



Skýrsla um eftirfylgni:
*Útvistun opinberra verkefna til
Bændasamtaka Íslands*

Mars 2014

Efnisyfirlit

Niðurstöður	3
1 Inngangur	5
2 Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands	6
2.1 Útdráttur úr skýrslunni frá árinu 2011	6
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim	7

Niðurstöður

Í skýrslunni *Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands* (mars 2011) kannaði Ríkisendurskoðun framkvæmd og eftirlit með verkefnum sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) hafði útvistað til Bændasamtaka Íslands, einkum á grundvelli búvörusamninga og búnaðarlagasamnings. Búvörusamningar lúta að starfsskilyrðum í sauðfjárframleiðslu, mjólkurframleiðslu og garðyrkju, þ.e. framleiðslu, verðlagningu og sölu búvara, en með búnaðarlagasamningi er veitt fé til verkefna á sviði jarðabóta, búfjárræktar og leiðbeininga starfsemi (ráðgjafarþjónustu).

Fram kom að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti skuli móta heildarstefnu í landbúnaðarmálum og hafa eftirlit með framgangi hennar. Matvælastofnun annist ýmsa stjórnábyrgð vegna málaflokksins og Bændasamtök Íslands séu í forsvari fyrir framleiðendur búvara lögum samkvæmt. Samtökin annist einnig fag- og fjárhagslega framkvæmd verkefna á sviði landbúnaðar sem stjórnvöld og Alþingi feli þeim með lögum, reglugerðum, samningum og ýmsum stjórnvaldsákvörðunum. Þau fari því með opinbert vald sem felist m.a. í ákvörðunum um opinberar greiðslur til bænda, útreikningi, afgreiðslu og eftirliti með framkvæmd þeirra. Þá sitji fulltrúar samtakanna í nefndum og fagráðum sem taki margvíslegar ákvarðanir á sviði íslensks landbúnaðar og/eða marki stefnu, ásamt því að veita stjórnvöldum ráðgjöf, upplýsingar og umsagnir á málavísni sínu. Loks kom fram að samtökin önnuðust hagskýrslugerð fyrir landbúnaðinn og ynnu ýmsar áætlanir sem ráðuneytið nýtti við ákvarðanatöku.

Í skýrslunni kom fram að samkvæmt fjárlögum ársins 2011 næmu framlög til mjólkurframleiðslu 5,8 ma.kr., til sauðfjárframleiðslu 4,3 ma.kr. og til grænmetisframleiðslu 483 m.kr. Að auki rynnur 399 m.kr. til Bændasamtaka Íslands og 997 m.kr. til Matvælastofnunar. Tekið var fram að ekki væri um tæmandi upptalningu á framlögum ríkisins til landbúnaðarmála að ræða.

Ríkisendurskoðun benti á að hvorki í lögum né samningum ráðuneytisins við Bændasamtök Íslands væri kveðið nægilega skýrt á um að samtökin væru bundin af ákvæðum stjórnábyrgð- og upplýsingalaga við framkvæmd þeirra verkefna sem samningarnir tækju til. Þá taldi Ríkisendurskoðun að eftirlit sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis með framkvæmd samninganna væri ófullnægjandi. Það reiddi sig um of á eftirlit samtakanna sjálfra. Ennfremur taldi Ríkisendurskoðun að ráðuneytið yrði að öðlast betri yfirsýn um ráðstöfun og nýtingu fjármuna og þann árangur sem framlög til landbúnaðarmála skiluðu. Tekið var fram að Matvælastofnun hefði fengið aukið hlutverk við framkvæmd landbúnaðarsamninga og eftirlit með þeim en Bændasamtök Íslands önnuðust þó enn mörg verkefni sem eðlilegra væri að Matvælastofnun sinni.

