



**SKÝRSLA UM EFTIRFYLGNI:  
*FRAMKVÆMD BÚVÖRUSAMNINGA (2010)***

MAÍ 2013

# EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR .....	3
1 INNGANGUR .....	5
2 FRAMKVÆMD BÚVÖRUSAMNINGA .....	6
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar .....	6
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim .....	8
2.3 Niðurstaða .....	9

# NIÐURSTÖÐUR

Stjórnvöld hafa á undanförunum árum gert samninga við hagsmunasamtök bænda um fjárhagslegan stuðning ríkisins við landbúnað, svokallaða búvörusamninga. Um er að ræða samning um framleiðslu sauðfjárafurða (sauðfjársamningur), samning um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu (mjólkursamningur) og aðlögunarsamning um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða (garðyrkjusamningur). Í skýrslunni *Framkvæmd búvöru-samninga* (september 2010) kannaði Ríkisendurskoðun hvernig eftirliti sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) með framkvæmd þessara samninga á tilteknum tímabilum hefði verið háttað. Bændasamtök Íslands annast umsýslu þeirra fyrir hönd ríkisins.

Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós ósamræmi milli bókhalds ríkissjóðs sem ráðuneytið ber ábyrgð á og bókhalds Bændasamtaka Íslands. Ástæðurnar mátti rekja til rangbókana í bókhaldi ríkissjóðs sem stöfuðu af því að ráðuneytið hafði merkt fylgiskjöl með röngum hætti. Meðal annars voru dæmi um að greiðslur væru bókaðar á einn búvörusamning sem með réttu hefði átt að bóka á annan samning og að greiðslur væru bókaðar á rangt tímabil. Þannig voru t.d. í bókhaldi ríkisins færðar 150 m.kr. hærri greiðslur á sauðfjársamning sem gildi árin 2001–07 en greiddar voru út í raun. Þá voru greiðslur samkvæmt bókhaldi ríkisins vegna mjólkursamnings 238 m.kr. hærri á tímabilinu 2005–09 en greiddar höfðu verið út. Loks sýndi bókhald ríkisins 21 m.kr. lægri greiðslur vegna garðyrkjusamnings á tímabilinu 2002–09 en sem nam raun-greiðslum.

Í skýrslunni benti Ríkisendurskoðun á að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti bæri ábyrgð á að greiðslur samkvæmt búvörusamningum væru rétt færðar í bókhaldi ríkisins. Ranglega bókaðar greiðslur leiddu til þess að ríkisreikningar þeirra ára sem um ræddi gæfu ekki rétta mynd af framlögum vegna einstakra búvörusamninga. Þá gagnrýndi stofnunin að greiddar hefðu verið þóknar til Bændasamtaka Íslands fyrir umsýslu með búvörusamningunum án þess að formlega hefði verið samið um þær. Loks kom fram að ráðuneytið hefði þegar bætt verklag vegna búvörusamninga þannig að afstemming og uppgjör færu nú fram ár hvert.

Ríkisendurskoðun beindi þremur ábendingum til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis:

- Ráðuneytið var hvatt til að sinna betur eftirliti með framkvæmd búvörusamninga og greiðslum vegna þeirra. Mikilvægt væri að samningarnir væru gerðir upp árlega til að tryggja að upplýsingar vegna þeirra væru réttar í ríkisreikningi. Auk þess yrði ráðuneytið að fara reglulega yfir og staðfesta forsendur

EFTIRLIT RÁÐUNEYTIS  
MEÐ ÞREMUR BÚ-  
VÖRUSAMNINGUM  
KANNAÐ

RANGBÓKANIR Í  
BÓKHALDI RÍKISSJÓÐS

BÆNDASAMTÖK ÍS-  
LANDS FENGU ÞÓKUN  
ÁN FYRIRLIGGJANDI  
SAMNINGS

BÆTA ÞYRFI EFTIRLIT  
MEÐ SAMNINGUNUM

**AUKA ÞYRFTI  
GAGNSÆI  
ÚTREIKNINGA**

reikninga til að tryggja að greiðslur væru í samræmi við þær skuldbindingar sem samningarnir fela í sér.

- Ráðuneytið var hvatt til að auka gagnsæi útreikninga að baki greiðslum samkvæmt búvörusamningum svo að þingmenn, eftirlitsaðilar og almenningur ættu auðveldara með að glöggva sig á samsetningu þeirra. Bent var á að fjárhæðir greiðslna tækju breytingum miðað við verðlagsþróun og aðrar samningsbundnar forsendur án þess að þær breytingar væru aðgreindar sérstaklega í bókhaldi ríkisins. Einnig væru dæmi um að greiðslur vegna uppgjörs eldri búvörusamninga væru bókaðar á gildandi samninga. Mikilvægt væri að slíkar greiðslur væru sérgreindar í bókhaldi ríkissjóðs.

