

Fjárhagsvandi landbúnaðar – greinargerð hóps ráðuneytisstjóra

Hinn 20. október sl. samþykkti ríkisstjórn Íslands að koma á fót hópi ráðuneytisstjóra þriggja ráðuneyta; matvælaráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og innviðaráðuneytis, til að fjalla um fjárhagsstöðu landbúnaðar á Íslandi sem stendur frammi fyrir áskorunum í núverandi efnahagsástandi. Hópnum var falið að draga saman gögn og leggja mat á þá stöðu sem upp er komin í landbúnaði og leggja fram tillögur með hliðsjón af gögnum um stöðu og þróun síðustu misseri. Hópnum var jafnframt falið að leita leiða til að auðvelda kynslóðaskipti og nýliðun í landbúnaði.

Til að leggja mat á fjárhagsstöðu landbúnaðar var kallað eftir gögnum frá Hagstofu Íslands, Byggðastofnun, Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins, ársreikningum frá Creditinfo auk þess sem stuðst var við gögn matvælaráðuneytisins um stuðningsgreiðslur í landbúnaði. Þá var greining unnin á vegum matvælaráðuneytisins á sértækum aðgerðum í nágrenni ákjum og ákveðnum þáttum stuðningskerfisins. Hópurinn fundaði jafnframt með Bændasamtökum Íslands, Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins, Byggðastofnun og viðskiptabönkum.

Fyrirliggjandi upplýsingar og gögn sýna að áskoranir landbúnaðar á Íslandi eru einkum tvíþættar, annars vegar bráðavandi innan ákveðins hluta atvinnugreinarinnar sem einkum má rekja til hækkunar fjármagnskostnaðar síðustu misseri og hins vegar vandi til lengri tíma sem tengist framleiðni og veikleikum í stuðningskerfi landbúnaðarins.

Mikil fjölbreytni er í rekstri innan landbúnaðarins, bæði á milli búgreina og innan þeirra. Búgreinar eru misvel í stakk búnaðar til að takast á við áskoranir í núverandi efnahagsástandi. Fyrirliggjandi gögn benda til þess að fjárhagsvandi sé mestur hjá þeim sem hafa lagt í fjárfestingar síðustu ár og fjármagnað þær með lántöku, fjármagnskostnaður hefur hækkað ört og tekjur hafa ekki aukist samhliða. Lánakjör eru orðin íþyngjandi hjá ákveðnum hópum, eins og víðar í samfélaginu. Staða ákveðinna bænda er þó sérlega erfið þar sem rekstur bóa er nátengdur heimilum og fjármunamyndun er hæg, einkum í nautgripa- og sauðfjárrækt. Vandir sauðfjárræktar tengist lágri framleiðni til langs tíma með tilheyrandi afkomubresti innan greinarinnar en vandir innan nautgriparæktar tengist einkum skuldsetningu og hækkun fjármagnskostnaðar. Líkt og að framan greinir er fjölbreytni í rekstri innan greinanna. Greining matvælaráðuneytisins sýnir að um 45% sauðfjárnænda og 20% nautgripabænda eru skuldlausir eða án vaxtagjalda. Gögnin sýna einnig að þær greinar hafa dregist aftur úr í launapróun. Þá hafa ungir bændur sem hafa lagt í fjárfestingar til að hefja búskap í hinum ýmsu búgreinum síðustu ár þurft að takast á við hækkun fjármagnskostnaðar með tilheyrandi áskorunum í rekstrarafkomu. Talið er nauðsynlegt að bregðast við stöðunni með sérstökum stuðningi, enda gegna bændur mikilvægu hlutverki í fæðuöryggi þjóðarinnar auk þess sem huga þarf að byggðasjónarmiðum. Til að viðhalda og hvetja til nýliðunar í greininni er einnig mikilvægt að koma til móts við erfiða stöðu ungra bænda.

Í samtali hópsins við Byggðastofnun og viðskiptabanka kom fram að ýmis úrræði standi viðskiptavinum þeirra til boða til að breyta lánaskilmálum og létta á greiðslubyrði. Þeir sem starfi í landbúnaði hafi ekki nýtt sér þau úrræði nema að takmörkuðu leyti. Úrræði þessi eru til þess fallin að létta byrðarnar í erfiðu efnahagssumhverfi og hvetur hópurinn til frekara samtals milli lánastofnana og viðskiptavina í erfiðri stöðu hvað þetta varðar.

Aðgerðir sem hópurinn leggur til miða annars vegar að því að styðja við þá aðila sem eiga í fjárhagserfiðleikum vegna efnahagsástandsins í dag og hins vegar að horfa til framtíðar þannig að stuðlað sé að nýliðun og kynslóðaskiptum í greininni og að stuðningskerfi gegni því hlutverki að styðja við atvinnugreinina með skilvirkum hætti, í samræmi við áherslur stjórnvalda. Eftir þær umfangsmiklu greiningar sem fram hafa farið telur hópurinn að þær tillögur sem settar eru fram beinist með markvissum hætti að þeim sem eiga í hvað mestum vanda til skemmri tíma lítið vegna hækkaðs fjármagnskostnaðar og langvarandi afkomubrests. Um leið miða þær að aðstoð við yngri bændur sem eru undirstaða framleiðslu framtíðarinnar. Tillögurnar eru eftirtaldar:

