

Protokoll fört vid enskild föredragning

Näringsavdelningen
Jordbruksbyrån, N2

Beslutande

Vicelanråd
Camilla Gunell

Föredragande

Landskapsagronom
Sölve Högman

Justerat

Omedelbart

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

Nr 25

Arbetsgruppen för genomförande av mjölkstrategins utvärdering av det nya avbytarsystemet.

ÅLR 2016/1580

Beslöts anteckna arbetsgruppens utvärdering till kännedom, **bilaga 1, N216E15** samt ge förvaltningen i uppdrag att värdera och processa arbetsgruppens förslag.



Ålands landskapsregering

Utvärdering av avbytarsystemet

Intervjuundersökning och analys av landskapslag om avbytarstöd som infördes i landskapet från år 2015

Utvärdering av landskapslagen om avbytarstöd

1. Inledning

När Landskapslagen om avbytarstöd infördes på Åland år 2015 innebar det en övergång från ett system där lantbrukaren kunde välja mellan att anlita en landskapsanställd avbytare eller en av landskapet finansierad privatanställd avbytare både till sin ledighet och eventuell sjukledighet till ett system med endast privatanställd avbytare. I samband med beredningen av lagstiftningen uppmanades landskapsregeringen av Finans- och näringsutskottet att inom tre år från implementeringen genomföra en utvärdering av utfallet av den nya lagstiftningen. I rapporten från arbetsgruppen för utarbetande av mjölkstrategi för Åland föreslås också som en av åtgärderna för att utveckla den åländska mjölknäringen att en utvärdering av avbytarssystemet genomförs. Arbetsgruppen för genomförande av mjölkstrategin fick sedan i uppdrag att följa upp och utvärdera implementeringen av det nya avbytarssystemet samt föreslå ytterligare åtgärder inom ramen för befintliga budgetmedel för att effektivisera genomförandet av det nya avbytarssystemet vilket man gjort i denna rapport.

2. Bakgrund

2.1. Avbytarutvecklingen på Åland

Mjölkgårdarnas antal över tid har ungefär halverats med 10 års mellanrum. Det innebär att behovet av avbytare samtidigt minskat. Mindre justeringar av lagstiftningen om djurgårdars rätt till avbytare har genom åren skett med jämna mellanrum. På Åland har landskapsregeringen varit avbytarverksamhetens huvudman. En privatisering av verksamheten har diskuterats sedan år 2010, men den revidering av lagstiftningen som skedde då, var i stället att det infördes en avgift per avbytare och dag. Ytterligare ökades rätten att ta betalt för de landskapsanställda avbytarens tjänster, så att det tillkom en extra avgift för långledigheter och i de fall där helgernas antal årligen överskred tre. En radikal minskning av rättigheten till lediga dagar för andra djurhållande bönder än mjölkproducenterna (frånsett de allra största gårdarna) genomfördes samtidigt.

I samband med första tilläggsbudgeten år 2012 (den s.k. omställningsbudgeten) fattade Ålands lagting beslut om att avbytarssystemet skulle reformeras så att ingen ersättning skulle utgå för ledighet men att det skulle avsättas 200.000 euro för ersättning för vikariehjälp i privat regi. Ändringen skulle träda i kraft från år 2015 och förvaltningen fick i uppdrag att revidera lagstiftningen kring avbytarssystemet enligt detta.

I samband med beredningen av lagstiftningen konstaterades att en förutsättning för att vikariehjälpen skall kunna utföras på privat basis är att det finns ett tillräckligt jämt utbud av avbytarstjänster. Det konstaterades att vikariehjälpen i sig inte är tillräcklig för att skapa en efterfråga som garanterar ett privat utbud. Med bakgrund i detta föreslogs en modell inom ramen för den beslutade budgeten med delfinansierad ledighet och vikariehjälp i syfte att skapa ett kontinuerligt efterfrågan och utbud av avbytarstjänster.

