

Gjennomgang av ordningen for tilskudd ved produksjonssvikt

Rapport fra partssammensatt
arbeidsgruppe

Rapport nr. 10/2022
16.02.2022





Rapport: Gjennomgang av ordningen for tilskudd ved produksjonssvikt

Avdeling: Avdeling ressurs og areal / Seksjon landbruks- og naturskadeerstatning, Landbruksdirektoratet

Dato: 16.02.2022

Ansvarlig: Landbruks- og matdepartementet

Utarbeidet av: Norges Bondelag, Norsk Bonde- og småbrukarlag, Landbruks- og matdepartementet, Landbruksdirektoratet

Rapport-nr.: 10/2022

Forsidebilde: Grete Mari Sand, Landbruksdirektoratet

Innhold

Innhold	2
Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn.....	5
1.2 Arbeidsgruppens sammensetning og mandat.....	5
1.3 Avgrensning.....	6
2 Dagens ordning og internasjonalt perspektiv	7
2.1 Gjeldende ordning.....	7
2.2 Ordningens historie.....	11
2.3 Ordninger i andre land.....	15
2.4 Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD).....	16
3 Formål og begrepsbruk	19
3.1 Erstatningsbegrepet og innholdet i ordningen.....	19
3.2 Betraktninger om ordningens formål.....	20
3.3 Andre sentrale elementer i ordningen.....	20
3.4 Andre årsaker til produksjonssvikt enn tapt volum som følge av klimatiske forhold.....	22
3.5 Avgrensning mot andre ordninger.....	24
4 Næringsutøvernes eget ansvar for å begrense risiko	24
4.1 Kort om gjeldende regler.....	24
4.2 Ansvar for tapsbegrensende tiltak.....	25
4.3 Muligheter i forsikringsmarkedet.....	27
4.4 Alternativer til anvendelse av rammen over jordbruksoppgjøret.....	28
4.5 Arbeidsgruppens oppsummering.....	28
5 Elementer i dagens ordning	28
5.1 Normavlingsgrupper grovfôr.....	28
5.2 Arealdata fra areal- og kulturlandskapstilskuddet.....	31
5.3 Økologiske normavlinger.....	34
5.4 Innmarksbeite.....	34
5.5 Individuell beregning av gjennomsnittsavling i grovfôrproduksjon med husdyr.....	36
5.6 Inndeling av vekstgrupper.....	38
5.7 Spesialproduksjoner.....	39
5.8 Arbeidsgruppens oppsummering.....	40
6 Satser og beregning	42
6.1 Tilskuddssatser.....	42
6.2 Ulike beregningsmetoder og satser i grovfôrproduksjon (husdyrtetthet).....	43
6.3 Toppavgrensning og minsteutbetaling.....	45
6.4 Totalsalgsmetoden.....	50
6.5 Arbeidsgruppens oppsummering.....	51
7 Særmerknader	52

Sammendrag

Den 20. januar 2020 la Landbruksdirektoratet fram rapport nr. 3/2020 «Evaluering av iverksatte tiltak – tørkesommeren 2018.» Denne rapporten ga en grundig gjennomgang av de ulike tiltakene som ble iverksatt i forbindelse med tørkesommeren 2018, og dannet grunnlag for å vurdere behov for endringer iblant annet produksjonssviktordningen for å møte tilsvarende situasjoner i framtida.

I jordbruksavtalen 2019-2020 var partene enige om å nedsette en partssammensatt arbeidsgruppe som skulle vurdere flere sider ved den gjeldende produksjonssviktordningen, og eventuelt komme med forslag til endringer i regelverket. Mandatet for gruppas arbeid, og fristen for sluttrapport, er gitt i sluttprotokollen av 30. april fra jordbruksoppgjøret 2020.

Arbeidsgruppen har sett på formålet med dagens ordning og har i sine drøftinger lagt til grunn at ordningen skal bidra til å redusere økonomiske tap slik som i dag, og at dette ikke er en erstatningsordning. Videre har gruppen i sin gjennomgang lagt til grunn at ordningen skal stå seg til formålet over tid, og ikke måtte tas opp til nye vurderinger hvert år. Man har også lagt til grunn at ordningen skal stå seg både i år med omfattende klimatiske utfordringer og i mer normale år, uten behov for større midlertidige tilpasninger. Det er derfor ikke foreslått å innlemme særskilte «krisebestemmelser» i regelverket.

Ulike problemstillinger i henhold til mandatet er løftet fram, og man har drøftet fordeler og ulemper, samt styrker og svakheter ved disse. Rapporten peker på flere mulige alternativer til dagens utforming av ordningen, og i noen tilfeller har gruppen også kommet med anbefalinger.

Arbeidsgruppen vurderer at grensegangen for hvilke årsaker til produksjonssvikt som omfattes av dagens ordning er god. Gruppen anbefaler derfor at denne beholdes som i dag, og at andre årsaker til inntektssvikt enn tapt volum som følge av direkte klimatiske årsaker ikke bør omfattes av ordningen.

Videre mener arbeidsgruppen også at det er behov for å beholde kravene som ligger i dagens regelverk med tanke på næringsutøvernes ansvar knyttet til å begrense risiko for tap.

Vedrørende normavlingene for grovfôr, anbefaler ikke arbeidsgruppen endringer verken i nivået på disse, eller at AK-soneinndelingen erstatter driftssenter som grunnlag for foretak med areal i flere normavlingssoner. Gruppen peker imidlertid på muligheten for å benytte normsoner for faktisk plassering av arealet til erstatning for driftssenter. Økologiske normavlinger anbefales også uendret, og dagens beregningsmetoder og satser for grovfôrproduksjon for foretak med husdyr kontra salgsproduksjon, anbefales videreført.

Arbeidsgruppen ser at beregningsmodellen med normavlinger i grovfôrproduksjonen er lite treffsikker for foretak med høye avlinger. Samtidig vil en individuell beregning av gjennomsnittsavling til erstatning for eller i kombinasjon med normavlingene, gjøre ordningen mer komplisert og mindre håndterbar i år med ekstreme værforhold. I utgangspunktet vurderer gruppen at man bør unngå «blandingsmodeller». Arbeidsgruppen har videre vurdert muligheten for å innlemme innmarksbeite i arealgrunlaget for ordningen, og har her identifisert tre mulige alternativer.

Arbeidsgruppen konstaterer at dagens inndeling av vekstgrupper gjør ordningen gjenkjennelig og enkel å administrere, samtidig som man ser at enkelte av vekstgruppene omfatter vekster med svært ulike krav til vekstforhold. Gruppen peker på viktigheten av å innrette ordningen slik at den ikke stimulerer til monokulturer med liten spredning av risiko. For spesialproduksjoner har arbeidsgruppen sett på ulike alternativer, men kommet frem til at dagens ordning fungerer. Dette til tross for at prisforskjellene mellom enkelte vekster er store. Man bør fortløpende vurdere om noen av spesialvekstene blir så vanlige at de bør innlemmes i sats- og beregningsforskriften med egen sats. Vedrørende oppdatering av tilskuddssatsene, viser arbeidsgruppen til at en hyppigere oppdatering vil medføre økt ressursbruk i forvaltningen og behov for økt ramme for ordningen. Samtidig vil sterkt avvikende satser kunne gå ut over troverdigheten til ordningen. Gruppen anbefaler ikke å benytte totalsalgsmetoden i større grad enn i dag.

Utfordringen som knytter seg til de fleste problemstillingene, er å finne en fornuftig balansegang mellom treffsikkerhet for produsentene og håndterbarhet for forvaltningen. I tillegg vil mange av problemstillingene ha konsekvenser for den økonomiske rammen for ordningen. Flere av momentene som er drøftet henger tett sammen og må ses i sammenheng. Flere av problemstillingene og alternativene er drøftet og lagt fram uten at arbeidsgruppen har tatt stilling til dem i form av anbefalinger. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at videre oppfølging av arbeidet må skje i ordinære politiske beslutningsprosesser.

Arbeidsgruppen ønsker avslutningsvis å peke på at dagens produksjonssviktordning fungerer godt sett opp mot formålet.

Norsk Bonde- og småbrukarlag sine representanter har to særmerknader.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Sommeren 2018 var store deler av Norge preget av usedvanlig høye temperaturer og langvarig tørke. Over jordbruksavtalen kapittel 1150 på statsbudsjettet fantes allerede ordningen "Tilskudd til erstatning ved avlingssvikt i plante og honningproduksjon". Denne har som hovedformål å gi økonomisk støtte til produsenter som lider store økonomiske tap som følge av klimatiske forhold, på en slik måte at grunnlaget for videre drift er til stede.

Etter hvert som omfanget av tørken i 2018 økte, ble det også klart at det ville bli utfordrende å sikre det grovfôrbaserte norske husdyrholdet nok fôr fram til neste sesong. Tørken rammet det meste av Nord-Europa, og førte også til at prisen på grovfôr steg betydelig. Det ble iverksatt en rekke tiltak med formål om å sikre den nasjonale matproduksjonen både på lang og kort sikt. Det dreide seg særlig om tiltak rettet mot å skaffe nok fôr til de grovfôrbaserte produksjonene, men også sikring av videre produksjon gjennom økonomisk støtte til produsenter som opplevde stor inntektssvikt som følge av de lave avlingene, på både dyrkajord og innmarksbeite. Tiltakene ble koordinert fra Landbruks- og matdepartementet i tett samarbeid med Landbruksdirektoratet. Mange aktører i næringen bidro også på ulike måter.

I Prop. 120 S (2018–2019) om jordbruksoppgjøret sies det:

«Etter et så spesielt år som 2018 er det naturlig at det gjennomføres en evaluering både av hvordan den ekstraordinære situasjonen ble håndtert, hvordan ordningene har fungert og om regelverket er hensiktsmessig framover i tid. Landbruks- og matdepartementet har bedt Landbruksdirektoratet gjøre en evaluering på sine områder, samt gjennomføre en spørreundersøkelse der kommuner og fylkesmenn som har vært sterkest involvert, får en mulighet til å formidle sine erfaringer og gi tilbakemeldinger til nasjonalt nivå. Dette arbeidet må legges til grunn både i forvaltningen av ordningen og i eventuell videre evaluering av regelverket.»

Den 20. januar 2020 la Landbruksdirektoratet fram rapport nr. 3/2020 «*Evaluering av iverksatte tiltak – tørkesommeren 2018*» (<https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/rapporter/evaluering-av-iverksatte-tiltak--torkesommeren-2018>). Dette er en grundig vurdering som gir et godt grunnlag for å vurdere hvordan tiltakene som ble iverksatt i 2018 faktisk virket, og for å vurdere behov for endringer i ordninger og planer for å møte tilsvarende situasjoner i framtida. Evalueringen er basert på en gjennomgang av iverksatte tiltak i de respektive seksjoner i Landbruksdirektoratet, samt tilbakemeldinger fra relevante aktører: a) Spørreundersøkelse hos statsforvalterembetene og kommunene, b) tilbakemeldinger fra faglagene og markedsregulatorene og c) tilbakemelding fra berørte statsforvaltere på Landbruksdirektoratets fagkonferanse høsten 2019. I Prop. 118 S (2019–2020) om jordbruksoppgjøret 2020, ga departementet i kapittel 6 en redegjørelse for Stortinget om hvordan tørken hadde blitt behandlet og om de erfaringer som var blitt gjort. I avtalen var partene enige om at det skulle nedsettes en partssammensatt arbeidsgruppe for å vurdere flere sider ved den gjeldende produksjonssviktordningen, og eventuelt komme med forslag til endringer i regelverket.

1.2 Arbeidsgruppens sammensetning og mandat

Mandatet for gruppens arbeid, og fristen for sluttrapport, er gitt i sluttprotokollen av 30. april fra jordbruksoppgjøret 2020. Der heter det at partene er enige om at det oppnevnes en partssammensatt arbeidsgruppe som skal vurdere flere sider ved den gjeldende ordningen, og eventuelt komme med forslag til endringer i regelverket. Gruppens frist for å avlevere rapport er satt til 1. januar 2022, slik at rapporten kan legges til grunn ved jordbruksoppgjøret i 2022.

Arbeidsgruppens sammensetning:

Norges Bondelag: Audhild Slapgård og Elin Marie Stabbetorp (varamedlem Inger Johanne Sveen)

Norsk Bonde- og Småbrukarlag: Johan Warlo og Nils Melbøe

Landbruks- og matdepartementet: Steinar Helgen (til august 2021), Torgeir Gjørberg, Nina Hallenstvedt og Nils Øyvind Bergset (fra august 2021)

Finansdepartementet var også oppnevnt i arbeidsgruppen, og deltok på oppstartsmøtet.

Landbruks- og matdepartementet v/Steinar Helgen og Nils Øyvind Bergset har ledet arbeidsgruppen.

Landbruksdirektoratet har vært sekretariat for den partssammensatte arbeidsgruppen. Sekretariatet ble ledet av Trine Bjørnerås ut oktober 2021, for november og frem til levering ble sekretariatet ledet av Grete Mari Sand. Ingunn Bryhni, Line Løvås og Kai Terje Dretvik har vært viktige bidragsytere i sekretariats arbeidet.

I protokollen av 30. april 2020 går det fram at mandatet for arbeidsgruppa er å foreta en gjennomgang av gjeldende regelverk og foreslå endringer der følgende forhold belyses særskilt:

- Vurdere formålet i gjeldende ordning.
- Vurdere i hvilke tilfeller det vil være riktig at en statlig tilskuddsordning supplerer næringsutøvernes eget ansvar for risikobegrensning, herunder:
 - sikre at ordningen ikke undergraver stimulans til tapsbegrensende tiltak
 - vurdere ordningen opp mot de muligheter som finnes i forsikringsmarkedet
- Vurdere hensyn til detaljeringsgrad opp mot hensynet til enkel forvaltning, jf. de punktene Landbruksdirektoratet nevner:
 - om erstatningssatser bør oppdateres oftere, spesielt vekster som årlig eller i perioder har markerte prisendringer, jf. vedlegg 3
 - om nivået på normalavlingsgruppene i grovførerstatningen bør revideres
 - om de økologiske normavlingene i grovførerstatningen er satt for lavt
 - om innmarksbeite bør inngå i grovførberegningen, jf. vedlegg 3
 - å gi mulighet til individuell beregning av gjennomsnittsavling forutsatt god egendokumentasjon av avlingsnivå i grovførproduksjon
 - om det skal fastsettes krav til antall dyr pr. arealenhet (husdyrtetthet) for at beregningsmetoden basert på normavling kan benyttes
 - om arealdata fra areal- og kulturlandskapstilskuddet i stedet for driftssenter skal legges til grunn for foretak med areal i flere kommuner med ulik normavling.
 - nødvendigheten av forskjellige erstatningssatser og enheter i erstatningsberegningen for salgsproduksjon av grovfør og erstatningsberegningen av grovfør i foretak med husdyr
- Vurdere om ordningen også bør omfatte andre årsaker til inntektssvikt enn tapt volum som følge av klimatiske forhold.
- Vurdere dagens tak og inndeling av vekstgrupper.

Det er innhentet informasjon i form av erfaringer fra Statsforvalteren i Agder og Statsforvalteren i Oslo og Viken, i tillegg til orienteringer fra forsikringsmarkedet (Gjensidige forsikring og Marsh AS).

For å svare ut enkelte av punktene i mandatet innen vekstgruppe grovfør med husdyr, har arbeidsgruppen gitt NIBIO i oppdrag å gå gjennom beregningsmodellen som er basert på normavling, og momenter ved denne som benyttes ved beregning av tilskudd i denne vekstgruppen. NIBIO har også gått gjennom soneinndelingen av normavlingsgruppene med bakgrunn i at både kommuner og fylker er endret siden disse ble fastsatt. NIBIO svarte ut oppdraget gjennom NIBIO Rapport Vol. 7 Nr. 180 (2021) (<https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/rapporter>). Det er vist til NIBIO sin gjennomgang i de aktuelle kapitlene i rapporten.

Det har vært avholdt 11 møter i arbeidsgruppen. Av disse har to vært fysiske og ni digitale.

1.3 Avgrensning

Oppdraget er en gjennomgang av produksjonssviktordningen. Siden oppdraget ble gitt i sluttprotokollen fra jordbruksoppgjøret av 30. april 2020, har imidlertid både ordningen og forskriftene endret navn. Ordningen het tidligere erstatning etter avlingssvikt, men heter nå tilskudd ved produksjonssvikt.

Endringen har skjedd i to omganger, der forskriftenes tittel ble endret fra «klimabetinget avlingssvikt» til «produksjonssvikt» etter at midlertidige endringer i ordningen ble innført i 2020 på grunn av koronapandemien, og videre ble det innført en tittelendring i forskriftene der «erstatning» ble byttet ut med «tilskudd» i 2021. Selv om det er gjort en tittelendring, er ikke begrepet «tilskudd» implementert i innholdet i forskriften foreløpig. Beskrivelser og diskusjon knyttet til begrepsbruken «erstatning» versus «tilskudd» finnes i kapittel 3. I de historiske beskrivelsene av ordningen benyttes de gjeldende navn og begrep gjeldende på de omtalte tidspunkt.

Som nevnt ble det innført midlertidige endringer i 2020 som også er gjeldende for vekstsesongen 2021. Dette gjelder endring av formålet til ordningen til også å redusere tap som følge av mangel på sesongarbeidskraft i forbindelse med koronapandemien. Disse midlertidige endringene ble vedtatt etter at oppdraget ble gitt, og i denne rapporten holdes risiko og effekter knyttet til den pågående pandemien utenfor.

Tilskudd kan også gis ved svikt i honningmengde i forhold til gjennomsnittsproduksjon i kg per bikube i produksjon. Denne delen av ordningen er imidlertid ikke nevnt særskilt i mandatet og Norges Birøkerlag har i eget innspill til gjennomgangen av ordningen, påpekt at dagens ordning fungerer godt og sikrer birøkterne en forsvarlig økonomisk kompensasjon ved klimabetinget produksjonssvikt i honningproduksjonen. Denne delen av ordningen er derfor ikke vurdert nærmere i denne gjennomgangen.

Videre fikk Landbruksdirektoratet høsten 2021 et separat oppdrag i forbindelse med omfattende frostskafer på frukttrær i deler av landet vinteren 2020/2021. Skadene medførte at mange trær gikk ut av produksjon sommeren 2021, og flere produsenter mistet store deler av produksjonsgrunnlaget sitt. Oppdraget besto i å kartlegge eksisterende tilskudds- og erstatningsordninger og hvordan disse ivaretok produsentene som var rammet av skaden. Utretningsnotatet ble levert til LMD den 15.12.2021. I henhold til dagens produksjonssviktordning kan det kun gis tilskudd for produksjonssvikt det påfølgende året etter en vinterskade (følgeskade år to). Arbeidsgruppen har ikke vurdert problemstillinger knyttet til disse skadene ved denne gjennomgangen, da dette følges opp i egen prosess.

2 Dagens ordning og internasjonalt perspektiv

2.1 Gjeldende ordning

Produksjonssviktordningen er en tilskuddsordning som er finansiert av midler over jordbruksavtalen¹. Dette innebærer at staten og jordbruksorganisasjonene (Norges Bondelag og Norsk Bonde- og småbrukarlag) er enige om innholdet i det overordnede regelverket.

Ordningen skal bidra til å redusere økonomisk tap som skyldes at en produsent på grunn av klimatiske forhold får svikt i avling på rot av mat- og fôrvekster i forhold til gjennomsnittsavling i vekstgruppen, og der en produsent får svikt i honningmengde i forhold til gjennomsnittsproduksjon i kg per bikube i produksjon. I vekstgruppe grovfôr med husdyr gjelder fastsatte normavlinger i stedet for gjennomsnittsavling.

Formålet med ordningen er å bidra til å redusere økonomisk tap forårsaket av klimatiske forhold. Ordningen gir ingen form for inntektsgaranti, men er ment å fungere som et sikkerhetsnett i år med klimatiske utfordringer.

Gjeldende ordning er regulert i to forskrifter:

¹ Teknisk jordbruksavtale 2021-2022 kap. 4

1. Forskrift om tilskudd ved produksjonssvikt i plante- og honningproduksjon - FOR-2012-01-17-56 - fastsatt av Landbruks- og matdepartementet. Denne forskriften omtales i det følgende som "produksjonssviktsforskriften".
2. Forskrift om satser for og beregning av tilskudd ved produksjonssvikt i plante- og honningproduksjon (sats- og beregningsforskriften) - FOR-2018-08-01-1215, fastsatt av Landbruksdirektoratet etter fullmakt fra Landbruks- og matdepartementet. Denne forskriften omtales i det følgende som «sats- og beregningsforskriften».

Tidligere lå også en del andre delordninger innenfor forskriften. Det er ordninger som har kommet inn og er blitt tatt ut igjen på ulike tidspunkt. Det gjelder ordninger som:

- Erstatning ved tap av bifolk (også kalt overvintringsskader) og svikt i honningproduksjon. (erstatning for tap av bifolk ble avvirket i 2016)
- Tilskudd til reparasjon av vinterskadet eng (avviklet fra 2016)
- Tilskudd ved tap i epleproduksjon forårsaket av rognebærmøll (avviklet fra 2015)
- Erstatning ved katastrofetap i husdyrholdet, som ble omgjort til erstatning ved tap av sau på beite og helt avvirket fra 2015

Tap som skyldes svinn, markedssvikt eller kvalitet inngår ikke i gjeldende ordning. Ordningen kommer heller ikke til anvendelse der bonden kan få dekket tapet gjennom en allment tilgjengelig forsikring med videre.

Tilskudd ved produksjonssvikt beregnes etter reglene i sats- og beregningsforskriften. Forskriften inneholder også standardiserte satser for beregning av tilskudd og normer for beregning av fôrlager og fôropptak. Gjeldende ordning for beregning av tilskudd er gitt i forskriftens § 5:

Erstatningen per vekst beregnes som skadeårets areal i dekar multiplisert med gjennomsnittsavlingen for veksten i kg pr. dekar, jf. § 6. Deretter trekkes 30 % egenrisiko, skadeårets avling i kg og avlingssvikt som ikke er klimabetinget. Denne summen multipliseres med fastsatt sats for veksten i kr pr. kg.

Sparte høstekostnader trekkes fra beregningen etter første ledd.

Der foretaket har flere vekster i samme vekstgruppe foretas beregning etter de foregående ledd for hver av disse og resultatet summeres.

Erstatning for kvalitetsforringelse i frukt og bær jf. § 4 siste ledd, beregnes med utgangspunkt i regnskapsdokumentasjon av foretakets salgsinntekter, totalsalgsmetoden. Erstatning pr. vekst beregnes som skadeårets areal i dekar multiplisert med gjennomsnittlig salgsinntekter for veksten pr. dekar, jf. § 6. Deretter trekkes 30 % egenrisiko og skadeårets salgsinntekter.

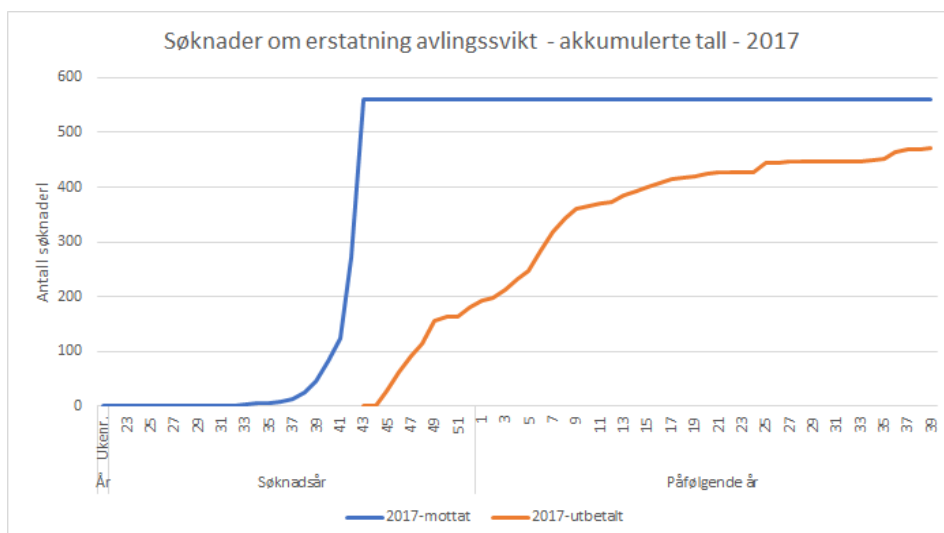
Eksempel på beregning er gitt i tabell 2.1.

