



FÓÐURJÓÐUR TILGANGUR OG ÁVINNINGUR

MARS 2012

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
VIÐBRÖGD VIÐ ÁBENDINGUM.....	5
1 INNGANGUR	6
2 STARFSEMI FÓÐURJÓÐS.....	7
2.1 Undanfari Fóðursjóðs	7
2.2 Stofnun og starfsemi Fóðursjóðs.....	7
2.3 Umsýsla í tengslum við innflutning á fóðri	9
3 REKSTUR FÓÐURJÓÐS	11
3.1 Tolltekjur ríkissjóðs	11
3.2 Tekjur Fóðursjóðs	12
3.3 Viðskiptastaða Fóðursjóðs.....	12
3.4 Framleiðnisjóður landbúnaðarins.....	15
3.5 Áform um að leggja niður Fóðursjóð.....	16

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDING

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti fer með stjórnsýslulegt forræði Fóðursjóðs. Í sjóðinn eiga, að nafninu til, að renna innflutningstollar á fóðurblöndur og hráefni til fóðurgerðar. Í reynd er hins vegar um að ræða flókið kerfi þar sem lagðir eru á „mála-myndatollar“ sem að stærstum hluta eru felldir niður jafnóðum gegn framvísun skuldaviðurkenninga. Álagning tollsins og framvísun skuldaviðurkenninganna hefur í för með sér óþarfa vinnslu og afhendingu margvíslegra skjala af hálfu innflytjenda fóðurs. Jafnframt felur þetta fyrirkomulag í sér umsýslu og eftirlit af hálfu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, Tollstjóra og Fjársýslu ríkisins. Hvorki verður komið auga á tilgang þeirrar vinnu sem fylgir sjóðnum né ávinning af henni. Núverandi starfsemi sjóðsins er dæmi um ógagnsæja og óþarfa stjórnsýslu.

Fóðursjóður var stofnaður með lögum nr. 87/1995, um breytingar á lögum vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni. Samfara aðildinni árið 1995 staðfesti Ísland GATT samninginn (e. *General Agreement on Tariffs and Trade*) sem leiddi m.a. til þess að fella varð niður svonefnt kjarnfóðurgjald sem hafði þann tilgang að draga úr landbúnaðarframleiðslu. Samningurinn bannaði hins vegar ekki álagningu tolla á innflutt fóður. Í kjölfar GATT samningsins var m.a. gerð breyting á ákvæðum tollalaga og lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og mælt fyrir um álagningu tolls á fóðurblöndur og hráefni til fóðurgerðar í stað kjarnfóðurgjalds. Með hinum nýju fóðurtollum var áfram beitt álagningu á innflutt fóður til að stjórna framleiðslu landbúnaðarafurða en offramleiðsla var í greininni um þetta leyti. Andvirði fóðurtollanna, þ.e. sá hluti sem eftir stóð þegar innflytjendur höfðu fengið tiltekið hlutfall felld niður, rann í Fóðursjóð áður en landbúnaðarráðuneyti greiddi það til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins lögum samkvæmt.

Fóðurtollar eru ekki lengur nýttir til að stýra framleiðslu landbúnaðarafurða. Raunverulegir fjármunir renna ekki nema að litlu leyti í sjóðinn því álagðir tollar eru að stærstum hluta felldir jafnharðan niður gegn framvísun skuldaviðurkenninga af hálfu innflytjenda. Einungis fóðurblöndur frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins bera toll sem á að skila fjármunum í Fóðursjóð. Þar er aðeins um lítils háttar innflutning að ræða og vandséð hvers vegna sá tollur rennur ekki beint í ríkissjóð í stað Fóðursjóðs. Ráðherra landbúnaðarmála hefur um árabíl heimilað niðurfellingu fóðurtolla með reglugerð um greiðslur úr Fóðursjóði. Að mati Ríkisendurskoðunar er álitæfni hvort ráðherra hafi í raun slíkar valdheimildir.

Ekki hefur verið haldið fullnægjandi rekstrarbókhald um starfsemi Fóðursjóðs. Skráning og framsetning fjárhagsupplýsinga vegna tolla af fóðurblöndum og hráefni til fóðurgerðar hefur því verið ófullnægjandi og fjárhagsstaða sjóðsins óljós árum saman

ÁLAGÐIR TOLLAR AÐ STÆRSTUM HLUTA FELLDIR NIÐUR JAFNÓÐUM

DÆMI UM ÓGAGNSÆJA OG ÓÞARFA STJÓRNSÝSLU

ÓVERULEGAR GREIÐSLUR RENNA Í SJÓÐINN Í RAUN

EKKI HALDIÐ FULLNÆGJANDI REKSTRARBÓKHOLD FYRIR SJÓÐINN



og er enn. Þá hefur aldrei verið ljóst hversu háar fjárhæðir hafa verið greiddar vegna fóðurtollanna þar sem þeim greiðslum hefur ekki verið haldið aðgreindum frá niðurfelldum fóðurtolli í tekjubókhaldskerfi ríkisins. Aðeins er hægt að áætla þær út frá öðrum stærðum án umfangsmiklar greiningarvinnu. Fram til ársins 2006 byggðust greiðslur landbúnaðarráðuneytis úr Fóðursjóði til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins á áætlun Fjárslu ríkisins um inneign í sjóðnum án þess að markviss afstemming og uppgjör færu fram. Frá og með árinu 2007 hætti ráðuneytið hins vegar að greiða úr Fóðursjóði í kjölfar breytingar á reglugerð um greiðslur úr sjóðnum árið 2006 sem kvað á um víðtækari niðurfellingu fóðurtolla gegn framvísun skuldaviðurkenninga en áður.

Tekjur af fóðurtolli eru skilgreindar sem markaðar tekjur Fóðursjóðs í fjárlögum. Heildartolltekjur ríkisins voru 6,1 ma.kr. árið 2010, þar af voru 1,6 ma.kr. vegna fóðurtolla sem voru, sem fyrr segir, að stærstum hluta felldir niður gegn framvísun skuldaviðurkenninga. Að mati Ríkisendurskoðunar gefur núverandi fyrirkomulag við álagningu tolla á fóðurlöndur og hráefni til fóðurgerðar villandi og ranga mynd af tekjuöflun ríkissjóðs þar sem ekki er um raunverulegar tolltekjur að ræða. Auk þess leiðir greiðslufrestur á aðflutningsgjöldum og færslur tengdar honum vegna niðurfellingar fóðurtolls til þess að staða t.d. virðisaukaskatts í lok hvers árs virðist hærri í ríkisreikningi en raunin er.

