

RÍKISENDURSKOÐUN

---

# Framleiðnisjóður landbúnaðarins

Stjórnsýslu-  
endurskoðun

---

Nóvember 1993



## EFNISYFIRLIT

INNGANGUR.....	5
HELSTU NIÐURSTÖÐUR.....	7
HLUTVERK FRAMLEIÐNISJÓÐS.....	15
Áhrif laga, reglugerða og búvörusamninga á rekstur sjóðsins.....	15
Hvert stefnir á komandi árum.....	21
FJÁRHAGSLEG STAÐA FRAMLEIÐNISJÓÐS .....	25
Efnahagur sjóðsins í árslok 1992 .....	25
Fjármögnun sjóðsins á árunum 1985-1992.....	26
Fjárveitingar sjóðsins á árunum 1985-1992 .....	28
FRAMLÖG TIL BÚHÁTTABREYTINGA .....	31
Starfsreglur stjórnar .....	31
Almennt um framlög til búháttabreytinga .....	33
Loðdýrarækt.....	35
Ferðapjónusta bænda.....	37
Hrossarækt, iðnaður o.fl. ....	39
Hlunnindanýting .....	40
Mat á árangri af styrkjum til búháttabreytinga.....	41
FRAMLÖG TIL ATVINNUUPPBYGGINGAR.....	43
Starfsreglur stjórnar .....	43
Almennt um framlög til atvinnuuppbyggingar .....	43
Mat á árangri af styrkjum til fyrirtækja .....	47
Smáverkefnasjóður landbúnaðarins .....	49
ÝMIS ÖNNUR FRAMLÖG .....	51
Framlög vegna markaðsöflunar.....	51
Framlög til rannsóknar- og þróunarverkefna .....	53
Önnur framlög.....	55
AÐLÖGUN HEFÐBUNDINNA BÚGREINA AÐ BÚVÖRU-SAMNINGUM .....	57



## INNGANGUR

Við endurskoðun á fjárhag og rekstri Framleiðnisjóðs landbúnaðarins á árinu 1992 voru gerðar athugasemdir við ýmis atriði í rekstri sjóðsins sem að mati Ríkisendurskoðunar máttu betur fara. Þær athugasemdir koma m.a. fram í skýrslu yfirskoðunarmanna ríkisreiknings og Ríkisendurskoðunar við ríkisreikning fyrir árið 1991.

Helsta gagnrýni stofnunarinnar laut að því að innan Framleiðnisjóðs hafði ekki farið fram úttekt á því hvort að þeir styrkir og lán er sjóðurinn hefur veitt á undanförunum árum hafi leitt til þess að markmið sjóðsins eins og þau eru skilgreind í lögum hafi náð fram að ganga.

Yfirskoðunarmenn ríkisreiknings sáu ástæðu til að taka undir þessa gagnrýni og tóku eftirfarandi fram af því tilefni:

"Telja verður eðlilegt að reglulega sé reynt að meta árangur af fjárframlögum ríkisstofnana og opinberra sjóða sem verja fé samkvæmt lögum til ákveðinna verksviða. Slíka starfsemi er allvíða að finna og sem dæmi má nefna Framleiðnisjóð landbúnaðarins."

Í framhaldi af þessu ákvað Ríkisendurskoðun að framkvæma stjórnsluendurskoðun á Framleiðnisjóð landbúnaðarins eins og henni er heimilt samkvæmt ákvæðum 9. greinar laga nr. 12/1986 en í slíkri endurskoðun felst að könnuð er meðferð og nýting á ríkisfé.

Tilgangur stjórnsluendurskoðunarinnar var m.a. að reyna að meta hvort styrkir Framleiðnisjóðs hefðu skilað þeim árangri sem til var ætlast með hliðsjón af markmiðum sjóðsins. Í því fólst að kannað var hvort styrkir til búháttabreytinga hefðu leitt til betri afkomu ábúenda á lögbýlum svo og hvort framlög til

atvinnusköpunar hefðu leitt til þess að sú atvinna sem sjóðurinn hafi reynt að skapa eða viðhalda í dreifbýli væri enn til staðar. Rétt er að geta þess að stofnunin átti í nokkrum erfiðleikum við að afla sér marktækra gagna vegna ýmissa annmarka sem m.a. má rekja til fyrri ákvarðana innan stjórnar Framleiðnisjóðs og lagalegra atriða er snerta stofnunarinnar. Úttektin er sú fyrsta af þessu tagi sem Ríkisendurskoðun hefur gert.

Þess skal sérstaklega getið að í skýrslunni er ekki fjallað um þau áhrif sem búvörusamningar ríkisins og Stéttarsambands bænda höfðu á rekstur sjóðsins hvað varðar aðlögun búvöruframleiðslunnar að innlendum markaði enda hefur verið fjallað um þau mál í öðrum skýrslum stofnunarinnar.

Í skýrslunni er að finna niðurstöður þessara athuganna og auk þess ýmis atriði er Ríkisendurskoðun telur að betur megi fara í starfsemi Framleiðnisjóðs landbúnaðarins. Tekið skal fram að margt er með ágætum í rekstri sjóðsins. Stjórn og framkvæmdastjóra sjóðsins er þakkað gott samstarf við gerð skýrslunnar.

Tekið skal fram að vegna styttingar fjárhæða geta verið óveruleg frávík á milli samtalna og sundurliðana í töflum.

## HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Framleiðnisjóður landbúnaðarins var stofnaður með lögum nr. 89/1966. Hlutverk sjóðsins samkvæmt þeim lögum var að veita lán og styrki til framleiðniaukningar og hagræðingar í landbúnaði og atvinnurekstri á bújörðum. Mátti jöfnum höndum styrkja rannsóknir og framkvæmdir, er miða að lækkun framleiðslu- og dreifingarkostnaðar, svo og framkvæmdir, er stefna að því að samræma landbúnaðarframleiðsluna þörfum þjóðfélagsins miðað við markaðsaðstæður innanlands og utan.

Á árinu 1985 voru samþykkt á Alþingi ný búvörulög nr. 46/1985. Í 37 gr. laganna er fjallað um tekjur og hlutverk Framleiðnisjóðs. Þar segir m.a.:

"Ríkissjóður skal leggja fram fjármagn til þess að mæta áhrifum samdráttar í framleiðslu mjólkur- og sauðfjárafurða. Fjármagni þessu skal varið til eflingar nýrra búgreina, markaðsöflunar og til fjárhagslegrar endurskipulagningar búreksturs á lögbýlum. Fjármagnið skal renna í Framleiðnisjóð landbúnaðarins sem úthlutar því samkvæmt ákvæðum reglugerðar er landbúnaðarráðherra setur."

Auk þessa skyldi því fé sem rann til Framleiðnisjóðs sem ákveðið hlutfall af sérstöku fóðurgjaldi varið til eflingar nýrra viðfangsefna í landbúnaði og til stuðnings búháttabreytinga á lögbýlum.

Hlutverk Framleiðnisjóðs hefur orðið á annan veg en lög um sjóðinn og búvörulögin gera ráð fyrir. Meginhluta framlaga Framleiðnisjóðs hefur frá árinu 1985 verið varið til aðlögunar búgreina að gildandi búvörusamningum eða um 46% að meðaltali. Til viðhalds og eflingar atvinnu í sveitum, s.s. til búháttabreytinga, þ.m.t. loðdýraræktar, hefur að meðaltali verið varið um 33% af framlögum sjóðsins og til annarra verkefna s.s. markaðsöflunar og þróunar- og rannsóknaverkefna hefur verið varið um 21% að meðaltali.

Á árunum 1985 - 1992 hafði Framleiðnisjóður 4,3 milljarða króna til ráðstöfunar sé miðað við verðlag ársins 1992. Framlög sjóðsins á sama tíma námu 3,7 milljörðum króna. Á þessu átta ára tímabili hefur sjóðurinn aðeins veitt 456 milljónum króna eða u.þ.b. 12% af framlögunum til búháttabreytinga í sveitum. Að mati Ríkisendurskoðunar verður það að teljast tiltölulega lágt hlutfall þegar markmið sjóðsins eru höfð í huga en skýrist af ákvæðum búvörusamninganna er giltu fyrir árin 1986 - 1992. Stjórnvöld hafa þannig skert möguleika Framleiðnisjóðs til að sinna hlutverki sínu eins og það er skilgreint í lögum.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að lagatexti sá er fjallar um starfsemi Framleiðnisjóðs sé mjög rúmur og almennt orðaður. Telja verður að það hafi á sinn hátt komið í veg fyrir að stjórn sjóðsins hafi getað sinnt hlutverki sínu á nægilega markvissan hátt. Ennfremur telur Ríkisendurskoðun að stjórn Framleiðnisjóðs þurfi að móta mun ítarlegri starfsreglur en nú eru fyrir hendi einkum í ljósi þess hve lagafyrirmælin eru almenn.

Ef fjárveitingar fjárlaga til Framleiðnisjóðs verða í samræmi við ákvæði gildandi búvörusamnings hefur sjóðurinn til ráðstöfunar á árunum 1993-1997 að meðtöldu eigin fé hans í ársbyrjun 1993 um 1,5 milljarða króna. Margt bendir til þess að á næstu árum séu ekki fyrirsjáanleg verkefni sem stuðla muni að auknum atvinnutækifærum í sveitum og þá sérstaklega á lögbýlum sem vert væri að styðja. Í þessu sambandi má benda á fækkun umsókna til breytinga búháttanna á lögbýlum svo og þau ummæli stjórnar Framleiðnisjóðs í árskýrslu fyrir árið 1990 að vissrar mettnar gæti, nýjar hugmyndir skorti um rekstur sem henti fólki með þá menntun og reynslu sem fólk í sveitum býr yfir og falli jafnframt að litlum rekstrareiningum. Ríkisendurskoðun telur að þarna þurfi stjórnvöld sem og stjórn Framleiðnisjóðs að marka skýrari stefnu við verkefnaval haldi sjóðurinn styrkveitingum sínum áfram. Ennfremur þurfi að taka afstöðu til þess hvort færri en um leið hærri styrkveitingar séu líklegri til að skila betri árangri.

Á síðari árum hefur orðið sú stefnubreyting hjá stjórn sjóðsins að styrkja fremur ýmsan atvinnurekstur utan lögbýla og jafnvel á þéttbýlissvæðum, sem bændur eiga að stærstum eða



öllum hluta. Þótt ljóst sé að þessi tegund framlaga sjóðsins skili nokkru í atvinnuskapandi verkefnum í dreifbýli er það álit Ríkisendurskoðunar að stjórn sjóðsins sé komin inn á grátt svæði í úthlutunum sínum.

Vert er að benda á að á ýmsum stöðum innan stjórnkerfisins er unnið að því að styrkja fyrirtæki og einstaklinga í nafni atvinnuuppbyggingar og/eða byggðastefnu. Samræma þarf styrkveitingar þessara aðila þannig að þær verði markvissar og skili því sem til er ætlast. Stefna ríkisvaldsins í byggðamálum þarf ennfremur að vera skýr og samræmd svo ekki sé verið að skapa atvinnu á einu svæði með því að flytja hana frá öðru.

Ríkisendurskoðun telur að í ljósi, að því er virðist, fækkandi tækifæra til atvinnusköpunar í sveitum sé eðlilegt að stjórn Framleiðnisjóðs landbúnaðarins stefni enn frekar að því að auka framleiðni í íslenskum landbúnaði og þar með lækka verð á landbúnaðarvörum til hagsbóta fyrir allan almenning í landinu í stað þess að veita fjármunum í að halda einstökum lögbýlum í byggð sem sjáanlegt er að geti aldrei framfleitt einni og því síður fleiri fjölskyldum. Í því sambandi er einnig rétt benda á að svo virðist sem Alþingi hafi ekki markað skýra byggðastefnu í landinu.

Auk laga og reglugerðar um starfsemi sjóðsins hefur stjórn Framleiðnisjóðs sett sér starfsreglur til að styðjast við. Reglurnar, sem ekki eru til á prenti að öðru leyti en því sem fram kemur í auglýsingu um sjóðinn taka annars vegar til styrkja til búháttabreytinga á lögbýlum og hins vegar til stuðnings við félög og atvinnustarfsemi í dreifbýli. Að mati Ríkisendurskoðunar ættu að liggja fyrir mun ítarlegri starfsreglur um afgreiðslu stjórnar á styrkjum og um þau gögn sem krafist er að umsækjendur leggi fram með umsóknum. Í þessu sambandi má m.a. benda á staðfest skattframtöl, afrit launamiða og kvittanir fyrir afborgunum af lánum. Slík gögn ættu að skjóta traustari stöðum undir mat á því hvort líklegt sé að styrkir muni skili því sem til er ætlast. Þá hefur sjóðsstjórn ekki krafist þess í umsóknum um framlag til búháttabreytinga á lögbýlum að styrkþegar skuldbindi sig til að veita sjóðnum upplýsingar um árangur þeirrar starfsemi sem styrkurinn var veittur til. Slíkt ákvæði var fyrst sett inn á umsóknir vegna lögbýla á árinu 1993. Vegna þessara annmarka liggja ekki fyrir neinar upplýsingar um hvort styrkirnir hafi skilað árangri eða

ekki. Ríkisendurskoðun telur aðfinnsluvert að stjórn Framleiðnisjóðs hafi ekki gengið svo frá málum að hægt væri að fylgjast með árangri af styrkveitingum sjóðsins.

Ríkisendurskoðun gekkst fyrir því að gerð var lausleg könnun á breytingum á framtöldum tekjum og eignum allra einstaklinga í tveimur sýslum sem fengu styrk úr sjóðnum á árunum 1988-1990 til annarra búháttabreytinga en loðdýraræktar. Náði könnunin yfirleitt yfir 5 ára tímabil þ.e. síðasta ár fyrir styrkveitingu, styrkveitingarárið og tvö til þrjú ár eftir styrkveitingu. Um var að ræða 36 einstaklinga og náði könnunin einnig til tekna makanna ef þeir voru fyrir hendi. Niðurstöður þessarar athugunar benda til þess að á þriðja ári eftir styrkveitingu hafi framtaldar eignir hækkað í 64% tilvika en minnkað í 33% tilvika. Framtaldar tekjur hækkuðu í 55% tilvika. Í 33% tilvika stafaði hækkunin af auknum rekstrartekjum þ.e. reiknuðu endurgjaldi og hagnaði. Nokkrir styrkþegar höfðu aukið launatekjur sínar og dregið verulega úr eða hætt rekstri auk þess sem einn var gjaldþrota þremur árum eftir styrkveitingu.

Skipting framlaga til búháttabreytinga á milli einstakra atvinnugreina er þannig að framlög til loðdýraræktar nema 51%, til ferðaþjónustu 19%, hrossaræktar, iðnaðar ofl. um 14%, hlunnindanýtingar 10%, fiskiræktar 4% og kanínuræktar 2%.

Framlög til breytinga búhátta yfir í loðdýrarækt voru mest á árunum 1985 til 1989. Á árunum 1990 og 1991 var verulega dregið úr framlögum til uppbyggingar þessarar atvinnugreinar og enginn styrkur veittur á árinu 1992. Engu að síður ver Framleiðnisjóður árlega nokkrum tugum milljóna til að halda starfseminni gangandi hjá þeim búum sem enn eru í rekstri, fyrst og fremst til niðurgreiðslu á fóðri. Samsvarandi fjárhæð kemur frá ríkissjóði einnig vegna fóðurniðurgreiðslu. Heildarupphæð rekstrarstyrkja af þessu tagi úr Framleiðnisjóði vegna loðdýraræktar, sem ekki flokkast sem uppbygging eða búháttabreyting, nam um 530 milljónum króna frá árinu 1985 til 1992 á verðlagi ársins 1992. Ríkisendurskoðun telur að stjórn Framleiðnisjóðs verði nú þegar að taka afstöðu til þess hvort þau loðdýrabú sem enn eru í rekstri eigi öll framtíð fyrir sér og hvort þeim fjármunum sem enn er veitt til starfsemi þeirra muni ef til vill betur varið til annarra verkefna.

