



# Innst. 77 S

(2010–2011)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:12 (2009–2010)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket

Til Stortinget

#### 1. Sammendrag

##### 1.1 Innledning

Det er et overordnet mål at det norske landbruket skal bidra til samfunnsnytte på kort og lang sikt. Landbruket har en viktig rolle som produsent av både kommersielle produkter og fellesgoder, det vil si goder utover de som kan selges i et marked. I tillegg til å produsere mat skal landbruket ivareta viktige samfunnsmessige hensyn som levende bygder, kulturarv, biologisk mangfold, kulturlandskap og langsiktig matsikkerhet. Et aktivt, variert og attraktivt landbruk over hele landet er et viktig grunnlag for å kunne ivareta disse sentrale samfunnsoppgavene på en god måte. Dette kommer blant annet fram i St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon og ved behandlingen av denne meldingen, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

Primærproduksjonen i jordbruket har en spesielt viktig rolle når det gjelder å ivareta samfunnsmessige hensyn, og denne delen av landbruket mottar derfor hovedtyngden av de økonomiske overføringene fra staten. Det bevilges årlig om lag 14 mrd. kroner til landbruket, og av dette kanaliseres om lag 12 mrd. kroner over jordbruksavtalen. Avtalen og de midlene som kanaliseres her, skal bidra til å oppfylle mål og retningslinjer som er trukket opp for landbrukspolitikken.

Stortinget har stilt krav overfor forvaltningen om mål- og resultatstyring som styringsform. Dette inne-

bærer blant annet at Landbruks- og matdepartementet har ansvar for å utvikle resultatindikatorer og resultatkrav som grunnlag for styring og resultatmåling, sikre tilstrekkelig styringsinformasjon om hvordan måloppnåelsen og resultatene er, vurdert ut fra de mål og resultatkrav som er fastsatt, og sikre at vesentlige avvik forebygges og eventuelt avdekkes og korrigeres. Videre skal departementet sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppfylles, og at ressursbruken er effektiv, noe som innebærer et ansvar for å utforme hensiktsmessige virkemidler som bidrar til god måloppnåelse. Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000), sa næringskomiteen seg enig i at det var behov for å forenkle virkemiddelsystemet, slik meldingen hadde påpekt. Komiteen forutsatte at dette følges opp i de årlige forhandlingene om jordbruksavtalen. Videre uttalte et flertall i komiteen at en hovedutfordring i fremtiden blir å utforme de økonomiske virkemidler slik at samfunnsmålene oppnås på en mest mulig effektiv måte.

Målet for undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Landbruks- og matdepartementets styring og forvaltning bidrar til et aktivt, variert og attraktivt jordbruk over hele landet som leverer mat og fellesgoder i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Følgende problemstillinger er undersøkt:

- I hvilken grad er status og utvikling i jordbruket i tråd med Stortingets mål om et aktivt, variert og attraktivt jordbruk over hele landet som leverer mat og fellesgoder?
- I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt styringsansvar slik at Stortingets mål om et aktivt, variert og attraktivt jordbruk over hele landet som leverer mat og fellesgoder, kan nås?

- I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt ansvar for et hensiktsmessig virkemiddelapparat?

## 1.2 Gjennomføring av undersøkelsen

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved hjelp av dokumentgjennomgang, innhenting av statistiske data, intervjuer, spørreundersøkelser, møter og skriftlige spørsmålslistor. Datainnsamlingen er gjort i perioden fra desember 2008 til desember 2009, og dokumentet gjør nærmere rede for denne. Norsk institutt for skog og landskap har gjort en datasammenstilling på oppdrag fra Riksrevisjonen.

## 1.3 Oppsummering av funnene

### 1.3.1 Risiko for ikke å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet

Stortinget har lagt vekt på å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet som et viktig grunnlag for å kunne ivareta sentrale samfunnsoppgaver på en god måte, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000). Ifølge næringskomiteen er det ønskelig å videreføre et desentralisert jordbruk med en variert bruksstruktur som alternativ til en mer industribasert næring. Samtidig gir et flertall i komiteen sin tilslutning til at det er behov for en moderat utvikling i retning av større driftsenheter for å sikre en tilfredsstillende utvikling i inntekter, kostnadsnivå og konkurransevne.

Undersøkelsen viser at det har vært en markert reduksjon i antall jordbruksbedrifter siden 1999, og at antallet nedleggelse har tiltatt sammenlignet med forrige tiårsperiode. Nedleggelsene skjer i hovedsak for jordbruksbedrifter under 200 dekar, og om lag to tredeler av alle nedleggelse har vært blant bedrifter under 100 dekar. Antall jordbruksbedrifter over 300 dekar har samtidig økt. Utviklingen har ført til en økende konsentrasjon av jordbruksbedrifter i Rogaland, på Østlandet og i Nord-Trøndelag. Samtidig har det blitt relativt færre bedrifter i Nord-Norge, i Agder-fylkene og på Vestlandet med unntak av Rogaland. Dette er en fortsettelse av trenden fra tidligere perioder.

I jordbruket har kostnadene per produsert enhet, målt i faste priser, gått kraftig ned i perioden fra 1990 til 2008. Dette skyldes i første rekke at arbeidsinnsatsen og kapitalinnsatsen har blitt redusert, samtidig som produksjonsvolumet har vært nokså stabilt. I perioden 1990–1999 økte arbeidsproduktiviteten med gjennomsnittlig 2,7 prosent per år, mens den økte med 4,9 prosent i perioden 1999–2008. For kapitalproduktiviteten var de tilsvarende tallene 2,8 og 1,6 prosent.

Av de jordbruksbedriftene som ble lagt ned i perioden 1999–2009, hadde ni av ti husdyr. Det har sær-

lig vært stor nedgang i antall bedrifter med melkeproduksjon, der antallet bedrifter har blitt tilnærmet halvert de siste ti årene. Landbruks- og matdepartementet opplyser imidlertid at melkeproduksjonen er opprettholdt i samtlige fylker, noe som ifølge departementet skyldes kvoteordningen for melk kombinert med de økonomiske virkemidlene.

Undersøkelsen viser at antall dyr i den grovfôrbaserte husdyrproduksjonen har gått ned, noe som særlig skyldes en betydelig reduksjon i antall storfe. Samtidig har det vært en økning i antall dyr i de kraftfôrbaserte husdyrproduksjonene fjørfe, svin og egg. De grovfôrbaserte produksjonsformene er viktige for produksjonen av fellesgoder som ivaretagelse av kulturlandskapet og bo- og sysselsetting i distriktene og får derfor betydelig mer støtte over statsbudsjettet.

Per 1. januar 2009 er andelen av økologisk husdyrhold slik: storfe 2,4 prosent, sau 4,4 prosent, slaktegris 0,3 prosent og verpehøns 4,4 prosent. Andelen økologisk drevet areal har økt fra 1,5 prosent i 1999 til 4,3 prosent i 2009. Det var størst vekst i perioden 2002–2004, deretter har veksten flatet ut. Per i dag er man derfor langt unna målet om 15 prosent økologisk husdyrhold og 15 prosent økologisk jordbruksareal innen 2015 – som er landbruksforvaltningens operasjonalisering av Stortingets mål om 15 prosent økologisk produksjon innen 2015.

Stortinget mener at det er en forutsetning å ha livskraftige driftsenheter, attraktive arbeidsplasser og god rekruttering for å nå de landbrukspolitiske målene, blant annet det som gjelder landbrukets bidrag til bosetting og sysselsetting i distriktene. Dette krever en inntektsutvikling på lik linje med andre grupper i samfunnet og gode velferdsordninger som gir muligheter til fritid og ferie og gir sikkerhet ved sykdom.

Inntektsutviklingen i jordbruket har i siste tiårsperiode vært noe svakere enn for lønnsakere. Inntekten i jordbruket økte fra 1999 til 2009 med i underkant av 50 prosent mot 57 prosent i samme periode for alle lønnsakere. Det er imidlertid betydelige inntektsforskjeller mellom fylker, typer produksjoner og størrelser på jordbruksbedrifter. Svine- og fjørfeproduksjon gir for eksempel en betydelig høyere inntekt enn den grovfôrbaserte husdyrproduksjonen. Videre er inntekten lavere per årsverk for jordbruksbedrifter mellom 50 og 200 dekar enn for bedrifter over 200 dekar. Den gjennomsnittlige næringsinntekten per jordbruksbedrift varierer også betydelig mellom fylkene, fra om lag 90 000 kroner i Telemark og Hordaland til rundt 200 000 kroner i Rogaland og Nord-Trøndelag.

Spørreundersøkelsen til landbruksforetakene viser videre at det er ulike syn på om driften vil opprettholdes på lengre sikt. Et knapt flertall på 53 prosent tror at noen kommer til å drive jordbruksproduk-

sjonen videre på deres eget bruk, mens 47 prosent ikke tror eller er usikre på videre drift.

Når det gjelder sosiale vilkår, viser spørreundersøkelsen til landbruksforetakene at 44 prosent av dem er helt eller delvis enig i at det er vanskelig å skaffe avløser når en skal ha fri. Gjennomsnittsalderen blant gårdbrukere har økt fra 48 til 50 år i perioden 1999–2009. Reduksjonen i gruppen av gårdbrukere under 40 år har vært relativt større enn for andre aldersgrupper. Gjennomsnittsalderen er økende jo mindre areal det er på jordbruksbedriften.

