

Tilskudd til avløsning av jordbrukere ved sykdom og fødsel mv.

Alternative tilknytningskrav

Rapport nr. 7/2018
15.02.2018





Rapport: Tilskudd til avløsning av jordbrukere ved sykdom og fødsel mv.
Alternative tilknytningskrav

Avdeling: ALP

Dato: 15.02.2018

Ansvarlig: Hilde Haug Simonhjell

Bidragstyttere: Line S. van der Velde og Annette Hovdal

Rapport-nr.: 7/2018

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Oppdrag/mandat.....	5
1.2 Bakgrunn for utredningen	5
1.3 Tolkning og premiss for oppdraget	6
1.4 Rapportens oppbygging.....	6
2 Dagens tilknytningskrav og utfordringer knyttet til dette kravet	8
2.1 Om tilskuddsordningen: beregning av tilskudd og vilkår	8
2.2 Dagens tilknytningsvilkår – krav om ½ G i næringsinntekt.....	9
2.3 Utfordringer med dagens utforming av tilknytningskravet	10
3 Vurdering av om en utvidelse av kretsen av personer som gir grunnlag for tilskudd er i tråd med formålet	12
3.1 Sikkerhetsnett for bønder og dyrevelferd.....	12
3.2 Andre hensyn: Likebehandling og fleksibilitet	13
3.3 Er tilskuddet et nødvendig sikkerhetsnett for foretak med ansatte?.....	15
4 Alternative tilknytningskrav	17
4.1 Justeringer av tilknytningskravet i dagens ordning	17
4.2 Tilknytningskrav for en utvidet personkrets	21
5 Diskusjon og anbefaling	29
5.1 <u>Anbefaling</u> : utvide personkretsen slik at det kan utbetales tilskudd for samboere, men ikke ansatte	29
5.2 <u>Anbefaling</u> : tilknytningskrav for innehaver, ektefelle og samboer	31
Vedlegg	33

Vedlegg 1: Forkortelser

Vedlegg 2: Tabell 9.2 og 9.3 fra Jordbruksavtale 2017-2018

Vedlegg 3: Anslag økning i utbetalinger ved å inkludere samboere i tilskuddsordningen

Vedlegg 4: Anslag på kostnad ved å utbetale tilskudd til avløsning ved sykdom for ansatte

Vedlegg 5: Anslag på hva et foretak kan få utbetalt i tilskudd per dag dersom ansatte og samboere inkluderes i ordningen

Sammendrag

Landbruks- og matdepartementet har gitt Landbruksdirektoratet i oppdrag å utrede alternative tilknytningskrav mellom jordbruksforetak som søker om tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. og den avløste. Det skal utredes alternative tilknytningskrav både for personer som det kan gis tilskudd til avløsning for i dag og for en uvidet krets av personer. Ordningen er delvis begrunnet i dyrevelferdshensyn, og Landbruks- og matdepartementet viser i Prop 141 S (2016-2017) at en *bør også inkludere en vurdering av om det kan utformes vilkår som omfatter den/de som står for dyrestellet uavhengig av om dette eksempelvis er bonden eller ansatte*. Videre skal det gjøres en vurdering av om det er formålstjenelig å utvide kretsen av personer som kan gi grunnlag for utbetaling av tilskudd.

I henhold til § 3 andre ledd i sykdomsavløsningsforskriften er det et vilkår for å få tilskudd at den som har blitt avløst har hatt næringsinntekt fra foretakets jordbruks- eller gartnerivirksomhet. Dette er en måte å sørge for at den som det utbetales tilskudd til avløsning av har tilknytning til foretaket. Det er kun innehaver av enkeltpersonsforetak (ENK) og dennes ektefelle eller partner, samt deltakere i ansvarlig selskap med solidarisk ansvar (ANS) og ansvarlig selskap med delt ansvar (DA), som kan ha næringsinntekt. Næringsinntektens størrelse er knyttet opp mot grunnbeløpet (G) i folketrygden, og må være minst ½ G i gjennomsnitt de to siste årene den avløste har fått skatteoppgjør for.

Det er flere utfordringer med dagens regelverk knyttet til utforming av næringsinntektskravet, og det er derfor mange foretak som får dispensasjon fra ½ G-kravet. Dette er ikke heldig. Dispensasjon innebærer bruk av skjønn og det er alltid en fare for at skjønnet utøves ulikt mellom ulike forvaltningsorganer (i dette tilfellet ulike fylkesmannsembeter). Dette kan true hensynet til likebehandling. Det må også være et mål at et regelverk skal være skrevet på en forståelig måte som gir forutberegnelighet for dem som omfattes av det.

For å løse disse utfordringene legger Landbruksdirektoratet fram forslag til alternative tilknytningskrav. Vår anbefaling er å gå for at tilknytningskravet for innehaver er næringsinntekt fra foretaket, men at det ikke er noe krav om hvor stor denne inntekten skal være. Det bør lages en unntaksregel for innehaver av nyetablert virksomhet i oppstartsåret. Vi anbefaler at ektefelle fortsatt må oppfylle ½ G-vilkåret, og at det, slik som i dag, er adgang til å gi dispensasjon fra dette kravet.

I tillegg mener Landbruksdirektoratet at samboerskap bør likestilles med ekteskap i ordningen og at foretak skal kunne få tilskudd til avløsning av innehavers samboer. Det er ikke mulig å få til en fullstendig likestilling da samboer ikke kan få næringsinntekt fra foretaket, men det kan gjøres langt på vei ved at det stilles krav om at samboer har fått utbetalt lønn fra foretaket som utgjør minst ½ G i gjennomsnitt de to siste årene. Slik som for ektefeller bør det være dispensasjonsadgang fra dette vilkåret.

Det blir jevnt over mange færre dispensasjonssøknader enn det er i dag dersom vi endrer tilknytningskravet for innehaver av foretaket, som skissert ovenfor. Det vil fortsatt bli noe arbeid med dispensasjonssaker hvis en fortsetter en praksis hvor det gis dispensasjoner for ektefelle og det åpnes for dispensasjonsadgang for samboere. Vi ser imidlertid ingen andre gode løsninger som gjør at det kan utbetales tilskudd for ektefelle og samboer i alle relevante situasjoner.

Landbruksdirektoratet har skissert alternative tilknytningskrav for en utvidet krets av personer som gir grunnlag for tilskudd til avløsning. Vi skisserer et innmeldingssystem hvor en, i tillegg til innehaver av foretak og dennes ektefelle, kan melde inn samboer til innehaver og ansatte i jordbruksforetak. Her beskriver vi også et forslag hvor en kun inkluderer heltidsansatte i husdyrproduksjon for å ivareta dyrevelferdshensynet. Vi anbefaler imidlertid ikke å inkludere ansatte i ordningen eller å implementere et innmeldingssystem. For det første kan foretak som er avhengige av ansattes

arbeidsinnsats forsikre seg mot ansvar for sykepengeutbetalinger til ansatte og behovet for et «sikkerhetsnett» er ikke så stort som for foretak uten ansatte. For det andre vil det medføre kostnader å utvikle og vedlikeholde et innmeldingssystem. For det tredje vil jordbruksforetakene få ekstra jobb med å følge opp inn- og utmelding av personer tilknyttet foretaket. Til sist vil ordningen bli mer kompleks å forvalte og manglende oppfølging av «innmeldingsplikten» fra foretakenes side vil trolig føre til flere avslag, med dertil hørende klager og søknader om dispensasjon.

Referansegruppens medlemmer hadde litt varierende syn på hvordan utfordringene med dagens tilknytningskrav best kan løses, men flertallet var klare i støtten til hovedtrekkene i Landbruksdirektoratets anbefalinger.

1 Innledning

1.1 Oppdrag/mandat

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har i revidert tildelingsbrev for 2017 gitt Landbruksdirektoratet i oppdrag å gjøre en utredning knyttet til tilskudd for avløsning ved sykdom og fødsel mv. I det reviderte tildelingsbrevet står det:

Det vises til kap. 7.11.2 i Prop. 141 S (2016-2017). Landbruksdirektoratet skal gjennomføre en utredning av aktuelle tilknytningskrav mellom den som avløses og foretaket, og i denne sammenheng vurdere å utvide kretsen av de personer som kan gi grunnlag for utbetaling av avløsertilskuddet. Departementet kommer tilbake til om også andre deler av ordningen skal vurderes. Direktoratet bes oppnevne en referansegruppe med medlemmer fra avtalepartene, Norske Landbrukstjenester og evt. fylkesmann- og kommunenivå. Frist for utredningen er 15.02.18.

I det reviderte tildelingsbrevet står det at *Departementet kommer tilbake til om også andre deler av ordningen skal vurderes*. LMD har senere meldt at det ikke skal ses på *andre deler av ordningen* i denne utredningen.

Det har blitt nedsatt en referansegruppe bestående av Anders Huus (Norges Bondelag), Torbjørn Norland (Norsk Bonde- og Småbrukarlag), Ingrid Knotten Haugberg (Fylkesmannen Vestfold), Frode Alfarnes (Norske Landbrukstjenester), Arne Oftedal og Håkon Grotli (Landbruks- og matdepartementet). Det har blitt avholdt tre møter i referansegruppen. Gruppen har blitt holdt oppdatert om arbeidet med utredningen, og har kommet med innspill til innholdet.

Fylkesmannen rundt om i landet har også blitt bedt om å gi innspill til problemstillingene i utredningen. Det kom 13 innspill¹.

Landbruksdirektoratet er ansvarlig for innholdet i rapporten.

1.2 Bakgrunn for utredningen

I Prop 141 S (2016-2017) vises det til at det er utfordringer knyttet til dagens tilknytningskrav i tilskuddsordningen:

Formålet med sykdomsavløsningsordningen er å «medverke til å dekkje kostnadene til avløsning ved eigen eller barns sjukdom, svangerskap, fødsel, adopsjon eller omsorgsovertaking, og ved dødsfall». For at foretaket skal kunne motta tilskudd etter ordningen er det et vilkår at den sykmeldte har oppnådd en ½ G i næringsinntekt i en periode før avløsningsbehovet oppsto. En rekke personer som ellers kan sies å ha nødvendig tilknytning til foretaket, oppfyller ikke dette vilkåret. Det har på den bakgrunn utviklet seg en omfattende dispensasjonspraksis i påvente av utformingen av en mer treffsikker regel.

¹ Landbruksdirektoratet fikk innspill fra Møre og Romsdal, Østfold, Nordland, Oppland, Telemark, Troms, Vestfold, Hordaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag (nå Trøndelag), Øst- og Vest-Agder og Hedmark.

Ut fra rettssikkerhetshensyn er det ikke ønskelig å opprettholde et forskriftsbestemt krav om næringsinntekt av en viss størrelse, samtidig som man gir regelmessige dispensasjoner fra det samme vilkåret. Det tas derfor sikte på å utrede mulige endringer som er bedre egnet til å regulere tilknytningen mellom den sykmeldte personen og foretaket som tilskuddsmottaker. Selv om ordningen delvis er begrunnet i dyrevelferdshensyn, og det er et vilkår at den sykmeldte har næringsinntekt fra jordbruk, er det i dag ikke noe tilhørende krav om at vedkommende faktisk har stelt foretakets husdyr. I økende grad innen jordbruket er det faste ansatte, avløserer m.fl. som står for dyrestellet. Utredningen av tilknytningskravet mellom den som avløses og foretaket bør derfor ikke avgrenses til nåværende alternativ basert på næringsinntekt, men bør også inkludere en vurdering av om det kan utformes vilkår som omfatter den/de som står for dyrestellet uavhengig av om dette eksempelvis er bonden eller ansatte.

Det legges opp til at Landbruksdirektoratet gjennomfører en utredning av aktuelle tilknytningskrav mellom den som avløses og foretaket, og i denne sammenheng vurderer å utvide kretsen av de personer som kan gi grunnlag for utbetaling av avløsertilskuddet. Dette kan f.eks. gjøres ved å gi foretaket mulighet til å utpeke den som faktisk gjennomfører dyrestellet som den som kan gi grunnlag for utbetaling av tilskuddet....

1.3 Tolkning og premiss for oppdraget

Med grunnlag i revidert tildelingsbrev for 2017 og Prop 141 S (2016-2017) tolker Landbruksdirektoratet det slik at vi skal utrede alternative tilknytningskrav mellom jordbruksforetak som søker om tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. og den avløste, og at dette gjelder både for personer som det kan gis tilskudd til avløsning for i dag og for en uvidet krets av personer. Prop 141 S (2016-2017) trekker fram at ordningen delvis er begrunnet i dyrevelferdshensyn, og at en *bør også inkludere en vurdering av om det kan utformes vilkår som omfatter den/de som står for dyrestellet uavhengig av om dette eksempelvis er bonden eller ansatte*. En del av oppdraget er også å gjøre en vurdering av om det er formålstjenlig å utvide kretsen av personer som kan gi grunnlag for utbetaling av tilskudd.

For de alternative tilknytningskravene vi skisserer ser vi på mulige konsekvenser for tilskuddsordningens måloppnåelse og hvilke konsekvenser de kan få for forvaltningen (regelverk, ressurser), samt økonomiske konsekvenser for ordningen. Landbruksdirektoratet har forstått det slik at budsjettet for tilskuddsordningen ikke skal øke selv om en går for en løsning hvor en utvider personkretsen som gir grunnlag for tilskudd. Dette premisset ligger til grunn for vurderingen av alternativene som skisseres.

1.4 Rapportens oppbygging

Kap 2 starter med å gi en kort innføring i tilskuddsordningen. Deretter beskrives dagens tilknytningskrav mellom de personer som kan avløses i dag (innehaver av foretak og ektefelle) og jordbruksforetaket, før det vises til utfordringer knyttet til dette tilknytningskravet.

