

Frumvarp til laga

um Bjargráðasjóð.

(Lagt fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi 2008–2009.)

1. gr.

Bjargráðasjóður er sjálfstæð stofnun, að jöfnu í sameign ríkisins og Bændasamtaka Íslands. Eignaraðilar bera ekki ábyrgð á skuldbindingum sjóðsins umfram árleg, óafturkræf framlög sín til hans skv. 5. gr.

Heimili og varnarþing Bjargráðasjóðs er í Reykjavík.

2. gr.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipar þriggja manna stjórn Bjargráðasjóðs til fjögurra ára í senn. Ráðherra skipar formann stjórnar en tveir fulltrúar skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu Bændasamtaka Íslands. Varamenn eru jafnmargir og valdir af sömu aðilum.

3. gr.

Stjórn sjóðsins hefur á hendi stjórn hans, metur og tekur ákvarðanir um afgreiðslu umsókna og styrkveitinga úr báðum deildum sjóðsins.

Stjórnin ræður framkvæmdastjóra og annað starfslíð sjóðsins og ákveður kaup þess og kjör í samræmi við kjarasamninga. Heimilt er þó stjórninni að semja við Bændasamtök Íslands eða aðra stofnun, sem henta þykir, um sameiginlega framkvæmdastjórn, skrifstofuhald og rekstur sjóðsins.

4. gr.

Bjargráðasjóður skiptist í tvær deildir, almenna deild og búnaðardeild. Halda skal bókhaldi hvorrar deildar um sig aðgreindu. Rekstrarkostnaður sjóðsins greiðist úr almennri deild hans.

5. gr.

Árlegar tekjur Bjargráðasjóðs eru:

- tekjur af búnaðargjaldi skv. 6. gr. laga um búnaðargjald, nr. 84/1997, með síðari breytingum, og viðauka með þeim lögum,
- framlag ríkissjóðs allt að 80 millj. kr. á ári eftir því sem nánar er kveðið á um í fjárlögum,
- vextir af fé sjóðsins,
- aðrar tekjur.

6. gr.

Tekjur sjóðsins skiptast þannig milli deilda:

- a. í almenna deild sjóðsins rennur framlag ríkissjóðs skv. b-lið 5. gr., svo og vaxtatekjur sjóðsins,
- b. í búnaðardeild rennur allt framlag skv. a-lið 5. gr.,
- c. stjórn sjóðsins ákveður í hvora deild tekjur skv. d-lið 5. gr. renna.

7. gr.

Framlag ríkissjóðs greiðist með jöfnum, mánaðarlegum greiðslum.

Fjármálaráðherra stendur skil á hlut Bjargráðasjóðs í búnaðargjaldi í samræmi við 6. gr. laga um búnaðargjald, nr. 84/1997.

8. gr.

Hlutverk almennrar deildar sjóðsins er að veita einstaklingum og félögum fjárhagsaðstoð til að bæta meiri háttar beint tjón af völdum náttúruhamfara:

- a. á gjaldskyldum fasteignum samkvæmt skilgreiningu laga um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. lög um Fasteignaskrá Íslands, og girðingum, túnnum og rafmagnslínnum er tengjast landbúnaði,
- b. á heyi sem notað er við landbúnaðarframleiðslu,
- c. vegna uppskerubrests af völdum óvenjulegra kulda, þurrka, óþurrka og kals.

Ekki er bætt tjón sem nýtur almennrar tryggingaverndar eða hægt er að fá bætt með öðrum hætti, sbr. ákvæði laga um Viðlagatryggingu Íslands.

Ekki verður veitt fjárhagsaðstoð vegna tjóns ef ásetningi eða gáleysi eiganda eða umsjónarmanns verður um kennt, eðlilegar varnir ekki við hafðar og ef staðsetning hluta er óeðlileg með tilliti til tjónshættu.

Ekki verður veitt fjárhagsaðstoð vegna tjóns á stærri mannvirkjum, svo sem orku- og hafnamannvirkjum, sjóvarnagörðum, fiskeldismannvirkjum og skipasmíðastöðvum.

9. gr.

Hlutverk búnaðardeildar er að bæta meiri háttar tjón hjá einstaklingum og félögum vegna sjúkdóma, óvenjulegs veðurfars og slysa þegar ásetningi eða gáleysi eiganda eða umsjónarmanns verður eigi um kennt og eðlilegar varnir hafa verið við hafðar. Ekki er bætt tjón sem almennt er tryggt fyrir innan búgreinar eða hægt er að fá bætt með öðrum hætti, sbr. ákvæði laga um Viðlagatryggingu Íslands. Bætt er:

- a. tjón á búfé og afurðum búfjár,
- b. uppskerutjón.

Stjórn sjóðsins er enn fremur heimilt að styrkja fyrirbyggjandi aðgerðir til að koma í veg fyrir tjón sem Bjargráðasjóði ber að bæta. Hámark fyrirbyggjandi styrkja er 10% af ráðstöfunarfé hvers árs.

10. gr.

Fjárhagsaðstoð beggja deilda sjóðsins er fölgín í veitingu styrkja sem stjórn sjóðsins ákveður hverju sinni í samræmi við fjárhag og stöðu sjóðsins. Stjórn sjóðsins leggur mat á styrkhæfni tjóns, ákveður styrkhlutfall og eigin áhættu tjónþola í tjóni. Styrkhlutfall og eigin áhættu er stjórn sjóðsins heimilt að ákveða mismunandi eftir búgreinum og tegundum eigna og taka í því efni m.a. mið af tekjuskiptingu sjóðsins og rekstraráhættu hverrar búgreinar.

Stjórn sjóðsins er heimilt að setja sér nánari vinnureglur um veitingu styrkja samkvæmt þessari grein.

Forsenda styrkveitinga úr sjóðnum er að skil hafi verið gerð á búnaðargjaldi í samræmi við ákvæði laga nr. 84/1997.

