

Saksframlegg

Arkivsaksnr : 22/00310-2

Saksbehandler: Harald Velsand, Simen Solbakken Ledelse, Næringspolitisk

Innkommne saker til årsmøtet Agder Bondelag og Rogaland Bondelag

Forslag til vedtak: (styrets innstilling til representantskapet og årsmøte)

Like inntektsmuligheter uavhengig av produksjoner, størrelse eller hvor gården ligger er sentrale mål i norsk landbrukspolitik og viktig for å sikre et landbruk i hele landet. Utjevning gjennom mange ulike ordninger er et sentralt prinsipp i norsk landbruk, og viktig for politikkenes legitimitet og støtten til norsk landbruk. Sonegrenser for tilskuddsordningene er et viktig grunnlag i den distriktsvise utjevningen, og av rent distriktpolitiske hensyn.

Å innføre nye prinsipp for soneinndeling vil være en krevende prosess, fordi det kan føre til omfordeling av økonomiske ressurser, samt økte krav til drift, dokumentasjon og sterkere styring. Dette vil kreve grundig utredning, god organisasjonsmessig forankring og politisk vilje.

Nytt næringspolitisk program skal vedtas i 2024. Saken tas inn i arbeidet med nytt program, med oppstart sommeren 2023.

Det bør innhentes et oppdatert kunnskapsgrunnlag om geografisk utjevning i tilskuddsordningene og for tilgangen nasjonalt på digitale kart og data på gårdsnivå. Dette vil gi grunnlag for en vurdering av om det er hensiktsmessig å starte en prosess for å finne en riktigere soneinndeling, gjøre endringer i prinsippene for soneinndelinger og hvor finmasket et eventuelt nytt system bør være. Det må også tas med en vurdering av konsekvensene for de som får lavere tilskudd med en endret ordning.

For de øvrige sakene reist av Rogaland Bondelag knyttet til RMP-bevilgningen og IBU-midlene, vises det til krav i jordbruksforhandlingene 2022, og jordbruksavtalen for 2022-2023.

Saksutredning

Bakgrunn

Agder Bondelag har fremmet følgende sak til årsmøtet i Norges Bondelag 2022:

«Norges Bondelags årsmøte ber om at Styret tar initiativ til å starte opp et arbeid for å revidere soneinndelingen i norsk landbruk. Et slikt arbeid bør omfatte soner for arealtilskudd og soner for distriktstilskudd melk og kjøtt. Det må være et mål at arbeidet skal være avsluttet i tide slik at dette resultatet blir en del av grunnlaget for jordbruksforhandlingene i inneværende regjeringsperiode.»

Fra årsmøtet i Rogaland Bondelag har reist samme problemstilling:

«Årsmøtet i Rogaland Bondelag krever full gjennomgang av soneinndelingen. Soneinndelingen må bygge på ny kunnskap, og faktiske driftsulempere og driftsfordeler. Gjennomgangen må tas i forbindelse med nytt tallgrunnlag og opptrappingsplanen for inntektene i landbruket.»

Hovedbegrunnelsen fra begge fylkeslag er at ordningene knyttet til arealsonene ikke i tilstrekkelig grad jevner ut de reelle ulempene eller fordelene som gårdenes ulike beliggenhet gir.

I tillegg har Rogaland Bondelag reist disse sakene:

«Årsmøtet i Rogaland Bondelag krever at RMP-bevilgningen til Rogaland gjenspeiler totalproduksjonen i fylket. Ny fordelingsnøkkel må ta hensyn til samfunnsoppgaven som ligger i bevilgningen, og rettes mot regioner der man får stor effekt av tiltakene i nasjonalt- og regionalt miljøprogram, på mest kostnadseffektive måte.»