En viktig del av utredningen er å vurdere om det er formålstjenlig å utvide kretsen av personer som gir grunnlag for utbetaling av tilskudd til avløsning. I *kap. 3* stiller vi spørsmålet om hvorvidt en utvidelse av kretsen av personer som gir grunnlag for tilskudd er i tråd med dagens formål med tilskuddsordningen. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvem som er målgruppen for ordningen og hvilke andre hensyn som er viktig når man skal vurdere om en skal utvide kretsen.

Kap. 4 er inndelt i to deler. I første del legger vi fram alternative tilknytningskrav for innehaver av foretak og ektefelle. Utgangspunktet for de alternative tilknytningskravene er altså å løse de utfordringene en har, gitt dagens målgruppe for ordningen. Vi diskuterer kort mulige konsekvenser for

forvaltningen (regelverk, ressursbruk) og de økonomiske konsekvensene for ordningen ved implementering av de alternative tilknytningskravene.

I siste del av *kap. 4* ser vi på alternative tilknytningskrav for en utvidet krets av personer, nærmere bestemt samboere og ansatte. Vi diskuterer deretter de forvaltningsmessige og de økonomiske konsekvensene av en slik utvidelse.

I siste kapittel, *kap. 5*, diskuterer vi om en bør utvide kretsen av personer som det kan gis tilskudd til avløsning for, og gir vår anbefaling. Vi gjør også en samlet vurdering av de alternative tilknytningskravene og legger fram vår anbefaling.

2 Dagens tilknytningskrav og utfordringer knyttet til dette kravet

I dette kapitlet beskriver vi dagens tilknytningskrav mellom den avløste og jordbruksforetaket i tilskuddsordningen, og vi beskriver utfordringer med dette tilknytningskravet knyttet til de personene som det kan utbetales tilskudd for i dag. I kapittel 4.1 skisserer vi alternative tilknytningskrav som kan løse disse utfordringene. Først skal vi imidlertid kort gi en innføring i tilskuddsordningen.

2.1 Om tilskuddsordningen: beregning av tilskudd og vilkår

I forskrift om tilskott til avløsning ved sykdom og fødsel mv. står det at:

Føremålet med tilskott etter denne forskrifta er å medverke til å dekkje kostnadene til avløsning ved eigen eller barns sjukdom, svangerskap, fødsel, adopsjon eller omsorgsovertaking, og ved dødsfall.

Tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. skal med andre ord ikke nødvendigvis dekke alle kostnader til avløsningen, men bidra til å dekke kostnader til avløsning av jordbrukere i ulike situasjoner der hun eller han ikke kan delta i drifta av jordbruksforetaket på vanlig måte. Selv om det ikke er formulert som et vilkår i forskriften, så er det tydelig ut fra de situasjonene det gis tilskudd til avløsning i, at det er nødvendig avløsning en ønsker å gi tilskudd til.

Det kan gis tilskudd til avløsning ved egen eller barns sykdom, i forbindelse med svangerskap, ved fødsel, adopsjon eller omsorgsovertakelse og dersom jordbrukeren dør. Husdyrprodusenter og veksthusprodusenter kan få tilskuddet gjennom hele året, mens planteprodusenter og honningprodusenter kan få tilskuddet i onnetida (15. april – 1. oktober).

2.1.1 Beregning av tilskudd

Det gis bare tilskudd for dokumenterte utgifter og det gis i utgangspunktet kun ett tilskudd per foretak for samme periode. I særlige tilfeller er det mulig å gi dispensasjon slik at det kan gis tilskudd til avløsning av flere enn en person for samme periode, dersom Fylkesmannen finner at det foreligger spesielle forhold som taler for å gi et foretak tilskudd til full avløsning av flere enn én person.

Tilskuddet beregnes på grunnlag av størrelsen og arten på produksjonen i foretaket med utgangspunkt i sats og definisjoner i jordbruksavtalen. Satsene per dyr/dekar/m² /bifolk fremkommer av tabell 9.2 i jordbruksavtalen (vedlegg 2). Disse multipliseres med antall per produksjonstype og gir et beregnet tilskuddsgrunnlag som via tabell 9.3 (vedlegg 2) leder frem til foretakets maksimale utbetaling per dag for søknadsperioden.

Dersom den som har blitt avløst har hatt lønnsinntekt, honorar for verv, møtegodtgjørelse eller utbetalinger fra NAV, Kommunal landspensjonskasse (KLP) eller Statens pensjonskasse i forbindelse med sykdom, uførhet eller fødsel ol., så skal det gjøres fradrag for disse ved beregningen av tilskuddet. Fradraget gjøres fra den høyest mulige dagsatsen for tilskuddsordningen. Dersom den høyest mulige dagsatsen fratrukket disse inntektene er lavere enn foretakets dagsats etter tabell 9.3, så er det denne lavere summen som skal legges til grunn ved beregningen av hvor mye tilskudd som kan utbetales

totalt for søknadsperioden. Dersom satsen i tabell 9.3 er lavere enn den høyest mulige dagsatsen fratrukket inntektene nevnt ovenfor er dette grunnlaget for beregningen.

Det laveste beløpet av «foretakets dagsats etter tabell 9.3» og «den høyest mulige dagsatsen for tilskuddsordningen fratrukket den avløstes inntekter» multipliseres med antallet dager i søknadsperioden. Summen en da får er det foretaket vil få utbetalt så fremt de dokumenterte utgiftene til avløsningen er like store eller høyere enn dette beløpet. Er de dokumenterte utgiftene til avløsning lavere så blir utbetalingen lik utgiftene.

2.1.2 Vilkår

Regelverket for tilskuddsordningen er ganske detaljert med både generelle vilkår som gjelder i alle saker og årsaksavhengige vilkår knyttet til de ulike situasjonene som gjør at behovet for avløser har oppstått.

De generelle vilkårene går ut på at foretaket må ha hatt dokumenterte utgifter til avløsning, at jordbruksforetaket må være registrert i Enhetsregisteret og drive vanlig jordbruksvirksomhet. For at det skal kunne gis tilskudd må dessuten avløseren være minst 15 år gammel. Avløseren kan ikke selv ha eller være samboer eller gift med noen som har næringsinntekt fra foretaket. Den avløste, derimot, må ha hatt en viss næringsinntekt fra foretakets jordbruks- eller gartneridrift for at tilskudd skal komme til utbetaling.

De årsaksavhengige vilkårene stiller krav om f.eks. sykmelding eller legeerklæring, ytelse fra NAV, at det skjer en overtakelse av omsorgen for barn m.m. Dersom årsaken til avløsningen er jordbrukerens egen sykdom så gjelder en øvre aldersgrense på 70 år. I tillegg er det begrenset hvor mange dager det kan gis tilskudd for innen en bestemt periode både i forbindelse med jordbrukerens egen og barns sykdom, omsorgspermisjon i forbindelse med fødsel og i forbindelse med jordbrukerens dødsfall.

2.2 Dagens tilknytningsvilkår – krav om ½ G i næringsinntekt

I henhold til § 3 andre ledd i sykdomsavløsningsforskriften er det et vilkår for å få tilskudd at den som har blitt avløst har hatt næringsinntekt fra foretakets jordbruks- eller gartnerivirksomhet. Dette er en måte å sørge for at den som det utbetales tilskudd til avløsning av har tilknytning til foretaket. Det er kun innehaver av enkeltpersonsforetak (ENK) og dennes ektefelle eller partner², samt deltakere i ansvarlig selskap med solidarisk ansvar (ANS) og ansvarlig selskap med delt ansvar (DA) som kan ha næringsinntekt.

Næringsinntektens størrelse er knyttet opp mot grunnbeløpet (G) i folketrygden, og må være minst ½ G. Det er den gjennomsnittlige næringsinntekten de to siste årene den avløste har fått skatteoppgjør for per 1. januar det året avløsningen har funnet sted, som er avgjørende. Dette betyr at vedkommende godt kan ha negativ næringsinntekt det ene året, så lenge næringsinntekten det andre året er høy nok til at gjennomsnittet likevel blir minst ½ G.

Historisk hadde næringsinntektsvilkåret også til hensikt å stimulere til deling av næringsinntekt og dermed bidra til at ektefellen til «bonden» skulle få egen inntekt og medfølgende pensjonsrettigheter

² Når det i resten av utredningen vises til ektefelle inngår partner også her ettersom partnere har samme rettigheter som ektefeller i ordningen

ol. I dag er det vanlig for ektefeller som driver sammen å dele næringsinntekten så snart skattereglene ikke taler for det motsatte. Det er også mer vanlig at enten begge ektefeller arbeider utenfor hjemmet eller at en av ektefellene har arbeid ved siden av driften i jordbruksforetaket.

2.3 Utfordringer med dagens utforming av tilknytningskravet

Det er flere utfordringer med dagens regelverk knyttet til utforming av tilknytningskravet for den gruppen av personer som det kan utbetales tilskudd for i dag:

Nyetablerte foretak er ikke kvalifiserte

Regelen i sykdomsavløsningsforskriften § 3 andre ledd innebærer at nyetablerte jordbruksforetak tidligst vil kunne fylle vilkårene for å få tilskudd år 3 etter oppstarten av foretaket. Da vil innehaver(ne) normalt ha fått skatteoppgjør for det første året foretaket drev sin virksomhet. Det er i tillegg ganske vanlig å ha negativ næringsinntekt noen år etter oppstart. Det går derfor vanligvis mer enn to år før nyetablerte foretak fyller alle vilkårene for å få tilskuddet. I dag løses dette ved å gi dispensasjon.

Kostbar omlegging av driften og oppgradering av utstyr og driftsbygninger kombinert med tilpasning til skatteregelverket kan gi for lite næringsinntekt

Tilpasning til skatteregelverket gjør at manglende næringsinntekt også er en problemstilling årene etter at etablerte jordbruksforetak har gjort store omlegginger eller investeringer. Reglene om fremførbart underskudd gjør at mange har negativ næringsinntekt flere år etterpå. Mange av foretakene til bønder som satser på en produksjonsform myndighetene ellers legger til rette for og oppmuntrer til, vil således være avhengige av dispensasjon fra næringsinntektsvilkåret for å kunne få tilskudd til avløsning dersom bonden blir syk, får barn osv.

Ektefellers arbeidsinnsats resulterer ikke nødvendigvis i næringsinntekt

På samme måte som for nyetablerte foretak vil det gå minst to år fra ekteskapsinngåelsen før ektefellen kan oppfylle næringsinntektsvilkåret slik dette er formulert i forskriften. Reglene om fremførbart underskudd gjør dessuten at det ofte drøyer før næringsinntekten fra foretaket blir fordelt mellom ektefeller (negativ næringsinntekt kan ikke deles). Dette, kombinert med dagens retningslinjer for dispensasjonsadgangen (både innehaver og ektefelles samtidige arbeidsinnsats må være nødvendig for at det skal kunne gis dispensasjon for ektefelle) fører til en ulik «verdsetting» av ektefellenes arbeidsinnsats i tilskuddsmessig sammenheng.

En tilskuddsforvaltning som baserer seg på jevnlig dispensasjoner er ikke heldig

I perioden 2012-2014 ble det på landsbasis³ gitt 248 dispensasjoner fra næringsinntektsvilkåret. 174 av disse ble gitt fordi jordbruksforetaket var nyetablert, hvorav enkelte trolig gjaldt ektefeller til innehaver. Ytterligere 12 dispensasjoner ble gitt fordi ektefelle hadde arbeidet så kort tid i foretaket at det ikke hadde vært naturlig å dele næringsinntekten de siste to årene. De resterende 62 dispensasjonene ble gitt på grunn av at ekstraordinære utgifter/investeringer forårsaket lav næringsinntekt. Fra januar til september 2017 ble det gitt totalt 86 dispensasjoner fra næringsinntektsvilkåret. I tillegg ble det gitt 11 dispensasjoner fra begrensningen på kun ett tilskudd per foretak for samme periode⁴.

Det må være et mål at et regelverk skal være skrevet på en forståelig måte som gir forutberegnelighet for dem som omfattes av det. En utstrakt bruk av dispensasjonsadgangen bidrar ikke til dette. Personer som vurderer å opprette et ENK for å starte opp jordbruksdrift vil ikke kun ved å lese forskriften forstå

³ Uten tall fra Hedmark for 2012 og fra Nord-Trøndelag hele perioden

⁴ Basert på Landbruksdirektoratets egne tall

at de høyst sannsynlig kan få tilskudd til avløsning allerede første driftsår dersom de f.eks. skulle være uheldige å bli syke.

Dispensasjon innebærer bruk av skjønn og det er alltid en fare for at skjønnet utøves ulikt mellom ulike fylkesmannsembeter. Dette kan true hensynet til likebehandling.⁵ Andre ulemper ved en omfattende dispensasjonspraksis er at det er ressurskrevende for forvaltningen og at saksbehandlingstiden blir lenger. Overordnet forvaltningsorgan må kobles inn og kommunen må avvente sin behandling av søknaden til det er fattet vedtak hos Fylkesmannen. Det skal videre gjøres en konkret og individuell vurdering i forkant av hvert enkelt vedtak om dispensasjon.

I de fleste tilfeller vil forholdene rundt dette med tilstrekkelig næringsinntekt eller ikke «de to siste årene den avløste hadde fått skatteoppgjør for per 1. januar i avløsningsåret» være de samme gjennom kalenderåret. Det oppleves derfor som formalistisk og unødvendig byråkratisk at det ikke er mulig å fatte ett vedtak om dispensasjon for alle eventuelle avløsningsperioder gjennom kalenderåret.

