

Atvinnuveganefnd Alþingis
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 30. maí 2016

Efni: Búvörulög o.fl. (680. mál)

Með lagafrumvarpi þessu stendur til að innleiða nauðsynlegar lagabreytingar til að nýir búvörusamningar, sem undirritaðir voru af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og efnahags- og fjármálaráðherra þann 19. febrúar síðastliðinn, geti tekið gildi. Samningarnir voru undirritaðir með fyrirvara um nauðsynlegar lagaheimildir Alþingis.

Viðskiptaráð Íslands leggst gegn samningunum í fyrirbyggjandi mynd. Í ljósi þess að samningarnir gilda til tíu ára hefði þurft að vanda betur til verka við undirbúning þeirra og ná fram mun breiðari sátt en um þá ríkir. Viðskiptaráð hvetur þingmenn til að hafna lagafrumvarpi þessu og koma þannig í veg fyrir gildistöku samninganna.

Ósamræmanleg markmið grundvöllur vandans

Í stefnuyfirlýsingu stjórnvalda segir eftirfarandi um landbúnað:

„Ríkisstjórnin lítur á landbúnað sem eina af mikilvægustu atvinnugreinum framtíðarinnar. Vaxandi eftirspurn eftir mat á heimsvísu skapar íslenskum landbúnaði sóknarfæri með möguleikum á aukinni framleiðslu og margbreytilegum afurðum. Ríkisstjórnin mun gera íslenskum landbúnaði kleift að nýta þau sóknarfæri sem greinin stendur frammi fyrir. Með það fyrir augum er brýnt að kanna með hvaða hætti er unnt að auka verðmætasköpun og nýta sem best tækifærin sem felast í sveitum landsins.“

Samkvæmt þessu er framtíðarsýn stjórnvalda að íslenskur landbúnaðar verði alþjóðlega samkeppnishæf atvinnugrein. Þannig muni hann skila verðmætum til þjóðarþúsins í formi vöruútflutnings auk þess að standa undir framleiðslu fyrir innlendan neytendamarkað.

Viðskiptaráð tekur undir þau sjónarmið að sóknarfæri felist í íslenskum landbúnaði. Grundvöllur þess að unnt sé að réttlæta erlenda markaðssókn hlýtur þó að felast í því að atvinnugreinin standi á eigin fótum, þ.e. að framleiðslan njóti ekki ríkisstyrkja eða tollverndar.

Þetta er sú valkvöl sem landbúnaðarstefnan stendur frammi fyrir. Niðurgreiðslur og annar stuðningur byggja á samfélagslegum fremur en hagrænum markmiðum. Dreifð byggð, heilnæmi matvæla og fæðuöryggi eru oftast nefnd í því samhengi. Þrátt fyrir að þessi atriði byggi á missterkum efnislegum

grunni hefur stuðningur við greinina mætt nokkuð breiðum skilningi, einkum út frá byggðasjónarmiðum. Þessi samfélagsmarkmið draga hins vegar almennt úr hagkvæmni greinarinnar. Ef ekki kemur til aukinnar hagkvæmni væri misráðið að stefna á alþjóðlegan vöxt greinarinnar.

Til að unnt sé að skapa greininni festu og fyrirsjáanleika þarf því að skilgreina betur markmið hennar og ákveða hvort hagkvæmni eða samfélagsleg markmið eigi að vera í forgrunni. Fyrirliggjandi samningur ber með sér að ekki hafi náðst niðurstaða um þetta atriði.

Samningurinn varðar fleiri en bændur

Viðskiptaráð og fleiri hagsmunaaðilar hafa gert ítrekaðar athugasemdir vegna samráðsleysis við gerð samninganna. Þrátt fyrir að samningarnir séu gerðir á milli ríkis og bænda snerta þeir hagsmuni mun breiðari hóps. Má þar helst nefna neytendur, innlenda matvælaframleiðendur, innflutningsaðila og verslunina.

