



Statens landbruksforvaltning
Norwegian Agricultural Authority

Rapport

Vurdering av delutbetaling - avløsertilskudd ferie og fritid

Utredning for jordbruksavtalepartene til
jordbruksoppjøret 2011



Statens landbruksforvaltning
Norwegian Agricultural Authority

Rapport: Vurdering av ekstra utbetaling – avløsertilskudd ferie og fritid
Utredning for jordbruksavtalepartene til jordbruksoppgjøret 2011

Avdeling: Landbruksproduksjon

Dato: 15.02.11

Ansvarlig: Inger Korsnes Hagen

Bidragstere: Synnøve Kjos Frank, Aage J. Ramsfjell og Elin Brekke

Rapport-nr.: /2011

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1 Mandat.....	4
1.1 Mandatet.....	4
1.2 Tolking av mandatet.....	4
1.3 Organisering av arbeidet	4
2 Bakgrunn.....	5
2.1 Kort beskrivelse av avløserordningen for husdyrprodusenter.....	5
2.2 Avløserordningen 2000–2004	5
2.3 Avløserordningen etter 2005	6
2.4 Behov for flere utbetalinger	7
3 Behov for forenkling av virkemiddelsystemet.....	10
4 Vurdering av delutbetaling	11
4.1 Problemstillinger – oversikt	11
4.2 For hvert alternativ er følgende vurdert:	11
4.3 Alternativ 1: Søknad i august – delutbetaling i februar året etter.....	12
4.4 Alternativ 2: Søknad i januar – forskuddsutbetaling i juni	15
4.5 Alternativ 3: Søknad i januar – utbetaling i april året etter	16
5 Vurdering av alternativene	18
5.1 Alternativ 1: Søknad i august, delutbetaling i februar.....	18
5.2 Alternativ 2: Søknad i januar, forskuddsutbetaling i juni	18
5.3 Alternativ 3: Hele tilskuddet utbetales i april.....	18
6 Samlet vurdering	19
7 SLFs anbefaling	20

Sammendrag

SLF har gjennomgått juridiske og forvaltningsmessige sider som grunnlag for at avtalepartene ønsker å drøfte innføring av en ekstra utbetaling av avløsertilskudd ferie og fritid. Følgende alternativer er utredet:

1. Delutbetaling i februar på grunnlag av søknad i august året før. Det er en løsning med etterskuddsvis halvårlig utbetaling for alle foretak. I februar utbetales tilskuddet for 1. halvår året før. Det er også vurdert om dette alternativet kun skal omfatte søkere som er medlem i avløserlag.
2. Delutbetaling i juni på grunnlag av søknad i januar. Det er en løsning med forskuddsvis halvårlig utbetaling for alle foretak. I juni utbetales tilskudd uten dokumentasjonskrav og i februar året etter foretas sluttutbetaling basert på dokumentasjon for hele året.
3. Søknad i januar, som i dag, men avløsertilskuddet utbetales to måneder tidligere enn i dag.

For hvert alternativ er følgende vurdert:

- a. Gjennomføring av kontroll, inkl. dokumentasjonsløsning.
- b. Juridiske konsekvenser, herunder vilkår for krav om tilbakebetaling.
- c. Administrative konsekvenser for forvaltningen.
- d. Konsekvenser for søkerne.
- e. Forholdet til økonomireglementet.
- f. Forholdet til WTO.

Jordbrukets forhandlingsutvalg gikk i jordbrukets kravdokument inn for at avløsertilskuddet skulle utbetales to ganger per år for å få en jevnere utlønning i avløserlagene i løpet av året. Avløserlagene har problemer med å tilby stabilt arbeid til avløserne og dermed også problemer med å holde på kvalifisert arbeidskraft.

Det var en skjevhet i avløserlagenes utlønning gjennom året også den gangen da det var fire utbetalinger. Da ble 10 prosent utbetalt i 1. kvartal og drøyt 30 prosent i 4. kvartal. Det tyder på at det må være en underliggende årsak som ikke har sammenheng med antall utbetalinger av avløsertilskudd, som fører til at det i begrenset grad utbetales lønn i avløserlagene i 1. kvartal.

Det vurderes at to utbetalinger per år ikke vil være et særlig effektivt virkemiddel for å forskyve utlønningen i avløserlagene fra 4. kvartal til 1. kvartal. Selv med fire årlige utbetalinger var det en betydelig sesongvariasjon i utlønningen.

SLF anbefaler at det ikke settes i verk en løsning som medfører kostnader og betydelig merarbeid for forvaltningen og som har liten effekt på tidspunkt for kjøp av avløsertjenester gjennom året.

Etter en helhetlig vurdering anbefaler SLF at dagens ordning med utbetaling av avløsertilskudd en gang per år videreføres.

1 Mandat

1.1 Mandatet

SLF har fått i oppdrag av Landbruks- og matdepartementet (LMD) å foreta en utredning av ordningen med avløsertilskudd ved ferie og fritid. I Prop. 133 S (2009–2010) om Jordbruksoppjøret 2010, kap. 7.11.1 Tilskudd til avløsning ferie og fritid, står følgende:

”Det er viktig å ha gode ordninger med kostnadseffektive rutiner for utbetaling av avløsertilskudd ferie og fritid. Partene er derfor enige om å øke satsene for tilskudd til avløsning ved ferie og fritid med 5 pst. Maksimalbeløpet for tilskuddsordningen økes tilsvarende med 3 000 kroner til 64 000 kroner per foretak. Endringene av satser og maksimalbeløp gjøres gjeldende for avløsergrunnlaget allerede i 2010, slik at økningene får effekt på utbetalingene av tilskuddet i 2011. Partene er videre enige om å gjennomgå juridiske og forvaltningsmessige sider med sikte på å innføre en ekstra delutbetaling av avløsertilskudd ferie og fritid.”

