



FRAMKVÆMD BÚVÖRUSAMNINGA

SEPTEMBER 2010

EFNISYFIRLIT

NÍÐURSTÖÐUR.....	5
1 INNGANGUR.....	7
2 FRAMKVÆMD BÚVÖRUSAMNINGA	9

NIÐURSTÖÐUR

Stjórnvöld hafa á undanförunum árum gert nokkra samninga við hagsmunasamtök bænda um fjárhagslegan stuðning ríkisins við landbúnað. Meðal annars er um að ræða samninga um framleiðslu sauðfjárafurða (sauðfjársamninga), samninga um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu (mjólkursamninga) og aðlögunarsamninga um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða (garðyrkjusamninga). Bændasamtök Íslands (BÍ) hafa að mestu séð um að greiða bændum þá styrki sem samningarnir kveða á um og annast aðra umsýslu þeirra. Landssamtök sláturleyfishafa og Framleiðnisjóður landbúnaðarins hafa þó haft umsjón með ákveðnum liðum sauðfjársamninga og garðyrkjusamninga.

Eldri sauðfjársamningur gildi á tímabilinu 2001–2007 en nýr samningur tók gildi í ársbyrjun 2008 og rennur út í árslok 2015. Greiðslur til bænda á gildistíma eldri samningsins voru að mestu í samræmi við ákvæði hans og síðari breytingar á þeim. Ónýttar greiðsluheimildir námu þó 67 m.kr. í lok tímans. Hluti greiðslna vegna samningsins var rangfærður í bókhaldi ríkisins. Þannig voru m.a. dæmi um að bókað væri á rangt viðfang eða rangt tímabil. Samtals voru bókaðar greiðslur 150 m.kr. hærri en raungreiðslur á gildistímanum.

Núverandi mjólkursamningur tók gildi árið 2005 og rennur út í árslok 2014. Hluti greiðslna vegna hans á tímabilinu 2005–2009 var rangfærður í bókhaldi ríkisins. Greiðslur sem með réttu hefði átt að bóka á samninginn voru bókaðar á sauðfjársamning. Á hinn bóginn voru greiðslur bókaðar á samninginn sem með réttu hefði átt að bóka á sauðfjársamning.

Núverandi garðyrkjusamningur tók gildi árið 2002 og rennur út í árslok 2013. Greiðslur til bænda á tímabilinu 2002–2009 voru 7 m.kr. hærri en samningurinn og síðari breytingar á honum gerðu ráð fyrir. Mismunurinn er vegna breytinga á greiðslum miðað við verðlagsþróun. Hluti greiðslna vegna samningsins var rangfærður í bókhaldi ríkisins. Greiðslur sem með réttu hefði átt að bóka á samninginn voru bókaðar á sauðfjársamning.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið ber ábyrgð á að greiðslur samkvæmt búvörusamningum séu rétt færðar í bókhaldi ríkisins. Ríkisendurskoðun gagnrýnir ráðuneytið fyrir framangreindar rangfærslur en þær hafa m.a. í för með sér að ríkisreikningar þeirra ára sem um ræðir gefa ekki rétta mynd af framlögum til einstakra þátta landbúnaðar. Þá telur Ríkisendurskoðun ámælisvert að greiddar hafi verið þóknanir til BÍ fyrir umsýslu án þess að samið hafi verið um þær sérstaklega. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að ráðuneytið hefur bætt verklag vegna

búvörusamninga. Í samtölum við starfsmenn ráðuneytisins kom fram að afstemming og uppgjör á sér nú stað ár hvert og er það jákvæð breyting að mati stofnunarinnar.

ÁBENDINGAR TIL SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTIS

1. RÁÐUNEYTIÐ ÞARF AÐ SINNA BETUR EFTIRLITSSKYLDU SINNI

Áríðandi er að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið herði eftirlit sitt með framkvæmd búvörusamninga og greiðslum vegna þeirra. Ríkisendurskoðun ítrekar mikilvægi þess að uppgjör vegna samninganna fari fram árlega svo að tryggja megi að upplýsingar vegna þeirra séu réttar í ríkisreikningi. Einnig leggur stofnunin áherslu á að ráðuneytið fari reglulega yfir forsendur reikninga og staðfesti þær svo að tryggt sé að greiðslur séu í samræmi við skuldbindingar.

