



ÚTVISTUN OPINBERRA VERKEFNA TIL BÆNDASAMTAKA ÍSLANDS

MARS 2011

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
ÁBENDINGAR TIL SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTIS.....	4
ÁBENDING TIL MATVÆLASTOFNUNAR	5
VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM.....	6
VIÐBRÖGÐ SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTIS	6
VIÐBRÖGÐ MATVÆLASTOFNUNAR.....	7
1 INNGANGUR.....	8
2 ÚTVISTUN VERKEFNA.....	9
2.1 VERKEFNI SEM RÁÐUNEYTI BEINIR TIL BÆNDASAMTAKANNA	9
2.2 VERKEFNI SEM MATVÆLASTOFNUN BEINIR TIL BÆNDASAMTAKANNA	13

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Á hverju ári verja Alþingi og stjórnvöld umtalsverðum fjárhæðum til að styðja við landbúnaðarframleiðslu. Samkvæmt fjárlögum ársins 2011 munu ríkisframlög til mjólkurframleiðslu nema 5,8 ma.kr., 4,3 ma.kr. munu renna til sauðfjárframleiðslu, 483 m.kr. til grænmetisframleiðslu, og 399 m.kr. til Bændasamtaka Íslands. Til Matvælastofnunar munu renna 997 m.kr. úr ríkissjóði, en auk landbúnaðarmála sinnir hún m.a. verkefnum sem áður tilheyrðu Fiskistofu og Umhverfisstofnun. Ekki er um tæmandi upptalningu á ríkisframlögum til landbúnaðarmála að ræða.

**RÍKIÐ VEITIR
UMTALSVERÐU FÉ TIL
LANDBÚNAÐAR**

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið mótar heildarstefnu í landbúnaðarmálum og hefur eftirlit með framgangi hennar. Matvælastofnun annast ýmsa stjórnsýslu vegna landbúnaðarmála og Bændasamtök Íslands fara með fyrirvar fyrir framleiðendur búvara lögum samkvæmt. Samtökin annast einnig fag- og fjárhagslega framkvæmd verkefna á sviði landbúnaðarmála sem stjórnvöld og Alþingi hafa falið þeim með lögum, reglugerðum, samningum og ýmsum stjórnvaldsákvörðunum. Samtökunum hefur því að nokkru leyti verið falið opinbert vald sem felst m.a. í ákvörðunum um opinberar greiðslur til bænda, útreikningi, afgreiðslu og eftirliti með framkvæmd þeirra. Þá sitja fulltrúar samtakanna í nefndum og fagráðum sem taka ákvarðanir í ýmsum málum á sviði íslensks landbúnaðar og/eða marka stefnu, auk þess sem þeir veita stjórnvöldum ráðgjöf, upplýsingar og umsagnir á málavíði sínu. Samtökin annast einnig hagskýrslugerð fyrir landbúnaðinn og vinna ýmsar áætlanir sem ráðuneytið nýtir til ákvarðanatöku.

**SAMTÖKUNUM FALIÐ
OPINBERT VALD**

Samningar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins við Bændasamtök Íslands eru tvenns konar. Annars vegar er um að ræða svokallaðan búnaðarlagasamning og hins vegar svokallaða búvörusamninga. Með búnaðarlagasamningi veitir ríkissjóður fé til verkefna á sviði jarðabóta, búfjárræktar og leiðbeiningarstarfsemi (ráðgjafarþjónustu). Búvörusamningar lúta hins vegar að starfsskilyrðum í sauðfjárframleiðslu, mjólkurframleiðslu og garðyrkju, þ.e. framleiðslu, verðlagningu og sölu búvaranna.

**TVENNS KONAR
SAMNINGAR**

Hvorki í lögum né samningum ráðuneytisins við Bændasamtökin er með skýrum hætti kveðið á um að þau séu bundin af ákvæðum stjórnsýslulaga og upplýsingalaga við framkvæmd verkefna. Að mati Ríkisendurskoðunar verður þó að telja að svo sé.

Þegar stjórnvöld fela aðila utan ríkiskerfisins stjórnsýsluvald, þ.e. vald til að kveða á um rétt og skyldur einstaklinga eða lögaðila, er ávallt viss hættu á að hagsmunir hans hafi áhrif á það hvernig hann beitir því valdi. Ef hagsmunir hans og réttthafanna fara að

einhverju leyti saman verður hættan meiri en ella. Þá þurfa stjórnvöld að hafa sérstakan vara á og náíð eftirlit með starfseminni.

