statsforvalteren og Landbruksdirektoratet kan også dispensere fra reglene i § 5 første ledd, og i særlige tilfeller fra § 6 andre ledd.

Vedtaket fattet av statsforvalteren kan påklages til Landbruksdirektoratet.

0 Endret ved [forskrifter 2 juli 2020 nr. 1494](#) (i kraft 3 juli 2020), [21 des 2020 nr. 3044](#) (i kraft 1 jan 2021), [27 des 2021 nr. 3892](#) (i kraft 1 jan 2022), [19 jan 2022 nr. 85](#).

§ 8. Opplysningsplikt og kontroll

Veterinærforetak som søker om tilskudd, plikter å gi de opplysninger og den dokumentasjon som statsforvalteren eller Landbruksdirektoratet finner nødvendig for å kunne forvalte tilskuddsordningen.

Statsforvalteren og Landbruksdirektoratet kontrollerer at utbetaling av tilskuddet er riktig. Søker plikter å gi alle opplysninger og all dokumentasjon som har betydning for tilskuddet.

I forbindelse med forvaltning av ordningen og kontroll av tilskuddsutbetalingene kan statsforvalteren og Landbruksdirektoratet innhente nødvendige opplysninger fra Animalia.

0 Endret ved [forskrifter 2 juli 2020 nr. 1494](#) (i kraft 3 juli 2020), [21 des 2020 nr. 3044](#) (i kraft 1 jan 2021).

§ 9. Avkorting

Dersom foretaket uaktsomt eller forsettlig har gitt feil opplysninger som har eller ville dannet grunnlag for en urettmessig utbetaling av reisetilskudd, skal det vurderes om hele eller deler av tilskuddet skal avkortes.

§ 10. Tilbakekreving og renter mv.

Dersom foretaket som følge av manglende oppfyllelse av vilkår i denne forskriften eller av andre grunner har mottatt en utbetaling som ikke er berettiget, kan dette kreves tilbakebetalt fra mottakeren eller motregnes i senere tilskuddsutbetalinger. Tilsvarende gjelder for differansen mellom utbetalt beløp og redusert tilskudd som følge av vedtak om avkorting etter [§ 9](#).

Ved grov uaktsomhet eller forsett kan renter kreves fra tidspunktet for utbetalingen av det urettmessige tilskuddet. Ved forsinket betaling etter påkrav påløper renter tilsvarende enhver tid gjeldende rentesats fastsatt med hjemmel i [lov 17. desember 1976 nr. 100](#) om renter ved forsinket betaling m.m. (forsinkelsesrenteloven).

§ 11. Ikrafttreden

Denne forskrift trer i kraft 1. juli 2015. Fra samme dato oppheves [forskrift 18. desember 2006 nr. 1496](#) om tilskudd til reiser ved veterinærers syke- og inseminasjonsbesøk.

Vedlegg 2. Satser og tilskuddstak

Det fremgår av § 4 femte ledd første punktum i forskrift om tilskudd til veterinærreiser at «Tilskudd gis til dekning av nødvendige reiseutgifter etter satsene og innenfor tilskuddstakene som følger av jordbruksavtalen kapittel 8». Det vises til tab. 8.2 i jordbruksavtalen:

Tabell 8.2 Satser – Tilskudd veterinærreiser

| | Sats 2022 |
|--|------------------|
| Reisetilskudd per km ordinær sats | 14,37 kr per km |
| Reisetilskudd per km ved bruk av båt | 50 kr per km |
| Reise- og ventetidstilskudd per time ved bruk av kommersiell transporttjeneste | 450 kr per time |
| Tilskuddstak per km ved bruk av kommersiell transporttjeneste | 110 kr per km |
| Tilskuddstak for fakturerte oppstarts- og ventetidskostnader per reise ved bruk av kommersiell transporttjeneste ¹⁾ | 2 000 kr |

1) I tilfeller der det er nødvendig å bruke beredskapsfartøy og dette medfører ekstraordinære kostnader pga. koronapandemien er tilskuddstak for fakturerte oppstarts- og ventetidskostnader per reise ved bruk av kommersiell transporttjeneste kr 15 000.

Vedlegg 3. Dyr som kan danne grunnlag for jordbruksforetakets avløsertilskudd

Det fremgår av § 2 andre punktum i forskrift om tilskudd til veterinærreiser at «Som husdyr regnes dyr som kan danne grunnlag for jordbruksforetakets avløsertilskudd etter jordbruksavtalen kapittel 9». Det vises til tab. 9.1 og 9.2 i jordbruksavtalen:

Tabell 9.1 Tilskuddsgrunnlag avløsning

| Dyreslag | Sats ¹⁾ kr/dyr |
|--|---------------------------|
| Melkeku ²⁾ | 4 204 |
| Ammeku ²⁾ | 1161 |
| Øvrige storfe ²⁾ | 701 |
| Melkegeit og melkesau ²⁾ | 969 |
| Sau og ammegeit ³⁾ | 482 |
| Avlsgris ²⁾ | 1 386 |
| Slaktegris ⁴⁾ | 47 |
| Verpehøne og avlsdyr av ender, kalkuner og gjess ²⁾ | 12,2 |
| Rugeegg levert til rugeri ⁵⁾ | 0,07 |
| Hest (alle) ²⁾⁶⁾ | 1 386 |
| Avlskanin ²⁾⁷⁾ | 345 |
| Gås, kalkun og and ⁴⁾ | 4,24 |
| Kylling og kalkun ⁸⁾ solgt som livdyr ⁹⁾ | 4,24 |
| Slaktekylling ⁴⁾ | 0,51 |
| Tillegg for økologisk slaktekylling ⁴⁾ | 1,51 |
| Revetispe ²⁾¹⁰⁾ | 381 |
| Minktispe ²⁾¹⁰⁾ | 112 |
| Hjort (alle) ²⁾ | 471 |

1) Satsene er foreløpige, og Landbruks- og matdepartementet kan justere disse innenfor bevilgningen.

2) Gjennomsnitt av antall dyr foretaket disponerer på telledatoene 1. mars, med registreringsfrist 15. mars, og 1. oktober, med registreringsfrist 15. oktober.

3) Antall dyr foretaket disponerer på telledato 1. mars, med registreringsfrist 15. mars.

4) Tilskuddet gis på grunnlag av antall dyr slaktet som er rapportert inn fra slakteriene til Leveransedatabasen i perioden 1. januar til 31. desember året før utbetalingsåret. Ved avvik mellom antall dyr slaktet og hva som er registrert i Leveransedatabasen, legges dokumentert antall til grunn for tilskuddsutmålingen.

5) Tilskuddet gis på grunnlag av antall rugeegg levert til rugeri i perioden 1. januar til 31. desember i året før utbetalingsåret. Rugeegg som leveres til rugeri etter 15. oktober 2021 kan etterregistreres frem til 10. januar 2022.

6) Inkluderer hester som foretaket har i pensjon i vinterhalvåret.

7) Hunnkanin som har født og som benyttes i kjøtt- eller ullproduksjon.

8) Gjelder bare kalkun på inntil 28 uker.

9) Dyr solgt i perioden 1. januar til 31. desember året før utbetalingsåret. Gjelder ikke kyllinger som blir solgt fra klekkeri til slaktekyllingprodusenter. Livdyrsalg etter 15. oktober 2021 kan etterregistreres frem til 10. januar 2022.

10) Avlstispe født foregående år eller tidligere.