ÁBENDING TIL SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTIS

1. LEGGJA BER FÓÐURJÓÐ NIÐUR OG AFNEMA FÓÐURTOLLA

Að mati Ríkisendurskoðunar ber að leggja Fóðursjóð niður og afnema fóðurtolla sem felldir eru jafnharðan niður gegn framvísun skuldaviðurkenninga. Til að svo geti orðið þarf að breyta lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og tollalögum nr. 88/2005. Sjárvarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti þarf jafnframt að sjá til þess að sjóðurinn verði gerður upp þegar síðasti greiðslufrestur álagðra fóðurtolla rennur út. Vandséð er hvaða rök mæla með að Fóðursjóður starfi áfram enda hefur hann einungis í för með sér kostnað og óþarfa umsýslu fyrir ríkið og innflytjendur án sjáanlegs ávinnings. Auk þess gefur fyrirkomulag vegna Fóðursjóðs villandi mynd af tekjuöflun ríkisins þar sem ekki er um raunverulegar tolltekjur að ræða fyrir ríkissjóð.

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGU

VIÐBRÖGÐ SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTIS

1. LEGGJA BER FÓÐURJÓÐ NIÐUR OG AFNEMA FÓÐURTOLLA

„Ráðuneytið tekur að ýmsu leyti undir ábendingar Ríkisendurskoðunar um það að Fóðursjóður verði lagður niður, enda hafa verið færð haldbær rök fyrir því að hlutverk hans og tilgangur eigi ekki lengur við, miðað við upphaflegan tilgang hans. Þá mun ráðuneytið taka til skoðunar þá ábendingu Ríkisendurskoðunar að vera kunnri að fyrirkomulag við álagningu fóðurtolla sé ekki í samræmi við kröfur um skattalagningarheimildir sem leiða af ákvæðum 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. nýlegt álit Umboðsmanns Alþingis er varðar tollkvóta. Áður en ráðuneytið tekur ákvörðun varðandi framtíð Fóðursjóðs þarf að veða og meta hvaða möguleg áhrif einhliða afnám fóðurtolla getur haft á samningshagsmuni Íslands gagnvart öðrum ríkjum.“

1 INNGANGUR

Í starfsáætlun Ríkisendurskoðunar fyrir stjórnarsýsluendurskoðun á tímabilinu 2010–12 er Fóðursjóðs getið meðal fyrirhugaðra verkefna. Úttekt á Fóðursjóði hófst með forkönnun í byrjun október 2011. Síðar í sama mánuði var ákveðið að hefja aðalúttekt og ljúka henni með opinberri skýrslu.

Ríkisendurskoðun kannaði starfsemi Fóðursjóðs og leitaðist við að svara eftirfarandi spurningum:

- Hver er tilgangur Fóðursjóðs og er enn þörf fyrir hann?
- Hvernig hefur uppgjöri og greiðslum úr sjóðnum verið háttað?

Úttektin miðast einkum við tímabilið 2001–11.

Ríkisendurskoðun er eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórnarsýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun. Stjórnarsýsluendurskoðun er ein aðferð til að stuðla m.a. að skynsamlegri og markvissari meðferð og nýtingu á almannafé og kanna hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins.

Við vinnslu úttektarinnar aflaði Ríkisendurskoðun m.a. gagna og upplýsinga frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, fjármálaráðuneyti, Fjársýslu ríkisins, Tollstjóra, Matvælastofnun og innflytjanda fóðurs, auk þess sem rætt var við starfsmenn þessara aðila.

Drög að skýrslunni voru send sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti og Fjársýslu ríkisins til umsagnar, auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við þeirri ábendingu sem til þess er beint. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

2 STARFSEMI FÓÐURJÓÐS

2.1 UNDAFARI FÓÐURJÓÐS

Stóran hluta síðustu aldar lutu afskipti ríkisvaldsins af landbúnaði einkum að verðlagningu landbúnaðarvara en einstökum bændum var látið eftir að ákveða hversu mikið þeir framleiddu. Árið 1978 var svo komið að umtalsverður hluti framleiðslunnar var fluttur út því ekki var nægur markaður innanlands.

Ræktun á korni í heiminum fór mjög vaxandi um og eftir miðja síðustu öld. Til að örva útflutning og losna við birgðir hófu ýmis lönd að greiða niður verð á korni. Í kjölfarið jókst innflutningur á fódri hingað til lands sem átti þátt í að framleiðsla á landbúnaðarafurðum varð meiri en sem nam innanlandspörf. Alþingi og stjórnvöld brugðust við þessu með lögum nr. 15/1979, um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu búvara o.fl. Þar voru m.a. heimiluð tiltekin úrræði til að draga úr landbúnaðarframleiðslu. Eitt af þeim var álagning sérstaks grunngjalds á innflutt kjarnfóður, svonefnt kjarnfóðurgjald, til að draga úr framleiðslu landbúnaðarafurða og bæta samhlíða stöðu innlendrar fódurframleiðslu. Við það jókst framleiðslukostnaður og dró úr ábata hjá greinum sem notuðu erlent fóður. Gjaldið hafði því þau áhrif að draga úr og auðvelda stjórn á framleiðslunni.

2.2 STOFNUN OG STARFSEMI FÓÐURJÓÐS

Ísland varð á árinu 1995 aðili að Alþjóðaviðskiptastofnuninni – WTO (*e. World Trade Organization*) og staðfesti í kjölfarið svonefndan GATT samning (*e. General Agreement on Tariffs and Trade*) um innflutning á landbúnaðarvörum. Samkvæmt honum var bannað að leggja sérstakt gjald á innfluttar landbúnaðarvörur, þ. á m. fódurvörur, til að vernda innlenda framleiðslu. Hins vegar bannaði samningurinn ekki álagningu tolla á innflutt fóður. Með lögum nr. 87/1995, um breytingar á lögum vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni, var lögð til breyting á 31. gr. laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sem leiddi til stofnunar Fóðursjóðs. Kjarnfóðurgjald var afnumið en í staðinn lagður á innflutningstollur. Þannig var áfram unnt að nota álögur á fódurblöndur (kjarnfóður) og hráefni til fódurgerðar til að stýra framleiðslu landbúnaðarafurða. Í 31. gr. laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum segir eftirfarandi um starfsemi Fóðursjóðs:

Andvirði tolla af innfluttu fódri og hráefnum í það í 10., 11., 12., 17. og 23. kafla tollskrár í viðauka I við tollalög, nr. 88/2005, skal renna í sérstakan sjóð, fódursjóð, sem skal vera í vörslu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

**FÓÐURJÓÐUR VAR
STOFNAÐUR ÁRIÐ
1995**

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er heimilt að greiða innflytjendum eða kaupendum fólur fé úr fólurjóði sem samsvarar tollum þeim sem þeir hafa greitt við innflutning vör-unnar eða fólurkaup. Þá er enn fremur heimilt að greiða framleiðendum búvara fé úr fólurjóði eftir afurðamagni. Ráðherra getur falið Bændasamtökum Íslands að annast greiðslur samkvæmt þessari grein og skal þá Ríkisendurskoðun endurskoða reikninga sjóðsins.

Ráðherra setur reglugerð um starfsemi fólurjóðs og tilhögun greiðslna.

Samkvæmt upplýsingum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis var hætt að greiða eftir afurðamagni úr Fólurjóði árið 1996. Fram að þeim tíma hafði Framleiðsluráð landbúnaðarins annast greiðslur úr sjóðnum en með setningu reglugerðar nr. 431/1996, um greiðslur úr Fólurjóði, færðist umsýsla vegna hans frá Framleiðsluráði til landbúnaðarráðuneytis (nú sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti).

Frá stofnun sjóðsins til ársins 2006 var tollur á hráefni til fólurgerðar fyrir hefðbundinn landbúnað felldur niður að hluta en ekki að fullu. Það söfnuðust því nokkrir fjármunir í Fólurjóði á þessum árum. Árið 2006 var reglugerðinni breytt þannig að síðan þá hefur tollur á þetta hráefni verið felldur niður að fullu. Þetta á við hvort sem hráefnið er flutt inn frá löndum innan eða utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES).

Í kjölfar álits Samkeppniseftirlitsins frá mars 2008 þar sem tiltekin atriði innflutningsverndar voru könnuð, þ.m.t. reglur um tolla á fólurblöndur sem fluttar eru inn frá löndum innan Evrópska efnahagssvæðisins, voru frekari breytingar gerðar á reglugerðinni um greiðslur úr Fólurjóði. Í álitinu var lagt til að landbúnaðarráðherra beitti sér fyrir afnámi þessara tolla. Nýr málsliður var þá settur inn í 3. tl. 2. gr. reglugerðarinnar þar sem fram kemur að tollur á innfluttar fólurblöndur frá löndum innan Evrópska efnahagssvæðisins skuli felldur niður að fullu. Að mati Ríkisendurskoðunar er álitafni hvort ráðherra landbúnaðarmála hafi í raun valdheimildir til að ákvarða niðurfellingu tolla.

Einu fólurtollarnir sem enn eiga að skila fjármunum í Fólurjóði eru tollar af fólurblöndum sem eru fluttar inn frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins. Andvirði álagðra tolla af fólurblöndum frá þessum löndum var greitt til Fólurjóðs að frádregnum 7,8 kr. fyrir hvert kg samkvæmt reglugerð um greiðslur úr Fólurjóði til 1. júlí 2006. Eftir það hefur frádrátturinn numið 3,90 kr. fyrir hvert kg. Að sögn sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis hefur þessi innflutningur verið óverulegur frá árinu 2006 og því hafa lágar fjárhæðir runnið í Fólurjóði vegna hans. Ekki verður séð hvaða rök eru fyrir því að tollar af þessu fóluri renni í Fólurjóði frekar en beint í ríkissjóði, enda er einkum um að ræða gæludýrafólur að sögn ráðuneytisins.

Samkvæmt 33. gr. laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum skulu eftirstöðvar tekna Fólurjóðs renna til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins í samræmi við framangreinda 31. gr. laganna. Framleiðnisjóður skal m.a. ráðstafa umræddu fé til að efla nýliðun í landbúnaði og til að styðja búgreinar og breytingar á búskaparháttum lögbýla (sjá kafla 3.4).

REGLUGERÐ UM FÓLURJÓÐ BREYTT ÁRIÐ 2006

TOLLAR AF FÓLUR- BLÖNDUM FRÁ LÖND- UM UTAN EES SKILA TEKJUM Í FÓLURJÓÐ

2.3 UMSÝSLA Í TENGLUM VIÐ INNFLUTNING Á FÓÐRI

Til að innflytjandi fái fóðurtoll felldan niður þarf hann að sækja um endurgreiðslu hans úr Fóðursjóði samkvæmt reglugerð um greiðslur úr sjóðnum. Þetta er þó eingöngu formsatriði því í raun er tollurinn felldur niður gegn því að innflytjandi framvísi skuldaviðurkenningu til „tryggingar greiðslu á tolli“, eins og segir í 4. gr. reglugerðarinnar. Tilgangurinn með útgáfu slíkrar skuldaviðurkenningar er sá einn að „netta út“ eða „afreikna“ álagðan toll. Innflytjandi sem gefur út skuldaviðurkenningu setur enga tryggingu fyrir þeirri fjárhæð sem hún hljóðar upp á, líkt og ætla mætti af orðalagi reglugerðarinnar. Skuldaviðurkenningin er eingöngu að forminu til og felur ekki í sér raunverulega viðurkenningu á tollskuld.

Samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar þurfa eftirtalin gögn að fylgja með umsókn til Tollstjóra um endurgreiðslu: Staðfest ljósrit af aðflutningsskýrslu, greiðslukvittun tollstjóra, staðfesting aðfangaefirtlits frá Matvælastofnun og yfirlýsing innflytjanda um ráðstöfun fóðursins. Hafi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti veitt innflytjanda heimild til útgáfu skuldaviðurkenningar, til tryggingar greiðslu fóðurtolls, þarf ljósrit af skuldaviðurkenningunni að fylgja með.

Það fyrirkomulag sem að framan er lýst felur í sér tímafreka umsýslu og fyrirhöfn bæði fyrir ríkið sjálft og innflytjendur fóðurs, m.a. vegna skjalagerðar og yfirferðar innsendra gagna. Kerfið er flókið og ógagnsætt og skilar engum fjármunum í ríkissjóð.