Efter ytterligare anpassningar och med en till 340.000 euro utökad budget infördes år 2015 den nya lagen om avbytarservice, vilket innebar en total privatisering i enlighet med omställningsbudgetens intentioner. Budgeten om 340.000 euro innebar ändock en årlig inbesparing med 200.000 till 250.000 euro per år. De landskapsanställda avbyttarnas tjänsteförhållande avslutades och landskapsregeringen avsåg sig ansvaret att organisera ledighet och vikariehjälp. Det nya systemet innebar att privata entreprenörer på landsbygden skulle erbjuda de tjänster som de tidigare landskapsanställda avbyttarna erbjudit i landskapsregeringens regi. Avbyttarhjälp omvandlades till att enbart bli ett ekonomiskt stöd, som i huvudsak riktades till mjölkproducenterna. Mjölkgårdarna kan numera få ersättning för upp till 300 timmar. För övriga djurhållande bönder begränsades rätten till stöd till 75 timmar och nedre gränsen för antal djurenheter på gården då stödet kan utbetalas, höjdes till att motsvara en tänkt tillräcklig utkomst för en person, dvs. stödprogrammet riktades i huvudsak till heltidslantbrukare. Gårdar som inte kommer upp i tillräckligt djurantal har heller inte rätt till stöd för vikariehjälp, liksom inte heller andra produktionsinriktningar inom lantbruket (vilket tidigare varit fallet).

2.2. Avbyttarsituationen i Finland

I Finland har avbyttarverksamheten länge lytt under kommunernas ansvarsområde, med ett hundraprocentigt ekonomiskt understöd från LPA. Förmånen ses där som en socialpolitisk förmån, medan den på Åland har lytt under näringsavdelningen.

Också i Finland har man börjat se över möjligheterna till en privatisering, men än så länge har kommunerna ansvaret över att avbyttare finns tillgängliga för vikariehjälp och ledighet. Möjlighet till fler än tre helger årligen finns dock inte, och jordbrukarna är skyldiga att ta emot hjälp, ifall den ledande avbyttaren har ledig arbetskapacitet. Rätten till 26 lediga dagar per år är personlig, och endast på mindre gårdar kan företagarna tvingas ta ut samtidig ledighet. Ledigheten är avgiftsfri, medan den avgift som tas ut för vikariehjälp grundar sig på företagarens pensionsavgift. Vikariehjälp beviljas förutom för sjukdom och olycksfall även på vissa övriga grunder såsom studiedagar, förtroendeuppdrag, egen bröllopsdag m.m.

Denna höst har Finlands regering beslutat om ett extra understöd på 10 miljoner till avbyttarservicen som en följd av den ekonomiska kris som av flera orsaker råder inom jordbruket, och speciellt inom mjölknäringen. Inom avbyttarservicen föreslås pengarna användas främst till att sänka avgiften för vikariehjälp.

3. Intervjuernas upplägg

Grunden för utvärderingen är en undersökning genomförd som telefonintervju sommaren 2016 samt en sammanställning av statistikmaterial gällande ledighet och vikariehjälp. Respondenter för intervjuerna har varit samtliga mjölkproducenter samt ett urval av de övriga djurbönder som 2014 anhöllit om avbyttarhjälp/-stöd. Utvärderingen är gjord av Annette Loumann, som var ledande avbyttare 2006 - 2015.

Mjolkproducenten (någondera av producenterna om flera i företaget) fick svara på följande frågor:

1. Jämfört med tidigare år, upplever du att den nya lagen för din egen del gjort situationen med avbytare bättre/lika som förr/sämre
2. Har du haft problem med att hitta avbytare?
3. Har du haft problem med att ha råd med avbytare?
4. Har du under år 2015 haft behov av vikariehjälp och hur har du i så fall löst problemet?
5. Har du synpunkter om vad som kunde utvecklas i dagsläget/ tips på förbättringar

Företagare som har/haft annan djurinriktning fick följande frågor:

1. Jobbar någon av gårdens företagare med annat arbete?
2. Har det funnits behov av vikariehjälp 2015 - 2016? Hur har man i så fall löst det?
3. Inverkan av förändringen 2010? Från 33 till 15 dagar alternativt 24 till 10 dagar
4. Nya avbytarlagens inverkan - har du hittat alternativt haft råd med avbytare?
5. Har den nya lagstiftningen lett till förändringar i djurantalet?
6. Anser du att fördelningen av antalet avbytar-timmar mellan mjölkgårdar och övriga är rättvis?
7. Har du synpunkter om vad som kunde utvecklas i dagsläget/ tips på förbättringar

Frågorna skiljer sig delvis från varandra på grund av att det ekonomiska stödet tydligt riktas till mjölkproducenter.