- Ungbændastuðningur - Greitt verði álag á fjárfestingar í samþykktum umsóknum um nýliðunarstuðning á árunum 2017-2023, samtals 600 m.kr.
- Viðbótarfjárfestingastuðningur – Greitt verði álag á fjárfestingu í samþykktum umsóknum um fjárfestingarstuðning í sauðfjárrækt og nautgriparækt á árunum 2017-2023, samtals 450 m.kr.
- Viðbótarbýlisstuðningur – Greitt verði sérstakt framlag til þeirra sauðfjárþænda sem stunda sauðfjárrækt að meginatvinnu og eru með 300 vetrarfóðraðar kindur eða fleiri, samtals 450 m.kr.
- Viðbótargripagreiðslur á holdakýr – Greitt verði sérstakt framlag til þeirra þænda sem fengu greiddar gripagreiðslur á holdakýr árið 2023, samtals 100 m.kr.
- Aðgerðir til framtíðar – 200 m.kr. verði ráðstafað til matvælaráðuneytisins í fjárlögum 2024. Fjármuninum verði ráðstafað í verkefni sem stuðla að aukinni rekstrarhagkvæmni í landbúnaði með hliðsjón af áherslum stjórnvalda. Jafnframt verði unnið að heildarstefnumótun fyrir stuðningskerfi landbúnaðar með hliðsjón af áherslum landbúnaðarstefnu.
- Áfram verði unnið að aðgerðum sem miða að því að styrkja stöðu landbúnaðar til framtíðar, svo sem varðandi lánakosti Byggðastofnunar, hagtölusöfnun í landbúnaði, afleysingarþjónustu þænda, tækifæri til hagræðingar og samstarfs og kyngreiningu á nautgripasæði. Aðgerðum þessum verði vísað til viðeigandi ráðuneyta, sbr. fylgiskjal 1.

Með framangreindum aðgerðum er talið að stuðningi sé beint til þeirra sem eigi í rekstrarerfiðleikum á fjölskyldubúum í landbúnaði. Þá verði einnig styrkt staða nýliða í formi ungbændastuðnings. Áætlað er að stuðningur verði greiddur til 982 þænda fyrir árslok 2023, alls 1.600 milljónir króna.

Í vinnu hópsins hefur komið fram að núverandi stuðningskerfi er óskilvirkt, með óskýr markmið og hvata sem eru ekki í samræmi við áherslur stjórnvalda eða hagsmuni atvinnugreinarinnar í heild. Í ljósi þess er lagt til að þegar í stað verði ráðist í vinnu við að undirbúa heildarendurskoðun stuðningskerfisins. Því er mikilvægt að yfirstandandi endurskoðun búvörusamninga sé að öllu leyti í samræmi við stefnumótun á málefnasviðinu að mati samningsaðila beggja. Horft verði til þess að þeir gildi út árið 2026, eða þar til nýtt stuðningskerfi verði innleitt. Í vinnu við nýtt stuðningskerfi og við aðgerðaráætlun vegna landbúnaðarstefnu, sem samþykkt var á Alþingi sl. vor, er m.a. mikilvægt að horft verði til

þeirrar framtíðarsýnar í stefnunni að framleiðsla verði arðbær, samkeppnishæf og tryggð byggðafestu, uppbyggingu þekkingar og eðlilega nýliðun og kynslóðaskipti.

Tillaga

Til að bregðast við erfiðri fjárhagsstöðu innan landbúnaðarins er lagt er til að tryggt verði fjármagn til viðbótarstuðningsgreiðsla til þeirra hópa sem að framan greinir í fjáráuka 2023, að fjárhæð 1.600 milljónir króna. Þá verði tryggt fjármagn í fjárlögum ársins 2024 að fjárhæð 200 milljónir króna, til að stuðla að aukinni rekstrarhagkvæmni og hefja vinnu við heildarstefnumótun fyrir stuðningskerfi landbúnaðarins.

Fylgiskjöl:

1. Aðgerðir til áframhaldandi skoðunar.
2. Sértekur stuðningur í nágrennaríkjum síðustu ár og samanburður við aðgerðir á Íslandi.
3. Yfirlit yfir upphaf stuðningskerfis og þróun.

Fylgiskjal 1

Aðgerðir til áframhaldandi skoðunar.

Lánakjör

Byggðastofnun er lykilstofnun þegar kemur að lánsfjármagni til landbúnaðar. Hlutverk stofnunarinnar, sbr. lög nr. 106/1999, er að efla byggð og atvinnulíf með sérstakri áherslu á jöfnun tækifæra allra landsmanna til atvinnu og búsetu. Stofnunin undirbýr, skipuleggur og fjármagnar verkefni og veitir lán með það að markmiði að treysta byggð, efla atvinnu og stuðla að nýsköpun í atvinnulífi. Lán til landbúnaðar eru stærsti flokkurinn í lánasafni stofnunarinnar, eða um 44% af heildarútlánnum. Í október sl. ákvað stjórn Byggðastofnunar að lækka álag á óverðtryggða vexti landbúnaðarlána. Að mati Byggðastofnunar eru lán stofnunarinnar þar með orðin ein þau hagstæðustu á markaðnum fyrir bændur.

Frá árinu 2020 hefur Byggðastofnun veitt lán vegna kynslóðaskipta og er lánaflokkurinn að hluta tryggður í gegnum COSME ábyrgðarsamkomulag Evrópska fjárfestingarsjóðsins (EIF). Með því samkomulagi var stofnuninni mögulegt að bjóða ungum bændum allt að 90% fjármögnun af kaupverði bújarða og stuðla þannig að nýliðun í landbúnaði. Lánaflokkurinn hefur verið eftirsóttur. Um komandi áramót rennur ábyrgðarsamkomulagið úr gildi m.a. með þeim afleiðingum að Byggðastofnun getur ekki lengur boðið umrædd 90% lán til kynslóðaskipta. Byggðastofnun er í viðræðum um aðild að nýju samkomulagi, undir heitinu InvestEU, sem vonir standa til að taki gildi vorið 2024. Verði af því eru tækifæri til að endurskoða lánaflokkinn og útfæra skilmála út frá reynslu síðustu ára og því ástandi sem nú ríkir í greininni. Hópurinn telur mikilvægt að leitað verði leiða til að umrædd kynslóðaskiptalán verði áfram í boði innan Byggðastofnunar.