EFTIRLITI STJÓRNVALDA ÁBÓTAVANT

Að mati Ríkisendurskoðunar er núverandi eftirlit sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins með framkvæmd samninga þess við Bændasamtökin ófullnægjandi. Ráðuneytið reiðir sig um of á það eftirlit sem samtökin sjálf hafa með framkvæmdinni. Það gerir t.d. ekki úrtakskannanir á forsendum útreikninga sem liggja til grundvallar greiðslum. Brýnt er að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið öðlist betri yfirsýn en það hefur nú um ráðstöfun og nýtingu fjármuna og þann árangur sem framlög til landbúnaðarmála skila. Síðustu misseri hefur Matvælastofnun fengið aukið hlutverk við framkvæmd landbúnaðarsamninga og eftirlit með henni. Þetta er jákvætt að mati Ríkisendurskoðunar en eftir sem áður annast Bændasamtökin framkvæmd margra verkefna sem falla undir ábyrgðarsvið Matvælastofnunar.

TRYGGJA ÞARF AÐGANG STJÓRN- VALDA AÐ UPP- LÝSINGUM

Mikilvægt er að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hafi ávallt tryggan aðgang að gögnum og þekkingu sem nauðsynleg eru til að það geti sinnt stefnumótunar- og eftirlitshlutverki sínu. Hingað til hefur ráðuneytið reitt sig á upplýsingar og ráðgjöf frá Bændasamtökum Íslands sem m.a. reka og vista ýmsa gagnagrunna með tölulegum upplýsingum um íslenskan landbúnað. Að mati Ríkisendurskoðunar er hættu á að samtökin hefti aðgang stjórnvalda að þessum upplýsingum ef þau síðarnefndu fara gegn vilja eða hagsmunum samtakanna. Mikilvægt er að fyrirbyggja að slíkar aðstæður skapist. Í þessu sambandi má benda á að í október 2010 höfnuðu Bændasamtökin beiðni sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins um að starfsmenn samtakanna veittu sérfræðiaðstoð um landbúnaðarmál vegna aðildarumsóknar Íslands að Evrópusambandinu.¹ Í ljósi framangreinds telur Ríkisendurskoðun að ráðuneytið eigi að kanna möguleika á því að stofnun á þess vegum verði falið að afla og vinna úr upplýsingum á sviði landbúnaðarmála.

ÁBENDINGAR TIL SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTIS

1. TAKMARKA ÞARF STJÓRNSÝSLUVERKEFNI BÆNDASAMTAKA ÍSLANDS

Ríkisendurskoðun telur brýnt að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hafi frumkvæði að því að endurskoða fyrirkomulag á stjórnsýslu landbúnaðarmála. Óæskilegt er að Bændasamtök Íslands sinni bæði framkvæmd verkefna og fag- og fjárhagslegu eftirliti með henni. Þá þarf að tryggja að ráðuneytið hafi ávallt óheftan aðgang að þeim gögnum og þekkingu um íslenskan landbúnað sem Bændasamtökin búa yfir vegna þeirra verkefna sem löggjafinn eða stjórnvöld hafa beint til þeirra.

2. RÁÐUNEYTIÐ EFLI EFTIRLIT SITT

Að mati Ríkisendurskoðunar verður sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið að efla verulega faglegt og fjárhagslegt eftirlit sitt með framlögum til landbúnaðar. Það verður að ganga betur en nú úr skugga um að nýting og dreifing fjármuna sé í samræmi við lög, reglugerðir og samninga.

¹ [Bændablaðið 4. nóvember 2010.](#)

3. Breyta þarf fyrirkomulagi hagskýrslugerðar um landbúnað

Að mati Ríkisendurskoðunar verður sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið að tryggja óhlutdræga og vandaða hagskýrslugerð fyrir íslenskan landbúnað. Gjalda verður varhug við að Bændasamtökum Íslands sé falin hagskýrslugerð á þessu sviði.

4. Samningar þurfa að kveða á um lögbundnar skyldur

Að mati Ríkisendurskoðunar verður sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið að eyða óvissu um lögbundnar skyldur Bændasamtaka Íslands vegna þeirra stjórnsýsluverkefna sem þeim eru falin. Í flestum samningum vegna slíkra verkefna ætti að kveða með skýrari hætti á um hvort og þá að hve miklu leyti ákvæði fjárreiðulaga, stjórnsýslulaga, upplýsingalaga, laga um opinber innkaup o.fl., eiga við.

Ábending til Matvælastofnunar

1. Endurskoða þarf samninga við Bændasamtök Íslands

Að mati Ríkisendurskoðunar er æskilegt að Matvælastofnun annist sjálf stjórnsýsluverkefni á ábyrgðarsviði sínu, s.s. eftirlit, ráðstöfun á almannafé, upplýsingagjöf og umsjón skráa um réttthafa greiðslumarks, en ekki Bændasamtökin. Ef talið er óhjákvæmilegt að vel ígrunduðu máli að samtökin sinni þessum verkefnum er brýnt að Matvælastofnun hafi öflugt faglegt og fjárhagslegt eftirlit með samningum vegna þeirra.