Tabell 9.2 Faktor for beregning av foretakets maksimale dagsats for sykdomsavløsning m.m.

| Dyreslag | Faktor, kr per dyr |
|--|------------------------------|
| Melkeku | 3 557 |
| Ammeku | 982 |
| Øvrige storfe | 593 |
| Melkegeit og melkesau | 820 |
| Sau født året før eller tidligere og ammegeit | 408 |
| Avlsgris ¹⁾ | 1 173 |
| Levende slaktegris ²⁾ og livdyr på minst 50 kg | 128 |
| Verpehøne ³⁾ og avlsdyr av ender, kalkuner og gjess | 10,3 |
| Slaktekylling | 3,08 |
| Økologiske slaktekylling | 6,84 |
| Kalkun for slakt | 8,26 |
| Gås for slakt | 3,59 |
| And for slakt | 19,85 |
| Kylling for livdyrsalg ⁴⁾ | 8,26 |
| Kalkun for livdyrsalg ⁵⁾ | 8,26 |
| Hest (alle) ⁶⁾ | 1 173 |
| Avlskanin ⁷⁾ | 292 |
| Revetispe ⁸⁾ | 322 |
| Minktispe ⁸⁾ | 94 |
| Hjort (alle) | 399 |
| Vekst^{9),10)} | Faktor, kr per daa |
| Korn | 48 |
| Potet | 220 |
| Frukt og bær | 960 |
| Grønnsaker | 540 |
| Honning¹⁰⁾ | Faktor, kr per bifolk |
| Bifolk | 150 |
| Veksthus | Faktor, kr per kvm |
| Veksthusareal som benyttes til planteproduksjon | 16,8 |

1) Purke som har griset og råne som er satt inn i avl.

2) Levende slaktegris minst 14 uker gamle.

3) Verpehøner, minst 20 uker gamle, for konsumegg- eller rugeggproduksjon.

4) Gjelder ikke kyllinger som blir solgt fra klekkeri til slaktekyllingprodusent.

5) Gjelder bare kalkun på inntil 28 uker.

6) I vinterhalvåret - inkludert hester som foretaket har i pensjon.

7) Hunnkanin som har født og som benyttes i kjøtt- eller ullproduksjon.

8) Avlstispe født foregående år eller tidligere.

9) Jf. definisjoner av vekstgrupper i kap. 7.7.1.

10) For foretak med plante- og/eller honningproduksjon gjelder tilskuddsordningen kun i onnetida.

Vedlegg 4. Beregningsmodell for tilskudd til veterinærreiser

Kort om beregningen av reisetilskudd

Tilskudd til veterinærreiser = (reisekostnadene til den ruta det gis tilskudd til) minus (fradrag per besøk multiplisert med antall besøk på ruta det gis tilskudd til).

Med reisekostnader menes her reisekostnader som er beregnet etter reglene i forskrift om tilskudd til veterinærreiser og jordbruksavtalens satser for ordningen. Reisekostnadene til ruta det gis tilskudd til, består av ett eller flere av følgende elementer:

- Reist distanse multiplisert med ordinær sats eller sats for båt
- Reise- og ventetid multiplisert med satsen for reise- og ventetid ved bruk av kommersiell transporttjeneste
- Utlegg på tilskuddsruta (kan ikke overstige tilskuddstakene ved bruk av kommersiell transporttjeneste)

Fradragnet per besøk er et beløp tilsvarende 40 kilometer multiplisert med satsen for egen bil, dvs. ordinær sats. Per 1. mars 2022 er dette $14,37 \times 40 = 574,8$ kroner.

Beregning av reisekostnader

Nedenfor finner du nærmere beskrivelse av hvordan reisekostnader beregnes.

Reise langs vei

Systemet beregner automatisk den totale distansen veterinæren har reist langs vei med utgangspunkt i opplysningene veterinærene har oppgitt i søknaden om utgangs- og endepunkt og alle besøkspunkt. Det er en forutsetning at veiene finnes i de nasjonale kartdatabasene Nasjonal vegdatabank og Elveg. Antall kilometer reist med ferje inngår ikke i denne distansen som beregnes. Reisekostnaden per kilometer langs vei ved bruk av eget kjøretøy blir satt lik satsen for tilskudd ved bruk av eget fremkomstmiddel.

Reise med båt (gjelder ikke kommersiell transporttjeneste inkl. ferje)

I søknaden skal veterinæren oppgi avgangs- og ankomstpunktene for alle strekninger på reisen som er foretatt med båt. Systemet måler deretter opp lengden på hver av de rette linjene mellom avgangs- og ankomstpunktene og setter disse rettlinjestrekningene inn i reiseruta på riktig sted.

Den totale båtkostnaden er lik antall kilometer veterinær har oppgitt å ha reist med båt, multiplisert med satsen for båt.

Hvis det er brukt båt på flere strekninger, og ikke bare fram (og tilbake) på samme strekning, må kostnaden fordeles på de ulike båtoverfartene. Dette blir gjort ved at den totale båtkostnaden divideres på summen av lengden til alle rette linjer mellom avgangs- og ankomstpunkt. Dette gir en «rettlinjesats» per kilometer:

Rettlinjesats =

totalt antall km reist med båt × sats for bruk av båt / summen av lengdene på alle rette linjer mellom avgangs- og ankomstpunkter

Når rettlinjesatsen er beregnet, beregnes reisekostnaden for hver eneste båtoverfart ved å multiplisere rettlinjesatsen med lengden på den rette linjen mellom avgangs- og ankomstpunktet:

Beregnet kostnad for båtoverfart =

rettlinjesats × lengden på den rette linja mellom avgangs- og ankomstpunkt

Reise med kommersiell transporttjeneste som følger vei

I søknaden skal veterinæren oppgi alle strekninger på reisen som er foretatt med kommersiell transporttjeneste som følger vei. Dette kan f.eks. være drosjebuk. Systemet bruker denne informasjonen til å beregne totalt antall kilometer reist med transporttjenesten.

Kostnad per kilometer reist med kommersiell transporttjeneste beregnes av systemet ved å fordele kostnadene ved å bruke slik transporttjeneste på den totale reiselengden den ble brukt:

Kostnad per kilometer =

((total reise- og ventetid ved bruk av transporttjenesten × sats for bruk av kommersiell transporttjeneste) + total fakturert kostnad ekskl. mva.)/ totalt antall kilometer reist med transporttjenesten

Hvis veterinæren har brukt transporttjenesten mellom flere besøk, blir den totale reisekostnaden ved bruk av transporttjenesten fordelt på de forskjellige delstrekningene som er reist med slik transport. Dette blir gjort ved å multiplisere kostnad per kilometer med lengden på delstrekningen:

Beregnet kostnad for en delstrekning reist med kommersiell transporttjeneste langs vei =

kostnad per kilometer reist med transporttjenesten × lengden på den reiste delstrekningen

Reise med kommersiell transporttjeneste som ikke følger vei

I søknaden skal veterinæren oppgi avgangs- og ankomstpunktene for alle strekninger på reisen som er foretatt med kommersiell transporttjeneste som ikke følger vei. Dette kan f.eks. gjelde skyssbåttbruk. Systemet måler deretter opp lengden på hver av de rette linjene mellom avgangs- og ankomstpunktene og setter disse rettlinjestykkene inn i reiseruta på riktig sted.

I søknaden skal også veterinær oppgi total reise- og ventetid reist med transporttjenesten og fakturerte kostnader. De totale kostnadene ved bruk av transporttjenesten er lik summen av:

- a. Total reise- og ventetid, multiplisert med sats ved bruk av kommersiell transporttjeneste.
- b. Totale fakturerte reisekostnader, tilsvarende antall reiste kilometer med transporttjenesten multiplisert med oppgitt sats ekskl. mva. per kilometer. Hvis faktura-satsen per kilometer overstiger tilskuddstaket som gjelder per kilometer ved bruk av kommersiell transporttjeneste, blir tilskuddstaket brukt som sats.
- c. Totale fakturerte oppstarts- og ventetidskostnader ekskl. mva. Hvis oppstarts- og ventetidskostnadene overstiger tilskuddstaket for fakturerte oppstarts- og ventetidskostnader ved bruk av kommersiell transporttjeneste, blir tilskuddstaket brukt.

