

Áform - átaksverkefni

Stjórnsýsluendurskoðun



RÍKISENDURSKOÐUN

Apríl 2000

Efnisyfirlit

INNGANGUR	7
HELSTU NIÐURSTÖÐUR	9
1. UMFANG ÚTTEKTARINNAR	13
2. ALMENNT UM ÁTAKSVERKEFNIÐ OG HLUTVERK ÞESS	15
2.1 AÐDRAGANDI.....	15
2.2 HLUTVERK ÁTAKSVERKEFNISINS	16
3. FRAMKVÆMD ÁTAKSVERKEFNISINS	19
3.1 ÁHERSLUR Í STARFI STJÓRNAR.....	19
3.2 HELSTU VERKEFNI Á ÁRUNUM 1995-1999	21
3.3 FRAMKVÆMD STYRKVEITINGA	27
3.4 SUNDURLIÐUN ÚTGJALDA	30
4. ÁRANGUR AF STARFI VERKEFNISINS	33
4.1 TÖLULEGAR STAÐREYNDIR	33
4.2 ANNAR ÁRANGUR.....	34

Inngangur

Með lögum nr. 27/1995, um átaksverkefni um framleiðslu og markaðssetningu vistvænna og lífrænna afurða, var ákveðið að efna til átaksverkefnis um vöruþróun og sölu íslenskra afurða undir merkjum hollustu, hreinleika og sjálfbærrar þróunar á innlendum og erlendum mörkuðum. Landbúnaðarráðherra bar samkvæmt lögnum að skipa stjórn verkefnisins en hlutverk stjórnarinnar var að stuðla að verkefnum á sviði fræðslu um vistvæna og lífræna framleiðslu, gæðastjórnunar, áætlanagerðar, vöruþróunar og markaðssetningar íslenskra afurða undir merkjum hollustu, hreinleika og gæða. Með lögnum var ákveðið að ríkissjóður legði átaksverkefninu til 25 milljónir króna á ári á fjárlögum árin 1996-1999. Þegar komið var að lokum verkefnisins ákvað Ríkisendurskoðun með vísan til 9. gr. laga nr. 86/1997, um stofnunina, að láta fara fram stjórnarsýsluendurskoðun á verkefninu. Markmiðið var að kanna hvernig staðið hefði verið að verkefninu og hver árangurinn af því hefði orðið. Þessi ákvörðun var tilkynnt landbúnaðarráðuneytinu með bréfi, dags. 15. október 1999.

Með ofangreindu bréfi var þess farið á leit við landbúnaðarráðuneytið að það afhenti öll þau gögn sem ráðuneytið hefði undir höndum og að notum kynnu að koma við úttekt á verkefninu. Stuttu síðar bárust Ríkisendurskoðun frá ráðuneytinu ársskýrslur stjórnar átaksverkefnisins, ársreikningar, fundargerðir og fleiri gögn. Þá var óskað eftir viðbótargögnum frá forsvarsmönnum verkefnisins og brugðust þeir skjótt við beiðninni. Auk þessa var aflað munnlegra upplýsinga frá forsvarsmönnum verkefnisins og veittu þeir greið og góð svör. Að lokum fengu Landbúnaðarráðuneytið og forsvarsmenn Áforms drög að skýrslu Ríkisendurskoðunar til yfirlstrar.

Helstu niðurstöður

Á þeim tíma sem stjórn Áforms - Átaksverkefnis hefur starfað samkvæmt lögum nr. 27/1995, um átaksverkefnið, hefur verið stuðlað að ýmsum verkefnum á sviði fræðslu um vistvæna og lífræna framleiðslu, gæðastjórnunar, áætlanagerðar, vöruþróunar og markaðssetningar íslenskra afurða undir merkjum hollustu, hreinleika og gæða. Stjórn verkefnisins hefur gefið út ársskýrslur þar sem gerð er grein fyrir þeim verkefnum sem ráðist hefur verið í og árangri af þeim. Hefur verkefnaval átaksverkefnisins spannað mjög vítt svið og í meginatriðum verið í samræmi fyrirmæli laga nr. 27/1995. Verkefnunum hefur einnig að jafnaði verið fylgt eftir. Hafa verður í huga í þessu sambandi að orðalag laganna og markmið þeirra svo sem þau eru tilgreind í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu er mjög rúmt. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði verið æskilegt að löggjafinn afmarkaði verkefnið með skýrari hætti í lögnum ekki síst vegna þess hve takmörkuðu fjármagni var ætlað að veita til verkefnisins.

Af ársskýrslum stjórnar Áforms og öðrum gögnum málsins er ljóst að stjórn átaksverkefnisins hefur náð nokkrum árangri með starfi sínu. Með átaksverkefninu hefur verið stuðlað að viðhorfsbreytingum og aukinni þekkingu á þessu sviði sem nýtast mun við vöruþróun og sölu íslenskra afurða undir merkjum hollustu, hreinleika og sjálfbærrar þróunar á innlendum og erlendum mörkuðum. Árangur verkefnisins verður hins vegar ekki mældur í tölulegum upplýsingum um atvinnusköpun, magn seldra afurða og verðmæti þeirra svo dæmi séu tekin. Einu tölulegu upplýsingarnar sem Ríkisendurskoðun gat aflað voru frá landbúnaðarráðuneytinu en það heldur skrá yfir framleiðendur sem hlotið hafa vistvæna og lífræna vottun. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu hafa 37 framleiðendur fengið viðurkenningu sem framleiðendur á lífrænum landbúnaðarafurðum. Þar af eru framleiðendur 30 en afurðastöðvar 7. Listar yfir vottaða vistvæna

framleiðendur voru ónákvæmir en samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu voru vistvænar vottanir 52 á árinu 1996, 125 á árinu 1997 og 205 á árinu 1998. Ekki fengust upplýsingar um vistvænar vottanir eftir 1998. Af þessum upplýsingum má ráða að mun meira er um vistvænar vottanir en lífrænar. Ástæða þess hve þróun lífrænna framleiðsluhátta hefur verið hæg hér á landi hefur meðal annars verið sú að rannsóknar- niðurstöður um möguleika á lífrænni fóðuröflun lágu ekki fyrir auk þess sem solumöguleikar og verðlag afurða var ekki þekkt. Vegna aðlögunartíma að breyttum framleiðslu- háttum og kostnaðar við breytingarnar hafa menn hingað til ekki verið reiðubúnir að sækjast eftir lífrænni vottun.

Samkvæmt upplýsingum frá forsvarsmönnum Áforms hafa nokkrir bændur skilað vottuðum afurðum á markað á árinu 1999 og þessu ári. Hafa allir þessir bændur fengið herra verð fyrir afurðir sínar en hefðbundnir bændur fá. Þannig var skilaverð til sauðfjárbænda 75 kr. herra en greitt var fyrir hefðbundið kjöt en auk þess fékk ylræktarbóndi herra verð svo og mjólkurframleiðendur. Að mati Ríkisendurskoðunar spannar verkefnaval átaksverkefnisins of vítt svið miðað við þá fjármuni sem verkefnið hafði til ráðstöfunar og er það ekki sýst af þeirri ástæðu sem árangur, sem mælanlegur er eftir tölulegum mælikvörðum, hefur ekki náðst. Þannig var þó nokkuð um að veittar væru lágar fjárhæðir til ýmis konar verkefna sem ekki voru líkleg til að skila mælanlegum árangri. Hafa verður þó í huga að í upphafi verkefnisins var gert ráð fyrir að árleg framlög til verkefnisins yrðu 50 millj. kr. en ekki 25 millj. kr. Líklegt er að ná hefði mátt fram mælanlegri árangri með því að leggja áherslu á nánar afmörkuð svið hverju sinni og með því að leggja fjármuni í færri en stærri verkefni.