Í skýrslunni benti Ríkisendurskoðun einnig á að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti yrði ávallt að hafa tryggan aðgang að nauðsynlegum gögnum og þekkingu til að

Fjallað um verkefni sem ríkið hefur útvistað til Bændasamtaka Íslands

Bændasamtökin eru hagsmunasamtök bænda en fara jafnframt með opinbert vald

Ráðuneytið þyrfti að efla eftirlit sitt með framkvæmd búvörusamninga

Bent á að ráðuneytið yrði að reiða sig á ráðgjöf frá Bændasamtökunum

geta sinnt stefnumótunar- og eftirlitshlutverki sínu. Ráðuneytið reiddi sig á upplýsingar og ráðgjöf frá Bændasamtökum Íslands sem m.a. önnuðust ýmsa gagnagrunna um íslenskan landbúnað. Talið var mögulegt að samtökin gætu heft aðgang stjórnvalda að þessum upplýsingum ef þau færu gegn vilja eða hagsmunum samtakanna. Slíkt yrði að fyrirbyggja og því var ráðuneytið hvatt til að kanna hvort fela mætti stofnun á þess vegum að afla og vinna úr upplýsingum á sviði landbúnaðar.

Fjórar ábendingar til ráðuneytis og ein til Matvælastofnunar

Í skýrslu sinni árið 2011 beindi Ríkisendurskoðun fjórum ábendingum til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, þ.e. að takmarka þyrfti stjórn-sýsluverkefni Bændasamtaka Íslands, efla yrði eftirlit ráðuneytisins, breyta þyrfti fyrirkomulagi hagskýrslugerðar um landbúnað og að samningar kvæðu á um lögbundnar skyldur.

Hvað varðar ábendingu um að takmarka þurfi stjórn-sýsluverkefni Bændasamtaka Íslands undirrituðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Bændasamtök Íslands samkomulag í desember 2013 þar sem m.a. er kveðið á um undirbúning að flutningi verkefna frá Bændasamtökum Íslands til stofnana ráðuneytisins árið 2014. Jafnframt er þar skýrt kveðið á um aðgengi ráðuneytisins og Matvælastofnunar að öllum upplýsingum og gögnum sem varða framkvæmd þeirra verkefna sem samkomulagið tekur til. Í þessu ljósi telur Ríkisendurskoðun ekki þörf á að ítreka ábendinguna að svo stöddu en mun fylgjast með framvindu málsins og mögulega aðhafast síðar ef ástæða þykir til.

Ábendingar til ráðuneytisins ekki ítekaðar að svo stöddu

Hvað hinar þrjár ábendingarnar til ráðuneytisins áhrærir þá hefur ráðuneytið að eigin sögn bætt eftirlit sitt með þeim verkefnum sem það hefur útvistað til Bændasamtaka Íslands, m.a. með gerð verklagsreglna sem auglýstar séu í B-deild Stjórnartíðinda og eftirfylgni með þeim. Hagskýrslugerð fyrir landbúnað er nú á höndum Hagstofu Íslands og Matvælastofnunar og nýlegir samningar ráðuneytisins við Bændasamtök Íslands um stjórn-sýsluverkefni kveða skýrt á um lögbundnar skyldur samtakanna. Ríkisendurskoðun telur að ráðuneytið hafi brugðist við þessum ábendingum með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka þær en hvetur það engu að síður til að efla áfram eftirlit sitt.

Ábending til Matvælastofnunar ekki ítrekuð að sinni

Í skýrslu sinni árið 2011 beindi Ríkisendurskoðun einnig þeirri ábendingu til Matvælastofnunar að hún annaðist sjálf stjórn-sýsluverkefni á ábyrgðarsviði sínu en ekki Bændasamtök Íslands. Haustið 2011 leitaði Matvælastofnun eftir því við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti að þetta yrði tekið til skoðunar en af því hefur ekki orðið enn. Eins og greint var frá hér að framan undirritaði ráðuneytið samkomulag við Bændasamtök Íslands í árslok 2013 um framkvæmd stjórn-sýsluverkefna í landbúnaði og tekur það að hluta til verkefna sem Matvælastofnun samdi árið 2011 við Bændasamtök Íslands um að sinna. Í samkomulaginu frá árinu 2013 er einnig kveðið á um undirbúning á flutningi stjórn-sýsluverkefna frá samtökunum árið 2014 eins og fyrr segir. Í ljósi þessa telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að ítreka ábendingu sína að sinni en mun fylgjast með framvindu málsins og mögulega aðhafast síðar ef þurfa þykir. Ríkisendurskoðun hvetur Matvælastofnun til að fylgja málinu vel eftir við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti á árinu 2014.