Tabell 2.1. Eksempel på beregning av tilskudd, etter reglene i sats- og beregningsforskriften.

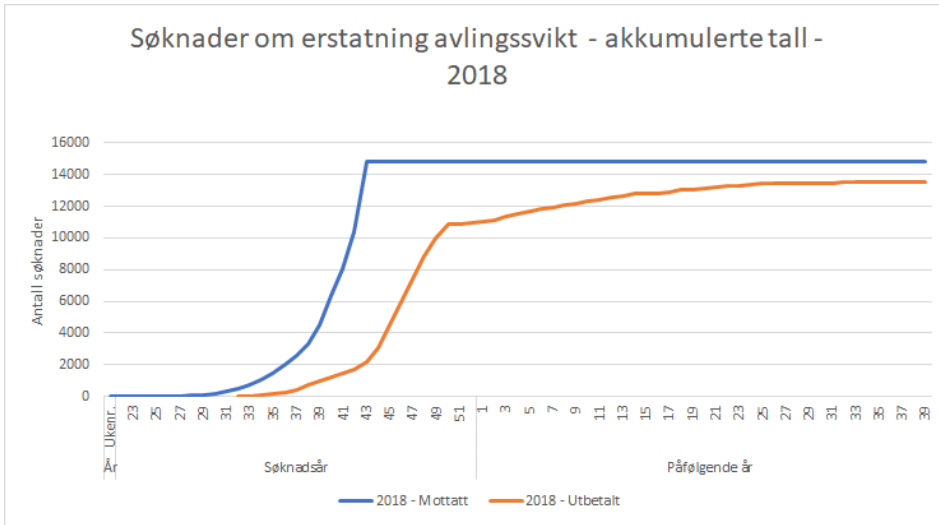
Forventet avling (kg) i skadeåret (Gjennomsnittsavling x areal i skadeåret)
- Trekk 30% egenrisiko, kg
- Trekk avling i skadeåret, kg
= Avlingssvikt i skadeåret, kg
x Avlingssvikt som skyldes klima i % (klimaprosenten)
= Andel avlingssvikt som kan erstattes, kg
Andel avlingssvikt som kan erstattes, kg x sats for veksten, kr per kg
- Sparte høstekostnader
= Avlingssvikt som kan erstattes, kr

Tilpasning av gjeldende ordning – «spesialregler» 2018

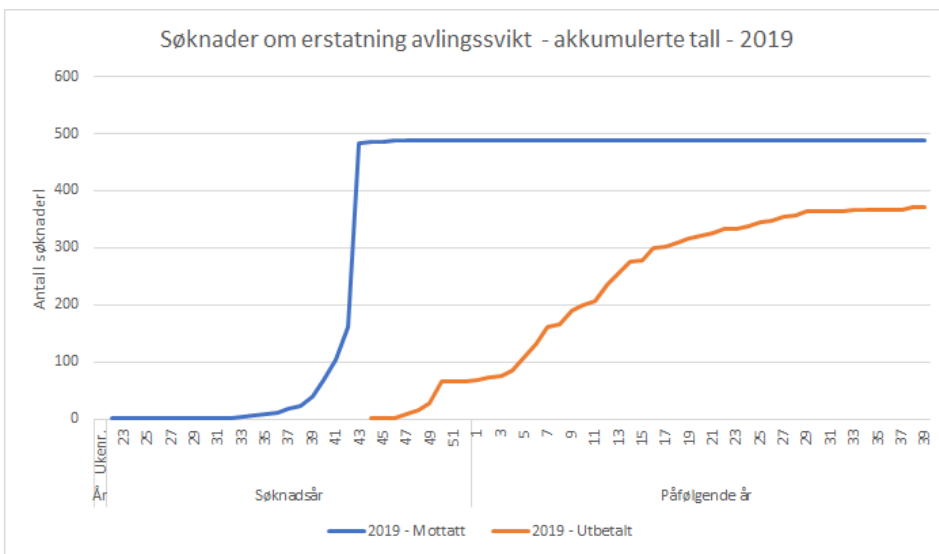
Tørken i 2018 medførte en prekær situasjon i næringa og et forhøyet antall søknader, og på grunn av dette ble det fastsatt «spesialregler» blant annet for at forvaltningen skulle kunne håndtere situasjonen. Her ble det blant annet lempet på krav om dokumentasjon av årsak og kommunens oppmåling av fôrlager, det ble lagt til rette for høsting av ulike grøder til husdyrfôr uten at dette gikk ut over muligheten for produksjonssviktilskudd, og det ble satt fokus på muligheten til å benytte forskuddsutbetaling. I sum medførte dette at det i november 2018 ble behandlet svært mange søknader sammenlignet med mer normale år. Dette framgår av figurene 2.1-2.4, som viser antall søknader, innsendingsuke og utbetalingsuke for årene 2017-2020. Selv om det er flere momenter som spiller inn, gir figuren en god indikasjon på saksbehandlingstiden i de gjeldende årene. I såkalte «normalår» er antall forskuddsutbetalinger adskillig færre og prosentsatsen for forskudd som kan utbetales er lavere enn de var i 2018.



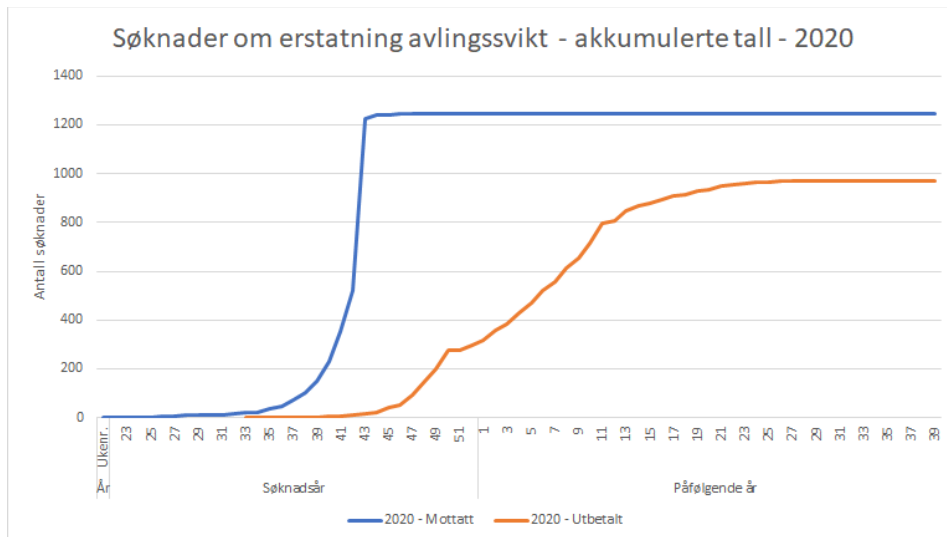
Figur 2.1. Søknadsuke og utbetalingsuke for søknader om tilskudd ved produksjonssvikt i 2017.



Figur 2.2. Søknadsuke og utbetalingsuke for søknader om tilskudd ved produksjonssvikt 2018.



Figur 2.3. Søknadsuke og utbetalingsuke for søknader om tilskudd ved produksjonssvikt i 2019.



Figur 2.4. Søknadsuke og utbetalingsuke for søknader om tilskudd ved produksjonssvikt i 2020.

«Spesialreglene» i 2018 førte til at detaljeringsgraden ble oppfattet som noe lavere enn i gjeldende ordning, og saksbehandlingstiden på enkeltsaker gikk dermed ned. Ulempen med fokus på forskuddsutbetaling og mindre detaljering, var at selv om flere fikk raske utbetalinger, ble også mange nødt til å betale tilbake etter å ha fått beregnet tilskuddet etter faktiske avlingstall ved endelig vedtak. Dette medførte at den totale ressursbruken hos saksbehandlerne ble mye større enn den kunne blitt uten forskuddsutbetalinger.

2.2 Ordningens historie

Fra «Avlingsskadetrygd i jordbruket» til produksjonssviktordningen

«Avlingsskadetrygd i jordbruket» ble iverksatt 1. juli 1973, som et resultat av at myndighetene og organisasjonene på 1960-tallet så et behov for å etablere økonomisk kompensasjon ved avlingsskade. Det ble først etablert som en prøveordning i fem år, som videre ble forlenget, helt til ordningen ble vedtatt å bli permanent ved forskrift 3. november 1987. Ordningen ble organisert gjennom bevilgninger til et fond som skulle finansiere de årlige utbetalingene. Sekretariatet ble lagt til Landbruksdepartementet. Fylkeslandbruksstyrene var førsteinstans ved behandling av erstatningssaker, og et fondsstyre fungerte som klageinstans. Fondsstyret ble avviklet 1. september 2001.

Siden 1987 har forskriften blitt endret flere ganger. "Avlingsskadefondet" endret navn til «Katastrofefondet» ved et jordbruksoppgjør første halvdel av 1990-tallet. Senere er det gjort flere endringer i delordningene, og fra 2001 ble navnet endret til "Skadefondet for landbruksproduksjon".

Fra 1996 ble sekretariatet flyttet til Statens Kornforretning. Statens landbruksforvaltning (SLF) ble opprettet i 2000 og tok over sekretariatsfunksjonen for erstatningsordningene. I 2014 ble SLF til Landbruksdirektoratet.

Det er i dag statsforvalteren som behandler søknader om tilskudd ved produksjonssvikt i førsteinstans, etter en uttalelse fra kommunen. Landbruksdirektoratet er klageinstans. I dag omtales ordningen gjerne som avlingssviktsordningen, eller produksjonssviktsordningen etter tittelendringen i 2021.

Innretningen av ordningen - historikk

Ordningen har alltid vært rettet mot det som har blitt definert som "klimarelatert avlingssvikt i kg/dekar på rot" i planteproduksjon. Ordningen har gjennomgående vært basert på å redusere tapet ved avlingssvikt ut over et normalt nivå på det enkelte bruk. Med normalt nivå har man som hovedregel basert seg på de 6 siste årene, hvor de 5 beste danner grunnlaget for gjennomsnittet av hver enkelt produksjon. Ved å legge dette til grunn har man da kunnet holde år med avlingssvikt utenfor denne beregningen.

Da ordningen ble etablert ble den innrettet slik at skadeomfanget ble beregnet ut fra gårdens totale inntekter. Det innebar at all produksjon på gården inngikk i beregningen, slik at avlingssvikten ble veid opp mot gårdens samlede inntekter, og ikke bare mot den vekstgruppen som hadde avlingsskade, slik som etter dagens ordning. Det var lenge også et krav om at et geografisk område måtte defineres som et "skadeområde" for at det skulle betales ut erstatning. At beregningsgrunnlaget var samlet avling på bruket førte til at det særlig var bruk med ensidige produksjoner som fikk erstatning. Dette til tross for at det ikke var uvanlig at avlingsskadene rammet både korn og grasproduksjon samtidig.

Sett ut fra formålet med ordningen ga den opprinnelige løsningen en mer målrettet forvaltning av tilskuddet enn senere forvaltningsløsninger. Løsningen innebar at det var de brukene som totalt sett fikk en inntektssvikt ut over et visst nivå som fikk utbetalt tilskudd.

I denne forvaltningsmodellen måtte det da innhentes statistikk over brukenes samlede avlinger og inntekter de siste 5 årene. Forvaltningen av ordningen var krevende, blant annet fordi sammenveiningen av de ulike produksjonene var komplisert. Særlig gjaldt det for bruk med flere produksjoner. Et bruk med for eksempel melkeproduksjon i kombinasjon med kornproduksjon ville sjelden bli berettiget erstatning for svikt i kornproduksjonen, dersom engavlingen var om lag som normalt. En del avlingsskader som følge av spesielle værforhold ("klimatiske årsaker") kunne også være relativt lokale, slik at kravet om definert skadeområde var en faktor som det måtte dispenseres for. At beregningsprinsippene var så kompliserte, gjorde det også vanskelig for bøndene selv å vurdere om, og eventuelt når, de kunne søke om erstatning. Dette kan ha medført at det ikke ble søkt om erstatning, og det kan ha bidratt til færre søknader.

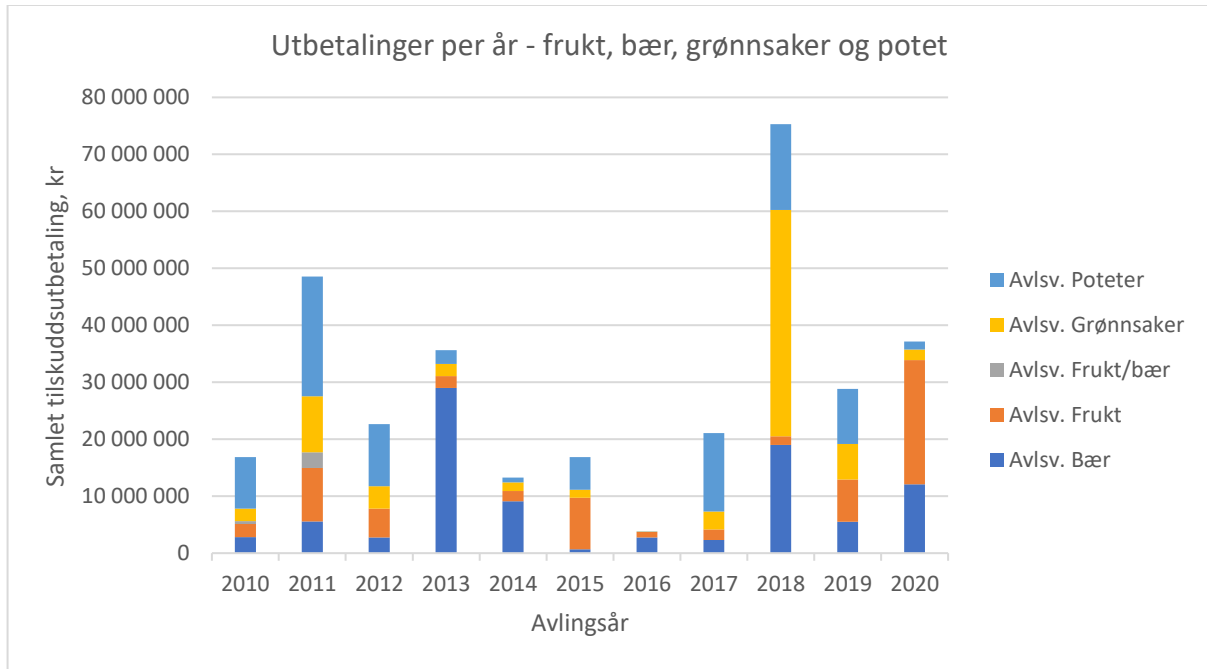
Fra samlet skade til vekstgrupper

I 2003/2004 ble partene i jordbruksforhandlingene enige om at man skulle gå over fra å erstatte samlet skade på brukene til å vurdere skade på enkelte vekstgrupper. Vekstgruppene ble definert som de samme vekstgrupper som jordbruksavtalen legger til grunn for differensiering av areal- og kulturlandskapstilskudd. Dette innebar isolert sett en betydelig økonomisk utvidelse av ordningen. For å begrense merforbruket ble det samtidig vedtatt at egenrisikoen i ordningen ble satt til 30 prosent fra i hovedsak 20 prosent tidligere. Minsteutbetalingen ble satt til 5 000 kroner og det ble satt et tak på utbetaling per vekstgruppe på 500 000 kroner.

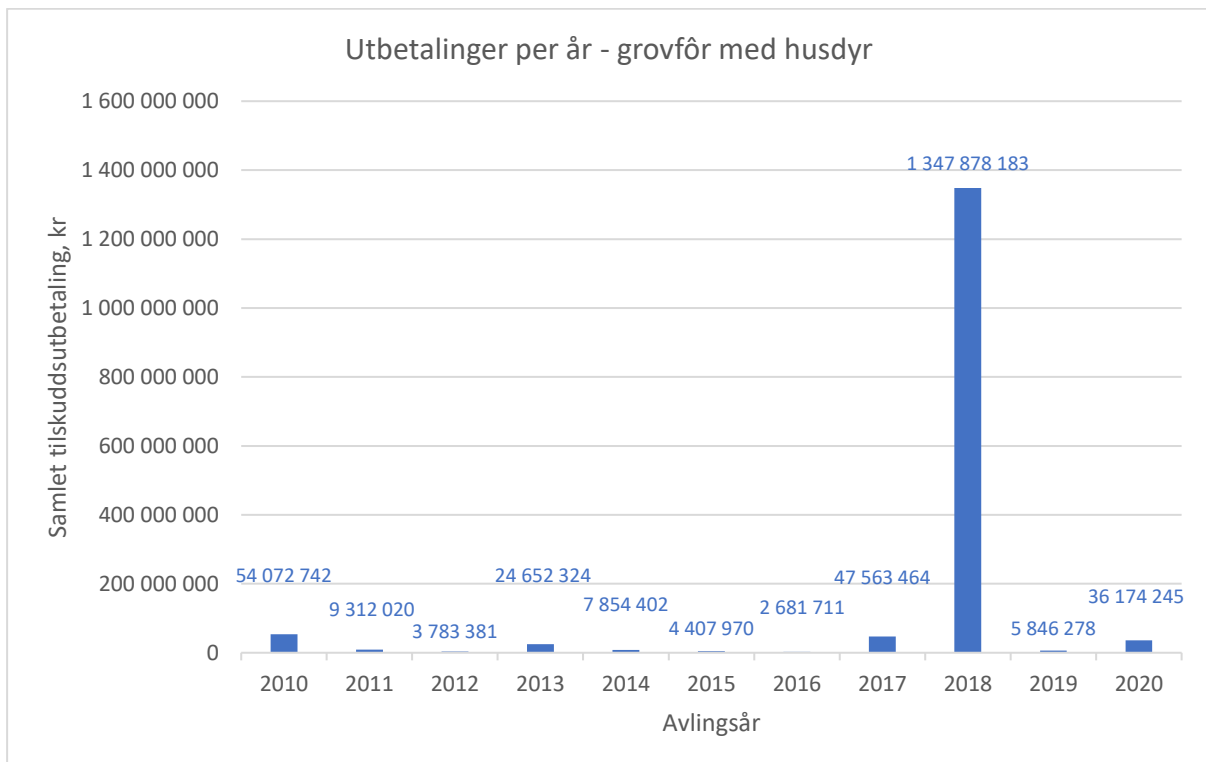
Samme år ble også ordningen med erstatning for tap som følge av offentlige pålegg flyttet ut av jordbruksavtalen. Fra 2014 ble maksimal utbetaling per vekstgruppe hevet til 750 000 kroner. I enkeltår med store skader har også maksimal utbetaling blitt hevet. Problemstillinger knyttet til vekstgrupper, toppavgrensning og minsteutbetaling omtales i kapittel 6.

I jordbruksoppgjøret 2008 ble avtalepartene enige om at frukt og bær skulle defineres som ulike vekstgrupper i forbindelse med beregning av erstatning for klimabetingede avlingsskader, men at disse produksjonene fortsatt skulle være samme vekstgruppe ved beregning av produksjonstilskudd. Partene var også enige om at ordningen for klimabetingede skader i planteproduksjon for øvrig ikke skulle åpnes for å erstatte for kvalitetsforringelse. Dette spørsmålet er også vurdert ved senere anledninger med samme konklusjon.

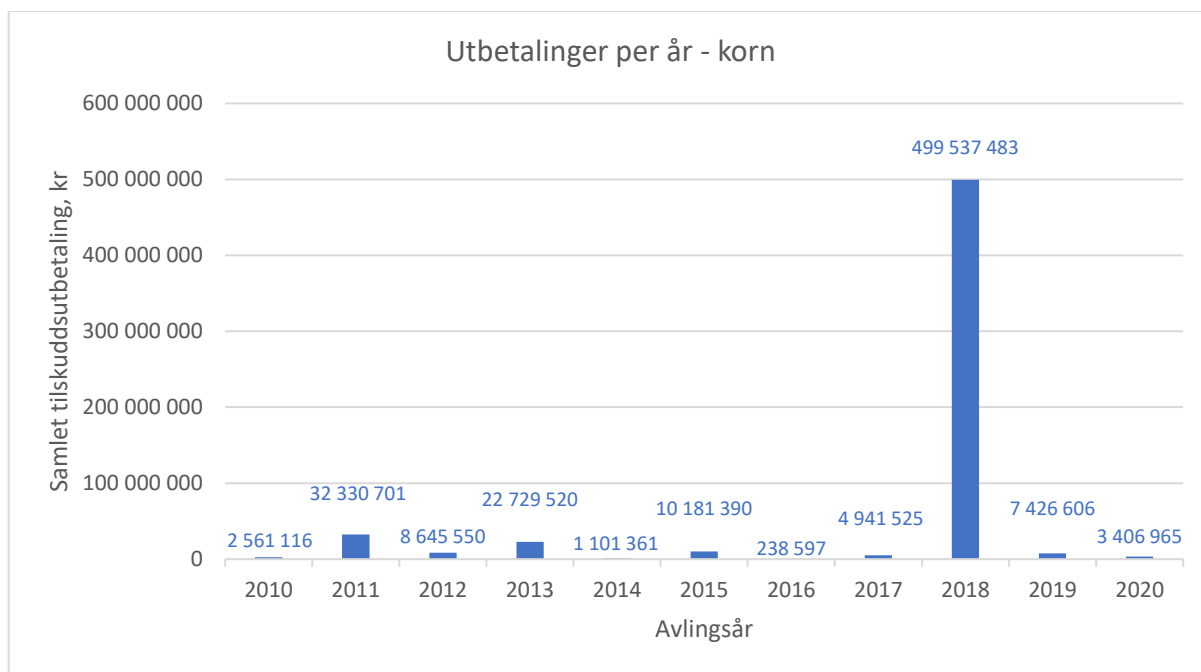
Siden erstatningen fortsatt ble knyttet til tapt avling beregnet som kg på rot, omfattes ikke blomster og prydvekster av ordningen, selv om dette er frilandsproduksjoner som i jordbruksavtalen er definert innenfor vekstgruppen "bær med mer".



Figur 2.5: Totalt utbetalt tilskudd per vekstgruppe (bær, frukt, frukt/bær, grønnsaker og potet) per år fra 2010-2020.



Figur 2.6. Totalt utbetalt tilskudd for vekstgruppe grovfôr med husdyr, per år fra 2010-2020 (for avlingsåret 2018 var satsen for grovfôr økt med kr. 1,55 til kr. 5,40 jamfør «spesialreglene»).



Figur 2.7. Totalt utbetalt tilskudd for vekstgruppen korn, per år fra 2010-2020.

Overgangen til å erstatte tap per vekstgruppe ga en vesentlig forenkling av erstatningsberegningen for det enkelte bruk. Brukerne kunne etter dette i vesentlig større grad selv vurdere om de var berettiget erstatning, og man trengte bare data for den aktuelle vekstgruppen de siste 5 (6) årene ved beregningen av erstatning. Forvaltningen av ordningen ble også betydelig enklere. Endringene førte til at vesentlig flere bruk ble berettiget erstatning. Dette til tross for at egenrisikoen ble økt.