Opinberar yfirlýsingar stjórnvalda um víðtækt samráð standast engan veginn nánari skoðun. Þannig voru fulltrúar framangreindra aðila fyrst boðaðir til fundar í janúar á þessu ári, tæpum mánuði fyrir undirritun samninganna. Nær væri að tala um upplýsingafundi en samráðsfundi enda of seint að gera veigamiklar breytingar á samningsdrögunum. Hagsmunaaðilar komu ýmsum ábendingum á framfæri á þessum fundum sem ekki verður séð að tekið hafi verið tillit til.

Samningarnir eiga að gilda til tíu ára og snerta breiða hagsmuni, t.a.m. starfsumhverfi matvælaframleiðenda, kjör neytenda og ráðstöfun almannaþjónar. Það er því óskiljanlegt að stjórnvöld hafi ekki séð hag sínum betur borgið með víðtækara samráði en um ræðir.

Stjórnvöld eiga að verja almannahagsmuni

Margt bendir til þess að við samningagerðina hafi sérhagsmunir notið forgangs umfram heildarhagsmuni. Sé litið til samningsmarkmiða sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, sem kynnt voru fyrir ríkisstjórn í apríl 2015, kemur ekki á óvart að sú sé niðurstaðan. Þannig var eftirfarandi markmið efst á lista við gerð samninganna:

„Gerður verði langtímasóknarsamningur til að minnsta kosti tíu ára um starfsskilyrði bænda sem byggist á fjárstuðningi og tollvernd og ætlað er að efla samkeppnishæfni, auka fjölbreytni, stuðla að nýliðun og vera í sátt við umhverfið.“

Það vekur furðu að markmið ráðherra, sem fulltrúa ríkisins í viðræðum við bændur, hafi kveðið á um:

- að samningana skuli gera til langs tíma, sem bindur hendur skattgreiðenda,
- að byggja samninginn á fjárstuðningi, sem veldur skattgreiðendum kostnaði, og
- tollvernd, sem skerðir lífskjör almennings.

Viðskiptaráð hefði sýnt því skilning ef þetta hefðu verið samningsmarkmið bænda en telur óskiljanlegt að þetta hafi verið markmið ríkisvaldsins. Að mati ráðsins stóð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra ekki undir því hlutverki sínu að gæta hagsmuna íslenska ríkisins og almennings við samningagerðina.

Hugtakið *regluverksyfirtaka* (e. regulatory capture) lýsir því þegar opinber aðili sem gæta á hagsmuna almennings gagnvart ákveðnum hópi þjónar þess í stað sérhagsmunum viðkomandi hóps. Hætta á slíkri yfirtöku skapast ef hinn opinbera aðila skortir burði til að viðhalda faglegu sjálfstæði gagnvart þeim hagsmunaaðilum sem hann á að setja skorður. Svo virðist sem slík yfirtaka hafi orðið raunin í þessu tilfalli.

Litið framhjá umbótatillögum

Árið 2013 var Samráðsvettvangur um aukna hagsæld stofnsettur til að leggja fram og ræða tillögur að aukinni hagsæld Íslendinga til lengri tíma litið. Í vinnu á vegum vettvangsins var áhersla lögð á að tryggja breiða aðkomu ólíkra aðila svo umbótatillögur myndu endurspegla heildarhagsmunum. Verkefnisstjórn vettvangsins lagði í kjölfarið fram tillögur að breyttu fyrirkomulagi stuðnings við landbúnað með aukna hagkvæmni, sveigjanleika og nýsköpun að leiðarljósi.

