



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av næringsutvikling i landbruket

Dokument nr. 3:5 (2007–2008)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 2

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 Oslo
Telefon: 22 18 81 23
Telefaks: 22 18 81 01
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-90811-91-9

Forsideillustrasjon: Tina Soli/Basta

Forsidefoto: Øystein Søybe/Samfoto, Dmitry Bomshtein/shutterstock.com, Magnus Reneblot/Samfoto



Riksrevisjonens undersøkelse av næringsutvikling i landbruket

Dokument nr. 3:5 (2007–2008)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:5 (2007–2008)
Riksrevisjonens undersøkelse av næringsutvikling i landbruket.

Riksrevisjonen, 15. januar 2008

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	7
2.1	Tilskuddene bidrar i varierende grad til bedriftsøkonomisk lønnsomhet	8
2.2	Bidrar tilskuddene til samfunnsmessig nytte?	9
2.3	Virkemidlene kompensere ikke i tilstrekkelig grad for svikt i de private finansmarkedene	9
2.4	Øvrige virkemidler kan utnyttes bedre	10
2.5	Tilstrekkelig konkretisering av mål for virkemiddelbruken?	10
2.6	Mangelfull kjennskap til resultater og effekter	11
3	Riksrevisjonens bemerkninger	11
4	Landbruks- og matdepartementets svar	13
5	Riksrevisjonens uttalelse	19
	Vedlegg: Rapport	21

Landbruks- og matdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av næringsutvikling i landbruket

1 Innledning

Landbruket i Norge skal produsere helsemessig trygg mat, sikre matforsyningen, opprettholde kulturlandskapet og samtidig bidra til bosetting og sysselsetting i hele landet. Landbruket spiller også en viktig rolle for næringer som reiseliv, kultur og næringsmiddelindustri. Målet er å opprettholde et levende landbruk over hele Norge.¹

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* hvor de sentrale målene for norsk landbrukspolitikken er beskrevet, blir det lagt vekt på å legge til rette for en helhetlig næringsutvikling på bygdene ved å styrke grunnlaget for et allsidig og lønnsomt næringsliv. Stortingets næringskomité sluttet seg til dette og presiserte at økt satsing på alternativ næringsutvikling er like nødvendig som en mer konkurransedyktig volumproduksjon, jf. Innst. S. nr. 260 (2003–2004). Næringsutvikling i landbruket skal føre til økt verdiskaping, lønnsomhet og bidra til at de samfunnsmessige målene for landbrukssektoren blir nådd.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har ansvaret for den overordnede mål- og resultatstyringen av virkemidler som skal bidra til næringsutvikling i landbruket. LMD skal som overordnet departement legge til rette for en effektiv samhandling mellom de ulike forvaltningsaktørene, fastsette mål- og resultatkrav og sikre tilstrekkelig styringsinformasjon ved å etablere rutiner for rapportering av måloppnåelse og virkninger.² LMD har utarbeidet en nasjonal strategi for næringsutvikling, hvor målet er å ”videreutvikle eksisterende og skape ny næringsvirksomhet med økt lønnsomhet, ved å ta i bruk mangfoldet av landbrukets menneskelige og materielle ressurser”.³

Bygdeutviklingsmidlene (BU-midler) og Verdiskapingsprogrammet for mat (VSP-mat) er de sentrale økonomiske virkemidlene for å nå målene om landbruksrettet næringsutvikling. Fra

og med 1992 er det bevilget BU-midler for å skape grunnlag for ny og lønnsom næringsutvikling innenfor landbrukssektoren og bidra til en desentralisert bosetting. Både utvikling av nye varer og tjenester (nye næringer) og utvikling av den tradisjonelle landbruksproduksjonen er støtberettiget. Det er bevilget 2,2 milliarder kroner i BU-tilskudd i perioden 2001–2006, og de fylkesvise BU-midlene forvaltet av Innovasjon Norge (IN) utgjør den største andelen med 1,7 milliarder kroner.⁴

VSP-mat ble startet i 2001 og har en varighet på 10 år. Formålet for programmet er en høyere verdiskaping gjennom å stimulere til produksjon av mat med utgangspunkt i markedsmuligheter og forbrukerbehov.

Hovedformålet med denne revisjonen har vært å undersøke om resultatene av VSP-mat og de fylkesvise BU-midlene som IN forvalter, er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Undersøkelsen har tre hovedproblemstillinger:

- 1 Forvalter IN virkemidlene i tråd med forutsetningene?
- 2 Bidrar de økonomiske virkemidlene til langsiktig økt bedriftsøkonomisk lønnsomhet og samfunnsmessig nytte?
- 3 På hvilken måte ivaretar LMD sitt overordnede styringsansvar for VSP-mat og BU-midlene?

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Et rapportutkast ble forelagt LMD i brev av 21. september 2007.

Departementet har i brev av 24. oktober 2007 avgitt uttalelse til rapporten. Departementets kommentarer er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, intervju med LMD og IN, analyse av ulike registerdata og gjennomføring av en kredittvurdering

1) Budsjettinnst. S. nr. 8 (2005–2006).

2) Jf. reglement for økonomistyring i staten § 4.

3) LMDs strategi for næringsutvikling, ”Ta landet i bruk!”, 2007.

4) Det finnes to former for BU-midler, sentrale- og fylkesvise midler. De fylkesvise midlene kan deles i to: bedriftsrettede og bedriftsovergrepene. Denne revisjonen tar for seg de bedriftsrettede midlene, som utgjør hoveddelen av BU-midlene.

og en spørreundersøkelse rettet mot tilskuddsmottakere.

Revisjonskriteriene er i hovedsak utledet fra stortingsdokumenter som omhandler næringsutvikling i landbruket. Revisjonskriteriene ble kommentert av LMD i brev av 5. januar 2007. LMDs kommentar til revisjonskriteriene er innarbeidet, i tillegg til enkelte mindre justeringer i problemstillingene og i det metodiske grunnlaget.

Spørreundersøkelsen er rettet mot 1003 personer som har mottatt BU-midler fra IN i 2001. Gjennom spørreundersøkelsen er det innhentet informasjon om hvordan tilskuddsmottakerne vurderte tilskuddets betydning for forhold som blant annet lønnsomhet, sysselsetting og bosetting, og hvordan de vurderte forvaltningens innsats for blant annet oppfølging og tilrettelegging for at produktet skal nå markedet.

Det er innhentet tall fra Skattedirektoratet for å belyse den bedriftsøkonomiske lønnsomhetsutviklingen for dem som fikk tilskudd fra BU-midlene og VSP-mat i henholdsvis 2001 og 2002. Dette er inntektsopplysninger for over 1700 tilskuddsmottakere som viser driftsresultatet i jordbruk, skogbruk og annen næring i tilknytning til landbruket. Skattetallene er sammenlignet med driftsresultater fra driftsgranskningene i jordbruket. I driftsgranskningene er driftsresultatet på samme måte som for skattetallene produksjonsinntekter minus kostnader i produksjonen. I likhet med skattetallene er ikke andre lønnsinntekter fra familiens øvrige arbeid eller noen form for rentekostnader eller renteinntekter medregnet.

I tillegg har Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning på oppdrag fra Riksrevisjonen analysert om det er forskjeller i lønnsomhetsutviklingen mellom primærprodusenter som har fått BU-midler, og dem som ikke har fått tilskudd. Analysen er basert på opplysninger fra driftsgranskningene. Det er imidlertid knyttet usikkerhet til resultatene fra denne sammenligningen, og resultatene fra denne delstudien er derfor ikke inkludert i Riksrevisjonens vurderingsgrunnlag.

På oppdrag fra Riksrevisjonen gjennomførte et konsultentselskap en analyse av hvorvidt landbruksrettede tilskudd og risikolån kunne ha vært finansiert av private finansinstitusjoner. Det ble benyttet samme informasjon som saksbehandler

hadde tilgang på ved behandling av søknaden. For å kvalitetssikre deres kredittvurderinger ble et utvalg saker oversendt til tre referansebanker. Kredittvurderingen ga en indikasjon på om IN bevilger kapital i form av lån og tilskudd som private banker kan yte gjennom lånefinansiering.

Undersøkelsen omfatter tidsperioden 2000–2007.

2.1 Tilskuddene bidrar i varierende grad til bedriftsøkonomisk lønnsomhet

Bygdeutvklingsmidlene skal bidra til lønnsom næringsutvikling innenfor og i tilknytning til landbruket. De skal sammen med verdiskapingsprogrammene bidra til økt verdiskaping i landbruket og landbrukstilknyttede næringer, jf. St.prp. nr. 70 (2002–2003). Utvikling av nye næringer og tradisjonelle næringer må sees i sammenheng, jf. Budsjett-innst. S. nr. 8 (1998–1999).

Undersøkelsen viser at de som har mottatt støtte til nye næringer, har en svært god lønnsomhetsutvikling, og halvparten av dem som har fått slike tilskudd, mener tilskuddet har bidratt til denne lønnsomhetsutviklingen. Gårdbrukere som har mottatt BU-midler til utvikling av den tradisjonelle landbruksproduksjonen, har en svakere lønnsomhetsutvikling på gårdsbruket. Dette gjelder også om man sammenligner med gjennomsnittlig lønnsomhetsutvikling i driftsgranskningene for samme periode. De fleste som har mottatt støtte til utvikling av den tradisjonelle landbruksproduksjonen, oppga en annen motivasjon enn lønnsomhet for å søke om BU-midler.

Undersøkelsen viser også at en høy andel av prosjektene ville blitt realisert uten tilskudd, og at bedriftsøkonomiske effekter henger sammen med størrelsen på tilskuddet. Sett i sammenheng med at BU-tilskuddene generelt er gjennomgående lave, og at det er lavest lønnsomhet for gruppen som får den største andelen av BU-midlene (tradisjonell landbruksproduksjon), er det grunn til å stille spørsmål om BU-støtten og dens innretning i tilstrekkelig grad bidrar til lønnsomheten på gården, slik Stortinget har forutsatt.

LMD påpeker i sine kommentarer til undersøkelsen at lønnsomhetsmålet er formidlet i den nasjonale strategien for næringsutvikling i landbruket. LMD stiller spørsmål om effektperioden i denne delen av Riksrevisjonens undersøkelse (2000–2005) er lang nok for å måle tilskuddets faktiske effekter over tid. LMD viser til at det er normalt med svak lønnsomhetsutvikling på kort

sikt. LMD ser det derfor som sentralt å bidra til å styrke og opprettholde jordbruket på lang sikt. LMD peker også på at dersom det investeres i et nytt fjøsbygg, vil effektiviteten og produktiviteten øke og på sikt også lønnsomheten. Det frigis samtidig arbeidskraft som kan skape ny næringsvirksomhet, og bosettingen opprettholdes.

2.2 Bidrar tilskuddene til samfunnsmessig nytte?

Ved prioritering og fordeling av midler til landbruksrettet næringsutvikling skal utfordringer knyttet til fraflytting, sysselsetting, rekruttering og demografisk utvikling vektlegges, jf. Innst. S. nr. 250 (2001–2002).

Over 50 prosent av de spurte BU-mottakerne mener at støtten i liten grad har bidratt til økt sysselsetting og bevaring av bosetting på gården. Mottakere av støtte til nye næringer mener støtten har bidratt mest til sysselsetting. Kunde-effektundersøkelsen til Innovasjon Norge (IN) gir et mer negativt bilde. 15 prosent av prosjektene bidrar ifølge kundefeffektundersøkelsen til å øke sysselsettingen, og 5 prosent av prosjektene bidrar til å sikre eksisterende arbeidsplasser. Områder som er mest utsatt for fraflytting, har mottatt en liten andel av midlene. Dette er imidlertid områder hvor BU-tilskuddet har hatt størst effekt på sysselsettingen, ifølge spørreundersøkelsen.

Basert på informasjon fra søknadene om BU-tilskudd er de forventede sysselsettingseffektene for BU-tilskudd i nye næringer redusert med 40 prosent i perioden 2002–2006. Tilskudd til den tradisjonelle driften har ofte ført til sysselsettingsreduksjoner på grunn av effektivisering av driften, men denne forventede effekten har ikke IN oversikt over.

Næringskomiteen har pekt på at det er behov for økt satsing på næringsutvikling for å fremme entreprenørskap og innovasjon, jf. Innst. S. nr. 288 (2002–2003). Rundt halvparten av prosjektene som har mottatt BU-midler til nye næringer, blir definert som innovative og har utviklet nye varer og/eller tjenester. Innovasjonsgraden er betydelig lavere for gruppen som har mottatt støtte til utvikling av den tradisjonelle næringsvirksomheten. For VSP-mat er halvparten av prosjektene definert som innovative.

Kvinner og ungdom er målgrupper for å sikre rekruttering til landbruket, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000). En økende andel av tilskuddene går til prosjekter som er definert som kvinne-

rettede. For disse prosjektene har BU-tilskuddet hatt større betydning for lønnsomhet, sysselsetting og bosetting sammenlignet med prosjekter som ikke er definert som kvinneverrettede.

Opprettholdelse av kulturlandskapet er et sentralt mål i landbrukspolitikken, jf. St.meld. nr. 19 (1999–2000). Rundt halvparten av respondene mener at BU-tilskuddet har bidratt til at de er mer optimistiske med hensyn til å fortsette med landbruksproduksjonen. I overkant av 20 prosent av dem som har fått BU-tilskudd, har lagt ned landbruksproduksjonen siden 2001. Dette er en like stor andel som landsgjennomsnittet. Det er en høyere andel som har lagt ned landbruksproduksjonen, i gruppen som har fått støtte til utvikling av nye næringer. Det er ikke undersøkt hvorvidt landbruksarealene holdes i drift der de har sluttet med landbruksproduksjonen.

På bakgrunn av undersøkelsen kan det stilles spørsmål om de samfunnsmessige målene for BU-ordningen i tilstrekkelig grad blir nådd, slik Stortinget forutsetter.

LMD viser i sitt svarbrev til komiteens utsagn om den samfunnsøkonomiske betydningen av landbruket ved å produsere helsemessig trygg mat, andre varer og tjenester og fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder og å sikre en langsiktig matforsyning. LMD framholder at det er sumvirkningen av landbrukets ulike funksjoner som bidrar til samfunnsnytte og ivaretagelse av felles goder. LMD påpeker også at å produsere fellesgoder og å øke konkurransekraften kan oppfattes som motstridende målsettinger, men mener at landbrukspolitikken de siste ti årene har vist at det er mulig å opprettholde et distriktsjordbruk og samtidig øke konkurransekraften. LMD viser også til at de distriktpolitiske virkeområdene ikke ligger til grunn for den fylkesvise fordelingen av BU-midlene, men at LMD har sett det som viktig å ivareta områder der det tradisjonelt har vært og er landbruksdrift.

2.3 Virkemidlene kompensere ikke i tilstrekkelig grad for svikt i de private finansmarkedene

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), skulle ta risiko som private finansieringsinstitusjoner ikke var villige til å ta, for å få satt i verk samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjekter, jf. St.meld. nr. 36 (2000–2001). Da SND inngikk i Innovasjon Norge (IN), presiserte komiteen at virkemidlene skal supplere

områder der verdiskapingen kan økes utover de mulighetene markedet gir, og at tilskudd skal benyttes til prosjekter med høyest risiko, jf. St.prp. nr. 51 (2002–2003). Tilgang på risikovillig kapital på landbruksområdet er en av forutsetningene for å øke verdiskapingen gjennom innovative prosesser, jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006).

Undersøkelsen tyder på at de private bankene kunne finansiert en betydelig andel av prosjektene. En tredjedel av de undersøkte BU-tilskuddene eller risikolånene som er innvilget av IN, kunne vært del- eller fullfinansiert i private banker. IN gjør vurderinger av søkerbedriftens risiko, men vurderingen bidrar i noe begrenset grad til å innrette de landbruksrettede tilskuddene og risikolånene på en slik måte at midlene korrigerer for svikt i det private finansmarkedet. Det er imidlertid positivt at IN samarbeider med private banker om samfinansiering for å realisere prosjekter.

I sine kommentarer til undersøkelsen viser LMD til at det i St.prp. nr. 51 (2002–2003) heter at det er opp til forvaltningen å utforme virkemidlene og prioritere mellom dem med utgangspunkt i brukernes behov. LMD understreker at tilskudd ikke kan sammenlignes med lånefinansiering, ettersom tilskudd bidrar til å redusere investeringskostnadene til produsentene. LMD mener derfor at tilskudd ikke kan inkluderes i kravet om at tilskuddet skal kompensere for markeds- svikt i lånemarkedet.

2.4 Øvrige virkemidler kan utnyttes bedre

Innovasjon Norge (IN) forvalter ulike virkemidler knyttet til rekruttering av prosjektkandidater, rådgivning i søknadsprosessen, kompetansehe- vende tiltak, tilrettelegging av nettverk og infra- struktur og også veiledning og oppfølging etter at prosjektene er satt i gang. LMD har ansvaret for at disse virkemidlene blir benyttet og sam- ordnet på en formåls effektiv måte.

Spørreundersøkelsen viser at tilskuddsmottaker- ne av BU-midler er tilfredse med forvaltningens veiledning under søknadsprosessen og kursene de får tilbud om, mens det er utfordringer knyttet til tilskuddsmottakernes øvrige behov. De land- bruksrettede prosjektene som IN forvalter, får minst oppfølging fra IN, og det er et stort behov for slik oppfølging og veiledning etter at pro- sjektene er igangsatt.

Antall søknader om BU-midler er nesten halvert fra 2002 til 2006, hvor det i 2006 var i underkant av 2000 søknader. Det ble i 2006 søkt om støtte

fra VSP-mat til 220 prosjekter. Undersøkelsen viser at VSP-mat har nedprioritert innsatsen for å mobilisere gode prosjektsøknader. Over 60 pro- sent av dem som fikk BU-midler til nye næring- er, er lite tilfredse med forvaltningens bidrag til at produktene skal nå nye markeder.

Det kan derfor stilles spørsmål om LMD har sør- get for at forvaltningen fullt ut utnytter potensia- let i disse virkemidlene for å bidra til bedrifts- økonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket.

LMD framholder i sitt svarbrev at det er viktig at kundene følges opp på ulike måter for å veilede bedriftene, men også for å få oversikt over fram- driften i prosjektene. LMD påpeker at det er spe- sielt viktig å drive oppfølging knyttet til ny næringsutvikling, og mener at oppfølgingsbeho- vet er mindre i tradisjonelt landbruk.

2.5 Tilstrekkelig konkretisering av mål for virke- middelbruken?

LMD har tydelig formidlet Stortingets mål om lønnsomhet i prosjekter for utvikling av nye næringer. Undersøkelsen viser imidlertid at LMD i sin styring ikke i tilstrekkelig grad har klargjort hvordan lønnsomhetskravet skal vurde- res for tilskudd til utvikling av den tradisjonelle landbruksproduksjonen.

Undersøkelsen viser også at LMD i sin styring i liten grad har tatt initiativ til å konkretisere de samfunnsmessige målene som gjelder for næringsutvikling i landbruket overfor IN. IN vurderer på sin side i liten grad disse samfunns- økonomiske faktorene i sin saksbehandling. Det kan derfor stilles spørsmål om LMDs styring har bidratt til at saksbehandlingen i tilstrekkelig grad identifiserer og prioriterer prosjekter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

LMD peker i sitt svar på at de legger stor vekt på å utforme virkemidlene og målene i tråd med Stortingets vedtak. LMD vurderer det som lite hensiktsmessig å forvente at IN i sin saksbe- handling av enkeltsaker vurderer samfunnsøko- nomiske faktorer. Unntaket kan være prosjekter hvor de samfunnsøkonomiske faktorene er av stor betydning. LMD legger normalt til grunn at den samfunnsøkonomiske effekten tilsvarer den bedriftsøkonomiske lønnsomheten i prosjektene. LMD framhever at ved å redusere investerings- kostnadene bidrar tilskuddene til å sikre et sam- funnsnyttig og levedyktig landbruk.

LMD påpeker videre i sine kommentarer til undersøkelsen at deres styringssignaler er basert på Stortingets mål for landbrukspolitikken. Den nasjonale strategien er generell og gir stort rom for lokal tilpasning, i tråd med målene om å foreta regionale prioriteringer i et samordnet og målrettet virkemiddelapparat.

2.6 Mangelfull kjennskap til resultater og effekter

LMD har ansvaret for å etablere rutiner for rapportering av måloppnåelse og virkninger av virkemidlene departementet er ansvarlig for, jf. reglement for økonomistyring i staten § 4.

Undersøkelsen viser at INs mål- og resultatstyringssystem i liten grad er tilpasset målene for landbruksrettet næringsutvikling. Undersøkelsen viser også at årsrapporteringene i liten grad gir relevant informasjon om resultater på landbruksområdet. Det er først og fremst rapportert på tildelingsstatistikk og informasjon fra søknadene. Tidligere gjennomførte evalueringer gir også begrenset grunnlag for å vurdere måloppnåelse for landbruksrettet næringsutvikling.

Det kan derfor stilles spørsmål om den nåværende mål- og resultatrapporteringen er tilstrekkelig for at LMD skal kunne forvalte virkemidlene på en formåls effektiv måte.

Den økte verdiskapingen i VSP-mat skal være for primærproduzentene.⁵ Et sentralt funn i undersøkelsen viser at LMD ikke har kjennskap til bedriftsøkonomiske resultater for primærproduzentene som har deltatt i VSP-ordningen. LMD har ikke tatt initiativ til å konkretisere om og på hvilken måte lønnsomhet skal vurderes for denne målgruppen ved behandling av søknadene. Det stilles derfor spørsmål om LMD i tilstrekkelig grad har etablert hensiktsmessige rapporteringssystemer for å generere styringsinformasjon om lønnsomheten for primærproduzentene i VSP-mat.

LMD framhever at oppfølging og rapportering er lagt opp for å gi god oversikt over bruken og effekten av virkemidlene, men at et overordnet rapporteringssystem basert på mål for IN er lite formålstjenlig i forhold til behovet for mer fagspesifikk rapportering. LMD viser også til at Stortinget stiller få krav om å utvikle resultatindikatorer for måloppnåelse, og at Stortinget gir sin tilslutning til innretningen av virkemidlene ved å behandle de årlige jordbruksforhandlingene. I tråd med økonomireglementets krav har

LMD imidlertid tatt initiativ til å utvikle resultatindikatorer for virkemidler som går til næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket. Arbeidet skal slutføres i 2008. IN har også startet et arbeid for å sette mål for bedre å kunne vurdere oppnådde effekter i kundeeffektundersøkelsene.

LMD viser i sitt svar til at de som får direkte støtte fra VSP-mat, skal rapportere til IN i henhold til gjeldende krav som stilles til tilskuddsmottaker. LMD hevder at det ikke er mulig å måle de bedriftsøkonomiske resultatene for primærproducenter som indirekte får støtte ved at de leverer råvarer til bedrifter som har fått støtte. LMD vedgår samtidig at det er behov for å utvikle bedre resultatmål på bedriftsnivå under VSP-mat.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Landbruket skal, jf. St.meld. nr. 19 (1999-2000), i tråd med samfunnets behov produsere

- helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser
- andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser
- fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder og sikre en langsiktig matforsyning

Bygdeutviklingsmidlene skal bidra til lønnsom næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket. De skal sammen med verdiskapingsprogrammene bidra til økt verdiskaping i landbruket og landbrukstilknyttede næringer, jf. St.prp. nr. 70 (2002-2003). Næringskomiteen har framhevet betydningen av å vektlegge områder med store utfordringer knyttet til fraflytting, sysselsetting og rekruttering, til målgruppene ungdom og kvinner og til prosjekter som bidrar til produksjon av nye varer og tjenester.

Riksrevisjonen ser på virkemidlene for næringsutvikling i landbruket som viktige for å stimulere til bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet i landbruksnæringen. Undersøkelsen har hatt som formål å vurdere i hvilken grad resultatene av sentrale virkemidler for næringsutvikling i landbruket er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen har innhentet den informasjonen som er vurdert som nødvendig for å besvare problemstillingene, og har benyttet flere ulike kilder for å underbygge resultatene i undersøkelsen.

5) St.prp. nr. 92 (2000-2001)

Riksrevisjonens undersøkelse viser at tilskuddene i varierende grad bidrar til å nå målene om bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Undersøkelsen viser videre at over halvparten av de spurte BU-mottakerne mener at støtten i liten grad har bidratt til sysselsetting og bevaring av bosetting på gården. Innovasjon Norge utnytter dessuten ikke hele potensialet av mulige prosjektkandidater, oppfølging av tilskuddsmottakere og tilrettelegging for at produktene skal nå nye markeder. Kredittvurderingen viser at tilskuddene og de landbruksrettede risikolånene i varierende grad bidrar til å kompensere for svikt i det private lånemarkedet, og LMDs krav om resultatrapportering er ikke tilstrekkelig for å sikre informasjon om virkningene av ordningene.

Når det gjelder spørsmålet om lønnsomhet, framholder LMD i sitt svarbrev at tilskudd til å utvikle den tradisjonelle landbruksproduksjonen bidrar til å øke effektiviteten og produktiviteten og på sikt lønnsomheten i produksjonen. LMD legger vekt på at denne typen prosjekter skal ha en landbrukspolitisk tilfredsstillende begrunnelse, at tilskuddet virker utløsende på gjennomføringen, og at de virksomheter som får støtte, skal ha forutsetninger om å oppnå lønnsomhet over tid. Riksrevisjonen deler LMDs oppfatning om at full effekt av lønnsomheten ved disse tilskuddene må studeres over tid. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at de undersøkte virksomhetene, som har fått BU-støtte til utvikling av den tradisjonelle landbruksproduksjonen, i liten grad har økt lønnsomheten på gården fire–fem år etter mottatt BU-støtte. Riksrevisjonen vil ha spesiell oppmerksomhet rettet mot utvikling i lønnsomheten i sin oppfølging av undersøkelsen om tre år.

LMD viser i tillegg til at investeringer i tradisjonell landbruksproduksjon gjennom effektivisering også fører til at arbeidskraft frigis for å skape ny næringsvirksomhet, og dermed bidrar til at bosettingen opprettholdes. Riksrevisjonen er enig med departementet i at nye og tradisjonelle næringer skal ses i sammenheng. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om ordningene for denne gruppen i tilstrekkelig grad har bidratt til sysselsetting, bosetting og bedring i driftsresultatet som følge av satsing på nye næringer, slik Stortinget har forutsatt. Undersøkelsen tyder også på at BU-prosjektene i stor grad ville blitt gjennomført uten støtten.

Når det gjelder risikovurderingen av tilskudd og lån, tyder undersøkelsen på at en betydelig del

av BU-tilskuddene og de landbruksrettede risikolånene kunne vært finansiert med lån fra private finansinstitusjoner. Det kan bidra til å forklare hvorfor midlene i så vidt liten grad er gått til områder der risikoen kan være høyere. LMD viser i denne forbindelse til Stortingets næringskomité, jf. St.prp. nr. 51 (2002–2003), der det heter at aktørene i virkemiddelapparatet skal utforme de enkelte virkemidlene og prioritere mellom dem med utgangspunkt i brukernes behov. LMD legger vekt på at tilskuddet i motsetning til lån bidrar til å redusere investeringskostnadene for produsentene. Riksrevisjonen vil påpeke at det også er et overordnet mål at virkemidlene skal supplere områder der verdiskapingen skal økes utover de mulighetene markedet gir, og at virkemidlene som inngår i undersøkelsen, tilskudd og risikolån, skal benyttes til prosjekter med høyest risiko sammenlignet med andre typer lån som Innovasjon Norge forvalter. Da undersøkelsen også viser at BU-prosjektene i stor grad ville blitt gjennomført uten denne støtten, mener Riksrevisjonen det kan være hensiktsmessig å klargjøre hvordan forvaltningen skal vurdere risikoen ved tildeling av risikolån og tilskudd. En slik klargjøring vil kunne skape en bedre balanse mellom brukernes behov for investeringsstøtte og kravet om at støtteordningene skal supplere det private finansieringsmarkedet.

LMD viser til at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ofte tilsvarer den bedriftsøkonomiske lønnsomheten, og mener det som regel er tilstrekkelig å vurdere den bedriftsøkonomiske lønnsomheten ved behandling av søknadene. Riksrevisjonen påpeker at forvaltningen ved å inkludere en vurdering av de samfunnsmessige faktorene som er relevante for målene for ordningen, i større grad blir i stand til å prioritere prosjekter som er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen bemerker at gjeldende forvaltningspraksis kan svekke tilskuddenes bidrag til samfunnsmessig nytte.

Riksrevisjonen ser det som positivt at LMD legger opp til økt regionalt handlingsrom og bedre samordning av de regionale forvaltningsaktørene. Dette stiller særlige krav til den nasjonale strategien og de overordnede styringssignalene, slik at alle i forvaltningsapparatet arbeider målrettet og i tråd med nasjonale mål for næringsutvikling i landbruket. Riksrevisjonen har i undersøkelsen funnet at sentrale mål for næringsutvikling ikke i tilstrekkelig grad er formidlet gjennom de overordnede styringssignalene. Riksrevisjonen vil derfor understreke at det er

LMDs ansvar å gi tilstrekkelige styringssignaler for å sikre at virkemidlene forvaltes i tråd med de overordnede målene dersom oppgaver og myndighet delegeres til lavere forvaltningsnivå.

Økonomireglementet stiller krav om resultatrapportering også for næringsutvikling i landbruket. Undersøkelsen viser at LMD i mindre grad har utviklet et system for rapportering av resultater for landbruksrettet næringsutvikling. LMD peker i sitt svar på at Stortinget stiller få krav om å utvikle resultatindikatorer på måloppnåelse, og at Stortinget gir sin tilslutning til politikken og innretningen på virkemidlene ved å behandle de årlige jordbruksoppgjørene. Riksrevisjonen understreker at kjennskap til resultater og effekter av virkemidlene er en forutsetning for å kunne forvalte virkemidlene i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og at det er særlige behov for styringsinformasjon i et delegert forvaltningsapparat. Det er LMDs ansvar å utvikle tilstrekkelige resultatindikatorer. Riksrevisjonen ser det derfor som positivt at LMD har satt i verk tiltak for å bedre resultatrapporteringen på området, og forutsetter at dette arbeidet gis prioritet.

Undersøkelsen viser videre at LMD ikke har stilt krav om at VSP-mat skal bidra til økt lønnsomhet for primærprodusenter, og at det ikke foreligger informasjon som viser om tilskuddet har bidratt til å øke den bedriftsøkonomiske lønnsomheten for denne gruppen. Riksrevisjonen viser til at primærprodusentene er sentrale målgrupper for ordningen, og at Stortinget forutsetter at denne gruppen skal prioriteres ved tildeling av midler. Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at LMD uttrykker behov for å utvikle bedre resultatmål på bedriftsnivå under VSP-mat, men forutsetter at LMD avklarer hvordan målet om økt verdiskaping for primærprodusentene skal vurderes ved tilskudd fra VSP-mat.

4 Landbruks- og matdepartementets svar

Saken har vært forelagt Landbruks- og matdepartementet, og statsråden har i brev av 5. desember 2007 svart:

”Det vises til brev av 21.11.2007 der Dokument nr. 3:X (2007-2008) om ”Riksrevisjonens undersøkelse av næringsutvikling i landbruket” oversendes til departementet for uttalelse.

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter Landbruks- og matdepartementets (LMD) utøvelse av det

overordnede ansvaret for mål- og resultatstyringen av virkemidlene som skal bidra til næringsutvikling, konkretisert til Bygdeutviklingsmidlene (BU-midlene) og Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon (VSP mat). Undersøkelsen vurderer også resultat av disse virkemidlene.

1 Generelt om resultatrapportering

Jeg vil først vise til at en rekke ordninger på landbruksområdet ikke er å anse som tiltaksrettede, og at det derfor i nødvendig utstrekning er gjort unntak fra normalprosedyren i Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet). Unntakshjemmelen fremgår av pkt. 6.4.2 bokstav d), hvor det også heter at det skal gjøres rede for slike avvik i LMDs budsjettproposisjon. Det har derfor vært fast praksis at departementet i de årlige budsjettproposisjoner under kap. 1150 har redegjort relativt inngående for hovedtrekkene i ovennevnte unntak, jf. for eks. St.prp. nr. 1 (2007-2008), s. 130-131. Stortinget har ikke hatt merknader til dette.

Den viktigste resultatrapporteringen for ordninger på LMDs område har derfor vært den som legges fram i de årlige proposisjonene om jordbruksoppgjøret, basert i første rekke på et omfattende grunnlagsmateriale fra Budsjett-nemnda for jordbruket. I tillegg bidrar spesielt Statens landbruksforvaltning, men også Innovasjon Norge, til den rapporteringen som her legges fram. Samlet sett omfatter denne rapporteringen de aller fleste sosio-økonomiske forhold som er relevante for å vurdere måloppnåelsen i norsk landbrukspolitik.

En rendyrket mål- og resultatrapportering knyttet til den enkelte ordning har derimot vært ansett som lite hensiktsmessig. Bakgrunnen for dette er at hver ordning for seg bare utgjør en del av det samlede avtalesystemet. Det er en rekke virkemidler av økonomisk karakter, men også juridiske, som virker sammen i forhold til å nå de målene for landbrukspolitikken som Stortinget har fastsatt.

Departementet har likevel arbeidet videre med å forbedre og utvikle tjenlige resultatrapporteringssystemer også for enkelte tilskuddsordninger for seg, se også pkt 7 i dette brevet. Dette gjelder bl.a. ordninger under kap. 1150, post 50 Fondsavsetninger. Departementet har vurdert det slik at noen av disse ordningene i større grad kan vurderes i forhold til økonomireglementets generelle krav til mål- og resultatoppfølging. Dette følges bl.a. opp gjennom Innovasjon Norges kundefølgende undersøkelser.

Jeg vil imidlertid understreke at dette slett ikke kan bety at disse mer tiltaksrettede ordningene kan vurderes isolert fra en forståelse og vurdering av virkningene av den samlede landbrukspolitikken, og de samlede rammer og forutsetninger de for øvrig virker innenfor.

En slik helhetlig tilnærming og analyse vil bl.a. måtte ta utgangspunkt i de økonomiske og teknologiske drivkrefter, utfordringer og muligheter som gjelder i Norge. Det må legges til grunn at jordbruket er del av en samlet og betydelig verdikjede, der de ulike leddene i verdikjeden er avhengig av og påvirker hverandre. Det må gjøres en vurdering av hvilke kostnadsmessige og konkurransemessige utfordringer som gjør seg gjeldene for denne verdikjeden.

Det er selvsagt også mulig å vurdere oppnådde resultater av virkemidlene til næringsutvikling i landbruket. I denne vurderingen må man, i tillegg til den helhetlig tilnærmingen nevnt over, også ta spesielt hensyn til de samfunnsmessige fordelingsvirkningene, bl.a. i form av løpende endringer i priser og budsjettoverføringer samlet sett. Endringer som gjøres først og fremst gjennom jordbruksoppgjørene.

Jeg registrerer at Riksrevisjonen ikke har tatt utgangspunkt i en slik bred tilnærming, noe som jeg anser som nødvendig for å gi gode svar i den utførte forvaltningsrevisjonen.

Jeg registrerer herunder at Riksrevisjonen heller ikke har gjort noen internasjonal sammenligning i sin revisjon, noe som jeg også anser som noe som kunne være en nyttig tilnærming.

Jeg vil i denne sammenheng særlig vise til at den type ordninger som Riksrevisjonen her har vurdert (BU-midler og Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon) kan gjenfinnes i nærmest alle lands landbrukspolitikk, og i hvert fall i alle OECD-land. Jeg viser bl.a. til at man under programområdet "bygdeutvikling" i EUs landbrukspolitikk i prinsippet kan finne helt parallelle støtteordninger som de norske, med stor grad av likeartede målgrupper og støtteformer. I noen tilfeller er aktuelle støttesatser til gjennomføring av investeringer mv. også høyere i noen av EUs medlemsland enn hva de er i Norge. Ut fra de utfordringer som landbruket og bygdesamfunn står overfor, har EU også lagt opp til å øke innsatsen på dette området i årene framover.

Jeg vil også vise til at den type ordninger som

Riksrevisjonen har vurdert i sin revisjon, i Verdens handelsorganisasjon (WTO) er vurdert som grønn støtte, og som følgelig er unntatt fra reduksjonsforpliktelser i gjeldende avtale. Det samme vil med stor sannsynlighet også være tilfellet i en ny avtale – jf den pågående Doha-runden.

2 Landbrukspolitikken

Landbruket og norsk matproduksjon er i stadig sterkere grad utsatt for konkurranse og importvolumene øker. For å øke konkurransekraften er det nødvendig å bedre kostnadsutviklingen både i jordbruket, i næringsmiddelindustrien og i de videre omsetningsleddene. Virkemidlene til næringsutvikling skal bidra til å nå målene om å sikre konkurransekraft på hjemmemarkedet, både i forhold til standard volumprodukter, matspesialiteter og gjennom alternativ næringsutvikling.

De overordnede målene for landbrukspolitikken er å ha en landbruks- og matpolitikk som bidrar til et levende landbruk over hele landet. Politikken og utøvelse av den, ved blant annet forvaltning av virkemidler, skal gi grunnlag for økt verdiskaping og livskvalitet basert på en bærekraftig forvaltning av landbruket og bygdene sine ressurser. Disse målene gjenspeiles videre i departementet sin strategi for næringsutvikling "Ta landet i bruk!" der målet for næringsutvikling generelt er å "Videreutvikle eksisterende og skape ny næringsvirksomhet med økt lønnsomhet, ved å ta i bruk mangfoldet av landbrukets menneskelige og materielle ressurser".

På matområdet er målet økt verdiskaping basert på råvarer fra det norske landbruket. Videre er det målsetninger om å:

- styrke konkurransekraften i volumorientert jordbruksproduksjon,
- opprettholde høye markedsandeler i Norge,
- øke lønnsomheten ved produksjon av spesialprodukter,
- øke omsetningen av spesialprodukter, bl.a. ved å bidra til at flere bønder og matbedrifter produserer slike produkter.

Landbruket og virkemidlene til landbruket skal også ivareta en rekke samfunnsmessige oppgaver som produksjon av miljøgoder som omfatter en rekke ulike samfunnsverdier som kulturlandskap, kulturminner, biologisk mangfold og god dyre- og plantehelse. Landbruket skal, med andre ord, både løse disse fellesoppgavene og

øke konkurransekraften. Dette kan oppfattes som to motstridene målsetninger. Samtidig har landbrukspolitikken, med tilhørende virkemidler, de siste 10-årene vist at det er mulig å opprettholde et distriktsjordbruk og samtidig øke konkurransekraften.

Riksrevisjonen har i sin gjennomgang av virkemidlene til næringsutvikling ikke vurdert ovennevnte som indikatorer på måloppnåelse, noe departementet mener er en grunnleggende svakhet ved undersøkelsen.

Departementet vil også understreke at landbrukspolitikken og virkemidlene vurderes årlig og Stortinget behandler innretningen av virkemidlene.

3 Bedriftsøkonomisk lønnsomhet

Riksrevisjonen bemerker at prosjekter som har mottatt støtte til tradisjonell drift har en svak lønnsomhetsutvikling i forhold til bedrifter som ikke har mottatt støtte. Prosjekter knyttet til ny næringsutvikling har en bedre lønnsomhetsutvikling.

Departementet mener at den metoden som er benyttet, der man sammenlikner lønnsomhetsutviklingen i landbruksbedrifter som har benyttet ordningene, med andre som ikke har det, sier lite om effekter av ordningen. Det å sammenlikne lønnsomhetsutviklingen i bedrifter som har mottatt BU-midler med de som ikke har mottatt slik støtte, er en for enkel metode til å dokumentere resultater og effekter av tiltakene. For å studere effektene av et tiltak må man vurdere det opp mot hva situasjonen ville vært dersom landbruksbedriften ikke fikk støtte. Dette fordi gårdsbrukene er svært ulike.

Videre er departementet kritisk til at arbeidsinnsats ikke er vurdert som en del av den bedriftsøkonomiske lønnsomheten. I all relevant faglitteratur defineres bedriftsøkonomisk lønnsomhet som en virksomhets evne til å gi avkastning på den investerte kapitalen, beregnet til de priser på ferdigprodukter og innsatsfaktorer (for eksempel arbeidskraft) som foretaket står overfor i markedet. Riksrevisjonen analyserer kun opplysninger om inntekt hentet fra ligningsoppgaver, sammenlignet med driftsgranskingene i jordbruket. Arbeidsinnsats er en betydelig innsatsfaktor i landbruket. Som eksempel kan nevnes at når et gårdsbruk, som mottar BU-støtte til forbedring av driften, reduserer arbeidsinnsatsen, vil lønnsomheten per time øke selv om inn-

tektene som kommer frem av likningsoppgaven for gårdsdriften er uendret.

Departementet vil også understreke at når en bedrift foretar investeringer og tar opp lån, slik tilfellet er når jordbruksbedrifter mottar BU-støtte til tradisjonell drift, er det normalt at lønnsomhetsutviklingen ikke er god på kort sikt. Dette fordi bedriften blant annet må betjene lånekostnader og avskrivninger. Det er derfor heller ikke hensiktsmessig å foreta lønnsomhetsvurderinger på kort sikt (4-5 år – fra 2001 til 2005) slik som Riksrevisjonen har gjort i sin undersøkelse. Riksrevisjonen viser, i sin rapport, til at investeringer gjerne bidrar til å utvide kapasiteten og at det tar tid å utnytte denne, ofte 3-4 år. Departementet vil understreke at mange av de som mottar BU-støtte og VSP mat midler ikke øker kapasiteten, men forbedrer driften og/eller etablerer ny næringsaktivitet og at Riksrevisjonens argumentasjon derfor passer dårlig til analyse av BU-midlene og VSP mat.

Departementet vil også påpeke at det tar tid å utvikle nye markeder for mange av de nye produktene fra landbruket. Dette gjelder spesielt Inn på tunet-tjenester og norske matspesialiteter. VSP mat har, i løpet av de årene programmet har pågått, brukt mye ressurser på å utvikle markeder og markedskanaler. Ufullkomne markeder er en flaskehals for bønder og næringsmiddelindustri som satser på matspesialiteter og det påvirker også lønnsomheten. Riksrevisjonen har ikke vurdert dette aspektet i sin forvaltningsrevisjon.

BU-midlene til tradisjonelt landbruk skal bidra til å opprettholde og styrke jordbruket på lang sikt. I følge Riksrevisjonen vil en stor andel av prosjektene som har fått støtte fra BU-midlene og i noen grad fra VSP mat kunne ha vært finansiert av private banker. Departementet vil understreke at tilskudd ikke kan sammenliknes med lånefinansiering. Tilskudd bidrar til å redusere investeringskostnadene til produsentene, det gjør ikke lån. Riksrevisjonen sin vurdering om at virkemidlene ikke kompenserer for markedssviikt i lånemarkedet, er derfor ikke relevant i forhold til tilskuddsordningene.

Evalueringen av VSP mat fra 2006 ligger til grunn for Riksrevisjonens vurderinger av dette virkemiddelet. I denne evalueringen konkluderes det med at 60 % av prosjektene som har fått støtte har hatt en positiv økonomisk effekt. Riksrevisjonen sier at departementet ikke har

kjennskap til bedriftsøkonomiske resultater for primærprodusentene som deltar i VSP mat. Departementet vil understreke at evalueringen av programmet viser at 43 % av de som har mottatt støtte er primærprodusenter. I tillegg får en rekke bønder indirekte støtte fra VSP mat, ved at de leverer råvarer til matbedrifter som satser på matspesialiteter det er høy betalingsvilighet for i markedet. I slike tilfeller er det svært vanskelig å måle de bedriftsøkonomiske resultatene hos primærprodusenten, se også punkt 6.2 i dette brevet.

Evalueringen av VSP mat viser at tilskuddet utgjør 36 % av prosjektets totale kostnader, noe som betyr at støtten utløser betydelig privat kapital. Dette tar Riksrevisjonens vurderinger ikke hensyn til. Evalueringen viser også at 80 % mente at prosjektet i mer enn middels grad hadde gitt større tro på verdiskaping basert på lokale ressurser, mens 75 % mente det hadde økt fokuset på utvikling og innovasjon. 735 produkter representerer en videreutvikling av matvarer basert på norske tradisjoner og/eller der helseaspektet står sentralt. Programmet er med andre ord svært innovativt. Departementet vil understreke at VSP mat, langt på vei, har oppfylt Stortingets ønsker om høyere verdiskaping gjennom å utnytte markedsmulighetene bedre både innenfor primærproduksjon og foredling.

4 Samfunnsmessig nytte

Stortinget har uttalt at sumvirkningen av landbrukets ulike funksjoner representerer næringens totale samfunnsnytte. Videre legges det til grunn at en attraktiv landbruksnæring og aktiv matproduksjon over hele landet er et viktig grunnlag for å få løst sentrale samfunnsoppgaver på en god måte. Departementet forstår dette dit hen at det er sumvirkningene av alle våre aktive gårdsbruk som bidrar til samfunnsmessig nytte.

Riksrevisjonen hevder at de samfunnsøkonomiske faktorer ikke vurderes i saksbehandlingen av søknad om støtte fra BU-midlene og VSP mat. Departementet antar at det siktes til vurderinger som går utover vurderingene basert på blant annet Stortingets uttalelse om den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av landbruket.

Departementet legger videre til grunn at tilskudd som reduserer investeringskostnadene til aktørene i landbruket generelt, og innenfor verdikjedene for matproduksjon spesielt, bidrar til å sikre et levedyktig landbruk og dermed også er av

samfunnsøkonomisk nytte. Departementet forventer ikke at det gjøres omfattende nytte/kostnadsanalyser på prosjektnivå i alle saker, dette er analyser som vil være svært ressurskrevende. Vi stiller oss uforstående til Riksrevisjonens funn knyttet til at virkemidlene har begrenset samfunnsøkonomisk nytte og at departementet ikke har lagt til rette for å identifisere og prioritere prosjekter som er samfunnsnyttige.

5 Sysselsetting og bosetting

Riksrevisjonen konkluderer med at BU-midlene til tradisjonelt landbruk i liten grad bidrar til økt sysselsetting og bosetting. Departementet vil understreke at BU-midlene til tradisjonelt landbruk ikke har som mål å bidra til økt sysselsetting på kort sikt, men sikre sysselsetting og fortsatt bosetting på lang sikt. BU-midlene skal videre bidra til å øke produktiviteten i landbruket. Tilskudd til et nytt fjøsbygg med ny teknologi kan brukes som illustrasjon på hvordan BU-midlene virker i forhold til effektivisering av tradisjonell landbruksproduksjon: Ny teknologi bidrar til å øke effektiviteten og produktiviteten, og på sikt, lønnsomheten i produksjonen. Samtidig frigis arbeidskraft som kan benyttes til å skape ny næringsvirksomhet i bygda og på den enkelt gård. Effekten blir også at bosettingen opprettholdes.

Evalueringen av VSP mat viser at programmet har bidratt til at det er etablert 118 nye bedrifter, 82 av de 290 tilskuddsmottakerne som deltok i evalueringens spørreundersøkelse rapporterer at prosjektet har bidratt til økt sysselsetting. Da evalueringen ble foretatt hadde omlagt 500 ulike bedrifter mottatt støtte fra programmet.

6 Distriktpolitikk, målgrupper og addisjonalitet av virkemidlene

6.1 Distriktpolitisk virkeområde

Innledningsvis i rapporten redegjør Riksrevisjonen for utviklingen i landbruksnæringen og at landbrukspolitikken er et viktig distriktpolitisk virkemiddel. Det vises i den sammenheng til virkeområder for de distriktpolitiske virkemidlene som forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet. Det vises til virkeområdet også senere i rapporten. Departementet vil understreke at landbruket er viktig for utviklingen i distrikts-Norge, og at virkemidlene i landbruket blant annet har som mål å bidra til dette. Kommunal- og regionaldepartementet sitt distriktpolitiske virkeområde har derimot i liten grad ligget til grunn for distriktsprofi-

len til landbrukets virkemidler. Departementet har en egen nøkkel for fordelingen av BU-midlene som blant annet tar hensyn til de faktiske forskjellene på fylkene knyttet til landbruksbasert verdiskaping, aktiviteten i fylkene, behovet for omstilling og landbrukets betydning for bosetting. For nærmere detaljer knyttet til fordelingsnøkkelen vises det til modellen som ble utviklet høsten 2006.