11. gr.

Nú er um að tefla almennt bótaskyld tjón í einu byggðarlagi eða fleirum og getur þá stjórn Bjargráðasjóðs skipað nefnd til þess að rannsaka tjónið og gera tillögur til stjórnar sjóðsins um aðstoð vegna þess.

Kostnaður vegna slíkra nefndarstarfa greiðist úr þeirri deild sjóðsins sem veitir aðstoð vegna tjónsins.

12. gr.

Ársreikningar sjóðsins skulu fullgerðir fyrir febrúarlok ár hvert. Sjóðstjórn felur löggiltum endurskoðanda að endurskoða reikninga sjóðsins og skal endurskoðun að jafnaði lokið fyrir 30. apríl ár hvert. Endurskoðaðir og samþykktir ársreikningar skulu sendir eigendum sjóðsins.

13. gr.

Fé Bjargráðasjóðs, sem ekki hefur verið ráðstafað skv. 8.–11. gr., skal ávaxtað með sem tryggustum og hagkvæmustum hætti samkvæmt nánari ákvörðun stjórnarinnar.

Nú hrekkur fé annarrar hvorrar deildar sjóðsins eigi til að veita þá aðstoð sem nauðsyn krefur samkvæmt lögnum og að mati sjóðstjórnar og er þá sjóðstjórninni heimilt að lána fé milli deilda án vaxta. Einnig er ríkisstjórninni heimilt að ábyrgjast nauðsynleg lán fyrir sjóðinn eða veita honum lán úr ríkissjóði gegn veði í eignum og tekjum sjóðsins. Stjórn sjóðsins er ekki heimilt að taka lán með útgáfu og sölu á skuldabréfum og öðrum endurgreiðanlegum skuldaviðurkenningum til almennings.

14. gr.

Skuldabréf fyrir lánnum, sem Bjargráðasjóður tekur samkvæmt ákvæðum laga þessara, skulu undanþegin stimpilgjöldum og ríkisábyrgðargjöldum.

15. gr.

Í reglugerð, sem stjórnin semur og ráðherra staðfestir, skal setja nánari reglur um sjóðinn og starfsemi hans.

16. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júní 2009. Jafnframt falla úr gildi lög um Bjargráðasjóð, nr. 146/1995, með síðari breytingum.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Þar sem sveitarfélög koma ekki lengur að fjármögnun og starfsemi Bjargráðasjóðs með gildistöku laga þessara skal fara fram uppgjör á eignum og skuldbindingum sjóðsins í samræmi við ákvæði þetta. Stjórn sjóðsins stýrir uppgjöri á eignum og skuldbindingum sjóðsins og er henni heimilt að afla sérfræðiaðstoðar eftir því sem hún telur þörf á.

Samband íslenskra sveitarfélaga skal hafa forkaupsrétt að fasteign sjóðsins.

Að teknu tilliti til skuldbindinga Bjargráðasjóðs skal greiða úr almennri deild sjóðsins 1/3 af nettóeign sjóðsins í heild sem telst hluti sveitarfélaganna. Eignarhlutur sveitarfélaganna skal renna til Sambands íslenskra sveitarfélaga sem yfirtekur allar skuldbindingar vegna starfsmanna Bjargráðasjóðs, þar á meðal lífeyrisskuldbindingar.

II.

Réttur sveitarfélaga til styrkja úr sjóðnum fellur niður vegna tjóns sem verður frá og með 1. janúar 2009. Umsóknum vegna slíks tjóns skal skilað til sjóðsins eigi síðar en 30. júlí 2009. Umsóknir sem berast eftir þann tíma verða ekki teknar til greina við uppgjör sjóðsins.

Frá og með 1. janúar 2009 fellur niður lögbundin skylda sveitarfélaga til að standa sjóðnum skil á tekjum hans.

Miðað skal við að uppgjöri sjóðsins verði lokið fyrir árslok 2009.

III.

Umboð stjórnar sjóðsins sem skipuð var 29. desember 2006 fellur niður þegar lokið hefur verið við uppgjör á hlut sveitarfélaganna í samræmi við ákvæði til bráðabirgða I og II. Skal þá ráðherra hafa skipað nýja stjórn í samræmi við ákvæði 2. gr. laganna.

IV.

Þrátt fyrir ákvæði 8. gr. er stjórn sjóðsins heimilt á árinu 2009 að ráðstafa fjármunum úr almennri deild sjóðsins til að draga úr hættu á uppskerubresti sem gæti leitt af sér óæskilegan samdrátt í búvöruframleiðslu.

Stjórn sjóðsins setur nánari reglur um þessa sérstöku ráðstöfun, svo sem um skilyrði fyrir úthlutun og hve hárrí fjárhæð skal varið til verkefnisins, en gæta skal þess að greiðslur á þessum grundvelli skerði ekki hlut sveitarfélaga í uppgjöri samkvæmt ákvæði til bráðabirgða I og II.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Á 135. löggjafarþingi 2007–2008 var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um brottfall laga um Bjargráðasjóð, nr. 146/1995, með síðari breytingum. Markmið þess frumvarps var að leggja niður Bjargráðasjóð og skipta hreinum eignum sjóðsins milli eigenda hans, þ.e. ríkisins, sveitarfélaganna og Bændasamtaka Íslands.

Í meginatriðum byggðist frumvarpið á samþykkt stjórnar Bjargráðasjóðs frá 12. nóvember 2007, þar sem lagt var til að unnið yrði að tillögum um breytingar á starfsemi og rekstri sjóðsins og í þeirri vinnu yrði tekið tillit til óska um að fjármögnun og rekstur sjóðsins verði færður frá sveitarfélögunum. Í samræmi við það voru unnar tillögur um með hvaða hætti eignum og skuldbindingum sjóðsins yrði skipt upp milli eigenda. Fyrirkomulagi í tryggingamálum landbúnaðarins yrði síðan vísað til umræðu á vettvangi Bændasamtaka Íslands og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins.

