

Notat 2002–10

Katastrofeordningene i jordbruket – mulige forenklinger

Knut Heie

Tittel	Katastrofeordningene i jordbruket – mulige forenklinger
Forfatter	Knut Heie
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2002
Antall sider	41
ISBN	82-7077-451-0
ISSN	0805-9691
Emneord	katastrofeordninger, erstatninger, avlingssvikt, tap i husdyrproduksjonene, husdyrloven

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjett-nemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Ved jordbruksforhandlingene i 2001 ble partene enige om at det innen jordbruksoppjøret i 2002 skulle foretas en utredning av virkemiddelbruken over jordbruksavtalen med sikte på forenklinger. Partene var også enige om at hovedansvaret for utredningen skulle legges til NILF.

Dette notatet tar for seg de ulike tilskudds- og erstatningsordninger som kan defineres inn som de såkalte «katastrofeordninger», og som har blitt skilt ut som et eget delprosjekt i utredningsarbeidet.

Det var stort sett på 70-tallet de aktuelle ordninger oppsto, og det har skjedd store endringer i jordbruket siden den tid. Bl.a. utgjør de direkte tilskudd en langt større del av totalinntekten i de fleste produksjoner i dag enn for 20–30 år siden. Likedan utgjør inntektene utenom jordbruket en langt større del av nettoinntekten i dag enn tidligere. Dette gjør at betydningen av en del av katastrofeordningene er annerledes nå enn den gang de ble tatt i bruk.

Statskonsulent Knut Heie har ledet arbeidet med utredningen på dette området og skrevet dette notatet. Rådgiver Eva Øvren har vært diskusjonspartner og kommet med mange verdifulle innspill. Forsker Gudbrand Lien har vært behjelpelig med arbeidet med aktuelle forsikringsordninger. Sekretær Anne-Karin Hellebust og konsulent Anne Bente Ellevold har redigert og klargjort notatet for trykking.

En referansegruppe bestående av gardbruker Anne-Lise Aas, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, seksjonssjef Gunn Eide, Statens landbruksforvaltning, seniorrådgiver Torgeir Gjølberg, Landbruksdepartementet og sjefskonsulent Anders Huus, Norges Bondelag, har deltatt på flere møter og i sterk grad vært medvirkende til innholdet i notatet. Videre har en rekke ansatte ved landbruksavdelingen i flere fylker, i Landbruksdepartementet og i øvrige institusjoner, vært kontaktet og har kommet med opplysninger i saken. NILF takker alle for verdifull bistand.

Oslo, februar 2002

Leif Forsell

Innhold

1	SAMMENDRAG.....	1
2	INNLEDNING.....	3
3	FORHOLD I NOEN ANDRE LAND DET ER NATURLIG Å SAMMENLIGNE SEG MED	5
4	DEN HISTORISKE BAKGRUNN FOR KATASTROFEORDNINGENE	7
4.1	Planteproduksjon.....	7
4.2	Husdyrproduksjon	9
5	DAGENS REGELVERK, PRAKTISERINGEN AV DETTE OG ÅRLIGE UTBETALINGER.....	11
5.1	Innledning.....	11
5.2	Plante- og honningproduksjon	11
5.2.1	Katastrofeordningen i planteproduksjon.....	12
5.2.2	Erstatning for svikt i honningproduksjon	13
5.2.3	Erstatning etter offentlige pålegg som følge av planteskadegjørere.....	13
5.2.4	Tilskudd til forebyggelse av gåseskader	14
5.2.5	Årlige utbetalinger vedr. erstatningsordningene i planteproduksjonen.....	14
5.2.6	Administrasjon av ordningene	15
5.3	Husdyrproduksjon	17
5.3.1	Innledning	17
5.3.2	Erstatning for tap av sau på beite.....	18
5.3.3	Katastrofetap i husdyrhold.....	18
5.3.4	Erstatning for frivillig nedslakting pga. mædi og skrapesyke	18
5.3.5	Erstatning for pålagt nedslakting etter husdyrloven	19
5.3.6	Tiltak mot radioaktivitet	19
5.3.7	Tilskudd husdyr og areal- og kulturlandskapstilskudd til dyr som er pålagt eller frivillig nedslaktet etter husdyrloven	20
5.3.8	Økonomiske uttellinger til erstatninger	20
6	MÅL OG PRINSIPPER FOR FRAMTIDIGE KATASTROFEORDNINGER I JORDBRUKET	23
6.1	Innledning.....	23
6.2	Ulike katastrofer som jordbruksproduksjonen kan bli rammet av	23
6.3	Mål	24
6.4	Aktuelle prinsipper ved administrasjon av katastrofeordningene i jordbruket	25
7	MULIGE ENDRINGER OG FORENKLINGER I DAGENS ORDNINGER	27
7.1	Innledning.....	27
7.2	Planteproduksjonen.....	27
7.2.1	Erstatning for avlingssvikt.....	28
7.2.2	Tilskudd etter vinterskade på eng	34
7.2.3	Erstatning for svikt i honningproduksjonen.....	34
7.2.4	Erstatning etter offentlige pålegg som følge av planteskadegjørere.....	35
7.2.5	Tilskudd til forebyggelse av gåseskader	35
7.3	Erstatninger for tap i husdyrproduksjonene	35

7.3.1	Erstatning for tap av sau på beite og katastrofetap i husdyrhold	36
7.3.2	Erstatning for frivillig nedslakting pga. mædi og skrapesyke og erstatninger for pålagt nedslakting etter husdyrloven	36
7.3.3	Tiltak mot radioaktivitet	36
7.3.4	Tilskudd husdyr og areal- og kulturlandskapstilskudd til dyr pålagt eller frivillig nedslaktet etter husdyrloven	37
8	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	39
8.1	Innledning.....	39
8.2	Forslag som omfatter både plante- og husdyrproduksjonen	39
8.3	Forslag og konklusjoner vedrørende ordninger for planteproduksjon.....	40
8.4	Forslag og konklusjoner vedrørende ordninger for husdyrproduksjon	41

1 Sammendrag

Bakgrunnen for dette notat er at ved jordbruksoppjøret i 2001 ble partene enige om en utredning av virkemiddelbruken over jordbruksavtalen med sikte på forenklinger. Hovedansvaret for arbeidet ble lagt til NILF. For katastrofeordningene ble det formulert følgende mandat:

Det utredes mulige forenklinger av katastrofeordningene. Det bør blant annet utredes muligheter for - og konsekvenser av at mer ansvar for å sikre seg mot inntektstap som følge av naturgitte forhold overføres til næringsutøverne selv. Det bør i den forbindelse vurderes flere alternativer. Et alternativ er at deler av forvaltningen overføres til andre instanser (forsikringsselskaper etc.), kollektive forsikringsordninger og private forsikringsordninger.

På plantesiden hadde Sverige tidligere en katastrofeordning omtrent som vår, men den ble nedlagt på 80-tallet, og forsikringsordninger har delvis overtatt. I Europa for øvrig finner vi noen forsikringsordninger, men særlig i USA og Canada har disse fått stor utbredelse, men da med stor statlig støtte. På husdyrsiden finner vi både i våre naboland og ellers en del erstatningsordninger noe tilsvarende våre.

I kapittel 4 har vi i korte trekk sett på den historiske utvikling av de ulike erstatningsordninger, og i kapittel 5 er dagens regelverk for de ulike ordninger skissert.

Hvilke mål og prinsipper som skal legges til grunn for katastrofeordningene, er et helt vesentlig område i den kommende diskusjon. Vi har i kapittel 6 listet opp noen punkter som vi mener er viktige ved vurdering av katastrofeordningene.

I kapittel 7 har vi tatt en gjennomgang av en del mulige forenklinger og endringer av de ulike ordninger. På plantesiden og særlig når det gjelder katastrofeordningen er det mange muligheter til forenklinger, mens det på husdyrsiden ikke synes å foreligge så mange muligheter.

I kapittel 8 har vi så foretatt en oppsummering av hvilke endringer vi mener å kunne anbefale. Dette er først og fremst at det må ligge en stor gevinst i å samle alle ordningene i et fond, for eksempel «Skadefondet for landbruksproduksjon» med en budsjettpost over jordbruksavtalen, og med en felles administrasjon lagt inn under SLF. Det bør videre opprettes en felles database for alle saker og utbetalinger fra fondet.

Videre har vi følgende forslag:

- I ordningen med erstatning for avlingssvikt:
 - Egenandelene bør heves, for eksempel med 10 prosentpoeng.
 - Det bør fortsatt være en individuell saksbehandling, men erstatningene bør beregnes per vekstgruppe som viser skade over et gitt nivå. Alle skadde vekstgrupper innen samme driftsenhet bør inngår i erstatningsberegningen.
 - Dyrking av grovfôr i Sør-Norge bør gå ut av ordningen.
 - Korn til modning kan vurderes tatt ut av ordningen.
 - Det bør ikke innføres en ordning med skattefri fondsavsetning.
 - Det vil være en fordel om forsikringsselskapene engasjerer seg der de offentlige ordninger nå eventuelt går ut. For at dette skal være mulig må premiene sannsynligvis subsidieres, jf. også erfaringer fra USA og Canada. Muligheten for en tvungen produktavgift kan også vurderes.
- Ordningen med tilskudd etter vinterskade på eng bør avvikles for Sør-Norge, men beholdes for Nord-Norge.
- Ordningen med erstatning for svikt i honningproduksjonen bør oppheves, alternativt bare gjøres gjeldende for bigårder med over 60 kuber.
- Ordningen med erstatning etter offentlige pålegg videreføres.
- Vedrørende gåseskader, andre beiteskader og eventuelt andre skader det ikke er mulig å sikre seg mot, bør de erstattes på lik linje med øvrige skader som erstattes.

Vedrørende ordninger for husdyrproduksjon kan vi ikke se at det vil være forsvarlig å nedlegge noen av dem. Det er heller ikke mulig å overføre dem til forsikringsordninger, grunnet et ukjent ansvar og manglende mulighet for reforsikring i utlandet. Trolig vil behovet for utbetalinger gå ned over tid, da flere av sykdommene synes å være i retur her i landet. Men, vi har i dag et åpent samfunn med stor import og trafikk over landegrensene, og det kan lett følge med uønskede dyresykdommer. En beredskap, også erstatningsmessig; er derfor etter vår mening på sin plass

2 Innledning

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) «Om norsk landbruk og matproduksjon» og Innst. S. nr. 167 (1999–2000) fra Næringskomiteen var behovet for å forenkle landbrukspolitikken med tilhørende virkemidler et viktig tema.

For eksempel kan det vises til kap. 6.3.7 i St.meld. nr. 19 (1999–2000) om forenkling av tilskuddsordningene der det sies:

« . . . Det store antallet ordninger bidrar til et komplekst og uoversiktlig system. Det gjør det komplisert å forholde seg til for brukerne, det gjør det mer administrativt krevende og det blir vanskeligere å vurdere formålseffektiviteten og om de bidrar til god ressursallokering og tilpasninger over tid. Videre kan tilskuddstilpasninger hos produsentene komme i konflikt med markedstilpasningen.»

«Det er behov for forenklinger i de økonomiske virkemidlene. For å forenkle systemet må enten regelverket i ordningene forenkles, eller enkeltordninger må avvikles. Det er umulig å gjennomføre slike endringer uten at det gir negative økonomiske utslag for noen enkeltbruk. Slike omfordelingseffekter må likevel ikke være til hinder for en ønsket målretting og forenkling av virkemiddelbruken.»

I Innst.S.nr.167 (1999–2000) fra Næringskomiteen sies det blant annet om forenkling:

«Flertallet er enig i at det er behov for å forenkle virkemiddelsystemet i jordbruket og forutsetter at dette følges opp av forhandlingspartene i de årlige jordbruksforhandlingene. Flertallet er videre enig i at en slik forenkling ikke kan gjennomføres uten at det vil slå ulikt ut for enkeltbruk. Slike utslag må likevel aksepteres for at en nødvendig forenkling skal kunne gjennomføres.»

«Det er behov for forenklinger og målretting i de økonomiske virkemidlene. Regjeringen legger til grunn at partene skal arbeide mot dette gjennom de årlige jordbruksforhandlingene, og at endringer gjennomføres gradvis slik at næringsutøverne gis mulighet til å tilpasse seg.»

I forberedelsen til jordbruksoppgjøret i 2001 hadde Landbruksdepartementet foretatt en gjennomgang av virkemiddelsystemet over jordbruksavtalen i lys av St.meld. nr. 19 (1999–2000) og Næringskomiteens innstilling. På bakgrunn av dette foreslo Statens forhandlingsutvalg i sitt tilbud en rekke forenklinger på enkeltordninger. Det var etter Departementets mening mulig å gjøre flere ordninger innholdsmessig enklere, redusere antall ordninger, slå sammen ordninger og gjøre tilpasninger som gir en enklere og mer effektiv forvaltning uten at dette går på bekostning av formålene med ordningene. I arbeidet med å få til en avtale, ble mange av disse forslagene flyttet til utredninger eller kuttet ut.

Med bakgrunn i stortingsmeldingen og tilhørende innstilling, var det behov for en større gjennomgang av de viktigste elementene i virkemiddelsystemet under jordbruksavtalen, og i forhandlingene ble partene enige om følgende mandat for gjennomgangen av virkemiddelbruken:

«Partene er enige om at det innen jordbruksoppgjøret i 2002 foretas en utredning av virkemiddelbruken over jordbruksavtalen med sikte på forenklinger. Det legges til grunn at utredningen skal skje innenfor de hovedmålsettinger som gjelder for landbrukspolitikken, jf. St.meld. nr. 19 (1999–2000) og Stortingets behandling av den. Avtalepartene er enige om at hovedansvaret for utredningen legges til NILF som evt. koordinerer deler av arbeidet mot andre forskningsinstitusjoner med relevant kompetanse. Avtalepartene skal ta aktiv del i arbeidet gjennom referansegrupper for ulike deler av prosjektet.»

For katastrofeordningene sin del ble det formulert følgende mandat:

Det utredes mulige forenklinger av katastrofeordningene. Det bør blant annet utredes muligheter for - og konsekvenser av at mer ansvar for å sikre seg mot inntektstap som følge av naturgitte forhold overføres til næringsutøverne selv. Det bør i den forbindelse vurderes flere alternativer. Et alternativ er at deler av forvaltningen overføres til andre instanser (forsikringsselskaper etc.), kollektive forsikringsordninger og private forsikringsordninger.

Generelt i mandatet inngikk også at i utredningene skulle det inngå en vurdering av kompleksiteten i målstrukturen og virkemiddelbruken i forhold til både næringsmessige og samfunnsmessige mål for landbruket, samt i lys av WTO-forpliktelsene.