Departementet har sett det som viktig å ivareta områder der det tradisjonelt har vært, og er, landbruksdrift. Som vist i figur 1 er Nord-Troms og Finnmark et område med få jordbruksbedrifter, noe som også vil bli reflektert i den samlede støtten som denne regionen mottar. Når det gjelder BU-midlene spesielt er det allikevel slik at disse fylkene mottar en relativt større andel av BU-midlene enn de skulle hatt dersom midlene utelukkende var fordelt etter landbrukets betydning. Dette blir gjort gjennom å ta inn hensyn til distriktpolitisk virkeområde i fordelingsnøkkelen.

VSP mat er et landsdekkende, nasjonalt program der rammene ikke fylkesfordeles og det er ingen særskilt uttrykt distriktpolitisk målsetting i dette programmet. Mange næringsmiddelbedrifter og kunnskapsorganisasjoner som er støttemottakere fra VSP mat er lokalisert i bynære strøk. Disse bedriftene og organisasjonene bidrar, gjennom sin produksjon og kunnskapsformidling, til økt verdiskaping i landbruket, og dermed også innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Det er derfor ikke relevant å måle VSP mat sin betydning for distrikts-Norge ved kun å se på om tilskuddsmottaker er innenfor eller utenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

6.2 Målgrupper og resultater for de ulike målgruppene

Departementet vil understreke at kvinner og ungdom er generelle målgrupper for virkemidlene til næringsutvikling. Disse målgruppene er imidlertid ikke spesielt prioritert i VSP mat.

Primærprodusentene er en viktig målgruppe for VSP mat. Ved å gi tilskudd til bedrifter som produserer mat det er høy betalingsvillighet for i markedet, vil råvareprisen til primærprodusenten kunne øke, og dermed også verdiskapingen.

Dersom programmet gir støtte til en næringsmiddelbedrift, er det en forutsetning for å få støtte at prosjektet er forankret mot primærledet og at det bidrar til økt verdiskaping for både primær- og foredlingsleddet. Det kreves ikke en full oversikt over alle leverandører av råvarer til bedrifter som støttes av VSP mat. Departementet

mener det er tilstrekkelig dersom søker kan dokumentere at prosjektet bidrar til å øke lønnsomheten til en gruppe bønder. Departementet mener derimot at det er behov for å utvikle bedre resultatmål på bedriftsstøttenivå.

6.3 Addisjonalitet

I spørreundersøkelsen som Riksrevisjonen har foretatt, konkluderes det med at addisjonaliteten er lav. Departementet vil peke på at andre undersøkelser gir en annen konklusjon. Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser indikerer et annet bilde. Dette gjelder spesielt for VSP mat. Departementet er av den oppfatning at spørsmålene i Riksrevisjonens undersøkelse ikke gir et tilfredsstillende bilde av betydningen av virkemidlene. Når man spør bedriftene ex post – og i dette tilfellet – seks år etter, som er ganske mange år etter prosjektfinansieringen knyttet til relativt små prosjekter, er det mye usikkerhet knyttet til svarene. Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser har en annen profil på (subjektiv) addisjonalitet ex post, og har en noe kortere tidshorisont. En sammenlikning av resultatene og drøfting av mulige årsaker til avvik, burde derfor vært gjort.

7 Landbruks- og matdepartementets styring, oppfølging og rapportering

Vurderingen av departementets styring, oppfølging og krav til rapportering må sees i sammenheng med våre kommentarer knyttet til sammenhengene i landbrukspolitikken og oppbyggingen av virkemidlene.

7.1 Styring og strategier

I Riksrevisjonens rapport hevdes det at det er gjort få endringer i strategien "Ta landet i bruk!" i forhold til regjeringen Bondevik II sin strategi "Landbruk - mer enn landbruk". Departementet vil gjøre oppmerksom på at regjeringen Stoltenberg har en endret landbrukspolitikk sammenlignet med foregående regjering. I strategien "Ta landet i bruk!" fra 2007 er det en klar endring fra den tidligere strategien "Landbruk – mer enn landbruk", spesielt når det gjelder hvordan BU-midlene skal fordeles og disponeres. Det er til dels betydelige endringer når det gjelder innretning på virkemiddelbruken, fra å, relativt ensidig, være rettet inn mot effektivisering og utvidelse, til nå å likestille ulike driftsformer og også støtte rene utbedringer av produksjonsapparatet for å møte nye krav til for eksempel husdyrhold.

Begge strategiene har beskrevet det systemet som skal ligge til grunn for næringsutviklingsarbeidet. Dette innebærer noen overordnede nasjonale føringer som gir stort rom for regional skreddersøm. Den nasjonale strategien skal være en overbygning for de regionale strategiene som i større grad skal være prioriteringsgrunnlag ved behandling av konkrete søknader. Det er på grunn av store regionale forskjeller, ulike forutsetninger og varierende konkurranseforhold, stort behov for regionale strategier. De regionale strategiene skal være strategiske på et annet nivå enn den nasjonale strategien som er mer generell. Videre er systemet knyttet til at Innovasjon Norge skal forvalte virkemidlene i tråd med nasjonale føringer og innspill fra faglige møtearenaer på utvalgte områder, beskrevet i strategien.

Grunnlaget for hele det systemet som er beskrevet i strategiene er regional samordning og samarbeid. Riksrevisjonens kommentar i tilknytning til kap. 3.3.2 Forvaltning av øvrige virkemidler der Næringskomiteens påpekning fra 2000 er trukket fram, vurderes derfor til å være godt ivaretatt ved innføring av regionale partnerskap, og videreført gjennom den ansvarsdelingen departementet nå legger opp til gjennom systemet med nasjonal og regionale strategier for næringsutvikling.

Dette systemet krever at departementet har tillit til virkemiddelforvalterne og gir disse handlingsrom til å gjøre selvstendige vurderinger.

7.2 Oppfølging og rapportering

Departementets styringssignaler er basert på Stortingets mål for landbrukspolitikken, og oppfølging og rapportering er lagt opp slik at man kan ha en god oversikt over bruken og effekten av virkemidler. Departementet mottar årlige rapporter på forbruk fordelt på alle relevante målgrupper og handlingsområder. Dette gir en god indikasjon på om midlene brukes i henhold til målene. Videre mener departementet at det er hensiktsmessig å foreta større evalueringer av virkemidlene for å kartlegge effekter. VSP mat er derfor evaluert to ganger på syv år.

I tråd med økonomireglementets krav har departementet sett behov for å utvikle resultatindikatorer for virkemidlene som går til næringsutvikling.

Det ble i 2004 utarbeidet et felles mål- og resultatrapporteringssystem for Innovasjon Norge.

Dette var et samarbeid mellom alle berørte departement og Innovasjon Norge. Systemet ble av praktiske hensyn relativt overordnet, og både Fiskeri og kystdepartementet og Landbruks- og matdepartementet tok ved sluttbehandlingen av systemet forbehold om å komme tilbake med mer detaljerte resultatrapporteringssystem tilpasset fagspesifikke mål. Det sier seg selv at å forene et overordnet rapporteringssystem basert på de generelle og overordnede hovedmål og delmål for Innovasjon Norge, er lite formålstjenlig i forhold til behov for mer fagspesifikk rapportering som etterlyses både av fagdepartement og andre.

Departementet har engasjert NILF for å komme med forslag til resultatindikatorer som kan gi bedre måling av resultater og effekter av virkemidlene som stilles til disposisjon for næringsutvikling innen og i tilknytning til landbruket. Dette arbeidet gjøres i dialog med Innovasjon Norge for å sikre at det blir registrert tilstrekkelig informasjon om prosjektene for å kunne gjøre pålitelige målinger. Arbeidet er igangsatt, men blir ikke slutført før i 2008. Det er et mål at nye resultatindikatorer i større grad skal kunne gi svar på om virkemidlene gir de ønskede effekter over tid, og dermed gi større legitimitet for bruken av denne typen virkemidler.

I tillegg gjør Innovasjon Norge et arbeid for å sette akseptmål som grunnlag for vurdering av oppnådde effekter i Kundeeffektundersøkelsene (KEU). Til nå har man ved vurdering av denne undersøkelsen vært mest opptatt av trender. I hvilken grad akseptmålene nås vil påvirke hvordan virkemidlene forvaltes framover.

8 Oppsummering

Jeg mener det alltid vil være behov for å utarbeide og justere indikatorer, rapporteringskrav mv, for å bedre målinger av resultater og effekter av virkemidlene som stilles til disposisjon for næringsutvikling innen og i tilknytning til landbruket. Jeg vil understreke at dette arbeidet pågår kontinuerlig i Landbruks- og matdepartementet og i Innovasjon Norge. Kompetente og faglig sterke fagmiljøer er trukket inn i dette arbeidet.

Jeg vil samtidig understreke at metoden Riksrevisjonen har brukt for å analysere resultatene av virkemidlene ikke får frem et riktig bilde av hva BU-midlene og VSP mat bidrar til av verdiskaping og sysselsetting i landbruket, og i verdikjeden for mat. Departementet er også over-

rasket over at Riksrevisjonen i så liten grad vurderer og kommenterer resultatene fra evalueringen av VSP mat.

På bakgrunn av Riksrevisjonens gjennomgang ser jeg behov for en bredere og mer helhetlig evaluering av BU-midlene. Dette vil jeg iverksette med det aller første.

Arbeidet med å utvikle og forbedre virkemidlene til næringsutvikling i landbruket vil videreføres slik jeg ha redegjort for i brevet.”

5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonens undersøkelse påviser svakheter i Landbruks- og matdepartementets (LMD) styring og resultatrapportering av virkemidler som skal stimulere til næringsutvikling i landbruket, Bygdeutviklingsmidler (BU-midler) og Verdiskapingsprogrammet for mat (VSP-mat). Tilskuddene har varierende måloppnåelse, og forvaltningsapparatet kan utnyttes bedre for å styrke måloppnåelsen.

Undersøkelsen viser at lønnsomhetsutviklingen er positiv i bedrifter som har mottatt BU-midler til nye næringer i tilknytning til landbruket. Lønnsomhetsutviklingen er svak for bedrifter som har mottatt tilskudd til å utvikle den tradisjonelle landbruksproduksjonen. De som har mottatt tilskudd til den tradisjonelle landbruksproduksjonen har også i liten grad generert ny lønnsom næringsvirksomhet. Det foreligger forøvrig ikke informasjon som beskriver VSP-mat sitt bidrag til bedriftenes og primærprodusentenes lønnsomhetsutvikling. Riksrevisjonen vil derfor i treårsoppfølgingen av undersøkelsen ha særlig fokus på bedriftenes og primærprodusentenes lønnsomhetsutvikling.

BU-midlenes bidrag til å ivareta bosetting i utsatte områder er begrenset, men det er positivt at en økende andel av tilskuddene går til prosjekter som er definert som kvinne- og ungdomsrettede. Sysselsettingseffektene for VSP-mat og BU-midlene er beskjedne, men tilskuddene bidrar i noe større grad til utvikling av nye varer og tjenester.

BU-midler og VSP-mat er tiltaksrettede virkemidler. Riksrevisjonen forutsetter derfor at tilskuddene skal bidra til måloppnåelse i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Tilskuddene skal vurderes i forhold til mål for næringsutvikling knyttet til den enkelte ordning og bidra

til å øke verdiskapingen utover de mulighetene markedet gir. Riksrevisjonens undersøkelse viser at forvaltningen ikke vurderer om prosjektene kunne vært finansiert av private banker før tilskudd innvilges. Undersøkelsen viser videre at en tredjedel av prosjektene som omfattes av undersøkelsen kunne vært finansiert med private lån, og at over halvparten av prosjektene som har fått tilskudd også ville blitt gjennomført uten tilskudd.

Målet med de tiltaksrettede tilskuddene undersøkelsen omfatter, er ikke å redusere investeringskostnadene slik LMDs svar kan gi inntrykk av. Hensikten med tilskuddene skal være å virke utløsende på prosjekter med bedriftsøkonomiske og samfunnsmessige effekter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen peker på at det er en sammenheng mellom risiko og måloppnåelse på dette området. Tilskuddene skal finansiere prosjekter som på grunn av høy risiko ellers ikke ville blitt finansiert. Riksrevisjonen forutsetter at LMD iverksetter tiltak som sikrer at tilskudd som virkemiddel i større grad forvaltes i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Riksrevisjonen er likevel enig med LMD i at det ikke er behov for en omfattende nytte/kostnadsanalyse ved vurdering av hvorvidt enkelte prosjekt skal motta tilskudd. Det er imidlertid viktig at forvaltningen påser at de samfunnsmessige faktorene blir tilstrekkelig vurdert for å sikre at de tiltaksrettede tilskuddene bidrar til måloppnåelse.

Undersøkelsen viser videre at LMD ikke har tilstrekkelig informasjon om resultater og effekter av BU-tilskuddene og VSP-mat. Riksrevisjonen peker på at det er LMDs ansvar å ha tilstrekkelig styringsinformasjon for å sikre at virkemidlene forvaltes på en formålseffektiv måte.

Undersøkelsen viser også klare sammenhenger mellom innretningen på BU-midlene og deres bedriftsøkonomiske og samfunnsmessige effekter. Tilskuddene er gjennomgående lave, samtidig som lave tilskudd i mindre grad bidrar til måloppnåelse.

Det er også en stadig lavere andel prosjekter som mottar støtte til utvikling av nye varer og tjenester, selv om det er disse prosjektene som har størst effekter på de overordnede målene om bedriftsøkonomisk lønnsomhet og samfunnsmessig nytte. En liten andel av tilskuddene går til

prosjekter i utsatte områder, samtidig som det er i disse områdene tilskuddene bidrar mest til målet om å sikre bosetting og sysselsetting.

Riksrevisjonen forventer at arbeidet med å forbedre resultatrapporteringen bidrar til økt kjennskap til virkemidlenes resultater og effekter. Riksrevisjonen forutsetter at LMD som et resultat av dette arbeidet, justerer virkemidlenes innretning for å sikre bedre måloppnåelse.

I lys av resultatene i undersøkelsen ser Riksrevisjonen det som positivt at LMD ivaretar sitt ansvar og vil iverksette en bred og helhetlig evaluering av BU-midlene.

Riksrevisjonen har også merket seg at LMD er enige med Riksrevisjonen i at det er behov for å

videreføre arbeidet med å utvikle og forbedre virkemidlene til næringsutvikling i landbruket. Riksrevisjonen forventer at styringssignaler formidlet gjennom strategier og tildelingsbrev ivaretar målene som Stortinget har uttalt for næringsutvikling generelt og konkrete mål for den enkelte ordning. Riksrevisjonen vil følge opp departementets arbeid, og orientere Stortinget i Dokument nr. 3:1.

Riksrevisjonen viser for øvrig til at LMD i sitt svarbrev framholder synspunkter som Riksrevisjonen tidligere har kommentert i bemerkningene, eller som er innarbeidet i Hovedanalyserapporten, jf. vedlegg. Disse synspunktene blir derfor ikke kommentert på nytt.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. desember 2007

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Eirik Larsen Kvakkestad

Rapport: Næringsutvikling i landbruket

Vedlegg til Dokument nr. 3:5 (2007–2008)

Innhold

1	Innledning	24			
1.1	Utviklingen i landbruksnæringen	24			
1.2	Mål og virkemidler for næringsutvikling i landbruket	25			
1.3	Formål og problemstillinger for undersøkelsen	27			
1.4	Definisjoner	28			
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	29			
2.1	Forvalter Innovasjon Norge virkemidlene i tråd med forutsetningene? (problemstilling 1)	29			
2.1.1	Informasjon fra Innovasjon Norge	29			
2.1.2	Kredittvurdering av tilskuddssaker	29			
2.1.3	Spørreundersøkelse blant tilskuddsmottakere	30			
2.2	Bidrar de økonomiske virkemidlene til langsiktig økt bedriftsøkonomisk lønnsomhet og samfunnsmessig nytte? (problemstilling 2)	30			
2.2.1	Analyse av driftsgranskningene hos Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)	31			
2.2.2	Bruk av sekundærdata	31			
2.2.3	Analyse av registerdata fra skatteetaten	31			
2.3	I hvilken grad ivaretar LMD sitt ansvar for styring, oppfølging og rapportering? (problemstilling 3)	32			
3	Revisjonskriterier	33			
3.1	Hovedmål for landbruks- og matpolitikken	33			
3.2	Mål for næringsutvikling i landbruket	33			
3.3	Bruken av virkemidlene	34			
3.3.1	Forvaltning av de landbruksrettede virkemidlene	34			
3.3.2	Forvaltning av øvrige virkemidler	35			
3.4	Mål- og resultatstyring	36			
4	Fakta	37			
4.1	Innovasjon Norges forvaltning av virkemidlene for næringsutvikling i landbruket (problemstilling 1)	37			
4.1.1	Vurdering av svikt i finansmarkedet ved tildeling av midler	37			
4.1.2	Saksbehandlers vurdering av bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet	40			
4.1.3	Tildeling av BU-midler i forhold til formålet med ordningene	41			
4.1.4	Tildeling av VSP-mat etter formålet med ordningen	44			
4.1.5	Bruk av øvrige virkemidler	47			
4.2	Resultater og effekter av virkemidlene for næringsutvikling i landbruket (problemstilling 2)	51			
4.2.1	Lønnsomhet i BU-finansierte prosjekter	52			
4.2.2	Utviklingen i lønnsomhet for prosjekter finansiert av VSP-mat	56			
4.2.3	Støttens bidrag til gjennomføring av prosjekter	57			
4.2.4	Sysselsettingseffekter av BU-midlene	57			
4.2.5	Sysselsettingseffekter for VSP-mat	61			
4.2.6	Bosettingseffekter av BU-tilskuddet	61			
4.2.7	Opprettholdelse av tradisjonell landbruksproduksjon	64			
4.2.8	Produksjon av nye varer og tjenester	64			
4.3	LMDs ansvar for styring, oppfølging og rapportering (problemstilling 3)	65			
4.3.1	Organisering og ansvarsdeling	65			
4.3.2	Mål- og resultatkrav	66			
4.3.3	Resultatrapportering	69			
5	Vurderinger	70			
5.1	Tilskuddene bidrar i varierende grad til bedriftsøkonomisk lønnsomhet	70			
5.2	Bidrar tilskuddene til samfunnsmessig nytte?	71			
5.3	Virkemidlene kompenserer ikke i tilstrekkelig grad for svikt i det private finansmarkedet	72			
5.4	Øvrige virkemidler blir ikke tilstrekkelig utnyttet	72			
5.5	Mangelfull kjennskap til resultater og effekter	72			
	Dokumentoversikt	73			
	Vedlegg 1: Kredittvurdering av tilskuddssaker i Innovasjon Norge	77			
	Vedlegg 2: Kredittvurdering knyttet til saker hvor det er gitt risikolån fra Innovasjon Norge	89			
	Vedlegg 3: Spørreskjema til tilskuddsmottakere	97			

1 Innledning

Stortinget vektlegger flere hensyn ved norsk landbruk, slik som å produsere helsemessig trygg mat, sikre matforsyningen, opprettholde kulturlandskapet og samtidig bidra til bosetting og sysselsetting i hele landet. Landbruket spiller også en viktig rolle for næringer som reiseliv, kultur og næringsmiddelindustri. Målet er å opprettholde et levende landbruk over hele Norge.¹ Virkemidler som skal stimulere til næringsutvikling er sentrale for å nå dette målet. Landbruks- og matdepartementet (LMD) har ansvaret for den overordnede mål- og resultatstyringen av disse virkemidlene.²

I 2006 utgjorde landbruket 2,6 prosent av den totale sysselsettingen og 0,5 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP).³ Den jordbruksbaserte matvaresektoren har en samlet produksjonsverdi på 100 milliarder kroner, og jordbruket og matvareindustrien sysselsetter om lag 100 000 årsverk. I jordbruket er det om lag 63 000 årsverk (eksklusiv skog, tilleggsnæringer og bierverv) og en førstehånds produksjonsverdi på vel 20 milliarder kroner.⁴

1.1 Utviklingen i landbruksnæringen

Fra 1960-tallet og framover har norsk landbrukspolitikk vært gjennom flere faser. I slutten av 1960-årene og begynnelsen av 1970-årene var det lav inntjening og liten investeringsvilje i norsk landbruk. De få som satset, etablerte store og effektive driftsenheter for å øke lønnsomheten. I 1975 snudde denne trenden. Et opptrappingsvedtak i Stortinget i 1975 skulle sikre at inntektsmålet i jordbruket ble nådd innen seks år. Inntektsmålet gikk ut på at inntektene i rasjonelt drevet jordbruk skulle være på linje med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. St. meld. nr. 14 (1976–77) var en bred gjennomgang av landbrukspolitikken. Det var sentralt å styrke norsk landbruksproduksjon og bidra til å ivareta distriktpolitiske mål. I tråd med den etablerte kanaliseringspolitikken ble kornproduksjon og kraftfôrkrevende husdyrproduksjon

konsentrert i de beste og mest sentrale områdene av landet, mens den grovfôrbaserte og mest arbeidskrevende produksjonen ble kanalisert til mindre produktive landbruksområder i distriktene. Markedsordninger, prissystem og investeringsstøtte skulle gjøre det mulig å produsere mat i alle deler av landet.

Innretningen av den nye politikken medførte overproduksjon og prispress. Det ble derfor innført ordninger som skulle regulere produksjonen: eksportstøtte, konsesjonsordninger og kvoteordninger.⁵ På slutten av 1980-tallet og gjennom hele 1990-tallet ble investeringsnivået redusert i den norske landbruksnæringen sammenlignet med perioden etter 1975.

Landbruksnæringens rammebetingelser er preget av stadig større konkurranse fra utlandet, økte krav fra forbrukerne om bedre kvalitet og lavere matvarepriser og generelle krav om en effektiv og målrettet landbruksproduksjon. For å møte disse utfordringene har jordbruket gjennomgått en utvikling mot færre og mer effektive driftsenheter. Denne utviklingen har skjedd uten at Norges totale jordbruksareal i drift er blitt vesentlig endret. I løpet av de siste 25 årene er selvforsyningsgraden tilnærmet uendret på ca. 50 prosent og gjennomsnittlig areal på en jordbruksbedrift har økt med 150 prosent. Antall jordbruksbedrifter som driver jorda selv, har samtidig blitt redusert med 56 prosent, og antall årsverk utført i jordbruket har gått ned med en tredjedel.⁶ Vederlag til arbeid og egenkapital pr. årsverk i jordbruksbedrifter har økt fra 134 000 kroner i 1999 til 173 000 kroner i 2005.⁷ Ifølge NOU 2004:19 er ofte investeringsbehovet stort og lønnsomheten lav innenfor tradisjonelle produksjonsområder.⁸ Den reduserte sysselsettingen i næringen har skapt behov for å utvikle nye forret-

1) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2005-2006)

2) Rundskriv M-1/2006.

3) SSB. <http://www.ssb.no/jordbruk/main.shtml>.

4) Svarbrev fra Landbruks- og matdepartementet 24. oktober 2007.

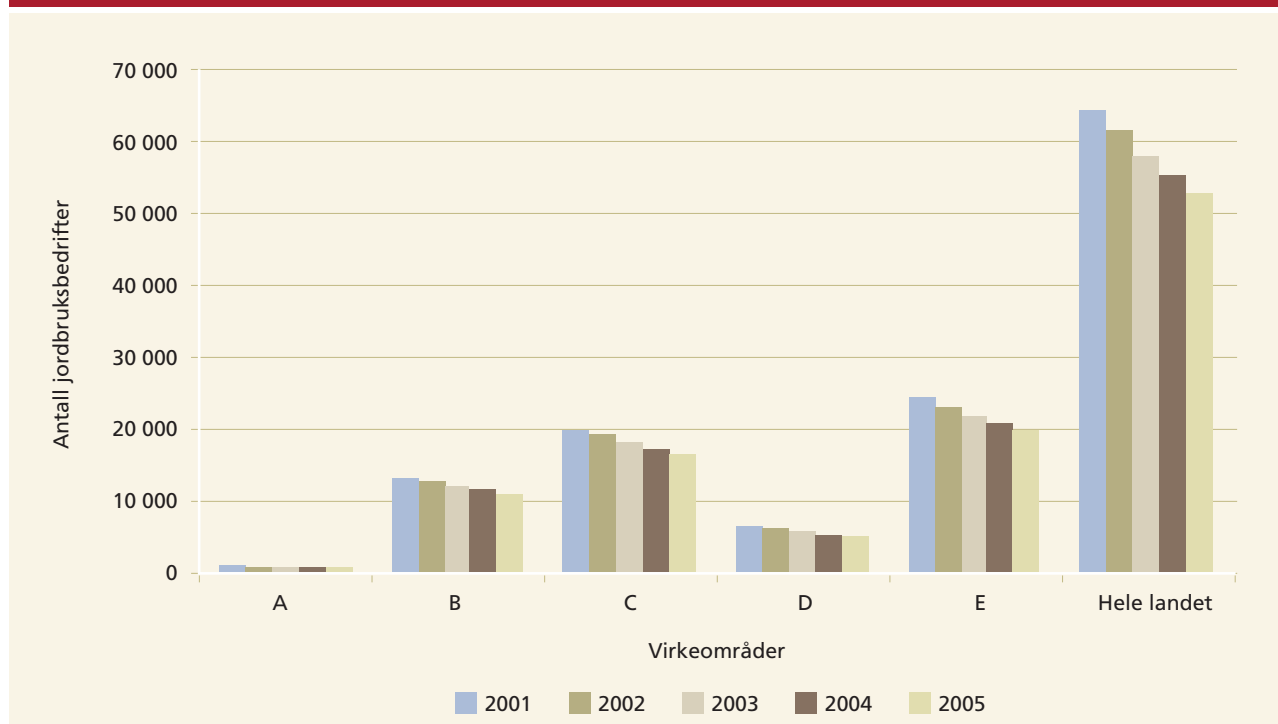
5) St.prp. nr. 8 (1992-1993) Landbruks- og matdepartementet.

6) SSB. <http://www.ssb.no/jordbruk/main.shtml>

7) Budsjettmemnda for jordbruket (2007): Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken. Tallmaterialet fra BfJ presenterer begrepet inntekt på flere forskjellige måter, blant annet vederlag til arbeid og egenkapital pr. årsverk for jordbruksbedrifter, personinntekt (fra jordbruk/fra annen næring og lønnsarbeid), alminnelig inntekt (med ektefelle/samboer og uten ektefelle/samboer), næringsinntekt, andel næringsinntekt fra jordbruk av bruttoinntekt osv.

8) NOU 2004:19. Livskraftige distrikter og regioner.

Figur 1 Antall jordbruksbedrifter fordelt på distriktspolitiske virkeområder



Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket og SSB

ningsideer som tilleggsnæring.⁹ Det blir derfor satset på nyskaping, markedsretting og bedre lønnsomhet.

Landbrukspolitikken blir ansett som et viktig distriktspolitisk virkemiddel.¹⁰ Figur 1 viser sammenhengen mellom antall aktive jordbruksbedrifter og distriktspolitisk virkeområde for årene 2001–2005.¹¹ Det er flest jordbruksbedrifter i de sentrale områdene (37 prosent i E). Den prosentvise nedgangen i antall jordbruksbedrifter er størst i områder med størst utfordringer med bosetting og sysselsetting (–24,5 prosent i virkeområde A), mens gjennomsnittet for hele landet er en nedgang på 18 prosent.¹²

Parallelt med at sysselsettingen i det tradisjonelle jordbruket går ned, øker andelen gårdsbruk som har tilleggsnæring og antall årsverk i tilknytning til dette. Andelen gårdsbruk i Norge som har en form for næring i tillegg til jordbruksdriften, har økt fra 42 prosent i 1999 til 48 prosent i 2005.¹³

9) Amdam, Isaksen og Olsen (1995): *Regionalpolitikk og bygdeutvikling*, Oslo: Det norske Samlaget, s. 205.

10) St.meld. nr. 21 (2005-2006), Hjerte for heile landet, kap. 5.1. "Om distrikts- og regionalpolitikken".

11) Distriktspolitiske virkeområder er områder gradert etter hvor utsatte de er i forhold til blant annet fraflytning og mangel på arbeidsplasser. Begrepet er nærmere beskrevet i kap. 1.3.

12) Tabell 1 i vedlegg 1 viser den prosentvise utviklingen.

13) Budsjettnemnda for jordbruket (2004 og 2007): Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken.

Andelen næringsinntekt fra tilleggsnæringer utgjør en stadig større andel av inntektsgrunnlaget for primærprodusenter. Inntekter fra tilleggsnæring økte med rundt 41 prosent fra 2000 til 2005. Til sammenligning økte inntektene fra jordbruk med rundt 8 prosent i samme periode. I 2005 utgjorde inntekter fra den tradisjonelle jordbruksdriften rundt 80 prosent av inntektsgrunnlaget, mens inntekter fra tilleggsnæring utgjorde over 11 prosent.¹⁴

1.2 Mål og virkemidler for næringsutvikling i landbruket

Fra og med 1992 er det bevilget bygdeutviklingsmidler for å skape grunnlag for ny og lønnsom næringsutvikling innenfor landbrukssektoren. Intensjonen med midlene var å gi primærprodusentene utviklingsmuligheter, slik at jordbruket skulle oppfylle sine distriktspolitiske mål. Midlene støtter utvikling av den tradisjonelle landbruksproduksjonen og utvikling av ny næringsvirksomhet i tilknytning til landbruket. I 2001 ble Verdiskapingsprogrammet for mat (VSP-mat) startet opp for å bevilge midler til prosjekter som skulle bidra til økt matmangfold og verdiskaping på matområdet.

Næringsutviklingen skal føre til bedriftsøkonomisk lønnsomhet i primærnæringen og derigjennom også bidra til å nå de samfunnsmessige

14) Driftsgranskningene for jord- og skogbruk 2000 og 2005, NILF. Det er bare primærprodusenter som henter en stor andel av inntektene fra jordbruket som inngår i dette utvalget.

målene for landbrukssektoren. Midlene er vesentlige for målsettingen om å opprettholde et levende landbruk over hele landet. I St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* ble det lagt vekt på å legge til rette for en helhetlig næringsutvikling på bygdene ved å styrke grunnlaget for et allsidig og lønnsomt næringsliv, rekruttering av kvinner og ungdom og deres muligheter og vilkår i primærnæringen. Stortingets næringskomité sluttet seg til dette, og la til grunn at landbrukets bidrag til bosetting og sysselsetting i distriktene forutsetter livskraftige driftsenheter og attraktive arbeidsplasser i næringen.¹⁵

I 2005 etablerte LMD en nasjonal strategi for næringsutvikling *”Landbruk – mer enn landbruk”*. Strategien skal i hovedsak bidra til økt lønnsomhet i landbruket gjennom nyskaping og effektivisering av produksjonen. Strategien gir rammer for ulike regionale strategier som skal være grunnlag for det enkelte fylkets prioriteringer innenfor næringsutvikling.¹⁶ Disse er førende for det regionale arbeidet med landbruksrelatert næringsutvikling generelt og for forvaltningen av fylkesvise BU-midler spesielt.¹⁷

I 2006 utarbeidet LMD et vedlegg til denne strategien. I vedlegget blir det presisert at landbrukspolitikken generelt og næringspolitikken spesielt er et verktøy for å nå distriktpolitiske mål. Det ble signalisert at investeringsvirkemidlene skulle fordeles på flere aktører enn inneværende år for å bidra til utviklingen av en variert bruksstruktur og levende bygger.¹⁸ I 2007 publiserte LMD en revidert strategi *Ta landet i bruk!*. Strategien har få endringer sammenlignet med 2006. Hovedmålet for næringsutvikling i strategien er å *”videreutvikle eksisterende og skape ny næringsvirksomhet med økt lønnsomhet, ved å ta i bruk mangfoldet av landbrukets menneskelige og materielle ressurser”*.¹⁹

BU-midlene og VSP-mat er de sentrale virkemidlene for landbruksrettet næringsutvikling i LMDs budsjett for 2006.²⁰

15) Innst. S. nr. 167 (1999-2000); Innst. S. nr. 263 (2004-2005).

16) ”Landbruk – mer enn landbruk”, Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling, januar 2005.

17) LMD (2005): Bilder til bygdeutvikling 2005 - fylkesvis fordeling. Rundskriv M-1/2005

18) Landbruk - mer enn landbruk med tillegg datert februar 2006, Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling.

19) ”Ta landet i bruk! ”, Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling 2007-2009.

20) St.prp. nr. 68 (2005-2006).

Bygdeutviklingsmidlene

Bygdeutviklingsmidlene (BU-midlene) er LMDs viktigste økonomiske virkemiddel for å nå målet om landbruksrettet næringsutvikling. Midlene skal bidra til næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket, som innebærer både utvikling av nye varer og tjenester og utvikling av den tradisjonelle landbruksproduksjonen. BU-midlene skal legge til rette for næringsutvikling som danner grunnlag for langsiktig, lønnsom verdiskaping og desentralisert bosetting med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbruks-eiendommen spesielt.

Det finnes ulike former for BU-midler:

- *Sentrale BU-midler forvaltet av Innovasjon Norge*
De sentrale BU-midlene går til større bedriftsovergrepene utviklingsoppgaver av interesse for hele eller store deler av landet, som for eksempel støtte til forskning og tilrettelegging for reiseliv.
- *Fylkesvise midler forvaltet av Innovasjon Norge*
Disse midlene er bedriftsrettede, og går til tradisjonelt landbruk og utviklingstiltak på den enkelte gård eller landbrukstilknyttet virksomhet. Det finnes flere ordninger som er rettet mot ulike behov. I en startfase kan dette være tilskudd til å etablere en bedrift, mens i en senere fase kan dette være tilskudd for å videreutvikle virksomheten. Midlene kan også være støtte til investeringer i faste anlegg og produksjonsutstyr.
- *Fylkesvise BU-midler forvaltet av fylkesmannen*
Dette er bedriftsovergrepene midler som skal gå til lokale utviklingsprosjekter som skal legge til rette for næringsutvikling, samt for praktikantordninger i landbruket.

Det ble bevilget 2,2 mrd. kroner i BU-tilskudd i perioden 2001–2006. Fylkesvise BU-tilskudd som IN forvalter, utgjør den største andelen av disse midlene på 1,7 mrd. kroner.

Verdiskapingsprogrammet for norsk matproduksjon

Satsingen på Verdiskapningsprogrammet for mat (VSP-mat) skal gå over ti år, og ble startet opp januar 2001.²¹ Hovedformålet for programmet er høyere verdiskaping gjennom å stimulere til produksjon av mat med utgangspunkt i markedsmu-

21) ”Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon, et program for innovasjon og mangfold på matområdet”, LMD, 3. januar 2001.

ligheter og forbrukerbehov. Målet er å øke konkurransekraften og lønnsomheten for primærprodusentene. VSP-mat har en svakere distriktsprofil sammenlignet med BU-midlene, men næringskomiteen peker på at økt matmangfold vil kunne styrke utsatte lokalsamfunn.²² Virkemidlene innen VSP-mat skal bygge på og utfylle de øvrige virkemidlene for landbruksrettet næringsutvikling, bl.a. BU-midlene.²³

Totalt ble det bevilget 500 mill. kroner i tilskudd til VSP-mat i perioden 2002–2006.

Landbruksrettede risikolån

Innovasjon Norge startet i 2006 opp med en ny ordning, høyrisikolån til landbruksformål, etter jordbruksforhandlingene 2005. Ordningen er en del av BU-midlene, og Innovasjon Norge skal ta større risiko enn kommersielle banker når de vurderer lånesøknadene. I 2006 ble det bevilget lån for til sammen 13,7 mill. kroner.

Denne undersøkelsen, næringsutvikling i landbruket, gjennomføres fordi det er av stor samfunnsmessig betydning at virkemidlene på området bidrar til et levedyktig landbruk samtidig som det er risiko for manglende måloppnåelse på området. Det er mangelfull kunnskap om næringsutviklingens resultater og effekter over tid. På grunn av at fylkesvise BU-midler og midler fra VSP-mat som IN forvalter er de største enkeltvirkemidlene som skal bidra til næringsutvikling, er undersøkelsen i hovedsak avgrenset til disse virkemidlene.

1.3 Formål og problemstillinger for undersøkelsen

Hovedformålet med revisjonen er å undersøke om resultatene av virkemidlene VSP-mat og de fylkesvise BU-midlene som IN forvalter, er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om lønnsom næringsutvikling og økt verdiskaping. Lønnsomhet vurderes i et bedriftsøkonomisk og samfunnsmessig perspektiv. Undersøkelsen har tre hovedproblemstillinger:

1 Forvalter Innovasjon Norge virkemidlene i tråd med forutsetningene?

Problemstillingen belyser i hvilken grad IN forvalter virkemidlene for næringsutvikling i landbruket i tråd med forutsetningene:

22) Innst. S. nr. 250 (2001-2002).

23) ØF-rapport nr. 12/2006, *Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon, en midtveisevaluering*.

Dette gir underproblemstillingene:

1.1 Er tildelingen av midlene tilstrekkelig risikoorientert?

Det legges til grunn at IN skal kompensere for svikt i finansmarkedet ved å bevilge midler til prosjekter som ikke ville blitt finansiert i det private lånemarkedet. Dette gjelder for tilskuddene BU-midlene og VSP-mat, samt landbruksrettede risikolån.

1.2 I hvor stor grad vurderes bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved tildeling av midler?

1.3 Hvordan fordeler tildelingene seg i forhold til målgruppene for ordningene?

1.4 Blir de øvrige virkemidlene som Innovasjon Norge forvalter brukt på en hensiktsmessig måte?

Øvrige virkemidler er bl.a. mobilisering, veiledning i søknadsprosessen, kurs og kompetansebyggende tiltak, tilrettelegging for at produktene skal nå markedene, og oppfølging etter at tilskudd er bevilget.

2 Bidrar de økonomiske virkemidlene til langsiktig økt bedriftsøkonomisk lønnsomhet og samfunnsmessig nytte?

Undersøkelsen synliggjør også resultatene og effektene av virkemidlene for næringsutvikling i landbruket:

2.1 Fører midlene til økt lønnsomhet for primærprodusenten ved tilskudd til utvikling av nye varer og tjenester?

2.2 Fører midlene til økt lønnsomhet på gården ved tilskudd til utvikling av tradisjonell landbruksproduksjon?

2.3 Hvordan fordeler lønnsomheten seg innenfor de ulike målgruppene som er satt for ordningene?

2.4 Bidrar midlene til sysselsetting, bosetting og motivasjon for å fortsette med landbruksproduksjonen?

2.5 I hvilken grad bidrar midlene til utvikling av nye varer og tjenester?

3 På hvilken måte ivaretar LMD sitt overordnede styringsansvar for VSP-mat og BU-midlene?

Til sist identifiserer undersøkelsen om LMDs overordnede styring av virkemidlene er hensiktsmessig:

3.1 I hvilken grad har LMD utformet mål- og resultatkrav som bidrar til en formålseffektiv forvaltning av virkemidlene?

3.2 I hvilken grad bidrar LMDs krav til resultatrapportering til en formåls effektiv forvaltning av virkemidlene?

1.4 Definisjoner

Det er tilskuddene fra VSP-mat og de bedriftsrettede og fylkesvise BU-midlene som inngår i undersøkelsen. Rentestøtte og lån under BU-midlene er således ikke inkludert i revisjonen med unntak av besvarelsen av problemstilling 1.1.

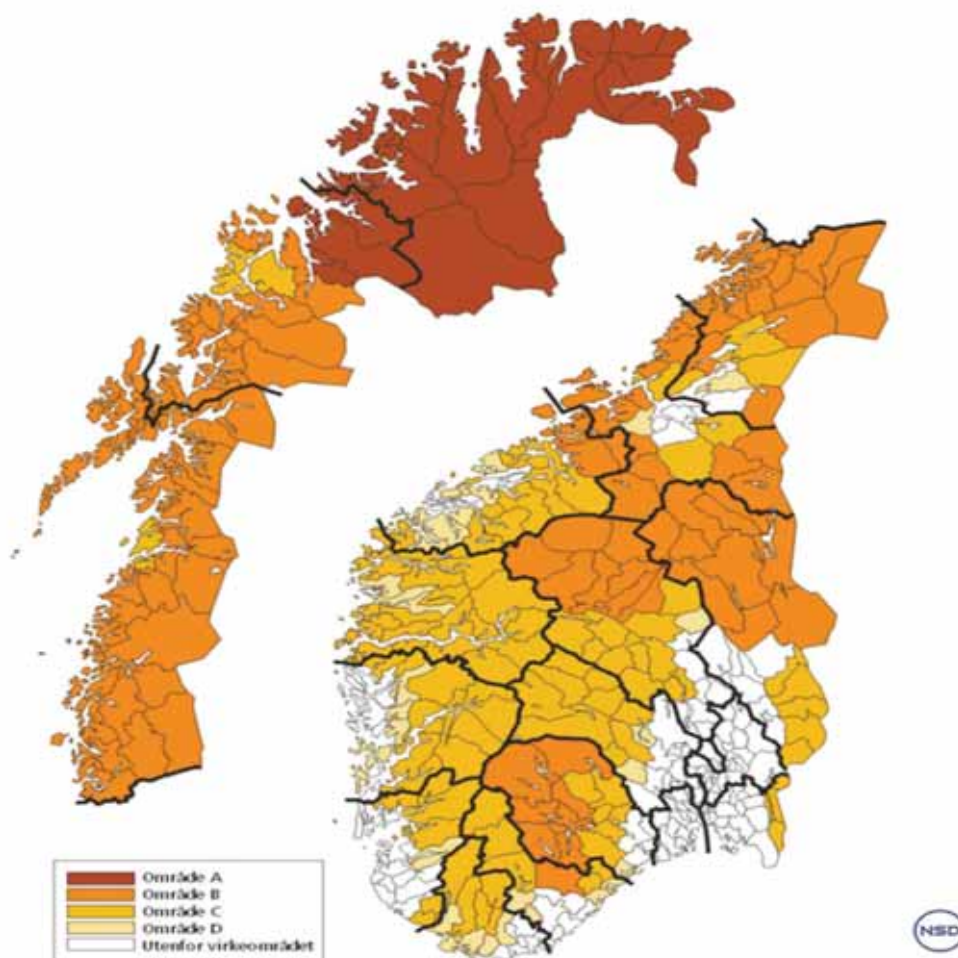
Undersøkelsen vil ikke vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten direkte, men i stedet bruke begrepet *samfunnsmessig nytte* for å beskrive tilskuddenes tilleggsverdi for samfunnet utover den generelle bedriftsøkonomiske lønnsomheten. I undersøkelsen vil dette innebære følgende forhold:

- Hvordan den generelle bedriftsøkonomiske lønnsomheten fordeler seg etter målgruppene med ordningene – spesielt BU-midlene, hvor

- det i tildelingene skal prioriteres kvinner, ungdom og utsatte områder
- Påvirkning på sysselsetting
- Motivasjon for å fortsette med landbruksproduksjonen
- Fortsatt bosetting på landbrukseiendommen
- Produksjon av nye varer og tjenester

Utsatte områder er områder med store utfordringer knyttet til fraflytting, sysselsetting, rekruttering og demografisk utvikling. Undersøkelsen vil ta utgangspunkt i Kommunal- og regionaldepartementets inndeling av norske kommuner i distriktpolitiske virkeområder (A, B, C, D og E) for å studere dette forholdet. Inndelingen graderer kommuner etter hvilke utfordringer de har knyttet til sysselsetting og bosetting.¹ Område A er det mest utsatte området i forhold til fraflytting og tilgang på arbeidsplasser, mens område E er mer sentrale områder utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Virkemidlene trappes opp fra D til A slik at område A skal ha de mest omfattende distriktpolitiske virkemidlene.²⁴ Figur 2 viser inndelingen i distriktpolitiske virkeområder.

Figur 2 Norge inndelt etter distriktpolitiske virkeområder



Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet

24) En revidert inndeling ble tatt i bruk i 2007. Denne undersøkelsen baserer seg på den opprinnelige inndelingen.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

I undersøkelsen er det gjort en bred gjennomgang av sentrale styringsdokumenter som stortingsdokumenter, tildelingsbrev og årsrapporter fra Innovasjon Norge (IN) og fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA). I tillegg er det gjennomført intervju med Landbruks- og matdepartementet (LMD) og Innovasjon Norge sentralt og regionalt. Dokumentgjennomgangene og intervjuene er brukt for å besvare og utfylle andre metoder som er knyttet til de ulike problemstillingene.

Undersøkelsesperioden er årene 2001–2006 for BU-midlene og VSP-mat.

2.1 Forvalter Innovasjon Norge virkemidlene i tråd med forutsetningene? (problemstilling 1)

Det er mange kilder som er brukt for å innhente resultater for problemstilling 1. Det er først og fremst hentet inn informasjon fra IN, men en kredittvurdering og en spørreundersøkelse er også sentral for å belyse denne problemstillingen.

2.1.1 Informasjon fra Innovasjon Norge

Interne prosedyrer for saksbehandling i IN generelt, og for landbrukssakene spesielt, er gjennomgått for å vurdere i hvilken grad det er lagt føringer for saksbehandlingen og om denne er i tråd med forutsetningene.

Det er også innhentet omfattende informasjon om tildeling av midler ved å gjennomgå søknadsdata fra IN. Søknadsdataene inneholder oversikt over alle innkomne søknader, om søknaden er innvilget eller avslått, størrelsen på ev. tilskudd og ulike egenskaper ved søkeren og det omsøkte prosjektet. Alle tildelinger av BU-midler og VSP-mat er analysert for perioden 2002–2006. Tildelingene i 2001 er ikke analysert i problemstilling 1 pga. usikkerhet i tallmaterialet.

Representanter fra IN sentralt og fra to distriktskontorer ble intervjuet for å bidra med supplerende informasjon.

2.1.2 Kredittvurdering av tilskuddssaker

For å finne ut hvorvidt INs virkemiddelbruk ikke

erstatte velfungerende private finansieringsløsninger, men korrigerer for svikt i finansmarkedet, engasjerte Riksrevisjonen et konsultentselskap for å vurdere om tilskuddsaker og risikolån til landbruket kunne vært finansiert ved låneopp- tak i private banker. Selskapet hadde inngående kjennskap til hvilken risiko bankene er villige til å ta innenfor landbrukssektoren.

Vurderingene av tilskuddsaker er basert på gjennomgang av mapper som inneholder den samme informasjonen som IN benytter ved behandling av søknadene: tilsagnsbrev, beslutningsnotat, saksframstilling, forretnings- og finansieringsplaner, investerings- og driftsbudsjetter og annen prosjektrelatert dokumentasjon. Vurderingene av risikolånsakene er basert på saksinnstillingene som er utarbeidet av IN.

For å kvalitetssikre kredittvurderingen ble 18 tilskuddssaker valgt ut og oversendt til tre referansebanker med kompetanse innenfor landbruksnæringen for tilsvarende vurdering før endelige vurderinger og konklusjoner ble fastsatt.

Det er valgt ut 143 prosjekter som har fått BU-midler og VSP-mat-midler i 2005, og alle 21 sakene som har fått risikolån i 2006.²⁵ Det er valgt ut prosjekter med så ny årgang som mulig for å sikre at bankenes risikoprofil på søknadstidspunktet stemmer best mulig overens med dagens markedssituasjon.