Samtliga 37 mjölkgårdar som fanns på Åland 2015 kontaktades, men endast 30 svar togs med i sammanfattningen. De som inte togs med var de fyra gårdar som slutat fram till dess undersökningen påbörjades samt tre gårdar, som alla har under 35 kor. Orsaken till att svaren utelämnats beror på att de som slutat, slutade av andra orsaker än avbytarfrågan. De tre mindre gårdarna uteslöts eftersom deras intresse för avbytar-understödd ledighet redan i sin tidigare form var låg, och gårdarna därför upplevde att lagförändringen saknade relevans för dem.

I de nedanvarande svarsgrupperna återstår i nuläget aktiva mjölkproducenter, vilka tidigare också aktivt utnyttjat avbytar-systemet. Av dessa 30 gårdar har

- 7 gårdar < 35 kor
- 12 gårdar 35 - 55 kor
- 11 gårdar fler än 55 kor.

Användningen av avbytare var fördelad enligt följande

- 12 hade tidigare utnyttjat möjligheten till landskapsanställd avbytare.
 - o Sex av dessa hade möjlighet till privat hjälp som komplement.
- 14 gårdar hade haft minst en anställd i ladugårdssysslor.
 - o två av gårdarna har utöver detta utnyttjat en företagare för sin ledighet
- 4 gårdar hade använt sig av enbart en avbytarföretagare vid ledighet

År 2014 fanns 76 gårdar med andra djurinriktningar än mjölkkor som utnyttjade rätten till avbytare/stöd för privat avbytare. Av dessa hade 24 gårdar (32%) ett för lågt antal djur för att fortsättningsvis vara berättigade till stöd år 2015. Ur gruppen fortsättningsvis till stöd berättigade valdes i proportion till befintliga djurinriktningar 12 av 52 företagare ut att svara på frågorna

- 3 gårdar med inriktning på dikor
- 3 gårdar med inriktning på får
- 3 gårdar med inriktning på flera olika djurslag
- 1 gård var av de övriga förekommande produktionsinriktningarna (totalt 3 gårdar).

Utöver dessa 12 valdes 5 gårdar som inte längre uppfyller kraven för ekonomiskt stöd. Totalt tillfrågades därmed 17 övriga djurbönder.

Ur varje grupp valdes aktiva producenter med tidigare olika avbytararrangemang och minst en skärgårdsgård i varje större grupp. I såväl gruppen där stöd fortfarande beviljas och bland dem som enligt nuvarande beräkningsgrund blivit utan ekonomiskt stöd till avbytare, jobbar hälften som heltidsjordbrukare och i hälften av fallen förekommer det att åtminstone ena parten har hel- eller deltidsarbete utanför gården.

4. Analys av intervjuerna

4.1. Möjlighet till ledighet, mjölkbönder

Som en första kommentar kan man konstatera att den nya situationen på arbetsmarknaden inte lett till att nya avbytarföretag tillkommit i egentlig mening. Det enda nystartade företaget är en av de tidigare landskapsanställda avbytare. Bland de två andra tidigare företagen har det ena justerat timpriset uppåt, vilket lett till att landskapets stöd i de fallen har sjunkit från 80 % till 65 % per timme.

Av mjölkgårdarnas svar, kan konstateras, att för de gårdar som har anställda har lagen inte nämnvärt haft någon inverkan på möjligheten till ledighet. 3 gårdar av 18 har dock på grund av det rådande dåliga ekonomiska läget varit tvungna att minska på tiden/säga upp anställningsförhållandet för den anställda, och det har i sin tur lett till mindre ledighet.

Bland gårdarna som utnyttjat landskapsanställda avbytare, anser 9 av 12 gårdar att det blivit sämre eller mycket sämre. För fem av gårdarna var ekonomin det större problemet, för 4 gårdar att man inte funnit en avbytare man skulle varit nöjd med. De avbytare man lärt sig lita till är fullbokade och kan inte åta sig mer jobb. I snitt har dessa gårdar, som tidigare utnyttjat landskapsanställd avbytare, utnyttjat 140 timmar (15 - 265 timmar) med avbytarföretagare eller knappt hälften av vad det ekonomiska stödet skulle gett möjlighet till. Fyra av gårdarna hade dock kompletterat med att engagera en familjemedlem, vilket gett avlastning men kanske inte ledighet på det sätt som önskas.

En annan möjlig indelning av mjölkgårdarna är enligt storlek. Då kan konstateras att av de 19 gårdarna med färre än 55 kor ansåg 11 att det blivit sämre eller mycket sämre. Av de 11 större gårdarna ansåg 10 att den nya lagen är lika bra eller bättre.

