

Tilskuddsgrunnlag for distriktstilskudd for frukt, bær og veksthus- grønnsaker

RAPPORT NR. 7 / 2017
15.02.2017





Rapport: Tilskuddsgrunnlag for distriktstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker

Avdeling: Avdeling landbruksproduksjon

Dato: 15. februar 2017

Ansvarlige: Trine Thanh Ha, Guro Mathiesen og Hilde Dahler Nordlid

Rapport-nr.: 7/2017

Forord

Grunnlaget for distriktstilskudd til frukt, bær og veksthusgrønnsaker er produkter som er levert til godkjent omsetningsledd. Godkjente omsetningsledd defineres i denne sammenheng som fruktlager, grossister og konserverindustri godkjent av Landbruksdirektoratet og godkjente foretak i markedsordningen for poteter. Det blir ikke gitt tilskudd til direktesalg, for eksempel på torg, direkte til butikk eller Bondens Marked. I jordbruksoppjøret 2016 ble partene enige om at Landbruksdirektoratet frem mot jordbruksoppjøret i 2017 skal vurdere dagens bestemmelse om tilskuddsgrunnlag.

Parallelt med denne rapporten utarbeides en rapport som skal vurdere muligheter for å gi pristilskudd til økologisk frukt, bær og grønnsaker. Dette er produkter som muligens i større grad omsettes utenfor godkjente omsetningsledd, og følgene av disse to utredningene vil derfor kunne ha innvirkning på hverandre. Disse to rapportene bør derfor ses i sammenheng.

Oslo, 15. februar 2017

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Innholdsfortegnelse	3
Sammendrag	4
1 Tolkning av mandatet.....	5
1.1 Mandat.....	5
1.2 Tolkning og avgrensning av mandatet	5
1.3 Begreper og forutsetninger i rapporten	5
2 Dagens modell	6
2.1 Beskrivelse av dagens distriktstilskuddsordning.....	6
2.2 Forvaltning og regelverk	6
2.3 Omfang.....	7
2.4 Omsetningsleddenes rolle i dagens modell	8
3 Alternativ modell	9
3.1 Forvaltning	9
3.2 Kontroll	9
3.3 Regelverk	10
4 Virkninger av ny modell	12
4.1 Hvem får ikke distriktstilskudd i dagens modell?	12
4.2 Omfordelingseffekten ved å fjerne kravet om at varer skal være levert til godkjent omsetningsledd	16
4.3 Salg av produkter til andre aktører enn godkjente omsetningsledd	16
4.4 Effekten av å fjerne krav om godkjente omsetningsledd på ordnede omsetningsforhold.....	17
5 Oppsummering	18

Sammendrag

Dagens distriktstilskuddsordning for frukt, bær og grønt ekskluderer produkter som går utenom omsetningsleddene

I dagens distriktstilskuddsordning gis det distriktstilskudd for frukt, bær og grønt som er levert til godkjent omsetningsledd. Dette ekskluderer alle produkter som blir solgt direkte fra produsent til butikk/forbruker fra å være tilskuddsberettiget.

Alternativ modell – det gis distriktstilskudd til frukt, bær og grønt omsatt til konsum- eller konservesmarkedet, uavhengig av omsetningskanal

I rapporten skisserer Landbruksdirektoratet en alternativ modell, der kravet om at produktene må leveres til godkjent omsetningsledd utgår. Dette innebærer at alle produkter som er solgt til konsum- eller konservesmarkedet vil være berettiget tilskudd, uten at det er krav om hvilken salgskanal det selges gjennom. Et krav om at varene må gå til konsum- eller konservesmarkedet vil imidlertid kunne være vanskelig å kontrollere.

Foretakene må kunne dokumentere mengden frukt, bær eller grønt som er omsatt ved hjelp av regnskapsbilag. For å muliggjøre kontroll, må mengden solgt spesifiseres i salgsbilaget i samme mengdeenhet som benyttes i søknadsskjemaet/tilskuddsberegningen.

Virkninger av en alternativ modell

Med en alternativ modell, vil større mengder frukt, bær og grønt være berettiget distriktstilskudd enn i dagens ordning. Det er vanskelig å anslå hvor stor del av omsetningen som i dag går gjennom andre kanaler enn omsetningsleddene. Mange av foretakene som i dag søker om arealtilskudd, men som ikke søker om distriktstilskudd, har små arealer. Dermed kan noen av foretakene som i dag ikke søker om distriktstilskudd i dag være foretak som produserer så lite at de ikke produserer over minstekvantum påkrevd for å motta tilskudd.

Ved å gi tilskudd til frukt, bær og grønt uavhengig av omsetningskanal, kan en stimulere til at produkter som er av god kvalitet, men som ikke blir kjøpt av omsetningsledd på grunn av form eller størrelse, blir solgt via andre kanaler. Samtidig kan det bli lettere for produsenter å få tilskudd for varer av dårligere kvalitet.

Landbruksdirektoratet kan ikke se at formålet om ordnede omsetningsforhold blir påvirket negativt av den alternative modellen, så fremt det blir presisert i regelverket at produktene skal selges til konsum- eller konservesmarkedet, og det stilles krav til god nok dokumentasjon på dette.

1 Tolkning av mandatet

1.1 Mandat

Grunnlaget for distriktstilskudd til frukt, bær, veksthusgrønnsaker og matpoteter er produkter som er levert til godkjent omsetningsledd. Godkjente omsetningsledd defineres i denne sammenheng som fruktlager, grossister og konserverindustri godkjent av Landbruksdirektoratet og godkjente foretak i markedsordningen for poteter. Det blir ikke gitt tilskudd til direktesalg, for eksempel på torg, direkte til butikk eller Bondens Marked. I jordbruksoppgjøret 2016 ble det bestemt at «Landbruksdirektoratet frem mot jordbruksoppgjøret i 2017 får i oppdrag å vurdere dagens bestemmelse om tilskuddsgrunnlag».