Ved utvelgelse av tilskuddssakene er det lagt vekt på økonomisk vesentlighet. Innvilgninger er delt i to grupper. Første gruppe er innvilgninger mellom 50 000 og 1 mill. kroner, og andre gruppe er alle innvilgninger over 1 mill. kroner. Alle prosjekter som har fått tilskudd over 1 million kroner er med i utvalget. Prosjekter som har fått tilskudd mellom 50.000 og 1 mill. kroner er valgt ut tilfeldig. Alle offentlige tilskuddsmottakere og innvilgninger som er under 50.000 kroner er ikke tatt med i undersøkelsen/utvalget.

25) Av de 143 utvalgte tilskuddsaker er det 43 VSP- og 100 BU-saker. Totalt innvilgede tilskuddsbeløp for de 143 sakene i utvalget var 92,3 mill. kroner i 2005, og totalt innvilget lånebeløp i prosjektene som har fått innvilget risikolån var 13,7 mill. kroner i 2006.

Når IN behandler lønnsomheten er det prosjektets lønnsomhet som blir vurdert, ikke foretakets, slik KPMG gjør i sin vurdering. Det er imidlertid ikke et mål for undersøkelsen å overprøve Innovasjon Norges lønnsomhetsvurdering, men å vurdere hvorvidt private banker ville bidratt med den samme finansieringen som Innovasjon Norge i de utvalgte sakene.

Kredittvurderingen

Det er benyttet en kredittvurderingsmodell som tilsvarende kredittbehandlingen i private banker. Modellen er basert på en vurdering av inntjeningspotensialet for det enkelte prosjekt og søkerens evne til å realisere prosjektet. Videre er det lagt vekt på hvorvidt tilskuddsmidlene benyttes til investeringer i eiendeler som kan pantsettes som sikkerhet for et eventuelt lånebeløp.

Kredittmodellen består av følgende hovedelementer:

- **Vurdering av prosjektets inntjening**
Basert på de opplysninger som ligger i den enkelte saksmappe hos IN fra søknadstidspunktet har undersøkelsen gjenskapt en realistisk kredittvurdering knyttet til inntjening. De private bankene bruker i varierende grad matematiske modeller innenfor dette området, men det er etablert beslutningskriterier som stemmer godt med de som bankene bruker i praksis.
- **Vurdering av søkerens personlige egenskaper og egnethet for gjennomføring av prosjektet**
Banker vil i denne type saker legge stor vekt på personene som skal gjennomføre prosjektet. En bank vil normalt ha en viss kjennskap og erfaring med lånesøkeren som vil bli tatt hensyn til i en kredittvurdering. I undersøkelsen har det vært begrenset grunnlag for å gjennomføre en slik vurdering, noe som totalt sett har medvirket til en strengere vurdering av søknadene.
- **Vurdering av mulige sikkerheter/pantverdier**
I saksdokumentasjonen foreligger det i de fleste tilfellene informasjon om hvilke investeringer som gjøres i realiserbare aktiva. Dette gir langt på vei et godt grunnlag for fastsettelse av tekniske verdier på investeringene. I en kredittsituasjon vil en bank her ha bedre oversikt over markedsverdier for eiendelene, samt oversikt over eventuelle tilleggs-sikkerheter som lånesøker kan tilby, for eksempel i egen bolig. Tilleggssikkerhet kan være med på å øke andelen saker hvor en bank normalt ville ha gitt finansiering.

Det kan antas at kredittvurderingene som er gjennomført i undersøkelsen, er strengere enn det som vil være praksis i en privat bank. Lokale banker ville normalt hatt betydelig mer kunnskap og erfaring om kundenes bakgrunn og personlige egenskaper som de kan ta hensyn til i sine vurderinger. Bankene ville også i hovedsak hatt en bedre oversikt over markedsverdier for eiendelene og eventuelle tilleggs-sikkerheter som lånesøker kan tilby. Det er også valgt ut saker til kredittvurderingen tilfeldig blant de største tilskuddbeløpene. Dette innebærer at bankene kunne gitt tilslag på søknader som har fått avslag i undersøkelsen grunnet mangelfulle opplysninger, og at andelen saker som ville fått lån i en bank, i praksis ville vært høyere.

2.1.3 Spørreundersøkelse blant tilskuddsmottakere

Riksrevisjonen utarbeidet et spørreskjema rettet mot alle enkeltpersoner som har mottatt BU-midler fra IN i 2001. Bakgrunnen for undersøkelsen var å få vite hvordan prosjektene har utviklet seg i løpet av fem år. Spørreundersøkelsen tok for seg en del bakgrunnsvariable om spørsmål knyttet til lønnsomhet, sysselsetting og bosetting, samt enkelte spørsmål knyttet til oppfølging og nettverksbygging.

Spørreskjemaet var delt i to, en del med spørsmål om tradisjonell drift og en annen del med spørsmål om nye næringer. I tillegg ble det utarbeidet en modifisert versjon av spørreskjemaet som rettet seg mot bedrifter. Antall identifiserte personer med fullstendige opplysninger som har mottatt støtte, var 1927 mottakere. Det ble gjennomført 1003 intervju. Rundt 52 prosent av de som fikk tilskudd i 2001 har svart på spørreundersøkelsen.

Før datainnsamlingen startet, ble det sendt ut brev til alle deltakerne der bakgrunnen for undersøkelsen ble oppsummert, og der det ble oppfordret til å besvare henvendelsen i etterkant. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i perioden 9. mars - 22. mars 2007.

2.2 Bidrar de økonomiske virkemidlene til langsiktig økt bedriftsøkonomisk lønnsomhet og samfunnsmessig nytte? (problemstilling 2)

Bedriftsøkonomisk lønnsomhet og samfunnsmessige effekter hos primærprodusentene i undersøkelsen er vurdert fem år etter at de søkte om støtte. Dette er i tråd med målestokker som

blir brukt i analyser for å kartlegge effekter av virkemidler for næringsutvikling.²⁶ Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) uttaler at det er grunn til å anta at kapasitetsutnyttelsen 3–4 år etter en investering har tatt seg opp til det normale.²⁷ Undersøkelsen omfatter samtlige primærprodusenter som har søkt om og mottatt støtte som BU-midler i 2001 og VSP-mat midler i 2002.

Opplysninger fra spørreundersøkelsen Riksrevisjonen gjennomførte, er sentrale for denne problemstillingen. Resultatene fra denne undersøkelsen er vurdert i sammenheng med en analyse av tall fra driftsgranskninger, eksterne evalueringer og skattetall for å gi et mest mulig komplett bilde av den økonomiske situasjonen hos de som har fått BU-tilskudd. For å analysere resultater og effekter for de som har fått støtte fra VSP-mat, er det primært hentet inn resultater fra en ekstern evaluering samt skattetall. De ulike informasjonskildene blir beskrevet i det videre.

2.2.1 Analyse av driftsgranskningene hos Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)

NILF har på oppdrag fra Riksrevisjonen utviklet metoder for å vurdere om det er signifikante forskjeller mellom en gruppe primærprodusenter som har fått BU-midler og en gruppe som ikke har fått støtte. Deretter har NILF testet hypotesen om en finner bedre lønnsomhetsutvikling for jordbruksbedrifter i disse to gruppene. I analysen er det kontrollert for relevante variable for region og driftsformer.

Materialet for denne undersøkelsen er hentet fra NILFs driftsgranskninger i jord- og skogbruk. Hovedformålet med driftsgranskningene er å vise årlige resultater og mer langsiktige utviklingslinjer for økonomien på gårdsbruk der inntekter fra jordbruket har et betydelig omfang (NILF 2006). I driftsgranskningene ble det identifisert 56 foretak som fikk tilskudd i 2001 eller 2002. 388 foretak inngikk i kontrollgruppen som ikke har

26) NF-rapport nr. 13/2004, *Effekter av SNDs bedriftsrettede virkemidler*; ØF-rapport nr. 12/2006, *Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon - en midtveisevaluering, kundeeffektundersøkelser. Alle gjennomført på oppdrag fra SNI/Innovasjon Norge.*

27) De uttaler i sin rapport til Riksrevisjonen at: "Investeringer medfører gjerne utviding av kapasiteten, men det kan ta tid å utnytte denne. Store investeringer kan også gå ut over den vanlige drifta i investeringsperioden. Både den reelle og mer kunstige økningen i avskrivningene og mulige problemer ved å utnytte økt kapasitet de første årene, gjør at det er grunn til å tro at regnskapet viser et relativt dårlig resultat samtidig med og like etter en stor investering. Hvor lenge denne perioden varer, er usikkert da det er få undersøkelser over dette, og de vi har funnet er gamle, for eksempel Romarheim (1978). Etter 3-4 år er det likevel grunn til å tro at kapasitetsutnyttelsen har tatt seg opp til det mer normale."

fått BU-tilskudd i årene 2000-2005 eller som hadde mottatt mindre enn 10 000 kroner i 1999.

2.2.2 Bruk av sekundærdata

Relevante evalueringer og undersøkelser er brukt der det bidrar til å belyse undersøkelsens tema og problemstillinger. Østlandsforskning evaluering av VSP-mat i 2006 er imidlertid hovedkilden for å vurdere resultater og effekter av tilskudd fra VSP-mat.

Evalueringen er basert på kvantitative spørreundersøkelser, case-studier i fire fylker og intervju med virkemiddelapparatet og relevante organisasjoner og bedrifter. I vår undersøkelse er det først og fremst brukt informasjon fra spørreundersøkelsen rettet mot bedrifter som har fått tilskudd. Det ble gjennomført 290 telefonbaserte intervju, og svarprosenten var 61 prosent i forhold til utvalget. Riksrevisjonen har hatt møte med Østlandsforskning for å diskutere resultatene og metoden som ligger til grunn for undersøkelsen. Riksrevisjonen har også fått tilgang på datamaterialet som ligger til grunn for undersøkelsen. Gjennomgangen av datamaterialet gir sikkerhet for at dataene som Riksrevisjonen gjengir har tilstrekkelig kvalitet.

Det er gjengitt resultater fra en kundeeffektundersøkelse av bedriftsrettede virkemidler fra Innovasjon Norge på oppdrag fra Innovasjon Norge. Det er imidlertid knyttet usikkerhet til disse resultatene, da bare 4 prosent av dem som fikk støtte dette året ble intervjuet (131 av 3276 tilskuddsmottakere).

2.2.3 Analyse av registerdata fra skatteetaten

For å belyse den bedriftsøkonomiske lønnsomheten for mottakere av BU-midler i 2001 og VSP-mat-midler i 2002 ble det, i tillegg til informasjon fra spørreundersøkelsen, analysen fra NILF og evalueringen av VSP-mat, innhentet opplysninger fra mottakernes ligningsoppgaver. Det er innhentet opplysninger fra året før mottakerne fikk tildelt midler og fra det siste året med tilgjengelige ligningsopplysninger (2005).

Inntektsopplysninger for enkeltmannsforetak er hentet fra selvangivelsesposter som blant annet viser driftsresultater i næringsvirksomhet jordbruk, skogbruk og annen næring. Dette er inntekter før kapitalkostnader og kapitalinntekter er medregnet, det vil si at eventuelle rentekostnader og -inntekter er holdt utenfor. Tilsvarende opplysninger er også hentet inn for eventuelle ektefeller til tilskuddsmottakerne.

For mottakere av BU-tilskudd ble det sendt forespørsel til skatteetaten for 2 377 enkeltmannsforetak. Av disse var det registrert ligningsopplysninger for både 2000 og 2005 for 1 732 enkeltmannsforetak. Når det gjelder mottakere av VSP-mat midler ble det sendt forespørsel til skatteetaten for 56 selskaper. Av disse var det 30 selskaper som var registrert med ligningsopplysninger både 2001 og 2005. De som i løpet av undersøkelsesperioden har lagt ned virksomheten er derfor ikke medregnet. Skattetallene er sammenlignet med driftsoverskudd fra driftsgranskningene i jordbruket, da driftsoverskudd er det resultatmålet for lønnsomhet som ligner mest på det resultatmålet som benyttes i skatteregnskapet.²⁸ I driftsgranskningene er driftsresultatet alle produksjonsinntekter minus kostna-

der i produksjonen. Rentekostnader, -inntekter og øvrige lønnsinntekter er på samme måte som for skattetallene ikke med i dette driftsresultatet.

2.3 I hvilken grad ivaretar LMD sitt ansvar for styring, oppfølging og rapportering? (problemstilling 3)

For å belyse den siste problemstillingen er det gjort en dokumentanalyse av saksmapper og styringsdokumenter hos Innovasjon Norge og Landbruks- og matdepartementet. Undersøkelsen baserer seg også på informasjon fra intervjuene med forvaltningen og relevante eksterne evalueringer.

28) Notat fra Norsk Institutt for Landbruksøkonomisk forskning, "BU-støtte og utvikling i økonomisk resultat", 2. mai 2007.

3 Revisjonskriterier

3.1 Hovedmål for landbruks- og matpolitikken

Mål og retningslinjer for dagens landbrukspolitikk ble trukket opp gjennom Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og landbruksproduksjon* og Innst. S. nr. 167 (1999–2000). Landbruket skal i tråd med samfunnets behov produsere

- helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser,
- andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser, samt
- fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder og å sikre en langsiktig matforsyning.

Næringskomiteen pekte på at et aktivt landbruk i alle deler av landet er et viktig bidrag for å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, og at landbrukets bidrag til bosetting og sysselsetting forutsetter livskraftige enheter og attraktive arbeidsplasser i næringen. Næringskomiteen framhevet spesielt behovet for å ta vare på og videreutvikle det nordnorske landbruket ved å utnytte fortrinn og kompensere for produksjonsulempet i de tre nordligste fylkene.²⁹

Hovedmålet om en landbruks- og matpolitikk som gir grunnlag for økt verdiskaping og livskvalitet basert på en bærekraftig forvaltning av landbruket og bygdenes samlede ressurser fastholdes i St.prp. nr. 1 (2005–2006) fra LMD.

3.2 Mål for næringsutvikling i landbruket

BU-midlene skal bidra til lønnsom næringsutvikling innenfor og i tilknytning til landbruket. De skal sammen med verdiskapingsprogrammene bidra til økt verdiskaping i landbruket og landbrukstilknyttede næringer, jf. St.prp. nr. 70 (2002–2003). Lønnsomhet må her både sees bedriftsøkonomisk og vurderes i et samfunnmessig perspektiv.

Bedriftsøkonomisk lønnsomhet

Næringskomiteen uttaler at ny næringsvirksomhet i tilknytning til landbruket skal utnytte mar-

kedsmulighetene og ikke være avhengig av varige offentlige overføringer, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000). Økt verdiskaping krever fokus på kostnadseffektivisering og å øke verdien av produktet gjennom økt spesialisering og markedsorientering, jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005).

Tradisjonelle næringer og utvikling av nye og alternative næringer må sees i sammenheng, jf. Budsjett-innst. S. nr. 8 (1998–99).

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Stortinget trekker fram flere mål for næringsutviklingen som er sentrale for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten:

1 Bidrag til sysselsetting og bosetting i distriktene

Næringskomiteen la til grunn at dersom jordbruket skal oppfylle sine distriktpolitiske oppgaver, må produsenter som ønsker å utvikle produksjonen gis utviklingsmuligheter, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000) og Innst. S. nr. 288 (2002–2003). Næringskomiteen har framhevet at ved prioritering og fordeling av midler for landbruksrettet næringsutvikling må store utfordringer knyttet til fraflytting, sysselsetting, rekruttering og demografisk utvikling vektlegges, jf. Innst. S.nr.250 (2001–2002).³⁰

2 Rekruttering av kvinner og unge

Næringskomiteen peker på at ungdom og kvinner er målgrupper for å sikre rekruttering til landbruksnæringen, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000). Kvinner og menn skal ha like muligheter til å drive næringsvirksomhet innenfor landbruket og i tilknyttede næringer. Næringskomiteen påpekte at manglende likestilling kan være en medvirkende årsak til sviktende rekruttering til landbruket og fraflytting fra distriktene, og at tiltak for å bedre kvinnens stilling i landbruket er et viktig bidrag til den generelle kvinnesatsingen i distriktpolitikken. Næringskomiteen pekte også på bygdeutviklingens betydning for rekruttering og kvinners vilkår i landbruket.³¹

³⁰) Innst. S.nr.250 (2001–2002).

³¹) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

²⁹) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

3 *Produksjon av nye varer og tjenester*
Ifølge St.meld. nr. 19 (1999–2000) er det et mål for landbruksrettet næringsutvikling å produsere andre varer og tjenester utover den tradisjonelle landbruksproduksjonen. Næringskomiteen framhevet at næringsutvikling er en viktig satsing for verdiskaping, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000). Næringskomiteen viste senere til at det var nødvendig med en fornyet og forsterket satsing på næringsutvikling for å fremme entreprenørskap og innovasjon for å øke verdiskapingen knyttet til landbruket, jf. Innst. S. nr. 288 (2002–2003). Næringskomiteen sa året etter at en økt satsing på alternativ næringsutvikling er like viktig som en konkurransedyktig volumproduksjon, jf. Innst. S. nr. 260 (2003–2004).³²

Næringskomiteen mente at det er nødvendig å se VSP-mat i sammenheng med de fylkesvise BU-midlene, bl.a. ved at BU-midlene i større grad brukes til nyskapende og innovative prosjekt, jf. Innst. S. nr. 288 (2002–2003).

Bygdeutviklingsmidlene skal bidra til utvikling av den tradisjonelle landbruksproduksjonen og utvikling av ny næringsvirksomhet

Landbruksrettet næringsutvikling inkluderer både utvikling av tradisjonelle og nye næringer. Næringskomiteen er enig i at det skal legges opp til en offensiv satsing på investeringer i det tradisjonelle landbruket og i nye næringer.³³ Næringskomiteen framhevet videre behovet for en helhetlig bygdepolitikk, ettersom et allsidig næringsliv bidrar til å gjøre næringsstrukturen mer robust i forhold til skiftende markedsforhold, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

Verdiskapingsprogrammet for mat vektlegger økt matmangfold, verdiskaping og lønnsomhet for primærprodusenten

Det ble foreslått igangsatt et verdiskapingsprogram for mat gjennom St.meld. nr. 19 (1999–2000). Næringskomiteen støttet dette forslaget og presiserte at verdiskapingen skal økes gjennom å utnytte markedsmulighetene innenfor primærproduksjon og foredling, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000). Verdiskapingsprogrammet skal legge til rette for primærprodusenter og næringsmiddelbedrifter som utvikler spesialiserte matvarer av høy kvalitet for salg i markeder med høy betalingsvillighet.

32) Innst. S. nr. 260 (2003–2004).

33) Budsjett-innst. S. nr. 8 (1999–2000).

Næringskomiteen påpekte i 2002 at verdiskapingsprogrammet er viktig for landbruket, og at programmet bør bli styrket og videreutviklet. Næringskomiteen presiserte videre at midlene må brukes målrettet med klare resultatmål om økt matmangfold og verdiskaping.³⁴ I 2003 pekte næringskomiteen på at verdiskapingsprogrammet for matvareproduksjon er et hovedvirkemiddel for økt matmangfold og innovasjon i matmarkedet.³⁵ Næringskomiteen har bedt om å bli orientert om arbeidet på en hensiktsmessig måte, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000).³⁶

Det har gjennom hele programperioden vært et mål at den økte verdiskapingen skal være for primærprodusentene, uttrykt første gang ved opprettelsen av programmet i 2001.³⁷ Næringskomiteen uttalte i 2003 at inntektene i første ledd av verdiskjeden skal økes, og at primærprodusentene i størst mulig grad skal prioriteres ved tildeling av midler i fase 2.³⁸ Målgruppen for VSP-mat er små og mellomstore matbedrifter.³⁹

3.3 Bruken av virkemidlene

3.3.1 Forvaltning av de landbruksrettede virkemidlene

IN har utarbeidet interne retningslinjer gjennom et policydokument og en bedriftshåndbok for å forvalte de økonomiske virkemidlene for næringsutvikling i tråd med forutsetningene.

Bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

IN skal bidra med finansiering dersom prosjektene både tilfredsstiller kravene til bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Bedriftsøkonomisk lønnsomhet er en forutsetning for å kunne realisere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. IN skal ikke gå inn i prosjekter som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme, og det er krav om forventet bedriftsøkonomisk lønnsomhet etter finansiering fra IN. Det kan bevilges tilskudd til prosjekter for å gjøre en

34) Innst. S. nr. 250 (2001–2002).

35) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2003–2004).

36) Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

37) St.prp. nr. 92 (2000–2001).

38) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2003–2004).

39) St.prp. nr. 77 (2006–2007).

samfunnsøkonomisk lønnsom investering til-
strekkelig bedriftsøkonomisk lønnsom.⁴⁰

Svikt i det private finansmarkedet

I St.meld. nr. 36 (2000–2001) ble det presisert at daværende Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) skulle ta risiko som private finansieringsinstitusjoner ikke var villige til å ta for å utløse iverksettelse av samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Komiteen presiserte i Innst. S. nr. 305 (2000–2001) at dette også skulle være SNDs framtidige finansieringsrolle. Virkemidlene skal supplere områder der verdiskapingen kan økes utover de mulighetene markedet gir, jf. St.prp. nr. 51 (2002–2003).⁴¹

Det er forskjell på risikoavlastningen avhengig av type virkemiddel. Tilskudd brukes til prosjekter med høyest risiko og forventet avkastning. Risikolånene finansierer også prosjekter med høy risiko. Andre lån brukes i prosjekter med lavere risiko, oftest i samfinansiering med banker der fysisk pant har lav verdi.⁴²

Betydningen av tilgang på risikokapital er blitt understreket på landbruksområdet. I St.prp. nr. 65 (2001–2002) heter det at satsing på ny næringsutvikling har gitt økt kapitalbehov, og det må legges til rette for å utnytte potensialet og behovet for økt verdiskaping og sysselsetting gjennom tilgang på kapital i hele landet.⁴³ I St.prp. nr. 1 (2005–2006) blir det framhevet at tilgang på risikovillig kapital er en av forutsetningene for å øke verdiskapingen gjennom innovative prosesser.⁴⁴

Partene i jordbruksoppgjøret ble i 2004 enige om at søkere vil ha varierende egenkapitalandel og investeringsbehov. Virkemidlene forutsettes å være utformet og praktisert slik at søkere med svak egenkapital og stort investeringsbehov har mulighet til å kunne gjennomføre utviklingsprosjekter.⁴⁵

40) Bedriftshåndboken, kap. 6.2.

41) St.prp. nr. 51 (2002-2003) Nærings- og handelsdepartementet, Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv; St.prp. nr. 1 (2006-2007) Nærings- og handelsdepartementet

42) St.prp. nr. 51 (2002-2003) Nærings- og handelsdepartementet, Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv; St.meld. nr. 36 (2000-2001), SND: Ny giv, ny vekst, nytt næringsliv.

43) St.prp. nr. 65 (2001-2002).

44) St.prp. nr.1 (2005-2006) Om Landbruks- og matdepartementet.

45) St.prp. nr. 66 (2003-2004).

3.3.2 Forvaltning av øvrige virkemidler

Ifølge næringskomiteen er økt satsing på alternativ næringsutvikling like nødvendig som en mer konkurransedyktig volumproduksjon, jf. Innst. S. nr. 260 (2003–2004). I dette arbeidet mener næringskomiteen det er nødvendig å se alle landbrukets ressurser samlet. Samtidig er det viktig å få alle ledd i dette arbeidet til å arbeide samordnet og målrettet med grunnlag i en overordnet nasjonal strategi. Det regionale ledd, koordinert av fylkesmannen, får økt ansvar for å prioritere regionalt innenfor nasjonale strategier.⁴⁶ Næringskomiteen har også påpekt at det er behov for økt koordinering av det distriktspolitiske virkemiddelapparatet på fylkesnivå.⁴⁷

Veiledning/rådgivning og oppfølging

I tildelingsbrev framgår det at IN må legge vekt på arbeidet med oppfølging av kunder som har mottatt BU-midler og koordinere utarbeidelse av regionale planer for oppfølging.⁴⁸ Næringskomiteen presiserte i 2005 at for VSP-mat må det satses mer bevisst på fadder- og veiledningstjeneste til nye produsenter.⁴⁹

Næringskomiteen understreket videre at det lokale næringsmiddeltilsynet bør bli mer etablert og få et veiledningsansvar for småskala-produsenter knyttet til utvikling av gode produksjonsprosesser og produksjonslokaler, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000).⁵⁰

Mobilisering og tilgang til nye markeder

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) blir det pekt på at det er viktig å mobilisere lokalt engasjement og skape gode miljøer for nytenkning og nyskaping, og at slik mobilisering og tilrettelegging er viktige strategier i bygdeutviklingsarbeidet. I VSP-mat er det utpekt strategiske handlingsområder som er rettet mot blant annet distribusjon og markedskanaler, kompetansebygging, mobilisering og nettverk, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002).

I forbindelsen med etablering av VSP-mat påpekte næringskomiteen i 1999 at det er nødvendig med en strategi for å kartlegge og fjerne flaskehalser for å få til nyskaping for økt verdiskaping i matforedling og salg.⁵¹ Nærings-

46) Innst. S. nr. 260 (2003-2004).

47) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2000-2001).

48) Tildelingsbrev fra LMD til SND/IN budsjettårene 2001-2004.

49) Innst. S. nr. 263 (2004-2005).

50) Innst. S. nr. 167 (1999-2000).

51) Innst. S. nr. 167 (1999-2000).

komiteen pekte på behov for god koordinering av arbeidet som er finansiert over avtalen og øvrig satsing, jf. Innst. S. nr. 288 (2002–2003). Næringskomiteen mener at for bygdeturisme er hovedutfordringene produktutvikling, markedsføring, distribusjon, kvalitetssikring, statistikk og kompetanseutbygging.⁵²

Ifølge næringskomiteen er det viktig at det legges til rette for utvikling av gårdsmat, tradisjonsmat og spesialiserte produkter gjennom at regelverk forenkles og at det gis mulighet for tradisjonell slaktning og bearbeiding av matvarene, jf. Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002–2003). Næringskomiteen mente dette bør skje gjennom større fleksibilitet overfor små produsenter uten at det går på bekostning av mattrygghet og sikkerhet.⁵³ Rammevilkårene for nisjeprodusenter må bedres for å få ytterligere fortgang på denne produksjonen.⁵⁴

Kompetansebyggende tiltak

Verdiskapingen framover vil i økende grad bli kunnskapsorientert. Det er ifølge St.meld. nr. 19 (1999–2000) og påfølgende innstilling et mål at landbruksbefolkningen i større grad skal tilegne seg ny kunnskap etter behov. Kunnskap om omstilling og innovasjon må prioriteres dersom næringens betydning for distriktene skal opprettholdes.⁵⁵ Næringskomiteen framhevet at i forbindelse med oppstart av VSP-mat skal det ”utvikles et kompetanseutviklingsprogram rettet mot landbruksbefolkningen som for eksempel besøksordning med rådgivning og etablering av nettverk for utvikling av produkter”.⁵⁶

Næringskomiteen påpekte senere at det skal etableres et kompetansesenter i Nord-Norge, jf. Budsjett-innst. S. nr. 8 (2000–2001). Dette skulle være et FoU-nettverk for gårdene og driftsenhetene for å fange opp og definere brukernes forskings- og utviklingsoppgaver.⁵⁷

3.4 Mål- og resultatstyring

Stortinget forutsetter at forvaltningen styres etter prinsippet om mål- og resultatstyring.⁵⁸ Resultater som skal oppnås skal ifølge bevilgningsreglementet beskrives. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater og annen informasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår. Ressursbruk og virkemidler skal være effektive i forhold til de forutsatte resultater.⁵⁹

Mål- og resultatstyring er et verktøy for å tydeliggjøre mål, fastsette resultatkrav og etablere rutiner for rapportering av måloppnåelse og virkninger. Grunnleggende styringsprinsipper er konkretisert i reglement for økonomistyring i staten, § 4:⁶⁰

- definere mål- og resultatkrav
- sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås
- sikre tilstrekkelig styringsinformasjon

Rapportering kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde.⁶¹ Mål- og resultatstyringen fungerer hensiktsmessig der det er dokumenterte sammenhenger mellom resultat og virkemiddel.⁶²

LMD har ansvaret for den overordnede mål- og resultatstyring av virkemidlene for næringsutvikling i landbruket. Virkemiddelapparatet skal være målrettet og velfungerende og utformet i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. LMD har også ansvaret for å sikre samhandling mellom de ulike forvaltningsaktørene, slik at forvaltningen av virkemidlene er effektiv.

52) Innst. S. nr. 209 (1999-2000).

53) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002-2003).

54) Innst. S. nr. 260 (2003-2004).

55) St.meld. nr. 19 (1999-2000).

56) Innst. S. nr. 167 (1999-2000).

57) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2000-2001).

58) Bevilgningsreglement av 19. november 1959, § 2: bevilgningsreglementet av 26. mai 2005, § 9.

59) Bevilgningsreglementet av 26. mai 2005, §§ 9 og 10.

60) Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003.

61) Reglement for økonomistyring i staten pkt. 1.5.1.

62) St.meld. nr. 23 (1992-93).

4 Fakta

Faktakapittelet er i hovedsak inndelt etter de tre hovedproblemstillingene. I problemstilling 1 blir Innovasjon Norges (IN) forvaltning av virkemidlene analysert. Graden av risikokapital blir belyst ved å se på prosedyrer i saksbehandlingen og en vurdering av i hvilken grad tilskuddene og risikolånene kunne blitt finansiert som lån i private banker. Deretter tar undersøkelsen for seg rutiner i saksbehandlingen og tildelingsstatistikk. Til sist blir resultater av INs veiledning og oppfølging av tilskuddsmottakerne og deres samordning av virkemidlene beskrevet. Resultater fra problemstilling 2 beskriver resultater og effekter av tilskuddene i forhold til formålet med de økonomiske virkemidlene. Til slutt redegjør undersøkelsen i problemstilling 3 for resultater om i hvilken grad Landbruks- og matdepartementet (LMD) ivaretar sitt ansvar for styring, oppfølging og rapportering for å sikre en formålseffektiv forvaltning av virkemidlene.

4.1 Innovasjon Norges forvaltning av virkemidlene for næringsutvikling i landbruket (problemstilling 1)

I det følgende delkapittelet kartlegges det om virkemidlene for næringsutvikling i landbruket er forvaltet i tråd med forutsetningene.

4.1.1 Vurdering av svikt i finansmarkedet ved tildeling av midler

IN skal bidra til at markedet skal fungere bedre og korrigere for svikt i de private finansmarkedene. Virkemiddelbruken skal ikke erstatte vel fungerende private løsninger.⁶³ Innledningsvis vil virkemidlene bli vurdert etter kravet om denne formen for markedsvikt.

Saksbehandling i Innovasjon Norge

IN har ingen beskrivelse av risikoprofil for tilskuddene fra BU-ordningen og VSP-mat. I retningslinjene til de landbruksrettede risikolånene er det beskrevet at det kan gis lån til investeringsprosjekter som har vanskeligheter med å oppnå toppfinansiering i det private markedet.⁶⁴

63) St.prp. nr. 51 (2002-2003) NHD. Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv.

64) Retningslinjer for saksbehandlere i Innovasjon Norge, Bedriftshåndboken, kap. 4.8.1. "Generelt om risikolån".

IN gjør en vurdering av prosjektets driftsrisiko i tilskuddsaker. I lånesaker blir det i tillegg gjort en vurdering av sikkerhetsrisiko.⁶⁵ Det er imidlertid ingen krav om å vurdere hvorvidt private banker kan bidra med lånefinansiering som tilsvarende tilskudd fra BU-ordningen, VSP-mat eller risikolån. Gjennomgangen av saksmapper og innstillinger i kredittvurderingene viser at det ikke finnes dokumentasjon på at IN i praksis vurderer om det private markedet ville vært villig til å bidra med finansiering av det omsøkte beløpet.⁶⁶ IN bekrefter dette forholdet. Ifølge IN er det i landbrukssektoren overordnede mål og vurderinger om svikt i finansmarkedet som ligger til grunn for forvaltningen av de landbruksrettede virkemidlene hos IN.⁶⁷

Resultater fra kredittvurderingene

Et utvalg innvilgede tilskudd fra BU-ordningen og VSP-mat og landbruksrettede risikolån ble analysert med tanke på om private banker ville innvilget tilskuddene og risikolånene som ordinære lån, i tillegg til eventuelle lån som bankene allerede hadde innvilget ved realiseringen av prosjektet. I undersøkelsen ble det benyttet den samme informasjonen som saksbehandler hos IN hadde tilgang på ved behandling av søknaden.⁶⁸

Undersøkelsen viser at 32,3 prosent av alle sakene (53 av i alt 164 saker) kunne blitt full- eller delfinansiert gjennom låneopptak i private banker. Undersøkelsen viser at den potensielle lånefinansieringen fra private banker tilsvarende 27,5 prosent av totalbeløpet som IN har bevilget som lån eller tilskudd til prosjektene i utvalget. Resultater fra kredittvurderingene er beskrevet i tabell 1.

Sentralitet og innovasjonsgrad er faktorer som IN skal legge vekt på. Undersøkelsen viser at der prosjekter er lokalisert i utsatte områder og/eller er svært innovative med etablering av ny næringsvirksomhet, er det reduserte muligheter til å få lån i private banker.⁶⁹

65) Svarbrev fra Landbruks- og matdepartementet, 24. oktober 2007.

66) Verifisert referat fra møte med KPMG, 5. juni 2007.

67) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

68) Rapportene fra kredittvurderingene følger som vedlegg.

69) Verifisert referat fra møte med KPMG, 5. juni 2007

Tabell 1 Resultater fra kredittvurderingen

	Kunne fått lån i privat bank	Ikke fått finansiering	Totalt
BU (tilskudd)	43	57	100 (56,7 mill.)
VSP-mat (tilskudd)	5	38	43 (35,6 mill.)
Landbruksrettede risikolån	5	16	21 (13,7 mill.)
Totalt	53 (29,1 mill.)	111 (76,9mill.)	164 (106 mill.)

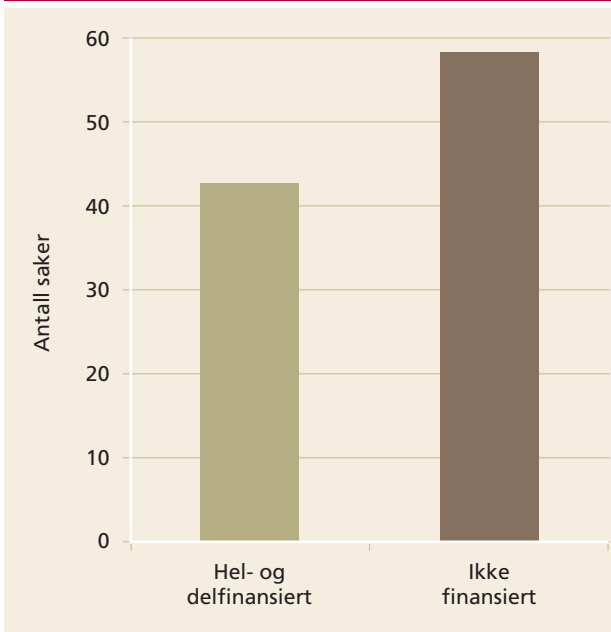
Kilde: Riksrevisjonen

Utfyllende beskrivelse av kredittvurderingen i BU-saker

Figur 3 viser antall BU-saker som kunne fått privat finansiering. Kredittvurderingen viser at BU-sakene utgjør størstedelen (43 saker) av alle sakene som kunne blitt lånefinansiert (48 saker).

Tilskuddbeløpet i disse 43 sakene utgjør 20 mill. kroner, eller 35 prosent av det totale tilskuddbeløpet for BU-sakene i utvalget. 29 av de 43 BU-sakene kunne blitt fullfinansiert. 14 saker kunne blitt delfinansiert.

Tabell 2 er en oversikt over hvilke type prosjekter som kunne blitt hel- eller delfinansiert i bank, og viser at samdriftsprosjektene utgjør 18 av 100 BU-

Figur 3 Antall BU-saker som kunne fått hele eller deler av tilskuddsbeløpet innvilget som lån i privat bank (N=100)

Kilde: Riksrevisjonen

saker i utvalget. Tilskuddet til disse utgjør over halvparten av det totale tilskuddbeløpet for BU-sakene. Gjennomsnittlig tilskuddbeløp som er innvilget til samdriftsprosjektene i utvalget, er ca. 1,6 mill. kroner og betydelig høyere enn de øvrige tilskuddene. I 9 av 18 samdriftssaker er det mulighet for lånefinansiering. åtte saker kunne vært delfinansiert, mens én sak kunne vært fullfinansiert. Dette er saker knyttet til bygging av samdriftsfjøs hvor sikkerheten rundt inntektsnivå er vurdert som relativt høy på grunn av leveringsavtaler. Det aktuelle lånebeløpet for disse sakene utgjør 26 prosent av totalt tilskudd for hele BU-utvalget.

Rundt halvparten av prosjektene i utvalget (49 av 100 BU-saker) gjelder utvikling/fornyning av eksisterende eiendomsmasse på gården knyttet til den tradisjonelle landbruksproduksjonen. I over halvparten av disse sakene har det vært grunnlag for lånefinansiering i bank. 20 saker kunne blitt fullfinansiert, og 5 saker delfinansiert. Et gjennomgående trekk for de 20 sakene som kunne blitt fullfinansiert, er at gjennomsnittlig tilskuddstørrelse er relativt lav (142 000 kroner) sammenlignet med de øvrige sakene (686 000 kroner). Prosjekter med store tilskuddbeløp som ikke kunne blitt finansiert i bank, retter seg mot utvikling av eksisterende drift. Disse prosjektene genererer vanligvis ikke nye inntekter, og kan derfor ofte ikke betjene en større lånebyrde.

Det har vært grunnlag for helt eller delvis lånefinansiering i 9 av de 33 sakene som retter seg mot utvikling av ny næringsvirksomhet. Dette er saker med lave gjennomsnittlige tilskuddbeløp, ca. 141 000 kroner, hvor søker har bidratt med en vesentlig andel egenkapital for å realisere prosjektet.

Tabell 2 Resultater fra kredittvurderingen av BU-satser

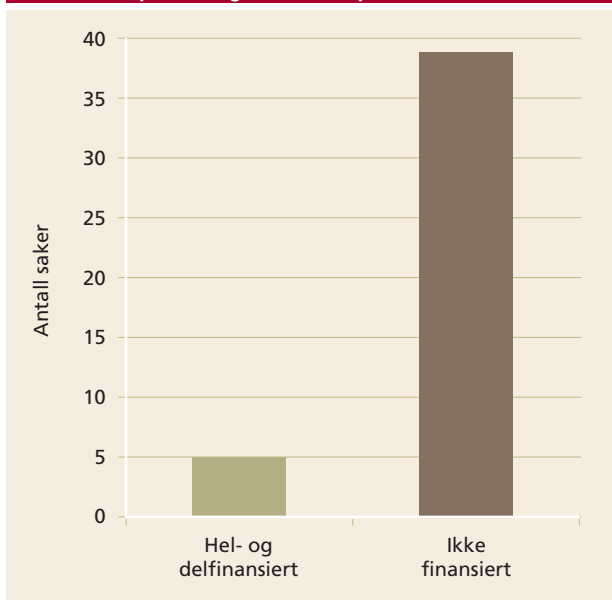
	Kunne fått lån i privat bank	Ikke finansiert	Total
Samdrifter	9	9	29,9 mill.
Fornyng/ utvikling av eksisterende drift	25	24	20,4 mill.
Utvikling av ny næringsvirksomhet	9	24	6,4 mill.
Totalt BU	43 (20 mill.)	57 (36,7 mill.)	56,7 mill.

Kilde: Riksrevisjonen

Utfyllende beskrivelse av kredittvurderingen i VSP-mat-saker

Det totale tilskuddbeløpet for de 43 VSP-sakene i utvalget utgjør 35,6 mill. kroner. Figur 4 viser at det har vært grunnlag for lånefinansiering i fem av disse sakene, hvorav fire kunne blitt fullfinansiert og én delfinansiert. Tilskuddbeløpet for de sakene som kunne vært finansiert i bank utgjør 6,7 mill. kroner. Dette utgjør 11 prosent av antall VSP-mat-saker og 19 prosent av det totale tilskuddbeløpet i VSP-mat-sakene. De fem VSP-sakene som kunne blitt lånefinansiert i bank, er videreføring av eksisterende virksomhet hvor søkers og prosjektets økonomi samt panteverdien av investeringer gir grunnlag for framtidig evne til å betjene lån.

Figur 4 Antall VSP-mat-saker som kunne fått hele eller deler av tilskuddsbeløpet innvilget som lån i privat bank (N=43)



Kilde: Riksrevisjonen

Andelen prosjekter som kunne blitt lånefinansiert blant VSP-mat-sakene er relativ lav. Det er to faktorer som kan forklare dette resultatet:

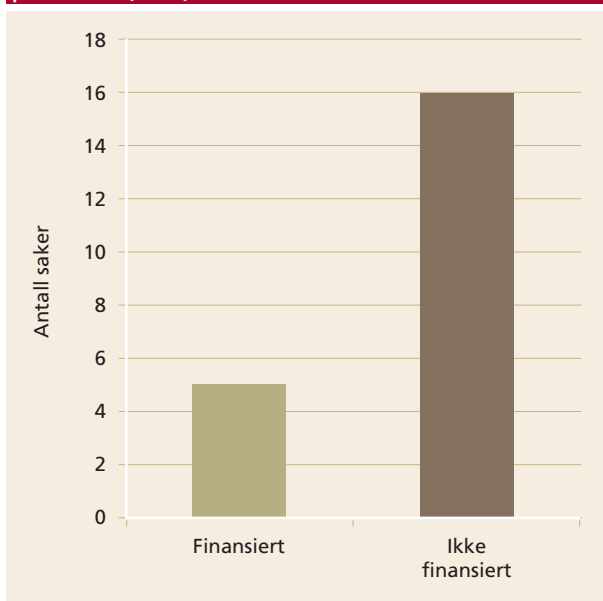
- 1 35 av 43 prosjekter gjelder utredning og forretningsutvikling i tidlig fase. Disse betegnes som høyrisikoprosjekter og ville ikke fått finansiering i bank.
- 2 33 av 43 prosjekter er organisert som bedrifter eller juridiske enheter med lav egenkapital og begrenset personlig økonomisk ansvar. Private banker er ofte restriktive med å innvilge lån til slike bedrifter uten at eier(ne) stiller personlig tilleggssikkerhet eller pant for lånet.

Utfyllende beskrivelse av kredittvurderingen av risikolån til landbruket

Risikolån til landbruksformål er både rettet mot utvikling av ny næring og mot den tradisjonelle landbruksproduksjonen. 12 av 21 lånesaker som ble innvilget i 2006 gjelder risikolån til tradisjonelle næringer, mens resten er innvilget til nye næringer. Søkere som skal utvikle den tradisjonelle landbruksproduksjonen har mottatt en større andel av det totale lånebeløpet (9,5 mill. kroner) sammenlignet med søkere som har fått innvilget risikolån til utvikling av nye næringer (4,2 mill. kroner). Ifølge Innovasjon Norge er panteverdi og økonomi i prosjektene avgjørende for om de innvilger lån eller ikke.⁷⁰

Figur 5 viser at det er grunnlag for fullfinansiering av lånebeløpet i 5 av de 21 sakene. Lånebeløpet tilsvarer 24 prosent av det totale lånebeløpet som IN har innvilget som landbruksrettede risikolån i 2006.

Figur 5 Antall risikolånsaker som kunne vært lånefinansiert i privat bank (N=21)



Kilde: Riksrevisjonen

Tre av de fem sakene som kunne blitt finansiert i bank, er knyttet til tradisjonell næring, mens to av sakene gjelder risikolån til nye næringer. Innen nye næringer er det søknader om store lån som kunne vært finansiert i privat bank, mens det motsatte er tilfelle for søknader innen tradisjonell næring.

De to prosjektene innen nye næringer har en høy egenfinansieringsandel og prosjektene lønnsom-

70) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

het og søkerens gjennomføringsevne er vurdert som tilfredsstillende. Sakene som ikke kunne blitt lånefinansiert gjennom bank, er prosjekter med høy gjeldsgrad og lave panteverdier. Forretningsrisikoen i prosjektene knyttet til utvikling av ny virksomhet, er høy i denne gruppen.

I de tre prosjektene innen tradisjonell næring er det kundenes evne til å betjene lånet som har vært utslagsgivende. De små lånebeløpene har derfor større mulighet for å bli finansiert, slik som også er tilfelle for BU-tilskuddene.

Kredittvurderingen viser at private banker normalt er lite villige til å toppfinansiere prosjekter som har høy gjeldsrate og lave panteverdier, eller å bidra med finansiering for å slutføre prosjekter som fra før har høy finansieringsandel fra IN.

4.1.2 Saksbehandlers vurdering av bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Undersøkelsen belyser i hvilken grad IN vurderer samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske faktorer i saksbehandlingen. Saksbehandlers vurderinger er vesentlige for hvorvidt en søknad innvilges eller ikke, og derigjennom i hvilken grad de innvilgede prosjektene bidrar til måloppnåelse. Både INs retningslinjer og praktiseringen av disse blir beskrevet.

De fleste fylker har fortløpende behandling av søknader i løpet av året. Noen fylker, for eksempel Hedmark og Buskerud, opererer imidlertid med søknadsfrister for BU-søknader innen tradisjonelt landbruk, slik at de kan prioritere innkomne søknader etter bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske vurderinger. Ifølge IN veier kommunenes rangering av BU-søknader tungt i de fylkene som praktiserer søknadsfrister.⁷¹

I evalueringen av VSP-mat kommer det fram at flere informanter påpeker at retningslinjene for programmet er for vide, slik at det er for store rom for skjønsmessige vurderinger.⁷²

Bedriftsøkonomisk lønnsomhet

Håndboken beskriver forventning om bedriftsøkonomisk lønnsomhet som en forutsetning dersom IN skal tildele tilskudd eller lån. Saksbehandler skal vurdere realismen i forutsetningene som prosjektbeskrivelsen bygger på. Dette er

faktorer som eksterne og interne forhold og bedriftens økonomiske stilling. Kravet om forventet bedriftsøkonomisk avkastning øker med risikoen som er knyttet til et prosjektet.⁷³ Saksbehandler skal ifølge håndboken i tillegg analysere framtidig økonomi og lønnsomhet i bedriften ved å se på budsjetter og kundens framtidige betalingsevne. Analysen munner ut i en beskrivelse av bedriftens driftsrisiko.⁷⁴

Ifølge IN legger saksbehandler stor vekt på bedriftsøkonomiske vurderinger i saksbehandlingen. Det er to faktorer som er avgjørende for tildeling av tilskudd: prosjektet og den totale økonomien på gården. IN mener økonomien ofte er svak i landbrukssektoren, og tilskuddet skal løfte prosjektene, slik at prosjektet blir bedriftsøkonomisk lønnsomt, og slik at den totale økonomien på gården blir tilfredsstillende.⁷⁵ IN framhever at kravet om bedriftsøkonomisk lønnsomhet ikke gjelder i samme grad for tilskudd til utvikling av den tradisjonelle landbruksproduksjonen. Her er potensialet for å øke den bedriftsøkonomiske lønnsomheten liten. Markedsreguleringen gjør at det er små muligheter for å øke inntjeningen ved å produsere mer. IN viser derfor til at det i stedet bevilges midler for å rasjonalisere produksjonen eller tilpasse produksjonen etter gjeldende retningslinjer og krav.⁷⁵

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

IN tar utgangspunkt i Finansdepartementets veiledning i samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger. Her heter det at et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt når samfunnet som helhet er villig til å betale minst så mye som tiltaket koster. En normal tilnærming i IN er at prosjektets forventede bedriftsøkonomiske lønnsomhet blir vurdert for å analysere prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet:

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet = Bedriftens forventede avkastning +/- samfunnsøkonomiske faktorer.