**SEMJA YRÐI UM  
GREIÐSLUR VEGNA  
UMSÝSLU**

- Loks benti Ríkisendurskoðun á nauðsyn þess að ráðuneytið gerði formlega samninga um þóknunir ríkissjóðs til Bændasamtaka Íslands fyrir umsýslu með búvörusamningum.

Samkvæmt upplýsingum frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti tryggir það nú (árið 2013) að afstemmingar og uppgjör á búvörusamningunum fari fram í lok hvers árs. Þá fara greiðslur ráðuneytisins vegna samninganna nú eftir fyrirfram ákveðinni greiðslu-áætlun hvers almanaksárs til að betur megi tryggja að þær séu í samræmi við skuldbindingar þeirra.

Til að auka gagnsæi útreikninga á verðbótum hefur þeim verið breytt þannig að víki þróun meðaltalsvísitölu neysluverðs frá verðlagsforsendum fjárlaga á viðkomandi ári skal mismunurinn leiðréttur í fjárlögum næsta árs. Auk þessa fór ráðuneytið þess á leit við Fjársýslu ríkisins í ársbyrjun 2011 að stofnuð yrðu ný viðföng í Orra vegna eldri búvörusamninga. Í framhaldi af því var viðfangsefni vegna mjólkursamnings stofnað árið 2011 en tvö bættust við í byrjun árs 2013 vegna hinna samninganna tveggja. Ekki verður þó bókað á þessi viðföng fyrr en eftir að gildandi samningar hafa runnið út og þá aðeins ef þörf krefur vegna mögulegra leiðréttinga.

Loks gerði ráðuneytið formlegan samning þann 22. desember 2011 við Bændasamtök Íslands um þóknunir til þeirra vegna umsýslu búvörusamninga fyrir hönd ríkisins.

**BRUGÐIST HEFUR  
VERIÐ VIÐ  
ÁBENDINGUNUM**

Ríkisendurskoðun telur að með framangreindum ráðstöfunum hafi ráðuneytið brugðist með fullnægjandi hætti við öllum ábendingum í skýrslu stofnunarinnar frá árinu 2010. Aðkomu stofnunarinnar að framkvæmd búvörusamninga á þeim tímabilum sem úttektin náði til er því lokið.

# 1 INNGANGUR

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sam-bandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta.

Hverri úttekt Ríkisendurskoðunar er fylgt eftir með athugun á því hvernig brugðist hefur verið við ábendingum hennar. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari eftirfylgniúttekt er fylgt eftir skýrslu Ríkisendurskoðunar *Framkvæmd búvöru-samninga* (september 2010). Athugun var gerð á eftirliti sjávarútvegs- og landbúnaðar-ráðuneytis með þremur búvörusamningum sem eru í umsjón Bændasamtaka Íslands og kannað hvort greiðslur úr ríkissjóði hefðu verið í samræmi við ákvæði þeirra. Að auki var kannað hvernig greiðslur vegna samninganna hefðu verið færðar í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra).

Við vinnslu þessarar eftirfylgniúttektar var aflað upplýsinga hjá atvinnuvega- og nýsköp-unarráðuneyti (áður sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti) og fékk það drög að skýrslunni til umsagnar ásamt Bændasamtökum Íslands. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

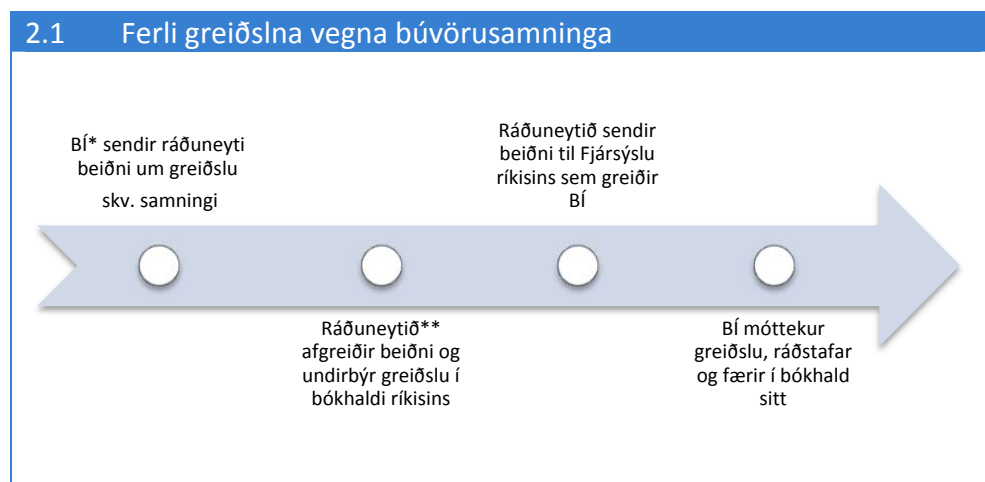
**EFTIRFYLGNI ÞREMUR  
ÁRUM EFTIR ÚTTEKT**