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

VIÐBRÖGÐ SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTIS

1. TAKMARKA ÞARF STJÓRNSÝSLUVERKEFNI BÍ

„Ráðuneytið tekur ekki undir þá almennu skoðun Ríkisendurskoðunar að framsal verkefna samkvæmt búnaðarlögum til BÍ sé óæskilegt og feli í sér hættu á hagsmunarárekstrum. Þvert á móti geti verið sterk rök fyrir því að þetta sé árangursríkt fyrirkomulag. Þá er algengt í öðrum löndum að leiðbeiningaþjónusta og kynbótastarf sé rekið á vegum bændasamtaka. Í aðildarlöndum Evrópusambandsins er t.d. mælt fyrir um að ríkar heimildir ríkja til að veita fjárstuðningi til leiðbeiningaþjónustu.

Á síðustu árum hefur verið unnið markvisst að því að færa stjórnsýsluverkefni BÍ á sviði framleiðslustjórnar til Matvælastofnunar eins og raunar kemur fram í uppkasti að skýrslunni. Þessi verkefnatilflutningur hefur hins vegar gengið hægar en ráðuneytið hafði ætlað í upphafi vegna þröngrar stöðu ríkissjóðs. Í því sambandi verður að halda því til haga að BÍ hefur tekið tiltölulega hóflegt gjald fyrir veitta þjónustu. Ljóst er að tilflutningur þessara verkefna muni þýða aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.“

2. RÁÐUNEYTIÐ EFLI EFTIRLIT SITT

„Sem Ríkisendurskoðun er kunnugt hefur ráðuneytið lagt áherslu á bætt eftirlit með vörslu og ráðstöfun fjármuna samninga á síðustu einu til tveimur árum. Sem lið í því eftirliti óskaði ráðuneytið sjálft eftir því við Ríkisendurskoðun að stofnunin athugaði framkvæmd búvörusamninga milli stjórnvalda og Bændasamtaka Íslands, bæði eldri og núverandi samninga. Þetta var einkum gert í þeim tilgangi að fá óhlutdrægt mat á því hvernig til hafi tekist og til þess að bæta úr þeim vanköntum sem kynni að vera fyrir hendi. Ráðuneytið lýsir yfir áframhaldandi vilja sínum til frekari úrbóta og tekur jákvætt undir allar málefnalegar tillögur þar að lútandi.“

3. BREYTA ÞARF FYRIRKOMULAGI HAGSKÝRSLUGERÐAR UM LANDBÚNAÐ

„Ráðuneytið tekur undir að nauðsynlegt er að bæta hagsýslugerð í landbúnaði þannig að tryggja megi óhlutdræga og vandaða hagsýslusöfnun. Ráðuneytinu er kunnugt um að á vegum Hagstofu Íslands er nú unnið að þessu verkefni og hefur ráðuneytið átt fundi með Hagstofunni þar að lútandi. Þá er minnt á hlutverk Hagþjónustu landbúnaðarins, en hún starfar skv. lögum nr. 63/1989.“

4. SAMNINGAR VERÐA AÐ KVEÐA Á UM LÖGBUNDNAR SKYLDUR

„Þegar hefur verið gerð grein fyrir ákvæðum búnaðarlagasamnings um skyldur aðila, meðferð ágreiningsmála o.fl. Þá hefur einnig verið bent á meginþætti í eftirliti ráðherra með verkefnum BÍ á sviði framleiðslustjórnar, þ.e. regluleg samskipti vegna fjárframlaga, lögmætiseftirlit með samþykktum, og heimildir til að bera ákvarðanir undir ráð-

herra til úrskurðar. Þá hefur verið bent á ljósar skyldur BÍ við framkvæmd þessara verkefna, skv. 2 mgr. 30. gr. fjárreiðulaga. Ráðuneytið telur rétt að halda þessu til haga en fellst jafnframt á það að við næstu endurskoðun samninganna sé rétt að leitast við að mæla með skýrari hætti fyrir um lögbundnar skyldur.“

VIÐBRÖGÐ MATVÆLASTOFNUNAR

1. ENDURSKOÐA ÞARF SAMNINGA VIÐ BÆNDASAMTÖK ÍSLANDS

„Matvælastofnun tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að mikilvægt sé að Matvælastofnun og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið leggi sem fyrst mat á hvort rétt sé að stofnunin taki alfarið yfir verkefni á sínu ábyrgðarsviði. Matvælastofnun mun í ljósi þessa óska eftir viðræðum við ráðuneytið um afstöðu þess til framkominnar ábendingar og hvernig best verði staðið að slíku verði það niðurstaðan.“

1 INNGANGUR

EKKI TÆMANDI ÚTTEKT Á ÚTVISTUÐUM VERKEFNUM

Í september 2010 birti Ríkisendurskoðun skýrslu um framkvæmd samninga sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hefur gert við Bændasamtök Íslands vegna framleiðslu búvara (búvörusamninga). Þar var komist að þeirri niðurstöðu að ráðuneytið þyrfti að herða eftirlit sitt með framkvæmd þessara samninga. Eftir útkomu skýrslunnar ákvað Ríkisendurskoðun að kanna nánar verkefni sem stjórnvöld útvista til Bændasamtaka Íslands, sér í lagi á grundvelli búvörusamninga og svokallaðs búnaðarlagasamnings. Ekki er um tæmandi úttekt á opinberum verkefnum Bændasamtaka Íslands að ræða.