Framangreint frumvarp var ekki samþykkt á Alþingi og í framhaldi af því var ákveðið að fara yfir efnisatriði frumvarpsins á nýjan leik, einkum vegna ábendinga og athugasemda frá Bændasamtökum Íslands. Er nú lagt til í frumvarpi þessu að Bjargráðasjóður starfi áfram en sveitarfélögin hætti aðkomu að sjóðnum og fái greiddan út eignarhlut sinn.

I.

Bjargráðasjóður Íslands var stofnaður með lögum nr. 45/1913 í þeim tilgangi að koma til hjálpar landsmönnum í hallæri eða til að afstýra því. Í 1. gr. laganna er hallæri skilgreint svo að sveitarfélag verði svo illa stadd að það megni ekki af eigin rammleik að forða mönnum og skepnum við harðrétti eða fellu. Á þeim tíma gátu búfjárfellir og önnur áföll í landbúnaði haft í för með sér mjög alvarlegar afleiðingar fyrir íbúa sveitarfélaganna. Var stjórn sjóðsins m.a. falið það hlutverk að hafa vakandi auga á öllum hallærishættum og veita landsstjórninni lið til allra framkvæmda sem miðuðu að því að afstýra hallæri. Skyld var að setja sérstaka bjargráðasamþykkt fyrir hverja sýslu eða kaupstað. Skv. 12. gr. laganna átti hvert hérað tilkall til að ráðstafa séreign sinni í bjargráðasjóðnum til útbýtingar samkvæmt bjargráðasamþykkt sinni. Dygði séreignin ekki til forðatryggingar eða hjálpar í hallæri var heimilt að veita því héraði vaxtalaust bráðabirgðalán af sameignarfé sjóðsins gegn veði í bjargráðagjaldi héraðsins.

Gildandi lög um Bjargráðasjóð eru nr. 146/1995, með síðari breytingum, og hefur á grundvelli þeirra verið sett reglugerð nr. 30/1998. Hlutverk sjóðsins hefur tekið verulegum breytingum frá stofnun hans enda hafa sveitarfélögin og aðrir opinberir aðilar ríkar skyldur til að mæta áföllum sem dunið geta á landsmönnum. Má sem dæmi nefna að sett hafa verið lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, Viðlagatryggingu Íslands, Tryggingasjóð sjálfstætt starfandi einstaklinga og Atvinnuleysistryggingasjóð. Fjölmörg úrræði sem ekki voru til staðar við setningu upphaflegra laga um Bjargráðasjóð eru því fyrir hendi til að bæta áföll sem einstök landsvæði kunna að verða fyrir, m.a. í landbúnaði. Möguleikar til töku margvíslegra trygginga á frjálsum markaði hafa einnig stóruaust og það hafa atvinnurekendur og einstaklingar nýtt sér í ríkum mæli.

Þróun í landbúnaði og ákvarðanir einstakra búgreinafélaga hafa leitt til þess að iðgjöld til Bjargráðasjóðs hafa farið lækkandi og tiltekna búgreina hafa kosið að hætta aðild að sjóðnum. Mestu munar nú að það hefur verið eindregin afstaða félagsmanna í Landssambandi kúabænda að búgreinin hætti þátttöku í búnaðardeild Bjargráðasjóðs. Aðrar búgreinar, t.d. hrossarækt, eiga aðild að sjóðnum en greiðslur til Bjargráðasjóðs virðast ekki vera í samræmi við þróun og umfang í þeirri búgrein. Ýmsar nýjar búgreinar sem nú eru stundaðar, svo sem skógrækt og kornrækt, eiga ekki aðild að sjóðnum. Jafnframt eru skiptar skoðanir um það innan einstakra búgreina sem ennþá eiga aðild að Bjargráðasjóði hvort þeirri aðild verði haldið áfram. Smám saman hefur því verið að fjara undan starfsemi búnaðardeildar sjóðsins að frumkvæði landbúnaðarins eða vegna ákvarðana einstakra búgreinafélaga.

II.

Tekjustofnar Bjargráðasjóðs eru framlög ríkisins samkvæmt fjárlögum hverju sinni, árleg íbúuframlög sveitarfélaga sem bundin eru vísitölu neysluverð og hlutdeild í búnaðargjaldi af söluvörum landbúnaðarins. Jafnframt eru tekjur af vöxtum sjóðsins af eigin fé. Tekjur sjóðsins skiptast í samræmi við 6. gr. laganna þannig að í almenna deild sjóðsins renna 75% af framlögum sveitarfélaga og jafnhá fjárhæð af framlagi ríkissjóðs og vaxtatekjur sjóðsins en í búnaðardeild sjóðsins rennur hlutdeild í búnaðargjaldi, 25% af framlögum sveitarfélaga og sá hluti framlags ríkissjóðs sem ekki rennur til almennrar deildar.

Framlög sveitarfélaga eru bundin vísitölu neysluverðs og voru árið 2007 131,91 kr. á íbúa eða samtals 40,5 millj. kr. Framlag ríkissjóðs er ákveðið á fjárlögum hverju sinni og hefur það verið 10 millj. kr. undanfarin ár. Hlutdeild í búnaðargjaldi var 0,6% frá 1972 til 1995, en hefur síðan farið lækkandi og voru tekjur sjóðsins af því 27,4 millj. kr. árið 2007.