⁵ Etter at Landbruks- og matdepartementet kom med utdypende retningslinjer vedrørende dispensasjon fra næringsinntektsvilkåret i januar 2017, dreier utfordringene rundt dette med likebehandling seg først og fremst om i hvilken grad det skal kunne gis dispensasjon fra næringsinntektsvilkåret for ektefelle, og ikke for innehaver, samt om når det skal kunne gis dispensasjon fra regelen om bare ett tilskudd per virksomhet for samme periode.

3 Vurdering av om en utvidelse av kretsen av personer som gir grunnlag for tilskudd er i tråd med formålet

Hittil har vi sett på dagens tilknytningskrav og dets utfordringer knyttet til de personene som det kan mottas tilskudd for i dag. En viktig del av utredningen er også å vurdere om det er formålstjenelig å utvide kretsen av personer som gir grunnlag for utbetaling av tilskudd til avløsning. I en slik vurdering er formålet med tilskuddsordningen sentralt; vil en utvidelse være i samsvar med ordningens formål? Vi vil i dette kapitlet se nærmere på formålet og målgruppen slik vi forstår det innenfor dagens ordning, og hvilke hensyn som taler for eventuelt å utvide dette; hvem er målgruppen og hvilke utfordringer ønsker man å løse?

3.1 Sikkerhetsnett for bønder og dyrevelferd

Som nevnt er formålet uttalt i forskrift om tilskott til avløsning ved sykdom og fødsel mv.:

Føremålet med tilskott etter denne forskrifta er å medverke til å dekkje kostnadene til avløsning ved eigen eller barns sjukdom, svangerskap, fødsel, adopsjon eller omsorgsovertaking, og ved dødsfall.

Tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. skal med andre ord ikke nødvendigvis dekke alle kostnader til avløsningen, men bidra til å dekke kostnader til avløsning av jordbrukere i ulike situasjoner der hun eller han ikke kan delta i drifta av jordbruksforetaket på vanlig måte⁶.

Selv om det ikke er formulert som et vilkår i forskriften, så er det videre tydelig ut fra de situasjonene det gis tilskudd til avløsning i, at det er nødvendig avløsning en ønsker å gi tilskudd til. Dersom bonden er syk så er det ønskelig å gi tilskudd til avløsning slik at den jobben vedkommende skulle ha gjort i stedet kan utføres av en avløser. Dette gjelder tilsvarende hvis bonden får barn, har sykt barn eller dør. Da er det kritisk for den daglige drifta at noen andre kan gjøre den jobben han eller hun er forhindret fra å gjøre.

Hvem som er målgruppen for tilskuddet kommer indirekte fram gjennom de generelle vilkårene, samt de årsaksavhengige vilkårene knyttet til avløsningsårsak. Slik Landbruksdirektoratet kjenner historikken har dette tilskuddet, sammen med landbruksvikarordningen, vært tenkt å fungere som et sikkerhetsnett for bøndene, som ofte er alene om ansvaret for dyr og store verdier for øvrig. I ordningen rangeres ikke målgruppene etter viktighet, men tilskuddet for avløsning kan sies å være viktigere for noen foretak og noen situasjoner enn andre. For eksempel i ENK hvor kun innehaver er engasjert i drifta er innehaver nødt til å leie inn hjelp til fjøsstell og prekært onnearbeid ved sykdom. I ENK der både innehaver og ektefelle deler på arbeidet, er man noe mindre sårbar i akutte situasjoner, siden den friske partneren kan håndtere de viktigste oppgavene og nedprioritere mindre viktige oppgaver.

⁶ I praksis er det heller ikke vanlig at jordbruker får dekket alle kostnader til avløsningen.

I 2015 gjennomførte Vista Analyse, på oppdrag fra Landbruksdirektoratet, en evaluering av tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv⁷. Rapporten fra Vista Analyse viser at ca. 90 prosent av utbetalingene i perioden 2008 – 2014 gjaldt jordbrukerens sykdom og ca. 9-10 prosent gjaldt svangerskap/fødsel/foreldrepermisjon⁸. De langtidssykmeldte mottok i årene 2008 - 2014 ca. 82 prosent av det samlede tilskuddet som ble utbetalt ved jordbrukerens sykdom. Mange mener at det økonomiske sikkerhetsnettet ordningen gir, er viktigst for den langtidssyke heltidsbonden, som er den absolutt største mottageren av tilskuddet, og hvor den økonomiske sårbarheten ved fravær er stor.

En annen viktig gruppe er bonden som vanligvis jobber på gården, men har fått/adoptert/overtatt omsorg for barn, og som også blir fraværende fra driften i en lengre periode. Også her er den økonomiske sårbarheten stor. I et likestillingsperspektiv er dette en viktig målgruppe. I denne situasjonen har man likevel anledning til å i større grad planlegge avløsningen enn ved sykdom.

Selv om det ikke står i forskriften peker mange på at et annet mål med tilskuddet er å bidra til å opprettholde dyrevelferden i situasjoner der bonden ellers vil kunne slite med å ta seg av dyrene. I Prop. 141 S (2016-2017) står det også at ordningen delvis er begrunnet i dyrevelferdshensynet. I rapporten fra Vista Analyse framkommer det at i 2013 mottok husdyrprodusentene (som utgjorde 70,6 prosent av alle landbruksforetakene) om lag 94 prosent av den samlede tilskuddsutbetalingen. Foretak som kun drev plante- og/eller honningproduksjon utgjorde dette året 29,4 prosent av alle jordbruksforetakene, men mottok bare 5,9 prosent av tilskuddet. En del av forklaringen kan være at foretak som driver plante- og/eller honningproduksjon bare får utbetalt tilskudd til avløsning i onnetiden. En kan også delvis tolke dette som at behovet for tilskuddet er størst blant husdyrprodusenter. For den enkelte planteprodusent kan tilskuddet være viktig, men om tilskuddet er like viktig for gruppen som helhet er kanskje noe mer usikkert. Dersom man legger til grunn at dyrevelferdshensynet skal vektlegges vil det åpenbart ikke være like kritisk at en planteprodusent uten husdyr er syk.

3.2 Andre hensyn: Likebehandling og fleksibilitet

3.2.1 Likestille samboerskap med ekteskap og partnerskap?

I dag er det en gruppe som en ikke kan gi tilskudd til avløsning av, som det av likebehandlingshensyn kan argumenteres for at bør være inkludert i ordningen. Dette gjelder samboere til innehavere av ENK. Ifølge forløpige tall fra SSB hadde 38 976 jordbruksbedrifter i 2016 personlig bruker. Av disse var 14,8 prosent samboere, som er en liten økning siden 2010 da det var 12,2 prosent. Det er ikke belegg for å si at det er en økning av samboere i jordbruket utfra disse tallene, men det er ingen grunn til å anta at det blir færre samboere. Samboerskap er en vanlig samlivsform.

En utfordring med dagens regelverk er at kravet om næringsinntekt medfører at det kun kan gis tilskudd til avløsning av samboer dersom denne er medeier i jordbruksforetaket. Dette må i så fall være organisert som DA eller ANS. ENK kan ikke få tilskudd dersom innehavers samboer er sykmeldt – uansett hvor stor arbeidsinnsats denne vanligvis legger ned i driften. Det er ingen praksis med å gi dispensasjon til ENK for tilskudd til avløsning av samboere ettersom de aldri vil kunne oppfylle næringsinntektsvilkåret før de eventuelt gifter seg med innehaver.

⁷ Evaluering av tilskuddsordningen for avløsning ved sykdom og fødsel mv. (Vista analyse 2015)

⁸Funnene samsvarer med utbetalingene for 2016, hvorav 88 prosent av utbetalingene gjaldt jordbrukerens egen sykdom, mens 10 prosent gjaldt svangerskap, fødsel og foreldrepermisjon.

Det kan stilles spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er at regelverket medfører en slik forskjellsbehandling av samboere kontra ektefeller. I en annen av velfersordningene for jordbrukere, tidligpensjonsordningen, er det mulig både for ektefeller og samboere å få «tobrukerpensjon». Videre likestiller NAV samboere som har eller har hatt felles barn eller har vært gift med hverandre med ektefeller når det gjelder pensjonsrettigheter. I skattemessig forstand har ektefeller og samboere inntil nylig blitt forskjellsbehandlet i stor grad, men fra og med 2018 bortfaller skatteklasse 2 for ektefeller. Dette reduserer forskjellene betraktelig, men fortsatt skal ektefeller, i motsetning til samboere, skattelegges sammen for formue.

Hvordan samboere kan inkluderes kommer vi tilbake til i kap. 4.2, hvor vi ser på alternative tilknytningskrav for en utvidet krets personer som gir grunnlag for tilskudd. Landbruksdirektoratet kommer med sin vurdering av hvorvidt samboere bør inkluderes i kap. 5.1.

3.2.2 Likestille andre jordbruksforetak og øke fleksibiliteten ved å inkludere ansatte?

Som nevnt er det bare personer med næringsinntekt fra foretakets jordbruks- eller gartneridrift man kan søke tilskudd til avløsning av i dag, og dette er det bare innehaver av ENK, deltakere i DA og ANS, samt ektefelle til innehaver av ENK som kan få i dag. Foretak med andre organisasjonsformer kan derfor ikke få tilskuddet. Det er dermed ikke en likebehandling av jordbruksforetak, og dette bør en se nærmere på.

Ifølge SSBs forløpige tall var det 41 064 jordbruksbedrifter i Norge i 2016⁹. 40 448 av foretakene søkte produksjonstilskudd i august dette året¹⁰. Bedriftene fordelte seg slik på de ulike organisasjonsformene:

ENK	38 483
DA	1 255
ANS	272
AS	312
Andre jordbruksbedrifter ¹¹	129

AS og «andre jordbruksbedrifter» står altså for omtrent 440 av foretakene som søker produksjonstilskudd og som på grunn av sin organisasjonsform ikke er berettiget tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv.

Et annet viktig hensyn er fleksibilitet. Det er flere ansatte som jobber i jordbruket, både i AS og «andre jordbruksbedrifter», i tillegg til i ENK, ANS og DA. Forløpige tall fra Landbruksundersøkelsen¹² i 2016 viste at det ble utført 44 513 årsverk i jord- og hagebruk, se tabell 1. 66,3 prosent av arbeidet ble

⁹ «Strukturen i jordbruket, 2016, førebelse tal» (SSB 2016). <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/stjord/aar/2017-01-17>

¹⁰ Basert på Landbruksdirektoratets egne tall.

¹¹ Andre jordbruksbedrifter: Selskap med begrenset ansvar, Kommune, Forening/lag/innretning, Tingrettslig sameie, Stiftelse, Andre ikke-juridiske personer, Samvirkeforetak, Organisasjonsledd, Annen juridisk person, Annet foretak iflg. særskilt lov, Andre enkeltpersoner som registreres i tilknyttet register, Norskregistrert utenlandsk foretak, Bedr

¹² SSB samler hvert år inn opplysninger fra et utvalg av jordbruksbedrifter i landbruket. Landbruksundersøkelsen skal danne et bilde av landbruksnæringen i Norge.

utført av bonde/ektefelle. Fast og tilfeldig arbeidshjelp¹³ stod for 16,4 prosent av arbeidsinnsatsen i jordbruket. Av dette stod fast arbeidshjelp for 10,2 prosent av arbeidsinnsatsen. Vi vet imidlertid ikke hvordan disse fordeler seg på ulike foretak og produksjoner, og om de har en sentral rolle i foretaket, eksempelvis om de står for mye av dyrestellet.

Tabell 1: Landbruksundersøkelsen 2016, forløpige tall. Arbeidsinnsats i jord- og hagebruk 2015/2016

	I jord- og hagebruk	Bruker/ ektefelle	Familie arbeidshjelp	Fast arbeidshjelp	Tilfeldig arbeidshjelp	Selvstendig næringsdirevende
Timeverk	82 126 524	54 439 314	6 837 566	8 390 840	5 062 496	7 396 308
Årsverk	44 513,0	29 506,4	3 706,0	4 547,9	2 743,9	4 008,8
Fordeling, %	100	66,3	8,3	10,2	6,2	9,0

3.3 Er tilskuddet et nødvendig sikkerhetsnett for foretak med ansatte?

Hovedargumentene for å inkludere ansatte er, kort oppsummert, å øke fleksibiliteten til ordningen og å likebehandle jordbruksforetak uavhengig av organisasjonsform. Spørsmålet er i hvor stor grad disse hensynene skal vektlegges, og om foretak der ansatte spiller en sentral rolle i driften skal regnes som målgruppe for ordningen. Et mål har vært at tilskuddet skal fungere som et sikkerhetsnett; vil tilskuddet oppleves som et viktig sikkerhetsnett for foretak med ansatte som har nøkkelroller i driften?

Når en ansatt blir syk har arbeidsgiver bare ansvar for å betale sykepenger de 16 første dagene. Deretter er det NAV som utbetaler sykepenger. Arbeidsgiver kan imidlertid forsikre seg mot ansvar for sykepenger i arbeidsgiverperioden. Dette er en forsikring NAV forvalter¹⁴. Arbeidsgiveren får refundert utgiftene sine til sykepenger ved fravær utover tre kalenderdager. NAV refunderer ikke sykepenger av inntekter som overstiger seks ganger folketrygdens grunnbeløp, og ordningen er begrenset til å gjelde arbeidsgivere som ikke har samlede årlige lønnsutbetalinger som overstiger 40 ganger G.