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu, Matvælastofnun og Bændasamtökum Íslands við úttektina. Þessir aðilar fengu allir drög að skýrslunni til umsagnar, auk þess sem Ríkisendurskoðun óskaði eftir viðbrögðum ráðuneytisins og Matvælastofnunar við þeim ábendingum sem beint var til þeirra. Stofnunin þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð.

2 ÚTVISTUN VERKEFNA

2.1 VERKEFNI SEM STJÓRNVÖLD BEINA TIL BÆNDASAMTAKANNA

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið fer með yfirstjórn og mótar stefnu í málum sem varða íslenskan landbúnað og starfsemi honum tengdum auk þess að hafa eftirlit með framgangi þeirrar stefnu.

Bændasamtök Íslands voru stofnuð í ársbyrjun 1995 með lögum nr. 130/1994, um sameiningu Búnaðarfélags Íslands og Stéttarsambands bænda í ein heildarsamtök bænda. Í samþykktum samtakanna kemur m.a. fram að þau skuli vera málsvari bænda og beita sér fyrir bættum kjörum þeirra á öllum sviðum. Samtökin eiga að fylgjast með afkomu bænda og rekstrarskilyrðum landbúnaðarins og kappkosta að tryggja þeim lífskjör í samræmi við aðrar stéttir þjóðfélagsins.

Frumkvæði til breytinga á íslenskri landbúnaðarlöggjöf liggur fyrst og fremst hjá ráðuneytinu en það er ekki síst á grundvelli laga sem það beinir ýmsum stjórnáhrifum til Bændasamtaka Íslands, sbr. eftirfarandi:

- Í 3. gr. búnaðarlaga nr. 70/1998 er kveðið á um að ráðherra landbúnaðarmála skuli gera samning við Bændasamtök Íslands til fimm ára í senn um þau verkefni sem löggin taka til. Ríkissjóður veitir m.a. árleg framlög til verkefna á sviði jarðabóta, búfjárræktar og leiðbeiningarstarfsemi (ráðgjafarþjónustu) á grundvelli laganna. Samningur sem byggir á búnaðarlögum kallast búnaðarlagasamningur.
- Til þess að hafa stjórn á framleiðslu búvara þannig að hún verði í samræmi við tilgang laganna er landbúnaðarráðherra skv. a. lið 30. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum rétt að leita eftir samningum fyrir hönd ríkisstjórnarinnar við Bændasamtök Íslands um magn mjólkur- og sauðfjárafurða sem framleiðendum verður ábyrgst fullt verð fyrir á samningstímanum. Samkvæmt b. lið sömu greinar er ráðherranum heimilt að ákveða skiptingu framleiðslu einstakra búvara eftir héruðum. Þá er honum heimilt að skipta framleiðslu innan hvers svæðis eða fela stjórn viðkomandi búnaðarsambands eða samtaka framleiðenda að skipta framleiðslunni milli einstakra framleiðenda. Á sama hátt er honum skv. 58. gr. laganna heimilt að gera samning við Bændasamtök Íslands eða Samband garðyrkjubænda um tiltekin verkefni vegna garð- og gróðurhúsaafurða. Þar er um að ræða samninga um beinar greiðslur til framleiðenda til lækkunar á verði einstakra tegunda afurða, framlög til rekstraraðfanga, fjárfestinga, úreldingar á gróðurhús-

**SAMTÖKIN SKULU
VERA MÁLSVARI
BÆNDA**

**BÚNAÐARLAGA-
SAMNINGUR**

**BÚVÖRU-
SAMNINGAR**

um og kynningar-, rannsóknar-, þróunar- og endurmenntunarverkefna. Í sömu grein er ráðherra veitt heimild til að fela öðrum stofnunum eða Bændasamtökum Íslands að annast faglega umsjón með umsömdum verkefnum og framkvæmd þeirra. Samningar sem byggja á þessum lögum eru þrír, þ.e. vegna sauðfjárframleiðslu, mjólkurframleiðslu og grænmetisframleiðslu, og kallast einu nafni búvörusamningar. Við gerð samninga um mjólkurframleiðslu árið 2004 og um sauðfé árið 2007 var sérstaklega ákveðið að fela Bændasamtökunum meðferð fjármuna til nokkurra málaflokka sem varða þróunarverkefni, kynbótastarf, rannsóknir og nýliðun, til einföldunar fyrir framkvæmd þeirra. Að frumkvæði Bændasamtakanna var þá tekin upp sú venja að setja verklagsreglur um úthlutun fjármuna af einstökum verkefna- liðum, sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið fer yfir, staðfestir og birtir síðan í Stjórnartíðindum. Lögum samkvæmt eiga handhafar beingreiðslna rétt á greiðslum úr ríkissjóði. Hvorki í lögum né reglugerðum sem snerta samninga vegna sauðfjárframleiðslu eða mjólkurframleiðslu er tekið fram að Bændasamtök Íslands skuli annast þessar greiðslur. Í bréfi landbúnaðarráðuneytis, dagsettu 30. desember 1999, fól það Bændasamtökunum hins vegar „að annast framkvæmd beingreiðslna til framleiðenda sauðfjár og mjólkur og að taka við þeim skráum sem framkvæmdin byggist á...". Að mati Ríkisendurskoðunar er umhugsunarvert að ráðuneytið beini þessum viðamiklu verkefnum til Bændasamtaka Íslands og það án formlegra samninga þar um. Þetta á ekki hvað síst við eftir tilkomu Matvælastofnunar sem er stjórn- sýslustofnun landbúnaðarins og ætti eðli máls samkvæmt að hafa umsjón með framkvæmd beingreiðslna.