«Årsmøtet i Rogaland Bondelag krever at IBU-midlene dekker både omstilling til løsdriftsfjøs og andre prioriterte tiltak, som bevilgninger til generasjonsskifte, SPF-gris, tiltak i grøntsektoren mm. Rogaland har hatt en strengere prioritering enn andre fylker, på grunn av lav prosentandel av potten, sett i sammenheng med landbruksproduksjonene i fylket.»

For disse sakene vises det til jordbrukets krav i jordbruksforhandlingene 2022 og jordbruksavtalen for 2022-2023:

Avtalepartene er enige om ny fordelingsnøkkel for RMP-midler. Ordningen er generelt styrket med kr. 115 millioner for 2023, i tillegg til en øremerket pott til vannmiljø i Oslofjordområdet

For IBU fikk ikke jordbruket gjennomslag for en ekstraordinær investeringspakke utenfor jordbruksavtalen. Men de 200 millioner som ble bevilget utenfor avtalen i 2021, er med videre. Utover dette er IBU ordningen styrket med kr. 271 millioner.

Avtalepartene er enige om økning i maksimal tilskuddsprosent (til 40%), og heving av øvre grense for tilskudd (til kr. 3,5 millioner). Fornyng av fjøs med inntil 30 kyr, dyrevelferd for alle produksjoner og produksjonsformer, og støtte til frukt- grønt- og veksthusnæringer er blant prioriteringene.

Hensikten med distriktselementet i landbrukspolitikken

Landbruk over hele landet er et sentralt mål for norsk landbrukspolitik. Et helt grunnleggende element i den norske landbruksmodellen er kanaliseringspolitikken, eller arbeidsdelinga mellom korn- og grasområdene. Det er etablert mange ordninger for å oppnå dette og som har til hensikt å sikre noenlunde samme inntektsmuligheter uavhengig av produksjoner, størrelse eller hvor gården ligger. Hovedprinsippet for de *distriktpolitiske virkemidlene* i landbrukspolitikken – for å nå målet om landbruk over hele landet – har vært å bidra til inntektsutjevning gjennom å kompensere for geografiske betingede driftsulempere.

Kort historikk

Tilskudd for å stimulere mjølkeproduksjonen går tilbake til 1940, da det ble etablert en ordning med ekstra statstilskudd for Nord-Norge. Etter dette er både områder, ordninger og nivå på tilskuddene utvidet og justert i flere omganger. Under jordbruksoppgjørene på 70-tallet (opptrappingsvedtaket) ble satsene hevet betydelig og nye ordninger kom til. Med mer penger i systemet, fikk grensene for ordningene større betydning. Fram til 1998 ble det gjort flere endringer i sonegrensene, i mange tilfelle etter større utvalgsarbeid. De viktigste kriteriene i soneinndelingene har vært vekstvilkår og topografi, men andre forhold som transportavstander har også vært trukket inn. Vurderingene har neppe vært helt entydige og objektive, men grenser er satt på grunnlag av detaljerte vurderinger av flere forhold som påvirker vekstvilkår.

Ved jordbruksoppjøret i 2006 vedtok partene at sonegrensene for distriktstilskudd mjølk ikke lenger skulle endres. En tung begrunnelse var at når en justerte ei sone, eller et bruk i ei sone, kom det straks forespørsler om å justere andre bruk fordi nye «urettferdigheter» oppsto.

I kravet i jordbruksforhandlingene i 2021 ble det bedt om at Landbruksdirektoratet skulle kartlegge enkeltbruk og områder som har kommet åpenbart negativt ut i soneplasseringen. Dette ble avvist i statens opplegg.

Eksisterende soneinndelinger

Det er i dag tre type soner som differensierer de ulike tilskuddene:

- AK-tilskudd (1-7) påvirker arealtilskuddene, pristilskudd grønt, frukt og bær, og driftstilskudd melk og ammeku.