Ríkisendurskoðun lýkur hér með að sinni afskiptum sínum af þeim málum sem fjallað var um í skýrslunni *Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands* (2011).

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 gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sín-um, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á leiðir til úrbóta.

Sjálfstæð eftirlits-
stofnun Alþingis

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórn-sýsluendurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálf-stæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í september 2010 birti Ríkisendurskoðun skýrsluna [Framkvæmd búvörusamninga](#) þar sem leitast var við að meta hvernig ríkið hefði staðið að þeim fjárhagslegu skuldbind-ingum sem búvörusamningar fela í sér. Í kjölfar þessa ákvað Ríkisendurskoðun að kanna nánar verkefni sem stjórnvöld höfðu útvistað til Bændasamtaka Íslands, sér í lagi á grundvelli búvörusamninga og búnaðarlagasamnings, og gaf í mars 2011 út skýrsluna [Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands](#). Þar var fjórum ábendingum beint til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og ný-sköpunarráðuneyti) og einni til Matvælastofnunar og er þeim fylgt eftir í þessari skýrslu.

Ákveðið að kanna
nánar útvistað
verkefni

Við vinnslu þessarar eftirfylgniúttektar var aflað upplýsinga frá atvinnuvega- og ný-sköpunarráðuneyti og Matvælastofnun um hvernig þau hefðu brugðist við þeim ábendingum sem settar voru fram í skýrslunni frá 2011. Ríkisendurskoðun þakkar þeim gott samstarf. Þau, ásamt Bændasamtökum Íslands, fengu jafnframt drög að þessari skýrslu til umsagnar.

2 Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands

2.1 Útdráttur úr skýrslunni frá árinu 2011

Í skýrslu sinni [Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands](#) (mars 2011) kannaði Ríkisendurskoðun framkvæmd og eftirlit með verkefnum sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) hafði útvistað til Bændasamtaka Íslands, einkum á grundvelli búvörusamninga og búnaðarlagasamnings. Búvörusamningar lúta að starfsskilyrðum í sauðfjárframleiðslu, mjólkurframleiðslu og garðyrkju, þ.e. framleiðslu, verðlagningu og sölu búvara, en með búnaðarlagasamningi er veitt fé til verkefna á sviði jarðabóta, búfjárræktar og leiðbeininga-starfsemi (ráðgjafarþjónustu).

Ríkið útvistar verkefnum á grundvelli búvörusamninga og búnaðarlagasamnings

Almannafé veitt til stuðnings landbúnaðarframleiðslu

Fram kom í skýrslunni að Alþingi og stjórnvöld veita árlega fjármunum til stuðnings landbúnaðarframleiðslu. Samkvæmt fjárlögum ársins 2011 væri 5,8 ma.kr. ráðstafað til mjólkurframleiðslu, 4,3 ma.kr. til sauðfjárframleiðslu, 483 m.kr. til grænmetisframleiðslu og 399 m.kr. til Bændasamtaka Íslands. Til Matvælastofnunar, sem varð til við sameiningu Landbúnaðarstofnunar, matvælasviðs Umhverfisstofnunar og matvælasviðs Fiskistofu árið 2008, skyldu einnig renna 997 m.kr. úr ríkissjóði. Fram kom að ekki væri um tæmandi upptalningu á framlögum ríkisins til landbúnaðarmála að ræða.