2. AUKA VERÐUR GAGNSÆI ÚTREIKNINGA

Fjárhæðir greiðslna samkvæmt búvörusamningum hafa verið uppfærðar miðað við verðlagsþróun og aðrar forsendur sem samið hefur verið um sérstaklega. Einnig eru dæmi um að greiðslur vegna uppgjörs fyrri samninga hafi verið bókaðar á gildandi samninga. Ríkisendurskoðun telur að í bókhaldi þurfi að aðgreina eða sérkenna greiðslur vegna eldri samninga. Eins og málum er háttað er erfitt, nema fyrir sérfróða, að átta sig á því hvernig greiðslur vegna búvörusamninga eru samsettar. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið að tryggja aukið gagnsæi þessara útreikninga þannig að þingmenn, eftirlitsaðilar og almenningur eigi auðveldara með að glöggva sig á þeim.

3. GERA VERÐUR FORMLEGA SAMNINGA UM ÞÓKNANIR

Ekki hafa verið gerðir formlegir samningar um þær þóknanir sem ríkissjóður greiðir BÍ fyrir umsýslu búvörusamninga. Ríkisendurskoðun telur áríðandi að slíkir samningar verði gerðir.

1 INNGANGUR

Hinn 22. júlí 2008 óskaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið eftir því að Ríkisendurskoðun athugaði framkvæmd samnings milli stjórnvalda og Bændasamtaka Íslands (BÍ) um framleiðslu sauðfjárafurða. Samningurinn gildi á tímabilinu 2001–2007 og byggði á 30. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

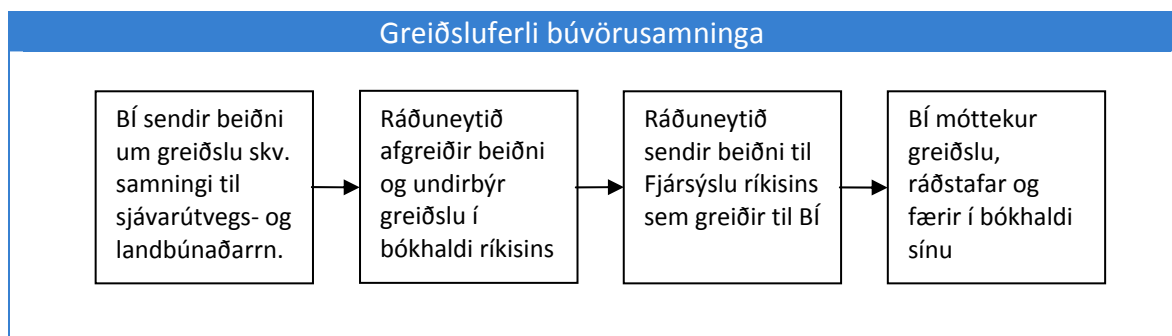
BEIÐNI FRÁ
RÁÐUNEYTTINU

Síðar óskaði ráðuneytið eftir því að stofnunin athugaði einnig tvo aðra samninga milli stjórnvalda og BÍ sem byggja á sömu lagaheimild. Annars vegar samning um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu, sem gildir á tímabilinu 2005–2014, og hins vegar aðlögunarsamning um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða, sem gildir á tímabilinu 2002–2013.

Markmið athugunarinnar var að meta hvort ríkið hefði staðið við þær fjárhagslegu skuldbindingar sem búvörusamningarnir fela í sér. Kannað var hvort greiðslur úr ríkissjóði hefðu verið í samræmi við ákvæði samninganna og síðari breytingar á þeim. Ekki var reynt að meta hvort önnur markmið samninganna hefðu náðst. Þá fór fram sérstök athugun á því hvernig greiðslur vegna þeirra voru færðar í bókhaldi ríkisins.

MARKMIÐ
ATHUGUNARINNAR

Bændasamtök Íslands (BÍ) annast greiðslur vegna þessara samninga og aðra umsýslu þeirra. Á eftirfarandi skýringarmynd má sjá hvernig staðið er að greiðslum og bókunum þeirra í annars vegar bókhaldi ríkisins og hins vegar bókhaldi samtakanna.



2 FRAMKVÆMD BÚVÖRUSAMNINGA

2.1 SAUÐFJÁRSAMNINGUR

Samkvæmt samningi um framleiðslu sauðfjárafurða 2001–2007 skyldi ríkið greiða:

- Styrki til bænda í samræmi við framleiðslukvóta hvers lögbýlis (beingreiðslur).
- Styrki til bænda sem nýlega höfðu hafið búskap, stækkuðu bú eða juku framleiðni (jöfnunargreiðslur).
- Styrki til bænda sem tóku þátt í að byggja upp gæðastýringu í atvinnugreininni (álagsgreiðslur).
- Styrki til bænda vegna ullarframleiðslu (niðurgreiðslur á ull).
- Styrki til að mæta kostnaði vegna vaxta- og geymslugjalda. Einnig skyldi hluta greiðslanna ráðstafað til hagræðingar, vöruþróunar og til að örva slátrun utan hefðbundins sláturtíma (kostnaður vegna þróunar og þjónustu).
- Styrki til kennslu, rannsókna, leiðbeiningar og þróunar í greininni („Fagmennska í sauðfjárrækt“).
- Fyrir uppkaup á greiðslumarki af bændum sem vildu bregða búi.