Greiðsluframlög sveitarfélaganna til Bjargráðasjóðs hafa í tímans rás þróast þannig að líta má á þau sem beinan stuðning eða styrk við hluta einnar atvinnugreinar í landinu þrátt fyrir að mikilvægi landbúnaðar sem atvinnugreinar sé allt annað og minna en í upphafi 20. aldar. Hefur stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga bent á að verkefni Bjargráðasjóðs er ekki sveitarstjórnarmál heldur atvinnumál og því sé eðlilegt að ráðuneyti landbúnaðarmála fari með málefni sjóðsins í samvinnu við Bændasamtökin. Má benda á að u.þ.b. 2/3 hlutar fram- laga sveitarfélaga til sjóðsins koma frá íbúum á höfuðborgarsvæðinu en þar er landbúnaður nánast enginn. Þær tilteknu búgreinar sem tekið hafa ákvörðun um að greiddur skuli hluti búnaðargjalds til sjóðsins af framleiðslu greinanna hafa notið þessa stuðnings. Lögbundin framlög sveitarfélaganna á grundvelli laga nr. 146/1995 hafa því vakið ýmsar spurningar, m.a. um jafnræði og samkeppnisstöðu einstakra atvinnugreina og hvort rétt sé að sveitar- félögum sé skylt samkvæmt lögum að styðja eina atvinnugrein umfram aðrar.

III.

Bjargráðasjóður skiptist í tvær deildir, almenna deild og búnaðardeild. Hlutverk almennrar deildar sjóðsins er að veita einstaklingum, félögum og sveitarfélögum fjárhagsaðstoð til að bæta meiri háttar bein tjón af völdum náttúruhamfara, sbr. 8. gr. laganna. Ekki eru bætt tjón sem njóta almennrar tryggingaverndar eða hægt er að fá bætt með öðrum hætti, sbr. ákvæði laga um Viðlagatryggingu Íslands. Ekki er veitt fjárhagsaðstoð vegna tjóns ef ásetningi eða gáleysi eiganda eða umsjónarmanns verður um kennt, eðlilegar varnir ekki við hafðar og ef staðsetning hluta er óeðlileg með tilliti til tjónahættu. Ekki er veitt fjárhagsaðstoð vegna tjóna á stærri mannvirkjum svo sem orku- og hafnamannvirkjum, sjóvarnagörðum, fiskeldismann- virkjum og skipasmíðastöðvum.

Hlutverk búnaðardeildar er að bæta meiri háttar tjón hjá einstaklingum og félögum vegna sjúkdóma, óvenjulegs veðurfars og slysa þegar ásetningi eða gáleysi eiganda eða umsjónar- manns verður eigi um kennt og eðlilegar varnir hafa verið við hafðar, sbr. 9. gr. laganna. Ekki eru bætt tjón sem almennt er tryggt fyrir innan búgreinar eða hægt er að fá bætt með öðrum hætti, sbr. ákvæði laga um Viðlagatryggingu Íslands. Búnaðardeild bætir tjón á búfé og afurðum búfjár og uppskerutjón á garðávöxtum. Stjórn sjóðsins er enn fremur heimilt að styrkja fyrirbyggjandi aðgerðir til að koma í veg fyrir tjón sem honum bæri annars að bæta. Hámark fyrirbyggjandi styrkja er 10% af ráðstöfunarfé hvers árs. Forsenda styrkveitinga úr búnaðardeild sjóðsins er að skil hafi verið gerð á búnaðargjaldi í samræmi við ákvæði laga um búnaðargjald, nr. 84/1997, með síðari breytingum.

Fjárhagsaðstoð beggja deilda sjóðsins er fólgin í veitingu styrkja sem stjórn sjóðsins ákveður hverju sinni í samræmi við fjárhag og stöðu sjóðsins. Stjórn sjóðsins leggur mat á styrkhæfni tjóna, ákveður styrkhlutfall og eigin áhættu tjónþola í tjóni. Styrkhlutfall og eigin áhættu er stjórn sjóðsins heimilt að ákveða mismunandi eftir búgreinum og tegundum eigna og taka í því efni m.a. mið af tekjuskiptingu sjóðsins og rekstraráhættu hverrar búgreinar.

Hlutverk almennrar deildar sjóðsins hefur minnkað verulega frá því að Bjargráðasjóði var komið á fót. Greidd eru iðgjöld til Viðlagatryggingar, sbr. lög nr. 55/1992, m.a. af ýmsum mannvirkjum sveitarfélaga og einstaklinga sem áður voru ótryggð, og ofanflóðasjóður er einnig starfræktur, sbr. lög nr. 49/1997. Komið hefur því verið á meiri tryggingavernd vegna tjóna af völdum náttúruhamfara sem áður var ekki til staðar. Möguleikar til töku margvis- legra trygginga á frjálsum markaði hafa stóruaukist og það hafa atvinnurekendur og einstak- lingar nýtt sér í ríkum mæli. Tjón vegna uppskerubrests af völdum kals í túnnum hafa þó verið greidd úr almennri deild sjóðsins. Þegar mikil tjón hafa orðið af völdum kals hefur ríkis- sjóður greitt sérstök framlög til sjóðsins til að mæta þeim áföllum.

IV.

Á undanförunum árum hefur verið umræða um að leggja Bjargráðasjóð niður og að tryggingar taki við hlutverki hans. Aðalástæður þessara umræðna eru sennilega þær að tjón eru ekki bætt að fullu og eigin áhætta tjónþola hefur hækkað á liðum árum. Nokkrar kannanir hafa verið gerðar á undanförunum árum á bótakerfi sjóðsins og það borið saman við tryggingar sem í boði eru hjá tryggingafélögum. Vandinn hefur einkum verið sá að ekki eru til tryggingar sem eru fyllilega sambærilegar við bótareglur Bjargráðasjóðs. Enn fremur hefur verið litið svo á að ekki væri unnt að koma á slíku tryggingakerfi á almennum markaði á meðan sjóðurinn er starfræktur. Á hinn bóginn er ljóst að tryggingafélögin bjóða tryggingar af ýmsu tagi sem Bjargráðasjóður hefur ekki gert, svo sem sérstakar brunatryggingar og rekstrarstöðvunartryggingar. Með breyttum búskaparháttum og stærri búum hafa æ fleiri bændur keypt slíkar tryggingar.

