

BEINGREIÐSLUR VEGNA SAUÐFJÁRRÆKTAR

ATHUGUN SEM EKKI LEIÐIR TIL ÁBENDINGAR

6. DESEMBER 2011

Niðurstaða

Ríkið greiðir sauðfjárþændum, sem til þess eiga rétt, tiltekna fjárhæð á hvert „ærgildi“. Greiðslur þessar kallast „beingreiðslur“. „Greiðslumark lögbýlis“ er tiltekinn fjöldi ærgilda sem veitir rétt til beingreiðslna úr ríkissjóði. Handhafi greiðslumarks verður að eiga að lágmarki 0,6 vetrarfóðrðar kindur fyrir hvert ærgildi til að fá óskertar beingreiðslur.

Vorið 2011 var Ríkisendurskoðun bent á að dæmi væru um að sauðfjárþændur misnotuðu þetta kerfi og að eftirliti með því væri ábótavant. Misnotkunin fælist í því að þændur keyptu greiðslumark án þess að auka við bústofn sinn og fengu þannig hærri greiðslur frá ríkinu án þess að auka framleiðslu sína. Stofnunin aflaði sér upplýsinga og gagna til að kanna hvort ábendingin ætti við rök að styðjast. Niðurstaðan gefur ekki ástæðu til að ætla að farið sé á svig við lög og reglur með nefndum hætti. Ekki verður því um frekari úttekt að ræða að sinni nema nýjar upplýsingar komi fram sem gefi tilefni til þess.

Kveðið er á um greiðslumark og hverjir eigi rétt á beingreiðslum í lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum. Ákvæði laganna eru m.a. útfærð nánar í reglugerð nr. 11/2008 um greiðslumark sauðfjár á lögbýlum 2008–13 og í samningi um starfsskilyrði sauðfjárræktar, svokölluðum „sauðfjársamningi“. Núverandi sauðfjársamningur tryggir greiðslu úr ríkissjóði fyrir 368.457 ærgildi.

Kveðið er á um eftirlit í lögum nr. 103/2002 um búfjárhald o.fl. og eru ákvæði þeirra útfærð nánar í reglugerð nr. 743/2002 um búfjárefntilvit. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, Bændasamtök Íslands og Matvælastofnun hafa eftirlit með að þeim sé fylgt. Um ágalla á framkvæmd eftirlitsins er vísað til opinberrar skýrslu Ríkisendurskoðunar *Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands* (mars 2011) sem birt er á heimasíðu hennar.

Öflun gagna og upplýsinga

Við athugun þessa var aflað upplýsinga í frumvörpum, lögum, reglugerðum og sauðfjársamningi. Þá var notast við göggn af heimasíðum Hagstofu Íslands og Matvælastofnunar, auk þess sem farið var yfir fjölmiðlaumfjöllun síðustu

ára um sauðfjárrækt. Loks var haft samband við málshefjanda, Bændasamtök Íslands, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti og Matvælastofnun.

Breytingar á starfsumhverfi sauðfjárþænda

Með búvörusamningi sem undirritaður var 11. mars 1991 voru gerðar grundvallarbreytingar á starfsumhverfi sauðfjárþænda. Tilgangur hans var m.a. að bregðast við vanda sauðfjárþænda eftir að tekjuhrun varð í greininni þegar birgðir söfnuðust upp vegna minnkandi neyslu kindakjöts. Samhliða þessu voru gerðar breytingar á lögum nr. 46/1985, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, og þau endurútgefin sem lög nr. 99/1993 með sama heiti. Breytingarnar lutu einkum að starfsskilyrðum sauðfjárræktar og fólu m.a. í sér að útflutningsbætur voru aflagðar, framleiðsluskilyrði þrengd og að fjárstuðningur ríkisins var greiddur beint til þænda í stað sláturleyfishafa áður. Til að koma í veg fyrir að breytingarnar hefðu í för með sér fjárhagslegt hrún fyrir stéttina ákváðu stjórnvöld að ríkið skyldi kaupa upp 3.700 tonna framleiðslurétt af sauðfjárþændum og fækka þannig þeim sem störfuðu í greininni. Það gekk hins vegar ekki eftir vegna þess að atvinnuástand í landinu var erfitt á þessum tíma sem dró úr vilja og möguleikum þænda til að breyta um starfsvettvang. Af þessum sökum voru gerðar frekari breytingar með búvörusamningi árið 1995. Markmið hans voru eftirfarandi:

1. að auka á hagkvæmni og samkeppnishæfni sauðfjárframleiðslu til hagsbóta fyrir sauðfjárþændur og neytendur
2. að treysta tekjugrundvöll sauðfjárþænda
3. að ná jafnvægi milli framleiðslu og sölu sauðfjárafurða
4. að sauðfjárrækt sé í samræmi við umhverfisvernd

Þessum markmiðum átti að ná með breyttu rekstrarumhverfi sauðfjárframleiðslunnar. Framleiðslustýring var aflögð og beingreiðslur miðaðar við ákveðna fjárhæð, svokallað „beingreiðslumark“. Til að uppfylla ákvæði samningsins frá 1995 þurfti að gera breytingar á framangreindum lögum, einkum hvað varðar rekstrarskilyrði sauðfjárræktar, auk þess sem hugtökin beingreiðslumark og greiðslumark lögbýlis voru skilgreind að nýju.

Í 36. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum, eru markmið með framleiðslu sauðfjárafurða svohljóðandi:



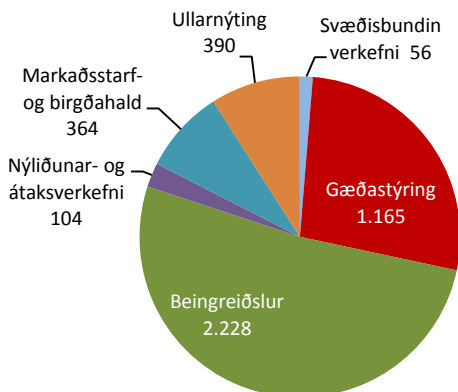
- að efla sauðfjárrækt sem atvinnugrein og bæta afkomu sauðfjárbænda
- að stuðla að nýliðun í hópi sauðfjárbænda og styrkja búsetu í dreifbýli
- að sauðfjárrækt verði stunduð í samræmi við umhverfisvernd, landkosti og sjálfbæra landnýtingu
- að örva markaðsvitund bænda og afurðastöðva og halda jafnvægi milli framleiðslu og eftirspurnar
- að stuðla að framþróun í sauðfjárrækt

Í 2. gr. laganna kemur fram að beingreiðslumark sé tiltekin fjárhæð sem ákveðin er í 37. gr. og skiptist milli lögbýla eftir greiðslumarki þeirra. Greiðslumark lögbýlis er tiltekinn fjöldi ærgilda sem ákveðinn er fyrir hvert lögbýli og veitir rétt til beingreiðslna úr ríkissjóði. Í 37. gr. segir að á tímabilinu frá 1. janúar 2008 til 31. desember 2015 greiði ríkið í samræmi við ofangreind markmið framlög til framleiðenda sauðfjárafurða í samræmi við samning um starfskilyrði sauðfjárræktar frá 25. janúar 2007. Heildargreiðslumark í sauðfé sé 368.457 ærgildi frá og með 1. janúar 2008 og heildarbeingreiðslumark sauðfjárafurða nemi 1,7 ma.kr. á ári, sem skiptist hlutfallslega eins milli lögbýla og beingreiðslur gerðu árið 2007. Fjárhæðin er bundin við vísitölu neysliverðs og tekur breytingum í samræmi við hana.

Beingreiðslur og handhafar þeirra

Núverandi sauðfjársamningur gildi upphaflega fyrir árin 2008–13 en var framlengdur 18. apríl 2009 um tvö ár og gildir því til 31. desember 2015. Samningurinn tryggir heildargreiðslumark sem nemur 368.457 ærgildum. Myndin hér að neðan sýnir skiptingu á framlagi ríkisins til sauðfjárræktar í fjárlögum fyrir árið 2011. Heildarframlagið nemur um 4,3 ma.kr., þar af er framlag vegna beingreiðslna rúmlega 2,2 ma.kr. Sé heildargreiðslumarkinu, þ.e. 368.457 ærgildum, deilt í þá fjárhæð sést að handhafar fá 6.047 kr. framlag með hverju ærgildi árið 2011.