Hagsmunasamtök bænda en fara jafnframt með opinbert vald

Í skýrslunni var bent á að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti skuli samkvæmt lögum móta heildarstefnu í landbúnaðarmálum og hafa eftirlit með framgangi hennar. Matvælastofnun annist ýmsa stjórnarsýslu vegna landbúnaðarmála og Bændasamtök Íslands séu í forsvari fyrir framleiðendur búvara lögum samkvæmt og beiti sér fyrir að lífskjör þeirra séu í samræmi við aðrar stéttir þjóðfélagsins. Fram kom að samtökin fylgdust m.a. með afkomu bænda og rekstrarskilyrðum landbúnaðarins. Jafnframt önnuðust samtökin fag- og fjárhagslega framkvæmd verkefna á sviði landbúnaðar sem ráðuneytið og Alþingi hefðu falið þeim með lögum, reglugerðum, samningum og ýmsum stjórnvaldsákvörðunum. Þeim hefði því að nokkru leyti verið fært opinbert vald sem fælist m.a. í ákvörðunum um opinberar greiðslur til bænda, útreikningi, afgreiðslu og eftirliti með framkvæmd þeirra. Þá sætu fulltrúar samtakanna í nefndum og fagráðum sem tækju ákvarðanir í margvíslegum málum á sviði íslensks landbúnaðar og/eða mörkuðu stefnu, auk þess sem þeir veittu stjórnvöldum ráðgjöf, upplýsingar og umsagnir á málsviði sínu. Samtökin önnuðust einnig hagskýrslugerð fyrir landbúnaðinn og ynnu ýmsar áætlanir sem ráðuneytið nýtti við ákvarðanatöku.

Óljóst hvort samtökin væru bundin af stjórnarsýslu- og upplýsingalögum

Þá kom fram í skýrslunni að hvorki í lögum né samningum ráðuneytisins við Bændasamtök Íslands væri með skýrum hætti kveðið á um að samtökin væru bundin af ákvæðum stjórnarsýslu- og upplýsingalaga við framkvæmd verkefna. Að mati Ríkisendurskoðunar yrði þó að telja að svo væri. Bent var á að þegar stjórnvöld fælu aðilum utan ríkiskerfisins stjórnarsýsluvald, þ.e. vald til að kveða á um réttindi og skyldur

einstaklinga eða lögaðila, væri viss hættu á að hagsmunir þeirra hefðu áhrif á það hvernig þeir beittu því valdi. Ef hagsmunir þeirra og réttshafanna færu að einhverju leyti saman yrði hættan meiri en ella. Í slíkum tilvikum þyrftu stjórnvöld að hafa sérstakan vara á og náíð eftirlit með viðkomandi starfsemi.

Greint var frá því að hvorki í búnaðarlögum né búvörulögum kæmi fram hvernig faglegu og fjárhagslegu eftirliti sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis skyldi háttað, að öðru leyti en því að ráðherra fari með yfirstjórn þeirra mála sem þau taka til. Ríkisendurskoðun taldi að eftirlit ráðuneytisins með framkvæmd búvörusamninga og búnaðarlagasamnings væri ófullnægjandi. Það reiddi sig um of á eftirlit Bændasamtaka Íslands og gerði t.d. ekki úrtakskannanir á forsendum útreikninga sem lægju til grundvallar greiðslum. Brýnt væri að ráðuneytið öðlaðist betri yfirsýn um ráðstöfun og nýtingu fjármuna og þann árangur sem framlög til landbúnaðarmála skiluðu. Undanfarin misseri hefði Matvælastofnun fengið aukið hlutverk við framkvæmd landbúnaðarsamninga og eftirlit með henni. Það væri jákvætt en eftir sem áður önnuðust Bændasamtökin framkvæmd margra verkefna sem féllu undir ábyrgðarsvið stofnunarinnar.