4.2. Möjlighet till ledighet, övriga

Av de berättigade gårdarna anser 6 stycken att den nuvarande lagen inte haft någon inverkan på ledigheten. För den andra hälften har en klar försämring skett. I huvudsak har man inte ansett sig ha råd med ledighet. Bland dem som blivit av med sina rättigheter är tonläget klart negativt. Ord som ohållbart, orättvist, orimligt, omöjligt är hur de beskriver läget.

4.3. Vikariehjälpen

Behov av vikariehjälp finns eller har funnits på 12 mjölkgårdar eller 40 % av gårdarna. Två tredjedelar har kunnat lösa den med anställda eller företagare, medan en tredjedel inte kunnat lösa den.

Bland icke-mjölkbönder har likaså 40 % haft behov av vikariehjälp. Bland de stödberättigade har behoven lösts utan större problem med hjälp av partnern eller med företagare. Bland de icke-stödberättigade har familjemedlemmar och närstående fått rycka in.

Genomgående finns en oro och svårigheter att se lösningar vid långvarigare sjukskrivning. En tydlig efterfrågan på någon man kunde ringa vid behov finns i alla grupper av svarande.

4.4. Rättvisa mellan mjölkbönder/icke-mjölkbönder

40 % av de svarande ansåg fördelningen orättvis till vissa delar. Arbetstiden med lösgående hönor och getter anses väl motsvara mjölkkor. Tjurar kräver daglig utfodring men är i sig mer flexibla med tidpunkten. Djurslag man anser borde berättiga till ledighet vid lägre djurantal är kvigor och stutar. Överlag finns dock en förståelse för behovet av mer ledighet för mjölkproducenter.

4.5. Inverkan av tidigare neddragning – icke-mjölkbönder

År 2010 genomfördes en första neddragning av rättigheterna för de djurägare som inte var mjölkbönder. Antalet lediga dagar reducerades i princip från 33 till 15 alternativt från 24 till 10. Endast de största gårdarna fick då behålla 33 dagar.

Av de nu tillfrågade icke-mjölkbönderna är 40 % nystartade efter 2009, och har därför inte erfarenhet av tidigare system. Men bland dem som då drabbades var den försämringen minst lika kännbar, rentav så att de som fick rätt till endast 10 lediga dagar inte alla ansåg att det var värt mödan att söka ut ersättning för den betalda avbytarlönen. Tog man ut dagarna med landskapsanställd avbytare innebar det ändå konkret 10 lediga dagar per år, vilket var positivt.

4.6. Har den nya lagstiftningen lett till förändringar i djurantalet

Under lagberedningen fanns en tanke om att prioritera de som har djurproduktion som huvudinriktning, vid behov också ökar upp djurantalet för att omfattas av stödet efter reformen. För mjölkproducenterna är denna fråga inte aktuell, då antalet kor inte har någon inverkan på det stöd man berättigas till. Bland de stödberättigade icke-mjölkproducenterna som redan omfattas av stödet har lagen heller inte inverkat på djurantalet, medan de inte längre stödberättigade klart funderar över situationen. I dagsläget har en

ökat, två ämnar öka, en har minskat djurantalet på gården och en ämnar fortsätta som tidigare.

5. Sammanfattning

Av budgetens 340.000 € utnyttjades 2015 ca 220.000 €. Av dessa var knappt 50.000 € stöd för vikariehjälp. År 2016 blir åtgången av anslaget ännu lägre, främst beroende på färre ansökningar om stöd för vikariehjälp. Åtgången av medel till vikariehjälp är direkt beroende av mängden sjukskrivningar inom näringen vilket kan variera.

5.1. Ledighet

Bland mjölkproducenterna upplevs lagen ge försämrade möjligheter till ledighet bland gårdar som utnyttjat landskapsanställda och bland mindre gårdar. Samma gårdar återfinns delvis i båda grupperna. Det dåliga ekonomiska läget förvärrar situationen. Bland större gårdar med anställda upplevs lagändringen inte ha större inverkan.

För djurbönder med annan produktionsinriktning än mjölk är hälften av gårdarna som fortfarande är berättigade till ledighet relativt nöjda, medan andra hälften upplever olika grad av försämring. Ekonomin påverkar också här. Många påtalar orättvisa i beräkningsgrunderna. De gårdar som helt blivit av med rättigheten till ekonomiskt stöd är väldigt besvikna.

5.2. Vikariehjälp

Genomgående finns en oro och svårigheter att se lösningar vid långvarigare sjukskrivning. En tydlig efterfrågan på någon man kunde ringa vid behov finns i alla grupper av svarande.