Denne endringen innebar en mindre grad av målretting av ordningen, særlig i de tilfeller der bruk driver flere vekstgrupper, og kun en av dem har fått avlingssvikt. Dette vil for øvrig avhenge av hvor stor betydning vekstgruppen med skade har for den samlede økonomien i virksomheten. Her vil det finnes alle tenkelige kombinasjoner. Melk og korn er en vanlig kombinasjon på Østlandet og i Trøndelag. For disse brukene vil økonomien i kornproduksjonen ha relativt marginal betydning for totaløkonomien på bruket, selv om et tap vil bety det samme for marginalinntekten uansett. For ensidige kornbruk kan samme skade ha avgjørende betydning for økonomien. Likevel er strukturen på kornproduksjonen slik i Norge at mange bruk med ensidig kornproduksjon drives i kombinasjon med annen virksomhet. Disse vil, på samme måte som bruk i kombinasjon med melk, også være ganske robuste mot avlingssvikt i enkelte år.

Fra fond til overslagsbevilgning

Fra etableringen av ordningen og fram til juli 2011 ble ordningen finansiert av et fond over jordbruksavtalen ("avlingsskadetrygdfondet", "katastrofefondet" og "skadefondet for landbruksproduksjon"). Finansieringen av egenkapitalen i fondet skjedde hovedsakelig gjennom bevilgninger over jordbruksavtalens ramme i de årlige jordbruksoppgjørene. En høy egenkapital i fondet kunne betraktes som "død kapital" og bevilgningen til fondet ble dermed gjerne holdt så lav som mulig. Ofte var det "ledige udisponerte midler på enkeltposter" som ble omdisponert til fondet. En lav egenkapital ga imidlertid partene utfordringer dersom den ikke var tilstrekkelig til å dekke de forskriftsfastsatte utbetalingene. Det skjedde i 2010 da fondet måtte tilføres ekstra midler både i saldert budsjett i mai og i nysalderingen av budsjettet i november.

I henhold til statens bevilgningsreglement er vilkåret for å bruke benevnelsen "overslagsbevilgning" at utgiftsbehovet følger av regelverk som Stortinget har fastsatt. Benevnelsen gir ikke adgang til å overskride

bevilgningen ved å utvide tilskuddsgrunnlaget i forhold til de premisser bevilgningen bygger på, f.eks. ved å fastsette standardhevinger eller ved å gjøre nye grupper berettiget til tilskudd.

I redegjørelsen for omleggingen av skadefondet til en overslagsbevilgning i 2010 skrev departementet i Prop. 126 S (2010-2011):

«For eksisterende overslagsbevilgninger på jordbruksavtalen er det imidlertid ikke hensiktsmessig å fremlegge samtlige satser for Stortinget grunnet et stort antall satser og vilkår. Dette vil også gjelde for de fem ordningene under skadefondet. Det er på denne bakgrunn behov for visse unntak fra vilkårene for bruk av overslagsbevilgninger. Landbruks- og matdepartementet legger til grunn at eventuelle justeringer av regelverket utenom jordbruksoppkjøret som har bevilgningsmessige konsekvenser, herunder standardhevinger eller nye vilkår for å være berettiget tilskudd, må legges fram for Stortinget».

Utbetalingene over disse ordningene følger et fastsatt regelverk med beregningsregler og satser fastsatt i forskrift. Nivået på utbetalingene vil variere betydelig mellom år. Det var etter dette en forutsetning at bevilgningsmessige konsekvenser av endringer i erstatningssatser eller annet regelverk skal tilpasses i forbindelse med de årlige jordbruksoppkjørene. I budsjettet for 2012 ble det bevilget 40 mill. kr, som var beregnet å tilsvare behovet i et "normalt år" med gjeldende regelverk. Dette ble etter hvert økt til 43 mill. kr. De siste årene har det imidlertid vært en del år med relativt store utbetalinger, der 2018 er i en særstilling. Selv om vi ser bort fra 2018, har det blitt så vidt store og hyppige variasjoner i værforholdene for jordbruksproduksjon at behovet i et "normalt år" fra 2022 er økt til 83 mill. kr.

Når bevilgningen til ordningen med avlingssvikt på kap. 1150 post 71 er en overslagsbevilgning betyr det at:

- Bevilgningen overføres ikke mellom kalenderår slik som postene 70, 74, 77 og 78 på jordbruksavtalen.
- Dersom forbruket med gjeldende regelverk blir lavere en bevilgningen, tilbakeføres innsparingen.
- Det er satsene og toppavgrensningen som styrer forbruket på ordningen, slik at bevilgningen i utgangspunktet begrenser hvor mye som kan bli utbetalt i løpet av et år. Likevel må departementet selvsagt fremme forslag til Stortinget om justert bevilgning så snart man har kunnskap om at forbruket vil avvike fra budsjettet. Forvaltningen trenger imidlertid ikke avvente utbetalinger til Stortinget har fattet vedtak. Dette var en stor fordel i 2018 da prognosene for forbruk økte svært mye etter at Proposisjonen til nysalderingen av budsjettet var fremmet på høsten. Også Prop. 1 for budsjettet i 2019 var prognosert for lavt.
- Med en overførbar bevilgning eller et fond som ikke har nok egenkapital, måtte alle utbetalinger avvendet nødvendig bevilgningsvedtak i Stortinget.

I enkelte år, særlig når skadeomfanget er større enn normalt, har det blitt fremmet forslag om endringer i regelverket ved f.eks. økte satser eller heving av maksimalbeløpet. Siden forbruket for ordningen er regelstyrt, krever alle slike endringer et nytt bevilgningsvedtak av Stortinget. Det er ikke tilstrekkelig at partene er enige, eller at man finner ledige midler på andre poster på jordbruksavtalen. Dette ble gjort for eksempel i forbindelse med tørkesommeren i 2018.

2.3 Ordninger i andre land

På verdensbasis ser man at global oppvarming gir store konsekvenser for landbruket, noe som medfører større usikkerhet, økonomiske påvirkninger og dermed en økt interesse blant forsikringsbransjen.

Avlingsforsikring er i stor utvikling, spesielt i land som USA. Her finnes en kombinasjon av privat og statlig støtte. Det er forsikringsordninger i USA som har kommet lengst i utvikling, og bakgrunnen for dette kan være at det her er lettere å finne løsninger som dekker store områder.

Crop Insurance (avlingsforsikring) har eksistert i USA siden 1938, og gjelder naturkatastrofer. Den amerikanske regjeringen betaler ca. to tredjedeler av kostnadene ved forsikringen. For å motta støtte er bøndene pålagt å tegne forsikring. Over 100 produkter er dekket av avlingsforsikringen (bondelaget.no).

I våre naboland har man ingen statlige støtteordninger for tapt avling som følge av klimatiske forhold tilsvarende den vi har i Norge. I Sverige har man enkelte offentlig finansierte risikohåndteringsverktøy, heriblant prissikring og kontraktsdyrking, som skal sikre foretakene gode vilkår også under utfordrende forhold. Forsikringsmulighetene i Sverige er i hovedsak knyttet til husdyrproduksjonene, der de fleste har forsikret sin produksjon. Blant annet har man en statlig finansiert forsikringsordning knyttet til salmonella. Innen planteproduksjon tilbys det få forsikringer, men det finnes noen ordninger mot helt spesifikke risikoeer som for eksempel haglskader. Produsentene har per i dag imidlertid ingen tilbud om forsikringer mot tørke og store nedbørmengder (Jordbruksverket Rapport 2019:13, «Långsiktiga effekter av torkan 2018»).

I Finland ble det i forbindelse med tørkeåret 2018 innført en midlertidig nasjonal krisestøtte. Denne ble gitt som tilleggsstøtte per hektar for enkelte vekster i deler av landet. Det samme gjaldt i forbindelse med de store nedbørmengdene høsten 2017. Ut over slike midlertidige ordninger, finnes det ordninger som kan erstatte tap av ulike tilskudd knyttet til husdyr eller areal som følge av spesielle omstendigheter (force majeure/«exceptionella situationer») som tørke eller regn i vekstperioden (ruokavirasto.fi). I Danmark har bøndene heller ikke noe statlig finansiert sikkerhetsnett, men flere forsikringsselskaper tilbyr private forsikringer rettet mot landbruket. Disse dekker for eksempel tap i forbindelse med innhøsting og inntektstap.

2.4 Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD)

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) er en internasjonal organisasjon av industriland, som har som formål å stimulere økonomisk utvikling og verdenshandel. Organisasjonen gir faglige innspill til landene i verden med sikte på å fremme økonomisk vekst og samarbeid for å stabilisere økonomien, samt innspill som skal bidra til å fremme verdenshandelen.

Landbrukskomiteén i OECD har over mange år gjort mye arbeid under overskriften risikohåndtering (Risk management). I OECD food, agriculture and fisheries paper nr. 157 (2021) "Design principles for agricultural risk management policies" summerer de opp utviklingen. De siste to tiårene har det vært en sterk vekst i statlig støtte til risikohåndtering i landbruket: katastrofehjelp, landbruksforsikring, inntektsstabilisering og skatteordninger. Disse produktene kan spille en rolle i å styrke motstandskraften på gårdsnivå, spesielt evnen til å takle negative økonomiske konsekvenser av uønskede hendelser, men de endrer også bøndenes insentiver til å investere i risikoreduserende tiltak. OECD mener at landene kan ha nytte av veiledning om hvordan utforme politikk for å maksimere effektiviteten mens man minimerer utilsiktede konsekvenser. OECD har i denne rapporten analysert risikohåndteringsordninger som går langt ut over den norske ordningen for produksjonssvikt.

OECD har publisert flere rapporter som omhandler bl.a. risikohåndtering. Når de vurderer den samlede erfaringen med offentlig støttede verktøy for risikohåndtering, har OECD kommet fram til noen grunnleggende prinsipper. I utgangspunktet trenger man en helhetlig tilnærming til risikohåndtering for å bidra til å sikre komplementaritet mellom forskjellige verktøy, unngå overkompensasjon, og for å redusere ugunstige valg og adferdsrelatert risiko. OECD mener at statlig støtte til risikohåndtering bør konsentreres om å håndtere markedssvikt, med subsidier begrenset til å dekke administrasjonskostnader og tap fra katastrofale hendelser.

Et sammendrag (policy brief) fra oktober 2020 "Agricultural Risk Management and Resilience: A Holistic Approach" oppsummerer mye av arbeidet OECD har gjort. For å utforme effektiv politikk har OECD identifisert tre lag med risiko som krever forskjellige svar:

- Normale variasjoner i produksjon, priser og vær krever ingen spesifikk politikk. Bønder kan håndtere slike hyppige, men relativt små konsekvenser, som en del av en normal

forretningsstrategi, ved å diversifisere produksjonen eller bruke teknologi som gjør avkastningen mindre variabel.

- Risiko som kan begrenses gjennom markedsmekanismer bør løses gjennom for eksempel forsikring, futuresmarkeder, eller gjennom samarbeidsordninger mellom bønder. Eksempel på dette kan være haglskader.
- Sjeldne, men katastrofale hendelser, som utbredt tørke eller sykdomsutbrudd, kan kreve statlig inngrep. Disse risikoene kan forårsake betydelig skade og påvirker mange eller alle bønder i et stort område og vil sannsynligvis være vanskelig å takle for bønder alene eller markeder.

OECD peker på at politikken må bidra til å bygge motstandskraft i landbruket mot risiko under et bredt spekter av framtidsscenarioer, og bidra til produktivitet og bærekraft selv i fravær av eksterne påkjenninger (sjokk). Politikk for risikohåndtering bør også oppmuntre bønder til å investere i egen evne til å forvalte risiko - for eksempel ved å utvikle sitt entreprenørskap, utvikle robusthet gjennom agronomien og benytte tilgjengelig teknologi. Strategier på gården, og den enkelte bondes evne til å håndtere risiko har stor betydning for å redusere risikoeksponeringen for katastrofale hendelser, spesielt på lang sikt. Videre peker OECD på at myndighetene bør vurdere følgende tiltak for å bygge motstandskraft mot risiko:

- Ha en helhetlig tilnærming til risikohåndtering for å sikre en robust sektor. De bør vurdere risikolandskapet på sikt og legg vekt på forebygging og å redusere risikoeksponeringen. Man bør forberede seg på alle mulige risikoer, vurdere alle risikoer og deres forhold til hverandre og unngå å fokusere på en enkelt risikokilde. De ulike risikohåndteringsstrategiene må veies mot hverandre, med fokus på hvordan hver tilnærming påvirker sektorens evne til å absorbere, tilpasse og transformere ulike risikoer.
- Øke samarbeidet og kommunikasjonen med aktørene for å forstå produsentenes kapasitet til å håndtere risiko og tilleggsressurser som er nødvendig for å forbedre politikken. Politikken bør utvikles sammen med aktørene for å sikre at alle forstår risikolandskapet og deres ansvar for å håndtere risiko.
- Fokuserer politikken på katastrofale risikoer som er sjeldne, men som forårsaker betydelig skade for mange bønder på samme tid. Prosedyrene, ansvaret og grenser for politikken - inkludert eksplisitte utløsingskriterier og typer og nivåer av virkemidler - bør, der det er mulig, defineres i forkant av begivenhetene.
- Unngå å gi støtte til håndtering av "normale" risikoer.
- Unngå politikk som fortrenger utviklingen av private forsikringsmarkeder, for eksempel subsidiert forsikring. Subsidierte forsikringer kan være kostbart for myndighetene og har ikke avskrekket presset for ytterligere ad hoc offentlig bistand etter katastrofale hendelser.
- Legge til rette for investeringer som styrker motstandskraften ved å bygge bondenes evne til å absorbere, tilpasse seg og transformere for ulike typer hendelser. Dette inkluderer effektiv regulering av forsikringsmarkeder, og investeringer i informasjon, opplæring og rådgiving for bønder, og utvikling av gårds- og markedsbaserte risikohåndteringsverktøy.

I OECD food, agriculture and fisheries paper nr 157 (2021) "Design principles for agricultural risk management policies" summerer de opp noen prinsipper for god design av katastrofeordninger. Dette er prinsipper som dekker det tredje laget av risiko, mens de norske ordningene er utformet for å dekke både lag en og to av risiko.

- Katastrofeprogrammer bør ha som mål å gi beskyttelse mot katastrofale systemiske tap. En stor egenandel vil motvirke adferdsrelatert risiko og mindre sannsynlig påvirke diversifisering eller motvirke andre risikohåndteringsmetoder.
- Indikatorene for å avgjøre om katastrofeutbetalinger skal gjøres, bør være objektive, godt definert, målbart i den grad det er mulig, og kjent for produsentene på den tiden produksjonsbeslutninger tas.
- Indikatorer bør gjenspeile systemtap i et veldefinert geografisk område. Størrelsen på regionen burde være stor nok til at den fanger systemisk risiko på tvers av produsentene, men ikke så stor at den introduserer stor basisrisiko.
- Tapsterskler bør settes slik at katastrofehendelser vil utløses med relativt lav frekvens (for eksempel ti-års hendelser).
- Indeksbaserte tapsterskler kan bidra til forutsigbarhet gjennom å tydelig angi skadekriteriene på forhånd, og fjerne politiske faktorer og usikkerheter fra prosessen.
- Indikatorer basert på arealavkastning eller tap av inntekter er fokusert på å måle økonomisk tap, men disse metodene er sannsynligvis mindre betimelige og nøyaktige enn værbaserte virkemidler som nedbør eller temperatur.
- Formelen for individuell tapsbestemmelse bør inneholde egenandeler og egenbetalinger for å minimere spørsmålet om adferdsrelatert risiko.
- Erstatning er i teorien best basert på individuelt tap. Men å basere godtgjørelser på indekser er billigere å administrere, og godtgjørelser kan utbetales raskere enn betalinger basert på individuelle tap fordi dette ikke krever store justeringer. Det er en avveining mellom å minimere basisrisiko og redusere transaksjonskostnader og tidsbruken i ordningene.
- For ikke å fortrenge deltakelsen i forsikringsmarkeder, bør katastrofebetalinger være begrenset til produsenter som har tegnet forsikring når det er tilgjengelig, eller til produksjoner som ikke lar seg forsikre i markedet. Alternativt, hvis uforsikrede produsenter er holdt skadesløse under et katastrofeprogram, bør de bli pålagt å kjøpe forsikring i de påfølgende år.
- For å dekke kostnadene ved katastrofeprogrammer, kan et fond opprettes der produsenter må betale en viss avgift før planting for å være kvalifisert for utbetalinger.
- Betalinger for katastrofehjelp bør ikke overlappe med andre risikohåndteringsprogrammer. Katastrofeutbetalinger bør unngå overkompensasjon av tap, spesielt hvis de kommer på toppen av annen forsikring.

I OECD (2021) "Policies for the future of farming and food in Norway", gir OECD følgende innspill til norsk politikk:

"Invester i en bærekraftig sektor gjennom risikohåndteringspolitikk med motstandskraft.

- I 2018 opplevde Norge den tørreste og varmeste sommeren de siste sytti årene og flere ad-hoc-tiltak og økninger i eksisterende satser ble iverksatt for å hjelpe bønder. Ekstreme værforhold vil trolig øke med klimaendringer, og støtte mot tørke bør fokusere på å oppmuntre til beredskap og motstandskraft gjennom rådgivingstjenester og frivillige risikohåndteringsprogrammer, i stedet for å gi finansiell bistand i etterkant.

- Forbedre bøndernes rolle i håndteringen av forretningsrisiko ved å innføre frivillige risikohåndteringsprogrammer som fond, eller andre program som lar bønder plassere penger på en spesiell konto med insentiver fra regjeringen, for eksempel skattefritak. Disse pengene kan brukes etter en ekstrem hendelse som tørke, eller til å investere i motstandsdyktighet på gården."

3 Formål og begrepsbruk

3.1 Erstatningsbegrepet og innholdet i ordningen

Begrepet *erstatning* har helt siden opprettelsen av ordningen gått igjen i regelverket om tilskudd ved produksjonssvikt. Navnet på ordningen inneholdt begrepet *erstatning* frem til mars 2021. Produksjonssviktordningen har derfor av mange blitt oppfattet som en erstatningsordning som skal erstatte tap av en forventet inntekt på grunn av redusert avling som følge av ugunstige værforhold. Videre har det etablert seg en oppfatning av at ordningen har samme karakter som ulike erstatningsordninger, som for eksempel *Erstatning ved naturskade*, *Erstatning ved tap av dyr til fredet rovvilt* eller *Erstatning etter offentlige pålegg i plante og husdyrproduksjon*. Til forskjell fra produksjonssviktordningen er imidlertid dette ordninger som har som formål å erstatte faktiske tap.

Erstatning er en betegnelse på godtgjørelse i penger for påført skade eller tap. Reglene om erstatning handler om krav på økonomisk godtgjørelse når det skjer skade som følge av uønskede eller uforutsette hendelser. Hovedregelen er at en pengegodtgjørelse skal sette skadelidte i samme situasjon som før skaden skjedde.

Det finnes mange regelverk om rett til erstatning i norsk rett. De generelle reglene om erstatning finner man i skadeserstatningsloven (lov 13. juni 1969 om skadeserstatning). Skadeserstatningsloven, også kalt erstatningsloven, gir regler om en skadelidts krav på erstatning som følge av påført skade i ulike sammenhenger, herunder skade påført på arbeidsplassen, skade påført av tredjemenn, eller om tingskade og annen formuesskade. Loven gir også regler om hvilke vilkår som må være oppfylt for at en person eller bedrift/offentlig virksomhet vil være erstatningsberettiget. Hovedregelen i norsk rett er at det bare gis erstatning for det økonomiske tapet skadelidte er påført. Utgangspunktet er at tapet skal erstattes fullt ut, men det kan gjøres fradrag i erstatningssummen dersom skadelidte har forårsaket skadehendelsen ved egen skyld, og/eller erstatningssummen blir så høy at den blir urimelig tyngende å betale for skadevolderen. Det er også gitt regler om erstatningsansvar for spesielle områder i en rekke særlover, for eksempel forurensningsloven, produktansvarsloven, kjøpsloven, bilansvarsloven og pasientskadeloven. I naturskadeerstatningsloven er det gitt regler om statens erstatningsansvar for skader som skyldes naturulykker.

Når det gjelder produksjonssviktregelverket er det flere forhold som ikke samsvarer med utformingen av generelle erstatningsrettslige regler. Formålet med produksjonssviktordningen har siden opprettelsen av ordningen vært å redusere bondens økonomiske tap, og ikke å erstatte eller kompensere det individuelle tapet fullt ut. Bruken av begrepet erstatning har sånn sett vært noe misvisende.

I orienteringen til Stortinget om tiltakene fra tørkesommeren i 2018 skriver Landbruks- og matdepartementet i Prop. 118 S (2019–2020) blant annet:

«I evalueringen fra Landbruksdirektoratet pekes det på flere forhold ved ordningen som var særlig utfordrende, og hvor det er spilt inn forslag til å vurdere endringer av regelverk eller forvaltningspraksis. Etter departementets vurdering er forståelsen av ordningens formål en av hovedutfordringene med den gjeldende ordningen. Ordningen har som hovedformål å gi økonomisk støtte til produsenter som lider store økonomiske tap som følge av klimatiske forhold, på en slik måte at grunnlaget for videre drift er til stede. Ordningen er ikke en «erstatningsordning» i samsvar med erstatningsrettslige prinsipper. Departementet registrerer

en betydelig grad av misforståelser omkring dette, noe som igjen påvirker forventninger om hvor detaljert regelverket skal være. Dette vil bli diskutert i den arbeidsgruppa som partene nå har nedsatt.»

3.2 Betraktinger om ordningens formål

Arbeidsgruppen er enig om at formålet med ordningen fortsatt må være å bidra til å redusere økonomiske tap som oppstår ved produksjonssvikt forårsaket av klimatiske forhold det ikke er mulig å sikre seg mot, slik det fremgår av gjeldende forskrift.

Forskriftens tittel ble endret i mars 2021, men det er foreløpig ikke gjort endringer i øvrig begrepsbruk i forskriftens bestemmelser. En isolert endring av begrepsbruken fra erstatning til tilskudd vil ikke gi endringer i det materielle innholdet i den gjeldende ordningen, men det vil sannsynligvis bidra til å endre forventningene til og oppfatningen av hva ordningen faktisk inneholder. Gruppen er enig om at både formålet med gjeldende ordning, og generelle regler for erstatningsrett tilsier at begrepet tilskudd er en mer dekkende beskrivelse enn erstatning for den ordningen vi har i dag.

Gruppen er videre enig om at hovedprinsippet for en statlig tilskuddsordning ved produksjonssvikt, må være at den i størst mulig grad treffer foretakene som innenfor rammene av skadeforebyggende tiltak blir hardest økonomisk rammet ved klimatisk forårsaket produksjonssvikt. Viktige kriterier blir da å se på hvilke forutsetninger som skal utløse tilskudd, og hvordan tilskuddet skal utmåles, innenfor gjeldende formål med ordningen.

Det er enighet i arbeidsgruppen om at ordningen fungerer bra. Man har imidlertid sett at ordningen i enkelte tilfeller kan ha slått uheldig ut ved produksjonssvikt i for eksempel grovfôrproduksjon. Dette gjelder blant annet for produsenter som ligger godt over normavlingen for sin kommune, og dermed ikke får beregnet et reelt tap på lik linje med andre. I henhold til mandatet for arbeidsgruppen skal gruppen derfor vurdere hvorvidt det bør gjøres justeringer i produksjonssviktsordningen som i større grad kompenserer for faktiske tap også ved produksjon av eget grovfôr. Dette for å sikre en mest mulig treffsikker ordning. Basert på mandatet bør det imidlertid også gjøres vurderinger av å benytte mer sjablongmessige beregninger også i de øvrige produksjoner. Med sjablongmessige beregninger forstås at mangel på individuell vurdering gjør at produksjonen gis en plassering i et system på et overordnet nivå. For eksempel innenfor vekstgruppen grønnsaker, der det er et stort antall vekster med stor variasjon i avlingsnivå og pris. Prisene varierer med kvalitet og det finnes spesialproduksjoner innenfor mange produkter som igjen gir høyere priser i markedet eller det produseres til konserver. Prisene kan også kompensere for en del av produksjonssvikten dersom den er nasjonalt omfattende. Særlig innenfor vekstgruppen grønnsaker er det derfor komplisert å finne tall for volumtap som skal omregnes til kroner. Dette er nærmere vurdert i kapittel 5.

