

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Postboks 8004 Dep

0030 Oslo

Dato: 1. februar 2002

■ **Høring – utkast til ny samlet forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket**

Konkurransetilsynet viser til Arbeids- og administrasjonsdepartementets brev av 29. november 2001 vedlagt Landbruksdepartementets høringsnotat av 15. november 2001 vedrørende ovennevnte. Vi ser positivt på de forenklinger i regelverket som den nye samlede forskriften om produksjonstilskudd i jordbruket innebærer. Vi har i tillegg valgt å peke på noen konkurransemessige virkninger av denne typen tilskuddsordninger i jordbrukssektoren.

1. Kommentarer til ny samlet forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket

Regelverket for produksjonstilskudd er ved de foreslåtte forskriftsendringene i betydelig grad forenklet, og det er blitt mer brukervennelig og oversiktlig. Generelt er vi av den oppfatning at man ved å samle regler som naturlig hører sammen, rendyrke begrepene og de juridiske rettsreglene får et enklere system å forholde seg til for tilskuddsmottakerne.

Det er forøvrig få realitetsendringer i forslag til ny samlet forskrift om produksjonstilskudd. En viktig endring i forhold til gjeldende rett er imidlertid at det åpnes for økt samarbeid og muligheter for selskapsdannelser i jordbruket.

Til §3

Forslaget om at tilskuddsenhetene blir definert som ”foretak”, innebærer at alle organisasjonsformer som driver vanlig jordbruksproduksjon kan ha krav på produksjonstilskudd. Slik dagens regelverk fungerer er samdrifter i melkeproduksjon den eneste formen for formalisert samarbeid mellom to eller flere brukere som er tilskuddsberettiget. Nå åpnes det for at det kan etableres foretak, enten som samarbeid mellom flere hele driftsenheter, eller på grunnlag av delproduksjoner, i én eller flere driftsenheter.

Som vi vil komme tilbake til under pkt. 2, innebærer tilskuddsordningen at små bruk får relativt sett høyere tilskudd enn store bruk. Dette systemet bidrar til liten utnyttelse av stordriftsfordeler og innebærer også incentiver til overproduksjon på produsentnivå da de mindre brukene mottar mer støtte jo mer de produserer. Når tilskuddsordningene nå endres slik at bønder som etablerer samarbeid, enten det er som aksjeselskaper eller andre selskapsformer, skal få med seg produksjonstilskuddene, skaper dette et incentiv for bonden til å hente ut stordriftsfordeler gjennom etablering av større bruk.

Konkurransetilsynet er positiv til at tilskuddsordningene endres, slik at bønder som etablerer samarbeid også får med seg produksjonstilskuddene. Etter vår vurdering vil dette gi bøndene

bedre incentiv til å inngå effektivitetsfremmende samarbeid og mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

Til §4

For å forhindre at selskapsdannelser ene og alene skjer for å utnytte den økonomiske strukturprofilen og toppavgrensningen i tilskuddssystemet, er det i samlet forskrift om produksjonstilskudd §4 foreslått begrensninger for ulike eierkonstellasjoner. I §4 litra c) er det foreslått at det ikke kan gis tilskudd til foretak som har andre foretak som selv søker tilskudd representert på eiersiden. Heller ikke aksjeselskap er foreslått tillatt på eiersiden, jfr. §4 litra a) da det i realiteten er svært vanskelig å kontrollere om andre tilskuddsmottakere er aksjonærer i selskapet. Strukturen i de ulike tilskuddsordningene kan også gjøre det fordelaktig å kamuflere et reelt samarbeid. Det foreslås derfor at driftsfellesskapet må søke tilskudd som ett foretak, jfr. §4 3.ledd.

For å forhindre misbruk av tilskuddsordningene ser Konkurransetilsynet nødvendigheten av å regulere slike begrensninger i tilskuddsordningen når det nå åpnes for større samhandel i jordbruket. I denne forbindelse kan nevnes at ny forskrift §§10 og 11 vedrørende avkorting av produksjonstilskudd ved regelverksbrudd og feilopplysninger også er viktige regelverksendringer i forhold til å få en effektiv håndheving av regelverket og for å sikre at støtteordningene ikke utnyttes.

Vi har for øvrig ingen merknader til de konkrete forskriftsendringene.