I LMDs tildelingsbrev til SLF datert 9. juli 2010 står følgende:

”Det vises til kap. 7.11.1 i Prop 133 S (2009-2010). Partene er enige om å gjennomgå juridiske og forvaltningsmessige sider med sikte på å innføre en ekstra delutbetaling av avløsertilskudd ferie og fritid. SLF får i oppdrag å foreta gjennomgangen. I utgangspunktet bør det vurderes om alle søkere av tilskuddet kan ha mulighet til delt utbetaling. Det legges til grunn at det etableres en referansegruppe i tilknytning til arbeidet der avtalepartene og Norske Landbrukstenester deltar.”

1.2 Tolking av mandatet

Det legges til grunn at det skal utredes flere mulige løsninger som vil innebære to årlige utbetalinger av avløsertilskudd ved ferie og fritid.

Med juridiske sider forstås konsekvenser for regelverksutforming samt vilkår og hjemmelsgrunnlag.

Med forvaltningsmessige sider forstås administrative og økonomiske konsekvenser for forvaltningen, samt forholdet til økonomireglementet i staten.

1.3 Organisering av arbeidet

Oppdraget er et resultat av enighet mellom partene i jordbruksoppjøret om at det skulle gjennomføres en slik gjennomgang. Nedenfor er en kort presentasjon av opplegg og tilnærming for utredningen. En intern arbeidsgruppe i SLF har hatt ansvaret for utredningen.

Det har vært en referansegruppe som har bestått av:

Håkon Grotli, Landbruks- og matdepartementet
Erik Almhjell, Norges Bondelag
Jarle Helland, Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Frode Alfarnes, Norske Landbrukstenester
Grethe Husevåg Strømmen, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Odd Willy Sandbakken, Ringsaker kommune

Det har vært to møter med referansegruppa underveis i arbeidet. Arbeidet har fulgt den tidsplan som er lagt for det øvrige arbeidet med innspill til jordbruksforhandlingene 2011.

2 Bakgrunn

2.1 Kort beskrivelse av avløserordningen for husdyrprodusenter

Avløserordningen er en refusjonsordning der husdyrprodusenter som er registrert som et enkeltpersonforetak kan få refundert utgifter som de har hatt til å leie avløser. Avløsningen kan organiseres slik at søkeren har arbeidsgiveransvar for avløseren, eller søkeren kan overlate arbeidsgiveransvaret til et avløserlag eller en avløsering. Enkeltpersonforetak må dokumentere utgifter. Andre foretak enn enkeltpersonforetak kan få avløsertilskuddet uten krav til dokumentasjon av utgifter.

Ordningens formål står i Forskrift om tilskot til avløysing § 1:

”Føremålet med tilskot etter denne forskrifta er å medverke til å dekkje kostnadene til avløysing i jordbruket.”

Generelt gjelder at foretak som søker om tilskudd til husdyr per 1. januar får beregnet en maksimal refusjon for inneværende år. Ved søknadsomgangen i januar året etter søkes det om å få utbetalt avløsertilskuddet for forrige år. Utbetaling av tilskuddet skjer i juni.

2.2 Avløserordningen 2000–2004

Fram 2000 - 2004 var det anledning til å få utbetalt avløsertilskudd i to deler per år. Etter søknad per 20. januar kunne søkerne få utbetalt deler av avløsertilskuddet i juni som et forskudd for inneværende år. Det ble ikke dokumentert utgifter for denne utbetalingen. I januar året etter ble det søkt om sluttutbetaling for avløsertilskudd. Det måtte da dokumenteres utgifter for hele avløsertilskuddet, både forskuddet og sluttutbetalingen. Sluttutbetalingen av avløsertilskudd var i juni.

Foretak som ikke hadde hatt utgifter eller hadde hatt lavere utgifter enn utbetalt forskudd, fikk tilsendt krav om tilbakebetaling av tilskudd. For å beskrive omfanget kan vi vise til at det i år 2000 ble sendt ut ca. 400 fakturaer med krav om tilbakebetaling av avløsertilskudd og at ca. 100 av kravene gikk til inkasso. Per dato er det fortsatt restanser her, fem år etter at ordningen ble avviklet. Ofte gjelder dette foretak som har sluttet å søke om produksjonstilskudd, noe som gjør trekk mot fremtidig utbetalt produksjonstilskudd umulig.

I 2005 ble avløsertilskuddet lagt om til én utbetaling per år. Det ble gitt en engangsutbetaling i juni i overgangsåret 2005, som tilsvarte forskuddet.

Det kan også nevnes at det var en omlegging av avløsertilskuddet ved jordbruksoppjøret i 1998. Omleggingen er i sin helhet omtalt i punkt 6 i sluttprotokollen fra forhandlingene. Av betydning i denne sammenhengen er at antall søknader om avløsertilskudd per år ble redusert fra fire til to, samtidig som areal- og kulturlandskapstilskuddet i sin helhet ble utbetalt i februar, i stedet for at den ene halvdel av tilskuddet ble utbetalt i februar og den andre i juni. Likviditetsmessig var det negativt for jordbruksnæringen at antall søknader om avløsertilskudd ble redusert fra fire til to, mens framskynding av utbetaling av areal- og kulturlandskapstilskuddet virket positivt for likviditeten. På grunn av at areal- og kulturlandskapstilskuddet representerer et høyere beløp enn tilskudd til avløsning ved ferie og fritid, bidro omleggingen positivt til likviditeten i jordbruket.

2.3 Avløserordningen etter 2005

Fra og med 2006 har det vært én utbetaling av avløsertilskudd per år. På grunnlag av søknad i januar blir avløsertilskuddet utbetalt i juni året etter avløseråret. Enkeltpersonforetak må dokumentere utgifter. Omsøkt beløp fra søkere som selv har arbeidsgiveransvar blir kontrollert mot lønns- og trekkoppgavedatabasen i Skattedirektoratet etter årets slutt. Søknadene fra foretak som har kjøpt avløsertjenester fra avløserlag blir kontrollert mot opplysninger fra avløserlagene.