Matvælastofnun hefur eftirlit með að hráefni til fóðurgerðar og fóðurlöndur sem fluttar eru til landsins uppfylli tiltekin skilyrði og heldur skrá yfir innflytjendur þessara vara. Áður en innflutningur hefst í fyrsta skipti þarf að senda beiðni til Matvælastofnunar um skráningu fyrirtækis ásamt upplýsingum um það fóður sem til stendur að flytja inn, m.a. um framleiðanda þess, uppruna og hvort það er flutt inn frá ríkjum innan eða utan Evrópska efnahagssvæðisins. Matvælastofnun verður að sinna eftirlitsskyldu með fóðurlöndum og hráefnum til fóðurgerðar óháð tilvist Fóðursjóðs. Hins vegar er ekki hægt að tollafgreiða innflutt fóður nema Tollstjóri fái nauðsynlegar upplýsingar og samþykki frá Matvælastofnun.

Við tollafgreiðslu á fóðri hjá Tollstjóra er aðflutningsskýrsla skráð í tollakerfið. Við það reiknast tollur sem færast inn í tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBR). Innflytjandi fyllir þá út skuldaviðurkenningu á vefsíðu Tollstjóra en hún er á tilteknu formi (eyðublaði) sem Fjársýsla ríkisins bjó til. Þegar innflytjandi afhendir Tollstjóra frumrit skuldaviðurkenningar, sem nemur fjárhæð hins álagða tolls, er hún tekin sem greiðsla eða ígildi greiðslu. Þá nettast álagður tollur samkvæmt tekjubókhaldi ríkisins út á móti skuldaviðurkenningunni og innflytjandinn fær greiðslukvittun sem á stendur „Greitt með skuldaviðurkenningu“. Innheimtur tollur (þ.e. „greiddur“ gegn framvísun skuldaviðurkenninga eða greiddur með reiðufé) skráist þannig í tekjubókhaldskerfi ríkisins á móti álögðum tolli.

Fjársýsla ríkisins sér um færslur vegna Fóðursjóðs í fjárhagsupplýsingakerfi ríkisins (Orra). Fjárhæðir innheimts tolls eru færðar með rafrænum hætti úr tekjubókhaldskerfi ríkisins yfir í fjárhagsupplýsingakerfið. Fjársýsla ríkisins handfærir síðan fjárhæðir

**TOLLURINN FELLDUR
NIÐUR GEGN FRAM-
VÍSUN SKULDA-
VIÐURKENNINGAR**

**KERFIÐ ÓGAGNSÆTT
OG SKILAR ENGUM
TEKJUM Í RÍKISSJÓÐ**

**„GREITT MEÐ
SKULDA-
VIÐURKENNINGU“**

framvísaðra skuldaviðurkenninga á móti þeim. Tollstjóri sendir skuldaviðurkenningar til Fjársýslu ríkisins sem síðan sendir þær til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis. Að sögn Fjársýslu ríkisins er umsýsla vegna alls þessa nokkur.

ÁRLEGA 300-350 UMSÓKNIR UM ÚTGÁFU SKULDA- VIÐURKENNINGA

Árlega berast um 300–350 umsóknir um heimild til útgáfu á skuldaviðurkenningum til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis. Það sinnir sínu eftirliti með því að bera saman umsóknir, skuldaviðurkenningar og aðflutningskýrslur. Það hefur hins vegar ekki getað borið þessar fjárhæðir saman við bókanir á viðskiptareikningi Fóðursjóðs frá árinu 2003. Það ár fékk ráðuneytið yfirlit yfir sjóðinn frá Fjársýslu ríkisins en fékk svo ekki yfirlit aftur fyrr en haustið 2011. Síðarnefnda yfirlitið náði yfir öll árin frá 2001–11 og var unnið haustið 2011 í tengslum við úttekt Ríkisendurskoðunar á Fóðursjóði. Fjársýslan uppfærði síðan yfirlitið vegna ársins 2011 í janúar 2012. Að sögn ráðuneytisins fer árlega að jafnaði um 20% af einu stöðugildi ráðuneytisins í umsýslu tengda Fóðursjóði.

VELDUR ÓÞARFA „SKRIFRÆÐI“ OG FYRIRHÖFN

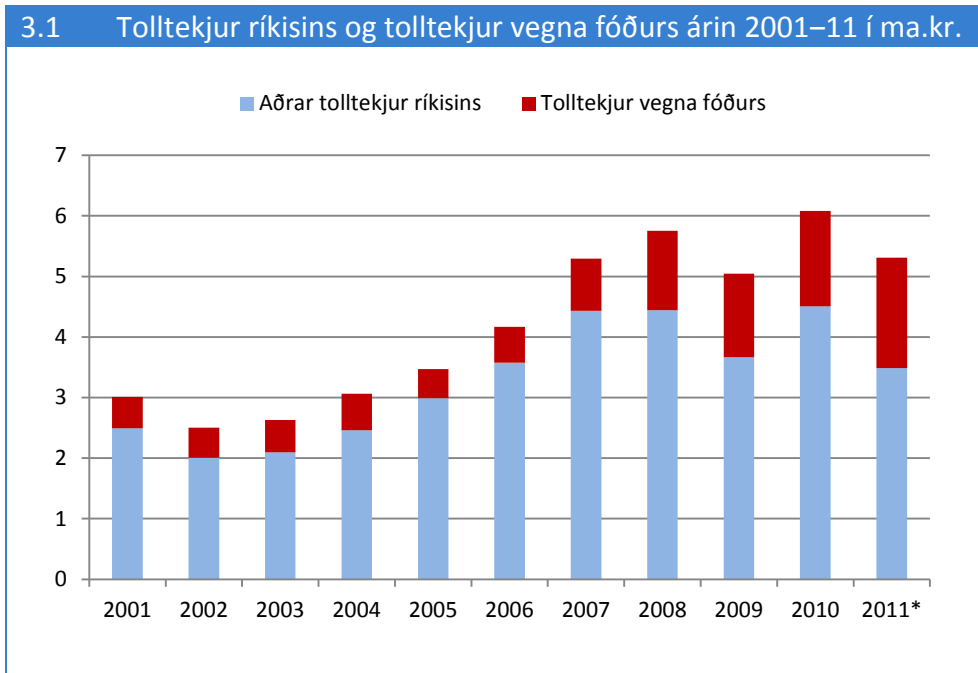
Við vinnslu úttektarinnar komu ítrekað fram þau sjónarmið að það ferli sem hér hefur stuttlega verið lýst þjóni engum tilgangi. Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins voru innflytjendur fóðurs 26 á árinu 2011. Ríkisendurskoðun ræddi við einn þeirra, sem er umsvifamikill á þessu sviði, til að kanna viðhorf hans til starfsemi Fóðursjóðs. Hann taldi núverandi fyrirkomulag vera án alls sýnilegs tilgangs og að það valdi einungis óþarfa „skrifræði“ og fyrirhöfn.