Den totale kostnaden ved bruk av kommersiell transporttjeneste divideres deretter på summen av lengden til alle rette linjer mellom avgangs- og ankomstpunktene. Dette gir en «rettlinjesats» per kilometer:

Rettlinjesats =

((total reise- og ventetid × sats) + (totale kostnader ved bruk av kommersiell transporttjeneste)) / summen av lengdene på alle rette linjer mellom avgangs- og ankomstpunkter for transporttjenesten

Nå kan vi beregne kostnaden for hver eneste delstrekning reist med transporttjenesten ved å multiplisere rettlinjesatsen med lengden på den rette linjen mellom avgangs- og ankomstpunkt for den enkelte delstrekningen:

Beregnet kostnad for delstrekning reist m. kommersiell transporttjeneste som ikke følger vei = rettlinjesats × lengden på den rette linja mellom avgangs- og ankomspunkt på delstrekningen

Tilskuddsruta vises i kartet i søknadsløsningen

Tilskuddsruta er den ruta det kan gis tilskudd til, og den vises som grønn rute på i kartet på steget «Tilskudd og refusjon» i søknadsløsningen i Dyrehelseportalen. Tilskuddsruta er den raskeste ruta fra reisens utgangspunkt til reisens endepunkt, via de lilla besøksikonene i kartet, og denne ruta kan avvike fra den ruta veterinæren faktisk reiste. Den delen av ruta som er stipla, utgjør den delen av reiseruta som veterinæren faktisk har reist, men som regelverket ikke åpner for å beregne tilskudd til.



Figur 1. Eksempel på en tilskuddsrute, hentet fra søknadsløsningen i Dyrehelseportalen

Alle helse- og seminbesøk som det blir gitt tilskudd for å reise til, vises som lilla tallikon i kartet i søknadsløsningen. De fleste tilskuddsruter inneholder bare ett lilla tallikon. Grå tallikon illustrerer helse- og seminbesøk det ikke blir gitt tilskudd til. Grunnen til dette er at fradraget per besøk er større enn reisekostnaden til besøket. Grønne tallikon viser hentesteder for sæd eller sæddunk. Det kan ikke gis tilskudd for reise til slike hentesteder.

Gir reisen grunnlag for reisetilskudd?

Når veterinærene går til det siste steget i reisesøknaden, som heter «Tilskudd og refusjon», har de registrert alle reiseopplysninger for reisen. Det er disse opplysningene rute- og tilskuddsberegneren i søknadsløsningen tar utgangspunkt i for å beregne søknadsbeløpet som vises for veterinær før søknaden sendes inn.

Tilskuddsberegneren begynner med å finne raskeste rute fra utgangspunktet for reisen til endepunktet for reisen, via ett av besøkpunktene på reisen. Dette blir gjort for hvert besøkpunkt. Det betyr at for en reise med 3 besøk, A, B og C, vil det bli beregnet reisekostnad for følgende tre ruter:

1. Utgangspunkt for reisen → besøk A → endepunkt for reisen
2. Utgangspunkt for reisen → besøk B → endepunkt for reisen
3. Utgangspunkt for reisen → besøk C → endepunkt for reisen

Hvis reisekostnadene for minst én av disse tre rutene overstiger fradraget per besøk, blir det beregnet tilskudd for reisen. Hvis ingen av disse tre rutene gir en reisekostnad som overstiger fradraget, blir det ikke gitt tilskudd for reisen.

Beregning av reisetilskudd

Hvis en reise gir grunnlag for tilskudd, skal tilskuddsruta i utgangspunktet beregnes som raskeste rute fra utgangs- til endepunktet for reisen, via det besøket det kostet mest å reise til. Når dette er gjort, beregnes merkostnaden med å reise til hvert av de øvrige besøkene på reisen. Hvis merkostnaden med å reise til et av de øvrige besøkene overstiger fradraget, blir også besøket, og reisen dit, inkludert i ruta det gis tilskudd for (grønn rute).

Følgende regler og forutsetninger ligger til grunn for tilskuddsberegningen:

- Det er raskeste rute som legges til grunn ved beregning av tilskudd.
- Det er bare reisekostnader langs grønn rute det blir gitt tilskudd til.
- Det kan ikke gis tilskudd til utlegg på tilskuddsruta som veterinær ikke har hatt. Det vil for eksempel si at hvis tilskuddsruta dels følger andre veiløp enn veterinær faktisk har reist, fordi det er raskeste vei, vil for eksempel prisen på bomstasjoner og ferjer på disse veiløpene ikke gi grunnlag for tilskudd
- Ferjestrekninger som veterinæren ikke har passert, kan ikke inngå i beregningen av tilskuddsruta og tilskuddet.
- Tilskuddsruta kan bare følge veier som finnes i de nasjonale kartdatabasene, samt rettlinjestrekninger mellom avgangs- og ankomstpunkter som veterinær har oppgitt for fremkomstmidler på reisen som ikke følger vei.
- Veiløp eller ferjestrekninger som veterinæren har stengt på reisen, kan ikke inngå i beregningen av tilskuddsruta og tilskuddet.
- Merverdiavgift på kjøp av transporttjenester kan det ikke beregnes tilskudd til. Dette er en del av merverdiavgiftsoppgjøret veterinærforetaket har med avgiftsmyndighetene.
- Det forekommer at veterinærer reiser frem og tilbake langs den samme strekningen mer enn én gang på samme reise, dvs. at de snur og reiser tilbake til et sted de allerede har vært på reisen. Besøk som representerer snupunkt på en reise inkluderes i tilskuddsberegningen, også når kostnaden med å reise til slike besøk er mindre enn fradraget. Snupunkt er markert som lilla tallikon i kartet i søknadsløsningen, og veistreknings til snupunkt er markert som del av den grønne ruta. Fordi kostnadene med å reise til snupunkt inngår i beregning av reisekostnadene for

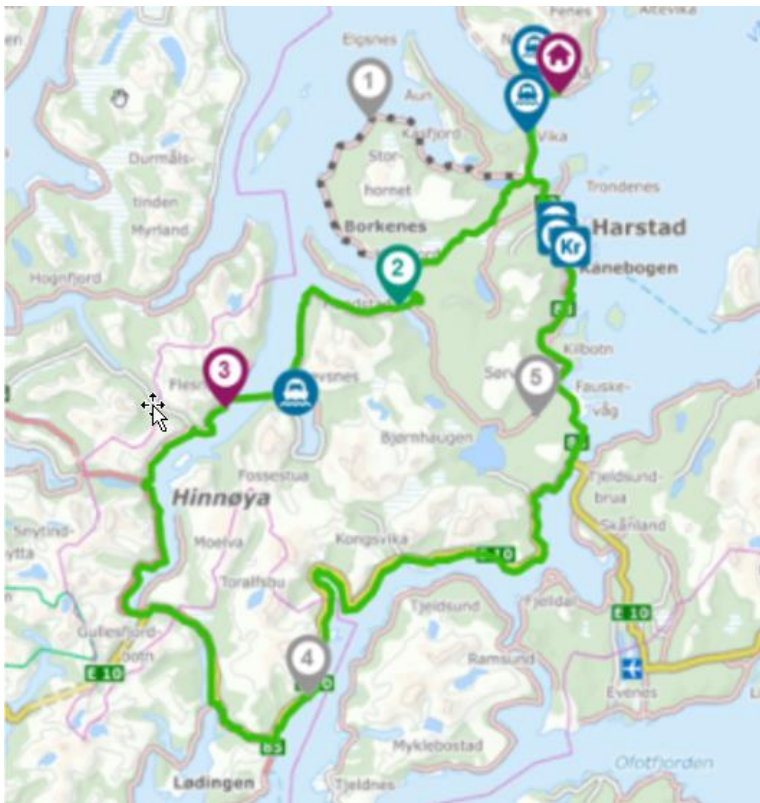
tilskuddsruta, beregnes det også fradrag for snupunkt. Fradraget per snupunkt vil ofte være lavere enn tilskudd tilsvarende 40 kilometer reise med egen bil.

Eksempler på beregning av reisetilskudd

I dette kapittelet viser vi hvordan reisetilskuddet beregnes for noen konkrete reiser for å illustrere det som er sagt i dette vedlegget.

Eksempel 1: Rundreise med ett fradrag

Eksempel 1 viser en rundreise med totalt fire helse- eller seminbesøk, illustrert med tallikonene 1, 3, 4 og 5 i kartet. Utgangs- og endepunktet for reisen er det samme, og omtales i eksempelet som «Hjem».