## 2 FRAMKVÆMD BÚVÖRUSAMNINGA

### 2.1 ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLU RÍKISENDURSKOÐUNAR

Árið 2010 gerði Ríkisendurskoðun að beiðni sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) athugun á framkvæmd þriggja búvörusamninga, þ.e. sauðfjársamnings, mjólkursamnings og garðyrkjusamnings. Markmiðið var að meta hvort stjórnvöld hefðu staðið við fjárhagslegar skuldbindingar samninganna. Sérstaklega var kannað hvort greiðslur úr ríkissjóði hefðu verið í samræmi við ákvæði samninganna og hvernig þær voru færðar í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra).

Bændasamtök Íslands annast greiðslur vegna þessara samninga og aðra umsýslu þeirra. Mynd 2.1 sýnir ferli greiðslna vegna búvörusamninga.



\* BÍ – Bændasamtök Íslands.

\*\* Ráðuneytið gengur úr skugga um að greiðslubeiðni sé í samræmi við greiðsluáætlun áður en greiðslubeiðni er afgreidd.

#### SAUÐFJÁRSAMNINGUR 2001–07

Úttekt Ríkisendurskoðunar tók til sauðfjársamnings sem gildi á tímabilinu 2001–07. Samkvæmt honum skyldi ríkið greiða vegna sjö samningsþátta. Þeir voru beingreiðslur, styrkir til bænda sem nýlega höfðu hafið búskap, styrkir vegna gæðastýringar, styrkir vegna ullarframleiðslu, styrkir til að mæta kostnaði við vaxta- og geymslugjöld, styrkir til kennslu og rannsókna og styrkir til að kaupa greiðslumark af bændum sem vildu bregða búi.

Raungreiðslur vegna samningsins voru að mestu í samræmi við ákvæði hans. Samtals námu greiðsluheimildir vegna hans 20.184 m.kr. á tímabilinu en raungreiðslur um

20.117 m.kr. Ónýttar greiðsluheimildir í lok tímabilsins námu því 67 m.kr. Samningurinn var verðtryggður miðað við vísitölu neysluverðs (grunnildi 1. mars 2000) og tilteknar reglur giltu um hvernig haga skyldi útreikningi greiðslna í samræmi við verðlagsbreytingar.

Ósamræmi var milli ríkisbókhalds (Orra) og bókhalds Bændasamtaka Íslands vegna rangbókana í Orra sem stöfuðu af því að ráðuneytið hafði merkt fylgiskjöl rangt. Greiðslur samkvæmt bókhaldi ríkisins voru þannig 150 m.kr. hærrí en raungreiðslur eða samtals 20.267 m.kr. á samningstímanum. Dæmi voru m.a. um að greiðslur væru bókaðar á sauðfjársamninginn sem með réttu hefði átt að bóka á aðra búvörusamninga og að þær hefðu verið færðar á rangt tímabil, t.d. höfðu greiðslur vegna eldri sauðfjársamnings verið bókaðar á hann.

**150 M.KR. HÆRRÍ  
GREIÐSLUR Í  
BÓKHALDI RÍKISINS  
EN NAM RAUN-  
GREIÐSLUM**

Nýr sauðfjársamningur tók gildi í ársbyrjun 2008 og rennur út í árslok 2017.

### **MJÓLKURSAMNINGUR 2005–12/16**

Ríkisendurskoðun skoðaði einnig mjólkursamning sem tók gildi í september 2005 og átti að renna út í ágústlok 2012 en var framlengdur í áföngum til ársloka 2016. Úttekt stofnunarinnar árið 2010 tók til tímabilsins 2005–09. Samkvæmt samningi um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu ber ríkissjóði að greiða vegna fjögurra samningsþátta. Þeir eru beingreiðslur, styrkir til kynbóta og þróunarverkefna í nautgriparækt, gripagreiðslur til framleiðenda nautakjöts og styrkir til að efla m.a. 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 garðyrkjusamninganna. Fyrirkomulaginu hafði hins vegar verið breytt stuttu áður en skýrsla Ríkisendurskoðunar um framkvæmd búvörusamninga kom út haustið 2010 og samningurinn hefur miðast við almanaksárið síðan þá.