Á fundi stjórnar Bjargráðasjóðs 7. desember 2005 var samþykkt að gera úttekt á framtíðarhlutverki sjóðsins og tryggingum í landbúnaði í samráði við Bændasamtök Íslands. Úttektin verði unnin af sérfróðum aðilum á sviði trygginga, laga og búrekstrar í samráði við áðurnefnda aðila. Í framhaldi af því samþykkti stjórn Bjargráðasjóðs 2. mars 2006 að skipa nefnd til að fjalla um framtíðarhlutverk sjóðsins í samráði við stjórnarmenn. Óskað var tilnefningar í nefndina frá Bændasamtökum Íslands, félagsmálaráðuneytinu, landbúnaðarráðuneytinu og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Að frumkvæði nefndarinnar var 22. júní 2007 gerður samningur við ráðgjafarfyriretakið ParX um að kanna viðhorf hagsmunaaðila til Bjargráðasjóðs. Rætt var við forsvarsmenn Bændasamtaka Íslands, Landssamtaka sauðfjárbænda, Landssambands kúabænda, Félags kjúklingabænda, Félags eggjaframleiðenda, Svínaræktarfélag Íslands, Sambands íslenskra sveitarfélaga og fulltrúa félags- og landbúnaðarráðuneyta. Í minnisblaði um niðurstöður þeirra viðtala koma fram afar ólíkar skoðanir.

Skýrasta afstöðu tekur Samband íslenskra sveitarfélaga sem vill leggja sjóðinn niður í núverandi mynd og afnema framlög sveitarfélaga til hans. Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur lýst þeirri afstöðu að starfsemi Bjargráðasjóðs sé miklu fremur atvinnumál tiltekinna starfsgreina en sveitarstjórnarmál. Af þeirri ástæðu og í ljósi þróunar á starfsemi sjóðsins á undanförunum árum leggur stjórnin áherslu á að sveitarfélögin verði leyst undan fjármögnun og rekstri sjóðsins og að eignum hans og skuldbindingum verði skipt upp milli eigenda. Hafa fulltrúar sambandsins rætt málið við ráðherra sveitarstjórnarmála á undanförunum missirum en jafnframt lagt áherslu á að ná þyrfti sátt við Bændasamtök Íslands um málið.

Fulltrúar Landssambands kúabænda tóku einnig skýra afstöðu og vildu að búgreinin hætti þátttöku í búnaðardeild Bjargráðasjóðs. Bændasamtök Íslands og önnur búgreinafélög, svo sem Landssamtök sauðfjárbænda, Svínaræktarfélag Íslands, Félag kjúklingabænda og Félag eggjaframleiðenda, hafa ekki lýst jafn eindreginni afstöðu til áframhaldandi starfsemi Bjargráðasjóðs. Þessi félög telja Bjargráðasjóð veita bændum mikilvæga tryggingavernd þótt starfsemi sé nokkuð umdeild meðal bænda. Jafnframt kunni að vera erfitt fyrir búgreinafélögin að fá góða sjúkdómatryggingu fyrir sína félagsmenn. Meðal annars var nefnd sú hugmynd að Bændasamtök Íslands gætu tekið að sér að reka sjóðinn og gert um það samning við sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið ef sveitarfélögin og Landssamband kúabænda hættu þátttöku.

Í framhaldi af skýrslu ParX var samþykkt eftirfarandi bókun í stjórn Bjargráðasjóðs 12. október 2007 um framtíðarhlutverk sjóðsins:

„Lögð voru fram minnisblöð frá ParX dags. 10. október 2007 og Þórði Skúlasyni dags. 11. október 2007. Formaður gerði grein fyrir umfjöllun á fundi endurskoðunarnefndar um framtíðarhlutverk Bjargráðasjóðs 11. október sl. Á þeim fundi kom fram skýr vilji fulltrúa sveitarfélaganna um að aðkomu þeirra að sjóðnum verði hætt og lýstu aðrir nefndarmenn skilningi sínum á því sjónarmiði. Á fundinum kom einnig fram að búgreinarnar sem aðild eiga að Bjargráðasjóði telja æskilegt að tryggingavernd og hlutverk Bjargráðasjóðs verði endurmetið.

Í ljósi þessa telur stjórn Bjargráðasjóðs rétt að unnið verði áfram að tillögum um breytingar á starfsemi og rekstri sjóðsins og í þeirri vinnu verði tekið tillit til óska um að fjármögnun og rekstur sjóðsins verði færður frá sveitarfélögunum. Í samræmi við það verði unnar tillögur um með hvaða hætti eignum og skuldbindingum sjóðsins verði skipt upp milli eigna. Fyrirkomulagi í tryggingamálum landbúnaðarins verði síðan vísað til umræðu á vettvangi Bændasamtaka Íslands og landbúnaðarráðuneytisins.“

Ófangreind samþykkt átti sér þá skýringu, líkt og að framan er rakið, að grundvallarbreytingar hafi átt sér stað í öllu starfsumhverfi Bjargráðasjóðs. Í samþykktinni fólst sú afstaða af hálfu stjórnar Bjargráðasjóðs að hætt yrði lögskyldri aðild sveitarfélaganna að sjóðnum. Ákvörðun um hvort starfsemi Bjargráðasjóðs yrði framhaldið með breyttu fyrirkomulagi sem tryggingasjóði einstakra búgreina væri eðlilegast að ræða og taka á vettvangi landbúnaðarins, milli sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins og Bændasamtakanna, án afskipta sveitarfélaganna.

Að hluta hefur umræða um starfsemi sjóðsins farið fram á milli sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins og Bændasamtakanna. Gert er ráð fyrir að áfram verði unnið að þeim málum eftir samþykkt þessa frumvarps.

V.