Figur 2. Tilskuddsrute for eksempel 1 - rundreise med ett fradrag

For denne reisen er det besøk nr. 3 det isolert sett koster mest å reise til. Kostnadene med å reise distansen «Hjem – besøk nr. 3 – Hjem» er 3 354 kroner. Se beregningstabellen nedenfor for detaljer om hvordan beløpet er beregnet. Dette beløpet er større enn fradraget. Reisen til besøk 3 gir derfor rett til tilskudd. Ekstrakostnaden med å reise innom besøk nr. 1, 4 og 5, regnet fra ruta «Hjem – besøk nr. 3 – Hjem» er mindre enn fradraget for hvert av disse besøkene, og derfor inkluderes ingen av de i tilskuddsberegningen. Hvis vi hadde zoomet inn kartbildet, ville vi sett at avstikkerne til besøk 4 og 5 er tegnet opp som stipla rute.

Grunnen til at tilskuddsruta her er beregnet som en rundreise, og ikke en tur/returreise, er regelen om at tilskuddsruta ikke kan følge ferjestrekninger veterinæren ikke har reist.

I dette reiseeksempelet er det reist totalt 190 kilometer langs vei. Av denne distansen utgjør 24 kilometer omveier og avstikkere til besøk 1, 4 og 5 som ikke inngår i den grønne tilskuddsruta, dvs.

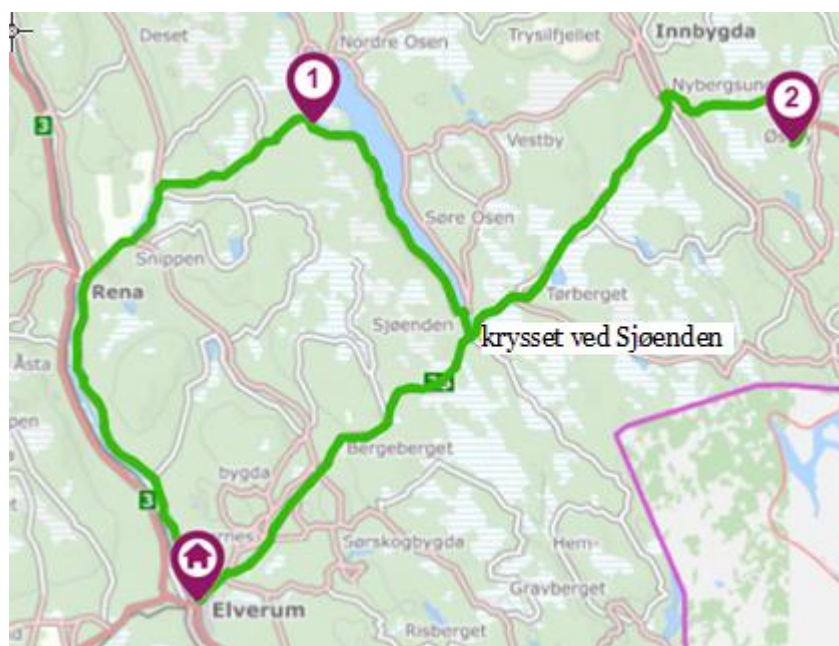
distansen «Hjem – besøk nr. 3 – Hjem». Beregningen av tilskuddet er foretatt slik som vist i tabellen nedenfor.

Tabell 1. Beregning av reisetilskudd for reisen i eksempel 1

| Opplysninger om tilskuddsruta | Sats | Beregning | Reisekostnad (kr) |
|---|---------------|--------------------------|-------------------|
| Reise km langs vei (166 km) | 14,37 kr/km | 166 km × 14,37 kr/km | 2 385 |
| Ferje: Reise- og ventetid (30 minutter per overfart). 3 overfarter | 7,5 kr/minutt | 90 minutter × 7,5 kr/min | 675 |
| Ferje: Utlegg (kr 100 inkl. mva per overfart). 3 overfarter | 12 % mva | 300 kr/1,12 | 268 |
| Bomkostnad (henholdsvis kr 10, kr. 10 og kr. 6 for de tre bopasseringene) | 0 % mva | 10 kr + 10 kr + 6 kr | 26 |
| Sum = reisekostnad for tilskuddsrute | | | 3 354 |
| Fradrag: 40 km × 14,37 per besøk på tilskuddsruta | 575 kr/besøk | 575 kr/besøk × 1 besøk | - 575 |
| Beregna tilskudd | | | 2 779 |

Eksempel 2: Reise med to fradrag

Eksempel 2 viser en reise med to helse- eller seminbesøk, der begge besøk inngår i tilskuddsruta. Utgangs- og endepunktet for reisen er det samme, og omtales i eksempelet som «Hjem».



Figur 3. Tilskuddsrute for eksempel 2 – reise med to fradrag

For denne reisen koster det isolert sett mest å reise til besøk nr. 2. Kostnadene med å reise distansen «Hjem – besøk nr. 2 – Hjem» er 161 kilometer × 14,37 kroner/kilometer = 2 314 kroner. Dette beløpet er større enn fradraget. Reisen gir derfor rett til tilskudd, og besøk nr. 2 skal være med i tilskuddsberegningen.

For å finne ut om besøk nr. 1 skal være i tilskuddsberegningen, må vi finne ut hvor mye ekstra det koster å ta omveien «Hjem – besøk nr. 1 – krysset ved Sjøenden» på vei til besøk nr. 2. Denne omveien koster 48,6 kilometer × 14,37 kroner/kilometer = 698 kroner. Dette beløpet er større enn fradraget, noe som betyr at besøk nr. 1 også skal være med i tilskuddsruta.

Grunnen til at distansen «Hjem – besøk nr. 1» går via den vestlige, og ikke den østlige grønne ruta i kartet, er regelen om at det er raskeste rute som skal velges. I dette tilfellet er den vestlige ruta raskere enn den østlige.

I dette reiseeksempelet er det reist totalt 209,6 kilometer langs vei. Hele distansen inngår i tilskuddsruta. Beregningen av tilskuddet er foretatt slik som vist i tabellen nedenfor.

Tabell 2. Beregning av reisetilskudd for reisen i eksempel 2

| Opplysninger om tilskuddsruta | Sats | Beregning | Reisekostnad (kr) |
|---|--------------|------------------------|--------------------------|
| Reiste km langs vei (209,6 km) | 14,37 kr/km | 209,6 km × 14,37 kr/km | 3 012 |
| Reisekostnad for tilskuddsruta | | | 3 012 |
| Fradrag: 40 km × 14,37 per besøk på tilskuddsruta | 575 kr/besøk | 575 kr/besøk × 2 besøk | - 1 150 |
| Beregna tilskudd | | | 1 862 |

Vedlegg 5. Maskinelle kontrollmekanismer for søknadsdata

Følgende årsaker begrunner utplukk av reisesøknader til manuell behandling i de maskinelle kontrollene av søknadsdataene:

1. søknadsfristen er overskredet
2. det er mange besøk på ruta det gis tilskudd for
3. søknadsbeløpet er høyt
4. totalt antall kilometer reist med eget kjøretøy er høyt
5. totalt antall kilometer reist med eget kjøretøy på ruta det gis tilskudd for, er høyt
6. totalt antall kilometer reist med egen båt er høyt
7. totalt antall kilometer med egen båt i rett linje mellom kaipunkter, er høyt
8. antall kilometer med egen båt i rett linje mellom kaipunkter i ruta det gis tilskudd til, er høyt
9. totale ferjeutgifter på ruta det gis tilskudd for, er høye
10. total reise- og ventetid brukt på ferje på ruta det gis tilskudd for, er lang
11. totale bomutgifter på ruta det gis tilskudd for, er høye
12. det er mange båtstrekninger på reisa
13. total drosjekostnad er høy
14. total reise- og ventetid brukt på drosje er lang
15. total kostnad ved bruk av skyssbåt er høy
16. total reise- og ventetid brukt på skyssbåt er lang
17. veterinæren har søkt om tilskudd for mer enn 3 reiser som starter samme dato
18. ugyldig format på mobilnummer eller e-post

I tillegg til de maskinelle kontrollene har søknads- og saksbehandlingsløsningen en rekke andre funksjoner som også bidrar til å kvalitetssikre søknadsdata:

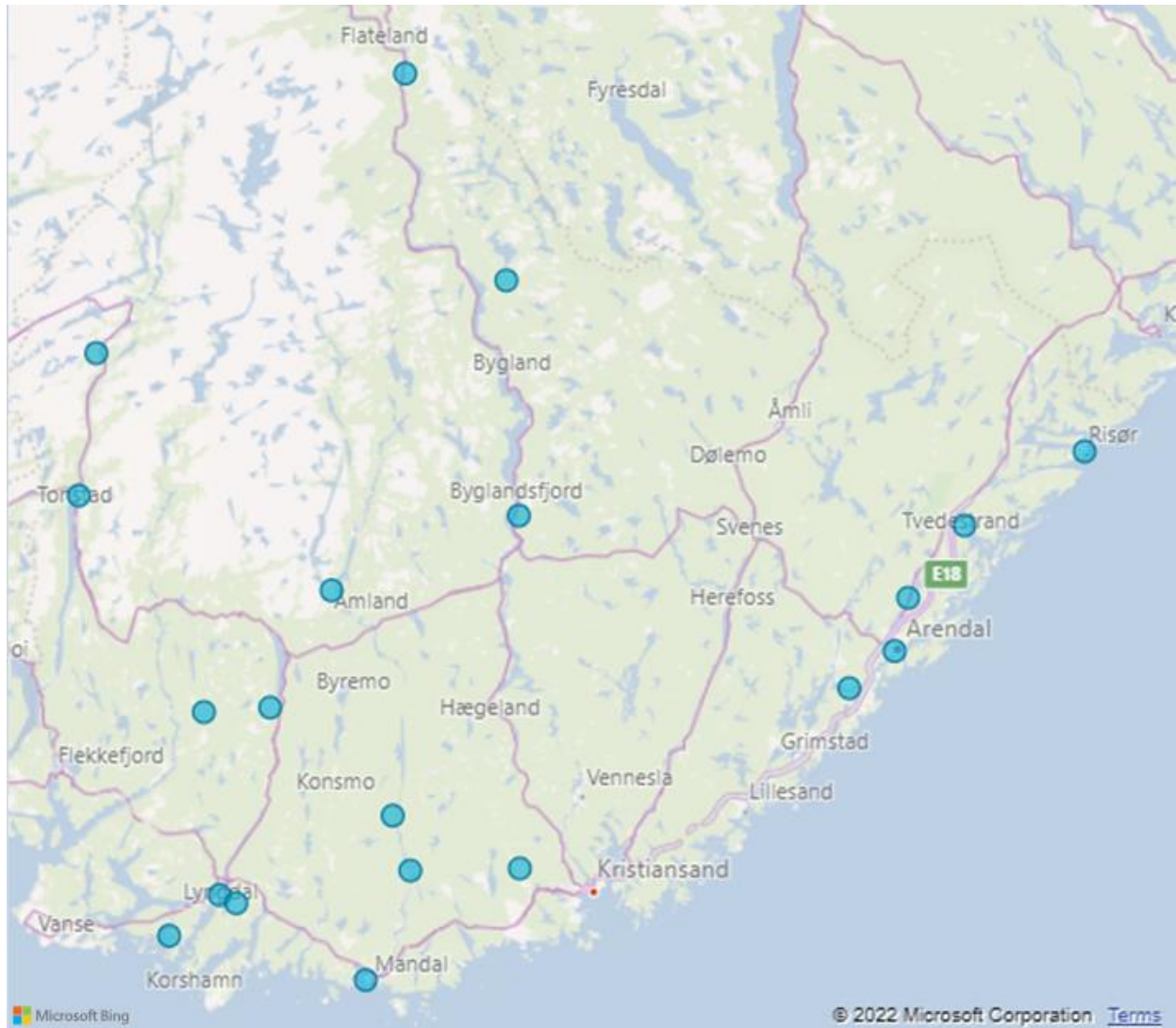
- En kartløsning beregner raskeste rute fra utgangspunkt til endepunkt for reisen, via besøkene på reisen i oppgitt rekkefølge. Kartløsningen beregner og plukker ut hvilke besøk og hvilken reiserute som det skal utbetales tilskudd for, og beregner tilhørende tilskuddsbeløp. Kartløsningen har bidratt til at statsforvalteren ikke lenger trenger å kontrollere lengden på reist distanse.
- Gjeldende satser, tilskuddstak og merverdiavgift-satser for persontransport for valgt reisedato ligger inne i systemet og bidrar til at tilskuddsberegningene blir korrekte.
- Tilskudd til veterinærreiser gis ikke til å dekke merverdiavgift på kjøp av tjenester som veterinærforetakene senere kan fradragføre i sitt oppgjør med avgiftsmyndighetene. Løsningen sørger for at kostnader inklusive merverdiavgift som veterinær oppgir i søknad, blir omregnet til kostnader eksklusive merverdiavgift før de inngår i beregningen av reisetilskuddet.
- Et filter i løsningen sikrer at det kun beregnes tilskudd for reiser i forbindelse med veterinærtjenester på dyreslag som kan gi foretak avløsertilskudd. Reine embryobesøk eller besøk hvor det utelukkende behandles andre dyreslag enn husdyr, vil ikke kunne inkluderes i en reise som veterinær søker om reisetilskudd for.
- Veterinærer som søker om tilskudd til veterinærreiser på vegne av et foretak må oppgi eget veterinærnummer og egen resept-id første gang de logger seg inn i Dyrehelseportalen. Denne rutinen ivaretar kravet om at det bare er tilbydere av veterinærtjenester som kan søke om tilskudd.
- Veterinærene kan bare registrere besøk som de selv har foretatt. Videre kan de bare sende inn søknader om reisetilskudd for reiser som inneholder besøk de har registrert i Dyrehelseportalen.

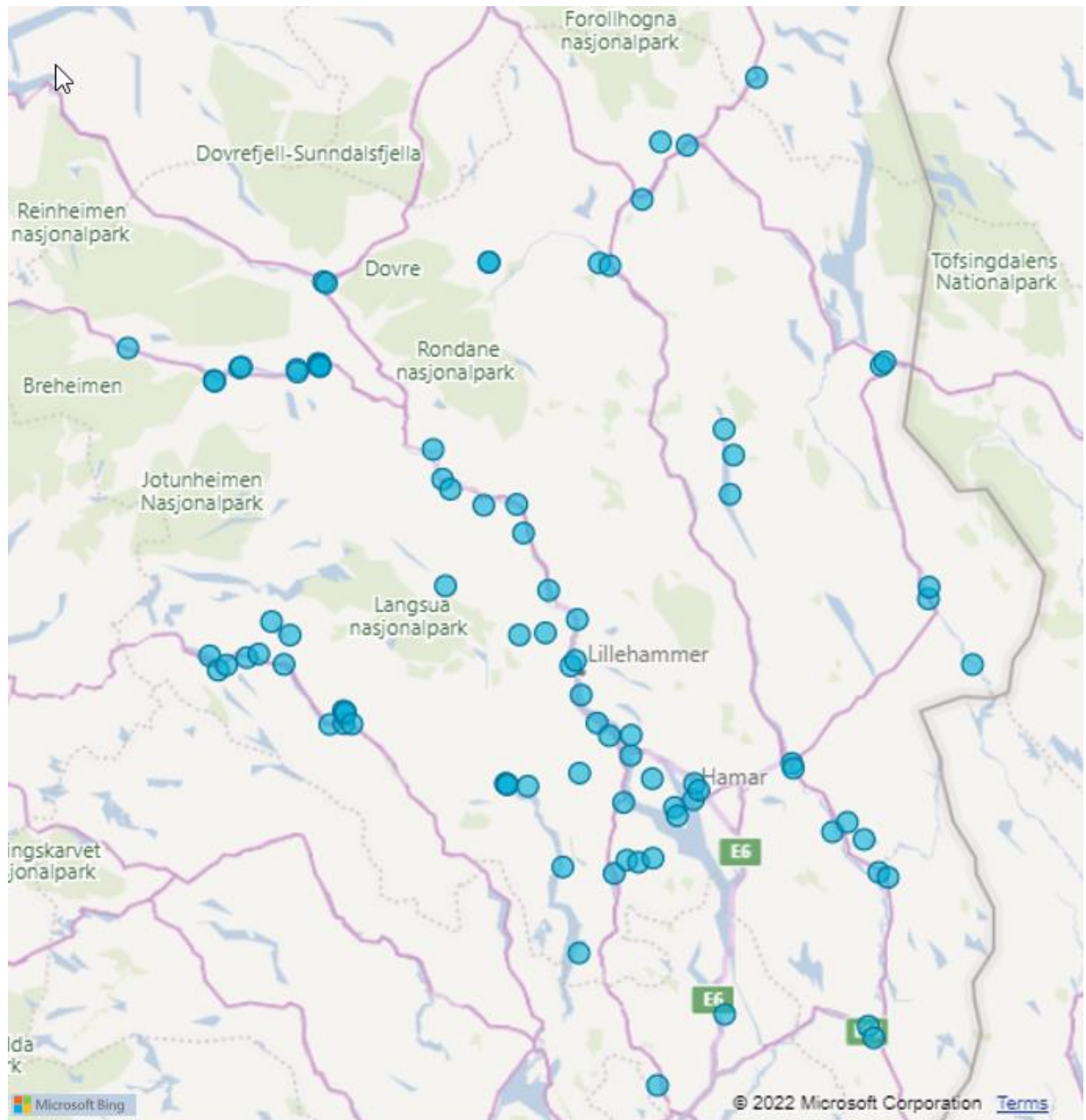
- For å få sendt inn en søknader, må veterinærene oppgi hvilke foretak de søker på vegne av. Dette gjør veterinærene ved å søke opp foretaket i et søkefelt hvor det kun er mulig å søke opp og velge foretak som er registrert i Enhetsregisteret.
- Søknadsløsningen er innrettet slik at det bare er mulig å sende inn søknad om reisetilskudd for én og samme reise med tilhørende besøk én gang.