- Distriktstilskudd melk (A-J) differensierer merpris pr. liter melk
- Distriktstilskudd kjøtt (1-5) differensierer merpris pr. kilo kjøtt

I tillegg er det fire andre differensierte tilskudd, basert på regioner og landsdeler:

- Distriktstilskudd egg (Vestlandet/Nord-Norge) differensierer merpris pr. kilo egg
- Husdyrtilskudd avlsgris (Sør-Norge, Jæren, Nord-Norge)
- Husdyrtilskudd slaktegris (Jæren, landet unntatt Jæren)
- Husdyrtilskudd verpehøns og rugeegg (Sør-Norge, Nord-Norge)

Videre angir kommunegrensene normtall for tilskudd ved produksjonssvikt. Fylkesgrenser, kommunegrenser og vannområde regulerer miljøkrav og RMP-tilskudd.

Det benyttes også temakart som regulerer restriksjoner for driften, bl.a. erosjonsrisikokart, drågekart og marin grense. Tilskudd for bratt areal benytter topografiske kart.

Illustrasjon: Effekt av «feil» sone

For referansebruk 1 (31 årskyr) utgjør forskjellen i distriktstilskudd melk mellom sone C og D ca. 45 000 kroner (3,3%). For det samme bruket utgjør forskjellen i distriktstilskudd kjøtt mellom sone 2 og 3 ca. 23 000 kroner (4,9%).

For AK-tilskudd er konsekvensene av sonetilhørighet større. For referansebruk 1 er forskjellen mellom 3 og 5A ca. 86 000 kroner (81%), mellom 5A og 5B ca. 41 000 kroner (41%). For referanse bruk 2 (513 daa korn) er forskjellen mellom 1 og 3 ca. 37 000 kroner (25%).

For planteprodusentene er det kun AK-sonene som er relevant. Det er en alminnelig forståelse at AK-sonene skal gjenspeile avlingspotensialet. Men for husdyr brukes AK-sonene også for å differensiere driftstilskuddene for kjøtt og melk. AK-tilskuddet har dermed en distriktspolitisk dimensjon, som kanskje utilsiktet har fått større betydning enn man opprinnelig forutsatte.

I forskriften heter det at: Formålet med tilskudd etter forskriften er å bidra til et aktivt og bærekraftig jordbruk innenfor de målsetninger Stortinget har trukket opp.

Eksemplet illustrerer hvordan effekt av de ulike sonene til en viss grad har blitt utydelig. Dette er bl.a. resultat av ulike prioriteringer fra skiftende politisk ledelse, og det siste eksemplet er fjerning av grovfôr-tilskudd i sone 1, og opprettelse av sone 5B. Det er ikke uten videre gitt hvem som er på feil side av sonegrensene. Det er derfor like sannsynlig at noen havner i en lavere sone enn tidligere, enn som at andre havner i en høyere sone. Siden hensikten er nettopp utjevning/differensiering kan man i en prosess med ny soneinndeling ikke legge som premiss at ingen skal tape på nye grenser – med mindre systemet tilføres svært mye penger.

Ett grunnleggende spørsmål blir om dagens AK-soner er egnet til å differensiere arealtilskudd etter avlingspotensiale, og samtidig ivareta kanaliseringseffekten, ref. formålet og de landbrukspolitiske måla.

AK-tilskuddet er en stor tilskuddsordning som også har utjevning etter distrikt som del av formålet. Ordningen har over tid fått en sterkere differensiering. Den forrige regjeringa bruke sonegrensene svært aktivt for å styrke noen områder i landet med den konsekvens at forskjellene ble større og grensene vanskeligere å forstå/akseptere. Norges Bondelag har de seinere åra derfor gått inn for å i større grad innrette tilskuddsordningene på struktur, ikke soner.

Andre sentrale landbrukspolitiske virkemidler som markedsordningene med mottaksplikt, konsesjonsregelverket for kraftfôrkrevende produksjoner, kvoteordningen for mjølk og

fylkesvise BU-midler kan også sies å ha stor betydning for distriktselementet i landbrukspolitikken.