Samlet sett viser dette at det er risiko for at utviklingen ikke går i retning av å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet. Det synes blant annet å være risiko knyttet til en vedvarende markert nedgang blant de minste jordbruksbedriftene over hele landet, og spesielt blant bedrifter på Vestlandet, i Nord-Norge og i Agder. Det er også indikasjoner på at jordbruket innen enkelte produksjonsformer ikke er tilstrekkelig attraktivt til at rekrutteringen sikres i et langsiktig perspektiv.

### 1.3.2 Matproduksjonen innenfor målet

Stortinget har satt som mål å opprettholde den nasjonale matproduksjonen for å sikre langsiktig forsyningssikkerhet, bevare produksjonsgrunnlaget, dekke etterspørselen etter varer det er naturlig grunnlag for å produsere i Norge, og sikre forbrukerne en stabil og god matforsyning, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000).

Jordbrukets andel av produksjonen av de matvarene som forbrukes i Norge, har økt fra 43 prosent i 1999 til 49 prosent i 2008 målt i kalorier. Målet om å opprettholde den nasjonale matproduksjonen er slik sett nådd ut ifra jordbrukets andel av produksjonen av de matvarene som forbrukes i Norge, regnet på energibasis. Produksjonen av melk og korn har flatet ut, mens totalproduksjonen av kjøtt har steget med om lag 17 prosent i perioden 1999–2009. Økningen har funnet sted innenfor kraftfôrbasert produksjon som fjørfe- og svinproduksjon, mens produksjonen av storfekjøtt er redusert med 13 prosent og produksjonen av sauekjøtt har holdt seg forholdsvis stabil. I de siste årene har importen av råvarer og kraftfôr til husdyrproduksjon og importen av kjøttprodukter økt.

Landbruks- og matdepartementet viser til at produksjonsmålet er å dekke den norske etterspørselen av de jordbruksprodukter vi har naturgitte forhold for å produsere i Norge, og understreker at svinerkjøtt og fjørfekjøtt er omfattet av denne definisjonen.

Landbruks- og matdepartementet viser videre til at produksjonen skal tilpasses markedet for å oppfylle målet om nasjonal produksjon av de viktigste landbruksproduktene vi har forutsetninger for å produsere selv. Departementet framhever at det ikke er mulig å tilpasse produksjonen til store kortsiktige

variasjoner i etterspørsel og andre rammebetingelser, og at de grovfôrbaserte husdyrproduksjonene også er avhengig av kraftfôr. Departementet peker på at dagens underdekning av norsk fôrkorn skyldes både det at kornarealet er redusert, og at kjøttforbruket har økt.

### 1.3.3 Varierende grad av måloppnåelse for produksjonen av fellesgoder

Jordbruket skal bidra til produksjon av fellesgoder som bo- og sysselsetting i distriktene og ivaretagelse av verdifulle jordressurser og kulturlandskap, og skal også hindre forurensning til jord og vann. Undersøkelsen viser at jordbrukets produksjon av fellesgoder og ivaretagelse av miljøhensyn for flere områder ikke er i samsvar med mål for området.

Landbruks- og matdepartementet er enig i at det er utfordringer på enkelte områder når det gjelder produksjon av fellesgoder og det å ivareta miljøhensyn, og at det ikke nødvendigvis er full måloppnåelse.

#### SYSSELSETTING OG BOSETTING

Når det gjelder målet om at jordbruket skal bidra til å opprettholde bosettingen i distriktene, er utfordringene særlig store i de tre nordligste fylkene, i enkelte kommuner på Møre-kysten, Sogn og Fjordane, Hordaland, Agder-fylkene og Hedmark. Størst relativ økning i andel ubebodde landbrukseiendommer med boligbygg har det i perioden 2000–2008 vært i de tre nordligste fylkene, fulgt av Sogn og Fjordane, Hordaland og Møre og Romsdal. Videre er andelen av slike eiendommer størst i de distriktssonene som er mest utsatte når det gjelder næringsvirksomhet, og økningen har også vært størst i disse sonene i perioden 2000–2008.

#### IVARETAKELSE AV VERDIFULLE JORDRESSURSER

Sett i forhold til nedgangen i antall jordbruksbedrifter har det totale jordbruksarealet som er i drift, holdt seg relativt stabilt i perioden 1999–2000. Arealene er imidlertid under hardt press for nedbygging, og det skjer en stadig omdisponering av dyrket jord. Undersøkelsen viser at man er langt unna målet om å halvere den årlige omdisponeringen av verdifulle jordbruksarealer innen 2010. I 2009 ble det omdisponert 8 100 dekar dyrket jord, noe som innebærer at omdisponeringen må reduseres med 30 prosent i 2010 dersom jordvernålet skal nås. Tallene for omdisponering av dyrket jord over de siste fem årene viser imidlertid ingen nedadgående trend.

Det skjer en kontinuerlig forringelse av kvaliteten på jordbruksareal i drift når de beste jordbruksarealene bygges ned. Samtidig tas det i bruk arealer som anses som mindre gode i jordbruksammenheng,



gjennom nydyrking og rydding av innmarksbeite. Andelen leid jordbruksareal har i siste tiårsperiode økt fra 31 prosent til 40 prosent. En økende andel leiejord medfører risiko for at kvaliteten på jordbruksarealene reduseres som følge av dårligere skjøtsel og økt gjengroing, og at tungt drevne arealer i praksis kan gå ut av drift.

Sett fra et selvforsyningsperspektiv understreker Landbruks- og matdepartementet at produksjonen per dekar er økende, og at det samme gjelder husdyrproduksjonen per dyr og selvforsyningsgraden. Departementet peker også på at når det gjelder en eventuell kvalitetsforringelse, må en gjøre konkrete vurderinger av om jordbruksarealer som går ut av produksjon, er kvalitativt bedre enn jordbruksareal som kommer til, med hensyn til mål om miljøverdier og biologisk mangfold.

#### IVARETAKELSE AV KULTURLANDSKAPET

Ivaretakelse av kulturlandskapet er over tid framhevet av næringskomiteen som en av de viktigste samfunnsoppgavene til jordbruket. En av verdiene i kulturlandskapet som det har vært lagt særlig vekt på, er biologisk mangfold – et område der Norge også er forpliktet av Konvensjonen om biologisk mangfold.

Undersøkelsen viser flere utviklingstrekk som innebærer risiko for at kulturlandskap og andre miljøverdier forringes. Ifølge Norsk institutt for skog og landskap er om lag 17 prosent av jordbrukets kulturlandskap særlig utsatt for gjengroing.

Beiting av husdyr bidrar til å holde kulturlandskapet åpent både i innmark og utmark og kan være en viktig forutsetning for å ta vare på verdifulle naturtyper og biologisk mangfold i kulturlandskapet. Undersøkelsen viser at det fra 2005 har vært en nedgang i antall husdyr på utmarksbeite, noe som kan ha sammenheng med en omlegging av ordningen for tilskudd til dyr på beite i 2006.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at det har blitt satt inn betydelige offentlige midler for å styrke beitingen de siste fem årene, og at dette er den driftsformen som er mest effektiv for å hindre gjengroing på arealer som ikke slås eller høstes. Bevilgningene til beitetilskudd er økt fra ca. 235 mill. kroner i 2005 til ca. 611 mill. kroner i 2010.

Undersøkelsen viser at kunnskapen om endringer i kulturlandskapet og verdiene her er mangelfull. Det er etablert overvåkingsprogrammer i regi av Landbruks- og matdepartementet som på sikt kan gi oversikt over utviklingstendenser, men foreløpig foreligger det ikke endringsanalyser for hele landet. Eksisterende kunnskap indikerer at gjengroing og forfall er en betydelig utfordring i mange verdifulle kulturlandskapsområder. Det har nylig blitt gjennomført et arbeid med å velge ut og dokumentere 20 spesielt utvalgte områder som skal ivaretas, men det er fore-

løpig ikke utarbeidet et nasjonalt kartdatasett over disse områdene.

#### FORURENSNING TIL JORD OG VANN

Undersøkelsen viser at skal man nå nasjonale mål og følge opp internasjonale forpliktelser når det gjelder forurensning til jord og vann fra jordbruket, trengs det forsterket innsats. Ifølge Nordsjøavtalen skal Norge redusere utslippene av fosfor og nitrogen til sårbare områder i Nordsjøen med 50 prosent sammenlignet med nivået i 1985. De siste ti årene har tallene for utslipp fra jordbruket langs denne kyststrekningen vært relativt stabile for både fosfor og nitrogen. Målet for reduksjon av nitrogen er ikke nådd, og avrenningen fra jordbruket er en betydelig kilde til denne forurensningen. Når det gjelder fosfor, er målet nådd. På grunn av dårlig vanntilstand i ferskvann i mange områder er det likevel nødvendig med en ytterligere reduksjon av fosforutslippene fra jordbruket. Undersøkelsen viser at få eller ingen vannforekomster i områder med mye jordbruk tilfredsstiller kriteriene for god vannstatus i EUs vannrammedirektiv.