Vedlegg 6. Geografisk oversikt over veterinærer som søker om reisetilskudd

I dette vedlegget viser vi det mest brukte utgangspunktet for veterinærreiser per veterinær som søkte om reisetilskudd i perioden fra og med 1.11.2020 til og med 31.10.2021. Noen av utgangspunktene deles av flere veterinærer. Utgangspunktene er markert som blå punkt i kartet.

Agder



Innlandet

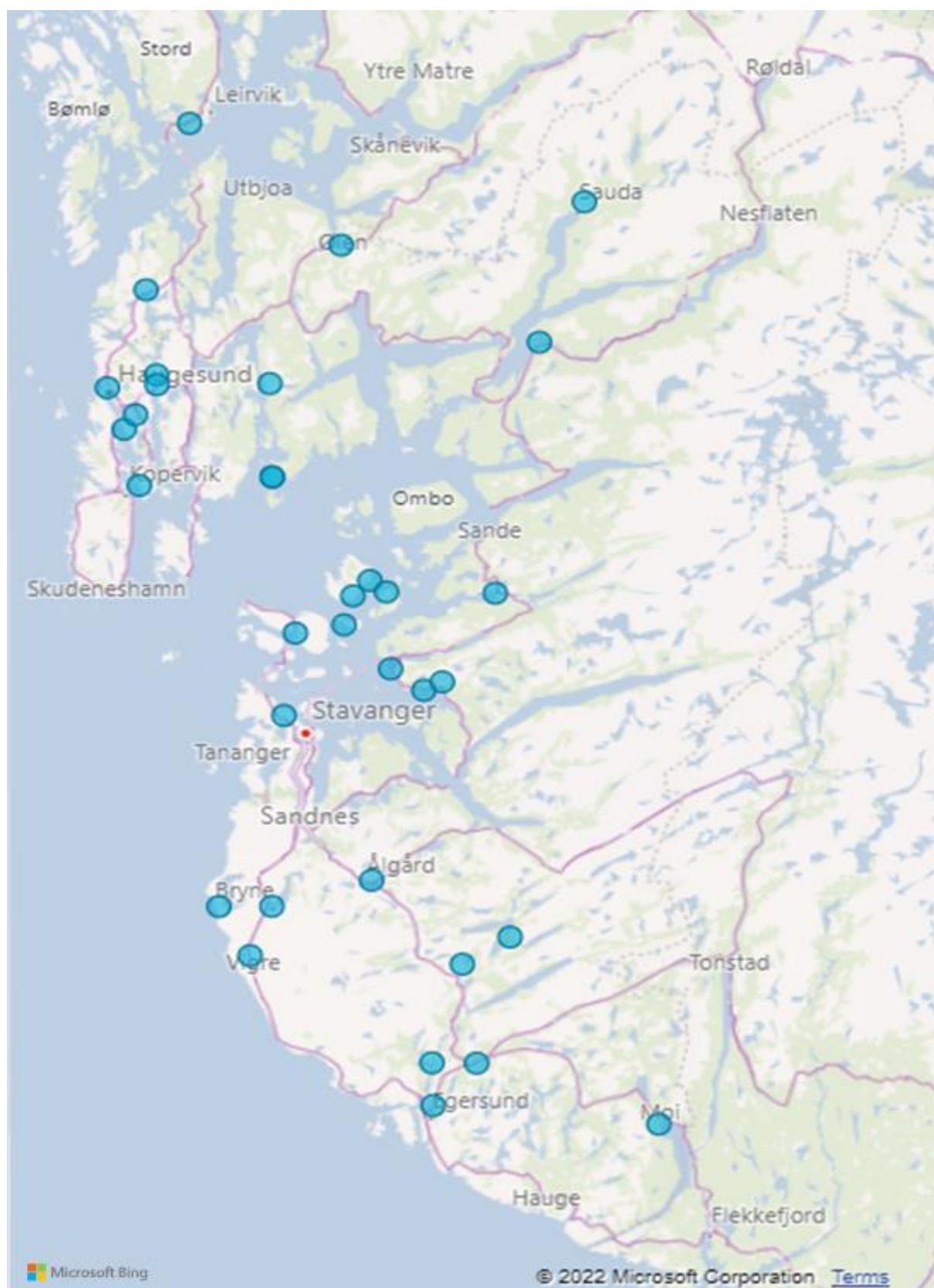
Møre og Romsdal



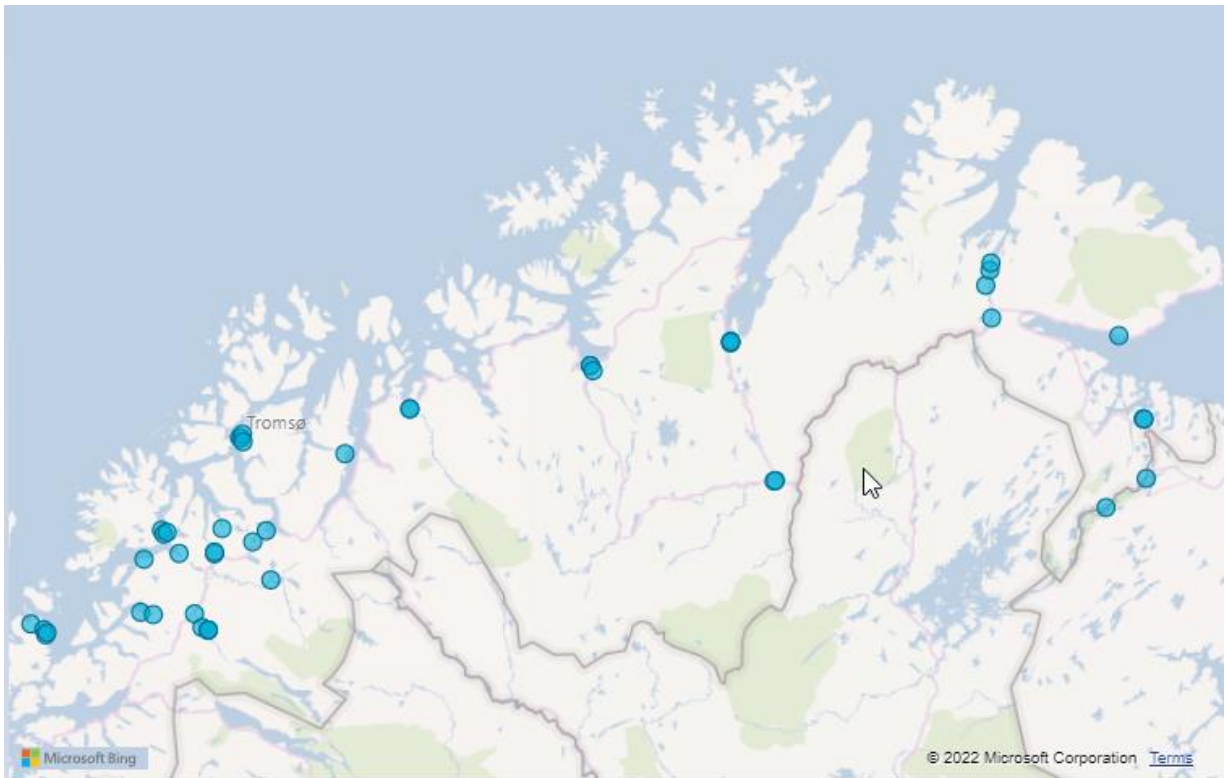
Nordland



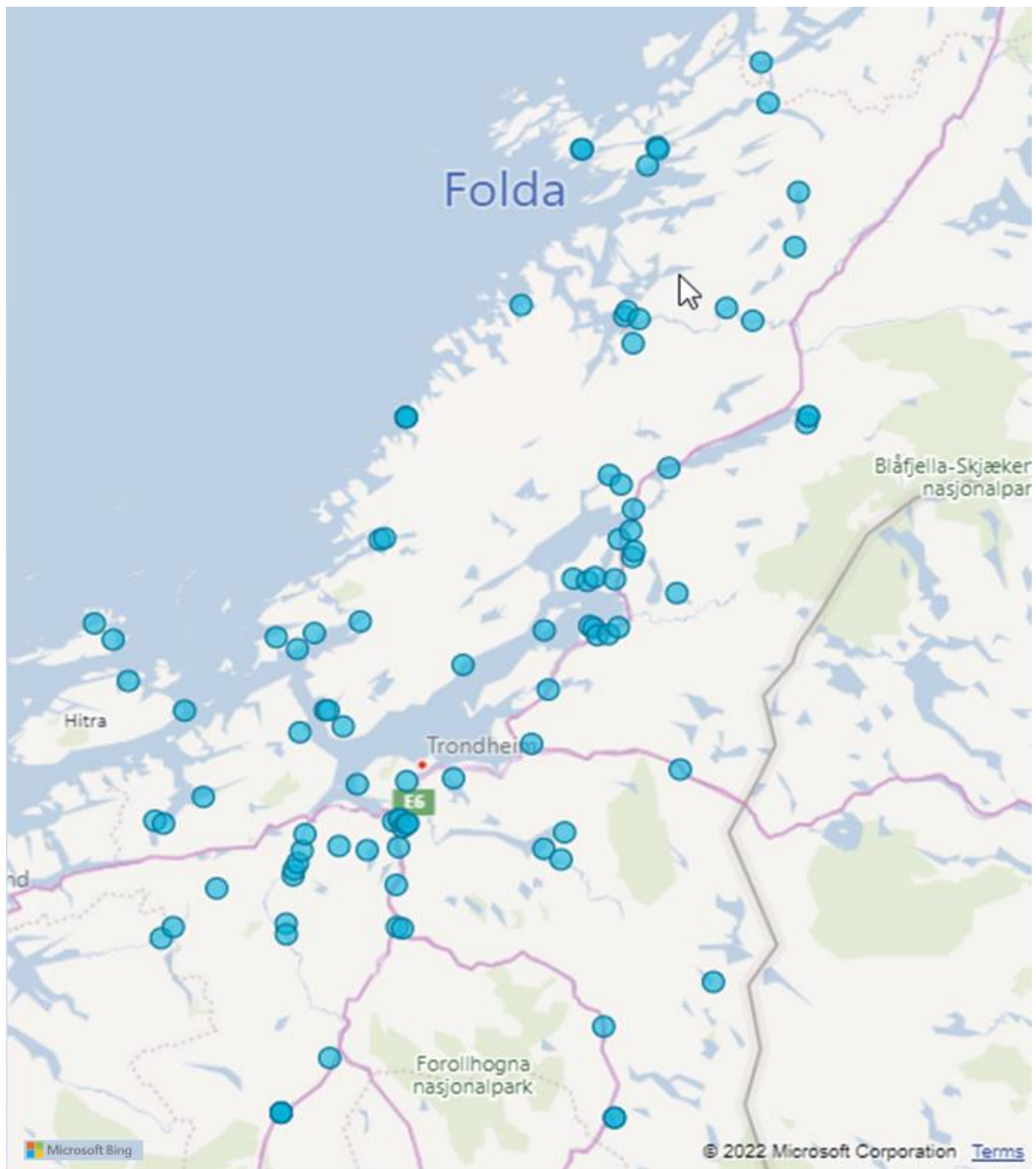
Rogaland