5.3. Rättvisa mellan mjölkbönder/icke-mjölkbönder

Överlag finns en förståelse för behovet av mer ledighet för mjölkproducenter.

5.4. Sammanställning av kommentarer, önskemål och förslag till förbättringar från deltagarna i undersökningen

1. 10 av mjölkgårdarna och väldigt många av icke-mjölkgårdarna nämnde särskilt osäkerheten kring hur man skall lösa en sjukdomssituation. Oron finns i alla grupper, men är av naturliga skäl störst bland gårdar som inte har en egen anställd. Synen på att det vore viktigt att få den frågan löst delas dock även av gårdarna med egna anställda. Tanken på ett organiserat system eller en ”pool” dit man kunde vända sig framfördes av flera mjölkgårdar.
2. Bland icke-mjölkgårdarna nämndes alla djurägares rätt till trygghet. Djurskyddsaspekten är helt förbisedd, då risken finns att djuren blir lidande vid företagarnas sjukdoms- eller olycksfall. Åsikten att frågan borde lyda under social- och miljöavdelningen framfördes.
3. Olika varianter för bättre möjlighet att utnyttja de medel som avsatts för avbytarfrågan
 - (a) Även 80 % av momsens betalas av landskapsregeringen
 - (b) Färre timmar per gård men högre ersättning per timme
 - (c) Höja stödnivån till att motsvara 80 % av den verkliga fakturan

(d) Bättre förmåner för åtminstone vissa grupper av icke-mjölkbönder. Systemet beaktar inte att en del gårdar har fler ben förknippade till jordbruket att stå på, och då kanske inte en stor mängd djur är optimalt.

(e) Lägre djurenhetskrav för rätten till vikariehjälp

4. Större förståelse för kravet att djurhållaren alltid är skyldig att ha ständigt ansvar också för sina betesdjur – bundenheten blir därmed densamma även sommartid.
5. Politiskt borde skapas förutsättningar för lönsam produktion – dock helst inte genom nya stöd. Inte strängare regelverk här än annanstans.
6. Hur hitta nya avbytare? 40-veckorsstuderandena? Språkkunskap ett krav på avbytarhjälp på robotgårdar – bör kunna förstå robotjourhjälp.
7. Viktigt för ÅCA att fler leverantörer inte försvinner

6. Förslag till åtgärder

1. Lagstiftningen omarbetas så att lagen förses med en delegeringsmöjlighet så att särskilda detaljregleringar kan regleras på förordningsnivå vilket skulle öka flexibiliteten i implementeringen och genomförandet av lagstiftningen.
2. Landskapsregeringen bör stimulera till bildandet av ett privat initiativ för avbytarservice för att utveckla utbudet av avbyttjänster. Företaget bör arbeta för att främja tillgången till avbytare vid akuta behov. En summa upptas i 2017 års budget för att fungera som startstöd till nya avbyttärföretag.
3. Landskapsregeringen bekostar i sin helhet vikariehjälp för den första månaden vid olycksfall och längre sjukskrivning. Ytterligare föreslås en möjlighet att pröva ansökningar om förlängd vikariehjälp med företagare utöver en månad vid akuta sjukskrivningsfall med osäker sjukskrivningslängd.
4. Föreslås att en uppdaterad arbetslista för de avbyttärföretagare som är intresserade av att delta upprättas för att synliggöra då det finns ledig kapacitet för avbyttjänster. Listan kan då också utnyttjas vid de fall akut vikariehjälp behövs.
5. Information till bl.a. de vuxenstuderande blivande lantbruksföretagarna om avbyttärföretag som kompletterande affärsmöjlighet i syfte att skapa ett utökat utbud av avbyttjänster.
6. För att ett högre utnyttjande av den avsatta budgeten skall uppnås, föreslås att ett högre procentbelopp ersätts alternativt att taket för vilket belopp som ersätts höjs. Fortfarande skall höjningarna rymmas inom befintlig budget.
7. Landskapsregeringen utvärderar beräkningsgrunden för djurenhetsvärdet för djurslag, där det i rapporten konstaterats att bedömningen upplevs ha slagit fel.
8. Införa separata djurenhetskrav för ledighet och vikariehjälp. Landskapsregeringen bör se över lägsta nivån för djurenhetskravet för rätt till vikariehjälp för att skapa ökad grundtrygghet för djurgårdar som annars inte har rätt till ledighet.