2. Konkurransemessige virkninger av produksjonstilskuddet

Virkemiddelbruken i landbrukspolitikken drøftes i St.meld. nr. 19 (1999-2000) ”om norsk landbruk og matproduksjon”. I meldingen understrekes det bl.a. at det gjennom landbrukspolitikken skal legges til rette for effektiv ressursbruk og at produksjonen må skje så kostnadseffektivt som mulig innenfor de gitte rammebetingelser. Ettersom samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk er målet for Konkurransetilsynets virksomhet, benytter vi i det følgende anledningen til å peke på hvilke samfunnsøkonomiske effektivitetstap støtteordningene i jordbruksnæringen kan medføre.

Norge er et av de land i verden som har høyest støtteordninger i landbruket. I 1999 utgjorde støtten til jordbruket nesten 70 prosent av produksjonsverdien i næringen.¹ Gjennomsnittet i EU var til sammenligning nesten 50 prosent. Støtteordningene har sin bakgrunn i landbrukspolitiske målsetninger om bl.a. et spredt bosettingsmønster og bevaring av miljøet. I høringsnotatet går det fram at produksjonstilskuddet skal dekke flere av målene i politikken samtidig, herunder både bidra til kollektive goder, inntektstøtte og inntektsutjevning. I den grad landbruksnæringen produserer kollektive goder kan støtte til jordbruket forsvares. Vi mener imidlertid at utformingen av dagens støtteordninger ikke er den mest effektive og treffsikre måten å sikre produksjonen av kollektive goder eller nå de politiske målene på. Vi etterlyser mer produksjonsnøytrale støtteordninger samt ordninger som i større grad legger til rette for utnyttelse av stordriftsfordeler. Dagens tilskuddsordninger støtter smådrift og fører således til en stor grad av ineffektive produksjonstilpasninger.

¹ Kilde: OECD (2000): Agricultural Policies in OECD Countries.

En indikator for støttenivået i jordbrukssektoren utarbeides av OECD og måler både direkte og indirekte støtte til jordbruket relativt til næringslivets rammebetingelser generelt. Indikatoren kalles PSE (”Producer Subsidy Equivalent”).

Etter vårt syn gir tilskuddsordningene opphav til til dels betydelige samfunnsøkonomiske effektivitetstap. Vi mener produksjonstilskuddet reiser spesielt to problemstillinger i forhold til effektiv bruk av ressursene:

- Diskriminering mellom bruk av ulik størrelse
- Diskriminering mellom forskjellige geografiske områder

Diskriminering mellom bruk av ulik størrelse

En del av produksjonstilskuddet produsentene i landbruksnæringen mottar, gis i realiteten med differensierte satser per dyr (bl.a. tilskudd til husdyr). En melkeprodusent med få dyr per bruk får for eksempel mer per dyr enn en melkeprodusent med flere dyr. Tilskuddet diskriminerer dermed til fordel for bruk med få kyr, og gjør mindre bruk relativt mer lønnsomme enn de ville vært uten tilskudd. Flere undersøkelser viser at det er stordriftsfordeler å hente ved større bruk i Norge. Dagens tilskudd gir imidlertid ikke incitament til å utnytte disse. Alternativt kunne tilskuddet vært utformet slik at det er uavhengig av hvor mange kyr man har på bruket. Denne utformingen er mer nøytral i forhold til produsentens tilpasning.

Produksjonsstøtten, herunder areal- og kulturlandskapstilskuddet, er også slik utformet at gårder med små areal får et relativt sett høyere tilskudd enn gårder med stort areal. Tilskuddet gjør igjen små bruk lønnsomme, selv om bruk med større arealer sannsynligvis er kostnads-effektive.

Konsekvensen av at stordriftsfordelene ikke blir utnyttet, er at små bruk blir opprettholdt selv om produksjonen kunne vært drevet på en mer rasjonell måte gjennom større bruk. Ved større bruk kunne produsentene ha utnyttet arbeidskraften og investeringene bedre. Det vil kunne brukes mindre ressurser på å produsere for eksempel en liter melk. På denne måten vil man kunne produsere mer med de samme ressursene. Produksjonskostnadene vil dermed bli mindre, og ressurser vil bli frigjort til bruk andre steder i samfunnet.

Strukturen med små bruk begrunnes hovedsakelig med at man ønsker spredt bosetting og bearbeiding av kulturlandskapet. Etter vår mening finnes det mer treffsikre og mindre samfunnsøkonomisk kostbare midler å nå slike politiske mål på. Spredt bosetting kan for eksempel også stimuleres gjennom høyere kontantoverføringer til bønder eller innbyggere i enkelte områder. Ressursene som frigjøres som følge av reduserte produksjonskostnader, kan brukes til å dekke disse kontantoverføringene. Videre kan årsverksstøtte og arealtilskudd brukes til å oppnå mål om bevaring av kulturlandskap.