Þá kom fram í skýrslunni að mikilvægt væri að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti hefði ávallt tryggan aðgang að nauðsynlegum gögnum og þekkingu til að það gæti sinnt stefnumótunar- og eftirlitshlutverki sínu. Það hefði reitt sig á upplýsingar og ráðgjöf frá Bændasamtökum Íslands sem m.a. önnuðust ýmsa gagnagrunna með tölulegum upplýsingum um íslenskan landbúnað. Að mati Ríkisendurskoðunar gæti sú hættu skapast að samtökin heftu aðgang stjórnvalda að þessum upplýsingum ef þau síðarnefndu færu gegn vilja eða hagsmunum samtakanna. Mikilvægt væri að fyrirbyggja slíkar aðstæður. Ríkisendurskoðun hvatti ráðuneytið því til að kanna hvort fela mætti stofnun á þess vegum að afla og vinna úr upplýsingum á sviði landbúnaðar.

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Ríkisendurskoðun setti alls fram fimm ábendingar í skýrslu sinni árið 2011, fjórar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) og eina til Matvælastofnunar. Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki þörf á að ítreka neina þeirra að svo stöddu.

2.2.1 Ábendingar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis

1. Takmarka þarf stjórnsluverkefni Bændasamtaka Íslands

Ríkisendurskoðun taldi brýnt að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti hefði frumkvæði að því að endurskoða fyrirkomulag á stjórnslu landbúnaðarmála. Óæskilegt væri að Bændasamtök Íslands sinntu bæði framkvæmd verkefna og fag- og fjárhagslegu eftirliti með henni. Þá benti Ríkisendurskoðun á að tryggja þyrfti að ráðuneytið hefði ávallt óheftan aðgang að þeim gögnum og þekkingu um íslenskan landbúnað sem Bændasamtök Íslands búi yfir vegna þeirra verkefna sem löggjafinn eða stjórnvöld hafa beint til þeirra.

Í viðbrögðum ráðuneytisins við ábendingunni árið 2011 tók það ekki undir að framsal verkefna samkvæmt búnaðarlögum til Bændasamtaka Íslands væri óæskilegt eða fæli í sér hættu á hagsmunaárekstrum. Benti ráðuneytið m.a. á að í aðildarlöndum Evrópu-

Fag- og fjárhagslegt
eftirlit ráðuneytis illa
skilgreint í lögum

Mikilvægt að ráðu-
neytið hefði tryggan
aðgang að gögnum og
þekkingu

Alls fimm ábendingar

Breytingar sem hafa áhrif á stjórnsýsluverkefni Bændasamtakanna

sambandsins væri mælt fyrir um ríkar heimildir aðildarríkja til að veita fjárstuðningi til leiðbeiningarþjónustu. Þá kom fram í svari ráðuneytisins að síðustu ár hefði verið unnið markvisst að því að færa stjórnsýsluverkefni Bændasamtakanna á sviði framleiðslustjórnunar til Matvælastofnunar. Sá verkefnatilflutningur hefði þó gengið hægar en ráðuneytið hafði áformað í upphafi vegna erfiðrar stöðu ríkissjóðs. Að mati ráðuneytisins tækju Bændasamtök Íslands hóflegt gjald fyrir veitta þjónustu. Því myndi tilflutningur viðkomandi verkefna hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð. Engin kostnaðargreining lá þó til grundvallar þessu mati ráðuneytisins.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis til Ríkisendurskoðunar í ársbyrjun 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni voru raktar nýlegar breytingar sem áhrif hafa á stjórnsýsluverkefni Bændasamtaka Íslands. Þar má t.d. nefna gildistöku laga nr. 55/2013 um velferð dýra og laga nr. 38/2013 um búfjárhald. Þær breytingar fela m.a. í sér að umsjón með söfnun hagtalna um búrekstur, s.s. um fjölda ásetts búfjár af hverri tegund, búfé í hagagöngu og hvaða bújörð það tilheyrir, færist frá Bændasamtökum Íslands til Matvælastofnunar. Þessar upplýsingar skulu að auki vera tiltækar fyrir Hagstofu Íslands.