Við framkvæmd verkefnisins höfðu forsvarsmenn þess ekki við önnur fyrirmæli að styðjast en þau sem fram koma í lögnum og greinargerð með frumvarpi laganna. Þannig hefur landbúnaðarráðherra ekki sett reglugerð eða gert athugasemdir við framkvæmd verkefnisins. Að mati Ríkisendurskoðunar skorti nokkuð á að landbúnaðarráðuneytið sinni því forystuhlutverki sem því bar að gegna í þessu máli.

Í lögum nr. 27/1995 um átaksverkefnið segir að stjórn verkefnisins skuli stuðla að verkefnum á sviði fræðslu um vistvæna og lífræna framleiðslu, gæðastjórnunar, áætlanagerðar, vöruþróunar og markaðssetningar íslenskra afurða undir merkjum hollustu, hreinleika og gæða. Hefur stjórn verkefnisins skilið ákvæði laganna svo að henni beri ekki einungis að veita styrki til einstakra verkefna heldur vera virkur aðili og hafa frumkvæði að aðgerðum á því sviði sem hér um ræðir. Stjórn átaksverkefnisins lítur á átaksverkefnið sem verkefni en ekki sem sjóð og beri henni því ekki að hlíta sömu reglum og gilda um slíka starfsemi. Þrátt fyrir það hefur stjórn verkefnin veitt styrki til ákveðinna verkefna. Frá því að verkefnið hófst hefur stjórn þess ekki sett sér skriflegar verklagsreglur eða mótað sér skýr markmið. Þá hafa styrkir sem veittir hafa verið hvorki verið auglýstir né umsóknum svarað bréflaga. Þannig skortir þá formfestu sem telja verður nauðsynlega þegar um ráðstöfun á opinberu fé er að ræða. Stjórn átaksverkefnisins verður eðli málsins samkvæmt að lúta meginreglum stjórnsýsluréttar við framkvæmd verkefnisins og þannig tryggja að jafnræðis sé gætt við úthlutun fjárens. Því er brýnt að stjórn átaksverkefnisins setji sér ákveðnar skriflegar verklagsreglur þar sem ákveðið er til hvernig verkefna styrkir skulu veittir, hvernig staðið skuli að styrkveitingum, hvaða kröfur eru gerðar til styrkþega auk þess að mæla fyrir um form og lágmarksupplýsingar sem koma skulu fram í umsóknum o.fl. Þá ber að svara formlegum erindum skriflega og þeir sem fá synjun eiga rétt á að fá rökstuðning fyrir niðurstöðunni.

Að lokum er mjög brýnt að þegar ákveðið hefur verið að veita styrki til ákveðinna verkefna að þeir séu auglýstir þannig að allir hafi jafna möguleika á að sækja um og fá þá uppfylli þeir skilyrði stjórnarinnar. Í þessu sambandi hefur stjórn Áforms í athugasemdum við efni skýrslunnar bent á að Áform sé frumkvöðulsverkefni og hafi stjórn verkefnisins frá upphafi þurft að leita uppi aðila sem hefðu áhuga og getu til að reyna fyrir sér með nýjungar á verksviði átaksins. Þegar hafist hafi verið handa við markaðskannanir fyrir dillakjöt í Bandaríkjunum árið 1995 hafi staðan verið sú að einungis eitt íslenskt sláturhús hafi haft leyfi til þess að selja kindakjöt á Bandaríkjamarkaði og einn aðili hafi haft yfir að ráða öllu kjöti sem verkað hafi verið fyrir þann markað. Af þeim

sökum hefði verið tilgangslaust að auglýsa styrki til tilrauna með útflutning dillakjöts á Bandaríkjamarkað. Sama telur stjórnin að hafi átt við um meirihluta styrkveitinga, þ.e. að tilgangslaust hefði verið að auglýsa styrkina þar sem aðeins einn aðili hafi verið hæfur til að taka að sér verkefni auk þess sem hvetja hafi þurft menn til að taka verkefni að sér. Bendir stjórnin einnig á það að í einu tilfelli hafi styrkir verið auglýstir. Í því tilviki hafi verið ákveðið að veita allt að 100 sauðfjárbændum sem leituðu eftir lífrænni vottun styrk að fjárhæð 25.000 kr. Styrkirnir hafi verið auglýstir tvívegis í Bændablaðinu og þeir kynntir á fleiri vegu en einungis 10 bændur hafi sótt um styrkinn. Bendir stjórnin á þetta í þeim tilgangi að sýna fram á hve litlum tilgangi þjóni að auglýsa styrki í þessu sambandi.

Ef litið er til heildarútgjalda á árunum 1995-1999 hefur kostnaður við rekstur á verkefninu sjálfu verið hlutfallslega hæstur eða um 37%. Að mati Ríkisendurskoðunar er hlutfall þetta of hátt miðað við heildarráðstöfunarfé verkefnisins. Líta verður þó til þess að heildarráðstöfunarfé verkefnisins er ekki mikið og hlýtur stjórnarkostnaður því að verða hlutfallslega hár vegna fjölda stjórnarmanna verkefnisins og starfsmanna þess. Þegar á heildina er litið hefur mun meiri fjármunum verið varið til markaðsmála en til rannsókna en framlög til markaðsmála voru 35% af heildarútgjöldum átaksverkefnisins á meðan framlög til rannsókna voru 17%. Munar þarna mestu að á árunum 1995 og 1996 var miklum fjármunum varið til markaðssetningar á dillakjöti í Bandaríkjunum.

1. Umfang úttektarinnar

Meginmarkmiðið með stjórnsýsluendurskoðun þessari var að kanna hvernig staðið hefði verið að átaksverkefninu og hver árangurinn af því hefði verið.

Í lögum nr. 27/1995, um átaksverkefnið, var ákveðið að ríkissjóður legði verkefninu til 25 milljónir króna á ári á fjárlögum árin 1996-1999 en í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 1995 var heimild fyrir fjármálaráðherra til að greiða 25 milljónir til átaksverkefnisins á árinu 1995. Þá var þess vænst samkvæmt athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laganna að Framleiðnisjóður legði fram sömu fjárhæð öll árin þannig að heildarfjármagn til verkefnisins yrði 250 milljónir króna á fimm árum.

Í fjárlögum árána 1995-1999 var ofangreindum 25 milljónum veitt til verkefnisins eins og gert hafði verið ráð fyrir. Í fjárlögum fyrir árið 1995 var heimildin að finna undir lið 5.12 í 6. gr. fjárlaga og var þar sett skilyrði um að sama upphæð kæmi úr Framleiðnisjóði landbúnaðarins. Í fjárlögum fyrir árin 1996-1999 var heimildin hins vegar færð undir fjárlagalið 04-891, sérstakar greiðslur í landbúnaði. Var þá ekki minnst á mótframlag Framleiðnisjóðs. Við skoðun á ráðstöfunartekjum átaksverkefnisins samkvæmt upplýsingum sem fram komu í ársreikningum verkefnisins kom í ljós að einu tekjur verkefnisins voru framlög ríkisins en á árinu 1995 voru verkefninu færðar til tekna 6,4 millj. kr. sem framlag Framleiðnisjóðs. Formaður Framleiðnisjóðs mun þó, með bréfi, dags. 26. september 1996, hafa afhent stjórn átaksverkefnisins lista yfir verkefni sem Framleiðnisjóður hafði styrkt og taldi að féllu undir lögbundin markmið átaksverkefnisins. Leit Framleiðnisjóður svo á að hann hefði með styrkjum þessum fullnægt lögbundinni skyldu sinni og munu stjórnvöld ekki hafa gert athugasemdir við þann skilning sjóðsins þrátt fyrir að stjórn átaksverkefnisins teldi að nokkur verkefni sem upp voru

talin á listanum hefðu ekki verið í anda laga um átaksverkefnið.

Við stjórnsýsluendurskoðun þessa var kannað hvernig ráðstöfunarfé átaksverkefnisins hefði verið varið á árunum 1995-1999, þ.e.a.s. hve hár stjórnunarkostnaður hefði verið og hve miklu hefði verið ráðstafað til verkefna. Þá var reynt að flokka verkefni og kanna hvernig staðið var að styrkveitingum. Að lokum var leitast við að kanna hvort unnt væri að sjá mælanlegan árangur af verkefninu.