På grunnlag av antall dyr ved søknad om tilskudd i januar blir det beregnet et beløp for maksimal refusjon for hvert foretak med husdyr. Foretakene kan få refundert avløserutgifter lik den maksimale refusjonen som er beregnet for hvert foretak. Dersom de dokumenterte utgiftene for et foretak er lavere enn maksimal refusjon avgrenses utbetalingen til det beløpet som er dokumentert.

2.3.1 Statistikk

Utbetalt avløsertilskudd - beløp

Tabell 1 viser totalt utbetalt avløsertilskudd i 2010, antall foretak og hvor mye som ble utbetalt direkte til søkerne og hvor mye som ble utbetalt til avløserlagene.

Tabell 1: Utbetalt avløsertilskudd til søkere som brukte egen avløser og foretak som brukte avløserlag i 2010, samt antall foretak. Kilde: Statens landbruksforvaltning

Type avløsning	Utbetalt, mill. kr	Antall foretak
Egen avløser	590	15 122
Avløserlag	493	12 223
Sum	1 082	27 345

Tabell 2 viser utbetalt avløsertilskudd i 2009 og 2010 fordelt per fylke.

Tabell 2: Utbetalt avløsertilskudd i 2009 og 2010, totalt og per fylke. Beløpene vises i 1000 kroner. Kilde: Statens landbruksforvaltning

Fylke	2009	2010
Østfold	25 980	27 565
Akershus	19 853	20 263
Hedmark	72 879	75 140
Oppland	125 230	128 100
Buskerud	31 335	32 068
Vestfold	15 117	16 309
Telemark	19 066	19 228
Aust-Agder	11 882	12 058
Vest-Agder	24 398	24 687
Rogaland	168 572	173 012
Hordaland	65 635	67 192
Sogn og Fjordane	86 352	88 872
Møre og Romsdal	87 806	87 475

Sør-Trøndelag	92 582	91 832
Nord-Trøndelag	96 633	97 808
Nordland	75 018	76 307
Troms	34 097	34 290
Finnmark	9 964	10 158
Sum	1 062 399	1 082 364

Avløserringer

Tabell 3 viser utviklingen i antall avløserringer fra 2006 til 2009, det vil si i den perioden det har vært én utbetaling av avløsertilskudd i året. Det har vært en liten nedgang i antall avløserringer som kan sees i sammenheng med reduksjon i dyretall.

Tabell 3: Antall aktive avløserringer. Kilde: Statens landbruksforvaltning

År	2006	2009
Antall avløserringer	220	208

Utnyttelse av ordningen

Tabell 4 viser hvordan utnyttelsen av ordningen har utviklet seg fra 2005 til 2009. Med utnyttelse av ordningen menes hvor stor andel av total maksimal refusjon som blir utbetalt.

Det beregnes en maksimal refusjon for alle foretak som søker om tilskudd til husdyr per 1. januar. Det vil også bli beregnet maksimal refusjon for foretak som slutter i løpet av året, i tillegg til foretak med slakta dyr som sluttet forrige år og som kun søker om tilskudd til dyrene som er slakta. Foretakene som slutter i løpet av året bruker mindre av avløsertilskuddet enn andre foretak. Foretak med slakta dyr som sluttet forrige år bruker ordningen i liten grad. Det er derfor ikke mulig å få en full utnyttelse av ordningen.

Tabellen viser at det har vært en svak nedgang i utnyttelsen av ordningen fra 2005 til 2009.

Tabell 4: Utnyttelse av ordningen. Kilde: Statens landbruksforvaltning

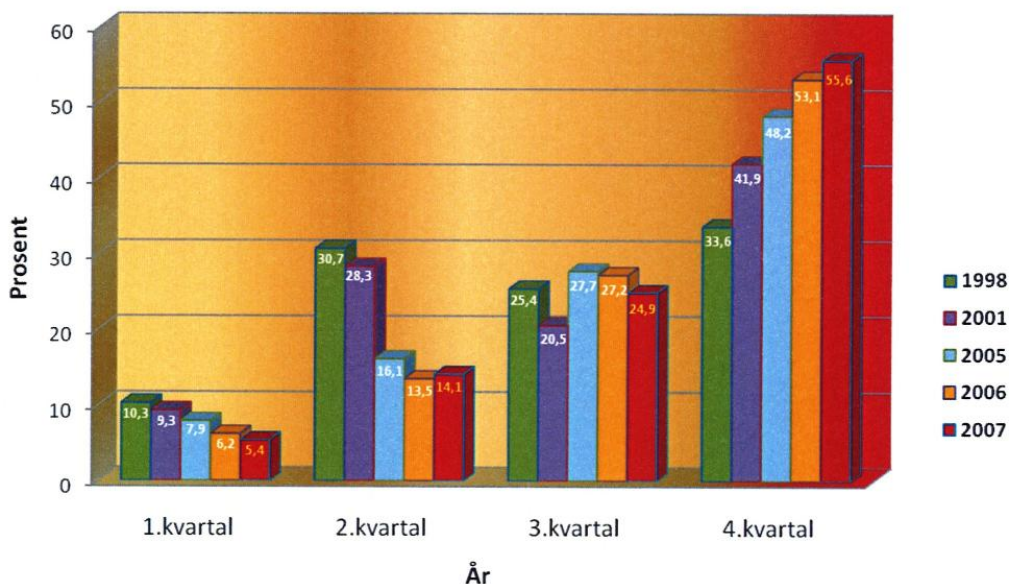
År	2005	2006	2007	2008	2009
Utnyttelsesgrad, %	94,15	93,75	93,57	93,24	93,18

2.4 Behov for flere utbetalinger

Jordbrukets forhandlingsutvalg gikk inn for at avløsertilskuddet skulle utbetales to ganger per år for å få en jevnere utlønning i avløserlagene i løpet av året. Avløserlagene har problemer med å tilby stabilt arbeid til avløserne og får dermed også problemer med å holde på godt kvalifisert arbeidskraft. En annen konsekvens er at beredskapen ved sykdom blir dårligere.