Ny vurdering av sonene?

Gjennomgang av sonesystemet ble drøftet på Bondelagets årsmøte i 2020 under behandlingen av Næringspolitisk program. Hedmark Bondelag foreslo å gjennomgå sonesystemet og vurdere andre virkemidler for å oppnå målsettingene med kanaliseringspolitikken. Årsmøtet vedtok å ikke føre saken videre, men med en delt avstemming (91 mot 77 stemmer).

Samtidig ble følgende vedtatt: *«Norges Bondelag vil ha en bærekraftig bruk av landets jordbruksressurser, og vil derfor arbeide for å styrke arbeidsdelinga i norsk jordbruk og legge til rette for optimal utnyttelse av de enkelte arealene. Kanaliseringspolitikken for landbruket innebærer målretta bruk av de økonomiske virkemidlene og tiltak som gir levende produksjonsmiljø i alle deler av landet.»....*

Flere forhold knyttet til utjevning er oppe til debatt. I regjeringsplattformen for Støre-regjeringa er innføring av tak for all produksjon et punkt som sammenfaller med Bondelagets Næringspolitiske program.

Justering av sonegrensene for distriktstilskuddene A- J gjennom å flytte en kommune, et grendelag, eller enkeltbruk kan synes som en lite hensiktsmessig prosess. Det finnes åpenbart eksempler på urettferdig eller feil grenser. Men gjennom flytting av grensene vil ny grenseproblematikk oppstå, og press om endringer vil vedvare.

For den enkelte bonde er ønsket om endring naturligvis økonomisk motivert. Men det må anses som vanskelig at man vil få et presisjonsnivå som gjør at alle opplever systemet som rettferdig. Det vil alltid være rom for skjønn og subjektive vurderinger, og det er ikke gitt at en gjennomgang vil gi mer rettferdighet enn det vi har, totalt sett.

AK-soner kan være et mulig unntak hvis disse kan endres basert på bedre og nyere data, og forbedret metode. Det vil allikevel bli en diskusjon om differensiering av tilskuddene. Arealtilskudd korn for de dårligste arealene i sone 3 vil aldri kunne kompensere for de beste arealene i sone 1.

Et finmasket system, på gårds- eller teignivå, gir åpning for at tilskuddssystemet kan brukes til andre formål. Til jordbruksoppgjøret 2015 ble det levert en rapport, «Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbruket». I denne rapporten skisserer man et poengsystem, for å indikere måloppnåelse knyttet til miljø. I modellen ble det foreslått at hvis man ikke scoret nødvendig antall poeng, ville man bli trukket en tilsvarende prosentsats fra AK-tilskuddet. Det ble videre foreslått at regionale miljøvirkemidler skulle sentraliseres, og inngå i et nasjonalt poengsystem.

En full gjennomgang av soneinndelingene kan dermed få konsekvenser næringa ikke uten videre ønsker. Et finmasket system kan gi større rom for politisk styring. Vekslede politisk flertall, med ulike prioriteringer, kan gi uforutsigbarhet. En full kartlegging av jordas egnethet for korn, potet og grønnsakproduksjon kan komme til å styre tilskuddsutmålingen, uavhengig av geografi, arbeidsdelinga i norsk landbruk, og tilgang til marked og infrastruktur. Utover det vil en omlegging nødvendigvis gi både positive og negative endringer for enkeltbrukere, og gitt hensikten med sonedifferensiering kan ikke disse endringene kompenseres/ «nulles».

Grunnlag for videre arbeid

Dersom nye soneinndelinger skal utarbeides på tilgjengelig datagrunnlag, bør disse baseres på allment aksepterte variabler og kriterier.

Rogaland Bondelag argumenterer for behov for endringer med grunnlag i driftsfordeler- og ulemper. Det er vanskelig å se hvordan dette kan kvantifiseres, og det vil bli diskusjoner om hvem som er «over og under streken». Avstander, offentlig infrastruktur, og andre forhold kan også vurderes, men vil ha samme element av skjønn og vurdering.