1.2 Tolkning og avgrensning av mandatet

Landbruksdirektoratet tolker mandatet som at det skal ses på virkninger av å ta bort kravet om at frukt, bær og grønnsaker samt matpotet produsert i Nord-Norge må leveres til godkjent omsetningsledd for å være berettiget distriktstilskudd. Vi vil se på virkninger på omfanget av produkter som blir omfattet av ordningen, potensiell merbevilgning eller potensiell omfordeling av bevilgningen ved å gjøre dette, og virkningen på markedsstrukturen ved å fjerne et slikt krav. I tillegg vil vi beskrive hvilke endringer i forvaltning og regelverk som må gjøres ved en slik endring.

Forhold som er en utfordring uansett om man krever at produktene leveres til godkjent omsetningsledd eller ikke vil ikke bli diskutert.

1.3 Begreper og forutsetninger i rapporten

I denne rapporten vil vi bruke begrepet distriktstilskudd om ordningene distriktstilskudd frukt, bær og veksthusgrønnsaker og distriktstilskudd for produksjon av matpotet i Nord-Norge. Og når vi snakker om produkter vil dette være de frukter, bær, veksthusgrønnsaker og matpoteter som er omfattet av ordningene, dersom ikke annet er spesifisert.

2 Dagens modell

2.1 Beskrivelse av dagens distriktstilskuddsordning

Distriktstilskudd gis til jordbruksforetak for den mengden frukt, bær og grønt som de har levert til godkjent omsetningsledd. Det gis ikke tilskudd til kassert vare. Tilskuddssatsene avhenger av tilskuddssonen de dyrkede arealene ligger i.

Formålet med tilskuddsordningen er å bedre inntekten for yrkesprodusentene i grøntsektoren, bidra til geografisk spredt produksjon og stimulere til ordnede omsetningsforhold.

Følgende regulerer distriktstilskuddsordningen:

- forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket
- forskrift om tilskudd til fruktlager og godkjenning av omsetningsledd
- forskrift om godkjenning av omsetningsledd for deltakelse i markedsordningen for poteter
- jordbruksavtalen

2.2 Forvaltning og regelverk

Foretaket søker om distriktstilskudd for den mengden produkter de har levert til godkjent omsetningsledd, og oppgir også hvilken sone produksjonen har skjedd i. Kommunen er vedtaksmyndighet og behandler søknaden. Når nytt system for produksjonstilskudd tas i bruk fra og med søknadsåret 2017, vil kommunen foreta risikobasert kontroll på et utvalgt av søknadene, i motsetning til tidligere da alle søknadene har blitt kontrollert mot årsrapporter sendt inn av omsetningsleddene.

Kommunen er vedtaksmyndighet, og distriktstilskuddet utbetales fra Landbruksdirektoratet direkte til produsent sammen med resten av produksjonstilskuddet. Siden det kun gis tilskudd for varer som er levert til godkjent omsetningsledd, er ikke produsenter som selger produkter på Bondens marked, utsalg fra gård eller direkte til detaljist/butikk/restaurant berettiget dette tilskuddet.

Det er Landbruksdirektoratet som godkjenner omsetningsleddene. Foretak kan bli godkjent som fire typer omsetningsledd:

1. Grossist (omsetningsledd for frukt og grønt)
2. Konserverindustri, herunder jordbruksforetak som presser egne og andres epler og pærer (produsent av syltetøy, saft mm)
3. Fruktlager (fruktpakkerier)
4. Godkjente omsetningsledd i markedsordningen for poteter

Dagens forskrift om godkjenning av omsetningsledd har ulike krav til konserverindustri, grossister og omsetningsledd for matpoteter dyrket i Nord-Norge. Ifølge forskriften kan ikke et foretak som selger direkte til forbruker bli godkjent grossist. Dette gjelder imidlertid ikke for konserverindustri. Et jordbruksforetak kan altså bli godkjent som konserverindustri (herunder gårdspresseri), men ikke som grossist, når det selger varer direkte til detaljhandel eller forbruker. Et potet-omsetningsledd har minstekrav til mottaksmengder, noe andre omsetningsledd ikke har.

I forskriften om godkjenning av omsetningsledd, er det et krav at de godkjente omsetningsleddene skal sende inn årsrapporter som viser mottatte mengder frukt/grønt. Tidligere har tilskuddet blitt utbetalt på bakgrunn av disse rapportene. Fra 2017 vil ikke lenger mengdene i disse årsrapportene være begrensende for utbetaling av tilskudd fordi kontrollen mot årsrapportene blir erstattet av risikobasert kontroll av produsentenes regnskapsbilag/avregninger/fakuraer.

2.3 Omfang

Ved hovedutbetalingen etter søknadsomgangen januar 2016 ble det betalt ut omtrent 78 mill. kroner i distriktstilskudd frukt og grønnt og 4 mill. kroner i distriktstilskudd matpotet i Nord-Norge. Antall søkere og tilskuddsmottakere av distriktstilskuddet fordelt på år og kultur vises i tabell 1 og tabell 2.

Tabell 1: Antall søkere fordelt på kultur og leveranseår

Kultur	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Epler	491	440	462	449	465	430
Pærer	128	99	88	77	83	64
Plommer	316	288	298	313	298	283
Moreller	127	118	106	111	108	81
Kirsebær	7	9	5	7	6	6
Epler/pærer til press ¹	-	457	508	505	517	485
Jordbær	193	184	195	164	180	173
Bringebær	196	193	192	178	190	201
Solbær	47	49	47	37	42	46
Rips	12	22	10	14	17	16
Hageblåbær	6	8	10	11	9	9
Stikkelsbær	1	3	3	5	3	5
Tomat	98	81	80	78	75	63
Slangeagurk	60	56	53	53	53	51
Salat	69	61	58	61	61	57
Potet i Nord-Norge	51	50	54	46	54	44

Kilde: Landbruksdirektoratet

¹Epler/pærer til press ble først en egen produksjonskode i 2011. Før dette, var det ikke en egen kategori.