Við úttektina var farið yfir þau gögn sem borist höfðu frá landbúnaðarráðuneytinu s.s. fundargerðir, ársskýrslur og ársreikninga. Þá voru 10 styrkveitingar frá árunum 1995-1998 valdar af handahófi og kallað eftir gögnum um þær. Beðið var um afrit af umsóknum, skýrslum og öðru sem að gagni kynni að koma. Þá voru einnig afhent gögn varðandi allar styrkumsóknir sem hafði verið synjað. Að öðru leyti var upplýsinga aflað með samtölum við forsvarsmenn verkefnisins. Var þannig leitast við að fá sem besta mynd af framkvæmd verkefnisins og árangri hennar.

2. Almennt um átaksverkefnið og hlutverk þess

2.1 Aðdragandi

Á árinu 1992 var samþykkt ályktun á Alþingi um athugun á vistfræðilegri þróun landbúnaðar á Íslandi. Auk þess voru lögð drög að reglum um lífræna landbúnaðarframleiðslu en á vegum áhugamanna um lífræna ræktun hafði farið fram mikilvægt undirbúningsstarf á þessu sviði.

Í október 1993 var stofnaður starfshópur um framleiðslu, hollustu og markað vistvænna afurða, en aðild að þeim hópi áttu Stéttarsamband bænda, Búnaðarfélag Íslands, Framleiðsluráð landbúnaðarins, Rannsóknastofnun landbúnaðarins, Upplýsingaþjónusta landbúnaðarins og landbúnaðarráðuneytið. Fékk starfshópurinn núverandi verkefnisstjóra Áforms til þess að athuga möguleika til að framleiða og markaðssetja afurðir landbúnaðarins á vistrænum og lífrænum forsendum, en hann hafði kynnt sér markaðsmál þessarar greinar landbúnaðarins sérstaklega. Var markmið starfsins einnig að stuðla að því að skapa landinu og landbúnaðarframleiðslunni ímynd hreinleika, hollustu og gæða. Þegar starfi hópsins lauk tók Upplýsingaþjónusta landbúnaðarins við starfinu og fékk hún stuðning Framleiðnisjóðs landbúnaðarins til þess að ráða verkefnisstjóran til að starfa frá apríl til desember 1994.

Snemma á árinu 1994 lét þáverandi landbúnaðarráðherra undirbúa setningu laga um lífræna landbúnaðarframleiðslu og voru lög þar að lútandi samþykkt 31. desember 1994 (lög nr. 162/1994). Á grundvelli laganna var síðan sett reglugerð um lífræna landbúnaðarframleiðslu nr. 219/1995, sbr reglugerð nr. 90/1998.

Á aðalfundi Stéttarsambands bænda sem haldinn var í september 1994 og á aukabúnaðarþingi sem haldið var á sama tíma var samþykkt ályktun um umhverfismál og vistvæna framleiðslu. Þar var lagt til að gerð yrði heildarúttekt á möguleikum landbúnaðarins til þess að öðlast viðurkenningu sem vistvænn og framleiðandi heilnæmra náttúrulegra vara án notkunar óæskilegra auka- eða hjálparefna. Þá var ályktað að mótuð yrði stefna um gæðastjórn landbúnaðarins á öllum stigum framleiðslu, vinnslu og dreifingar afurðanna. Lagt var til að stofnaður yrði þróunarsjóður sem stuðlaði að vöruþróun og sölu íslenskra búvara undir merkjum hollustu hreinleika og umhverfisverndar á innlendum og erlendum mörkuðum.

Frumvarp til laga um átaksverkefni um framleiðslu og markaðssetningu vistvænna og lífrænna afurða var lagt fram af þingmönnum allra þingflokka á árinu 1994. Var það samþykkt og varð að lögum nr. 27/1995.

Hinn 21. janúar 1996 tók síðan gildi reglugerð nr. 89 um sértækt gæðastýrða landbúnaðarframleiðslu en hún var síðust í röð laga og reglugerða sem talið var nauðsynlegt að setja til þess að skapa vistvænni og lífrænni landbúnaðarframleiðslu eðlileg þróunarskilyrði hér á landi. Reglugerð nr. 89/1996 var felld úr gildi með reglugerð nr. 504/1998, um vistvæna landbúnaðarframleiðslu.

2.2 Hlutverk átaksverkefnisins

Fram kom í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laga nr. 27/1995, um átaksverkefni um framleiðslu og markaðssetningu vistvænna og lífrænna afurða, að umræða um umhverfismál og heilnæmi matvæla hefði farið vaxandi en rannsóknir bentu til þess að með réttu mataræði og lífsstíl mætti koma í veg fyrir hátt hlutfall hættulegra sjúkdóma, svo sem krabbameins og hjartasjúkdóma. Í þessu sambandi væri það hreinleiki matvælna sem skipti höfuðmáli. Matvælaframleiðslan væri hins vegar orðin að stóriðju þar

sem lögmál verksmiðjuframleiðslunnar ráða ferðinni og hefði notkun hjálparefna í landbúnaði og matvælaíðnaði margfaldast.

Í athugasemdunum var rakið að tilgangur frumvarpsins væri að gera íslenskum landbúnaði kleift að mæta þeim kröfum sem gerðar væru til vara sem seldar eru á hágæðamarkaði. Enda þótt gæði íslenskra búvara væru viðurkennd og þekking í úrvinnsluþætti mikil skorti víða nokkuð á í vöruþróun, þjálfun og færni til þess að varan stæðist ýtrustu kröfur á þessu sviði. Var talin þörf á skipulegu átaki á sviði fræðslu og gæðastjórnunar allan framleiðsluferilinn frá sáningu og þar til varan væri komin á borð neytandans. Var átaksvirkunin ætlað að hafa forustu um og styrkja aðgerðir á þessu sviði ásamt átaki í vöruþróun og markaðsfærslu búvara með það fyrir augum að landbúnaðurinn öðlast viðurkenningu sem vistvænn og lífrænn og framleiddi heilnæmar náttúrulegar vörur án notkunar óæskilegra auk- og spilliefna. Slíkt átak myndi ekki einungis nýttast landbúnaðinum heldur einnig ferðaþjónustu og öðrum atvinnugreinum sem byggðu á sterkri gæðaímynd landsins. Var átaksvirkni þáð sem frumvarpið fjallaði um talin vænleg leið til þess að efla samkeppnisstöðu landbúnaðarins á forsendum gæða, hollustu og umhverfisverndar og nýta þannig þá sérstöðu sem Ísland hefur varðandi landbúnaðarframleiðslu. Var þess vænst í frumvarpinu að Framleiðnisjóður legði til jafnháa fjárhæð á ári og gert var ráð fyrir að Ríkissjóður legði til átaksvirknisins.

Í 1. gr. ofangreindra laga nr. 27/1995 kemur fram að efnt skuli til átaksvirknis um vöruþróun og sölu íslenskra afurða undir merkjum hollustu, hreinleika og sjálfbærrar þróunar á innlendum og erlendum mörkuðum.

Landbúnaðarráðherra hefur yfirumsjón með framkvæmd laganna og skipar hann fjóra menn í stjórn verkefnisins samkvæmt 2. gr. þeirra. Skal einn tilnefndur af landbúnaðarráðuneyti, einn af umhverfisráðuneyti, einn af bændasamtökunum og einn samkvæmt tilnefningu VOR, landssamtaka bænda í lífrænum búskap. Er það hlutverk stjórnarinnar skv. 3. gr. að stuðla að verkefnum á sviði fræðslu um vistvæna

og lífræna framleiðslu, gæðastjórnunar, áætlanagerðar, vöruþróunar og markaðssetningar íslenskra afurða undir merkjum hollustu, hreinleika og gæða. Samkvæmt 4. gr. laganna leggur ríkissjóður átaksverkefninu til 25 millj. kr. á ári í fjárlögum árin 1996-1999.