Í vinnu hópsins lagði Byggðastofnun fram tillögur um tvo nýja lánaflokk, annars vegar hlutdeildarlán og hins vegar stuðningslán. Innan þess tímaramma sem hópnun var ætlað að vinna voru umræddar tillögur ekki útræddar enda þarf að skoða heildaráhrif og kostnað af innleiðingu slíkra aðgerða. Hópurinn telur æskilegt að greina nánar aðgengi landbúnaðar að þeim úrræðum sem þegar eru til staðar, í fyrirkomulagi hlutdeildarlána, þannig að gætt sé jafnræðis bænda og annarra fyrstu kaupenda að lánaúrræðum við kaup á íbúðarhúsnæði. Lagt er til að innviðaráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið taki þessi málefni til frekari skoðunar.

Hagtölusöfnun í landbúnaði

Til að leggja mat á fjárhagsstöðu landbúnaðar var safnað gögnum og upplýsingum frá ýmsum aðilum. Gögn varðandi þróun atvinnugreinarinnar liggja einkum hjá Hagstofu Íslands sem byggir á upplýsingum frá hinum ýmsu aðilum, enda er stofnunin miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar í landinu og hefur forustu um tilhögun, samræmingu og framkvæmd hennar svo og um samskipti við alþjóðlegar stofnanir um hagskýrslu- og tölfræðimál. Hagstofan birtir ákveðnar upplýsingar um landbúnað á vefsíðu stofnunarinnar og eru hagreikningar landbúnaðarins, sem tilgreina framleiðsluvirði, aðfanganotkun, fjármunamyndun og afkomu uppfærðir árlega. Hópurinn telur tækifæri vera til staðar í auknu samstarfi og bættri miðlun upplýsinga um stöðu landbúnaðar og þróun atvinnugreinarinnar til að styðja við stefnumótun og ákvarðanatölu í málaflokknum. Í því skyni mætti einnig horfa til framþróunar á mælaborði landbúnaðarins. Með hliðsjón af framangreindu er lagt til að

matvælaráðuneytið taki málefnið til skoðunar í samstarfi við Hagstofu Íslands og eftir atvikum fleiri stofnanir og fyrirtæki.

Afleysingarþjónusta bænda

Um 2900 bændur hafa landbúnað að aðalstarfi á Íslandi. Fram hefur komið að ein áskorun greinarinnar, sem m.a. tengist nýliðun, er stöðug viðvera á búum sem til lengri tíma geti haft neikvæð áhrif á líkamlega og andlega heilsu bænda. Bændasamtök Íslands hafa lagt fram tillögu að tilraunaverkefni, Frábæ, til gefa bændum tækifæri á orlofstíma og um leið stuðla að nýliðun og starfsmenntun í landbúnaði. Um væri að ræða samstarfsverkefni Bændasamtaka Íslands, Landbúnaðarháskóla Íslands og Búnaðarsambands Suðurlands. Hópurinn telur vert að skoða tækifærin sem felast í slíku verkefni og rétt að félags- og vinnumarkaðsráðuneytið leiði þá vinnu innan Stjórnarráðsins.

Tækifæri til hagræðingar og samstarfs

Hópurinn telur mikilvægt að styrkja stöðu frumframleiðenda og nýta tækifæri til aukinnar verðmætasköpunar í landbúnaði. Í landbúnaðarstefnu til ársins 2040, sem samþykkt var á Alþingi í júní 2023, kemur fram að tryggja verði með löggjöf að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar og samstarfs en framleiðendur í nágrannalöndum þar sem starfað er samkvæmt EES-löggjöf. Matvælaráðherra hefur lagt fram frumvarp til breytinga á búvörulögum sem heimilar fyrirtækjum í eigu eða undir meirihlutastjórn frumframleiðenda að eiga með sér samstarf um afmarkaða þætti líkt og tíðkast í nágrannalöndunum. Meginmarkmið frumvarpsins er að stuðla að hagfelldari starfsskilyrðum í landbúnaði og styrkingu á stöðu bænda. Líkt og að framan greinir hefur frumvarpið verið lagt fyrir þingið en gert er ráð fyrir að matvælaráðuneytið fylgi eftir innleiðingu efnisreglna frumvarpsins, verði það samþykkt sem lög frá Alþingi.

Kyngreining á nautgripasæði

Eftir innleiðingu erfðamengisúrvals má segja að næsta stóra skrefið fram undan í nautgriparækt sé kyngreining á sæði. Með því er hægt að velja fyrirfram hvort fæðist kvígu eða nautkálfa. Ávinningur af því er bæði efnahagslegur og loftslagslegur. Með aðferðinni er lagt er upp með að sæða bestu kýrnar með kyngreindu sæði og fá úr þeim kvígukálfa. Slíkt hraðar erfðaframförum og eykur þar með framleiðni. Um leið er ekki þörf á því að ala upp jafn marga kvígukálfa til að endurnýja kúastofninn eins þarf í dag. Af því leiðir að færri gripi þarf til sömu framleiðslu og þar með verður minni losun metans vegna iðragerjunar. Lagt er til að matvælaráðuneytið skoði möguleika á innleiðingu þessarar aðferðar í innlendri nautgriparækt.