Tabell 2: Antall tilskuddsmottakere per leveranseår

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antall tilskuddsmottakere ¹ distriktstilskudd (grønt)	975	968	951	965	944	931
Antall tilskuddsmottakere ¹ distriktstilskudd (matpotetproduksjon i Nord-Norge)	46	44	46	40	37	40

Kilde: Landbruksdirektoratet

¹ Antall søkere som har fått utbetalt tilskudd ved den sentrale utbetalingen

2.4 Omsetningsleddenes rolle i dagens modell

For å være berettiget distriktstilskudd må et foretak levere sine produserte varer til et godkjent omsetningsledd. Hvilke omsetningsledd som er godkjente reguleres av forskrift om godkjente omsetningsledd. I forskriften står det at godkjente omsetningsledd ikke kan selge varer direkte til forbruker (gjelder grossister, ikke konserverindustri). Det gis altså ikke tilskudd for produkter som er solgt direkte fra produsent til butikk eller forbruker. Ordningen med godkjent omsetningsledd ble opprettet fordi det var utfordringer med at det var mange omsetningsledd, markedet var svært uoversiktlig og svart omsetning var et større problem enn i dag.

3 Alternativ modell

Vi beskriver her et alternativ til dagens modell. Modellen innebærer at produsenten søker om tilskudd for total mengde som han/hun har omsatt gjennom et år uavhengig av omsetningskanal. Det stilles ikke krav til at produktene må leveres til godkjent omsetningsledd, men omsatt mengde må kunne dokumenteres med regnskapsbilag. Med denne modellen vil det etter all sannsynlighet totalt søkes om tilskudd for større mengder enn tidligere, men det kan settes et krav til en minimumsmengde (lik eller større enn dagens mengde).

3.1 Forvaltning

I jordbruksoppgjøret 2016 ble det besluttet at det fra og med oktober 2017 ikke lenger skal være en forutsetning i jordbruksavtalen at kvantum oppgitt i søknaden samsvarer med eller er mindre enn hva omsetningsleddet har rapportert inn i sin årsoppgave. Det vil derfor være få forvaltningsmessige konsekvenser av å endre kravet om leveranser til godkjent omsetningsledd.

I dag godkjennes omsetningsledd av Landbruksdirektoratet. Foretak som leverer sine produkter til godkjent omsetningsledd er berettiget distriktstilskudd for mengdene de leverer. Omsetningsledd som ikke er godkjente av Landbruksdirektoratet har fortsatt mulighet til å drive som omsetningsledd. Den eneste forskjellen er at foretak som leverer sine produkter til et omsetningsledd som ikke er godkjent av Landbruksdirektoratet, ikke er berettiget distriktstilskudd. Dersom kravet om at produktene skal leveres til godkjent omsetningsledd fjernes, kan man derfor forenkle forskrift om tilskudd til fruktlager og godkjenning av omsetningsledd ved å ta ut det som angår godkjenning av omsetningsledd. Dette vil føre til redusert arbeidsmengde hos Landbruksdirektoratet, som ikke lenger vil ha arbeid knyttet til godkjenningen av omsetningsledd. Vi anslår at Landbruksdirektoratet årlig bruker et par ukesverk på godkjenning av omsetningsledd.

Endring i regelverket til alternativ modell, vil medføre at flere foretak blir berettiget distriktstilskudd, og sannsynligvis vil flere foretak derfor søke om distriktstilskudd. Men dersom disse foretakene er foretak som uansett søker om andre tilskudd enn distriktstilskudd, som for eksempel arealtilskudd, vil ikke selve søkermassen øke, siden det vil bli én søknadsomgang per år fra søknadsåret 2017.

En fordel med å åpne opp for at alle kan få distriktstilskudd uavhengig av omsetningskanal, vil være at Landbruksdirektoratet får en bedre mulighet til å få oversikt over den totale mengden norskprodusert frukt og bær (innenfor de kulturene man kan motta tilskudd for). Som en bieffekt, vil en bedre totaloversikt over markedet gi bedre mulighet til å kreve inn forskningsavgift fra alle foretak som er pliktige å betale.

3.2 Kontroll

Kontrollen av distriktstilskuddet for frukt, bær og grønnsaker skjer fra og med oktober 2017 ved en dokumentasjonskontroll av et risikobasert utplukk. På kontroll vil det være aktuelt å sammenlikne mengde frukt/bær/grønt oppgitt i produksjonstilskuddssøknaden med oppgjørsbrev, bilag og annen salgsdokumentasjon. Kommunen er avhengig av at salgsdokumentasjonen de skal bruke som kontrollgrunnlag inneholder kvantumet som er solgt av hver enkelt vare (spesifisert i antall eller kg). De fleste foretak som selger varene sine til et godkjent omsetningsledd, mottar en form for oppgjørsbrev der kvantum framgår. I slike tilfeller har både foretaket og omsetningsleddet egeninteresse av at informasjonen stemmer. Foretak som omsetter varene sine selv, skal ha salgsbilag i

regnskapet sitt. Fordi det ikke er regnskapsmessige krav til at salgsbilagene skal inneholde mengde solgt vare, er dette et krav som må framgå av produksjonstilskuddsforskriften. Muligheten for og utformingen av et slikt krav utdypes i kapittel 3.3.

3.3 Regelverk

Dersom man ønsker å endre tilskuddsgrunnlaget for distriktstilskuddsordningen, vil det kreve noen endringer i regelverket. I dette kapitlet vil vi se på hvilke endringer som i så fall bør gjøres.

Ordlyden må endres slik at det framgår at tilskudd gis til omsatt mengde frukt/bær/grønnsaker

I forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket §5 og i jordbruksavtalen 6.5.2 er det presisert at det kun kan gis distriktstilskudd for produkter som er levert til godkjent omsetningsledd. Dersom dette kravet endres, må ordlyden endres både i forskrift om produksjonstilskudd §5 og i jordbruksavtalen, kap. 6.5.2.

Dersom tilskuddsgrunnlaget for distriktstilskuddet endres, må Landbruksdirektoratet se på hva som vil være en hensiktsmessig ordlyd.