3 Forhold i noen andre land det er naturlig å sammenligne seg med

Da Norge i 1973 opprettet avlingsskedefondet, var dette etter mønster fra Sverige som hadde innført dette noen år tidligere. I 1987 ble ordningen nedlagt i Sverige, og etter dette ble det flere runder med diskusjon mellom det svenske bondelaget – Låntbrukarnas Riksförbund (LRF) og Länsförsäkringsbolaget (LF) om muligheten for en kollektiv forsikringsløsning, men det ble ikke noe resultat ut av dette. Imidlertid har flere forsikringselskaper opprettet et par individuelle forsikringsløsninger på plantesiden. For det førstes er det opprettet en haggelskadeforsikring som dekker skader på korn, poteter, oljevekster, sukkerbeter og andre rotvekster. Kostnaden med en slik forsikring er områdeavhengig, og det opplyses at ca. det halve av åkerarealet i Sverige er forsikret på denne måten. For visse vekster skal det være det en egenandel på 15 %. Det er også opprettet en forsikringsløsning som dekker behovet for å måtte så om igjen etter skader som frost, tørke, skorpedannelse og vinderosjon. Her er det kostnaden for såkorn, maskinbruk mv. som erstattes, men ikke avlingsreduksjon. For denne ordningen er det ingen egenandel.

På husdyrsiden har Sverige en omtrent tilsvarende ordning som vår når det gjelder pålagt nedslaktning med erstatning for verdien av slaktede dyr, innredninger mv. I Sverige erstattes også produksjonsavbruddet, normalt med 50 %, men 100 % ved særskilt alvorlige epizootiske sykdommer som afrikansk svinepest, munn- og klovsyke mv.

I Danmark er det også mulig for planteprodusenter å forsikre seg mot haggelskader, men noen offentlig erstatningsordning for avlingsskade finnes ikke. Pålagt nedslaktning av husdyr grunnet smittsomme sykdommer erstattes omtrent som hos oss. Om avbruddstap går inn i erstatningssummen, vites ikke. De fleste øvrige land i Europa synes også å ha erstatningsordninger når det gjelder smittsomme dyresykdommer. På plantesiden derimot, er det nok heller lite. Det kan likevel nevnes at Italia nylig anmodet EU om en ekstra støtte til grønnsakdyrkere som var hardt rammet av frost.

I USA og Canada er det en rekke forsikringsordninger vedrørende avlingsskade, til dels med stor statlig støtte.

I den senere tid er det i flere land kommet avlingsforsikring der erstatningen avhenger av regional værindeks. Dette konseptet bygger på at det er en årsakeffekt sammenheng

mellom avlingsnivå og en eller annen værindikator. Forsikringskontraktene kan for eksempel være basert på nedbør, jordfuktighet, temperatur eller kombinasjoner av disse. Analyser viser at været kan forklare en stor del av avlingsvariasjonen. Hvor stor forklaringsgraden er avhenger av hva som inngår i værindeksene og hvilke områder/regioner som inngår i analysene. For at forsikringen skal være interessant må det være størst mulig korrelasjon mellom værindeksen og den enkelte gårdbrukers avlingsnivå.

Disse kontraktene kan tilpasses den enkeltes individuelle risikopreferanser og behov. Værdata er lett tilgjengelig. De vil imidlertid ha betydelig lavere administrasjonskostnader siden erstatningen vil baseres på en objektiv værindeks og det er ikke nødvendig å dokumentere/rapportere noe om skadeomfang. På den måten reduseres også problemene med såkalt «ugunstig utvalg» hvilket vil si at det er personer med størst risiko som inngår forsikringsavtaler.

Alt i alt synes forsikring mot avlingssvikt basert på værindeks som et interessant alternativ, og som kan forventes å få større utbredelse fremover.

4 Den historiske bakgrunn for katastrofeordningene

4.1 Planteproduksjon

Det å drive jordbruk i Norge, er på mange måter å drive en næring med til dels stor risiko for å bli påvirket av faktorer en ikke er herre over. Klimatiske forhold som nedbør, temperatur og vindforhold kan år om annet medføre store avlingsskader. I en viss utstrekning kan forebyggende tiltak redusere faren for avlingssvikt. God drenering, vanning, leplanting, allsidig og god gjødsling, god jordarbeiding mv. er viktige tiltak i så måte, men likevel kan uheldige klimatiske forhold forårsake betydelige avlingsskader, særlig i en del utsatte strøk i landet.

Det har vært et anerkjent prinsipp at staten bør yte erstatning for avlingsskade som har rammet enkeltpersoner, eller grupper av næringsdrivende, og i en rekke år i etterkrigstiden bevilget staten betydelige beløp til dekning av avlingstap i jordbruket. Spørsmålet om en avlingsskadetrygd ble også reist en rekke ganger i Stortinget. I 1967 oppnevnte Landbruksdepartementet et utvalg for utredning av en permanent ordning om avlingsskadetrygd. Utvalget fikk som mandat å vurdere behovet for en ordning og fremme forslag om administrasjon og finansiering av denne.

Innstilling ble avgitt 10. oktober 1969, og utvalget behandlet både vilkårene for planteproduksjon i Norge, og det ble gitt en oversikt over den økonomiske virkning av avlingsskader. Det ble også gitt en oversikt over tidligere støttetiltak etter avlingsskader og en orientering om ordninger av samme slag i andre land. Utvalget fremmet forslag til ordning med permanent avlingsskadetrygd i jordbruket.

Landbruksdepartementet ga i St.meld. nr. 43, 1971–72 tilrådning om en avlingsskadetrygd i jordbruket. Tilrådningsen ble godkjent ved Kgl. res. av 3. mars 1972. En samlet vurdering av saken, uttalelser fra mange hold, og erfaringer viste klart behovet for å få en permanent ordning. Slike ordninger var gjennomført i flere land, og ordningen måtte sees som en nødvendig hjelp for å løse de økonomiske problemer i jordbruket i disse land. Det syntes klart at i vårt land, hvor jordbruket arbeider under vanskeligere naturgitte forhold enn i de fleste land, ville behovet være særlig stort.

I Inst. S. nr. 278 (1971–72) hadde Stortingets landbrukskomité ikke noe å bemerke til de retningslinjer som Landbruksdepartementet hadde trukket opp for en ordning med avlingsskadetrygd i jordbruket. Komiteen pekte på at det var viktig å få til et system som kunne virke rimelig og rettferdig for produsentene. Ordningen burde være enkel å administrere og holdes innenfor en rimelig økonomisk ramme. På grunnlag av dette mente komiteen at ordningen skulle bygge på følgende prinsipper:

- Hver enkelt produsent bør få erstatning som står i forhold til skaden på bruket. Dette ville si det samme som individuell vurdering av skaden.
- Ordningen bør bygge på en helhetsvurdering av alle vekstene på bruket slik at tap ved skader på en vekst kan bli kompensert av god avling av andre vekster.
- Ordningen med avlingsskadetrygd bør dekke den del av skaden som overskrider en bestemt grense. Den enkelte bruker må derfor dekke en viss egenandel av tapet.
- Ordningen bør være enkel å administrere slik at de midler som blir stillet til disposisjon i størst mulig utstrekning blir nytt til erstatning for avlingsskader.

Landbrukskomiteens innstilling ble behandlet i Stortinget den 8. juni 1972 og vedlagt protokollen. I august 1972 sendte Landbruksdepartementet forslag til forskrifter til ordningen ut til høring, bl.a. til landbrukets organisasjoner og ordningen trådte i kraft fra 1. juli 1973. I tilleggssavtalen for avtaleåret 1973/74 ble det over jordbruksavtalen bevilget 5 mill. kroner til et avlingsskadefond, og tilsvarende beløp ble bevilget over statsbudsjettet. Senere er praksisen at avlingsskadefondet i sin helhet blir vedlikeholdt med midler over jordbruksavtalen.

Ut over på 70-tallet ble det hvert år søkt om, og utbetalt, større og mindre beløp til erstatning for avlingssvikt i jordbruket. Lavest antall søknader var det i 1976 med ca. 600 søknader og størst antall i 1975 med ca 23 000 søknader. Et så stort antall søknader førte selvsagt både til store utbetalinger fra fondet, en stor belastning på administrasjonen, samt til forsinkelser i utbetalingene, som igjen førte til problemer for de skadelidte.

I desember 1980 ble det derfor, av Landbruksdepartementet, oppnevnt en arbeidsgruppe som skulle vurdere hvordan en ordning med fondsavsetning kunne fungere, for å redusere omfanget av utbetalinger fra avlingsskadefondet. Gruppen konkluderte med at en økning av egenandelen fra 20 til 30 % ville resultere i en nedgang i antall søknader på 22 % og i erstatningsbeløp på 46 % beregnet på søknadsmaterialet i 1979. En videre økning fra 30 til 40 % egenandel ville redusere antall søknader med 44 % og utbetalt beløp med 55 %. Årsaken til denne sterke nedgangen var at det store antall søknader kom fra bruk med en avlingsskade på 30–50 %. Bare ca. 20 % av søknadene kom fra bruk med større avlingsskade enn 50 %. En økning av egenandelen på 10 prosentpoeng ville kunne slå spesielt uheldig ut for utbygningsbruk og brukere med svak økonomi. For denne kategori av brukere burde det derfor etableres spesielle ordninger som skulle gjøre det mulig med større utbetalinger fra avlingsskadefondet, uten å øke egenandelen.

I henhold til sitt mandat anbefalte gruppen en økning av egenandelen med ca. 10 prosentpoeng for å redusere utbetalinger og stort arbeidspress, og at det samtidig ble innført en ordning med frivillige skattefrie fondsavsetninger som kunne nyttes til dekning av avlingssvikt i år med avlingsskade i jordbruket. Den maksimale avsetning burde være på 75 % av gjennomsnittlig jordbruksinntekt for en 3-årsperiode, og årlig maksimal avsetning burde være 25 % av gjennomsnittlig jordbruksinntekt for siste 3 år.

I påvente av en avklaring på dette område fastsatte Landbruksdepartementet nye «Regler og retningslinjer for avlingsskadetrygd i jordbruket» i 1981. Disse regler medførte en vesentlig økt detaljering av regelverket, og bl.a. ble det nå tatt inn regelverk om avkorting etter erstatningens størrelse, og avkorting etter nærings- og nettoinntekt.

Tanken om en ordning med skattefrie fondsavsetning fikk ikke politisk aksept. I 1985 nedsatte Landbruksdepartementet en intern arbeidsgruppe som på ny skulle vurdere re-

gelverket for avlingsskadeordningen. Gruppen framla sitt forslag og i november 1987 fastsatte Departementet vedtekter for avlingsskadefondet, og forskrift for avlingsskade-trygd i jordbruket. Det ble nå en del endringer i ordningen i forhold til tidligere, bl.a. ble regelverket gjort todelt med vedtekter for fondet og forskrift for avlingsskadetrygden.

Videre ble det lagt opp til en desentralisert administrasjon hvor fylkeslandbrukskontorene fattet vedtak i enkeltsaker og hvor fondsstyret ble klageinstans. I forskriften ble det tatt inn regler for «Tilskott til fornying og reparasjon av overvintringsskader på eng». Brukets avlingsnivå skulle nå angis i prosent av normalavlingen i regionen. Tidligere ble avlingsnivået angitt i klasser. Bestemmelsen om avkorting etter erstatningens størrelse, ble tatt vekk, og tabellen for avkorting etter nærings- og nettoinntekt ble noe endret og utvidet.

På 90-tallet ble det stadig foretatt en del større og mindre endringer, bl.a. ble avkorting etter nærings- og nettoinntekt igjen fjernet, for denne var vanskelig å praktisere samtidig som regelen betydde lite for utbetalingene. I 1990 ble egenandelsprosenten satt opp til 32 for Finnmark og Nord-Troms og til 37 for resten av landet. I 1993 ble partene i jordbruksforhandlingene enige om at avlingsskadetrygden skulle endres til en katastrofeordning basert på eksisterende regelverk. I 1995 i forbindelse med de store skadene i Nord-Norge, ble egenandelsprosenten satt ned igjen til henholdsvis 22 % og 27 %. Ved jordbruksoppgjøret i 1998 kom delordningen med erstatning etter offentlige pålegg som følge av skadegjørere, inn under fondet. Nå sist, ved jordbruksoppgjøret i 2001, ble det som et ledd i forenklingene av tilskuddsordningene enighet om fjerning av delordningene med «Tilskudd til kjøp av grovfôr» og «Tilskudd til fornying av fruktrefelt».

På 80-tallet begynte det i noen kystdistrikter å bli en god del skader av beitende gjess, og det ble fra midt på 90-tallet innført en ordning er tilskudd til forebyggende tiltak over de såkalte «STILK-midler».

4.2 Husdyrproduksjon

Mens framveksten av en katastrofeordning i planteproduksjonen virker planlagt og målrettet, synes tilsvarende ordninger i husdyrholdet som mer å ha kommet til ved et tilfeldig grunnlag og uten omfattende utredninger på forhånd.

Tidlig på 60-tallet ble det av flere, ikke minst fra Norsk sau- og geitalslag, tatt til orde for å få til ordninger med forsikring, eller en annen erstatningsordning for å dekke store tap på beite i utmark. Laget fremmet forslag om dette i 1964, og Landbruksdepartementet stilte seg positivt, men en slik ordning måtte etableres via jordbruksforhandlingene. I en protokoll til jordbruksavtalen for 1964–66 vedtok avtalepartene å sette ned et utvalg til å drøfte spørsmålet om tap av sau på beite, og i en ny protokoll til avtalen 1966–68 ble det avsatt den første millionen til et fond som ble formelt opprettet av Stortinget den 28. juni 1968 med navnet «Tiltaksfondet for sau».

I jordbruksavtalen for 1972–74 kom også geit med under ordningen og fondet skiftet navn til «Tiltaksfondet for småfe», og i avtalen for 1974–76 kom også fjørfe med og fondet fikk navnet «Tiltaksfondet for småfe og fjørfe». Senere har oppgavene blitt ytterligere utvidet og bokstavene «m.m.» har kommet i tillegg. I 1996 kom ordningen med tilskudd til frivillig nedslakting av kontaktbesetninger pga skrapesyke. Fra 1998 ble erstatning for rovdyrskader overført til Miljødepartementet. Fra og med 1999 har også tap av bifolk kommet med i ordningen, og ga det året en økning av erstatningene. Dette skyldtes mest sannsynlig et usedvanlig dårlig honningår i 1998 og en unormalt dårlig innvintring av kubene. Denne ordningen var tidligere en del av katastrofeordningen i honningproduksjonen.

Påbudt nedslakting av husdyr pga. spesielt farlige husdyrsykdommer, for eksempel miltbrann, smittsom kalvekasting, munn- og klovsyke, svinepest mv. er en gammel ord-

ning her i landet, og har utvilsomt betydd mye for at vi i dag har en så frisk husdyrbestand som det vi har. Men, skal myndighetene raskt og effektivt kunne påby en nedslakting i den hensikt å redusere smittemulighetene, er det en stor fordel om de samme myndigheter kan tilby erstatning til de berørte brukere. Det at brukerne vet de får erstatning bevirker også at de lettere gir beskjed til veterinærmyndighetene ved mistanke om sykdom. Selv om det er straffbart å ikke melde fra, er bevisbyrden vanskelig.