3 REKSTUR FÓÐURSJÓÐS

3.1 TOLLTEKJUR RÍKISSJÓÐS

Samkvæmt tollskrá bera innflutt hráefni til fóðurgerðar og innfluttar fóðurlöndur 55% toll. Mynd 3.1 sýnir þróun heildartolltekna ríkisins samkvæmt ríkisreikningi áráanna 2001–11. Hluti meintra tolltekna af innflutningi á fóðri er auðkenndur (rautt) en upplýsingar um þann hluta bárust frá Fjársýslu ríkisins. Hann hefur farið vaxandi frá árinu 2006, var þá 14% af heildinni en 33% (1,8 ma.kr.) á fyrstu 10 mánuðum ársins 2011. Opinberar upplýsingar um tolltekjur ríkisins gefa villandi mynd af stöðunni því ekki er að öllu leyti um raunverulegar tekjur að ræða.

GEFUR VILLANDI
MYND AF TEKJUM
RÍKISSJÓÐS



Heimild: Ríkisreikningur 2001–2010 og upplýsingar frá Fjársýslu ríkisins vegna fóðurtolla.

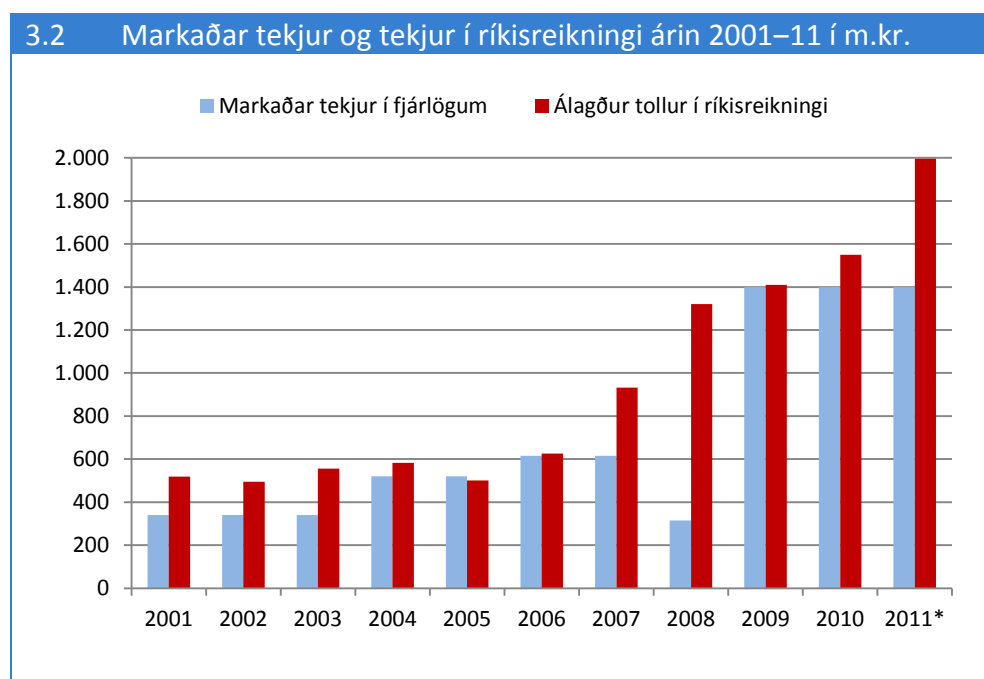
*Tolltekjur til 1. nóvember 2011.

Í svari fjármálaráðherra frá 6. desember 2011 (þingskjal 482–276. mál) við fyrirspurn á Alþingi um heildartolltekjur ríkisins frá árinu 2001 til 1. nóvember 2011 kom fram að tekjur ríkissjóðs af tollum hafi numið um 3 ma.kr. á árinu 2001 og rúmum 6 ma.kr. í lok árs 2010. Þar af voru 1,6 ma.kr. vegna fóðurtolls árið 2010. Í svarinu er sérstaklega bent á að tekjur sem markaðar eru Fóðursjóði séu meðtaldar enda flokkist þær sem tollar. Hins vegar kemur hvergi fram að ekki sé nema að litlum hluta um raunverulegar tekjur að ræða þar sem stærstur hluti álagðra fóðurtolla er samkvæmt reglum sjóðsins felldur niður jafnóðum gegn framvísun skuldaviðurkenninga.

„TEKJUR“ AF
FÓÐURTOLLUM 1,6
MA.KR. ÁRIÐ 2010

3.2 TEKJUR FÓÐURJÓÐS

Í fjárlögum flokkast Fóðursjóður með A-hluta ríkissjóðs. Tollar á fóður sem renna í sjóðinn eru markaðar tekjur. Mynd 3.2 sýnir markaðar tekjur Fóðursjóðs í fjárlögum annars vegar og samkvæmt ríkisreikningi hins vegar á árunum 2001–11. Bókfærðar tolltekjur af innfluttum fóðurblöndum og hráefni til fóðurgerðar hafa að jafnaði verið nokkuð hærri öll árin en markaðar tekjur Fóðursjóðs í fjárlögum, að undanskildu árinu 2005. Á myndinni sést að tæplega fjórföld hækkun varð á fjárhæð álagðra tolla vegna innflutnings á fóðri á þessu 11 ára tímabili.



*Tolltekjur vegna ársins 2011 á viðskiptareikningi Fóðursjóðs í fjárhagsbókhalda ríkisins (Orra).