Mengde må spesifiseres i salgsbilaget for å muliggjøre kontroll

Som nevnt i kapittel 3.2, må produksjonstilskuddsforskriften hjemle et krav om at foretaket må ha dokumentasjon på mengden solgt vare. Et slikt krav stilles ikke til regnskapsføring fra før, men er nødvendig for at kommunen skal ha et godt kontrollgrunnlag ved en kontroll mot opplysninger i søknadsskjema. Det er viktig at det settes krav til hvilken mengdeenhet som skal spesifiseres i bilaget. Ettersom tilskuddet vil bli utbetalt per stykk for salat og per kg for de andre varene, er det nødvendig at bilaget inneholder informasjon om for eksempel antall kg jordbær som er solgt, og ikke antall kasser eller kurver.

Et krav om at mengde blir spesifisert i salgsbilaget kunne ha vært omfattet av §10 i produksjonstilskuddsforskriften:

«Søker av tilskudd plikter å gi alle opplysninger som kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet finner nødvendig for å kunne forvalte ordningen»

Mengde oppgitt i salgsbilaget er imidlertid ikke dokumentasjon foretaket trenger å ha i utgangspunktet, og det vil være umulig å oppdrive i ettertid. Det er derfor mer aktuelt å stille et vilkår om at man har regnskapsbilag som kan dokumentere mengde omsatt frukt, bær og grønt man søker om distriktstilskudd for. I dag må foretak dokumentere salg av frukt og bær i forbindelse med søknader på erstatningsordninger ved avlingsssvikt forårsaket av klimatiske forhold hos Landbruksdirektoratet. Landbruksdirektoratet har i denne sammenheng erfart at foretak har mulighet til å produsere dokumentasjon som viser produksjonsmengder, dersom de blir pålagt dette. Også for distriktstilskuddet kan man stille liknende krav til dokumentasjon som det gjøres ved avlingsssvikt:

«Direktesalg eller salg til butikk eller andre ikke godkjente mottak må attesteres av regnskapskontor etter at avgiftsregnskapet er avsluttet. Leveransene spesifiseres i et vedlegg til søknaden. De som fører eget regnskap lager en tilsvarende oversikt, og denne attesteres av kommunen etter at det er foretatt kontroll mot regnskap og alle bilag.»²

² Fra rundskriv 2015-39, Erstatnings- og tilskuddsordninger ved klimabetingede skader i plante- og honningproduksjon:

Dersom kontrollen av søknadsdataene skal skje før sentral utbetaling i februar, har man imidlertid ikke mulighet til å vente til merverdiavgiftsregnskapet er avsluttet, slik man krever ved søknad om erstaning ved avlingssvikt. Man er derfor nødt til å gjøre en kontroll av bilagene før avgiftsregnskapet er avsluttet. Eventuelt kan man gjøre kontrollen etter at utbetalinga har skjedd, og kontrollere etter at regnskapet har blitt avstemt.

Ved søknad om avlingssvikt åpnes det også for at foretaket kan oppgi totalsalg i kroner i stedet for kvantum solgt i de tilfellene der avlingen «natulig selges og dokumenteres i antall (bunt, stykk e.l.)³». En slik ordning ville imidlertid være lite hensiktsmessig for et tilskudd som gis for mengden produsert vare. Man kunne eventuelt ha benyttet alternative måter for å estimere kvantum gjennom omsetningsverdi og gjennomsnittspriser, men det vil være svært utfordrende å finne realistiske faktorer for de ulike kulturene.

Dersom tilskuddsgrunnlaget for distriktstilskuddet endres, bør dagens §5 utvides for å hjelpe foretakenes plikt til å ha dokumentasjon som muliggjør kontroll. I så fall må Landbruksdirektoratet utrede hva som vil være en hensiktsmessig ordlyd.

Regelverk hjemlet i andre forskrifter

Dersom det ikke lenger er et krav om godkjente omsetningsledd, må forskrift om tilskudd til fruktlager og godkjenning av omsetningsledd samt forskrift om godkjenning av omsetningsledd for deltakelse i markedsordningen for poteter gjennomgås og endres med tanke på en eventuell endring i distriktstilskuddet. Landbruksdirektoratet må også se på hvorvidt noe av regelverket i forskriften må flyttes til forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Det vil være relevant å få presisert i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket at varene som omsettes må gå til konsum- eller konservermarkedet.

4 Virkninger av ny modell

4.1 Hvem får ikke distriktstilskudd i dagens modell?

Landbruksdirektoratet kjenner ikke totalomfanget av omsatte mengder norskprodusert frukt, bær, grønt og potet. Årsaken er at vi ikke har tall på direkte salg fra produsent til forbruker. For å estimere hvor stort omfanget er av direkte solgte produkter, har vi tatt utgangspunkt i en antakelse om at alle produsenter søker om arealtilskudd. Tabell 3 viser hvor stor andel av arealene det er søkt om arealtilskudd for, som er disponert av foretak som ikke søker om distriktstilskudd for frukt, bær og matpotet i Nord-Norge.

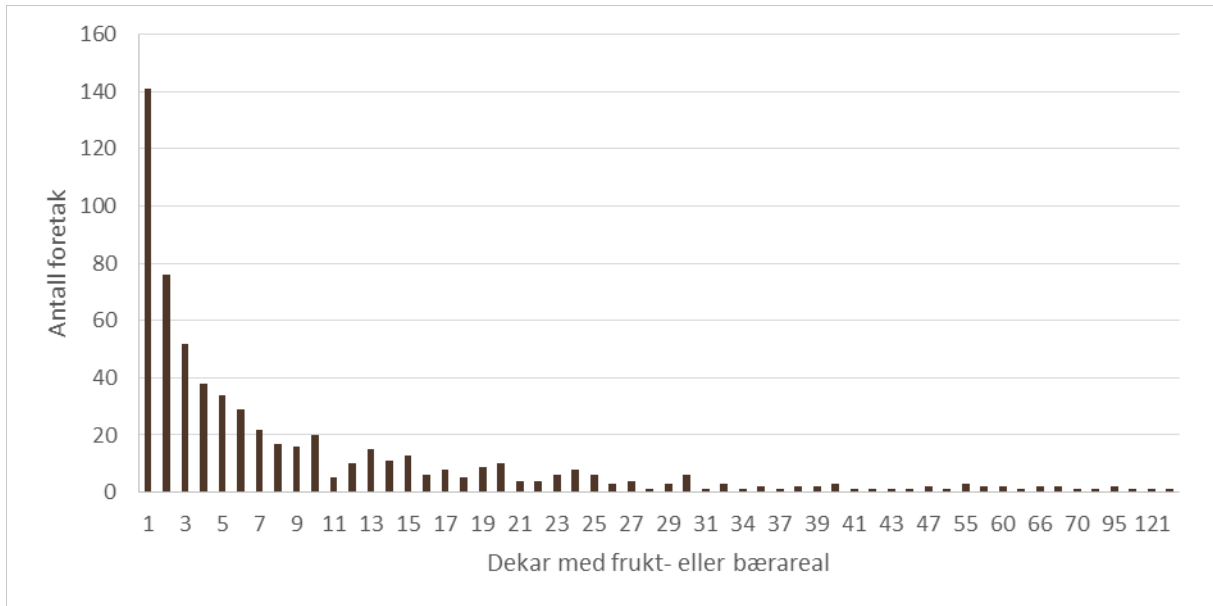
Tabell 3 viser at det kun er mellom 12 til 27 prosent av arealene som per i dag har produksjon som ikke inngår i distriktstilskuddsordningen. Totalt utgjør dette 7 530 dekar. Mange av foretakene som søker om arealtilskudd, men ikke søker om distriktstilskudd, har små arealer, og ville derfor heller ikke ha vært berettiget distriktstilskudd på grunn av minstekvantumbegrensningen i ordningen.