Ríkisendurskoðun telur ennfremur að ekki leiki vafi á því að auk þess fjárhagslega skaða sem bæði ríkissjóður og loðdýrabændur hafa orðið fyrir vegna loðdýraræktarinnar hafi hún aukið á þann vanda í atvinnumálum sem nú er staðið frammi fyrir í sveitum landsins. Það skýrist m.a. af því að um þriðjungur þeirra einstaklinga er fóru út í loðdýraræktina á sínum tíma voru nýliðar á lögbýlum.

Sú atvinnugrein sem hlotið hefur hvað mest af framlögum til búháttabreytinga, fyrir utan loðdýrarækt, er ferðaþjónusta. Alls hefur Framleiðnisjóður veitt 87 milljónum króna til uppbyggingar þessarar atvinnugreinar á árunum 1985-1992 sé miðað við verðlag ársins 1992. Ríkisendurskoðun bendir á að margir opinberir aðilar koma að uppbyggingu ferðaþjónustu bænda ýmist með lán- eða styrkveitingum. Þannig hefur Byggðastofnun lánað um 125 milljónir króna til ferðaþjónustunnar á árunum 1986-1992 sé miðað við verðlag ársins 1992 og Stofnlánadeild landbúnaðarins hefur lánað til greinarinnar tæpar 40 milljónir króna á árunum 1991 og 1992. Af þessu má ætla að nokkuð hafi skort á samræmingu opinberra aðila á lán- og styrkveitingum. Að frumkvæði stjórnar Framleiðnisjóðs var þó nýlega komið á samvinnu þessara aðila.

Til annarra verkefna s.s. markaðsöflunar, rannsóknar- og þróunarverkefna og endurmenntunar hefur Framleiðnisjóður varið 773 milljónum króna á verðlagi ársins 1992. Styrkir Framleiðnisjóðs til rannsóknarverkefna hafa að verulegu leyti farið til að fjármagna starfsemi sem að öllu jöfnu er á fjárlögum. Á þetta ekki síst við um styrki til bændaskólanna. Við fjárlagagerð virðast þessar stofnanir yfirleitt ekki taka tillit til sértekna af þessum toga né heldur þess kostnaðar sem af þeim hlýst. Ríkisendurskoðun bendir á að stofnanir eiga skilyrðislaust að reyna að meta væntanlegar sértekjur enda þótt einhverjir óvissuþættir séu ávallt fyrir hendi.

Með búvörusamningi frá 1991 stefndu samningsaðilar að því að koma á og viðhalda jafnvægi í framleiðslu og sölu mjólkur- og sauðfjárafurða og að lækka opinber útgjöld til þeirrar framleiðslu. Bændur bera þannig ábyrgð á þeirri framleiðslu sem er umfram neyslu ársins og skulu kosta sjálfir markaðsfærslu á

þeirri framleiðslu innanlands eða utan með lækkun á greiðslu afurðastöðva. Engu að síður hyggst Framleiðnisjóður á næstu árum verja fjármunum til markaðsöflunar erlendis fyrir kindakjöt enda er það á engan hátt í andstöðu við þau lög er gilda um sjóðinn. Ríkisendurskoðun vill benda á að slík markaðsöflun virðist vera langtímaverkefni sem ekki kunni að skila árangri fyrr en að löngum tíma liðnum ef það á annað borð tekst. Í því sambandi má benda á að þrátt fyrir það mikla markaðsstarf sem unnið hefur verið innanlands hefur sala á kindakjöti dregist saman á undanförunum árum.

Í ársskýrslu Framleiðnisjóðs fyrir árið 1990 kemur fram að framlög til búháttabreytinga séu veitt við stofnun atvinnureksturs sem bændur hefja á lögbýlum í stað mjólkur- og/eða kjötframleiðslu, eða koma í stað aukningar í þeim greinum.

Nokkur dæmi eru um að styrkir séu veittir til ýmiskonar starfsemi án beinna tengsla styrkþega við búrekstur. Viðkomandi styrkþegar hafa þannig einungis fengið styrk á þeirri forsendu að þeir búi á lögbýli burtséð frá því hvort þeir hafi stundað hefðbundinn búrekstur. Að mati Ríkisendurskoðunar má leiða að því líkur að með slíkum styrkveitingum Framleiðnisjóðs sé á stundum verið að auka á framtíðarvanda dreifbýlisins fremur en að leysa hann.

Framleiðnisjóður hefur veitt um 40 fyrirtækjum styrki á árunum 1988-1992. Þar af hafa 11 fyrirtæki fengið styrki tvisvar eða oftar. Styrkirnir eru misháir eða frá nokkrum hundruðum þúsunda króna upp í nokkrar milljónir króna. Í einstaka tilfellum hafa styrkir skipt tugum milljóna króna. Yfirleitt er um óbeina styrki að ræða þ.e. búnaðarfélagunum er veittur styrkur til hlutafjárkaupa í því fyrirtæki sem ætlunin er að styrkja.

Um 70 milljónir króna hafa farið til búnaðarfélaga víðs vegar um landið til kaupa á hlutafé í atvinnuskapandi fyrirtækjum í viðkomandi héraði. Ríkisendurskoðun vill benda á að styrkveitingar til einstakra fyrirtækja eða samtaka hljóta alltaf að orka tvímælis, sérstaklega á þeim dreifbýlissvæðum þar sem sambærileg fyrirtæki eru í rekstri. Þá vill stofnunin taka undir þau sjónarmið að styrkveitingar af þessu tagi geti raskað samkeppnisstöðu innan viðkomandi atvinnugreinar.

Ríkisendurskoðun gerði athugun á þeim fyrirtækjum sem styrkt voru á árunum 1988 og 1989. Af þeim 14 fyrirtækjum sem fengu styrki þau ár voru 5 gjaldþrota á árinu 1992 eða fyrr. Sammerkt með flestum fyrirtækjunum var neikvæð eiginfjárstaða þegar á styrkveitingaári svo skipti jafnvel tugum eða hundruðum milljóna króna. Ríkisendurskoðun telur vafasamt að nokkurra milljóna króna styrkur komi að tilætluðum notum þegar eiginfjárstaða viðkomandi fyrirtækis er neikvæð um tugi milljóna króna. Styrkir Framleiðnisjóðs hafa í seinni tíð yfirleitt verið skilyrtir á þann hátt t.d. að styrkþegum hefur verið gert að leggja fram mótframlag til aukningar á hlutafé félagsins eða þess krafist að fjárhagsleg endurskipulagning verði gerð á fyrirtækinu áður en hlutafé er aukið. Við athugun kom þó í ljós að aðrir opinberir sjóðir eða stofnanir s.s. Byggðastofnun komu oft við sögu þegar hlutafé fyrirtækjanna var aukið. Nefna má sem dæmi að af þeim 40 fyrirtækjum sem fengu styrk frá Framleiðnisjóði á árunum 1985-1992 voru um 10 að hluta til í eigu Byggðastofnunar. Ríkisendurskoðun telur að ætla megi að styrkveitingarnar hafi í einhverjum tilfellum einungis aukið á vandann með því að veita fyrirtækjum sem auðsjáanlega voru gjaldþrota, fyrirgreiðslu sem nam aðeins broti af því fé sem þurfti til að halda starfsemi gangandi.

Eiginfjárstaða Framleiðnisjóðs landbúnaðarins var sterk í árslok 1992 en þá nam eigið fé sjóðsins um 287 milljónum króna. Útistandandi kröfur námu 243 milljónum króna í árslok 1992. Af þeirri fjárhæð námu skuldir loðdýrabænda 128 milljónum króna. Svonefnd fjárhagskönnunarlán námu 44 milljónum króna í árslok 1992.

Á afskriftareikningi útlána í árslok 1992 stóðu 195 milljónir króna eða sem svarar til 80% af heildarútlánnum sjóðsins. Ljóst er að skuldabréf loðdýrabænda svo og hluti fjárhagskönnunarnefndarlána munu að öllum líkindum ekki innheimtast og það sama á við önnur útlán sem verða að teljast vafasöm. Ríkisendurskoðun hefur gert athugasemdir við innheimtu útistandandi lána hjá Framleiðnisjóði og talið hana vera stjórn sjóðsins til vansa. Lánin hafa í mörgum tilfellum verið afskrifuð án þess að látið hafi verið á það reyna hvort innheimtutilraunir skili árangri. Í ljós hefur komið að í mörgum

tilvikum var um lán að ræða sem aldrei stóð til að endurkrefja. Ætlist stjórnin ekki til að lán verði endurgreitt skal hún veita fyrirgreiðslu í formi styrks eins og henni er heimilt samkvæmt lögum. Að öðrum kosti er dregin upp röng mynd af stöðu sjóðsins.

Starfsmannahaldi og tilkostnaði við starfsemi Framleiðnisjóðs er haldið í lágmarki. Sjóðurinn hefur t.d. nýtt sér leiðbeininga- og eftirlitskerfi búnaðarsambandanna í stað þess að byggja upp sitt eigið kerfi með tilheyrandi kostnaði. Að mati Ríkisendurskoðunar svo og þeirra aðila er stofnunin hefur átt viðtöl við er á margan hátt staðið skynsamlega að rekstri sjóðsins.

## HLUTVERK FRAMLEIÐNISJÓÐS

### Áhrif laga, reglugerða og búvörusamninga á rekstur sjóðsins

Framleiðnisjóður landbúnaðarins var stofnaður með lögum nr. 89/1966. Hlutverk sjóðsins samkvæmt þeim er eftirfarandi:

- Að veita lán og styrki til framleiðniaukningar og hagræðingar í landbúnaði og atvinnurekstri á bújörðum. Má jöfnum höndum styrkja rannsóknir og framkvæmdir, er miða að lækkun framleiðslu- og dreifingarkostnaðar, svo og framkvæmdir, er stefna að því að samræma landbúnaðarframleiðsluna þörfum þjóðfélagsins miðað við markaðsaðstæður innanlands og utan.
- Lán og styrki úr sjóðnum má meðal annars veita einstökum bændum, vinnslustöðvum, ræktunarsamböndum og vísindastofnunum.

Landbúnaðarráðherra skipar stjórn Framleiðnisjóðs fimm mönnum til fjögurra ára í senn. Búnaðarfélag Íslands, Stéttarsamband bænda, Búnaðarbanki Íslands og forsætisráðuneytið tilnefna einn fulltrúa hvert en landbúnaðarráðherra skipar formann án tilnefningar.

Framleiðnisjóður hefur einn fastráðinn starfsmann er fer með framkvæmdastjórn sjóðsins ásamt stjórnarformanni. Framkvæmdastjórinn sér um daglegan rekstur sjóðsins þ.e. annast daglegar afgreiðslur og veitir upplýsingar um starfsemi sjóðsins. Honum til aðstoðar er starfsmaður Stofnlánadeildar landbúnaðarins en reikningshald er í höndum Búnaðarbanka Íslands.

Starfsmannahaldi og tilkostnaði við starfsemi Framleiðnisjóðs er haldið í lágmarki. Sjóðurinn hefur t.d. nýtt sér leiðbeininga- og eftirlitskerfi Búnaðarsambandanna í stað þess að byggja upp sitt eigið kerfi með tilheyrandi kostnaði. Að mati Ríkisendurskoðunar svo og þeirra aðila er stofnunin hefur átt

viðtöl við er á margan hátt staðið skynsamlega að rekstri sjóðsins.

Samkvæmt lögum nr. 89/1966 hefur Framleiðnisjóður landbúnaðarins árlega notið framlaga úr ríkissjóði sem ákvörðuð voru í fjárlögum hverju sinni.

Fram til ársins 1980 var meginhluta ráðstöfunarfjár sjóðsins varið til eflingar og endurskipulagningar á vinnslustöðvum landbúnaðarins, tankvæðingar hjá mjólkurframleiðendum og ýmissa rannsóknaverkefna.

Með breytingu á jarðræktarlögum nr. 43/1979 voru framlög til ýmissa jarðræktarframkvæmda á vegum bænda skert. Því fé sem þannig sparaðist skyldi hins vegar varið til að efla og auka fjölbreytni atvinnulífs í sveitum. Framleiðnisjóði var falin ráðstöfun þessa fjár. Á árunum 1980 til 1985 var fé sjóðsins m.a. varið til að bæta fóðurverkun, hvetja til betri nýtingar veiðivatna, eflingar ferðaþjónustu, stuðnings við loðdýrarækt og ýmissa rannsókna.

Á árinu 1985 voru samþykkt á Alþingi ný búvörulög nr. 46/1985. Síðan hefur sjóðurinn fengið framlög samkvæmt þeim lögum.

Í 37. grein laganna, sbr. 2. grein l. nr. 2/1987, segir svo um tekjur og hlutverk Framleiðnisjóðs:

"Ríkissjóður skal leggja fram fjármagn til þess að mæta áhrifum samdráttar í framleiðslu mjólkur- og sauðfjárafurða. Fjármagni þessu skal varið til eflingar nýrra búgreina, markaðsöflunar og til fjárhagslegrar endurskipulagningar búreksturs á lögbýlum. Fjármagnið skal renna í Framleiðnisjóð landbúnaðarins sem úthlutar því samkvæmt ákvæðum reglugerðar er landbúnaðarráðherra setur."

Það fjármagn sem ríkissjóður lagði til Framleiðnisjóðs átti að nema 2% af heildarverðmæti búvöruframleiðslunnar árið 1986, 3% árið 1987 og 4% árin 1988 - 1992.



Samkvæmt 30. grein l. nr. 46/1985 er ráðherra heimilað að innheimta sérstakt fóðurgjald sem nema má allt að 150% af tollverði innflutts fóðurs og hráefna í það. Heimilt er að endurgreiða framleiðendum fóðurgjaldið. Samkvæmt 34. grein sömu laga skal tekjum af hinu sérstaka fóðurgjaldi, að frádregnum þeim hluta sem varið er til endurgreiðslna, ráðstafað til Framleiðnisjóðs.

Tekjum af hinu sérstaka fóðurgjaldi skal sjóðurinn síðan ráðstafa, að fenginni staðfestingu landbúnaðarráðherra, sem lánnum eða framlögum til eflingar nýrra viðfangsefna í landbúnaði og til stuðnings við búgreinar og breytingar búskapahátta á lögbýlum.

Í 3. grein reglugerðar nr. 406/1986 um stuðning Framleiðnisjóðs landbúnaðarins við nýjar búgreinar, búháttarbreytingar og aðra nýbreytni í landbúnaði er kveðið nánar á um hlutverk sjóðsins. Þar kemur m.a. fram:

Framleiðnisjóður ráðstafar eftirgreindu fé til viðfangsefna í landbúnaði:

- a) fé sem ríkissjóður leggur fram til þess að mæta áhrifum samdráttar í framleiðslu mjólkur-, og sauðfjárafurða, sbr. 37. gr. l. nr. 46 27. júní 1985,
- b) tekjum af hinu sérstaka fóðurgjaldi, sbr. 2. mgr. 34. gr. l. nr. 46 27. júní 1985.