Samkomulag um flutning verkefna frá Bændasamtökunum til opinberra stofnana

Í svari ráðuneytisins kom einnig fram að 20. desember 2013 hefði það undirritað nýtt samkomulag við Bændasamtök Íslands um framkvæmd verkefna samkvæmt búvörulögum (nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum) og búvörusamningum. Samkomulagið gildir fyrir árið 2014. Í 6. grein samkomulagsins kemur fram að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Matvælastofnun skuli hafa aðgang að öllum upplýsingum og gögnum sem varða framkvæmd þess. Þá segir í 7. grein:

Á samningstímanum skulu aðilar samningsins vinna að undirbúningi flutnings verkefna frá Bændasamtökum Íslands til stofnana atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Aðilar skulu meðal annars fyrir 15. apríl 2014 hafa tilbúið yfirlit yfir þau verkefni sem um ræðir. Þá skulu aðilar stefna að því að fyrir 20. ágúst 2014 verði vinna lokið við lagafrumvarp og drög að breytingum á viðeigandi samningum tilbúin. Aðilar skulu á samningstímanum einnig fjalla um starfsmannamál, flutning gagnagrunna og hugbúnaðar, viðhald á þeim til framtíðar, kostnað sem kann að fylgja flutningnum og önnur þau atriði er varða flutninginn.

Í ljósi þess að hafin er vinna við flutning stjórnsýsluverkefna landbúnaðarins frá Bændasamtökum Íslands til Matvælastofnunar og að í þeirri vinnu er sérstaklega hugað að flutningi gagnagrunna og hugbúnaðar telur Ríkisendurskoðun ekki þörf á að ítreka ábendingu sína að sinni. Stofnunin mun þó fylgjast með framvindu mála og mögulega aðhafast síðar ef þurfa þykir.

2. Ráðuneytið eflir eftirlit sitt

Ríkisendurskoðun taldi að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti yrði að efla verulega faglegt og fjárhagslegt eftirlit sitt með framlögum til landbúnaðar og ganga betur úr skugga um að nýting og dreifing fjármuna væri í samræmi við lög og reglugerðir.

Í viðbrögðum ráðuneytisins við ábendingunni árið 2011 kom fram að það hefði lagt áherslu á að bæta eftirlit með vörslu og ráðstöfun fjármuna undangengin eitt til tvö ár. Sem lið í því hefði ráðuneytið sjálft óskað eftir því að Ríkisendurskoðun athugaði

framkvæmd búvörusamninga milli stjórnvalda og Bændasamtaka Íslands. Það hafi einkum verið gert til að fá óhlutdrægt mat á því hvernig til hefði tekist og bæta úr hugsanlegum vanköntum. Ráðuneytið lýsti í svari sínu yfir áframhaldandi vilja til frekari úrbóta á þessu sviði.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis til Ríkisendurskoðunar í ársbyrjun 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það væri sér meðvitandi um mikilvægi þess að viðhalda og bæta eftirlit með vörslu og ráðstöfun opinberra fjármuna. Ráðuneytið hafi lagt ríka áherslu á að settar væru verklagsreglur ef ekki væri kveðið nægilega skýrt á um þau atriði í lögum og reglugerðum. Það hafi m.a. verið gert vegna verkefna sem búvörusamningar kveða á um að Bændasamtök Íslands sinni. Í reglunum komi t.d. fram heildarfjárhæð fjárveitinga, til hvaða verkefna þær skuli renna, hvaða skilyrði umsækjendur þurfi að uppfylla, ákvæði um úttektir og fleira. Ráðuneytið hafi auglýst verklagsreglurnar í B-deild Stjórnartíðinda. Það hafi jafnframt leitast við að kanna hvort ráðstöfunin væri í samræmi við viðkomandi reglur og gert athugasemdir og/eða óskað skýringa ef ástæða hafi þótt til.

Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendingu sína en hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti engu að síður til að efla áfram eftirlit sitt og eftirfylgni með þeim verkefnum sem það útvistar til Bændasamtaka Íslands.

3. Breyta þarf fyrirkomulagi hagskýrslugerðar um landbúnað

Ríkisendurskoðun hvatti sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti til að tryggja óhlutdræga og vandaða hagskýrslugerð fyrir íslenskan landbúnað. Gjalda yrði varhug við að Bændasamtökum Íslands væri falin hagskýrslugerð á þessu sviði.

Í viðbrögðum ráðuneytisins við ábendingunni árið 2011 tók það undir að nauðsynlegt væri að bæta hagskýrslugerð í landbúnaði til að tryggja óhlutdræga og vandaða öflun hagtalna. Unnið væri að þessu á vegum Hagstofu Íslands og ráðuneytið hefði fundað með stofnuninni vegna þess.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis til Ríkisendurskoðunar í ársbyrjun 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að undanfarin 2–3 ár hafi Hagstofa Íslands gert átak í að afla og byggja upp hagtölugrunn um landbúnað og hafi m.a. verið veitt til þess framlag í fjárlögum. Þá hafi ráðuneytið gert samning við Hagstofu Íslands í desember 2012 um uppgjör búreikninga í landbúnaði fyrir árin 2013 og 2014. Í honum sé einnig kveðið á um að Hagstofa Íslands muni annast árlega söfnun á landbúnaðartölfræði fyrir Efnahagssamvinnu- og þróunarstofnunina (OECD) og tilkynningar um innanlandsstuðning í landbúnaði til Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO).

Ríkisendurskoðun telur að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hafi brugðist við ábendingunni með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

4. Samningar þurfa að kveða á um lögbundnar skyldur

Ríkisendurskoðun hvatti sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti til að eyða óvissu um lögbundnar skyldur Bændasamtaka Íslands vegna þeirra stjórnsýsluverkefna sem þeim

Áhersla á að settar séu verklagsreglur og að þeim sé fylgt

Samningur við Hagstofu Íslands um árlega söfnun landbúnaðartölfræði

væru falin. Í samningum vegna slíkra verkefna ætti að kveða með skýrum hætti á um hvort og þá að hve miklu leyti ákvæði fjárreiðulaga, stjórnsýslulaga, upplýsingalaga, laga um opinber innkaup o.fl. ættu við.

Í viðbrögðum ráðuneytisins við ábendingunni árið 2011 kom fram að það féllist á að við næstu endurskoðun samninganna væri rétt að leitast við að mæla með skýrari hætti fyrir um lögbundnar skyldur Bændasamtaka Íslands vegna stjórnsýsluverkefna sem þeim væru falin.

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis til Ríkisendurskoðunar í ársbyrjun 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það teldi hafið yfir allan vafa að stjórnsýsluverkefni sem Bændasamtökum Íslands væru falin lúti ákvæðum laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins, stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og upplýsingalaga nr. 50/1996 og 140/2012 eftir því sem við ætti. Þetta kæmi skýrt fram í 8. grein samnings atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og Bændasamtaka Íslands um verkefni samkvæmt búnaðarlögum nr. 70/1998 og framlög ríkisins til þeirra á árunum 2013 til 2017 en þar segir m.a.:

Ákvæði stjórnsýslulaga og upplýsingalaga, sem og almennar reglur stjórnsýsluréttar, gilda um þá stjórnsýslu sem Bændasamtök Íslands taka að sér samkvæmt samningi þessum.

Samningurinn er dagsettur 28. september 2012 og hann má finna á heimasíðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.

Ríkisendurskoðun telur að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hafi brugðist við ábendingunni með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana. Stofnunin hvetur ráðuneytið til að tryggja að sambærileg ákvæði verði framvegis sett í samninga sem það kann að gera við Bændasamtök Íslands um stjórnsýsluverkefni.