Tsjernobyl-ulykken i 1986 ga et stort nedfall av de radioaktive stoffer cesiumnuklider ^{134}Cs , ^{136}Cs og ^{137}Cs , særlig over fjellområdene i Oppland, samt langs svenskegrensen i Hedmark og i Trøndelag. Av hensyn til matvaresikkerheten ble det satt grenser for det radioaktive innhold. Denne grensen er nå på 600Bq/kg for storfe og småfe, og de dyr som ved planlagt slakting har målinger som viser høyere innhold enn dette, blir satt på en nedføring med sikre fôrmidler for å komme under grensen.

Først på nittitallet, og på det tidspunkt at det begynte å bli en del frivillig og pålagt nedslakting av småfe og storfe, ble det en ordning med at bruk som var rammet av dette fikk beholde produksjonstilskuddene for husdyr og areal i 3–6 år etter nedslakting.

5 Dagens regelverk, praktiseringen av dette og arlige utbetalinger

5.1 Innledning

Begrepet «katastrofeordningene i jordbruket» kan defineres som erstatningsordninger som skal dekke uforskyldte tap for skader som gardbrukere kan bli rammet av, og som det ikke er mulig å forsikre seg mot. Begrepet dekker en rekke ulike ordninger med ulik opprinnelse og praktisering. Regelverket for de ulike ordninger er i dag vesentlig fastsatt ved forskrifter fra Landbruksdepartementet og saksbehandlingen ved de enkelte saker følger stort sett samme opplegget med mottak av søknader og kontroll av de oppgitte opplysninger ved den kommunale landbruksforvaltning. Sakene sendes videre med anbefaling til fylkesmannens landbruksavdeling som innvilger, eller avslår, søknadene og eventuelt står for utbetaling. Statens Landbruksforvaltning (SLF) behandler eventuelle ankesaker på plantesiden, fastsetter det detaljerte regelverk, og står for utarbeidelse av søknadsskjemaer, handbøker og øvrig informasjonsmateriell. På husdyrsiden er situasjonen mer uoversiktlig, men dels er det Styret for tiltaksfondet for småfe og fjørfe m.m. og dels Statens dyrehelsetilsyn som er ankeinstans og regelsetter.

Vi vil her helt kort gå inn på praktiseringen av regelverkene for de ulike ordningene.

5.2 Plante- og honningproduksjon

Med hensyn på plante- og honningproduksjon finner vi nå etter jordbruksforhandlingene i 2001 egentlig fire ordninger herav en med to (del- eller) underordninger . Disse ordninger er:

- Katastrofeordningen i planteproduksjonen
 - Erstatning for avlingssvikt
 - Tilskudd etter vinterskade på eng
- Erstatning for svikt i honningproduksjon
- Erstatning etter offentlig pålegg som følge av planteskadegjørere
- Tilskudd til forebygging av gåseskader på eng

5.2.1 Katastrofeordningen i planteproduksjon

Katastrofeordningen i planteproduksjon er regulert i forskrift av 30. august 2001. Forskriften er inndelt i fire deler, nemlig:

- Generelle bestemmelser.
- Erstatning for avlingssvikt.
- Tilskudd etter vinterskade på eng.
- Ikrafttredelse.

Formålet med ordningen er å gi økonomiske støtte til jord- og hagebrukere med betydelig avlingssvikt forårsaket av klimatiske, eller klimatisk avledede, forhold som det ikke er mulig å sikre seg mot. Ordningens generelle virkeområde er å dekke svikt i avling på rot. Bare vekster som benyttes til mat og/eller fôr, småplanter som skal benyttes til produksjon av mat og/eller fôr, samt såvarer inngår i ordningen. Normale avlingsvariasjoner omfattes ikke av ordningen. Skader forårsaket av ugras, plantesykdommer, skadedyr og andre forhold som kan kontrolleres, regnes ikke som avlingssvikt etter katastrofeordningen i planteproduksjonen. I særlige tilfeller kan SLF vedta at plantesykdommer og skadedyr som det ikke er mulig å sikre seg mot, kan regnes som avlingssvikt.

Ett vilkår for å komme inn under ordningen er at vedkommende bruk og brukere tilfredstiller reglene i generell forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket, og at brukeren har begrenset skadene så godt som mulig. Brukeren må gi melding til kommunen så snart avlingssvikt oppstår, eller det er grunn til å anta at slik svikt vil oppstå. Brukeren må videre dokumentere avlingssvikten/vinterskadene på eng og utgiftene som følge av dette. Erstatning/tilskudd kan reduseres eller avslås dersom:

- Driftsenheten ikke blir drevet på en faglig forsvarlig måte.
- Brukeren bare nytter en del av det disponible jordbruksarealet og lar resten ligge unyttet, og dette skyldes forhold som brukeren selv kan sies å være herre over.
- Brukeren har et særlig risikofylt driftsopplegg. Det samme gjelder også i de tilfellene at brukeren ikke har gjort det som må forventes for å forebygge avlingssvikten

5.2.1.1 Erstatning for avlingssvikt

Når det gjelder ordningen med avlingssvikt er landet delt i 6 regioner og det er NILF som på vegne av SLF, hvert år beregner normalårsavling og verdi av denne for de ulike vekster innenfor de seks regioner. På dette grunnlaget beregnes så vektall for ulike vekster i forhold til verdien på bygg som settes lik 100, slik at alle vekster på driftsenheten blir verdivurdert. Formelt sett er det SLF som fastsetter vektallene.

Gjennomsnittsavlingen beregnes så etter fôrbehovet på bruk med husdyr og etter salgskvanta på bruk med planteproduksjon for salg. For salgsvekster skal dokumenterte salgskvanta for de siste fem årene før skadeåret, samt såvarer og settepoteter av egen avling, legges til grunn for beregning av gjennomsnittsavlingen på driftsenheten. For bruk med husdyr og grovfôr produksjon er det de tre siste år som legges til grunn, men ved ett eller flere skadeår i løpet av disse tre år, skal gjennomsnittsperioden utvides til de fem siste år.

Avlingen i skadeåret fastsettes på grunnlag av dokumenterte salgs- og beholdningsoppgaver på bruket, og avlingsprosenten er lik avlingen i prosent av gjennomsnittsavlingen for driftsenheten. Ved beregning av erstatning for avlingssvikt skal samlet jordbruksareal og husdyrhold legges til grunn. Alle vekster på driftsenheten skal tas med, enten de er skadet eller ikke. Erstatningen beregnes ved å multiplisere erstatning pr dekar, vekt-

tallberegnet areal, erstatningsprosent og avlingsnivå på driftsenheten. Erstatningen beregnes så med en egenandel på 22 % i Finnmark og Nord-Troms og 27 % i resten av landet.

SLF har utarbeidet en grundig handbok for saksbehandlere for denne ordningen, og NILF har utarbeidet et dataprogram for de nødvendige beregninger. I de årene det er behov for det, arrangeres det kurs for saksbehandlere i de aktuelle fylker. Så til tross for en relativt komplisert og omfattende ordning, vil en rutinert saksbehandler på kommunenivå forholdsvis raskt kunne behandle en rekke søknader. Også på fylkesnivå er det vårt inntrykk at saksbehandlingen går greit. Det bør imidlertid nevnes at noen vanskelige skjønsspørsmål alltid vil kunne dukke opp. For eksempel kan et skjønsspørsmål omfatte vinterherdighet av ulike grasarter i ulike områder, effekten av gjenlegg uten dekkvekst osv. En saksbehandler på området må derfor ut fra sin lokalkunnskap måtte avgjøre om en søknad om avlingsskade grunnet slike forhold skal innvilges eller avslås.

5.2.1.2 Tilskudd etter vinterskade på eng

Delordningen med tilskudd etter vinterskade på eng har til formål å gi økonomisk støtte til brukere med betydelige vinterskader på enga. Tilskuddet er et økonomisk virkemiddel for å få ei avling av gras eller grønnfôr som kan høstes samme året, slik at avlingssvikten blir redusert. Denne ordningen er en langt enklere ordning å praktisere enn den foregående i og med at det her fastsettes et erstatningsbeløp pr dekar, pt. kr 280, og antall dekar fastsettes ut fra utbedret areal. De spesielle vilkår fastsetter at det ikke skal gis tilskudd til normal fornying av enga om våren, og at når arealet er utbedret skal det være pløyd, harvet, frest eller direktesådd og tilsådd med frø av eng- og/eller grønnfôrvekster. Arealet må etter utbedring kunne gi avling i skadeåret. Egenandelen er 15 % i Finnmark og Nord-Troms og 20 % i resten av landet.

5.2.2 Erstatning for svikt i honningproduksjon

Ordnningen med erstatning for svikt i honningproduksjonen er hjemlet i forskrift, fastsatt av Landbruksdepartementet, sist av 30. august 2001. Ordnningen har store likhetstrekk med delordningen for avlingssvikt, og har til formål å gi økonomisk støtte til birøktere med birøkt som næring, og som har fått redusert honningproduksjonen betydelig. Reduksjonen må skyldes klimatiske eller klimatisk avledede forhold som birøkteren ikke kan sikre seg mot. For å være berettiget til tilskudd må bigården ha mer en 30 produksjonskuber, og etter opplysning fra Norges Birøkterlag er det ca. 500 birøktere med flere enn 30 produksjonskuber.

Også her regnes det ut en gjennomsnittsproduksjon for de siste fem år på grunnlag av dokumentert salgsbeløp, fastsatt pris per kg honning og antall produksjonskuber. Produksjonen i skadeåret regnes ut tilsvarende. På grunnlag av prisanslag fra Honningsentralen fastsetter SFL priser i kroner per kg honning for gjennomsnittsårene og skadeåret, samt størrelsen for kompensasjon for tapt kvalitetstilskudd (KSL-birøkt). Ved beregning av erstatning skal samlet honningproduksjon legges til grunn, og beregningsgrunnlaget er forskjellen i kg honning mellom gjennomsnittsproduksjonen justert for egenandelen og produksjonen i skadeåret. Differansen multipliseres med erstatningssatsen og antall produksjonskuber i skadeåret. Birøkteren skal selv dekke en egenandel på 27 % av gjennomsnittsproduksjonen.

5.2.3 Erstatning etter offentlige pålegg som følge av planteskadegjørere

Ordnningen med erstatning etter offentlig pålegg som følge av planteskadegjørere, bygger på en forskrift fra Landbruksdepartementet av 12. februar 1999, senere endret, sist av 30. august 2001. Formålet med denne erstatningsordningen er å gi økonomisk støtte for tap forårsaket av offentlig pålegg gitt for å motvirke og hindre spredning av planteskadegjørere. Virkeområdet gjelder pålegg gitt med hjemmel i lov om plantehelse av 23. juni 2000

nr. 53 med tilhørende forskrift om planter og tiltak mot planteskadegjørere, §§ 4–6 og 40. Som eksempel på skadegjørere som kommer inn under ordningen kan nevnes Kvit potet-systemematode, Sharkavirus på steinfruktrær, Rød marg i jordbær, Løkkvitrate i løk, osv.

Erstatningsordningen omfatter driftsenheter som oppfyller kravene til produksjonstilskudd i jordbruket, eller er registrerte næringsforetak i landbruket. Foretaket må levere næringsoppgave innen landbruk og bli lignet for inntekt fra virksomheten.

Vedrørende erstatning vil følgende tapsposter inngå:

- Planter og plantemateriale erstattes med beregnet verdi på det tidspunkt pålegget ble gitt, fastsatt på grunnlag av dokumenterte oppgaver.
- Destruerte redskaper/maskiner, annet materiell og inventar erstattes med salgsværdien. Desinfiserte redskaper/maskiner som ikke lenger kan nyttiggjøres på driftsenheten, erstattes med differansen mellom beregnet salgsværdi før og etter påleggstidspunktet.
- Nødvendig materiell til gjennomføring av pålagte tiltak erstattes etter dokumenterte oppgaver.
- Utgifter til arbeid som blir utført av bruker og/eller hans arbeidstakere i tilknytning til gjennomføring av pålegget, erstattes etter en sats fastsatt av Statens landbruksforvaltning. Utgifter til arbeid utført av andre erstattes etter dokumenterte oppgaver.

Brukeren/foretaket skal melde fra til fylkesmannen før pålagte tiltak iverksettes, og er selv ansvarlig for å dokumentere tap. De dokumenterte tapene må være realistiske og ikke overstige kostnadsnivået i markedet.

Dersom hele driftsenheten er karantenerlagt i minst 10 år og det foreligger strenge restriksjoner i driftsopplegget, gis det støtte til omlegging til annen produksjon. Støtten gis for de to første årene etter at pålegget ble gitt. Satsen er kr 500,- per dekar og år. Brukeren/foretaket skal selv dekke en egenandel på 15 % av det samlede erstatningsberettigede tap. Tap som etter fratrukk av egenandelen, utgjør mindre enn kr 5 000, erstattes ikke.

5.2.4 Tilskudd til forebyggelse av gaseskader

Dette er skader som begynte å opptre på 80-tallet, hvor ulike arter av gjess om våren på vei nordover for hekking kan utøve store beiteskader på eng i enkelt kystområder. Dels på grunn av tidspunktet og dels på grunn av at noen arter er fredet hele året, er det ikke mulig å drive jakt på dem og dermed skremme dem bort. Det er satt i verk diverse forebyggende tiltak med midler over tilskuddsordningen «Spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap» (STILK-midler), men det er pt. ikke iverksatt noen erstatningsmulighet for de skadene på enkeltbruk som disse fugler kan medføre. I den senere tid er det også forekommet andre skader av fugl på ulike vekster, som det synes vanskelig å gardere seg mot. I året 2001 ble det utbetalt ca kr 250 000 i tilskudd etter denne ordningen.

5.2.5 Arlige utbetalinger vedr. erstatningsordningene i planteproduksjonen

På grunnlag av årsmeldingene fra katastrofefondet har vi satt opp en tabell over utbetalinger i 10-års perioden 1990–1999.

Tabell 5.1 Oversikt over arlige utbetalinger fra katastrofefondet for planteproduksjonen (mill. kroner)

Avlingsår	Erstatning for avlingssvikt	Tilskudd etter vinterskade på eng	Erstatning for svikt i honningprod.	Erstatning etter off. palegg	Sum
1990	3,35	0,65	0		4,01
1991	3,98	0,95	0,29		5,23
1992	348,14	1,29	0,57		349,10
1993	16,10	13,32	1,19		30,60
1994	77,12	1,96	2,90		81,98
1995	78,11	21,79	0,10		124,80 ¹
1996	7,24	3,86	0,28		11,38
1997	32,02	1,73	0		33,74
1998	27,12	21,63	8,19		56,95
1999	8,17	1,87	1,89	3,01	14,94
Gjennomsnitt	60,13	6,90	1,54	-	71,24

Som det her vises, varierer utbetalingene til erstatning for avlingssvikt svært mye fra år til år, fra ubetydelige beløp i årene 1990, 1991, 1996 og 1999 til hva vi kan betegne som moderate beløp i 1993, 1997 og 1998, til store beløp i 1994 og 1995 og til et etter forholdene, kjempebeløp i 1992. Tilskudd etter vinterskade hadde tre toppår, nemlig i 1993, 1995 og 1998. De øvrige årene var utbetalingene moderate til små. Erstatning for svikt i honningproduksjon hadde et toppår i 1998, mens det i de øvrige år var moderate til null i erstatninger.