3.3 Andre sentrale elementer i ordningen

Klimatiske forhold

Forskriften sier at produksjonssvikten må skyldes klimatiske forhold. Arbeidsgruppen vil bemerke at begrepet klima samfunnsmessig er gitt en vid betydning, ut fra den betraktning at det er flere spørsmål og temaer knyttet til klima som har vært og fortsatt er sentralt i samfunnsdebatten.

Klimatiske forhold som kan gi rett til tilskudd etter dagens ordning er blant annet tørke, mye nedbør, flom eller frost. Skadene må da være direkte forårsaket av de klimatiske forholdene. Ordningen har imidlertid noen begrensninger knyttet til dette, hvor blant annet gras og høstkorn som går ut i løpet av vinteren på grunn av frostskafer ikke omfattes.

Rent definisjonsmessig er klima definert som mønsteret i temperatur, nedbør, vind, luftfuktighet, evaporasjon og lufttrykk målt over lengre tidsperioder (Universitetet i Oslo). Klima sier derfor noe om gjennomsnittsværet for et område over tid, og ikke noe om forholdene i det gjeldende skadeår. Ekstremvær hører imidlertid også innunder klima, men er definert som vær-situasjoner med lav hyppighet (Store norske leksikon). Slik produksjonssviktsordningen er innrettet, kan det se ut som at det er dette man har tatt utgangspunkt i ved utformingen av begrepet «klimatiske forhold».

Arbeidsgruppen har diskutert om det finnes et annet begrep som kan beskrive skadeårsaken på en tilfredsstillende måte. Herunder er både ekstremvær og ugunstige værforhold vært nevnt. Gruppen har imidlertid kommet fram til at man ønsker å beholde gjeldende begrep «klimatiske forhold». Begrepet er allerede innarbeidet i dagens ordning, og meningsinnholdet vil kunne beskrives og presiseres ytterligere i Landbruksdirektoratets rundskriv. Gruppen finner det ikke problematisk at klimabegrepet kan ha andre og mer utvidende betydninger i andre sammenhenger, så lenge det er entydig hvordan det skal forstås under produksjonssviktsordningen. Klimatiske forhold som kan gi rett til tilskudd ved produksjonssvikt er således bl.a. tørke, mye nedbør, flom eller frost. Dette er værforhold som kan gi vanskelige vekst- og innhøstingsforhold.

Klimaprosent

Relatert til omtalen om klimatiske forhold, finner arbeidsgruppen det også naturlig å beskrive klimaprosenten i ordningen og fastsettelsen av denne. Ved søknader om tilskudd til produksjonssvikt skal søker anslå den andel av produksjonssvikten som skyldes klima i prosent. Dette gjelder for alle vekstgrupper. Søker skal således i søknaden gi en faglig vurdering av om hele produksjonssvikten skyldes klimaforholdene i vekstsesongen eller om hele eller deler av produksjonssvikten skyldes dyrkningstekniske forhold. Klimaprosenten skal i tillegg vurderes og eventuelt bekreftes av kommunen og statsforvalteren ved deres vurdering av søknaden. Dersom det er andre forhold enn klima som har ført til produksjonssvikt, så skal klimaprosenten justeres skjønnsmessig for den delen av produksjonssvikten som ikke skyldes klimatiske forhold. Dette gjelder også dersom det er naturgitte forhold som er årsaken til at avlingen er lav og årsakssammenhengen mellom produksjonssvikten og de klimatiske forholdene ikke kan sannsynliggjøre produksjonssvikten. Naturgitte forhold som kan vektlegges i denne sammenheng er f.eks. geografisk beliggenhet i kommunen; høyde over havet, snøforhold og om jordene er vendt mot nord eller sør.

Stabile rammebetingelser

Erfaringene med ordningen for produksjonssvikt de seneste årene tyder på at ugunstige værforhold for jordbruksproduksjon inntreffer hyppigere nå enn for en del år siden. Dette har ført til at normalforbruket på ordningen er økt fra 43 mill. kroner til 83 mill. kroner. Det betyr at i alle år er det produsenter som opplever betydelig produksjonssvikt på grunn av ugunstig vær. I enkelte år vil forbruket med gjeldende regelverk være betydelig høyere enn budsjett, mens det er lavere i andre år. Blant annet av hensyn til likebehandling, er det viktig at regelverket for ordningen bør være det samme enten det er landsomfattende avlingssvikt eller at værskadene er mer lokalt avgrenset.

Erfaringer har vist at i år med omfattende avlingssvikt, vil det oppstå press fra ulike kanter om å iverksette ytterligere tiltak. Det kan være begrunnet i ulike forhold, fra manglende kunnskap om eksisterende ordning til mer politisk profilering. I prinsippet bør den eksisterende produksjonssvikt ordningen være den samme enten det er mange eller få som er rammet. Spørsmålet er om det likevel kan oppstå situasjoner som gjør at det må iverksettes tiltak ut over gjeldende ordning.

Tørkesommeren i 2018 var svært spesiell. Da oppstod det en situasjon der store deler av Nord-Europa var rammet av det samme tørre været, og det oppsto en fôrkrise. I den gjeldende ordningen er det lagt til grunn at det er den "økonomiske krisen" på enkeltforetak som skal kompenseres, mens fôr kan suppleres fra andre landsdeler eller naboland. Omfanget av krisen i 2018 innebar en krisehåndtering som også dreide seg om å skaffe nok grovfôr slik at om lag normal produksjon kunne videreføres, og slikat det ikke måtte foretas betydelig nedslaktning av grovfôrdyr. Denne fôrmangelen medførte også ekstreme priser på grovfôr. Dette resulterte i at partene i jordbruksoppgjøret fastslo at det måtte iverksettes ekstraordinære tiltak som ble

vedtatt gjennom tilleggsforhandlinger høsten 2018. Landbruksdirektoratets rapport om Evaluering av tørkesommeren 2018 beskriver dette nærmere. Ved denne evalueringen av tørkesommeren 2018 var det blant annet stor grad av enighet om at det er viktig å ha en ordning med rask saksbehandlingstid slik at økonomisk støtte kan komme til produsentene når de trenger det som mest.

3.4 Andre årsaker til produksjonssvikt enn tapt volum som følge av klimatiske forhold

Indirekte klimatisk skade

Det kan i enkelte tilfeller være vanskelig å skille mellom hva som er direkte og indirekte klimatisk skade. Forskriften angir at det kan gis tilskudd for produksjonssvikt som er forårsaket av klimatiske forhold, men definerer ikke nærmere hva som ligger i dette.

I Rundskriv 2021-30 «Kommentarer til forskriftene om tilskudd ved produksjonssvikt i plante- og honningproduksjon» er følgende lagt til grunn for forståelse av hva som anses som "klimatiske forhold":

«Klimatiske forhold som kan gi rett til tilskudd er bl.a. tørke, mye nedbør, flom eller frost. Dette er værforhold som kan gi vanskelige vekst- og innhøstingsforhold.

Det gis ikke tilskudd til

- produksjonssvikt som er forårsaket av sykdommer, skadedyr og ugras, selv om forekomsten kan knyttes til klimatiske forhold.*
- produksjonssvikt som skyldes en driftsform som ikke er faglig forsvarlig.*
- produksjonssvikt som skyldes forhold som kan kontrolleres ved aktiv bruk av forebyggende tiltak.*
- indirekte klimatisk skade, f.eks. dårlig pollinering som gir lave avlinger eller sterk vind som gir mye nedfallsfrukt. Jordskred ansees i utgangspunktet ikke som direkte klimatisk skade.»*

Rundskrivet gir med det en noe klarere definisjon av hva som kan og ikke kan anses som klimatisk skade. Det synliggjør også at indirekte skade og skader som er avledet av klimatiske forhold ikke omfattes av dagens ordning. Dersom avgrensningen for omfanget av ordningen fortsatt skal gå ved direkte klimatisk skade, kan det være hensiktsmessig å tydeliggjøre dette i større grad også i forskriftene. Dette vil kunne skape en bedre forståelse for at ordningen har begrensninger i omfang og derigjennom unngå å skape urealistiske forventninger til muligheten for tilskudd ved tap. Utfordringen ligger i å formulere dette på en presis og konkret måte samtidig som det favner om alle elementene.

En annen utfordring knyttet til dagens grensegang, er at den for produsentene i enkelte tilfeller kan oppfattes som noe uforståelig. Søkere som gjør alt de kan for å begrense en skade, kan oppleve å ikke få dekket tapet sitt dersom skaden er å anse som en indirekte klimatisk skade. Et eksempel på dette kan være mye nedbør over tid som gir gode forhold for oppblomstring av sopp. Selv om man forsøker å sprøyte mot soppen, kan den medføre avlingsreduksjon. Soppen vil komme som en følge av de store nedbørsmengdene, men den vil være en indirekte årsak til avlingstapet, som derfor ikke vil være omfattet av ordningen. Dersom regnet for eksempel gir vassmettet jord og derigjennom dårlige vekstforhold for plantene og reduksjon i avling, vil nedbøren da være en direkte klimatisk årsak og tapet kommer inn under ordningen.

Dersom man skal utvide dagens ordning til å omfatte indirekte klimatiske skader, vil dette med stor sannsynlighet gi flere søknader og økte tilskuddsutbetalinger. Det medfører et behov for økning i rammen. En slik endring vil også føre ordningen i retning av å være en erstatningsordning som dekker reelle tap, og

ikke lenger en tapsbegrensende ordning som skal fungere som et sikkerhetsnett. Dette må derfor vurderes opp mot formålet med ordningen. En slik utvidelse kan også være utfordrende med tanke på å trekke grensen for hva som skal omfattes av ordningen på nytt, samtidig som utfordringene som ligger i å vurdere tapet opp mot agronomisk forsvarlig drift og skadebegrensningsplikten fortsatt er reelle. På den andre siden vil en slik utvidelse av ordningen kunne føre til en forenkling når det kommer til saksbehandling, med tanke på fastsettelse av skadeårsak og vurdering av klimaprosent. Flere produsenter vil også kunne oppfatte at ordningen i større grad samsvarer med faktiske forhold i deres virksomhet.

Kvalitetstap

Redusert kvalitet på avlingen som følge av klimatiske forhold vil i de fleste tilfeller gi et økonomisk tap for produsenten. Dette til tross for at kg avling kan være som i normale år. Kvalitetstap henger tett sammen med indirekte og direkte klimatisk skade, jamfør forrige kapittel, og dersom produksjonssviktsordningen utvides til å omfatte kvalitetstap, vil også dette medføre at ordningen innrettes mer i retning av full erstatning. Ifølge dagens regelverk kan tilskudd ved tap som følge av kvalitetsforringelse kun gis for frukt og bær, og der kvalitetsforringelsen skyldes direkte skade på grunn av hagl, store nedbørmengder eller frost. I slike tilfeller kan den såkalte totalsalgsmetoden benyttes (kapittel 6.4.), der tapet estimeres ut fra tapt inntekt og ikke tapt avling. Lignende kvalitetsforringelse og påfølgende tap vil trolig også kunne oppstå blant annet i enkelte grønnsaksproduksjoner, men dette omfattes imidlertid ikke av dagens ordning.

For søkerne kan det være utfordrende å se forskjellen mellom inntektstap som følge av kvalitetsforringelse og inntektstap som følge av tap av kg avling. Å eventuelt utvide ordningen til også å omfatte kvalitetstap, vil i likhet vurderingene rundt indirekte klimatiske skader, medføre behov for økt tilskuddsramme. Det må også forventes større ressursbruk i forvaltningen, både på grunn av flere søknader, men også fordi det må antas at slike søknader i mange tilfeller vil kreve en nøye vurdering rundt fastsetting av klimaprosent for hvorvidt kvalitetstapet skyldes klima eller kan skyldes andre årsaker. Som nevnt tidligere, vil klimaprosenten kunne medføre ulik bruk av skjønn og risiko for ulik behandling av søknader. En viktig faktor vil være å stille tydelige krav til tilstrekkelig dokumentasjon fra søker. Videre krever kvalitetsforringelse en rask befaring fra kommunen for å kontrollere hva tapet faktisk skyldes. Her kan det være et alternativ å pålegge stedlig kontroll, tilsvarende det som ble gjort ved mangel på arbeidskraft. Dette vil imidlertid være ressurskrevende, og et slikt krav vil kunne bli utfordrende i år hvor skadeomfanget er stort. Dersom man skal utvide ordningen til å omfatte kvalitetstap, må det også gjøres en vurdering av om dette skal omfatte alle produksjoner eller enkelte vekster. I så fall kan det tenkes at et slikt grep også vil påvirke vekstgruppeinndelingen.

Ved kvalitetstap kan produsert mengde i kg være den samme som i normalår, mens tapet ligger i at denne mengden ikke vil være omsettbart til samme pris som om den var av normal kvalitet. Å kun beregne tilskudd til mengdetap kan derfor virke urimelig for de som har 100 % inntektssvikt og fullt produksjonsvolum. I slike tilfeller vil man kunne benytte totalsalgsmetoden for å beregne økonomisk tap, på lik linje som i dagens ordning. I tillegg til god dokumentasjon på årsak, stiller en slik beregning også krav til god dokumentasjon på verdien av avlingen på høstetidspunktet. Dokumentasjonskravet i dagens ordning er beskrevet i gjeldende rundskriv.

Sykdom og skadedyr

Produksjonssvikt som skyldes sykdom eller skadedyr, henger tett sammen med indirekte skade og kvalitetstap i avsnittene over. Både sykdom og skadedyr kommer gjerne som følge av klimatiske forhold, men vil da være en indirekte årsak som ikke omfattes av dagens ordning. Noe av grunnen til at dette ikke inngår, er at begge faktorene i stor grad vil være mulig for produsentene å sikre seg mot, for eksempel gjennom sprøyting. Her kan det derfor være utfordrende å anslå hvor stor del av tapet som indirekte skyldes klimatiske forhold og hvor stor andel det eventuelt kunne vært mulig å sikre seg mot. Å finne grensen opp mot produsentenes eget ansvar for tapsbegrensning vil derfor kunne bli utfordrende. Et eksempel på dette kan være tørråte i potet. Et tørråteangrep kan i verste fall føre til at hele avlingen må kasseres, men dette forholdet er ikke tilskuddsberettiget gjennom dagens ordning da det er et klimatisk avledet forhold. Dersom det skal innlemmes i ordningen, vil man måtte ta stilling til hvorvidt produsentene har gjort tilstrekkelig

for å unngå tørråteangrepet, herunder forhold som sprøyting, sortsvalg med mer, jamfør tapsbegrensingsplikten. En slik utvidelse vil medføre et økt behov for saksbehandlingsressurs, men stiller også store krav til fagkompetanse i forvaltningen. På den andre siden, kan man se for seg tilfeller der produsentene ikke vil kunne sikre seg mot sykdom- og skadedyrangrep. Det vil da kunne være vanskelig å forstå at tapene som da oppstår, ikke er tilskuddsberettiget slik som i dag.

Vedrørende utvidelse av ordningen til å omfatte andre årsaker

Dagens produksjonssviktorstilling har en tydelig og etablert avgrensning ved direkte klimatiske årsaker til tap for å være berettiget tilskudd gjennom ordningen. Dersom det skal åpnes for å gi tilskudd til indirekte klimatisk skade eller andre forhold, vil dette kreve en ny grensetrekking. Dette vil kunne føre til nye krevende vurderinger rundt blant annet tapsbegrensende tiltak. Arbeidsgruppen ønsker å påpeke at det alltid skal lønne seg å drive god agronomi og gjøre en selvstendig risikovurdering på gården.

En utvidelse av ordningen vil også medføre et behov for økning i rammen. Avhengig av hvor grensen trekkes vil denne økningen kunne bli stor, da indirekte klimatiske forhold ofte gir skader i produksjoner som frukt, bær og grønt, hvor tapene kan være store. Arbeidsgruppen vurderer at grensegangen for ordningen er god og anbefaler at denne beholdes som i dag. For å sikre lik behandling av saker er det viktig at grensene er tydelige i det gjeldende regelverket.

3.5 Avgrensning mot andre ordninger

Produksjonssviktsordningen vil i grensesnittet mot tap på grunn av planteskadegjørere, tap på grunn av naturskade/arealtap og lignende, kunne komme i berøring med andre erstatnings- og tilskuddsordninger. Dette kan være ordninger som statens naturskadeordning, erstatning etter offentlige pålegg som følge av planteskadegjørere, regionalt miljøtilskudd med flere.

Avlingstap på rot dekkes ikke av naturskadeordningen, men i skadeåret har man mulighet til å søke om produksjonssviktilskudd i tillegg til gjenoppbygging av dyrkajord. Videre kan tap som følge av planteskadegjørere erstattes ved pålegg om sanering. Via regionale miljøtilskudd kan man i enkelte fylker søke om tilskudd blant annet til friarealer for gjess som beiter uten å bli forstyrret eller jaget. Ved en søknad om produksjonssvikt på disse arealene, vil det være sannsynlig at gjessene har stått for deler av dette tapet sett opp mot normavlingen.

Disse forholdene er viktig å ha som bakgrunn dersom man anbefaler endringer i gjeldende regelverk.

4 Næringsutøvernes eget ansvar for å begrense risiko

4.1 Kort om gjeldende regler

Formålet med dagens produksjonssviktsordning er å redusere økonomiske tap som oppstår ved produksjonssvikt forårsaket av klimatiske forhold det ikke er mulig å sikre seg mot. For å kunne være berettiget tilskudd gjennom ordningen, må vilkårene i gjeldende forskrift § 2 være oppfylt;

- Må ha hatt svikt i plante- eller honningproduksjon forårsaket av klimatiske forhold,
- På skadetidspunktet oppfyller vilkårene for å kunne motta produksjonstilskudd etter forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket,

- Ikke kan få dekket tapet gjennom en allment tilgjengelig forsikringsordning eller på annen måte, og
- Uten ugrunnet opphold har gitt melding til kommunen om at skade har oppstått, eller vil kunne oppstå.

Vilkårene for å kunne motta produksjonstilskudd, jf. kulepunkt 2, er beskrevet i forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Her stilles det blant annet krav om å drive *vanlig jordbruksproduksjon* og at jordbruksareal som foretaket disponerer skal *drives aktivt*. Det går fram av tilhørende rundskriv at hva som er å anse som *vanlig jordbruksproduksjon* må vurderes ut fra et jordbruksfaglig skjønn, og produksjonen må vurderes opp mot en god agronomisk praksis. *Aktiv drift* innebærer at det må foregå en reell produksjon på arealene det søkes tilskudd for, hvor det blant annet må være utført nødvendig jordarbeiding, såing/planting, gjødsling og høsting/beiting av arealet.

Hvorvidt disse vilkårene er oppfylt, tas stilling til gjennom behandling av søknad om produksjonstilskudd i jordbruket. Selv om søknad om produksjonstilskudd er innvilget, vil man imidlertid også ha en tapsbegrensningsplikt gjennom produksjonssviktorordningen. Dette følger av produksjonssviktsforskriften § 2 og § 9 nr. 1, der det er angitt et krav om forsvarlig drift og plikt til å begrense tapet.

Næringsutøvernes ansvar for å begrense risiko er derfor betydelig. Dette suppleres av ordningens egenrisiko på 30 % av forventet avling, og vil være viktig for å sikre ordningens legitimitet. Samtidig innebærer ordningen nødvendigvis en del skjønn i vurderingen av hvor grensen for «*klimatiske forhold det ikke er mulig å sikre seg mot*» går.

4.2 Ansvar for tapsbegrensende tiltak

Muligheten for å begrense risiko for tap kan være begrenset i år med ekstreme værforhold sammenlignet med et år med mer normale forhold. Det vil alltid være et normalavvik, men når klimautfordringene først rammer, bør en tilskuddsordning være innrettet slik at den uansett forplikter næringsutøveren til å ta ansvar for å begrense potensielle tap i størst mulig grad både i forkant av og under slike situasjoner.

Egnethet og agronomi

I mange områder vil forholdene være for marginale til å kunne forvente årssikre avlinger av gitte produksjoner. Både valg av type produksjon og arter/sorter må tilpasses forholdene, samtidig som god agronomi vil være av vesentlig betydning for å oppnå et forventet avlingsnivå. Ansvar for begge disse forholdene må ligge hos næringsutøverne.

I dagens produksjonssviktsordning ligger det en forebyggingsplikt. Denne er utdypet i Rundskriv 2021-30 kap. 1.2.1. Forebyggingsplikten medfører at tilskuddet ved produksjonssvikt skal reduseres dersom det er naturgitte (geografiske) og/eller dyrkingstekniske forhold som er årsak til den reduserte avlingen. Disse forholdene må da vurderes og tas inn som en reduksjon i tilskuddsgrunnlaget gjennom reduksjon av klimaprosenten (kapittel 3.3). Denne vurderingen av om et areal er egnet for produksjonen som drives der, og om jorda drives i samsvar med god agronomisk praksis, kan imidlertid være utfordrende.

Denne utfordringen kan også komme til syne ved at et foretak søker om tilskudd årvisst eller gjentatte ganger. Det kan da være grunn til å stille spørsmål om hvorvidt produksjonen er egnet og om søker har begrenset risikoen i stor nok grad, selv om man har fått innvilget tilskudd tidligere år. Ved gjentatte søknader for samme vekst og område fra samme produsent, bør søknader avvises med henvisning til forebyggingsplikten og en ny vurdering av egnethet og risikohåndtering. Det vil være viktig å hindre misbruk ordningen for å sikre legitimiteten og tilliten til denne. Dersom noen velger marginale produksjoner/arter/sorter basert på potensialet for høy avkastning, er dette en risiko som må bæres av produsenten selv.

Et annet moment når det gjelder agronomi er år hvor utfordrende klimatiske forhold på vår og tidlig sommer fører til at produsenter ikke får sådd. Dette vil da være relatert til klimatiske forhold, men man oppnår ikke avling på rot og vil ikke være berettiget produksjonssviktilskudd. At det uansett forhold stilles krav om å så eller plante for å komme inn under ordningen, gjør at produsenten må bære risikoen med om høsten blir god nok til at avlingen modner og man får høstet. Til slutt vil man nødvendigvis nå en grense for hva som kan sies å være agronomisk forsvarlig med tanke på så-/plantetidspunkt. Alternativet for produsenten vil da være å så andre vekster, noe som med stor sannsynlighet vil medføre et økonomisk tap.

Videre kan det i gitte situasjoner ikke alltid være høyest mulig avling som er målet. Valg av agronomiske tilpasninger, som blant annet grad av jordarbeiding, mengde kunstgjødsel og sprøyting, vil også kunne være styrt ut fra økonomiske rammer, der eksempelvis høye kunstgjødselpriser vil kunne føre til mindre bruk av gjødsel og lavere avlinger. Slike tilpasninger fører imidlertid ikke til at man ikke omfattes av ordningen, men dette må tas høyde for ved beregning av tilskudd. Her kommer også en reduksjon i klimaprosenten til anvendelse.

Vurderinger rundt egnethet og agronomi kan stille relativt store krav til dokumentasjon, samt fagkunnskap i forvaltningen. Det vil også kunne medføre noe ulik håndtering av ordningen. For å sikre størst mulig grad av likebehandling kan det være et alternativ å stille krav om en ekstern vurdering fra en faglig instans. Innhenting av eksterne uttalelser må imidlertid forventes å ha en kostnad. Ansvar for å innhente nødvendig dokumentasjon ligger hos søker, jmf. produksjonssviktforskriften § 7 første ledd og sats- og beregningsforskriften § 3 andre ledd. Å pålegge søkerne å innhente dokumentasjon som koster, vil, til tross for dokumentasjonsansvaret, kunne medføre at terskelen for å søke om tilskudd blir noe høyere. På den andre siden kan man se for seg at man med et slikt krav på sikt vil kunne oppnå en bedre produksjonstilpasning med lavere risiko.