3.3 VIÐSKIPTASTAÐA FÓÐURJÓÐS

Ekki hefur verið haldið rekstrarbókhalda um starfsemi Fóðursjóðs, eins og venja er um aðila í A-hluta ríkissjóðs, heldur hefur verið gerð grein fyrir rekstri sjóðsins með færslum á greiðslugrunni í gegnum viðskiptareikninga í fjárhagsupplýsingakerfi ríkisins (Orra). Ríkisendurskoðun gagnrýnir að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti sem fer með stjórnsýslulegt forræði Fóðursjóðs hafi ekki beitt sér fyrir því að rekstrarbókhalda væri fært fyrir sjóðinn. Að sögn þess hefur reynt erfitt að fá afstemmingar og uppgjör á sjóðnum frá Fjársýslu ríkisins sem sér um bókhald hans. Það hafi ítrekað leitað eftir upplýsingum um stöðu sjóðsins en ekki fengið. Að sögn Fjársýslu ríkisins hefur ekki verið unnið að árlegum uppgjörum og afstemmingum á sjóðnum með markvissum hætti árum saman vegna manneklu, auk þess sem ráðuneytið hafi ekki óskað eftir upplýsingum um stöðu sjóðsins frá árinu 2009.

Tafla 3.3 byggir á greiningu Fjársýslu ríkisins á viðskiptastöðu Fóðursjóðs gagnvart ríkissjóði árin 2001–11. Fjársýslan vann greininguna í tengslum við úttekt Ríkisendurskoðunar haustið 2011 og uppfærði hana síðan í janúar 2012 vegna ársins 2011. Ítrekað er að ekki er um nákvæma afstemmingu eða fullnaðaruppgjör að ræða heldur nálgun út frá tilteknum fyrirliggjandi stærðum. Yfirlitið sýnir stöðu Fóðursjóðs í byrjun og

**EKKI VERIÐ UNNIÐ AÐ
ÁRLEGUM UPP-
GJÖRUM ÁRUM
SAMAN**

lok hvers árs. Gerð er grein fyrir „innheimtum“ tolli (þ.e. tolli „greiddum“ með skuldaviðurkenningum eða greiddum með fjármunum). Þá eru dregnar fram fjárhæðir fódurtolls sem felldar voru niður gegn framvísun skuldaviðurkenninga, auk slíkra fjárhæða sem færðust yfir áramót. Einnig er gerð grein fyrir útgreiðslum úr sjóðnum til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins en þeim var hætt árið 2007. Loks eru dregnar fram útgreiðslur til annarra aðila en Framleiðnisjóðs landbúnaðarins á árunum 2001 og 2002 (til tveggja einstaklinga árið 2001 og eins fyrirtækis árið 2002) sem ekki hafa fengist skýringar á en samkvæmt lögum um Fódursjóð skulu slíkar greiðslur úr sjóðnum aðeins renna til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins.

3.3 Greining á viðskiptastöðu Fódursjóðs gagnvart ríkissjóði árin 2001–11 í m.kr.											
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
STAÐA Á VIÐSKIPTAREIKNINGI											
Í BYRJUN ÁRS	9	47	72	58	27	12	12	110	-101	-129	-92
INNHEIMTUR TOLLUR*	513	520	536	603	480	593	860	1.311	1.38	1.575	1.997
NIÐURFELLDUR TOLLUR GEGN											
SKULDAVIÐURKENNINGU	-462	-447	-503	-533	-447	-596	-922	-1.326	-1.415	-1.547	-2.053
NIÐURFEL. V. FYRRI ÁRA	-30	-25	-25	-20	-18	-20	-44	-208	-10	-12	-21
NIÐ.FEL. „INNHEIMTUM“ NÆSTA ÁR	25	25	20	18	20	55	197	12	11	21	54
GREITT ÚR FÓÐURSIÐI TIL											
FRAMLEIÐNISJÓÐS	0	-39	-42	-100	-50	-25	0	0	0	0	0
GREITT TIL ANNARRA	-8	-9									
RANGBÓKUN											
						-7	7				
STAÐA Á VIÐSKIPTAREIKNINGI											
Í LOK ÁRS	47	72	58	27	12	12	110	-101	-129	-92	-115
<i>EFTIRSTÖÐVAR Í LOK ÁRS Í TBR</i>	<i>44</i>	<i>20</i>	<i>40</i>	<i>19</i>	<i>39</i>	<i>72</i>	<i>144</i>	<i>154</i>	<i>182</i>	<i>156</i>	<i>218</i>

*Innheimtur tollur færður á viðskiptareikning Fódursjóðs samkvæmt yfirliti Fjárslu ríkisins.

Samkvæmt greiningu Fjárslu ríkisins urðu miklar breytingar á viðskiptastöðu Fódursjóðs í fjárhagsupplýsingakerfi ríkisins á tímabilinu 2001–11. Staðan breyttist frá því að vera jákvæð á árunum 2001–07 í að vera neikvæð árin 2009–11. Árið 2008 voru færðar háar fjárhæðir (208 m.kr.) vegna skuldaviðurkenninga frá fyrra ári sem leiddi til þess að viðskiptastaða sjóðsins varð neikvæð í lok þess árs. Ástæðan er fyrst og fremst bókhaldsleg, þ.e. við breytingu á bókhaldslyklum voru skuldaviðurkenningar vegna Fódursjóðs færðar á rangan lykil á árinu 2007 en það var leiðrétt á árinu 2008. Í árslok 2011 var viðskiptastaða Fódursjóðs orðin neikvæð um 115 m.kr. gagnvart ríkissjóði.

**VIÐSKIPTASTAÐA
FÓÐURSIÐS
NEIKVÆÐ UM 115
M.KR. Í ÁRSLOK 2011**

Þegar horft er á viðskiptastöðu Fódursjóðs í fjárhagsupplýsingakerfi ríkisins á eftir að taka tillit til greiðslufrests (tollkrítar) á aðflutningsgjöldum hjá Tollstjóra, þ.e. eftirstöðva fódurtolla í tekjubókhaldskerfi ríkisins (sjá neðstu línu í töflu 3.3). Greiðslur vegna aðflutningsgjalda dreifast á nokkra mánuði eftir gildandi greiðslufresti í hverju tilviki fyrir sig. Fódurtollur er ein tegund aðflutningsgjalda vegna innflutts fódurs en til þeirra teljast einnig t.d. virðisaukaskattur, ýmis vörugjöld og fódureftirlitsgjald. Fódurtollur og önnur aðflutningsgjöld falla í mismunandi gjaldflokka í tekjubókhaldskerfi ríkisins. Innflutningsaðili á fódri framvísar skuldaviðurkenningu vegna fódurtollsins hjá Tollstjóra þegar hann leysir fódrið úr tolli. Í stað þess að fjárhæð skuldaviðurkenningu