Fé skv. a-lið 2. gr. er stjórn Framleiðnisjóðs heimilt að ráðstafa sem framlögum til þeirra er breyta um búskaparhætti á lögbýlum á árunum 1986-1990. Um eftirfarandi framlög er að ræða:

- a) til þeirra sem fella niður eða draga úr framleiðslu mjólkur- og/eða sauðfjárafurða til sölu á almennum markaði, með sölu á fullvirðisrétti. Heimilt er að greiða sérstakt álag vegna kaupa á fullvirðisrétti framleiðenda sauðfjárafurða, ef um er að ræða svæðisbundna fækkun t.d. vegna skógræktar, landfriðunar o.þ.h. Jafnframt er heimilt að greiða álag þegar seldur er allur fullvirðisréttur í búgrein sem gefur minna en 20% af brúttótekjum búsinis,

- b) til þeirra sem fella niður eða draga úr framleiðslu mjólkur- og/eða sauðfjárafurða á sölu á almennum markaði um tiltekinn tíma, með leigu á fullvirðisrétti,
- c) til kaupa eða leigu á fullvirðisrétti þeirra framleiðenda, sem skera niður bústofn sinn vegna riðuveiki,
- d) til greiðslu afurða, sem falla til við bústofnsbreytingar vegna samdráttar í búrekstri og svara til þess fullvirðisréttar sem keyptur er eða leigður, með samningum skv. a-c,
- e) til þeirra sem taka upp á lögbýlum annan atvinnurekstur en mjólkur- og kjötframleiðslu.

Í stuttu máli má segja að búvörulögin geri m.a. ráð fyrir að bændur og ríkisvaldið semji um framleiðslumagn mjólkur- og sauðfjárafurða og þ.a.l. minnkun opinberra framlaga til útflutningsuppbóta. Búvörusamningar á grundvelli þessara laga voru gerðir á árunum 1985, 1986 og 1987 og giltu fyrir verðlagsárin 1986-1992. Í 12. grein búvörusamningsins frá 21. september 1986 kemur fram að samningurinn byggir á þeirri forsendu að Framleiðnisjóður taki með ríkissjóði fjárhagslega ábyrgð á honum með kaupum og leigu framleiðsluréttar eða með verðtryggingu er nemi til samans 800 tonnum kindakjöts og 3 milljónum lítra mjólkur. Ákvæði þetta er ítrekað í búvörusamningi frá 20. mars 1987.

Framleiðnisjóði landbúnaðarins var þannig falið viðamikið hlutverk í búvörulögunum. Samkvæmt þeim skyldi fé, sem næmi ákveðnu hlutfalli af heildarverðmæti búvöruframleiðslunnar renna til sjóðsins og varið til eflingar nýrra búgreina, markaðsöflunar og fjárhagslegrar endurskipulagningar búreksturs á lögbýlum. Auk þessa skyldi því fé sem rann til Framleiðnisjóðs sem ákveðið hlutfall af sérstöku fóðurgjaldi varið til eflingar nýrra viðfangsefna í landbúnaði og til stuðnings búháttabreytinga á lögbýlum.

Hlutverk Framleiðnisjóðs hefur hins vegar orðið á annan veg en lög um sjóðinn og búvörulögin gera ráð fyrir. Þar skiptir mestu áðurnefnt ákvæði í búvörusamningi ríkisins og bænda sem kvað á um að sjóðurinn ábyrgðist fullvirðisrétt er næmi 3

milljónum lítra mjólkur og 800 tonnum af kindakjöti með kaupum eða leigu á fullvirðisrétti eða verðtryggingu. Þessi aðild sjóðsins að samningnum hefur krafist mikilla fjárútláta af hans hálfu á árunum 1986-1992. Framlög sjóðsins hafa skipst eftir verkefnum sem hér segir:

Skipting framlaga	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Aðlögun hefðbundinna búgreina		63%	66%	70%	44%	35%	21%	13%
Viðhald og efling atvinnu í sveitum	66%	22%	24%	17%	39%	42%	44%	47%
Önnur verkefni	34%	15%	10%	13%	17%	23%	35%	40%

Meginhluta framlaga Framleiðnisjóðs hefur verið varið til aðlögunar búgreina að gildandi búvörusamningum á þessu árabili eða um 46% að meðaltali. Til viðhalds og eflingar atvinnu í sveitum s.s. til búháttabreytinga, þ.m.t. loðdýraræktar, hefur að meðaltali verið varið um 33% af veittum framlögum sjóðsins og til annarra verkefna s.s. markaðsöflunar og þróunar- og rannsóknaverkefna hefur verið varið um 21% að meðaltali.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd búvörulaga nr. 46/1985 sem gefin var út í apríl 1989 kom fram það álit stofnunarinnar að með búvörusamningnum frá 21. september hafi möguleikar Framleiðnisjóðs til að sinna hlutverki sínu eins og það var skilgreint í lögum nr. 46/1985 verið skertir verulega. Þannig hafi of stór hluti af ráðstöfunarfé sjóðsins farið til viðhalds hefðbundinna búgreina. Sama er talið gilda um tilmæli stjórnvalda um að Framleiðnisjóður veiti fé til loðdýraræktar vegna rekstrarvanda greinarinnar. Ríkisendurskoðun taldi að stjórnvöld mættu ekki frekar en orðið var nota Framleiðnisjóð til tímabundinna aðgerða til aðstoðar rekstrarvanda hefðbundinna búgreina og loðdýraræktar.

Þótt verulega hafi dregið úr framlögum til aðlögunar hefðbundinna búgreina að gildandi búvörusamningum frá árinu 1988 og svigrúm Framleiðnisjóðs þannig aukist til að sinna öðrum þeim markmiðum sem honum eru sett þarf sjóðurinn enn að láta af hendi á næstu árum nokkurt fjármagn til aðlögunar mjólkurframleiðslu að innanlandsmarkaði.

Skýringanna er að leita í þeirri ákvörðun stjórnar Framleiðnisjóðs að heimila bændum í eins miklum mæli og raun

ber vitni að leiga framleiðslurétt sinn í stað þess að selja hann sjóðnum. Bændur voru tregir til að selja fullvirðisrétt og valkosturinn sem stjórn Framleiðnisjóðs átti var að greiða útflutningsbætur árlega, sem að mati hennar hefði orðið mun dýrari kostur. Þess ber ennfremur að geta að í stjórninni var álitnið á sínum tíma að þeir sem leigðu rétt sinn myndu ekki hefja framleiðslu á ný. Reyndin hefur hins vegar orðið sú að margir bændur sem leigðu fullvirðisrétt sinn munu virkja rétt sinn til framleiðslu á næstu árum enda atvinnutækifæri ekki mörg til sveita. Þá ber þess einnig að geta að með núgildandi búvörusamningi voru viðskipti með framleiðslurétt gerð frjáls og þ.a.l. er framleiðsluréttur viðkomandi orðinn söluvara á almennum markaði.

Í viðauka með gildandi búvörusamningi sem undirritaður var í mars 1991 er Framleiðnisjóði gert skylt að leggja til fjármagn til að mæta aðlögun að innanlandsmarkaði í þeim mæli sem réttur leigður sjóðnum kann að verða tekinn í notkun á ný. Ekki liggja fyrir nákvæmir útreikningar á hver fjárhagsleg skuldbinding sjóðsins verði samkvæmt þessu ákvæði en ætla má að á árunum 1993-1995 muni framleiðsluréttur er svarar til a.m.k. 1 milljón lítra mjólkur verða virkur og þannig gætu komið nokkrir tugir milljóna króna til greiðslu úr sjóðnum á þeim árum. Ljóst er að Framleiðnisjóði verður gert skylt að fjármagna þessa skerðingu með þeim fjármunum sem honum voru tryggðir í gildandi búvörusamningi. Færa má að því rök að stjórn Framleiðnisjóðs landbúnaðarins hafi með ákvörðun sinni, sem teljast verður óskynsamleg í ljósi þessa ákvæðis í búvörusamningnum, takmarkað sjálf það fjármagn sem nota á til atvinnuuppbyggingar og framleiðniaukningar í sveitum landsins

Núverandi fjármögnun Framleiðnisjóðs landbúnaðarins fer eftir búvörusamningi þeim sem gerður var 11. mars 1991. Í viðauka II með þeim samningi er gerð grein fyrir þeim fjárhagslegu stuðningsaðgerðum sem ríkisvaldið muni grípa til í tengslum við samninginn. Í því skyni er kveðið á um hver árleg framlög ríkissjóðs til sjóðsins skuli vera á árunum 1992 - 1997 og ennfremur hvernig þeim skuli ráðstafað.

## Hvert stefnir á komandi árum

Í gildandi búvörusamningi ríkissjóðs og stéttarsambands bænda frá árinu 1991 er Framleiðisjóði landbúnaðarins tryggt fjármagn á fjárlögum fram til ársins 1997 sem nota skal til atvinnuuppbyggingar til sveita og verkefna sem stuðla að aukinni framleiðni í íslenskum landbúnaði. Það eru þau markmið sem stjórn sjóðsins ber að reyna að ná á næstu árum.

Ef fjárveitingar fjárlaga til Framleiðisjóðs verða í samræmi við ákvæði gildandi búvörusamnings hefur sjóðurinn til ráðstöfunar á árunum 1993-1997 að meðtöldu eiginfé hans í ársbyrjun 1993 um 1,5 milljarða króna.

Stjórn Framleiðisjóðs hefur ekki gert úttekt á því hvaða árangri þær styrk- og lánveitingar er hann hefur veitt á undanförunum árum hafi skilað og hvort nýting þeirra hafi verið í samræmi við þau markmið sem sjóðnum ber að hafa í huga við ráðstöfun fjár síns. Slík úttekt hefði auðveldað sjóðnum að marka þá stefnu er fylgja ætti við styrkveitingar á komandi árum. Í ljósi þess þarf stjórn sjóðsins að ígrunda vel til hvaða verkefna fjármunir sjóðsins skuli renna þannig að þeir skili sem mestum árangri með tilliti til þeirra markmiða sem sjóðnum eru sett.

Margt bendir til þess að á næstu árum séu ekki fyrirsjáanleg verkefni sem stuðla muni að auknum atvinnutækifærum í sveitum og þá sérstaklega á lögbýlum sem vert væri að styðja. Í þessu sambandi má benda á fækkun umsókna til breytinga búháttanna á lögbýlum svo og þau ummæli stjórnar Framleiðisjóðs í árskýrslu fyrir árið 1990 að vissrar mettnar gæti, nýjar hugmyndir skorti um rekstur sem henti fólki með þá menntun og reynslu sem fólk í sveitum býr yfir og falli jafnframt að litlum rekstrareiningum.

Á síðari árum hefur orðið sú stefnubreyting hjá stjórn sjóðsins að styrkja fremur ýmsan atvinnurekstur utan lögbýla og jafnvel á þéttbýlissvæðum, sem bændur eiga að stærstum eða öllum hluta. Þótt ljóst sé að þessi tegund framlaga sjóðsins skili nokkru í atvinnuskapandi verkefnum í dreifbýli er það álit Ríkisendurskoðunar að stjórn sjóðsins sé komin inn á grátt svæði í úthlutunum sínum. Það orkar m.a. tvímælis að hægt sé að styrkja einstaklinga fjárhagslega við að skapa sér atvinnu í

þéttbýli vegna þess eins að viðkomandi búi á lögbýli eða við að flytja atvinnutækifæri frá þéttbýli yfir á lögbýli eins og dæmi eru til um.

Vert er að benda á að á ýmsum stöðum innan stjórnkerfisins er unnið að því að styrkja fyrirtæki og einstaklinga í nafni atvinnuuppbyggingar og/eða byggðastefnu. Þar má nefna Framleiðnisjóð landbúnaðarins, Byggðastofnun, átaksverkefni félagsmálaráðuneytisins og landsbyggðaverkefni iðnaðaráðuneytisins. Oft á tíðum fara styrkir þessara aðila til sömu fyrirtækja eða verkefna. Þannig voru 10 af þeim 40 fyrirtækjum sem Framleiðnisjóður styrkti á árunum 1988-1992 að hluta til í eigu Byggðastofnunar. Þá er unnið að sömu verkefnum á fleiri en einum stað í stjórnkerfinu og má þar nefna átaksverkefni félagsmálaráðuneytisins um atvinnumál kvenna og smáverkefnasjóð Framleiðnisjóðs landbúnaðarins sem fyrst og fremst var stofnaður til að hafa áhrif á atvinnumál kvenna til sveita.

Augljóst er að samræma þarf styrkveitingar þessara aðila þannig að þær verði markvissar og skili því sem til er ætlast. Stefna ríkisvaldsins í byggðamálum þarf ennfremur að vera skýr og samræmd svo ekki sé verið að skapa atvinnu á einu svæði með því að flytja hana frá öðru.

Rannsóknastyrkir ýmis konar hafa fengið aukið vægi á hinum síðari árum hjá Framleiðnisjóði landbúnaðarins. Sér í lagi á þetta við um rannsóknastyrki til ríkisstofnana. Styrkveitingar sjóðsins til ríkisstofnana sem að öðru leyti fá framlög sín af fjárlögum geta að mati Ríkisendurskoðunar orkað tvímælis. Þannig gæti sjóðurinn stutt verkefni sem fjárveitingavaldið hefur hafnað við fjárlagagerð og á þann hátt hleypt af stað verkefnum sem ekki er stuðningur við innan Alþingis. Hins vegar má benda á það að því fleiri aðilar er koma að verkefnavali rannsóknaaðila því fjölbreyttari verða rannsóknaviðfangsefnin og þ.a.l. meiri líkur á því að þau verði til hagsbóta fyrir atvinnulífið. Þá er ljóst að stuðningur við rannsóknir og þróunarstarfsemi ýmis konar er öruggasta leiðin til að ná fram markmiðum um aukna framleiðni í landbúnaði.

Í ljósi fækkandi tækifæra til atvinnusköpunar í sveitum er eðlilegt að stjórn Framleiðnisjóðs landbúnaðarins stefni enn frekar að því að auka framleiðni í íslenskum landbúnaði og þar með lækka verð á landbúnaðarvörum til hagsbóta fyrir allan almenning í landinu í stað þess að veita fjármunum í að halda einstökum lögbýlum í byggð sem sjáanlegt er að geti aldrei framfleitt einni og því síður fleiri fjölskyldum. Í því sambandi má enn benda á að svo virðist sem stjórnvöld hafi ekki markað nægilega skýra byggðastefnu í landinu.

Í þessu sambandi má nefna að þrátt fyrir að nýlegar athuganir bendi til að offjárfesting sé í íslenskum landbúnaði og að vannýting véla sé umtalsverð (Vélvæðing í íslenskum landbúnaði; Pétur Jónsson; RALA) hefur það verið skoðun helstu forsvarsmanna landbúnaðarins að samnýting eða hagræðing á þessum útgjaldalið sé óhugsandi. Skýringanna sé m.a. að leita í veðráttu landsins sem strax útiloki að samliggjandi býli samnýti ýmis tæki s.s. rúllubaggavélar. Athuganir benda hins vegar til að komast megi af með mun minni vélbúnað en nú er notaður án þess að framleiðslumöguleikar væru skertir. Hér virðast liggja fyrir tækifæri til framleiðniaukningar í landbúnaði og verðugt verkefni fyrir stjórn sjóðsins að beita sér fyrir.