Ansatte som mottar svangerskaps- eller foreldrepenger får ytelser fra NAV fra dag 1 av fraværet, og arbeidsgiver har dermed ingen utgifter knyttet til svangerskaps- eller foreldrepenger. Ansatte har krav på omsorgspermisjon for syke barn tom. det året barnet fyller 12 i inntil 10 dager per år (15 hvis den ansatte har flere enn tre barn), og denne permisjonen betaler arbeidsgiver. Det er ikke mulig å kjøpe forsikring som dekker omsorgs- eller foreldrepenger ved fravær på grunn av syke barn.

Forsikringsordningen knyttet til ansattes sykefravær er selvfinansierende. Arbeidsgiveren betaler en forsikringspremie som NAV fastsetter i prosent av foretakets samlede lønnsutbetalinger i det kalenderåret som utløper midt i forsikringsåret (premiegrunnlaget). For perioden 1. juli 2017 - 30. juni

¹³ Fast arbeidshjelp: Personer 16 år eller eldre som har arbeidet hver uke eller størstedelen av perioden, for eksempel som avløser. Tilfeldig arbeidshjelp: Personer 16 år eller eldre som har utført arbeid av mer sporadisk eller kortvarig art på jordbruksbedriften, for eksempel som ekstrahjelp i forbindelse med våronn og slått, bærplukking eller lignende.

¹⁴ «Forsikring for små bedrifter» (NAV 2018): <https://www.nav.no/no/Bedrift/Tjenester+og+skjemaer/Foreldre-%2C+svangerskaps-%2C+omsorgs-%2C+pleie-+og+opplaringspenger/Relatert+informasjon/forsikring-for-sm%C3%A5-bedrifter>

2018 er premiesatsen 1,2 % av de samlede lønnsutgiftene for 2017. Det betyr eksempelvis at dersom foretaket har 200 000 kroner i lønnsutgifter i året, så er forsikringspremien 2 400 kroner. Dersom lønnsutgiftene er 500 000 kroner blir premien 6 000 kroner og hvis de er 700 000 kr blir premien 8 400 kroner.

Fravær blant ansatte kan sette foretaket i en sårbar situasjon. Det er de første 16 dagene som er mest kritiske for foretakene som ikke har forsikret seg mot ansvar for sykepengen i arbeidsgiverperioden. Dersom det er mange tilfeller av fravær, kan den totale belastningen for disse foretakene bli betydelig. På den annen side kan en tenke seg at andre kan ta seg av de mest kritiske oppgavene i en kortere periode. I ENK kan innehaver for eksempel gjøre dette, og i foretak med flere ansatte kan en annen ansatt ta de kritiske oppgavene for en periode.

Landbruksdirektoratets vurdering av om tilskuddet fungerer som et sikkerhetsnett for foretak med ansatte og om foretak med ansatte bør regnes som en målgruppe for tilskuddsordningen kommer vi tilbake til i *kap. 5*. Landbruksdirektoratet vil i siste del av neste kapittel skissere ulike alternative tilknytningskrav for en utvidet personkrets dersom man ønsker å gå for en slik løsning.

4 Alternative tilknytningskrav

I dette kapitlet beskriver vi ulike alternativer til dagens tilknytningskrav, samt økonomiske og forvaltningsmessige konsekvenser av dem. Under punkt 4.1 legger vi fram alternative tilknytningskrav for innehaver av foretak og dennes ektefelle, det vil si personer foretaket kan søke om tilskudd til avløsning for i dagens regelverk. Utgangspunktet for de alternative tilknytningskravene er å løse de utfordringene en har i dagens ordning der en del situasjoner fører til behov for dispensasjoner, utdypet i kap.2.

Under punkt 4.2 vurderer vi alternative tilknytningskrav for samboere og ansatte før vi kort beskriver de økonomiske konsekvensene av en slik utvidelse, samt de forvaltningsmessige konsekvensene. Et premiss for våre forslag er å unngå at ordningen blir dyrere enn den er i dag, og unngå, så langt det er mulig, at den langtidssyke heltidsbonden i ENK, som er den klart største gruppen tilskuddsmottakere i dag, blir for skadelidende ved en utvidelse.

4.1 Justeringer av tilknytningskravet i dagens ordning

4.1.1 Ulike alternative tilknytningskrav for *innehaver*

Alternativ 1:

Et alternativ er å beholde ½ G-vilkåret som tilknytningskrav slik det er formulert i dag, eventuelt i en litt mindre stringent utgave om når ½ G må være opptjent¹⁵, og at man lager en unntaksregel for innehaver ved nyetablering, investeringer eller force-majeurhendelser¹⁶.

Ved å legge inn unntaksregel for innehaver ved nyetablering, investeringer¹⁷ eller force-majeurhendelse, gis kommunen hjemmel til å avgjøre søknaden. Man får således en mer effektiv og raskere saksgang på grunn av at Fylkesmannen ikke blir involvert i søknadsbehandlingen. I tillegg vil rettsikkerheten til søkerne styrkes. Etersom regelverket i dag er noe utydelig er det ikke sikkert at alle nyetablerte/nyinvesterte vet at de kan søke dispensasjon. Dette er uheldig med tanke på likebehandling i ordningen i dag. Dersom man implementerer dette alternativet vil man mest sannsynlig nå flere i målgruppen.

På den annen side vil det være krevende å definere hva som regnes som tilstrekkelig investering. Det gir mulighet for ulik praksis mellom kommuner og fylker.

En slik tydeliggjørende forskriftsrevisjon kan videre føre til at kostnadene til ordningen øker noe ved at nyetablerte/nyinvesterte, som ikke vet de kan søke dispensasjon i dag, søker tilskudd. Dette er nok ikke mange, og kostnadssøkningen blir sannsynligvis marginal.

¹⁵ Her finnes det flere alternativer. Eksempelvis kan man se på gjennomsnittlig næringsinntekt fra foretaket de fem siste årene eller to av de siste fem årene.

¹⁶ Force-majeurhendelser er utenforstående forhold, som jordbrukeren ikke har kontroll over, som fører til at jordbrukeren ikke oppnår ½ G.

¹⁷ Forvaltningen må gjøre en jobb med å definere hva som skal regnes som henholdsvis nyetablering og tilstrekkelig investering

Alternativ 2:

Et annet alternativ som løser utfordringene med dagens ½ G-vilkår er å sette krav om næringsinntekt for innehaver, men uten krav om nivå. Det vil si at næringsinntekten både kan være positiv og negativ¹⁸. Dette alternativet forutsetter at det lages en unntaksregel for innehaver av nyetablert virksomhet i oppstartsåret, for på dette tidspunktet har ikke innehaver fått fastsatt noen næringsinntekt ennå.

Også med dette alternativet kan kommunen behandle søknaden uten å gå veien om et dispensasjonsvedtak fra Fylkesmannen, og dette kan gi mer effektiv og raskere saksbehandling.

Endringen vil heller ikke svekke måloppnåelsen for ordningen gjennom en utvanning av målgruppen. De aller fleste innehavere som har negativ næringsinntekt, vil også med dagens dispensasjonspraksis kunne få dispensasjon så lenge det kan argumenteres for at hun eller han vil gå med overskudd på sikt. Vi viser samtidig til at skattemyndighetenes vilkår til en skattepliktig virksomhet, versus skattefri hobby. To av vilkårene for å være en skattepliktig virksomhet er at virksomheten har et visst omfang, og at den er egnet til å gi overskudd over tid.

Som ved alternativ 1 kan kostnadene til ordningen potensielt øke litt ettersom regelverket i dag er noe utydelig og det derfor ikke er sikkert at alle nyetablerte/nyinvesterte vet at de kan søke dispensasjon. I tillegg er det uklart hvor mange flere som inkluderes i ordningen når ½ G-kravet fjernes. Det finnes muligens enkelte jordbrukere som pga. høy gjeldsgrad har negativ næringsinntekt i en årrekke som først vil bli inkludert i ordningen med dette alternativet.

4.1.2 Ulike alternative tilknytningskrav for ektefelle

Det kan være fornuftig å ha litt andre regler for når det kan gis tilskudd for ektefelle enn for innehaver av foretaket fordi det tross alt er mindre sannsynlig at ektefelle jobber i foretaket enn at innehaver gjør det. Vi har ikke funnet andre måter som er bedre egnet enn dagens næringsinntektsvilkår til å sannsynliggjøre ektefellens tilknytning til driften av foretaket. Det kan muligens være hensiktsmessig å formulere kravet til når ½ G må være opptjent noe mindre stringent enn i dag. Fotnote 15 ovenfor beskriver måter å gjøre dette på. Tilknytningskravet for ektefelle og de ulike variantene av dispensasjonsadgangen fra dette som skisseres nedenfor, kan kombineres både med alternativ 1 og 2 av tilknytningskravet for innehaver.

Akkurat som for innehaver vil det være en rekke situasjoner der en ektefelle som er aktiv i drifta ikke har hatt mulighet til å opptjene tilstrekkelig næringsinntekt fra foretaket. Det bør derfor fortsatt være dispensasjonsadgang fra næringsinntektsvilkåret for ektefelle. Adgangen kan begrenses til å bare gjelde for ENK i og med at det kun er denne selskapsformen ektefelle kan få næringsinntekt fra uten å være formell deltaker i foretaket.

Adgangen til å gi dispensasjon kan formuleres/begrenses på ulike måter:

Alternativ I:

Den enkleste måten å formulere en dispensasjonsadgang er ved å beholde dagens formulering om at dispensasjon kan gis i «særlige tilfeller», dvs. uten å knytte dette til spesielle situasjoner, heretter kalt

¹⁸ I følge tall fra SSB hadde 30 % av personlige brukere (= innehavere av ENK) negativ næringsinntekt i 2015. For omlag 12 % av de personlige brukerne utgjorde jordbruksinntekten mer enn 90 % av bruttoinntekten dette året.

situasjonsuavhengig dispensasjon. Retningslinjer gis i rundskriv som i dag. Risikoen for ulik praksis mellom fylkesmannsembetene vil være den samme som i dag.

Alternativ II:

Dersom man ønsker å gi litt tydeligere retningslinjer for dispensasjonsadgangen er det en mulighet å forskriftsfeste at det kun kan gis når den manglende næringsinntekten skyldes situasjoner som nyetablering, investering eller force majeurehendelse. Det må i så fall utdypes nærmere i rundskriv hva som inngår i disse begrepene. Hvis den manglende næringsinntekten ikke kan forklares med en av de nevnte situasjonene kan det ikke gis dispensasjon. Dette innebærer innstramning av dispensasjonsadgangen i forhold til dagens regel og minsker faren for at det utvikler seg ulik praksis i fylkene. Ulempen med en slik situasjonsbegrensning er at det kan dukke opp tilfeller, som man ikke har sett for seg på forhånd, der det åpenbart hadde vært ønskelig å gi dispensasjon selv om foretaket ikke er i en av de aktuelle situasjonene.

Dersom man innfører en situasjonsbegrenset dispensasjonsadgang er det viktig å fortsatt beholde dagens formulering om at dispensasjon kun kan gis i «særlige tilfeller». Uten dette er det fare for at landbruksforvaltningen utvikler en generell praksis med å gi dispensasjon til alle foretak som er i en av de beskrevne situasjonene uten at det reelle behovet for å avløse ektefellen vurderes nærmere.

Alternativ III:

Et tredje alternativ er å knytte dispensasjonsadgangen til produksjonsnivået til foretaket. I et slikt alternativ kan det bare gis dispensasjon fra næringsinntektskravet for ektefelle når produksjonen er av en viss størrelse. Det må i så fall utarbeides en dispensasjonsbestemmelse som sier noe generelt om at det settes en slik minstegrense for produksjonsnivået og som gir Landbruksdirektoratet tydelig hjemmel til å utarbeide nærmere retningslinjer for hvor grensen går.

I noen tilfeller er det i realiteten ektefellen til innehaver som driver foretaket slik at det ikke vil være noe behov for å avløse innehaver. Dersom produksjonen ikke er stor nok kan ektefellene falle utenfor ordningen med en slik regulering. Det kan derfor være fornuftig å ha en egen dispensasjonsadgang, som ikke er knyttet opp til produksjonsnivået, for akkurat slike tilfeller.

4.1.2.1 Forvaltningsmessige og økonomiske konsekvenser

Konsekvenser for forvaltningen ved fortsatt å ha dispensasjonsadgang for ektefelle er at det må foretas skjønnsmessige vurderinger av søknadene som kommer inn. En situasjonsuavhengig dispensasjonsadgang vil kunne bli litt dyrere, om enn marginalt, enn dersom man begrenser dispensasjonsadgangen til å gjelde nyetablering, investering og force majeurehendelse.

Dersom man knytter dispensasjonsadgangen for ektefelle til produksjonsnivået til foretaket, må det fastsettes et minstenivå på produksjonen som sier hvor dispensasjonsadgangen trer inn. Her blir det en engangsjobb som må gjøres. Avhengig av hva minstekravet settes til kan dette muligens innebære en reduksjon i kostnadene over ordningen. Dette er imidlertid vanskelig å beregne fordi vi ikke har full oversikt over hvilken størrelse på produksjonen de ulike fylkesmannsembetene krever for å gi slik dispensasjon i dag. I tillegg er det utfordrende å definere hva som er liten og stor produksjon. Blant annet fordi drift med liten grad av mekanisering kan gi større arbeidsomfang enn drift med stor grad av mekanisering selv om produksjonens størrelse i antall dyr/dekar osv. er mindre.