2.4.1 Antall utbetalinger og tidspunkt for utbetaling

NLT (Norske landbrukstenester) viser til at de siste ti årene har vært en forskyving fra jevn utlønning gjennom hele året, til at mer og mer blir lønnet ut i slutten av året. De hevder at grunnen til dette er forandringer i rutinene for dokumentasjon og refusjon av tilskudd ved ferie/fritidsavløsning. I 1998 ble tilskuddet til ferie/fritid dokumentert og refundert fire ganger i løpet av året. I dag blir tilskuddet dokumentert og refundert en gang i året. Midler benyttet til lønn blir refundert i juni året etter.



Figur 1: Utbetaling av avløsertilskudd, antall utbetalinger og tidspunkt for utbetaling i perioden 1998–2007. Kilde: NLT

Figur 1 viser hvor stor andel av utlønningen til avløserlagene som ble foretatt i første til 4. kvartal fra 1998 til 2007.

I 1998 ble avløsertilskuddet utbetalt fire ganger per år, i 2001 og 2005 ble det utbetalt to ganger per år, mens det ble utbetalt en gang per år i 2006–2007.

Av figuren ser vi at i 1998 da avløsertilskuddet ble utbetalt fire ganger per år ble 10,3 prosent av utlønningen foretatt i 1. kvartal 1998. Utlønningen ble redusert til 9,3 prosent i 1. kvartal i 2001 da avløsertilskuddet ble utbetalt to ganger per år. I 2005 ble avløsertilskuddet utbetalt to ganger og utlønningen i 1. kvartal var da 7,9 prosent. I 2007 ble 5,4 prosent av utlønningen foretatt i 1. kvartal.

I 2. kvartal har utlønningen blitt redusert fra vel 30 prosent i 1998 til 14 prosent i 2007. Fra 2001 til 2005 var det et markert fall i utlønningen fra 28,3 prosent til 16,1 prosent selv om det var to utbetalinger både i 2001 og i 2005. Utlønningen har vært stabil fra 2005 til 2007. I 3. kvartal har utlønningen i avløserlagene vært stabil fra 1998 til 2007. I 4. kvartal har utlønningen økt fra 33,6 prosent i 1998 til 55,6 prosent i 2007.

Når det gjelder familieavløsning er det rimelig å gå ut fra at en relativt større andel av utlønningen vil bli foretatt i 4. kvartal. En vet at en del av lønnsutbetaling ved familieavløsning skjer via avløserlag, men mangler data for å si noe om omfanget av dette og utvikling i perioden 1998–2007. I slike tilfelle

utfører avløserlagene en administrativ tjeneste for landbruksforetak. Oppdraget genererer ikke sysselsetting for avløserne ansatt i lagene.

3 Behov for forenkling av virkemiddelsystemet

Stortinget ga i sin behandling av Stortingsmelding 19 (1999-2000) mandat for å jobbe videre med forenkling av virkemidlene. Her heter det bl.a.: *”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.”*

I Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon (Dokument 3:2010 (2009-2010)) heter det:

“Undersøkelsen viser at det fortsatt er betydelige utfordringer knyttet til at det er mange og kompliserte ordninger og systemer å forholde seg til for saksbehandlere i kommuner og fylker. Dette medfører risiko for feil eller ulik saksbehandling og økt sårbarhet når det gjelder nødvendig fagkompetanse. Kommunene har i løpet av de siste seks årene fått mange nye forvaltningsoppgaver. Samtidig er det mange små kommuner med svært få ansatte i sin jordbruksforvaltning. På grunn av dette er det kommuner i dag som mangler kompetanse til å løse sentrale forvaltningsoppgaver innenfor jordbruket på en tilfredsstillende måte. Resultatet kan være at det ikke gis god nok veiledning og informasjon om virkemidler.”

SLF slutter seg til at ressursituasjonen i kommunen og hos fylkesmannen er utfordrende. Vi erfarer blant annet at mange kommuner har manglende kapasitet til å tilegne seg nødvendig kompetanse på regelverk og landbruksfag for å kunne utøve en tilfredsstillende forvaltning og kontroll. Som førsteinstans for søknader om tilskudd for omlag 70 prosent av midlene over jordbruksavtalen, innebærer ressursituasjonen i kommunen en betydelig risikofaktor. Fokus på forenkling av regelverk og forvaltningssystem og satsing på IKT er derfor svært viktig.

4 Vurdering av delutbetaling

4.1 Problemstillinger – oversikt

Basert på oppdraget fra LMD blir følgende alternativer utredet:

1. Delutbetaling i februar på grunnlag av søknad i august året før. Det er en løsning for alle foretak med etterskuddsvis halvårlig utbetaling. I februar utbetales tilskuddet for 1. halvår året før. I juni utbetales tilskuddet for 2. halvår året før.

Alternativ 1 kan avgrenses til kun den delen som omfatter medlemmer i avløserlag.

2. Delutbetaling i juni på grunnlag av søknad i januar. Det utbetales et forskudd i juni uten dokumentasjonskrav. I juni året etter foretas sluttutbetaling basert på dokumentasjon for hele året. Det er en løsning for alle foretak
3. Søknad i januar som i dag, men avløsertilskuddet utbetales to måneder tidligere.

Et alternativ kan være at deler av avløsertilskuddet blir utbetalt som et direkte tilskudd i februar. Ved et slikt alternativ vil kun deler av avløserordningen være en refusjonsordning. Avløserordningen oppfyller dermed ikke kravet om dokumentasjon av faktiske utgifter, og avløsertilskuddet vil dermed neppe kunne notiseres som grønn støtte i WTO. SLF vurderer det derfor ikke som aktuelt å gå videre med dette alternativet.