Når det gjelder bruk av plantevernmidler, er det oppnådd en reduksjon i helse- og miljørisikoen, men målet om 25 prosent risikoreduksjon i perioden 2004–2008 er ikke nådd. Ifølge Statens landbruksforvaltning har omfanget av problemer knyttet til plantevernmidler blitt noe redusert de siste 12 årene. Samtidig viser forskning fra Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) at det er mulig å redusere bruken av plantevernmidler betydelig uten at dette får store økonomiske konsekvenser.

#### ØVRIGE KOMMENTARER FRA DEPARTEMENTET

Landbruks- og matdepartementet viser til en del innvendinger mot innretningen på undersøkelsen. Det vises til at Stortingets mål for landbrukspolitikken siden 1992 har blitt utformet slik at skiftende regjeringer har hatt muligheter til å variere vektleggingen av de ulike målene. I tillegg kan måloppnåelse på ett område påvirke måloppnåelsen på et annet område. Departementet framhever på bakgrunn av disse forholdene at vurderingen av måloppnåelsen må gjøres samlet, og at partielle analyser av utviklingen i forhold til enkelte mål gir svært liten informasjon om hvor vellykket politikken er.

#### *1.3.4 Mangelfull operasjonalisering av mål for jordbruksområdet*

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for at prinsippene for mål- og resultatstyring følges på jordbruksområdet. Det innebærer blant annet å operasjonalisere mål gjennom å utvikle resultatindikatorer.

rer og resultatkrav som grunnlag for styring og resultatmåling.

Undersøkelsen viser at departementet i liten grad utdyper Stortingets overordnede mål for landbruks- og matpolitikken gjennom mer konkrete, avgrensede og etterprøvbare mål. Fraværet av operasjonalisering gjelder i særlig grad målet om å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet. Også målene som er knyttet til levende bygder og bo- og sysselsetting i distrikter, er lite operasjonalisert. Det samme gjelder i hovedsak målet om å ivareta jordbrukets kulturlandskap, med unntak av at det er etablert et mer konkret mål om å ivareta spesielt verdifulle jordbrukslandskap.

Fraværet av operasjonalisering innebærer at departementet i liten grad formidler resultatindikatorer og resultatkrav knyttet til de overordnede målene for jordbruket til sine underliggende virksomheter. Statens landbruksforvaltning og næringsorganisasjonene gir uttrykk for usikkerhet med hensyn til hva målet om et aktivt og variert jordbruk over hele landet innebærer. Av 18 spurte landbruksavdelinger hos fylkesmennene svarer 13 at det finnes motstridende mål innenfor jordbrukspolitikken som gjør det vanskelig å følge opp den nasjonale landbrukspolitikken regionalt. Det vises særlig til motsetningen mellom målet om en effektiv og lønnsom drift på den ene siden og målene om et småskala og variert distriktsjordbruk, et sterkt jordvern og ivaretagelse av miljøhensyn på den andre siden. Fylkesmennenes landbruksavdelinger mener at det blant annet er behov for tydeligere signaler for følgende målområder: arealforvaltning og jordvern, bosettingshensyn, variert bruksstruktur og effektiv produksjon. I spørreundersøkelsen til kommunene framkommer det også at det er utfordrende å håndtere motstridende mål innenfor jordbrukspolitikken.

Landbruks- og matdepartementet framhever at det ikke er hensiktsmessig med en ytterligere konkretisering av Stortingets mål for jordbrukspolitikken. Departementet mener at mer konkrete mål vil svekke mulighetene for fleksibilitet i politikktutforming. Departementet begrunner dette med at målene delvis er motstridende, utøverne er selvstendig næringsdrivende og mange eksterne faktorer påvirker måloppnåelsen. Departementet mener disse forholdene tilsier at det er lite hensiktsmessig å tallfeste målene. Departementet peker videre på at fraværet av konkrete mål er et bevisst politisk valg.

Undersøkelsen viser at konkretiseringen av de overordnede målene for jordbrukspolitikken skjer gjennom utforming av virkemidler under jordbruksavtalen. Her settes ambisjonsnivået for de ulike målene, og det gjøres en avveining mellom ulike mål og eventuelt mellom motstridende mål. Dette gir risiko for at de overordnede målene som Stortinget

har satt for jordbrukspolitikken, i for liten grad styrer utforming av konkrete virkemidler under jordbruksforhandlingene.

Departementet påpeker for øvrig at en analyse utelukkende av om målene er nådd, eller i hvilken grad de er nådd, har begrenset verdi om man ikke også vurderer hva som kan anses som en realistisk måloppnåelse. Departementet påpeker at vurderingene av realistisk måloppnåelse må ta hensyn til en rekke rammebetingelser: naturgitte forhold, kostnads- og lønnsnivået i samfunnet generelt og matproduksjonskjeden spesielt, teknologisk utvikling, internasjonale avtaler og handelspolitikk, betingelser Stortinget har gitt for politikktutforming som krav til landbruket, og budsjettbeskrankninger, målkonflikter som må avveies, hvordan avveiningen påvirker måloppnåelsen og skiftende regjeringers ulik vektning av måls påvirkning på måloppnåelsen på kort og lang sikt.

### *1.3.5 Svakheter i departementets system for informasjonsinnhenting*

God mål- og resultatstyring forutsetter at det etableres rutiner for rapportering av måloppnåelse. Likeledes skal det innhentes relevant og pålitelig resultatinformasjon fra underliggende virksomheter, og rapporteringen skal fokusere på måloppnåelse og resultater.

Undersøkelsen viser at det innhentes omfattende statistikk og annen informasjon om jordbruket. Informasjonen innhentes i hovedsak fra Budsjettnemndas årlige rapporter, supplert med materiale fra blant annet Statens landbruksforvaltning og Statistisk sentralbyrå.

Undersøkelsen viser at mangelen på et fast sett av resultatindikatorer på jordbruksområdet medfører risiko for at informasjonsgrunnlaget for vurderingen av de jordbrukspolitiske målene over tid blir mindre konsistent. Mye av statistikken for utviklingen i jordbruket genereres i dag ut ifra utbetalinger av tilskudd, samtidig som tilskuddsordningene endres relativt hyppig. Dette gjør det vanskelig å sammenligne data over tid. Rapporteringsrutinene for de regionale miljøvirkemidlene er i for liten grad harmonisert og standardisert. Dette gir risiko for mangelfull styringsinformasjon når det gjelder utviklingen på disse områdene og sammenhenger mellom virkemiddelbruk og effekter lokalt, regionalt og nasjonalt.

Flere kilder hevder at dagens overvåking av forurensningen til vann fra jordbruket ikke er egnet til å gi representativ informasjon om forurensning fra jordbruket på region- og fylkesnivå, og det er usikkert om overvåkingen av vannforekomster i dag er tilstrekkelig til å oppfylle kravene i EUs vannrammedirektiv. Undersøkelsen viser også at feilrapportering fra kommunene i KOSTRA-registeret medfører usikker-

het om omfanget av omdisponering av dyrkede og dyrkbare arealer.

Undersøkelsen viser videre at det i liten grad innhentes informasjon om måloppnåelse for overordnede mål gjennom rapportering fra forvaltningen. Statens landbruksforvaltning opplyser at etaten har en sentral rolle i utformingen og iverksettingen av virkemidler som skal bidra til å nå de overordnede målene, men at dens rolle med hensyn til rapportering og vurdering av måloppnåelse er begrenset. Også fylkesmannen – som forvalter sentrale virkemidler på området og er ansett som det viktigste bindeleddet til den kommunale forvaltningen – rapporterer i liten grad på måloppnåelse og effekter av tiltak. Fravær av resultatindikatorer og resultatkrav knyttet til de overordnede målene svekker dermed departementets muligheter for å etablere konsistent og sammenlignbar informasjon om måloppnåelse fra underliggende virksomheter.

### **1.3.6 Manglende vurdering av resultater opp mot overordnede mål**

Landbruks- og matdepartementet har et ansvar for å legge til rette for god måloppnåelse og for å forebygge vesentlige avvik og eventuelt avdekke og eventuelt korrigerer slike. Dette krever systemer for å vurdere resultatene på området opp mot Stortingets overordnede mål.

Utviklingstrekkene for jordbruket formidles gjennom de årlige budsjettproposisjonene og proposisjonene om jordbruksoppgjøret. Ifølge departementet er det her en evaluering av resultater og samfunnsmessige effekter av virkemidlene under jordbruksavtalen best kommer til uttrykk.

Undersøkelsen viser at departementets styringsinformasjon i liten grad inneholder vurderinger der utviklingstrekk blir holdt opp mot de overordnede målene på området. Rapporteringen er i hovedsak en bred og detaljert beskrivelse av utviklingstrekk og virkemiddelbruk for ulike områder i jordbruket, og det er svært mange resultatindikatorer. Det er til dels en uklar kobling mellom resultatene som presenteres, og de overordnede målene. Der Stortingets mål er konkretisert, presenteres data for utviklingen i lys av målet. Ut over dette framgår det i liten grad hvilke resultater som regnes som positive i lys av Stortingets mål for området, eller hvilke indikatorer eller utviklingstrekk som regnes for å være spesielt viktige med hensyn til måloppnåelse for de overordnede målene for området. Landbruks- og matdepartementet opplyser at det anses mest hensiktsmessig å utforme politikken på grunnlag av en rekke indikatorer for de ulike målene. Disse blir lagt fram for Stortinget i proposisjonene om jordbruksoppgjøret.