IN har ikke kunnet dokumentere vurderinger av samfunnsøkonomiske faktorer i saksbehandlingen. IN legger til grunn at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ofte tilsvarer den bedriftsøkonomiske lønnsomheten i prosjektene. IN framhever at de derfor normalt ikke vurderer

71) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

72) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

73) Bedriftshåndboken, kap. 6.2.

74) Bedriftshåndboken, kap. 5, punkt 7.3.

75) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

samfunnsøkonomiske faktorer i den løpende behandlingen av landbrukssaker. IN sier samtidig at kommunene har prioritert prosjekter før de blir formidlet til IN.⁷⁶

I det videre blir tilskuddene beskrevet og analysert etter i hvilken grad de blir vurdert og tildelt i tråd med sentrale mål som er satt for de ulike ordningene.

4.1.3 Tildeling av BU-midler i forhold til formålet med ordningene

BU-tilskudd er det største og viktigste virkemiddelet for næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket. Ifølge forskriften fra 2005 skal BU-midlene "legge til rette for næringsutvikling som danner grunnlag for langsiktig, lønnsom verdiskaping og desentralisert bosetting med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendommen spesielt".⁷⁷

Det blir avsatt fylkesvise BU-midler over jordbruksavtalen. Totalt er det bevilget 1,4 mrd. kroner i BU-tilskudd til 10 465 prosjekter i perioden 2002-2006. I denne perioden er det bevilget mellom 236 og 338 mill. kroner årlig i BU-tilskudd.

I 2002 var det 3326 søknader om BU-tilskudd. Totalt antall søknader er nesten halvert (44 prosent/1862 søknader) fram til 2006. Totalt antall innvilgede søknader er tilsvarende halvert, slik at andelen prosjekter som er innvilget har ligget jevnt på rundt 80 prosent.

Tilskuddets størrelse

Gjennomsnittlig tilskuddbeløp for alle BU-prosjekter i hele landet i perioden 2002-2006 var 134 000 kroner. Gjennomsnittlig tilskuddbeløp har økt fra rundt 102 000 kroner i 2002 til 197 000 kroner i 2006.

Til og med 2004 var det en grense for hvor store BU-tilskudd som kunne innvilges. Dette taket var på 200 000 kroner i Sør-Norge og 230 000 kroner i Nord-Norge og Namdalsregionen. Fellestiltak kunne støttes med inntil 2 ganger maksimumssatsene. Beløpsgrensene ble avvirket i 2005, da fylkene fikk utvidet fullmakt til å vurdere om det var behov for egne grenser. Samtidig ble maksimumssatsen for tilskuddets prosentvise andel av godkjent kostnadsoverslag økt fra 20 prosent. til 30 prosent. Dette førte til at

store midler ble fordelt på færre søkere i noen fylker, blant annet i Sogn og Fjordane. LMD gjeninnførte derfor et beløpsmessig tak i 2007, hvor prosjekter sør for Namdal ikke kunne motta større tilskudd enn 600 000 kroner. Det ble ikke gjort noen endringer i prosentsatsen. Nå er det også et mål at midlene skal spres på flere. Ungdom og det underrepresenterte kjønn kan imidlertid gis gunstigere betingelser.

LMD peker på at en av utfordringene er å tilpasse tilskuddstørrelsen for å få mest mulig effekt fra midlene. Generelt mener LMD at tilskuddene ikke bør være for små for å ha en effektiv og utløsende effekt, og viser til at Sogn og Fjordane i 2006 viser gode resultater av de relativt store investeringene som ble gjort. LMD peker på at det imidlertid er en grense for hvor store tilskuddene skal være, ettersom store tilskuddbeløp kan ha en avtagende effekt.⁷⁸ Innovasjon Norge mener dette er en grense som kan virke uheldig, særlig for samdrifter.⁷⁹

Tradisjonelle og nye næringer

I 2002 var fordelingen av tilskudd 57 prosent til tradisjonell drift og 43 prosent til nye næringer. Fra 2002 til 2006 har andelen tilskudd som går til tradisjonell næring økt gradvis. I 2006 var andelen til det tradisjonelle landbruket 67 prosent. Tilskuddsandelen som har gått til nye næringer har blitt tilsvarende redusert. Søknadsmassen og behovet for støtte til tradisjonell landbruksproduksjon har vært stor. Figur 6 viser denne utviklingen.

IN forklarer utviklingen med at det har vært et flerårlig etterslep på investeringer og modernisering innen husdyrsektoren, dels for å etterkomme myndighetenes krav knyttet til dyrevelferd og dels for å effektivisere produksjonen.⁸⁰

Distriktpolitiske virkeområder

I saksbehandlingen er det ingen krav om å prioritere bestemte distriktpolitiske virkeområder. Ifølge IN bevilger saksbehandlerne i de ulike distriktskontorene tilskudd med utgangspunkt i de fylkesvise strategiene. IN registrerer i etterkant hvilke virkeområder tilskuddet går til ut fra hvilken kommune prosjektet er lokalisert.⁸¹

76) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

77) Forskrift om midler til bygdeutvikling, FOR-2005-01-24 nr.53.

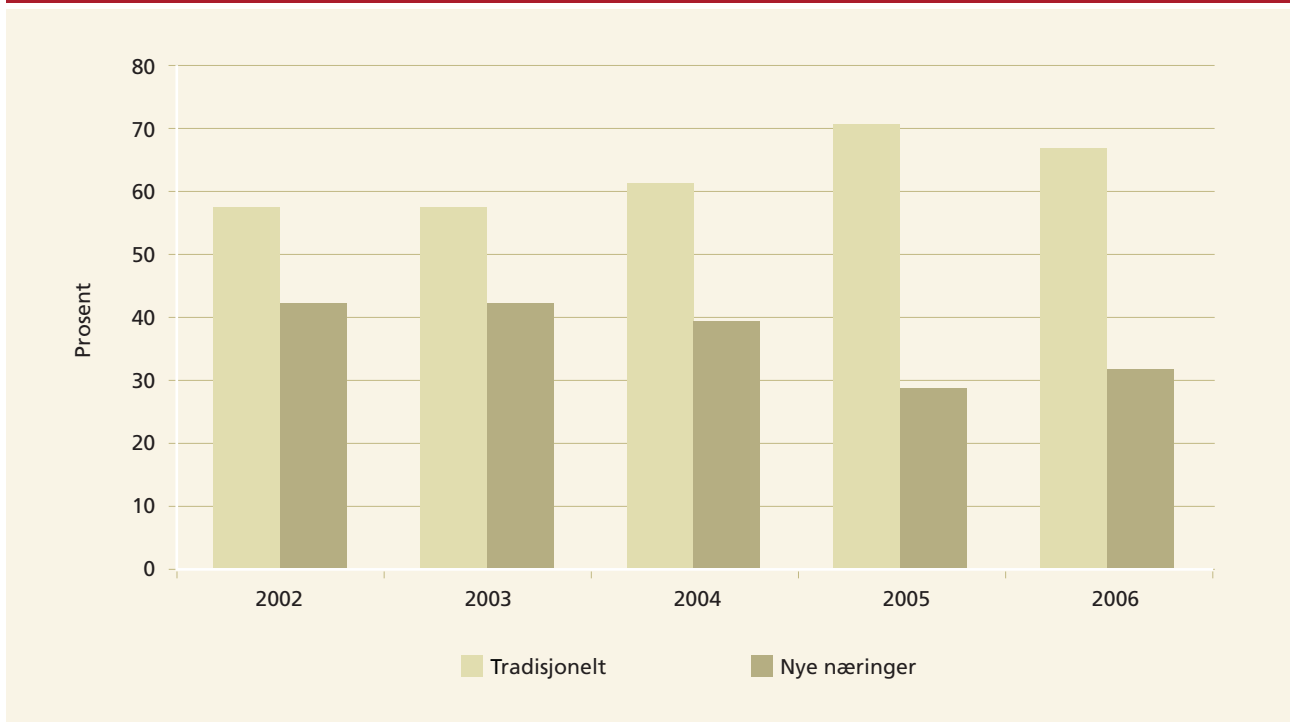
78) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

79) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

80) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

81) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

Figur 6 BU-midler fordelt etter om tilskuddet bidrar til å utvikle nye næringer eller den tradisjonelle landbruksproduksjonen



Kilde: Innovasjon Norge

Undersøkelsen viser at søkere i de mest utsatte områdene får en forholdsmessig liten andel av midlene. Det er tendenser til at denne gruppen får en mindre andel av midlene etter at distriktssatsingen ble nedtonet ved innføring av ny forskrift i 2005. Figur 7 viser at område A har fått tildelt gjennomsnittlig 4 prosent av midlene i perioden 2002–2006.

Område B og C har til sammen fått litt over halvparten av tildelingene i samme periode. Område E, som er utenfor det distriktspolitiske virkeområde, har fått ca. 30 prosent av midlene årlig.

Den prosentvise fordelingen av innvilgede søknader og avslag fra hvert av de distriktspolitiske

Figur 7 Fordeling av BU-midler etter distriktspolitiske virkeområder



Kilde: Innovasjon Norge

virkeområdene er stabile fra år til år.⁸² I 2003 og 2004 skiller imidlertid avslagsprosenten seg ut for område A, da den er betydelig lavere sammenlignet med andre år og områder.

Gjennomsnittlig tilskuddbeløp for alle BU-prosjekter i hele landet i perioden er på 134.000 kroner. De mest utsatte områdene (A) og de mer sentrale områdene (D og E) har fått noe større tilskudd enn gjennomsnittet for hele landet.

Kvinne- og ungdomsrettede tiltak

IN påpeker at hensynet til kvinner og ungdom er sentralt i arbeidet med næringsutvikling innen og i tilknytning til landbruket for å bidra til likestilling og rekruttering.⁸³ Ifølge forskriften skal BU-midlene bidra til et landbruk der kvinner og menn gis like muligheter. Personer under 35 år og det underrepresenterte kjønn kan gis høyere tilskuddsandel til bedriftsutvikling og ved generasjonsskifte.⁸⁴

Definisjonen av kvinnerrettede prosjekter ble endret i 2000. Den gamle definisjonen hadde følgende ordlyd: ”Kvinnerettede tiltak er definert som tiltak

som primært har kvinner som målgruppe, gir syssetsetting hovedsakelig for kvinner eller har kvinnelige søkere”. Den nye definisjonen av kjennetegnet ”kvinnerettet” skal brukes dersom prosjektet oppfyller minst ett av følgende kriterier:

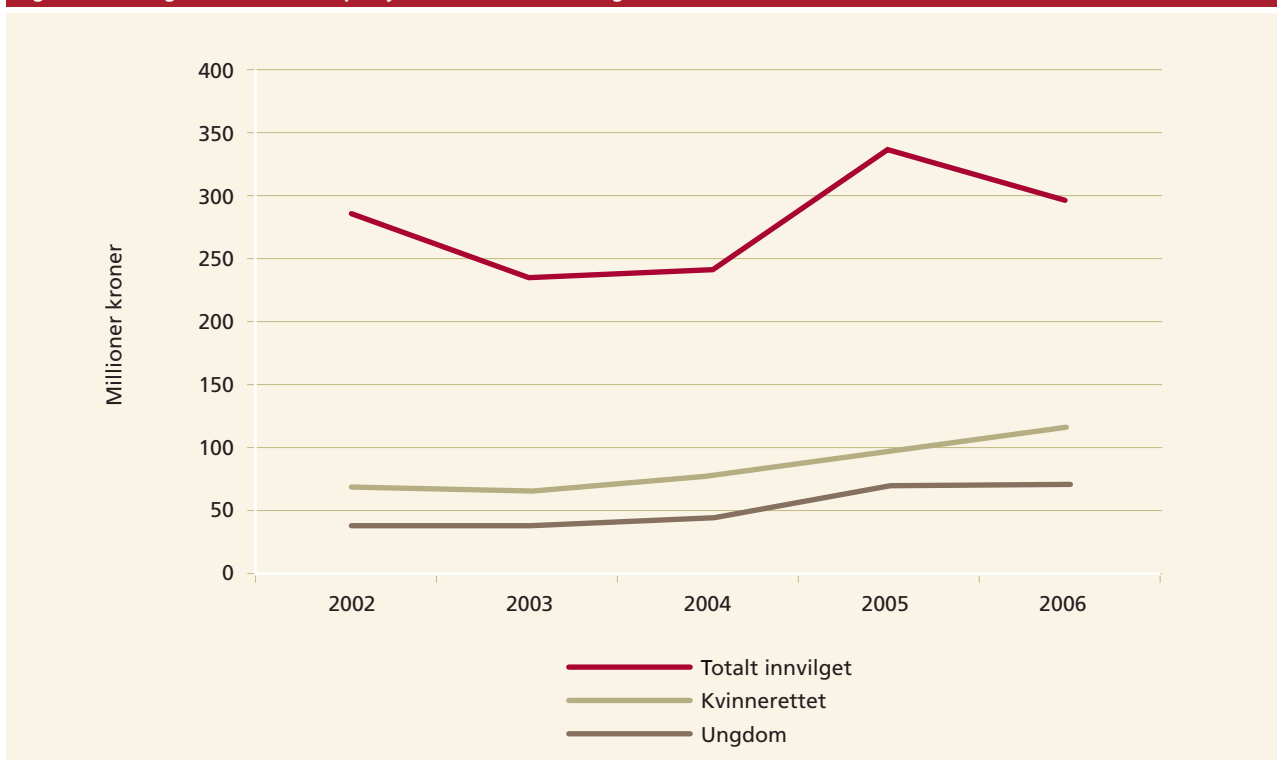
- Kvinner som starter egen virksomhet.
- Prosjektet er spesielt rettet mot å øke kompetansen til kvinner ansatt i foretaket.
- Kvinner utgjør mer enn 30 prosent av styremedlemmene eller ledelsen i en bedrift.
- Prosjektet bidrar til å øke antall kvinnelige eiere, styremedlemmer, ledere eller er spesielt rettet mot å øke antall sysselsatte kvinner.

Denne endringen innebar en videre definisjon av hva som kategoriseres som kvinnerrettede prosjekter enn den man hadde brukt tidligere.⁸⁵

Dersom prosjektet er innrettet mot aldersgruppen 18–35 år, blir prosjektet definert som ungdomsrettet.⁸⁶

Figur 8 viser utviklingen i innvilgede BU-midler for ungdoms- og/eller kvinnerrettede prosjekter.

Figur 8 Tildeling av BU-midler til prosjekter definert som ungdoms- eller kvinnerrettede



Kilde: Innovasjon Norge

82) Avslagsprosentene kan være noe høyere enn angitt, siden en del søknader blir stoppet før de blir registrert som avslag. Jf. St.prp. nr. 68 (2005-2006) Om jordbruksoppjøret 2006 s. 17.

83) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

84) Forskrift om midler til bygdeutvikling FOR-2005-01-24 nr. 53

85) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

Vi ser av figuren at utviklingen i andelen av innvilget beløp som går til disse målgruppene, er stigende. I 2006 fikk kvinnerrettede prosjekter 39 prosent av midlene og ungdomsrettede prosjekter

86) Innovasjon Norges årsrapport 2005, vedlegg 1, s. 145-147.

24 prosent av midlene. Et prosjekt kan både være ungdoms- og kvinnerettet.

Andelen søknader som er registrert som kvinneverrettede prosjekter, har økt gradvis fra i overkant av 24 prosent i 2002 til å ligge på et stabilt nivå rundt 40 prosent i de påfølgende årene.

Forutsetningen om at kvinner kan prioriteres har ikke bidratt til at kvinnerettede tiltak får større gjennomsnittlig tilskuddbeløp sammenlignet med hele populasjonen. I 2002 var gjennomsnittlig innvilget beløp for kvinnerette tiltak 4 000 kroner lavere enn gjennomsnittlig innvilget beløp for alle prosjekter. I 2006 var det gjennomsnittlige tilskuddbeløpet for kvinnerettede tiltak 13 000 kroner lavere enn gjennomsnittet for alle BU-tildelingene.⁸⁷ IN forklarer denne fordelingen med at kvinnesatsingen ofte foregår i mindre skala, og ambisjonene hos kvinnelige søkere preges av familiesituasjonen. IN framhever også at kvinnene ofte er mer forsiktige i sin satsing, mens menn satser på større og mer kostbare prosjekter.⁸⁸

Antall ungdomsrettede tiltak har hatt en positiv utvikling. Antall søknader som er ungdomsrettede øker fra 11 prosent i 2002 til 21 prosent i 2006. Innvilgningsraten for ungdomsrettede tiltak var i 2002 90 prosent, mens den minsket til 87 prosent i 2006. Avslagsraten steg fra 10 til 13 prosent i samme periode.

Gjennomsnittlig innvilget beløp til ungdomsrettede tiltak ligger over gjennomsnittet for tildeling av BU-midlene. I 2002 var gjennomsnittlig innvilget beløp 10 000 kroner over gjennomsnittet på 102 000 kroner. Denne differansen økte til 12 000 kroner i 2006. Gjennomsnittet for alle BU-tilskudd var på 197 000 kroner i 2006.

Innovasjonsgrad

Innovasjon kan defineres som et nytt produkt, en ny produksjonsprosess eller organisasjonsform, som er lansert eller tatt i bruk i produksjon, eller i organiseringen av denne, for å skape økonomiske verdier. Det kan også dreie seg om å finne fram til nye markeder.

Produksjon av nye varer og tjenester er et sentralt mål for BU-prosjekter innen nye næringer, og tilskudd til tradisjonelt landbruk går ofte til

87) Gjennomsnittlig tilskuddbeløp var 90 000 kroner i 2001 og 186 000 kroner i 2006.

88) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

vedlikehold og utbedringer i forhold til myndighetspålegg. I disse sakene er kravet til innovasjon vesentlig lavere.

IN har ikke nedfelt krav om å prioritere innovative prosjekter ved tildeling av BU-tilskudd. Fra 1. januar 2005 kategoriserer IN prosjektene ut fra en del nye formålskoder som angir innovasjonsgrad. Følgende kategorier blir brukt:

- Innovasjon på internasjonalt nivå
- Innovasjon på nasjonalt nivå
- Innovasjon på bransjenivå
- Innovasjon på fylkesnivå
- Innovasjon på bedriftsnivå
- Idéutvikling

Tabell 3 viser at de BU-støttede prosjektene innenfor tradisjonelle næringer har en lavere innovasjonsgrad enn prosjektene som får støtte til utvikling av nye næringer. I overkant av 26 prosent av BU-tilskuddene går til prosjekter med innovasjon i 2005, og 33 prosent i 2006. Det er ikke tilsvarende tall for innovasjonsgrad tidligere år.

Tabell 3 Prosent av tilskuddene som er registrert som innovasjon ved tildeling

	2005	2006
BU-midlene ny næring	50	52
BU-midlene tradisjonell næring	16	24

Kilde: Innovasjon Norge

4.1.4 Tildeling av VSP-mat etter formålet med ordningen

VSP-mat skal legges til rette for utvikling og produksjon av norske matvarer for å øke konkurransekraften og bidra til økt verdiskaping hos primærprodusenten.

Totalt er det bevilget 500 mill. kroner til 930 VSP-mat-prosjekter i perioden 2002-2006, rundt 100 mill. kroner årlig. Matprogrammet får rundt en tredel av midlene sammenlignet med BU-tilskuddene.

Gjennomsnittlig tilskuddbeløp for VSP-mat er betydelig høyere sammenlignet med BU-midlene. Gjennomsnittlig tilskuddbeløp for alle VSP-mat-prosjekter i hele landet i perioden 2002-2006 er 537.000 kroner. Gjennomsnittet har variert fra 747 000 kroner i 2002 til 507 000 kroner i 2006.

I motsetning til antall BU-søknader har antall VSP-mat-søknader økt i perioden 2002-2006. I

2002 ble det søkt om støtte til 152 prosjekter, mens i 2006 ble det søkt om støtte til 220 prosjekter. Totalt er det levert inn 1006 søknader til matprogrammet i perioden 2002–2006. 930 av disse prosjektene ble bevilget midler. Det er derfor en relativt høy andel søknader som blir innvilget, og andelen har økt fra 91 prosent i 2002 til 94 prosent i 2006.

Distriktpolitisk virkeområde

Distrikt er ikke en primær målsetting for VSP-mat. IN framhever at VSP-mat-midler fordeles nasjonalt, og at distriktshensyn ikke er et tungtveiende argument ved tildeling.⁸⁹ VSP-mat skal imidlertid bidra til å nå de landbrukspolitiske målene om næringsutvikling som distriktpolitisk virkemiddel.

Tabell 4 viser oversikt over tildelingen av VSP-mat-midler etter distriktpolitisk virkeområde. Den viser at VSP-mat har en svakere distriktsprofil sammenlignet med BU-midlene. Område A, det mest utsatte området, har fått ca 0,2 prosent av VSP-mat-midler i perioden 2002–2006. Område B mottar en liten og synkende andel av midlene. Over 60 prosent av VSP-mat-midlene, eller om lag 347 mill. kroner, har gått til 514 prosjekter utenfor det distriktpolitiske virkeområder.

Gjennomsnittlig tilskuddbeløp for VSP-mat er betydelig lavere for de mest utsatte områdene, sammenlignet med de mest sentrale områdene. Prosjekter i område A har fått 256 000 kroner i gjennomsnitt i perioden 2002–2006, mens tilsvarende tall for område E er 714 000 kroner.

Kvinnerettede tiltak

Likestillingsperspektivet er et av de mest sentrale

le målene for næringsutviklingen i landbruket. Reell likestilling er også et mål i landbruket generelt, og kvinnesatsingen er sentral for VSP-mat.⁹⁰

Kvinnesatsingen i VSP-mat er svakere sammenlignet med BU-ordningene. 258 prosjekter har fått tilskudd fra VSP-mat og er vurdert som kvinnerettede prosjekter for årene 2002–2006. Dette tilsvarer ca. 28 prosent av alle de støttede VSP-mat-prosjektene. Totalt har kvinnerettede prosjekter fått tildelt i underkant av 18 prosent av alle midlene i matprogrammet, dette tilsvarer 88,9 mill. kroner i perioden 2002–2006. Tabell 5 viser at andelen VSP-mat-midler som har gått til kvinnerettede tiltak, har økt fra 5,4 prosent i 2002 til 19,4 prosent i 2006.

I likhet med BU-tilskuddene er gjennomsnittlig tilskuddbeløp til kvinnerettede prosjekter betydelig lavere enn gjennomsnittet for ikke-kvinnerettede prosjekter. Kvinnerettede prosjekter får gjennomsnittlig om lag halvparten av tilskuddbeløpet (345 000 kroner) sammenlignet med gjennomsnittet (611 000 kroner) i perioden 2002–2006.

IN understreker at VSP-mat tidlig i programperioden la en strategi som ikke direkte prioriterte kvinner og ungdom som målgrupper. IN forklarer dette med at andelen kvinner som søker tilskudd fra VSP-mat er lav, samtidig som kvinner ofte søker om mindre tilskuddbeløp enn menn. Kvinneprosjekter er også ofte direkte knyttet til gården.⁹¹ Det kan derfor synes som om profilen på BU-midlene bidrar til at flere kvinner søker om BU-midler i stedet for midler fra VSP-mat.

LMD bestilte i 2003 en rapport for å vurdere

Tabell 4 Fordelingen av VSP-mat-midler etter distriktpolitiske virkeområder

Virkeområder	2002	2003	2004	2005	2006
A	0,07	0	0,67	0,32	0
B	11,7	9,9	13	13,4	6,6
C	11,5	21,8	10,3	24,9	17,9
D	1,5	1,9	2,3	4,2	1,14
E	68,6	59,2	59,3	40,3	65,5
Fylkes- og kommuneovergripende	6,6	7,2	14,3	16,9	8,9
Totalt (mill. kroner)	100 (103,9)	100 (100,8)	100 (96,7)	100 (93,2)	100 (105,0)

Kilde: Innovasjon Norge

90) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

89) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

91) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

Tabell 5 VSP-mat-midler tildelt kvinnerettede tiltak (i prosent)

VSP-mat	2002	2003	2004	2005	2006
Kvinnerettet	5,4	16,2	27,3	21,7	19,4
Ikke kvinnerettet	94,6	83,8	72,7	78,3	80,6
Totalt (mill. kroner)	100 (103, 9)	100 (100,8)	100 (96,7)	100 (93,2)	100 (105,0)

Kilde: Innovasjon Norge

likestillingsperspektivet for VSP-mat. Rapporten avdekket manglende fokus på likestilling i forvaltningen og i saksbehandlingen.⁹² Rapporten hevdet at programmet bidro til å reprodusere kjønnsforskjeller som allerede finnes i landbruket.⁹³ Programstyret behandlet rapporten, men endret ikke innretningen på programmet.⁹⁴

Ungdomsrettede tiltak

Tabell 6 viser at ungdomsrettede prosjekter har fått innvilget i underkant av 2 prosent av VSP-mat-midler i perioden 2002–2006.

Gjennomsnittlig har ungdomsrettede prosjekter fått innvilget 233 446 kroner.

Totalt har 42 ungdomsrettede prosjekter fått innvilget VSP-mat-midler i perioden 2002–2006. Antall ungdomsrettede prosjekter som har fått VSP-mat-midler økt fra 4 prosjekter i 2002 til 16 prosjekter i 2006.

Små- og mellomstore bedrifter

VSP-mat skal prioritere små- og mellomstore

bedrifter. Over 90 prosent av VSP-mat-midlene har gått til bedrifter med færre enn 20 ansatte. Andelen av VSP-mat-midler som har gått til bedrifter med færre enn fem ansatte, har vært stabil over tid, og utgjorde over 60 prosent av midlene, 303 mill. kroner, totalt i perioden 2002–2006. Halvparten av VSP-mat-midlene har gått til bedrifter med færre enn to ansatte i perioden 2002–2006. Tabell 7 viser denne utviklingen.

Primærprodusenter

VSP-mat skal bidra til økt verdiskaping for primærprodusenten. Det har derfor alltid vært et mål at programmet skulle komme primærprodusentene til gode. Evalueringen av VSP-mat viser at programstyrene har hatt ulike tilnærminger for å nå dette målet. I startfasen hadde saksbehandler sterk fokus på at verdiskapingen skulle skje hos primærprodusenten. Deretter ble det fokusert mer på næringsmiddelindustrien, hvor verdiskapingen indirekte kunne tilfalle primærprodusenten. Ifølge evalueringen er det i 2006 igjen fokus på primærleddet.⁹⁵

Tabell 6 VSP-mat-midler tildelt ungdomsrettede tiltak (i prosent)

VSP-mat	2002	2003	2004	2005	2006
Ungdomsrettet	2,3	0,5	1,4	2,3	3,3
Ikke ungdomsrettet	97,7	99,5	98,6	97,7	96,7
Totalt (mill. kroner)	103,9	100,8	96,7	93,2	105

Kilde: Innovasjon Norge

Tabell 7 Andel VSP-mat-midler som har gått til bedrifter etter antall ansatte i perioden 2002-2006 (i prosent)

Bedriftsstørrelse	2002	2003	2004	2005	2006
0–19 ansatte	61,4	83,5	73	82,7	93,4
20–50 ansatte	33,7	7,8	25,1	13,3	3,4
51–100 ansatte	2,3	0	0,5	2,7	0
101–250 ansatte	0,6	5,6	0	0	1,4
>250 ansatte	2	3	1,4	1,3	1,8
Totalt (mill. kroner)	100 (103,9)	100 (100,8)	100 (96,7)	100 (93,2)	100 (105,0)

Kilde: Innovasjon Norge

92) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

93) Galand og Hove (2003), referert til gjennom evalueringen av VSP-mat i 2006.

94) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

95) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

Saksgjennomgangen viser at IN i liten grad dokumenterer at den forventede verdiskapingen i prosjektene skal tilfalle primærprodusenter. Det er uklart hvor stor del av verdiskapingen som skal komme primærprodusenten direkte til gode, og hvor stor andel av merverdien som skal tilfalle primærprodusenten. IN har ikke funnet fram til metoder for å måle i hvilken grad prosjektene kommer primærprodusentene til gode, og peker på at det er utfordringer knyttet til å beregne indirekte merverdi, fordi den bedriftsøkonomiske gevinsten ofte tilfaller den som mottar støtten.⁹⁶

I perioden 2004–2005 mottok primærprodusentene 43 prosent av tildelingene fra VSP mat.⁹⁷

Innovasjonsgrad

70 prosent av VSP-mat-midlene skal gå til nyskaping. Undersøkelsen viser at IN ikke har krav om å prioritere innovative prosjekter. Tabell 8 viser at i 2005 ble i overkant av 50 prosent av VSP-mat-midlene benyttet på prosjekter som ble registrert som innovasjon. I 2006 var andelen økt med litt over 15 prosent.

Tabell 8 Tilskuddene registrert som innovasjon ved tildeling (i prosent)

	2005	2006
VSP-mat	50,5	54,8

Kilde: Innovasjon Norge

4.1.5 Bruk av øvrige virkemidler

I dette kapitlet blir det redegjort for virkemidler som IN bruker, og som påvirker effekten av de økonomiske tilskuddene. Virkemidlene rettes inn mot utfordringer i ulike faser av prosjektforløpet.

De ulike virkemidlene er illustrert i figur 9. Virkemidler i matprogrammet skal bygge på og utfylle eksisterende virkemidler i IN for å bidra til lønnsom næringsutvikling.

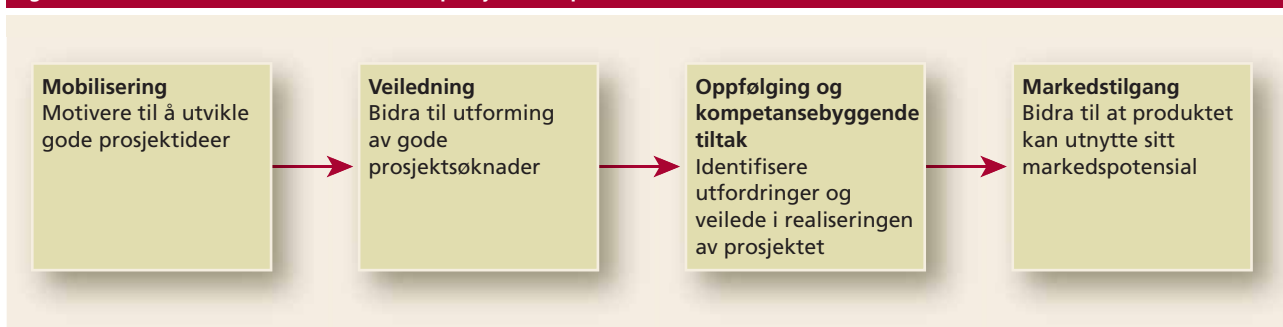
Mobilisering

IN, fylkesmannen og kommunene bidrar sammen for å mobilisere potensielle søkere ved å informere om ordningene for næringsutvikling i landbruket. Mobiliseringstiltak er også en av strategiene i matprogrammet for å motivere flere til å søke om midler og etablere virksomheter som er i tråd med programmets målsettinger. Det ble forutsatt at det skulle være et tett samarbeid mellom IN og fylkesmannens landbruksavdeling i dette arbeidet. 15 prosent av midlene skal bidra til å mobilisere gode prosjekter.

Over halvparten av kundene som har mottatt VSP-mat-midler, er rekruttert på bakgrunn av rekrutteringstiltakene i regi av VSP-mat. Andelen har vært jevn over alle år. 75 prosent mener at IN hadde en positiv betydning for at de søkte midler, mens 41 prosent framhever Fylkesmannen og 28 prosent sin egen hjemkommune.⁹⁸ Det er ikke gjort tilsvarende analyser for BU-midlene.

IN har fått signaler fra programstyret om å nedprioritere mobiliseringsarbeidet.⁹⁹ I evalueringen av VSP-mat blir det pekt på at det fortsatt er behov for mobilisering, og at mobiliseringsarbeidet i større grad må ivaretas av andre forvaltningsaktører. Dette gjelder spesielt fylkesmannen. Enkelte av informantene peker på at kommunene ikke er i stand til å mobilisere potensielle kunder.¹⁰⁰

Figur 9 Virkemidler rettet mot ulike faser i prosjektforløpet



96) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

97) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

98) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

99) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

100) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

LMD har basert sin virkemiddelbruk på at ideene skal komme fra næringsutøveren selv. LMD vurderer det som sentralt for prosjektenes suksess at den som mottar tilskudd og skal realisere prosjektet, har en eierfølelse til ideen bak prosjektene.¹⁰¹

Veiledning under søknadsprosessen

Forvaltningens støtte og oppfølging av tilskuddsmottakere er sentralt for å bidra til vellykket næringsutvikling. Forvaltningen skal veilede søkere under søknadsprosessen og følge opp tilskuddsmottakere etter at prosjektet er startet opp.

Figur 10 viser at litt over halvparten av respondentene er svært fornøye med veiledningen under søknadsprosessen. Det var flere som var fornøye blant de som hadde mottatt støtte til det tradisjonelle landbruket (59 prosent) sammenlignet med gruppen som fikk støtte til utvikling av nye næringer (53 prosent). Tilsvarende var det flere respondenter som var lite eller svært lite fornøye med veiledningen når de søkte om støtte til nye næringer (22 prosent) enn i gruppen som søkte om støtte til den tradisjonelle landbruksproduksjonen (18 prosent). Søkere som representerte bedrifter (ikke enkeltmannsforetak) var gjennomgående mer misfornøye enn de

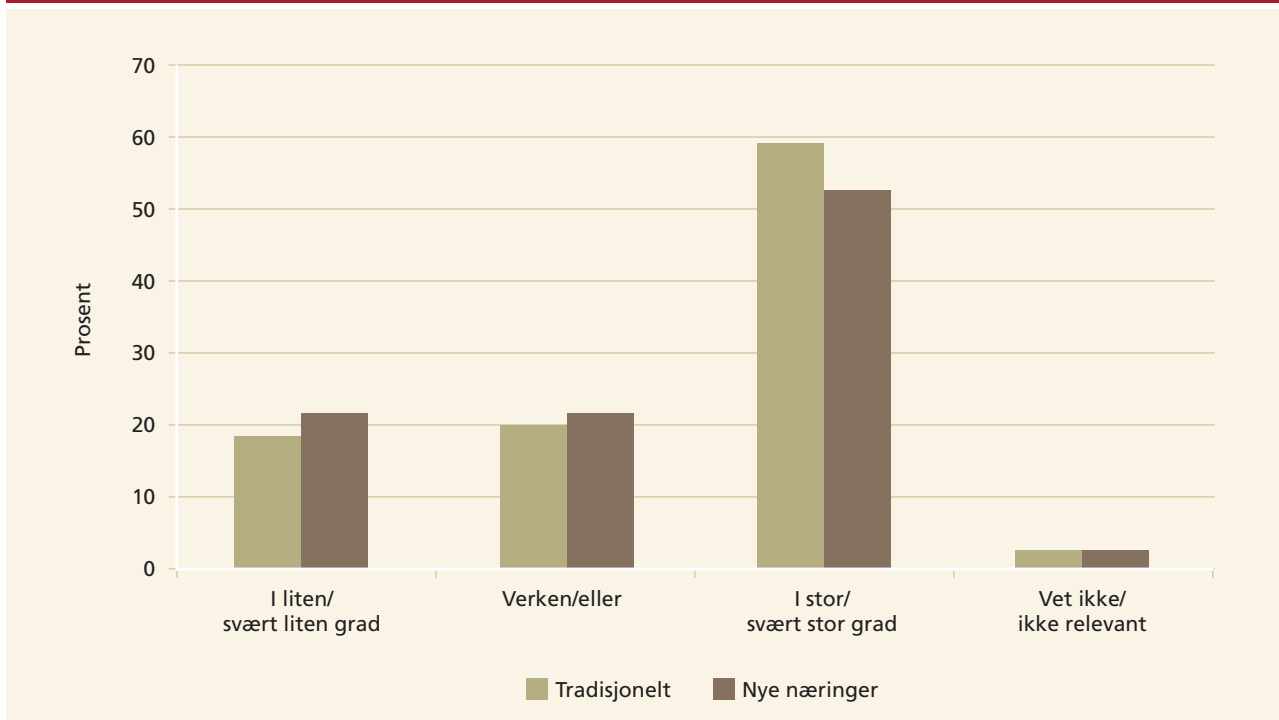
andre. 41 prosent var svært tilfredse, mens 30 prosent var lite eller svært lite fornøye med veiledningen.

Av figur 11 framgår det at søkere som har mottatt tilskudd fra VSP-mat er mer tilfredse med veiledningen enn søkere som har fått BU-tilskudd. I evalueringen av VSP-mat viser spørreundersøkelsen blant tilsagnsgruppen at kundene var mer enn middels tilfredse med fylkesmannens og INs rådgivning ved utarbeiding av søknaden. 67 prosent svarer at de var mer enn middels tilfredse med veiledningen, mens i underkant av 20 prosent var lite fornøye.¹⁰²

Veiledning fra Mattilsynet

Mattilsynet har ansvar for veiledning og kontroll av bedrifter som produserer matvareprodukter, og det kan være nyttig å ta kontakt med Mattilsynet på et tidlig stadium ved etableringen av en bedrift. IN mener at Mattilsynet forholdsvis ofte oppleves som et hinder for utvikling av VSP-mat produkter. IN ser imidlertid en positiv utvikling, og skal nå bidra til å utvikle Mattilsynets rådgivningsfunksjon overfor småskala matprodusenter. IN er imidlertid bekymret for at Mattilsynet på grunn av stramme budsjetter blir tvunget til å prioritere lov-pålagte kontrolloppgaver framfor veiledning.¹⁰³

Figur 10 Oversikt over hvor tilfredse respondenter som har mottatt BU-midler, er med veiledningen fra det offentlige under søknadsprosessen (N=950)



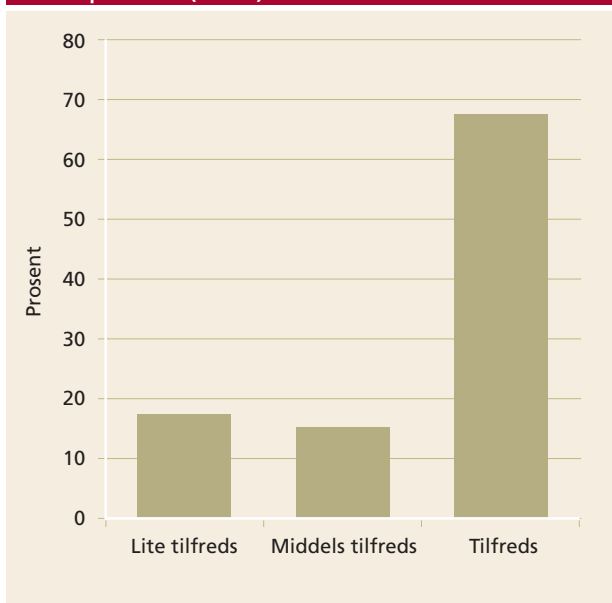
Kilde: Riksrevisjonen

101) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

102) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

103) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

Figur 11 Oversikt over hvor tilfredse respondenter som har fått VSP-mat-midler, er med veiledningen fra det offentlige under søknadsprosessen (N=236)



Kilde: Østlandsforskning

Evalueringen av VSP-mat bekrefter dette forholdet. Dialogen på sentralt nivå rundt VSP-mat har vært begrenset. Mattilsynet opererer blant annet med høye gebyrer som det kan være vanskelig å håndtere for små bedrifter. Informanter framhever også at Mattilsynet veileder produsentene i mindre grad enn tidligere.¹⁰⁴

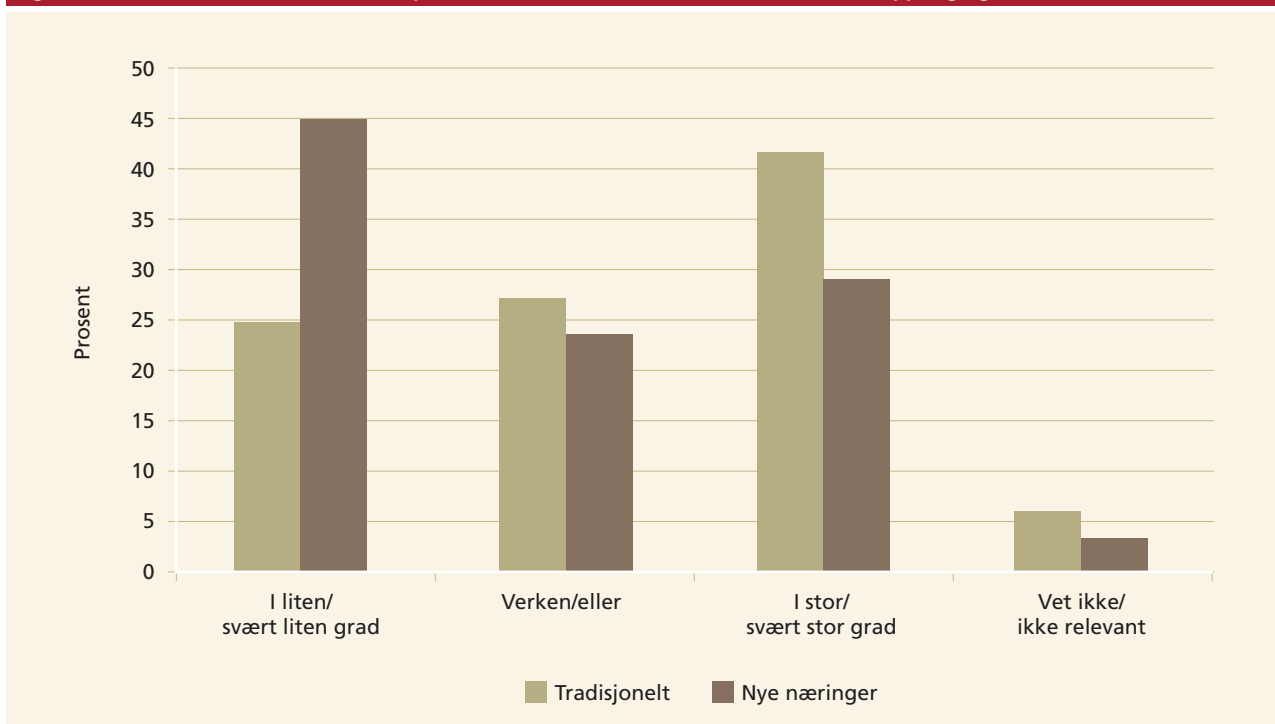
Oppfølging fra forvaltningen

IN mener det er et behov for å følge opp søkere som har fått tilskudd etter at prosjektet er etablert. Denne kontakten kan bidra til å fange opp behov for veiledning og støtte i en videreutviklingsfase, samtidig som forvaltningen i større grad kan få økt kunnskap om hvorvidt prosjektene har utviklet seg i tråd med saksbehandlers vurderinger.¹⁰⁵

For BU-midlene er respondentene mindre fornøyde med oppfølgingen sammenlignet med veiledningen under søknadsprosessen. Forskjellene er også større mellom gruppene som har fått støtte til hhv. tradisjonelt landbruk og nye næringer. Figur 12 viser at 42 prosent av de som har mottatt støtte til tradisjonelt landbruk er fornøyde med oppfølgingen, mens 25 prosent er svært lite eller lite fornøyde. 29 prosent er fornøyde fra gruppen som har mottatt støtte til nye næringer, og hele 45 prosent er svært lite eller lite fornøyde. For bedriftskundene er fordelingen ganske lik som for gruppen som har fått støtte til utvikling av nye næringer.

Resultatene fra kundeeffektundersøkelsen i 2005 viser at prosjektene i liten grad ble fulgt opp av forvaltningen. Gruppen som har mottatt landbruksrettede tilskudd og lån har i minst grad fått oppfølging fra IN sammenlignet med grupper

Figur 12 Oversikt over hvor tilfredse respondenter som har mottatt BU-midler, er med oppfølgingen (N=950)



Kilde: Riksrevisjonen

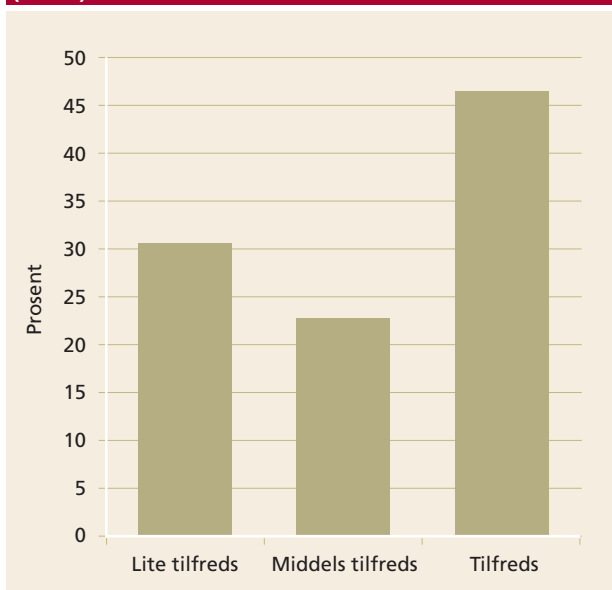
104) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

105) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

som har mottatt andre typer bedriftsrettede virkemidler fra IN. 71 prosent av de som har fått BU-midler og som inngår i utvalget, svarer at de ikke har fått oppfølging etter tilsagnet.¹⁰⁶

Figur 13 viser at respondenter som har fått støtte til VSP-mat er mer positive i forhold til oppfølgingen fra IN sammenlignet med respondenter som har fått BU-midler. 47 prosent oppgir at de er tilfredse med oppfølgingen, mens rundt 30 prosent er lite fornøyd.¹⁰⁷

Figur 13 Oversikt over hvor tilfredse respondenter er med rådgivning etter at de har mottatt tilskudd fra VSP-mat (N=234)



Kilde: Østlandsforskning

Enkelte informanter peker på at det er manglende tid og ressurser som gjør at prosjektene ikke blir tilstrekkelig fulgt opp.¹⁰⁸ IN framhever at de har manglende ressurser for å følge opp kundene etter at tilskuddet er innvilget. Kundene tilbys imidlertid et visst minimum av oppfølging gjennom kundeserviceundersøkelser og kundeeffektundersøkelsen. IN viser samtidig til at det er kommunene som har den løpende oppfølgingen av prosjektene.¹⁰⁹

Kurs og nettverksbygging

Relevant kompetanse er ofte en forutsetning for å oppnå lønnsom næringsutvikling. Kurs og kompetansebyggende tiltak kan derfor være sentrale virkemidler for å bidra til positive resultater for næringsutviklingen i landbruket. 15 prosent til VSP-mat-midlene skal brukes på kompetansebyggende tiltak.¹¹⁰

Spørreundersøkelsen viser at omfanget av kurs eller utdanningstilbud som det offentlige tilbyr er i tråd med omfanget av kundenes behov for slike tilbud. Det er en større andel som har behov for og deltatt på kurs blant de som har fått støtte til nye næringer.

Undersøkelsen viser videre at 14 prosent av de som har deltatt på kurs for å utvikle nye næringer, er fornøyde, mens 63 prosent er lite fornøyde. For kursdeltakere som har mottatt støtte til den tradisjonelle landbruksproduksjonen er det høyere tilfredshet sammenlignet med den andre gruppen. Dette framgår av figur 14.

Et kompetansenettverk ble opprettet som en del av VSP-mat. Matforsk skal koordinere nettverket for småskala matproduksjon, og har knyttet til seg ulike regionale nav.¹¹¹ I en evaluering fra 2005 kommer det fram at det er noe uklart hvem som skal være målgrupper i kompetansenettverket, og hva som skal være det faglige innholdet.¹¹² I evalueringen av VSP-mat viser det seg at en liten andel av kundene har benyttet seg av kompetansernavnene. 9 prosent har benyttet navene for rådgivning/informasjon og idéutveksling, 8 prosent for kurs/seminarer, og 2,5 prosent for bedriftsbesøk.¹¹³

Virkemidler for å styrke distribusjon av produktene

Distribusjon og logistikk er i mange tilfeller en flaskehals for at næringsutviklingen i landbruket skal være lønnsom, spesielt er transport i Norge kostnadskrevende. Det har lenge vist seg vanskelig å få hylleplass for nisjeprodukter i butikkene. Ifølge LMD opererer matvarekjedene også stadig

106) Nordlandsforskning- NF-rapport nr. 6/2005, Kundeeffektundersøkelse av bedriftsrettede virkemidler fra Innovasjon Norge.

107) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

108) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

109) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

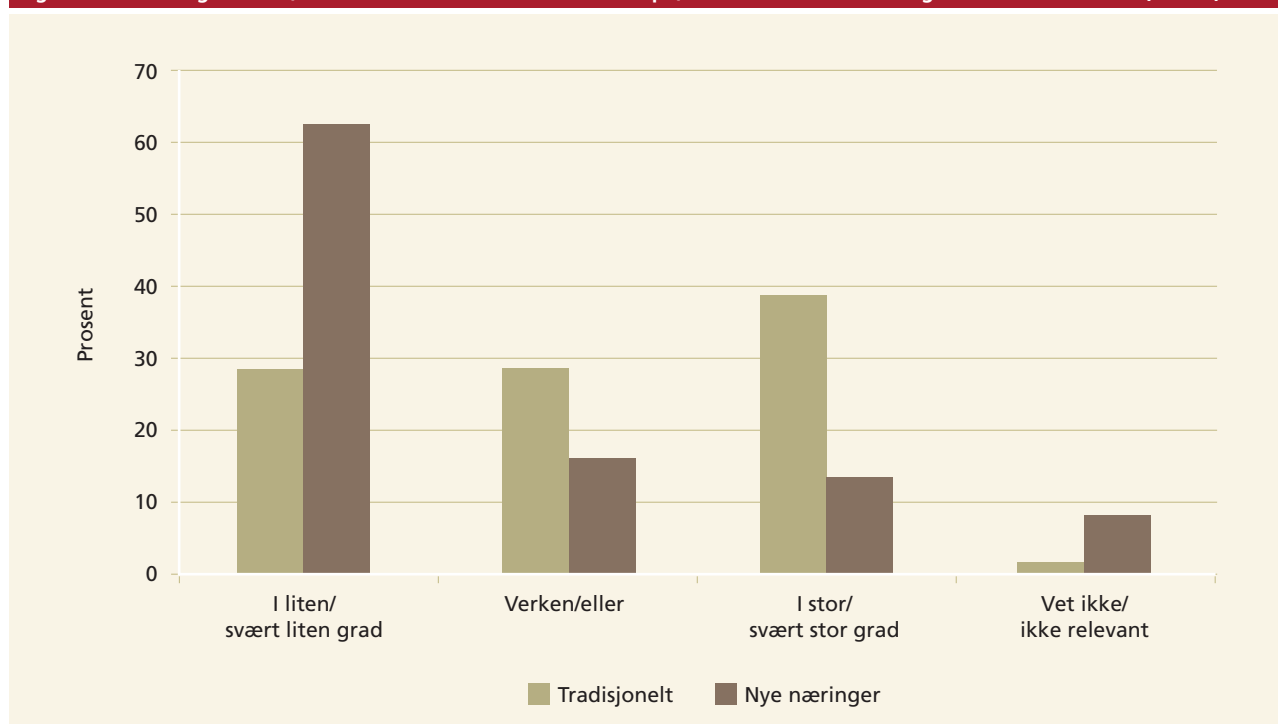
110) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

111) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

112) Bolkesjø, T (2005): Kompetansenettverk for småskala matproduksjon. Evaluering av nettverkets virksomhet 2002-2004. Rapport nr 227/2005, Telemarksforskning-Bø.

113) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

Figur 14 I hvilken grad kurs, som tilskuddsmottaker har deltatt på, har bidratt til å utvikle gården/virksomheten (N=950)



Kilde: Riksrevisjonen

mer som grossister med spesialiserte logistikksystemer som det er vanskelig å få tilgang til.¹¹⁴

Figur 15 viser at 63 prosent av respondentene som har mottatt BU-midler, i svært liten eller liten grad er fornøyd med forvaltningens innsats for å bidra til distribusjon av produktene. Gruppen i dette utvalget har mottatt BU-midler til utvikling av nye næringer.

Evalueringen av VSP-mat påpeker det samme forholdet. Her mente informantene at programmet i for stor grad hadde fokusert på produktutvikling og distribusjon, mens det var for lite fokus på markedsføring, bearbeiding av markedet og salg. 162 respondenter har funnet nye markeds- og salgskanaler, som tilsvarer 56 prosent av utvalget.¹¹⁵

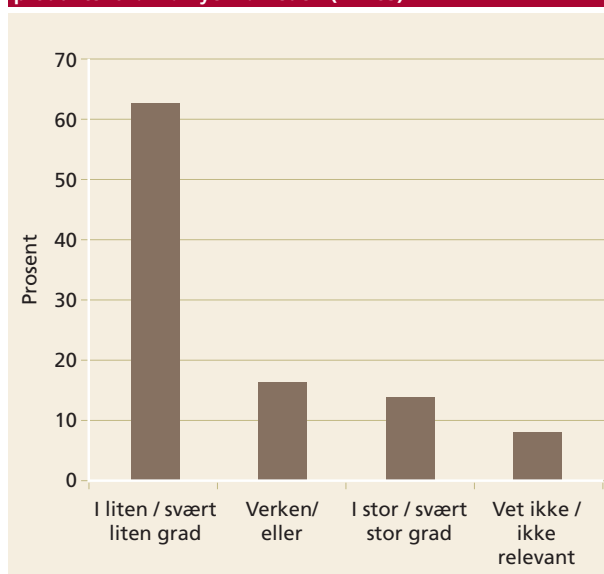
LMD framhever at de er i dialog og har samarbeid med enkelte kjeder og HORECA (hotell, restaurant, catering) for å bidra til at lokale nisje-produkter får tilgang til markedet. LMD tilføyer at de også bidrar til å markedsføre og øke omsetningen på spesialprodukter gjennom Matstreif, Bondens marked og Stiftelsen KSL/Matmerk.¹¹⁶

114) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

115) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

116) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

Figur 15 Oversikt over respondentenes tilfredshet med i hvilken grad forvaltningen har lagt til rette for at deres produkter skal nå nye markeder (N=185)



Kilde: Riksrevisjonen

4.2 Resultater og effekter av virkemidlene for næringsutvikling i landbruket (problemstilling 2)

Landbrukstilknyttet næringsutvikling er et viktig satsingsområde for landbruket. Virkemidlene

skal stimulere til utvikling og produksjon av andre varer og tjenester i tillegg til den ordinære produksjonen. Det er et mål at prosjektene skal være bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomme. Hvis det ikke lykkes å bedre lønnsomheten ved utvikling av nye næringer innen landbruket og styrke den tradisjonelle landbruksproduksjonen, kan konsekvensen være et mindre robust landbruk med nedleggelse av gårdsbruk og dermed mindre produksjon av fellesgoder som kulturlandskap, sysselsetting, miljøverdier og levende bygder. Dette tilsvarer den samfunnsmessige nytten som prosjektene genererer. Virkemidlenes resultater og effekter kartlegges og analyseres i dette kapittelet.

Hovedkilden for å belyse resultatoppnåelsen for BU-tilskuddene er personer og bedrifter som mottok støtte i 2001. Data er innhentet gjennom en spørreundersøkelse. For prosjekter med støtte fra VSP-mat er hovedkilden en evaluering som ble gjennomført av Østlandsforskning i 2006.

Lønnsomhetsvurderingene bygger på ytterligere informasjon. Det er innhentet skattedata for prosjekter som mottok støtte fra BU og VSP-mat i henholdsvis 2001 og 2002. I tillegg er det gjennomført en analyse av landbruksbedrifter som fikk støtte i 2001 eller 2002, og disse er sammenlignet med landbruksbedrifter som ikke har fått støtte i årene 1999–2005.

Gruppen som har mottatt BU-støtte og som har sluttet med det støttede prosjektet har ikke svart på spørsmål om lønnsomhet, bosetting og sysselsetting. Dette gjelder for 12 prosent av utvalget.

4.2.1 Lønnsomhet i BU-finansierte prosjekter

I forskrift om midler til bygdeutvikling er formålet med BU-midlene at de skal legge til rette for næringsutvikling som blant annet danner grunnlag for langsiktig, lønnsom verdiskaping.

Næringskomiteens uttaler at ny næringsvirksomhet i tilknytning til landbruket skal utnytte markedsmulighetene og ikke være avhengig av vari-

ge offentlige overføringer, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000). Økt verdiskaping krever fokus på kostnadseffektivisering og å øke verdien av produktet gjennom økt spesialisering og markedsorientering, jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005).

Tradisjonelle næringer og utvikling av nye og alternative næringer må sees i sammenheng, jf. Budsjett-innst. S. nr. 8 (1998–99).

For å belyse spørsmål knyttet til lønnsomhet er det innhentet tall fra Skattedirektoratet og fra driftsgranskningene til Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). I tillegg er det gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot primærprodusenter som tok for seg spørsmål om lønnsomhet, samt at NILF har foretatt en komparativ analyse vedrørende lønnsomhet i BU-støttede prosjekter. Se kapittel 2 for en nærmere beskrivelse av metodene.

Ulik lønnsomhetsutvikling for nye næringer og tradisjonell landbruksproduksjon

Tabell 9 viser forskjellen i utviklingen i driftsresultatet fra 2000 til 2005 for de som har mottatt BU-midler til nye næringer og de som har mottatt BU-midler til tradisjonell drift i 2001.

Tallene er hentet fra Skattedirektoratet, og er beregnet ut fra poster i næringsoppgaven.¹¹⁷

Av tabellen framgår det at gruppen som har mottatt tilskudd til nye næringer har bedre lønnsomhetsutvikling enn gruppen som har mottatt støtte til tradisjonell drift. Tabellen viser at gruppen som har mottatt støtte til nye næringer har fordoblet det totale driftsresultatet for bedriften fra 2000 til 2005, og gruppen har i gjennomsnitt økt driftsresultatet med rundt 80 000 kroner.

Gruppen som har mottatt støtte til tradisjonell drift har i snitt økt driftsresultatet med 6 prosent fra 2000 til 2005. Dette betyr at gruppen i gjennomsnitt har økt driftsresultatet med ca. 10 000 kroner, altså 70 000 kroner mindre enn gruppen som har mottatt støtte til nye næringer. NILF utarbeider hvert år driftsgranskninger i jordbruket. Formålet med driftsgranskningene er

Tabell 9 Utvikling i driftsresultat 2000–2005 (tallene er justert for prisstigning)

	Antall obs. (n)	Driftsresultat 2000	Driftsresultat 2005	Utvikling	
				Kroner	Prosent
Nye næringer (skattetall)	633	161 499	242 009	80 511	50
Tradisjonell drift (skattetall)	1 165	170 144	179 837	9 693	6

Kilde: Innovasjon Norge

117) Se metodekapitlet for en nærmere beskrivelse av beregningsrunnlaget.

blant annet å vise den økonomiske utviklingen i landbruket generelt, og å vise utviklingen på gårdsbruk hvor en vesentlig del av inntekten kommer fra jord- og skogbruk. Antall observasjoner i driftsgranskningene er ca. 1000. På samme måte som for skattetallene er inntekter fra jordbruk, skogbruk og tilleggsnæring medregnet, men ikke rentekostnader, inntekter og andre lønnsinntekter.

Tall fra driftsgranskningene for perioden 2000 til 2005 viser at gårdsbrukene i gjennomsnitt har økt driftsresultatet fra ca 226 000 kroner til ca 250 000 kroner. Dette utgjør ca 24 000 kroner (justert for prisstigning). Dette tilsvarer 11 prosent økning i driftsresultatet i perioden for denne referansegruppen. Økningen i driftsresultatet for referansegruppen er betydelig lavere enn økningen i driftsresultatet for gruppen som har fått støtte til utvikling av nye næringer. Lønnsomhetsutviklingen på gården for de som har fått støtte til utvikling av den tradisjonelle landbruksproduksjonen er imidlertid lavere enn for et gjennomsnittlig gårdsbruk i driftsgranskningene.

For alle lønnsomhetsmålene er driftsresultat fra jordbruk, skogsdrift og tilleggsnæring iberegnet.

Tilskuddets bidrag til lønnsomhetsutviklingen

I spørreundersøkelsen ble BU-mottakerne spurt

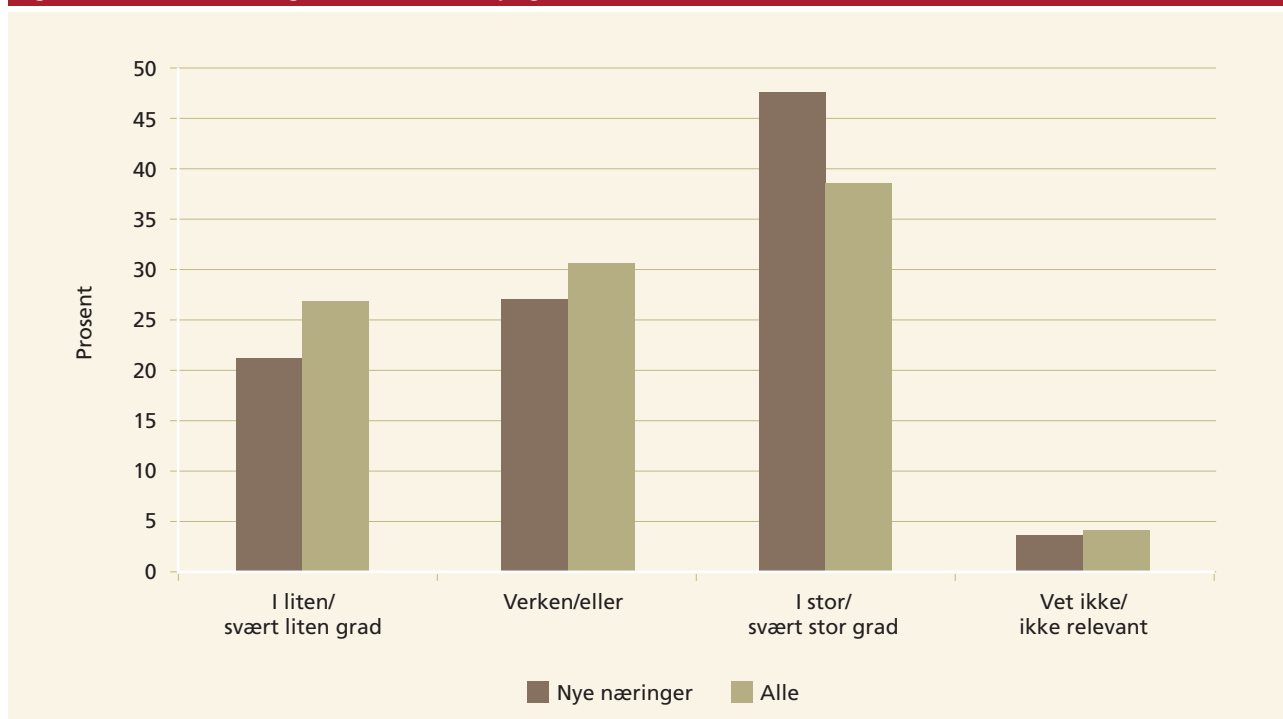
om hva som var motivasjonen for å søke om støtte. 90 prosent av de som har mottatt BU-midler til nye næringer svarte at motivasjonen for å søke om støtte var enten å utvikle ny næringsvirksomhet eller videreutvikle eksisterende virksomhet på gården.

Figur 16 viser at i overkant av 45 prosent av BU-mottakere som har mottatt støtte til nye næringer, svarer at støtten har bidratt til økt lønnsomhet på gården i stor eller svært stor grad.

Av de som har mottatt BU-midler til tradisjonell drift, svarer 22 prosent at motivasjonen for å søke støtte var å øke lønnsomheten på gården. 27 prosent svarer at de ønsket å effektivisere driften, mens 20 prosent søkte om støtte for å imøtekomme nye krav fra myndighetene. Resten svarer at de søkte om støtte for å utføre vedlikeholdsarbeider på gården eller for å legge om driften.

Av de som søkte om BU-midler for å bedre lønnsomheten, svarer 46 prosent at støtten har bidratt til å øke lønnsomheten på gården. Ser man på hele gruppen som mottok BU-midler til tradisjonell drift, svarer 34 prosent at støtten har bidratt til å øke lønnsomheten på gården. 2 prosent av BU-mottakerne som mottok midler til tradisjonell drift, svarte at det ikke var relevant om støtten hadde bidratt til økt lønnsomhet.

Figur 16 BU-midlenes bidrag til økt lønnsomhet på gården (N=832)



Kilde: Riksrevisjonen

Det ble også utarbeidet en komparativ analyse, hvor man så på forskjeller mellom de som har mottatt BU-midler i 2001 og en gruppe som ikke har mottatt støtte i perioden 1999 til 2005.¹¹⁸ Resultatene fra denne analysen viser at når en måler driftsoverskuddet i kroner både i tilskuddsåret og i det siste året med regnskap (2005) er det en negativ, men usikker sammenheng mellom tilskudd og lønnsomhet i 2005. Dette innebærer at brukene som har mottatt BU-tilskudd har hatt en svakere utvikling i driftsoverskuddet enn gruppen som ikke har mottatt tilskudd i perioden 2000-2005. Når en ser på prosentvis endring i driftsoverskuddet, er det imidlertid en positiv og sikker sammenheng mellom tilskudd og utvikling i lønnsomhet.

De to resultatene er tilsynelatende inkonsekvente, men kan skyldes at en gitt økning i driftsoverskudd, målt i kroner, gir større prosentvis utslag for de som i utgangspunktet har lite driftsoverskudd enn for de som har store driftsoverskudd.¹¹⁹ Dette innebærer at gruppen som har mottatt BU-tilskudd i utvalget gjennomgående har lavere driftsoverskudd enn gruppen som ikke har fått BU-tilskudd, slik at den prosentvise økningen i driftsoverskuddet har økt mest for denne gruppen. Denne gruppen har samtidig trolig hatt en lavere lønnsomhetsutvikling målt i kronebeløp.

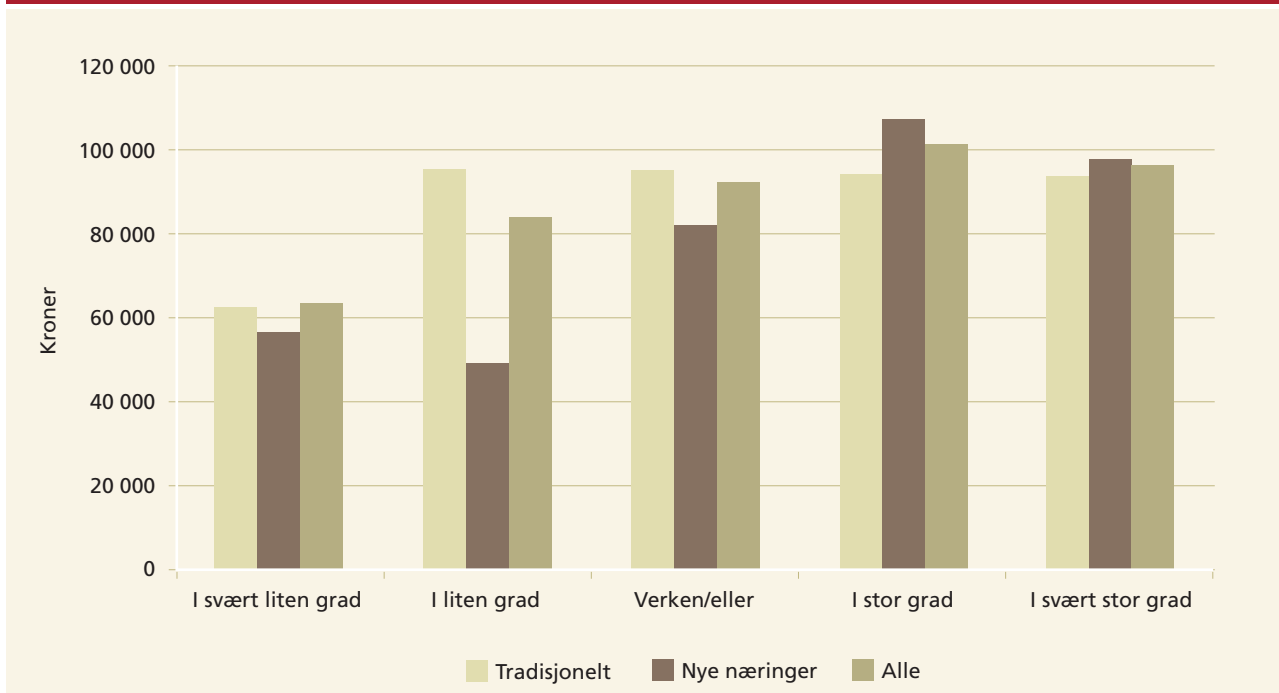
Lønnsomhet etter tilskuddstørrelse

Tallene fra spørreundersøkelsen indikerer at det er en positiv sammenheng mellom tilskuddbeløp og lønnsomhetsutvikling. Figur 17 illustrerer dette. Av figuren framgår det at de som svarer at BU-midlene har bidratt i svært liten grad til økt lønnsomhet, har mottatt lavest gjennomsnittlig beløp, ca. 63 000 kroner, mens de som svarer at BU-midlene har bidratt i stor grad, har mottatt mest, ca. 102 000 kroner.

Figur 17 viser også resultatene fordelt etter tradisjonell drift og nye næringer. Det er en noe tydeligere positiv sammenheng mellom tilskuddbeløp og tilskuddets bidrag til lønnsomhetsutviklingen for brukere som har mottatt støtte til nye næringer enn for brukere som har mottatt støtte til tradisjonell drift.

Klassifisert etter beløpskategorier viser undersøkelsen også en systematisk sammenheng mellom tilskuddstørrelse og bidrag til økt lønnsomhet. Tabell 10 viser at av de som har mottatt over 200 000 kroner i støtte, svarer over halvparten at midlene i stor eller svært stor grad har bidratt til økt lønnsomhet. Når det gjelder de som har mottatt de minste beløpene, viser tallene at en tredel mener at midlene har bidratt i stor eller svært stor grad.

Figur 17 BU-midlenes bidrag til økt lønnsomhet i forhold til tilskuddsstørrelse (N=832)



Kilde: Riksrevisjonen

118) Se metodekapitlet for en nærmere beskrivelse av analysen.

119) Notat fra Norsk Institutt for Landbruksøkonomisk forskning, "BU-støtte og utvikling i økonomisk resultat", 2. mai 2007.

Tabell 10 BU-midlenes bidrag i til økt lønnsomhet i forhold til tilskuddstørrelse (N=832)

Tilskuddstørrelse	I svært liten grad	I liten grad	I noe grad	I stor grad	I svært stor grad
Kr 0–50 000	18 %	17 %	28 %	20 %	16 %
Kr 50 001–100 000	12 %	17 %	31 %	26 %	14 %
Kr 100 001–150 000	8 %	13 %	35 %	27 %	17 %
Kr 150 001–200 000	2 %	13 %	31 %	24 %	30 %
Kr 200 001 +	7 %	7 %	30 %	33 %	22 %
Totalt	12 %	15 %	31 %	24 %	17 %

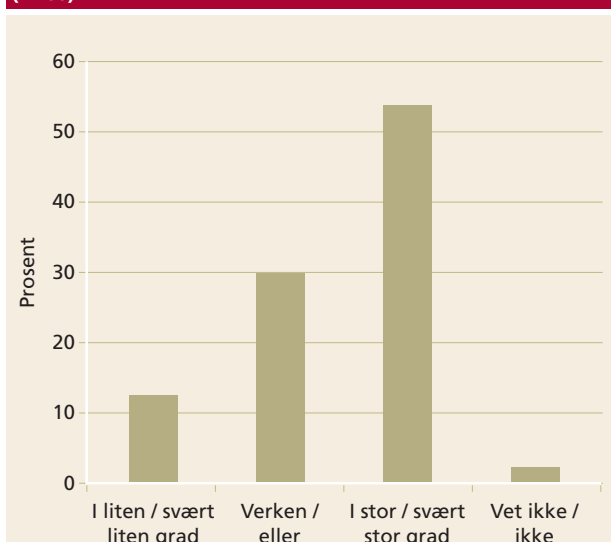
Kilde: Riksrevisjonen

Lønnsomhet for bedrifter

Som beskrevet i kapittel 2, ble det utformet et eget spørreskjema for bedrifter som ikke er enkeltpersonsforetak.¹²⁰ Av figur 18 framgår det at bedriftene mener tilskuddet har bidratt mer til lønnsomheten enn enkeltpersonsforetakene. Over 50 prosent mener at BU-midlene har bidratt i stor eller svært stor grad til økt lønnsomhet, mens rundt 10 prosent mener at midlene har bidratt i liten eller svært liten grad til økt lønnsomhet.

Bedriftene mottok i gjennomsnitt større støttebeholdning enn privatpersoner, henholdsvis 142 000 kroner og 108 000 kroner. Resultatene fra undersøkelsen viser det samme som for enkeltpersonsforetakene, at økt tilskuddstørrelse bidrar positivt til lønnsomhetsutviklingen.

Figur 18 BU-midlenes bidrag til økt lønnsomhet i bedrifter (N=60)



Kilde: Riksrevisjonen

Bedriftene ble også spurt om hvordan de oppfattet at midlene har generert lønnsomhet for landbruket i nærområdet. Her svarer 35 prosent av

bedriftene at midlene har bidratt til økt lønnsomhet, mens 26 prosent mener at de ikke har bidratt.

Lønnsomhet for kvinnerettede tiltak

Kvinner er en sentral målgruppe for BU-midlene. Undersøkelsen viser at prosjekter som er definert som kvinnerettede i større grad enn ikke-kvinnerettede prosjekter oppgir at BU-midlene har bidratt til økt lønnsomhet. Figur 19 viser at halvparten av respondentene som har mottatt midler til kvinnerettede prosjekter, oppgir stor eller svært stor lønnsomhetsutvikling, mens ca 20 prosent oppgir liten eller svært liten lønnsomhetsutvikling. Tilsvarende tall for ikke-kvinnerettede prosjekter viser at 40 prosent har lønnsomhetsutvikling, mens nesten 30 prosent viser liten lønnsomhetsutvikling.¹²¹

Lønnsomhet for ungdomsrettede tiltak

Det skal satses på unge næringsutøvere for å styrke rekrutteringen til landbruksnæringen. Undersøkelsen viser ingen entydig sammenheng mellom tilskuddets bidrag til lønnsomhet i forhold til ungdomsrettede tiltak. Figur 20 viser at en firedel av de ungdomsrettede prosjektene svarer at støtten har bidratt til økt lønnsomhet i stor eller svært stor grad, og ca. en firedel svarer at midlene har bidratt i liten eller svært liten grad. Imidlertid svarer halvparten av respondentene at midlene har bidratt i noe grad til økt lønnsomhet. Av de ikke-ungdomsrettede prosjektene svarer over 40 prosent at midlene i stor eller svært stor grad har bidratt til økt lønnsomhet.¹²²

Lønnsomhet i utsatte og sentrale områder

BU-midlene blir ansett som et viktig distriktspolitisk virkemiddel i landbrukspolitikken. Undersøkelsen viser at støtten bidrar til lønnsomhet fordeler seg forholdsvis likt innenfor de distriktpolitiske virkeområdene.

121) Tallene er basert på få observasjoner (N=43).

122) Tallene er basert på få observasjoner (N=23).

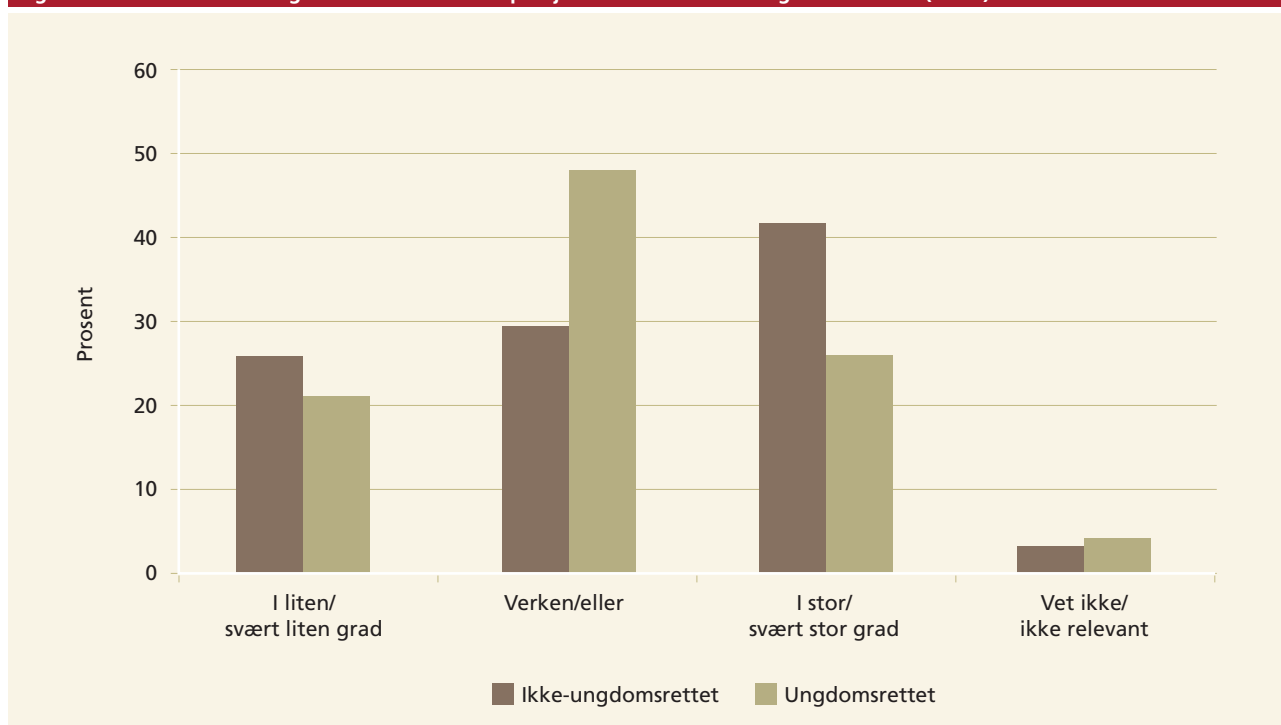
120) Dette er bedrifter med organisasjonsformer som BA, DA, AS og ANS.

Figur 19 BU-midlenes bidrag til økt lønnsomhet i prosjekter definert som kvinnerettede (N=43)



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 20 BU-midlenes bidrag til økt lønnsomhet i prosjekter definert som ungdomsrettede (N=23)



Kilde: Riksrevisjonen

4.2.2 Utviklingen i lønnsomhet for prosjekter finansiert av VSP-mat

Hovedformålet for VSP-mat er høyere verdiskaping gjennom å stimulere til produksjon av mat med utgangspunkt i markedsmuligheter og forbrukerbehov. Målet er mer konkurransekraftige og lønnsomme bedrifter.

Av de som mottok støtte til VSP-mat prosjekter i

perioden 2001–2005, er om lag 40 prosent av prosjektene avsluttet. 38 prosent av prosjektene er fortsatt under arbeid, mens 15 prosent er nær avslutning. I underkant av 10 prosent av prosjektene er skrinlagt. Evalueringen viser at i 33 prosent av utvalget er det etablert nye bedrifter.¹²³

123) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

59 prosent av respondentene som ble intervjuet oppga at prosjektet hadde ført til økt omsetning og/eller reduserte kostnader.¹²⁴ I VSP-mat evalueringen er det ikke innhentet informasjon om lønnsomhet.

Når det gjelder skattetall for VSP-mat, viser disse at det har vært en positiv utvikling i lønnsomheten fra 2001 til 2005. Tallene viser at gjennomsnittlig overskudd i bedriften var på rundt 200 kroner i 2001, mens det i 2005 var på i overkant av 500 000 kroner. Ser vi på fordelingen i forhold til tilskuddstørrelse, ser vi at de som har mottatt over 250 000 kroner viser en bedre utvikling enn de som har mottatt under 250 000 kroner.¹²⁵ Medianen er 89 000 kroner, det vil si lavere enn gjennomsnittet. Det er altså noen få bedrifter som gir store positive utslag for gjennomsnittstallene for inntekten.

4.2.3 Støttens bidrag til gjennomføring av prosjekter

Offentlige virkemidler for næringsutvikling skal bidra til at prosjekter som er bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomme blir igangsatt. Virkemidlene skal kompensere for en svikt i det private lånemarkedet ved at det er vanskelig å skaffe lån eller risikovillig kapital til samfunnsmessig viktige prosjekter for innovasjon og utvikling. Intervensjonen skal øke aktivitetsnivået, og blir betegnet som virkemiddelets *addisjonalitet*.

Undersøkelsen har derfor kartlagt hva som ville skjedd dersom IN ikke hadde bevilget midler til prosjektet. I evalueringen av VSP-mat blir det trukket fram at addisjonalitet er et hypotetisk spørsmål, og at tilskuddsmottakere kan ha uttrykt seg mer optimistisk fordi de ønsker at programmet skal generere midler til framtidige prosjekter.¹²⁶

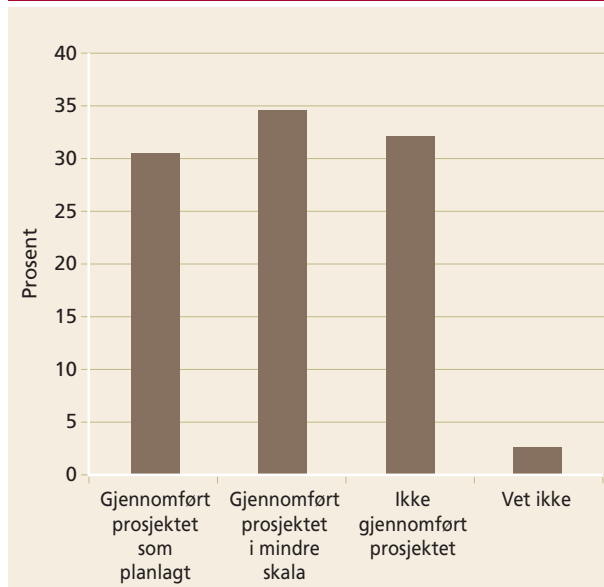
Undersøkelsen viser at de fleste prosjektene ville ha blitt realisert uten midler fra IN. Figur 21 viser at nesten 70 prosent av BU-prosjektene ville ha blitt realisert uten støtten. Halvparten av disse ville ha blitt gjennomført i mindre skala, mens 30 prosent av prosjektene ikke ville blitt gjennomført uten BU-midler.

124) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

125) Her er antall observasjoner lavt, kun 30 bedrifter som mottok støtte i 2002 har også tall for 2005, og enkeltbedrifter kan derfor få stort gjennomslag i tallmaterialet.

126) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

Figur 21 BU-midlenes bidrag til gjennomføring av prosjekter (N=950)



Kilde: Riksrevisjonen

Addisjonaliteten er høyere for VSP-mat. Evalueringen av VSP-mat viser at 41 prosent av prosjektene ville ha blitt realisert uten støtten, hvorav 35 prosent ville gjennomført prosjektet i en mer begrenset skala. 46 prosent av prosjektene ville ikke blitt gjennomført uten støtten fra VSP-mat, mens 6 prosent svarte vet ikke.¹²⁷

Evalueringen av VSP-mat viser at det er en positiv sammenheng mellom støttebeløp og addisjonalitet. Desto mer støtte søkeren har mottatt i forhold til prosjektets totale størrelse, desto mer avgjørende er støtten for realiseringen av prosjektet. For gruppen som har fått 50 prosent eller mer av prosjektets totale kostnader som VSP-mat midler, svarer seks av ti at de ikke ville realisert prosjektet uten støtten.¹²⁸

4.2.4 Sysselsettingseffekter av BU-midlene

Målet for næringsutvikling i eller i tilknytning til landbruket er å skape lønnsomme arbeidsplasser og bidra til bosetting og sysselsetting i hele landet.

Sysselsettingstallene som IN opererer med i sine årsrapporter, og som videreformidles til Landbruks- og matdepartementet, er prosjektene forventede økning i sysselsetting som søkerne oppgir i søknaden. Tabell 11 viser den forventede sysselsettingseffekten.

127) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

128) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

Tabell 11 Forventet økt sysselsettingsvekst innen nye næringer

	2002	2003	2004	2005	2006
Antall årsverk	1007	750	753	672	608

Kilde: Innovasjon Norge

Tabell 11 viser at den forventede sysselsettings-effekten innen nye næringer er jevnt nedadgående for hele perioden. Denne utviklingen kan forklares med at det er en økende andel av BU-tilskuddet som går til utvikling av den tradisjonelle landbruksproduksjonen. Dette er prosjekter som ifølge IN ikke har like strenge krav om økt bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Her er potensialet for å øke den bedriftsøkonomiske lønnsomheten, og dermed også sysselsettingen, liten.¹²⁹ IN har rapportert til LMD at disse prosjektene i mange tilfeller fører til sysselsettingsreduksjon på grunn av effektivisering av den tradisjonelle landbruksdriften.¹³⁰ IN har ikke oversikt over hvilke faktiske konsekvenser BU-midlene har for sysselsettingsreduksjonen i tradisjonelt landbruk, og kan dermed ikke tallfeste BU-midlenes forventede og faktiske nettobidrag til sysselsettingen.

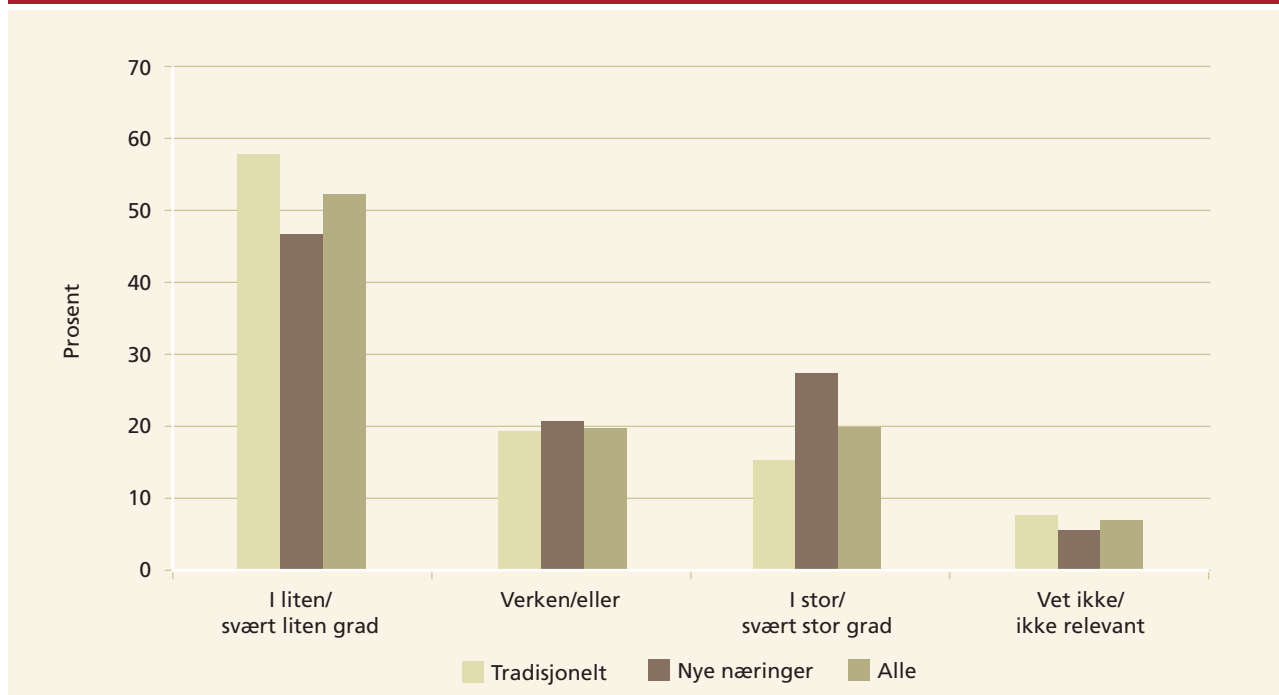
Spørreundersøkelsen viser at effekten av BU-midler på sysselsetting er vurdert av respondentene til å være lav. Av figur 22 framgår det at over halvparten av respondentene svarer at BU-

midlene i liten eller svært liten grad har bidratt til økt sysselsetting, mens 20 prosent oppgir at støtten har bidratt i stor eller svært stor grad.

Fordelingen på nye næringer og tradisjonell drift viser at de som har fått støtte til tradisjonell drift i mindre grad mener at støtten har bidratt til økt sysselsetting sammenlignet med de som har fått støtte til nye næringer. Dette kan sees i sammenheng med at rundt 50 prosent av de som søkte om midler til utvikling av den tradisjonelle landbruksproduksjonen og som deltok i spørreundersøkelsen hadde mål om å effektivisere landbruksproduksjonen eller tilpasse driften etter nye krav og retningslinjer.

Kundeeffektundersøkelsen fra 2005 viser at tilskuddet først og fremst har hatt betydning for å skape nye arbeidsplasser, mens det har hatt mindre betydning for å sikre eksisterende arbeidsplasser. 15 prosent av de som er intervjuet mener at prosjektet har hatt stor betydning for sysselsettingsutviklingen, mens 5 prosent mener prosjekt-

Figur 22 BU-midlenes bidrag til økt sysselsetting på gården (N=832)



Kilde: Riksrevisjonen

129) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

130) Fylkenes bruk av bygdeutviklingsmidler 2006, s. 7.

et har hatt stor betydning for sikring av eksisterende arbeidsplasser.¹³¹

Sysselsettingseffekter etter tilskuddstørrelse

Effekten av tilskuddet øker med tilskuddstørrelse. Som det framgår av figur 23, viser undersøkelsen at de som har mottatt størst tilskudd, i større grad oppgir at det er en positiv sysselsettingseffekt. Figuren viser også at sammenhengen er klarest for nye næringer.

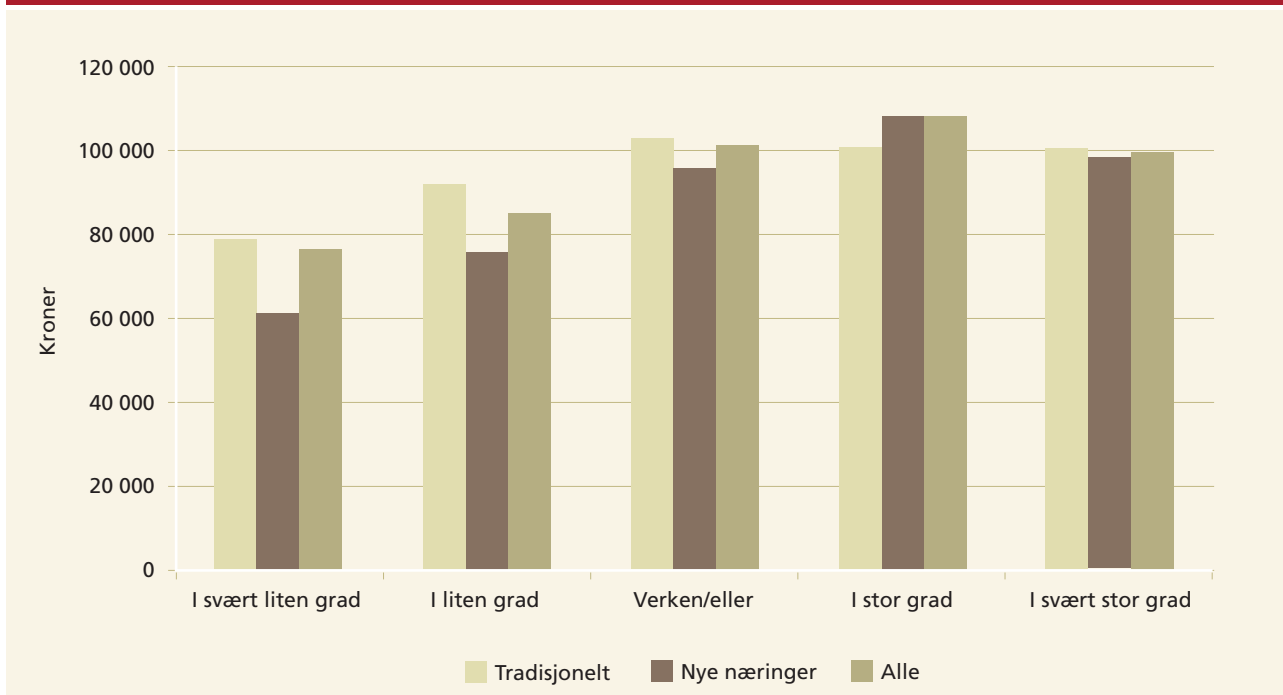
Klassifisert etter beløpskategorier viser undersøkelsen også en systematisk sammenheng mellom tilskuddstørrelse og bidrag til sysselsetting. I tabell 12 framgår det at av de som har fått under 50 000 kroner i støtte, svarer nesten 70 prosent at midlene har bidratt i liten eller svært liten grad til økt sysselsetting. 15 prosent i denne gruppen

svarer at midlene har bidratt i stor eller svært stor grad. For de som har mottatt mest, over 200 000 kroner, svarer nesten 40 prosent at midlene i liten eller svært liten grad har ført til sysselsetting, mens ca. 25 prosent svarer at midlene har bidratt i stor eller svært stor grad.

Sysselsettingseffekter for kvinnerettede tiltak

De kvinnerettede prosjektene viser en noe bedre sysselsettingseffekt sammenlignet med de ikke-kvinnerettede prosjektene. Figur 24 viser at over halvparten av de ikke-kvinnerettede prosjektene oppgir lav eller svært lav sysselsettingseffekt av BU-midlene, mens ca. 20 prosent oppgir at midlene har bidratt i stor eller svært stor grad. Nesten 30 prosent av de kvinnerettede prosjektene oppgir at midlene har bidratt i stor eller svært stor grad.¹³²

Figur 23 BU-midlenes bidrag til økt sysselsetting i forhold til tilskuddstørrelse (N=832)



Kilde: Riksrevisjonen

Tabell 12 BU-midlenes bidrag i til økt sysselsetting i forhold til tilskuddstørrelse (N=832)

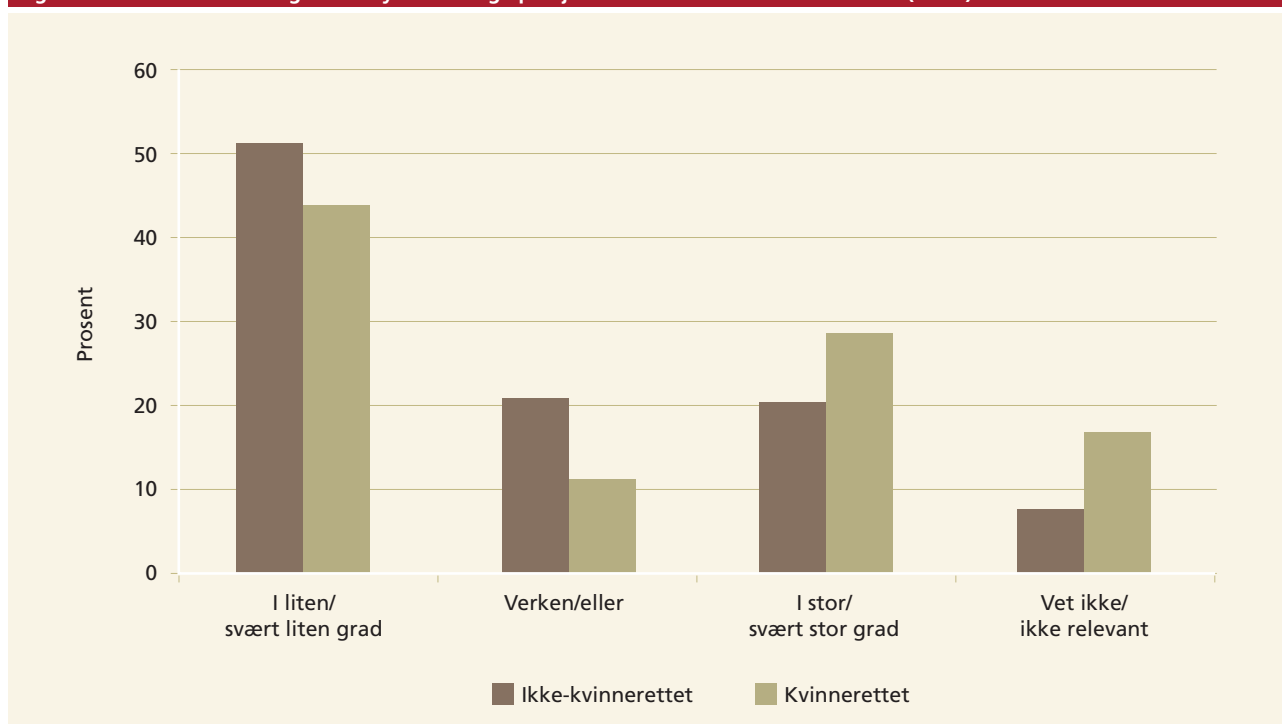
Tilskuddstørrelse	I svært liten grad	I liten grad	I noe grad	I stor grad	I svært stor grad
Kr 0–50 000	47 %	19 %	19 %	9 %	6 %
Kr 50 001–100 000	40 %	19 %	19 %	15 %	7 %
Kr 100 001–150 000	28 %	19 %	26 %	20 %	6 %
Kr 150 001–200 000	30 %	20 %	16 %	20 %	14 %
Kr 200 001 eller mer	32 %	5 %	41 %	9 %	14 %
Totalt	38 %	19 %	22 %	14 %	7 %

Kilde: Riksrevisjonen

131) Nordlandsforskning- NF-rapport nr. 6/2005, Kundeeffektundersøkelse av bedriftsrettede virkemidler fra Innovasjon Norge.