Hvorki í búnaðarlögum né búvörulögum kemur fram hvernig faglegu og fjárhagslegu eftirliti ráðuneytisins skuli háttað að öðru leyti en því að ráðherra fari með yfirstjórn þeirra mála sem lögin taka til. Í reglugerðum sem varða búfjárhald og búvörusamninga er faglegt og fjárhagslegt eftirlit ráðuneytisins að miklu leyti framselt til Bændasamtaka Íslands og Matvælastofnunar. Bændasamtökin hafa upplýsingaskyldu gagnvart ráðuneytinu sem felur m.a. í sér uppgjör verkefna sem þau hafa á sinni könnu og skil á árlegum yfirlitum. Ríkisendurskoðun telur að eftirliti ráðuneytisins með málaflokknum sé ábótavant, einkum þar sem það byggir að stórum hluta á upplýsingum frá Bændasamtökum Íslands, sbr. skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd búvörusamninga frá 2010.² Þá gerir ráðuneytið ekki kröfur til samtakanna um skilgreindan árangur að öðru leyti en því að lögum og reglugerðum skuli framfylgt, auk þess sem þeim er ýmist gert eða þau hvött til að setja verklagsreglur um tiltekna þætti starfseminnar.

Með lögum nr. 112/1999 var Framleiðsluráð landbúnaðarins lagt niður og verkefni þess að stærstum hluta færð til Bændasamtaka Íslands. Framleiðsluráð landbúnaðarins var stofnað árið 1947 og sinnti umfangsmiklu stjórnsýsluhlutverki á sviði landbúnaðarmála áratugum saman. Það fór m.a. með stjórn búvöruframleiðslunnar, annaðist beingreiðslur og hélt til þess nauðsynlegar skrár um greiðslumark lögbýla og handhafa, auk þess sem það safnaði framleiðslu og verðupplýsingum svo nokkuð sé nefnt. Sam-

² [Framkvæmd búvörusamninga. Skýrsla til Alþingis, 2010](#)

hliða þessari breytingu var búnaðargjald, sem lagt er á veltu í landbúnaði, lækkað enda var ætlunin að draga úr kostnaði við framkvæmd landbúnaðarstjórnsýslu.

Alþingi og stjórnvöld hafa falið Bændasamtökum Íslands að sinna verkefnum tengdum upplýsingaöflun um landbúnað og skýrsluhaldi vegna hans. Samtökin taka saman, skrá og vinna mikið af þeim tölulegu upplýsingum sem birtar eru um landbúnað og framleiðslu landbúnaðarvara á Íslandi. Hagsmunasamtök bænda búa því yfir yfirgripsmikilli þekkingu, upplýsingum og gögnum um íslenskan landbúnað sem stjórnvöld verða ávallt að hafa óheftan aðgang að.

Samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands fer sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti m.a. með mál sem varða „hagrannsóknir og áætlunargerð í landbúnaði“. Þessum verkefnum hefur að töluverðu leyti verið útvistað til Bændasamtaka Íslands með laga-setningu:

- Bændasamtök Íslands skulu sjá um kynbótaskýrsluhald fyrir hverja búgrein og móta um það reglur ásamt fagráðum, sbr. 10 gr. laga nr 70/1998.
- Bændasamtök Íslands skulu gera áætlun fyrir hvert verðlagsár og byggja hana á upplýsingum frá afurðastöðvum. Ákvörðun um heildargreiðslumark mjólkur er m.a. byggt á þessari áætlun, sbr. 52. gr laga nr. 99/1993.
- Bændasamtök Íslands láta safna og gefa út ár hvert skýrslu um framleiðslu búvara, vinnslu þeirra og sölu, markaðshorfur og afkomu landbúnaðarins á hverjum tíma. Þá skulu samtökin gera áætlunir um framleiðslu og sölu búvara, sbr. 77. gr. laga nr. 99/1993.