Undersøkelsen viser videre at den samlede rapporteringen som presenteres i budsjett- og stortings-

proposisjonene, er relativt lite konsistent når det gjelder valg av tidsperioder. Tidsperiodene varierer fra område til område, og dette gjør det vanskelig å foreta vurderinger av den samlede måloppnåelsen over en bestemt periode. Det gjøres dessuten i liten grad systematiske sammenligninger av utviklingen mellom ulike tidsperioder. Departementet opplyser at en i utgangspunktet er enig i at tidsserier generelt bør være mest mulig stabile og konsistente. Departementet velger imidlertid å bruke forskjellige tidsperioder som et bevisst valg for å gi Stortinget et så godt inntrykk av utviklingen som mulig. Departementet framhever at når første og siste år i en slik tidsserie av ulike grunner ikke er representative for utviklingen over tid, kan konklusjonen bli feil. Derfor velger departementet noen ganger litt ulike tidsperioder for å eliminere slike forhold.

I den grad det knytter seg spesielle utfordringer til det å vurdere resultater og måloppnåelse gjennom en årlig rapportering, bør styringsinformasjonen suppleres med systematisk bruk av evalueringer, i henhold til økonomiregelverket. Ifølge Statens landbruksforvaltning er det utarbeidet få evalueringer som vurderer måloppnåelse av den samlede virkemiddelbruken i jordbruket.

### **1.3.7 Behov for økt målretting av virkemidlene**

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for å utforme et hensiktsmessig virkemiddelapparat som bidrar til god måloppnåelse. Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000), viser flertallet i komiteen til at en hovedutfordring i framtida blir å utforme økonomiske virkemidler slik at samfunnsmålene oppnås på en mest mulig effektiv måte samtidig som vareproduksjonen tilpasses markedet.

Undersøkelsen viser at det samlede virkemiddelapparatet som er rettet mot jordbruket, er omfattende og komplekst. Næringen er underlagt et omfattende system av offentlige reguleringer der ett av hovedmålene er å opprettholde et balansert marked for innenlands produksjon i tråd med gjeldende jordbrukspolitik. I tillegg utbetales det årlig betydelig støtte over statsbudsjettet i form av en rekke tilskuddsordninger der formålet er å bidra til å nå Stortingets målsettinger. Hoveddelen av tilskuddene innenfor jordbruket, om lag 12,4 mrd. kroner for budsjettåret 2009, kanaliseres gjennom jordbruksforhandlingene, der det også skjer en relativt detaljert utforming av tilskudd. Forvaltningen av tilskuddene er i stor grad delegert til Statens landbruksforvaltning, fylkesmannen og kommunene.

Ifølge Landbruks- og matdepartementet virker om lag 45 prosent av tilskuddene innenfor jordbruket mot alle hovedmålene samtidig – såkalt horisontale tilskudd – mens 55 prosent virker inn mot enkeltmål



– såkalt spesifikke tilskudd. Flere kilder mener at inntekt i stor grad blir et førende hensyn i utformingen av tilskuddene under jordbruksavtalen. Dette kan svekke muligheten til å målrette tilskuddsordninger i tilstrekkelig grad, blant annet på miljøområdet.

For at tilskuddene skal bidra til å nå mål for distrikt og bosetting, er det etablert differensierte tilskuddssatser etter distriktssoner, størrelse på gårdsbruk og type produksjon. Ifølge Landbruks- og matdepartementet er hovedkriteriet for dimensjoneringen av strukturdifferensieringen et ønske om å jevne ut inntektsmuligheter mellom jordbruksforetak av ulik størrelse og dermed legge til rette for en variert bruksstruktur og mindre avgang av foretak. Differensieringen er fordelt på en rekke ulike tilskuddsordninger – både horisontale og spesifikke. De spesifikke tilskuddene som er rettet mot distrikt/bosetting, utgjør om lag 28 prosent av de samlede tilskuddene i 2009, det vil si om lag 3,5 mrd. kroner.

Departementet viser til at det kan være en utfordring at inntektsutjevning i en del tilfeller ikke er nok for å nå målene. Videre framgår det av undersøkelsen at det innenfor dagens system er vanskelig å endre soneinndelingen som ligger til grunn for differensieringen. Næringsorganisasjonene framhever at de nasjonale virkemidlene ikke treffer like godt i alle deler av landet, og at endringer i de differensierte tilskuddene har ført til at visse regioner og fylker har dårligere måloppnåelse. Undersøkelsen indikerer at fylker preget av småkalastruktur i særlig grad sliter med å opprettholde et aktivt jordbruk innenfor dagens rammevilkår. Nedgangen i antall jordbruksbedrifter de siste ti årene har forsterket tendensen til en økende konsentrasjon av jordbruksbedrifter i Rogaland, på det sentrale Østlandet og i Nord-Trøndelag. Departementet presiserer at dette innebærer at nedgangen har vært noe mindre her enn i resten av landet for denne tidsperioden.

De spesifikke tilskuddene som er rettet mot miljø, utgjør om lag 23 prosent av de samlede tilskuddene, om lag 2,9 mrd. kroner i 2009. Kulturlandskapstilskuddet er det største av miljøtilskuddene (1,7 mrd. kroner) og skal stimulere til å skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet gjennom aktiv drift og til å holde jordbruksareal i drift i samsvar med gjeldende landbrukspolitiske mål. For å motta kulturlandskapstilskuddet – som er en del av produksjonstilskuddet – er det satt en rekke krav om miljøhensyn som må ivaretas. Undersøkelsen viser at nærmere halvparten av kommunene mener at kravene om miljøhensyn i stor grad blir fulgt opp. De øvrige kommunene mener at kravene i noen grad blir fulgt opp.

I tillegg er alle foretak som mottar produksjonstilskudd, pålagt å ha en miljøplan. Miljøplanen skal være et virkemiddel for å sikre målretting og koordi-

nering av virkemidlene med miljøeffekt på brukernivå. På generelt grunnlag svarer nærmere halvparten av kommunene at sanksjoner i liten eller ingen grad blir benyttet ved brudd på vilkår for tildeling av tilskudd, mens i underkant av 50 prosent svarer at sanksjoner benyttes i noen grad.

I undersøkelsen stiller ulike kilder spørsmål ved om det er en tilstrekkelig oppfølging av kravene om miljøhensyn og miljøplan for å sikre målretting av tilskudd mot miljømål. Både Statens landbruksforvaltning, Miljøverndepartementet og fylkesmannens landbruksavdelinger mener det er potensial for en bedre oppfølging av gårdbrukeres utarbeidelse og bruk av miljøplanen.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at hovedformålet med kulturlandskapstilskuddet er å bidra til at jordbruksarealene høstes gjennom vanlig jordbruksproduksjon. Høstingen gir et åpent og variert kulturlandskap som er en viktig målsetting med Nasjonalt miljøprogram. Departementet mener at krav til kvalitative verdier i jordbrukets kulturlandskap og systemer for å innhente informasjon om kvaliteten på arealene ikke er relevant i forhold til AK-tilskuddet.

Landbruksforvaltningen har gjennomført en rekke tiltak for å målrette tilskudd på miljøområdet, spesielt gjennom en regionalisering og kommunalisering av tilskudd til miljømål. Undersøkelsen viser at fylkene mener tilskuddene under Regionale miljøprogram (RMP) gir god effekt der slike tilskudd blir gitt. Det pekes imidlertid på at det er behov for en ny vurdering av hvordan tilskuddene skal fordeles, for å sikre bedre målretting av midlene. Dagens fordeling av midler er i stor grad et resultat av historiske tildelinger.

Undersøkelsen peker på at de regionale miljøtilskuddene trolig kunne bidratt til bedre måloppnåelse dersom fordelingen av midler i større grad var basert på en vurdering av hvor behovene for midler er størst, både i forholdet mellom fylker og i forholdet mellom de to hovedformålene; kulturlandskapstiltak og forureningsstiltak.

Også for de kommunale miljømidlene, under SMIL-ordningen, er det svakheter ved målrettingen. Undersøkelsen viser at det er usikkert om dagens system i stor nok grad sikrer at midlene går til å ivareta de mest verdifulle verdiene, eller til tiltak der effekten er størst.

Landbruks- og matdepartementet framholder at det alltid kan hevdes å være behov for mer målretting, men at det er vanskelig å oppnå både målretting og forenkling samtidig. Departementet viser til at i en analyse av behovet for målretting av virkemidler, må gevinster av målretting veies opp mot forvaltningskostnader herunder ressurser til kontrollaktiviteter, fare for feil og behov for et lett forståelig system.

### **1.3.8 Fortsatt behov for forenkling av virkemiddelsystemet**

Ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000), sier komiteen seg enig i at det er behov for å forenkle virkemiddelsystemet i jordbruket, og komiteen forutsetter at dette følges opp av partene i de årlige jordbruksforhandlingene.

Undersøkelsen viser at landbruksforvaltningen har fokusert på forenkling, men at dette har vært utfordrende. Forsøk på forenkling utlignes delvis av etablering av nye ordninger. Landbruks- og matdepartementet oppgir at forenkling er krevende fordi det kan være motsetninger mellom forenkling og målretting. En annen årsak til at det er vanskelig å forenkle virkemiddelapparatet, er ifølge departementet jordbruksavtalen og forhandlingenes natur.