4.1.3 Oppsummering

Tabell 2: Oppsummering av tilknytningskrav for innehaver og ektefelle

Alternativer	Tilknytningskrav	Forvaltningsmessige konsekvenser	Økonomiske konsekvenser
Alternativ 1 for innehaver	Beholde ½ G-vilkåret som tilknytningskrav akkurat som i dag + unntak for innehaver ved nyetablering/ investering/ force majeure. Evt. droppe tidsangivelsen for opptjeningen av ½ G –og utdype i rundskriv.	Mer forståelig regelverk, færre dispensasjonssøknader hvor en må bruke skjønn, og forvaltningen sparer tid/ressurser	Potensielt en liten, sannsynligvis marginal, økning i kostnader. Usikkert hvor mange flere som potensielt inkluderes i forhold til i dag fordi nyetablerte/nyinvesterte ikke er klar over at de kan søke dispensasjon.
Alternativ 2 for innehaver	Krav om næringsinntekt, men uten nivåangivelse for innehaver + unntak første år.	Næringsinntektens «rolle» er å vise tilknytning. Mer forståelig regelverk, færre søknader hvor en må bruke skjønn, og forvaltningen sparer tid/ressurser	Potensielt en liten, sannsynligvis marginal, økning i kostnader. Spørsmål om hvor mange flere som potensielt inkluderes i forhold til i dag når man fjerner ½ G-vilkåret, og fordi nyetablerte/nyinvesterte muligens ikke er klar over at de kan søke dispensasjon.
Alternativ I for ektefelle	Beholde ½ G-vilkåret + dispensasjonsadgang i særlige tilfeller (situasjonsuavhengig)	Fare for ulik dispensasjonspraksis mellom fylkene.	Ingen endring fra i dag.
Alternativ II for ektefelle	Beholde ½ G-vilkåret + situasjonsbegrenset dispensasjonsadgang (nyetablering, investering, force majeure)	Aktuelle situasjoner må defineres i rundskriv. Muligheten til å gi dispensasjon i tilfeller vi ikke har tenkt på blir borte.	Kan bli litt billigere enn i dag ettersom dispensasjon i «normal-situasjoner» utelukkes.
Alternativ III for ektefelle	Beholde ½ G vilkåret + knytte dispensasjonsadgangen for ektefelle til produksjonsnivået i foretaket + spesiell dispensasjonsadgang der ektefelle i realiteten driver foretaket alene.	Det må settes et minstenivå på produksjonen som gjør at dispensasjonsadgangen aktiveres (engangsjobb).	Avhengig av hva minstenivået settes til kan det muligens føre til lavere utbetalinger enn i dag.

4.2 Tilknytningskrav for en utvidet personkrets

4.2.1 Alternative tilknytningskrav til *samboere*

Skatteregelverket åpner ikke, som nevnt, for at samboere kan få næringsinntekt i ENK og slike foretak kan derfor ikke søke om tilskudd til avløsning av innehavers samboer. Her ser vi på hvordan inkludering av samboere kan gjøres.

Alternativ A:

Et alternativ er at det åpnes for at dersom samboer har lønn, og denne har utgjort minst ½ G per år de siste to årene, så kan det gis tilskudd til avløsning av ham eller henne. Det at samboeren har fått lønn taler for at han eller hun faktisk er delaktig i driften og kan være en like god indikator på tilknytning til foretakets jordbruksvirksomhet som det ektefelles næringsinntekt er. Det bør i tillegg stilles krav om at samboerskapet har bestått i denne perioden fordi det tross alt er enklere å melde flytting til folkeregisteret, og slik etablere et «samboerskap» med tanke på utnyttelse av tilskuddsordningen, enn det er å inngå ekteskap¹⁹.

Det er naturlig at et slikt lønnskrav kombineres med en dispensasjonsadgang der lønnsnivået er/har vært lavere enn ½ G. Dette kan gjøres på samme måte som dispensasjonsadgangen fra næringsinntektsvilkåret for ektefeller, altså uavhengig av om adgangen til å gi dispensasjon gjøres situasjonsuavhengig, situasjonsbegrenset eller knyttes opp til nivået på foretakets produksjon. Behovet for å gi dispensasjon vil imidlertid være noe mindre for samboere enn for ektefeller, fordi reglene om fremførbart underskudd ikke påvirker mulighetene for å utbetale lønn til samboer.

Alternativ B:

Dette alternativet innebærer at det ikke oppstilles noen hovedregel særlig myntet på samboere, men at dispensasjonsadgangen fra næringsinntektsvilkåret (for ektefeller) utvides til også å inkludere samboere. Det vil i så fall kun være i *særlige tilfeller* at det kan gis tilskudd til avløsning av samboere og, avhengig av hvilken utforming av dispensasjonsadgangen man velger, muligens også bare i spesielle situasjoner. Dette innebærer at det fortsatt vil være enklere å få tilskudd til avløsning av ektefelle enn av samboer og dermed at forskjellsbehandlingen fortsetter.

Med et slikt alternativ må søker kunne dokumentere eller sannsynliggjøre behovet for avløsning av samboeren. Dette kan for eksempel gjøres ved å dokumentere lengden på samboerskapet og at samboeren mottar lønn fra foretaket. Ved ikke å forskriftsfeste et lønnskrav/varighetskrav vil imidlertid fylkesmannen måtte utøve en større grad av skjønn og fare for at det utvikler seg ulik praksis i de ulike fylkene.

4.2.1.1 Forvaltningsmessige og økonomiske konsekvenser

I 2016 var, som tidligere nevnt, omtrent 14,8 prosent av bøndene i ENK samboere. Det er lite sannsynlig at samboerne til alle disse er involverte i jordbruksdriften på en slik måte at det kan bli

¹⁹ Til sammenligning kreves det i tidligpensjonsordningen for jordbrukere at partene uavbrutt har levd sammen i et ekteskapslignende forhold de siste fem årene før overdragelse av landbrukseiendommen for at samboer også skal kunne få tidligpensjon.

aktuelt å skaffe avløser for dem. Økningen i antall potensielle avløste som vil kunne gi grunnlag for tilskuddsutbetaling ved å inkludere samboere vil dermed ikke være veldig stor. Det vil derfor trolig bare bli noen få ekstra søknader om dispensasjoner dersom det gis adgang til å søke dispensasjon for samboere og enda færre i alternativet hvor det gis adgang for å søke dispensasjon for samboere som har lønn fra foretaket.

I vedlegg 3 har vi forsøkt å gjøre en beregning av/ anslå hva det vil kunne koste å inkludere samboere. Dersom man legger til grunn at 20 % av samboerne til jordbrukere er reelt aktive i jordbruksdriften, kom vi frem til en potensiell økning i utbetalingene på ca. 2,9 %. Tabell 3 oppsummerer hovedtrekkene i de alternative tilknytningskravene for samboer.

Tabell 3: Oppsummering av tilknytningskrav for samboer

	Tilknytningskrav	Forvaltningsmessige konsekvenser	Økonomiske konsekvenser
Alternativ A	Lønn fra foretaket på minst ½ G i gjennomsnitt de siste to årene + Dispensasjonsadgang fra nivået på ½ G: I) Situasjonuavhengig dispensasjonsadgang II) Situasjonbegrenset dispensasjonsadg. III) Produksjonsnivåbegrenset disp.adg. + Krav til lengde på samboerskapet (de to siste årene som kravet til lønn gjelder)	Sannsynligvis noen få søknader om dispensasjoner	Potensielt noen flere utbetalinger
Alternativ B	Dispensasjon fra næringsinntektskravet. Søker må dokumentere eller sannsynliggjøre behovet for avløsning av samboer.	Potensielt litt flere søknader om dispensasjoner enn alternativ 1. Økt skjønnsutøvelse – fare for ulik praksis.	Potensielt noen flere utbetalinger.

4.2.2 «Innmelding» som tilknytningskrav ved inkludering av samboere og ansatte

Vi skal nå se på hvordan man kan sikre et tilknytningskrav dersom det skal åpnes opp for å inkludere avløsning av ansatte i ordningen. Dette vil også bidra til å inkludere samboere, siden de ikke kan motta næringsinntekt, kun lønn. AS og andre selskapsformer enn ENK, ANS og DA vil også bli inkludert i tilskuddsordningen dersom næringsinntektsvilkåret fjernes.

Dersom man åpner opp for at det kan søkes tilskudd til avløsning av alle som mottar lønn fra foretaket, er vi redd for at dette kan føre til utnyttelse av ordningen slik at det gis tilskudd selv om det ikke er et reelt behov for å avløse vedkommende. Dersom bonden for eksempel ansetter en person som man vet skal ut i permisjon eller får en lengre sykmelding i nærmeste fremtid, og vedkommende kun får symbolsk betalt, kan foretaket teoretisk «tjene» på å ansette vedkommende og deretter søke om

tilskudd til avløsning av ham eller henne. Antallet personer som potensielt kan gi rett til tilskuddsbetaling vil også øke betraktelig. En tilsvarende prosentvis økning i antallet søknader om tilskudd vil gi en betydelig økning i arbeidsbyrden for forvaltningen. Vi anser derfor ikke å åpne opp for at tilskudd kan gis for avløsning av *alle* som mottar lønn fra foretaket på samme måte som det kan gis for innehaver og ektefelle i dag som et reelt alternativ.

En måte å sikre tilknytning mellom driften i foretaket og samboere/ansatte på er å etablere et meldesystem hvor foretaket på forhånd melder inn de personer som er vesentlige for drifta og som det er behov for å avløse dersom de er syke, etc. Når det oppstår behov for avløsning er det fravær blant disse på forhånd innmeldte personene det kan gis tilskudd til avløsning av.

For å hindre misbruk av ordningen kan man sette et krav om at det ikke kan gis tilskudd for innmeldt person før en viss tid etter innmelding. Dette hindrer for eksempel at samboer som skal ut i fødselspermisjon meldes inn like før permisjonen starter. Dette vil også hindre at foretak kan søke tilskudd for avløsning av ansatte som bare er innleide for en kortere periode. Man kan eventuelt også stille krav om en viss varighet av ansettelseforholdet/samboerskapet og om et visst nivå på lønn fra foretaket.

Innmeldingssystemet skaper forutsigbarhet og sikrer i større grad en «tilskuddsverdig» tilknytning mellom den ansatte og foretaket. Systemet åpner således for avløsning av ansatte som er vesentlig for drifta, og man gir foretak som bruker ansatte til å utføre størsteparten av arbeidet en større sikkerhet.

4.2.2.1 Hvilke situasjoner det skal kunne gis tilskudd for bør avhenge av den avløste personens tilknytning til foretaket

For innehaver og ektefelle/samboer foreslår vi at tilskudd til avløsning gis for samme situasjoner som for innehaver/ektefelle i dag, dvs. ved sykdom, svangerskap, fødsel, adopsjon eller omsorgsovertaking, ved sykdom, skade eller funksjonsnedsetting hos barn, og ved dødsfall.

Når en ansatt blir syk har arbeidsgiver bare ansvar for å betale sykepengene de 16 første dagene, dersom vedkommende ikke har forsikring mot sykepengene i arbeidsgiverperioden. Etter 16 dager er det NAV som utbetaler sykepengene, og arbeidsgiver har ikke lenger kostnader knyttet til den ansatte. Derfor bør en slik modell bare gi tilskudd til avløsning av personer med lønnsinntekt fra foretaket de første 16 dagene av sykmeldingsperioden²⁰.

Ansatte som mottar svangerskapspenge eller foreldrepenge får ytelse fra NAV fra dag 1 av fraværet. Det er derfor ikke behov for at det gis tilskudd til avløsning for ansatte som er ute i svangerskapspermisjon/foreldrepermisjon, da det ikke vil være lønnskostnader knyttet til den ansatte.

Ansatte har krav på omsorgspermisjon for syke barn tom det året barnet fyller 12 i inntil 10 dager per år (15 hvis den ansatte har flere enn 3 tre barn). Det vil derfor være naturlig at det gis tilskudd til avløsning av personer med lønnsinntekt som har sykt barn for inntil 10/15 dager hvert år²¹.

²⁰ Utgifter foretaket har med å leie avløser kan være høyere enn lønnsutgiftene for den ansatte, men som tidligere vist er det ofte tilfelle at tilskuddet til avløsning er lavere enn kostnadene ved å leie avløser, så dette vil ikke være spesielt for avløsning av ansatte.

²¹ Foretak som søker tilskudd til avløsning pga. at jordbrukeren har hatt sykt barn må i dag dokumentere legebesøk eller at barnet lider av en kronisk eller langvarig sykdom/skade/funksjonsnedsettelse som gir økt risiko for at foreldrene får fravær

4.2.2.2 Ulike begrensninger som gjør at økningene i kostnadene på ordningen begrenses

Hvis man likestiller AS og andre jordbruksbedrifter med ENK/ANS/DA vil omtrent 440²² nye foretak bli omfattet av tilskuddsordningen. Ved å inkludere ansatte og samboere i tilskuddsordningen vil man få flere syketilfeller i løpet av et år, og utbetalingene vil øke dersom man ikke gjør noe med dagsatsene. Som tidligere nevnt viser foreløpige tall fra Landbruksundersøkelsen for 2016 at faste ansatte gjør 10,2 prosent av alt arbeidet i jordbruket. Dette utgjør omtrent 4 548 årsverk. Hvor mange ansatte som utfører disse årsverkene har vi ikke oversikt over, men antall syketilfeller²³ dersom alle inkluderes vil uansett øke betraktelig og utbetalingene vil dermed også øke.

Vedlegg 4 viser en beregning av økningen i tilskuddsutbetalingene og anslår at det kan koste i underkant av 24 millioner kroner å åpne for å gi tilskudd til avløsning ved sykdom for faste ansatte i jordbruksforetak – uansett organisasjonsform. Til grunn for beregningen ligger at man beholder maksimale dagsatser slik de er angitt i tabell 9.3 i jordbrukavtalen og - kun utbetaler tilskudd for de 16 første dagene av sykmeldingsperioden for ansatte, samt at - dagsatsen for ansatte settes til halvparten av den maksimale dagsatsen for tilskuddsordningen.