Búnaðarlög nr. 70/1998 mæla fyrir því að landbúnaðarráðherra fari með yfirstjórn þeirra mála sem þau taka til. Hann skal gera samning (búnaðarlagasamning) við Bændasamtök Íslands sem búnaðarþing skal fjalla um. Í samningnum sé m.a. kveðið á um framlög til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins vegna atvinnuuppbyggingar í sveitum og verkefna sem stuðla að aukinni framleiðni í íslenskum landbúnaði. Þá skal ráðherra staðfesta fagráð sem skipuð eru fyrir hverja búgrein og á einstökum fagsviðum að fenginni umsögn Bændasamtaka Íslands. Fagráðin móta stefnu í kynbótum, rannsóknum, fræðslumálum og þróunarstarfi hverrar búgreinar. Þau skilgreina ræktunarmarkmið og setja reglur um framkvæmd meginþátta ræktunarstarfsins. Starfsemi leiðbeiningarþjónustu er einnig skilgreind í lögnum en henni er ætlað að miðla upplýsingum til bænda og stuðla með því að bættum búskaparháttum og framförum í búskap til hagsbóta og bættra lífskjara fyrir bændur og neytendur búvara. Í lögnum segir einnig:

Bændasamtök Íslands hafa á hendi faglega og fjárhagslega umsjón þeirra verkefna sem svo er samið um skv. 1. mgr. og fjárveiting heimilar og annast framkvæmd þeirra nema öðruvísi sé um samið eða ákveðið með lögum, enda sé skipulag þeirra og starfsreglur í samræmi við ákvæði laganna. Bændasamtök Íslands og önnur samtök sem fara með verkefni samkvæmt lögum þessum geta tekið gjald fyrir þjónustu sína samkvæmt gjaldskrá sem landbúnaðarráðherra staðfestir.

GAGNA- OG UPPLÝSINGASÖFNUN

HAGRANNSÓKNIR OG ÁÆTLUNARGERÐ

FAGRÁÐ BÚGREINA OG LEIÐBEININGAR- ÞJÓNUSTA

Í þeim samningum sem ráðuneytið hefur gert við Bændasamtök Íslands sem og í lögum þar sem verkefnum er beint til samtakanna er ekki tilgreint að þau séu bundin af sambærilegum skilyrðum og mælt er fyrir um í 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins en þar segir m.a.:

30. GR. FJÁRREIÐU- LAGA

Einstökum ráðherrum er heimilt, með samþykki fjármálaráðherra, að gera verksamninga og samninga um rekstrarverkefni, sem undir ráðuneytið heyra, til lengri tíma en eins árs við þá ríkisstofnun sem sinnt hefur verkefninu, aðrar ríkisstofnanir, sveitarfélög eða einkaaðila, enda sé áætlað fyrir verkefninu í fjárlögum. Með rekstrarverkefni er átt við afmarkaða rekstrarþætti eða rekstur ríkisstofnunar í heild sinni vegna viðfangsefna eða þjónustu sem ýmist er kveðið á um í lögum að ríkið skuli veita og standa undir kostnaði af eða eru liðir í því að ríkisaðili geti rækt hlutverk sitt. Einkaaðila verður þó ekki með samningi skv. 1. mgr. falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna nema sérstök heimild sé til þess í lögum. Séu slíkir samningar gerðir skulu ákvæði stjórnarsýslulaga og upplýsingalaga, sem og almennar meginreglur stjórnarsýsluréttar, gilda um þá stjórnarsýslu sem verktaki tekur að sér að annast.

SAMNINGARNIR Í EÐLI SÍNU ÞJÓNUSTU- SAMNINGAR

Í búnaðarlagasamningi er raunar vísað til hæfisreglu stjórnarsýslulaga (3. gr.) en ekki minnst á aðrar greinar þeirra eða lögin í heild. Engar vísanir eru í skilyrði 30. greinar fjárreiðulaga í búvörusamningunum. Þannig eru engin skýr ákvæði í samningum ráðuneytisins við Bændasamtök Íslands um að þau séu bundin af ákvæðum fjárreiðulaga, stjórnarsýslulaga eða upplýsingalaga þegar þau sinna stjórnarsýsluverkefnum þó eðlilegt sé að álykta að svo sé. Samningarnir eru í eðli sínu þjónustusamningar og ráðuneytið hefur t.a.m. greitt samtökunum fyrir þá umsýslu sem búvörusamningar hafa í för með sér, án þess þó að gerðir hafi verið formlegir samningar þar um. Að sögn Bændasamtaka Íslands hafa þau um árabíl leitað eftir því við sjávarútvegs- og landbúnaðar-ráðuneytið að gerður yrði samningur um greiðslur til samtakanna fyrir framkvæmd ýmissa verkefna á grundvelli búvörulaga, m.a. með vísan í 30. gr. fjárreiðulaga. Greiðslur fyrir þessi verkefni hafa þó að mestu verið ágreiningslausar.