Fylgiskjal 2

Sértækur stuðningur í nágrennaríkjum síðustu ár og samanburður við aðgerðir á Íslandi.

Landbúnaðargeirinn í Evrópu hefur orðið fyrir fjölda áfalla á síðustu árum; frá efnahagskreppu og viðskiptatáknmörkunum við Rússland til Covid-19 faraldursins og innrásar Rússa í Úkraínu, auk náttúrulegra áfalla í formi þurrka, flóða og skógarelda. Evrópusambandið og einstök lönd hafa reynt að bregðast við þessum áföllum með sértækum stuðningsaðgerðum til að bæta fæðuöryggi og afkomu bænda. Að hluta með beinum stuðningsgreiðslum; að hluta með lánaþingreiðslu og að hluta með tímabundnum rýmikumum ýmissa reglugerða og kvaða, sem hvíla á landbúnaðarframleiðendum.

Hér er að neðan tæpt á nokkrum þáttum þeirra aðgerða síðustu ár. Í fyrsta lagi er fjallað um almennar stuðningsaðgerðir Evrópusambandsins, svo er litið sérstaklega til Svíþjóðar og loks er fjallað um nálgun Noregs, sem er utan sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB.

Evrópusambandið

Þegar tölur um sértækar stuðningsaðgerðir ESB eru skoðaðar er mikilvægt að setja þær í samhengi við umfang landbúnaðar innan ESB og umfang stuðningskerfisins. Fjöldi bænda er um það bil 4.000 sinnum meiri en hér á landi, kjötframleiðsla 2.000 sinnum meiri, mjólkurframleiðsla 1.000 sinnum meiri og fjárhæð stuðnings 500 sinnum meiri. Almenna reglan í ESB er að bændur þurfa að sækja um stuðningsgreiðslur árlega ólíkt því sem hér gerist, þar sem bændur fá greiðslur ef þeir uppfylla almenn skilyrði fyrir þeim án árlegrar umsóknar.

Í heimsfaraldrinum 2020-21 var gripið til ýmis konar aðgerða innan ESB sem OECD hefur metið að virði 6,2 ma. EUR, þ.e. samanlögð útgjöld sambandsins og aðildarríkjanna. Í því fólst m.a. aukinn sveigjanleiki, gefinn var kostur á að flýta stuðningsgreiðslum og greiða hluta þeirra fyrirfram, rýmri heimilda til að ráðstafa fjárheimildum, frestir til að skila gögnum vegna stuðningsgreiðslna voru lengdir og dregið úr tíðni eftirlitsheimsókna.

Bændur gátu fengið lán á hagstæðum kjörum, að hámarki 200.000 EUR. Þau voru fjármagnað úr dreifbýlisþróunarhluta landbúnaðarstefnunnar með sérstakri heimild og byggði á því að aðildarríki ættu þar óráðstafaða fjármuni. Aðildarríkjum var veitt tímabundið aukið svigrúm til ríkisaðstoðar í landbúnaði, eða til að nýta óráðstafaðar fjárheimildir til beins stuðnings við bændur. Opnað var á tímabundin uppkaupt á tilteknum landbúnaðarvörum til að jafna markaðssveiflur. Í regluverki sambandsins eru ýmis verkfæri til markaðsáhlutunar í landbúnaði en þau hafa verið minna nýtt hin síðari ár eftir að áherslan færðist yfir á beinar greiðslur til bænda.

Í kjölfar innrásarinnar í Úkraínu árið 2022 veitti ESB 500 m. EUR til beins stuðnings til þeirra bænda, sem talið var að hefðu orðið fyrir mestum áhrifum af hækkunum aðfangaverðs og lokunum útflutningsmarkaða. Einstök ríki gátu aukið þessar greiðslur úr eigin sjóðum með allt að 200% viðbótarframlagi. Nokkur ríki fullnýttu það en önnur völdu að bæta engu, eða mjög litlu við framlög ESB, og í heildina vörðu aðildarríkin tæpum 600 m. EUR úr eigin sjóðum (115%).

Árið 2021 var á sama hátt og 2020 veitt tímabundin heimild til að flýta greiðslum og nota mátti greiðslur til dreifbýlisþróunar til beinna styrkja til bænda eða til að niðurgreiða lán. Veittur var sértækur stuðningur til geymslu svínakjöts vegna lokunar útflutningsmarkaðar á því í Rússlandi.

Ákveðnar umhverfisreglur voru rýmkaðar tímabundið, s.s. landbúnaðarstarfsemi var leyfð á landi sem áður hafði verið tekið úr ræktun til verndar líffræðilegum fjölbreytileika. Þar að auki var notkun skordýraeiturs á þessum svæðum leyfð til að auðvelda ræktun, en bændur héldu áfram að fá grænar greiðslur.

Inn í fjárlög ESB er nú búið að marka sérstakan hluta útgjalda til landbúnaðarstefnunnar sem nýta má til að bregðast við kreppum. Það eru 450 milljónir EUR eða 0,8% af heildinni. Sambærileg fjárhæð á Íslandi væri tæpar 150 milljónir króna miðað við fjármagn sem ráðstafað er til framkvæmdar búvörusamninga. Nær öllu þessu fjármagni var ráðstafað á árinu 2023, mest til ríkja nærri Úkraínu en áhrif á búvörumarkaði hafa verið mest þar. Ríkin geta eins og 2022 bætt allt að 200% við en þau þurfa ekki að gera grein fyrir ráðstöfun fyrr en í lok janúar 2024, þannig að sú samantekt liggur ekki fyrir.