3. Framkvæmd átaksverkefnisins

3.1 Áherslur í starfi stjórnar

Stjórn átaksverkefnisins var skipuð hinn 20. maí 1995 og var ákveðið að nafn verkefnisins yrði Áform-Átaksverkefni. Voru tveir menn ráðnir til starfa fyrir verkefnið, annar var ráðinn sem verkefnisstjóri og hinn var ráðinn í hlutastarf til að annast fjárreiður verkefnisins o.fl. Stjórn verkefnisins hefur skilið ákvæði 1. og 3. gr. laga nr. 27/1995 svo að henni beri ekki einungis að veita styrki til einstakra verkefna heldur vera virkur aðili og hafa frumkvæði að aðgerðum á því sviði sem hér um ræðir. Lítur stjórnin svo á að það fé sem Alþingi hefur varið til verkefnisins sé eðli málsins samkvæmt áhættufjármagn sem verja megi til stuðnings ýmsum verkefnum þar sem óvissa getur verið um árangur. Af hálfu stjórnenda verkefnisins hefur verið lögð áhersla á að breyting yfir í vistræna og lífræna búskaparhætti sé langtímaþróun sem kalli á nákvæmni í vinnubrögðum og þrautseigju. Stjórn verkefnisins hefur bent á að lögin kveði skýrt á um að stuðla beri að þróun bæði lífrænnar og vistvænnar framleiðslu auk annarra íslenskra afurða sem framleiddar eru undir merkjum hollustu, hreinleika og gæða. Er það skilningur stjórnarinnar að starf Áforms geti þjónað hagsmunum annarra aðila sem vinna að þróun, markaðssetningu og kynningu íslenskra afurða og þjónustu á breiðum grundvelli. Hefur stjórnin litið svo á að um verkefni sé að ræða en ekki sjóð og hafa styrkir af þeim sökum ekki verið auglýstir.

Stjórnin starfar á grundvelli laga nr. 27/1995 og hafa stjórnendur verkefnisins hagað starfi sínu í samræmi við tilgang laganna en hann er rakinn í greinargerð sem fylgdi frumvarpi laganna. Að öðru leyti hafa ekki legið fyrir leiðbeiningar um framkvæmd verkefnisins. Stjórn verkefnisins hefur

ekki sett sér skriflegar verklagsreglur. Við framkvæmd verkefnisins höfðu forsvarsmenn þess ekki við önnur fyrir-mæli að styðjast en þau sem fram koma í lögnum og grein-argerð með frumvarpi laganna. Þannig hefur landbúnaðar-ráðherra ekki sett reglugerð eða gert athugasemdir við framkvæmd verkefnisins. Að mati Ríkisendurskoðunar skorti nokkuð á að landbúnaðarráðuneytið sinnti því forystuhlut-verki sem því bar að gegna í þessu máli.

Forsvarsmenn átaksverkefnisins hafa í flestum tilfellum haft frumkvæði að því að ráðist var í verkefni. Einnig hafa hugmyndir verið bornar fram við þá og í framhaldi af því hefur stundum verið ákveðið að styrkja viðkomandi. Hefur verkefnisstjórinn unnið að kynningu og hvatningu til átaka á því sviði sem löginn taka til, könnun á möguleikum til markaðssetningar afurða, athugun á því hvar þörf er á frekari rannsóknum og athugunum. Auk þessa hefur hann gert til-lögur um framkvæmd og veit aðstoð eða ráðgjöf til þeirra sem unnið hafa að einstökum verkefnum. Forsvarsmenn verkefnisins hafa einnig ásamt öðrum tekið þátt í stefnu-mótandi verkefnum svo sem starfshópi um vistvænt Ísland sem skipaður var af landbúnaðarráðherra en sá starfshópur skilaði skýrslu í júní 1998.

Fyrstu tvö starfsár verkefnisins var lögð áhersla á að afla upplýsinga um markaði fyrir vistvænar vörur og þá sérstak-lega möguleika íslenskra afurða á slíkum mörkuðum jafn-framt því sem stuðningur var veittur til ýmissa rannsóknaverkefna og tilrauna á þessu sviði. Í upphafi ársins 1997 var ákveðið að beina kröftum verkefnisins meira að stefnu-mörkun fyrir vistræna og lífræna framleiðslu og að því að breyta enn frekar viðhorfum bænda og forsvarsmanna afurðastöðva og sölukerfisins.

3.2 Helstu verkefni á árunum 1995-1999

Áform stóð að ýmsum verkefnum á árunum 1995-1999 og eru þau rakin í ársskýrslum átaksverkefnisins. Voru helstu verkefnin eftirfarandi:

Árið 1995

- Gerðir samningar við tvo erlenda markaðsráðgjafa. Samningur gerður við Cooking Excellence í New York um kynningu og sölu á dillkakjöti í verslunum þar. Tengsl náðust við fyrirtæki í Belgíu og Danmörku.
- Útgáfa á kynningarbæklingi fyrir dillkakjöt.
- Unnið að útfærslu og gerð merkis fyrir lífrænar og vistrænar vörur á innlendum markaði o.fl.
- Ársfundur alþjóðasamtaka lífrænna ræktenda IFOAM sóttur. Farið á sýningu á lífrænni framleiðslu í Frankfurt og bændur heimsóttir í Þýskalandi. Stjórnarfundur IFOAM haldinn í Reykjavík.
- Lögð drög að heimsókn bandarísks sérfræðings til að kanna aðstæður hjá ýmsum sveitarfélögum til þess að fá sig viðurkennd sem umhverfisvæn.
- Undirbúningur að stefnumörkun fyrir sjálfbæran landbúnað á Íslandi í samvinnu við landbúnaðarráðuneytið og Bændasamtök Íslands.
- Styrkir voru veittir átta bændum í samtökunum VOR og Lífrænu samfélagi í Vík í Mýrdal til fóðuröflunar fyrir lífræna búfjárrækt
- Líffræðistofnun Háskóla Íslands styrkt til rannsókna á fitusýrum í íslensku dillkakjöti.
- Styrkur veittur kokkalandslíðinu.
- Upplýsingaþjónusta landbúnaðarins styrkt vegna undirbúnings átaksverkefnisins.
- Ýmis verkefni, beint og óbeint kynningarstarf og upplýsingaöflun.

Árið 1996

- Haldið áfram með markaðsstarf í Bandaríkjunum. Fylgst með markaðssetningu dillkakjöts í Belgíu og Danmörku. Saga Reitschulen í Þýskalandi heimsóttur af verkefnisstjóra en rekstraraðili skólans áformaði að bjóða til sölu íslenskar afurðir í tengslum við skólana.
- Tekið á mótí sérfræðingi vegna möguleika sveitarfélaga á viðurkenningu sem umhverfisvæn (Eco villages)

- Tekið þátt í fundum og ráðstefnum. Aðalfundur IFOAM sóttur. Undirbúin stofnun samtaka smáeyja sem stefna að aðlögun í búskaparháttum í átt til lífrænnar þróunar. Gefinn út kjötbæklingur. Tekið á móti erlendum blaðamönnum. Fundur haldinn með framkvæmdastjóra IFOAM. Fréttum og greinum komið á framfæri við fjölmiðla.
- Rannsókn á fóðuröflun fyrir lífræna búfjárrækt á vegum bænda í Mýrdal styrkt.
- RALA veittur styrkur vegna ferðar tveggja sérfræðinga á ráðstefnu um lífræna framleiðslu í Kaupmannahöfn.
- Kokkalandslíðið styrkt vegna kynninga innanlands og erlendis.
- Fjórðungssamband Vestfjarða styrkt vegna tilraunar með lífræna sauðfjárrækt á Ströndum.
- Háskóli Íslands styrktur til rannsókna á lúpínu og fleiri lækningajurtum.
- RALA veittur styrkur vegna rannsókna og kynbóta á lúpínu sem beitarjurtar.
- Samband garðyrkjubænda og Garðyrkjuskóla ríkisins veittur styrkur vegna tilraunar með lífræna ylrækt.
- Bændaskólinn á Hvanneyri styrktur til ritunar námsefnis um lífræna framleiðslu.
- Tilraunastöðin á Möðruvöllum styrkt vegna rannsókna á íslensku byggjum sem fóðri fyrir mjólkurkúr.
- Erlendur Garðarsson styrktur vegna undirbúnings PQC-staðals.
- Styrkur veittur vegna handverkssýningarinnar Ýðir 96.
- Styrkur veittur til markaðsstarfs í Bandaríkjunum (kynningar-kostnaður)