Meldeplikt

I forlengelsen av problemstillingene knyttet til søkers ansvar for å dokumentere årsaksforhold rundt produksjonssvikten, er det også naturlig å se på vilkåret i gjeldende ordning der søker må melde fra om produksjonssvikt til kommunen. Man har sett at enkelte søkere viser til manglende befaring fra kommunen når søknader blir avslått på grunn av manglende dokumentasjon. Per i dag er ordningen slik at kommunen skal utføre stedlig kontroll på minimum 10 % av foretakene det er mottatt melding fra. Kommunen har således ikke plikt til å dra på befaring i alle tilfeller der de mottar melding om produksjonssvikt.

Man kan reise spørsmål ved om omfanget av kommunens stedlige kontroll bør økes. Dette vil i så fall bli mer arbeids- og ressurskrevende for kommunen, men vil muligens kunne dempe konfliktnivået noe i de tilfeller hvor søker ikke har dokumentert tilstrekkelig at produksjonssvikten skyldes klimatiske forhold. På den annen side mener arbeidsgruppen at det er viktig å holde fast ved at det er søker som har ansvaret for å dokumentere skaden.

Høsteplikt

I tapsbegrensningsplikten ligger også plikten til å høste. Dette er presisert i Rundskriv 2021-30 kap. 1.2.1. Konsekvensen av ikke å høste areal er at retten til tilskudd bortfaller, og det kan kun unntaksvis gis tilskudd for uhøstet areal. Kommunen eller statsforvalteren kan bekrefte at innhøstingsforholdene er uforsvarlige, og følgelig gi dispensasjon fra innhøstingsplikten. Dette forutsetter da at avlingens restverdi er lik null, eller at høstekostnadene overstiger avlingens restverdi. Høsteplikten praktiseres strengt ved behandling av søknader, og det må kunne antas at den medfører at produsentene tar mindre sjanser ved valg av vekst og såtid. På den andre siden må man unngå situasjoner hvor kravet om høsting kan føre til kjøreskader, skader på utstyr eller annet som kan få store negative konsekvenser for jord og drift. Dette kan da hensyntas ved å gi dispensasjon fra høsteplikten.

Egenrisiko

Produksjonssviktordningen er ment å skulle redusere økonomiske tap for foretaket. Det er imidlertid satt en egenrisiko på 30 %, som gjenspeiler blant annet normal avlingsvariasjon mellom år, og dermed usikkerheten som uansett utgjør en del av landbrukets iboende risiko. Tidligere har egenrisikoen vært satt til 20 %, men denne ble økt til 30 % i 2003/2004 i forbindelse med at ordningen gikk fra å beregne erstatning generelt per bruk til å beregne per vekstgruppe. Dersom man reduserer egenrisikoen, vil dette nødvendigvis medføre et behov for å øke tilskuddsrammen. Økningen vil da skyldes både at eksisterende søknader får høyere tilskuddsgrunnlag, og at antall søknader som blir tilskuddsberettiget gjennom ordningen vil øke.

Uavhengig av hvor grensen for egenrisiko settes, vil det alltid være søkere som havner i skjæringspunktet for å være berettiget tilskudd eller ikke, og dermed kan oppfatte grensen som urimelig. Egenrisikoen i seg selv kan også skape en forventning fra næringsutøverne om at man da får dekket det resterende tapet målt i kroner. Problemstillingen knyttet til endring av grensen for egenrisiko er drøftet i arbeidsgruppen, men gruppen har ikke konkludert rundt dette.

Et annet moment er at dagens beregningsmetode kan undergrave at produsenter faktisk sprer risiko ved å dyrke ulike vekster. Når de ulike vekstene ligger i samme vekstgruppe, vil de utjevne hverandre, og et godt år for en vekst vil kunne kompensere for et dårlig år i en annen vekst innen samme vekstgruppe. Dette vil da medføre at produsenten ikke blir berettiget tilskudd. Sammenligner man dette scenarioet med en produsent som produserer ensidig vekst, og dermed ikke sprer risikoen, vil denne produsenten kunne bli berettiget tilskudd, selv om vedkommende i utgangspunktet har tatt en større risiko i sin produksjon. Vurderingen vil da være om produsenten som driver ensidig produksjon har gjort alt som kan gjøres for å begrense tap. Dette momentet er også nærmere omtalt i kapittel 5.6.

4.3 Muligheter i forsikringsmarkedet

Forsikringsmarkedet som dekker produksjonssvikt i landbruket i Norge er per i dag relativt lite utviklet, og det er heller ikke et stort antall av produsentene som velger å tegne denne typen forsikringer. Produsentene må aktivt velge å forsikre seg mot produksjonssvikt, og de bestemmer selv om de ønsker å forsikre en eller flere kulturer. Som en følge av tørkesommeren 2018 kom det også et tilbud om å forsikre før til egne dyr, hvilket tidligere ikke har vært en mulighet.

De forsikringstilbudene det er innhentet informasjon om på området, er alle knyttet til et vilkår om at forsikringshaveren må ha fått innvilget tilskudd ved produksjonssvikt for å kunne få utbetalt forsikring. Denne innretningen gir et stort økonomisk sprang for produsenter avhengig av om de har over eller under 30 % produksjonssvikt. En produsent med 29 % svikt i produksjonen, vil ikke oppnå hverken tilskudd eller forsikringsutbetaling. Dersom svikten hadde vært på 30 %, ville vedkommende derimot få utbetalt forsikring i henhold til valgt dekning, i tillegg til å være tilskuddsberettiget. Man kan se for seg at en slik innretning ikke nødvendigvis stimulerer til å spre risiko i produksjonen på flere vekster eller til å sikre høyest mulig avling.

Vilkåret om innvilget tilskudd ved produksjonssvikt medfører også at det ligger en begrensning i muligheten til å forsikre seg mot for eksempel kvalitetstap, da dette i hovedsak ikke omfattes av produksjonssviktordningen. Blant annet i grøntsektoren kan kvalitetstap medføre at avlingene ikke har noen alternativverdi, og dette utgjør en stor risiko for produsenten.

På den andre siden vil nettopp det at man har en god statlig produksjonssviktordning trolig være en medvirkende årsak til at tilbudet om private forsikringer er noe begrenset, samt at mange produsenter velger å la være å tegne denne typen forsikringer.

4.4 Alternativer til anvendelse av rammen over jordbruksoppgjøret

Selv om næringsutøvernes ansvar for å begrense risiko for produksjonssvikt er relativt betydelig i dagens ordning, vil det være et spørsmål om det er riktig at en statlig tilskuddsordning skal supplere dette ansvaret eller om næringsutøverne skal bære mer av tapet selv. Dersom den statlige ordningen ikke hadde eksistert i 2018, ville dette fått store konsekvenser for det norske landbruket. Men, som nevnt over, vil en god statlig tilskuddsordning på den andre siden bidra til at tilbudet om forsikring mot produksjonssvikt er begrenset og således begrense næringsutøvernes muligheter til å forsikre seg på annet vis.

Dagens produksjonssviktordning er en overslagsbevilgning på jordbruksavtalen. Bevilgningen kunne alternativt vært benyttet på andre ordninger som styrker den generelle økonomien på enkeltbruk og gjør dem mer robuste mot avlingsvariasjon. Dette vil være en innretning noe mer lik den man finner blant annet i Sverige. Som et eksempel vil en utbetaling av AK-tilskudd være uavhengig av avlingene og kunne bidra til stabile inntekter. Et annet alternativ for anvendelse av rammen over jordbruksoppgjøret kan være å etablere en "pool" eller sette av et fond hvor staten og forsikringsbransjen begge bidrar.

Det vil alltid være en avveining mellom ulike måter å støtte jordbruket på. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke utredet og vurdert disse alternativene i denne rapporten.

4.5 Arbeidsgruppens oppsummering

Arbeidsgruppen mener det er behov for å beholde kravene som ligger i dagens regelverk med tanke på næringsutøvernes ansvar knyttet til å begrense risiko for tap. Erfaringene tilsier at det kan være behov for å synliggjøre søkers ansvar både når det gjelder tapsbegrensningsplikt og ansvar for å dokumentere skadeårsakene i større grad. Disse momentene vil være viktige å ta med inn i arbeidet med nytt fagsystem, slik at de blir synliggjort. Dette vil igjen bidra til en mer effektiv saksbehandling, da behovet for å etterspørre utfyllende opplysninger og dokumentasjon til innsendt søknad vil bli mindre.

5 Elementer i dagens ordning

5.1 Normavlingsgrupper grovfôr

Siden 2014 har tilskuddet ved produksjonssvikt i grovfôrproduksjon med husdyr vært beregnet ved hjelp av fastsatte normavlinger i stedet for gjennomsnittsavlinger for det enkelte foretak. Gjeldende rett for beregning av tilskudd er gitt i sats- og beregningsforskriften § 8 (Erstatningsberegning – avlingssvikt grovfôr i foretak med husdyr):

Erstatningen beregnes som skadeårets grovfôrareal i dekar multiplisert med normavling pr. dekar, jf. § 14. Deretter trekkes 30 % egenrisiko og deretter skadeårets avling i FEm. Denne summen multipliseres med fastsatt sats jf. § 13.

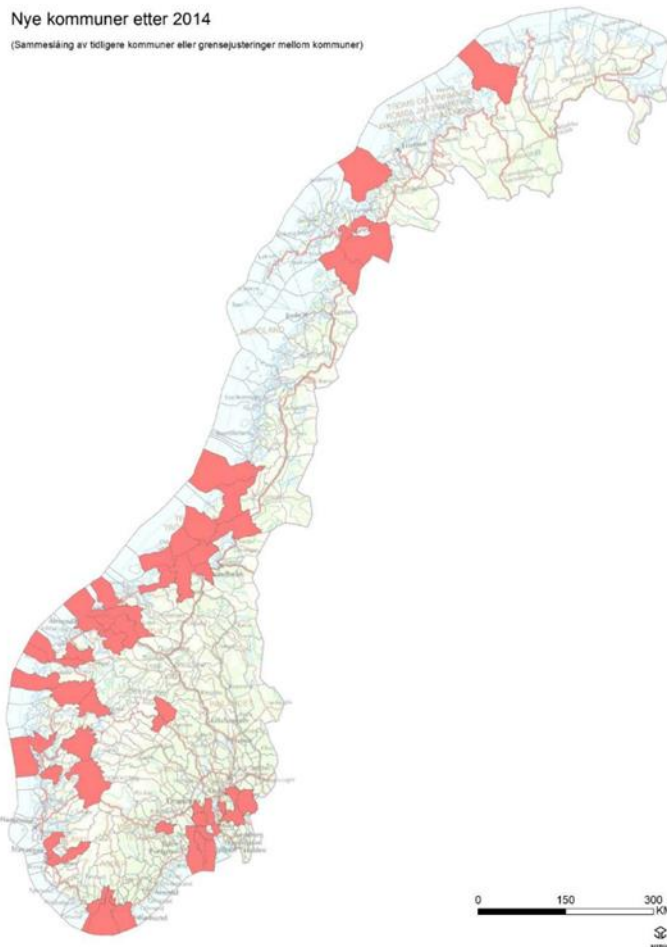
§ 14 i sats- og beregningsforskriften viser normavlingene for grovfôr i FEm/daa for henholdsvis fulldyrket eng til slått og beite, overflatedyrket eng til slått og beite, samt andre grovfôrvekster, tilsvarende areal med kode 210, 211 og 213 i ordningen for produksjonstilskudd. Videre er de tre arealkategoriene inndelt i 5 normavlingsgrupper. Alle kommuner per 2014 ble plassert i en normavlingsgruppe basert på beregninger i rapport fra BioForsk (nå NIBIO) i 2014².

Formålet med den nye beregningsmetoden var, som nevnt innledningsvis, en forenkling og en mindre arbeidskrevende ordning slik at tilskuddssøknadene kunne behandles raskere. Den nye beregningsmåten skulle gjøre det enklere for søkere og forvaltning både å forstå og å kunne forutsi beregnet tilskudd.

² BioForsk Rapport Vol. 9 Nr. 2 (2014)

Beregningsmodellen basert på normavling innebærer at søknadsskjemaet er mer oversiktlig og at mengde etterspurte data ble redusert sammenlignet med gjennomsnittsmoellen. Dette innebar også at krav til forvaltningens kunnskap om blant annet husdyr og fôring ble redusert. Etter at den nye beregningsmodellen ble tatt i bruk, er det imidlertid gitt flere innspill på at normavlingene både er for høye og for lave. Særlig i Trøndelag og fra deler av Østlandet er det gitt tilbakemeldinger om at normavlingene er lave, slik at tilskuddet blir for lavt i forhold til det reelle tapet. Dette gjaldt særlig husdyrbrukere med en intensiv grasproduksjon. Tilbakemeldinger fra andre fylker, både på Vestlandet og noen deler av Østlandet, var at normavlingene var høye. Blant annet for foretak med en ekstensiv grasproduksjon i kombinasjon med sau, vil gjennomsnittsavlingen ofte være langt mindre enn fastsatt normavling, noe som førte til et høyt tilskudd sammenlignet med foretakets reelle tap.

Jamfør BioForsk-rapporten fra 2014 er arbeidet med å fastsette nivået normavlingene bygd på faktisk registrerte avlinger fra forsøk. Disse er så modellert til maksimalavlinger og deretter justert ned til nettoavlinger ut fra faglige vurderinger, men likevel med mye bruk av skjønn. Det ble regnet lavere avling i gjenleggsåret, lavere for gammel eng, tap for at hele avlingssesongen ikke blir utnyttet, noe tap for vinterskade (varierende for områder) og tap fordi praktisk jordbruksdrift systematisk har lavere avlinger enn spesielt tilrettelagte forsøksarealer. I forbindelse med tørkeåret 2018 ble det gjort beregninger som tydet på at de gjeldende normavlingene i gjennomsnitt er noe høye sammenlignet med Budsjettnemnda i jordbruket sitt fôrregnskap.



Figur 5.1. Nye kommuner siden 2014 (NIBIO Rapport Vol. 7 Nr. 180 (2021)).

I det nye oppdraget har NIBIO blant annet blitt bedt om å beskrive avlingsutviklingen siden rapporten i 2014 til dagens dato. I forbindelse med ny kommuneinndeling, er de også gitt i oppdrag å vurdere soneinndelingen med grunnlag i denne.

Med grunnlag i driftsgranskningene i jord- og skogbruket, samt Budsjettnemnda for jordbruket sin normalårsavling, konkluderer NIBIO i sin rapport med at grovfôravlingene fremstår som relativt stabile. Videre har NIBIO i sin nye rapport ikke tatt stilling til om selve nivået på normavlingsgruppene er satt for høyt. De viser imidlertid til at det er betydelig usikkerhet knyttet både til beregningsmetoden som ligger til grunn for dagens normavlingsnivå og budsjettnemndas tall.

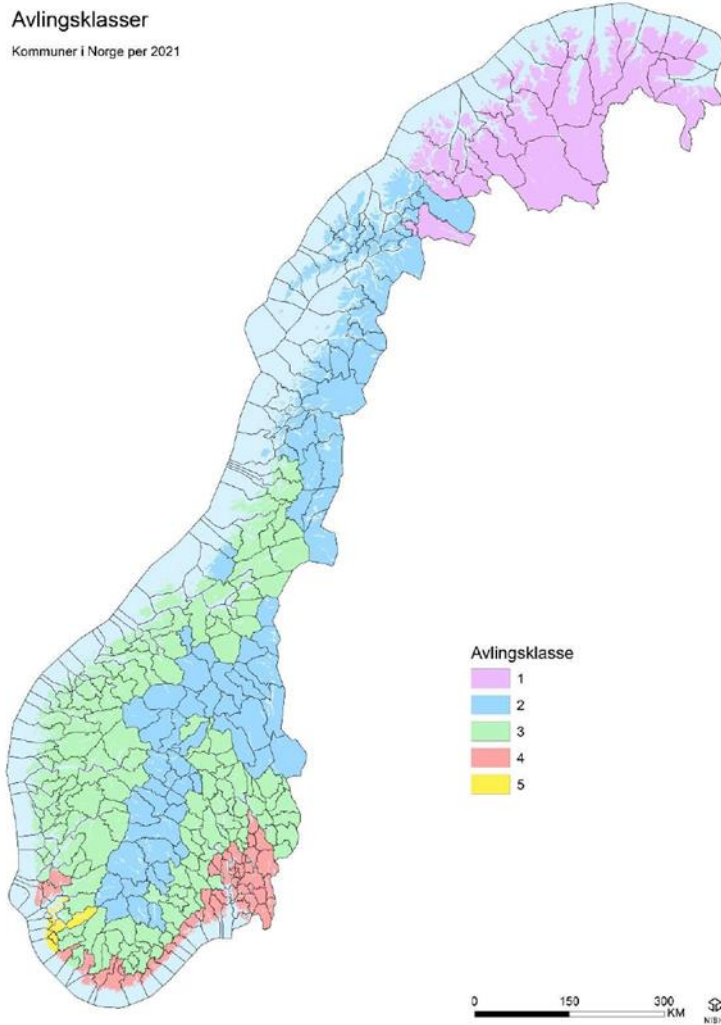
Innspillene fra forvaltningen etter innføringen av normavlinger, tilsier at modellen medfører både over- og underkompensasjon i vekstgruppe grovfôr med husdyr. I henhold til gjeldende regelverk for beregning av tilskudd, skal klimaprocenten benyttes for å beskrive hvor mye av et avlingstap som skyldes klima og hva som skyldes andre årsaker. Dersom nivået på normavlingen er høyere enn realiteten, skal i utgangspunktet klimaprocenten justeres for å beskrive at avlingstapet skyldes eksempelvis naturgitte forhold. Det vil derfor være mulig å korrigere for avviket i de tilfellene der normavlingene er for høye. På den andre siden vil dette nødvendigvis kreve ekstra ressursbruk hos forvaltningen dersom denne korrigeringen må gjøres i mange saker som følge av et generelt "feil" nivå. Klimaprocenten er videre en skjønnsmessig vurdering, og kan derfor i noen tilfeller vurderes forskjellig. For å unngå overkompensasjon og skjønnsbruk gjennom klimaprocent, kan det være en mulighet å justere normavlingstallene ned. En konsekvens av dette vil imidlertid være at antallet underkompenserte søknader øker. Dersom nivået på normavlingene er lavere enn realiteten, ligger det ingen mulighet til å korrigere for dette i dagens ordning. I disse tilfellene vil produsentene oppleve en underkompensasjon eller i verste fall ikke bli tilskuddsberettiget på grunn av lavt/ikke beregnet tap. For å unngå underkompensasjon og sikre mer lik behandling av søknader, kan man se for seg å justere normavlingstallene opp. Dette vil imidlertid med stor sannsynlighet allikevel ikke være nok til å ta høyde for den store spredningen i reelt avlingsnivå, samtidig som det vil øke antall saker som krever vurdering rundt redusert klimaprocent.

For videre vurderinger rundt bruk av normavlinger og mulighet for individuell beregning, vises det til kapittel 5.5.

Når det gjelder soneinndeling med grunnlag i ny kommuneinndeling, har NIBIO kommet med en anbefaling basert på en beregnet varmesum for hver av kommunene. I tillegg til median varmesum for kommunen, er det brukt skjønn og lagt stor vekt på avlingsklasseplasseringen fra 2014. Anbefalingene er vist i tabell 3.2 i rapporten fra NIBIO³.

Forslagene fra NIBIO medfører at de nye kommunene i hovedsak er plassert i en normavlingsgruppe tilsvarende eller én gruppe høyere enn de tidligere kommunene. Dette vil medføre at produsenter i de tidligere kommunene som nå er flyttet opp, vil få grunnlag for en høyere tilskuddsberegning enn tidligere. Dette vurderes imidlertid å gi små utslag, da jordbruksarealene i hver av kommunene som foreslås endret er relativt små.

³ NIBIO Rapport Vol. 7 Nr. 180 (2021)

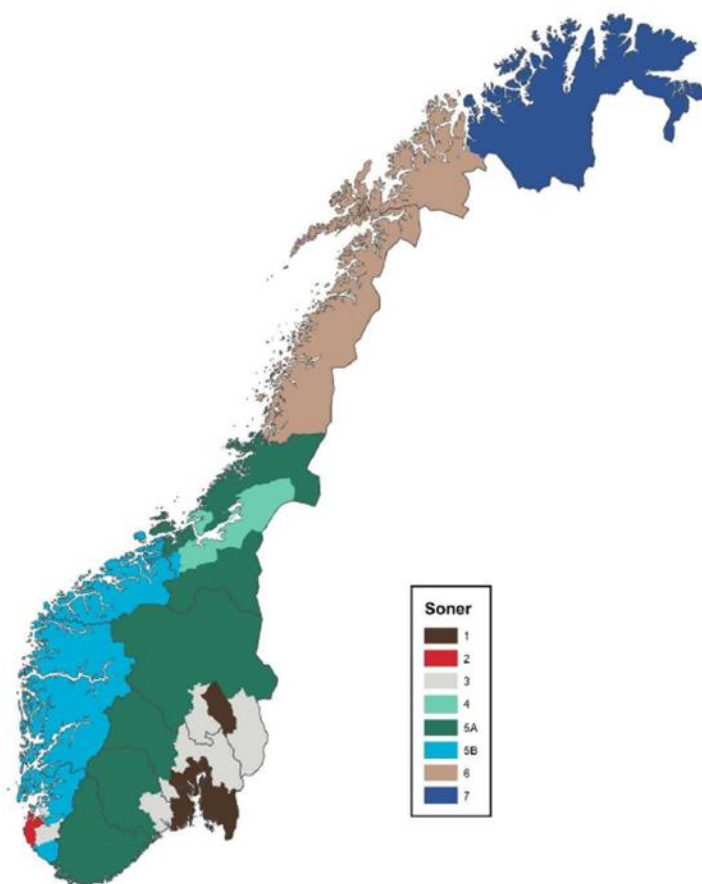


Figur 5.2. Oversikt over normavlingsklassene for kommunene i Norge per 2021 (NIBIO Rapport Vol. 7 Nr. 180 (2021)).

5.2 Arealdata fra areal- og kulturlandskapstilskuddet

Gjeldende rett for beregning av tilskudd ved produksjonssvikt i grovfôrproduksjon med husdyr, er beskrevet i kapittel 5.1. Normavlingsgruppen som blir lagt til grunn ved beregning av tilskudd, er her bestemt ut fra kommunen hvor foretakets driftssenter er plassert.

Arbeidsgruppens mandat er å vurdere om arealdata fra areal- og kulturlandskapstilskuddet (AK-tilskudd) i stedet for driftssenter skal legges til grunn for foretak med arealer i flere kommuner med ulik normavling. For å ta stilling til dette ble NIBIO gitt i oppdrag å vurdere bruk av gjeldende soner for AK-tilskudd som grunnlag for inndeling av normavlinger i hele landet.



Figur 5.3. Oversikt over sonene for areal- og kulturlanskapstilskudd.

NIBIO har i sine vurderinger lagt til grunn samme datagrunnlag som for normavlingsgruppene i forrige kapittel. I tillegg til median varmesum, har de også lagt den gamle avlingsklasseplasseringen og skjønn til grunn for sine forslag til normavling i de ulike AK-sonene. Forslagene er presentert i tabell 5.1.

Som det framgår av tabellen, foreslås hele AK-sone 3, 4, 5a og 5b plassert i normavlingssone 3. Dette betyr, jmfør kartet i figur 5.3, blant annet at hele Sør-Norge, med unntak av noen kommuner i Rogaland og rundt Oslofjorden får samme normavlingsnivå. NIBIO tilrår i sin rapport med grunnlag i dette ikke å endre produksjonssviktordningen slik at normavlingsgruppene følger AK-sonene.

Tabell 5.1. Forslag til avlingszone for de ulike AK-sonene (NIBIO Rapport Vol. 7 Nr. 180 (2021)).