Statens landbruksforvaltning peker på at brukervennligheten overfor søkere har blitt bedre blant annet som følge av at flere tilskuddsordninger har blitt bedre samkjørt. Undersøkelsen bekrefter delvis dette bildet – om lag halvparten av landbruksforetakene mener det har skjedd en forenkling av tilskuddsordningene de siste fem årene. Litt under halvparten av landbruksforetakene mener at tilskuddsordningene de har søkt på, er oversiktlige. Flere kilder framhever imidlertid at det er uheldig med årlige regelverksendringer, blant annet fordi det er risiko for at foretak ikke får med seg alle endringer, og fordi det svekker gårdbrukeres mulighet for langsiktig planlegging.

Undersøkelsen viser videre at det fortsatt er mange og kompliserte ordninger og systemer å forholde seg til for saksbehandlerne i kommuner og fylker. Dette medfører risiko for feil eller ulik saksbehandling og økt sårbarhet når det gjelder tilgang til nødvendig kompetanse. Undersøkelsen viser også at det er behov for å forbedre fagsystemene i tilskuddsforvaltningen slik at det blir lettere for fylkesmannens landbruksavdeling å hente ut informasjon om jordbruket i fylket. Mangel på tilrettelagt styringsinformasjon hos fylkesmannen kan svekke mulighetene for en effektiv og målrettet forvaltning.

Kommunene har i løpet av de siste seks årene fått mange nye forvaltningsoppgaver innenfor jordbruksområdet. Samtidig har mange kommuner svært få ansatte i sin jordbruksforvaltning. Denne situasjonen fører til at det i dag finnes kommuner som mangler kompetanse til å løse sentrale forvaltningsoppgaver innenfor jordbruket på en tilfredsstillende måte. Resultatet kan være at det ikke gis god nok veiledning og informasjon om virkemidler.

En stor andel av kommunene er relativt fornøyd med den rollen fylkesmannens landbruksavdeling spiller som kompetansesenter for kommunens jordbruksforvaltning. Over halvparten av kommunene

oppgir likevel at de har behov for mer veiledning og informasjon.

Landbruks- og matdepartementet er enig i at det er behov for et enklere virkemiddelsystem, selv om de fleste ordningene ifølge departementet ikke nødvendigvis er så kompliserte. Departementet har fokusert på å forenkle de rettighetsbaserte tilskuddene der hovedformålet er å sikre inntekt og produksjon. Ifølge departementet er om lag 75 prosent av tilskuddene rettighetsbaserte, slik at søkere kun trenger å gi faktiske opplysninger om sin egen produksjon. For ordninger med mer spesifikke mål, har man søkt å målrette og desentralisere til regionale og lokale organer.

### **1.3.9 Svakheter ved kontrollsystemene hos fylkesmannen og i kommunene**

Det er en del av Landbruks- og matdepartementets styringsansvar å sørge for et hensiktsmessig kontrollapparat. Undersøkelsen viser at det er etablert et komplekst kontrollapparat, og at det arbeides med å forbedre kontrollarbeidet i forvaltningen.

Undersøkelsen viser videre at fylkesmannens kontrollarbeid er forbedret de siste to årene, og at fylkesmannens forvaltningskontroll av kommunene anses å gi gode resultater. Det er fortsatt svakheter i fylkesmannens gjennomføring av foretakskontroller, og undersøkelsen viser at flere embeter ikke gjennomførte slike kontroller i 2008.

Kommunene har mange kontrolloppgaver, og mange opplever dagens kontrolloppgaver som vanskelige. Blant annet framheves ressursknapphet som en viktig årsak til manglende kontroll. En tredel av kommunene har ett eller færre årsverk innen kommunens jordbruksforvaltning. I mange kommuner har samme person rollen som veileder, vedtaksmyndighet og kontrollør, og mange opplever dette som problematisk når en skal gjennomføre en tilfredsstillende kontroll. Det pekes videre på at mange kommuner sliter med å utøve sitt kontrollansvar i tråd med regelverket, blant annet er det mange som vegrer seg for å gjennomføre kontroller og foreta trekk i tilskudd når feil oppdages.

Departementet viser til at selv om det kan pekes på svakheter i forbindelse med kontroll, er omfanget av feil og feilutbetalinger begrenset. Et alternativt kontrollsystem til kommunene vil etter departementets vurdering bli vesentlig mer kostbart enn dagens system, og gevinsten er usikker. Departementet peker videre på at brudd på forskriften for tilskuddene normalt hjemler omgjøring eller tilbakesending av søknaden. Videre pekes det på at trekk i tilskudd kun kan foretas ved grove brudd på regelverk eller ved feilopplysninger.

Departementet opplyser imidlertid at det er iverksatt flere tiltak for å gjøre kommunenes poli-



tiske og administrative ledelse mer oppmerksom på ressursituasjonen i landbruksforvaltningen i kommunene, blant annet ved at fylkesmannen er bedt om å følge opp kommunene. Departementet opplyser videre at når det gjelder kompetansen i den kommunale landbruksforvaltningen, har fylkesmannen og Statens landbruksforvaltning en god og kontinuerlig oppfølging av kommunene.

#### 1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

Etter Riksrevisjonens vurdering er det knyttet vesentlige utfordringer til muligheten for å oppnå det overordnede målet om å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet. Det er også slik at målene for produksjon av fellesgoder og ivaretagelse av miljø i varierende grad er nådd. I perioden 1999–2009 har jordbruksbedrifter blitt lagt ned i økende tempo, sammenlignet med forrige tiårsperiode, og det er særlig de minste bedriftene som har blitt lagt ned. Utviklingen i jordbruket de siste ti årene ser ut til å ha medført at jordbruket på deler av Vestlandet, i Nord-Norge, i Agder-fylkene og i Telemark er særlig utsatt, blant annet når det gjelder nedleggelse, andel av landbrukseiendommer uten fast bosetting, andel av leiejord og framtidstro blant gårdbrukere. Selv om målet om å opprettholde matproduksjonen er nådd, er det også knyttet betydelige utfordringer til det å sikre ivaretagelse av verdifull jordbruksjord av hensyn til framtidige generasjoner. Videre viser undersøkelsen at utviklingen i jordbruket fører til utfordringer når det gjelder å ivareta ulike kvaliteter i kulturlandskapet, og at mål for redusert forurensning fra jordbruket til jord og vann ikke er nådd.

Landbruks- og matdepartementet framhever at det ikke er hensiktsmessig med en ytterligere konkretisering av Stortingets mål for jordbrukspolitikken. Departementet mener at det må legges vekt på hva som kan anses som realistisk måloppnåelse i lys av eksterne rammebetingelser, politiske føringer og målkonflikter som påvirker mulighetsrommet for måloppnåelse. Etter Riksrevisjonens vurdering er det en del av departementets styringsansvar å konkretisere de overordnede målene og klargjøre hva som kan være realistisk måloppnåelse både for de enkelte målområder og samlet for sektoren i forhold til Stortingets mål. Det kan etter Riksrevisjonens vurdering stilles spørsmål ved om departementet gjennom sin styring i tilstrekkelig grad klargjør ambisjonsnivået og nødvendige prioriteringer i lys av de overordnede målene som er satt for sektoren.

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for mål- og resultatstyring innenfor jordbruksområdet, blant annet å utvikle mål- og resultatindikatorer. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det reises spørsmål om hvorvidt departementet har et godt nok system

for å sikre at landbruksforvaltningen blir styrt i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger på en effektiv måte. Det vises i denne sammenheng til at et flertall av forvaltningsaktørene på fylkes- og kommunenivå mener at motstridende mål innenfor jordbrukspolitikken gjør det vanskelig å følge opp den nasjonale landbrukspolitikken, og at det er behov for tydeligere signaler for flere målområder.

Undersøkelsen viser at det innhentes omfattende statistikk og annen informasjon om jordbruket. Resultatrapporteringen for området består i hovedsak av en bred og detaljert beskrivelse av utviklingstrekk og innsatsfaktorer, og dokumentasjonen blir lagt fram for Stortinget i proposisjonene om jordbruksoppgjøret. Styringsinformasjonen inneholder imidlertid i liten grad vurderinger der utviklingstrekk blir satt opp mot de overordnede målene som Stortinget har vedtatt for området. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om denne styringsinformasjonen i tilstrekkelig grad er rettet mot å gi en helhetlig vurdering av hvordan virkemiddelbruk og resultater bidrar til å nå de overordnede målene for sektoren, og av hvordan eventuelle målkonflikter håndteres.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det samlede virkemiddelapparatet omfattende og komplekst, og ifølge Statens landbruksforvaltning utlignes forsøk på forenkling i noen grad av nye ordninger som opprettes under jordbruksforhandlingene. Riksrevisjonen har merket seg departementets kommentar om at det er behov for et enklere virkemiddelsystem, men reiser spørsmål om hvordan behovet for forenkling kan ivaretas og forsterkes innenfor dagens system. Riksrevisjonen har merket seg at de rettighetsbaserte tilskuddene over jordbruksavtalen utgjør om lag 75 prosent. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det videre stilles spørsmål ved om departementet har tilstrekkelig oppmerksomhet på målretting av rettighetsbaserte tilskudd, herunder spesifikke virkemidler som er rettet mot hovedmålene miljø og distrikt.

