



Københavns Universitet



Verificering af standardomkostninger for Tilskudsordninger. Skolemælk, skolefrugt og skolegrønt

Olsen, Jakob Vesterlund

Publication date:
2018

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Olsen, J. V., (2018). Verificering af standardomkostninger for Tilskudsordninger. Skolemælk, skolefrugt og skolegrønt, 6 s., IFRO Udredning, Nr. 2018 / 21

IFRO Udredning



Verificering af standardomkostninger for
Tilskudsordninger.
Skolemælk, skolefrugt og skolegrønt

Jakob Vesterlund Olsen

IFRO Udredning 2018 / 21

Verificering af standardomkostninger for Tilskudsordninger. Skolemælk, skolefrugt og skolegrønt

Forfatter: Jakob Vesterlund Olsen

Faglig kvalitetssikring: Jens-Martin Roikjer Bramsen

Udarbejdet i henhold til aftalen mellem Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi og Miljø- og Fødevareministeriet om forskningsbaseret myndighedsberedskab

Udgivet december 2018

Se flere myndighedsaftalte udredninger på www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/udredninger/

Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Rolighedsvej 25
1958 Frederiksberg
www.ifro.ku.dk

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning	1
0. Opdrag	1
1. Skolemælk	2
1.1 Foreslåede standardomkostninger.....	3
2. Skolefrugt og -grønt.....	4
3. Opsummering og generelle kommentarer	5
Referencer	6

Sammenfatning

På baggrund af Ernst og Young (2018) og oplysninger om manglende mulighed for at fremskaffe data på historisk ansøgte kvantum på tværs af mælke kategorier og enhedsstørrelser er de foreslåede standardomkostninger for skolemælk verificeret. De verificerede standardomkostninger for Skolemælksordningen er præsenteret i Tabel 1.

Tabel 1. Foreslåede og verificerede standardomkostninger for skolemælk

Konventionel / Økologisk	Konventionel		Økologisk	
Prisenhed	0,25 l	1 l	0,25 l	1 l
Standardomkostninger, kr. pr. liter	11,80	7,60	13,20	10,90

De foreslåede standardomkostninger for konventionel skolefrugt og -grønt (Ernst & Young, 2018a), som gengivet i Tabel 2, verificeres ligeledes.

Tabel 2. Foreslåede og verificerede standardomkostninger for konventionel skolefrugt og -grønt

Prisenhed	Gulerødder	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
Standardomkostninger, kr. pr. kg	5,20	10,50	16,90	27,50

De foreslåede standardomkostninger for Gruppe 2 for økologisk skolefrugt og -grønt (Ernst & Young, 2018a) kan ikke verificeres, som præsenteret i Ernst & Young (2018a). Men med baggrund i beregninger fra Ernst & Young (2018a) verificeres i stedet standardomkostninger gengivet i Tabel 3.

Tabel 3. Verificerede standardomkostninger for økologisk skolefrugt og -grønt

Prisenhed	Gulerødder	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Peberfrugt
Standardomkostninger, kr. pr. kg	8,20	13,40	19,30	26,90	32,00

0. Opdrag

Landbrugsstyrelsen (LBST) har bedt IFRO verificere standardomkostninger for skoleordningen på mælk, frugt og grønt. Brugen af standardomkostninger er anbefalet af Europa-Kommissionen (Simplified Cost Option) som en god måde at designe støtteordninger på. Under denne ordning er der behov for uafhængig verificering af standardomkostningerne. Det er denne rolle, IFRO har påtaget sig med denne udredning. Standardomkostningerne for skolemælk er beregnet i *Notat vedrørende udarbejdelsen af standardomkostningerne for tilskudsordningen for skolemælk* (Ernst & Young, 2018). Standardomkostningerne for tilskudsordningen for skolefrugt og -grønt er beregnet i *Notat vedrørende udarbejdelsen af standardomkostninger for tilskudsordningen for skolefrugt- og grønt* (Ernst & Young, 2018a).