Framlag til sauðfjárræktar í m.kr.



Heimild: Fjárlög 2011

Samkvæmt 38. gr. framangreindra laga þarf aðili að búa á lögbýli og eiga greiðslumark til að eiga rétt á beingreiðslum. Til að njóta fullra beingreiðslna þarf að uppfylla lágmarksskilyrði um svokallað „ásetningshlutfall“ sem fjallað er um í 39. gr. laganna. Þar segir að handhafi verði (árið 2008) að eiga að lágmarki 0,6 vetrarfóðraðar kindur fyrir hvert ærgildi greiðslumarks til að fá fullar beingreiðslur. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skal árlega ákveða ásetningshlutfallið að fengnum tillögum framkvæmdanefndar búvörusamninga. Ásetningshlutfallið hefur verið óbreytt frá og með árinu 1995. Sauðfjárbóndi sem á 100 ærgildi þarf því að eiga að lágmarki 60 vetrarfóðraðar kindur til að fá óskertar beingreiðslur. Eigi hann færri kindur en sem því nemur skerðast greiðslurnar hlutfallslega. Samkvæmt gildandi ásetningshlutfalli (0,6-reglunni) verða því að lágmarki að vera 221.074 vetrarfóðraðar kindur í landinu en þær voru alls 479.605 árið 2010 að sögn Matvælastofnunar. Sauðfjárbændur hafa heimild til að framleiða eins mikið af sauðfjárafurðum og þeir vilja umfram greiðslumark og geta einnig framleitt án þess að eiga greiðslumark eða búa á lögbýli en fá þá engar beingreiðslur frá ríkinu vegna þess.

Samkvæmt framangreindum lögum getur sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gert samning um búskaparlok við sauðfjárbændur sem náð hafa 64 ára aldri og búa á lögbýlum með greiðslumark. Þeir mega þá hvorki eiga né halda sauðfé til og með 31. desember 2015 en halda óskertum beingreiðslum á sama tíma að því gefnu að greiðslumarkið sé áfram í eigu þeirra og skráð á lögbýlið. Þeir mega þó hafa tíu vetrarfóðraðar kindur enda séu afurðir þeirra til eigin nota.

Matvælastofnun heldur skrá yfir rétthafa greiðslumarks lögbýla og handhafa beingreiðslna samkvæmt því. Á hverju lögbýli er aðeins einn framleiðandi skráður handhafi greiðslumarks. Á árinu 2010 voru skráðir 2.785 sauðfjárbændur í landinu, þar af voru 1.926 lögbýli handhafar greiðslumarks. Í meðfylgjandi töflu má sjá hvernig heildarfjöldi lögbýla skiptist í samræmi við ásetningshlutfall.

Fjöldi lögbýla árið 2010 eftir ásetningshlutfalli (%)

Ásetn.hlutfall	<60	60–70	70–80	80–90	90–100	100 >
Fjöldi lögbýla	425	82	88	107	115	1.109

Heimild: Matvælastofnun

Langflest eða 1.109 lögbýli eiga fleiri vetrarfóðraðar kindur en fjöldi ærgilda segir til um. 392 lögbýli eiga færri kindur en fjöldi ærgilda segir til um en eru þó yfir lágmarks ásetningshlutfalli, þ.e. uppfylla skilyrði 0,6-reglunnar.

Samkvæmt upplýsingum frá Matvælastofnun hafa þessi 392 býli samtals yfir að ráða 125.941 ærgildum, þ.e. þriðjung af heildargreiðslumarki í landinu, og 101.447 vetrarfóðruðum kindum. Ásetningshlutfall þeirra er því að jafnaði um 80%. Að meðaltali eiga þessi býli 321 ærgildi og 259 vetrarfóðraðar kindur.