Reyndar má velta fyrir sér hvað vakið hefur fyrir samningsaðilum um nýjan búvörusamning þegar þau áður nefndu markmið voru sett um atvinnuuppbyggingu og aukna framleiðni í íslenskum landbúnaði. Með aukinni framleiðni er verið að stefna að lækkun kostnaðar við búvöruframleiðsluna sem að öllum líkindum ætti síðan að skila sér í lægra vöruverði. Lækkun framleiðslukostnaðar við búvöruframleiðslu á lögbýli hlýtur því að miða að lækkun á verði aðfanga s.s. fóður- eða launakostnaði. Þarna bendir margt til að markmiðin aukin atvinna í sveitum og aukin framleiðni í landbúnaði séu beinlínis ósamrýmanleg þar sem aukin framleiðni í sveitum leiðir oftast að einhverju leyti til fækkunar vinnuafls.

Þá verður að telja gagnrýnivert að starfsemi s.s. eins og Markaðsnefndar landbúnaðarins og Ferðaþjónusta bænda sé rekin af Framleiðnisjóði. Hið eðlilega væri að starfsemi á borð við þessa sé rekin á kostnað viðkomandi atvinnugreinar. Rekstur

Þessarar starfsemi er hins vegar engan vegin í andstöðu við lög um Framleiðnisjóð.

Að lokum vill Ríkisendurskoðun vara við því að fjármunir Framleiðnisjóðs landbúnaðarins verði notaðir, af t.d. stjórnvöldum, til að bjarga fyrirtækjum sem af flestra mati eru hvorki talin hagkvæm né lífvænleg.



## FJÁRHAGSLEG STAÐA FRAMLEIÐNISJÓÐS

### Efnahagur sjóðsins í árslok 1992

Eiginfjárstaða Framleiðnisjóðs landbúnaðarins var sterk í árslok 1992 en þá nam eigið fé sjóðsins um 287 milljónum króna. Sjóðurinn átti eignir að fjárhæð 339 milljónir króna í árslok 1992 sem fólust einkum í bankainnistæðum. Skuldir sjóðsins námu aftur á móti tæpum 53 milljónum króna.

Útistandandi kröfur námu 243 milljónum króna í árslok 1992. Af þeirri fjárhæð námu skuldir loðdýrabænda 128 milljónum króna. Svonefnd fjárhagskönnunarlán námu 44 milljónum króna í árslok 1992. Lán þessi voru veitt af sérstakri fjárhagskönnunarnefnd sem skipuð var af landbúnaðarráðherra til að fjalla um fjárhagsvanda bænda. Lánin voru veitt til fjárhagslegrar endurskipulagningar bænda með hefðbundinn búrekstur þ.m.t. loðdýrarækt og voru háð því skilyrði að viðkomandi bændur fylgdu eftirliti og tilsögn fjárhagskönnunarnefndar um árabíl. Skuldabréf fjárhagskönnunarnefndar eru til 5 ára, óverðtryggð en bera 5% vexti.

Útlán Framleiðnisjóðs landbúnaðarins hafa þróast með eftirfarandi hætti á árunum 1985-1992:

Verðlag hvers árs í m.kr.	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Óverðtryggð skuldabréf	3	2	6	11	12	8	3	2
Verðtryggð skuldabréf	3	7	31	36	39	30	77	59
Fjárhagskönnunarlán	0	12	21	35	40	43	44	44
Skuldabréf, loðdýrabændur	0	0	0	47	63	91	122	128
Skuldabréf, kanínubændur	0	0	0	0	0	3	0	0
Önnur útlán	0	0	1	1	4	4	7	10
Afskriftareikningur útlána	0	0	0	-4	-45	-126	192	-195
Samtals	6	22	60	127	112	52	61	47

Á afskriftareikningi útlána í árslok 1992 stóðu 195 milljónir króna eða sem svarar til 80% af heildarútlánnum sjóðsins. Ljóst er að skuldabréf loðdýrabænda svo og hluti fjárhagskönnunar-

nefndarlána munu að öllum líkindum ekki innheimtast og það sama á við önnur útlán sem verða að teljast vafasöm. Ríkisendurskoðun hefur gert athugasemdir við innheimtu útistandandi lána hjá Framleiðnisjóði og talið hana vera stjórn sjóðsins til vansa. Lánin hafa í mörgum tilfellum verið afskrifuð án þess að látið hafi verið á það reyna hvort innheimtutilraunir skili árangri. Í ljós hefur komið að í mörgum tilvikum var um lán að ræða sem aldrei stóð til að endurkrefja. Ætlist stjórnin ekki til að lán verði endurgreitt skal hún veita fyrirgreiðslu í formi styrks eins og henni er heimilt samkvæmt lögum. Að öðrum kosti er dregin upp röng mynd af stöðu sjóðsins.

### Fjármögnun sjóðsins á árunum 1985-1992

Fram til ársins 1985 fékk Framleiðnisjóður landbúnaðarins framlög úr ríkissjóði sem ákvörðuð voru í fjárlögum hvers árs. Frá árinu 1986 til ársins 1992 hefur sjóðurinn hins vegar fengið framlög úr ríkissjóði sem mörkuð voru samkvæmt ákvæðum 37. greinar búvörulaganna nr. 46/1985. Fjármagnið nam ákveðnum hundraðshluta af heildarverðmæti búvöruframleiðslunnar á því árabili og skiptist með þeim hætti sem hér kemur fram á verðlagi hvers árs:

Ár	%	Í þ.kr.
Árið 1986	2%	149.200
Árið 1987	3%	272.000
Árið 1988	4%	429.000
Árið 1989	4%	490.000
Árið 1990	4%	591.720
Árið 1991	4%	666.400
Árið 1992	4%	340.000

Á árinu 1992 lækkaði fjárveitingarvaldið hins vegar verulega framlög til sjóðsins þannig að þau svara ekki til ofangreinds hundraðshluta af heildarverðmæti búvöruframleiðslunnar á því ári. Skýringanna á lækkun fjárveitinga til sjóðsins er að leita í gildandi búvörusamningi frá árinu 1991. Í þeim samningi er gerð grein fyrir þeim stuðningsaðgerðum sem ríkisvaldið muni grípa til vegna samningsins. Þar er kveðið á um að Framleiðnisjóður fái ákveðin framlög á fjárlögum sem varið skuli til sérstaklega

tilgreindra verkefna. Ekki er sérstaklega tilgreint hver fjárveiting ársins 1992 skuli vera en skilyrt að frá lögbundnum fjárveitingum þess árs skuli dragast ígildi skuldbindinga sem ríkissjóður yfirtekur vegna kauptilboða. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1992 kom fram að fjárveiting ársins tæki mið af lækkun framlaga árabilið 1993-1997 og nauðsynlegt væri í því sambandi að skerða ákvæði laga nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

Sjóðurinn hefur ennfremur fengið tekjur af því sérstaka fóðurgjaldi sem heimilt er að innheimta samkvæmt 30. grein l. nr. 46/1985 að frádregnum þeim hluta sem endurgreiddur er framleiðendum.

Framleiðnisjóður hefur þannig haft 4,3 milljarða króna til ráðstöfunar á árunum 1985-1992 sé miðað við verðlag ársins 1992. Af þeirri fjárhæð námu hin sérstöku fóðurgjöld 295 milljónum króna.

Verðlag ársins 1992 í m.kr.	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Alls
Skv. l. nr. 46/1985	171	330	512	654	631	660	691	340	3.982
Fóðurgjöld		45	74	53	20	56	17	28	295
Samtals	171	375	586	707	650	716	708	369	4.282

Á árunum 1993-1997 mun Framleiðnisjóður hafa 1.200 milljónir króna til ráðstöfunar samkvæmt ákvæðum gildandi búvörusamnings auk þess eigin fjár er sjóðurinn átti í árslok 1992 sem nam tæpum 300 milljónum króna.

## Fjárveitingar sjóðsins á árunum 1985-1992

Framlög Framleiðnisjóðs landbúnaðarins á því átta ára tímabili sem til umfjöllunar er námu 3,7 milljörðum króna á verðlagi ársins 1992 og skiptust eftirfarandi:

Verðlag ársins 1992 í m.kr.	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Alls
Búháttabreytingar	65	52	131	71	54	26	24	32	456
Atvinnuuppbygging	0	0	0	0	0	62	126	60	248
Loðdýrarækt	52	58	47	35	113	86	66	70	528
Markaðsöflun	7	23	43	41	26	41	65	53	298
Markaðsaðlögun	0	19	154	60	0	0	0	0	233
Kaup og leiga búmarks	1	83	82	34	26	10	0	0	236
Framlög	0	212	264	333	165	134	101	45	1.255
v/búvörusamninga									
Rannsóknar og	0	0	0	0	0	28	81	60	169
þróunarverk.									
Önnur framlög	52	55	34	38	46	23	29	28	305
Samtals	177	502	755	613	430	410	493	348	3.729

Eins og áður hefur komið fram breyttist verksvið Framleiðnisjóðs verulega við gildistöku búvörulaganna nr. 46/1985 svo og samkvæmt þeim búvörusamningum sem gerðir voru í kjölfar þeirra. Þessi aðild sjóðsins að búvörusamningum ríkisvaldsins og bænda hefur krafist verulegra fjárútláta af hans hálfu. Þannig hefur stærstur hluti veittra framlaga sjóðsins farið til aðlögunar hinna hefðbundnu búgreina að markmiðum búvörusamninga eða rúmum 1,7 milljarðar króna á verðlagi ársins 1992.

Framlög til stuðnings loðdýrarækt sem felast m.a. í greiðslu fóðurjöfnunargjalds svo og framlög sjóðsins til breytinga búháttanna yfir í loðdýrarækt námu 760 milljónum króna á áðurnefndu árabili sé miðað við verðlag ársins 1992. Stuðningur sjóðsins við loðdýrarækt hefur að miklum hluta til verið samkvæmt tilmælum stjórnvalda og fólst m.a. einnig í útlánum sem nema 128 milljónum króna í árslok 1992.

Veittar voru 223 milljónir króna til annarra búháttabreytinga en loðdýraræktar á árunum 1985-1992 sé miðað við verðlag ársins 1992. Til atvinnuuppbyggingar í sveitum landsins voru veittar 248 milljónir króna á þessu árabili. Þannig má segja að það fjármagn sem hefur farið til að sinna því hlutverki

Framleiðisjóðs að stuðla að atvinnuuppbyggingu í sveitum nemi 471 milljón króna á árunum 1985-1992 eða sem svarar til 12,6% af framlögum sjóðsins á sama tímabili. Það verður að teljast tiltölulega lágt hlutfall þegar markmið sjóðsins eru höfð í huga en skýrist eins og áður hefur komið fram af ákvæðum búvörusamninganna er giltu fyrir árin 1986 - 1992.

Til annarra verkefna s.s. markaðsöflunar, rannsóknar- og þróunarverkefna og endurmenntunar hefur verið varið 773 milljónum króna á verðlagi ársins 1992. Skipting framlaga til annarra verkefna er að því leyti misvísandi að sömu atvinnugrein er að finna undir ýmsum tegundum verkefna. Þannig er t.d. að finna styrki til fiskiræktar undir flestum tegundum verkefna.



## FRAMLÖG TIL BÚHÁTTABREYTINGA

### Starfsreglur stjórnar

Auk laga og reglugerðar um starfsemi sjóðsins hefur stjórn Framleiðnisjóðs sett sér starfsreglur til að styðjast við. Reglurnar, sem ekki eru til á prenti að öðru leyti en því sem fram kemur í auglýsingu um sjóðinn taka annars vegar til styrkja til búháttabreytinga á lögbýlum og hins vegar til stuðnings við félög og atvinnustarfsemi í dreifbýli.

Stjórn sjóðsins fjallar um allar umsóknir er berast honum. Öllum umsóknum um styrk vegna búháttabreytinga er svarað og fær u.þ.b. 80% umsóknanna jákvæða afgreiðslu. Framkvæmdastjóri tölvuskráir allar umsóknir vegna búháttabreytinga. Þær áætlanir sem fylgja með umsóknum um styrki til búháttabreytinga koma sjaldnast til umfjöllunar stjórnarinnar heldur eru þær yfirfarnar af framkvæmdastjóra og stjórnarformanni sjóðsins þótt augljóst sé að stjórnarmenn hafi aðgang að öllum upplýsingum er sjóðnum berast.

Umsóknir berast á þar til gerðum eyðublöðum þar sem tilgreindar eru þær upplýsingar sem umsækjendum er ætlað að veita. Áskilið er að kostnaðar- og rekstraráætlun, er tekur yfir fimm ára tímabil, fylgi með umsóknum. Með kostnaðaráætlun fylgir sundurliðun á fjármögnun þar sem m.a. er gerð grein fyrir eigin vinnuframlagi við framkvæmdirnar svo og hversu miklu eigið fé viðkomandi hyggst verja til framkvæmdarinnar. Í rekstraráætlun er gerð grein fyrir áætluðum rekstrarhorfum næstu árin og er þar m.a. tilgreind einkaúttekt umsækjanda. Umsækjendur njóta aðstoðar ráðunauta búnaðarsambandanna við gerð kostnaðar- og rekstraráætlanna.

Umsögn héraðsráðunauts um umsækjandann og fyrirhugaða framkvæmd fylgir einnig og vegur hún þungt við mat stjórnar á umsókn enda tengsl hans við umsækjandann að öllu jöfnu meiri en stjórnarmanna.

Til að fá hugmynd um umfang og eðli umsókna var farið í gegnum allar umsóknir um styrki til búháttabreytinga í tveimur sýslum. Athygli vakti að nokkrir umsækjendur höfðu fengið styrk til búháttabreytinga þrátt fyrir að rekstraráætlanir lofuðu ekki góðu, m.a. vegna mjög lágrar einkaneyslu og/eða áætlaðs rekstrartaps í eitt eða fleiri ár sem ekki var gerð grein fyrir hvernig yrði fjármagnað. Við eftirgrennslan kom í ljós að í slíkum tilfellum eru munnlegar leiðréttingar á tekjum teknar gildar. Staðfestingar á því að um framtaldar tekjur til skatts sé að ræða er ekki krafist. Ljóst er að stjórn sjóðsins þarf að setja skýrari reglur um hvernig standa á að áætlanagerð ekki síst með raunhæfa einkaúttekt í huga.

Ennfremur var fjármögnun framkvæmdanna oft á tíðum byggð á verulegum lántökum og mjög litlu eigin fé. Úttektir sem gerðar hafa verið á rekstri loðdýrabúa sýna að þeir aðilar sem lögðu hvað mest eigið fjármagn í reksturinn standa best að vígi nú. Í ljósi þessa ætti stjórn Framleiðnisjóðs að taka meira tillit til eigin fjármögnunar framkvæmda en nú er gert.

Að mati Ríkisendurskoðunar ættu að liggja fyrir mun ítarlegri starfsreglur um afgreiðslu stjórnar á styrkjum og um þau gögn sem krafist er að umsækjendur leggi fram með umsóknum. Í þessu sambandi má m.a. benda á staðfest skattframtöl, afrit launamiða og kvittanir fyrir afborgunum af lánum. Slík gögn ættu að skjóta traustari stoðum undir mat á því hvort styrkir skili því sem til er ætlast.