Nettóeign Bjargráðasjóðs í árslok 2007 var samkvæmt ársreikningi 659,3 millj. kr. Ef sjóðnum yrði skipt upp miðað við þær forsendur næmi þriðjungshluti sveitarfélaganna 219,7 millj. kr. Gera má ráð fyrir að nokkra mánuði taki að ljúka uppgjöri á eignum og skuldbindingum sjóðsins og afgreiða innsendar umsóknir sveitarfélaga miðað við þær forsendur sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Yrði þá endanlega ljóst hver hlutur sveitarfélaganna yrði.

Ákvæði frumvarpsins gera ráð fyrir því að hlutur sveitarfélaganna renni til Sambands íslenskra sveitarfélaga og að sambandið noti þá eignarhlutdeild m.a. til að kaupa 15% hlutdeild Bjargráðasjóðs í 5. hæð húseignarinnar að Borgartúni 30 í Reykjavík, sem metin er í ársreikningi 2007 á tæpar 24 millj. kr., og til að mæta ábyrgð á lífeyrisskuldbindingum Bjargráðasjóðs sem sambandið yfirtæki. Samtals nema þær skuldbindingar rúmlega 50 millj. kr. í árslok 2007.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið er að mestu óbreytt frá gildandi lögum að öðru leyti en því að sveitarfélögin verða ekki lengur eignaraðilar að sjóðnum. Jafnframt er tekið fram að ríkið og Bændasamtök Íslands eigi sjóðinn til jafns.

Um 2. gr.

Breytingar á ákvæði þessu frá gildandi lögum miða við það að umsýsla málaflokksins flytjist frá samgönguráðuneytinu til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins. Jafnframt

er lagt til að stjórnarmönnum verði fækkað úr fimm í þrjá vegna breytinga á eignarhaldi sjóðsins. Fulltrúi ríkisins verði áfram formaður stjórnar en Bændasamtök Íslands tilnefni tvo.

Um 3. gr.

Ákvæðið er að mestu óbreytt frá gildandi lögum. Lagt er til að í stað heimildar til að semja við Lánasjóð sveitarfélaga ohf. eða aðra stofnun um sameiginlega framkvæmdastjórn, skrifstofuhald og rekstur sjóðsins verði stjórninni heimilt að semja um slíkt við Bændasamtök Íslands eða aðra stofnun sem henta þykir. Eðlilegt þykir að með breytingu á hlutverki sjóðsins og eignarhaldi flytjist umsýsla hans frá skrifstofu Sambands íslenskra sveitarfélaga, en samstarf hefur verið um skrifstofuhald við sambandið.

Um 4. gr.

Ákvæðið er óbreytt frá gildandi lögum og þarfnast ekki skýringa.

Um 5. gr.

Ákvæðið er að mestu óbreytt frá gildandi lögum. Þar sem sveitarfélögin verða ekki lengur eignaraðilar að sjóðnum er fellt brott ákvæði um árleg framlög sveitarfélaga. Bætt er við staflið um aðrar tekjur sem sjóðnum gætu áskotnast.

Um 6. gr.

Lagt er til að framlag ríkisins og vaxtatekjur renni í almenna deild sjóðsins og í búnaðardeildina renni allt framlag sem innheimt er á grundvelli 6. gr. laga um búnaðargjald, nr. 84/1997, með síðari breytingum, og viðauka með þeim lögum. Að því er aðrar tekjur varðar er gert ráð fyrir að stjórnin ákveði í hvora deildina þær tekjur renni, meðal annars með tilliti til þess með hvaða hætti þær tekjur falla til.

Um 7. gr.

Ákvæðið er að mestu óbreytt frá gildandi lögum að öðru leyti en því að ákvæði um innheimtu tekna eru aðlöguð því að sveitarfélögin verði ekki lengur eignaraðilar að sjóðnum.

Um 8. gr.

Ákvæðið fjallar um hlutverk almennrar deildar sjóðsins. Lagt er til að sveitarfélög eigi ekki lengur rétt á styrkjum úr sjóðnum, enda hætta þau að greiða framlög til sjóðsins verði frumvarp þetta að lögum.

Lagt er til að efnislegar breytingar verði jafnframt gerðar á b- og c-lið 1. mgr. Í b-lið er lagt til að fellt verði brott það hlutverk almennu deildarinnar að bæta tjón á vélum, tækjum og áhöldum. Hefur það ákvæði reynst flókið í framkvæmd meðal annars vegna samspils við tryggingar. Áfram stendur það hlutverk að bæta tjón á heyi sem notað er við landbúnaðarframleiðslu enda eru dæmi um að slík tjón verði af öðrum orsökum en t.d. kali eða grasbresti af öðrum ástæðum.

Í c-lið er lagt til að í stað þess að hlutverk sjóðsins sé að bæta grasbrest verði hlutverkið víkkað út í þá veru að hlutverk sjóðsins verði að bæta uppskerubrest. Á undanförunum árum hafa orðið breytingar í búskaparháttum meðal annars með tilkomu aukinnar kornræktar. Fram til þessa hefur sjóðurinn ekki bætt slíkt tjón þrátt fyrir umsóknir um það enda hafa lagaheimildir ekki verið fyrir hendi. Er því talið rétt að koma til móts við breytingar í búskaparháttum að þessu leyti.

Um 9. gr.

Ákvæðið fjallar um hlutverk búnaðardeildar sjóðsins og er að mestu óbreytt frá gildandi lögum. Lagt er þó til að í b-lið 1. mgr. falli brott orðin „á garðávöxtum“ þar sem ákvæðið hefur þótt of þröngt orðað miða við tilgang þess. Eðlilegt er talið að bæta einnig til dæmis uppskerutjón á heyi.

Um 10. gr.