Det bevilges årlig betydelige beløp til jordbruket over statsbudsjettet, og det er viktig at kontrollen med disse midlene fungerer best mulig. Selv om det har skjedd forbedringer i departementets oppfølging av kontrollarbeidet hos fylkesmannen og i kommunene, viser undersøkelsen at det er betydelig gjenværende risiko innenfor dagens system. Spesielt gjelder dette i forbindelse med kommunenes kontrolloppgaver. I mange kommuner har samme person, eventuelt noen få personer, rollen både som veileder, vedtaksmyndighet og kontrollør. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om det – i lys av tilskuddenes omfang og kompleksitet – er etablert et tilstrekkelig robust kontrollsystem.

## 1.5 Landbruks- og matdepartementets svar

«(...)

Nedenfor følger noen mer konkrete kommentarer til de vurderinger Riksrevisjonen har gjort, for det jeg mener er de mest sentrale punktene.

### 1. Opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er vesentlige utfordringer knyttet til å oppnå det overordnede målet om å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet. Dette har vært en utfordring i lang tid, og departementet har i mange år rapportert til Stortinget om grader av manglende måloppnåelse i noen områder av landet.

Mål, måloppnåelse og virkemidler på dette punktet vil også bli sentralt i den kommende stortingsmeldingen.

Det er korrekt som Riksrevisjonen påpeker at utfordringene er særlig store i deler av landet der de naturgitte forholdene for jordbruk er svakest. Dette har også blitt tillagt betydelig vekt ved politikktutformingen i mange år allerede. Norsk landbrukspolitikk er på denne måten særlig kjennetegnet ved at den er differensiert ut fra omfanget av utfordringene og i et omfang som er ukjent i andre industriland. I de siste års jordbruksoppgjør er det gitt ytterligere sterk prioritet til de grasbaserte produksjoner i distriktene.

Når Riksrevisjonen i sin analyse av dette området særlig legger vekt på nedgangen i antall landbruksforetak, understreker det likevel at vi her møter betydelige og tunge trender, samt andre viktige rammebetingelser. Den nasjonale landbrukspolitikken legger opp til å motvirke disse trendene, men man har i varierende grad lyktes.

Produktivitetutviklingen i landbruket har i mange år vært større enn i andre næringer som følge av økt avling/ytelse per enhet, og gjennom redusert arbeidsinnsats som følge av teknologiske forbedringer og strukturendringer etc. Når markedet i hovedsak er avgrenset til innenlandsk forbruk, betyr det at samlet sysselsetting går ned.

Riksrevisjonen skriver at det særlig har vært en stor nedgang i antall foretak med melkeproduksjon de siste 10 årene. Det har sammenheng med en stor nedgang i melkeforbruket tidlig i perioden, kombinert med at det ble innført en ordning med omsetning av melkekvoter. Det ble på det tidspunkt vurdert som nødvendig å gjøre kvoteordningen for melk mer fleksibel for å sette næringen bedre i stand til å tilpasse produksjonen til ressursgrunnlaget på brukene. Samtidig har det på dette området også skjedd det vi kan kalle en teknologisk revolusjon, ved utviklingen av melkeroboten. At hver samdrift regnes som ett melkeforetak i denne statistikken, bidrar også til at nedgangen i antall foretak blir høy. Når Riksrevisjonen skriver at det har vært en økende konsentrasjon av jordbruksbedrifter i Rogaland, Østlandet og Nord-Trøndelag, kan dette misforstås. Det vil være mer korrekt å si at nedgangen har vært noe mindre her enn i resten av landet for denne tidsperioden.

Disse utviklingstrekkene gjør imidlertid at det også er viktig å legge til rette for alternativ sysselsetting. Derfor legger regjeringen stor vekt på å stimulere til å utvikle nisjeproduksjoner og tilleggsnæringer. Dette er omsetning av varer og tjenester, og også fra foretak, som i liten grad kommer inn i den ordinære statistikken for produksjonstilskudd. Jeg kan ikke se

at Riksrevisjonen har vurdert dette elementet, men jeg ser et klart behov for å utvikle et bedre dokumentasjonsgrunnlag som kan gi et mer samlet bilde av verdiskapingen fra landbrukets totale ressurser.

Riksrevisjonen skriver at nedgangen i antall foretak (relativt sett) er økende. Det er riktig at det er en noe større prosentvis nedgang i antall foretak fra 1999 til 2009 enn for tiårsperioden før. Det skyldes trolig i hovedsak regelverksendringer som ble gjort i 2002–2003, og som medførte at et betydelig antall foretak med liten avgiftspliktig omsetning mistet retten på produksjonstilskudd.

Innenfor den siste 10-årsperioden, viser tallene imidlertid en betydelig redusert avgang i de senere årene. Dette er ett blant flere eksempler på at vurderingene kan bli noe forskjellige avhengig av hvilke perioder man velger å se på, og at det kan være hensiktsmessig å supplere vurderinger ulikt valg av perioder.

Inntektsutviklingen i næringen er, ved siden av å være et mål, også det desidert viktigste virkemiddelet for å kunne oppnå et aktivt og variert jordbruk over hele landet. En akseptabel inntekt er en forutsetning for at dyktige næringsutøvere, og ikke minst ungdommen, skal finne jordbruk som en interessant arbeidsplass for framtida.

Med et arbeidsmarked som det vi har hatt i Norge, er dette en utfordring for landbrukspolitikken. Mens inntektene i jordbruket nominelt sto nærmest i ro første halvdel av 2000-tallet, har den sittende regjeringen lagt til rette for en betydelig snuoperasjon. Medregnet anslag for inntekter i 2010 har Budsjett-nemnda for jordbruket beregnet en inntektsutvikling i jordbruket fra 2006–2010 på 85 700 kroner per årsverk eller ca. 55 pst. For sammenligningsgruppen er utviklingen i samme periode beregnet til 20 pst.

I tillegg har regjeringen prioritert melkeproduksjon og grasbasert husdyrhold, som i stor grad er distriktsproduksjoner. Jeg konstaterer derfor at denne regjeringen allerede i betydelig grad har truffet tiltak som klart forsterker innsatsen rettet inn mot målet om et aktivt og variert jordbruk over hele landet.

Riksrevisjonen siterer flere kilder som hevder at inntekt i stor grad blir et førende hensyn i utformingen av tilskuddene under jordbruksavtalen. Det hevdes at dette kan svekke muligheten til å målrette tilskuddene i tilstrekkelig grad. Dette illustrerer en hovedutfordring i landbrukspolitikken. Inntekt er en forutsetning for at vi skal ha en næring, og et levende landbruk i Norge vil være avhengig av budsjettoverføringer. Virkemidlene utformes i forhandlinger der næringen selv i betydelig grad er med på utformingen. Departementet har liten grunn til å tvile på at ikke næringen selv har forutsetninger for å kunne mene noe om hvor utfordringene er størst.

Jeg har for øvrig to konkrete merknader.

Riksrevisjonen omtaler at målet for økologisk produksjon og forbruk på 15 % skal nås i 2015. I Regjeringens plattform fra sist høst er dette målet tidfestet til 2020.

I omtalen av næringsinntekt per jordbruksbedrift gjøres det også en sammenligning mellom fylker. Jeg er sterkt i tvil om dette kan være hensiktsmessig. Inntektene per bedrift vil først og fremst avhenge av fordelingen av ulike produksjoner, og som er sterkt forskjellig fra fylke til fylke. Arbeidsinnsatsen er også gjennomgående svært forskjellig fra produksjon til produksjon. Dette betyr bl.a. at fylker med stort innslag av typisk kornproduksjon og sauehold vil få

gjennomsnittlig lave inntekter per bedrift, mens inntektene vil være høyere i fylker med stort innslag av melkeproduksjon.

(...)

### 3. Måloppnåelse for produksjon av fellesgoder

Under dette avsnittet kommenterer Riksrevisjonen flere forhold. Jeg er enig i de vurderinger som gjøres omkring det press jordbruksarealene er utsatt for gjennom nedbygging og omdisponering i sentrale områder. Norge har et lavt jordbruksareal per innbygger, og en betydelig del av de beste arealene ligger i tilknytning til de mest folkerike delene av landet. Alt fra utbygging av nødvendig infrastruktur, trafiksikkerhetstiltak til utbygging av boligområder representerer derfor utfordringer for målet om å begrense avgangen av verdifulle jordbruksarealer.

Departementet har likevel de siste årene iverksatt flere tiltak som har god effekt. Målet om å halvere nedbyggingen blir målt ut fra 10-årsperioden 1994–2003. Sammenlignet med denne perioden har det vært en betydelig nedgang i omdisponeringen etter at denne regjeringen overtok. For eksempel viser tallene for 2009 at nedgangen var på ca 25 %, sammenlignet med målet om en nedgang på 50 % innen 2010. Selv om målet ikke er nådd, er dette et betydelig skritt på veien.

Når det gjelder kvaliteten på arealene og andelen leiejord, er også dette en problemstilling departementet har fokus på. Det er klart å foretrekke at arealer på foretak som legges ned tas i bruk av andre gjennom leie framfor alternativet, som i de fleste tilfeller vil være gjengroing.