1. Skolemælk

For 2018 er der i lighed med tidligere år tilskud til levering af fedtfattig mælk til skoleelever, den såkaldte skolemælksordning. I rapporten fra Ernst og Young (2018) fremgår, at

"De tilskudsberettigede typer af mælk er fastsat af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 1308/2013 af 17. december 2013 og i gennemførelsesbestemmelser og supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 1308/2013 for så vidt angår EU-støtte til uddeling af mælk og mejeriprodukter til skoleelever. Forordningen foreskriver, at ordningens ydelse dækker alle konsummælketyper og laktosefrie udgaver heraf. Produkterne må ikke indeholde tilsat sukker, fedt, salt eller sødemiddel" (Ernst og Young, 2018).

I beregningen af standardomkostningerne er der krav om, at det dokumenteres, at det er faktiske markedspriser, som ligger til grund for ordningen. Som grundlag for beregningerne er ansøgningerne om skolemælk fra 1. halvår 2016 benyttet. Data er beskrevet og analyseret i Ernst og Young (2018), hvor gennemsnitsprisen på mælk er opdelt efter produktionsform (konventionel / økologisk), beholderstørrelse (0,25 liter / 1 liter) og mælketype (skummetmælk / minimælk / letmælk / kærnemælk). Dvs. samlet set 16 omkostningsobjekter. Beregningerne er baseret på en stikprøve på 136 ansøgninger ud af samlet set 221 ansøgninger om tilskud for skolemælk i perioden. Det vurderes rimeligt at tage udgangspunkt i de historiske priser til beregning af standardomkostninger til skolemælk, hvilket også er fremhævet som en god løsning i *Vejledning om metoden med forenkede omkostninger* (Europa-Kommissionen, 2014).

Ifølge tilskudsguiden (Miljø og Fødevarerministeriet, 2018) kan ansøgere være:

- Daginstitutioner og andre dagtilbud til børn
- Skoler
- Gymnasielle eller erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner
- Produktionsskoler
- Andre undervisningsinstitutioner for børn og unge, herunder særforsorgsinstitutioner
- Kommuner
- Leverandører og distributører
- Organisationer, der ansøger om tilskud på vegne af en eller flere institutioner eller undervisningsmyndigheder, og som er oprettet specifikt for at deltage i ordningen
- Undervisningsmyndigheder, i det omfang produkterne uddeles til elever, der hører under deres ansvarsområde.

Det er oplyst, at kvantum for hver mælketype ikke var tilgængelig i stikprøven af ansøgninger, som ligger til grund for beregningerne, samt at det ville være omkostningstungt at finde kvantum for hver ansøger. Dermed er det det simple gennemsnit af omkostningerne for ansøgerne, som er beregnet i Ernst & Young (2018). I det omfang, at det er leverandører eller distributører, som søger, kan det være til en lang række skoler. Det må derfor forventes, at der er stor forskel på det ansøgte kvantum mellem ansøgere, og de foreslåede standardomkostninger skal derfor tolkes som en gennemsnitspris pr. ansøger (opgjort pr. liter) og ikke den mere korrekte pris pr. liter mælk leveret. Denne kan kun beregnes ved at kende kvantum.

Der foreslås en samlet standardomkostning for alle mælketyper, så der samlet set foreslås fire standardomkostninger på baggrund af prisenhed, og om det er konventionel eller økologisk mælk. Det fremgår ikke, om der er statistisk forskel i omkostningerne på tværs af mælketyper.

Hvis der i fremtiden skal beregnes standardomkostninger på lignende ordninger, bør der gøres en større indsats for at få adgang til den ansøgte mængde i forbindelse med udtræk af data. Derved vil det være muligt at tage hensyn til den forventede store spredning i kvantum. Hvis hele populationen indgår i beregningen af standardomkostningerne, vil det kunne ske ved, at prisinformationerne vægtes efter den ansøgte mængde. På den måde sikres det, at prisen fra ansøgere, som leverer skolemælk til mange skoler, vægtes højere end prisen fra en ansøger, som måske kun leverer mælk til én skole. Derved opnås en gennemsnitspris pr. liter leveret, hvor det simple gennemsnit bliver en gennemsnitspris pr. ansøger (opgjort pr. liter). Hvis man kun har adgang til en stikprøve, vil det kunne gennemføres som en "weighted least squares regression (wls)". Ved denne fremgangsmåde tager man hensyn til, at der er heteroskedasticitet i data.