**EFTIR AÐ TAKA TILLIT
TIL GREIÐSLUFRESTS
HJÁ TOLLSTJÓRA**

arinnar færast í heild sinni sem „greiðsla“ fóðurtollsins í tekjubókhaldskerfi ríkisins dreifist hún með öðrum innborgunum í fyrirframgefnum hlutföllum innan hvers gjaldflokks, þ.e. á alla liði aðflutningsgjaldanna þann tíma sem greiðslufrestur varir. Hlutföllin réttast af þegar heildargreiðsla vegna aðflutningsgjaldanna hefur verið innt af hendi í lok greiðslufrestsins. Fjárhæðir þessara gjalda, t.d. virðisaukaskatts, sýna því of háa stöðu í árslok í ríkisreikningi sem nemur dreifingu niðurfellds fóðurtolls á meðan greiðslufrestur er í gildi. Fyrirkomulagið vegna fóðurtollsins gefur því ekki einungis ranga mynd af raunverulegum tolltekjum ríkisins heldur veldur það því einnig að t.d. tekjur ríkisins af virðisaukaskatti virðast hærri í árslok (og þar með í ríkisreikningi hvers árs) en þær eru í raun.

Vegna framangreinds er ekki ljóst, án umfangsmikillar greiningarvinnu, hversu mikið af eftirstöðvum álagningar á fóðurtolli í tekjubókhaldskerfi ríkisins í árslok 2011 (neðsta lína í töflu 3.3) skilar sér að lokum inn á viðskiptareikning Fóðursjóðs í fjárhagsupplýsingakerfinu. Tafla 3.3 sýnir þó að í árslok 2011 hafði verið framvísað skuldaviðurkenningum vegna niðurfellingar á fóðurtolli að fjárhæð 54 m.kr. vegna ársins 2011 sem komu til „innheimtu“ í janúar og febrúar 2012 sökum greiðslufrests. Leiða má líkum að því að eftirstöðvar álagðra fóðurtolla í tekjubókhaldskerfinu (218 m.kr.) nægi til að jafna þann 115 m.kr. halla sem viðskiptareikningur Fóðursjóðs sýnir í árslok 2011.

Eins og tafla 3.3 sýnir er stærstur hluti álagðra tolla af fóðurblöndum og hráefnum til fóðurgerðar felldur niður gegn framvísun skuldaviðurkenninga. Í stöku tilvikum er tollurinn hins vegar greiddur með reiðufé í stað skuldaviðurkenningar eins og fram hefur komið. Að sögn sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis var nokkuð um að tollar á fóðurblöndur og hráefni til fóðurgerðar væru greiddir með reiðufé fram til ársins 2006. Eftir það hafa raunverulegar greiðslur vegna þessara tolla verið óverulegar. Þegar fóðurtollur er greiddur með peningum færir Tollstjóri greiðsluna í tekjubókhaldskerfi ríkisins með sama hætti og þegar „greitt“ er með skuldaviðurkenningu. Þessar greiðslur eru ekki aðgreindar með neinum hætti sem gerir það að verkum að torvelt er að staðfesta fjárhæð þeirra án mikillar greiningarvinnu. Að sögn Fjársýslu ríkisins berast engin gögn til hennar sem gera henni kleift að sjá umfang raunverulegra greiðslna á tolli í Fóðursjóð né staðfesta fjárhæðir þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar er gagnrýniverið að ekki skuli vera hægt að staðfesta þessar greiðslur.

Tafla 3.4 sýnir áætlaða inneign (raunverulega fjármuni) í árslok á tímabilinu 1997–2011, byggt á greiningu Fjársýslu ríkisins í tengslum við úttekt Ríkisendurskoðunar. Fjársýslan hefur metið það svo að inneignin gæti numið andvirði þess sem eftir stæði á viðskiptareikningi Fóðursjóðs þegar búið væri að draga fjárhæð niðurfelldra tolla gegn framvísun skuldaviðurkenninga á hverju ári frá fjárhæð álagðs tolls á viðkomandi ári. Taflan sýnir einnig þá fjármuni sem greiddir voru úr Fóðursjóði til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins, samkvæmt ársreikningum Framleiðnisjóðs, árin 1997–2006 og greiðslur til annarra árin 2001 og 2002. Greiðslur úr Fóðursjóði til Framleiðnisjóðs voru felldar niður frá og með árinu 2007 í kjölfar breytingar á reglugerð um greiðslur úr Fóðursjóði sem tók gildi 1. júlí 2006. Þær breytingar fólu í sér að nánast allur fóðurtollur skyldi felldur niður gegn framvísun skuldaviðurkenninga (sjá kafla 2.2). Þar sem fáeinir innflutningsaðilar greiða engu að síður enn fóðurtolla í reiðufé má ætla að inneign hafi myndast í sjóðnum á þeim árum sem liðin eru. Samkvæmt greiningu

**GAGNRÝNIVERT AÐ
EKKI SÉ HÆGT AÐ
STAÐFESTA GREIÐSLU
FJÁRMUNA Í SJÓÐINN**

**EKKI GREITT ÚR
FÓÐURJÓÐI FRÁ
ÁRINU 2007**

Fjársýslu ríkisins gæti inneign vegna fóðurtolla í Fóðursjóði numið um 26 m.kr. í árslok 2011 en þá hefur hvorki verið tekið tillit til fjárhæða sem færast milli ára né fullnægjandi uppgjör eða afstemmingar farið fram. Samanburður á töflu 3.4 og 3.3 sýnir glögg að raunverulegar greiðslur í Fóðursjóð nema aðeins brotabroti af „innheimtum“ fóðurtolli á hverju ári.

3.4 Áætluð inneign Fóðursjóðs í árslok 1997–2011 í m.kr.																
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
ÁÆTLUÐ INNEIGN	39	39	48	42	56	47	45	47	54	30	4	10	-5	2	6	
GREITT TIL																
FRAMLEIÐNISJÓÐS	-43	-29	-51	-42	-39	-42	-50	-50	-50	-25	0	0	0	0	0	
MISMUNUR	-4	10	-3	0	17	5	-5	-3	4	5	4	10	-5	2	6	
GREITT TIL																
ANNARRA	-8	-9														
ÁÆTLUÐ INNEIGN Í ÁRSLOK 2011																26

3.4 FRAMLEIÐNISJÓÐUR LANDBÚNAÐARINS

Framleiðnisjóður landbúnaðarins starfar samkvæmt lögum nr. 89/1966. Meginhlutverk sjóðsins er að veita styrki og lán til framleiðniaukningar og hagræðingar í landbúnaði og atvinnurekstrar á bújörðum.