	AK-sone 1	AK-sone 2	AK-sone 3	AK-sone 4	AK-sone 5a	AK-sone 5b	AK-sone 6	AK-sone 7
Antall 1x1 km-ruter	7604.0	957.0	8918.0	4380.0	24434.0	16320.0	11852.0	2700.0
Minste	1138.5	1857.8	948.3	1166.8	376.7	197.1	555.4	655.4
Største	2718.9	2561.2	2624.6	2149.2	2681.4	2572.9	1978.5	1506.7
Gjennomsnitt	2288.0	2373.2	2065.1	1837.5	1681.0	2074.6	1522.5	1233.6
Median	2327.2	2402.0	2109.3	1863.1	1688.8	2139.3	1518.1	1242.4
Standardavvik	225.2	140.1	238.0	181.7	469.3	339.1	242.6	122.6
Foreslått avlingsklasse	4	5	3	3	3	3	2	1

Dersom man skulle endre grensene for normavlingssonene slik at de følger AK-sonene, vil dette som beskrevet gi en betydelig lavere detaljeringsgrad enn dagens inndeling av normavlingsgrupper. Sett fra forvaltningens side, ville en bruk av AK-soner imidlertid forenkle ordningen da denne inndelingen ville samsvart med produksjonstilskuddsordningen. Data for fordelingen av areal i de ulike sonene ville da kunne hentes fra søknad om produksjonstilskudd, og det er antatt uproblematisk å innrette nytt saksbehandlersystem for produksjonssviktordningen slik at disse dataene automatisk overføres til en søknad om tilskudd ved produksjonssvikt. I likhet med drøftingene rundt nivået på normavlingene, jamfør kapittel 5.1 og 5.5, vil imidlertid den lave detaljeringsgraden ved bruk av AK-soner måtte antas å øke behovet for individuell beregning.

Selv om en inndeling etter AK-soner til erstatning for dagens normavlingssoner ikke anbefales, vil det fortsatt ha betydning om driftssenterets plassering eller den reelle beliggenheten av arealet legges til grunn for tilskuddsberegningen ved produksjonssvikt. Tabell 5.2 viser et regneeksempel på utslag av denne problemstillingen.

Tabell 5.2. Regneeksempel på utslag for tilskuddsberegning ved bruk av driftssenters plassering og bruk av arealets reelle normgruppeplassering.

	Normavlingsgruppe som for driftssenter (dagens ordning) *	Faktisk normavlingsgruppe for arealene*
Forventet avling, FEm i skadeåret (normavling x areal i skadeåret)	176.040	146.040
Trekk 30 % egenrisiko, FEm	52.812	43.812
Trekk avling i skadeåret (oppmålt förlager - overlageret för + solgt för + föropptak på grovfôrarealet), FEm	58.596	58.596
Avlingssvikt i skadeåret, FEm	-64.632	-43.632
Avlingssvikt som skyldes klima i %	90	90
Andel avlingssvikt som kan erstattes, beregningsgrunnlag, FEm	-58.169	-39.269
Erstatningssats, kr pr FEm	3,85	3,85
Andel avlingssvikt som kan erstattes, beregningsgrunnlag, kr	-223.950	-151.186
Samlet erstatningsgrunnlag, kr	223.950	151.186

*Driftssenter for foretaket i eksemplet ligger i normavlingsgruppe 3. Foretaket disponerer 326 dekar fulldyrket eng, hvorav 126 dekar ligger i samme normavlingsgruppe som driftssenteret (gruppe 3, 540 FEm per dekar), mens 200 dekar er leiejord som ligger i normavlingsgruppe 2 (390 FEm per dekar). Etter gjeldende beregnings-metode ville dette gitt en samlet forventet avling på 176.040 FEm. Dersom man beregner forventet avling etter hvor disponert areal faktisk ligger, vil dette gitt en forventet avling på (200 dekar x 390 FEm) + (126 dekar x 540 FEm) = 146.040 FEm.

For å hensynta dette forholdet, har arbeidsgruppen vurdert å endre bruken av normavlingssoner for driftssenter til å bruke normavlingssoner for de ulike arealene etter hvor de faktisk ligger. En slik beregningsmetode, som da legger faktisk normavlingsgruppe til grunn, vil gi en større likebehandling mellom foretak med arealer i flere normavlingssoner og foretak med alt arealet i én sone. Hvorvidt foretakene kommer bedre eller dårligere ut, avhenger da av om arealet i andre soner enn driftssenterets har en høyere eller lavere normavling. En slik modell vil imidlertid kreve blant annet opplysninger om disponert areal og vekst fordelt på kommunenummer. Opplysningene om disponert areal for de ulike markslagene ligger allerede inne i søknad om produksjonstilskudd, og må antas å være mulig å overføre herfra til søknad om tilskudd ved produksjonssvikt. Dersom søker har ulike vekster på arealene, må det i tillegg innhentes opplysninger om fordeling av vekster på arealet i de ulike kommunene/normsonene. Dette er opplysninger

som ikke kan hentes ut av eksisterende løsninger, men som søker vil måtte oppgi ved søknad. En slik endring vil sannsynligvis medføre noe økt tidsbruk i forvaltningen til kontroll av opplysninger. På den andre siden vil tilskuddsberegningen ved produksjonssvikt på et areal bli mer treffsikker, og den vil være lik uavhengig av hvem som disponerer arealet. For skadeåret 2018 var det i alt 369 foretak med arealer i ulike normsoner som søkte om tilskudd ved produksjonssvikt for vekstgruppe husdyr med husdyr.

5.3 Økologiske normavlinger

Gjeldende rett for økologisk drift er fastsatt i sats- og beregningsforskriften § 4, hvor det under «økologisk drift» framgår følgende:

Økologisk produksjon gis et 25 % tillegg i fastsatt sats for veksten og 25 % reduksjon i normavling grovfôr når mer enn 50 % av foretakets areal i vekstgruppen dyrkes økologisk i skadeåret. Areal under omlegging fra konvensjonell til økologisk drift regnes ikke som økologisk areal i skadeåret.

Eventuell avlingsnedgang som følge av at produksjonen er lagt om til økologisk, gir ikke rett til tilskudd ved avlingssvikt, jmfør Rundskriv 2021-30.

Normavlingen for økologiske produsenter er altså satt til 75 % av den ordinære normavlingen for kommunen hvor driftssenteret ligger. Etter tørkeåret 2018 kom det innspill på at økologiske produsenter kom dårligere ut enn konvensjonelle. Noe av forklaringen var at økologisk grovfôrproduksjon vil kunne oppleve større svikt under mer ekstreme forhold enn konvensjonelle.

Jamfør arbeidsgruppens mandat ble det derfor gitt NIBIO i oppdrag å vurdere grunnlaget for en eventuell justering av de økologiske normavlingene for økologisk grovfôrproduksjon. NIBIO har i sin analyse lagt til grunn data fra en forsøksserie på dyrkingssystemforsøk (økologisk - konvensjonell) på Apelsvoll og en engforsøksserie fra Kvithamar. Serien fra Apelsvoll går over 18 år (2001-2018), mens serien fra Kvithamar går over 14 år (2000-2013). Basert på resultatet av analysen av forsøkene, vurderer NIBIO at avlingsnivået i økologisk dyrket eng kan settes til mellom 70 og 80 % av avlingsnivået i konvensjonell drift. Som et gjennomsnitt kan 75 % brukes. Dette samsvarer bra med nivået som er lagt til grunn for beregning av tilskudd ved produksjonssvikt i dagens ordning. Forsøkene tar imidlertid ikke høyde for eventuelle utslag av mer ekstreme værforhold og om dette rammer økologiske produsenter hardere enn konvensjonelle.

Ut fra tilgjengelig statistikk og sammenligning av tilskuddsutbetalinger til økologisk og konvensjonell produksjon både før og etter 2018, er det vanskelig å trekke noen konklusjon om hvorvidt de økologiske brukene i realiteten kom dårligere ut enn de konvensjonelle i 2018. Det er også vanskelig å finne god dokumentasjon som viser hvorvidt de økologiske foretakene generelt kommer dårligere ut i ekstreme år, og dermed finne et estimat for en eventuell justering av tilskudd på grunn av dette.

Innen økologisk produksjon vil det imidlertid være store variasjoner mellom bruk, på lik linje med konvensjonell produksjon. De generelle utfordringene når det gjelder bruk av normavlinger som grunnlag for beregning av tilskudd vil være de samme uavhengig av produksjonsform.

5.4 Innmarksbeite

I forbindelse med evalueringen etter tørkeåret 2018, ble det blant annet reist spørsmål om innmarksbeite bør inngå i beregningen for tilskudd ved produksjonssvikt i grovfôrproduksjonen. Gjeldende rett vedrørende areal som kan inngå ved beregning av tilskudd i vekstgruppe grovfôr, er gitt i sats- og beregningsforskriften § 8 andre ledd:

Grovfôrareal omfatter fulldyrket eng, overflatedyrket eng og andre grovfôrvekster i vekstgruppen grovfôr. Innmarksbeite regnes ikke som grovfôrareal i bestemmelsen her.

For å kunne vurdere om innmarksbeite skal inngå i tilskuddsgrunnlaget for produksjonssvikt, ble det i oppdraget til NIBIO blant annet bedt om at man hentet inn relevante data og vurderte om det fantes grunnlag godt nok til å beregne en brøk av normavlingen til full- og overflatedyrka engareal. I sin rapport viser NIBIO til at det foreligger svært lite avlingsdata fra innmarksbeite. De få forsøkene man fant og som er gjort etter anerkjent metode, var alle fra Rogaland. Forsøkene viser at avlingspotensialet kan være svært høyt, men at observasjonene viste stor avlingsvariasjon mellom felt og år. Ifølge rapporten er det gode grunner til å anta at avlingsvariasjonen mellom foretak er enda større for innmarksbeite enn for eng. Ut fra tilgjengelige avlingsdata, anbefaler NIBIO å ikke lage en brøk for å beregne normavlinger for innmarksbeite, da disse vil bli alt for upresise til å legges til grunn for en utvidet produksjonssviktsordning.

For å kunne beregne representative normavlinger for arealklassen innmarksbeite, viser NIBIO til at det vil være nødvendig å gjøre modellsimuleringer tilsvarende simuleringene som ligger til grunn for normavlingene i eng. Dersom man ønsker å gå videre med dette, anbefales det å starte med Rogaland hvor man har noe data fra feltregistreringer. For å sikre at en slik modell gir pålitelige estimater for hele landet, vil det være behov for avlingsregistreringer også i andre områder.

Dersom innmarksbeite skal innlemmes i produksjonssviktsordningen uten innhenting av ytterligere kunnskapsgrunnlag, kan alternativet være å sette normavlingen til en brøk av normavlingene for fulldyrket areal. En mulighet her kan være å benytte en faktor på 0,6, med utgangspunkt i beregning av produksjonstilskudd for samme markslag. I produksjonstilskuddssammenheng tilsvarer AK-tilskuddet for innmarksbeiteareal 60 % av tilskuddet for fulldyrket og overflatedyrket eng. Det vurderes å kunne være relevant å sammenligne med produksjonstilskudd da man må være berettiget produksjonstilskudd for å kunne motta tilskudd ved produksjonssvikt, og det benyttes de samme vekstgruppene i begge ordningene. På den andre siden må man ta inn over seg at avlingene på innmarksbeite nok vil variere i betydelig større grad enn på fulldyrket og overflatedyrket areal, og at en faktor på 0,6 vil være en kraftig forenkling av reelle forhold. Dette støttes også av konklusjonen fra NIBIO.

Spørsmålet er om en løsning som inkluderer innmarksbeite i tilskuddsberegningene vil bli for detaljert eller komplisert, sett opp mot fordelene knyttet til dette. Det er store regionale variasjoner i hvordan innmarksbeiter utnyttes her til lands. Fylkesvis fordeling av andel innmarksbeite av totalt jordbruksareal kommer fram av tabell 5.3.

Tabell 5.3. Totalt jordbruksareal og andel innmarksbeite i norske fylker (NIBIO Rapport Vol. 7 Nr. 180 (2021)).

Fylke	Totalt jordbruksareal	Innmarksbeite	
	dekar	dekar	% av total
Oslo og Viken	2 043 677	121 168	6
Innlandet	2 011 127	220 364	11
Vestfold og Telemark	643 550	34 394	5
Agder	303 644	60 332	20
Rogaland	998 153	439 882	44
Vestland	819 274	310 192	38
Møre og Romsdal	509 409	82 148	16
Trøndelag	1 645 009	177 247	11
Nordland	547 861	95 284	17
Troms og Finnmark	337 914	35 854	11

Tabellen viser at i eksempelvis Rogaland og Vestland utgjør innmarksbeite henholdsvis 44 og 38 % av det totale jordbruksarealet. Selv om avlingsnivået på dette arealet vil være adskillig lavere enn for full- og overflatedyrka jord, er det god grunn til å anta at det i disse fylkene hentes mye avling også på innmarksbeitearealene og at dette arealet er en viktig del av ressursgrunnlaget på gårdene. Sånn sett vil en

inkludering av dette arealet i ordningen kunne sies å gi en mer treffsikker tilskuddsberegning. På den andre siden kan et relevant moment være hvorvidt innmarksbeitet utnyttes «fullt ut» i et normalt år og om man klarer å dokumentere tapet ved produksjonssvikt på en god måte. Innmarksbeite er arealet som ikke kan høstes maskinelt, og man vil derfor ikke ha samme mulighet for avlingsregistrering som på full- og overflatedyrket areal. En innlemming av dette vil derfor stille store krav til dokumentasjon på antall dyr, beitedager og fôropptak på beite.

5.5 Individuell beregning av gjennomsnittsavling i grovfôrproduksjon med husdyr

Som beskrevet i kapittel 5.1, blir tilskudd ved produksjonssvikt i grovfôrproduksjonen for foretak med husdyr i dagens ordning beregnet ved at skadeårets avling ses opp mot fastsatte normavlinger i stedet for gjennomsnittsavling.

Skadeårets avling beregnes ved bruk av fastsatte normer for fôrverdi på fôrmidler på lager, samt normer for fôropptak på grovfôrareal i vekstsesongen (sats- og beregningsforskriften § 15). Når det gjelder beregning av skadeårets avling, framgår det av samme forskrift § 9 andre ledd, at fôrverdiene i § 15 i denne forskriften kan fravikes dersom det fremlegges representative fôranalyser som viser at det aktuelle fôrmeddelet avviker mer enn 15 % fra fôrnormen ved normalt tørrstoffinnhold.

Hovedutfordringen knyttet til å benytte seg av normavlinger for beregning av tilskudd for grovfôr i foretak med husdyr, er, som nevnt tidligere, at denne beregningsmåten medfører en lav detaljeringsgrad. Mange produsenter ligger utenfor normen og vil dermed oppleve beregningene som unøyaktige i forhold til sin produksjon. Produsenter som ligger godt over norm, vil med dagens modell få beregnet et lavt tilskuddsgrunnlag eller eventuelt ikke bli berettiget tilskudd. Produsenter med en antatt lavere gjennomsnittsavling enn normavlingen, skal på sin side få tilskuddsgrunnlaget korrigert for dette forholdet gjennom en reduksjon av klimaprosenten for naturgitte og/eller dyrkingstekniske forhold. Dersom dette ikke blir tatt høyde for, vil modellen i disse tilfellene medføre en overkompensasjon.

Den individuelle beregningen av gjennomsnittsavling som gjaldt fram til 2014, hadde en vesentlig høyere detaljeringsgrad. Denne tilskuddsberegningen ga et riktigere bilde av hvert enkelt foretaks avlingsnivå. Beregningsmåten var imidlertid tyngre og mer ressurskrevende å håndtere, og formålet med overgangen til normavlinger var nettopp en forenkling av ordningen. I tørkerapporten fra 2018, ser man også at mange fylker uttaler at de ville hatt problemer med å få behandlet alle søknadene fra dette året hadde det ikke vært for normavlingsgruppene. Dette begrunnes med ressursbruken knyttet til de individuelle beregningene.

Modellen som ble erstattet i 2014, var basert på beregning av avlingsnivået i FEm på det enkelte bruk med utgangspunkt i areal, dyretall og ytelse de siste tre årene før skadeåret. Her ble gjennomsnittsavlingen beregnet på følgende grunnlag:

Fôrbehov husdyr (melkeleveranse totalt + antall husdyr)

- Fôr tatt opp på utmarksbeite

- Årlig innkjøpt kraftfôr

- Kjøpt eller fått grovfôr

+ Solgt grovfôr

= Eget grovfôr

Melkeleveransen var årlig salg tillagt 5 % for svinn, oppfôring og sjukdom. 1 liter melk tilsvarte 1,03 kg kraftfôr, som igjen tilsvarte 0,95 FEm. Videre ble det benyttet standard satser og formler for beregning av totalt fôrbehov og grovfôropptak til husdyr.

Årlig salg av melk kunne dokumenteres gjennom meierileveransene (Leveransedatabasen), mens innkjøpt kraftfôr, samt kjøpt og solgt grovfôr, kunne dokumenteres gjennom faktura/regnskap.

Antall husdyr ble beregnet med grunnlag i telledatoene for søknad om produksjonstilskudd. Til grunn for estimering av fôropptak på utmarksbeite måtte søker oppgi antall dyr og beitedager i søknadsskjemaet.

Tabell 5.4 viser ventetid og saksbehandlingstid hos kommune og statsforvalter for tre sammenlignbare år, og tallene her kan tyde på at saksbehandlingstiden gikk noe opp på kommunenivå og noe ned på statsforvalternivå etter omlegging til normavlinger på søknadene for grovfôr i foretak med husdyr. Det bør imidlertid nevnes at søknadsfristen for produksjonstilskudd i 2017 ble endret fra 20. august til 15. oktober, og at dette kan ha påvirket antall ventedager hos kommunen, da behandling av produksjonssviktsøknadene ofte forventes til man har godkjent arealgrunnlag fra søknadene om produksjonstilskudd. Antall saker kan også være skjevt fordelt mellom kommuner og fylker i år med lokale klimatiske utfordringer, noe som vil påvirke antall søknader og dermed også saksbehandlingstiden.

Tabell 5.4. Saksbehandlingstid for søknader i vekstgruppe grovfôr med husdyr hos kommune og statsforvalter før og etter innføringen av normavlinger i 2014.

Saksbehandlingstid for vekstgruppe grovfôr (foretak med husdyr), gjennomsnittlig antall dager	År		
	2012	2015	2019
Antall saker	67	70	84
Ventetid (fra innsendt til saksbehandling kommune)	30	33	39
Saksbehandling kommune	11	15	18
Saksbehandling Statsforvalter	20	11	13

Å ha en ordning som er rustet for å takle år med omfattende klimatiske utfordringer og mange søknader om tilskudd, tilsvarende 2018, vil være avgjørende sett opp mot formålet med ordningen. Mye tyder også på at det vil bli oftere værforandringer og større utslag av slike forhold i tiden fremover enn det som har vært.

Samtidig må formålet med ordningen stå seg i normalår, også for produsenter som har gjennomsnittsavlinger som ligger godt over normavlingen for sin kommune. I dagens ordning ligger det ingen mulighet til å få beregnet gjennomsnittsavlingen for grovfôr individuelt ved store avvik fra norm. Produsenter med høyt avlingsnivå opplever dermed beregningen av tilskudd ved produksjonssvikt som urimelig da de opplever store økonomiske tap som har oppstått ved produksjonssvikt forårsaket av klimatiske forhold det ikke er mulig å sikre seg mot, men får redusert tilskudd eller blir ikke tilskuddsberettiget fordi skadeårets avling ikke er beregnet å være lavere enn 70 % av normavling for kommunen. Dette gir ulik behandling av søknader ut fra foretakets driftsintensitet og vil ikke kunne sies å være i tråd med formålet med ordningen. Videre bruk av normavlinger åpner spørsmålet om å kunne avvike fra disse i gitte tilfeller.

Et alternativ for å hensynta problemstillingen over kan være å gjeninnføre modellen med individuelle beregninger. Alternativt kan det åpnes for individuell beregning av gjennomsnittsavling dersom denne avviker tilstrekkelig fra normavlingen. Sistnevnte alternativ er også pekt på i tilbakemeldingene fra flere av statsforvalterne i forbindelse med evalueringen av tørkesommeren 2018. Her kan en mulighet være å innføre en grense for å kunne åpne for individuell beregning, for eksempel på nivå med den som i dag ligger i beregning av skadeårets avling. Det vil si at avviket må være større enn 15 % fra norm. Dersom foretaket kan framlegge dokumentasjon på at gjennomsnittsavlingen over de tre siste årene er tilsvarende høyere enn normavlingen for kommunen, kan den individuelt beregnede avlingen legges til grunn ved beregning av tilskudd. Et annet alternativ kan være å gå tilbake til individuell beregning i sin helhet (som før 2014), men beholde normavlingene for bruk i år med ekstreme værforhold.

Å åpne for en individuell beregning vil imidlertid gå i retning av samme beregningsmåte som man tidligere har gått bort fra fordi den var komplisert og tidkrevende både for produsentene og forvaltningen. Dette forutsetter også at foretakene kan dokumentere historiske avlinger i tilstrekkelig grad. Her må det antas at

oversikten over eget avlingsnivå vil variere betydelig mellom produsenter, hvor for eksempel melkeprodusenter ofte vil ha et godt grunnlag for dokumentasjon av avlingsnivå gjennom opplysninger i kukontrollen (fôrbehov i besetningen), mens det for enkelte andre produksjoner kan være vanskeligere å finne et slikt grunnlag. En individuell beregning vil uansett stille store krav til dokumentasjon. En mulighet for å oppfylle dette kan være å kreve en ekstern vurdering/beregning/uttalelse fra faglig instans. Dette vil stille større krav til søker enn i dagens ordning, men samtidig øker det treffsikkerheten i ordningen og bør dermed være av søkers interesse. Dersom man går tilbake til individuell beregning i sin helhet, vil det kunne være naturlig å ta utgangspunkt i søknadssystemet som gjaldt for ordningen fram til 2014, og datafangsten som ble gjort her.

Ulempen med alternativene som innebærer individuell beregning er den økte ressursbruken disse medfører i forvaltningen. Dersom man åpner for individuell beregning ved et visst avvik fra norm, vil dette omfatte kun en andel av innkomne søknader. Alternativet vil sannsynligvis kreve saksbehandling av en noe større andel for å avgjøre om enkelte søknader er over eller under denne grensen. I tillegg vil individuell beregning i begge tilfellene stille større krav til fagkunnskap hos forvaltningen. Fordelen er at man vil oppnå en større grad av likebehandling av produsentene uavhengig av intensiteten i produksjonen de driver.

Alternativet hvor individuell beregning av gjennomsnittsavling i grovfôr gjeninnføres, men hvor løsningen med normavling i tillegg beholdes for bruk i år med omfattende søknadsmengde, vil også kreve en del tilpasninger i det kommende saksbehandlersystemet Agros. Mye av datafangsten kan gjøres automatisk fra eksisterende systemer (Leveransedatabasen, søknader om produksjonstilskudd med mer), men selve tilpasningen av systemet vil medføre ekstra kostnader og ressursbruk. Dette alternativet må også innbefatte en mulighet for saksbehandler å velge beregningsmetode ut fra omfanget av søknader. Dersom det blir nødvendig med ytterligere datafangst, vil dette være fordyrende.

Dersom det åpnes for en mulighet for individuell beregning av gjennomsnittsavling i vekstgruppe grovfôr med husdyr, vil dette vil føre til at flere søknader blir tilskuddsberettiget, samt at tilskuddsberettiget beløp vil øke i allerede innvilgede søknader. Dette vil medføre et behov for økt ramme for ordningen.