Det er nødvendig å sette dagsatsen for ansatte lavere fordi det ikke vil være naturlig å gjøre fradrag for ansattes inntekter ved beregningen av tilskuddet slik som man gjør for innehaver og ektefelle i dag. Den ansattes private økonomi har jo ingen innvirkning på jordbruksforetakets evne til å betale for en avløser. I LMDs fordelingsskjema til bruk i jordbruksforhandlingene i 2017 ble det lagt til grunn at det gjennomsnittlig ble utbetalt 789 kroner per avløsningsdag i tilskudd til avløsning ved sykdom. Dette utgjorde ca. 51 prosent av den høyeste maksimale dagsatsen. Ved å bare gi halvparten av dagsatsen etter tabell 9.3. i tilskudd til avløsning av ansatte unngår man at tilskuddsutbetalingene per dag for ansatte blir høyere enn de er for innehavere og ektefelle i dag.

I tillegg kommer kostnaden ved å utvide for samboere av innehaver, jf. kapittel 4.2.1.

Vi vil nedenfor beskrive 3 ulike alternativer som har som mål å motvirke stor økning av utbetalinger, slik at en holder seg innenfor dagens bevilgning til ordningen.

Alternativ 1:

Dagsatsene slik de står i tabell 9.3 i jordbrukavtalen (vedlegg 2) bør for det første reduseres noe. Dette kommer av at man inkluderer ansatte og likestiller AS og andre jordbruksbedrifter med ENK/ANS/DA, og da kan flere foretak søke tilskudd.

For det andre kan man redusere dagsatsen per person forholdsmessig avhengig av hvor mange personer foretaket melder inn. Dersom foretaket melder inn flere personer, vil også antall syketilfeller per år stige. Ved å redusere dagsatsen forholdsmessig med antall personer som meldes inn, kan en holde kostnadene på tilskudd til avløsning per foretak på ca. samme nivå.

fra arbeidet. Det vil ikke være naturlig å stille slike vilkår for tilskudd til avløsning pga. at den ansatte har hatt fravær fra arbeidet pga. sykt barn.

²² Dette er et omtrentlig tall basert på antall AS og «andre jordbruksbedrifter» som søkte produksjonstilskudd i august 2016

²³ Tall fra NAV viser at gjennomsnittlig sykefravær for ansatte i jordbruket fra 2008 til 2017 var 8,08 %

I praksis kan man gjøre det slik at dersom ENK ikke melder inn noen så er det innehaver (med næringsinntekt)²⁴ det kan utbetales tilskudd til avløsning av. Da er dagsatsen hel. Dersom foretaket melder inn en ansatt eller ektefelle/samboer blir det ikke utbetalt tilskudd til avløsning av innehaver med mindre innehaver også meldes inn. I så fall reduseres dagsatsen for hver person som meldes inn. Hvor mye man må redusere dagsatsen per person som meldes inn er det vanskelig å prognosere, siden det er avhengig av hvordan søkerne som helhet benytter seg av ordningen, hvor mange som faktisk vil melde inn en ektefelle/samboer og/eller én/flere ansatte i tillegg til innehaver selv. Si for eksempelets skyld at hvis foretaket melder inn to personer blir dagsatsen halvert for begge. Dersom foretaket melder inn tre personer blir dagsatsen per person 1/3, osv.

Som nevnt ovenfor så gjøres det i dag fradrag for den avløstes inntekter ved beregningen av tilskuddet og dette vil ikke være aktuelt å gjøre ved beregningen av tilskudd for avløsning av ansatte. For å kompensere for bortfallet av inntektsfradrag bør dagsatsen for ansatte være ½ dagsats etter tabell 9.3. Dersom innehaver og en ansatt er meldt inn så vil i så fall dagsatsen for innehaver være ½ dagsats etter tabell 9.3 fratrukket vedkommendes inntekter mens dagsatsen for den ansatte er halvparten av ½ dagsats. Foretaket kan maksimalt få 6 220 kroner i tilskudd per sykmeldingstilfelle for den ansatte i og med at tilskuddsperioden for sykmeldte ansatte begrenses til 16 dager²⁵.

Konsekvensene av å implementere denne løsningen er altså en mindre dagsats for alle foretak, i tillegg til en reduksjon av dagsats forholdsvis etter hvor mange personer som meldes inn. Dette betyr at for heltidsbonden som ikke melder inn hverken ektefelle/samboer eller ansatt så vil ordningen være nesten jevngod med i dag, bortsett fra en noe lavere dagsats. Med en gang denne bonden melder inn ektefellen sin eller en ansatt, reduseres dagsatsen, og da med et større økonomisk utslag. Ordningen blir derfor «dårligere» for mange som bruker ordningen i forhold til i dag²⁶, siden det tross alt er en mindre andel foretak som baserer seg på fast ansatte.

På den annen side øker fleksibiliteten ved et slikt system. Valg av organisasjonsform og bruk av egen tid versus ansatt påvirker i mindre grad hva man får i tilskudd til avløsning ved sykdom.

Alternativ 2: Begrensning av dagsatser generelt

Dette alternativet er likt som det ovenfor bortsett fra at man gjør en forenkling ved å gå bort fra fradrag for innehaver. I stedet kan man redusere nivået på dagsatsene for alle generelt. For de fleste heltidsbønder som ikke har, eller melder inn ansatte, vil dette bety et lavere tilskudd enn det de får i dag i hvert fall de første 16 dagene av sykmeldingsperioden (fordi de da ikke mottar sykepenger som går til fradrag ved beregningen av tilskuddet). Innehavere som i dag har så stort fradrag på grunn av lønn fra annet arbeid at de ikke mottar tilskudd, blir inkludert. Vi har ikke tall for hvor mange dette dreier seg om, men vet at jordbrukere som har årsinntekt i form av lønn ol. på 6 G (561 804 kr) vipper mellom å kunne få en svært liten og ingen utbetaling per dag avhengig av om avløsningen finner sted før eller etter den årlige justeringen av folketrygdens grunnbeløp (G).

Alternativ 3: Begrensning gjennom å utvide til kun å inkludere heltidsansatte i husdyrforetak

En mulighet for å begrense potensialet for økning i utgiftene over tilskuddsordningen ytterligere er å

²⁴ ANS, DA og AS/«andre jordbruksbedrifter» må alltid melde inn personer ellers får de ikke tilskudd.

²⁵ Hvis den maksimale dagsatsen basert på foretakets produksjon er 1 555 kroner blir dagsatsen for innehaver halvparten av dette (777,50 kroner) minus evt. sykepenger/lønn osv. han eller hun får per dag. For den ansatte som er meldt inn i tillegg til innehaver blir dagsatsen halvparten av dette (777,5:2), dvs. 388,75 kroner.

²⁶ Vedlegg 5 viser hva et foretak kan få i tilskudd per dag avhengig av hvilken person og hvor mange personer foretaket melder inn

kun inkludere heltidsansatte i foretak med husdyrproduksjon. Dette forslaget kan kombineres både med forslag 1 og forslag 2 ovenfor. En utvidelse som bare inkluderer heltidsansatte i husdyrproduksjoner kan begrunnes utfra dyrevelferdshensyn, som mange mener er et viktig mål med ordningen, og som ordningen delvis er begrunnet utfra. I Prop 141 S 2016-2017 står det også at *en bør også inkludere en vurdering av om det kan utformes vilkår som omfatter den/de som står for dyrestellet uavhengig av om dette eksempelvis er bonden eller ansatte*. Dagsatsene må fortsatt settes ned sammenlignet med i dag, men litt mindre enn med forslag 1 og 2. Hvor mye er vanskelig å anslå ettersom vi ikke vet hvor mange ansatte som jobber i henholdsvis husdyrproduksjon, plante eller honningproduksjon.

4.2.3 Forvaltningsmessige og økonomiske konsekvenser

Dersom en skal utvide kretsen av personer som gir grunnlag for utbetaling av tilskudd vil dette bli en omfattende jobb for forvaltningen. Beregningen av hvor mye dagsatsene må settes ned for å unngå at ordningen blir dyrere er vanskelige å få til med dagens tallgrunnlag. Dette tallgrunnlaget vil kunne forbedres noe etter at AGROS er implementert og tatt i bruk i et par år. Imidlertid varierer jo utbetalingene fra år til år, avhengig av hvor mange som blir syke, dør, får barn osv. Tendensen de siste årene har vært en nedgang i utbetalingene²⁷. Vi tror dette har sammenheng med at det stadig blir færre jordbruksforetak. Et spørsmål er også om søkerne vil melde inn flere enn en person når dette betyr redusert dagsats. Hvordan søkergruppe som helhet velger å løse dette vil også ha betydning for hva dagsatsen kan settes til. Det vil for eksempel bli dyrere for ordningen dersom man melder inn innehaver og ektefelle/samboer og ikke innehaver og ansatt. Hvis en melder inn tre personer øker syktilfellene, men dersom flerparten av foretakene bare melder inn én person trenger en ikke sette ned dagsatsen like mye for å holde seg innenfor dagens nivå av bevilgning til ordningen.

For det andre må det lages et innmeldingssystem. Dette vil medføre kostnader, det samme vil drifting av et slikt system. Det er ikke noe godt alternativ å knytte slik innmelding til forvaltningssystemet for produksjonstilskudd, PT-Estil, ettersom foretakene bare kan registrere søknader/opplysninger i dette systemet i begrensede deler av året. Dette er ikke nødvendigvis sammenfallende med når ansatte slutter eller begynner å arbeide i jordbruksforetaket. Et alternativ er muligens å ta slike opplysninger inn Landbruksregisteret, men det er ingen felter for dette i registeret per i dag og selv om feltene kom på plass måtte det utvikles en egen applikasjon slik at foretakene selv kan registrerer dette i Landbruksregisteret/Altinn. I tillegg måtte det da også utvikles webtjenester for integrasjon, for utveksling av opplysninger mellom Landbruksregisteret og Agros.

Det nye søknads- og saksbehandlingssystemet som tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. skal inn i sommeren 2018, Agros, blir utviklet med tanke på å håndtere konkrete søknader/saker. Det vil være mulig å utvikle en registreringsapplikasjon i tilknytning til Agros-systemet. Det må lages en registreringsside, og det må lages knytning mellom registreringen og søknad om tilskudd. Det vil koste

²⁷ I 2013 ble det utbetalt ca. 166 millioner kr (økning på ca 1,8 % fra året før) til 3 799 ulike foretak. I 2014 ble det utbetalt ca. 176 millioner kr (økning på ca. 6,0 % fra året før) til 3 577 ulike foretak. I 2015 ble det utbetalt ca. 165 millioner kr (nedgang på ca. 6,2 % fra året før) til 3 431 ulike foretak. I 2016 ble det utbetalt ca. 143 millioner kr (nedgang på ca. 13,5 % fra året før) til 3 100 ulike foretak. I 2017 ble det utbetalt ca. 138,5 millioner kr (nedgang på ca. 3,0 % fra året før) til 2 950 ulike foretak.

både tid og penger å utvikle en slik løsning. Noe presist anslag kan vi ikke gi nå, men det kan være snakk om et par millioner kroner.

Ordningen blir videre mer kompleks å forvalte enn den er i dag. Et innmeldingssystem kan dessuten være sårbart på den måten at innehaver av et foretak må huske å melde inn de personer som kan gi grunnlag for tilskudd. Jordbrukerne har i utgangspunktet ingen annen oppfordring til å gjøre dette enn at de på et eller annet vis blir orientert om og får kjennskap til muligheten for å registrere hvem som skal kunne generere tilskuddsutbetaling ved fravær. Det tar tid å innarbeide nye vaner/rutiner og det kan tenkes at noen eller mange vil glemme å oppdatere ved endringer. Dette vil trolig gi opphav til en god del klager og søknader om dispensasjon fra innmeldingsfrist osv.

Tabell 4 oppsummerer hovedtrekkene i de skisserte alternativene.

Tabell 4: Oppsummering av tilknytningskrav og vilkår for en utvidet krets av personer

Alternativer	Tilknytningskrav	Tilskudd avhenger av rolle	Nivå/innretning av tilskuddet	Forvaltningsmessige konsekvenser	Økonomiske konsekvenser
Innmeldings system	<p>- Innmeldt person er ikke berettiget tilskudd før en viss tid etter innmelding</p> <p>-For ansatte: krav om viss varighet av ansettelsesforholdet, mottatt lønn fra foretaket i direkte forkant av avløsningen</p> <p>-Samboere: krav om viss lengde på samboerskapet</p>	<p>Det gis tilskudd til avløsning av innehaver/ektefelle/samboer ved samme situasjoner som i dag.</p> <p>Tilskudd til avløsning av ansatte gis de første 16 dagene den ansatte er syk og inntil 10/15 dager når ansatt har sykt barn.</p>	<p><u>Alternativ 1:</u></p> <p>-Redusere dagsatsen i forhold til dagens sats</p> <p>-Redusere dagsatsen per person forholdsmessig avhengig av hvor mange personer foretaket melder inn</p> <p>-Fradrag for innehavers inntekter fra dagsatsen</p> <p>-Utgangspunkt for ansattes dagsats, før reduksjon pga flere innmeldte, er f.eks ½ av beregnet dagsats.</p>	<p>-Må beregne nye dagsatser som gjør at ordningen ikke blir dyrere.</p> <p>-Omfattende jobb med å lage og drifte et innmeldingssystem</p> <p>-Mer komplekst regelverk</p> <p>-Potensielt flere klager/søknader om dispensasjoner fordi folk glemmer å melde inn/oppdaterer hvilke personer som gir grunnlag for tilskudd</p>	<p>-Kostnad med å utvikle og drifte et innmeldings-system</p> <p>- Utfordrende å beregne nøyaktig behovet for reduksjon i dagsatsene for å ikke overstige dagens kostnadsnivå.</p>
			<p><u>Alternativ 2:</u></p> <p>Redusert dagssats i forhold til dagens sats + reduksjon av dagsats per person forholdsmessig avhengig av hvor mange personer foretaket melder inn</p>		
			<p><u>Alternativ 3:</u></p> <p>kun inkludere ansatte i foretak med husdyrproduksjon i kombinasjon med forslag 1 eller forslag 2.</p>		

5 Diskusjon og anbefaling

I dette siste kapitlet diskuterer vi om en bør utvide kretsen av personer som det kan gis tilskudd til avløsning for, og gir vår anbefaling. Videre diskuterer vi de ulike alternative tilknytningsvilkårene som skisseres i utredningen, og hvilke alternativer vi mener bør implementeres. Det som ligger til grunn for vår vurdering er tilskuddsordningens formål og måloppnåelse, beskrevet i kap.3, og de økonomiske og forvaltningsmessige konsekvensene av å implementere de ulike alternativene, beskrevet i kap. 4, samt konsekvenser for bonden.