Diskriminering mellom forskjellige geografiske områder

Bruk i distriktene får også et høyere tilskudd enn driftsenheter i mer sentrale strøk (jf. areal- og kulturlandskapstilskuddet). Landet er inndelt i soner som gir høyere tilskudd til områder i spesielle distrikter hvor det i enkelte tilfeller er svært dårlig klima. Både jordsmonn og klima varierer med regionene og påvirker avkastningen av forskjellige typer produksjon og utelukker også noen typer. I enkelte områder er det for eksempel dårligere værforhold for frukt- og grønnsaksproduksjon enn i andre områder. For å kompensere for dårligere naturlige vilkår, er en trapp av satser innført for de forskjellige regionene. Dette gjør at det blir mindre lønnsomt å utnytte eventuelle stordriftsfordeler i produksjonen av frukt og grønt. Samtidig har subsidiene den effekt at produksjonen blir større i områder med relative ulemper enn den ellers ville ha blitt. Etter vår mening ville imidlertid den samme mengden kunne blitt produsert til en lavere kostnad hvis produksjonen ble fordelt mer effektivt mellom distriktene.

Arealstøtte utformes altså med mest mulig støtte til marginale områder og mindre gårdsbruk i distriktene, og mindre støtte per arealenhet i sentrale områder og til større driftsenheter. Tendenser til forholdsmessig større subsidiering av produksjon i distriktene og i mindre bruk finner vi igjen i alle landbruksmarkedene. Dette synes imidlertid ikke å stemme med de geografiske forskjeller i betalingsvilligheten som en må forvente å finne. I et debattinnlegg i Økonomisk Forum uttrykker bl.a. Aanesland at det er lite sannsynlig at landets innbyggere vil betale mest for kulturlandskapet i de områdene hvor de ferdes minst. For at støtteordningene skal være effektiv, må nytten være større enn kostnadene og ordningen må utformes slik at de er mest mulig effektive, slik at en får så mye vakkert kulturlandskap som mulig på de riktige stedene ut av overføringene.² Vi mener at dagens støtteordninger ikke nødvendigvis legger til rette for det beste kulturlandskapet i de riktige områdene.

Konklusjon

Etter vår oppfatning står landbruksnæringen overfor en rekke utfordringer knyttet til å oppnå en mer effektiv ressursbruk i næringen. For det første synes det å være til dels betydelige stor-driftsfordeler i enkelte sektorer som kunne realiseres gjennom strukturendringer på bruksnivå i retning av større bruk. For å gjennomføre en slik strukturendring bør støttesystemet endres slik at mindre og ulønnsomme enheter premieres i mindre grad enn i dag. Etter vårt syn bør større bruk i vesentlig grad premieres. Det vil gi en mer effektiv allokering og utnyttelse av samfunnets ressurser og en høyest mulig verdiskapning.

I noen markeder for landbruksprodukter er konkurransen svært begrenset, noe som bl.a. skyldes det sterke importvernet. Manglende konkurranse i en næring vil normalt svekke incentivene til effektiv drift. De offentlige reguleringer som finnes i disse markedene kan være med på å forsterke konkurransebegrensningene. Dette medfører samfunnsøkonomiske effektivitetstap. Isolert sett påvirker ikke støtteordningene til primærprodusentene konkurransen nevneverdig, men fører til samfunnsøkonomisk tap ved at skattefinansierte overføringer i økonomien generelt medfører kostnader³ og ved at ineffektive tilpasninger gjøres lønnsomme for primærprodusentene. Dette gjør det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet enda større.

Selv om markedsreguleringsordningene ikke er tema i denne høringen, vil vi også bemerke at prisen på landbruksprodukter i større grad enn i dag bør fastsettes utfra tilbuds- etterspørselsforholdene i markedet. Dette vil i seg selv bidra til en mer effektiv ressursutnyttelse.

Konkurransetilsynet vil avslutningsvis anbefale at man foretar en helhetlig gjennomgang av reguleringsregimet i landbruket i Norge. Siktemålet for et slikt reformarbeid bør være å oppnå økt effektivitet i produksjonen og en mer treffsikker virkemiddelbruk til lavest mulig samfunnsøkonomisk kostnad.

² Økonomisk Forum nr. 5 – juni 2001.

³ Kostnader i form av vridninger i ressursbruken.