5.6 Inndeling av vekstgrupper

Tilskudd ved produksjonssvikt beregnes per vekstgruppe. Dette er de samme vekstgruppene som er definert i forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket. Foretakets areal for vekstgruppen defineres som totalareal av alle vekster i vekstgruppen oppgitt i søknad om produksjonstilskudd pr. 1. oktober i skadeåret. Gjeldende rett knyttet til vekstgruppene er beskrevet i sats og beregningsforskriften § 4 andre ledd, som regulerer inndeling av vekstgruppene i dagens ordning:

Vekstgrupper

Vekstgruppene under ordningen er:

- *groufor*
- *korn og annet frø til modning*
- *frukt*
- *bær*
- *poteter*
- *grønnsaker*

Produksjonssviktsordningen benytter altså etter dagens regelverk, samme inndeling av vekstgrupper som produksjonstilskuddsordningen. Produksjonstilskuddet er godt innarbeidet og velkjent for næringen så vel som for forvaltningen, og at man i stor grad har samsvar mellom ordningene forenkler søknadsprosessen for produsentene, samtidig som forvaltningen kan nytte allerede innhentede data og således effektivisere saksbehandlingen. En endring i vekstgruppene inndeling som kun gjelder for produksjonssviktsordningen vil med stor sannsynlighet skape unødig forvirring og potensielle misforståelser, og man bør ikke uten videre gå bort fra samsvar med vekstgruppeinndelingen som også gjelder for produksjonstilskuddet.

Selv om utgangspunktet for inndelingen av vekstgruppene har en naturlig forankring, er det enkelte aspekter ved inndelingen som skaper utfordringer i forbindelse med beregningen av tilskudd ved produksjonssvikt. Reglene for beregning er regulert i sats- og beregningsforskriften. Flere forvaltningsmyndigheter har gitt tilbakemeldinger om at det kan være vanskelig å forklare konsekvensene av dagens regler på en måte som skaper forståelse for tilskuddsberegningen hos produsentene, og da fortrinnsvis i de tilfellene hvor man har ulike vekster innen den enkelte vekstgruppen for henholdsvis grønnsaker, frukt eller bær. I disse tilfellene vil de forskjellige vekstene beregnes individuelt før de deretter summeres. Om det konstateres produksjonssvikt for én vekst, vil dette likevel kunne utlignes dersom man har god avling for de øvrige vekstene.

Dagens beregningsmetode kan i så måte slå uheldig ut, og i verste fall undergrave ordningens legitimitet ved at den kan synes å straffe produsenter som driver variert og følgelig sprer risikoen. Risikospredning kan i utgangspunktet bidra til ikke bare å begrense, men også forhindre store tap ved produksjonssvikt, og det ville være uheldig om en utilsiktet effekt av regelverket er at produsentene går bort fra denne driftsformen. Det kan derfor være betimelig å vurdere om det finnes alternativer til beregningsmetoden, selv om det ikke nødvendigvis innebærer å endre på dagens vekstgrupper i seg selv. Man kunne for eksempel vurdere om det ville vært hensiktsmessig å beregne tilskuddet basert på enkeltvekster fremfor å se på resultatet for vekstgruppen i sin helhet. Alternativt kan man dele inn i undergrupperinger innen den enkelte vekstgruppe, sånn at det unngås at vekster som trives i og tåler forskjellige værforhold skal beregnes sammen. Dette, sammen med en toppavgrensning, ville potensielt ha en fordelaktig effekt på motivasjonen til å spre risiko og drive variert fremfor å satse på mer risikobasert drift med store monokulturer. Videre ville dette bidra til at man kan videreføre en overordnet vekstgruppeinndeling i samsvar med den man har for produksjonstilskuddet.

Eventuelle endringer innenfor inndeling av vekstgrupper, eller nye beregningsmetoder, må også sees i sammenheng med hvor ressurskrevende de kan synes å bli, samtidig som ordningens formål ivaretas. Det er heller ikke ønskelig at ordningen skal bli unødige komplisert, hverken for produsentene eller forvaltningen.

5.7 Spesialproduksjoner

Spesialproduksjoner er produksjon av vekster som ikke er sett på som ordinære eller «vanlige». Som regel vil dette være vekster som er mer krevende og kostbare å produsere, men til gjengjeld gir de gjerne høyere verdi på markedet. Disse vekstene har som regel ikke fått beregnet en sats i sats- og beregningsforskriften.

Rundskriv 2021-30 beskriver følgende:

Tilskuddsberegning for vekster som ikke har egen sats

Gjeldende forskrift fastsetter i § 2 siste ledd at «Dersom det ikke er fastsatt en egnet sats for den aktuelle veksten, skal statsforvalteren benytte egnet sats i vekstgruppen». I valget av «egnet sats» blant satsene i den aktuelle vekstgruppen jf. § 13, vil det normalt være naturlig å vektlegge verdimessig likhet.

Det kan se ut til at det blir mer og mer vanlig å teste ut produksjon av nye vekster, noe som igjen setter dagens ordning på nye prøver. Spesialvekstene utfordrer ikke bare de fastsatte satsene, men skaper også behov for tilpasninger og potensielt nye bestemmelser. Som beskrevet i rundskrivet, skal forvaltningen benytte en «egnet sats» for en vekst innen samme vekstgruppe med verdimessig likhet, hvis det skal beregnes tilskudd for en vekst som ikke er inntatt i sats- og beregningsforskriften. Dette er ikke nødvendigvis enkelt å omsette fra teori til praksis, noe som skaper potensiale for blant annet uforutsigbarhet, forskjellsbehandling og merarbeid.

I vekstgruppe bær er det i sats- og beregningsforskriftens § 13 en egen sats for «hageblåbær/kostbare bær til konsum», noe som forenkler prosessen ved tilskuddsberegning for spesialproduksjoner innen denne vekstgruppen. En lignende bestemmelse kunne også vurderes for de andre vekstgruppene. Det er naturlig

å anta at det vil bli stadig flere vekster tilgjengelig på markedet, og at det på et tidspunkt ikke vil være formålstjenlig å beregne og utvikle satser for hver eneste veksttype. Arbeidsgruppen har vurdert hvorvidt det kunne være hensiktsmessig med en «sekkepost» på lik linje som «hageblåbær/kostbare bær til konsum» også for de andre vekstgruppene. Dette kunne vært arbeidsbesparende, men det vurderes som utfordrende å finne et nivå som favner variasjonene innen den enkelte vekstgruppen, kanskje spesielt for grønnsaker. Om veksten etter hvert skulle bli mer utbredt, ville det være naturlig på sikt å beregne en egen sats, og fjerne veksten fra «sekkeposten». Det ville også gjøre ordningen mer forutsigbar og gi større grad av likebehandling dersom tilskuddet beregnes etter en skjønnsmessig fastsatt sats som er kjent på forhånd, fremfor at forvaltningen i saksbehandlingen skal komme frem til satsen for den veksten som har verdimeslig størst likhet slik det praktiseres etter gjeldende regelverk.

Et annet alternativ kunne være å fastsette en prosentsats eller et kronetillegg for spesialveksten, som kommer i tillegg til de fastsatte, regulære satsene. Som et eksempel kan tidligkålrot, som er mer krevende og kostbar å produsere enn vanlig kålrot, men som til gjengjeld gir høyere markedsverdi, da få samme sats som kålrot pluss et fastsatt tillegg for spesialvekster.

Et tredje, og kanskje vel så aktuelt alternativ, kan være å foreta en revisjon av vekstene som er inntatt i gjeldende regelverk. Det kan da vurderes om det er vekster som tidligere ble ansett som spesialproduksjoner, som nå er blitt så vanlige å produsere, at de heller bør tas inn med egen sats i sats- og beregningsforskriftens § 13. Dette er et mer treffsikkert alternativ, samtidig som man forenkler saksbehandlingen ved å redusere behovet for skjønnsbaserte vurderinger. Dette alternativet kan antas å ikke utløse store kostnader, men det vil potensielt kreve ressurser å foreta forskriftsendringer forbundet med revidering av hvilke vekster som skal få en egen sats, samt selve satsfastsettelsen.

Et spørsmål som kommer som en naturlig følge av endringsforslag en og to ovenfor, er om dette fordrer innføring av en sortsliste eller lignende for å føre en oversikt over hva som kan betraktes som en spesialvekst. Potensielle endringer i bestemmelsen som omfatter spesialproduksjoner, eller en revidering av vekster med beregnet sats og utvidelsen av antall vekster med egen sats, bør sees i sammenheng med vurderingen i kapittel 6.1. vedrørende hyppigere endringer i satsene.

5.8 Arbeidsgruppens oppsummering

Normavlingsgrupper grovfôr

Med grunnlag i tilrådingene fra NIBIO, anbefaler arbeidsgruppen at det ikke gjøres endringer i nivået på normavlingene nå. Videre anbefaler gruppen at NIBIO sitt forslag til plassering i normavlingsgrupper for nye kommuner følges, jamfør tabell 3.2 i NIBIOs rapport.

Arealdata fra AK-tilskuddssoner

Arbeidsgruppen vurderer, i likhet med NIBIO, at bruk av arealdata fra areal- og kulturlandskapstilskuddet (AK-tilskudd) i stedet for driftssenter vil gi en for lav detaljeringsgrad for ordningen til at dette kan anbefales for å fange opp foretak med arealer i ulike normavlingsgrupper. Å bruke dagens normavlingsgruppe for den reelle plasseringen av omsøkt areal i stedet for normavlingsgruppen for driftssenteret, kan være en mulighet. Dette vil imidlertid øke behovet for datafangst noe, og må også antas å medføre noe økt ressursbruk i forvaltningen.

Økologiske normavlinger

Med grunnlag i NIBIO sine vurderinger, anbefaler arbeidsgruppen at normavlingsnivået settes til 75 % som tidligere. Arbeidsgruppen finner heller ikke grunnlag for å heve satsen for tilskudd per FEm for økologisk produksjon ut over dagens, og anbefaler at denne beholdes på et tillegg på 25 %. For øvrig legger gruppen

til grunn at prinsippene for tilskuddsberegning i økologisk produksjon skal være like som for konvensjonell produksjon.

Innmarksbeite

Arbeidsgruppen har vurdert muligheten for å innlemme innmarksbeite i arealgrunnlaget som inngår i produksjonssviktordningen. Dette med grunnlag i at innmarksbeite kan utgjøre en relativt stor andel av ressursgrunnlaget for en del produsenter, spesielt i Rogaland og Vestland. Arbeidsgruppen har i denne sammenheng identifisert tre mulige alternativer:

- Sjablong, faktor 0,6 av normavlingsnivå for fulldyrket areal (jamfør tilskuddssats for AK-tilskuddet i produksjonstilskuddsordningen)
- Modellsimuleringer
- Individuell beregning basert på dokumentasjon

Bruk av modellsimulering og individuell beregning forutsetter ytterligere utredning.

Individuell beregning for vekstgruppe grovfôr med husdyr

Arbeidsgruppen ser at dagens ordning er lite treffsikker når det gjelder foretak med intensiv grovfôrproduksjon og gjennomsnittsavlinger som ligger godt over dagens normavlinger, og viser til at man i tidligere ordning beregnet gjennomsnittsavling individuelt. For at ordningen skal kunne stå seg til formålet i år med omfattende søknadsmengder, ser imidlertid gruppen også behovet for å beholde normavlingene slik de er i dag. I sine tilbakemeldinger etter tørkesommeren i 2018, pekte statsforvalterne på at modellen med individuell beregning ville gjort ordningen for krevende å håndtere. Samtidig viste de også til behovet for individuell beregning. Alternativene for beregning av tilskudd for vekstgruppe grovfôr med husdyr slik arbeidsgruppen ser det, er bruk av normavling som i dag, individuell beregning som fram til 2014, eller en kombinasjon av disse to. Det er i utgangspunktet ikke ønskelig med «blandingsmodeller» som kombinerer individuell beregning og normavlinger, da dette gjør ordningen mer komplisert. Av samme årsak bør man også unngå et behov for særordninger for år med ekstreme værforhold.

Inndeling av vekstgrupper

Vekstgrupper som samsvarer med produksjonstilskuddsordningen gjør ordningen gjenkjennelig, samtidig som en splitting av vekstgruppene vil gjøre den vanskeligere å administrere og også medfører et økt rammebehov. Arbeidsgruppen ser imidlertid at en vekstgruppe kan omfatte vekster med veldig ulike krav til vekstforhold. Det er i så måte et viktig moment at ordningen ikke innrettes slik at den stimulerer til driftsformer i retning av mer monokultur og derigjennom mindre spredning av risiko.

Spesialproduksjoner

Innføring av en sekkepost for spesialvekster, det være seg samlet eller innen de respektive vekstgruppene, vil mest sannsynlig være lite treffsikkert. Forskjellene mellom vekstene vil fortsatt være store, og det antas at man ikke vil oppnå en nevneverdig forbedring sammenliknet med gjeldende regelverk. Det samme gjelder for innføringen av et fastsatt tillegg for vekster som defineres som en spesialvekst. Arbeidsgruppen er i stor grad enige om at dagens løsning fungerer bra, men at det kunne være formålstjenlig å foreta en vurdering av om noen av spesialvekstene er blitt såpass vanlige at de bør innlemmes i sats- og beregningsforskriftens § 13 med egen sats.

6 Satser og beregning

6.1 Tilskuddssatser

Tilskuddssatsene for produksjonssviktordningen er gitt i sats- og beregningsforskriften. For gjeldende ordning oppdateres satsene vanligvis hvert tredje år. Arbeidet med å endre sats- og beregningsforskriften tar minimum 3-4 måneder, der forvaltningsloven og utredningsinstruksen setter rammene for hvordan slike endringer skal behandles og hvor lang tid dette tar (høringsfrister med mer). I tillegg går det anslagsvis ett månedensverk på forarbeidet med å innhente opplysninger og beregne de nye satsene, før arbeidet med å implementere disse i forskriften starter. Grunnlaget for satsene hentes i bransjen.

Ressursbruken knyttet til oppdatering av satsene er med det relativt omfattende. Samtidig vil en oppdatering kun hvert tredje år som regel medføre en økt differansen mellom reelle priser og satser utover i perioden, hvorpå beregnet tilskudd ved produksjonssvikt mot slutten av en satsperiode vil kunne avvike i større grad fra et reelt tap enn ved nylig oppdaterte satser. I vurderingen av hensynet til detaljeringsgrad opp mot hensynet til enkel forvaltning, vil spørsmålet om tilskuddssatsene bør oppdateres oftere enn hvert tredje år derfor være relevant.

Utfordringer knyttet til å endre forskriften oftere enn hvert tredje år, vil i stor grad gjelde økt ressursbruk i forvaltningen. Dersom erstatningssatsene skal oppdateres oftere, bør muligheten for å kunne innrette dette på andre måter vurderes.

Et forenklet alternativ til hyppigere fastsetting av satser gjennom endring av forskrift, kan være en form for indeksregulering av satsene i årene mellom forskriftsendringene. En slik indeksregulering må da tas inn i forskriften. Som utgangspunktet for regulering kan formelen i Landbruksdirektoratets rapport for «Beregning av nye nasjonale satser for erstatning ved avlingssvikt» legges til grunn. Denne er beskrevet i tabell 6.1. Her benyttes gjennomsnittlig pris de tre foregående årene, men med en årlig oppdatering slik at det alltid er de tre foregående årene som brukes. For å redusere arbeidet med å oppdatere øvrige betingelser (fratrekk for frakt, emballasje og eventuelle andre justeringer som salgbar avling, tørketrekk mm.), er det en mulighet at disse justeres årlig kun for konsumprisindeksen (KPI), og heller oppdateres sammen med full gjennomgang av forskriftssatsene når forskriften endres. Dette vil gi en form for årlig justering også på utgiftssida. Utfordringer knyttet til denne justeringsmetoden er at mange av vekstene mangler målpris og at det ligger kompliserte beregninger bak satsene. Budsjettmemda har heller ikke tall for alle vekster.

Et annet alternativ til dagens ordning med fastsettelse av satser i forskrift, kan være å fastsette satsene i jordbruksavtalen. Med det vil man unngå ressursbruk knyttet til implementering i ny forskrift. Dersom satsene hjemles i jordbruksavtalen, vil disse bli oppdatert hvert år. Dette vil imidlertid bety at satsjusteringene må tas inn i jordbruksoppgjøret. Samtidig vil forarbeidet som danner grunnlaget for satsene i en jordbruksavtale i stor grad være det samme som ved forskrift. Det vil derfor være usikkerhet knyttet til hvorvidt en slik flytting i realiteten vil være mindre ressurskrevende for forvaltningen å håndtere, sammenlignet med gjeldende ordning.

Uavhengig av metode, vil behovet for å oppdatere satsene være større for enkelte vekstgrupper enn andre. Ofte vil nok behovet være størst for grønnsaker, frukt og bær. Her svinger prisene mye og avvikene kan bli store. Grøntprodusentene opplever det også som urimelig at tilskuddssatsene ikke er oppdaterte, mens fratregg for sparte høstekostnader gjøres etter dagens kostnadsnivå. Også for korn vil hyppighet av oppdatering kunne gi utslag. Eksempelvis økte målprisen på bygg med 40 øre fra 2018 til 2021. Dette betyr i praksis at produsenter som ble rammet av produksjonssvikt i 2021, måtte dekke en vesentlig høyere andel av tapet selv, sammenlignet med i 2018 hvor satsene nylig var oppdatert. For en kornprodusent som normalt leverer 150 tonn utgjør 40 øre i målpris 60 000 kroner. På den andre siden kan man også se for seg at prisene kan gå ned. Utdaterte satser vil da gi et høyere tilskudd enn mer oppdatert satser.

Tabell 6.1. Forslag til formel ved årlig justering av satser i forskrift.

År	1	2	3
Pris kr/kg	Oppnådd produsentpris	Oppnådd produsentpris	Oppnådd produsentpris
Vektet pris for perioden, kr/kg			Vektet pris for de 3 foregående årene før erstatning
Frakt, kr/kg			-0,4 justert for KPI
Emballasje, sortering, pakking, Kr/kg			-1,14 justert for KPI
Gjennomsnittspris, kr /kg			

Et annet moment i vurderingen rundt justering av tilskuddssatsene, er at beregning av satsene uansett må gjøres vinter/vår i forkant av vekstsesongen. Ved årlige beregninger vil man i noe større grad enn i dagens ordning kunne hensynta svingninger i markedet, men det vil ikke være mulig å ta hensyn til priser i skadeårets vekstsesong. Prisene vil derfor aldri bli "reelle", selv ved hyppige endringer. Det vil også kunne oppleves som noe mindre forutsigbart med hyppige satsendringer, da disse vil kunne omfatte både prisoppgang og -nedgang.

Sett opp mot hensynet til enkel forvaltning, vil de mange og detaljerte satsene i ordningen kunne være en utfordring. Flere satser gjør at det brukes mer ressurser på nye beregninger, uavhengig av om disse er årlige avtalebaserte satser eller satser oppdatert ved forskriftsendringer. Denne problemstillingen må også ses i sammenheng med diskusjonene rundt inndeling av vekstgrupper, som ble nærmere omtalt i kapittel 5.6.

Uavhengig av hvordan satsene fastsettes, vil en hyppigere oppdatering av disse medføre et behov for økt tilskuddsramme. Dette behovet vil være knyttet til en forventet økning i satsene, men også økt ressursbruk i forvaltningen. Hvor stor denne økning vil bli, vil være tilnærmet umulig å anslå.

6.2 Ulike beregningsmetoder og satser i grovfôrproduksjon (husdyrtetthet)

Under tørkesommeren 2018 ble tilskuddssatsen for grovfôr i foretak med husdyr økt fra kroner 3,85 per FEm til kroner 5,40 per FEm i den ekstraordinære jordbruksavtalen av 30.08.2018 («krisepakken»). Den økte satsen førte til at grovfôrprodusenter med husdyr fikk høyere tilskudd enn søkere med salgsproduksjon av grovfôr. Dette var i utgangspunktet en villet skjevhet, for å kompensere husdyrprodusentene for merutgifter som ble påført ved innkjøp av grovfôr. Denne skjevheten synliggjorde en problemstilling knyttet til vekstgruppene grovfôr i foretak med husdyr og grovfôr i salgsproduksjon. Foretak med for eksempel store grovfôrarealer som driver salgsproduksjon av grovfôr, men i tillegg innehar 2-4 hester, benyttet seg da av søknadsskjemaet grovfôr i foretak med husdyr, og kom dermed bedre ut ved å benytte dette skjemaet enn de ville gjort dersom de benyttet skjema for grovfôr i salgsproduksjon.

Etter vurderingen av satsjusteringen i 2018 kom det opp spørsmål om det skal fastsettes et krav til antall dyr pr. arealenhet (husdyrtetthet) for at beregningsmetoden basert på normavling kan benyttes. Denne problematikken ser ut til å gjelde kun i 2018 når satsen for grovfôr i foretak med husdyr ble justert opp, men det ble i 2019 gitt uttrykk for at tilskuddsberegningen for grovfôr på foretak med husdyr også i normalår får høyere tilskudd enn foretak med salgsproduksjon. I den sammenheng ble spørsmålet om behovet for ulike tilskuddssatser og enheter i de to tilskuddsberegningene for grovfôr stilt.

Gjeldende rett for beregning av tilskudd for vekstgruppe grovfôr med husdyr er beskrevet i kapittel 5.1. Gjeldende rett for salgsproduksjon av grovfôr er fastsatt i sats- og beregningsforskriftens §§ 5, 6 og 7, og utdypes i rundskriv 2021-30 på følgende måte:

Salg av grovfôr skal for gjennomsnittsårene framgå av regnskapets hovedbok. Skadeårets avling dokumenteres ved regnskapsbilag. Mange samdriftsmedlemmer selger fôr til samdriften de er

medlem av. En del av disse vil også ha noe beiting på eget areal av samdriftens dyr. Det er ikke krav om at fôropptak fra samdriftens dyr på beite på samdriftsmedlemmenes areal i gjennomsnittsåret og skadeåret skal inngå i beregningen. Det beregnes ikke svinn av fôrlageret for vekstgruppe «grovfôr salgsproduksjon». Salgsproduksjon grovfôr baseres på standardene for rundballer, som for grovfôrproduksjon i foretak med husdyr.

Ved salgsproduksjon dokumenteres avlingen i kg omsatt vare. Salgstallene danner så grunnlaget for gjennomsnittsavlingen. I foretak med husdyr benyttes normavling, angitt i FEM, som gjennomsnittstall i tilskuddsberegningene. Det gjøres derfor to ulike beregninger som gjør at man kommer frem til omtrent det samme resultatet. Tabell 6.2 viser et regneeksempel ved beregning av tilskudd i vekstgruppe grovfôr salgsproduksjon.

Dersom man opprettholder dagens beregningsmetode for grovfôr i salgsproduksjoner, kan man med grunnlag i erfaringene fra 2018 vurdere om det skal ligge en avgrensning i forhold til hvor mye av avlingen som går til salg og hvor mye som går til egne husdyr. En mulighet kan være å stille krav om at for å kunne benytte beregningsmetoden for grovfôr i foretak med husdyr, må minimum 50 % av avlingen gå til egne husdyr. Videre at minimum 50 % av avlingen må gå til salg for å benytte beregningsmetoden for grovfôr for salg. For opplysninger om antall dyr i det enkelte foretak, kan i så fall tall fra produksjonstilskuddssøknaden legges til grunn. Dette vil imidlertid medføre noe mer kontroll og rapportering for kommunen og statsforvalter. Dersom man velger en slik begrensning, bør det i nytt saksbehandlersystem tilrettelegges for å hente inn disse tallene automatisk.

Tabell 6.2. Eksempel på beregning av tilskudd ved produksjonssvikt i vekstgruppe grovfôr salgsproduksjon.