Svíþjóð

Hækkanir á aðföngum og orku árið 2022 höfðu mikil áhrif í Svíþjóð líkt og annars staðar, þótt orkuverð hafi ekki náð sömu hæðum eins og t.d. í Noregi. Árið 2022 var gripið til sértækra aðgerða bæði snemma árs (fyrir innrás Rússa í Úkraínu) og um mitt árið.

Ríflega 1,9 ma. SEK voru greiddar út til þeirra bænda sem taldir höfðu hafa farið verst út úr aðfangahækkunum. Þessum greiðslum var varið til þriggja megin aðgerða:

1,6 ma. SEK til viðbótargreiðslna fyrir búfjárræktargeirann.

300 m. SEK. til sértækra aðgerða í ylrækt, ásamt svína- og kjúklingaframleiðslu.

50 m. í sértækan stuðning í Norður-Svíþjóð.

1,2 ma. SEK var um mitt árið varið til skattalækkana á dísilolíu til nota í landbúnaði og skógrækt. Stuðningurinn bætti bændum aukinn kostnað vegna hækkana á áburði, olíu, raforku og öðrum aðföngum einungis að hluta, sem í júní 2022 var metinn á allt að 9 ma. SEK.

Eins og áður segir samþykkti ESB viðbótarfjárveitingar til stuðnings landbúnaði á yfirstandandi ári og í hlut Svíþjóðar komu um það bil 65 m. SEK. Sænska ríkið nýtti sér heimild til að bæta 200% ofan á þennan stuðning og því verður í allt ríflega 195 m. SEK deilt út til bænda á seinni helmingi ársins. Til viðbótar hafa komið umtalsverðar afurðaverðshækkanir.

Noregur

Landbúnaðarstuðningur í Noregi er bæði umfangsmikill og fjölpættur, og samanstendur af beinum stuðningi, sem er ákvarðaður með árlegum búvörusamningum, opinberri verðlagningu, framleiðslustýringu og verndartollum. Heildarstuðningur er sá hæsti í þeim 54 löndum þar sem OECD metur stuðning við landbúnað og stendur undir rúmlega 51% af tekjum greinarinnar (2020-22). Þessu til viðbótar er bæði skattakerfið og skipulagslög notuð til að styðja við markmið landbúnaðarstefnunnar.

Noregur hefur brugðist við verðlagsþróun, markaðs- og uppskerubrestum síðustu ára með margvíslegum hætti og hefur markmið þessara aðgerða verið að hlífa landbúnaðinum fyrir áhrifum hækkandi verðs á innfluttum aðföngum og raforku, og bæta bændum uppskerutjón af völdum óhagstæðs veðurfars.

Undir lok ársins 2021 greiddi norska ríkið uppbót á búvörusamninga að verðmæti 754 m. NOK til að mæta ófyrirséðum verðhækkunum á áburði og byggingarefni. Sambærileg upphæð árið

2022 var 2 ma. NOK og rúmir 5 ma. árið 2023. Í samningum fyrir 2024 er loks lagt upp með sérstakar álagsgreiðslur upp á 2,9 ma. NOK.

Til viðbótar beinum stuðningi eru bændum tryggðar verðhækkningar á afurðum í gegnum opinbera eða hálfopinbera verðlagningu á fjölda afurða. Með hálfopinberri verðlagningu er átt við að sett eru markmiðsverð fyrir ákveðnar afurðir og stærstu afurðastöðvarnar undir stjórn bænda í hverri grein hafa sérstakar heimildir (og skyldur) til að beita sér fyrir því að því verði náð. Í árlegum búvörusamningum er tekið tillit til þess tekjuauka sem ætlunin er að bændur fái í gegnum afurðaverðið.

Með þessu er reiknað með að öllum verðhækkunum á aðföngum frá 2023 til 2024 sé mætt, ásamt þeim verðhækkunum sem landbúnaðurinn tók á sig frá 2021 til 2023 og ekki voru bættar með fyrri aðgerðum. Útreikningur á þörfinni fyrir viðbótarstuðning byggir á svokölluðum viðmiðunarbúum á grundvelli umfangsmikilla búreikninga. Í Noregi er pólitísk samstaða um að þessi bú eigi í grunnatriðum að vera rekstrarhæf og skila launum, sem eru sambærileg við almennan vinnumarkað. Árlegar samningaviðræður um uppbætur byggja því á forsendum sem liggja fyrir fyrirfram. Auk þess er skýr lagarammi um fyrirkomulag samningagerðarinnar þar með talið tímafresti. Náist ekki samkomulag gengur málið til þingsins.

Samanburður við sértækar aðgerðir fyrir landbúnað á Íslandi

Það er ekki auðvelt að setja sértækar stuðningsaðgerðir Evrópusambandsins í íslenskt samhengi – til þess er ESB of stórt og innbyrðis ólíkt. Hins vegar má reyna að bera aðgerðir í Svíþjóð og Noregi saman við það sem gert hefur verið á Íslandi. Fram kemur að ofan að stuðningur í Noregi er sá hæsti meðal aðildarríkja OECD eða 51% af tekjum bænda. Ísland er þó aðeins 0,9% prósentustigum á eftir eða 50,1% miðað við 2020-2022. Vægi tollverndar í heildarstuðningi er hærra á Íslandi (46,5%) en í Noregi (37,3%) en vægi beins stuðnings meira þar á móti.