5.1 **Anbefaling: utvide personkretsen slik at det kan utbetales tilskudd for samboere, men ikke ansatte**

Landbruksdirektoratet anbefaler at det åpnes for at det kan gis tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. for samboere, men at man utover dette ikke utvider personkretsen som gir grunnlag for utbetaling av tilskudd.

5.1.1 Inkludere samboere

Per i dag må innehaver opprette et ANS der samboer blir deltaker, for å kunne få tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. for samboer. Det bør imidlertid være opp til bonden og dennes partner å velge hvordan de innretter sitt partnerskap uten at dette skal ha betydning for om de er kan få tilskudd. Samboer kan, i likhet med ektefelle, ha en sentral rolle i driften.

Ut fra hensynet til likebehandling, at kostnadene med tiltaket er begrenset, slik vi har vist til, og at det ikke gir store forvaltningsmessige kostnader, anbefaler vi at man åpner for at tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. også gis for samboere. Vår anbefaling på hvordan samboere kan inkluderes kommer vi tilbake til i avsnitt 5.2.

5.1.2 Det er ikke hensiktsmessig å inkludere ansatte og lage et «innmeldingssystem»

5.1.2.1 Å inkludere ansatte er ikke i tråd med tilskuddsordningens formål

Tilskuddet har, sammen med landbruksvikarordningen, vært et sikkerhetsnett for bøndene som ofte er alene om ansvaret om dyr og store verdier for øvrig. Som nevnt rangeres ikke målgruppene i tilskuddsordningen etter viktighet, men tilskuddet for avløsning kan sies å være viktigere for noen foretak og noen situasjoner enn andre. Mange mener at det økonomiske sikkerhetsnettets ordningen gir, er viktigst for den langtidssyke heltidsbonden, som er den absolutt største mottageren av tilskuddet, og hvor den økonomiske sårbarheten ved fravær er stor.

Det er ikke en tilsvarende økonomisk sårbarhet for foretak som har ansatte som er borte, enten det gjelder sykdom, omsorgspermisjon, etc. Arbeidsgiver har potensielt små kostnader når den ansatte er borte fra jobb på grunn av sykdom. Arbeidsgiver har bare ansvar for å betale sykepenger de 16 første dagene, og med unntak for de tre første dagene kan arbeidsgiver forsikre seg mot ansvar for

sykepenger også i arbeidsgiverperioden. Arbeidsgiver kan dermed leie avløser ved behov uten å få store tilleggskostnader knyttet til den ansattes fravær.

Dersom man utvider ordningen slik at foretakene får tilskudd til avløsning av ansatte de første 16 dagene ved sykdom vil de potensielt kunne få både tilskudd til avløsning og dekket sykepenger for de ansatte gjennom forsikringsordningen. Hvis arbeidsgiver velger å ikke kjøpe forsikringen, får de kun tilskudd til avløsning. Det vil si at de får pengestøtte over jordbruksavtalen i stedet for å benytte seg av en god ordning som allerede eksisterer.

En bør kunne forvente at arbeidsgiver har på plass forsikring mot ansvar for sykepenger. Dermed blir det ikke et behov å gi tilskudd til avløsning for ansatte. I tillegg kan det argumenteres for at større bedrifter²⁸, som ikke er innbefattet i denne sykeforsikringen bør ha økonomisk kapasitet til å kunne håndtere å betale sykepenger for den ansatte i 16 dager.

Som tidligere vist får ansatte som mottar svangerskapsenger eller foreldrepenger ytelser fra NAV fra dag 1 av fraværet. Ansatte har krav på omsorgspermisjon for syke barn til og med det året barnet fyller 12 i inntil 10 dager per år (15 hvis den ansatte har flere enn 3 barn), og denne permisjonen betaler arbeidsgiver. Det er ikke mulig å kjøpe forsikring som dekker omsorgsenger for fravær pga. syke barn, så her er det verdt å nevne at det blir en tilleggskostnad for arbeidsgiver dersom den ansatte er i omsorgspermisjon.

Som konklusjon står det likevel ikke tydelig for Landbruksdirektoratet at foretak som har ansatte er å regne som målgruppe for ordningen ettersom de ikke har samme økonomiske sårbarhet som dagens målgruppe. Dersom et viktig mål med ordningen er at den skal bidra til å være et sikkerhetsnett for bonden, vil det ikke være i tråd med formålet å utvide kretsen slik at det kan betales tilskudd til avløsning for ansatte. Vi anbefaler derfor ikke å utvide ordningen til å gjelde ansatte.

Dersom hensyn som likebehandling av jordbruksforetak og fleksibilitet ved å inkludere ansatte er viktigere hensyn å ivareta må formålet i ordningen endres.

5.1.2.2 Forvaltningsmessige konsekvenser og konsekvenser for bonden

Beregningen av hvor mye dagsatsene må settes ned for å unngå at ordningen blir dyrere er vanskelige å få til med dagens tallgrunnlag. Når det gjelder de forvaltningsmessige konsekvensene vil det ha kostnader å utvikle og vedlikeholde et innmeldingssystem. Det vil, som nevnt, være mulig å utvikle en registreringsapplikasjon i tilknytning til Agros-systemet. Det må lages en registreringsside, og det må lages knytning mellom registreringen og søknad om tilskudd. Det vil koste både tid og penger å utvikle en slik løsning. Noe presist anslag kan vi ikke gi nå, men det kan være snakk om et par millioner kroner.

I tillegg blir ordningen mer kompleks å forvalte og forvaltningen må bruke mer tid og ressurser. Dette er ikke en forenkling av ordningen, som er et viktig mål i forvaltningen, og som det vises til i politisk plattform av 14.januar 2018 utarbeidet av regjeringa. Forenkling skal også gjøre bondens hverdag enklere. I plattformen står det at regjeringen *vil gjennomføre flere forenklinger som reduserer*

²⁸ Arbeidsgivere som har samlede lønnsutbetalinger som overstiger 40 ganger grunnbeløpet er ikke inkludert i ordningen

*byråkratiet og gjør bondens hverdag enklere*²⁹. Et innmeldingssystem vil øke rapporteringsbyrden for bonden. I tillegg kan det, som tidligere vist, være sårbart med et innmeldingssystem på den måten at innehaver av et foretak må melde inn de personer som kan gi grunnlag for tilskudd i en viss tid før det kan gis tilskudd for denne personen, og det kan tenkes at noen eller mange glemmer å oppdatere dette. Dette igjen vil trolig gi opphav til flere dispensasjonssøknader og klager.

Kort oppsummert vil et innmeldingssystem føre til kostander ved utvikling og vedlikehold, ordningen blir mer kompleks å forvalte, og det vil føre til mer rapportering for bonden. Dette gjør, i tillegg til at det ikke er formålstjenelig å inkludere ansatte, at Landbruksdirektoratet ikke anbefaler å utvide ordningen slik at det kan betales for tilskudd for ansatte.

5.2 **Anbefaling: tilknytningskrav for innehaver, ektefelle og samboer**

Landbruksdirektoratet anbefaler et tilknytningskrav for innehaver hvor vedkommende viser til næringsinntekt fra foretaket, men at det ikke er noe krav om hvor stor denne inntekten skal være. Det bør lages en unntaksregel for innehaver av nyetablert virksomhet i oppstartsåret.

Vi anbefaler at ektefelle fortsatt må oppfylle ½ G-vilkåret, og at det gis en situasjonsuavhengig, ikke situasjonsbetinget, dispensasjonsadgang fra dette kravet.

For samboer anbefaler vi at vedkommende må få utbetalt lønn fra foretaket, og denne må utgjøre minst ½ G i gjennomsnitt de to siste årene. Samboerskapet må ha vedvart i denne perioden. Vi anbefaler også at det gis situasjonsuavhengig dispensasjonsadgang for samboer, slik som for ektefelle.

Når det kommer til tilknytningskrav for innehaver er kravet om næringsinntekt på minst ½ G, slik det er i dag, og som er det skisserte kravet i alternativ 1, strengt talt ikke nødvendig. Grunnen til det er at et generelt vilkår for å få tilskudd er at det drives vanlig jordbruksproduksjon og en uansett må ha en viss produksjonsstørrelse før man får utbetalt tilskudd. Tilknytningskravet i alternativ 2, hvor en setter krav om næringsinntekt, men uten krav om nivå, har den funksjonen at den *bare* viser tilknytningen til foretaket, som jo er poenget med dette kravet. Av de to alternative tilknytningskravene trengs det i alternativ 2 bare å lage unntaksregel for det første året et foretak starter opp. I alternativ 1 må det i tillegg lages unntaksregler for større investeringer og force majeurehendelser. Av de to alternative tilknytningskravene som vi skisserte for innehaver anbefaler Landbruksdirektoratet derfor alternativ 2.

For ektefelle bør det fortsatt være et næringsinntektskrav på ½ G. ½ G- vilkåret bidrar til å vise at ektefellen er involvert i foretaket. Videre bør det fortsatt være dispensasjonsadgang for ektefelle ettersom dette er eneste måte en kan utbetale tilskudd for ektefelle i alle relevante situasjoner. Alternativ III, hvor en knytter dispensasjonsadgangen til produksjonsnivået, er et mindre godt forslag fordi det er vanskelig å definere hva som er stor og liten produksjon, slik det er vist til tidligere. Videre kan det være uheldig å begrense dispensasjonsadgangen til nyetablering, investering eller force majeurehendelse (alternativ II) fordi det i realiteten kan være ektefelle som driver jordbruksvirksomheten og/eller har ansvar for dyrestellet også i en normalsituasjon. En

²⁹ *Poltisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre*, 14.01.2018: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e4c3efd7e4d4458fa8d3d2bb1e43bcbb/plattform.pdf>

situasjonsbegrenset dispensasjonsadgang vil kunne stenge disse ute. Vi anbefaler derfor en situasjonsuavhengig dispensasjonsadgang (alternativ I). Dette vil også innebære en videreføring av dagens praksis med situasjonsuavhengig dispensasjonsadgang for ektefelle.

Av de to alternative tilknytningskravene vi skisserte for samboer er det bare alternativ A, hvor samboer får utbetalt lønn fra foretaket (1/2 G per år de to siste årene), som viser tilknytning til foretaket, og dette alternativet er derfor å foretrekke. Samboerskapet må ha vart i hele perioden. Samboere blir fortsatt ikke helt likestilt med ektefeller ved å implementere dette alternativet, men dette er utfordrende å få til når samboere ikke kan få næringsinntekt fra foretaket. På samme måte som for ektefeller bør dispensasjon fra tilknytningsvilkåret kunne gis for samboere uten å begrense adgangen til bestemte situasjoner.

I og med at vi anbefaler å kreve at samboer har hatt lønn fra foretaket kan det muligens argumenteres med at foretaket like gjerne kan tegne forsikring for samboeren på samme måte som for andre ansatte i jordbruksforetaket. Dette vil imidlertid ikke innebære noen likestilling av samboere med ektefeller. Forsikringsordningen gjelder jo kun for den ansattes egen sykdom og for dag 4 – 16 i arbeidsgiverperioden. I forbindelse med svangerskap, fødsel/omsorgsovertakelse eller sykt barn er det ingen slik forsikringsordning for ansatte. Det er dessuten naturlig å tro at samboerens arbeidsinnsats ikke nødvendigvis genererer en lønnsutbetaling i samme grad som innsatsen til en annen ansatt ville gjort. Vi foreslår jo å kun kreve en årslønn på minst ½ G (= 46 817). Nivået på «sykepengene» samboeren får utbetalt dersom vedkommende blir sykmeldt fra arbeidet i foretaket vil i så fall bli langt lavere enn det det vil koste å leie en avløser som erstatning for vedkommende (og langt lavere enn tilskuddsutbetalingen ville vært for en ektefelle i samme situasjon). Vi mener derfor at muligheten til å forsikre samboer som om vedkommende var en vanlig ansatt langt fra er en tilfredsstillende måte å inkludere samboere i ordningen på.