5.2.6 Administrasjon av ordningene

Det er ønskelig så langt mulig, å få fram hva administrasjonen av disse ordningene betyr. I kroner og øre vil det være umulig, for det vil kreve et registreringssystem som ikke står i forhold til det vi ønsker å få fram, men ved å estimere arbeidsforbruket i forvaltningen, bør vi kunne få en brukbar oversikt over situasjonen.

Gjennom samtaler med noen erfarne saksbehandlere rundt i fylkene har vi kommet til at en sak, etter ordningene med erstatning etter avlingssvikt og erstatning for svikt i honningproduksjonen, krever et halvt dagsverk per sak ved behandlingen både i den lokale landbruksforvaltning og i fylket. Ved den lokale forvaltning omfatter arbeidet å motta søknaden, registrere den, kontrollere og eventuelt supplere utfyllingen, foreta beregninger, kontroll på stedet og ekspedisjon til Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA). Ved behandlingen i FMLA skal saken registreres, kontrolleres, i mange tilfelle må det søkes tilleggsopplysninger, og tilslutt foretas utbetaling og arkivering.

En klagesak krever etter våre vurderinger anslagsvis 0,25 dagsverk, da inkludert både arbeidet ved den lokale forvaltning og ved FMLA.

En sak vedr. tilskudd etter vinterskade på eng medfører vesentlig mindre arbeide, både ved den lokale forvaltning og ved FMLA, i og med at det her brukes standard satser som tilskudd. Vurderingen her er 0,25 dagsverk per sak som samlet arbeidsinnsats ved hele behandlingen, og tilsvarende om det skulle bli en klagesak. I tabell 5.1, 5.2 og 5.3 har vi satt opp resultatet av våre beregninger.

¹ Inkludert 24,8 mill. i tilskudd til kjøp av grovfôr.

Tabell 5.2 Saker vedr. forvaltning av erstatning for avlingssvikt

Avlings- ar	Erstatning for avlingssvikt			Antall dagsverk
	Antall saker	Herav avslatt	Klagesaker	
1990	179			181
1991	335			341
1992	15401	2 883	231	15 517
1993	999	322	68	1 033
1994	4823	1 630	111	4 879
1995	3006	593	343	3 178
1996	367	0	54	394
1997	1325	90	132	1 391
1998	1063	200	132	1 129
1999	334	8	9	339
Gjennomsnitt	2783	608	109	2 838

Tabell 5.3 Saker vedr. forvaltning av tilskudd etter vinterskade pa eng

Avlings- ar	Tilskudd etter vinterskade pa eng			Sum dagsverk
	Antall saker	Herav avslatt	Klagesaker	
1990	132	0		33
1991	133	3		33
1992	238	16		60
1993	1 755	168		438
1994	296	47		74
1995	1 176	143	3	295
1996	1 512 ²	15	3	379
1997	281	39	2	71
1998	1835	103	20	464
1999	246	6	3	62
Gjennomsnitt	760	54	3	191

Tabell 5.4 Saker vedr. forvaltning av erstatning for svikt i honningproduksjonen

Avlings- ar	Erstatning for svikt i honningproduksjonen			Sum dagsverk
	Antall saker	Herav avslatt	Klagesaker	
1992	30	9		15
1993	81	12		41
1994	84	2		42
1995	10	3		5
1996	16	1	2	9
1997	0	0	0	0
1998	132	5	5	69
1999	45	2	1	23
Gjennomsnitt	40	3	1	21

Hvis vi regner 200 effektive dagsverk per årsverk i administrasjonen av disse ordninger, får vi at det i gjennomsnitt for de 10 siste år har gått med 14,2 årsverk til å administrere

² 878 av disse er 95-skader reparert i -96

erstatning for avlingssvikt, 1 årsverk for tilskudd etter vinterskade for eng og 0,1 årsverk for erstatning for svikt i honningproduksjonen, sum 15,3 årsverk for disse tre ordninger.

Når det gjelder ordningen med erstatning etter offentlige pålegg som følge av plante-skadegjørere, ser vi ingen grunn til å prøve å estimere arbeidet med forvaltningen. Dette skyldes at vi bare har tall for ett år, at det er svært få, men kan være meget arbeidskre-vende saker, og at det er meget stor variasjon mellom sakene.

I tillegg til de ovenstående tall kommer arbeidsinnsatsen i SLF, der det opplyses at an-slagsvis 3,5 årsverk brukes ved administrasjon av katastrofeordningene i planteproduk-sjonen.

5.3 Husdyrproduksjon

5.3.1 Innledning

Når det gjelder husdyrholdet, har vi egentlig flere ordninger med ulik bakgrunn som kan defineres som «katastrofeordninger». Noen finner vi hjemlet i vedtektene for «Tiltaks-fondet for småfe og fjørfe m.m.» fastsatt av Landbruksdepartementet 6. jan. 1997, § 7, annet avsnitt, hvor pkt j lyder som følger:

Erstatningar. Tap av sau på beite. Katastrofetap i husdyrhald. Frivillig nedslakting pga. mædi og skrapesjuka, og tiltak som har som mål å redusera problemet med alveld.

Tiltaksfondet er ledet av et eget styre, og saksbehandlingen er i stor grad delegert til den lokale landbruksforvaltning og FMLA.

En annen ordning finner vi hjemlet i Lov om dyrehelse (Husdyrloven) av 8. juni 1962 §§ 11 og 12. Her erstattes pålagt nedslakting av storfe, gris, småfe og fjørfe mv. dels via standardiserte satser og dels via lensmannsskjønn. Det er Statens dyrehelsetilsyn som administrerer denne ordningen.

En tredje ordning som også må regnes som en katastrofeordning, er ordningen med tilskudd til tiltak mot radioaktivitet som administreres i fellesskap av fylkesveterinær, den lokale landbruksforvaltning og FMLA.

En fjerde ordning kan sies å være erstatning for rovdyrskader, men denne er overført til Miljøverndepartementet og ligger dermed utenfor vårt mandat.

Enda en ordning ligger i regelverket for tilskudd til husdyr og i areal- og kulturland-skapstilskuddet hvor det kan utbetales tilskudd i 3–6 år etter at dyr er slaktet etter ovenstående ordninger.

Etter dette har vi vurdert følgende ordninger til å kunne defineres som katastrofe-ordninger:

- Erstatning for tap av sau på beite (ikke tap som skyldes rovdyr)
- Katastrofetap i husdyrhold
- Erstatning for frivillig nedslakting pga. mædi³ og skrapesyke⁴
- Erstatninger for pålagt nedslakting etter husdyrloven

³ En form for kronisk lungebetennelse, kom hit til landet med innført texelsau fra Danmark i perioden 1962–72.

⁴ En sykdom som angriper sentralnervesystemet hos sau og geit, og har en dødelig utgang. Den er påvist for første gang her i landet i 1981, men er ellers kjent fra andre europeiske land i flere hundre år. Scrapie har stor likhet med kugalskap, men det er ikke påvist at den kan smitte over på mennesker.

- Tiltak mot radioaktivitet
- Tilskudd husdyr og areal- og kulturlandskapstilskudd til dyr som er pålagt eller frivillig nedslaktet etter husdyrloven

5.3.2 Erstatning for tap av sau på beite

Erstatningen her gis etter samme forskrift som for katastrofetap i husdyrhold. Ordningen er ikke mye brukt nå som tap som skyldes rovdyr, er overført til Miljødepartementet. Som eksempler på tap som kan dekkes her kan være forgiftninger på beite, for eksempel pga. alveld eller meldrøye. Andre eksempler kan være snøbruer som brister og dyr som drukner, løshunder som driver en flokk på vannet, og det ikke er mulig å oppspore eieren av hundene mv.

Når det gjelder erstatning for katastrofetap av sau på beite, må søkeren selv dekke en egenandel av tapet på 20 % av de lammeenheter som ble sluppet på beite om våren. Minste egenandel er 10 lammeenheter.

5.3.3 Katastrofetap i husdyrhold

Denne erstatningsordningen er hjemlet i en egen forskrift av 1. januar 1999. Formålet med ordningen er å yte erstatning for særlig store tap i husdyrhold i de tilfelle det ikke er mulig å forsikre dyr mot katastrofepregede tap.

De generelle vilkår for erstatning forteller at erstatning kan gis ved katastrofetap av husdyr i driftsenheter som har rett til produksjonstilskudd. Rett til produksjonstilskudd er ikke et krav ved tap av bifolk. For å kunne få erstatning for katastrofetap i husdyrhold, må søkeren eller den som er satt til å ha omsorg for dyra, ikke ha handlet uaktsomt, eller ha vært medvirkende til at tapet oppstod. Søkeren må også ha utført forsvarlig tilsyn og røkt og satt i verk mulige tiltak for å avverge tap av denne karakter. I motsatt fall kan erstatning helt, eller delvis, bli redusert. Søkeren må dokumentere katastrofepreget tap i husdyrhold når han søker om erstatning. Ved tap av sau på beite skal tilsynsfrekvens og tiltak i beiteområdet dokumenteres ved regelmessig ført logg, eller ved attestasjon fra kommunen.

Når det gjelder erstatning for tap av bifolk, må søkeren dekke en egenandel tilsvarende 40 % av de tapte bifolk. Minste egenandel er satt til 12 bifolk.

Når det gjelder erstatning for annet katastrofepreget tap i husdyrhold som en ikke kan forsikre, må søkeren selv dekke en egenandel av tapet på 40 % av utregnet nettotap. Minste egenandel er kr 20 000.

Det blir ikke gitt erstatning dersom ordinær forsikring i forsikringsselskap kan tegnes, eller dersom tapet kan bli erstattet på andre måter. Dette gjelder også erstatning utbetalt av miljøvernstyresmaktene for tap som skyldes fredet rovvilt.

5.3.4 Erstatning for frivillig nedslaktning pga. mædi og skrapesyke

Egentlig er dette to ulike ordninger hjemlet i forskjellige forskrifter, fastsatt av Landbruksdepartementet av henholdsvis 01.11.1996 og 15.10.1997. Imidlertid har disse ordninger så mye felles at de med fordel behandles under ett.

Formålet med ordningene er å hjelpe brukere som slakter ned sine sauebesetninger som et ledd i bekjempelsen av vedkommende sykdom, og begge forskrifter omfatter besetninger som er pålagt restriksjoner i henhold til forskrift av 6. mars 1995 nr. 237 om bekjempelse av dyresykdommer.

Vilkårene er at hele besetningen slaktes ned under ett, og at husdyrrom m/birom mv. tømmes og desinfiseres etter tilvising fra fylkesveterinæren.

Innsett av nye livdyr i fjøs hvor det har vært gjennomført tiltak, skal skje etter bestemmelser i henhold til husdyrloven.

Tilskudd gis nå etter standardsatser per dyr, og det gis også tilskudd til utskifting av innredninger, desinfeksjon mv. Det gis også tilskudd til gjeting for å introdusere innkjøpte dyr til de nye beiteområder.

5.3.5 Erstatning for palagt nedslakting etter husdyrloven

Husdyrloven gjelder dyresjukdommer, samt også smittestoffer som kan overføres fra dyr til mennesker og forårsake sykdom hos mennesker. Videre gjelder loven fremmedstoffer som kan overføres fra dyr til mennesker gjennom næringsmidler. Landbruksdepartementet kan til enhver tid bestemme hvilke dyresjukdommer, smittestoffer og fremmedstoffer som skal gå inn under loven eller enkelte av dens bestemmelser. Loven er en fullmaktslov som i gitte situasjoner gir styremaktene store fullmakter.

§ 2 i loven sier at eier og annen som har ansvaret for dyr (husdyr, vilt) straks skal varsle veterinær når det er grunn til å tro at et dyr er angrepet, eller død, av en sykdom som loven gjelder for. Får han ikke gitt slikt varsel, skal han varsle politiet (lensmannen). Han skal videre isolere dyret best mulig inntil veterinæren kommer. Ut over dette kan han i mellomtiden bare rå over dyret, produkter av det, eller kadaveret så langt det er strengt nødvendig.

§ 11 i loven sier bl.a. at for husdyr som avlives etter påbud, som dør før slikt påbud er gitt, eller dør som følge av tvungen vaksinasjon eller annen påbudt behandling, og for nødvendige utlegg til slakting, nedgraving eller tilintetgjøring av husdyr, til påbudt behandling, rensing og desinfeksjon, skal eieren ha erstatning på de vilkår, og i den utstrekning som følger av loven. Det samme gjelder for tap som følge av påbudt tilintetgjøring av hus, husinnredning, fôr, redskap, gjødsel m.v. Nødvendige utlegg til påbudt vaksinasjon erstattes etter de samme regler, hvis ikke departementet på grunn av vaksinasjonens omfang bestemmer noe annet.

5.3.6 Tiltak mot radioaktivitet

Regelverket for ordningen er gitt av Landbruksdepartementet i forskrift av 23. juni 1997. Det er for landet opprettet 3 soner, frisoner, sikringssoner og tiltakssoner. I frisonene er radioaktiviteten i storfe- og/eller småfekjøtt i gjennomsnitt mindre enn 600 Bq per kg kjøtt. I disse områdene kan husdyr føres normalt og slaktes på vanlig måte.

I sikringssoner er det radioaktive innhold i storfe- og/eller småfekjøtt i gjennomsnitt lavere enn 600 Bq per kg. Skifting av beiteparseller, eller overgang til heimavla fôrslag med høyt radioaktivt innhold, vil imidlertid kunne føre til høyere radioaktivt innhold i dyra over tid. Det kan derfor år om annet være nødvendig med fôringstiltak (sikringsfôring) i sikringssonene for å hindre at radioaktiviteten i dyra overstiger tiltaksgrensen.

I tiltakssoner er det gjennomsnittlige innhold av radioaktivt cesium i storfe- og/eller småfekjøtt høyere enn 600 Bq per kg, og det er slakteforbud uten nedfôringstiltak. For at kjøtt fra disse sonene skal kunne nyttes til menneskemat, er det nødvendig med en kortere, eller lengre nedfôringsperiode med fôrmidler som er fri for eller som har lavt innhold av radioaktive stoffer.

I grove trekk blir det ved nedfôring av radioaktivitet i storfe gitt en kompensasjon på kr 8,- per storfe per dag. For småfe blir det ikke gitt kompensasjon for den første uka etter at dyra er satt på nedfôring. Fra og med 2. nedfôringsuke og til og med 7. nedfôringsuke blir det gitt en kompensasjon på kr 5,- per dyr og dag. Fra og med 8. nedfôringsuke blir det gitt en kompensasjon på kr 7,- per dyr og dag. Det skal bare utbetales kompensasjon for den nedfôringsstid (antall dager) som er fastsatt av veterinæretaten for den aktuelle sone eller gardsbruk.