Samantekið nema sértækar viðbótargreiðslur vegna aðfangahækkana síðustu ára í Svíþjóð um 3,3 ma. SEK, og um þriðjungurinn af þeirri upphæð hefur runnið til lækkana á eldsneytisgjöldum. Þetta þarf að setja í samhengi við að heildarstuðningur á ári til landbúnaðar í Svíþjóð er nærri 11 ma. sænskra króna, svo sértæki stuðningurinn samsvarar rétt um 30% af stuðningsgreiðslum eins árs. Sambærilegt hlutfall á Íslandi myndi þannig samsvara um 5 ma. ISK. Ef stuðningurinn er settur í samhengi við þjóðartekjur væri sambærileg upphæð fyrir Ísland tæpir 2 ma. ISK

Ef reyna ætti að setja viðbótargreiðslur til landbúnaðar í Noregi í samhengi við íslenskan raunveruleika þá mætti horfa á að bæði mannfjöldi í Noregi og umfang landbúnaðarframleiðslunnar er 12-15 sinnum stærra en á Íslandi og þjóðarframleiðsla á mann er um 30% meiri en á Íslandi. Þeir 11 milljarðar norskra króna, sem varið hefur verið til að mæta áföllum árána 2021-2024, gætu því samsvarað 6-7 milljörðum íslenskra króna í íslensku samhengi á þessum fjórum árum. Sértækar stuðningsaðgerðir í landbúnaði á Íslandi 2018-22 nema rúmum 5,5 ma. ISK á verðlagi ársins 2023.

Það sem gerir allan samanburð milli landa erfiðan er að viðbótarstuðningi er ætlað að mæta sértækum erfiðleikum í hverju landi og á hverjum tíma. Hér skiptir því miklu máli hvaða erfiðleika er um að ræða og að hvaða leyti markaðsaðstæður og gildandi stuðningskerfi koma á móts við vanda bænda. Bændur á Íslandi hafa sloppið við stórfelldar verðhækkningar á rafmagni, sem hafa valdið miklum erfiðleikum í Noregi, en á móti hafa vaxtahækkningar á Íslandi skapað vandamál fyrir marga framleiðendur.

Í Noregi hefur verið valin sú nálgun að ríkið bætir bændum þann afkomubrest sem þeir hafa orðið fyrir, á grundvelli búreikninga frá tilteknum fjölda viðmiðunarbúa. Nálgunin í Svíþjóð (og meginhluta ESB) hefur verið nær því að meta hvort tilteknar aðstæður ógni settum markmiðum um fæðuöryggi og byggðafestu og verja bændur verstu afleiðingum áfallanna.

Fylgiskjal 3

Yfirlit yfir upphaf stuðningskerfis og þróun.

Víðtæk ríkisafskipti af íslenskum landbúnaði hófust í kjölfar heimskreppunnar fyrir tæpum 100 árum, en áður hafði hann starfað án mikilla beinna ríkisafskipta. Með mjólkursölulögunum 1934 var lokað á óheft markaðslögmál, verðjöfnun komið á milli framleiðslu nýmjólkur og vinnslumjólkur og einkaleyfum í mjólkurdreifingu. Aðgerðirnar nutu víðtæks stuðnings í þjóðfélaginu og urðu til þess að lækka mjólkurverð til almennings, jafnframt því sem afurðaverð til bænda hækkaði. Sama ár voru sett lög um kjötsölu og verðstýringu á kartöflum. Setning afurðasölulaga síðar sama ár lagði í raun grunninn að þeirri stefnu sem lengst af hefur verið fylgt í landbúnaði á Íslandi. Þar var komið á opinberri verðlagningu mjólkur- og sauðfjárafurða.

Hvatt var til búsetu í sveitum, m.a. með setningu svokallaðra nýbýlalaga árið 1936 en þar var gert ráð fyrir að 15–20% þeirra sem kæmu nýir inn á vinnumarkað myndu stofna nýbýli. Frá 1946 lánaði íslenska ríkið 75% af kostnaði við slík nýbýli, óverðtryggt og með lágum vöxtum til langs tíma. Hélt sú stefna allt fram á 8. áratug aldarinnar.

Á árum seinni heimsstyrjaldarinnar versnuðu kjör bænda mjög. Verðbólga var mikil en bændur fengu á sama tíma fast verð fyrir sínar afurðir. Niðurgreiðslur búvara hófust 1943. Voru þær liður í þeirri viðleitni stjórnvalda að draga úr verðbólgu, en einnig til að stuðla að því að bændur fengju viðlíka laun og sambærilegar stéttir þjóðfélagsins höfðu. Landbúnaðarvörur höfðu hækkað verulega í verði 1942, sem olli mikilli óánægju og leiddi til verkfalla. Á þessum árum voru laun að miklu leyti verðtryggt og full verðlagsuppbót greidd á laun mánaðarlega samkvæmt vísitölu framfærslukostnaðar. Það var því sameiginlegur hagur stjórnvalda og neytenda að niðurgreiða búvörur til að halda niðri vísitölu og þar með verðbólgu.

Árið 1947 var Framleiðsluráð landbúnaðarins stofnað, en með því var landbúnaðurinn endanlega aftengdur markaðslögmálum. Verð afurða skyldi í grundvallaratriðum ráðast af því að bændur fengju fyrir afurðir sínar tekjur sem væru í takt við tekjur viðmiðunarstétta, fremur en að verð búvara stjórnaðist af lögmálum um framboð og eftirspurn. Þá var eitt meginverkefni Framleiðsluráðs að tryggja að íslenskur landbúnaður framleiddi vörur sem fullnægðu þörfum þjóðarinnar og að um leið væri stuðlað að umbótum á vinnslu og meðferð.