132) Tallene er basert på få observasjoner (N=43).

Figur 24 BU-midlenes bidrag til økt sysselsetting i prosjekter definert som kvinnerettete (N=43)



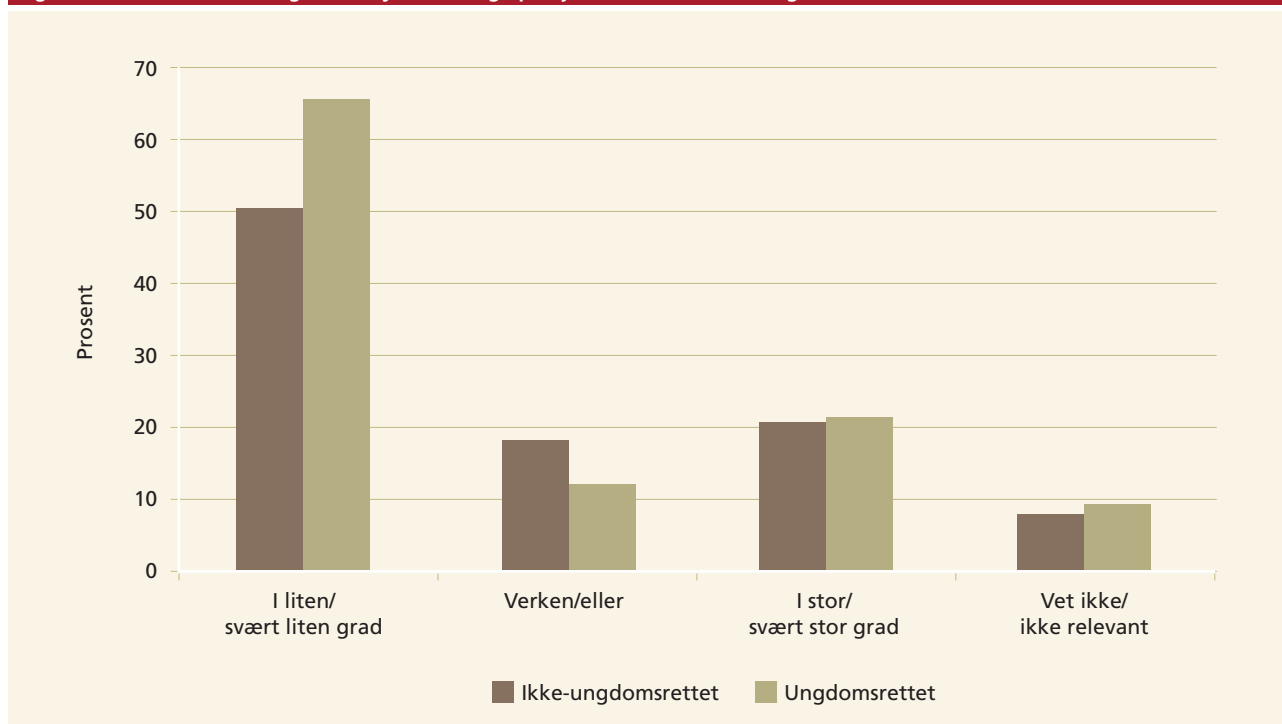
Kilde: Riksrevisjonen

Sysselsettingseffekter for ungdomsrettede tiltak

Ungdomsrettede prosjekter har i mindre grad bidratt til økt sysselsetting sammenlignet med ikke-ungdomsrettede prosjekter. Av figur 25 framgår det at nesten 70 prosent av de ungdomsrettede prosjektene oppgir at BU-midlene har bidratt i liten eller svært liten grad til økt syssel-

setting, mens rundt 50 prosent av de ikke-ungdomsrettede prosjektene svarer det samme. Når det gjelder hvor mange som opplever at midlene har bidratt i stor eller svært stor grad, svarer begge gruppene omtrent det samme.¹³³

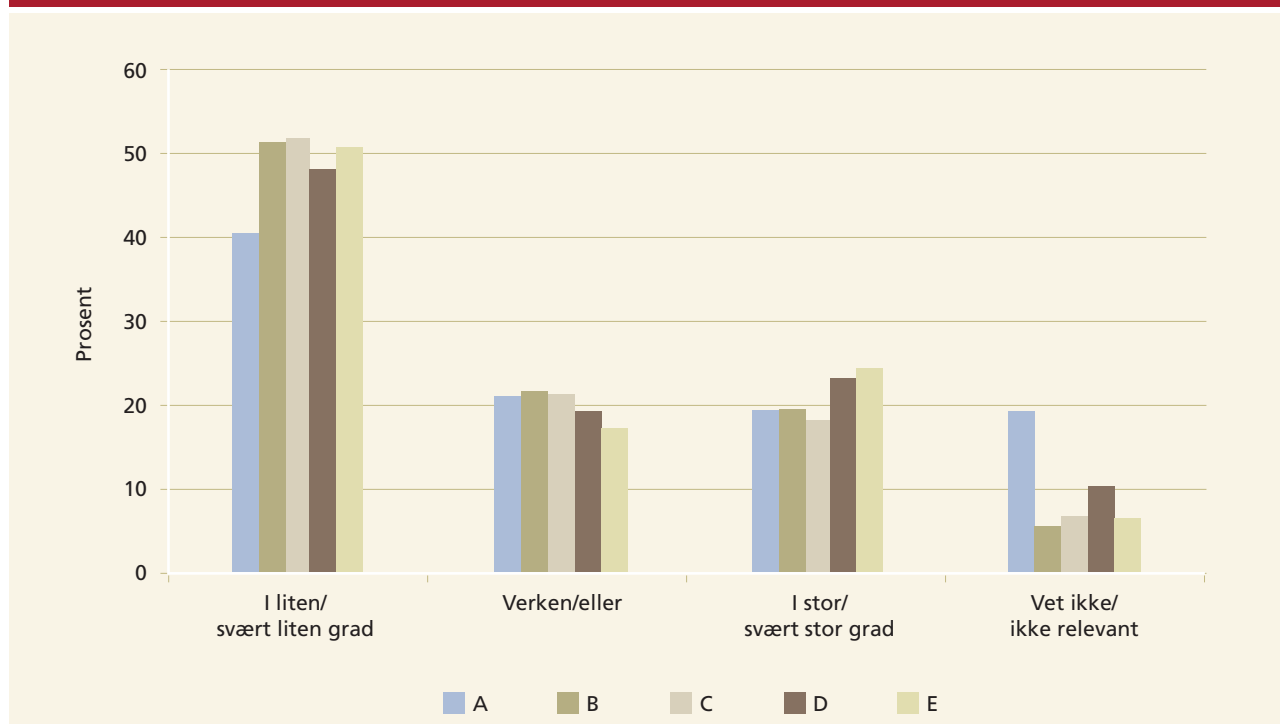
Figur 25 BU-midlenes bidrag til økt sysselsetting i prosjekter definert som ungdomsrettede (N=23)



Kilde: Riksrevisjonen

133) Tallene er basert på få observasjoner (N=23).

Figur 26 BU-midlenes bidrag til økt sysselsetting fordelt på distriktpolitiske virkeområder (N=832)



Kilde: Riksrevisjonen

Sysselsettingseffekter etter distriktpolitiske virkeområder

Sysselsettingseffektene er uavhengig av om prosjektet er lokalisert i utsatte eller sentrale områder. Av figur 26 framgår det at svarene om sysselsettingseffekter fordeler seg relativt likt i forhold til de distriktpolitiske virkeområdene.

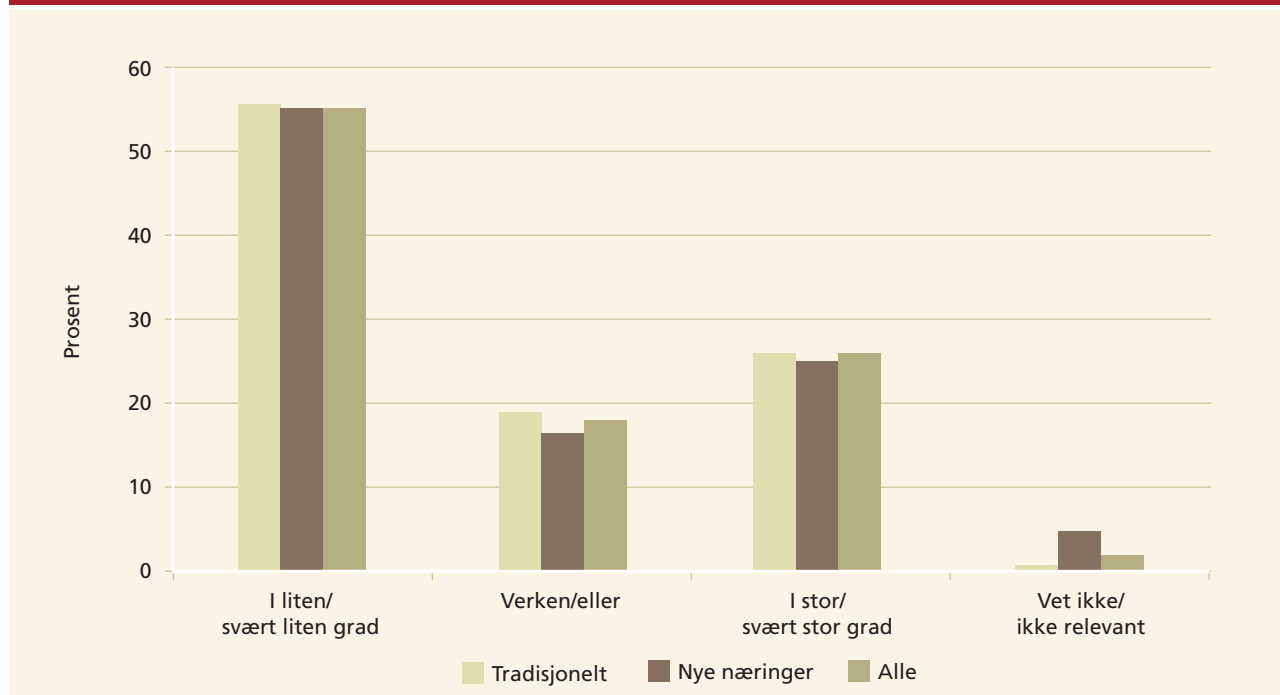
4.2.5 Sysselsettingseffekter for VSP-mat

For VSP-mat oppgir ca. 30 prosent at prosjektene har bidratt til økt sysselsetting.¹³⁴

4.2.6 Bosettingseffekter av BU-tilskuddet

Virkemidlenes bidrag til å opprettholde bosetting på gården er vesentlige for å vurdere virkemid-

Figur 27 BU-midlenes bidrag til å opprettholde bosettingen på gården (N=832)



Kilde: Riksrevisjonen

134) ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for mat, en midtveisevaluering.

lenes distriktpolitiske betydning. Figur 27 viser at over halvparten av respondentene svarer at BU-midlene i liten eller svært liten grad har hatt betydning for at de fortsatt bor på gården, mens ca. 25 prosent svarer at midlene har bidratt i stor eller svært stor grad. Figuren viser også at svarene fordeler seg likt på tradisjonell drift og nye næringer.

Bosettingseffekter etter tilskuddstørrelse

Figur 28 viser at de som svarer at BU-midlene i svært stor grad har bidratt til bosetting, også har mottatt mest i støtte, i gjennomsnitt ca. 110 000 kroner. De som svarer at BU-midlene har bidratt i svært liten grad, har mottatt minst, i gjennomsnitt ca. 85 000 kroner.

Videre viser figuren at gruppen som har fått støtte til tradisjonell drift og hvor midlene har bidratt til bosetting i svært stor grad, har mottatt gjennomsnittlig størst beløp. Sammenhengen mellom bosettingseffekter og tilskuddstørrelse er ikke like tydelig hos de som har mottatt midler til nye næringer.

Bosettingseffekter for kvinnerettede tiltak

Figur 29 viser at respondenter som har mottatt midler til kvinnerettede prosjekter, er noe mer positive til BU-midlenes bidrag til bosetting. 30 prosent av respondentene mener at midlene har

bidratt i stor eller svært stor grad til at de fortsatt bor på gården, mens 45 prosent oppgir at midlene har bidratt i liten eller svært liten grad. Av de som har mottatt midler til ikke-kvinnerettede prosjekter, oppgir ca. 25 prosent at midlene har bidratt i stor eller svært stor grad, mens rundt 55 prosent mener at midlene har bidratt i liten eller svært liten grad.¹³⁵

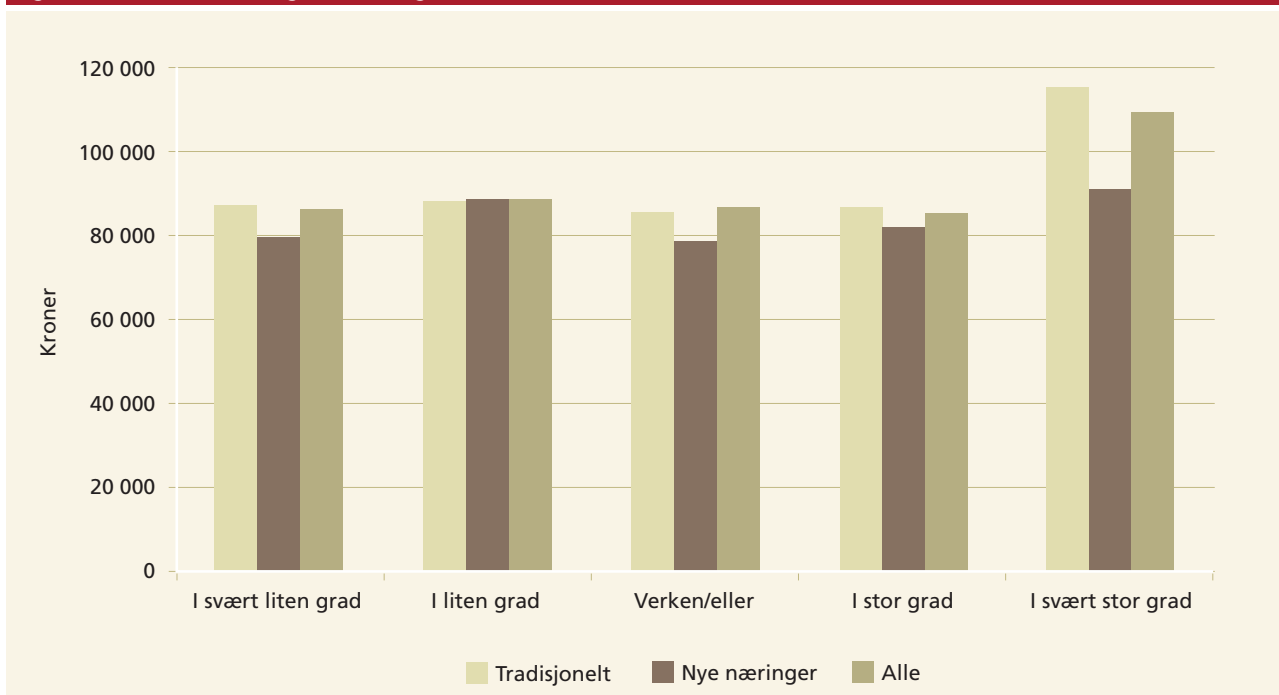
Bosettingseffekter for ungdomsrettede tiltak

Av figur 30 framgår det at det er liten forskjell mellom hvordan ungdomsrettede og ikke-ungdomsrettede prosjekter oppfatter at BU-midlene bidrar til at de fortsatt bor på gården. Men som man så for sysselsettingseffekter, kan det synes som om unge i mindre grad enn andre mener at tilskuddet har bidratt til bosetting. Om lag 10 prosent av de ungdomsrettede prosjektene mener at midlene har bidratt i stor eller svært stor grad, mens rundt det dobbelte av de ikke ungdomsrettede prosjektene mener det samme. Det er omtrent like mange i de to gruppene som mener at midlene har bidratt i liten eller svært liten grad, rundt 55 prosent.¹³⁶

Bosettingseffekter fordelt på distriktpolitisk virkeområde

Figur 31 viser at det er en viss forskjell når det gjelder hvordan respondentene mener at BU-midlene har bidratt til bosetting i forhold til de

Figur 28 BU-midlenes bidrag til bosetting i forhold til tilskuddstørrelse (N=832)



Kilde: Riksrevisjonen

¹³⁵) Tallene er basert på få observasjoner (N=43).

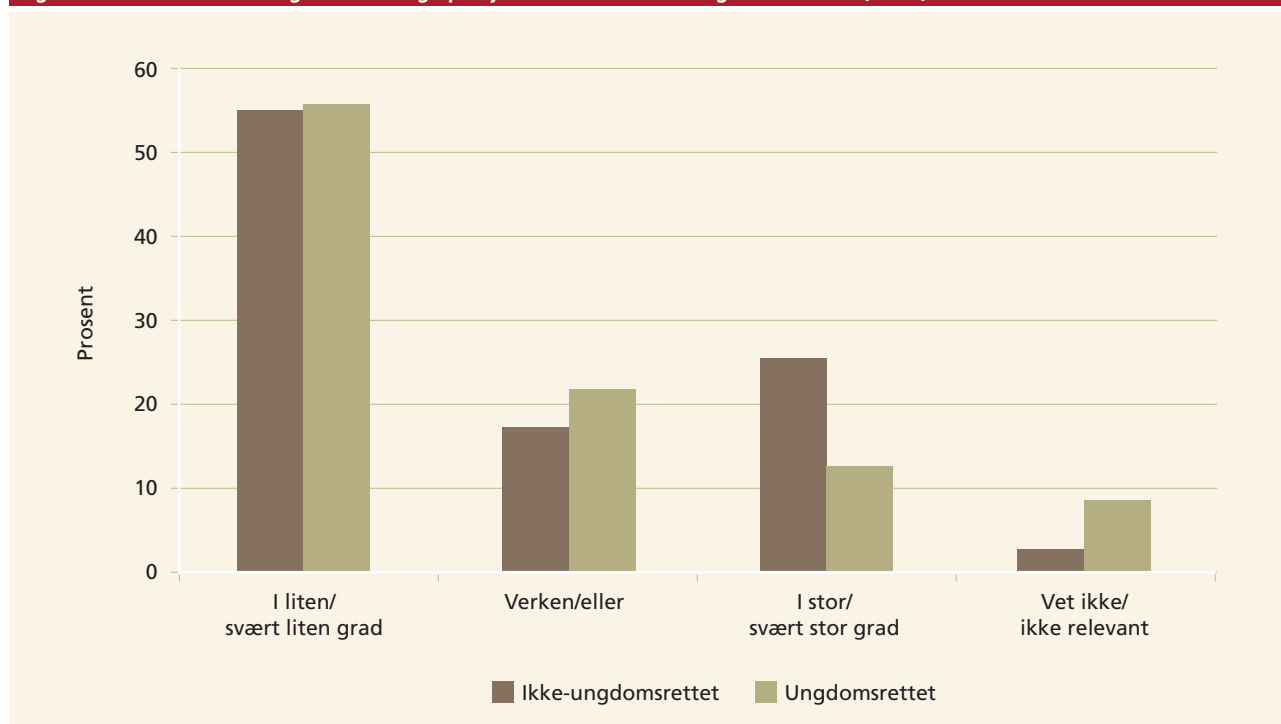
¹³⁶) Tallene er basert på få observasjoner (N=23).

Figur 29 BU-midlenes bidrag til bosetting i prosjekter definert som kvinnerettete (N=43)



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 30 BU-midlenes bidrag til bosetting i prosjekter definert som ungdomsrettete (N=23)

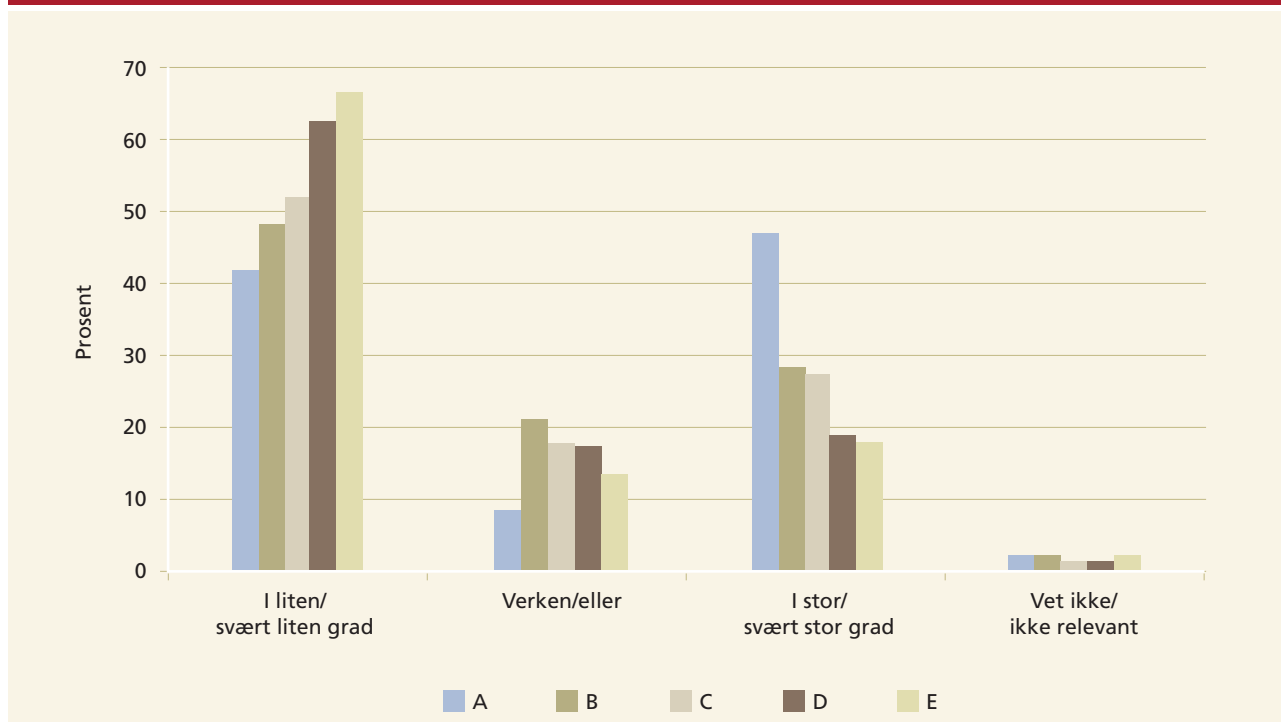


Kilde: Riksrevisjonen

distriktpolitiske virkeområdene. Respondenter i kategori A, de mest utsatte kommunene, oppgir at i nesten 50 prosent av tilfellene, har midlene bidratt i stor grad til at de fortsatt bor på gården. Respondenter i kategori E, de mest sentrale kommunene, oppgir i ca. 20 prosent av tilfellene at midlene har bidratt til bosettingen. Nesten 70

prosent av respondentene i kategori E oppgir at midlene har bidratt i liten eller svært liten grad, mens rundt 40 prosent i kategori A svarer det samme. Generelt viser tallene at respondentene svarer at midlene har bidratt relativt mer til bosettingen desto mer desentralisert de er bosatt.

Figur 31 BU-midlenes bidrag til bosetting fordelt på distriktspolitiske virkeområder (N=832)



Kilde: Riksrevisjonen

4.2.7 Opprettholdelse av tradisjonell landbruksproduksjon

BU-midlene skal bidra til et allsidig næringsliv som gjør næringsstrukturen mer robust i forhold til skiftende markedsforhold, samtidig som støtten bl.a. skal bidra til det samfunnsmessige målet om å ivareta landbrukets kulturlandskap.

Spørreundersøkelsen viser at halvparten av de som har fått BU-midler til den tradisjonelle driften, mener at støtten i stor eller svært stor grad har bidratt til at de er mer optimistiske i forhold til å fortsette med landbruksproduksjonen, mens 24 prosent mener støtten har bidratt i liten eller svært liten grad.

12 prosent av gruppen som har mottatt BU-midler til tradisjonell drift i 2001 har sluttet med den tradisjonelle landbruksproduksjonen siden 2001, mens nesten 40 prosent som har mottatt støtte til nye næringer har sluttet med landbruksproduksjon. Til sammen har 23 prosent av de spurte som har mottatt BU-tilskudd lagt ned landbruksproduksjonen fra 2001 til 2006. Hovedårsakene til at man slutter med landbruksproduksjon, er at sønnen eller datteren har overtatt gårdsdriften eller at det er lav lønnsomhet. En del peker også på personlige forhold som medvirkende til at de sluttet med landbruksproduksjonen.

Til sammenligning er antall jordbruksbedrifter i drift i Norge redusert med 22 prosent i perioden

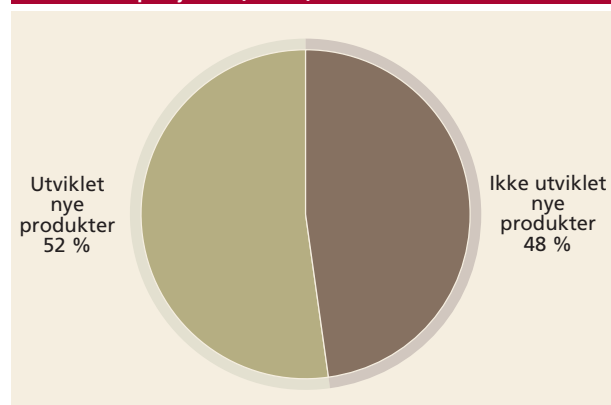
2001–2006.¹³⁷ Undersøkelsen har ikke avdekket hvorvidt jordbruksarealene til de som har sluttet med landbruksproduksjonen, blir drevet av andre.

4.2.8 Produksjon av nye varer og tjenester

Innovasjon kan være et nytt produkt, en ny produksjonsprosess eller en ny organisasjonsform som er lansert eller tatt i bruk i produksjon, eller i organiseringen av denne, for å skape økonomiske verdier. Innovasjon er en uttrykt målsetting for BU-midler og for VSP-mat.

Som det framgår av figur 32, har omtrent halvparten av prosjektene innen nye næringer utviklet nye produkter, bl.a. varer og/eller tjenester.

Figur 32 Utvikling av nye produkter (varer og/eller tjenester) i BU-støttede prosjekter (N=356)



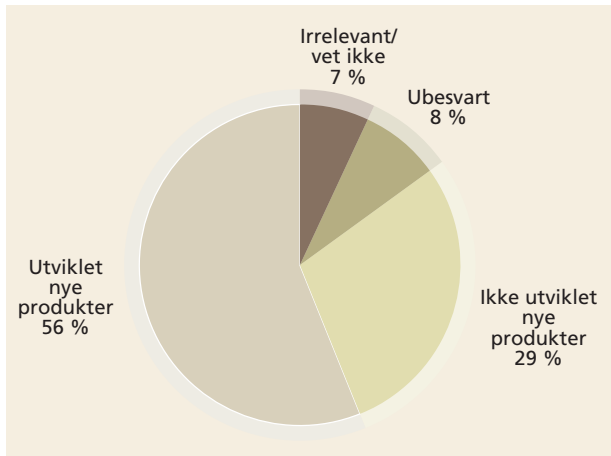
Kilde: Riksrevisjonen

137) Kilde: SSB

Kundeeffektundersøkelsen fra 2005 viser at 57 prosent av de som er spurt mener at BU-midlene har bidratt til økt innovasjon.¹³⁸

Figur 33 viser at over halvparten av VSP-mat-prosjektene har utviklet nye produkter.

Figur 33 Utvikling av nye produkter (varer og/eller tjenester) i VSP-mat-støttede prosjekter (N=266)



Kilde: Østlandsforskning

4.3 LMDs ansvar for styring, oppfølging og rapportering (problemstilling 3)

Landbruks- og matdepartementet (LMD) disponerer virkemidler for å fremme en lønnsom og bærekraftig næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket. LMD har ansvar for å påse at virkemidlene blir styrt og koordinert på en hensiktsmessig måte, og at rapporteringen er tilstrekkelig for å gi relevant styringsinformasjon. Undersøkelsen kartlegger forhold i forvaltningen som kan påvirke virkemidlenes resultater og effekter.

4.3.1 Organisering og ansvarsdeling

Fra 2004 er en rekke virkemidler i landbruksforvaltningen delegert til lavere forvaltningsnivå. Dette gjelder også virkemidlene for næringsutvikling i landbruket. LMD viser i den forbindelse til den overordnede sentrale strategien for næringsutvikling i landbruket. I tillegg har forskriften om midler til bygdeutvikling etter 2005 en mer generell ordlyd. Samlet sett åpner dette for større frihet

Figur 34 Fordeling av ansvar og oppgaver for forvaltning av midler til landbruksrettet næringsutvikling mellom ulike aktører og forvaltningsnivåer



138) Nordlandsforskning- NF-rapport nr. 6/2005, Kundeeffektundersøkelse av bedriftsrettede virkemidler fra Innovasjon Norge.

til å utforme fylkesvise strategier for næringsutviklingsarbeidet og større regionalt handlingsrom. LMD framhever at dette er en ønsket utvikling. Organiseringen fungerer i følge LMD godt ut fra hvor komplekse oppgavene er.¹³⁹

For midlene som forvaltes regionalt, er fylkesmannen tilskuddforvalter. Fylkesmannen har ansvaret for å fordele de regionale BU-midlene internt i fylket. Midler avsatt til bedriftsrettede tiltak skal fylkesmannen delegere til IN. I praksis er det INs distriktskontorer som forvalter disse midlene, og har ansvaret for den løpende saksbehandlingen. IN forvalter også VSP-mat. LMD har det overordnede ansvaret for at midlene blir forvaltet i tråd med overordnede retningslinjer og mål, og at samhandlingen mellom de ulike forvaltningsaktørene bidrar til en effektiv forvaltning av virkemidlene. Utover samarbeidet når regionale planer skal utformes, er det opp til den enkelte offentlige aktør å sikre tilstrekkelig samarbeid og samhandling med andre relevante aktører.

Parallelt med at virkemiddelutformingen er regionalisert, har kommunene fått en sentral rolle som førstelinjetjeneste. IN framhever at kommunene har en sentral rolle i å prioritere prosjekter før de blir formidlet til IN. IN peker også på at det først og fremst er kommunene som har den løpende oppfølgingen av prosjektene.¹⁴⁰ Kommunene har også kontakt med kundene i den løpende veiledningen innenfor landbruket og ved kontroll av om midlene blir brukt i tråd med forutsetningene.

Kravet om at saksbehandlere skal ha landbruksfaglig kompetanse i kommunene ble fjernet i 2004. Dette har ført til at flere kommuner har bygget ned landbrukskompetansen sin, og fylkesmannen rapporterer om store forskjeller på hvordan landbruksinteressene blir ivarettatt i de ulike kommunene. LMD har ingen tall for utviklingen, men påpeker at dette er en utfordring.¹⁴¹ Kommunenes svekkede landbrukskompetanse påvirker kommunenes evne til å fungere som førstelinjetjeneste for de bedriftsrettede BU-midlene og for å ivareta ansvaret for å mobilisere de som vil satse på næringsutvikling.¹⁴² I en evalu-

ering fra 2007 mente 81 prosent av respondentene at kommunene ikke hadde tilstrekkelig ressurser til å behandle saker om verdiskapingstiltak i landbruket.¹⁴³

IN har igangsatt et prosjekt for å styrke kommunene som næringsutviklingsaktør, ”Kommunene som førstelinje for småskala næringsutvikling”. Som et ledd i dette arbeidet ble det gjennomført en følgeevaluering av kommuneprosjektet. I denne evalueringen blir det pekt på at det på overordnet nivå er behov for en sterkere synliggjøring og bevisstgjøring av hva kommunenes rolle som førstelinjetjeneste er og skal være. Evalueringen peker på at begrensede ressurser i kommunesektoren gjør det nødvendig å avgrense hvilke oppgaver kommunene kan ha ansvar for. Rundt halvparten av de landbruksrettede brukerne hadde en negativ erfaring med kommunens næringsutviklingsarbeid. Evalueringen viser at det er behov for at kommunen styrker sin innsats for nettverksbygging for å kunne videreformidle brukere til mer spesialiserte tjenester og for å sikre en god samhandling i det offentlige virkemiddelapparatet. Evalueringen viser også at det er behov for å styrke kommunenes kompetanse om næringsutvikling.¹⁴⁴

4.3.2 Mål- og resultatkrav

LMD har ansvaret for at virkemidlene for næringsutvikling blir forvaltet i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

LMD har ikke konkretiserte resultatområder eller resultatkrav knyttet til INs forvaltning av virkemidler for næringsutvikling i landbruket. I oppdragsbrevene for perioden 2002-2006 legger LMD gjennomgående til grunn at IN følger opp landbrukspolitikken, både for enkeltområder og generelt, gjennom en god og effektiv virkemiddelbruk. I oppdragsbrevene til IN formidler LMD hvilke mål som skal vektlegges. I tillegg er satsingsområder og prioriteringer i arbeidet med næringsutvikling konkretisert gjennom den sentrale strategien for næringsutvikling i landbruket, ”*Ta landet i bruk!*.” Denne strategien gjelder for alle de landbruksrettede virkemidlene for næringsutvikling, og skal ligge til grunn for utforming av de regionale strategiene.

139) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet 21. juni 2007.

140) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

141) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

142) Nordlund og Fosberg (2007): Tilrettelegging for bygdeutvikling - på rette vei, men fortsatt et stykke frem, NILF-notat nr. 2007-5.

143) Nordlund og Fosberg (2007): Tilrettelegging for bygdeutvikling - på rette vei, men fortsatt et stykke frem, NILF-notat nr. 2007-5.

144) Borch, O.J. m.fl (2006): Kommuneprosjektet- en underveisvaluering av pilotprosjekt for lokal næringsutvikling, Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 14/2006.

Bedriftsøkonomisk lønnsomhet

Målet om å skape lønnsomme arbeidsplasser for landbruksrelatert næringsutvikling blir beskrevet i oppdragsbrevet til IN 2006. Tidligere år ble det lagt vekt på at "arbeidet skal bidra til økt verdiskaping i hele landbruksnæringen og at en større del av næringsinntekten skal skapes i markedet". Det ble samtidig pekt på at virkemidlene for næringsutvikling skal bidra til en mer konkurransedyktig landbruksproduksjon og utvikling av ny, lønnsom næringsvirksomhet. LMD framhever at vektleggingen av målet om bedriftsøkonomisk lønnsomhet gjenspeiler seg i den nasjonale strategien, "*Ta landet i bruk!*".¹⁴⁵

I oppdragsbrevene til og med 2005 blir det pekt på at målet for den tradisjonelle produksjonen er "en videre effektivisering av det tradisjonelle landbruket". I oppdragsbrevet for 2006 blir det imidlertid presisert at "lønnsomhet for regjeringen ikke er ensbetydende med strukturrasjonalisering". Det heter videre at investeringsvirkemidlene skal bidra til en variert bruksstruktur, og at flere foretak enn i dag må få mulighet til å investere og bedre lønnsomheten. I BU-forskriften er målet om langsiktig lønnsom verdiskaping beskrevet i formålet med ordningen.

LMD mener kravet om bedriftsøkonomisk lønnsomhet etter fire år ikke er absolutt, og at det spesielt for den tradisjonelle landbruksproduksjonen er nødvendig å ta hensyn til at landbruket er en langsiktig næring. LMD peker på at ved tildeling av støtte til den tradisjonelle landbruksproduksjonen er det viktig å unngå bortfall av lønnsomhet, dvs. at primærprodusentene viderefører landbruksvirksomheten. I disse tilfellene mener LMD at det kan gis støtte til prosjekter med en samfunnsøkonomisk gevinst selv om de på kort sikt ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme.¹⁴⁶

VSP-mat skal bidra til økt verdiskaping for primærprodusenter. Det er ikke formidlet krav om at dette skal dokumenteres, eller hvordan dette skal beregnes i oppdragsbrev eller i den nasjonale strategien for næringsutvikling. I oppdragsbrevet for 2004, i forbindelse med utvikling av strategier for fase 2, ble det imidlertid pekt på at "programmet skal legge til rette for økt nyskaping, mangfold, verdiskaping og markedsorienterte

ring i både primærproduksjonen og næringsmiddelindustrien med sikte på å bedre de økonomiske resultatene i primærleddet". I 2005 blir det formidlet at den økte fortjenesten også skal gjelde for primærleddet. Det er ikke formidlet i oppdragsbrev andre år.

LMD vektlegger verdikjedeperspektivet ved forvaltningen av VSP-mat midlene. Departementet mener at VSP-mat skal rettes inn mot alle aktører i verdikjeden for å bidra til nye produkter og lønnsom næringsutvikling, og at dette kommer alle aktørene i verdikjeden til gode, også primærprodusentene. LMD legger til at det er vanskelig å beregne hvor stor andel av VSP-mat midlene som tilfaller primærprodusentene. Dette gjelder spesielt tilskudd som skal bidra til utvikling av kompetansenettverk og infrastruktur. Som hovedregel mener imidlertid LMD at det skal dokumenteres at deler av verdiskapingen tilfaller primærprodusenten før det gis støtte til vareproduksjon.¹⁴⁷

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Innovasjons-, og kvinneperspektivet blitt kommunisert til IN gjennom tildelingsbrev fra LMD og i strategien, "*Ta landet i bruk!*". I oppdragsbrevene fra LMD til IN for årene 2002-2006 heter det at IN må legge økt vekt på tiltak som styrker likestillingen i landbruket, og økt mangfold av produkter og tjenester. Utover dette har LMD ikke presisert i oppdragsbrev eller i den nasjonale strategien hvilke samfunnsøkonomiske faktorer IN skal legge vekt på ved tildeling av BU-midler og VSP-mat-midler, og hvilke resultatkrav det er knyttet til forvaltningen av disse virkemidlene.¹⁴⁸

Ifølge LMD er det gitt overordnede signaler om at samfunnsøkonomiske virkninger av prosjektene skal vektlegges, men LMD peker på at det er i fylkenes strategier og gjennom INs policydokumenter dette blir konkretisert.¹⁴⁹

LMD legger til grunn at tilskudd som reduserer investeringskostnadene til aktørene i landbruket generelt, og innenfor verdikjedene for matproduksjonen spesielt, bidrar til å sikre et levedyktig landbruk og dermed også er av samfunnsøkonomisk

145) Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007; verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

146) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

147) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

148) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

149) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

misk nytte. LMD forventer derfor ikke at det gjøres omfattende nytte/kostnadsanalyser på prosjektnivå i alle saker, da dette er analyser som er svært ressurskrevende. LMD legger derfor til grunn, i likhet med IN, at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ofte tilsvarer den bedriftsøkonomiske lønnsomheten i prosjektene. Normalt skal dermed IN ikke vurdere samfunnsøkonomiske faktorer i saksbehandlingen, fastholder LMD. Unntaket kan være prosjekter hvor de samfunnsøkonomiske faktorene er av stor betydning.¹⁵⁰

Svikt i finansmarkedet

LMD har ikke formidlet krav om at virkemidlene skal korrigere for svikt i det private markedet eller presisert hvorvidt IN skal vurdere om private finansieringsinstitusjoner kunne finansiere det aktuelle tilskuddbeløpet eller de landbruksrettede risikolånene. LMD viser til at det er generelle sammenhenger mellom markedssvikt og egenskaper ved landbruksproduksjonen som er avgjørende. LMD peker spesielt på at private institusjoner ikke er villige til å finansiere opprettholdelsen av det multifunksjonelle landbruket, som er et sentralt mål for landbrukspolitikken. I tillegg framholder LMD at det er ulik mulighet til å ta opp lån i ulike deler av landet, og at unge næringsutøvere har mindre finansiell kapasitet.¹⁵¹

Utsatte områder

Mål for næringsutviklingen i områder som er utsatte, blir ikke konkretisert gjennom oppdragsbrev til IN i perioden 2002–2005. I oppdragsbrevet for 2006 peker imidlertid LMD på at landbrukspolitikken generelt og den landbruksrelaterte næringsutviklingen spesielt er et virkemiddel for å nå distriktpolitiske målsettinger. Det er ikke nedfelt krav om å prioritere utsatte områder i den sentrale strategien, ”*Ta landet i bruk!*.” LMD forklarer dette med at det er ønskelig å gi regionene større frihet til selv å prioritere prosjekter som er i tråd med de regionale strategiene.¹⁵²

Til og med 2004 skulle det ifølge BU-forskriften legges særlig vekt på prosjekter som gir lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsetningsvansker eller svakt utbygget næringsgrunnlag. I 2005 ble forskriften endret, slik at midler

til bygdeutvikling kan nyttes i hele landet innenfor rammer fastsatt ved jordbruksoppkjøret og i statsbudsjettet. Formålet med forskriften er imidlertid å legge til rette for næringsutvikling som danner grunnlag for langsiktig, lønnsom verdiskaping og desentralisert bosetting med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendommen spesielt.

LMD framhever at prioriteringen av utsatte områder er et av flere forhold som vektlegges ved den fylkesvise fordelingen av BU-midlene. Den nåværende fordelingsnøkkelen er ikke tilgjengelig, men LMD har utviklet en ny modell som skal innføres gradvis. LMD peker på at i denne modellen er distriktsdimensjonen sterk ved at den skal ta høyde for forskjeller i behovet for omstilling, aktiviteten i fylkene og landbrukets betydning for bosetting. LMD hevder at Vestlandsfylkene kommer dårligere ut med den nye modellen.¹⁵³

Nye varer og tjenester

Utvikling av nye produkter og tjenester er et mål for næringsutvikling. Det er imidlertid ikke konkretisert hvor stor andel av BU-midlene som skal gå til utvikling av nye næringer og den tradisjonelle landbruksproduksjonen. LMD opplyser at før var en del av BU-midlene øremerket til investeringer i det tradisjonelle landbruket. Ifølge LMD var årsaken til øremerkingen av midler at departementet antok at det ville bli en sterk satsing på nye næringer. Det viser seg imidlertid at det ble søkt om mer tilskudd til utvikling av den tradisjonelle driften, og i 2005/2006 ble den generelle øremerkingen til den tradisjonelle landbruksproduksjonen avvirket. Nå er det opp til fylkene å fordele midlene mellom ny næringsvirksomhet og den tradisjonelle landbruksproduksjonen. LMD peker på at de følger utviklingen nøye.¹⁵⁴

Kvinner og ungdom

Kvinnesatsingen blir formidlet til IN gjennom oppdragsbrev, og er ifølge LMD sentralt også for VSP-mat.¹⁵⁵ LMD peker i oppdragsbrevene for årene 2002–2006 på at likestillingsvurderingen i budsjettet må videreføres, og nevner spesielt verdiskapingsprogrammene.

150) Svarbrev fra Landbruks- og matdepartementet, 24. oktober 2007.

151) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

152) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

153) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

154) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

155) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

4.3.3 Resultatrapportering

Forvaltningen rapporterer til LMD gjennom INs årsrapport, programrapport for VSP-mat og årlige rapporteringer om bruken av BU-midlene i forkant av jordbruksforhandlingene. LMD godkjenner fylkenes strategier for næringsutvikling som er utarbeidet av det regionale partnerskapet bestående av FM, IN, FK, kommunene og representanter fra næringsorganisasjonene. I tillegg blir det av og til gjennomført evalueringer på oppdrag fra LMD.

Mål- og resultatrapporteringssystem for Innovasjon Norge

Gjennomgangen av dokumentanalysen viser at rapporteringen i begrenset grad er tilpasset de landbrukspolitiske målene for næringsutvikling. Rapporteringen for målene om landbruks- og bygdeutviklingsvirksomheten er, ifølge tildelingsbrevet for 2006, integrert i mer overordnede mål for den totale virksomheten i IN.¹⁵⁶ Dette er mål knyttet til:

- 1 økt innovasjon i næringslivet i hele landet
- 2 økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet
- 3 styrket profilering av Norge og norsk næringsliv internasjonalt
- 4 næringsutvikling basert på regionale forutsetninger
- 5 generelle og gjennomgående hensyn og føringer knyttet til hovedmålet

Dokumentanalysen viser at årsrapportene i hovedsak rapporterer på informasjon fra søknadene og tildelingene, og i liten grad resultater og effekter knyttet til målene for landbruksrettet næringsutvikling.

IN har utarbeidet en kundeeffektundersøkelse som gir målinger ett år og fire år etter at de har mottatt tilskudd. LMD mener at kundeeffektundersøkelsen måler resultatene indirekte, og påpeker at de ønsker en mer konkret måling av lønnsomhet og virksomhetsutvikling hos støtte-mottakerne. I tillegg hevder LMD at fire år er for tidlig til å si noe om effekter innen landbru- ket, og mener det hadde vært nyttig med en undersøkelse som måler effekter ti år etter at støtten er tildelt.¹⁵⁷ IN peker på at noen spørsmål i kundeeffektundersøkelsen er irrelevante for tradisjonelle primærprodusenter. Ifølge IN er LMD

informert om at det er mulig å skreddersy spørsmål rettet mot landbruksnæringen i kundeeffektundersøkelsen.¹⁵⁸

LMD mener de får gode rapporter på aktiviteter, men at det er få muligheter til å rapportere på resultater.¹⁵⁹ IN samtykker i at informasjonen om BU-midlene er mangelfull i den forstand at man bare i begrenset grad kan måle håndfaste resultater, men påpeker i den sammenheng at det er LMD og fylkesmannen som utformer kriterier for rapportering.¹⁶⁰ IN mener at det er for tidlig å si om styringsinformasjonen i forhold til VSP-mat er tilstrekkelig, fordi programmet er relativt nytt.

Evalueringer av BU-midler og VSP-mat

Det ble sist gjennomført en evaluering av de fylkesvise og bedriftsrettede BU-tilskuddene i 1998, basert på tildelinger for årene 1988–95.