I år 2000 ble om lag 48 000 dyr nedforet.

5.3.7 Tilskudd husdyr og areal- og kulturlandskapstilskudd til dyr som er pålagt eller frivillig nedslaktet etter husdyrloven

Regelverket her finner vi i forskriftene for tilskudd husdyr og areal- og kulturlandskaps-tillegget. I forskrift for tilskudd husdyr, §4, pkt. 3 «Nedslakting pålagt av veterinær myndighet» står det:

Ved fullstendig nedslakting pålagt av veterinærmyndigheten med hjemmel i husdyrloven beregnes og utbetales tilskudd på grunnlag av dyretallet ved siste registreringstidspunkt før nedslakting. Det kan utbetales tilskudd på dette grunnlaget i inntil 3 år fra pålagt oppholdsperiode er over, maksimalt 6 år fra siste registreringstidspunkt før nedslakting.

Etter at pålagt oppholdsperiode er over, er det en forutsetning for å beholde dette tilskuddet de 3 siste åra at det startes opp igjen med samme husdyrproduksjon på driftsenheten som før nedslakting.

Ved frivillig nedslakting som følge av restriksjoner pålagt av veterinærmyndigheten med hjemmel i husdyrloven beregnes og utbetales tilskudd på grunnlag av dyretallet ved siste registreringstidspunkt før nedslakting. Det kan betales ut tilskudd på dette grunnlaget i inntil 3 år fra siste registreringstidspunkt før nedslakting.

I regelverket for areal- og kulturlandskapstillegget finner vi tilsvarende formulering.

5.3.8 Økonomiske uttellingene til erstatninger

Når det gjelder erstatninger over tiltaksfondet, fra Statens dyrehelsetilsyn eller for nedføring grunnet radioaktivitet, som alle går over Landbruksdepartementets budsjett, er det egentlig bare for bruken over tiltaksfondet det er enkelt å få en oversikt, for der har vi årsmeldingene å forholde oss til. Forbruket av midler på dette området er vist i tabell 5.5 nedenfor.

Vedrørende midler til erstatninger etter husdyrloven synes det å være lite tilgjengelig statistikk, og for midler til nedføring gir stortingsproposisjonene om jordbruksoppkjørene noen opplysninger.

Tabell 5.5 Oversikt over midler brukt over tiltaksfondet til erstatning innen husdyrhold (1000 kroner)

Avlingsår	Katastrofetap i husdyrholdet	Scrapie	Mædi	Sum
1991				363,1
1992				272,3
1993				173,1
1994				93,9
1995				521,3
1996	2 617,6		1 499,7	4 117,4
1997	382,1		787,0	1 169,1
1998	124,4	189,6	3 272,7	3 586,7
1999	430,8	36,2	1 606,8	2 073,9
2000	825,8	71,7	1 283,1	2 180,7

Som tabell 5.5 her viser, har de største beløpene de siste årene gått til erstatninger for nedslakting grunnet sykdommer som Scrapie og Mædi. I 1999 gikk noe over kr 200 000 i erstatning til 13 saker vedrørende tap av bifolk, ca. kr 175 000 til dekning av en sak med tap av smågris grunnet infisert vann, kr 36 000 til dekning av to saker med lammetap grunnet alveld. I år 2000 gikk den største delen av beløpet til dekning av tap i to pelsdyrgårder.

I forbindelse med pålagt nedslakting etter husdyrloven ble det i 2001 utbetalt snaut 19 mill. kroner i erstatninger i forbindelse med påvist skrapesyke og ca. kr 250 000 i forbindelse med påvist ILF (sykdom hos fjørfe).

Vedrørende radioaktivitetstiltak var kostnadene om lag 9,1 mill. kr for beitesesongen 1998/99, mens de for sesongen 1999/2000 var om lag 5,6 mill. kr.

Når det gjelder utbetalinger over tilskudd husdyr og areal- og kulturlandskapstilskuddet, viser det seg at statistikken er mangelfull. SLF opplyser at i perioden 1997–1999 var det mellom 600 og 700 søkere som fikk tilskudd for nedslaktete sauer, men at det nå er et beskjedent antall som fortsatt får tilskudd for slaktede dyr.

For ordningene i dette kapittel er det ikke mulig å gjøre noen anslag over arbeidsforbruket ved administrasjonen, verken lokalt eller sentralt.

Tabell.5.6 Sammenheng for de ulike ordninger på plante- og husdyrsiden

Ordning	Sykdom/skadegjører	Finansiering ⁵	Egenandel	Minstebeløp kr	Forvaltning	Merknad
Erstatning for avlingssvikt	Klimaskade	Katastrofefondet Post 50.12	22%/27%	1000	SLF	
Tilskudd etter vinterskade på eng	Klimaskade	"	15%/20%	1000	SLF	
Erstatning for svikt i honningproduksjonen	Klimaskade	"	27%	1000	SLF	Bigarden må ha mer enn 30 kuber
Erstatning etter offentlige pålegg	Div. sykdommer mv.	"	15%	5000	SLF	
Tilskudd til forebyggelse av gaseskader	Gjess	LUF Post 50.11	?	?	FMLA	
Erstatning for tap av sau på beite	Div.	Tiltaksfondet Post 50.13	Se fotnote ⁶	Ingen	Tiltaksfondet	
Erstatning for frivillig nedslaktning	Madi og scrapie	"	Ingen	"	"	
Erstatning for pålagt nedslaktning	Div.	Statens dyrehelsetilsyn Post 73	?	?	Statens dyrehelsetilsyn	
Tiltak mot radioaktivitet		Landbruksdept. Post 74.19 i 2002	?	?	Landbruksdept	
Tilskudd husdyr og A&K-tilskudd for slaktede dyr	Div.	SLF Post 74.14 og 17	Ingen	.	SLF	
Katastrofetap i husdyrhold	Div.	"	Se fotnote ⁷	"	Tiltaksfondet	

⁵ Alle ordningene går over kapittel 1150 i budsjettet til Landbruksdepartementet, bortsett fra erstatningen for pålagt nedslaktning som går over kapittel 1107.

⁶ Søkeren må selv dekke en egenandel av tapet på 20 % av de lammeenheter som ble sluppet på beite om våren. Minste egenandel er 10 lammeenheter.

⁷ Ved erstatning for tap av bifolk må søkeren dekke en egenandel tilsvarende 40 % av de tapte bifolk. Minste egenandel er satt til 12 bifolk.

Når det gjelder erstatning for annet katastrofepreget tap i husdyrhold, må søkeren selv dekke en egenandel av tapet på 40 % av utregnet nettotap. Minste egenandel er kr 20 000.

6 Mal og prinsipper for framtidige katastrofeordninger i jordbruket

6.1 Innledning

De mange ordningene som kan defineres inn under katastrofeordningene i jordbruket, har ofte framkommet etter øyeblikkets behov, og er senere justert i ulike retninger etter endrede forhold. Tiden kan derfor være inne for en mer grunnleggende måldebatt og for en diskusjon om hvilke prinsipper som bør ligge til grunn, både generelt og for den enkelte ordning. Men, vi må også ta en gjennomgang av hvilke katastrofer jord- og hagebruk kan bli rammet av, og hvorfor noen komme inn under forsikringsordninger, mens andre må bli forsøkt dekket på andre måter.

6.2 Ulike katastrofer som jordbruksproduksjonen kan bli rammet av

Jordbruket kan bli og blir både i Norge og i andre land, rammet av en rekke ulike katastrofer:

- Skader en kan forsikre seg mot, som brann, maskinskader, skader og dødsfall på husdyr, tyveri, vannskader, avbrudd, stormskader på skog og øvrig eiendom, skogbrann, rettslig erstatningsansvar, personskader og dødsfall mv.
- Skader som kommer inn under naturskadeloven som flom, skred, jordras, jordskjelv mv.
- Finansielle tap som kan skyldes tap ved konkurs eller manglende betalingsevne hos varemottakere.
- Skader som ikke kommer inn under de tre ovenstående punkter og som til nå har kommet inn under katastrofeordningene i jordbruket, og som skal behandles nærmere nedenfor.
- Skader som ikke kommer inn under noen ordninger.

Samfunnet tilbyr i dag via forsikringsselskapene en rekke forskjellige forsikringsmuligheter som dekker de fleste ulykker, eller katastrofer, som kan ramme et jordbruksforetak. Felles for de skader eller ulykker som det kan forsikres mot, er at mulighetene for at de skal inntre, kan beregnes statistisk slik at det er mulig å fastsette premier.

Ut fra dette kan den enkelte foretaksleder ta en beslutning om forsikring er aktuell eller ikke. Noen skader kan bli så store, for eksempel en brann, at dersom det inntreffer uten forsikring blir det ruin for vedkommende. Derfor tegner så å si alle brannforsikring selv om sannsynligheten for å bli rammet er liten for den enkelte. Maskinskadeforsikring, husdyrforsikring mv. er det derimot svært mange som ikke tegner, fordi de enten regner med å kunne tåle et tap, eller at de finner at en eventuell erstatning ikke står i forhold til forsikringspremien.

Skader som kommer inn under naturskadefondet er saker som en ikke kan forsikre seg mot, da de dels er så sjeldne at de ikke kan beregnes statistisk, dels at enkeltsaker kan bli så store at forsikringsselskapene ikke tør tilby forsikring på området. Samfunnet har tatt konsekvensen av dette og opprettet en fondsordning over statsbudsjettet som dekker slike skader. Fondet er administrert under Landbruksdepartementet.

Finansielle tap kan forekomme. Sist så vi det høsten 2001 da et kornmottak i Midt-Norge ikke hadde betalingsevne og slo seg konkurs med store tap for en rekke kornprodusenter til følge. Det kan være mulig å gardere seg mot slike tap, for eksempel ved at den enkelte bruker krever bankgaranti for oppgjør.

Så har vi de katastrofetilfellene som en ikke kan forsikre eller gardere seg mot, som heller ikke kommer inn under naturskadefondet og som avtalepartene i jordbruket har bygd opp erstatningsordninger for. At forsikringsmuligheten mangler, skyldes svært ofte at katastrofetilfellene opptrer så sjeldent, eller så uregelmessig, at det ikke er mulig å bygge opp noen statistikk omkring dette for beregninger av risiko. Når skadene blir så store og berører så mange, for eksempel avlingsskade grunnet tørkeår, blir skadeutbetalingene betydelige. Da slike forsikringer samtidig vil være umulige å reassurandere i andre selskaper hjemme og ute, vil forsikringsselskapene normalt avstå fra å tilby slike forsikringer. En annen type skade som det for eksempel er umulig å forsikre seg mot, er på husdyrsiden hvor myndighetene kan påby nedslakting av en eller flere besetninger for å hindre smitte til andre dyr eller mennesker. Også på dette området kan skadeomfanget bli så stort og uberegnelig og hvor muligheten for reassurandring mangler, at forsikringsselskapene sier nei.

Til sist har vi så en del skader som faller utenfor alt, og som det er viktig å identifisere for å kunne vurdere om de eventuelt burde vært inn under noen av ordningene.

6.3 Mal

Katastrofeordningene utgjør et sikkerhetsnett for den enkelte produsent, både over tid, og i det enkelte år. Vårt jordbruk er på mange måter sårbart, og et sikkerhetsnett som dette er viktig både for å opprettholde dagens nivå i jordbruksproduksjonen og for å sikre rekrutteringen. En større svikt i avlingene, store tap i husdyrholdet mv., kan være ødeleggende for inntektene på både kort og lang tid. I St.meld. 19 (1999–2000) s.90, står det:

«For å sikre at landbruket skal kunne utføre de mangesidige samfunnsoppgavene som næringen er tildelt, vil Regjeringen føre en aktiv landbrukspolitikk og tilby næringen inntektsmuligheter og sosiale vilkår, som sikrer rekrutteringen til næringen og som gjør det mulig for utøverne i jordbruket å ta del i inntekts- og velferdsutviklingen i samfunnet på lik linje med andre grupper. Inntekts- og rekrutteringssituasjonen i næringen vil være et nøkkelelement for måloppfyllingen for de fleste samfunnsmålene i landbrukspolitikken også i tiden framover.»

Videre heter det i samme melding s: 40:

«Norge er i dag fri for de fleste alvorlige dyresykdommer og for flere alvorlige skadegjørere på planter. Regjeringens mål for plante- og dyrehelsen er å sikre og vedlikeholde den for å bedre plante- og husdyrproduksjonen og produktkvaliteten. Denne satsingen skal også føre til et mer miljøvennlig jordbruk gjennom redusert bruk av medisiner, antibiotika og plantevernmidler.»

Uten at vi finner det skrevet noen sted, tror vi også at det i målsettingene bak disse ordninger er en utvist vilje til solidaritet, rettferdighet og like forhold. Den enkelte som rammes er normalt uskyldig i skaden, og da er det riktig å ta skaden over et felles budsjett.

Et mål som heller ikke er nevnt, men som sannsynlig er meget viktig, er det å få folk til å melde fra så tidlig som mulig når det oppstår mistanke om sykdom eller skade på dyr og planter. I Storbritannia i året 2001 gikk det en stor epidemi av munn- og klovsyke på storfe, småfe og svin. I følge tidsskrifter skulle den første besetning som ble rammet og som var en svinebesetning, ha brukt før bestående bl.a. av ikke steriliserte matrester. Eieren meldte ikke fra om sykdommen og innen den ble oppdaget, hadde den bredt seg til 42 besetninger. Det sier seg selv at å stoppe en meget smittsom sykdom med ett eller noen få tilfeller er mulig, men når den har nådd så mange som 42 besetninger blir det langt verre.

6.4 Aktuelle prinsipper ved administrasjon av katastrofeordningene i jordbruket

Det kan trekkes opp en rekke aktuelle prinsipper for administrasjon av katastrofeordningene i jordbruket, men noen av de vesentlige vil være:

- Lik erstatning for lik skade.
- Raskt oppgjør.
- God informasjon til brukergruppene.
- Så langt mulig en enkel administrasjon.

I kapittel 5 hvor regelverket for dagens ordninger er omtalt, ser vi at det er ulik praksis vedrørende egenandeler og minsteutbetalinger. Mens det for eksempel ved erstatning for avlingssvikt for det meste er en egenandel på 27 % og en minsteutbetaling på kr 1 000, er det ved katastrofetap i husdyrholdet en egenandel på 40 % og en minste egenandel på kr 20 000. Erstatning for frivillig og pålagt nedslaktning er uten egenandeler og minstebeløp. Egenandelen er for størstedelen av landet 20 % ved tilskudd etter vinterskade på eng. Erstatning etter offentlige pålegg som følge av planteskadegjørere, har en minsteutbetaling på kr 5 000. En konsekvens av disse ulikheter synes å være at det bør vurderes en større grad av likhet ved fastsettelse av egenandeler og minsteutbetalinger.