Miklar framfarir og framleiðsluaukning urðu í íslenskum landbúnaði á næstu árum. Svo var komið að árið 1955 var nauðsynlegt að hefja útflutning á íslenskum landbúnaðarafurðum svo birgðir hlæðust ekki upp. Ekki var gert ráð fyrir þessum möguleika í lögunum um Framleiðsluráð, enda dugði framleiðslan ekki til innanlandsþarfa við setningu þeirra. Þar sem ekki fékkst nægjanlega hátt verð fyrir útfluttar vörur var farið að greiða uppbætur fyrir landbúnaðarafurðir líkt og tíðkaðist þá í sjávarútvegi, en einnig voru teknar upp millifærslur þannig að uppbætur fyrir ull og gærur voru notaðar til stuðnings útflutningi á kjöti og öðrum afurðum. Báðar atvinnugreinar nutu þessara uppbóta sökum þess að gengi krónunnar var handstýrt með aðra hagsmuni í huga.

Tuttugu árum eftir að útflutningsbótum var komið á var gerð breyting á þeim, nú í átt til framleiðslustýringar sökum þess að offramleiðsla var orðin veruleg. Var í því skyni komið á svokölluðu búmarki sem grundvallaðist á meðalframleiðslu hvers býlis árin 1976–1978. Út frá

Því var reiknaður kvóti hvers býlis en hann var hlutfall þeirrar framleiðslu sem það ætti rétt á að fá greitt fyrir. Umfram þá framleiðslu skyldi aðeins fást útflutningsverð.

Árið 1985 voru sett ný lög um framleiðslu landbúnaðarafurða. Mörg markmið voru lítt breytt. Til dæmis var gert ráð fyrir að tekjur þeirra sem stunduðu landbúnað skyldu verða í sem mestu samræmi við tekjur annarra stétta, ákvörðun um afurðaverð skyldi vera nær óbreytt frá fyrri lögum og verðmiðlun haldast í sama horfi og áður. Draga átti úr útflutningsbótum og horfa nær eingöngu til framleiðslu fyrir innanlandsmarkað. Á móti yrði auknu fjármagni veitt til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins sem meðal annars yrði nýttur til að bjóða bændum stuðning til búsháttabreytinga og fjárfestinga í nýrri starfsemi. Þá skyldu gerðir samningar á milli ríkis og bænda um magn þeirra afurða sem tryggt yrði fullt verð fyrir. Á grundvelli hinna nýju laga voru fyrst gerðir búvörusamningar á milli bænda og ríkisins árið 1985 og aftur 1987. Í samningunum lækkaði smám saman það framleiðslumagn í mjólk og kindakjöti sem ríkissjóður ábyrgðist fullt verð fyrir. Árangur náðist við að aðlaga framleiðslu þessara greina að innanlandsmarkaði, en þó ekki fullt jafnvægi, einkum í sauðfjárrækt. Um 1990 kannaði Þjóðhagsstofnun hverjir nyttu góðs af niðurgreiðslum landbúnaðarafurða. Niðurstaðan var að tæpur helmingur niðurgreiðslna kom í hlut neytenda en 40–45% í hlut framleiðenda. Það sem eftir stóð var metið sem sóun.

Búvörusamningur sem gerður var 1991 átti rætur sínar að rekja til Þjóðarsáttarsamninganna og þess anda sem þar ríkti. Markmið samningsins var að lækka vöruverð til neytenda, viðhalda jafnvægi í framleiðslu og sölu mjólkur- og sauðfjárafurða, lækka opinberar stuðningsgreiðslur til greinanna og stuðla þannig að hagkvæmari landbúnaði sem jafnframt væri rekinn í samræmi við landkosti og æskileg landnýtingarsjónarmið.

Teknar voru upp beingreiðslur til bænda í stað niðurgreiðslna á heildsölustigi og greiðslumark innleitt sem bændur gátu átt viðskipti með. Greiðslumarkið skyldi ákveðast út frá áætluðum þörfum innanlandsmarkaðar á hverjum tíma. Niðurgreiðslukerfið var á sama tíma aflagt en það hafði þá verið notað frá 1943 eða í 49 ár með margvíslegum lagfæringum og endurbótum. Þá voru útflutningsbætur endanlega aflagðar.

Nýir sauðfjár- og mjólkursamningar tóku gildi nokkru áður en þeir fyrri áttu að renna út. Meginmarkmið samninganna voru svipuð og áður, auka hagkvæmni og samkeppnishæfni, treysta tekjugrundvöll, ná jafnvægi í framboði og eftirspurn, skapa skilyrði fyrir nauðsynlegri nýliðun og gæta að umhverfisvernd og landnýtingarsjónarmiðum.

Í sauðfjársamningi frá 1995 var framleiðslukvóti afnuminn og greiðslur ríkisins urðu minna framleiðslutengdar en áður. Tekin var upp útflutningsskylda á alla framleiðendur en þeim var þá skylt að selja tiltekinn hluta af framleiðslunni á erlendan markað í samræmi við þau verð sem þar fengjust. Opinberri verðlagningu var hætt og verðlagning þess í stað gefin frjál. Áfram var samið um framlög til uppkaupa á framleiðslurétti. Í mjólkursamningi frá 1997 var innleitt að verðlagsnefnd búvara skyldi ákvarða um allar verðbreytingar, hvort sem um væri að ræða verð til bænda, heildsöluverð mjólkur og ákveðinna mjólkurvara.