	Grassurfôr i rundballer
Forventet avling (kg) i skadeåret (Gjs- avling x areal i skadeåret)	405580
Trekk 30% egenrisiko, kg	121674
Trekk avling i skadeåret, kg	270350
Avlingssvikt i skadeåret, kg	-13556
Avlingssvikt som skyldes klima i %	100
Andel avlingssvikt som kan erstattes. Beregningsgrunnlag, kg	-13555.8
Andel avlingssvikt omregnet til høy, kg (jf. tabell "Fôrverdi av fôrmidler på lager")	-4614.74
Sats for veksten, kr pr kg	2.5
Andel avlingssvikt som kan erstattes. Beregningsgrunnlag, kr	-11537
Trekk sparte høstekostnader, kr	2366
Avlingssvikt fratrukket sparte høstekostnader, kr	-9171

Omfang av produksjon av grovfôr for salg er vist i tabell 6.3. Av i alt 9.373 foretak som førte opp salg av grovfôr i sin søknad om produksjonstilskudd i 2020 (solgt fôr mellom 01.07.2019-30.06.2020), var det 4.078 foretak som drev med grovfôrproduksjon uten å disponere dyr med behov for grovfôr, det vil si ren salgsproduksjon. Antall foretak som oppgir å selge grovfôr i søknad om produksjonstilskudd er relativt stabilt, med rundt 9.500 per år. Salgsproduksjonen antas å bestå av to hovedformer, hvor den ene dreier seg om salg til naboer med husdyrproduksjon i henhold til avtale og den andre dreier seg om salg i hestemarkedet. I sistnevnte tilfelle vil prisen man oppnår være vesentlig høyere enn verdien til eget bruk, samtidig som markedsprisen vil være mye høyere enn den fastsatte tilskuddssatsen.

Tabell 6.3. Antall foretak som har ført opp salg av grovfôr (kode 521, 522 og 523) ved søknad om produksjonstilskudd i 2020, samt opplyst omsatt mengde av henholdsvis høy, surfôr og høyensilasje.

Salg av grovfôr, søknad om produksjonstilskudd 2020	Antall foretak	Solgt høy, tonn	Solgt surfôr, tonn	Solgt høyensilasje, tonn
Foretak, totalt	9.373	37.745	872.057	71.931
Foretak uten husdyr (grovfôrdyr/hest)	4.078	22.096	537.446	36.132

Et alternativ for å oppnå lik behandling for grovfôrproduksjon både til egne husdyr og salg, kan være å finne en felles beregningsform for grovfôr til eget bruk og grovfôr til salg. Her kan en mulighet være å benytte normavlingsgruppene og beregningsmåten for grovfôr med husdyr også for salgsproduksjonen. Hvorvidt dette vil gi en mer korrekt tilskuddsberegning er imidlertid usikkert, da historiske salgstall med stor sannsynlighet vil være et bedre estimat for avlingen på det enkelte foretak enn normavlingene for kommunen.

Dagens beregning av tilskudd ved svikt i produksjon av grovfôr for salg, er i prinsippet lik som for andre salgsproduksjoner i ordningen. Dette vil i utgangspunktet være med på å gjøre ordningen mer oversiktlig for forvaltningen. For å oppnå lik behandling, kan et annet alternativ være å justere satsen for grovfôr salgsproduksjon, som i dag er lavere enn grovfôr i foretak med husdyr. Dette vil i så fall medføre et behov for økt ramme for ordningen.

6.3 Toppavgrensning og minsteutbetaling

En egenrisiko på 30 prosent har vært gjeldende for produksjonssviktordningen helt siden 2003/2004. Det har imidlertid vært variasjoner i både minsteutbetaling og toppavgrensning for utbetaling per vekstgruppe:

- Tilbake i 1997 (jf. Forskrift om katastrofeordningen i planteproduksjon) var minsteutbetalingen på 1000 kroner, og det var ikke satt en toppavgrensning for utbetaling av erstatning.
- I 2009 hadde ordningen en minsteutbetaling på 5000 kroner, og en toppavgrensning på 500 000 kroner per vekstgruppe.
- I 2013 var minsteutbetaling på 15 000 kroner, og det var ingen toppavgrensning for utbetaling per vekstgruppe.
- I 2019 hadde ordningen en minsteutbetaling på 5000 kroner, og et tak på 750 000 kroner per vekstgruppe.

Som man ser, har både toppavgrensning og minsteutbetaling vært endret ved flere anledninger. Hensikten har vært å finne en balansegang mellom å holde ordningens omfang på et forvaltbart nivå, samtidig som man ivaretar formålet om å redusere økonomisk tap produsentene ikke kan sikre seg mot. Når man nå skal foreta en gjennomgang av ordningen er det også nyttig å se på om det bør gjøres endringer i gjeldende grenser for minsteutbetaling og toppavgrensning. I denne sammenheng mener arbeidsgruppen at det også vil være hensiktsmessig å vurdere om minsteutbetalingen bør oppheves i sin helhet.

Gjeldende rett knyttet til toppavgrensning og minsteutbetaling er gitt i produksjonssviktsforskriften § 6. Denne regulerer egenrisiko, minsteutbetaling og toppavgrensning i dagens ordning:

Erstatning etter § 3 kan bare gis for produksjonssvikt ut over 30 prosent av

1. *gjennomsnittsproduksjon per vekstgruppe ved avlingssvikt, og*
2. *gjennomsnittsproduksjon ved svikt i honningproduksjon.*

Beregnet erstatning ut over 750 000 kroner per vekstgruppe utbetales ikke. For skadeåret 2020 og 2021 kan det likevel utbetales inntil 2 000 000 kroner i erstatning innenfor hver enkelt av vekstgruppene frukt, bær, grønnsaker og poteter.

Beregnet erstatning under 5 000 kroner utbetales ikke.

Minsteutbetaling er satt til 5000 kroner totalt for foretaket, ikke per vekstgruppe.

Minsteutbetaling – økt nivå for minsteutbetaling

Når man tidligere har diskutert nivået for minsteutbetaling har et argument vært at minsteutbetalingen ikke bør settes for lavt, da dette vil føre til økt arbeidsmengde for forvaltningen. Innspill fra forvaltningen tyder imidlertid på at dette ikke er tilfelle. Det er rimelig å anta at arbeidsmengden vil være noenlunde lik, uavhengig av om beregnet tilskuddssum havner over eller under grensen for minsteutbetaling. Saksgangen i forkant av en eventuell tilskuddsutbetaling vil være identisk, og kreve samme innsats fra både kommune og statsforvalter med tanke på kontroll, oppfølging og behandling av søknaden. Det kan altså synes som at nivået for minsteutbetaling vil ha liten praktisk betydning for omfanget av antall søknader og saksbehandlingen av dem.

Formålet med ordningen er å redusere økonomiske tap og sikre videre drift i en vanskelig situasjon. Man sikrer ikke i nevneverdig grad videre drift i et foretak ved å betale ut 5000 kroner eller mindre. Sett i lys av dette kunne man vurdere å heve grensen for minsteutbetaling. Å heve grensen vil bidra til å senke kostnadsnivået for ordningen.

Tabell 6.4. Antall saker med innvilget tilskudd mellom kr. 5000-10.000, 2017-2019.

År	Antall saker	Totalt beløp
2017	49	359 468
2018	512	3 837 887
2019	18	131 986

Som tabell 6.4 viser, vil man ikke oppnå besparelser av stor betydning ved å heve grensen for minsteutbetaling fra 5000 kroner til for eksempel 10 000 kroner. Sett opp imot antall søknader som kan forventes som følge av en ekstremsituasjon, er besparelsene i disse tilfellene heller ikke av avgjørende betydning for ordningens kostnadsnivå.

Minsteutbetaling – fjerning av nedre grense for minsteutbetaling

Det er også et alternativ å se dette fra en annen side, og gå bort fra regelen om å ha en nedre grense for utbetaling. Egenrisikoen har som formål å ta høyde for de naturlige svingningene i avlingsnivået. At man i tillegg til å trekke fra egenrisikoen ikke får utbetalt tilskudd under 5000 kroner til tross for at vilkårene for å være tilskuddsberettiget etter ordningen er oppfylt, innebærer et høyere trekk enn egenrisikoen tilsier.

Tabell 6.5. Antall saker som kom under grensen for minsteutbetaling, 2017-2019.

År	Antall saker	Totalt beløp
2017	36	103 408
2018	314	881 004
2019	19	52 665

I henhold til tabell 6.5, er det svært få saker som er berettiget tilskudd som kommer under minstegrensen på 5 000 kroner, uavhengig om det er ekstrem- eller normalår. Følgelig vil det ikke være særlig kostnadsdrivende i seg selv å fjerne nedre grense for minsteutbetaling. Man kjenner imidlertid ikke til i hvor stor grad fjerning av minstegrensen vil føre til flere søknader. På den annen side kan det lave antallet saker signalisere at en grense for minsteutbetaling pålydende 5 000 kroner bekrefter at grensen er satt til et rimelig nivå.

Gjeldende regelverk skaper noen praktiske utfordringer rent forvaltningsmessig med henblikk på saksbehandlingssystemet. Dagens ordning omfatter minsteutbetaling for alle vekstgruppene sett under ett. En produsent kan komme under grensen for minsteutbetaling i enkeltgrupper, men samlet tilskudd kan komme over grensen på 5000 kroner, og produsenten blir da tilskuddsberettiget. Dette gjør at forvaltningen er avhengig av systemer som sikrer oversikt over alle søknader fra samme foretak, slik at man fanger opp at samlet sum er over minsteutbetalingen. Dagens saksbehandlingssystem ELF tar ikke høyde for dette, og det kreves derfor at statsforvalterne har gode interne rutiner for å sikre at dette fanges opp manuelt.

Toppavgrensning – heving av øvre grense for tilskuddsutbetalingen

Det er et uttalt ønske at man skal utarbeide en ordning som er velfungerende både i normalår og i ekstremår, da dette vil skape forutsigbarhet for produsenter og forvaltning. Samtidig minsker man belastningen i ekstremårene. Dette fører til at man kan konsentrere innsatsen rundt effektiv saksbehandling, fremfor å gjøre tilpasninger i ordningen i en allerede presset situasjon. Man ser en tendens til at det gjerne foretas midlertidige økninger i toppavgrensningen for tilskuddsutbetalinger i disse situasjonene, som for eksempel økt toppavgrensning i enkelte vekstgrupper i forbindelse med mangel på arbeidskraft som følge av koronapandemien, eller den økte toppavgrensningen i forbindelse med tørkesommeren 2018. Et alternativ for å unngå at det oppstår et behov for å heve nivået når en ekstremsituasjon oppstår, kunne være å øke grensen for maksimumsutbetaling for tilskuddet permanent. Dette forutsetter en vurdering av hvilket utslag en slik heving vil ha på den økonomiske rammen for ordningen. Det vil da være naturlig å se på tall fra både normalår og ekstremår for å få et bilde av hvordan situasjonen kan bli seende ut. Tabellene 6.6-6.9 viser en sammenstilling av dette for årene 2017-2020.

Tabell 6.6. Antall saker med beregnet tilskudd over toppavgrensningen ved grense på henholdsvis kr. 750 000 og kr. 1 500 000, fordelt på vekstgrupper for 2017.

Vekstgrupper	2017		
	Antall søknader over 750.000/1.500.000 kr (totalt antall søknader)	Beregnet tilskudd over toppavgrensning 750.000, kr	Beregnet tilskudd over toppavgrensning 1.500.000, kr
Bær			
Frukt	1/0 (26)	339 493	0
Grønnsaker			
Grovfor husdyr			
Grovfor salgsprod			
Korn			
Potet	4/1 (65)	1 614 685	521 277
Totalsum	5/1	1 954 178	521 277

Tabell 6.7. Antall saker med beregnet tilskudd over toppavgrensningen ved grense på henholdsvis kr. 750 000 og kr. 1 500 000, fordelt på vekstgrupper for 2018. Her var det innført midlertidige endringer i toppavgrensning, men de samme grensene for toppavgrensning er tatt med for å synliggjøre utslaget.

Vekstgrupper	2018*		
	Antall søknader over 750.000/1.500.000 kr (totalt antall søknader)	Beregnet tilskudd over toppavgrensning 750.000, kr	Beregnet tilskudd over toppavgrensning 1.500.000, kr
Bær	4/1 (95)	2 263 713	395 210
Frukt			
Grønnsaker	21/10 (104)	19 566 113	9 386 953
Grovfor husdyr	165/12 (7.889)	49 095 977	4 487 546
Grovfor salgsprod	5/0 (992)	2 101 840	0
Korn	37/4 (5.732)	9 503 644	1 309 962
Potet	3/2 (92)	3 670 028	1 475 625
Totalsum	235/29	86 201 315	17 055 295

* I 2018 var det reelle taket satt til 1.500.000 kr for alle vekstgrupper som en del av spesialreglene i forbindelse med tørken. Samtidig var satsene justert opp og ga høyere utbetalinger enn i normalår.

Tabell 6.8. Antall saker med beregnet tilskudd over toppavgrensningen ved grense på henholdsvis kr. 750 000 og kr. 1 500 000, fordelt på vekstgrupper for 2019.

Vekstgrupper	2019		
	Antall søknader over 750.000/1.500.000 kr (totalt antall søknader)	Beregnet tilskudd over toppavgrensning 750.000, kr	Beregnet tilskudd over toppavgrensning 1.500.000, kr
Bær	2/0 (40)	177 770	0
Frukt	1/0 (61)	201 661	0
Grønnsaker	3/0 (27)	1 193 921	0
Grovfor husdyr			
Grovfor salgsprod			
Korn			
Potet	2/0 (62)	895 950	0
Totalsum	8/0	2 469 302	0

Tabell 6.9. Antall saker med beregnet tilskudd over toppavgrensningen ved grense på henholdsvis kr. 750 000 og kr. 1 500 000, fordelt på vekstgrupper for 2020. Her var det innført midlertidige endringer i toppavgrensning, men de samme grensene for toppavgrensning er tatt med for å synliggjøre utslaget.

Vekstgrupper	2020*		
	Antall søknader over 750.000/1.500.000 kr (totalt antall søknader)	Beregnet tilskudd over toppavgrensning 750.000, kr	Beregnet tilskudd over toppavgrensning 1.500.000, kr
Bær	7/2 (78)	3 372 383	706 272
Frukt	1/0 (329)	176 292	0
Grønnsaker	1/0 (9)	313 356	0
Grovfor husdyr			
Grovfor salgsprod			
Korn			
Potet	1/0 (7)	62 250	0
(Manglende arbeidskraft)			
Totalsum	10/2	3 924 281	706 272

* I 2020 var det reelle taket for vekstgruppene frukt, bær, grønnsaker og potet satt til 2.000.000 i forbindelse med koronapandemien.

Tabellene viser at det i normalår trolig ikke vil ha en altfor stor betydning for ordningens totalramme at øvre grense for utbetaling justeres opp, eller at toppavgrensningen fjernes i sin helhet. I ekstremår, som

2018, ser man at utbetalingene hadde vært betraktelig høyere, men det vil være en naturlig konsekvens av et høyere antallet søknader. Det kan derfor se ut til at å øke nivået på toppavgrensningen ikke nødvendigvis ville heve kostnadene i særlig stor grad sett opp imot besparelsene i forvaltningen ved bortfall av midlertidige endringer. Fokus bør følgelig rettes mot å finne et nivå som eliminerer behovet som synes å oppstå for heving av toppavgrensningen i kriseår, samtidig som man opprettholder en økonomisk bærekraftig ordning. Dette ville føre til at man slipper å justere nivået for toppavgrensningen i ekstremår, og dermed frigjør kapasitet som kan rettes mot effektiv saksbehandling istedenfor.

En utfordring ved å heve nivået for toppavgrensningen vil kunne være at man undergraver produsentenes motivasjon for å forebygge produksjonssvikt og minimere skadeomfang. Arbeidsgruppens oppfatning er at det er viktig å finne et nivå som oppfyller ordningens formål, samtidig som man motiverer produsentene til risikospredning for å forebygge sårbarhet i produksjonen. Det fremgår av tabell 6.6–6.9 at vekstgruppene frukt, bær, grønnsaker og potet er de vekstgruppene som i flest tilfeller når toppavgrensningen i normalår. Grovfôr og korn når sjelden toppavgrensningen, med unntak av tørkeåret 2018. På den ene siden kan dette tale for å vurdere en høyere toppavgrensning for de vekstgruppene som jevnlig har tilfeller som når maksgrensen, men på den andre siden er det produsentens eget valg å drive ensidig produksjon med et stort inntjeningspotensial innen vekstgruppen, selv om dette også betyr økt risiko for store tap ved produksjonssvikt. Utviklingen innenfor næringen er at brukene blir større, og det blir mer og mer spesialisert produksjon med større arealer innenfor enkelte vekstgrupper. Med gjeldende tak per vekstgruppe dekkes relativt store areal av korn og eng, mens avlingstap innenfor grønnsaker, potet, frukt og bær går over taket for utbetaling selv i tilfeller med begrenset produksjonssvikt på noen av brukene. Det skal også nevnes at avtalepartene tidligere har uttalt at man som næringsdrivende med en viss risiko for store tap bør tegne forsikring for å sikre seg ytterligere mot økonomiske tap. Spørsmålet er om vekstgruppene bør behandles likeverdig så langt det er mulig, og at en differensiering i toppavgrensning kan fremstå som urimelig og problematisk å begrunne på en tilstrekkelig god måte overfor produsenter innenfor vekstgruppene med lavere toppavgrensning. At alle vekstgruppene har samme toppavgrensning vil sannsynligvis også forenkle forvaltningen noe. Det bør likevel nevnes at selv om samme maksgrense ikke vil fordyre ordningen nevneverdig i normalår, ser man at korn og grovfôr drar opp kostnadene betydelig i for eksempel tørkeår som 2018.

6.4 Totalsalgsmetoden

Det ville ikke vært naturlig å diskutere de andre punktene i dette kapittelet uten at man også ser nærmere på totalsalgsmetoden, og vurderer om dette er beregningsmetode som kunne vært funksjonell i en mer utstrakt sammenheng enn hva regelverket åpner for i dag. Gjeldende rett for metoden er beskrevet i sats- og beregningsforskriften § 5 fjerde ledd:

Erstatning for kvalitetsforringelse i frukt og bær jf. § 4 siste ledd, beregnes med utgangspunkt i regnskapsdokumentasjon av foretakets salgsinntekter, totalsalgsmetoden. Erstatning pr. vekst beregnes som skadeårets areal i dekar multiplisert med gjennomsnittlig salgsinntekter for veksten pr. dekar, jf. § 6. Deretter trekkes 30 % egenrisiko og skadeårets salgsinntekter.

Rundskrivet utfyller videre:

Kvalitetsforringelse i frukt og bær og verditap

Hovedregelen er at tilskuddet beregnes med utgangspunkt i avlingsmengde. I vekstgruppene frukt og bær kan tilskuddet i noen definerte tilfeller beregnes som et verditap grunnet kvalitetsforringelse og beregningsmåten «totalsalg i kroner» benyttes.

Statsforvalteren kan ikke fritt velge beregningsmetode. Metoden «Totalsalg i kroner» kan bare benyttes der statsforvalteren har fattet vedtak om at klimabetinget kvalitetsforringelse i frukt- og bærproduksjon kan regnes som tilskuddsmessig produksjonssvikt. Forutsetningen for et slikt

vedtak er at skaden er forårsaket av haglskade, store nedbørmengder eller frost. Andre klimaskader gir ikke adgang til å bruke totalsalgsmetoden. For andre produksjoner enn frukt og bær regnes ikke kvalitetsforringelse som produksjonssvikt som gir rett til tilskudd.

Statsforvalterens vedtak om tilskudd der totalsalgsmetoden er brukt, skal inneholde begrunnelse for hvorfor denne beregningsmåten er benyttet.

På samme måte som for beregning av produksjonssvikt som mengdetap, skal gjennomsnittsavlingen beregnes ved at alle vekster i aktuell vekstgruppe som er dyrket både i skadeåret og i ett eller flere av de foregående årene, føres opp.

Dokumentasjonskrav ved bruk av beregningsmåten «totalsalg i kroner» er spesifisert i rundskrivets tolkning av §§ 5, 6 og 7.

«Totalsalg i kroner» eller totalsalgsmetoden gjør det mulig å se på tapt omsetning i kroner og øre istedenfor tapt kvantum for den aktuelle veksten. Dette muliggjør bruk av regnskapstall, noe som kan forenkle prosessen siden regnskap gjerne har fokus på omsetning fremfor kvantum. Bruk av totalsalgsmetoden kan også redusere behovet for flere satser, noe som i så fall ville bidra til en forenkling for forvaltningen og en mer oversiktlig ordning for produsentene. Man kan nok anta at særlig vekstgruppen grønnsaker, og spesialproduksjoner generelt, kunne dra nytte av en utvidet tilgang til praktisering av totalsalgsmetoden.

Det er likevel verdt å nevne at bruk av totalsalgsmetoden også kan by på utfordringer som må tas inn i vurderingen for å få et helhetlig bilde. Ved bruk av regnskapstall får man ikke nødvendigvis noen god oversikt over det som ikke har blitt solgt. Videre skal man også merke seg at det vil være forskjell mellom videreforedling og råvareverdi, noe som kan vanskeliggjøre beregningen i de tilfellene hvor produsenten står for foredlingsprosessen selv. Som i øvrige beregninger, vil man også ved bruk av totalsalgsmetoden møte mer kjente utfordringer, som for eksempel ved manglende historikk (for eksempel ved endret drift) eller ved fastsettelse av klimaprosenten.

6.5 Arbeidsgruppens oppsummering

Tilskuddssatser

Ut fra formålet med ordningen, som er en støtte i vanskelige situasjoner og ikke en fullstendig erstatning av tapt avling, kan en oppdatering av satsene hvert tredje år anses som godt nok med tanke på at ressursbruken knyttet til oppdatering samtidig holdes nede. På den annen side vil sterkt avvikende satser kunne gå ut over troverdigheten og legitimiteten til ordningen. Det må også tas med i betraktningen at selv med en årlig oppdatering av satsene, vil ikke alle svingninger i og mellom sesong kunne fanges opp.

Arbeidsgruppen ser at det kan reageres på at satsene henger etter markedet. Man er tjent med å ha et bredt utvalg av oppdaterte satser, for å imøtekomme forventningene til søkerne og ha en treffsikker ordning som står seg over tid. En hyppigere oppdatering av satsene vil imidlertid medføre et behov for økt ramme.

Beregningsmetoder og satser grovfôr (foretak med husdyr/salgproduksjon)

Arbeidsgruppen mener at beregnet tilskudd ved svikt i grovfôrproduksjon bør samsvare i størst mulig grad for foretak med egne husdyr og foretak som driver med salg. Gruppen vurderer at dagens ordning i utgangspunktet fungerer godt, men det kan være en mulighet å justere satsene for å utligne forskjeller.

Toppavgrensning og minsteutbetaling

Basert på tallene i tabell 6.6-6.9, samt målsettingen om å ha en ordning som kan fungere både i normalår og i mer ekstreme år, foreslår arbeidsgruppen at toppavgrensningen for vekstgruppene potet, grønnsaker, frukt og bær heves. Dette ser ikke ut til å øke kostnadsnivået for ordningen i vesentlig grad, samtidig som det antas at behovet for midlertidige tilpasninger i ekstremår da vil minimeres for nevnte vekstgrupper. Vekstgruppene for korn og grovfôr når sjelden grensen for maksimumsutbetaling i normalår, og behovet for å heve grensen for disse vurderes derfor av arbeidsgruppen som mindre enn for de øvrige vekstgruppene.

Totalsalgsmetoden

Totalsalgsmetoden gjør det mulig å se på tapt omsetning i stedet for volum. Dersom man konkluderer med å ikke ta inn kompensasjon for tap ved kvalitetsforringelse i større grad enn i dag, vurderes det ikke som relevant å benytte totalsalgsmetoden mer enn hva som er tilfelle på nåværende tidspunkt.

7 Særmerknader

Særmerknader fra representantene Nils Melbøe og Johan Warlo for Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

Egenrisiko

Representantene for Norsk Bonde- og Småbrukarlag ønsker å gå inn for at egenrisikoen i ordningen reduseres til 20 %, slik at tilskudd etter produksjonssviktsforskriften § 3 kan gis for produksjonssvikt ut over 20 prosent av gjennomsnittsproduksjon per vekstgruppe ved avlingssvikt og gjennomsnittsproduksjon ved svikt i honningproduksjon.

Innmarksbeite

Representantene for Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener at innmarksbeite må tas inn i produksjonssviktordningen gjennom individuell beregning basert på dokumentasjon.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no