Det ble gjennomført en evaluering av VSP-mat i 2006, hvor LMD og IN var representert i styringsgruppen. Evalueringen er lagt til grunn for undersøkelsens beskrivelse av en del resultater og effekter for VSP-mat-midlene. Evalueringens innretning gjør at den, i likhet med kundeeffektundersøkelsen, kun i begrenset grad er egnet til å vurdere resultater og effekter av næringsutviklingen knyttet til målene for landbruksområdet. Evalueringen gir blant annet ingen mål for lønnsomhet, og vurderingen av måloppnåelse er knyttet til målene som er satt for det enkelte prosjekt.

156) LMD har engasjert Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning for å utarbeide et forslag til regelmessig dokumentasjon av effekter av BU-ordningen.

157) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

158) Verifisert referat fra møtet med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

159) Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

160) Verifisert referat fra møtet med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.

5 Vurderinger

Bygdeutviklingsmidlene skal bidra til lønnsom næringsutvikling innenfor og i tilknytning til landbruket. De skal sammen med verdiskapingsprogrammene bidra til økt verdiskaping i landbruket og landbruksstilknyttede næringer, jf. St.prp. nr. 70 (2002–2003). Lønnsomhet må her både sees bedriftsøkonomisk og vurderes i et samfunnsmessig perspektiv.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har ansvaret for å sikre en formålseffektiv forvaltning av virkemidlene. LMD skal som ansvarlig departement, ifølge reglement for økonomistyring i staten, fastsette mål- og resultatkrav og sikre tilstrekkelig styringsinformasjon for å påse at virkemiddelapparatet er samordnet og vel fungerende. Undersøkelsen viser at BU-tilskuddene i varierende grad bidrar til økt bedriftsøkonomisk lønnsomhet og i mindre grad til samfunnsmessig nytte. Forvaltningen benytter også i varierende grad sine øvrige virkemidler for landbruksrettet næringsutvikling, som mobilisering av potensielle prosjektkandidater, rådgivning, kompetansebyggende tiltak, oppfølging og tilrettelegging, for at produktene skal nå markedet og bidra til vellykket næringsutvikling. Undersøkelsen viser også at resultatrapporteringen ikke gir tilstrekkelig styringsinformasjon.

Det kan derfor stilles spørsmål om måloppnåelsen for BU-midlene er i tråd med Stortingets forutsetning om at virkemidlene for næringsutvikling i landbruket skal bidra til lønnsomhet og motvirke fraflytting fra distriktene. Det kan videre stilles spørsmål om LMD i sin overordnede styring i tilstrekkelig grad får styringsinformasjon om effektene av de landbruksrettede virkemidlene. Det anses derimot som positivt at andelen BU-tiltak definert som kvinne- og ungdomsrettede er økende. Det er også positivt at bedrifter som har mottatt støtte til utvikling av ny næringsvirksomhet, har hatt en gunstig lønnsomhetsutvikling.

5.1 Tilskuddene bidrar i varierende grad til bedriftsøkonomisk lønnsomhet

Bedriftsøkonomisk lønnsomhet er sentralt for å oppnå samfunnsmessig nytte av tilskuddene.

Ifølge Stortingets næringskomité skal ny næringsvirksomhet i tilknytning til landbruket utnytte markedsmulighetene og ikke være avhengig av varige offentlige overføringer, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000). Økt verdiskaping krever fokus på kostnadseffektivisering og å øke verdien av produktet gjennom økt spesialisering og markedsorientering, jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005). Tradisjonelle næringer og utvikling av nye og alternative næringer må sees i sammenheng, jf. Budsjett-innst. S. nr. 8 (1998–99).

Det er positivt at forvaltningen følger opp målet om økt lønnsomhet ved å vektlegge kravet om forventet bedriftsøkonomisk lønnsomhet i prosjekter for utvikling av nye næringer. På den annen side har forvaltningen ikke klargjort hvordan lønnsomhetskravet skal vurderes for BU-tilskudd til utvikling av den tradisjonelle landbruksproduksjonen.

Undersøkelsen viser at bedrifter som har mottatt BU-midler til å utvikle nye næringer, har en god økonomisk utvikling. Videre viser undersøkelsen at nesten halvparten av dem som har mottatt støtte til å utvikle nye næringer, mener at midlene i stor grad har bidratt til å øke lønnsomheten i bedriften.

Bedrifter som har mottatt BU-midler til tradisjonell drift, har en svakere utvikling i lønnsomheten, også sammenlignet med et landsgjennomsnitt for referansebruk fra samme periode. Undersøkelsen viser også at denne gruppen i mindre grad har utviklet ny og lønnsom næringsvirksomhet i tilknytning til landbruksdriften. Sammenlignet med de som har mottatt BU-midler til å utvikle nye næringer, mener primærprodusenter som har mottatt støtte til tradisjonell drift, at støtten i liten grad har bidratt til å øke lønnsomheten på gården.

Det synes videre å være en positiv sammenheng mellom tilskuddsbeløp og gårdbrukernes vurdering av bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Undersøkelsen viser også at en høy andel av prosjektene ville blitt realisert uten tilskudd. Samtidig går en økende andel av BU-midlene til utvikling av den tradisjonelle landbruksproduksjonen, i

2005 var andelen over 70 prosent. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om BU-midlene og deres innretning i tilstrekkelig grad bidrar til å bedre lønnsomheten på gården, slik Stortinget har forutsatt.

VSP-mat skal blant annet bidra til økt lønnsomhet for primærprodusentene, jf. Budsjett-innst. S. nr. 8 (2003–2004). LMD har ikke tatt initiativ til å konkretisere hvordan dette skal beregnes, og støttens bidrag til lønnsomhet for primærprodusentene blir således ikke vurdert i saksbehandlingen. LMD har heller ikke kjennskap til bedriftsøkonomiske resultater for primærprodusentene som har deltatt i VSP-mat-ordningen. Det stilles derfor spørsmål ved om LMD og forvaltningen i tilstrekkelig grad har vektlagt lønnsomheten for primærprodusentene i VSP-mat i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

5.2 Bidrar tilskuddene til samfunnsmessig nytte?

I tillegg til økt bedriftsøkonomisk lønnsomhet skal de landbruksrettede virkemidlene for næringsutvikling også bidra til økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Tilskuddene skal ivareta utfordringer knyttet til fraflytting, sysselsetting og demografisk utvikling, bidra til innovasjon og matmangfold og være et bidrag for rekruttering av kvinner og ungdom til landbruket, jf. Innst. S. nr. 250 (2001–2002), St.meld. nr. 19 (1999–2000), Budsjett-innst. S. nr. 8 (2003–2004), Innst. S. nr. 288 (2002–2003) og Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

Funnene i undersøkelsen antyder at tilskuddene har en begrenset samfunnsmessig betydning knyttet til sysselsetting, bosetting og produksjon av nye varer og tjenester. Undersøkelsen viser at LMD i liten grad har tatt initiativ til å konkretisere hvilke samfunnsmessige mål som skal vektlegges i saksbehandlingen, og hvilke krav om samfunnsmessige effekter det er knyttet til prosjektene som skal få støtte. IN vurderer i liten grad samfunnsøkonomiske faktorer i saksbehandlingen. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om LMD har lagt til rette for at forvaltningen i tilstrekkelig grad identifiserer og prioriterer prosjekter som er samfunnsmessig nyttige.

Næringskomiteen har framhevet at ved prioritering og fordeling av midler for landbruksrettet næringsutvikling må store utfordringer knyttet til fraflytting, sysselsetting, rekruttering og demografisk utvikling vektlegges, jf. Innst. S. nr. 250

(2001–2002). Undersøkelsen viser at en liten andel av støtten går til de områdene i landet som er mest utsatt for fraflytting, og at BU-midlene har en relativt liten betydning for både sysselsetting og bosetting. Tilskuddene har hatt størst effekt for sysselsetting og bosetting i de mest utsatte områdene.

Næringskomiteen har pekt på at det er behov for en fornyet og forsterket satsing på næringsutvikling for å fremme entreprenørskap og innovasjon for å øke verdiskapingen knyttet til landbruket, jf. Innst. S. nr. 288 (2002–2003). Undersøkelsen viser at innovative prosjekter mottar en begrenset andel av midlene, og BU-tilskudd som går til prosjekter for utvikling av ny næringsvirksomhet er lav og nedadgående.

Det er positivt at en økende andel BU-prosjekter er definert som kvinnerettede og undersøkelsen viser også at disse prosjektene er formålseffektive. Andelen ungdomsrettede tiltak som får BU-midler, er også økende, men er lavere enn for kvinnerettede tiltak. Andelen kvinne- og ungdomsrettede prosjekter er betydelig lavere for VSP-mat.

Opprettholdelse av kulturlandskapet er et sentralt mål i landbrukspolitikken, jf. St.meld. nr. 19 (1999–2000). Undersøkelsen viser at halvparten av de som har fått BU-tilskudd mener støtten har bidratt til at de er mer optimistiske i forhold til å fortsette med landbruksproduksjonen. Det er ikke noen forskjell mellom hvor mange som har lagt ned produksjonen blant de som har fått BU-tilskudd sammenlignet med andelen som har lagt ned landbruksproduksjonen på landsbasis i den samme perioden. Det er spesielt de som har fått BU-tilskudd til nye næringer som har sluttet med den tradisjonelle landbruksproduksjonen. Det er ikke oversikt over i hvilken grad jordbruksarealene for de som har sluttet med landbruksproduksjonen, blir drevet av andre.

BU-midlene og VSP-mat-midlene er de mest sentrale ordningene for landbruksrettet næringsutvikling. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om virkemidlenes bidrag som distriktpolitiske virkemidler for å opprettholde bosetting og sysselsetting i distriktene er tilfredsstillende. Videre er det grunn til å stille spørsmål ved om resultatene knyttet til innovasjon og produksjon av nye varer og tjenester i tilstrekkelig grad er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

5.3 Virkemidlene kompensere ikke i tilstrekkelig grad for svikt i det private finansmarkedet

IN forvalter BU-midlene og VSP-mat, og det er et krav at INs forvaltning av virkemidler generelt ikke skal erstatte velfungerende private løsninger, men bidra til at markedet fungerer bedre ved å korrigere for svikt i de private finansmarkedene, jf. St.prp. nr. 51 (2002–2003).

Undersøkelsen viser at LMD ikke har satt krav om at virkemidlene for næringsutvikling i landbruket skal kompensere for svikt i det private lånemarkedet. Innovasjon Norge vurderer ikke om private banker ville vært villige til å bidra med finansiering av det omsøkte beløpet. Det er positivt at IN samarbeider med private banker for å samfinansiere prosjekter, og at de dermed bidrar aktivt for at bankene vil investere i prosjekter som underbygger målene på landbruksområdet. Undersøkelsen viser likevel at bankene kan være villige til å bidra med en større andel av finansieringen, da hele eller deler av tilskuddet eller lånet som IN har bevilget kunne vært finansiert i private banker i en tredjedel av sakene som inngår i undersøkelsen.

På bakgrunn av den ovenstående stilles det derfor spørsmål om LMD burde ha tydeliggjort at virkemidlene skulle supplere private finansmarkeder ved å være rettet mot prosjekter med en høyere risiko enn det banker er villig til å ta.

5.4 Øvrige virkemidler blir ikke tilstrekkelig utnyttet

Forvaltningen har også øvrige virkemidler for landbruksrettet næringsutvikling slik som tiltak knyttet til rekruttering av prosjektkandidater (mobilisering), rådgivning i søknadsprosessen, kompetansehevende tiltak, tilrettelegging av nettverk og infrastruktur, samt veiledning og oppfølging etter at prosjektene er igangsatt, jf. Ot.prp. nr. 14 (2003–2004), tildelingsbrev fra LMD, Innst. S. nr. 167 (1999–2000) og Innst. S. nr. 209 (1999–2000). LMD har ansvaret for at virkemidlene blir benyttet og samordnet for å sikre en formåls effektiv forvaltning av de landbruksrettede tilskuddene.

Undersøkelsen viser at tilskuddsmottakerne er tilfredse med forvaltningens veiledning under søknadsprosessen, og kursene de får tilbud om

og har deltatt på. Det er imidlertid utfordringer knyttet til å motivere til utvikling av nye søknader (mobilisering) og tilrettelegging for at produktet skal nå markedet samt oppfølging av iverksatte prosjekter.

Omfanget av søknader om BU-midler har vært sterkt nedadgående og antall VSP-mat-søknader har vært lavt i den undersøkte perioden. Samtidig har programstyret for VSP-mat nedprioritert tiltak for å få utviklet gode prosjektsøknader. Undersøkelsen viser også at en høy andel (60 prosent) av de som fikk BU-midler er misfornøyd med forvaltningens innsats for å bidra til at produktene skal nå markedet. I tillegg er det ikke en systematisk oppfølging og veiledning av igangsatte prosjekter, og det er et stort behov for oppfølging etter at prosjektene er startet opp. Det stilles derfor spørsmål om LMD har sørget for at forvaltningen samlet sett benytter og samordner virkemidlene på en tilfredsstillende måte for å bidra til bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i eller i tilknytning til landbruket.

5.5 Mangelfull kjennskap til resultater og effekter

LMD har ansvaret for å etablere rutiner for rapportering av måloppnåelse og virkninger, jf. reglement for økonomistyring i staten § 4. Slik styringsinformasjon kan blant annet bidra til at virkemidlene justeres slik at fastsatte mål- og resultatkrav oppnås i størst mulig grad. Undersøkelsen viser at forvaltningens mål- og resultatstyringssystem i liten grad fanger opp måloppnåelse på området landbruksrettet næringsutvikling. Undersøkelsen viser også at årsrapporteringer og kundeeffektundersøkelsen i begrenset grad bidrar til relevant resultatrapportering på landbruksområdet. Tidligere gjennomførte evalueringer av BU-ordningen og VSP-mat gir begrenset grunnlag for å vurdere måloppnåelse i forhold til overordnede mål for landbruksrettet næringsutvikling. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om den nåværende mål- og resultatrapportering er hensiktsmessig for at midlene skal bidra til en formåls effektiv forvaltning.

Dokumentoversikt

Stortingsproposisjoner

Budsjettproposisjoner

1. St.prp. nr. 1 (2001–2002)
Landbruksdepartementet
2. St.prp. nr. 1 (2004–2005) Landbruks- og matdepartementet
3. St.prp. nr. 1 (2005–2006) Landbruks- og matdepartementet
4. St.prp. nr. 1 (2006–2007) Nærings- og handelsdepartementet

Andre proposisjoner

1. St.prp. nr. 8 (1992–93) Landbruks- og matdepartementet.- sjekk
2. St.prp. nr. 92 (2000–2001) Om jordbruksoppjøret 2001- endringer i statsbudsjettet for 2001 m.m.
3. St.prp. nr. 65 (2001–2002) Om jordbruksoppjøret 2002- endringer i statsbudsjettet for 2002 m.m.
4. St.prp. nr. 51 (2002–2003) Nærings- og handelsdepartementet, Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv
5. St.prp. nr. 70 (2002–2003) Om jordbruksoppjøret 2003- endringer i statsbudsjettet for 2003 m.m.
6. St.prp. nr. 66 (2003–2004) Om jordbruksoppjøret 2004- endringer i statsbudsjettet for 2004 m.m.
7. St.prp. nr. 68 (2005–2006) Om jordbruksoppjøret 2006- endringer i statsbudsjettet for 2006
8. St.prp. nr. 77 (2006–2007) Om jordbruksoppjøret 2007- endringer i statsbudsjettet for 2007

Stortingsmeldinger

1. St.meld. nr. 14 (1976–77) Om landbrukspolitikken
2. St.meld. nr. 23 (1992–93) Forholdet mellom staten og kommunane
3. St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon
4. St.meld. nr. 36 (2000–2001) SND: Ny giv, ny vekst, nytt næringsliv.
5. St.meld. nr. 21 (2005–2006) Hjarte for heile landet, kap. 5.1. ”Om distrikts- og regionalpolitikken”.

Innstillinger til Stortinget

Budsjettinnstillinger

1. Budsjett-innst. S. nr. 8 (1998–1999)
Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1999 vedrørende rammeområde 9 Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, rammeområde 10 Fiskeridepartementet og rammeområde 11 Landbruksdepartementet
2. Budsjett-innst. S. nr. 8 (1999–2000)
Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2000 vedrørende rammeområde 9 Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, rammeområde 10 Fiskeridepartementet og rammeområde 11 Landbruksdepartementet
3. Budsjett-innst. S. nr. 8 (2000–2001)
Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2002 vedrørende rammeområde 9 Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, rammeområde 10 Fiskeridepartementet og rammeområde 11 Landbruksdepartementet
4. Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002–2003)
Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2003 vedrørende rammeområde 9 Nærings- og handelsdepartementet, rammeområde 10 Fiskeridepartementet og rammeområde 11 Landbruksdepartementet
5. Budsjett-innst. S. nr. 8 (2003–2004)
Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2004 vedrørende rammeområde 9 Nærings- og handelsdepartementet, rammeområde 10 Fiskeridepartementet og rammeområde 11 Landbruksdepartementet
6. Budsjett-innst. S. nr. 8 (2005–2006)
Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2006, kapitler under Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og enkelte kapitler under Moderniseringsdepartementet (rammeområdene 9, 10 og 11)

Andre innstillinger

1. Innst. S. nr. 167 (1999–2000) Innstilling fra næringskomiteen om norsk landbruk og matproduksjon
2. Innst. S. nr. 209 (1999–2000) Innstilling fra næringskomiteen om lønnsomme og konkurransedyktige reiselivsnæringer
3. Innst. S. nr. 305 (2000–2001) Innstilling fra næringskomiteen om SND - Ny giv, ny vekst, nytt næringsliv
4. Innst. S. nr. 250 (2001–2002) Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppkjøret 2002 - endringer i statsbudsjettet for 2002 m.m.
5. Innst. S. nr. 288 (2002–2003) Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppkjøret 2003 - endringer i statsbudsjettet for 2003 m.m.
6. Innst. S. nr. 260 (2003–2004) Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppkjøret 2004 - endringer i statsbudsjettet for 2004 m.m.
7. Innst. S. nr. 263 (2004–2005) Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppkjøret 2005 - endringer i statsbudsjettet for 2005 m.m.

Styringsdokumenter

1. Bevilgningsreglement av 19. november 1959
2. Bevilgningsreglementet av 26. mai 2005
3. Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003.
4. Forskrift om midler til bygdeutvikling, FOR-2005-01-24 nr.53.
5. ”Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon, et program for innovasjon og mangfold på matområdet”, LMD, 3. januar 2001.
6. ”Landbruk – mer enn landbruk”, Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling, januar 2005.
7. Landbruk - mer enn landbruk med tillegg datert februar 2006, Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling.
8. ”Ta landet i bruk! ”, Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling 2007-2009.
9. LMD (2005): Midler til bygdeutvikling 2005 - fylkesvis fordeling. Rundskriv M-1/2005
10. LMD (2006): Midler til bygdeutvikling 2006. Rundskriv M-1/2006.
11. Tildelingsbrev fra LMD til SND/IN budsjettårene 2001-2004.
12. Retningslinjer for saksbehandlere i Innovasjon Norge, Bedriftshåndboken.
13. Innovasjon Norges årsrapport 2005

14. Nordlandsforskning- NF-rapport nr. 6/2005, Kundeeffektundersøkelse av bedriftsrettede virkemidler fra Innovasjon Norge.
15. Fylkenes bruk av bygdeutviklingsmidler 2006

Korrespondanse

1. Landbruksrettet næringsutvikling – Kommentarer til mål og problemstillinger, metodisk tilnærming og utkast til revisjonskriterier for undersøkelsen 05. januar 2007
2. Landbruks- og matdepartementets kommentarer til utkast til rapport om forvaltningsrevisjon av virkemidler til næringsutvikling i landbruket 24. oktober 2007
3. Landbruks- og matdepartementets uttalelse til Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av virkemidler til næringsutvikling i landbruket 5. desember 2007

Intervjuer

1. Verifisert referat fra møte med KPMG, 5. juni 2007.
2. Verifisert referat fra møte med Innovasjon Norge, 14. juni 2007.
3. Verifisert referat fra møte med Landbruks- og matdepartementet, 21. juni 2007.

Faglitteratur og annen dokumentasjon

1. Budsjettnemda for jordbruket (2007): Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken.
2. Budsjettnemda for jordbruket (2004): Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken.
3. Driftsgranskningene for jord- og skogbruk 2000, NILF.
4. Driftsgranskningene for jord- og skogbruk 2005, NILF.
5. NOU 2004:19. Livskraftige distrikter og regioner.
6. Amdam, Isaksen og Olsen (1995): Regionalpolitikk og bygdeutvikling, Oslo: Det norske Samlaget, s. 205.
7. Bolkesjø, T (2005): Kompetansenettverk for småskala matproduksjon. Evaluering av nettverkets virksomhet 2002-2004. Rapport nr 227/2005, Telemarksforskning-Bø.
8. SSB. <http://www.ssb.no/jordbruk/main.shtml>.
9. ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon, en midtveiseevaluering.

10. NF-rapport nr. 13/2004, Effekter av SNDs bedriftsrettede virkemidler; ØF-rapport nr. 12/2006, Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon - en midtveisevaluering, kundeeffektundersøkelser. Alle gjennomført på oppdrag fra SND/Innovasjon Norge.
11. Notat fra Norsk Institutt for Landbruksøkonomisk forskning, "BU-støtte og utvikling i økonomisk resultat", 2. mai 2007.
12. Nordlund og Fosberg (2007): Tilrettelegging for bygdeutvikling - på rette vei, men fortsatt et stykke frem, NILF-notat nr. 2007-5.
13. Borch, O.J. m.fl (2006): Kommuneprosjektet- en underveisevaluering av pilotprosjekt for lokal næringsutvikling, Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 14/2006.

Vedlegg 1: Kredittvurdering av tilskuddssaker i Innovasjon Norge

Innhold

1	Bakgrunn og formål	78
2	Tilnærming og metode	79
3	Kriterier for kredittvurderinger	81
4	Resultat av kredittvurderingene	82
4.1	Resultat VSP-mat-saker	83
4.1.1	Vektlegging av vurderingskriterier i VSP-mat-sakene	84
4.2	Resultat BU-saker	84
4.2.1	Vektlegging av vurderingskriterier i BU-sakene	86
5	Oppsummering	87

1 Bakgrunn og formål

Innovasjon Norge mottar årlig ca. 3000 søknader om tilskudd innenfor Verdiskapingsprogrammet for mat (VSP-mat) og Bygdeutviklingsmidler (BU). Disse tilskuddsordningene er rettet mot landbruket. Ca. 20 prosent av søknadene får avslag. Innovasjon Norges oppgave knyttet til disse sakene er å bidra med finansiering av prosjekter som ellers ikke ville blitt finansiert i det private markedet og dermed ikke blitt realisert. Innovasjon Norge skal avlaste risikoen i prosjektene med risikovillig kapital slik at de blir realisert.

Riksrevisjonen gjennomfører en revisjon knyttet til tilskuddsordninger som forvaltes av Innova-

sjon Norge. Som en del av dette prosjektet ønsker Riksrevisjonen å finne hvorvidt tildelte tilskudd kunne vært finansiert ved låneopptak og dermed blitt realisert uten at Innovasjon Norge hadde innvilget tilskuddet. KPMG ble valgt som en uavhengig part for å teste ut om utbetalte tilskudd innenfor et utvalg på 150 saker fra 2005 kunne vært finansiert av private banker. Sakene som skulle gjennomgås var fordelt på 50 VSP-mat-saker og 100 BU-saker.

2 Tilnærming og metode

Utvalget av saker som er gjennomgått er foretatt av oppdragsgiver. Ifølge oppdragsgiver er det anvendt en disproporsjonal utvelgelsesmetode og lagt vekt på økonomisk vesentlighet i utvelgelse av saker. Det er ingen saker med tilskuddsbeløp under 50 000 kroner med i utvalget. For BU-sakene er alle 28 sakene hvor tilskuddsbeløpet er over 1 mill kroner tatt med, mens 72 saker ble tilfeldig plukket ut blant de resterende sakene med tilskuddsbeløp mellom 50 000 og 1 mill. kroner. For VSP-mat-sakene er alle 22 sakene hvor tilskuddsbeløpet er over 1 mill. kroner tatt med, mens 28 saker ble tilfeldig plukket ut blant de resterende sakene med tilskuddsbeløp mellom 50 000 og 1 mill. kroner. I tillegg er alle offentlige tilskuddsmottakere tatt ut av utvalget.

Tilskuddssakene er vurdert av et KPMG-team som har en bred bankfaglig bakgrunn. Medarbeiderne på teamet har lang erfaring fra kredittbehandling av denne type saker i private banker. Videre har disse medarbeiderne også betydelig erfaring fra revisjons- og rådgivningsaktivitet rettet mot operasjonell kredittpraksis innenfor et bredt spekter av norske banker. For å sikre en mest mulig realistisk vurdering av finansieringsmulighetene for prosjektene ble det også etablert kontakt med bank- eller kredittsjefer i tre banker for kredittvurdering av enkelte av prosjektene.

To av disse bankene var sparebanker med markedsområde som var begrenset til eget fylke/tilgrensende fylker. Etter vår vurdering er det først og fremst denne type banker som ville vært aktuelle långivere for den delen av prosjektene som er finansiert med tilskudd fra Innovasjon Norge. Videre ble det lagt vekt på å velge en bank med særlig kompetanse knyttet til finansiering av landbrukseiendom ettersom en vesentlig del av utvalget omfattet investeringer knyttet til driftsbygninger.

Generelt er saksdokumentasjonen behandlet konfidensielt av involverte personer i samsvar med de forutsetninger som er gitt av oppdragsgiver. Informasjon fra gjennomgåtte saksmapper er slettet etter bruk.

Grunnlaget for vurderingene i den enkelte sak har vært basert på en gjennomgang av prosjektmapper

som har vært utlånt fra Innovasjon Norge. Disse mappene inneholder tilsagnsbrev, beslutningsnotat/saksframstilling og prosjektrelatert dokumentasjon som forretningsplaner, investerings- og driftsbudsjetter, finansieringsplaner og annen dokumentasjon om prosjektene. KPMG har ikke vært i kontakt med verken søkerne eller Innovasjon Norge i dette prosjektet.

Ved gjennomføring av kredittvurderingene har vi benyttet en vurderingsmodell som tilsvarer den lokale sparebanker benytter i sine vurderinger. Denne modellen er basert på en vurdering av inntjeningspotensialet for det enkelte prosjekt og søkerens evne til å gjennomføre dette. Videre er det lagt vekt på vurdering av om tilskuddsmidlene benyttes til investering i eiendeler som kan pantsettes som sikkerhet for et eventuelt lånebeløp. Nedenfor kommenteres hovedelementene i kredittmodellen. Nærmere beskrivelse av vurderingskriteriene framgår av kapittel 3.

- **Vurdering av prosjektets inntjening:** Basert på de opplysninger som ligger i den enkelte saksmappe hos Innovasjon Norge har vi prøvd å gjenskape kredittvurderingen knyttet til inntjening på en tilfredsstillende måte. De lokale sparebankene benytter i varierende grad matematiske modeller innenfor dette området, men basert på vår erfaring mener vi å ha etablert beslutningskriterier som stemmer godt med de som sparebankene benytter i praksis.
- **Vurdering av søkerens personlige egenskaper og egnethet for gjennomføring av prosjektet:** Etter vår erfaring vil banker i denne typer saker legge vekt på en vurdering av personene som skal gjennomføre prosjektet. En bank vil normalt ha en viss kjennskap og erfaring med lånesøkeren som den vil ta hensyn til i sin kredittvurdering. I en papirbasert studie som dette har vi hatt begrenset grunnlag for gjennomføring av denne vurderingen, noe som totalt sett har medvirket til en strengere kredittvurdering på dette området.
- **Vurdering av mulige sikkerheter/panteverdier:** I saksdokumentasjonen foreligger det i de fleste tilfellene informasjon om hvil-

ke investeringer som gjøres i realiserbare aktiva. Dette gir langt på vei et godt grunnlag for fastsettelse av tekniske verdier på investeringene. I en kredittsituasjon vil en bank her ha bedre oversikt over markedsverdier for eiendelene, samt oversikt over eventuelle tilleggssikkerheter som lånesøker kan tilby, for eksempel i egen bolig. Særlig momentet med tilleggssikkerheter kan være med på å øke andelen saker hvor en bank ville ha gitt kreditt.

I denne forbindelse er det av betydning å presisere at denne type saker normalt underlegges individuell vurdering og bruk av manuelle beslutningsmodeller på linje med den som er beskrevet ovenfor. Dette innebærer at kredittvurderinger og beslutninger vil i stor grad være skjønnsbaserte i det enkelte tilfelle. Av dette følger at resultatene av kredittvurderingen naturlig vil kunne avvike fra hverandre i flere av tilfel-

lene, både når det gjelder KPMGs vurderinger og de vurderinger som er gjort av referansebankene. Vi mener likevel at de konklusjoner som trekkes i denne rapporten vil kunne gi et riktig bilde når det gjelder hovedgruppene for gjennomgatte saker.

Vurdering av prosjektene ble gjort i tre faser. Først ble det gjort en foreløpig vurdering av alle prosjektene av KPMGs team. Deretter ble 18 saker sendt ut til referansebankene for gjennomføring av tilsvarende vurdering. Dette var saker hvor vi hadde klare positive eller negative konklusjoner og saker hvor vi ikke hadde tatt klart stilling til konklusjon i kredittvurderingen før utsendelse av saker til referansebankene. Sakene som ble over sendt for vurderinger hos bankene var også fordelt på hovedgrupper innenfor utvalget. Etter tilbakemelding fra bankene ble utvalget vurdert på nytt og det ble fastsatt endelige vurderinger fra KPMGs side.

3 Kriterier for kredittvurderinger

Ved valg av kriterier for kredittvurderingene har vi lagt vekt på at de skal kunne gi oss den dokumentasjon som er nødvendig for at vi skal kunne gi en tilfredsstillende vurdering opp mot målsettingen for oppdraget. Målsettingen for prosjektet har vært å identifisere saker hvor hele eller deler av tilskuddsbeløpet som er tildelt av Innovasjon Norge kunne vært finansiert gjennom lån fra private banker.

Følgende kriterier er lagt til grunn for gjennomføring av kredittvurderinger av den enkelte sak:

- Søker er vurdert opp mot opplysninger/dokumentasjon i saksmappen når det gjelder erfaring og utdanning innenfor det forretningsområdet kunden søker om tilskuddsmidler til.
- Vurdering av forretningscaset. Om det er ny virksomhet/produkt/metode eller om det er utvidelse av eksisterende virksomhet.
- Vi har vurdert følgende parametere under prosjektøkonomi/budsjett:
 - Om det er samsvar mellom budsjett og forretningscaset
 - Om det er sikre inntekter i prosjektet
 - Om det finnes dokumentasjon på at prosjektet fullfinansieres med eventuelle lån fra andre aktører og egenkapital
 - Om budsjettet gir grunnlag for en eventuell betjening av lån tilsvarende hele eller deler av tilskuddet som er gitt av Innovasjon Norge
- Vurdering av om det er pantsettbare aktiva fra prosjektet. Vi har lagt til grunn at belåningen skal være innenfor 80 % av takst eller andre verdilvurderinger som fremkommer av saks materialet.

4 Resultat av kredittvurderingene

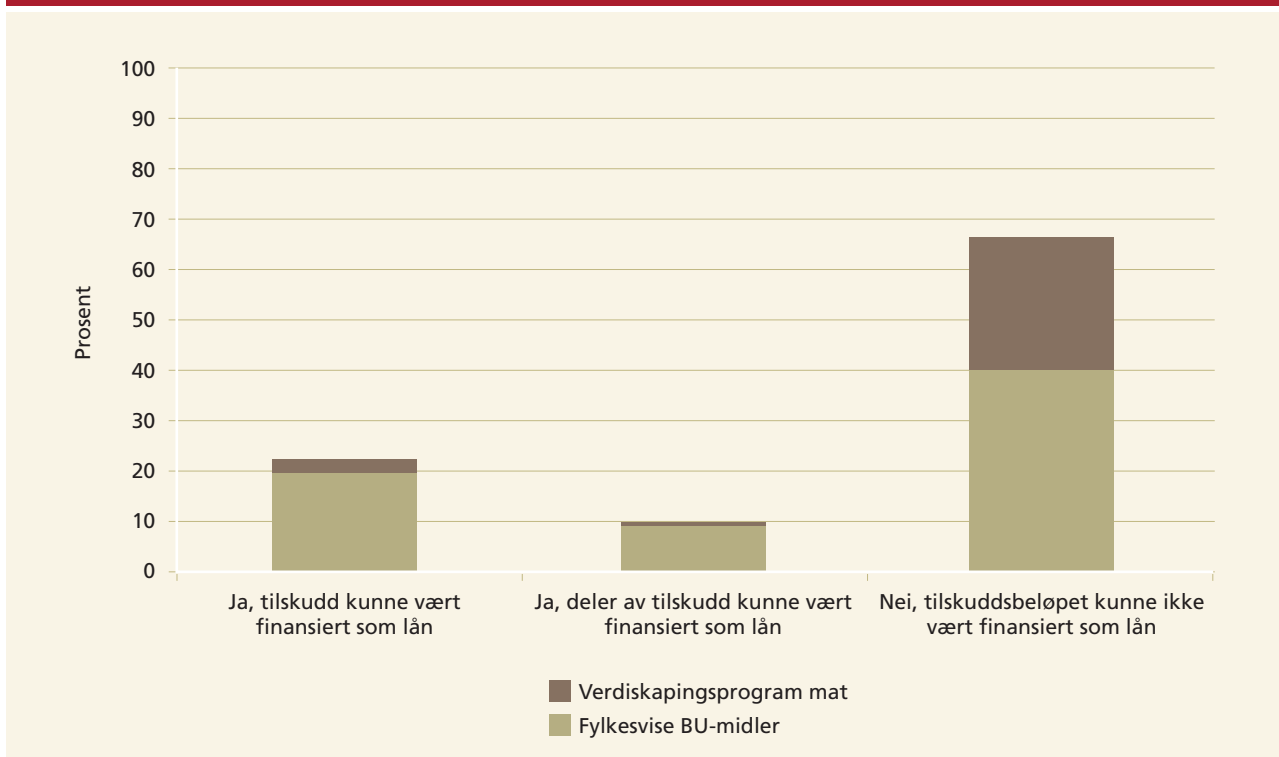
Utvalget omfattet opprinnelig 50 VSP-mat-saker og 100 BU-saker. Etter gjennomgang av saksdokumentasjonen ble sju av VSP-mat-sakene sakene etter samråd med oppdragsgiver tatt ut av utvalget. Tre av disse sakene var knyttet til offentlige tilskuddsmottaker og skulle ikke vært med i gjennomgangen utfra utvalgskriteriene. Videre var en sak knyttet til en ”redningsaksjon” hvor Innovasjon Norge samarbeidet med lokal bank om finansiering av en konkurstruet virksomhet. Denne saken ble vurdert som så spesiell at den ble holdt utenfor gjennomgangen. I ytterligere tre saker forelå ikke tilstrekkelige opplysninger i tilgjengelig saksdokumentasjon til at det kunne gjennomføres kredittvurdering. Antall gjennomgåtte VSP- mat saker utgjorde dermed 43 saker. Samlet tilskuddsbeløp for sakene som inngikk i utvalget utgjorde 92,3 mill. kroner, fordelt på 35,6 mill. kroner for de 43 VSP-mat-sakene og 56,7 mill. kroner på de 100 BU-sakene.

Resultatet av våre vurderinger viser at tildelte tilskudd helt eller delvis kunne vært finansiert gjennom låneopptak i 48 av 143 av de sakene som inngår i utvalget. Dette utgjør 33 % av alle

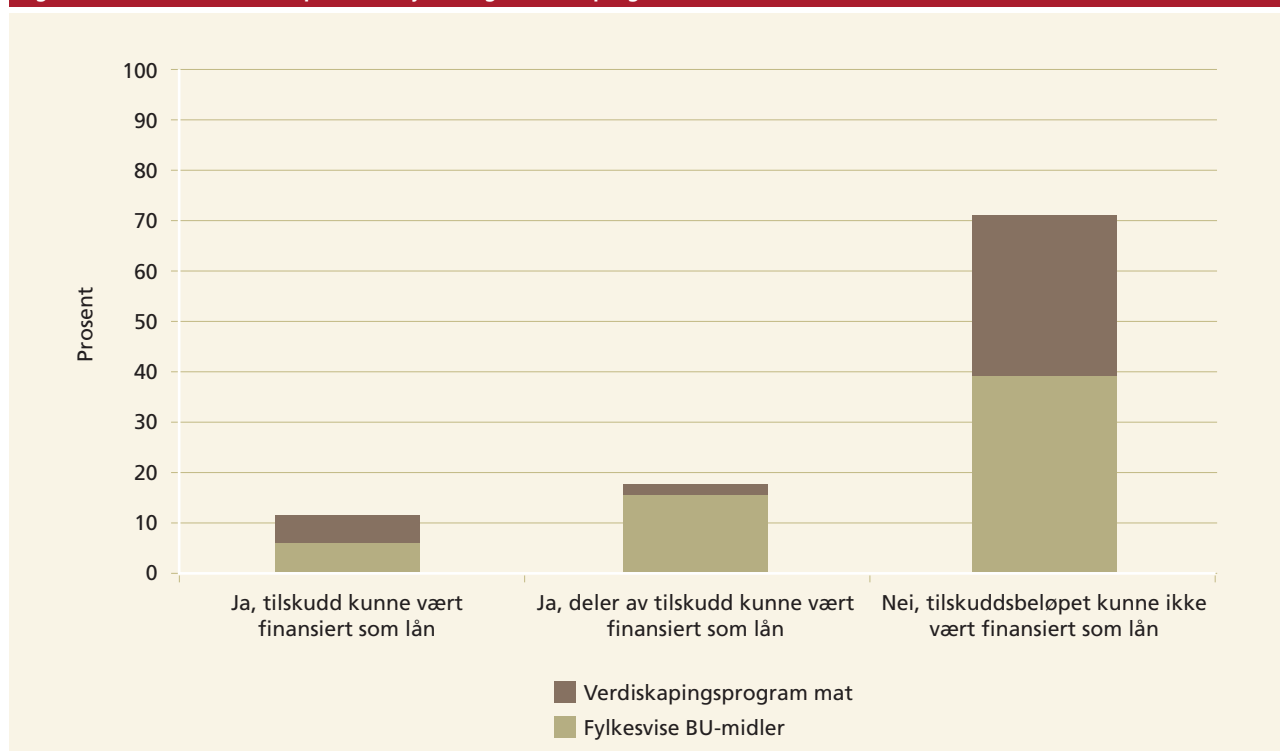
sakene. Som det framgår av figuren nedenfor mener vi at tilskuddsbeløpet kunne fullt ut vært lånefinansiert i 33 av disse 48 sakene. Dette tilsvarer 23 % av antall saker i utvalget. Videre har vi konkludert med deler av tilskuddsbeløpet kunne vært lånefinansiert i 15 saker tilsvarende 10 % av utvalget. Figur 1 nedenfor viser også at mulighetene til lånefinansiering av tilskuddene først og fremst er knyttet til BU-sakene.

Figur 2 på neste side viser at bildet er noe annerledes når det gjelder tilsvarende vurdering i forhold til kronemessig beløp. Andel av totalt tilskuddsbeløp knyttet til saker hvor vi mener tilskuddet fullt ut kunne vært finansiert som lån utgjør 11 % mens andelen utgjør 17 % når det gjelder saker hvor tilskuddsbeløpet delvis kunne vært lånefinansiert. Når det gjelder andel av tilskuddsbeløpene som fullt ut kunne vært finansiert er dette likt fordelt mellom VSP-mat-saker og BU-saker. Dette betyr at de kronemessige minste sakene er overrepresentert blant de saker som kunne vært finansiert i bank for BU-sakene, mens for VSP-mat-sakene var det beløpsmessig store saker som kunne vært lånefinansiert.

Figur 1 Antall saker fordelt på konklusjoner og tilskuddsprogram



Figur 2 Sum tilskudd fordelt på konklusjoner og tilskuddsprogram



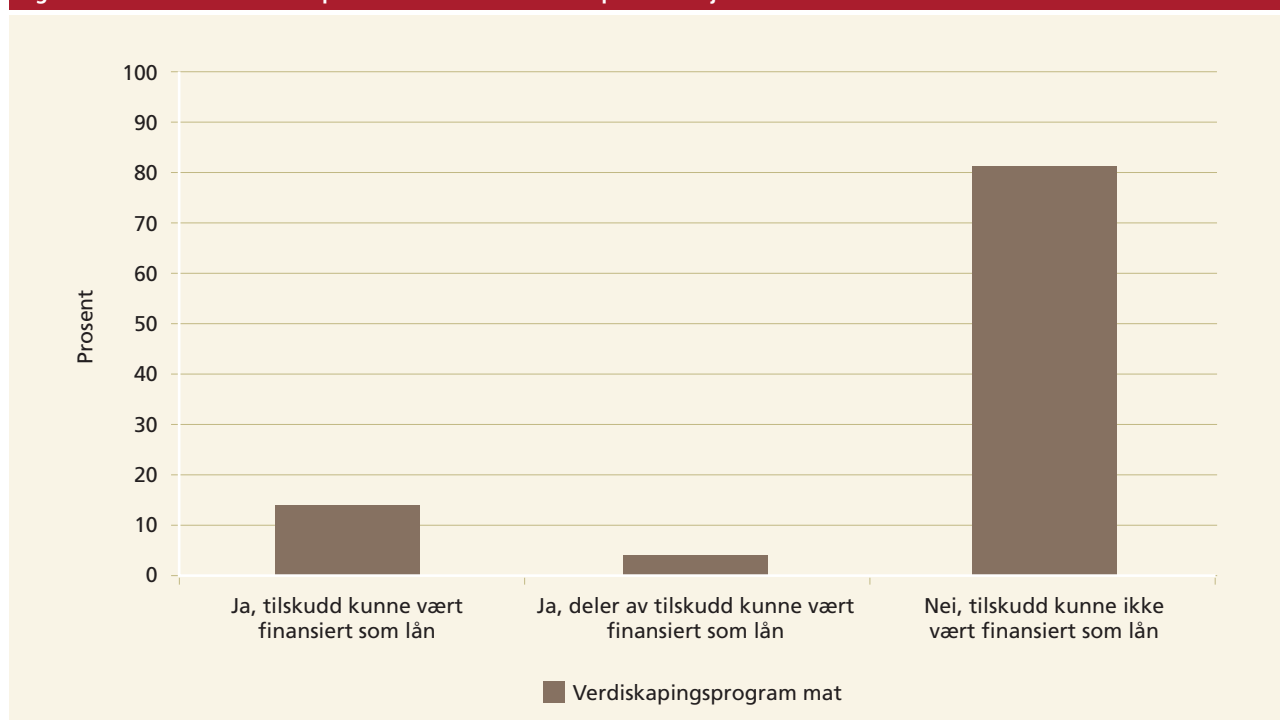
Nedenfor framgår en mer detaljert oppsummering av resultater og grunnlaget for våre konklusjoner fordelt på VSP-mat-saker og BU-saker.

4.1 Resultat VSP-mat-saker

Resultatet av våre vurderinger viser at tildelte tilskudd i VSP-mat-sakene helt eller delvis kunne vært finansiert gjennom låneopptak i 5 av 43 av

de sakene som inngår i utvalget. Dette utgjør 11 % av antall saker som inngår i utvalget. Av disse 5 sakene mener vi at tilskuddsbeløpet fullt ut kunne vært lånefinansiert i 4 av tilfellene. Som det også framgår av figur 3 nedenfor er dette i gjennomsnitt saker med store tilskuddsbeløp i forhold til utvalget av VSP-mat-saker. Tilskuddsbeløpet i disse fem sakene utgjør 19 % av det totale tilskuddsbeløpet på totalt 35,6 mill. kroner.

Figur 3 Andel av tilskuddsbeløp for VSP-mat-saker fordelt på konklusjoner



4.1.1 Vektlegging av vurderingskriterier i VSP-mat-sakene

Vårt generelle inntrykk er at VSP-mat-sakene generelt er prosjekter som er finansiert med lav egenkapital i forhold til risikoen i prosjektene, og at det kun vil være et fåtall av sakene hvor det foreligger grunnlag for lånefinansiering av tildelt tilskudd. Det viktigste grunnlaget for denne vurderingen er at prosjektene i stor grad er knyttet til grunnleggende forretningsutvikling for virksomheter som er i tidlig utviklingsfase. 35 av de 43 sakene som inngår i utvalget er utviklingsprosjekter hvor det søkes om økonomiske midler til utredning og utvikling av produkt og forretningsgrunnlag for virksomhetene. Generelt er bankene tilbakeholdne med finansiering av denne type prosjekter, da dette normalt forutsettes finansiert gjennom risikokapital i form av egenkapital eller tilskuddsordninger.

Videre framgår det at søkerne i 33 av 43 tilfeller er en juridisk enhet hvor personlig økonomisk ansvar for søkerne er begrenset til innskutt aksjekapital eller annet innskudd. I 26 av de 35 sakene hvor det er søkt om midler til utviklingsprosjekter slik dette er beskrevet ovenfor er dette knyttet til virksomheter med personlig begrenset ansvar. Bankene er med bakgrunn i sine erfaringer særlig forsiktige med långivning i de tilfeller hvor søker har etabler selskapsform med begrenset økonomisk ansvar samtidig som det søkes om finansiering av grunnleggende utviklingsaktiviteter for virksomheten.

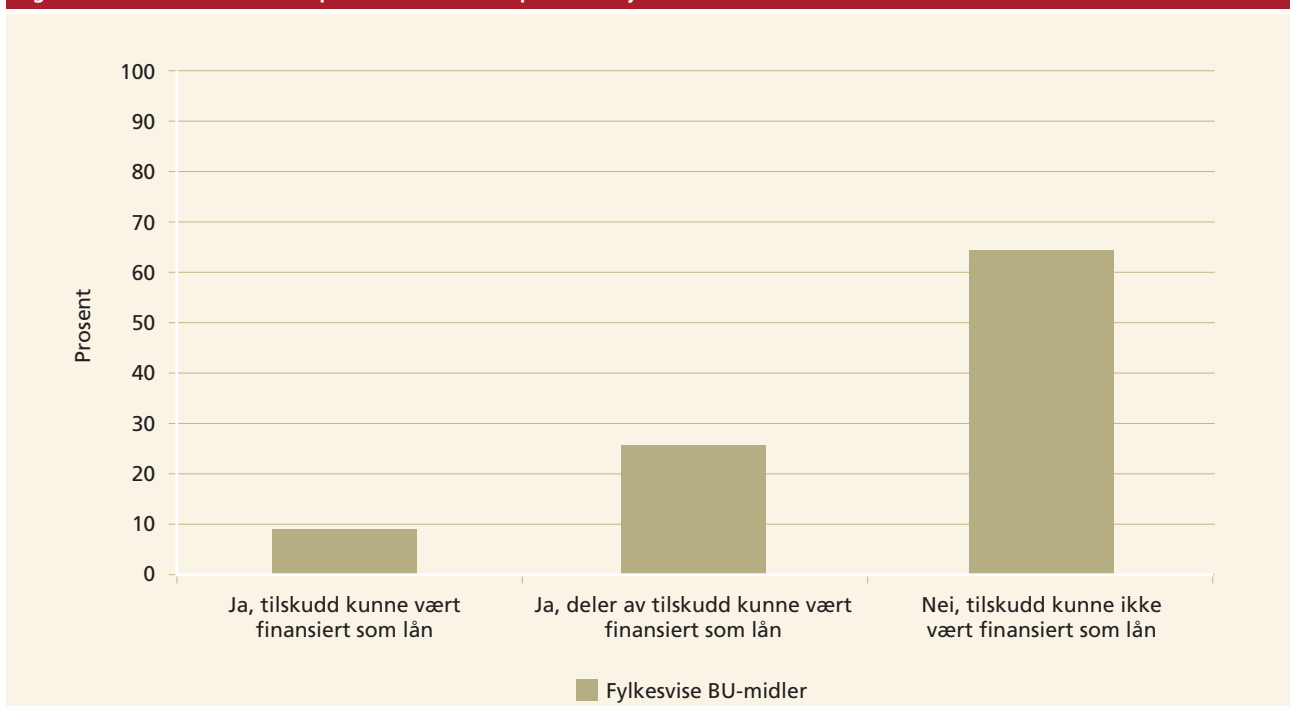
I de fem sakene hvor vi mener at tilskuddsbeløpet helt eller delvis kunne vært lånefinansiert, innebærer prosjektene videreføring av eksisterende virksomhet. I den grad prosjektene har vært knyttet til utvikling av produkter eller virksomheten har dette vært på kjente områder for søkerne. Videre mener vi at informasjon som foreligger om søkers økonomiske stilling og prosjektets økonomi ville gitt grunnlag for finansiering av tilskuddene som lån. I fire av de fem tilfellene inngikk også investeringer i pantsettbare eiendeler som kunne gi grunnlag for sikring av deler av lånefinansiering av tilskudd. Tilskuddene er i disse fem tilfellene gitt som utviklingstilskudd.