4.2 For hvert alternativ er følgende vurdert:

- a. Gjennomføring av kontroll, inkl. dokumentasjonsløsning.
- b. Juridiske konsekvenser, herunder vilkår for krav om tilbakebetaling.
- c. Administrative konsekvenser for forvaltningen.
- d. Konsekvenser for søkerne.
- e. Forholdet til økonomireglementet.
- f. Forholdet til WTO.

Som administrative konsekvenser for forvaltningen er det for de ulike alternativene tatt med økte kostnader ved kjøp av tjenester ved endring i fagsystem og søknadsskjema. Kostnader for arbeid som utføres i SLF, til aktiviteter som spesifisering, mottak og implementering av endringene, er det sett bort fra.

Vi har kommentert merarbeid knyttet til saksbehandling og kontroll i kommunene, fylkesmannen og SLF.

Endringer som gjennomføres ved jordbruksoppgjøret 2011, kan tidligst tre i kraft ved søknadsomgangen i august 2011.

4.3 Alternativ 1: Søknad i august – delutbetaling i februar året etter

I dette alternativet kan foretak søke om avløsertilskudd for 1. halvår på søknadsskjema for produksjonstilskudd i august. Foretakene har fått tilsendt tilskuddsbrev i juni der de er orientert om beløpet for maksimal refusjon for inneværende år.

På søknadsskjema i august kan foretakene føre opp omsøkt beløp. Tilskudd for 1. halvår blir utbetalt i februar året etter samtidig med utbetalingen av produksjonstilskudd.

Sluttutbetalingen av avløsertilskuddet blir utbetalt i juni året etter.

Resultat: Deler av avløsertilskuddet kan bli utbetalt fire måneder tidligere enn i dag.

4.3.1 Gjennomføring av kontroll

Søkeren er medlem i avløserlag

Medlemmer i avløserlag kan dokumentere utgifter for 1. halvår ved at avløserlagene sender inn filer med opplysninger om medlemmenes utgifter innen 1. september til fylkesmannen. Av 27 300 mottakere av avløsertilskudd i 2009, gjaldt det 12 200 foretak.

Søkeren er arbeidsgiver

Søkere som selv er arbeidsgiver for avløseren, 15 100 foretak, sender inn lønns- og trekkoppgave til kommunekasserer innen 20. januar /31. januar. Disse opplysningene er derfor ikke tilgjengelige når søknaden om delutbetaling behandles.

Det er mulig å innhente opplysninger om utbetalt lønn, skattetrekk og innbetalt arbeidsgiveravgift fra terminoppgavene for 1. halvår. Opplysningene gjelder imidlertid all lønnsutbetaling fra foretaket, og opplyser ikke hvem som har vært ansatt som avløser.

Skattedirektoratet opplyser at det er teknisk mulig å hente ut disse opplysningene, men det er ikke ønskelig å behandle denne type spørring manuelt. Manuelle operasjoner vil avvike fra produksjonsmønsteret hos Skattedirektoratet og det er ønskelig at alle faste spørringer skal være automatiserte.

Skal dette håndteres automatisk må det lages tjenester som SLF kan kobles opp mot via integrasjonsplattformen til Skattedirektoratet. Grensesnitt som skal gå via integrasjonsplattformen ligger flere år frem i tid. Dette vil påløpe utviklingskostnader i flere systemer i Skattedirektoratet og hos SLF.

Ut fra dette kan vi konkludere at det ikke er mulig å foreta en maskinell kontroll mot terminoppgaver etter 1. halvår på nåværende tidspunkt. Da gjenstår følgende muligheter for manuell kontroll:

- Kontroll av terminoppgaver ved at søkerne legger ved kopi av terminoppgaver sammen med søknaden og at kommunene kontrollerer disse. Det vil medføre for mye arbeid for kommunene og er i praksis ikke mulig å gjennomføre.
- Kommunene kan kontrollere terminoppgaver i forbindelse med stikkprøvekontrollen. Da blir 5 prosent av søknadene kontrollert. Søknader fra de øvrige foretakene vil dermed bli utbetalt som et forskudd.

Konsekvensen for alternativ 1 er at søkere som selv er arbeidsgiver for avløseren, vil få avløsertilskuddet i februar utbetalt som forskudd. Søkere som er medlem i avløserlag kan få kontrollert søknadene sine mot opplysninger fra avløserlagene.

Sluttutbetaling

Ved søknad om avløsertilskudd 20. januar kan alle utgiftene for forrige år bli kontrollert. Utgifter for medlemmer i avløserlag blir kontrollert mot opplysninger fra avløserlagene. Utgifter for søkere som selv er arbeidsgiver blir kontrollert mot lønns- og trekkoppgavedatabasen i Skattedirektoratet.

Foretak som har fått utbetalt avløsertilskudd, men som ikke kan dokumentere tilstrekkelige utgifter, vil få et krav om tilbakebetaling. Kommunen må sende brev til foretakene det gjelder med forhåndsvarsel om krav om tilbakebetaling. Det er slik ordningen var fra 2000–2004. Fylkesmannen og SLF må følge opp disse kravene om tilbakebetaling.

4.3.2 Juridiske konsekvenser

En ordning med delutbetaling etter alternativ 1 vurderes ikke å ha spesielle juridiske konsekvenser sammenliknet med dagens situasjon.

Dette alternativet vil kreve en mindre forskriftsendring angående søknadsfrist, jf. forskriften § 12. Søknadsfristen må utvides til å gjelde 20. januar og 20. august. Det må også vurderes om en utbetaling, delvis uten dokumenterte utgifter, vil kreve en endring i dokumentasjonskravet i forskriften § 5, evt. ved innføring av bestemmelse om delutbetaling.