Árlegar greiðslur úr Fóðursjóði til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins á árunum 2001–06 eru ekki þær sömu eftir því hvort horft er til ársreikninga Framleiðnisjóðs (tafla 3.4) eða viðskiptareiknings Fóðursjóðs (tafla 3.3) en heildargreiðsla á tímabilinu er sú sama. Greiðslur úr Fóðursjóði til Framleiðnisjóðs áttu lögum samkvæmt að nema eftirstöðvum tekna sjóðsins ár hvert og vera þannig í samræmi við fjárhagslega stöðu hans á hverjum tíma. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti hefur frá upphafi (árið 1995) ekki haft vitneskju um hvaða fjármunir voru í raun til ráðstöfunar úr Fóðursjóði. Meðan enn var greitt árlega úr Fóðursjóði til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins hafði ráðuneytið áður samband við Fjársýslu ríkisins sem áætlaði gróflega inneign í Fóðursjóði, samanber umfjöllun um töflu 3.4.

**INNEIGN Í FÓÐUR-
SJÓÐI GREIDD TIL
FRAMLEIÐNISJÓÐS
LANDBÚNAÐARINS**

Í endurskoðunarbréfi Ríkisendurskoðunar vegna Framleiðnisjóðs landbúnaðarins fyrir árið 2005 kom fram að greiðslur landbúnaðarráðuneytis fyrir hönd Fóðursjóðs til sjóðsins séu áætlunarfjárhæðir enda hafi ekkert uppgjör farið fram í tengslum við þær. Bent var á að slíkt hefði þó verið eðlilegt þar sem lög kveða á um að tekjur Fóðursjóðs skuli renna til Framleiðnisjóðs. Ekki sé unnt að sjá hver hlutur Framleiðnisjóðs hafi í reynd verið þar sem ekkert ársuppgjör hafi farið fram. Þær áætlunarfjárhæðir sem Framleiðnisjóður hafi fengið séu í raun endanlegar greiðslur miðað við það hvernig staðið hafi verið að uppgjöri Fóðursjóðs. Í endurskoðunarbréfinu lagði Ríkisendurskoðun til að stjórn Framleiðnisjóðs landbúnaðarins freistaði þess að fá uppgjörsaðferðum breytt þannig að unnt yrði að sjá hver hlutur Framleiðnisjóðs af andvirði tolla af fóðurlöndum og hráefnum til fóðurgerðar ætti að vera. Í endurskoðunarbréfi vegna ársins 2006 var staða uppgjörsmála Fóðursjóðs árétuð og bent á að Framleiðnisjóður landbúnaðarins gæti ekki unað við það að landbúnaðarráðuneyti greiddi sjóðnum

áætlunarfjárhæðir ár eftir ár. Í endurskoðunarbréfi Ríkisendurskoðunar fyrir Framleiðnisjóð landbúnaðarins vegna ársins 2007 voru uppgjörsmál Fóðursjóðs enn ítrekuð.

3.5 ÁFORM UM AÐ LEGGJA NIÐUR FÓÐURJÓÐ

Við gerð fjárlagafrumvarps fyrir árið 2008 ákvað þáverandi ríkisstjórn að leggja niður Fóðursjóð á þremur árum og lækka fjárveitingar til hans. Það gekk hins vegar ekki eftir. Í fjárukalögum fyrir árið 2009 segir eftirfarandi:

Lagt er til að fjárheimild liðarins hækki um 1.285 m.kr. Í fjárlögum 2008 var gert ráð fyrir að Fóðursjóður yrði lagður niður í áföngum á þremur árum. Fjárheimild liðarins var 615 m.kr. í fjárlögum 2007 en var lækkuð um 300 m.kr. árið 2008 og síðan aðrar 200 m.kr. í fjárlögum 2009. Fjárheimild Fóðursjóðs í fjárlögum 2009 er 115 m.kr. Í ljósi þess að ekki hafa verið gerðar nauðsynlegar lagabreytingar á lögum um framleiðslu, sölu og verðlagningu búvara um niðurfellingu sjóðsins þarf að hækka fjárheimild liðarins um 1.285 m.kr. á þessu ári en gert er ráð fyrir að tekjur Fóðursjóðs af innflutningsgjöldum af fóðri verði 1.400 m.kr. árið 2009.

Til að leggja niður starfsemi Fóðursjóðs, eins og áformað var í frumvarpi til fjárlaga árið 2008, hefði samhliða þurft að gera nauðsynlegar breytingar á lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og tollalögum nr. 88/2005. Eitthvað virðist hafa skort á samvinnu þeirra ráðuneyta sem hlut eiga að máli, þ.e. fjármálaráðuneytis og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, því ekkert frumvarp um breytingar á lögum vegna þessa var lagt fyrir Alþingi.

Í janúar 2012 var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga, um breytingar á framangreindum lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og tollalögum nr. 88/2005. Það var gert í framhaldi af tilmælum umboðsmanns Alþingis sem komu fram í álit hans frá júlí 2011 um úthlutun tollkvóta vegna innflutnings á landbúnaðarafurðum.

Umboðsmaður taldi að Alþingi hefði með reglugerðarheimild gengið lengra við framsal á valdi til að ákveða álögur í formi tolla á vöru sem væru fluttar inn samkvæmt tilteknum tollkvótum en lög heimila. Heimildir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra til ákvörðunar um álagningu tolla væru ekki í samræmi við þær kröfur um skattalagningarheimildir sem leiðir af ákvæðum 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Umboðsmaður Alþingis beindi því til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, og eftir atvikum fjármálaráðherra, að brugðist yrði við þessari niðurstöðu.

Að mati Ríkisendurskoðunar er lag fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að bregðast við ábendingu stofnunarinnar með því að hvetja atvinnuveganefnd Alþingis til að breyta frumvarpinu í þá veru að þar verði mælt fyrir um að leggja sjóðinn niður og afnema tolla á innfluttar fóðurblöndur og hráefni til fóðurgerðar.