Eksempler på eksisterende datagrunnlag er topografi, høyde over havet, nordvendt/sørvendt, marin grense, jordsmonn, klima, m.fl. NIBIO (NIBIO RAPPORT | VOL. 8 | NR. 51 | 2022) har gjennomført en analyse av geografisk egnethet for korn og gras i Innlandet og Trøndelag, basert på jordsmonnkart, klimadata og AR5.

Fra sammendraget:

«En overordnet vurdering av AK-sonene er at de i all hovedsak er godt tilpasset forskjellene i egnethet for korn- og grasdyrking. Lokale avvik skyldes at forholdene for korndyrking bestemmes av klimatiske, geologiske og topografiske forhold, og det kan være variasjon innenfor ganske korte avstander. Potensialet for grasproduksjon er jevnere fordelt over hele regionen.»

Sonene beskriver altså overordnet egnethet på en god måte, men det er de lokale avvikene som driver ønsket om endring blant bønder.

Videre:

«I tillegg er det også områder innenfor sone 5 som er best egnet til korndyrking. Tilskuddssatsene for korn og gras i sone 5 er relativt like, men det kan tenkes at et mer gradert tilskuddssystem kunne stimulere til økt kornproduksjon på disse arealene.»

Soneendringer basert på jordsmonnkart, klimadata og AR5 kan med andre ord få konsekvenser for kanaliseringspolitikken. Man kan argumentere for at det skal dyrkes korn eller andre matvekster på alt areal som er egnet til det, uavhengig av hvor i landet det ligger.

Til slutt:

«Rapporten beskriver noen alternativer som kan vurderes. Det hefter utfordringer ved alle alternativene, ... »

Med andre ord gir heller ikke objektive, faktabaserte analyser noen entydig metodikk for inndeling i soner.

Digital kunnskap er tilgjengelig for stadig flere arealer, jordsmonnskarlegging blir gjort i nye områder, ny klimakunnskap kommer, værdata blir bedre, nye sorter og dyrkingsmåter tas i bruk. Særlig forhold rundt digital kunnskap utvikler seg raskt. Fram i tid vil dette kunne gi grunnlag for eventuell soneinndeling på gårdsnivå, eller på skiftenivå. Men det er ikke uten videre gitt at dette er noe næringa ønsker.

Alle sider ved en slik endring må tas med i vurderingen, inklusive WTO-regelverk og andre rammebetingelser. Det kan være mange sider av å målrette tilskuddssystemene ned til svært liten målestokk (gårds- eller skiftenivå) som ikke er ønskelige sett fra bondens side. Utilsiktede konsekvenser som økte krav til drift og dokumentasjon samt sterkere styring kan også bli resultatet av å utvikle tilskuddssystemet i en slik retning.

Det er mulig å se for seg en prosess i flere trinn

- en nærmere utredning og avklaring av om ny kunnskap, kombinert med mulighetene og begrensningene i digital kunnskap, kan være en plattform for endringer i prinsippene for soneinndeling når teknologien foreligger

- dersom det er mulig å skaffe et slikt grunnlag for en riktigere tilskuddsfordeling, kan det være utgangspunkt for en prosess for å finne en mer objektiv soneinndeling

Dette bør være et viktig grunnlag for *om det bør gjøres endringer* i prinsippene for soneinndelinger og for hvor finmasket system et eventuelt nytt system bør være.

Nytt prinsipp for soneinndeling vil være en krevende prosess, også fordi det kan føre til omfordeling av økonomiske ressurser. Dette vil kreve grundig utredning, god organisasjonsmessig forankring og politisk vilje.

Nytt næringspolitisk program skal vedtas i 2024. Saken kan tas inn i arbeidet med nytt program.