Samkvæmt ríkisbókhaldi voru bókaðar greiðslur vegna samningsins 21.146 m.kr. árin 2005–09. Raungreiðslur námu hins vegar 20.908 m.kr. Þær voru því 238 m.kr. lægri en bókhald ríkisins sagði til um. Ástæðan var m.a. sú að á tímabilinu voru bókaðar greiðslur á samninginn sem með réttu hefði átt að bóka á aðra búvörusamninga.

**RAUNGREIÐSLUR 238  
M.KR. LÆGRI EN  
BÓKHALD RÍKISINS  
SAGÐI TIL UM**

### **GARÐYRKJUSAMNINGUR 2002–11/15**

Loks kannaði Ríkisendurskoðun garðyrkjusamning sem tók gildi árið 2002 og átti að renna út í árslok 2011 en var framlengdur í áföngum til ársloka 2015. Úttekt stofnunarinnar árið 2010 tók til tímabilsins 2002–09. Samkvæmt samningnum er greitt vegna fjögurra samningsþátta. Þeir eru beingreiðslur, styrkir vegna raforkukostnaðar, styrkir til úreldingar gróðurhúsa og framlög til kynningar og rannsókna. Fjárhæðir beingreiðslna eru ákveðnar árlega með reglugerð og samningurinn kveður á um að þær taki árlegum breytingum í takt við verðbólguþröskulmarkmið Seðlabanka Íslands.

Greiðslur vegna samningsins námu 2.828 m.kr. á árunum 2002–09. Greiðsluheimild samningsins nam 2.821 m.kr. sem er 7 m.kr. lægra en raungreiðslur. Ástæðuna má rekja til breytinga á fjárhæðum vegna verðlagsþróunar. Samkvæmt Orra námu



greiðslurnar hins vegar 2.807 á tímabilinu sem er 21 m.kr. lægra en raungreiðslur tímabilsins. Mismuninn má m.a. rekja til þess að greiðslur sem átti að bóka á samninginn voru færðar á sauðfjársamning.

#### ÁBYRGÐ RÁÐUNEYTIS

Í skýrslunni um framkvæmd búvörusamninga árið 2010 benti Ríkisendurskoðun á að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) bæri ábyrgð á að greiðslur samkvæmt búvörusamningum væru rétt færðar í bókhaldi ríkisins. Ranglega bókaðar greiðslur leiddu til þess að ríkisreikningar þeirra ára sem um ræddi gæfu ekki rétta mynd af framlögum vegna einstakra búvörusamninga. Jafnframt þyrfti ráðuneytið að auka gagnsæi útreikninga á greiðslum vegna búvörusamninganna til að þingmenn, eftirlitsaðilar og almenningur ættu auðveldara með að glöggva sig á þeim. Erfitt væri að átta sig á því hvernig greiðslur vegna búvörusamninga væru samsettar, t.d. hvað væru greiðslur samkvæmt viðkomandi samningi, hvað væri vegna verðbólgu og hvað væri vegna eldri búvörusamninga. Þá gagnrýndi stofnunin að greiddar hefðu verið þóknanir til Bændasamtaka Íslands fyrir umsýslu með búvörusamningunum án þess að samið hefði verið um þær sérstaklega. Loks kom fram að ráðuneytið hefði þegar bætt verklag vegna búvörusamninga þannig að afstemmingar þeirra og uppgjör ættu sér nú stað árlega.

## 2.2 VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM OG MAT Á ÞEIM

### 1. SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI ÞARF AÐ SINNA BETUR EFTIRLITSSKYLDU SINNI

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hefur brugðist við þessari ábendingu. Það greiðir nú mánaðarlega vegna búvörusamninga eftir fyrirfram ákveðinni greiðslu-áætlun fyrir hvert almanaksár. Áætlunin byggir á reglugerðum og verklagsreglum sem settar hafa verið til að tryggja réttmæta framkvæmd við greiðslur vegna búvörusamninga. Þegar greiðslubeiðni berst ráðuneytinu er gengið úr skugga um að hún sé í samræmi við áætlunina. Sé svo er hún árituð af tveimur starfsmönnum ráðuneytisins og send Fjársýslu ríkisins. Ríkisendurskoðun tók handahófskennt úrtak greiðslubeiðna til að ganga úr skugga um að þetta verklag væri virkt. Svo reyndist vera. Þá eru greiðslur vegna samninganna stemmdar af í lok hvers árs.