Generelt vil det relativt høye prisnivået på landbruksprodukter i Norge gi insitament til en god agonomisk forvaltning, også av leide arealer.

Jeg er likevel enig i de utfordringer som Riksrevisjonen peker på knyttet til investeringer i grøfting og annen jordforbedring. Jeg har tro på at tiltak denne regjeringen har satt i verk for å sikre mer langsiktige leieforhold vil gi en betydelig forbedring også i denne sammenheng.

Det aller viktigste er imidlertid at jordbruket fremover blir gitt rammebetingelser som kan gi grunnlag for fortsatt drift også på de mer marginale arealene. Det forutsetter etter min mening fortsatt videreføring av betydelige budsjettoverføringer til landbruket, og vil være en viktig problemstilling i den kommende stortingsmeldingen.

### 4. Operasjonaliseringa av mål, og vurdering av resultater opp mot overordnede mål for jordbruksområdet

Riksrevisjonen siterer departementet på at det ikke er hensiktsmessig med en ytterligere konkretisering av de overordnede målene for landbrukspolitikken fordi måloppnåelsen i så vidt stor grad blir påvirket av eksterne forhold. Riksrevisjonen mener likevel at det er departementets ansvar å konkretisere de overordnede målene og klargjøre hva som kan være en realistisk måloppnåelse.

Jeg er helt ut enig med Riksrevisjonen i at det er departementets ansvar å klargjøre hva som er de politiske prioriteter og hva som kan være realistisk måloppnåelse. Dette mener jeg også blir gjort i betydelig grad gjennom de årlige proposisjoner departementet legger fram for Stortinget.

På enkelte konkrete resultatområder har departementet konkrete tallfestede mål, mens en for den generelle utvikling i næringen bruker en rekke forskjellige resultatindikatorer. Budsjettmemnda for jordbruket utarbeider årlig også et omfattende dokument - Resultatkontrollen - som i sin helhet sendes som vedlegg til Stortinget. Det samme gjelder jordbrukets totalregnskap og referansebruksberegninger.

St.meld. nr. 19 (1999–2000) og Stortingets behandling av denne var et resultat av et bevisst valg der Stortinget selv utformet målene for landbrukspolitikken slik det ble ansett som mulig og hensiktsmessig.

Jeg konstaterer også – på helt overordnet nivå – at målene for landbrukspolitikken i andre industri-land er utformet med om lag samme detaljeringsgrad som for den norske.

Riksrevisjonen mener videre at den rapporteringen departementet gir til Stortinget på resultater ikke er klart nok koplet til de overordnede målene. Jeg er enig i at dette kan utgjøre et forbedringspunkt.

Samtidig er det også noen begrensninger i hvor langt det er mulig å gjennomføre en slik tilnærming. Mange av virkemidlene har virkning for flere mål, og det kan også være nødvendig å avveie god måloppnåelse på ett område mot dårligere måloppnåelse på andre.

Jeg vil også peke på at de årlige proposisjonene om jordbruksoppkjøret gir en detaljert beskrivelse både av mål, resultater og ikke minst utformingen av de tiltak som foreslås iverksatt fremover. Stortinget tar der stilling til en betydelig del av virkemidlene kommende år, slik at oppfølgingen av Stortingets behandling i stor grad har forvaltningskarakter.

I styringsdialogen med de underliggende forvaltningsorganer legger departementet særlig vekt på å gi klare og gode styringssignaler. Departementet har en omfattende styringsdialog med de underliggende organer både skriftlig og gjennom institusjonaliserte møter. Ved siden av styringen av forvaltningsorganer som er direkte underlagt departementet, gjennomføres det også styringsmøter med alle fylkesmannsembeter hvert andre år.

Riksrevisjonen sendte den foreløpige revisjonsrapporten også til Statens landbruksforvaltning og ba om uttalelse. Statens landbruksforvaltning besvarte dette i brev av 30.4.2010, som ble oversendt Riksrevisjonen sammen med merknadene fra Landbruks- og matdepartementet. I svaret fra SLF gis det en relativt grundig omtale av styringsdialogen med departementet som etter min vurdering nyanserer Riksrevisjonens omtale av dette punktet. Jeg kan ikke registrere at Riksrevisjonen har innarbeidet dette i den endelige versjonen.

### 5. Økt målretting og forenkling av virkemidlene

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om behov for forenkling kan ivaretas og forsterkes innenfor dagens system. Jeg antar at det da siktes til jordbruksavtalsystemet.

Virkemidlene over jordbruksavtalen utformes gjennom et forhandlingssystem. Jordbruksorganisasjonene skal søke å ivareta interessene til sine medlemmer innenfor de rammer Stortinget har fastsatt. Jeg er enig i at denne delen av systemet gjør at noen former for forenklinger kan bli vanskeligere eller ta lengre tid. Samtidig representerer jordbruksforhandlingene i seg selv også en betydelig grad av evaluering.



ring og kvalitetssikring av de landbrukspolitiske virkemidlene.

Det at jordbruksorganisasjonene er en del av systemet ansvarliggjør dem i betydelig grad. Det gjør forvaltningen enklere både gjennom en forståelse og eierskap til systemet, også når det gjelder behovet for å motvirke uønsket tilpasning, og kontroll mot feilutbetalinger. I avtalesystemet ligger også jordbrukets ansvar for målprisuttak, markedsregulering og overproduksjon. Sammenliknet med for eksempel intervensjonssystemet i EU, har vi her et meget effektivt forvaltningssystem.

Jeg er også av den oppfatning at det er fullt mulig å gjennomføre forenklinger innenfor det gjeldende systemet. Dette er en utfordring vi også vil komme tilbake til i stortingsmeldinga.

De rettighetsbaserte generelle tilskuddene som måles ut på grunnlag av areal og dyr, samt pristilskuddene per kg/l har svært lave transaksjonskostnader i forhold til hvor mye som betales i tilskudd. Det er de målrettede spesifikke tilskuddene som både har et mer komplisert regelverk, og som krever større forvaltningskostnader. Det er naturligvis slik at det ikke er lett å oppnå både målretting og forenkling samtidig. Men, også dette er spørsmål som vil bli vurdert i den kommende stortingsmeldinga.

Riksrevisjonen mener videre at det kan stilles spørsmål ved om departementet har tilstrekkelig oppmerksomhet på målretting av de rettighetsbaserte tilskuddene. Departementet har de seneste årene lagt vekt på å utforme de store tilskuddsordningene med formål som inntekt, produksjon og vanlig jordbruksdrift på en slik måte at de har et enkelt regelverk og gir en enkel forvaltning.

Dette er ordninger som de aller fleste landbruksforetakene har rett på, og som derfor utgjør et stort antall søkere. Etter departementets vurdering er det her viktig å ha et enkelt regelverk uten for omfattende kontrollbehov. Generelt blir lovverket brukt i større grad for å sikre viktige miljøhensyn. På tilskuddsområdet har vi i tillegg flere spesifikke ordninger som skal bidra til å stimulere til å nå miljømålene. Det gjelder for eksempel de regionale miljøprogrammene som også er utformet som rettighetsbaserte ordninger for å sikre en enklere forvaltning.

Dersom departementet skulle bygge flere miljøhensyn inn i de generelle ordningene, er det i liten grad mulig innenfor et forenklingsmandat.

## 6. Kontroll hos fylkesmannen og kommunene

Riksrevisjonen mener det kan reises spørsmål ved om det i lys av tilskuddenes omfang og kompleksitet er etablert et tilstrekkelig robust kontrollsystem.

Departementet og forvaltningen tar dette spørsmålet svært alvorlig og arbeider kontinuerlig med å få et så robust kontrollsystem som mulig. LMD er godt kjent med ressursituasjonen i landbruksforvaltningen i kommunene, og har derfor iverksatt flere tiltak for å sette fokus på denne situasjonen.

Jeg vil for eksempel peke på at departementets underliggende organ, Statens landbruksforvaltning (SLF), som har ansvar for utbetaling av aktuelle tilskudd og kontroll, i 2007-2008 blant annet gjennomførte et omfattende kontrollprosjekt i samarbeid med fylkesmennene og KS for å styrke fylkesmennenes kontrollfunksjon på landbruksområdet. Med grunnlag i kontrollprosjektet stiller SLF nå krav om at fylkesmannen hvert år skal utarbeide en risikobasert

kontrollplan og gjennomføre forvaltningskontroll av kommuner, samt foretakskontroll.

Når det gjelder kompetanse i landbruksforvaltningen, har fylkesmannen og Statens landbruksforvaltning en god og kontinuerlig oppfølging gjennom løpende veiledning og rådgivning, kommunebesøk med fokus på landbruk som en del av fylkesmannens samlede oppfølging av kommunenes oppgaver og ansvar for gjennomføring av nasjonal politikk, særskilte kommunesamlinger og kompetansetiltak rettet mot de landbruksansvarlige i kommunene.

Selv om det kan påpekes visse svakheter i forbindelse med kontroll, viser alle undersøkelser at omfanget av feil og feilutbetalinger samlet sett er begrenset. Gjennom å utnytte de eksisterende organer kan man dra nytte av eksisterende kompetanse.