Tabell 3: Areal og andel av arealet som er søkt om arealtilskudd for, men ikke søkt om distriktstilskudd

Kultur	Totalt omsøkt areal (dekar)	Anslått andel av arealet som det ikke søkes om DK-tilskudd for i dag
Epler, pærer og epler og pærer til press	14 197	12 %
Plommer	4 325	25 %
Moreller og kirsebær	1 885	27 %
Jordbær	16 300	17 %
Andre bær enn jordbær	7 327	20 %
Potet produsert i Nord-Norge (inkludert industripotet)	4 598	24 %

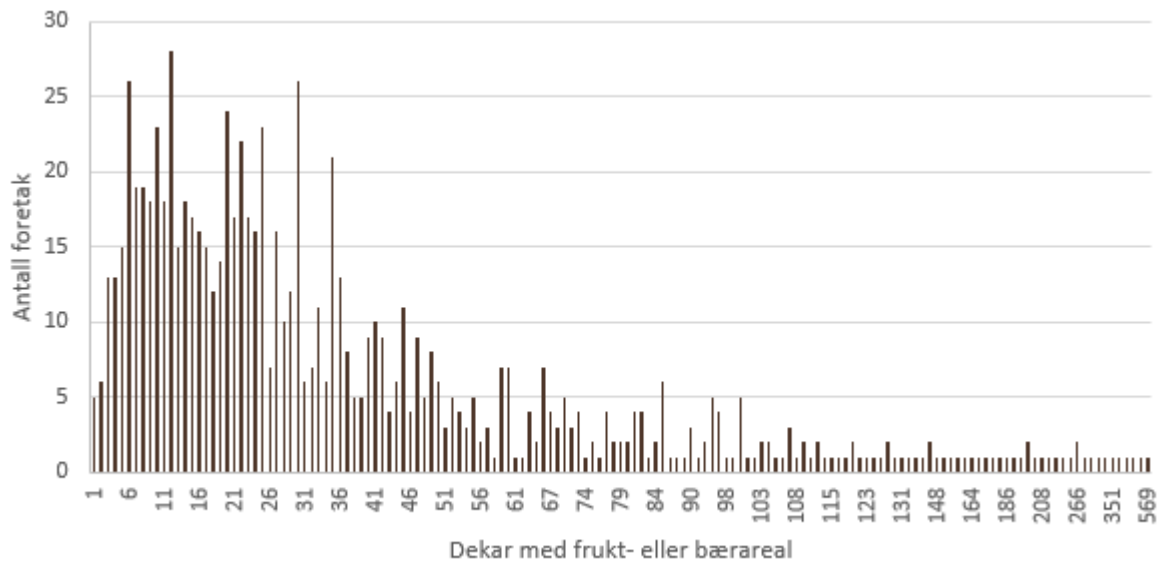
Kilde: Landbruksdirektoratet

I 2015 var det 623 foretak som søkte om arealtilskudd for fruktareal, og som ikke søkte om distriktstilskudd for produkter i denne perioden. 141 av disse foretakene hadde 1 dekar med frukt- eller bærareal. Figur 1 viser at mange av foretakene som ikke søker om distriktstilskudd har små arealer. 445 av foretakene som ikke søker om distriktstilskudd har 10 dekar eller mindre med frukt- og bærareal. Disse foretakene har så små arealer, at det er mulig at noen disse produsentene ikke er berettiget distriktstilskudd fordi produksjonen er under minstekvantum. Mens figur 1 viser foretak som ikke har søkt om distriktstilskudd, viser figur 2 fordeling av foretak som har søkt om distriktstilskudd.



Figur 1: Antall foretak som ikke har søkt om distriktstilskudd, men som har søkt om arealtilskudd for frukt- og/eller bær, fordelt på størrelsen med frukt- eller bærareal