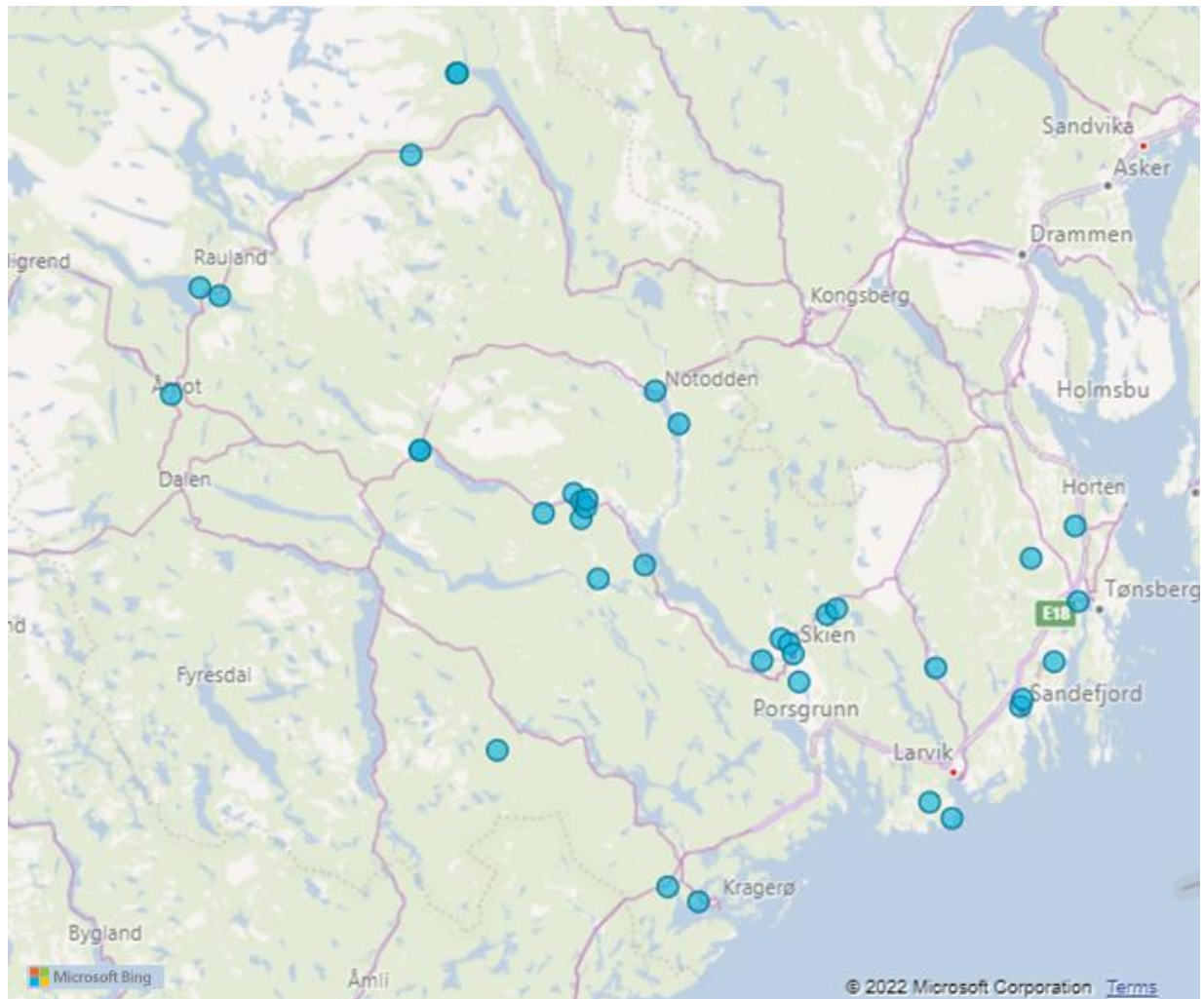
Troms og Finnmark



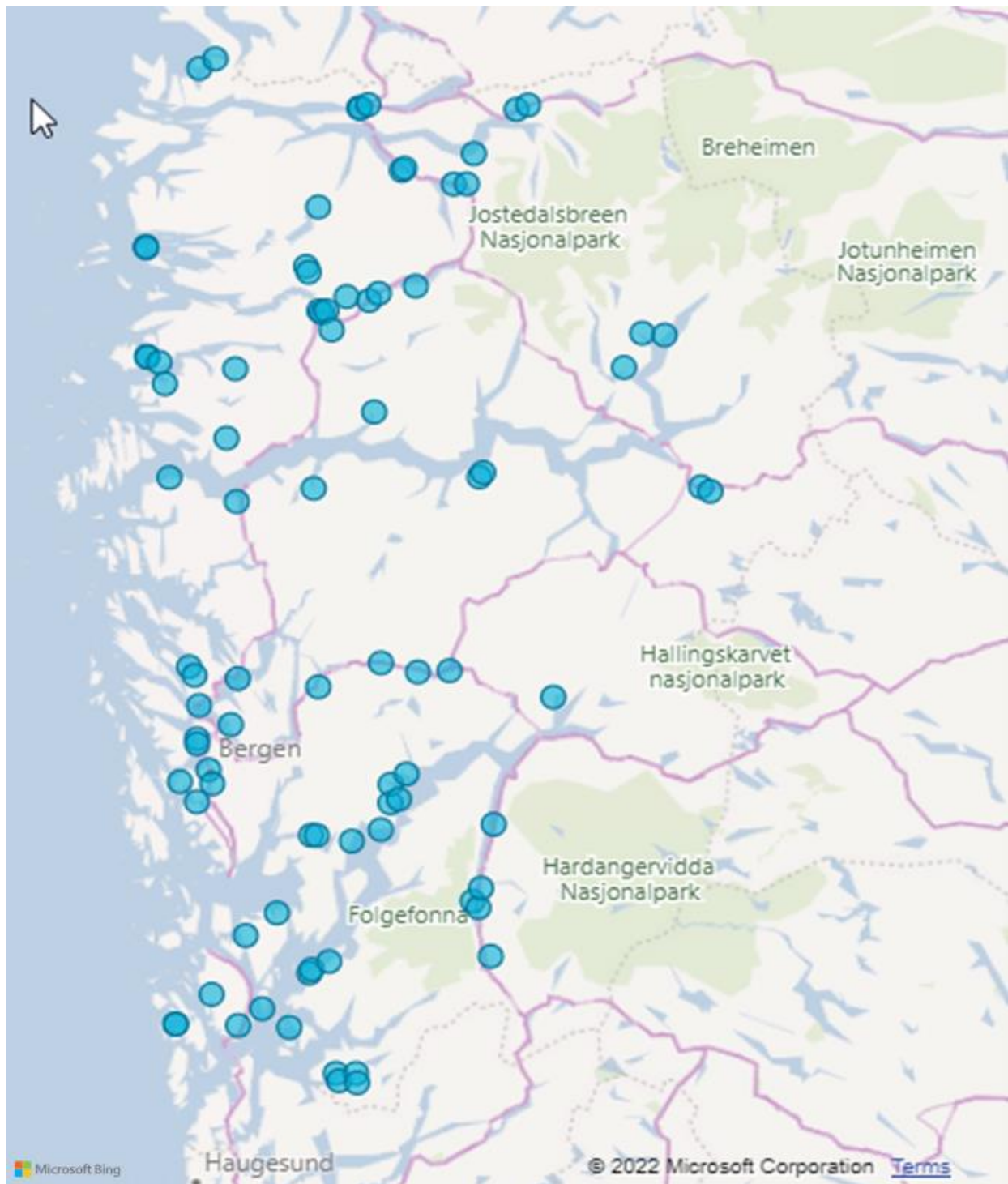
Trøndelag



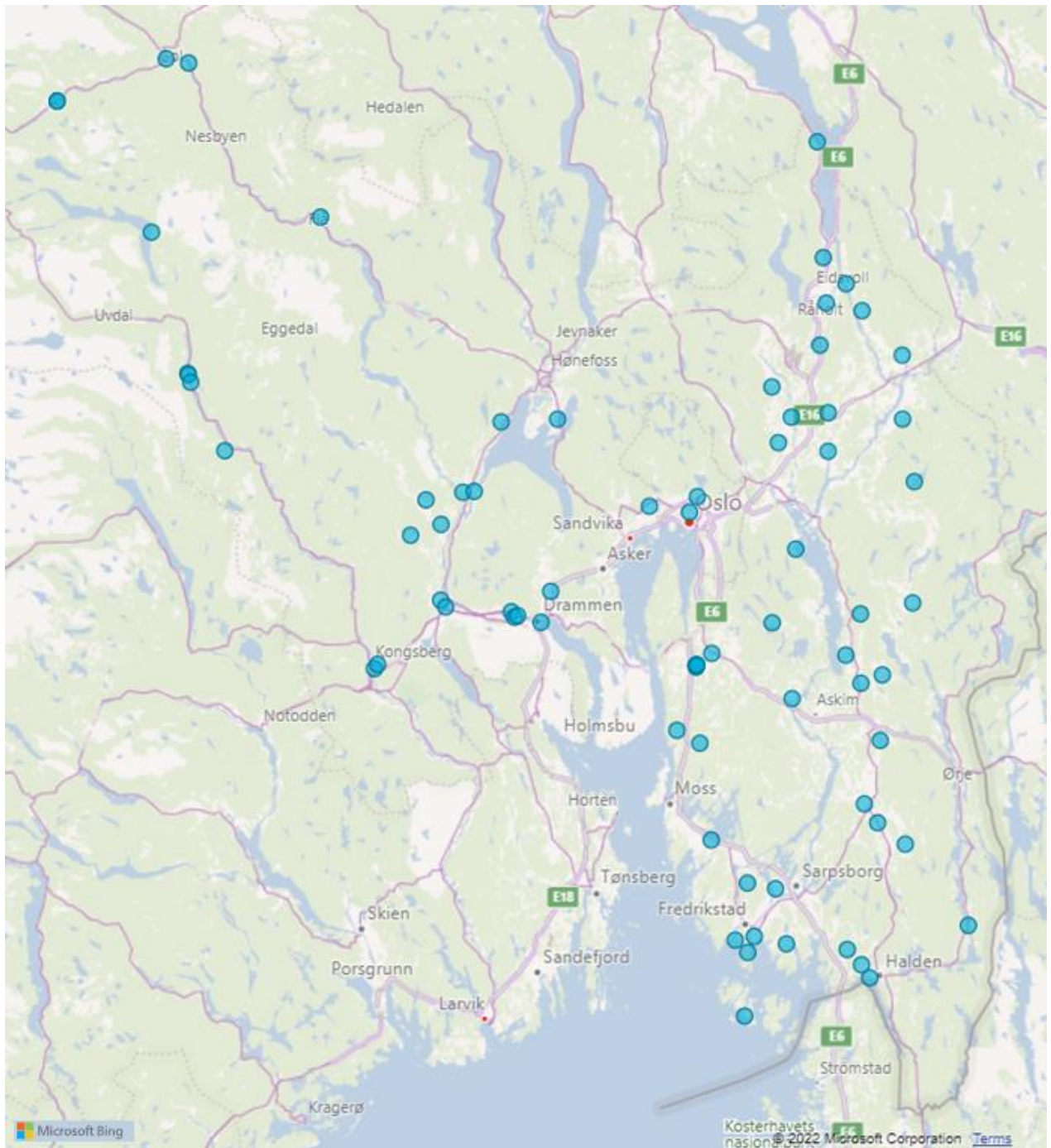
Vestfold og Telemark



Vestland



Oslo og Viken



LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no