Framlög eru undantekningalaust greidd út eftirá þ.e. þegar ráðunautur eða byggingafulltrúi viðkomandi búnaðarsambands hefur yfirfarið allar kostnaðarnótur vegna framkvæmda og búnaðar. Það er álit stjórnarmanna að þar sem styrkur er aldrei hærri en 30% stofnkostnaðar, þó að hámarki 1,2 milljónir króna, sé lítil hætta á misnotkun af einhverju tagi. Umsækjendur þurfi að leggja það mikið að mörkum sjálfir að ekki sé ástæða til að ætla annað en fyllstu aðgæslu sé gætt.

Við útreikning styrkja vegna búháttabreytinga hefur verið tekið tillit til eigin vinnu umsækjanda við að koma aðstöðu á laggirnar. Er í því sambandi gengið út frá viðmiðunarlaunum



bænda sem voru um 500 krónur á tímann á árinu 1992. Sjóðurinn greiðir 30% af þeirri vinnu eins og um útlagðan kostnað væri að ræða.

Engin ákvæði eru í lögum eða reglugerðum um Framleiðnisjóð né heldur er neitt í starfsreglum stjórnarinnar um rétt eða skyldur sjóðsstjórnar til að krefjast upplýsinga um rekstur styrkþega. Þá hefur sjóðsstjórn ekki krafist þess í umsóknum um framlag til búháttabreytinga á lögbýlum að styrkþegar skuldbindi sig til að veita sjóðnum upplýsingar um árangur þeirrar starfsemi sem styrkurinn var veittur til. Slíkt ákvæði var fyrst sett inn í umsóknir árið 1993. Vegna þessara annmarka liggja ekki fyrir neinar upplýsingar um hvort styrkirnir hafi skilað árangri eða ekki. Ríkisendurskoðun telur aðfinnsluvert að stjórn Framleiðnisjóðs hafi ekki gengið svo frá málum að hægt væri að fylgjast með árangri af styrkveitingum sjóðsins.

Innan stjórnar Framleiðnisjóðs hefur verið rætt um hvort þinglýsa eigi kvöð á t.d. lausafé sem styrkur hefur fengist til, ekki síst í ljósi þess að í a.m.k. tveimur tilvikum seldu viðkomandi styrkþegar báta sem styrkur hafði fengist til kaupa á stuttu eftir útborgun styrksins. Af því hefur þó ekki orðið. Ríkisendurskoðun telur sjálfsagt að setja slíkt skilyrði fyrir styrkveitingu ef þess er kostur. Geta má þess að stjórn Framleiðnisjóðs tók fyrir styrkveitingar til bátakaupa.

### **Almennt um framlög til búháttabreytinga**

Framlög til búháttabreytinga voru tekin upp árið 1985 og þá eingöngu samhliða sölu eða leigu á fullvirðisrétti. Þessi tengsl voru rofin á árinu 1986. Þeirri meginreglu hefur hins vegar verið fylgt á undanförunum árum að þeir bændur sem seldu eða leigðu framleiðslurétt voru í forgangshópi hvað varðar úthlutun styrkja vegna búháttabreytinga úr Framleiðnisjóði landbúnaðarins svo og þeir bændur sem voru með búrekstur undir ákveðnum viðmiðunarmörkum.

Í ársskýrslu Framleiðnisjóðs fyrir árið 1990 kemur fram að framlög til búháttabreytinga séu veitt við stofnun atvinnureksturs

sem bændur hefja á lögbýlum í stað mjólkur- og/eða kjötframleiðslu, eða koma í stað aukningar í þeim greinum.

Eins og síðar kemur fram í skýrslu þessari eru nokkur dæmi um að styrkir séu veittir til ýmskonar starfsemi án beinna tengsla styrkþega við búrekstur. Viðkomandi styrkþegar hafa þannig einungis fengið styrk á þeirri forsendu að þeir búi á lögbýli burtséð frá því hvort þeir hafi stundað hefðbundinn búrekstur. Þannig virðist stjórn sjóðsins hafa brotið sínar eigin starfsreglur og tilganginn sem telja verður að búi að baki ákvæðum reglugerðar nr. 406/1986 um stuðning Framleiðnisjóðs landbúnaðarins við nýjar búgreinar, búháttarbreytingar og aðra nýbreytni í landbúnaði.

Eins og fyrr greinir geta framlögin numið 30% af framkvæmdakostnaði, þó að hámarki 1.200 þúsund krónur á árinu 1993. Á árunum 1985 til 1992 var samþykkt 581 umsókn um styrk vegna búháttabreytinga. Nýting greiðslna hefur verið u.þ.b. 85% miðað við hámarksframlag. Þannig hefur annars vegar verið samþykkt hluti af framlagi til viðkomandi, oftast 50% eða framkvæmdin hefur verið það smá í sniðum að hámarksstyrkur nýttist ekki að fullu.

Við ákvörðun á styrkveitingum er tekið tillit til bústærðar, hvort ný atvinnugrein treysti búsetu eða auðveldi ættliðaskipti á viðkomandi lögbýli og hvort umsækjandi hafi starfsmenntun í fyrirhugaðri atvinnugrein. Þá er einnig tekið tillit til atvinnulegrar stöðu viðkomandi byggðalags.

Eftir setningu búvörulaganna árið 1985 og þeirra búvörusamninga sem gerðir voru í kjölfarið hefur orðið nokkur breyting á lögbýlum. Þannig virðist kúabændum hafa fækkað og búin jafnframt stækkað. Meðalstærð sauðfjárþúna hefur hins vegar minnkað. Það þýðir að skapa þarf atvinnutækifæri fyrir þá sem að sauðfjárþúna starfa.

Þegar tekið er tillit til þeirrar vélvæðingar sem átt hefur sér stað í íslenskum landbúnaði, m.a. vegna tregðu til samnýtingar véla og tækja sem virðist ríkjandi í greininni, er nokkuð ljóst að sauðfjárþúnaður verður þeim mun óhagkvæmari sem hann er rekinn í minni einingum. Þessu til stuðnings má benda á

upplýsingar úr niðurstöðu búreiknings 1991 (Hagþjónusta landbúnaðarins) en þar kemur fram í rekstraryfirliti sauðfjárbúa að hagnaður af rekstri fyrir reiknuð laun eigenda hafi verið 466 þúsund króna þar sem ærgildi voru færri en 201 en 2.017 þúsundir króna er ærgildi voru 500 eða fleiri. M.ö.o. þá virðist afkoma sauðfjorbænda batna ríflega fjórfalt við að tvö- til þrefalda stærð búanna.

Á átta ára tímabili þ.e. frá árinu 1985 til 1992 hefur Framleiðnisjóður veitt samtals 456 milljónum króna til búháttabreytinga í sveitum sé miðað við verðlag ársins 1992. Skiptingin milli einstakra atvinnugreina er þannig að framlög til loðdýraræktar nema 51% af framlögum til búháttabreytinga, til ferðapjónustu 19%, hrossaræktar, iðnaðar ofl. um 14%, hlunnindanýtingar 10%, fiskiræktar 4% og kanínuræktar 2%.

Verðlag ársins 1992 í m.kr.	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Alls
Loðdýrarækt	57	32	79	40	21	2	1	0	232
Fiskirækt	0	1	2	2	8	1	2	0	16
Kanínurækt	1	2	5	1	0	1	0	1	10
Ferðapjónusta	3	8	23	7	8	9	11	18	87
Hlunnindanýting	2	4	14	11	9	4	0	1	45
Hrossarækt, iðnaður o.fl.	2	5	8	9	8	10	10	12	65
Samtals	65	52	131	71	54	26	24	32	456

## Loðdýrarækt

Stuðningur Framleiðnisjóðs við loðdýrarækt hefur verið þrjúþættur í gegnum árin. Í fyrsta lagi er þar um að ræða framlög til breytinga búháttanna yfir í loðdýrarækt sem námu, eins og fram kemur að ofan, 232 milljónum króna á árunum 1985-1992. Þá námu framlög sjóðsins til greinarinnar í heild s.s. vegna niðurgreiðslu fóðurs tæpum 528 milljónum króna á sama árabili en þau framlög hafa að stærstum hluta komið til vegna tilmæla stjórnvalda. Loks var talsvert um lánveitingar til þessarar atvinnugreinar og námu þær 128 milljónum króna í árslok 1992. Lánin voru einkum veitt að tilhlutan stjórnvalda og voru að mestu leyti til fjárhagslegrar endurskipulagningar.

Framlög til breytinga búháttanna yfir í loðdýrarækt voru mest á árunum 1985 til 1989. Á árunum 1990 og 1991 var verulega

dregið úr framlögum til uppbyggingar þessarar atvinnugreinar og enginn styrkur veittur á árinu 1992. Engu að síður ver Framleiðnisjóður árlega nokkrum tugum milljóna til að halda starfsemi gangandi hjá þeim búum sem enn eru í rekstri. Styrkurinn felst fyrst og fremst í niðurgreiðslu á fóðri og nam 62 milljónum króna á árinu 1992. Samsvarandi fjárhæð kemur frá ríkisféhirði til fóðurniðurgreiðslu. Heildarupphæð rekstrarstyrkja af þessu tagi úr Framleiðnisjóði vegna loðdýraræktar, sem ekki flokkast sem uppbygging eða búháttabreyting nam um 530 milljónum króna frá árinu 1985 til 1992 á verðlagi ársins 1992. Helmingur þeirrar upphæðar er vegna niðurgreiðslu á fóðri og til fóðurstöðva.

Verðlag ársins 1992 í m.kr.	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Alls
Fóðurstöðvar	32	43	25	8	8	2	1	1	121
Skinnaverkunarstöðvar	5	5	3	2	3	1	0	0	20
Rannsóknir og leiðbeiningar	11	9	20	19	14	2	3	5	82
Innfl. loðdýra, sóttkvíabú	3	0	0	6	0	3	0	0	12
Refabændur	0	0	0	0	88	33	19	0	140
Fóðurjöfnunargjald	0	0	0	0	0	42	39	62	142
Skuldbreytingalán	0	0	0	0	0	4	4	2	10
Sæðingarstöðvar	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Samtals	52	58	47	35	113	86	66	70	528

Þegar mest var stunduðu um 250 bændur loðdýrarækt. Á árinu 1992 voru um 70 bændur eftir í greininni og að áliti stjórnarmanna sjóðsins mun líklega verulegur hluti þeirra geta staðið á eigin fótum þegar hluti skulda þeirra við Framleiðnisjóð og Stofnlánadeild landbúnaðarins hafa verið afskrifaðar eins og stendur til að gera fyrir árslok 1993. Skuldir loðdýrabænda við Framleiðnisjóð námu um 130 milljónum króna í árslok 1992 og heildarskuldir við Stofnlánadeild nálægt 1.600 milljónum á sama tíma. Að mati sjóðsstjórnar hefur það miklu verið kostað til á undanförunum árum að réttlætlanlegt sé að halda enn um sinn áfram stuðningi við greinina. Ekki hefur verið gerð rekstrarleg úttekt á þeim búum sem eftir standa. Vafalaust standa þau mistraustum fótum. Nokkrir framleiðendur hafa frá upphafi staðið sig vel en það á einkum við um þá sem lögðu umtalsvert eigið fjármagn í reksturinn strax í upphafi og skulda því lítið.

Ekki er vafi á því að auk þess fjárhagslega skaða sem bæði ríkissjóður og loðdýrabændur hafa orðið fyrir vegna þessarar atvinnugreinar hefur hún aukið á þann vanda í atvinnumálum sem

nú er staðið frammi fyrir í sveitum landsins. Það skýrist m.a. af því að um þriðjungur þeirra er fóru út í loðdýraræktina á sínum tíma voru nýliðar á lögbýlum. Þrátt fyrir að einungis sé um þriðjungur þeirra er hófu loðdýrabúskap eftir þurfa þeir verulegan fjárstuðning, af hálfu opinberra aðila, sem ekki er fyrirsjáanlegt að muni minnka á næstu árum.

### **Ferðapjónusta bænda**

Sú atvinnugrein sem hlotið hefur hvað mest af framlögum til búháttabreytinga, fyrir utan loðdýrarækt, er ferðapjónusta. Alls hefur 87 milljónum króna verið veitt til uppbyggingar þessarar atvinnugreinar á árunum 1985-1992 sé miðað við verðlag ársins 1992. Mest var veitt af styrkjum árið 1987 eða um 23 milljónir króna en á því ári námu styrkir Framleiðnisjóðs um 30% af styrkveitingum til búháttabreytinga á þessu 8 ára tímabili. Á síðari árum hefur ferðapjónusta verið sú atvinnugrein sem hvað mestra styrkja hefur notið úr Framleiðnisjóði eða 57% alls sem úthlutað var á árinu 1992.

Framleiðnisjóður fjármagnar ennfremur starfsemi Ferðapjónustu bænda sem er félag sem sér um uppbyggingu þeirrar ferðapjónustu sem bændur sinna. Á árunum 1985-1992 hefur sjóðurinn varið tæpum 66 milljónum króna til félagsins sé miðað við verðlag ársins 1992.

Stjórn Framleiðnisjóðs nýtur aðstoðar ráðunautar Búnaðarfélags Íslands í ferðapjónustu sem starfar hjá Ferðapjónustu bænda við að ákvarða hvort veita skuli styrk úr sjóðnum. Þannig eru allar umsóknir um styrk til ferðapjónustu sendar ráðunaut Búnaðarfélagsins til umsagnar. Mat starfsfólks á rekstrargrundvelli umsækjanda byggir nær einvörðungu á gerð rekstraráætlunar samkvæmt ákveðnum staðli. Í staðlinum er gengið út frá því að 120 gistinætur á hvert gistirými samsvari 100% nýtingu. Rekstrarniðurstaða er könnuð miðað við 75%, 50% og 25% nýtingu og að gefnum þeim forsendum um fjármögnun sem fram koma í umsóknum eða samtölum við umsækjendur. Tekið er tillit til annarrar þjónustu sem boðið er uppá í tengslum við gistinguna, s.s. matsölu, verslunar eða

hestaleigu. Í því sambandi er m.a. stuðst við reynslu Ferðapjónustunnar í sama eða svipuðu héraði.

Í langflestum tilvikum tekur Framleiðnisjóður tillit til rekstraráætlana og ábendinga ráðunautarins enda er þar um aðila að ræða sem ætti að hafa sérþekkingu á ferðapjónustu í landinu. Þannig virðist hafa verið nokkuð vel staðið að styrkveitingum til uppbyggingar þessarar atvinnugreinar.

Ferðapjónusta bænda rekur hlutafélag sem flestir ferðapjónustubændur eru meðeigendur að. Framleiðnisjóður greiddi á móti hverjum ferðapjónustubónda 25% af hlutfénu. Hlutafélagið sér um markaðssetningu og gefur m.a. í því skyni út kynningarbæklinga. Auk þess sér það um bókanir í þau gistirými sem standa til boða og hafa fram til 1. apríl ár hvert einkarétt á ákveðnum fjölda gistirýma hjá hverjum bónda. Eftir þann tíma getur bóndinn sjálfur ráðstafað óseldu gistirými auk þess sem hann hefur að jafnaði eitthvað rými sem hann getur ráðstafað alfarið sjálfur.

Nokkuð hefur verið rætt um offjárfestingu í ferðapjónustu á landinu í heild og er skemmst að minnast ráðstefnu sem samgönguráðuneytið stóð fyrir á Akureyri sumarið 1993. Uppbygging í ferðapjónustu bænda hefur verið talin nokkuð hröð miðað við uppbyggingu ferðapjónustunnar almennt á landsbyggðinni. Þannig hefur fjöldi gistirýma í bændagistingu aukist hratt á undanförunum árum sem, að mati Ferðapjónustu bænda, stafaði fyrst og fremst af aukinni eftirspurn eftir þessari tegund ferðapjónustu. Nú er hins vegar farið að gæta vissrar mettunar á ákveðnum landsvæðum.