4.3.3 Administrative konsekvenser for forvaltningen

Kommuner og fylkesmenn

Foretak som har fått utbetalt for mye avløsertilskudd må følges opp av kommunen. Kommunen må sende brev til de som har fått utbetalt for mye med krav om tilbakebetaling av for mye utbetalt tilskudd. Erfaring fra tilsvarende ordning i år 2000 var at ca. 25 prosent av kravene gikk til inkasso. Krav generelt og spesielt krav som går til inkasso medfører betydelig merarbeid for forvaltningen.

IT-løsninger og søknadsskjema

Ved dette alternativet blir det både søknad om og utbetaling av avløsertilskudd ved begge søknadsomgangene for produksjonstilskudd. Dette medfører endringer i SLFs tjeneste for registrering og behandling av søknader (WESPA), i skjema og i fagsystemet for kontroll av søknader og beregning av tilskudd (stormaskin).

De IT-tekniske endringene som må gjøres i alternativ 1 utgjør om lag 1 mill kroner.

Årlige driftskostnader blir tilnærmet de samme som i dag ved dette alternativet.

Bevilgning

Dette alternativet krever ingen ekstra bevilgning til ordningen i omleggingsåret.

Klagesaker

Etter delutbetaling i februar vil det alltid være noen som av ulike årsaker ikke har fått innvilget søknad om avløsertilskudd. Søkerne har klagerett etter forvaltningsloven. På grunn av at søknad om sluttutbetaling er til behandling, må klagebehandlingen etter delutbetaling utsettes til etter hovedutbetalingen i juni.

Søknader og saksbehandling/kontroll

Det blir mer oppmerksomhet rundt avløserordningen, noe som vil medføre mer veiledning, særlig de første søknadsomgangene.

4.3.4 Konsekvenser for søkerne

Gjennomsnittlig utbetalt avløsertilskudd per søker per år er 40 000 kroner. Ved en delutbetaling i februar kan for eksempel halvparten av avløsertilskuddet betales ut, ca. 20 000 kroner per søker. Dersom en legger en rente på 5 % til grunn medfører en utbetaling på 20 000 kroner fire måneder tidligere, at søkerne får en rentemessig gevinst på 333 kroner per tilskuddsmottaker. For jordbruket samlet vil det utgjøre ca. 7–8 mill. kroner, avhengig av antall søkere som får delutbetaling.

4.3.5 Forholdet til økonomireglementet

Å utbetale tilskudd på forhånd er ikke i strid med «Reglementet for økonomistyring i staten».

I kapittel 6.3.5 om utbetaling og eventuell tilbakebetaling presiseres det at:

- b) Tilskudd til lønn skal utbetales så nær tidspunktet for lønnsutbetaling som mulig
- d) Tilskuddene skal utover dette ikke nyttes til å regulere virksomhetens likviditet. Det skal ikke være anledning til å fremskynde utbetalinger, slik at mottakeren kan plassere tilskudd som rentebærende innskudd eller lån for å oppnå inntekter i tillegg til det bevilgede beløpet.

Videre heter det at: ”Tilskuddsforvalter skal etablere innkrevingsrutiner som sikrer tilbakebetaling, dersom en sluttavregning medfører at mottakeren skal tilbakebetale for mye utbetalt beløp. Der det er utbetalt for mye i fast årlig tildeling under en tilskuddsordning som videreføres i etterfølgende år, kan tildelingen for etterfølgende år reduseres med et beløp tilsvarende det som er for mye utbetalt.”

Erfaringene med forskuddsutbetaling av avløsertilskudd i perioden 2000–2004 er omtalt i kapittel 2.2. Ved innføring av delutbetaling av avløsertilskudd uten krav til dokumenterte lønnsutgifter, vil det være svært viktig med gode rutiner for krav om tilbakebetaling av uberettiget utbetalt tilskudd. Kravet må effektueres med en gang klagefristen er utløpt.

4.3.6 Forholdet til WTO

Ved en eventuell endring av avløserordningen i forhold til gjeldende regelverk, må følgende vurderes: Avløserordningen blir notifisert til WTO som såkalt grønn støtte etter paragraf 5 i vedlegg 2 til Jordbruksavtalen. Ved spørsmål fra andre land til ordningen, har det fra norsk side blitt lagt vekt på at dette er en refusjonsordning, der utbetalingene baseres på dokumenterte avløserutgifter. I denne sammenheng vil det derfor være viktig at en ved vurdering av delutbetaling, viderefører kravet om dokumentasjon av faktiske utgifter.

I alternativ 1 oppfylles kravet om dokumentasjon av faktiske utgifter ved at dokumentasjonen sendes inn i ettertid, og avløsertilskuddet kan notifiseres som grønn støtte.

4.3.7 Alternativ 1 kun for medlemmer i avløserlag

En løsning kan være at kun medlemmer i avløserlag kan få delutbetaling i februar.

4.3.8 Juridiske konsekvenser

Ved en delutbetaling kun til medlemmer i avløserlag unngås problemet med dokumentasjon av utgifter for 1. halvår. Løsningen vil imidlertid innebære en forskjellsbehandling av foretak som søker avløsertilskudd.

En forskjellsbehandling vil kunne komme i strid med viktige forvaltningsrettslige prinsipper. En saklig forskjellsbehandling er tillatt. Spørsmålet blir om en delutbetaling kun til medlemmer i avløserlag vil kunne anses som en saklig forskjellsbehandling.

En saklig forskjellsbehandling kan foreligge der forskjellsbehandling er nødvendig for å ivareta viktige hensyn i ordningen. En delutbetaling kun til medlemmer i avløserlag vil kunne hindre feilutbetalinger til søkere som selv er arbeidsgiver for avløseren, og som ikke kan dokumentere utgiftene ved første gangs delutbetaling. Dette er imidlertid ikke et hensyn som avløserordningen er gitt for å ivareta, men kun en mulig konsekvens. Dette forholdet kan ikke være grunnlag for en saklig forskjellsbehandling.