Forvaltningsmessige og økonomiske konsekvenser

Det blir jevnt over langt færre dispensasjonssøknader enn det er i dag dersom vi endrer tilknytningskravet for innehaver av foretaket, som skissert ovenfor. Det vil fortsatt bli noe arbeid med dispensasjonssaker hvis en fortsetter en praksis hvor det gis dispensasjoner for ektefelle og det åpnes for dispensasjonsadgang for samboere. Vi ser imidlertid ingen andre gode løsninger som gjør at det kan utbetales tilskudd for ektefelle og samboer i alle relevante situasjoner.

Ordningen kan potensielt bli litt dyrere enn den er i dag om en implementerer Landbruksdirektoratets anbefalinger. Det kan bli flere som kvalifiserer for tilskudd i forhold til i dag når man fjerner ½ G-vilkåret for innehaver, samt at det ikke er sikkert at alle nyetablerte/nyinvesterte har vært klar over at de kan søke dispensasjon per i dag. Det blir også noe dyrere å inkludere samboere, men som vi har vist til tidligere, vil dette sannsynligvis ikke utgjøre store beløp.

Disse endringene vil være viktige for å treffe målgruppen bedre enn i dag. Landbruksdirektoratet tror dessuten at kostnadene til utbetalinger med de foreslåtte endringene bare vil gi en marginal økning og at det kan være rom for dette innenfor bevilgningsnivået for 2018³⁰. Utslaget i 2018 og 2019 vil uansett være lite på grunn av at det sannsynligvis vil ta noe tid for søkerne å tilpasse seg en ny innretning av regelverket.

³⁰ Forbruket på ordningen har vært betydelig lavere enn bevilgningen 3 av de 4 siste årene. Eksempelvis ble det bevilget 158 400 000 kr i 2017 og brukt 138 409 016 kr. I 2018 er det bevilget 153 000 000 kr.

Vedlegg

Vedlegg 1: Forkortelser

Viktige forkortelser i rapporten:

ANS	Ansvarlig selskap med solidarisk ansvar
DA	Ansvarlig selskap med delt ansvar
ENK	Enkeltpersonsforetak
G	Grunnbeløpet i folketrygden
KLP	Kommunal landspensjonskasse
LMD	Landbruks- og matdepartementet

Vedlegg 2: Tabell 9.2 og 9.3 fra Jordbruksavtale 2017-2018

Tabell 9.2 Faktor for beregning av maksimal dagsats for sykdomsavløsning i husdyr-, plante- og honningproduksjon

Dyreslag	Faktor, kr per dyr
Melkeku	3 557
Ammeku	982
Øvrige storfe	593
Melkegeit og melkesau	820
Sau født året før eller tidligere og ammegeit	408
Avlsgris ¹	1 173
Levende slaktegris ² og livdyr på minst 50 kg	128
Verpehøne og avlsdyr av ender, kalkuner og gjess	10,3
Slaktekylling	3,08
Økologiske slaktekylling	6,84
Kalkun for slakt	8,26
Gås for slakt	3,59
And for slakt	19,85
Kylling for livdyrsalg ³	8,26
Kalkun for livdyrsalg ⁴	8,26
Hest (alle) ⁵	1 173
Avlskanin ⁶	292
Revetispe	322
Minktispe	94
Hjort (alle)	399
Vekst⁷	Faktor, kr per daa
Korn	48
Potet	220
Frukt og bær	960
Grønnsaker og andre planteprodukter	540
Honning⁷	Faktor, kr per bifolk
Bifolk	150

1) Purke som har griset og råne som er satt inn i avl

2) Levende slaktegris minst 14 uker gamle

3) Gjelder ikke kyllinger som blir solgt fra klekkeri til slaktekyllingprodusent

4) Gjelder bare kalkun på inntil 28 uker.

5) I vinterhalvåret - inkludert hester som foretaket har i pensjon.

6) Hunnkanin som har født og som benyttes i kjøtt- eller ullproduksjon.

7) For foretak med plante- og/eller honningproduksjon gjelder tilskuddsordningen kun i onnetida

Tabell 9.3 Foretakets maksimale dagsats

Tilskuddsgrunnlag for husdyr-, plante- og honningprodusenter:	Veksthusprodusenter, Veksthusareal¹), m²	Maksimal dagsats, kr.
kr. 5 000 – 12 000	285 - 714 m ²	528
kr. 12 001 – 18 000	715 - 1071 m ²	767
kr. 18 001 – 24 000	1072 - 1429 m ²	1 027
kr. 24 001 – 30 000	1430 - 1786 m ²	1 286
kr. > 30 000	> 1786 m ²	1 555

Vedlegg 3: Anslag økning i utbetalinger ved å inkludere samboere i tilskuddsordningen

Ved beregningen tar vi utgangspunkt i tall for 2016 siden dette er det siste året vi har alle nødvendige verdier/opplysninger tilgjengelig for.

Antall foretak (inkl. noen få enkeltpersoner³¹) som benyttet tilskuddsordningen:

3 100

Antall jordbruksforetak som søkte produksjonstilskudd august 2016:

40 448

Antall av de 40 448 jordbruksforetakene som ikke kunne søke tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. pga organisasjonsform:

440

Utbetalinger over tilskuddsordningen, kr:

142 891 312

Gjennomsnittlig total utbetaling per foretak det ble utbetalt tilskudd til avløsning i (utbet. direkte til foretaket eller til nærstående etterlatt), kr:

46 093

Andel jordbrukere som var samboere, %:

14,8

Av de foretakene som søkte produksjonstilskudd i august 2016, og som ikke var utelukket fra å søke tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. på grunn av sin organisasjonsform, var det 7,7 % som fikk en eller flere utbetalinger av det sistnevnte tilskuddet i løpet av 2016.

For enkelthets skyld legger vi i beregningen til grunn at alle jordbrukerne som var samboere (14,8 %) representerer hvert sitt ENK (sannsynligvis representerer de i realiteten litt færre foretak fordi enkelte av dem trolig har et ANS, DA eller evt. et AS som de driver og eier i fellesskap med sin samboer og samboeren dermed også inngår i andelen jordbrukere som er samboere). Det betyr at vi snakker om 5 921 foretak der innehaver hadde samboer.

Det er ikke sannsynlig at alle samboerne er aktive i driften av jordbruksforetaket på en slik måte at det er naturlig å søke tilskudd til avløsning ved sykdom og fødsel mv. for dem. Hvor stor andelen aktive samboere er vet vi ikke, men her i beregningen legger vi til grunn at dette gjelder 20 %. Dette er etter vår mening i hvert fall ikke for lavt. I så fall er det snakk om 1 184 foretak der samboer er tilstrekkelig aktive i driften. Hvis alle disse foretakene fikk utbetalt et gjennomsnittlig beløp som følge av avløsning av samboeren i løpet av året, ville det generere en tilskuddsutbetaling på 54 574 112 kroner. Imidlertid er det ingen grunn til å tro at disse foretakene skal benytte seg av ordningen i større grad

³¹ Dette var nærstående etterlatte etter avdød jordbruker som på tidspunktet for dødsfallet drev et jordbruksforetak med vanlig jordbruksproduksjon og som fylte næringsinntektsvilkåret da vedkommende døde. Samboere er inkludert i gruppen nærstående etterlatte som kan få tilskuddsutbetaling i en slik situasjon. Det må uansett påløpe utgifter til avløsning for at tilskudd skal komme til utbetaling.

enn gjennomsnittet. Det betyr at bare 7,7 % av de 1 184 foretakene, dvs. 91 foretak, ville få en eller flere utbetalinger av tilskuddet. Hvis de hver seg fikk utbetalinger tilsvarende gjennomsnittet ville økningen i utbetalingene over tilskuddsordningen bli på 4 194 463 kroner. Dette tilsvarer en økning på ca 2,9 %.

Vedlegg 4: Anslag på kostnad ved å utbetale tilskudd til avløsning ved sykdom for ansatte

Dersom ansatte i jordbruksforetak inkluderes i tilskuddsordningen vil ordningen bli dyrere. Her har vi forsøkt å gjøre en beregning av hva det vil koste å gi tilskudd til avløsning for sykmeldte ansatte dersom man ikke justerer dagens maksimale dagsatser, jf. tabell 9.3 (vedlegg 2), eller gjør andre justeringer som kutter i kostnadene til ordningen.

Anslagsvis beregning er basert på

- at det gis tilskudd for inntil 16 dagers avløsning av ansatte per sykmeldingstilfelle, og
- at dagsatsen for ansatte settes til det halve av maksimal dagsats

Grunnlagsopplysninger:

- Gjennomsnittlig legemeldt sykefravær for ansatte i jordbruket fom. 2009 tom. 1. kvartal 2017 var 8,08 %³².
- Gjennomsnittlig varighet per sykmeldingstilfelle blant ansatte i jordbruk/skogbruk/fiske i perioden 2001-2016 var 45 dager³³.
- I følge foreløpige tall fra Landbruksundersøkelsen 2016 utførte fast arbeidshjelp i jord/hage 4 547,9 årsverk per år i 2015-2016³⁴.

Beregning – fremgangsmåte og forutsetninger

Hvis vi legger til grunn at hvert årsverk representerer én person (som åpenbart ikke er korrekt) så kan man si at 367,5 av 4 547,9 ansatte i jordbruket var sykmeldt til enhver tid ($4\,547,9 \times 0,0808$)

Vi legger til grunn at ett årsverk utgjør $5 \times 47 = 235$ dager

Antall sykedager for de 367,5 personene blir dermed $367,5 \times 235 = 86\,362,5$ dager

For å finne hvor mange sykmeldingstilfeller som må til for å komme opp i 367,5 årsverk må vi dele antallet dager dette utgjør, dvs. 86 362,5, på det gjennomsnittlige antallet dager hvert sykmeldingstilfelle varte (45 dager). $86\,362,5 : 45 = 1919$

Vi legger således til grunn at det potensielt vil bli 1919 ekstra sykmeldingstilfeller som kan utløse tilskuddsutbetaling per år ved å inkludere de fast ansatte i jordbruksforetakene i tilskuddsordningen.

Dersom ansatte skal inkluderes foreslår vi at tilskuddsutbetalingen begrenses til inntil 16 dager per sykmeldingstilfelle for disse³⁵. I så fall kan det bli utbetalt tilskudd for $1919 \times 16 = 30\,704$ dager mer enn sammenlignet med i dag.

I LMDs fordelingsskjema for jordbruksforhandlingene i 2017 la man til grunn en gjennomsnittlig utbetaling på 789 kroner per dag det ble gitt tilskudd for (dvs. etter fradrag for den avløstes inntekter). Dette utgjorde 51 % av den daværende maksimale dagsatsen for tilskuddsordningen. I og med at det

³² Tall fra NAV

³³ Tall fra NAV

³⁴ Tall fra SSB

³⁵ NAV overtar utbetaling av sykepenges fra dag 17

ikke kan gjøres fradrag for ansattes inntekter foreslår vi derfor å sette dagsatsen til det halve av foretakets maksimale dagsats.

For enkelthets skyld regner vi med at alle foretakene med ansatte har en produksjon som gir den maksimale dagsatsen for tilskuddsordningen (per nå 1 555 kr). Halvparten av dette er 777,5 kr.

$$30\,704 \times 777,5 = 23\,872\,360$$

Vårt anslag for hvor mye tilskuddsutbetalingene vil øke ved å inkludere fast ansatte i jordbruksforetak forutsatt at det kun gis for inntil 16 dager per sykmeldingstilfelle for ansatte og at dagsatsen for disse settes til det halve av maksimal dagsats, er i underkant av 24 millioner kroner. Dette gjelder bare tilskudd til avløsning ved ansattes egen *sykdom*.

Vedlegg 5: Anslag på hva et foretak kan få utbetalt i tilskudd per dag dersom ansatte og samboere inkluderes i ordningen

Nedenfor vises det til fire eksempler på hva et foretak kan få utbetalt i tilskudd per dag avhengig av hvem og hvor mange foretaket melder inn. Eksemplene er basert på innmeldingssystem og forslag 1 (se kap. 4.2.2).

Forutsetninger

- Dagsatsene i tabellen nedenfor er noe for høye, da vi ikke har redusert disse (vanskelig å vite hvor mye). Dagsatsene er dermed basert på dagens dagsats, jf. tabell 9.3 i jordbruksavtalen
- I LMDs fordelingsskjema for jordbruksforhandlingene i 2017 la man til grunn en gjennomsnittlig utbetaling på 789 kroner per dag det ble gitt tilskudd for (dvs. etter fradrag for den avløstes inntekter). Dette utgjorde 51 % av den daværende maksimale dagsatsen for tilskuddsordningen. For enkelthets skyld regner vi med at alle foretakene har en produksjon som gir den maksimale dagsatsen for tilskuddsordningen (per nå 1 555 kr). Halvparten av dette er 777,5 kr. I eksemplet får både innehaver, ektefelle/samboer og ansatte får denne satsen for enkelhetens skyld.
- Dagsatsen per person reduseres forholdsmessig avhengig av hvor mange personer foretaket melder inn som gir grunnlag til tilskudd. I dette eksemplet blir dagsatsen halvert dersom man melder inn to personer, og dersom man melder inn tre personer blir dagsatsen 1/3, osv...

Tabell: anslag på hva et foretak for utbetalt i tilskudd per dag:

Person/er som meldes inn	Foretaket melder inn innehaver	Foretaket melder inn innehaver og ektefelle/samboer	Foretaket melder inn innehaver og en ansatt	Foretaket melder inn innehaver og to ansatte
Tilskudd per dag	Som i dag	388,75 kr	388,75 kr Det blir bare utbetalt tilskudd for ansatt ved sykdom inntil 16 dager	259, 16 kr Det blir bare utbetalt tilskudd for ansatt ved sykdom inntil 16 dager

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 8140 Dep, 0033 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

www.landbruksdirektoratet.no