425 lögbýli uppfylla ekki skilyrði 0,6 reglunnar, þ.e. hafa færri en 60 vetrarfóðraðar kindur á hvert ærgildi. Þar af eru 217 lögbýli sem fá engar beingreiðslur því þar eru engar vetrarfóðraðar kindur. Tekið skal fram að ekki hvílir nein framleiðsluskylda á handhöfum greiðslumarks. 208 af þessum 425 lögbýlum fá hins vegar skertar beingreiðslur í hlutfalli við fjölda vetrarfóðraðra kinda á hvert ærgildi.

Ekki er kveðið á um skilyrði til viðskipta með greiðslumark í lögum eða reglugerð, en greiðslumark er alltaf bundið við lögbýli, eins og áður segir. Fjöldi ærgilda er skilgreindur í lögum og gengur greiðslumarkið kaupum og sölum eftir framboði og eftirspurn. Bændum er heimilt að kaupa greiðslumark án þess að auka við bústofn sinn og fá óskertar beingreiðslur í samræmi við það svo lengi sem fjöldi vetrarfóðraðra kinda fer ekki undir 60% af greiðslumarkinu.

Í töflunni hér að neðan sést fjöldi lögbýla eftir flokkum greiðslumarks frá 0,1–49,9 til 1.000–1.099,9 í ágúst 2011. Taflan sýnir fjölda lögbýla og ærgilda í hverjum flokki ásamt hlutfalli af heildarfjölda lögbýla annars vegar og ærgilda hins vegar. 495 lögbýli eru með innan við 50 ærgildi, 273 lögbýli eru með 50 til 100 ærgildi o.s.frv. Aðeins 13 lögbýli eru með yfir 800 ærgildi.

Eftirlit með búfjárhaldi

Í lögum nr. 103/2002 um búfjárhald o.fl. er fjallað um eftirlit með búfjárhaldi og er framkvæmd eftirlitsins nánar skilgreind í reglugerð nr. 743/2002 um búfjárefartil. Í samræmi við ákvæði laganna sinna búfjáreftilitsmenn á vegum sveitarfélaga eftirliti með ásetningi búfjár. Þeir senda búfjáreftilitsskýrslur til Matvælastofnunar sem heldur heildarskrá fyrir allt landið, þ.m.t. skrá yfir réttthafa greiðslumarks. Samkvæmt upplýsingum Matvælastofnunar voru á árinu 2010 nær 100% skil á búfjáreftilitsskýrslum. Á heimasíðu stofnunarinnar eru birtar búfjártölur fyrir árin 1981–10.

Í samræmi við framangreind lög setja Bændasamtök Íslands verklagsreglur um framkvæmd búfjáreftilits og sjá um úthlutun greiðslna í samræmi við gildandi sauðfjársamning. Samtökunum ber árlega að skila yfirliti til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis um heildarfjárhæðir greiddra framlaga og skulu þær vera sundurliðaðar eftir verkefnum og/eða viðfangsefnum.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands](#) frá mars 2011 er sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti hvatt til að efla faglegt og fjárhagslegt eftirlit sitt með framlögum til landbúnaðar og tryggja að nýting og dreifing fjármuna sé í samræmi við lög, reglugerðir og samninga.

Greiðslumark sauðfjár í ágúst 2011

Greiðslumark – ærgildi	0,1 – 49,9	50 – 99,9	100 – 199,9	200 – 299,9	300 – 399,9	400 – 499,9	500 – 599,9	600 – 699,9	700 – 799,9	800 – 899,9	900 – 999,9	1.000 – 1.099,9
Fjöldi lögbýla	495	273	380	333	203	116	57	30	26	8	2	3
Ærgildi samtals	7.955	20.161	54.184	82.779	69.918	51.251	31.341	19.086	19.264	6.787	1.908	3.823
Hlutfall af heildarfj. lögbýla (%)	25,7	14,2	19,7	17,3	10,5	6	3	1,6	1,3	0,4	0,1	0,2
Hlutfall af heildarfj. ærgilda (%)	2,2	5,5	14,7	22,5	19	13,9	8,5	5,2	5,2	1,8	0,5	1

Heimild: Matvælastofnun