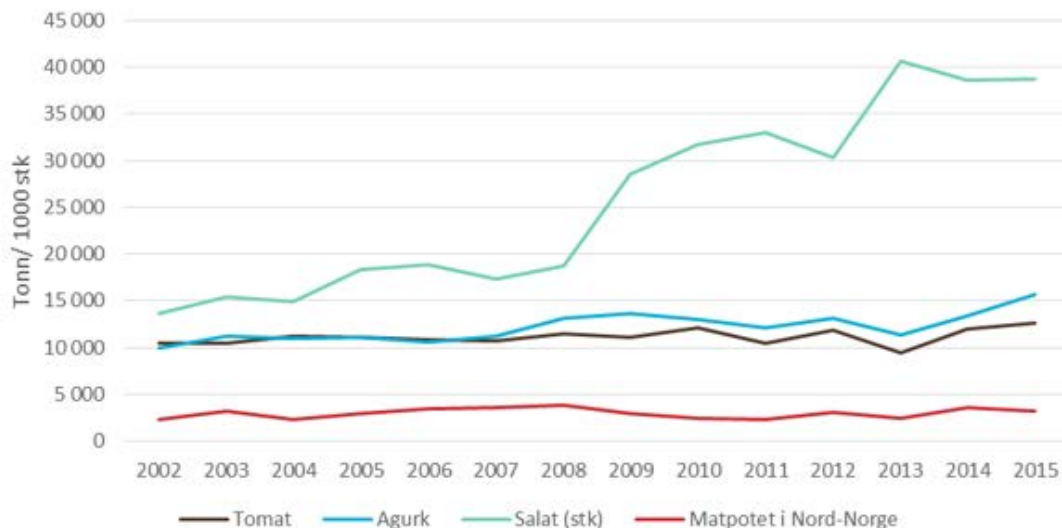
Kilde: Landbruksdirektoratet



Figur 2: Antall foretak som har søkt om distriktstilskudd, fordelt på størrelsen på frukt- eller bærarealet.

Kilde: Landbruksdirektoratet

Figur 3 viser utviklingen i søknadsmengde tomat, agurk, salat og matpotet i Nord-Norge i distriktstilskuddsordningen³. Ettersom det aller meste av produksjonen av salat, agurk og tomat blir omsatt gjennom dagligvare og Horeca⁴, antar vi at mengdene salat, agurk og tomat som det blir gitt distriktstilskudd for, ikke vil øke særlig selv om kravet om leveranser til godkjent omsetningsledd tas bort. Frukt og bær blir i større grad solgt gjennom direkte salg.

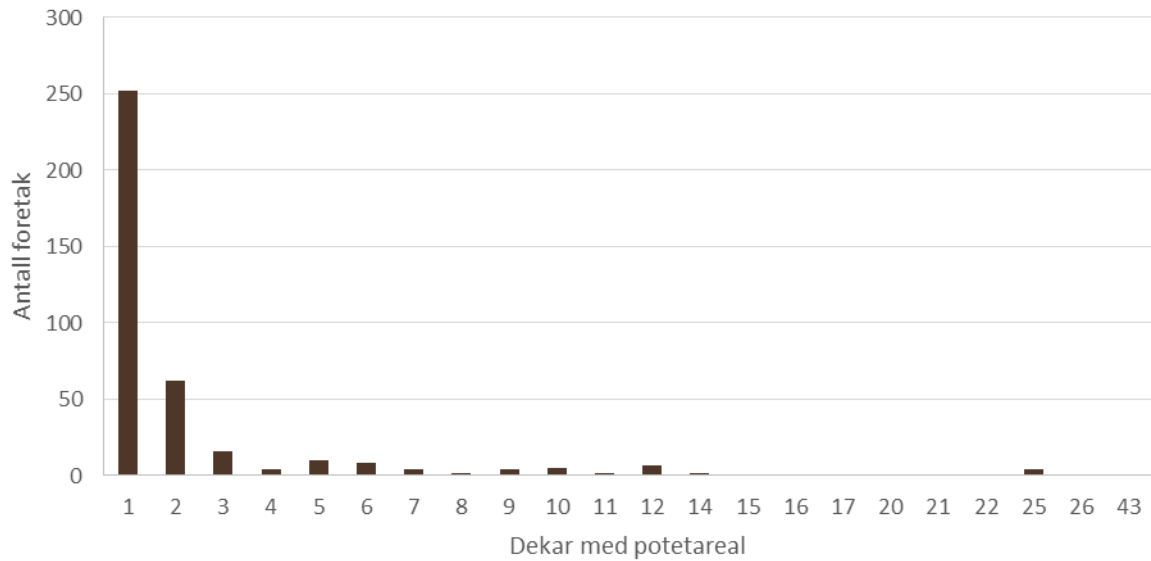


Figur 3: Mengde (i tonn eller 1000 stk.) som det er godkjent distriktstilskudd for

Kilde: Landbruksdirektoratet

³ Tall fra distriktstilskuddsordningen som benyttes er de verdiene som saksbehandler har godkjent. Saksbehandlers verdier stemmer ikke nødvendigvis overens med hva søker har søkt om eller grunnlaget for tilskuddsutbetalingen. Dersom saksbehandlers verdi er større enn kvantum som er innrapportert fra godkjent omsetningsledd, er det tallene fra det godkjente omsetningsleddet som er grunnlag for tilskuddsutbetalingen.

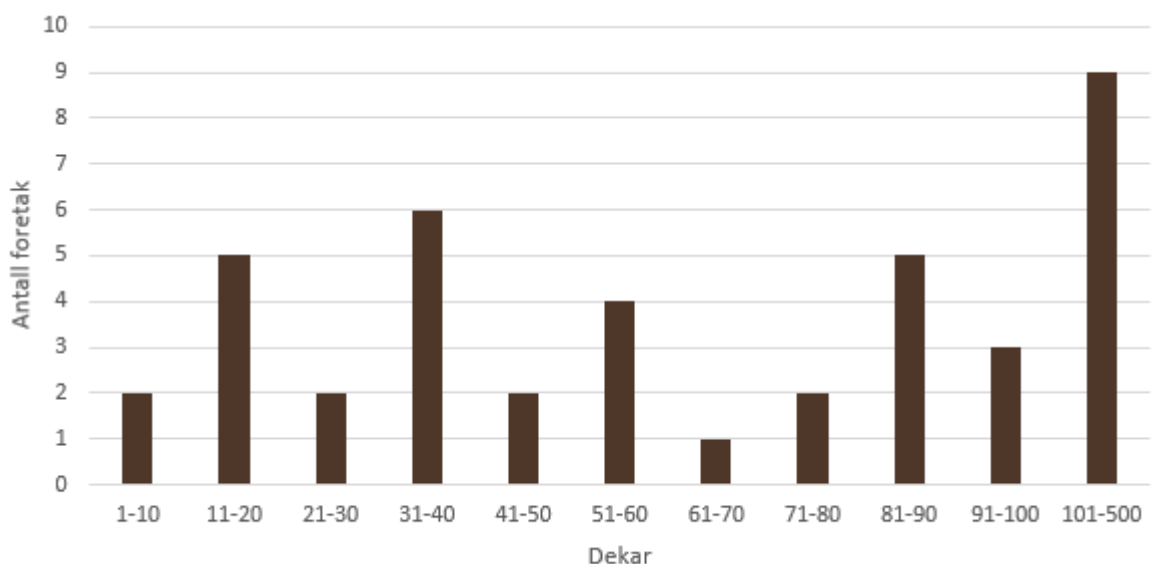
⁴ Hotell, restauranter og kaféer.