2.2.2 Ábending til Matvælastofnunar

1. Endurskoða þarf samninga við Bændasamtök Íslands

Ríkisendurskoðun taldi æskilegt að Matvælastofnun annaðist sjálf stjórnsýsluverkefni á ábyrgðarsviði sínu, s.s. eftirlit, ráðstöfun á almannafé (t.d. vegna beingreiðslna), upplýsingagjöf og umsjón skráa um rétthafa greiðslumarks, en ekki Bændasamtök Íslands. Ef talið væri óhjákvæmilegt að vel ígrunduðu máli að samtökin sinntu þessum verkefnum væri brýnt að Matvælastofnun hefði öflugt faglegt og fjárhagslegt eftirlit með samningum vegna þeirra.

Í viðbrögðum sínum árið 2011 tók Matvælastofnun undir þessa ábendingu. Mikilvægt væri að stofnunin og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti legðu sem fyrst mat á hvort rétt væri að stofnunin tæki alfarið yfir verkefni á sínu ábyrgðarsviði. Stofnunin kvaðst myndu óska eftir viðræðum við ráðuneytið um afstöðu þess til málsins og hvernig best væri að standa að því ef af yrði.

Í svari Matvælastofnunar til Ríkisendurskoðunar í ársbyrjun 2014 við því hvort og þá hvernig stofnunin hefði brugðist við ábendingunni kom fram að til að fylgja málinu

eftir og fá afstöðu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis til þess hefði hún sent því bréf þann 11. nóvember 2011. Þar hafi stofnunin óskað eftir fundi um fyrirkomulag og umsjón verkefna sem hún sinni í tengslum við lög nr. 99/1993 um framkvæmd, verðlagningu og sölu á búvörum. Ráðuneytið hafi ekki svarað stofnuninni skriflega en starfsmenn þess lýst því yfir að ekki væri tímabært að taka upp viðræður um efni bréfsins. Ástæðan væri einkum sú að samskipti ríkisvaldsins við Bændasamtök Íslands væru til skoðunar og að þetta málefni félli þar undir. Að sögn Matvælastofnunar tók ráðuneytið fram að tilfærsla á fjármagni væri forsenda flutnings á samningsbundnum verkefnum frá Bændasamtökum Íslands til Matvælastofnunar.

Í svari Matvælastofnunar kom jafnframt fram að hún hefði fengið afrit af samkomulagi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis við Bændasamtök Íslands um framkvæmd verkefna samkvæmt búvörulögum (nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum) og búvörusamningum frá 20. desember 2013 (sjá umfjöllun um ábendingu eitt til ráðuneytisins). Samkomulagið gildi út árið 2014 og samkvæmt 7. grein þess eigi að nýta þann tíma til að undirbúa flutning verkefna frá Bændasamtökum Íslands til stofnana atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Samkomulagið kveði m.a. á verkefni tengd framleiðslustjórnun og beingreiðslum til mjólkur- og sauðfjárframleiðenda sem skilgreind séu í samningi Matvælastofnunar og Bændasamtaka Íslands frá 21. desember 2011. Því sé fyrirséð að þessi verkefni verði ekki færð til Matvælastofnunar árið 2014. Stofnunin líti svo á að málið sé í höndum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og að það verði að taka ákvörðun um framhald þess.

Að mati Ríkisendurskoðunar reyndi Matvælastofnun fyrir sitt leyti að bregðast við ábendingunni. Þar sem kveðið er á um undirbúning að flutningi verkefna frá Bændasamtökum Íslands til stofnana atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í framangreindu samkomulagi telur Ríkisendurskoðun ekki þörf á að ítreka ábendinguna að svo stöddu. Stofnunin mun þó fylgjast með framvindu málsins og mögulega aðhafast síðar ef þurfa þykir. Þá hvetur Ríkisendurskoðun Matvælastofnun til að fylgja málinu vel eftir við ráðuneytið á árinu 2014.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is