Ákvæðið er að mestu óbreytt frá gildandi lögum. Lagt er til að 2. mgr. verði breytt í þá veru að forsenda styrkveitinga úr sjóðnum verði að skil hafi verið gerð á búnaðargjaldi í samræmi við ákvæði laga nr. 84/1997. Í núgildandi lögum nær þetta skilyrði eingöngu til styrkja úr búnaðardeild sjóðsins en með þeim breytingum sem almennt eru lagðar til í frumvarpi þessu er rétt að skil á búnaðargjaldi verði skilyrði fyrir styrkveitingum úr báðum deildum sjóðsins.

Um 11. gr.

Ákvæðið er óbreytt frá gildandi lögum og þarfnast ekki skýringa.

Um 12. gr.

Ákvæðið er að mestu óbreytt frá gildandi lögum. Þó er lagt til að felld verði brott skylda til að birta ársreikninga sjóðsins í B-deild Stjórnartíðinda. Nægilegt verður að telja að eignaraðilar sjóðsins fái eintak af endurskoðuðum og samþykktum ársreikningi. Hefð hefur meðal annars verið fyrir því að dreifa eintaki af ársreikningnum á búnaðarþingi ár hvert.

Um 13.–15. gr.

Ákvæðin eru óbreytt frá gildandi lögum og þarfnast ekki skýringa.

Um 16. gr.

Lagt er til að lög in öðlist gildi 1. júní 2009 verði frumvarpið samþykkt.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Ákvæði frumvarpsins gera ráð fyrir að sveitarfélögin verði ekki lengur eignaraðilar að sjóðnum. Í ljósi áralangrar aðildar að sjóðnum og inngreiðslna þykir eðlilegt að fara yfir eignir og skuldbindingar sjóðsins og greiða út eignarhlut sveitarfélaganna. Lagt er til að stjórn sjóðsins verði falið að stýra því uppgjöri og er gert ráð fyrir að kostnaður við uppgjörið, þar á meðal vegna nauðsynlegrar sérfræðivinnu, greiðist af sjóðnum.

Í 1. gr. gildandi laga um Bjargráðasjóð kemur fram að sjóðurinn er sjálfstæð stofnun, sameign ríkisins, sveitarfélaganna og Bændasamtaka Íslands. Litið hefur verið svo á að um jöfn eignarhlutföll væri að ræða og er því við það miðað í ákvæðinu að greiða skuli úr almennri deild sjóðsins hlut sveitarfélaganna sem nemur 1/3 af nettóeign Bjargráðasjóðs í heild að teknu tilliti til skuldbindinga sjóðsins, þar á meðal lífeyrisskuldbindinga vegna starfsmanna.

Eignarhlutur hvers og eins sveitarfélags hefur aldrei verið skilgreindur en í frumvarpinu er miðað við að hlutur sveitarfélaganna renni til Sambands íslenskra sveitarfélaga. Sambandið hefur um árabíl verið samstarfsaðili Bjargráðasjóðs um rekstur sjóðsins og á sjóðurinn m.a. 15% hlut í húsnæði sambandsins að Borgartúni 30 í Reykjavík. Hafa bæði sambandið og Bjargráðasjóður haft hag af þessum samrekstri. Í 2. mgr. ákvæðisins er gert ráð fyrir að sambandið öðlist forkaupsrétt að þeim eignarhlut. Í 3. mgr. er gert ráð fyrir að sambandið

yfirtaki allar skuldbindingar vegna starfsmanna Bjargráðasjóðs sem starfað hafa fyrir sjóðinn fram að uppgjörstíma, þar á meðal lífeyrisskuldbindingar, en miðað við ársreikning sjóðsins nam sú skuldbinding um 50 millj. kr. í árslok 2007. Eðlilegt er að allar slíkar skuldbindingar verði sérstaklega yfirfarnar þegar unnið verður að útreikningi á þeim hluta sem renna mun til sambandsins. Þegar þessar skuldbindingar hafa verið metnar er eðlilegt að ákvörðun um ráðstöfun þeirra fjármuna sem eftir kunna að standa verði tekin á vettvangi sambandsins, t.d. með því að skipta fjármuninum milli sveitarfélaga miðað við íbúafjölda.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að réttur sveitarfélaga til styrkja úr sjóðnum falli niður vegna tjóna sem verða frá og með 1. janúar 2009. Lagt er til að umsóknum vegna slíkra tjóna skuli skilað til sjóðsins eigi síðar en 30. júlí 2009. Umsóknir sem berast eftir þann tíma verði ekki teknar til greina við uppgjör sjóðsins.

Jafnframt er í ákvæðinu lagt til að frá og með 1. janúar 2009 falli niður skylda sveitarfélaga til að greiða framlag í sjóðinn. Í þessu felst að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga innheimtir ekki hjá sveitarfélögum framlag þeirra í sjóðinn vegna ársins 2009 verði frumvarpið að lögum.

Gera má ráð fyrir að einhvern tíma taki að fara yfir allar eignir og skuldbindingar sjóðsins. Rétt er þó að hraða þeirri vinnu eins og unnt er og gerir ákvæðið ráð fyrir að uppgjöri sjóðsins verði lokið fyrir árslok 2009.

Um ákvæði til bráðabirgða III.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að sú stjórn Bjargráðasjóðs sem skipuð var 29. desember 2006 starfi þar til uppgjöri á hlut sveitarfélaganna hefur verið lokið. Er eðlilegt að gera ráð fyrir aðkomu fulltrúa sveitarfélaganna að því uppgjöri.

Um ákvæði til bráðabirgða IV.