4.4 Alternativ 2: Søknad i januar – forskuddsutbetaling i juni

Alternativ 2 er samme modell som avløserordningen var fra 2000–2004. Det går ut på at ved søknad om avløsertilskudd for eksempel i januar 2012 kan foretak søke om å få utbetalt et forskudd på avløsertilskudd som kan bli utbetalt i juni samme år. Foretakene trenger ikke å dokumentere utgifter for å få utbetalt forskuddet.

I januar 2013 kan foretakene søke om sluttutbetaling av avløsertilskudd for 2012. Da vil beløpene som foretakene har fått utbetalt i forskudd og som det søkes om i sluttutbetaling bli kontrollert. Foretak som ikke har hatt utgifter eller har hatt lavere utgifter enn de fikk utbetalt i forskudd, vil få et krav om tilbakebetaling av for mye utbetalt avløsertilskudd.

Resultat: Deler av avløsertilskuddet utbetales ett år tidligere enn i dag.

4.4.1 Gjennomføring av kontroll

Ved kontroll av utgifter i alternativ 2 skal hele beløpet som blir utbetalt kontrolleres. Det vil si summen av forskuddet og sluttutbetalingen.

Søknader fra søkere som selv er arbeidsgiver vil bli kontrollert maskinelt mot lønns- og trekkoppgavedatabasen i Skattedirektoratet mot slutten av året. Søknader fra medlemmer i avløserlag vil bli kontrollert mot opplysninger fra avløserlagene.

4.4.2 Juridiske konsekvenser

Dette alternativet innebærer en forskuddsutbetaling til alle foretak, uten dokumenterte utgifter. De juridiske konsekvensene knytter seg vesentlig til muligheten for feilutbetalinger.

Det må vurderes om en utbetaling uten dokumenterte utgifter vil kreve en endring i dokumentasjonskravet i forskriften § 5, evt. ved innføring av bestemmelse om delutbetaling.

4.4.3 Administrative konsekvenser for forvaltningen

Kommuner og fylkesmenn

Som beskrevet under alternativ 1, se kapittel 3.3.3.

Erfaring fra forrige gang det ble utbetalt forskudd var at det ble utbetalt avløsertilskudd til ca. 400 foretak som det i ettertid viste seg ikke var berettiget til tilskuddet. Kommunene må sende ut brev til disse foretakene med forhåndsvarsel om krav om tilbakebetaling. Fylkesmannen må følge opp kommunene.

IT-løsninger

Nødvendige IT-tekniske løsninger ved alternativ 2 utgjør i størrelsesorden 300 000 kroner.

Årlige driftskostnader blir tilnærmet de samme som i dag ved dette alternativet.

Bevilgning

Dette alternativet vil kreve økt bevilgning til avløserordningen i omleggingsåret.

4.4.4 Konsekvenser for søkerne

Søkere får utbetalt deler av avløsertilskuddet i forskudd ett år tidligere. Etter omleggingsåret vil størrelsen på utbetalingen av avløsertilskudd i juni bli som med dagens løsning.

4.4.5 Forholdet til økonomireglementet

Se kapittel 3.3.5. Samme vurdering som for alternativ 1.

4.4.6 Forholdet til WTO

I alternativ 2 oppfylles kravet om dokumentasjon av faktiske utgifter ved at dokumentasjonen sendes inn i ettertid, og avløsertilskuddet kan notifiseres som grønn støtte.

4.5 Alternativ 3: Søknad i januar – utbetaling i april året etter

I alternativ 3 kan hele avløsertilskuddet utbetales to måneder tidligere enn i dag. Det er mulig fordi dataene for utbetaling av avløsertilskudd er klar i slutten av mars, og kan bli betalt ut i begynnelsen av april.

4.5.1 Administrative konsekvenser for forvaltningen

Kommuner og fylkesmenn

Det vil bli produsert et ekstra sett med tilskuddsbrev og rapporter om utbetaling. I tillegg vil en tredje utbetaling gi mer arbeid for kommunene.

IT-løsninger

De IT-tekniske endringene som må gjøres har en kostnad på om lag 500 000 kroner.

Det medfører en årlig økning i driftskostnadene på om lag 300 000 kr.

5 Vurdering av alternativene

5.1 Alternativ 1: Søknad i august, delutbetaling i februar

For alle søkere

Fordelen for søkerne er at de får utbetalt avløsertilskuddet ca. fire måneder tidligere enn i dag. Gjennomsnittlig tilskuddsbeløp er ca. 40 000 kroner per foretak per år. Beregnet ut fra en rentesats på 5 % vil verdien utgjøre 333 kroner per foretak dersom halvparten av avløsertilskuddet blir utbetalt fire måneder tidligere.

Ulempen er at det blir betalt ut et forskudd til halvparten av søkerne, og at det vil medføre betydelig merarbeid for forvaltningen med å kreve tilbake for mye utbetalt avløsertilskudd.

IT-kostnader: Ca. 1 mill. kroner i utviklingskostnader.

Alternativ 1 – Kun for søkere som er medlem i avløserlag

Fordelen er at søkerne kan dokumentere utgifter, og det vil dermed ikke være nødvendig å sende krav om tilbakebetaling.

Ulempen er at det kun vil være søkere som er medlem i avløserlag som kan få utbetalt avløsertilskudd for 1. halvår. Det er uheldig å forskjellsbehandle søkere som er medlem i avløserlag og søkere som selv er arbeidsgiver for avløseren.

5.2 Alternativ 2: Søknad i januar, forskuddsutbetaling i juni

Søkerne kan få utbetalt deler av avløsertilskuddet et år tidligere enn i dag. Dersom søkerne kan få utbetalt halvparten av tilskuddet, ca. 20 000 kroner, ett år tidligere enn i dag vil det være en rentemessig gevinst på 1 000 kroner per foretak.