Í tillögunum var lagt til að jarðræktarstuðningur yrði ný undirstaða landbúnaðarstuðnings og að dregið yrði úr sértækum stuðningi við einstakar greinar landbúnaðar. Þá var lagt til að dregið yrði úr tollvernd til að auka samkeppnisaðhald landbúnaðargreina. Tillögunum var ætlað að tryggja að stuðningur við landbúnað rynni í auknum mæli til bænda og veitti þeim aukið frelsi. Á sama tíma myndi framleiðni í greininni aukast og hagur neytenda vænkast samhliða. Þannig var reynt að móta fyrirkomulag sem nær samfélagslegum markmiðum landbúnaðarstefnunnar með lágmarks fórnarkostnaði.

Í nýjum búvörusamningum er að mestu litið framhjá þessum tillögum og í sumum tilfellum gengið gegn þeim. Í samningunum er áformað að auka jarðræktarstuðning úr 1% af heildarstuðningi upp í 5,3% árið 2026 – samanborið við tillögu um 50% hlutfall frá Samráðsvettvangnum. Með samningunum er því áformað að fara um einn tíunda í þá átt sem þar var lagt til á tíu ára tímabili.

Þá er ekki dregið úr sértækum stuðningi við einstakar greinar landbúnaðar. Greiðslumark verður áfram til staðar í mjólkuriðnaði að minnsta kosti til ársins 2019. Jafnframt eru greiðslur vegna framleiddrar mjólkur auknar sem getur ýtt undir offramleiðslu og óhagkvæmni. Svipaða sögu er að segja í sauðfjárrækt. Þótt stefnt sé að því að afnema greiðslumark í þeirri grein á nokkurra ára tímabili mun fjármagnið ekki færast í almennan jarðræktarstuðning. Þess í stað fer hann í svokallaða gæðastýringu ásamt því að tveir nýir stuðningsflokkar eru settir á fót: gripagreiðslur, stuðningur á hverja kind burtséð frá nytjum, og býlisstuðningur sem er fyrst og fremst stuðningur til lítilla býla. Ekki verður því annað séð en að stuðningur í nautgripa- og sauðfjárrækt verði ýmist óbreyttur eða færður í óhagkvæmara form. Þá er betur heima setið en af stað farið.

Unnið gegn stærðarhagkvæmni og erlendri samkeppni

Lág arðsemi og lítil framleiðni hafa lengi verið áskoranir innan íslensks landbúnaðar. Viðskiptaráð hefur bent á að aukin stærðarhagkvæmni sé einfaldasta leiðin að aukinni framleiðni og samkeppnishæfni gagnvart innfluttum vörum. Í nýjum búvörusamningnum eru hins vegar hvatar gegn slíkri þróun með þaki á tilkalli til stuðnings sem nemur 0,4% af heildarstuðningi í sauðfjárrækt og 0,7% í nautgriparrækt. Þetta fyrirkomulag leiðir til þess að býli fá hlutfallslega minni stuðning ef þau stækka umfram þessi mörk. Ef stefnt er að aukinni hagkvæmni ætti að afnema þök af þessu tagi.

Í nýjum samningum má jafnframt finna ákvæði sem skuldbindur ráðherra til að beita sér fyrir hækkun tolla á ostum og ákveðnum mjólkurvörum. Slík breyting er til þess fallin að draga úr samkeppnisaðhaldi við alþjóðlega framleiðendur þegar kemur að verðum og gæðum. Jafnframt eru stjórnvöld með hækkun tolla að ganga enn lengra en áður í skattlagningu og neyslustýringu þegar kemur að ákveðnum tegundum matvæla. Á sama tíma og tollar eru á undanhaldi á öllum öðrum sviðum sökum skaðsemi þeirra fyrir neytendur skýtur skökku við að stjórnvöld hafi undirritað samninga um að þeir skuli hækka á öðrum sviðum. Þá telur Viðskiptaráð sértækt ákvæði um tollamál af þessu tagi jafnframt óheppilegt. Nærtækara væri að meta tollvernd í heildstæðara samhengi sem hluta af framtíðarstefnumörkun greinarinnar.