Í næsta sauðfjársamningi voru stuðningsgreiðslur að uppistöðu vegna beingreiðslna í samræmi við greiðslumark hvers býlis, en stóra breytingin var að tekin var upp framleiðslutengdur stuðningur vegna gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu. Stutt var við verkefni til framleiðniaukningar og fleiri, þar með talið áfram til uppkaupa á greiðslumarki þeirra bænda sem vildu bregða búi

Í samningi í kjölfarið var stuðningskerfi sauðfjárræktar einfaldað, greiðsluleiðum fækkað og útflutningsskylda felld niður. Framlög út á gæðastýrða sauðfjárframleiðslu voru aukin og

sérstakar fjárveitingar veittar til að efla nýliðun í greininni. Framlög ríkisins hækkuðu á fyrsta ári samningsins en lækkuðu svo um nær 1% að raunvirði á ári á samningstímanum.

Samningurinn var endurskoðaður árið 2009 í kjölfar efnahagshrunsins og þá framlengdur til 2012. Voru samningarnir að mestu framlengdir á fyrri forsendum en þó með þeim hætti að stuðningur ríkisins til bænda var lægri næstu tvö til þrjú árin en fyrri samningur kvað á um en bændur fengu í staðinn framlengingu í tvö ár sem tryggði ákveðið rekstraröryggi. Aftur var samningurinn endurskoðaður árið 2015 og framlengdur lítt breyttur til ársloka 2016. Fól framlengingin í sér aukin framlög til jarðræktar, til eflingu kornræktar og til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins. Áfram lækkuðu framlög vegna búvörusamninga um 1% árlega en á móti verðtryggingu þeirra.

Í mjólkursamningi frá 2004 átti hvetja til enn frekari hagræðingar í greininni, auka samkeppnishæfni hennar og stuðla að lægra vöruverði til neytenda. Enn fremur skyldi viðhalda jafnvægi í framboði og eftirspurn, búa greinina undir aukna erlenda samkeppni, stuðla að kynslóðaskiptum, bæta framleiðsluáðstöðu og gæta að sjónarmiðum dýravelferðar og heilnæmis afurða.

Í samningnum var eins og í sauðfjársamningi kveðið á um árlega 1% lækkun framlaga gegn verðtryggingu. Skyldu greiðslur á hvern mjólkurlíttra lækka en á móti teknar upp gripagreiðslur með þaki á gripafjölda, meðal annars til eflingar kynbótastarfs, auk óframleiðslutengdra styrkja, svo sem til eflingar jarðræktar. Samningurinn var endurskoðaður með sama hætti og sauðfjársamningurinn eftir efnahagshrunið.

Síðari ár hefur þróunin í íslenskum landbúnaði verið í þá átt að auka samkeppnishæfni og aðlögun að frjálsum markaði. Þannig má segja að í dag ríki almennt óhindruð samkeppni í sölu á flestum landbúnaðarafurðum, að undanskildum mjólkurafurðum. Viðskipti með egg, kjúklinga, svínakjöt og nautakjöt eru til að mynda svo til frjáls innanlands, að frátalinni ákveðinni innflutningsvernd vegna dýrasjúkdóma og tollvernd. Úr henni hefur dregið vegna fleiri fríverslunarsamninga sem landið hefur gert, sérstaklega við ESB. Tollar sem eru föst krónutala hafa jafnframt rýrnað að raungildi. Verðlagning á sauðfjárafurðum og grænmeti er einnig frjáls en styrkir ríkisins til framleiðenda hafa þó talsverð áhrif á viðskipti og verð þeirra afurða.

Mestu inngrip ríkisins gagnvart íslenskum landbúnaði eru í dag í mjólkuriðnaði. Í fyrsta lagi er greitt lögbundið lágmarksverð til bænda fyrir mjólk sem framleidd er innan greiðslumarks (kvóta) en verðlagning er frjáls fyrir framleiðslumagn umfram það. Þá er jafnframt í gildi opinbert heildsöluverð ýmissa mjólkurafurða. Í öðru lagi er við lýði fyrrgreint greiðslumark sem veitir framleiðendum aðgang að lokuðum innanlandsmarkaði mjólkurframleiðslu. Heimiluð eru viðskipti með greiðslumark í mjólkurframleiðslu á stýrðum markaði með hámarksverði. Sambærilegur markaður er með greiðslumark sauðfjár en þar er verðið fast.

Núgildandi búvörusamningar voru undirritaðir árið 2016 til tíu ára. Stuðningur við íslenskan landbúnað byggir annars vegar á stuðningsgreiðslum úr ríkissjóði og hins vegar tollvernd. Samkvæmt mati OECD fyrir árin 2020-22 samsvaraði stuðningur í heild ríflega helmingi af tekjum bænda á tímabilinu. Vægi beins stuðnings er þar metið tæp 54% en tollverndar 46%. OECD telur 70% heildarstuðningsins vera markaðstruflandi, þ.e. að hann hafi óeðlileg áhrif á framleiðslu og viðskipti með landbúnaðarvörur.

Samningarnir eru fjórir. Samkvæmt fjárlögum ársins 2023 er upphæð nautgripasamnings 8.358 m.kr., sauðfjársamnings 6.235 m. kr., garðyrkjusamnings 1.024 m.kr. og rammasamnings 1.665 m. kr., eða tæpir 17,3 milljarðar í heild á árinu. Við heildarstefnumótun fyrir

stuðningskerfi landbúnaðar er mikilvægt að horfa til skýrari markmiðssetningar, stefnumótunar og breytinga m.a. með lögum um opinber fjármál sem miða að því að styðja við stefnumörkun stjórnvalda í landbúnaði sem birtist í nýsamþykkrri landbúnaðarstefnu og þjóni jafnframt sem traustur og stöðugur grundvöllur fyrir fjölbreytta, innlenda framleiðslu til framtíðar.