Et annet forhold som også bør sees på, er hvor det opptrer flere skader samtidig. For eksempel under flommen på Østlandet i 1995 var det mange som fikk skader både på hus, jord og veier og avlingsskade. De fikk oppgjør fra forsikringsselskapet for skadene på hus og løsøre, fra Naturskadefondet for skader på jord og veier, og fra katastrofeordningen for planteproduksjon for avlingssvikt. Problemet var at det ble flere ulike egenandeler og minstebeløp, og dermed et større tap enn om alt hadde gått over samme ordning. Også her bør det vurderes om det er behov, og mulig for å innføre en regel om at det hele sees som

en skade med en egenandel og et minstebeløp. Vi er klar over at dette ikke er lett å få til, men det bør i hvert fall tilstrebes så langt mulig.

Et raskt oppgjør, eventuelt større forskudd på oppgjør, vil være en viktig sak, for likviditeten etter en slik skade vil være sterkt svekket. Ved sen utbetaling vil det også kunne bli et større rentetap hvis den skadelidende må ta opp lån for å reparere/kjøre inn ny buskap mv. Rask hjelp er dobbelt hjelp som det heter.

Et problem som vi i høy grad har oppdaget ved dette arbeidet, er vanskelighetene med å få oversikt over de ulike ordningene for erstatning. Dette skyldes både at de er spredt utover i administrasjonen og mange ulike personer arbeider med deler av disse, men også at det bare i mindre grad er arbeidet med å gi informasjon om de ulike ordninger. På plan-tesiden har SLF gjort en god del, men på husdyrsiden gjenstår mye.

7 Mulige endringer og forenklinger i dagens ordninger

7.1 Innledning

I mandatet heter det:

«Det utredes mulige forenklinger av katastrofeordningene. Det bør blant annet utredes muligheter for - og konsekvenser av at mer ansvar for å sikre seg mot inntektstap som følge av naturgitte forhold overføres til næringsutøverne selv. Det bør i den forbindelse vurderes flere alternativer. Et alternativ er at deler av forvaltningen overføres til andre instanser (forsikringsselskaper etc.), kollektive forsikringsordninger og private forsikringsordninger.»

Etter vår mening innebærer mandatet både en drøfting av mulige forenklinger av nåværende ordninger, overføring eller samling av administrasjon mv. for ulike ordninger, og drøfting av konsekvenser av hel eller delvis nedleggelse av ordninger

7.2 Planteproduksjonen

I planteproduksjonen er det som tidligere nevnt, fire ordninger, herav en med to delordninger, som kan defineres som katastrofeordninger, nemlig:

- Katastrofeordningen i planteproduksjonen
 - Erstatning for avlingssvikt
 - Tilskudd etter vinterskade på eng
- Erstatning for svikt i honningproduksjon
- Erstatning etter offentlig pålegg som følge av planteskadegjørere
- Tilskudd til forebygging av gåseskader

Disse ordningene har forskjellige oppgaver og utforming, og de må derfor behandles hver for seg.

7.2.1 Erstatning for avlingssvikt

Dette er den største av disse ordningene, og også den som år om annet krever mest arbeide og som gir de største utbetalinger. Ut fra dagens situasjon kan en tenke seg følgende løsninger:

- Ordningen fortsetter som før, men det søkes etter mulige endringer til forenkling av praktiseringen og som gir omtrent samme utbetalinger fra fondet.
- Egenandelen økes for å redusere både antall søknader og utbetalt beløp.
- Innføring av vesentlig økt minstebeløp ved utbetaling av erstatning for avlingssvikt.
- Enkelte vekstgrupper tas ut av ordningen.
- Erstatningen beregnes per vekstgruppe.
- En ordning med skattefri fondsavsetning til dekning av framtidig tap, jfr. utredningen av 1981.
- Det meste av ordningen avvikles og en overlater til forsikringselskapene å finne fram til aktuelle forsikringsløsninger. Situasjonen for unge brukere og for utbyggingsbruk bør vurderes med tanke på særordninger.
- Kombinasjoner av ovenstående alternativer

7.2.1.1 Nåværende ordninger beholdes med eventuelle mulige forbedringer

Nåværende ordning har fungert i drøyt 25 år og fra det første litt spede regelverk, har det utviklet seg et gjennomarbeidet regelverk, og det er utarbeidet gode saksbehandlerrutiner. Disse er beskrevet i en egen handbok, slik at også nye saksbehandlere lett setter seg inn i ordningen. Søknadsskjemaer og god informasjon til søkere av ordningen er utarbeidet, og fungerer godt. Moderne IT-teknologi medfører at saksbehandlingen både lokalt og sentralt er sterkt redusert i forhold til for få år siden.

I gjennomsnitt for avlingsårene 1995–1999 ble det årlig utbetalt ca 30,5 mill. kroner, jfr. tabell 5.1, s. 15. En kan ikke se bort fra at den samlede behovstilfredsstillelse ved bruk av midler på denne måten er lik, eller større enn, alternative måter for bruk av jordbruksavtalemidler. I en skadesituasjon i planteproduksjonen har normalt alle utgiftene til produksjonen påløpt, samtidig som store deler av de forventede inntekter har uteblitt. Dette gir både en dårlig lønnsomhet og anstrengt likviditet.

Ut fra dette kan det således være gode argumenter for å beholde ordningene med erstatning for avlingsskade omtrent på dagens nivå, men samtidig søke etter muligheter for om noe kan gjøres enklere, billigere eller bedre.

Ikke individuell behandling av søknader

I dag bygger alle utbetalinger på individuelle søknader og behandling av disse. Alle som søker må bruke tid på å innhente opplysninger og foreta beregninger om tidligere års avlinger, bruke tid på utfylling av søknadsskjema og sørge for at det er inne til rett tid. Landbruksforvaltningen både lokalt i kommunen og i fylket, må så foreta en individuell behandling av den enkelte søknad.

Det er mulig å tenke seg en løsning hvor Landbruksdepartementet, eller den enkelte fylkesmann, erklærer deler av et eller flere fylker som katastroferammet, grunnet en ekstrem varm og tørr sommer. Det fastsetts et erstatningsbeløp per dekar for de ulike vekster, og dette utbetales de enkelte brukere innen de erklærte områder, sammen med utbetalingene for produksjonstilskuddene.

Opplegget kan medføre at produsenter innen området med små avlingsskader, lett får en overkompensasjon, og produsenter med store skader blir underkompensert, men administ-

rasjonen av ordningen skjæres ned til et minimum og gardbrukerne får pengene raskt. At fordelingen av midlene blir skjev og tilfeldig, kan forsvares med at ordningen er enkel.

Individuell behandling av søknader, men forenkling av dagens regelverk

Grunnlagsmaterialet med beregninger av normalårsavlinger for 6 regioner og vektall for ca. 40 ulike vekster, blir beregnet av NILF på vegne av SLF og med utgangspunkt i de fylkesvise normalårsavlinger som NILF i annen sammenheng beregner hvert år. Avlinger minus svinn multiplisert med antatt kilopris gir verdi pr dekar, hvor bygg gis verdien 100, og øvrige vekster får sin relative verdi i forhold til bygg. Det ligger en god del usikkerhet i disse beregninger, men i hovedtrekk må en vel si at de gir et riktig resultat som gjennomsnitt for de enkelte regioner.

Innhentede kommentarer fra saksbehandlere ved landbruksavdelingene rundt i fylkene, tyder på at de har lite å utsette på ordningen når det gjelder å fastsette avlingsnivå for salgsproduksjoner, da det er greit å dokumentere tidligere avlinger.

Beregninger for å finne gjennomsnittsavlinger for fôrproduksjoner hvor det må foretas en indirekte beregning, er i forhold til salgsproduksjoner, både arbeidskrevende og unøyaktig. Det er likevel vanskelig å se noe alternativ til dette hvis en ønsker en rettferdighet mellom søkerne. Det var håp om at KSL-systemet skulle frambringe enklere og bedre tall på dette området, men minimumskravet her, er at det noteres for eksempel antall rundballer, eller antall lass grovfôr år for år. Dette vil være en for grov registrering til å kunne brukes i dette tilfelle. Heller ikke i husdyrkontrollen blir det en registrering av avlingene, men derimot i Effektivitetskontrollen blir det registrert og beregnet en netto avling av grovfôr per dekar. Dette gjelder imidlertid bare ca 2 500 bruk totalt på landsbasis.

En forenkling vil være å beholde beregningene av avlingene i det store og hele som nå, både for skadeåret og for tidligere år, men når de relative avlinger er beregnet, går en over til å gruppere etter skadeklasse, for eksempel slik:

Mindre enn 25 % avlingssvikt - ingen erstatning.

Mellom 25 og 50 % avlingssvikt - erstatning med 25 % av verdien av normalavling.

Mellom 50 og 75 % avlingssvikt - erstatning med 50 % av verdien av normalavling.

Mellom 75 og 100 % avlingssvikt - erstatning med 75 % av verdien av normalavling.

Med et standardbeløp per dekar for vekst og skadeklasse skulle det være mulig å forenkle beregningene vesentlig, jfr de parametertabeller for avlingssvikt-beregning som NILF nå utfører for hvert år, og som lett kunne utvides med beregning av erstatningsbeløp for ulike skadeklasser. Det erstatningsbeløp som ble beregnet ut fra dette, kunne så behandles videre vedrørende eventuelle egenandeler, minstebeløp for utbetaling, osv.

7.2.1.2 Økning av egenandelen

Som tidligere nevnt er egenandelen 22 % i Finnmark og Nord-Troms og 27 % i resten av landet. Det har i denne omgang ikke vært mulig å foreta noen statistisk beregning av skadeprosenter. Alle saker blir avgjort på fylkenivå og det blir ikke innsendt oppgaver til en felles database. (En slik bør opprettes). Beregninger fra 1980-årene viste imidlertid klart at en stor del av søknadene kom fra bruk med en skade på mellom 30 og 50 %, hvilket bevirket at en økning av egenandelen fra 30 til 40 % omtrent halverte antall søknader og utbetalinger.

En økning av egenandelen kan begrunnes med at i dag betyr direkte tilskudd (tilskudd husdyr, areal- og kulturlandskapstilskuddet, tilskudd til økologisk landbruk mv.) en langt større andel enn tidligere. I tabell 7.1 nedenfor, har vi ut fra NILFs «Driftsgranskinger i jordbruket», for 4 ulike år regnet ut hva tilskuddene betyr i prosent av totale inntekter ved henholdsvis kornbruk på Østlandets flatbygder og på melkeproduksjonsbruk i Nord-Norge. Tilsvarende har vi i tabell 7.2 regnet ut hvor stort areal- og kulturlandskapstillegget per dekar i de ulike regioner er i forhold til verdien av ulike vekster med normalavling for året 2001.

Tabell 7.1 Direkte tilskudd ved ulike produksjoner i prosent av de totale inntekter

Ar	Areal- størrelse	Kornproduksjon Østlandets flatbygder				Melkeproduksjon Nord-Norge		
		100–200 dekar	200–300 dekar	300–500 dekar	Over 500 dekar	50 –100 dekar	100–200 dekar	200–300 dekar
1973	Tilsk. kr	1 700	1 500	1 400	1 500	6 300	9 200	
	Tot.innt. kr	62 200	113 300	147 100	225 200	62 400	106 300	
	Tilsk. i % av tot. int.	2,7	1,3	1,0	0,7	10,1	8,7	
1979	Tilsk. kr	7 500	5 400	4 600	4 900	36 300	53 000	73 000
	Tot.innt. kr	122 700	224 800	266 100	472 900	164 000	291 100	431 500
	Tilsk. i % av tot. int.	6,1	2,4	1,7	1,0	22,1	18,2	16,9
1989	Tilsk. kr	8 800	9 600	11 500	23 800	83 000	107 700	120 000
	Tot.innt. kr	189 700	326 400	454 100	767 000	392 000	596 000	827 700
	Tilsk. i % av tot. int.	4,6	2,9	2,5	3,1	21,2	18,1	14,5
1999	Tilsk. k	32 600	58 600	94 300	155 400		164 700	197 000
	Tot.innt. kr	195 800	245 400	424 400	781 000		587 800	723 700
	Tilsk. i % av tot. int.	16,7	23,9	22,2	19,9		28,0	27,2

Tabell 7.2 Verdi per dekar ved normalarsavling, størrelse av areal- og kulturlandskapstillegg i kroner og i prosent av verdien av normalarsavling

Landsdel		Øst- landet	Sør- landet	Roga- land	Vest- landet	Trønde- lag	Nord- Norge
Vekst		Sone 1	Sone 5	Sone 2	Sone 5	Sone 4	Sone 6
Fulldyrket eng	Verdi i kr per daa	716	589	1 156	872	976	602
	A&K-til. kr ⁸	288	405	213	405	312	440
	A&K-til. i %	40,2	68,8	18,4	46,4	32,0	73,1
Bygg	Verdi i kr per daa	683	631	672	353	530	
	A&K-til. kr ⁹	242	397	300	397	397	
	A&K-til. i %	35,4	62,9	44,6	112,5	74,9	
Epler	Verdi i kr per daa	4 273	4 729	3 600	4 085		
	A&K-til. kr ¹⁰	600	600	600	600		
	A&K-til. i %	14,0	12,7	16,7	14,7		

⁸ For arealer i størrelsen 0 – 200 dekar.

⁹ For arealer i størrelsen 0 – 400 dekar.

¹⁰ For arealer i størrelsen 0 – 30 dekar.

Tabell 7.1 viser at på det tidspunkt avlingsskadeordningen ble innført, utgjorde de direkte tilskudd i kornproduksjonen på Østlandets flatbygder et meget lite beløp, og helt ubetydelig i forhold til de totale inntekter på bruket. For melkeproduksjon i Nord-Norge var situasjonen litt annerledes, men likevel kom ikke mer enn 8–10 % av totalinntektene fra direkte tilskudd. Vi må huske på at det var i midten av 70-tallet at opptrappingsvedtaket for jordbruket kom, og da økte overføringene over statsbudsjettet sterkt. Tabellen viser en sterk økning fra 1973 til 1979. Fra 1979 til 1989 sto det omtrent stille, mens det igjen økte sterkt fra 1989 til 1999 hvor beregningen viser at for korn utgjør nå de direkte tilskudd ca. 15–25 % av de totale inntekter, mens de for melk utgjør ca. 25–30 %. Litt forsiktig bør vi være med å legge for mye vekt på de enkelte tall, da årene er valgt tilfeldig. Hadde de samme beregningene blitt utført for andre år, ville de enkelte prosentsetser kunne vært noe høyere eller lavere grunnet avlingsvariasjoner for år til år.

Tabell 7.2 viser størrelsen av areal- og kulturlandskapstilskuddet og verdien av normalårsavling i 2001 for enkelte vekster i de ulike regioner. Tabellen viser også det prosentvise forhold mellom disse størrelser. For bygg og grovfôr ser vi at areal- og kulturlandskapstilskuddet vil utgjøre en stor del av verdien av normalårsavlingen, ja i enkelte tilfeller en større del enn verdien av normalårsavlingen. For epler derimot, og sikkert også for andre vekster innen området frukt og bær, utgjør areal- og kulturlandskapstilskuddet bare en liten del av verdien av normalavlingen.