Uppbygging ferðapjónustunnar og styrkveitingar til hennar hafa frá upphafi tekið mið af því að hún muni að öllum líkindum ekki bera sig með verulegri fjárfestingu. Fjárfesting hefur því verið tiltölulega lítil í þessari atvinnugrein. Oft eru t.d. eldri hús sem fyrir eru á svæðinu eða jafnvel útihús gerð upp og nýtt í þessu skyni. Að mati Framleiðnisjóðs landbúnaðarins má gera ráð fyrir að fjárfesting á hvert herbergi hjá Ferðapjónustu bænda liggi á bilinu 360-600 þúsund krónur.

Nokkurrar gagnrýni hefur gætt á að styrkir Framleiðnisjóðs hafi hvatt til uppbyggingar ferðapjónustu í sveitum. Talið er að atvinnugrein þar sem styrkir eru í boði til uppbyggingar verði frekar fyrir valinu en aðrar sem ekki eiga kost á sambærilegri fyrirgreiðslu. Þessi sjónarmið sýnast eiga við rök að styðjast en fram hjá því verður hins vegar ekki litið að það er hlutverk sjóðsins að stuðla að atvinnuuppbyggingu í sveitum. Ríkisendurskoðun telur á hinn bóginn að nokkuð vel hafi verið staðið að uppbyggingu þessarar atvinnugreinar af hálfu Framleiðnisjóðs og Ferðapjónustu bænda sé miðað við aðrar styrkveitingar sjóðsins til atvinnuuppbyggingar til sveita.

Benda má á að of margir opinberir aðilar koma að uppbyggingu þessarar atvinnugreinar með ýmist lán- eða styrkveitingum. Þannig hefur Byggðastofnun lánað um 125 milljónir króna til ferðapjónustunnar á árunum 1986-1992 sé miðað við verðlag ársins 1992 og Stofnlánadeild landbúnaðarins hefur lánað til greinarinnar tæpar 40 milljónir króna á árunum 1991 og 1992. Þessar lánveitingar eru viðbót við þær 87 milljónir króna sem Framleiðnisjóður veitti í styrki á árunum 1985-1992. Af þessu má ætla að nokkuð hafi skort á samræmingu opinberra aðila á lán- og styrkveitingum. Að frumkvæði stjórnar Framleiðnisjóðs var þó komið á samvinnu þessara aðila.

### **Hrossarækt, iðnaður o.fl.**

Framleiðnisjóður hefur á undanförunum árum aukið styrkveitingar til hrossaræktar og/eða tamningaaðstöðu, smáiðnaðar s.s. verkstæða og slíkra verkefna. Á árunum 1985-1992 hefur sjóðurinn veitt 65 milljónum króna, á verðlagi ársins 1992, til verkefna af þessu tagi.

Veruleg aukning virðist vera í útflutningi á tömdum hrossum. Á árinu 1990 voru flutt út 1200 tamin hross, 1600 á árinu 1991 og 2000 árið 1992. Í sumum héruðum landsins hefur talsverður hluti íbúanna atvinnu af tamningum.

Stjórnarmenn sjóðsins telja að grundvöllur fyrir rekstri hrossaræktar sé góður þar sem ekki er lagt í mikla fjárfestingu. Fjárfesting í húsnæði þarf ekki að vera mikil því gjarnan eru nýtt

Þau útihús sem fyrir eru á staðnum með tiltölulega litlum breytingum.

Styrkir til iðnaðar eru í flestum tilvikum veittir einstaklingum sem hafa iðnaðarmenntun og vilja sinna iðninni á lögbýlum og þjónusta næsta nágrenni.

Við yfirferð á umsóknum kom í ljós að m.a. hafði verið veittur styrkur til iðnreksturs, sem hafði verið rekinn í sameignarfélagsformi í þéttbýli, vegna flutnings rekstraraðilans á lögbýli í næstu sýslu. Þá vakti athygli styrkur til ábúenda lögbýlis vegna kaupa á verslun í nálægu þéttbýli, styrkveiting vegna uppsetningar á hljóðveri á lögbýli o.fl. Í einhverjum tilvikanna er um að ræða flutning á lögheimili til lögbýla sem ekki höfðu verið í ábúð. Má leiða að því líkur að með þessum styrkveitingum sé á stundum verið að auka á framtíðarvanda dreifbýlisins fremur en að leysa hann.

Þegar litið er til styrkveitinga af því tagi sem að ofan greinir vaknar sú spurning hvort verið sé að mismuna einstaklingum eftir búsetu. Þannig er jafnvel verið að aðstoða einstaklinga er búa á lögbýlum við að skapa sér atvinnu í þéttbýli vegna þess eins að þeir hafa búsetu á lögbýli. Í þessu sambandi er vert að nefna að hér er um að ræða óafturkræf framlög en ekki fyrirgreiðslu í formi lána. Þá er í raun verið að flytja atvinnu úr þéttbýli yfir í dreifbýli með hjálp opinberra sjóða til þess eins að því er virðist að halda lögbýli í ábúð. Rétt er að benda á að þörf virðist vera á að stjórnvöld beiti sér fyrir samræmdri atvinnumálastefna fyrir landsbyggðina í heild.

## **Hlunnindanýting**

Styrkir til hlunnindanýtingar hafa verið nokkrir á undanförunum árum og á því árabili sem um ræðir hafa verið veittar 45 milljónir króna til þessa málaflokks. Hefur fyrst og fremst verið um að ræða styrki til bátakaupa, að því tilskyldu að ekki hafi verið stunduð útgerð áður frá viðkomandi lögbýli. Samkvæmt upplýsingum frá einum héraðsráðunautanna var mestur sjáanlegur hagur af styrkveitingum til bátakaupa í hans umdæmi.



Þá hafa verið veittir styrkir til aukinnar nýtingar veiðivatna m.a. til að gera aðgengi að svæðunum auðveldara og auka aðstöðu við vötnin. Ennfremur hefur sjóðurinn tekið þátt í kostnaði við lagfæringu á landsvæðum þar sem mikið er um æðarvarp, vélvæðingu vegna nýtingar á reka o.þ.h.

### **Mat á árangri af styrkjum til búháttabreytinga**

Ríkisendurskoðun hefur leitað allra leiða til að gera marktæka athugun á hvort styrkir Framleiðnisjóðs hafi leitt til betri afkomu ábúenda á lögbýlum. Í því skyni var öllum styrkþegum tveggja sýslna sendar beiðnir um heimild til athugunar á skattframtölum yfir nokkurra ára tímabil. Skemmst er frá því að segja að svörun var innan við 20% og úrvinnsla hefði því ekki orðið marktæk.

Því var leitað liðsinnis skattyfirvalda sem gerðu lauslega könnun á breytingum á framtöldum tekjum og eignum nokkurra einstaklinga, sem höfðu fengið styrk úr sjóðnum til annarra búháttabreytinga en loðdýraræktar, á árunum 1988-1990. Náði könnunin yfir 5 ára tímabil þ.e. síðasta ár fyrir styrkveitingu, styrkveitingarárið og tvö til þrjú ár eftir styrkveitingu. Fjöldi einstaklinga var 36 og náði könnunin einnig til maka ef þeir voru fyrir hendi. Niðurstöður þessarar könnunar benda til þess að á þriðja ári eftir styrkveitingu hafi framtaldar eignir hækkað í 64% tilvika en lækkað í 33% tilvika. Framtaldar tekjur hækkuðu í 55% tilvika. Í 33% tilvika stafaði hækkunin af auknum rekstrartekjum þ.e. reiknuðu endurgjaldi og hagnaði. Í 20% tilvika var um lækkun tekna að ræða. Nokkrir einstaklingar höfðu aukið launatekjur sínar og dregið úr eða hætt búskap og einn var gjaldþrota þrem árum eftir styrkveitingu.

Þar sem um er að ræða könnun sem aðeins nær yfir nokkurra ára tímabil er erfitt að meta árangur. Þó virðast tekjur helmings styrkþega hafa aukist í lok tímabilsins og hjá þriðja hverjum styrkþega er ástæðan hækkun tekna af atvinnurekstri.

Ef til vill eru þeir styrkir sem stjórn Framleiðnisjóðs úthlutar of lágir til þess að vænta megi verulegs árangurs til frambúðar.



## FRAMLÖG TIL ATVINNUUPPBYGGINGAR

### Starfsreglur stjórnar

Þegar fjárhagur Framleiðisjóðs rýmkaðist við það að sjóðurinn dró úr fjármagni til aðlögunaraðgerða að gildandi búvörusamningum og gæta fór fækkunar í umsóknum um styrki til búháttabreytinga tók stjórn Framleiðisjóðs þá ákvörðun að veita einnig styrki til atvinnuuppbyggingar utan lögbýla. Fastmótaðar reglur um styrki til félaga og vegna atvinnustarfsemi ýmiss konar eru ekki til staðar. Þannig tekur stjórn Framleiðisjóðs sjálfstæða ákvörðun um hverja umsókn fyrir sig. Ennfremur eru framlögin mjög mismunandi há. Rekstrarlegra úttekta og áætlana er þó krafist áður en styrkir eru veittir. Við mat umsókna horfir stjórn sjóðsins fyrst og fremst á rekstraráætlanirnar og hver áhrif atvinnureksturinn muni væntanlega hafa á atvinnulíf viðkomandi byggðarlags. Styrkir til félaga eru oft óbeinir þ.e. búnaðarfélögum eru veittir styrkir svo að þau geti lagt fram hlutafé í félagið. Í auglýsingu sjóðsins um styrkinn kemur fram að stjórnin geti krafist upplýsinga um framvindu verkefna og rekstur þeirra félaga sem framlag var veitt til.

### Almennt um framlög til atvinnuuppbyggingar

Framlög vegna atvinnuuppbyggingar í sveitum voru fyrst veitt á árinu 1990. Frá árinu 1990 til 1992 hefur verið veitt 248 milljónum króna til ýmissa verkefna sem flokkast sem atvinnuuppbygging enda þótt skilin á milli þeirra og styrkja vegna búháttabreytinga séu ekki alltaf skýr. Skiptingin milli verkefna kemur fram í eftirfarandi töflu:

Verðlag ársins 1992 í m.kr.	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Alls
Iðnfyrirtæki						0	51	19	70
Önnur fyrirtæki						0	27	4	31
Fiskeldi						30	12	14	57
Fóðurframleiðsla						3	0	0	3
Ferðaþjónusta						1	18	10	29
Sláturhús						16	5	0	21
Skógrækt						4	0	0	4
Kanínurækt						7	7	2	16
Smáverkefni						0	4	8	12
Atvinnumálaráðgjöf						0	3	3	6
Samtals						62	126	60	248

Tæplega þriðjungur styrkjanna eða um 70 milljónir króna hafa farið til búnaðarfélaganna víðs vegar um landið til kaupa á hlutafé í atvinnuskapandi fyrirtækjum í viðkomandi héraði.

Styrkir hafa numið allt að 20 milljónum króna. Þannig fengu búnaðarfélagin í Biskupstungum, Grímsneshreppi og Laugardals- hreppi samtals 20 milljónir vegna hlutafjárkaupa í Hjúpi h.f. Skömmu eftir fjárveitinguna kom í ljós að félagið stóð ekki traustum fótum og að úttekt og áætlanir endurskoðanda félagsins voru ekki á rökum reistar. Þrátt fyrir endurskipulagningu var fyrirtækið tekið til gjaldþrotaskipta á árinu 1993. Álafoss h.f. fékk einnig 10 milljóna króna framlag úr Framleiðnisjóði skömmu fyrir gjaldþrot vegna þrýstings frá stjórnvöldum.

Félag skógræktarbænda fékk 14 milljónir króna á árunum 1990-1992 til að leggja fram sem hlutafé í Barra h.f. en um var að ræða stofnkostnað vegna skógræktarstöðvar. Ástæða er til að benda á að Skógrækt ríkisins og ýmis verkefni á sviði skógræktar og landgræðslu fá fjárveitingu á fjárlögum til að sinna uppgræðslu landsins og skapa atvinnu til sveita þar sem skilyrði og aðstæður eru álitnar vera fyrir hendi umfram aðra staði á landinu.

Samband garðyrkjubænda fékk 20 milljóna króna styrk til endurfjármögnunar á sölukerfi grænmetisframleiðslunnar innan Sölufélags garðyrkjubænda, SFG, á árinu 1991. Í framhaldi af þeirri styrkveitingu fékk landbúnaðarráðuneytið fyrirspurn frá Félagi íslenskra stórkaupmanna þar sem óskað var eftir staðfestingu á því að slíkt framlag hafi verið veitt. Jafnframt var á það bent að fjöldamörg fyrirtæki starfi við dreifingu á afurðum

bænda og sinni sama hlutverki og SFG. Þá kemur fram í umræddu bréfi að félaginu sé kunnugt um að mörg áðurnefndra fyrirtækja hafi lagt í miklar fjárfestingar í því skyni að að hagræða í rekstri fyrirtækjanna og bæta þjónustuna við viðskiptavini og neytendur. Jafnframt álítur félagið að ef ráðuneytið eða Framleiðnisjóður standi fyrir framleiðniátaki af þessu tagi skuli eitt yfir alla ganga og allri greininni gefið sama tækifæri til þátttöku í áttakinu. Hvorki landbúnaðarráðuneytið né Framleiðnisjóður hafa svarað fyrirspurninni.

Ríkisendurskoðun vill minna á að styrkveitingar til einstakra fyrirtækja eða samtaka hljóta alltaf að orka tvímælis, sérstaklega á þeim dreifbýlissvæðum þar sem sambærileg fyrirtæki eru í rekstri. Þá vill stofnunin taka undir þau sjónarmið að styrkveitingar af þessu tagi geti raskað samkeppnisstöðu innan viðkomandi atvinnugreinar.

Framleiðnisjóður hefur á undanförunum árum veitt nokkra fjármuni til bleikjueldis með það að markmiði að kanna hvort bleikjueldið geti orðið arðvænleg atvinnugrein.

Stjórn Framleiðnisjóðs lítur á stuðning sinn við bleikjueldi sem þróunarverkefni. Stuðningur sjóðsins er þríþættur:

- Rannsóknir - kynbætur. Samstarf stofnana og sjóða m.a. Rannsóknasjóðs.
- Markaðsöflun - vörupróun. Er að mestu kostuð af Framleiðnisjóði í gegnum fagrað bleikjuframleiðenda.
- Aðstoð við bleikjuframleiðendur m.a. vegna stofnkostnaðar og ráðgjafar.

Farið hefur verið af stað með bleikjueldi í tilraunaskyni á nokkrum stöðum á landinu. Rannsóknastofnun landbúnaðarins, Veiðimálastofnun, Bændaskólinn á Hólum og Hólalax sjá um rannsóknir og seiðaeldi m.a. í samvinnu við heimamenn sem á nokkrum stöðum hafa stofnað félög um bleikjueldið og nýtt til þess aðstöðu sem var fyrir á svæðinu. Með ákvörðun landbúnaðarráðherra voru Hólar gerðir að miðstöð rannsókna á bleikjueldi. Talsverðar vonir eru bundnar við þessa grein. Því er

að mati stjórnarmanna vandað til verka. Enn eru þó tilraunir og þróun stofna skammt á veg komnar. Nokkrar tegundir hafa gefið nokkuð góðar vonir þegar litið er til vaxtarhraða, holdlitar og kynþroska.