I datasættet, som ligger til grund for de foreslåede standardomkostninger, indgår følgende variable (Ernst & Young, 2018):

- Journalnummer
- ansøgers navn
- år
- produktnummer
- leverandør
- konventionel eller økologisk
- den solgte enhedsstørrelse
- transportomkostninger
- antal leverede liter
- den samlede indkøbspris
- indkøbspris pr. enhed

Det er oplyst, at administrationsomkostningerne til administration af, fx hvilke børn/unge der skal have mælk, at sikre betaling med videre, ikke skal indgå i standardomkostningerne. Derfor vurderes omkostningerne, som indgår i beregningerne, at være de relevante.

1.1 Foreslåede standardomkostninger

De foreslåede standardomkostninger for skolemælk i Ernst og Young (2018) er vist i Tabel 4 og verificeres hermed.

Tabel 4. Foreslåede standardomkostninger fra Ernst og Young (2018)

Konventionel / Økologisk	Konventionel		Økologisk	
Prisenhed	0,25 l	1 l	0,25 l	1 l
Standardomkostninger, kr. pr. liter	11,80	7,60	13,2	10,90

2. Skolefrugt og -grønt

Ifølge Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 kan der ydes tilskud til skolefrugt og -grønt inden for de kategorier, der omfatter frugt- og grøntsektoren, sektoren for forarbejdede frugter og grønsager samt banansektoren. Produkterne må ikke indeholde tilsat sukker, fedt, salt eller sødemiddel, og de skal leve op til kravene under Fødevarestyrelsens nøglehulsmærke for frugt og grønt (Ernst & Young, 2018a).

LBST har valgt at inddele de udvalgte frugt- og grønttyper i grupper baseret på prisniveauet i datagrundlaget samt i henhold til økologi og konventionel. Inden for konventionel frugt og grønt beregnes standardomkostninger for kategorierne: gulerødder, gruppe 1, gruppe 2 og gruppe 3. I forhold til økologisk frugt og grønt beregnes standardomkostninger for kategorierne: gulerødder, gruppe 1, gruppe 2, gruppe 3 og peberfrugt. Antallet af grupper er valgt på baggrund af de indhentede priser og med henblik på at sikre, at over- eller underkompensationen blev så lille som muligt. Det antages, at konverteringsratioen mellem antal og vægt er uafhængig af, om det er konventionel eller økologisk frugt, dvs. der antages samme enhedsvægt. Dette vurderes rimeligt.

For konventionel frugt og grønt er der for grupperne mellem 37 og 402 observationer, og standardomkostningerne er beregnet som simpelt gennemsnit inden for frugt- eller grønttypen og derefter som simpelt gennemsnit over frugt- eller grønttyperne inden for gruppen. Alle beregninger er baseret på historiske observationer. Dette vurderes som en relevant metode. Der er forskel på antallet af observationer inden for hver frugt- eller grønttype, men det er usikkert, om samme fordeling vil være gældende for ansøgningerne i ordningen i 2019, så det vurderes rimeligt at anvende et simpelt gennemsnit for beregning af standardomkostninger. De foreslåede standardomkostninger for konventionel skolefrugt og -grønt er vist i Tabel 5.

Tabel 5. Foreslåede standardomkostninger for konventionel skolefrugt og -grønt

Prisenhed	Gulerødder	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
Standardomkostninger, kr. pr. kg	5,20	10,50	16,90	27,50