Fordelen med alternativ 2 er at søkerne kan få utbetalt deler av avløsertilskuddet ett år tidligere enn i dag. Det vil spesielt være en fordel for nyetablerte foretak i oppstartåret. For andre foretak vil dette alternativet ha mindre betydning. Det vil jevne seg ut over tid og foretakene vil få utbetalt hele avløsertilskuddet i juni som i dag.

Ulempen er at det i omleggingsåret vil kreve ekstra bevilgning for å betale ut forskuddet. Det er dette alternativet som vil medføre mest merarbeid for forvaltningen og flest krav om tilbakebetaling av for mye utbetalt tilskudd.

IT-kostnader: Ca. 300 000 kroner i utviklingskostnader.

5.3 Alternativ 3: Hele tilskuddet utbetales i april

Søkerne kan få utbetalt hele avløsertilskuddet to måneder tidligere enn i dag. Beregnet ut fra en rentesats på 5 % vil verdien være 333 kroner per foretak.

Fordelen med alternativ 3 er det ikke vil bli betalt ut forskudd på avløsertilskudd.

Ulempen er at det vil medføre en del merarbeid for forvaltningen.

IT-kostnader: Ca. 500 000 kroner i utviklingskostnader og en økning i årlige driftskostnader på ca 300 000 kroner.

6 Samlet vurdering

Det var en skjevhet i avløserlagenes utlønning gjennom året også da det var fire utbetalinger, se figur 1 på side 11. Da ble 10 prosent utbetalt i 1. kvartal og drøyt 30 prosent i 4. kvartal. Det tyder på at det må være en underliggende årsak som ikke har sammenheng med antall utbetalinger av avløsertilskudd, som fører til at avløserlagene brukes i mindre grad i 1. kvartal.

Også andre arbeidstakere i samfunnet vil ha en relativt lav andel ferie og fritid i 1. kvartal på grunn av høytider og normalt tidspunkt for ferieavvikling. I samfunnet for øvrig vil 3. kvartal ha den høyeste andel ferie og fritid. Diagrammet viser at utlønningen i avløserlagene har vært stabil i 3. kvartal i perioden fra 1998 til 2007. For øvrig har utlønningen i avløserlagene vært stabil i 2. kvartal i den perioden som avløsertilskuddet har blitt utbetalt en gang per år.

Utviklingen viser at fra 1998 til 2001, da utbetalingen av avløsertilskudd ble redusert fra fire til to ganger per år, ble utlønningen i 1. kvartal redusert med 1 prosentpoeng. Fra 2005 til 2006, da utbetalingen av avløsertilskudd ble redusert fra to til én gang per år, ble utlønningen redusert med 1,7 prosentpoeng i 1. kvartal fra 7,9 prosent til 6,2 prosent.

Av figur 1 går det også fram at det i perioden 1998–2007 har vært en økning i utbetaling av lønn til avløsere i 4. kvartal, fra ca. en tredel i 1998 til mer enn halvparten i 2007. Et forhold som kan ha betydning for denne utviklingen er at en del foretak som benytter familieavløsning, velger å la avløserlaget foreta lønnsutbetaling også til familieavløsere. Det finnes ikke data som kan brukes til å vurdere omfang og utvikling av dette.

Ut fra dette kan det se ut til at å gå over til å betale ut avløsertilskuddet to ganger per år, ikke vil være et særlig effektivt virkemiddel for å forskyve utlønningen i avløserlagene fra 4. kvartal til 1. kvartal. Selv med fire årlige utbetalinger var det en betydelig sesongvariasjon i utlønningen.

En omlegging til to årlige utbetalinger av avløsertilskudd forventes å ha en marginal effekt på fordelingen av avløsning gjennom året. For jordbruket vil den reelt sett mest positive effekten være en rentemessig gevinst, det vil si en reell økning i utbetalingen til jordbruket uten at bevilgningen over statsbudsjettet må økes.

Ved utbetaling av produksjonstilskudd i februar 2010 ble det utbetalt i gjennomsnitt 108 000 kroner per foretak. Det betyr at foretakene får utbetalt betydelige tilskudd i februar som de kan nytte til å kjøpe avløsertjenester fra avløserlagene. En økning i utbetalingen i februar med 15–20 000 kroner vil neppe ha nevneverdig effekt på å få foretakene til å ha mer avløsning i begynnelsen av året.

SLF er i tvil om det vil være riktig å etablere ordninger som skal stimulerer til jevnere uttak av dager med avløsning alle kvartaler året gjennom, selv om det kan være ønskelig for avløserlagene. Bøndene er selvstendig næringsdrivende som på linje med andre næringsdrivende i samfunnet, selv må ta ansvar for når de vil ha ferie og fridager.

For øvrig vil vi legge til at en innføring av to utbetaling av avløsertilskudd per år fører til en mer komplisert ordning og påfører forvaltningen, og særlig kommunene et merarbeid.

7 SLFs anbefaling

På grunnlag av denne utredning og de vurderinger som er gjort, anbefaler SLF at dagens ordning med utbetaling av avløsertilskudd én gang per år videreføres.

SLF anbefaler at det ikke settes i verk en løsning som medfører ekstra kostnader og en mer krevende forvaltning blant annet i form av økt kontroll. I tillegg er det usikkert om flere utbetalinger vil ha noen effekt på tidspunkt for kjøp av avløsertjenester gjennom året.

Statens landbruksforvaltning

Postadresse: Postboks 8140 Dep,

NO-0033 Oslo, Norway

Besøksadresse: Stortingsgt. 28

Telefon: +47 24 13 10 00

Telefaks: +47 24 13 10 05

E-post: postmottak@slf.dep.no

Web: www.slf.dep.no