Tre av de fem sakene hvor vi har konkludert med at det ville vært mulig å finansiere hele eller deler av tilskuddsbeløpet som lån er også vurdert av to av referansebankene. Den ene av disse to bankene var enig i vår vurdering, mens den andre bare ville gitt lån til ett av disse prosjektene. Totalt gir referansebankene fullt eller delvis støtte til våre konklusjoner i alle de fem VSP-mat-sakene som er forelagt disse.

4.2 Resultat BU-saker

Resultatet av våre vurderinger viser at tildelte tilskudd i BU-sakene helt eller delvis kunne vært finansiert gjennom låneopptak i 43 av de 100 sakene som inngår i utvalget. Tilskuddsbeløpet i disse 43 sakene utgjør 20 mill. kroner eller 35 % av det totale tilskuddsbeløpet på 56,7 mill. for

Figur 4 Andel av tilskuddsbeløp i BU-saker fordelt på konklusjoner



BU-saker. Av disse 43 sakene mener vi at tilskuddsbeløpet fullt ut kunne vært lånefinansiert i 29 av tilfellene, og at delvis lånefinansiering av tilskuddsbeløpet ville vært mulig i 14 tilfeller.

I figur 4 framgår prosentvis fordeling av andel av tilskuddsbeløp fordelt på konklusjoner. Tilskuddsbeløpet i saker hvor vi mener at det ville vært grunnlag for lånefinansiering av hele tilskuddsbeløpet utgjør 10 % av totalt tilskudd i BU-saker, og prosentandelen er 25 % i saker hvor vi mener at det ville vært mulig å lånefinansiere deler av tilskuddsbeløpet.

Mulighetene for lånefinansiering av BU-tilskuddene er knyttet til to hovedkategorier av prosjekter, samdrift og utvikling/fornyning av eksisterende eiendomsmasse på gårdsbruk.

Som det framgår av tabellen nedenfor mener vi den beløpsmessig største andelen tilskudd som helt eller delvis kan lånefinansieres er knyttet til samdriftsprosjekter. Videre mener vi også at det foreligger mulighet for lånefinansiering av en betydelig andel av prosjekter knyttet til utvikling/fornyning av eksisterende eiendomsmasse på gårdsbruk. Vi mener også at det foreligger muligheter for lånefinansiering av tilskudd innenfor øvrige prosjektyper. Oversikt over konklusjoner fordelt på de forskjellige prosjektkategoriene framgår i tabell 1 nedenfor.

Samdriftsprosjekter

18 av de 100 tilskuddssakene innenfor BU-sakene er knyttet til bygging av samdriftsfjøs. Som det framgår av tabellen ovenfor mener vi det ville vært grunnlag for fullfinansiering av tilskuddsbeløpet i 1 sak. Videre mener vi at det i 8 tilfeller ville det vært grunnlag for delvis lånefinansiering av tilskuddene. Tilskuddene som er

gitt til samdriftsprosjektene er gjennomgående større enn på de øvrige områder. 53 % av det totale tilskuddet på 56,7 mill. kroner som er tildelt i BU-sakene er knyttet til de 18 samdriftsprosjektene. Bakgrunnen for dette er at det totale investeringsbeløpet i disse sakene er betydelig og at det er gitt tilskudd opp til 30 % av investeringen i disse sakene. Omfanget av saker hvor vi mener det ville vært muligheter for helt eller delvis lånefinansiering av tilskuddsbeløpet utgjør 26 % av totalt tilskudd og gjennomsnittlig tilskuddsbeløp i disse sakene er på vel 1,6 mill. kroner.

Landbruk – eiendomsutvikling

49 av de 100 tilskuddene innenfor BU-området er tildelt i forbindelse med prosjekter som har vært rettet mot utvikling/fornyning av eksisterende eiendomsmasse på gårdsbruk. Vi mener at tilskuddsbeløpet i 20 av disse 49 tilfellene fullt ut kunne vært finansiert som lån. I ytterligere fem saker innenfor denne kategorien mener vi at deler av tilskuddene kunne vært finansiert som lån. Et fellestrekk for disse sakene er at tilskuddene vi mener kunne vært lånefinansiert gjennomgående er lavere enn i de tilfellene vi mener det ikke foreligger grunnlag for lånefinansiering. Gjennomsnittlig tilskuddsbeløp for saker hvor vi mener det foreligger grunnlag for full lånefinansiering er 142 000 kroner, mens gjennomsnittet i sakene hvor det ikke er grunnlag for lånefinansiering er på 686 000 kroner.

Andre prosjekter

Vi har i tillegg vurdert at det foreligger grunnlag for helt eller delvis lånefinansiering av ni av 33 prosjekter med andre formål. På samme måte som når det gjelder tilskudd til utvikling/fornyning av eksisterende eiendomsmasse på gårdsbruk, er tilskuddsbeløpene som vi mener

Tabell 1 Oversikt over konklusjoner fordelt på prosjektkategorier for BU-saker

Konklusjon	Data	Samdrift	Landbruk – eiendomsutvikling	Annet	Totalt
Ja, tilskudd kunne vært finansiert som lån	Antall saker	1	20	8	29
	Andel av totalt tilskudd	3 %	5 %	2 %	10 %
Ja, deler av tilskudd kunne vært finansiert som lån	Antall saker	8	5	1	14
	Andel av totalt tilskudd	23 %	2 %	1 %	26 %
Nei, tilskuddsbeløpet kunne ikke vært finansiert som lån	Antall saker	9	24	24	57
	Andel av totalt tilskudd	27 %	29 %	9 %	65 %
Sum antall saker		18	49	33	100
Sum andel av totalt tilskudd		53 %	36 %	11 %	100 %

helt eller delvis kunne vært lånefinansiert innenfor denne gruppen lave. Gjennomsnittlig tilskuddsbeløp i saker hvor vi mener det er grunnlag for lånefinansiering er 141 000 kroner.

4.2.1 Vektlegging av vurderingskriterier i BU-sakene

Et viktig utgangspunkt for våre vurderinger av lånemulighetene for BU-prosjektene er at søker i 91 % av sakene er en primærprodusent eller en annen juridisk enhet hvor flere bønder stiller med personlig ansvar. Generelt er vår oppfatning at landbrukskunder er en ”gruppe” med stor grad av betalingsvilje til å gjøre opp for sine forpliktelser. Dette forholdet kan underbygges av at bankene i liten grad registrerer tap innenfor landbruksnæringen. Av denne grunn er vårt inntrykk at bankene også strekker seg lenger i finansiering av utvikling av landbrukseiendommer, selv om rammebetingelsene har blitt vanskeligere å forholde seg til for den enkelte produsent.

Et annet forhold som er tillagt vekt i våre vurderinger er at risikoen i gjennomføring av prosjektene er begrenset ved at det i 68 % av tilfellene er gitt tilskudd til eksisterende virksomhet og at søker gjennomgående har nødvendig erfaringsbakgrunn for gjennomføring av prosjektene. Videre vil søkerne i 62 % av tilfellene ha sikre inntekter knyttet til prosjektene. Sikkerhet rundt inntektsnivå og godt underbygde driftsplaner har vært kriterier som har blitt vektlagt i forbindelse med våre vurderinger av finansieringsmuligheter for samdriftsprosjektene. I all hovedsak vil inntektsnivået i disse prosjektene være sikret gjennom leveringsavtaler med bedrifter innenfor samvirkeordningen og privatordningen.

Når det gjelder vår vurdering om at halvparten av tilskuddene som er tildelt til utvikling/fornyning av eksisterende eiendomsmasse på gårdsbruk, og at ni prosjekter innenfor gruppen ”andre prosjekter” helt eller delvis kunne vært lånefinansiert, er dette særlig knyttet til ovennevnte vurderinger av kriterier knyttet til søkers betalingsvilje og evne. Etter våre vurderinger ville tilskudd av små beløp blitt finansiert av lokal bank i flere tilfeller, med bakgrunn i tilfredsstillende økonomi og at de lave tilskuddsbeløpene har hatt liten innflytelse for søkers mulighet for gjennomføring av prosjektene. En av årsakene til at vi mener det ville vært vanskelig å få lånefinansiert de største tilskuddsbeløpene innenfor disse to prosjektkategoriene, er at prosjektene i stor grad innebærer investeringer rettet mot opprettholdelse av dagens drift, og at det

ikke genereres nye inntekter som gir grunnlag for betjening av en større lånebyrde.

I tillegg til positive vurderinger som er beskrevet ovenfor knyttet til søkeres betalingsvilje og prosjektenes inntjening, vil tilgang til panteverdier som helt eller delvis gir grunnlag for sikring av lånebeløp være et viktig grunnlag for våre vurderinger. Gjennomgangen av prosjektene viser at det foreligger pantsettbare aktiva i 82 % av tilfellene. Disse verdiene vil enten være knyttet til eksisterende eiendomsmasse eller verdiøkning som følger av investeringer i bygningsmasse og produksjonsutstyr. I de tilfellene hvor vi mener at tilskudd til samdriftsprosjekter kunne vært finansiert som lån mener vi at panteverdiene er større enn det som fra før er forutsatt finansiert med lån i alle prosjektene.

Ni av de 43 sakene hvor vi mener at det ville vært mulig å finansiere hele eller deler av tilskuddsbeløpet som lån, er også vurdert av referansebankene. Bankene har i disse sakene gitt støtte til disse vurderingene i åtte av ni tilfeller. Totalt gir referansebankene fullt eller delvis støtte til våre konklusjoner i 11 av de 13 BU-sakene som er forelagt disse. I de to sakene hvor vår konklusjon avviker fra bankenes, er dette knyttet til samdriftsprosjekter. Utslagsgivende for våre vurderinger i disse to tilfellene har vært vurderinger av totaløkonomi i prosjektene og pantegrunnlag. I den ene saken har vi gitt negativ konklusjon, mens banken som har vurdert saken har konkludert med mulighet for delvis lånefinansiering av tilskuddsbeløpet. I drøftingen av denne saken med saksbehandler i banken uttrykte denne usikkerhet rundt sin konklusjon. I den andre saken har vi gitt konklusjon om at tilskuddsbeløpet delvis kan lånefinansieres, mens to banker har konkludert negativt om mulighet for finansiering. Den ene av bankene oppgir at denne opprettholder en lavrisikoprofil som særlig gir utslag i prosjekter av denne type (kronemessig størrelse). Den andre banken uttrykker usikkerhet og ville ikke gått inn på saken med basert på foreliggende informasjonsgrunnlag. Gjennomføring av ny vurdering av disse sakene etter at referansebankene hadde avgitt sin vurdering, ga ikke grunnlag for å endre våre konklusjoner.

5 Oppsummering

Resultatet av våre vurderinger viser at tildelte tilskudd helt eller delvis kunne vært finansiert gjennom låneopptak i 48 av 143 av de sakene som inngår i utvalget. Dette utgjør 33 % av alle sakene. Andel av det totale tilskuddsbeløpet i utvalget på 92,3 mill. kroner som er knyttet til saker hvor vi mener tilskuddsbeløpet fullt ut kunne vært finansiert som lån, utgjør 11 %, mens andelen er 17 % når det gjelder saker hvor tilskuddsbeløpet delvis kunne vært lånefinansiert.

Vi mener at tilskuddsbeløpene i VSP-mat-prosjektene ikke kunne vært lånefinansiert i 89 % av de 43 sakene vi har gjennomgått. Bakgrunnen for denne vurderingen er at disse sakene gjennomgående har en høy risikoprofil ved at prosjektene innebærer grunnleggende utvikling av produkter eller forretningsvirksomhet, og at det i liten grad foreligger pantegrunnlag som kan stilles som sikkerhet for eventuell lånefinansiering av tilskuddsbeløpene.

Oslo, 24. mai 2007
KPMG AS

Ragnar Torland
Partner

Resultatet av våre vurderinger viser at tildelte tilskudd i BU- sakene helt eller delvis kunne vært finansiert gjennom låneopptak i 43 av de 100 sakene som inngår i utvalget. Dette omfatter 35 % av tilskuddsbeløpene som inngår i utvalget. Mulighetene for lånefinansiering av BU-tilskuddene er knyttet til samdriftsprojekter, og prosjekter knyttet til utvikling/fornyning av eksisterende eiendomsmasse på gårdsbruk. Når det gjelder samdriftsprosjektene, vil mulighetene til lånefinansiering først og fremst være knyttet til delfinansiering av store tilskuddsbeløp. Når det gjelder prosjektene knyttet til utvikling/fornyning av landbrukseiendommer, mener vi at det foreligger muligheter for fullt ut eller delvis lånefinansiering i 25 av 49 saker. Mulighetene til lånefinansiering ville først og fremst være knyttet til de minste tilskuddsbeløpene innenfor denne kategorien.

Helge Brynestad
Manager

Vedlegg 2: Kredittvurdering knyttet til saker hvor det er gitt risikolån fra Innovasjon Norge

Innhold

1	Bakgrunn og formål	90
2	Tilnærming og metode	91
3	Kriterier for kredittvurderinger	92
4	Resultat av kredittvurderingene	93
4.1	Resultat tradisjonell næring	94
4.1.1	Vektlegging av vurderingskriterier – tradisjonell næring	94
4.2	Resultat nye næringer	95
4.2.1	Vektlegging av vurderingskriterier – nye næringer	95
5	Oppsummering	96

1 Bakgrunn og formål

Som en del av prosjektet ”Næringsutvikling i landbruket” har KPMG på oppdrag fra Riksrevisjonen vurdert hvorvidt tildelte BU-tilskudd og tilskudd fra Verdiskapingsprogrammet for mat fra Innovasjon Norge kunne vært finansiert ved låneopptak i private banker. For å komplettere vurderingen av BU-midlenes risikoprofil ønsker Riksrevisjonen å finne ut hvor mange saker fra 2006 hvor det kunne vært tatt opp fått lån fra det private markedet istedenfor landbruksrettede risikolån fra Innovasjon Norge. Innovasjon Norge har innvilget risikolån til landbruksformål i 21 saker i 2006.

Den aktuelle risikolånordningen er knyttet opp mot utvikling av næringsliv i distriktene/land-

bruket. Innovasjon Norge har innført ordningen med risikolån til landbruksformål fra og med januar 2006. Innovasjon Norges oppgave knyttet til disse sakene er å bidra med finansiering av prosjekter som ellers ikke ville blitt finansiert i det private lånemarkedet. Innovasjon Norge skal i disse sakene ta større risiko enn det som er mulig for kommersielle banker/låneordninger. Innovasjon Norge setter av bygdeutviklingsmidler (BU-midler) til egne tapsfond som skal finansiere risikolån som ikke blir tilbakebetalt. Det er samme formål for de landbruksrettede risikolånene som for BU-tilskuddene.

2 Tilnærming og metode

For å kunne besvare Riksrevisjonens problemstilling har KPMG bygd på sine erfaringer for å gjenskape den kredittvurderingen som lokale sparebanker ville ha benyttet. Lånesakene er vurdert av et KPMG-team som er ledet av en medarbeider som har lang erfaring fra kredittbehandling av denne type saker i private banker. Videre har medarbeiderne på teamet betydelig erfaring fra revisjons- og rådgivningsaktivitet rettet mot operasjonell kredittpraksis innenfor et bredt spekter av norske finansinstitusjoner.

Grunnlaget for vurderingene i den enkelte sak har vært basert på en gjennomgang av kopier av saksoppsett som er utarbeidet ved behandling av sakene hos Innovasjon Norge. Denne dokumentasjonen inneholder beskrivelser og vurderinger av de aktuelle prosjektene, herunder forretningsplaner, investerings- og driftsbudsjetter, finansieringsplaner og annen dokumentasjon om prosjektene. KPMG er således ikke forelagt fullstendig prosjektdokumentasjon som har vært lagt til grunn ved behandling av sakene i Innovasjon Norge. KPMG har ikke vært i kontakt med søkerne eller Innovasjon Norge i dette prosjektet.

Generelt er saksdokumentasjonen behandlet konfidensielt i samsvar med de forutsetninger som er gitt av oppdragsgiver.

Ved gjennomføring av kredittvurderingene har KPMG benyttet en vurderingsmodell som er mest mulig lik den de lokale sparebankene benytter. Samtidig vil det være informasjon som bankene benytter i sin kredittvurdering som KPMG ikke vil kunne gjenskape som en del av prosjektet. Dette er tilsvarende modell som ble benyttet ved prosjekt hvor KPMG har vurdert hvorvidt tildelte tilskudd fra Innovasjon Norge kunne vært finansiert ved låneopptak i private banker. Generelt har KPMG bygd på de erfaringer som ble gjort gjennom prosjektet knyttet til tilskuddsfinansiering ved gjennomføring av vurderinger i dette prosjektet.

Denne modellen er basert på en vurdering av inntjeningspotensialet for det enkelte prosjekt og søkerens evne til å gjennomføre dette. Videre er det lagt vekt på vurdering av om risikolånet er

benyttet til investering i eiendeler som kunne vært pantsatt som sikkerhet for et eventuelt lånebeløp.

- **Vurdering av prosjektets inntjening:** Basert på de opplysninger som ligger i den enkelte saksinnstilling til Innovasjon Norge vil det være mulig å gjenskape kredittvurderingen knyttet til inntjening på en god måte. De lokale sparebankene benytter i varierende grad matematiske modeller innenfor dette område, men basert på vår erfaring vil KPMG kunne etablere beslutningskriterier her som stemmer godt med de som sparebankene benytter i praksis.
- **Vurdering av mulige sikkerheter:** KPMG vil her ha tilgang til bokførte verdier til lånesøker sine eiendeler knyttet til næringsvirksomhet, samt oversikt over lånesøker sin gjeld. I en kredittsituasjon vil en bank her ha bedre oversikt over markedsverdier for eiendelene, samt oversikt over eventuelle tilleggs-sikkerheter som lånesøker kan tilby. Dette er en usikkerhetsfaktor som KPMG må hensynta i sine vurderinger.
- **Vurdering av personlige egenskaper ved lånesøkeren:** En bank vil normalt ha en viss kjennskap og erfaring med lånesøkeren som den vil ta hensyn til i sin kredittvurdering. KPMG vil ikke ha tilsvarende opplysninger og vil ikke kunne ivareta dette på samme måte som en lokal sparebank. Dette er en usikkerhetsfaktor som KPMG må hensynta i sine vurderinger.

De usikkerheter som er omtalt over gjør at KPMG ikke vil være i stand til å uttale seg med en stor grad av sikkerhet for alle enkeltsaker. Vi mener likevel at vi kan gi en uttalelse med en tilstrekkelig sikkerhet for Riksrevisjonens formål for den totale masse på 21 saker.

3 Kriterier for kredittvurderinger

Ved valg av kriterier for kredittvurderingene har vi lagt vekt på at de skal kunne gi oss den dokumentasjon som er nødvendig for at vi skal kunne gi en tilfredsstillende vurdering opp mot målsettingen for oppdraget. Målsettingen for prosjektet har vært å identifisere saker hvor hele eller deler av beløpet som er gitt som risikolån fra Innovasjon Norge kunne vært finansiert gjennom lån fra private banker.

Følgende kriterier er lagt til grunn for gjennomføring av kredittvurderinger av den enkelte sak:

- Søker er vurdert opp mot opplysninger/dokumentasjon i saksoppsettene når det gjelder erfaring og utdanning innenfor det forretningsområdet det søkes risikolån til.
- Vurdering av forretningscasen. Om det er ny virksomhet/produkt/metode eller om det er utvidelse av eksisterende virksomhet.
- Vi har vurdert følgende parametere under prosjektøkonomi/budsjett:
 - Om det er samsvar mellom budsjett og forretningscasen
 - Om det er sikre inntekter i prosjektet
 - Om det er samsvar mellom prosjektets risiko og prosjektets finansiering, herunder nivå på egenkapital
- Vurdering av om det er pantsettbare aktiva fra prosjektet. Vi har lagt til grunn at belåningen skal være innenfor 80 % av takst eller andre verddivurderinger som fremkommer av dokumentasjonen.

4 Resultat av kredittvurderingene

Utvalget har omfattet 21 saker hvor det er gitt risikolån med totalt 13,7 mill. kroner fra Innovasjon Norge. Disse er fordelt på 12 saker hvor det er gitt lån til tradisjonelle næringer og 9 saker hvor det er gitt lån til nye næringer.

Resultatet av våre vurderinger viser at risikolånene i fem av 21 tilfeller kunne vært lånefinansiert i private banker. Dette utgjør 23 % av alle sakene. Som det framgår av figur 1 er sakene som kunne vært finansiert i bank, fordelt med 3 saker knyttet til på tradisjonelle virksomhet og 2 saker knyttet til nye næringer.

Figur 2 på neste side viser at bildet totalt sett er det samme når det gjelder tilsvarende vurdering i forhold til kronemessig beløp ettersom andel av totale risikolån knyttet til saker hvor vi mener risikolånene kunne vært finansiert i privat bank utgjør 24 %. Figuren indikerer imidlertid at det er beløpsmessig store lån som kunne vært finansiert i privat bank innenfor gruppen nye næringer, mens det motsatte er tilfelle for prosjekter innenfor tradisjonell næring. Dette forholdet kommenteres nærmere i etterfølgende oppsummering av resultater og grunnlaget for våre konklusjoner fordelt på tradisjonell næring og nye

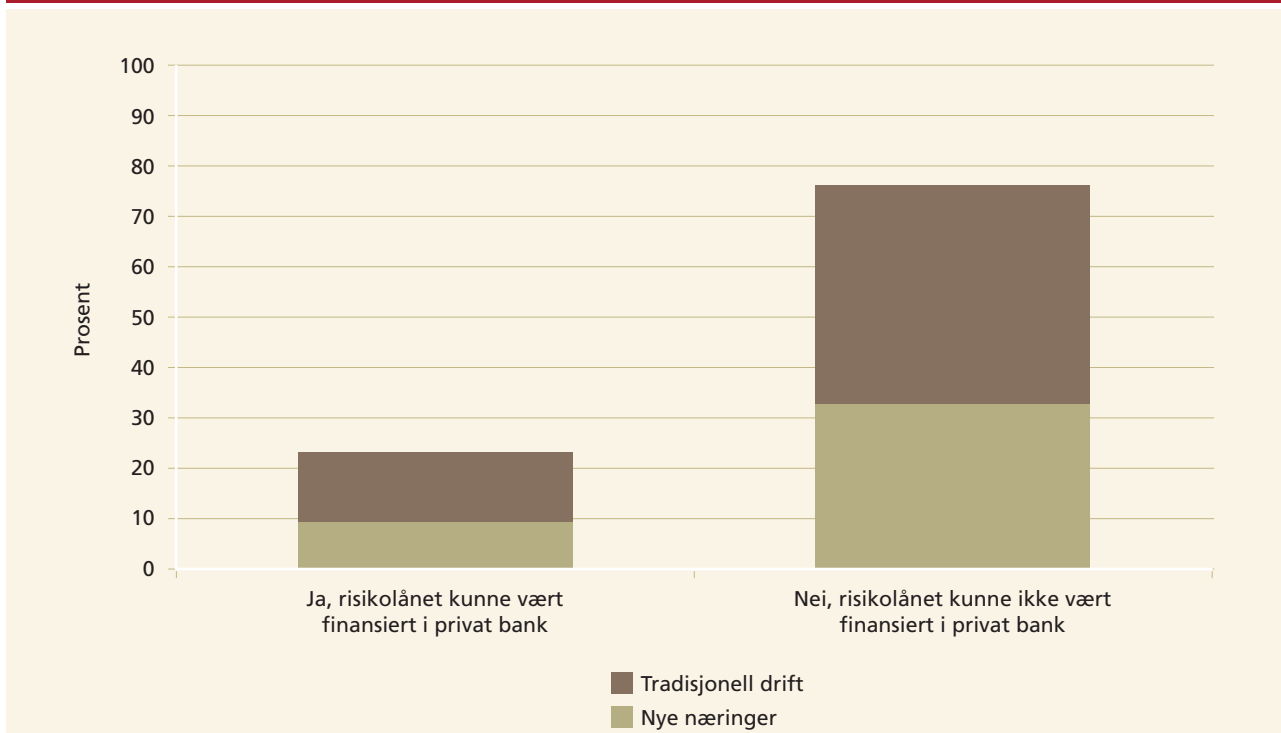
næringer.

Et særtrekk for prosjektene som er finansiert gjennom ytelse av risikolån er at Innovasjon Norge gjennomgående bidrar med høy andel av beløpene som søkes finansiert i disse sakene. Totalt sett har Innovasjon Norge finansiert 73 % av det totale kapitalbehovet på 50 mill. kroner som er grunnlaget for gjennomgåtte saker. Tabell 1 nedenfor viser en oversikt over hvordan prosjektfinansieringen er fordelt på de forskjellige produktene hos Innovasjon Norge. I tre av de 21 sakene er kapitalbehovet fullfinansiert med risikolån fra Innovasjon Norge. Disse sakene er knyttet til behov for toppfinansiering for å ferdigstille prosjekter hvor Innovasjon Norge har bidratt med betydelig finansiering tidligere. I de øvrige sakene er andel risikolån lavere enn 50 % for hvert enkelt prosjekt.

Tabell 1 Fordeling av finansieringsandel fra Innovasjon Norge på produkter

Risikolån	27 %
Tilskudd	13 %
Lavrisikolån	33 %

Figur 1 Antall saker fordelt på konklusjoner og tradisjonell drift / nye næringer



Figur 2 Sum risikolån tilskudd fordelt på konklusjoner og formål / type næring



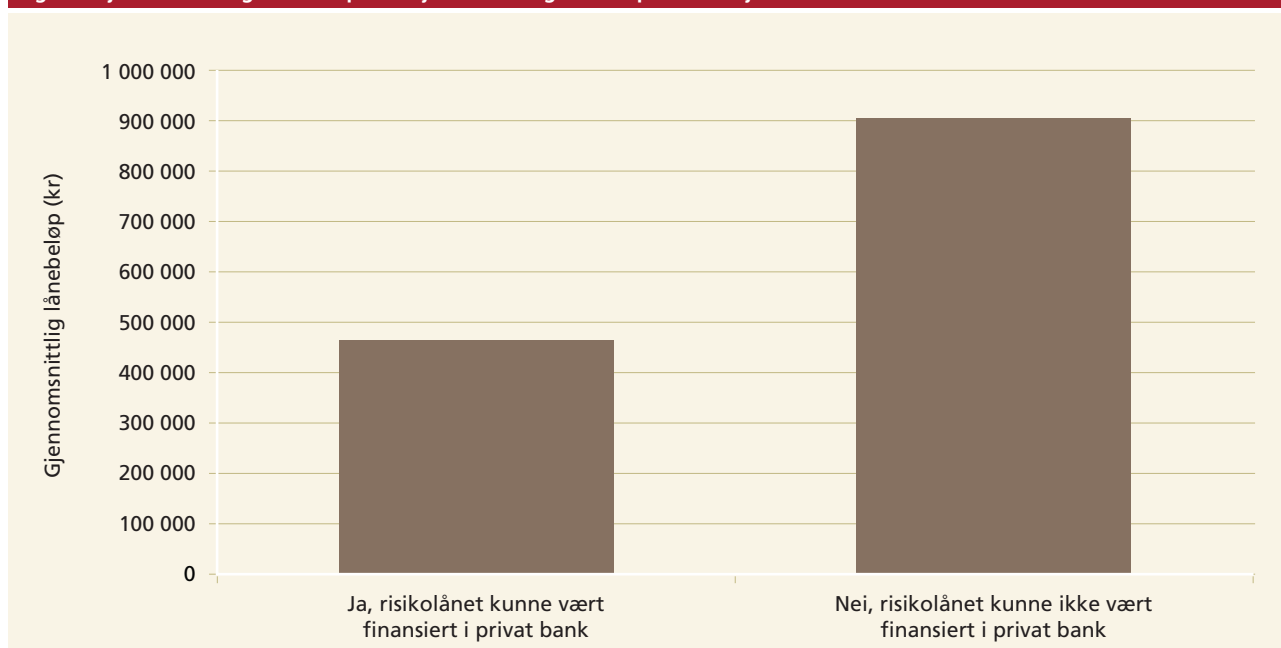
4.1 Resultat tradisjonell næring

Resultatet fra våre vurderinger viser at risikolån knyttet til tradisjonell næring kunne vært finansiert i privat bank i 3 av de 12 sakene som inngår i utvalget. Dette utgjør 25 % av sakene. Som det også framgår av figur 3 nedenfor er dette i gjennomsnitt saker med små lånebeløp i forhold til utvalget innenfor denne kategorien. Samlet lånebeløp for disse tre sakene utgjør 15 % av det totale lånebeløpet til denne gruppen på 9,5 mill. kroner.

4.1.1 Vektlegging av vurderingskriterier – tradisjonell næring

I det ene av de tre tilfellene hvor vi mener at risikolånene kunne vært finansiert i privat bank er dette knyttet til et større utbyggingsprosjekt hvor søker har dokumentert gode resultater tidligere, og hvor det foreligger tilfredsstillende egenkapital. Det framgår også av denne saken at sparebanken som er involvert i deler av finansieringen kunne være villig til å finansiere hele lånebehovet. I de to andre tilfellene hvor vi mener det ville vært grunnlag for lånefinansie-

Figur 3 Gjennomsnittlig lånebeløp tradisjonell næring fordelt på konklusjoner



ring av risikolånene i det private markedet er det beslutningskriterier som er uavhengig av godheten i prosjektene som har vært utslagsgivende. I det ene av disse to tilfellene er det forutsatt sidesikkerhet fra tredje mann med pant i lavt belånt boligeiendom som etter vår vurdering gir dekning for hele risikolånet. I det andre tilfellet mener vi at samlet gjeld etter gjennomføring av prosjektet som er delfinansiert med risikolån, kan finansieres av lønnsinntekt som ikke er knyttet til næringsvirksomheten.

Når det gjelder de øvrige ni sakene hvor vi mener at det ikke foreligger grunnlag for å finansiere prosjektene i bank, er disse knyttet til prosjekter hvor gjeldsgraden er høy og hvor det ikke foreligger tilfredsstillende ledige panteverdier innenfor forsvarlig verdigrunnlag. I fem av sakene er risikolånene gitt i tilknytning til ferdigstillelse av investeringsprosjekter eller investeringer som er nødvendige for å opprettholde og styrke driftsgrunnlaget for kunder som fra tidligere har Innovasjon Norge som eneste eller viktigste långiver. I slike tilfeller er det normalt vanskelig å innhente toppfinansieringen fra andre långivere.

4.2 Resultat nye næringer

Resultatet av våre vurderinger viser at risikolån knyttet til nye næringer kunne vært finansiert i privat bank i 2 av de 9 sakene som inngår i utvalget. Dette utgjør 22 % av antall saker innenfor denne gruppen. Samlet lånebeløp for disse to sakene utgjør 42 % av det totale lånebeløpet i denne gruppen på 4,2 mill. kroner. Herav utgjør det ene lånet 1,5 mill. kroner eller 32 % av lånevolumet innenfor denne gruppen.

4.2.1 Vektlegging av vurderingskriterier – nye næringer

De viktigste kriteriene som er lagt til grunn for vurderingen om at to av risikolånene kunne vært finansiert av privat bank er at de beskrevne prosjektplanene er godt gjennomarbeidet og at søkers gjennomføringsevne og prosjektens lønnsomhet er sannsynliggjort. Videre er egenfinansieringen høy i begge prosjektene. Investeringen i det største prosjektene utgjør 5,7 mill. kroner mens risikolånet fra Innovasjon Norge utgjør 1,5 mill. kroner. Innovasjon Norge har satt som forutsetning for lånefinansieringen at selskapets egenkapital, tilskudd og ansvarlig lån skal være 3,2 mill. kroner eller 57 % av finansieringen av prosjektet. Etter vår vurdering er det sannsynlig at en privat bank ville gitt tilsvarende lån under samme forutsetninger til finansieringen.

Når det gjelder de øvrige sju sakene hvor vi mener at det ikke foreligger grunnlag for å finansiere prosjektene i bank, er disse knyttet til prosjekter som etter vår vurdering bør finansieres med egenkapital eller annen risikokapital. Gjennomgående er gjeldsgraden er høy og det foreligger ikke ledige panteverdier innenfor forsvarlig verdigrunnlag. Øvrige kriterier som har vært utslagsgivende i enkeltsaker er manglende sannsynliggjøring av prosjektens forutsatte inntjening, høy forretningsrisiko knyttet til utvikling av ny virksomhet og at formålet har vært finansiering av kostnadsoverskridelser på prosjekter hvor Innovasjon Norge fra før er eneste eller viktigste långiver.

5 Oppsummering

KPMG har i dette prosjektet gjennomført kredittvurderinger knyttet til 21 saker hvor det er gitt risikolån med totalt 13,7 mill. kroner fra Innovasjon Norge i 2006. Vi har benyttet en tilnærming hvor vi har bygd på våre erfaringer for å gjenskape den kredittvurderingen som lokale sparebanker ville ha benyttet i slike saker. Med bakgrunn i grunnlaget for våre vurderinger vil vi ikke være i stand til å uttale seg med en stor grad av sikkerhet for alle enkeltsaker. Vi mener likevel at vi kan gi en uttalelse med en tilstrekkelig sikkerhet for Riksrevisjonens formål for det totale utvalget.

Resultatet av våre vurderinger viser at finansiering gitt som risikolån fra Innovasjon Norge kunne vært innhentet i det private lånemarkedet i fem av de 21 sakene hvor det er gitt slike lån i 2006. Dette tilsvarer 23 % av antall saker og 24 % av det totale lånevolumet på 13,7 mill. kroner.

Vurderte saker er fordelt på 12 saker hvor det er gitt lån til tradisjonelle næringer, og 9 saker hvor det er gitt lån til nye næringer. Vi mener at 3 av risikolånene som er gitt prosjekter innenfor tradisjonell næring kunne vært finansiert av private banker. Dette utgjør 25 % av antall lån eller 15 % av det totale lånevolumet på 9,5 mill. kroner innenfor denne gruppen. Dette innebærer at det er blant de små lånene vi har funnet muligheter for finansiering av risikolånene i det private markedet. I det ene av de tre tilfellene hvor vi mener at risikolånene kunne vært finansiert i privat bank er dette knyttet til et større utbyggingsprosjekt hvor prosjektet tilfredsstillende nødvendige

krav til søkers gjennomføringsevne og prosjektets lønnsomhet og soliditet. I de to andre tilfellene hvor vi mener det ville vært grunnlag for lånefinansiering av risikolånene i det private markedet er det beslutningskriterier som er uavhengig av godheten i prosjektene som har vært utslagsgivende. Når det gjelder de øvrige ni sakene hvor vi mener at det ikke foreligger grunnlag for å finansiere prosjektene i bank, er disse knyttet til prosjekter hvor gjeldsgraden er høy og hvor det ikke foreligger ledige panteverdier innenfor forsvarlig verdigrunnlag.

Videre mener vi at risikolånene kunne vært finansiert i det private markedet i to av de 9 prosjektene innenfor nye næringer. Dette utgjør 22 % av antall lån eller 42 % av det totale lånevolumet på 4,2 mill. kroner til denne gruppen. Herav utgjør det ene lånet 1,5 mill. kroner eller 32 % av lånevolumet. De viktigste kriteriene som er lagt til grunn for vurderingen om at to av risikolånene kunne vært finansiert av privat bank er at prosjektene vurderes å være godt fundert og at søkers gjennomføringsevne og prosjektenes lønnsomheter sannsynliggjort. Videre er egenfinansieringen høy i begge prosjektene. Når det gjelder de øvrige sju sakene hvor vi mener at det ikke foreligger grunnlag for å finansiere prosjektene i bank, er disse knyttet til prosjekter hvor gjeldsgraden gjennomgående er høy og hvor det ikke er ledige panteverdier innenfor forsvarlig verdigrunnlag. Samtidig foreligger det betydelig usikkerhet rundt prosjektenes lønnsomhet i flertallet av disse sakene.

Oslo, 13. juni 2007
KPMG AS

Ragnar Torland
Partner

Helge Brynestad
Manager

Vedlegg 3: Spørreskjema til tilskuddsmottakere

Introduksjon

Goddag, mitt navn er

Jeg ringer fra Norfakta Markedsanalyse AS på vegne av Riksrevisjonen for å kartlegge effekter av BU-støtten. Vi håper du har fått et brev som forklarer nærmere om denne undersøkelsen.

Jeg vil gjerne snakke med

Undersøkelsen tar ca. 3-4 minutter

Spørsmål 8801

Skjema

- 1 Trad. landbruk
- 2 Nye næringer

Spørsmål 8802

Kobling

DEL 1: TRADISJONELT LANDBRUK

Spørsmål 1

Har du flyttet siden 2001?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Ubesvart

Spørsmål 2.01

Driver du fremdeles med tradisjonell landbruksproduksjon?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Ubesvart

Spørsmål 2.02

Hva var grunnen til at du sluttet med tradisjonell landbruksproduksjon?

LES OPP!

- 1 Lav lønnsomhet
- 2 For arbeidskrevende
- 98 Annet
- 99 Vet ikke\Ubesvart

Hvis [Q201 , 2 TO 3] fortsett til spørsmål 8

Spørsmål 2.03

Hvor stort jordbruksareal driver du (i daa)?

- 1 Opptil 50 daa
- 2 51 - 100 daa
- 3 101 - 200 daa
- 4 201 - 500 daa
- 5 501 daa eller større
- 6 Vet ikke\Ubesvart

Spørsmål 333

Nå vil vi spørre deg litt om prosjektet\tiltaket som du mottok BU-støtte til i 2001.

Spørsmål 3

Hva var hovedmotivasjonen for å søke om BU-støtte i 2001?

LES OPP!

- 1 Øke lønnsomheten
- 2 Effektivisere driften
- 3 Utvikle produksjonen i tråd med nye krav fra myndighetene
- 4 Større vedlikeholdsarbeider
- 98 Annet
- 99 Vet ikke\Ubesvart

Spørsmål 4

I hvor stor grad har BU-støtten bidratt til å øke lønnsomheten på gården?

Du kan bruke en skala fra 1 til 5 der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad

- 1 1 I svært liten grad
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5 I svært stor grad
- 6 Vet ikke
- 7 Ikke relevant

Spørsmål 5

I hvor stor grad har BU-støtten bidratt til å øke sysselsettingen (i antall årsverk) på gården?

Bruk samme skala som på forrige spørsmål

Gjenta skalaen om nødvendig

- 1 1 I svært liten grad
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5 I svært stor grad
- 6 Vet ikke
- 7 Ikke relevant

Spørsmål 6

I hvor stor grad har BU-støtten bidratt til at du er mer optimistisk med hensyn til å fortsette med landbruksproduksjon?

Bruk samme skala som på forrige spørsmål

Gjenta skalaen om nødvendig

- 1 1 I svært liten grad
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5 I svært stor grad
- 6 Vet ikke

Spørsmål 7

I hvor stor grad har BU-støtten hatt en betydning for at du fortsatt bor på gården?

Bruk samme skala som på forrige spørsmål

Gjenta skalaen om nødvendig

- 1 1 I svært liten grad
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5 I svært stor grad
- 6 Vet ikke

Spørsmål 8

Hva ville du gjort uten BU-støtten i 2001?

LES OPP!

- 1 Gjennomført tiltaket som planlagt
- 2 Gjennomført tiltaket i mindre skala
- 3 Ikke gjennomført prosjektet
- 4 Vet ikke

Spørsmål 9

Omtrent hvor stor andel av tiltaket har blitt finansiert med støtte fra SND\Innovasjon Norge?

Oppgi i prosent

Spørsmål 1010

Nå vil vi spørre deg litt om hvordan du mener det offentlige har bidratt for at BU-prosjektet\tiltaket du mottok støtte til i 2001 skulle bli vellykket.

Spørsmål 10

I hvor stor grad er du fornøyd med veiledningen du fikk av det offentlige ved utarbeidelse av søknaden?

Du kan bruke en skala fra 1 til 5 der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad

- 1 1 I svært liten grad
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5 I svært stor grad
- 6 Vet ikke

Spørsmål 11

I hvor stor grad er du fornøyd med oppfølgingen du fikk av det offentlige etter at midlene ble tildelt?

Bruk samme skala som på forrige spørsmål

Gjenta skalaen om nødvendig

- 1 1 I svært liten grad
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5 I svært stor grad
- 6 Vet ikke

Spørsmål 12.01

Har du hatt behov for kurs\utdanningstilbud i offentlig regi i forbindelse med med prosjektet du mottok støtte til i 2001?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Ubesvart

Spørsmål 12.02

Har du deltatt på kurs\utdanningstilbud i offentlig regi i forbindelse med prosjektet?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Ubesvart

Spørsmål 12.03

I hvor stor grad har disse kursene bidratt til å utvikle gårdsdriften?

Du kan bruke en skala fra 1 til 5 der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad

- 1 1 I svært liten grad
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5 I svært stor grad
- 6 Vet ikke

Spørsmål 13.01

Har du mottatt BU-støtte før 2001?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Ubesvart

Spørsmål 13.02

Omtrent hvor mye har du mottatt før 2001?

Oppgi i kroner

Hvis [Q8801 , 1] gå til slutten

DEL 2: NYE NÆRINGER

Spørsmål 1000

Først vil jeg spørre deg om landbruksproduksjonen på gården.

Spørsmål 21

Har du flyttet siden 2001?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Ubesvart

Spørsmål 22.01

Driver du fremdeles med tradisjonell landbruksproduksjon?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Ubesvart

Spørsmål 22.02

Hva var grunnen til at du sluttet med tradisjonell landbruksproduksjon?
LES OPP!

- 1 Lav lønnsomhet
- 2 For arbeidskrevende
- 98 Annet
- 99 Vet ikke\Ubesvart

Spørsmål 22.03

Hvor stort jordbruksareal driver du (i daa)?

- 1 Opptil 50 daa
- 2 51 - 100 daa
- 3 101 - 200 daa
- 4 201 - 500 daa
- 5 501 daa eller større
- 6 Vet ikke\Ubesvart

Spørsmål 23.00

Nå vil jeg spørre deg litt om prosjektet du mottok BU-støtte til i 2001.

Spørsmål 23

Hva var hovedmotivasjonen for å søke om BU-støtte i 2001?

LES OPP!

- 1 Utvikle ny næringsvirksomhet
- 2 Videreutvikle eksisterende virksomhet
- 3 Kurs\Opplæring
- 98 Annet
- 99 Vet ikke\Ubesvart

Spørsmål 24.01

Driver du fremdeles med det støttede prosjektet fra 2001?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Vet ikke\Ubesvart

Spørsmål 24.02

Hva var grunnen til at du sluttet med prosjektet?

LES OPP!

- 1 Lav lønnsomhet
- 2 For arbeidskrevende
- 98 Annet
- 99 Vet ikke\Ubesvart

Hvis [Q2401 , 2 TO 3] fortsett til spørsmål 29

Spørsmål 25

I hvor stor grad har BU-støtten bidratt til økt lønnsomhet på gården?

Du kan bruke en skala fra 1 til 5 der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad

- 1 1 I svært liten grad
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5 I svært stor grad
- 6 Vet ikke
- 7 Ikke relevant

Spørsmål 26

I hvor stor grad har BU-støtten bidratt til å øke sysselsettingen (i antall årsverk) på gården?

Bruk samme skala som på forrige spørsmål

Gjenta skalaen om nødvendig

- 1 1 I svært liten grad
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5 I svært stor grad
- 6 Vet ikke
- 7 Ikke relevant

Spørsmål 27

I hvor stor grad har BU-støtten bidratt til at du er mer optimistisk med hensyn til å fortsette med landbruksproduksjon?

Bruk samme skala som på forrige spørsmål

Gjenta skalaen om nødvendig

- 1 1 I svært liten grad
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5 I svært stor grad
- 6 Vet ikke

Spørsmål 28

I hvor stor grad har BU-støtten hatt en betydning for at du fortsatt bor på gården?

Bruk samme skala som på forrige spørsmål

Gjenta skalaen om nødvendig

- 1 1 I svært liten grad
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5 I svært stor grad
- 6 Vet ikke

Spørsmål 29

Hva ville skjedd med prosjektet uten BU-støtten?

LES OPP!

- 1 Gjennomført tiltaket som planlagt
- 2 Gjennomført tiltaket i mindre skala
- 3 Ikke gjennomført prosjektet
- 4 Vet ikke

Spørsmål 30

Omtrent hvor stor andel av tiltaket har blitt finansiert med støtte fra SND\Innovasjon Norge?

Oppgi i prosent

Spørsmål 3111

Nå vil vi spørre deg litt om hvordan du mener det offentlige har bidratt for at BU-prosjektet du mottok støtte til i 2001 skulle bli vellykket.

Spørsmål 31

I hvor stor grad er du fornøyd med veiledningen du fikk av det offentlige ved utarbeidelse av søknaden?

Du kan bruke en skala fra 1 til 5 der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad

- 1 1 I svært liten grad
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5 I svært stor grad
- 6 Vet ikke

Spørsmål 32

I hvor stor grad er du fornøyd med oppfølgingen du fikk av det offentlige etter at midlene ble tildelt?

Bruk samme skala som på forrige spørsmål

Gjenta skalaen om nødvendig

- 1 1 I svært liten grad
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5 I svært stor grad
- 6 Vet ikke

Spørsmål 33.01

Har du hatt behov for kurs\utdanningstilbud i offentlig regi i forbindelse med med prosjektet du mottok støtte til i 2001?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Ubesvart

Spørsmål 33.02

Har du deltatt på kurs\utdanningstilbud i offentlig regi tilknyttet prosjektet?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Ubesvart

Spørsmål 33.03

I hvor stor grad har disse kursene bidratt til utvikling av det BU-støttede prosjektet?

Du kan bruke en skala fra 1 til 5 der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad

- 1 1 I svært liten grad
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5 I svært stor grad
- 6 Vet ikke

Spørsmål 34.01

Har du utviklet nye produkter (varer og\eller tjenester) som følge av det BU-støttede prosjektet?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Ubesvart

Spørsmål 34.02

I hvor stor grad har SND\Innovasjon Norge lagt til rette for at de nye produktene skal nå nye markeder?

Du kan bruke en skala fra 1 til 5 der 1 betyr i svært liten grad og 5 betyr i svært stor grad

- 1 1 I svært liten grad
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5 I svært stor grad
- 6 Vet ikke

Spørsmål 35.01

Har du mottatt BU-støtte før 2001?

- 1 Ja
- 2 Nei
- 3 Ubesvart

Spørsmål 35.02

Omtrent hvor mye har du mottatt før 2001?

Oppgi i kroner

18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen 2008



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23.257 -3.918 240 1.255.712 474.320 120 3.924 22.781.329 781.528