Árið 1997

- Umsjón með þáttöku Íslendinga í Bio Fach sýningunni. Erindi flutt og lífrænar og vistvænar vörur frá ýmsum ísl. fyrirtækjum kynntar.
- Bændaferð til Þýskalands á vegum Búnaðarsambands Austurlands styrkt í tengslum við Bio Fach sýninguna.
- Ráðstefna IFOAM í Oxford sótt.
- Fulltrúi Áforms sótti ráðstefnu um lífræna búfjárrækt í fjallendi eða við sérstaklega erfiðar vetraraðstæður.
- Veittur styrkur til tveggja vottunarstofa vegna lítilla viðskipta.
- Styrkur veittur til fagraðs í lífrænni framleiðslu.
- Kristján Oddsson bóndi í Neðra-Hálsi veittur styrktur til að kanna möguleika á að hefja framleiðslu lífrænnar, ófitusprengrar mjólkur.

- Í gróðrastöðinni Akri í Biskupstungum höfðu í þrjú ár farið fram tilraunir með áburðargjöf í lífrænni ylraekt. Styrkti Áform tilraunina en tilraunin er samstarfsverkefni Garðyrkjuskólans á Reykjum, Rannsóknastofnunar landbúnaðarins, Bændasamtaka Íslands o.fl. aðila.
- Áform styrkti rannsóknir Sigmundar Guðbjarnarsonar prófessors á líffræðilega virkum efnum í íslenskum lækningajurtum.
- Mælingar sem Rannsóknarstofnun landbúnaðarins lét fara fram á ólífrænum snefilefnum í íslenskum matvælum og snefilefnaneyslu Íslendinga styrktar.
- Þrír bændur styrktir til tilraunar með öflun heyfóðurs án notkunar tilbúins áburðar.
- Bændaskólinn á Hvanneyri styrktur til að kaupa tæki til vinnslu á heimilisúrgangi í gróðurmold/áburð.
- Styrkur til kynbóta á alaskalúpínu á vegum Rannsóknarstofnunar landbúnaðarins. Miðað að því að gera jurtina hæfari sem beitarrjurt.
- Styrkur veittur til gerðar fræðsluefnis um vistvæna byggðakjarna.
- Stuðningur við útflutnings á dillkakjöti. Kjötumboðið styrkt til markaðssetningar á sérhæfðum markaði í Bandaríkjunum og SS til markaðssetningar í Danmörku.
- Ýmis smærri verkefni.

Árið 1998

- Rannsóknastofnun landbúnaðarins veittur styrkur til rannsókna á gæðum íslensks grænmetis.
- Lífeðlisfræðistofnun Háskólans veittur styrkur til rannsókna á fitusýrum í lambakjöti.
- Haldið áfram stuðningi við rannsókn prófessors Sigmundar Guðbjarnarsonar á íslenskum lækningajurtum. Ævari Jóhannessyni veitt viðurkenning fyrir frumkvöðlastarf í tilraunum með íslenskar lækningajurtir.
- Áframhaldandi stuðningur við rannsóknir á ólífrænum snefilefnum í íslenskum matvælum.
- Áfram veittur stuðningur til bænda í Mýrdal vegna tilraunar með lífræna fóðuröflun.
- RALA veittur styrkur vegna úrvinnslu á tilraunum með lífræna fóðuröflun í Mýrdal.
- Haldið áfram stuðningi við verkefni í lífrænni ylraekt að Akri í Biskupstungum.
- Styrkt tilraun Bútækneildar Rannsóknastofnunar landbúnaðarins með nýtt tæki til niðurfellingar á búfjáráburði.

- Ágæti hf. gefið fyrirheit um stuðning til markaðssetningar á lífrænum úti- og inniræktuðum garðyrkjuafurðum, en magn lífrænna afurða í upphafi er mjög lítið og markaðssetning því dýr.
- Áform og Framkvæmdanefnd búvörusamninga gerðu samkomulag um stuðning við lífræna framleiðslu á dillakjöti til útflutnings. Lofaði Áform að greiða tiltekna fjárhæð til hvers framleiðanda sem gerði samning við vottunarstofu um aðlögun að lífrænni framleiðslu sauðfjárafurða og næði samningi við afurðastöð um útflutning frá allt að 100 framleiðendum. Framkvæmdanefnd leggur fram fé til verkefnisins á móti.
- Áfram var veittur stuðningur við að þróa sérhæfða markaði fyrir dillakjöt erlendis á grundvelli þeirra viðskiptasambanda sem opnast höfðu fyrir tilstilli verkefnisins á undanförunum árum.
- Fenginn var sérfræðingur frá vottunarstofu í Þýskalandi til að kanna aðstæður hjá íslenskum fiskeldisfyrirtækjum með tilliti til þess að íslenskur eldisfiskur geti fengið lífræna vottun. Vottunarkerfi fyrir sjávarafurðir hefur mikið verið á dagskrá stjórnar Áforms og fór mikill tími í undirbúning á því máli. Vill Áform stuðla að því að Ísland verði í forystu í umræðunni um þróun verndarmála í sjávarútvegi á alþjóðavettvangi.
- Áfram þróuð hugmynd um vistvæna byggðakjarna og sveitarfélög studd til áframhaldandi skoðunar á því máli.
- Forráðamenn Iceland Review efndu til sérútgáfu af blaðinu um íslenska matvælaframleiðslu til útflutnings í samráði við Áform og voru styrkir veittir í tengslum við útgáfuna.
- Fyrirtækið Móðir jörð var styrkt vegna kynningar á lífrænum blómadropum.
- RALA var styrkt vegna undirbúnings fyrir vistvæna vottun.
- Ýmis smærri verkefni.

Árið 1999

- Raunvísindastofnun Háskóla Íslands var áfram veittur styrkur til rannsókna á íslenskum lækningajurtum.
- Í framhaldi af rannsóknum Raunvísindastofnunar Háskóla Íslands á íslenskum lækningajurtum var ákveðið að fá fyrirtækið Burnham International til þess að gera frumathugun á viðskiptatengdum möguleikum íslenskra jurtahráefna.
- Styrkt var framkvæmd á verkefninu „Vistvænn lífsstíll á Íslandi“, en markmið verkefnisins er að efla vitund og þekkingu fjölskyldunnar og einstaklinga á því hvað má gera í daglegu lífi til að gera umgengni við umhverfið vistvænni og til að stuðla að betri nýtingu náttúruauðlindanna.