Nokkrum bændum hefur verið veittur styrkur til að koma að stað bleikjueldi. Leitað er umsagnar ráðunautar Búnaðarfélags Íslands varðandi þær umsóknir sem berast sjóðnum um styrk til að fara af stað með slíka framleiðslu, sem metur þær m.t.t. rekstrargrundvallar og landfræðilegra aðstæðna. Stjórn Framleiðnisjóðs leggur síðan sjálfstætt mat á umsóknirnar og fyrir hefur komið að hún hafi litið fram hjá neikvæðri umsögn ráðunauts og veitt styrk engu að síður.

Þá er markaðssetning og sala á bleikju erlendis vissum erfiðleikum bundin vegna þess hve óþekkt hún er. Á örfáum stöðum s.s. litlum héruðum í Sviss og Frakklandi hefur hún þó verið veidd og seld sem hágæðafiskur. Ennfremur hefur bleikja verið veidd í Kanada og seld á Bandaríkjamarkaði. Bleikjustofninn í Frakklandi og Sviss virðist nú hrúninn en eftirspurnin er enn til staðar og því eygja framleiðendur á Íslandi von um að smám saman verði hægt að festa íslensku bleikjuna í sessi á þessum stöðum og e.t.v. víðar. Eftirspurnin er nokkuð jöfn ef undan eru skildir tveir sumarmánuðir. Er það reyndar mat Fagraðs bleikjuframleiðenda, sem sér um markaðsetninguna erlendis, að hægt væri að auka söluna í um 900 til 1.000 tonn ef nægt og jafnt framboð væri til staðar en nú eru seld milli 300 og 400 tonn. Á því er mikill misbrestur enn sem komið er og að mati þeirra sem til þekkja of lítill skilningur hjá framleiðendum á kröfum markaðarins um jafnt og tryggt framboð. Eingöngu er um að ræða ferskfiskútflutning. Því vaknar sú spurning hvort ekki verði að taka mið af samgöngum í meira mæli en nú er gert þegar ábúendum á lögbýlum eru veittir styrkir til bleikjueldis. Þar við bætist að þar sem bleikjan er lítill fiskur verður sláturkostnaður á hvert kíló mun meiri en en t.d. í laxeldi. Framleiðslan hér á landi er yfirleitt í mjög smáum einingum. Væri því æskilegt að margar einingar sameinuðust um sláturhús þar sem koma mætti við vélvæðingu en nú fer nær öll slátrun fram handvirkt.

Það er álit Ríkisendurskoðunar að ekki verði séð fram á verulegan útflutning á bleikju á næstu árum og sjálfsagt verði

markaðurinn aldrei stór. Engu að síður virðist bleikjueldi geta veitt einhverja atvinnu í dreifbýli í framtíðinni ef vel er á spöðum haldið og ekki rasað um ráð fram. Þá er nauðsynlegt að samræma stjórn yfir verkefninu í meira mæli en nú er gert. Í því sambandi er rétt að benda á að auk Framleiðnisjóðs hefur Byggðastofnun komið að bleikjueldinu beint og óbeint bæði hjá einstaklingum og hlutafélögum.

Eins og fyrr greinir eru einhver brögð að því að fyrirtæki sem hlotið hafa styrk úr Framleiðnisjóði hafi ekki staðið traustum fótum og jafnvel orðið gjaldþrota fljótlega eftir styrkveitingu. Nokkur fyrirtæki á landsbyggðinni lofa þó mjög góðu, reyndar oft vegna þess að stofnkostnaður er nánast enginn vegna afskrifaðra skulda upphaflegra rekstraraðila.

Ekki hefur verið með skipulegum hætti fylgst með þeim fyrirtækjum sem styrki hafa fengið, t.d. með því að kalla eftir ársreikningum þeirra. Stjórnarmenn hafa hins vegar nokkuð góðar hugmyndir um hvernig tekist hefur vegna tengsla sinna við m.a. búnaðarfélögin. Styrkirnir hafa ekki heldur verið skilyrtir ef frá eru taldar kvaðir sem yfirleitt fylgja styrkjum þ.e. um mótframlag þeirra aðila er óska eftir stuðningi.

### **Mat á árangri af styrkjum til fyrirtækja**

Fundagerðir Framleiðnisjóðs sýna að nálægt 40 fyrirtæki hafi fengið óbeina styrki á árunum 1988-1992. Þar af hafa 11 fyrirtæki fengið styrki tvisvar eða oftar. Styrkirnir eru misháir eða frá nokkrum hundruðum þúsunda króna upp í nokkrar milljónir króna. Í einstaka tilfellum hafa styrkir skipt tugum milljóna króna. Yfirleitt er um óbeina styrki að ræða þ.e. búnaðarfélögunum er veittur styrkur til hlutafjárkaupa í því fyrirtæki sem ætlunin er að styrkja. Áður en styrkveiting er samþykkt fer fram athugun á rekstrarniðurstöðu fyrirtækjanna ef um starfandi félög er um að ræða. Í öllum tilvikum eiga að vera fyrir hendi nýjar rekstraráætlanir.

Ríkisendurskoðun gerði athugun á þeim fyrirtækjum sem styrkt voru á árunum 1988 og 1989. Af þeim 14 fyrirtækjum sem fengu styrki þau ár voru 5 gjaldþrota á árinu 1992 eða fyrr.

Sammerkt með flestum fyrirtækjunum var neikvæð eiginfjárstaða þegar á styrkveitingaári svo skipti jafnvel tugum eða hundruðum milljóna króna. Vafasamt er að nokkurra milljóna króna styrkur geri eitthvað gagn þegar eiginfjárstaða viðkomandi fyrirtækis er neikvæð um 50 milljónir króna eða meira. Styrkir Framleiðnisjóðs hafa í seinni tíð yfirleitt verið skilyrtir á þann hátt t.d. að styrkþegum hefur verið gert að leggja fram mótframlag til aukningar á hlutafé félagsins eða þess krafist að fjárhagsleg endurskipulagning verði gerð á fyrirtækinu áður en hlutafé er aukið.

Við eftirgrennslan kom í ljós að aðrir opinberir sjóðir eða stofnanir s.s. Byggðastofnun komu oft við sögu þegar hlutafé fyrirtækjanna var aukið. Nefna má sem dæmi að af þeim 40 fyrirtækjum sem styrk fengu frá Framleiðnisjóði á árunum 1985-1992 voru um 10 að hluta til í eigu Byggðastofnunar. Þá skal á það bent að fyrir kom að fyrirtæki voru styrkt vegna þrýstings frá stjórnvöldum þótt stjórn Framleiðnisjóðs áliti að styrkurinn myndi ekki skila árangri eins og raunin var með styrkveitingu til Álafoss h.f.

Við athugun á skilagreinum umræddra fyrirtækja á staðgreiðslu fyrir árin 1988-1992 kom í ljós að nálega helmingur fyrirtækjanna greiddi mjög lítil laun eða sem svaraði einu stöðugildi eða minna á ársgrundvelli. Fyrir kom að styrkurinn væri hærri en samanlagðar launagreiðslur fyrirtækjanna á umræddu tímabili. Nokkur fyrirtækjanna höfðu ennfremur ekki hafið rekstur í hlutafélagsformi og styrkurinn því greiddur á kennitölu einstaklings.

Þegar litið er til þess að tilgangur styrkveitinganna er að efla atvinnu í dreifbýli virðist ljóst að þær hafi að einhverju leyti misst marks. Að auki má ætla að styrkveitingarnar hafi í einhverjum tilfellum einungis aukið á vandann með því að veita fyrirtækjum sem auðsjáanlega voru gjaldþrota, fyrirgreiðslu sem nam aðeins broti af því fé sem þurfti til að halda starfseminni gangandi. Leiða má að því líkur að styrkirnir geti óbeint stuðlað að því að tap lánadrottna verði meira en ella þegar að gjaldþroti kemur. Nokkur fyrirtækjanna sem styrkt hafa verið skapa á hinn bóginn atvinnu og á það fyrst og fremst við um stærri fiskeldisfyrirtæki, kjötvinnslu og sláturhús.



## Smáverkefnasjóður landbúnaðarins

Smáverkefnasjóður landbúnaðarins var stofnaður af Framleiðnisjóði í árslok 1990 og tók til starfa árið eftir. Hugmyndin að stofnun sjóðsins er tilkomin vegna umræðna um aukna þörf kvenna fyrir atvinnu í sveitum m.a. vegna skerðingar hefðbundinnar landbúnaðarframleiðslu. Honum var einnig ætlað að gefa Framleiðnisjóði nýjar forsendur til að styrkja önnur verkefni en þau sem venjubundin voru. Markmið sjóðsins er þannig að leita leiða til að skapa störf í sveitum meðfram almennum bústörfum eða annarri vinnu utan bús nokkra mánuði á ári. Er hér um að ræða ýmis konar handmennt, gjarnan gamla þjóðlega handavinnu s.s. vefnað, tóvinnu og útskurð.

Sjóðurinn hefur sérstaka samstarfsnefnd sem skipuð er fulltrúum Framleiðnisjóðs landbúnaðarins, Stéttarsambands bænda og landbúnaðarráðuneytisins. Framleiðnisjóður er vörsluaðili sjóðsins og er hann nánast deild innan þess sjóðs sem hvorutveggja sér um fjármögnun hans og rekstur. Heildarupphæðir styrkja sem sjóðurinn hefur veitt á árunum 1991 og 1992 nemur rúmlega 11 milljónum króna.

Nefndin hefur sett sérstakar reglur er gilda um Smáverkefnasjóð landbúnaðarins þar sem m.a. koma fram markmið sjóðsins. Umsóknum um styrki úr sjóðnum er skilað á eyðublöðum þar sem tilgreint er hvaða upplýsinga nefndin æskir. Í reglunum er ennfremur kveðið á um að nefndin áskilji sér rétt til sérstakrar athugunar á styrkhæfni verkefnanna með öflun frekari upplýsinga. Eftirfylgni með styrkjum úr þessum sjóði er þannig gerð möguleg og ber styrkþegum að skila greinargerð þar sem fram kemur hverju styrkurinn hafi skilað viðkomandi, verði eftir því kallað. Sjóðurinn hefur sér til aðstoðar sérstakan starfsmann sem er atvinnumálafulltrúi Stéttarsambands bænda.

Samkvæmt yfirliti starfsmanns sjóðsins sem tekið var saman á miðju ári 1993 hafa 165 erindi borist sjóðnum. Af þeim hefur 7 verið hafnað, 13 vísað til Framleiðnisjóðs, 2 dregin til baka og 13 frestað eða bíða afgreiðslu. Þannig hefur 131 umsókn um styrk hlotið jákvæða afgreiðslu frá því að sjóðurinn

hóf starfsemi sína og alls hefur verið samþykkt að veita 20,3 milljónir króna í styrki. Þeir styrkir sem veittir hafa verið eru afar margvíslegir. Þeir eru þó einkum veittir til stofnkostnaðarframkvæmda þ.e. annars vegar til kaupa á tækjum og áhöldum og hins vegar til aðstöðusköpunar. Styrkirnir eru yfirleitt lágir eða frá nokkrum tugum þúsunda í að hámarki 300 þúsund krónur. Styrkþegar eru oftast einstaklingar og geta þeir fengið framlag úr Smáverkefnasjóði enda þótt fullt framlag hafi áður verið veitt á lögbýli viðkomandi til búháttabreytinga. Smáverkefnasjóður hefur veitt styrki til ýmissa verkefna víðs vegar um landið.

Í ársbyrjun 1993 var á vegum Smáverkefnasjóðs könnuð staða ríflega helmings þeirra verkefna er hlotið höfðu styrk úr sjóðnum. Könnunin náði til 49 aðila og voru 47 af þeim verkefnum enn starfsrækt. Meirihluti svarenda taldi ennfremur að þær áætlanir sem lagðar voru til grundvallar hefðu staðist og að fyrirgreiðsla sjóðsins hefði verið nægjanleg. Í könnuninni var hins vegar ekki lagt mat á efnahagslegan árangur s.s. athugun á tekjum af verkefninu heldur var þarna um að ræða eigið mat styrkþega á árangri af styrkveitingunni.

Þótt ýmislegt hafi betur mátt fara í starfsemi Smáverkefnasjóðsins og sumar styrkveitingar hans verið vafasamar, s.s. til tölvukaupa, virðist nokkuð hafa verið vandað til starfsemi hans. Hins vegar vekur það athygli að samstarfsnefndin, sem m.a. er skipuð fulltrúa úr stjórn Framleiðnisjóðs skuli hafa séð ástæðu til þess að setja jafn skýrar starfsreglur um starfsemi sjóðsins og raun ber vitni. M.a. eru þar sett fram skilyrði um upplýsingaskyldu þó svo að fyrirgreiðslan sé jafn smá í sniðum og fram kemur að ofan. Á sama tíma var eins og áður segir ekki gerð sambærileg krafa um upplýsingaskyldu vegna styrkveitinga Framleiðnisjóðs s.s. til búháttabreytinga. Á hitt ber þó að líta að oft nema styrkveitingar úr Smáverkefnasjóði hærra hlutfalli af heildarkostnaði en aðrar styrkveitingar Framleiðnisjóðs.

## ÝMIS ÖNNUR FRAMLÖG

### Framlög vegna markaðsöflunar

Framlög vegna markaðsöflunar námu samtals 298 milljónum króna á verðlagi ársins 1992 frá árinu 1985 til 1992. Mest voru framlögin á árinu 1991 65 milljónir, en það ár var styrkt sérstakt átak í sölu á lambakjöti. Skiptingin á einstaka flokka kemur fram í eftirfarandi töflu:

Verðlag ársins 1992 í m.kr.	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Alls
Rekstur Markaðsnefndar	0	0	8	5	4	4	18	17	56
Sauðfjárafurðir	3	5	20	12	6	14	18	0	77
Nautgripaafurðir	0	7	7	2	0	0	0	0	16
Hrossaafurðir	0	2	5	1	2	2	10	4	26
Ferðapjónusta bænda	2	2	4	5	10	13	10	20	66
Markaðsathuganir	0	0	0	8	1	4	0	0	12
Samstarfsverkefni	0	0	0	4	2	1	2	1	10
Fiskeldirafurðir	0	0	0	1	2	2	7	10	23
Garðávextir	0	0	0	1	0	1	0	1	2
Önnur framlög	2	7	0	0	0	0	0	0	9
Samtals	7	23	43	41	26	41	65	53	298

Af einstökum atvinnugreinum hafa afurðir sauðfjərbænda notið mests stuðnings eða um 26% allra framlaga vegna markaðsöflunar. Ferðapjónusta bænda hefur fengið 22% framlaganna og rekstur Markaðsnefndar landbúnaðarins um 19%.

Markaðsnefnd landbúnaðarins er nú rekin á vegum bændastéttarinnar í stað landbúnaðarráðuneytisins áður. Framleiðnisjóður kostar alfarið starfsemi nefndarinnar. Sá kostnaður sem færður hefur verið sérstaklega á nefndina nemur 56 milljónum króna frá árinu 1987 til ársins 1992 sé miðað við verðlag ársins 1992 en frekari framlög hafa auk þessa verið veitt nefndinni. Þar má nefna að Markaðsnefnd landbúnaðarins hefur fengið stuðning vegna vöruþróunar og markaðsstarfa m.a. vegna sölu á lambakjöti erlendis.