Ríkisendurskoðun kannaði hvort greiðslur vegna búvörusamninga hefðu verið í samræmi við fjárlög ársins 2012. Svo reyndist vera í öllum tilvikum nema einu sem varðaði niðurgreiðslur rafmagns vegna lýsingar í ylrækt samkvæmt garðyrkjusamningi. Ríkisendurskoðun leitaði skýringa á frávikinu hjá ráðuneytinu en raungreiðslur voru 452.244 kr. lægri en greiðsluheimild hljóðaði upp á. Í svari ráðuneytisins kom fram að þessar niðurgreiðslur eru áætlaðar við undirbúning fjárlaga ár hvert. Notkun garðyrkjubænda á rafmagni ræðst hins vegar af ýmsum þáttum, s.s. veðráttu og lýsingartíma. Raunkostnaður þeirra við lýsingu er því breytilegur frá ári til árs sem getur leitt til lítilsháttar mismunar milli samningsins og raungreiðslna. Slíkur mismunur er færður yfir á næsta ár. Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við þetta verklag.



## 2. AUKA VERÐUR GAGNSÆI ÚTREIKNINGA

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hefur brugðist við þessari ábendingu. Búvörusamningar voru framlengdir um tvö ár haustið 2012. Af því tilefni samdi ráðuneytið við viðkomandi hagsmunasamtök í landbúnaði um að greidd yrði tiltekin fjárhæð á verðlagi ársins 2012 sem taka skyldi árlegum breytingum í samræmi við verðlagsuppfærslu fjárlaga en búvörusamningarnir eru verðtryggðir miðað við vísitölu neysluverðs. Til að auka gagnsæi í útreikningum á verðbótum var gerð breyting á þeim þannig að víki þróun meðaltalsvísitölu neysluverðs frá verðlagsforsendum fjárlaga á viðkomandi ári skal mismunurinn leiðréttur í fjárlögum næsta árs. Þá fór ráðuneytið þess á leit við Fjársýslu ríkisins að stofnuð yrðu ný viðföng (bókhaldslyklar) vegna eldri samninga. Þau hafa verið stofnuð, þ.e. eitt í ársbyrjun 2011 (04-801-10109) fyrir mjólkursamning og tvö í febrúar 2013 (04-805-10109 og 04-807-10109) fyrir hina tvo samningana. Engar greiðslur hafa verið bókaðar á þessi viðföng og það verður ekki gert fyrr en eftir að núverandi samningar falla úr gildi árin 2015, 2016 og 2017, þ.e. ef nauðsyn krefur, t.d. vegna leiðréttingarfærslna.

**GAGNSÆI AUKIÐ**

## 3. GERA VERÐUR FORMLEGA SAMNINGA UM ÞÓKNANIR

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hefur brugðist við þessari ábendingu með formlegum samningi við Bændasamtök Íslands dagsettum 22. desember 2011. Ríkisendurskoðun fékk afhent afrit af honum. Samningurinn framlengist um ár í senn sé honum ekki sagt upp af öðrum hvorum aðilanum innan tiltekinna tímamarka. Í honum kemur fram að ríkið greiði Bændasamtökum Íslands árlega þóknun sem byggir á áætlun um kostnað við umsamin verkefni. Bændasamtök Íslands skulu skila umræddri áætlun til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis fyrir 1. desember ár hvert. Fjárhæðin sem ráðuneytið samþykkti vegna ársins 2012 nam 18,8 m.kr. en þar af runnu 3,5 m.kr. til endurnýjunar og viðhalds forrita.

**RÁÐUNEYTIÐ HEFUR  
GERT SAMNING VIÐ  
BÆNDASAMTÖK  
ÍSLANDS**

## 2.3 NIÐURSTAÐA

Ríkisendurskoðun gekk úr skugga um að þær upplýsingar sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti veitti væru réttar og að unnið væri í samræmi við gildandi reglur og reglugerðir. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur ráðuneytið brugðist með fullnægjandi hætti við ábendingum hennar í skýrslunni *Framkvæmd búvörusamninga* (2010). Aðkomu stofnunarinnar að framangreindum þáttum er þar með lokið.

**BRUGÐIST HEFUR  
VERIÐ VIÐ  
ÁBENDINGUNUM**