- Kannaðir voru möguleikar á því að fá Hrísey viðurkennda sem lífræna eyju.
- Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri (áður Bændaskólan) var styrktur vegna tilraunar með lífræna berjaræktun.
- Ákveðið var að styrkja Landbúnaðarháskólanna á Hvanneyri til rannsókna á langtímaáhrifum lífræns steinefnaáburðar á uppskeru og jarðveg sem lið í rannsóknum á lífrænni fóðuröflun.
- Ákveðið var að styrkja Landbúnaðarháskólann á Hvanneyri til þess að gera kerfisbundna athugun á engjum í Borgarfjarðarsveit þar sem stærð, eðli uppskeru og gæði eru metin en þetta eru upplýsingar sem vantar til þess að unnt sé að veita bændum sem vilja fara út í lífrænan búskap ráðgjöf.
- Farið var út í skipulega athugun á því á hvaða bújörðum á landinu séu fyrir hendi skilyrði til lífrænnar sauðfjárræktar með tilliti til fóðuröflunar. Var Egill Bjarnason ráðunautur og fyrrum framkvæmdastjóri Búnaðarsambands Skagfirðinga ráðinn til þess verks.
- Aðeins fimm sauðfjársláturhús hafa leyfi til þess að slátra og verka kjöt til útflutnings. Þar af hafa tvö lífræna vottun. Áform styrkti einn lífrænan sauðfjárbónda til að flytja sláturfé frá Héraði til slátrunar í Húsavík.
- Ólafur Guðmundsson, forstöðumaður Aðfangaeftirlitsins, var fenginn til þess að kynna sér fyrirkomulag vottunarmála á Norðurlöndunum, en í Danmörku og Finnlandi eru vottunarmálin í höndum ríkisstofnana sem heyra undir landbúnaðarráðuneyti.
- Veittur var styrkur til Græna hersins vegna umhverfisverkefnis.
- Sláturfélag Suðurlands var styrkt vegna kynningarefnis um dilka-kjöt sem nota á við markaðsfærslu í Danmörku og vegna markaðssetningar á lífrænu dilkakjöti þar í landi.
- Kjötumboðið var styrkt vegna kjökynningar í Danmörku.
- Styrkur var veittur vegna tilraunar með fóðuröflun vegna alífrænnar mjólkurframleiðslu.
- Styrkt var rannsókn á magni kadmíums í íslenskum jarðvegi.
- Ýmis smærri verkefni.

Eins og sést á ofangreindu yfirliti yfir verkefni hefur verkefnaval átaksverkefnisins spannað mjög vítt svið og hefur það í meginatriðum verið í samræmi fyrirmæli laga nr. 27/1995. Hafa verður í huga í þessu sambandi að bæði orðalag laganna og markmið þeirra svo sem þau eru tilgreind í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu er mjög rúmt. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði verið æskilegt að löggjafinn afmarkaði verkefnið með skýrari hætti í lögnum

ekki síst vegna þess hve takmörkuðu fjármagni var ætlað að veita til verkefnisins.

3.3 Framkvæmd styrkveitinga

Í lögum nr. 27/1995, um átaksverkefni um framleiðslu og markaðssetningu vistvænna og lífrænna afurða segir að stjórn verkefnisins skuli stuðla að verkefnum á sviði fræðslu um vistvæna og lífræna framleiðslu, gæðastjórnunar, áætlanagerðar, vörubrúunar og markaðssetningar íslenskra afurða undir merkjum hollustu, hreinleika og gæða. Hefur stjórn verkefnisins skilið ákvæði laganna svo að henni beri ekki einungis að veita styrki til einstakra verkefna heldur að vera virkur aðili og hafa frumkvæði að aðgerðum á því sviði sem hér um ræðir. Stjórnin lítur á átaksverkefnið sem verkefni en ekki sjóð sem ráðstafa ber fé í formi styrkveitinga. Stjórn verkefnisins hefur eins og að framan er rakið samt sem áður varið hluta af ráðstöfunarfé sínu til að styrkja margskonar verkefni en stjórnin hefur ekki auglýst styrkveitingarnar með formlegum hætti. Hefur verkefnisstjóri kynnt átaksverkefnið á fundum um land allt og greint frá möguleikum á styrkjum og þannig reynt að hvetja menn til þess að fara út í verkefni sem falla að lögum um átaksverkefnið. Hefur þannig verið um óbeina auglýsingu á styrkjum að ræða. Ýmsar rannsóknir hafa verið styrktar og að fenginni niðurstöðu rannsóknanna hafa vaknað hugmyndir um tiltekin verkefni. Þegar hugmyndir koma upp og vitað er um markaði fyrir afurðir hefur verið leitað eftir aðilum til að hrinda hugmyndunum í framkvæmd. Hafa ákveðnir aðilar þá verið hvattir til að ráðast í verkefni og að sækja jafnframt um styrk til átaksverkefnisins. Forsvarsmenn átaksverkefnisins hafa þannig í langflestum tilvikum haft frumkvæði að umsókn um styrk en þó hafa einstaka aðilar borið hugmyndir sínar undir forsvarsmenn verkefnisins og hafa þeir þá oft verið hvattir til að sækja um styrk.

Ákveðið var að skoða úrtak styrkveitinga með hliðsjón af umsóknum, ákvarðanatöku stjórnar, skilyrðum og eftirfylgni með styrkveitingunum. Ríkisendurskoðun óskaði með bréfi, dags. 11. janúar 2000, eftir gögnum frá Áformi – Átaksverkefni er vörðuðu tilteknar 10 styrkveitingar sem valdar voru af handahófi og nokkrar umsóknir um styrki sem stjórn verkefnisins hafði hafnað. Óskað var eftir afriti af umsóknum og öðrum gögnum er vörðuðu styrkveitingarnar auk þess

sem óskað var eftir að gerð yrði grein fyrir því með hvaða hætti fylgst var með nýtingu styrkfjárhæðarinnar og árangri. Þá var jafnframt óskað eftir lista yfir allar umsóknir sem hefðu borist um styrkveitingar á árunum 1995-1998 og upplýsingum um það hvort umsóknir hefðu verið samþykktar eða hvort þeim hefði verið hafnað. Auk þessa var talað við formann stjórnar verkefnisins og verkefnisstjóra.

Samkvæmt upplýsingum sem bárust frá verkefnisstjóra átaksverkefnisins bárust verkefninu samtals 42 umsóknir um styrki á árunum 1995-1998 og voru 37 umsóknir samþykktar en 5 var hafnað. Umsóknum mun ekki vera svarað skriflega og fá þeir umsækjendur sem er synjað ekki skriflegan rökstuðning fyrir synjun. Ástæða þess að ekki er svarað skriflega mun vera sú að forsvarsmenn átaksverkefnisins hafa verið í svo miklu sambandi og tengslum við umsækjendur að ekki hefur verið talin þörf á að svara skriflega. Forsvarsmenn átaksverkefnisins hafa oftast en ekki haft frumkvæði að umsóknum og því í beinu sambandi við umsækjendur. Hafa þeir líka fylgst með framgangi verkefnanna sem styrkt hafa verið. Forsvarsmenn verkefnisins hafa þannig gert ákveðnar kröfur sem fylgt hefur verið eftir auk þess sem þeir hafa kallað eftir skýrslum í verklok.

Farið var yfir gögn sem bárust vegna þeirra 10 styrkveitinga sem valdar voru til skoðunar. Í öllum tilvikum fylgdi rökstudd umsókn en misjafnt var hversu nákvæmar þær voru. Í flestum þeirra var þó gerð grein fyrir áætluðum kostnaði við verkefnið og framkvæmdaáætlun eða lýsing á verkefninu. Þá var í nokkrum umsóknum gerð grein fyrir markmiði og tilgangi verkefnisins og tímaáætlun. Í öllum tilvikum lágu fyrir upplýsingar um framgang verkefnisins, ýmist í formi áfangaskýrslu, lokaskýrslu, þakkarbréfs, greinargerðar eða í formi ritaðs efnis sem lagt hafði verið fram á ráðstefnu eða birt einhvers staðar. Það var því ljóst af athugun á þeim gögnum sem bárust um ofangreindar styrkveitingar að stjórnendur átaksverkefnisins hafa fylgst með og fengið upplýsingar um árangur af verkefnunum.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að meiri formfestu verði gætt við styrkveitingar en verið hefur. Þannig er brýnt að stjórn

átaksverkefnisins setji sér ákveðnar verklagsreglur þar sem ákveðið er hvernig verkefni skuli styrkt, hvernig staðið skuli að styrkveitingum, hvaða kröfur séu gerðar til styrkþega, útbúið verði sérstakt umsóknareyðublað o.fl.