Starfsemi nefndarinnar hefur tekið nokkrum breytingum í gegnum árin. Fram til ársins 1990 fjallaði nefndin fyrst og fremst um einstaka afurðir búvöruframleiðslunnar einkum varðandi markaðssetningu og útflutning á lambakjöti. Þegar markaðssetning einstakra afurða fluttist til sérstakra nefnda s.s. mjólkurdagsnefndar og samstarfshóps um sölu á lambakjöti breyttust áherslur í starfi markaðsnefndarinnar. Nefndinni er nú ætlað að starfa í þágu landbúnaðarins í heild en ekki sérstakra greina innan hans. Helstu markmið nefndarinnar eru nú að efla jákvæða ímynd íslensk landbúnaðar og landbúnaðarafurða með sérstakri áherslu á samkeppni við væntanlegan innflutning og að skapa samstöðu um nýtt merki íslensks landbúnaðar sem yrði samnefni fyrir innlendar afurðir hans. Starfsemi markaðsnefndarinnar fer nú fram, frá miðju ári 1993, sem sérstök deild innan og undir stjórn Upplýsingaþjónustu landbúnaðarins.

Í kjölfar samdráttar í neyslu og framleiðslu dilkakjöts héraendis svo og minni opinbers stuðnings við sauðfjárræktina vegna niðurfellingar útflutningsbóta og beintengingar greiðslna við sölu á innanlandsmarkaði hafa sjónir manna beinst meira að möguleikum á útflutningi þessarar afurðar. Forsendur fyrir slíkum útflutningi yrðu nokkuð aðrar en verið hefur og er ætlunin að leggja áherslu á hreinleika landsins og sérstök gæði afurðanna. Markaðssetningin mun væntanlega byggja á því að um svokallað lífrænt ræktað kjöt sé að ræða.

Þótt víða hafi verið unnið að þessum málum undanfarið liggja þó ekki fyrir kostnaðaráætlanir á hinni fyrirhuguðu markaðssetningu. Almennt er það þó mat manna að slík markaðsöflun muni kosta verulegar fjárhæðir. Fyrir liggja rannsóknir á hreinleika kjötsins m.t.t. þungmálma, hormóna o.fl. sem nýta mætti við öflun markaða. Þessar rannsóknir hafa verið kostaðar af Framleiðnisjóði.

Framleiðnisjóður hefur í hyggju að veita framlög til slíkrar markaðssetningar erlendis. Það er mat stjórnarmanna að afurðastöðvarnar séu of veikar fjárhagslega til að standa sjálfar að öflun markaða erlendis og því sé eðlilegt að Framleiðnisjóður styrki slíka markaðsöflun. Ef tekst að selja eitthvað af umframframleiðslu úr landi, enda þótt söluverð nemi aðeins

jaðarkostnaði, er það talið ásættanlegt m.a. svo ekki þurfi að koma til frekari samdráttar í sauðfjárframleiðslunni.

Ríkisendurskoðun vill benda á að markaðsöflun sem að ofan var lýst virðist vera langtímaverkefni sem ekki kunni að skila árangri fyrr en að löngum tíma liðnum ef það á annað borð tekst. Í því sambandi má benda á að þrátt fyrir þá tugi ef ekki hundruð milljónir króna sem lagðar hafa verið, beint og óbeint, í auglýsingar á lambakjöti innanlands hefur salan minnkað þar sem neysluvenjur fólks virðast einfaldlega vera að breytast.

Þá skal á það bent að með búvörusamningi frá 1991 stefna samningsaðilar að því að koma á og viðhalda jafnvægi í framleiðslu og sölu mjólkur- og sauðfjárafurða og að lækka opinber útgjöld til þeirrar framleiðslu. Bændur bera þannig ábyrgð á þeirri framleiðslu sem er umfram neyslu ársins og skulu kosta sjálfir markaðsfærslu á þeirri framleiðslu innanlands eða utan með lækkun á greiðslu afurðastöðva.

### Framlög til rannsóknar- og þróunarverkefna

Framlög til rannsóknarstarfa hafa verið umtalsverð frá því á árinu 1990. Heildarupphæð rannsóknarstyrkja á árunum 1990-1992 námu 169 milljónum króna á verðlagi ársins 1992. Af einstökum verkefnum hafa framlög til fiskeldis verið mest eða um 35%. Að auki var á árunum 1985 til 1989 veitt um 140 milljónum króna á verðlagi ársins 1992 til ýmiss konar rannsókna sem hafa verið flokkaðar með öðrum framlögum.

Verðlag ársins 1992 í m.kr.	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Alls
Fiskeldisrannsóknir						11	26	23	59
Bútæknihus Hvanneyri						0	8	7	15
Stofnungi Hvanneyri						11	15	0	26
Kjöt- og mjólkurranns.						1	18	14	33
Nýting hlunninda						0	4	0	4
Rannsóknaráð						0	0	4	4
Landgræðslan						0	0	6	6
Ýmsar rannsóknir						5	11	6	22
Samtals						28	82	60	169

Stuðningur við rannsókn- og þróunarverkefni hefur verið með eftirfarandi hætti:

- Þróunaráætlanir búgreina þ.e. nautgripa frá 1991, svínarækt frá 1991 og sauðfjár frá 1992. Stjórnin hefur samþykkt samninga við landssambönd þessara búgreinanna sem veita þeim um 35-40 milljóna króna stuðning næstu 2-3 árin til að forgangsraða verkefnum sem yrðu þá styrkt eða unnin. Þannig hefur m.a. verið gerður samningur milli sjóðsins og landssambands kúabænda um styrk til verkefna er þeir telja áhugaverð og varða greinina. Kosturinn við þessa aðstoð er sá að það þjappar saman fagaðilum innan viðkomandi greinar. Verkefnið er það nýtt að enginn árangur er sýnilegur ennþá.
- Samstarf við Rannsóknaráð ríkisins um fjármögnum verkefna í landbúnaði. Þannig átti að auka hlut ráðsins í rannsóknum í landbúnaði. Ennfremur átti að auka hlut sjóðsins til landbúnaðarrannsókna en hann hefur tekið þátt í rannsóknaverkefnum er varða bleikju, landvernd og kjötrannsóknir.
- Beinir styrkir til fjölda verkefna. Umsóknir koma beint frá opinberum rannsóknastofnunum. Verkefni eru flest núorðið þróunarverkefni (Fyrst grunnrannsóknir þá þróunarverkefni). Dæmi um verkefni eru rannsóknir á bleikju sem unnið er í samstarfi aðila á Hólum, Rannsóknastofnun landbúnaðarins og Háskólanum.
- Stuðningur við fjárfestingu í rannsóknastofnunum en í því sambandi má nefna Bútækniús á Hvanneyri, tilraunabú að Hesti og til Stofnunga s.f.

Framlöggin hafa að verulegu leyti farið til rannsóknarstarfa á vegum Rannsóknastofnunar landbúnaðarins og bændaskólanna enda þótt þær stofnanir fái fjárveitingar á fjárlögum. Ástæða styrkja úr sjóðnum er sú að stjórn Framleiðnisjóðs telur að verkefni sem um er að ræða séu landbúnaðinum til framdráttar og að stofnanirnar fái of lítil framlög á fjárlögum. Rétt er að geta þess að innan stjórnar gætir ágreinings um hvort og í hvaða mæli eigi að styrkja stofnanir sem eru á fjárlögum.

Á árunum 1985-1992 hafa opinberar stofnanir fengið 85 milljóna króna styrk úr sjóðnum. Þar má nefna Rannsóknastofnun landbúnaðarins, Veiðimálastofnun, Yfirdýralækni og bændaskólana. Þar af hefur Rannsóknastofnun landbúnaðarins fengið tæpar 50 milljónir króna til ýmissa verkefna. Þá hefur sjóðurinn styrkt fjárfestingu í rannsóknastofnunum á mótum öðrum opinberum sjóðum s.s. byggingu nútækni húss á Hvanneyri og tilraunabús að Hesti.

Styrkir Framleiðnisjóðs til rannsóknarverkefna hafa því að verulegu leyti farið til að fjármagna starfsemi sem að öllu jöfnu er á fjárlögum. Þó skal á það bent að við fjárlagagerð hjá þessum stofnunum er yfirleitt ekki tekið tillit til sértekna af þessum toga né heldur þess kostnaðar sem af þeim hlýst. Landbúnaðarráðuneytið virðist hafa tekið þá stefnu að láta afskiptalaust þótt launagjöld og önnur útgjöld fari fram úr fjárlögum ef kostnaðurinn er fjármagnaður með sértekjum. Ríkisendurskoðun telur þessi vinnubrögð gagnrýniverð. Stofnanirnar eigi skilyrðislaust að reyna að meta væntanlegar sértekjur enda þótt einhverjir óvissuþættir verði ávallt fyrir hendi. Þá hefur nokkurrar gagnrýni orðið vart í viðræðum við aðila á landsbyggðinni um að verið væri að styrkja starfsemi er skapi atvinnu á höfuðborgarsvæðinu í stað þess að stuðla að atvinnuuppbyggingu í dreifbýli. Á hinn bóginn hafa stjórnarmenn talið að þessi fjárstuðningur skili sér margfalt til baka til landbúnaðarins.

## Önnur framlög

Heildarupphæð annarra framlaga en þeirra sem getið hefur verið um hér á undan nema 305 milljónum króna á verðlagi ársins 1992. Auk þeirra rannsóknarstyrkja sem áður er getið að fjárhæð 140 milljónir króna hafa helstu verkefni verið fólgin í tölvuvæðingu búnaðarsambandanna, endurmenntun ráðunauta og niðurgreiðslu námskeiðahalds fyrir bændur.

Verðlag ársins 1992 í m.kr.	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Alls
Fiskirækt, veiðifélög	6	15	6	4	10	0	0	0	41
Rannsóknar- og þróunarv.	13	25	13	26	22	0	0	0	98
Tölvuvæðing, bændabókhald	7	1	0	0	0	9	9	0	25
Endurmenntun	0	0	0	1	7	9	11	19	48
Svínaræktarfélag Íslands	0	0	0	0	2	2	3	4	12
Fjárh.l. endurskipul. búrekst	0	0	8	0	0	0	6	5	19
Verðábyrgð mjólkur 1987	0	0	4	0	0	0	0	0	4
Sláturhús	20	0	0	0	0	0	0	0	20
Ýmis framlög	7	14	3	7	4	3	0	0	39
Samtals	52	55	34	38	46	23	29	28	305

Námskeið fyrir bændur hafa að jafnaði verið haldin á vegum bændaskólanna og hefur framlag sjóðsins verið fólgið í greiðslu á námskeiðsgjöldum. Þannig hefur sjóðurinn styrkt þá námsefnisgerð sem nauðsynleg er vegna námskeiðahaldsins.

Athygli vekur að enda þótt sjóðurinn hafi styrkt búnaðarsamböndin við tölvuvæðingu og uppbyggingu tölvufræðslu vegna bændabókhaldsins þá nýta sér tiltölulega fáir bændur þessa þjónustu. Samkvæmt niðurstöðu búreikninga á árinu 1991 eru aðeins um 10% rekstrarreikninga lögbýla í bændabókhaldi. Hins vegar nýta sér mun fleiri bændur þau forrit sem hafa verið hönnuð sérstaklega fyrir búrekstur.



## **AÐLÖGUN HEFÐBUNDINNA BÚGREINA AÐ BÚVÖRU-SAMNINGUM**

Eins og fram kom í inngangi þessarar skýrslu var það ekki meginmarkmið hennar að fjalla um þau áhrif er búvörusamningar ríkisins og stéttarsambands bænda höfðu á starf sjóðsins. Engu að síður verður ekki komist hjá því að stikla á stóru á þeim þætti þar sem aðild sjóðsins að þessum samningum hefur haft í för með sér veruleg fjárútlát fyrir hann á því árabili sem hér er til umfjöllunar.

Ríkisendurskoðun vill í þessu sambandi benda á skýrslu stofnunarinnar um framkvæmd búvörulaganna frá 1985 og þeirra samninga sem gerðir hafa verið fram til ársins 1992 sem kemur út á næstunni.

Í 12. grein búvörusamnings ríkisins og stéttarsambands bænda frá árinu 1986 fyrir verðlagsárin 1987-1988 ber Framleiðnisjóður ábyrgð á fullvirðisrétti er svarar til 3 milljóna lítra af mjólk og 800 tónna af kindakjöti. Í 2. grein búvörusamningsins frá árinu 1987 sem gilti fyrir verðlagsárin 1988-1992 er Framleiðnisjóði gert skylt að ábyrgjast þennan fullvirðisrétt út samningstímabilið. Í ársskýrslu Framleiðnisjóðs landbúnaðarins fyrir árið 1990 er markmið samningsaðila sagt hafa verið að tryggja bændastéttinni launatekjur af 3% meiri mjólkurframleiðslu og 7% meiri kindakjötsframleiðslu en umsamið framleiðslumagn gaf tilefni til. Auk þessa tryggði sjóðurinn verð fyrir fjárstofn sem felldur var í tengslum við afsal fullvirðisréttar.

Verðlag ársins 1992 í m.kr.	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Alls
Kaup á fullv.r. v/kindakjöts	0	0	8	8	21	18	4	1	60
Leiga á fullv.r. v/kindakjöts	0	0	23	40	39	50	62	15	229
Leiga á fullv.r. v/riðusamn.	0	0	27	23	30	2	1	0	83
Kaup á fullv.r. v/mjólkurfrl.	0	0	2	5	10	5	3	1	24
Leiga á fullv.r. v/mjólkurfrl.	0	0	20	28	32	31	31	28	171
Förgunarbætur	0	113	51	50	16	27	0	0	258
Sláturkostnaður	0	0	22	5	6	0	0	0	33
Útgjöld skv. 12. gr.	0	0	112	160	7	0	0	0	280
Verðabyrgð mjólkur	0	72	4	14	4	0	0	0	94
Samtals	0	186	268	333	165	134	101	45	1.232

Framlög vegna þessara ákvæða búvörusamninga námu rúmlega 1,2 milljörðum króna á árunum 1986-1992 sé miðað við verðlag ársins 1992 og er fjárfrekasti þátturinn í starfsemi sjóðsins á þessu tímabili.

Auk framlaga vegna búvörusamninga greiddi Framleiðnisjóður sérstaklega fyrir kaup og leigu á búmarki svo og kaup á fullvirðisrétti til mjólkurframleiðslu sem var fyrir utan verðábyrgð samkvæmt búvörusamningum. Þessi framlög voru greidd á árunum 1986-1990 og námu alls 236 milljónum króna sé miðað við fast verðlag.

Verðlag ársins 1992 í m.kr.	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Alls
Kaup á búmarki	1	53	47	4	0	10	0	0	115
Leiga á búmarki	0	10	10	9	9	0	0	0	39
Kaup á fullv.r. v/mjólkurfrl.	0	20	24	21	17	0	0	0	82
Samtals	1	93	81	34	26	10	0	0	236

Þá námu framlög sjóðsins til markaðsaðlögunar þ.e. til niðurgreiðslu á nauta- og kjúklingakjöti svo og til ungfálfaflátrunar 233 milljónum króna á föstu verðlagi ársins 1992. Þær greiðslur fóru fram á árunum 1986, 1987 og 1988.

Alls hefur þannig Framleiðnisjóður landbúnaðarins greitt um 1,7 milljarða króna til aðlögunar framleiðslu hefðbundinna búgreina að markmiðum búvörusamninga á árunum 1985-1992 og þarf eins og áður kom fram í skýrslu þessari enn að láta fé af hendi til þessa verkefnis á komandi árum.