Vi tror disse enkle beregningene skulle vise at det i dag er rom for å heve egenandelen, samtidig som en bevarer en rimelig sikkerhet for produsentene.

7.2.1.3 Innføring av økt minstebeløp

I dagens regelverk er det to begrensninger for utbetaling av erstatning for avlingssvikt. Det ene er den tidligere nevnte egenandel på 22 og 27 %, og den andre er at beløp under kr 1 000 utbetales ikke. Som nevnt hadde vi i en periode fra 1981 og utover en regel om avkortning av erstatningens størrelse ut fra størrelsen av næringsinntekt og nettoinntekt. Vi antar at en viktig årsak til at denne regelen ble borte, var at den krevde mye dokumentasjon, var komplisert å beregne, samt vanskelig for produsentene å akseptere da helt utenforliggende saker i forhold til skaden ble brakt inn i beregningene. Men, i 80-årene og tilsvarende i dag er det en rekke produsenter, særlig rene planteprodusenter, med liten jordbruksproduksjon og med gode til relativt store inntekter utenom landbruket. Dette er et nærings- og inntektsopplegg med minimal risiko. En avlingsskadeerstatning har liten betydning, og det kan lette saksbehandlingen en del om disse sakene ikke kom til behandling.

I dag er minste utbetalingsbeløp kr 1 000. Hvis en beholder egenandeler, men hever dette minstebeløpet en god del, for eksempel til kr 10 000, vil mange saker, særlig fra mindre jordbrukseiendommer hvor jordbruksinntekten i forhold til øvrige inntekter betyr lite, falle bort. En vil således både spare fondsmidler og ikke minst administrasjon. Her har vi noe statistikk fra Nordland og vise til. I årene 1995–2000 var det i alt 1 367 utbetalinger i erstatninger for avlingssvikt. Ca. 30 % av disse utbetalinger var under kr 5 000 og ca. 23 % av utbetalingene var mellom 5–10 000 kroner.

7.2.1.4 Enkelte vekstgrupper tas ut av ordningen for hele eller deler av landet

Tabell 4 og 5 viser at for korn, så vil dagens A&K-tilskudd utgjøre en stor del av inntektene. Dette medfører at inntektene på kornbruk i noen grad opprettholdes selv i skadeår. Samtidig er det en kjensgjerning at det er få korndyrkere som lever av korndyrking alene. En mulighet for forenkling av erstatningsordningen er at vekstgruppen korn eventuelt tas ut av erstatningsordningen.

For grovfôr har vi det forhold at i den sørlige del av landet har det vært lite behov for ordningen. Situasjonen vil ofte være at svikter den ene slåtten, så er andre slåtten desto større. En forenkling ville det derfor være om ordningen bare ble gjort gjeldende for deler av landet.

7.2.1.5 Erstatningen beregnes per vekstgruppe

I dag er regelen at samlet areal på det enkelte bruk skal tas med i beregningen av om det er avlingsskade eller ikke, og det er gjennomsnittelig skade som legges til grunn for erstatningen. Denne regelen medfører at beregningene, særlig på bruk med mange produksjoner, blir svært omfattende. En forenkling vil det være om avlingsskaden ble beregnet på de vekster som var skadet, mens andre vekster med liten eller ingen skade ble holdt utenfor. En slik løsning vil også være i takt med et forslag til ny forskrift for produksjonstilskudd som nå er ute på høring, og hvor det legges opp til en mulighet for å organisere produksjonen i ulike vekstgrupper i ulike driftsselskaper.

7.2.1.6 Skattefrie fondsavsetning som en ordning til dekning av framtidig tap

I desember 1980 oppnevnte Landbruksdepartementet en arbeidsgruppe som skulle vurdere hvordan en ordning med fondsavsetning kunne fungere for å redusere omfanget av utbetalinger fra avlingsskadefondet. Som medlemmer av arbeidsgruppen var det oppnevnt representanter fra departementet og fra de faglige organisasjoner. Gruppen avga sin innstilling i juli 1981.

Gruppen foreslo, ut fra de analyser som var foretatt og egenandelens virkning på antall søknader, en økning av egenandelen med ca. fra 30–40 %. For å dekke økt 10 prosentpoeng egenandel for den enkelte produsent, foreslo arbeidsgruppen en innføring av en frivillig ordning med skattefrie fondsavsetninger, som kunne nyttes til dekning av avlingssvikt i år med avlingsskade i jordbruket.

Videre foreslo gruppen i hovedtrekk følgende:

- En avsetnings- og uttaksprosedyre som i størst mulig grad skulle styres av brukeren selv.
- Avsetninger i forhold til den risiko vedkommende produksjoner på bruket innebar.
- Avsetning på sperret konto i brukerens bank Renten skulle først komme til beskatning ved uttak.
- Maksimal avsetning på 75 % av gjennomsnittelig jordbruksinntekt for siste 3 år og med en maksimal årlig avsetning på 25 % av den samme gjennomsnittelig jordbruksinntekt.
- Fylkesmannens landbruksavdeling fatter vedtak om frigivelse av fondsmidler, men den enkelte produsent avgjør selv hvor stort uttaket bør være.
- Regler for bruk av fondet hvis det over en årrekke ikke inntreffer avlingsskade.
- Fondet skal som hovedregel følge bruket ved eierskifte.
- Egne regler for utbyggingsbruk med reduserte egenandeler ved avlingsskade, og at disse kommer inn under en katastrofeordning selv med relativt små avlingsskader.

Ordnningen fikk ikke politisk aksept, bl.a. med begrunnelse i den nye saldoavskrivningen, og utredningen ble lagt på is. Det er selvsagt fullt mulig å ta den fram igjen, men etter vår mening har den følgende svakheter som en må ta hensyn til:

- Ordnningen bringer ikke «friske» penger til bruk som er rammet av avlingssvikt.
- Ordnningen gir en utjevning i likviditet og skattebelastning, men dette kan ordnes enklere og bedre på andre måter.
- Det er sannsynlig at de som eventuelt ville hatt størst behov for en slik ordning grunnet svak økonomi, også ville hatt minst muligheter for å bruke den.
- Nye ordninger skaper behov for mer informasjon og administrasjon, samt både innføringsproblemer og avslutningsproblemer.

7.2.1.7 Forsikringsordninger som løsning for inntektstap ved avlingssvikt

Som tidligere nevnt er det i noen land, bl.a. USA og Canada mulig å forsikre seg mot ulike avlingsskader, og i vårt naboland Sverige er det mulig å forsikre seg mot hagelskader i de ulike grøder. Også hos oss kan det drøftes om vi skal nedlegge ordningen med erstatning for avlingssvikt, og eventuelt overlate saken til frivillige forsikringsløsninger. Et alternativ kan også være at det opprettes en kollektiv forsikring på vegne av de fleste eller alle gardbrukere.

Som argumenter for dette, kan det anføres at de ulike forsikringsselskaper har et skadeapparat og aktuell kunnskap på plass ute i bygdene i dag, og ville relativt lett kunne utvide med et tilbud om en avlingsskadeordning til sine kunder tilsvarende den offentlige ordning vi har i dag. Det vil her også være mulig med en del individuelle variasjoner med ulike egenandeler, ulike delordninger osv. Det ville så være opp til produsenter som selv mente at de hadde et så risikofylt opplegg, eller at omfanget av produksjonen var så viktig for de samlede inntekter, at det var behov for å forsikre seg.

Et alternativ til en frivillig forsikring vil kunne være et tvunget, men individuelt opplegg, for eksempel lik naturskadeforsikringen, hvor alle som har brannforsikring også må betale en tilleggspremie for naturskade. Det er Stortinget som fastsetter størrelsen på tilleggspremien.

Sett på denne måten kunne det bli et opplegg med en egen type forsikring for naturskade, som da skulle dekke skader ved frost, tørke, nedbør, sopp eller insekter mv.

Et annet alternativ vil kunne være en kollektiv løsning hvor for eksempel et forsikringsselskap inngikk en avtale med de faglige organisasjoner om en avlingsskadeforsikring, for eksempel noe liknende de ulike kollektive ulykkesforsikringer som er i dag. Premien kunne være individuell etter vekster og omfang, men vilkårene for øvrig ville være framforhandlet av organisasjonene. Alternativt til organisasjonene kunne det være staten v/Landbruksdepartementet som forhandlingspart, og at forsikringspremien ble betalt via et trekk i areal- og kulturlandskapstillegget, eller via leveranseavgifter omtrent som dagens omsetningsavgift på jordbruksvarer.

Problemet med en forsikringsløsning er at all forsikring er avhengig av statistikk. For at statistikken skal være tilstrekkelig pålitelig for premieberegning, må det statistiske materiale innen de enkelte grupper og regioner som det er behov for å analysere, være tallmessig stor og mest mulig homogent. Homogenitet vil vanskelig kunne oppnås i hvert fall for en del vekster, særlig innen grovfôrproduksjonen, og derved oppstår problemer med å fastsette forsikringspremier.

Dersom forsikringspremien blir satt ut fra gjennomsnittlig risiko, impliserer det at aktører med høy risiko betaler for lav premie og aktører med lav risiko betaler for høy premie. Dette medfører at flere aktører med høy risiko vil tegne forsikring enn de med lav risiko, og forsikringsselskapet har et typisk «ugunstig utvalg» som medlemmer. Over tid vil dette medføre at forsikringsselskapet vil sitte igjen med stadig færre medlemmer, men med stadig høyere risiko.

Et annet problem med forsikring av produksjonsrisiko er en høy systematisk risiko, som innebærer at mange forsikringstakere kan få betydelige tap på samme tid. Høy systematisk risiko er vanskelig å diversifisere vekk, selv med reforsikring.

Det kan hevdes at problemer med «ugunstig utvalg» og høy systematisk risiko begrenser gårdbrukernes villighet til å kjøpe privat avlingsforsikring. Selv om den enkelte gårdbruker ønsker å tegne forsikring mot avlingssvikt, kan problemene medføre at forsikringsselskapene ikke vil tilby avtaler, eller de må kreve en høyere pris enn gårdbrukerne er villig til å betale. Gårdbrukere er normalt ikke villige til å betale hva som helst for å få redusert risiko.

7.2.1.8 Forvaltningen av erstatningsordningen overføres til forsikringsselskapene

I mandatet ligger det inne at det skal vurderes om deler av forvaltningen skal overføres til andre instanser, for eksempel forsikringsselskaper. En slik løsning kunne innebære at oppgaven med forvaltning av ordningene lyses ut på anbud, og størrelsen av en slik sak medfører antakelig at det må lyses ut innenfor EØS-regelverket. Et norsk eller utenlandsk selskap ville ut fra det billigste tilbud, få oppgaven med å administrere ordningen. Den type ekspertise som disse ordninger krever, er det ikke gitt at forsikringsselskapene har i dag, så det må de bygge opp regionalt eller lokalt.

En har liten tro på at dette ville bli en billigere eller bedre løsning enn i dag. I dag har vi en landbruksforvaltning i alle kommuner. Disse kan landbruk og kjenner sitt område, i mange tilfeller også de enkelte brukere. Nytilsatte i den lokale forvaltning vil kunne få tilbud om kurs for å lære forvaltningen av de enkelte ordninger. Ved FMLA i fylkene har vi et utbygd apparat for både å ta sin del av oppgavene samt å ha et overoppsyn og eventuelt kunne drive opplæring av ansatte på lokalplanet.

7.2.2 Tilskudd etter vinterskade på eng

Denne tilskuddsordningen er, som tidligere påpekt, ingen stor og omfattende ordning. I gjennomsnitt er det årlig brukt snaut 2 mill. kroner i en tiårsperiode, og et snaut årsverk i administrasjon. Men, for eksempel i 1995 og 1998, ble nærmere 22 mill. kroner ved denne ordningen kanalisert ut til henholdsvis vel 1 000 og 1 700 brukere. I 1995 var det Trøndelagsfylkene og Nordland og Troms som ble hardest rammet. I 1998 var det Nordland og Troms som igjen ble hardt rammet.

Regelverket for ordningen er enkelt, så det er neppe noe alternativ å forenkle ordningen. En aktuell forenkling her blir heller om ordningen skal bestå eller ikke. En mellomløsning som kan peke seg ut, er å beholde den for deler av landet, for eksempel for Nord-Norge, med den begrunnelse at planteproduksjon der er mer usikker, dels grunnet et vanskeligere klima, men også vanskeligere jordtyper, bl.a. en del myrer som er så tette at nedbørsvann høst og vinter har lett for å bli stående og dermed gi et isdekke som virker ødeleggende på plantebestand. Jordbruket i Nord-Norge er på mange måter mer sårbart enn lenger sør, og kan derfor trenge den sikkerhet det ligger i å ha en erstatningsordning på dette området, og som kan avhjelpe noen av de dyrkningsmessige ulempene jordbruket har i de områdene.

7.2.3 Erstatning for svikt i honningproduksjonen

Dette er en ordning med relativt få saker, små utbetalinger og etter antall saker en noe komplisert saksbehandling, selv om det i et gjennomsnittså ikke brukes mer enn ett månedsværk på oppgaven. Av ca 2 000 birøktere her i landet er det ca. 500 som har over 30 kuber og dermed kommer inn under ordningen, slik den er i dag. Ordningen var foreslått opphevet ved jordbruksforhandlingene i år, men ble videreført - muligens med begrunnelse i den kommende gjennomgang av alle tilskuddsordninger.

I dag er situasjonen at honning er en av de få jordbruksproduksjoner der det er mulig med økt produksjon. Det er behov for mer honning for å dekke det innenlandske marked og det kan eksporteres lynghonning bl.a. til Danmark og Tyskland. Det er også en kjensgjerning at bienes oppgave med pollinering er av større økonomisk verdi enn selve honningproduksjonen. Norges Birøkterlag arbeider i dag sterkt for ny rekruttering til yrket og en ordning med erstatning for tap i honningproduksjonen er også et viktig argument i rekrutteringen.

Dette til tross, det kan være andre og bedre måter å stimulere til økt honningproduksjon og flere birøktere, enn via en erstatningsordning for svikt i honningproduksjonen. NILF mener at det er tre alternativer for ordningen:

- Ordningen fortsetter som nå.
- Ordningen innskrenkes til bare å være gjeldende for birøktere med et større antall kuber enn i dag, for eksempel mer enn 60 kuber.
- Ordningen fjernes.

7.2.4 Erstatning etter offentlige pålegg som følge av planteskadegjørere

Denne ordningen har få, men ofte store og meget kompliserte saker. Når slike skadegjørere opptrer, er det helt vesentlig at vedkommende bruker som får en mistanke om situasjonen, melder fra til de rette instanser slik at forholdet kan avklares, og nødvendige tiltak kan settes i verk. Hvis vi ikke har en erstatningsordning som raskt og effektivt kan tre i kraft, kan vi risikere at vedkommende bruker som får mistanke, ikke melder fra fordi vedkommende vet at det kan bety ruin. Saken holdes hemmelig, med den følge at det kan bli en meget alvorlig smitte over store avstander før myndighetene får muligheter til å gripe inn.