Figur 4: Antall foretak som ikke har søkt om distriktstilskudd for potet, men som har søkt om arealtilskudd for potetareal i Nord-Norge, fordelt på arealstørrelsen.

Kilde: Landbruksdirektoratet

Figur 4 viser at foretak i Nord-Norge som ikke har søkt om distriktstilskudd for potet, i hovedsak har lite areal med poteter. Figur 5 viser at det i hovedsak er foretak med mer enn 10 dekar potetareal som søker om distriktstilskudd.



Figur 5: Antall foretak som har søkt om distriktstilskudd fordelt på størrelsen med potetarealet.

Kilde: Landbruksdirektoratet

4.2 Omfordelingseffekten ved å fjerne kravet om at varer skal være levert til godkjent omsetningsledd

En endring i tilskuddsgrunnlaget for distriktstilskuddsordningen vil legge bedre til rette for felles og like økonomiske vilkår for alle produsenter av frukt, bær og grønt, og støtte opp om formålet om å bedre inntekten for yrkesprodusentene i grøntsektoren – uavhengig av omsetningskanal. Dette vil kunne medføre at flere søker om og er berettiget distriktstilskudd enn tidligere. Hvor mange flere som kommer til å søke om distriktstilskudd vil delvis være avhengig av hvor arbeidskrevende det vil være for foretakene å etterkomme kravet om at mengden av frukt/bær/grønnsaker skal oppgis på salgsbilaget.

Som vist i delkapittel 2.3 er det mange som ikke søker om distriktstilskudd, som har relativt små frukt-, bær- og potetarealer. Dersom alle disse foretakene starter å søke om distriktstilskudd, må tilskuddssatsene nedjusteres dersom den økonomiske rammen til tilskuddet ikke blir økt. Det betyr at det blir mindre tilskudd til dagens tilskuddsmottakere, dersom større mengder gir grunnlag for tilskudd. Siden det i dag er mange små produsenter som ikke får distriktstilskudd, vil det bli en omfordeling fra store til små. Dersom man ønsker å premiere volumproduksjon, uansett omsetningskanal, kan det være et alternativ å heve minstekravet til omsatt mengde.

4.3 Salg av produkter til andre aktører enn godkjente omsetningsledd

Dersom foretak blir berettiget distriktstilskudd for produkter som er solgt til andre aktører enn godkjente omsetningsledd, kan det gi økt insentiv til at frukt, bær og grønt som omsetningsleddet ikke vil kjøpe på grunn av størrelse eller form, blir solgt via andre kanaler. Dette vil kunne bidra til redusert matsvinn.

Det er i dag krav om en viss kvalitet på produktene det kan gis tilskudd for. Forskriften sier at «Det gis ikke tilskudd for vare som kasseres», hvilket vi tolker som at det ikke gis tilskudd for vare som ikke blir solgt. Det er ingen spesifiserte kvalitetskrav i dagens ordning, og kravene for at varer ikke skal kasseres bestemmes derfor av omsetningsleddene. Omsetningsleddenes kvalitetskrav omhandler f.eks. sykdom og skader, men også størrelse og form, fordi dette kan være viktige kriterier for videresalg. Det er imidlertid spesifisert i forskrift om tilskudd til fruktlager og godkjenning av omsetningsledd at varene skal gå til konsum- eller konservermarkedet.

Dersom det ikke er krav om salg til godkjent omsetningsledd for å få tilskudd, kan man få tilskudd for å selge produkter som faller utenom kravene som omsetningsleddene har. Som nevnt i delkapittel 3.3 bør forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket endres slik at det står presisert der at omsatt vare må gå til konsum- eller konservermarkedet. Dersom ikke dette gjøres, vil det være mulig å selge varer til fôr eller annet som ikke er konsum- eller konservermarkedet, og få tilskudd for disse varene, uten å omgå regelverket. Et krav om at varene må gå til konsum- eller konservermarkedet kan være krevende å kontrollere. Det kan være mulig å se på om salgsprisen er for lav til at det skulle være rimelig å anta at det har gått til konsummarkedet, men det kan være vanskeligere å vurdere om lav pris innebærer at varer har gått til konserverindustri eller om det har gått til fôr. Prisene varierer, og derfor er en skjønsmessig prisvurdering er vanskelig. Det er imidlertid mulig å undersøke om det er rimelig at kjøper driver konserverindustri gjennom å undersøke om kjøper selger konserverprodukter.

4.4 Effekten av å fjerne krav om godkjente omsetningsledd på ordnede omsetningsforhold

Formålet med ordningen om godkjente omsetningsledd er å stimulere til ordnede omsetningsforhold. Forskriftene om godkjenning av omsetningsledd stiller krav til foretak som ønsker å bli godkjent som omsetningsledd. Forskriftene krever blant annet at omsetningsleddene må ha en administrasjon som kan utføre de oppgaver som følger av godkjenningen, samt tilfredsstillende lokaler for behandling og lagring av produktene som omsettes. Videre er det krav i forskriften om at omsetningsleddene har et regnskaps- og revisjonsopplegg som tilfredsstiller de krav til dokumentasjon og kontroll som Landbruksdirektoratet fastsetter. Forskriften sikrer også at Landbruksdirektoratet har mulighet til å komme på stedlig kontroll hos omsetningsleddet. Muligheten til å stille ulike krav til omsetningsleddene gjennom forskriften kan bidra til ordnede omsetningsforhold.

Enkelte av kravene som stilles til omsetningsleddene i dag er imidlertid forhold en bedrift uansett må imøtekomme dersom den ønsker å fungere som omsetningsledd for frukt, bær og grønnsaker. Det er i omsetningsleddets egeninteresse at bedriften har en administrasjon som kan utføre oppgavene som kreves av et omsetningsledd og at man har tilfredsstillende lokaler for behandling og lagring av produkter.