SJÖ GREIÐSLUÞÆTTIR

Í samningnum eru tilgreindar fjárhæðir vegna beingreiðslna, jöfnunargreiðslna, niðurgreiðslna á ull, þjónustu- og þróunarkostnaðar og fagmennsku í sauðfjárrækt. Samtals nam skuldbinding vegna þessara fimm þátta 11.450 m.kr. á samningstímanum, án verðbóta. Tíundaðar eru aðferðir til að reikna út álagsgreiðslur sem áttu samtals að nema 2.121 m.kr. á samningstímanum að undanskildum verðbótum. Einnig kveður samningurinn á um aðferðir til að reikna út greiðslur vegna uppkaupa á greiðslumarki en heildarfjárhæð þeirra er ekki nefnd. Þó er tekið fram að hætta megi uppkaupum eftir að 45.000 ærgildi hafi verið keypt. Samtals greiddi ríkið greiddi 1.023 m.kr vegna þessa þátta á samningstímanum. Heildarskuldbinding ríkissjóðs vegna samningsins nam því um 14.594 m.kr. án verðbóta.

Síðar á samningstímanum var ákveðið að ríkið skyldi greiða bændum á svæðum er voru sérstaklega háð sauðfjárrækt andvirði beingreiðslna af 7.500 ærgildum til viðbótar.

Samningurinn var verðtryggður miðað við vísitölu neysluverðs (grunngildi 1. mars 2000). Settar voru sérstakar reglur um hvernig haga skyldi útreikningi greiðslna fyrir hvern samningsþátt í samræmi við verðlagsbreytingar. Þar er m.a. skilgreindur sá tími sem greiðslur skulu miðaðar við.

Samtals greiddi ríkið um 20,1 ma.kr. vegna samningsins. Greiðsluheimildir samkvæmt honum og síðari breytingum voru hins vegar lítillega hærrí og námu ónýttar heimildir 67 m.kr. í lok samningstímans. Greiddar voru 23 m.kr. sem þóknanir til BÍ fyrir umsýslu samningsins og telur Ríkisendurskoðun að þær eigi að dragast frá heildaskuldbindingu ríkissjóðs. Ekki var gerður formlegur samningur vegna þeirra.

Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós ósamræmi milli bókhalds ríkisins og bókhalds BÍ. Við nánari skoðun reyndust vera villur í bókhaldi ríkisins. Dæmi voru um að bókað væri á rangt viðfang, bókaðar greiðslur tilheyrðu ekki samningnum, bókað væri á rangt tímabil o.s.frv. Samtals voru bókaðar greiðslur 150 m.kr. hærrí en raungreiðslur á samningstímanum. Þess má geta að nýr samningur um greiðslur vegna sauðfjárræktar tók gildi 1. janúar 2008 og rennur út í árslok 2015.

2.2 Greiðsluheimildir, raungreiðslur og greiðslur færðar í ríkisbókhaldi 2001–2007 (m.kr.)			
	GREIÐSLU- HEIMILDIR	RAUN- GREIÐSLUR	FÆRT Í RÍKIS- BÓKHALDI
BEINGREIÐSLUR	11.491	11.490	12.055
JÖFNUNARGREIÐSLUR	524	525	496
ÁLAGSGREIÐSLUR	2.735	2.735	1.681
NIÐURGREIÐSLUR Á ULL	1.892	1.915	1.917
ÞJÓNUSTU- OG ÞRÓUNARKOSTN.	2.019	1.937	2.788
FAGMENNSKA Í SAUÐFJÁRRÆKT	301	270	270
UPPKAUP Á GREIÐSLUMARKI	1.023	1.023	1.060
7500 ÆRGILDI	199	199	0
ÞÓKNANIR	0	23	0
SAMTALS	20.184	20.117	20.267

2.2 MJÓLKURSAMNINGUR

Upphaflega stóð til að samningur um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu gildi frá 1. september 2005 til 31. ágúst 2012. Síðar var hann framlengdur til ársloka 2014.