Et alternativt kontrollsystem til kommunene vil etter departementets vurdering bli vesentlig mer kostbart enn dagens, og gevinsten er usikker. Det at mange av kontrolloppgavene er sesongbetont gjør også at Fylkesmannen og kommunene kan utnytte sine ressurser mer fleksibelt enn for eksempel et særskilt kontrollorgan.

Avslutningsvis vil jeg si at Riksrevisjonen gjennom denne revisjonen av måloppnåelse og styring i jordbruket har gjort et grundig arbeid innenfor et område med viktige rammebetingelse både for nasjonal matproduksjon og produksjon av kollektive samfunns-goder. Jeg er overbevist om at dette er spørsmål som vil bli enda viktigere i årene framover.

Det er alt overveiende også bra samsvar mellom de utfordringer Riksrevisjonen peker på og det jeg selv mener er viktig for å nå målene for landbrukspolitikken. Derfor vil flere av problemstillingene også være sentrale i den stortingsmeldinga som vil bli lagt fram neste år.

Det er gjennom behandlingen av en slik melding at Stortinget inviteres til å ta en grunnleggende debatt om mål og retning for jordbruket i Norge fremover.»

## 1.6 Riksrevisjonens uttalelse

Undersøkelsen viser at det er vesentlige utfordringer knyttet til å nå målet om å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet. Matproduksjonen er innenfor fastsatte mål, mens produksjonen av fellesgoder og ivaretagelse av miljøhensyn i varierende grad er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Landbruks- og matdepartementet sier seg enig i at måloppnåelsen kunne vært bedre på enkeltområder, og at det er vesentlige utfordringer knyttet til å oppnå det overordnede målet om å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet. Departementet sier seg også enig i at utfordringene er særlig store i deler av landet der de naturgitte forholdene for jordbruk er svakest. Departementet deler Riksrevisjonens vurdering av at den nasjonale landbrukspolitikken for å motvirke trendene i nedgangen i antall landbruksforetak i varierende grad har lyktes, og at man her står overfor betydelige utfordringer.

Landbruks- og matdepartementet sier seg videre enig med Riksrevisjonen i at det er betydelige utfor-

dringer knyttet til å bevare verdifull jordbruksjord av hensyn til framtidige generasjoner. Riksrevisjonen vil også peke på betydningen av at produksjonen av andre fellesgoder blir bedre ivaretatt, blant annet er det utfordringer når det gjelder å ivareta kvalitetene i kulturlandskapet.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det indikasjoner på at jordbrukets bidrag til bosetting og sysselsetting i distriktene er redusert i deler av landet, og det kan forventes videre reduksjoner. Vestlandet (utenom Rogaland), Nord-Norge, Agder-fylkene og Telemark er særlig utsatt. Departementet viser til at regjeringen har prioritert å styrke inntektsutviklingen i tillegg til virkemidler rettet mot melkeproduksjon og grasbasert husdyrhold, som i stor grad er distriktsproduksjoner.

Riksrevisjonen vil videre understreke betydningen av å redusere forurensningen fra jordbruket til jord og vann slik at man kan overholde internasjonale forpliktelser og nå nasjonale mål for området. Dagens økologiske produksjon er lav, og Riksrevisjonen har merket seg at mål for økologisk produksjon er skjøvet ytterligere fram i tid.

Riksrevisjonen vil peke på at det er departementets ansvar å klargjøre hva som er de politiske prioriteringene, og hva som kan være realistisk måloppnåelse. Departementet sier seg enig i dette, og viser til at en slik klargjøring blir lagt fram i de årlige proposisjonene til Stortinget. Det er etter Riksrevisjonens vurdering nødvendig å operasjonalisere de overordnede jordbrukspolitiske målene nærmere gjennom mer konkrete, avgrensede og etterprøvbare mål som grunnlag for styring og resultatmåling. Til tross for at underliggende virksomheter oppfatter styringsdialogen som god, er de overordnede målene i liten grad konkretisert gjennom styringsdialogen. Etter Riksrevisjonens oppfatning får dette uheldige konsekvenser for resultatrapporteringen fra underliggende virksomheter både når det gjelder innhold og kvalitet.

Landbruks- og matdepartementet sier seg videre enig med Riksrevisjonen i at resultatene som formidles fra departementet til Stortinget i større grad bør kobles til de overordnede målene. Departementet viser til at en slik tilnærming har noen begrensninger som følge av at mange av virkemidlene har virkning mot flere mål, og det er nødvendig å avveie god måloppnåelse på ett område mot dårligere måloppnåelse på et annet. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at denne type informasjon blir formidlet til Stortinget.

Landbruks- og matdepartementet viser til at det er fullt mulig å gjennomføre forenklinger innenfor det gjeldende systemet, og viser til at departementet vil komme tilbake til dette i en kommende melding til Stortinget. Etter Riksrevisjonens vurdering bør hensynet til forenkling gis prioritet i denne sammenheng.

Riksrevisjonen vil videre peke på at en betydelig del av dagens tilskudd skal virke spesifikt mot mål om å ivareta miljøverdier og å opprettholde distriktsbosetting. Riksrevisjonen forutsetter at departementet sørger for at tilskuddsordningene utformes på bakgrunn av oppdatert kunnskap om hvor avviket mellom mål og resultater er størst. Riksrevisjonen forutsetter også at departementet følger opp de tiltakene som allerede er etablert for å målrette generelle ordninger som soneinndelinger, miljøkrav og miljøplaner.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig med et robust kontrollsystem i lys av tilskuddenes omfang og kompleksitet. Landbruks- og matdepartementet framhever at omfanget av feil og feilutbetalinger er begrenset innenfor dagens kontrollopplegg. Riksrevisjonen mener at departementet bør gi arbeidet med å videreutvikle et mer risikobasert kontrollsystem økt prioritet, da det er risiko for at dagens kontroll blir gjennomført slik at feil ikke blir avdekket.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at utviklingen innen nisjeproduksjoner og tilleggsnæringer er viktige elementer for å kunne gi et samlet bilde av verdiskapningen fra landbruket. Riksrevisjonen vil imidlertid framheve at hovedtyngden av de økonomiske virkemidlene er rettet mot det tradisjonelle jordbruket, og at det er produksjonen fra denne delen av landbruket som i dag utgjør mesteparten av verdiskapningen.

Landbruks- og matdepartementet viser ellers til at det i hovedsak er samsvar mellom de utfordringene Riksrevisjonen peker på og det departementet mener er viktig for å nå målene for landbrukspolitikken. Departementet viser til at det etter planen skal legges fram en ny melding om landbruks- og matpolitikken til Stortinget i 2011. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i forbindelse med meldingsarbeidet vil legge betydelig vekt på de vurderinger og konklusjoner som er trukket fram i denne undersøkelsen.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Terje Halleland og Ulf Erik Knudsen, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i landbruket.

Komiteen mener det er bra at målet for matproduksjon er nådd. Det er imidlertid bekymrings-

fullt at måloppnåelsen er varierende for øvrige mål. Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at det er særlig store utfordringer i de deler av landet der de naturgitte forholdene for jordbruk er svakest. Komiteen deler Riksrevisjonens syn på at det er viktig at departementet klargjør de videre forutsetningene for god måloppnåelse ut fra Stortingets politiske prioriteringer. Komiteen vil også presisere at det er departementets ansvar å klargjøre hva som kan være realistisk måloppnåelse. Komiteen viser til Riksrevisjonens uttalelse på side 23 i Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket – Dokument 3:12 (2009–2010):

«Det er etter Riksrevisjonens vurdering nødvendig å operasjonalisere de overordnede jordbrukspolitiske målene nærmere gjennom mer konkrete, avgrensede og etterprøvbare mål som grunnlag for styring og resultatmåling.»

Komiteen er enig i dette.

Komiteens flertall, medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er enig i Riksrevisjonens vurdering av behovet for å operasjonalisere de overordnede jordbrukspolitiske målene nærmere gjennom mer etterprøvbare mål. Flertallet ber departementet påse at dette ikke fører til at kun det kvantitative blir viktig og at det som ikke kan måles ikke blir oversett. Flertallet mener derfor at det er viktig å framover presisere en samlende visjon for landbruket, som blant annet gjenspeiler dagens utfordringer

på områder som sjølforsyningsgrad, flere distriktsarbeidsplasser, bedre miljø og økt tillit hos forbrukere gjennom høy kvalitet.

Komiteen forutsetter at departementet sørger for at tilskuddsordningene utformes på bakgrunn av oppdatert kunnskap om hvor avviket mellom mål og resultater er størst, og forutsetter også at departementet følger opp de tiltakene som allerede er etablert for å målrette generelle ordninger som soneinndelinger, miljøkrav og miljøplaner.

Komiteen mener at departementet bør gi arbeidet med å videreutvikle et mer robust kontrollsystem økt prioritet. Riksrevisjonen påpeker at det er risiko for at dagens kontroll blir gjennomført slik at feil ikke blir avdekket.

Komiteen mener at det er nødvendig med en landbruksmelding som tar opp de fundamentale konflikter i måloppnåelse, og viser vei til et landbruk som både er en god kulturbærer og som gir rom for økt kreativitet.

### 3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:12 (2009–2010) – Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. november 2010

**Anders Anundsen**  
leder

**Per-Kristian Foss**  
ordfører