MARKMIÐIÐ AÐ LÆKKA VERÐ TIL NEYTENDA

Samkvæmt a. lið 1. gr. búvörulaganna er tilgangur þeirra m.a. sá að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur. Í a. lið 51. gr. laganna segir að markmið lagaákvæða um framleiðslu og greiðslumark mjólkur sé m.a. að stuðla að lægra vöruverði. Í b. lið sömu greinar segir að markmiðið sé einnig að fjárhagslegur stuðningur ríkisins við mjólkurframleiðendur og mjólkuriðnaðinn nýtist sem best til að lækka vöruverð til neytenda. Í a. lið 57. gr. segir að markmið með stuðningi tengdum framleiðslu og innflutningi garðávaxta sé að lækka verð á þessum vörum til neytenda. Þó lítið sé að öðru leyti vikið að hagsmunum neytenda í búnaðarlögum er ljóst að stjórnvöld hafa samkvæmt framansögðu ríkar skyldur gagnvart þeim. Meðal annars af þeirri ástæðu vakna spurningar um hvort æskilegt sé að fela hagsmunasamtökum framleiðenda jafn viðamikið hlutverk við framkvæmd búvörulaga og raun ber vitni.

Vegna hagsmunatengsla Bændasamtakanna og bænda og reyndar afurðastöðva er ekki úr vegi að benda á inntak hinnar svokölluðu matskenndu hæfisreglu sem lögfest er í 6. tölulið 3. gr. stjórnarsýslulaga en samkvæmt henni eru starfsmenn eða nefndar-

menn vanhæfir til meðferðar máls ef að öðru leyti en frá greinir í 1. – 5. tölulið greinarinnar eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans efa. Þar sem óljóst er að hve miklu leyti ákvæði stjórnarsýslulaga eiga við um þau verkefni sem Bændasamtökum Íslands hafa verið falin með lögum eða samningum er ekki hægt að fullyrða hvort þetta ákvæði eigi við um starfsemi þeirra á þessum vettvangi. Meðal annars í ljósi lögbundinna skuldbindinga ríkisins gagnvart neytendum, t.d. samkvæmt búvörulögum, samhliða umfangsmiklum fjárstuðningi ríkisins við bændur, geta svo náin tengsl milli Bændasamtakanna og framleiðenda við vissar aðstæður vakið tortryggni. Nægir í þessu sambandi að benda á að árið 2009 komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að Bændasamtök Íslands hafi brotið gegn samkeppnislögum með aðgerðum sem miðuðu að því að hækka verð á búvörum. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála staðfesti niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins og ákvarðaði samtökunum 7,5 m.kr. stjórnvaldssekt. Auk þessa má geta þess að í 71. gr. búvörulaga er mælt svo fyrir að afurðastöðvum í mjólkuriðnaði sé heimilt, þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga, að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli mjólkursamlaga að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkurvara og hafa með sér annars konar samstarf til þess að lágmarka kostnað við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða. Meðal annars af þessu tilefni hefur Samkeppniseftirlitið á liðnum árum fjallað ítarlega um samkeppnisaðstæður í mjólkuriðnaði og gert athugasemdir við það fyrirkomulag sem þar er við lýði. Nægir í þessu sambandi að nefna álit nr. 1/2006 *Opinberar samkeppnishömlur í mjólkuriðnaði* og álit nr. 1/2009 *Skaðleg samþjöppun í mjólkuriðnaði og áhrif búvörulaga í samkeppni*.

**HIN NÁNU TENGSL
GETA VAKIÐ
TORTRYGGNI**

2.2 VERKEFNI SEM MATVÆLASTOFNUN BEINIR TIL BÆNDASAMTAKANNA

Matvælastofnun hóf starfsemi í janúar 2008 þegar Landbúnaðarstofnun, matvælasvið Umhverfisstofnunar og matvælasvið Fiskistofu voru sameinuð. Stofnunin starfar samkvæmt lögum nr. 80/2005. Meðal verkefna Matvælastofnunar eru stjórnarsýsluverkefni sem tengjast m.a. gæðastýringu í sauðfjárrækt, beingreiðslum og búfjáreffirliti. Stofnunin sinnir einnig öðrum eftirlitsverkefnum á sviði landbúnaðarmála.

Með lögum nr. 80/2005 tók Landbúnaðarstofnun við starfsemi sem Bændasamtök Íslands önnuðust áður samkvæmt lögum nr. 99/1993 og 103/2002. Landbúnaðarstofnun tók þannig við verulegum hluta þeirra verkefna sem Bændasamtökin höfðu áður tekið við af Framleiðsluráði landbúnaðarins sem var lagt af árið 1999. Bændasamtökin lýstu sig strax hlynnt þessum breytingum og hafa að eigin sögn unnið að því að verkefnaflutningurinn gengi sem greiðast. Verkefni sem færðust frá Bændasamtökunum til Matvælastofnunar við stofnun hennar felast í að:

**TÓK YFIR VERKEFNI
SEM BÆNDASAM-
TÖKIN HÖFÐU
ANNAST**

- Forvinna og senda út eyðublið vegna lögbundinnar vorkoðunar. Frá 1. september 2010 hefur Matvælastofnun alfarið tekið við allri umsjón með búfjáreffirliti.
- Halda skrá yfir rétthafa greiðslumarks lögbýla og handhafa beingreiðslna samkvæmt því vegna framleiðslu sauðfjár og mjólkurafurða.