Samkvæmt samningnum skal ríkið greiða:

- Framleiðslutengda styrki til bænda (beingreiðslur).
- Styrki til kynbóta og þróunarverkefna í nautgripærækt.
- Styrki til framleiðenda nautakjöts (gripagreiðslur).
- Óframleiðslutengda styrki, m.a. til að efla jarðrækt.

Upphaflega miðuðust greiðslur samkvæmt samningnum við tímabilið 1. september til 31. ágúst ár hvert. Fjárlög og ríkisreikningur miðast hins vegar við almanaksárið. Af þessum sökum reyndist erfitt að bera saman greiðsluheimildir og raungreiðslur, líkt og gert var í tilvikum sauðfjár- og garðyrkjusamninga. Fyrirkomulaginu var nýlega breytt og miðast greiðslur nú við almanaksárið.

Í heild námu greiðslur vegna samningsins tæpum 21 ma.kr. á árunum 2005–2009. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós ósamræmi milli bókhalds ríkisins og bókhalds

Bí. Við nánari skoðun reyndust vera villur í bókhaldi ríkisins. Þannig voru t.d. rúmar 114 m.kr. sem með réttu áttu að bókast á samninginn bókaðar á sauðfjársamning.

2.1 Raungreiðslur og gr. færðar í ríkisbókhaldi 2005–2009 (m.kr.)		
	RAUN- GREIÐSLUR	FÆRT Í RÍKIS- BÓKHALDI
BEINGREIÐSLUR	18.403	18.839
KYNBÓTA- OG ÞRÓUNARFÉ	519	495
GRIPAGREIÐSLUR	1.726	1.610
ÓFRAMLEIÐSLUTENGDU STUÐNINGUR	260	202
SAMTALS	20.908	21.146

2.3 GARÐYRKJUSAMNINGUR

Upphaflega stóð til að aðlögunarsamningur um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða gildi á tímabilinu 2002–2011. Síðar var ákveðið að framlengja hann til ársloka 2013.

Samkvæmt samningnum skal ríkið greiða:

- Framleiðslutengda styrki til framleiðenda gúrka, tómata og paprika (beingreiðslur).
- Styrki vegna raforkukostnaðar garðyrkjubænda.
- Styrki til að úrelða gróðurhús.
- Framlög til kynningar, rannsókna, þróunar og endurmenntunar.

Í samningnum eru tilgreindar fjárhæðir vegna beingreiðslna, úreldingar gróðurhúsa og framlaga til kynningar, rannsókna, þróunar og endurmenntunar. Samtals bar ríkinu að greiða 1.910 m.kr. á árunum 2002–2009 vegna þessara þátta án verðbóta. Fjárhæðir beingreiðslna hafa verið ákveðnar í reglugerð sem endurnýjuð hefur verið árlega samkvæmt samkomulagi ráðuneytisins og Bí. Ekki kemur fram í samningnum hversu miklu fé verði varið til niðurgreiðslna á raforku en alls voru greiddar 796 m.kr á tímabilinu 2002–2009 vegna þess þáttar.

Í samningnum er gert ráð fyrir að fjárhæðir taki árlegum breytingum í takt við verðbólguþróun Seðlabanka Íslands. Jafnframt er gefinn möguleiki á að fjárhæðir verði endurskoðaðar ef almennt verðlag þróast með öðrum hætti. Þar sem verðlag hefur hækkað langt umfram verðbólguþróun hafa fjárhæðir verið endurskoðaðar árlega frá 2004.

Samtals námu greiðslur um 2,8 ma.kr. á tímabilinu 2002–2009 og voru 7 m.kr. hærri en samningurinn og síðari breytingar á honum gerðu ráð fyrir. Mismunurinn er vegna breytinga á fjárhæðum miðað við verðlagsþróun. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós ósamræmi milli bókhalds ríkisins og bókhalds Bí. Við nánari skoðun reyndust vera villur í bókhaldi ríkisins. Voru t.a.m. um 21 m.kr. sem með réttu hefði átt að bóka á samninginn bókuð á sauðfjársamning.

VILLUR Í BÓKHALDI
RÍKISINS

2.4 Greiðsluheimildir, raungreiðslur og greiðslur færðar í ríkisbókhalði
2002–2009 (m.kr.)

VIÐFANG	GREIÐSLU HEIMILDIR	RAUN- GREIÐSLUR	FÆRT Í RÍKIS- BÓKHALDI
BEINGREIÐSLUR	1.644	1.668	1.649
ÚRELDING GRÓÐURHÚSA	150	151	150
FRAMLÖG	200	213	212
VERÐBÆTUR	31		
NIDURGREIÐSLUR Á RAFORKU	796	796	796
SAMTALS	2.821	2.828	2.807