Stjórn átaksverkefnisins fer með opinbert fé og verður því að gera þær kröfur til stjórnarinnar að hún fylgi meginreglum stjórnarsýsluréttar. Þannig verður að tryggja að jafnræðis sé gætt og ákveðinnar formfestu gæti í ákvarðanatöku. Ber að svara formlegum erindum skriflega og eiga þeir sem synjað er rétt á rökstuðningi fyrir niðurstöðunni. Að lokum er mjög brýnt að þegar ákveðið hefur verið að veita styrki til ákveðinna verkefna að þeir séu auglýstir þannig að allir hafi jafna möguleika á að sækja um og fá þá, uppfylli þeir skilyrði stjórnarinnar.

Í þessu sambandi hefur stjórn Áforms í athugasemdum sínum við efni skýrslunnar bent á að Áform sé frumkvöðulsverkefni og hafi stjórn verkefnisins frá upphafi þurft að leita uppi aðila sem hefðu áhuga og getu til að reyna fyrir sér með nýjungar á verksviði átaksins. Þegar hafist hafi verið handa við markaðskannanir fyrir dillakjöt í Bandaríkjunum árið 1995 hafi staðan verið sú að einungis eitt íslenskt sláturhús hafi haft leyfi til þess að selja kindakjöt á Bandaríkjamarkaði og einn aðili hafi haft yfir að ráða öllu kjöti sem hafi verið fyrir þann markað. Af þeim sökum hefði verið tilgangslaust að auglýsa styrki til tilrauna með útflutning dillakjöts á Bandaríkjamarkað. Sama telur stjórnin að hafi átt við um meirihluta styrkveitinga, þ.e. að tilgangslaust hefði verið að auglýsa styrkina þar sem aðeins einn aðili hafi verið hæfur til að taka að sér verkefni auk þess sem hvetja hafi þurft menn til að taka verkefni að sér. Bendir stjórnin einnig á það að í einu tilfelli hafi styrkir verið auglýstir. Í því tilviki hafi verið ákveðið að veita allt að 100 sauðfjárbændum sem leituðu eftir lífrænni vottun styrk að fjárhæð 25.000 kr. Styrkirnir hafi verið auglýstir tvívegis í Bændablaðinu og þeir kynntir á fleiri vegu. Auglýsingin hafi ekki borið mikinn árangur en einungis 10 bændur hafi sótt um styrkinn.

3.4 Sundurliðun útgjalda

Við endurskoðun þessa voru útgjaldaliðir samkvæmt upplýsingum í ársreikningum átaksverkefnisins flokkaðir og gerður samanburður á milli ára. Tilgangurinn var að kanna hve hátt hlutfall af heildarráðstöfunarfé átaksverkefnisins færi í stjórnunarkostnað og hve háu hlutfalli væri ráðstafað til verkefna. Með stjórnunarkostnaði er í þessu sambandi átt við launa- og sérfræðikostnað, stjórnarlaun, ferðakostnað, skrifstofukostnað og húsnæðiskostnað. Voru útgjöld vegna verkefna og styrkja flokkuð í markaðsmál, rannsóknarverkefni og önnur verkefni. Tilgangurinn með því að flokka útgjöldin með þessum hætti var sá að kanna hvort greina mætti sérstakar áherslur við framkvæmd átaksverkefnisins. Niðurstaða útgjaldagreiningarinnar birtist í töflu hér að neðan (tölur í þúsundum króna):

	1995	Hlutf.	1996	Hlutf.	1997	Hlutf.	1998	Hlutf.	1999	Hlutf.	Samtals	Hlutf.
Ráðstöfunartekjur	31.688		25.000		25.000		25.300		25.000		131.988	
Stjórnunarkostn.	8.262	27%	8.726	38%	9.021	36%	10.236	37%	9.551	51%	45.795	37%
Markaðsmál	13.877	46%	9.038	40%	7.114	28%	10.202	37%	3.882	21%	44.113	35%
Rannsóknir	3.019	10%	3.435	15%	6.522	26%	5.879	21%	2.710	14%	21.565	17%
Annað	5.270	17%	1.608	7%	2.451	10%	1.490	5%	2.581	14%	13.400	11%
Samtals gjöld	30.427	100%	22.807	100%	25.108	100%	27.807	100%	18.724	100%	124.873	100%
Fjármagnstekjur	0		0		0		0		859		859	
Rekstrarh. (tap)	1.252		2.231		-101		-1.949		7.135		8.568	

① Inni í rekstrartekjum ársins 1995 eru 6.350.276 kr. sem voru framlög Framleiðnisjóðs landbúnaðarins v/kynningarstarfsemi í USA, útgáfu kynningarbæklinga, fiturannsókna og fóðuröflunar v/lífrænnar búfjárrættar. Þá var talinn til tekna endurgreiddur virðisaukaskattur 337.780 kr.

② Inni í rekstrartekjum ársins 1998 er greiðsla frá Útflutningsráði Íslands 300.000 kr.

Af ofangreindri flokkun má sjá að stjórnunarkostnaður átaksverkefnisins hefur verið frá rúmlega 8 milljónum á árinu 1995 og upp í rúmar 10 milljónir á árinu 1998 en það þýðir að um 37% af heildarútgjöldum verkefnisins eru vegna reksturs á átaksverkefninu sjálfu. Á árinu 1995 var meginhluti útgjalda verkefnisins eða um 46% vegna markaðsstarfs en það ár var mikið markaðsátak í sölu dillakjöts á Bandaríkjamarkaði. Styrkir til rannsókna og vöruþróunar voru hins vegar um 10% af heildarútgjöldum

Það ár. Á árunum 1997 og 1998 er hins vegar hærra hlutfall útgjalda vegna rannsókna og vöruþróunar. Er greining kostnaðar annars vegar vegna markaðsstarfs og hins vegar vegna styrkja til rannsókna og vöruþróunar í samræmi við það sem stjórn áttaksverkefnisins hefur sagt um áherslur í starfi sínu. (sjá kafla 3.1) Á árinu 1999 nam stjórnunarkostnaður 51% af heildarútgjöldum sem var óvenjuhátt hlutfall en 21% af heildarútgjöldum fóru til markaðsstarfa og 14 % til rannsóknarstarfa. Ástæðan fyrir þessari óvenjulegu skiptingu er er sú að mikil óvissa ríkti um framhald áttaksverkefnisins á árinu 1999 og hélt stjórnin því að sér höndum við að samþykkja styrki til nýrra verkefna. Stjórnunarkostnaður var eðli máls samkvæmt svipaður og hin fyrri ár þar sem að mestu leyti er um að ræða fastan kostnað.

Ef litið er til heildarútgjalda á árunum 1995-1999 hafa útgjöld vegna reksturs á verkefninu sjálfu numið um 37% af heildarútgjöldum. Að mati Ríkisendurskoðunar er hlutfall þetta of hátt miðað við heildarráðstöfunarfé verkefnisins. Líta verður þó til þess að heildarráðstöfunarfé verkefnisins er ekki mikið og hlýtur stjórnarkostnaður því að verða tiltölulega hár vegna fjölda stjórnarmanna verkefnisins og starfsmanna þess. Þá er rétt að vekja athygli á því að ein ástæða þess að stjórnunarkostnaður er svo hátt hlutfall heildargjalda er sú að verulegur hluti af kostnaði stjórnar er ferðakostnaður stjórnarmanna en stjórnarmenn búa allir utan höfuðborgarsvæðisins.

Þegar á heildina er litið má sjá að mun meiri fjármunum hefur verið varið til markaðsmála en til rannsókna en framlög til markaðsmála voru 35% af heildarútgjöldum áttaksverkefnisins á meðan framlög til rannsókna voru 17%. Munar þarna mestu að á árunum 1995 og 1996 var miklum fjármunum varið til markaðssetningar á dilkakjöti í Bandaríkjunum en á þeim árum voru ríflega 40% af heildarútgjöldum verkefnisins vegna markaðsmála.

