

# Eftirfylgni: Fóðursjóður – Tilgangur og ávinningur

## Útdráttur úr skýrslu frá árinu 2012

Í skýrslunni *Fóðursjóður – Tilgangur og ávinningur* (mars 2012) gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir úttekt sinni á Fóðursjóði. Sjóðurinn var stofnaður með lögum árið 1995 í tengslum við aðild Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni (e. *World Trade Organization*) en hefur nú verið lagður niður. Samhliða aðildinni staðfesti Ísland GATT-samninginn (e. *General Agreement on Tariffs and Trade*) sem leiddi m.a. til þess að fella varð niður svokallað kjarnfóðurgjald sem ætlað var að draga úr landbúnaðarframleiðslu. Samningurinn bannaði hins vegar ekki álagningu tolla á innflutt fóður. Í kjölfarið var m.a. gerð breyting á ákvæðum tollalaga og lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og mælt fyrir um álagningu tolla á fóðurblöndur og hráefni til fóðurgerðar í stað kjarnfóðurgjalds. Þannig var álagningu á innflutt fóður áfram beitt til að stýra framleiðslu landbúnaðarafurða en offramleiðsla var í greininni á þessum tíma.

Umræddir tollar áttu að renna í Fóðursjóð en í reynd var um að ræða flókið kerfi þar sem lagðir voru á „mála-myndatollar“ sem að stærstum hluta voru felldir niður jafnóðum gegn framvísun skuldaviðurkenninga. Skuldaviðurkenningarnar fólu ekki í sér raunverulegar viðurkenningar á tollskuld heldur var markmiðið að „netta út“ eða „afreikna“ álagðan toll. Þetta hafði í för með sér óþarfa vinnslu og kvaðir á innflytjendur fóðurs um afhendingu ýmissa skjala. Það fól einnig í sér umsýslu og eftirlit af hálfu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) en Fóðursjóður heyrði undir það, Tollstjóra og Fjársýslu ríkisins. Ríkisendurskoðun taldi að hvorki yrði komið auga á tilgang þeirrar vinnu sem fylgdi sjóðnum né ávinning af henni. Starfsemi hans væri dæmi um ógagnsæja og óþarfa stjórnarsýslu.

Fram kom í skýrslunni að einungis fóðurblöndur frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins báru toll sem skiluðu fjármunum í Fóðursjóð. Sá innflutningur var lítill og taldi Ríkisendurskoðun eðlilegra að tollur vegna hans rynni beint í ríkissjóð í stað Fóðursjóðs. Ráðherra landbúnaðarmála hafði um árabíl heimilað niðurfellingu fóðurtolla með reglugerð um greiðslur úr Fóðursjóði en Ríkisendurskoðun taldi álítaefni hvort hann hefði í raun valdheimildir til þess.

Þá taldi Ríkisendurskoðun að ekki hefði verið haldið fullnægjandi rekstrarbókhalda um starfsemi Fóðursjóðs. Skráning og framsetning fjárhagsupplýsinga vegna tolla af fóðurblöndum og hráefni til fóðurgerðar hefði því verið ófullnægjandi og fjárhagsstaða sjóðsins óljós árum saman og væri enn. Þá hefði aldrei verið ljóst hversu háar fjárhæðir hefðu verið greiddar vegna fóðurtollanna þar sem þeim greiðslum hefði ekki verið haldið aðgreindum frá niðurfelldum fóðurtolli í tekjubókhalda kerfi ríkisins. Aðeins væri hægt að áætla þær út frá öðrum stærðum án umfangsmikillar greiningarvinnu.

Samkvæmt lögum átti landbúnaðarráðuneyti að greiða andvirði fóðurtollanna úr Fóðursjóði til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins. Fram til ársins 2006 byggðu þessar greiðslur á áætlun Fjársýslu ríkisins um inneign Framleiðslusjóðs í Fóðursjóði án þess að markviss afstemming og uppgjör færu fram. Frá og með árinu 2007 hætti ráðuneytið hins vegar að greiða úr sjóðnum í kjölfar breytingar á reglugerð um greiðslur úr sjóðnum árið 2006. Sú breyting kvað á um enn víðtækari niðurfellingu fóðurtolla gegn framvísun skuldaviðurkenninga en áður.

Tekjur af fóðurtolli voru skilgreindar sem markaðar tekjur Fóðursjóðs í fjárlögum. Heildartolltekjur ríkisins voru 6,1 ma.kr. árið 2010, þar af voru 1,6 ma.kr. vegna fóðurtolla sem voru, eins og fyrr segir, að stærstum hluta felldir niður gegn framvísun skuldaviðurkenninga. Ríkisendurskoðun taldi að fyrirkomulagið við álagningu tolla á fóðurblöndur og hráefni til fóðurgerðar gæfi villandi og ranga mynd af tekjuöflun ríkissjóðs þar sem ekki væri um raunverulegar tolltekjur að ræða. Auk þess leiddi greiðslufrestur á aðflutningsgjöldum og færslur tengdar honum vegna niðurfellingar fóðurtolls til þess að staða t.d. virðisaukaskatts í lok hvers árs virtist hærri í ríkisreikningi en raunin var.