For økologisk skolefrugt og -grønt eksisterer ikke så mange historiske data, og derfor er standardomkostningsberegningerne i nogen grad baseret på markedsundersøgelser. Inden for hver af grupperne har der været frugt- eller grønttyper med en del observationer, men for andre frugt- og grønttyper har der ikke været tilstrækkeligt antal observationer, og der er derfor lavet en markedsundersøgelse, hvor en række leverandører er blevet spurgt om priser. Det forudsættes, at de adspurgte leverandører har inkluderet distribution med videre i deres priser, så de er sammenlignelige med de historiske data. For respondenterne, som har deltaget i en markedsundersøgelse, er der dog incitamentet til at afrapportere priser, som er højere end de faktiske markedspriser med henblik på at opnå større efterspørgsel inden for det pågældende marked. Effekten af dette kan for udvalgte grupper, hvor der er tilstrækkeligt data, analyseres ved at undersøge, om historiske priser er statistisk forskellige fra priserne fra markedsundersøgelserne. Dette er ikke blevet gjort. Der vurderes sjældent at være tilstrækkeligt data til at kunne lave denne statistiske analyse, men den vurderes relevant ved tilstrækkeligt data, da det ikke er et ukendt begreb, at der er forskel på listepreiser og forhandlede priser. Baseret på den skitserede fremgangsmåde er foreslået standardomkostninger som præsenteret i Tabel 6.

Tabel 6. Foreslåede standardomkostninger for økologisk skolefrugt og -grønt

Prisenhed	Gulerødder	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Peberfrugt
Standardomkostninger, kr. pr. kg	8,20	13,40	16,90	26,90	32,00

Den foreslåede standardomkostning for Gruppe 2 på 16,90 kr. pr. kg stemmer ikke overens med de udlevere data og ej heller med Tabel 10 i afsnit 4.4.3 i Ernst & Young (2018a). I Tabel 10 er der yderligere fundet en fejl, da klementiner ikke bliver regnet med i gennemsnitsprisen for denne frugt- og grønttype. Derfor foreslås i stedet en pris på 19,30 kr. pr. kg for økologisk frugt- og grønt for Gruppe 2. Samlet set giver det standardomkostninger som præsenteret i Tabel 7.

Tabel 7. Verificerede standardomkostninger for økologisk skolefrugt og -grønt

Prisenhed	Gulerødder	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Peberfrugt
Standardomkostninger, kr. pr. kg	8,20	13,40	19,30	26,90	32,00

3. Opsummering og generelle kommentarer

På baggrund af oplyste udfordringer med at fremskaffe data på de ansøgte mængder på tværs af mælke-kategorier og enhedsstørrelser er den anvendte metode med beregning af simpelt gennemsnit for at få en standardomkostning pr. liter mælk vurderet anvendelig, og de foreslåede standardomkostninger til skole-mælk kan derfor verificeres.

Hvis transportomkostninger til skolerne forklarer omkostningsforskelle, så kan indførelse af standardomkostninger medføre, at tilskuddet udgør en mindre del af den samlede omkostning på afsides beliggende skoler. Det vil måske medføre, at der i fremtiden vil være færre børn på de skoler, som vil blive tilbudt skolemælk eller eventuelt vil få en større egenbetaling. Hvis tilskuddet historisk er blevet givet som andel af de samlede omkostninger, vil de skoler, som har haft høje omkostninger, fx på grund af højere distributionsomkostninger, få dækket en del af ekstraomkostningen via tilskuddet. Med fastsættelse af tilskuddet på baggrund af en standardomkostning vil det medføre, at alle skoler vil få samme tilskudssats, hvilket vil føre til en øget egenbetaling.

De foreslåede standardomkostninger for skolefrugt og -grønt verificeres med undtagelse af standardomkostningen for økologisk frugt og grønt Gruppe 2, hvor omkostningen i stedet foreslås til 19,30 kr. pr. kg på baggrund af medsendte data.

Referencer

Ernst & Young (2018). Notat vedrørende udarbejdelsen af standardomkostninger for tilskudsordningen for skolemælk. November 2018.

Ernst & Young (2018a). Notat vedrørende udarbejdelsen af standardomkostninger for tilskudsordningen for skolefrugt- og grønt. November 2018

Europa-Kommissionen (2014). Vejledning om metoden med forenkede omkostninger. Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_da.pdf

Miljø- og Fødevareministeriet (2018). Tilskudsguide. Skoleordningen for frugt, grønt og mælk (mælk) 2017/2018. <http://lbst.dk/tilskud-selvbetjening/tilskudsguide/tilskud-til-skolemaelk-20172018/#c49609>