Í ákvæðinu er veitt heimild til að Bjargráðasjóður geti á árinu 2009 veitt bændum stuðning til að draga úr hættu á uppskerubresti sem gæti leitt af sér óæskilegan samdrátt í búvöruframleiðslu. Vegna hins alvarlega ástands nú um mundir í íslensku efnahagslífi eru blikur á lofti varðandi áburðarkaup bænda í vor og eru miklar líkur á því að hækkandi áburðarverð og lausafjárskortur leiði til þess að fjöldi bænda hafi ekki bolmagn til þess að fjármagna áburðarkaup. Áætlað er að aukinn kostnaður fyrir bændur vegna áburðarkaupa á árinu 2009 miðað við árið á undan geti numið um 700 millj. kr. Er það mat Bændasamtaka Íslands að fyrirsjáanlegt sé að skortur geti orðið í búvöruframleiðslu af þessum sökum og hefur sú ósk því komið fram frá samtökunum að Bjargráðasjóði verði heimilað að ráðstafa fé á árinu 2009 vegna þessara sérstöku aðstæðna til þess að minnka líkur á uppskerubresti sem leiða mundi til samdráttar í búvöruframleiðslu.

Gert er ráð fyrir að stjórn Bjargráðasjóðs setji nánari reglur um þessa sérstöku ráðstöfun úr almennri deild sjóðsins, svo sem um skilyrði fyrir úthlutun og hve hárrí fjárhæð skuli varið til verkefnisins. Það skilyrði er þó sett að stjórnin skuli gæta þess að greiðslur á þessum grundvelli skerði ekki hlut sveitarfélaga í uppgjöri samkvæmt ákvæði til bráðabirgða I og II.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um Bjargráðasjóð.

Á 135. löggjafarþingi 2007–2008 var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um brottfall núgildandi laga um Bjargráðasjóð. Frumvarpið náði ekki fram að ganga en markmið þess var að leggja Bjargráðasjóð niður og skipta hreinum eignum sjóðsins milli eigenda hans, þ.e. ríkisins, sveitarfélaganna og Bændasamtaka Íslands. Í því frumvarpi var gert ráð fyrir að um 220 m.kr. skyldu renna í ríkissjóð við þá uppskiptingu. Frumvarp það sem hér er lagt fram gerir ráð fyrir að Bjargráðasjóður starfi áfram en að sveitarfélögin hætti aðkomu að sjóðnum og fái sinn eignarhlut greiddan út. Bjargráðasjóður verði þannig eftir þessa breytingu í sameign ríkis og Bændasamtaka Íslands. Auk þess er gert ráð fyrir að umsýsla málaflokksins færist frá samgönguráðuneytinu yfir til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis. Á síðustu árum hefur sjóðnum verið veitt 10 m.kr. framlag á fjárlögum og er ekki gert ráð fyrir að það framlag muni hækka verði frumvarp þetta að lögum.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að frá og með 1. janúar 2009 falli niður skylda sveitarfélaga til að greiða framlag í sjóðinn og að sama skapi eigi sveitarfélög því ekki lengur rétt á styrkjum úr sjóðnum. Að öðru leyti eru tekjustofnar Bjargráðasjóðs óbreyttir frá gildandi lögum að öðru leyti en því að gert er ráð fyrir að sjóðurinn hafi heimild til að öðlast aðrar tekjur. Eigið fé Bjargráðasjóðs í árslok 2008 var samkvæmt drögum að ársreikningi um 759 m.kr. og ef þeirri eign yrði skipt í þrjá hluta má gera ráð fyrir að hlutur sveitarfélaganna sem þau fengju greiddan væri 253 m.kr. Þá á eftir að taka tillit til skuldbindinga sjóðsins, svo sem lífeyrisskuldbindinga og útgreiðslu bóta sem skylt er að greiða fram að gildistöku þessara laga. Gert er ráð fyrir að Samband íslenskra sveitarfélaga noti þá fjármuni m.a. til að kaupa 15% hlutdeild Bjargráðasjóðs í 5. hæð húseignarinnar að Borgartúni 30 í Reykjavík, en jafnframt er gert ráð fyrir því að sambandið taki að sér að mæta ábyrgð á lífeyrisskuldbindingum Bjargráðasjóðs sem taldar voru geta numið um 50 m.kr. í árslok 2007.

Starfsemi Bjargráðasjóðs skiptist í almenna deild og búnaðardeild. Í drögum að ársreikningi 2008 nam eigið fé almennu deildarinnar um 522 m.kr. og búnaðardeildar um 237 m.kr. Gert er ráð fyrir að úr almennri deild sjóðsins verði greiddur út eignarhlutur sveitarfélaganna sem kann eins og áður segir að verða um 253 m.kr. Eftir standa þá 269 m.kr. til að fjármagna starfsemi almennu deildarinnar. Í frumvarpinu er lagt til að Bjargráðasjóði verði veitt heimild til að veita bændum tímabundinn fjárstuðning úr almennu deildinni á árinu 2009 vegna hækkandi áburðarverðs en markmiðið með því er að draga úr hættu á uppskerubresti og forðast þannig hugsanlegan samdrátt í búvöruframleiðslu. Stjórn sjóðsins mun setja nánari reglur um þessa sérstöku ráðstöfun, svo sem um skilyrði fyrir úthlutun og hve hárrí fjárhæð skuli varið til verkefnisins. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að stjórnin verði skipuð þremur fulltrúum, tveir verða tilnefndir af Bændasamtökum Íslands og einn af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sem jafnframt verði formaður stjórnar. Frumvarpið felur í sér að stjórn sjóðsins væri heimilt að ákveða að inneign almennu deildarinnar verði að fullu notuð í þennan stuðning. Úthlutun á allri inneigninni mundi þó gera það að verkum að deildinni yrði gert erfitt um vik að sinna því hlutverki sínu að veita einstaklingum og félögum fjárhagsaðstoð til að bæta meiri háttar tjón af völdum náttúruhamfara.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð umfram það sem veitt var til Bjargráðasjóðs í fjárlögum 2009. Hins vegar má gera ráð fyrir því að eignir ríkissjóðs í sjóðnum kunni að rýrna sem nemur þeim fjárstuðningi sem veittur verður til bænda vegna hækkandi áburðarverðs.