Ríkisendurskoðun beindi þeirri ábendingu til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis að Fóðursjóður yrði lagður niður og að fóðurtollar sem jafnharðan væru felldir niður gegn framvísun skuldaviðurkenninga yrðu jafnframt afnumdir. Til að svo gæti orðið þyrfti að breyta lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og tollalögum nr. 88/2005. Þá þyrfti ráðuneytið að sjá til

Þess að sjóðurinn yrði gerður upp þegar síðasti greiðslu-  
frestur álagðra fóðurtolla, sem fóru í sjóðinn, rynni út.  
Vandséð væri hvaða rök mæltu með að sjóðurinn starfaði  
áfram enda hefði hann einungis í för með sér kostnað og  
óþarfa umsýslu fyrir ríkið og innflytjendur og gæfi að auki  
villandi mynd af tekjuöflun ríkisins þar sem ekki væri um  
raunverulegar tolltekjur að ræða fyrir ríkissjóð.

Í viðbrögðum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis við  
ábendingu Ríkisendurskoðunar árið 2012 tók það í megin-  
atriðum undir að leggja bæri Fóðursjóð niður enda hefðu  
verið færð haldbær rök fyrir því að hlutverk hans og til-  
gangur ættu ekki lengur við. Þá kom fram að ráðuneytið  
hygðist taka til skoðunar hvort fyrirkomulag við álagningu  
fóðurtolla væri í samræmi við kröfur um skattlagningar-  
heimildir sem leiddu af ákvæðum 40. gr. og 77. gr. stjórn-  
arskrárinnar, sbr. álit Umboðsmanns Alþingis frá 18. júlí  
2011 um tollkvóta. Hins vegar þyrfti það, áður en tekin yrði  
ákvörðun um framtíð Fóðursjóðs, að vega og meta hvaða  
áhrif einhliða afnám fóðurtolla gæti haft á samnings-  
hagsmuni Íslands gagnvart öðrum ríkjum.

### Eftirfylgni 2015

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana  
(INTOSAI) um stjórnáskýlundurskoðun (ISSAI 3000) fylgir  
Ríkisendurskoðun hverri úttekt eftir með sjálfstæðri  
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 veik-  
leikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík  
eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir  
útgáfu skýrslu.

Í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis til Ríkis-  
endurskoðunar frá 5. janúar 2015 svaraði ráðuneytið því  
hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingu  
stofnunarinnar frá árinu 2012. Þar kom fram að þann 28.  
desember 2012 hefðu tekið gildi lög nr. 160/2012 um

breytingu á lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlag-  
ningu og sölu á búvörum og tollalögum nr. 88/2005 (úthlut-  
un tollkvóta og fóðursjóður). Með þeirri breytingu hafi  
verið orðið við ábendingu Ríkisendurskoðunar. Ráðuneytið  
sendi Ríkisendurskoðun einnig yfirlit um uppgjör Fóður-  
sjóðs. Samkvæmt því voru þeir fjármunir sem sjóðurinn  
hafði yfir að ráða í árslok 2012 færðir í ríkissjóð.

Ríkisendurskoðun kynnti sér lög nr. 160/2012. Í 1. og 2.  
grein þeirra er kveðið á um að 31. og 33. grein laga um  
framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari  
breytingum, falli brott. Þar með var Fóðursjóður lagður  
niður. Í ákvæði til bráðabirgða segir jafnframt að eftir-  
stöðvar Fóðursjóðs skuli renna í ríkissjóð við gildistöku  
laganna. Ríkisendurskoðun kannaði lokafjárlög 2012 með  
tilliti til þessa og í ljós kom að staða á fjárlagaliðnum 04-  
827, Fóðursjóður, var 0 kr. í árslok 2012.

Í 6. grein laga nr. 160/2012 er kveðið á um að við 7. grein  
tollalaga nr. 88/2005 bætist nýr töluliður. Samkvæmt því  
ákvæði skal tollur lækka, falla niður eða endurgreiðast af  
fóðurvörum og hráefnum í þær. Um er að ræða toll af  
vörum í 10., 11., 12., 17. og 23. kafla tollskrár í viðauka I til  
framleiðslu landbúnaðarafurða sem áður rann í Fóðursjóð.  
Með gildistöku laganna var ekki hróflað við þeim 55% tolli  
sem umræddar vorur báru samkvæmt tollskrá fram að því  
en hann er hins vegar felldur niður við innflutning. Ekki  
kom því til þess að Ísland afnæmi fóðurtolla einhliða þegar  
Fóðursjóður var lagður niður. Það hafði því engin áhrif á  
samningshagsmuni Íslands gagnvart öðrum ríkjum.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur atvinnuvega- og  
nýsköpunarráðuneyti brugðist við ábendingunni frá árinu  
2012 með fullnægjandi hætti. Afskiptum stofnunarinnar  
af málinu er því lokið. Ráðuneytið fékk drög að þessari  
skýrslu til umsagnar. Stofnunin þakkar því fyrir aðstoð og  
upplýsingar við gerð þessarar eftirfylgniskýrslu.