Í athugasemdum stjórnar Áforms við efni skýrslunnar kemur fram að stjórnin telur eðlilegra að líta á stærstan hluta af greiðslum til verkefnisstjóra sem hluta af verkefnisþættinum

sem skiptust jafnvel niður á verkefni fremur en að líta á þær sem stjórnunarkostnað.

4. Árangur af starfi verkefnisins

4.1 Tölulegar staðreyndir

Ekki reyndist unnt að afla tölulegra upplýsinga um atvinnu-sköpun, magn seldra afurða eða verðmæti afurða sem rætur eiga að rekja til átaksverkefnisins. Slíkar upplýsingar liggja ekki fyrir og verður árangur verkefnisins því ekki að svo komnu máli mældur á þann hátt. Landbúnaðarráðuneytið heldur skrá yfir framleiðendur sem hlotið hafa vistvæna og lífræna vottun og var óskað eftir upplýsingum um fjölda þeirra. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu hafa 37 framleiðendur hlotið viðurkenningu sem framleiðendur á lífrænum landbúnaðarafurðum. Þar af eru framleiðendur 30 en afurðastöðvar 7. Listar yfir vottaða vistvæna framleiðendur voru ónákvæmir en samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu voru vistvænar vottanir 52 á árinu 1996, 125 á árinu 1997 og 205 á árinu 1998. Ekki fengust upplýsingar um vottanir eftir árið 1998, en af þessum upplýsingum má ráða að mun meira eru vistvænar vottanir en lífrænar. Ástæða þess hve þróun lífrænna framleiðsluhátta hefur verið hæð hér á landi hefur meðal annars verið sú að rannsóknar-niðurstöður um möguleika á lífrænni fóðuröflun lágu ekki fyrir auk þess sem solumöguleikar og verðlag afurða var ekki þekkt. Vegna aðlögunartíma að breyttum framleiðslu-háttum og kostnaðar við breytingarnar hafa menn hingað til ekki verið reiðubúnir að sækjast eftir lífrænni vottun. Nú liggja fyrir upplýsingar um möguleika til lífrænnar framleiðslu á Íslandi og markaðsetningu afurðanna og er því talinn grundvöllur fyrir kynningar- og fræðsluátaki meðal bænda um möguleika lífrænnar framleiðslu.

Samkvæmt upplýsingum frá forsvarsmönnum Áforms hafa nokkrir bændur skilað vottuðum afurðum á markað á árinu 1999 og þessu ári. Hafa allir þessir bændur fengið herra

verð fyrir afurðir sínar en hefðbundnir bændur fá. Þannig var skilaverð til sauðfjárbænda 75 kr. hærra en greitt var fyrir hefðbundið kjöt en auk þess fékk ylræktarbóndi hærra verð svo og mjólkurframleiðendur. Að mati Ríkisendurskoðunar spannar verkefnaval átaksverkefnisins of vítt svið miðað við þá fjármuni sem verkefnið hafði til ráðstöfunar og er það ekki sýst af þeirri ástæðu sem árangur, sem mælanlegur er eftir tölulegum mælikvörðum, hefur ekki náðst. Þannig var þó nokkuð um að veittar væru lágar fjárhæðir til ýmis konar verkefna sem ekki voru líkleg til að skila mælanlegum árangri. Hafa verður þó í huga að í upphafi verkefnisins var gert ráð fyrir að árleg framlög til verkefnisins yrðu 50 millj. kr. en ekki 25 millj. kr. Líklegt er að ná hefði mátt fram mælanlegri árangri með því að leggja áherslu á nánar afmörkuð svið hverju sinni og með því að leggja fjármuni í færri en stærri verkefni.

4.2 Annar árangur

Áform – átaksverkefni hóf störf á árinu 1995 og hefur ríkissjóður veitt 25 milljónir króna á ári hverju til verkefnisins frá þeim tíma. Erfitt reyndist að meta árangur af starfi átaksverkefnisins og má rekja margar ástæður þess. Eins og komið hefur í ljós, sbr. kafla 3.4, hefur um 37% af heildargjöldum átaksverkefnisins farið í stjórnunarkostnað verkefnisins, þ.e. í launakostnað, stjórnarlaun, skrifstofu- og húsnæðiskostnað. Fjármagn það sem átaksverkefnið hefur til ráðstöfunar í þágu verkefnisins er því ekki mikið og er ekki raunhæft að gera ráð fyrir miklum árangri af því. Verkefni þau sem átaksverkefnið hefur hvatt til eru tilrauna- og þróunarverkefni. Eðli málsins samkvæmt tekur því langan tíma að ná árangri sem mælanlegur er með tölulegum upplýsingum auk þess sem ekki er víst að árangur verði. Er því unnt að fallast á það með stjórn átaksverkefnisins að það fjármagn sem veitt er í átaksverkefnið sé í eðli sínu um margt líkt áhættufjármagni. Þá liggur fyrir að allt sem snýr að lífrænni ræktun tekur langan tíma þar sem aðlaga þarf jarðveg og annað til þess að það uppfylli þau skilyrði sem sett eru í reglugerð, nr. 219/1995, um lífræna

landbúnaðarframleiðslu. Reglugerðin er sett samkvæmt heimild í lögum nr. 162/1994, um lífræna landbúnaðarframleiðslu.

Af lestri fundargerða átaksverkefnisins, ársskýrslna og viðtölum við stjórnendur verkefnisins hefur þó mátt greina að ýmislegt hefur áunnist þó erfitt sé að benda á tölulegar upplýsingar því til staðfestingar. Hafa stjórnendur verkefnisins bent á að árangurinn felist fyrst og fremst í því að tekist hafi að koma inn viðhorfsbreytingum hjá mönnum til gæðastýringar í landbúnaði. Þannig hefur skilningur og þekking aukist á þeim kröfum sem gerðar eru til vara á hágæðamörkuðum og hvernig unnt er að mæta þeim kröfum. Þá hafa niðurstöður fengist í rannsóknum sem nýtast sem þekking við lífræna ræktun og við notkun á tækjum og jurtum við lífræna og vistvæna framleiðslu. Þannig hefur fengist mikil þekking varðandi framleiðslu en einnig hafa náðst sambönd og kunnátta á mörkuðum erlendis sem nýtast mun í framtíðinni. Þannig liggur nú fyrir vitneskja um markaði erlendis og hvaða verð fæst þar fyrir lífræna og vistvæna framleiðslu. Mönnum er einnig orðið ljóst að unnt er að standa að slíkri framleiðslu hér á landi. Helsta vandamálið sem átaksverkefnið hefur hins vegar staðið frammi fyrir er að fá menn til þess að hefja lífræna framleiðslu og hafa forsvarsmenn átaksverkefnisins talið að ríkið þurfi að veita aðlögunarstyrki til þess að menn fái til þess að ráðast út í breytingar á búskaparháttum sínum. Hefur þannig gætt ákveðinnar tregðu hjá mönnum við að ráðast í lífræna og vistvæna framleiðslu og hefur átaksverkefnið m.a. unnið að því að hvetja menn til slíks.

Ljóst er að náðst hefur nokkur árangur í því að koma á viðhorfsbreytingu gagnvart gæðastýringu í landbúnaði auk þess sem árangur hefur náðst á ýmsum sviðum verkefnisins. Þrátt fyrir það er það álit Ríkisendurskoðunar að forsvarsmenn verkefnisins hafi ekki staðið á nægilega markvissan hátt að verkefnavali. Verkefnavalið hafi spannað of vítt svið miðað við þá fjármuni sem stjórnin hafði til ráðstöfunar. Markmið og áherslur þarf að mati Ríkisendurskoðunar að móta á skýrari hátt og nauðsynlegt er að setja skriflegar verklagsreglur. Þar sem um takmarkað ráðstöfunarfé var að ræða hefði mátt ná fram meiri árangri með því að beina

áherslum verkefnisins að tilteknum afmörkuðum sviðum hverju sinni í stað þess að dreifa fjármunum verkefnisins til svo margra smárra verkefna eins og gert var.