Loks er kveðið á um að endurskoða skuli samningana tvisvar sinnum á tímabilinu, árin 2019 og 2023. Í endurskoðunarákvæðunum eru ekki tilgreind árangursviðmið sem landbúnaðargreinarnar þurfa að uppfylla til að njóta áfram stuðnings. Þvert á móti má þar finna ákvæði um að stuðningur skuli aukinn ef framleiðsla nær ekki ákveðnum markmiðum. Endurskoðunarákvæðin geta því einvörðungu leitt til aukinna niðurgreiðslna til landbúnaðarins í framtíðinni.

Hægt að gera betur

Áhrif landbúnaðar ná víða og það eru hagsmunir allra að greinin blómstri. Endurnýjun allra búvörusamninga á sama tíma fól í sér stórt tækifæri til framfara og nýrrar hugsunar. Í stað bútasaums var unnt að nálgast viðfangsefnið heildstætt og móta framtíðarsýn fyrir atvinnugreinina í heild.

Stefna Viðskiptaráðs kveður skýrt á um að viðskiptafrelsi og lágmörkun opinberra afskipta auki samkeppnishæfni og bæti lífskjör. Þrátt fyrir þetta geta réttmæt sjónarmið legið til grundvallar stuðningskerfis í landbúnaði ef almenn sátt ríkir um samfélagsleg markmið þess. Þessi markmið þurfa þá að liggja skýrt fyrir auk þess kostnaðar sem þeim fylgir. Ef markmið stjórnvalda felst í því að byggja landbúnað upp með sama hætti og aðrar atvinnugreinar, þ.e. með hagkvæmni og samkeppnishæfni að leiðarljósi, þarf að nálgast viðfangsefnið með allt öðrum hætti en nú er gert.

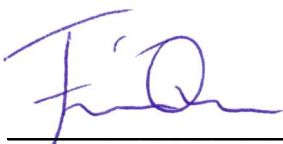
Hvort sem stjórnvöld byggja landbúnaðarstefnu sína á samfélagssjónarmiðum eða markaðslögmálum þarf að vinna hana í sátt við ólíka hagsmunaaðila. Búvörusamningar, tollamál, regluverk og aðrir þættir sem snerta umgjörð greinarinnar fléttast saman og því óheppilegt að taka einn þátt út fyrir sviga líkt og gert hefur verið með búvörusamninga.

Ljóst má vera að ekki ríkir sátt um fyrirbyggjandi samninga. Samkvæmt könnun Maskínu á viðhorfi almennings eru fjórum sinnum fleiri andvígir samningunum en fylgjandi¹. Því betur sem svarendur höfðu kynnt sér efni samninganna því andvígari voru þeir. Fjöldi hagsmunaaðila hefur lýst yfir óánægju með samningana og bent á mikinn skort á samráði. Þá hafa ýmsir talið óvíst hvort stjórnvöld hafi lagalegt umboð til að gera jafn langan samning og um ræðir. Að lokum virðast bændur ekki á eitt sáttir, en 40% sauðfjárþænda og fjórðungur kúabænda höfnuðu samningnum.

Viðskiptaráð leggur því til að viðræður um búvörusamninga verið hafnar upp á nýtt. Áður en þær hefjast ættu stjórnvöld að leita sjónarmiða frá fulltrúum heildarsamtaka í atvinnulífi, launþegahreyfingu og á meðal neytenda. Þannig má stuðla að samningsmarkmiðum ríkisvaldsins sem endurspeglar almannahagsmuni. Til að svo megi verða þarf Alþingi hins vegar að hafna þeim samningum sem nú liggja fyrir. Viðskiptaráð hvetur því alþingismenn til að hafna frumvarpinu í atkvæðagreiðslu.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki fram að ganga.

Virðingarfyllt,



Frosti Ólafsson

Framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs Íslands

¹ Niðurstöður könnunar Maskínu má nálgast á eftirfarandi slóð:
<http://maskina.is/en/component/content/article/7-frettir/86-2016-03-17-10-44-47>