- Staðfesta aðilaskipti greiðslumarks og taka á móti tilkynningum um framsal greiðslumarks.
- Taka við tilkynningum um búskaparáform.
- Ákvarða hvort skerða beri eða fella niður beingreiðslur skv. lögum.
- Sinna stjórnarsýsluverkefnum sem ráðherra felur stofnuninni með reglugerð vegna gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu.
- Tilkynna eigendum lögbýla um rétt til sölu eða geymslu greiðslumarks í þeim tilvikum sem við á.
- Beita dagsektum ef þeir aðilar sem eru skyldir til að veita stofnuninni upplýsingar tregðast við að láta þær í té.
- Taka á móti skráum frá sveitarstjórnnum yfir alla þá er halda búfé. Stofnunin skal einnig halda heildarskrá fyrir allt landið.
- Útvega búfjárefartilitsmönnum haustskýrslur sem skulu sendar til allra umráðamanna búfjár.
- Taka á móti gögnum vegna búfjárefartilitskýrslna frá búnaðarsamböndum og annast úrvinnslu þeirra upplýsinga sem koma fram í þeim skýrslum.

Þegar Landbúnaðarstofnun var sett á laggirnar árið 2005 var talið að hin nýja stofnun gæti ekki tekið við þessum verkefnum án aðlögunar og því var ákveðið að nýta áfram þekkingu, starfsmenn og gagnagrunna Bændasamtaka Íslands. Á árinu 2006 gerði stofnunin því samning við Bændasamtökin um framkvæmd þeirra verkefna er henni voru falin samkvæmt ákvæðum laga nr. 99/1993 og 103/2002. Nýir samningar fylgdu árin 2007 og 2008.

Nýr samningur Matvælastofnunar við Bændasamtökin tók gildi 1. janúar 2010. Töluverðar breytingar urðu á efni og umfangi hans frá fyrri samningum Landbúnaðarstofnunar, m.a. tók Matvælastofnun, hinn 1. september 2010, yfir ýmis verkefni sem Bændasamtökin höfðu áður sinnt. Samningurinn byggir á 3. mgr. 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins þar sem fram kemur að ríkisstofnunum sé heimilt án atbeina ráðherra að gera samninga um afmörkuð rekstrarverkefni samkvæmt nánari skilyrðum. Einnig kemur fram að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti hafi eftirlit með því að samningsaðilar starfi í samræmi við ákvæði hans. Helstu verkefni sem Bændasamtök Íslands sinna nú samkvæmt samningnum við Matvælastofnun eru að:

- Halda skrá yfir greiðslumark lögbýla og handhafa beingreiðslna. Matvælastofnun staðfestir breytingar á handhöfum. Sama á við um aðilaskipti að greiðslumarki. Bændasamtökin sannreyna að nauðsynleg fylgigögn séu fyrir hendi og annast móttöku á tilkynningum. Samtökin veita upplýsingar um handhafa greiðslumarks og greiðslumark lögbýla, auk almennra leiðbeininga um nýtingu og skráningu greiðslumarks og beingreiðslna. Matvælastofnun hefur hins vegar tekið við öllu sem snýr að markaðsfyrirkomulagi við aðilaskipti að greiðslumarki mjólkur á lögbýlum, sbr. reglugerð 430/2010 með síðari breytingum.
- Annast útreikninga á fjölda árskúa samkvæmt gagnagrunninum MARK og útborgun gripagreiðslna. Halda skrá um handhafa gripagreiðslna og veita upplýsingar um handhafa.

- Halda námskeið vegna gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu og annast útreikninga og greiðslu á álagi til þátttakenda.
- Annast skjalavörslu og skráningu gagna sem varðveita þarf vegna framkvæmdar á verkefnum sem tiltekin eru í samningi. Hýsa gagnagrunna sem skrár samkvæmt samningi byggjast á. Eiga og reka tölvukerfi sem notuð eru við framkvæmd verkefnanna.

Matvælastofnun gerði samning við Bændasamtök Íslands um forritun og kerfislausnir fyrir forðagæslu og búfjáreftilit. Kerfið hefur verið tekið í notkun og ber heitið Bústofn. Því er ætlað að halda utan um skráningar í tengslum við forðagæslu og störf búfjáreftilitsmanna í samræmi við lög nr. 99/1993 og 103/2002 og bæta þannig skráningu búfjár og skýrslugerð og auka skilvirkni búfjáreftilits. Beingreiðslur til sauðfjárþænda verða að hluta byggðar á þeim upplýsingum sem skráðar verða í kerfið og skráðar hafa verið í forvera þess.