Forskriften gir Landbruksdirektoratet muligheten til å stille egne krav til regnskaps- og revisjonsopplegg. Kravene til jordbruksforetak som presser egne og andres frukt, er oppstilt i søknadsskjema for godkjenning av omsetningsledd for pressing av epler og pærer. I søknadsskjemaet står det:

«Mengden mottatt frukt skal dokumenteres, og pressing skal dokumenteres ved loggføring av forbruk av frukt og mengde utbytte i liter. Salg av saft må også kunne dokumenteres. Dokumentasjon over solgt mengde saft kan bli brukt som kontroll på rapportert forbruk av frukt til pressing. Dersom Landbruksdirektoratet ber om det, skal ekstern autorisert regnskapsfører eller revisor kunne attestere på dokumentasjonen.»

Ved en kontroll av distriktstilskuddet, er det foretaket som søker om tilskuddet som vil bli kontrollert. Det er derfor også foretaket, og ikke omsetningsleddet, som må skaffe denne dokumentasjonen ved en kontroll. Landbruksdirektoratet har behov for at bilag, oppgjørsvbrev eller liknende dokumentasjon inneholder kvantum solgt, og dette kravet kan stilles opp i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, som vist i kapittel 3.3. Andre lovverk ivaretar de øvrige regnskaps- og revisjonskrav for bedrifter, og disse gjelder både for omsetningsledd, foretak som leverer til godkjente omsetningsledd og foretak som ikke leverer til godkjente omsetningsledd.

Dagens forskrifter om godkjenning av omsetningsledd kan bidra til å skape flere ledd mellom produsent og forbruker, i og med at det for eksempel ikke er mulig for produsenter å få distriktstilskudd for varer de leverer direkte til en butikk eller en restaurant. Det er imidlertid mulig for produsenter å tilpasse seg kravet om at produkter skal leveres til godkjente omsetningsledd ved å opprette et eget foretak som blir godkjent som omsetningsledd. Det er heller ikke nødvendigvis slik at flere ledd mellom produsent og forbruker gir mer ordnede omsetningsforhold.

I en alternativ modell er det bare varer som blir solgt og regnskapsført som vil gi grunnlag for tilskudd. Vi ser derfor ingen grunn til at en endring i tilskuddsgrunnlaget for distriktstilskuddet skal gå på bekostning av ordnede omsetningsforhold.

5 Oppsummering

I dagens distriktstilskuddsordning er det frukt, bær, salat, tomat, agurk og matpoteter som er levert til godkjent omsetningsledd som utgjør grunnlaget for tilskudd. Dette innebærer at det ikke gis tilskudd til produkter solgt gjennom andre kanaler, som for eksempel på Bondens Marked, ved veisalg eller direkte til butikk. I denne rapporten har Landbruksdirektoratet vurdert virkningene av å fjerne kravet om at frukt, bær og grønt skal være levert til godkjent omsetningsledd for å være berettiget distriktstilskudd.

Ved å fjerne kravet om at frukt, bær og grønt skal være levert til godkjent omsetningsledd, vil mengden frukt, bær og grønt og antall foretak som er berettiget distriktstilskudd øke. Det er vanskelig å anslå hvor stor del av omsetningen som i dag går gjennom andre kanaler enn omsetningsleddene. Vi har imidlertid sett at mange av foretakene som i dag søker om arealtilskudd, men som ikke søker om distriktstilskudd, har små arealer. Dersom disse foretakene vil søke om distriktstilskudd i den alternative modellen og bevilgningen forblir uendret, vil det innebære en omfordelingseffekt fra større til mindre produsenter, ettersom tilskuddssatsene må justeres. Minimumskvantumsbestemmelsen kan imidlertid redusere denne effekten noe.

Den alternative modellen som er skissert i rapporten krever endringer i produksjonstilskuddsforskriften for å sikre at kommunen kan kontrollere hvilke mengder frukt, bær og grønt foretaket har solgt. Mengdeenheten (for eksempel kg/stk.) som framkommer av bilaget må samsvare med enheten som benyttes i tilskuddsberegningen. Det vil imidlertid være vanskelig å kontrollere om solgte varer går til konsum- eller konservermarkedet.

Landbruksdirektoratet kan ikke se at formålet om å stimulere til ordnede omsetningsforhold blir påvirket i nevneverdig grad av å fjerne kravet om at frukt, bær og grønt skal leveres til godkjente omsetningsledd. Det er bare varer som blir solgt og regnskapsført som vil gi grunnlag for tilskudd også i en alternativ modell. Men en endring av tilskuddsgrunnlaget kan muligens gjøre det lettere for produsenter å få tilskudd for varer av dårlig kvalitet i noe større grad enn ved dagens regler.

Tabell 4: Fordeler og ulemper ved å fjerne krav om salg til godkjent omsetningsledd for å kunne få distriktstilskudd for frukt, bær, grønt og matpoteter i Nord-Norge.

Fordeler	Ulemper
Eliminerer en forskjellsbehandling av omsetningskanaler.	Mister muligheten for å bruke godkjente omsetningsledd for å opprettholde visse kvalitetskrav på tilskuddsberettiget produksjon.
Endringen vil ikke kreve store tekniske endringer eller endringer i saksbehandlingsrutiner for forvaltningen.	Det er ikke kjent hvor stort omfang som selges utenfor godkjente omsetningsledd, så det vil kunne bli vanskelig å prognosere nye satser første året dersom bevilgningen skal forbli uendret.
Forenkling for næringslivet når omsetningsledd som slipper å søke om godkjenning.	Kvaliteten på kontrollgrunnlaget kan potensielt svekkes, for eksempel på grunn av fiktive salgsbilag eller salg av varer som ikke går til konsum- eller konservermarkedet.
Stimulerer til lokal verdiskapning og kort vei mellom produsent og forbruker.	Vanskelig å kontrollere om varer går til konsum- eller konservermarkedet.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 8140 Dep, 0033 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

www.landbruksdirektoratet.no