En kan her vanskelig se andre løsninger enn at ordningen opprettholdes og at det offentlige har ansvaret for den.

7.2.5 Tilskudd til forebygging av gaseskader

Som tidligere nevnt er ikke dette en erstatningsordning, men en ordning for å forebygge skader ved beiting av gress på åker eller eng. Ordningen dekkes som tidligere nevnt under «Tilskudd til spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap med freda og verneverdige bygninger» (STILK-midler).

Vi ser imidlertid ingen god begrunnelse for at ikke også planteprodusenter som blir rammet av disse, og eventuelt lignende skader, ikke skal komme inn under ordningen med avlingssvikt på lik linje med produsenter som blir rammet av klimatiske, eller klimatiske avledede forhold, som det ikke er mulig å forsikre seg mot.

7.3 Erstatninger for tap i husdyrproduksjonene

Som før nevnt består katastrofeordningene i husdyrproduksjonen egentlig av 6 deler, nemlig:

- Erstatning for tap av sau på beite (ikke tap som skyldes rovdyr).
- Katastrofetap i husdyrhold.
- Erstatning for frivillig nedslakting pga. mædi og skrapesyke .
- Erstatninger for pålagt nedslakting etter husdyrloven.
- Tiltak mot radioaktivitet.
- Tilskudd husdyr og areal- og kulturlandskapstillegg til dyr som er pålagt eller frivillig nedslaktet etter husdyrloven.

De to første ordningene har så mye felles at en ikke finner noen grunn til å behandle dem hver for seg. Begge dekker tap som det ikke er mulig å forsikre seg mot, og begge er så vidt formulert i sitt regelverk, og i praktiseringen av regelverket at de utmerket kunne sees som en ordning. De er også underlagt det samme administrasjonsopplegg og styringssystem.

De to neste ordninger, erstatning for frivillig nedslakting pga. mædi og skrapesyke og erstatninger for pålagt nedslakting etter husdyrloven, har også så mye felles at de kan behandles under ett. De er riktignok administrert på ulike steder, men i praksis blir det lite forskjell enten en husdyrbruker må slakte ned etter pålegg i Husdyrloven, eller pålagt så

streng restriksjoner for sin besetning som har vært i kontakt med en smittet besetning, at vedkommende selv finner det mest fornuftig å slakte ned.

De to siste ordninger må behandles for seg.

7.3.1 Erstatning for tap av sau på beite og katastrofetap i husdyrhold

Det er ikke mange saker som årlig kommer inn under disse ordninger, og totalt er det heller ikke det store beløpet som går ut i året under disse ordningene, snaut 1 mill. kroner i gjennomsnitt for siste 5-års periode (jf. tabell 5.5), men for den enkelte som får erstatning, betyr antakelig ordningen mye. Uten en slik ordning er det ikke utenkelig at noen brukere hadde gått konkurs. Om ordningene bør ligge under et tiltaksfond for småfe og fjørfe, derimot, er en annen sak som vi vil se på i neste kapittel, og vi mener også at det kan gjøres en god del for å gjøre ordningene bedre kjent og at enkelterstatningene kommer mer fram i lyset.

7.3.2 Erstatning for frivillig nedslakting pga. mædi og skrapesyke og erstatninger for palagt nedslakting etter husdyrloven

Dette er ordninger, som så langt en kan se, de fleste land i Europa i grove trekk har tilsvarende ordninger til, og som et land vanskelig kan unngå å ha hvis det skal være mulig å bekjempe de farlige smittsomme dyresykdommer på en effektiv og rask måte. Det at veterinærmyndighetene kan påby nedslakting umiddelbart etter at det er konstantert visse sykdommer, påby desinfeksjon av bygninger og anlegg, samt nekte husdyrhold på vedkommende eiendom i en gitt periode, kan være helt nødvendig for å kunne stoppe en spredning av sykdom på et tidlig tidspunkt.

Uten en erstatningsordning slik at den/de berørte husdyrbrukere holdes helt, eller tilnærmet, skadesløs sier det seg selv at det ville være umulig å håndheve Husdyrloven så strengt som nødvendig.

Et annet forhold er imidlertid at med basis i samme lov, kan myndighetene nå kreve tiltak hos den enkelte husdyrprodusent uansett om sykdom er påvist i besetningen eller om tiltaket iverksettes for å hindre spredning fra smittet besetning til andre besetninger i området. Ved lovendringen fra januar 2001 omfatter loven også sykdommer som kan smitte mellom dyr og mennesker (zoonoser). Endringen fører til at husdyrprodusenten også risikerer tiltak fra myndighetene selv om sykdom/sykdomsrisiko ikke innebærer risiko for dyrene.

Myndighetene kan kreve slakting eller ilegge restriksjoner som tiltak. Påbud om slakting følges av erstatningsansvar for å erstatte de dyrene som slaktes. I tillegg betaler staten kostnader til sanering, vasking av bygning, fjerning av husdyrgjødsel osv. i forbindelse med slikt slaktepåbud. Myndighetene betaler ikke de driftstap som oppstår som følge av nedslaktingen. Når myndighetene ilegger restriksjoner på produksjonen, for eksempel stopp i livdyrsalg, eller forbud mot å sende dyr på beite, vil det oppstå et driftstap. Myndighetene betaler ikke de driftstap som oppstår som følge av ilagte restriksjoner. De som tidligere hadde tegnet husdyrforsikring, hadde dekning for slike avbruddstap, men fra 15. mai 2001 ble dette endret for de som tegnet nye forsikringer, og fra hovedforfall for eksisterende forsikringer.

Så langt vi kjenner til arbeides det med å finne en løsning på denne saken, uten at det til nå har gitt konkrete resultater.

7.3.3 Tiltak mot radioaktivitet

Som nevnt i pkt. 5.3.6, er dette en tilskuddsordning for å kompensere for de kostnader som påløper når en dyreeier ikke kan slakte dyr rett fra beite, men i stedet må føre dem en gitt periode for å komme under tiltaksgrensen for radioaktivitet. Nedfallet etter Tsjerno-

byl-ulykken i 1986 var det ingen som kunne forsikre seg mot, og det ble raskt klart at det var langt billigere for samfunnet å bekoste nedfôring som et alternativ til å erstatte det kjøtt som kom over tiltaksgrensen på 600 Bq per kg. I dag er det av de ulike jordbruksproduksjoner, mest sau og lam som har behov nedfôring. I hvor lang tid vites ikke, men det av nedfallsstoffene med lengst halveringstid, ^{137}Cs har en halveringstid på 30 år, så rimeligvis vil vi i lang tid, i hvert fall år om annet, fortsette nedfôringen.

7.3.4 Tilskudd husdyr og areal- og kulturlandskapstilskudd til dyr palagt eller frivillig nedslaktet etter husdyrloven

Utbetalingen av disse tilskudd etter nedslakting, kompenserer for en del av det avbruddstap som påløper dyreeierne, samt for de kostnader det medfører å holde jorda i hevd i den perioden det ikke er dyr på eiendommen. Å få omsatt dette fôret vil ikke alltid være like lett, da det dels er overskudd av areal i deler av våre mindre sentrale bygder i dag, og dels at mange husdyreiere vil være betenkt på å kjøpe fôr fra eiendommer der det har vært smittsomme sykdommer eller kontaktbesetninger.

8 Oppsummering og konklusjoner

8.1 Innledning

Katastrofeordningene i jordbruket er et komplisert felt å sette seg inn i. Det omfatter en rekke ordninger med ulikt opphav, historie, regelverk, administrasjon, klageinstans, budsjettplassing mv. Det har vært en interessant oppgave å sette seg inn i de ulike ordninger, selv om tiden ikke har tillatt å gå så dypt ned i materien som det kunne være ønskelig. Men, det har også vært en krevende oppgave, da det flere ganger har vært svært vanskelig å få ut de ønskede opplysninger. Det har vist seg at nødvendig statistikk ikke foreligger eller er vanskelig tilgjengelig. De ulike ordninger er spredt på en rekke ulike instanser og på flere saksbehandlere. Den enkelte saksbehandler behersker bare sin ordning, og det er stort sett bare en og en person som arbeider med den enkelte ordning. Dette gir et svært sårbart system, både rent saksbehandlermessig og informasjonsmessig.

8.2 Forslag som omfatter både plante- og husdyrproduksjonen

På grunnlag av vårt arbeide har vi blitt overbevist om at det må ligge en stor gevinst i å samle alle ordningene i et fond, for eksempel « Skadefondet for landbruksproduksjon» med en budsjettpost over jordbruksavtalen, og med en felles administrasjon lagt inn under SLF. Bakgrunn for vår overbevisning er følgende:

- Med et fond og med budsjettdekning over jordbruksavtalen vil det bli en helt annen oversikt over kostnadene på dette område, både totalt og på de ulike områder. Det vil også gi den fordel at det bør kunne bli en jevnere og enklere budsjettering, for de ulike skadeområdene har en tendens til å opptre til ulike tider. Det kan bli lettere å bygge opp en reserve i fondet, slik at behovet for tilleggsbevilgninger blir redusert
- Med en felles administrasjon bør det bli en mulighet for å bygge opp til en bedre informasjon omkring de enkelte ordninger, og å se det hele i sammenheng slik at like skader blir behandlet og erstattet likt. Gode rutiner for saksbehandling, utbetalinger, og statistikk kan også lettere innarbeides. En felles database for alle utbetalinger bør etableres.

- At vi foreslår at det hele legges inn under SLF, skyldes både den kompetanse vi finner der vedrørende ordninger på plantesiden, samt den kontaktflate de har ut til både FMLA-ene og de lokale landbruksforvaltninger. Om SLF ved en slik utvidelse av oppgavene også trenger å få tilført veterinærkompetanse er sannsynlig, og må vurderes nærmere i samråd med de berørte parter.

8.3 Forslag og konklusjoner vedrørende ordninger for planteproduksjon

For planteproduksjonen er det ordningen med erstatning for avlingssvikt som er klart den største og mest arbeidskrevende, naturlig nok da det er mange målsettinger og hensyn den skal dekke. Det er flere alternativer til forenkling og innsparinger ved denne ordningen, og de ulike alternativer kan også kombineres på flere måter.

Først og fremst vil NILF foreslå at egenandelen ved beregning av erstatning settes opp, for eksempel med 10 prosentpoeng, hvilket gir fra 22 % til 32 % for Finnmark og Nord-Troms og fra 27 til 37 % for resten av landet. Begrunnelsen her er at de direkte tilskudd utgjør en langt større del av totaløkonomien i dag enn tidligere. Videre foreslår NILF at minsteutbetalingen som i dag er kr 1 000, heves vesentlig, for eksempel til kr 10 000. Disse to forslag vil redusere antall søknader vesentlig, og også i en viss grad redusere utbetalingene fra fondet. Vi kan ikke dokumentere verken nedgang i antall søknader eller i beløp, hvilket skyldes mangel på en felles database over foretatte utbetalinger de senere år.

Videre er det vår mening at det fortsatt bør være en individuell behandling av innkommende søknader. Individuell behandling av søknader vil gi så stor besparelse av utbetalinger at det mange ganger oppveier merarbeidet. Erstatningen bør beregnes per vekstgruppe, jfr. den inndeling av vekstgrupper som er foretatt i «Forslag til samlet forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket», som nå er ute til høring. Bare vekstgrupper som viser skade over et gitt nivå, tas med i beregningen, men alle skadde vekstgrupper innen samme driftsenhet inngår i erstatningsberegningen.

Likedan mener NILF at korn til modning over hele landet kan vurderes tatt ut av erstatningsordningen. Dyrking av korn gir år om annet store variasjoner i avlinger på godt og ondt, og er for den enkelte dyrker et bevisst valg av en risikofylt produksjon. Vår erfaring er også at mange som leier arealer for korndyrking søker å komme fram til avtaler med jordeierne som gi en risikodeling etter avlingsforholdene i det enkelte år. Dette kan være en god løsning, og flere vil søke denne løsning hvis erstatningsordningen faller bort ved korndyrking.

NILF foreslår også at dyrking av grovfôr, bortsett fra i Nord-Norge, tas ut av erstatningsordningen. Om Nord-Norge her skal defineres strengt til fylkene Nordland, Troms og Finnmark, eller om det også skal være visse åpninger i noen begrensede sårbare områder ellers i landet, bør vurderes nærmere. Grunnen til at vi generelt foreslår ordningen opphevet for Sør-Norge er at den her har vært lite brukt, og behovet synes lite.

NILF vil ikke foreslå at det innføres noen ordning med skattefri fondsavsetning. Muligheten for skatteplanlegging er god nok i dag til å dekke opp dette med avlingsskader. Derimot vil vi se det som en fordel om forsikringsselskapene ville engasjere seg i ulike former for avlingsskadeforsikringer, og på den måten komme med et supplement til den offentlige ordningen. Vi viser her til Sverige og til de former for haggelskadeforsikring og den forsikringen som dekker behov for omsåing i ulike vekster som finnes der.

Vedrørende ordningen med tilskudd etter vinterskade på eng anbefaler NILF at ordningen avvikles i Sør-Norge, men beholdes i Nord-Norge. Begrunnelsen her er helt enkelt at jordbruket i Nord-Norge på mange måter er mer sårbart enn lenger sør, og kan derved trenge den sikkerhet det ligger i å ha en erstatningsordning på dette område, og som kan avhjelpe noen av de dyrkningsmessige ulempene jordbruket har i de områdene.

Vedrørende erstatning for svikt i honningproduksjonen anbefaler NILF at ordningen oppheves, alternativt at den bare gjøres gjeldende for birøktene med flere enn 60 kuber. Med en omsetning pr. kube på ca. kr 1 100 i et gjennomsnittsåar tilsvarer 60 kuber en totalomsetning på snaut kr 70 000.

NILF anbefaler at ordningen med erstatning etter offentlige pålegg videreføres i sin nåværende form. Vi ser det som helt vesentlig for å kunne stoppe smittsomme planteskadegjørere på et tidlig tidspunkt, at vi har gode erstatningsordninger på dette område.

Vedrørende gåseskader, andre beiteskader og eventuelle andre skader som gir reduserte avlinger, og som eieren ikke kan forsikre seg mot eller på andre måter ikke kan forhindre innenfor rimelig grad, anbefaler vi at slike skader blir erstattet tilsvarende ovenstående anbefalinger.

8.4 Forslag og konklusjoner vedrørende ordninger for husdyrproduksjon

Alle ordninger her er av stor betydning for det samlede husdyrhold i Norge, og en kan ikke se at det vil være forsvarlig å nedlegge noen av dem. Det er heller ikke mulig å overføre de til forsikringsordninger, grunnet et ukjent ansvar og manglende mulighet for re-forsikring i utlandet. Trolig vil behovet for utbetalinger gå ned over tid, da flere av sykdommene synes å være i retur her i landet. Men, vi har i dag et meget åpent samfunn med stor import og trafikk over landegrensene, og det kan lett følge med uønskede dyresykdommer. En beredskap, også erstatningsmessig; er derfor etter vår mening på sin plass.