



Skýrsla nr. C14:04

Mjólkurvöruframleiðsla á Íslandi – Staða og horfur

Júní, 2015

HAGFRÆÐISTOFNUN



HÁSKÓLI ÍSLANDS

HAGFRÆÐISTOFNUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands

Odða v/Sturlugötu

Sími: 525-4500/525-4553

Fax: 552-6806

Heimasíða: www.hhi.hi.is

Tölvufang: ioes@hi.is

Skýrsla nr. C14:04

Mjólkurvöruframleiðsla á Íslandi – Staða og horfur

Júní, 2015

Formáli

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið leitaði til Hagfræðistofnunar á haustmánuðum 2014 varðandi úttekt á mjólkurvöruframleiðslu á Íslandi, stöðu og horfum. Afrakstur þeirrar vinnu sem hófst í kjölfarið má finna í þessari skýrslu. Af hálfu Hagfræðistofnunar hafa hagfræðingarnir Anna Guðrún Ragnarsdóttir, dr. Sigurður Jóhannesson aðallega unnið að þessari skýrslu. Þá ber að þakka þeim fjölmörgu sem veitt hafa upplýsingar og aðstoð, bæði hér heima og erlendis.

Reykjavík, 1. júní, 2015.



Gunnar Haraldsson

Samantekt

Markmið búvörustefnunnar sem nefnd eru í lögum eru býsna fjölbreytt. Sum þeirra er erfitt að samræma. Þá má ef til vill sjá önnur markmið í framkvæmd stefnunnar, s.s. áherslu á fjölskyldurekstur. Nauðsynlegt er að markmið landbúnaðarstefnunnar séu skýr, svo að velja megi hagkvæmustu leiðir að þeim.

Ýmis inngríp hins opinbera setja sterkan svip á mjólkurmarkaðinn. Má þar nefna lögbundið lágmarksverð mjólkur, lögbundið heildsöluverð ýmissa mjólkurafurða, eins konar framleiðslukvóta, ýmsar tegundir styrkja og innflutningshömlur.

Þrjár meginstoðir liggja til grundvallar stuðningskerfi mjólkurframleiðslunnar. Í fyrsta lagi gildir lögbundið lágmarksverð fyrir mjólk sem framleidd er innan greiðslumarks. Lágmarksverðinu er ætlað að tryggja kúabændum svipuð laun og gengur og gerist hjá sambærilegum starfsstéttum. Verð mjólkur sem er framleidd umfram greiðslumark (umframmjólkur) er frjálst og háð mjólkurþörf hverju sinni. Lágmarksverð á mjólk til bænda virðist lengst af hafa verið bindandi. Þó er mögulegt að lágmarksverðið hafi leikið hlutverk hámarksverðs undanfarin tvö ár eða svo. Lágmarksverð er sett í skjóli umfangsmikillar tollverndar, sem gerir það að verkum að íslenskir mjólkurframleiðendur sitja einir að innanlandsmarkaði. Í öðru lagi er í gildi greiðslumarkskerfi. Greiðslumarkskerfið samanstendur af heildargreiðslumarki sem er síðan deilt niður á kúabændur. Heildargreiðslumark hefur aukist undanfarin ár og er 140.000 þúsund lítrar árið 2015. Greiðslumarkskerfið er eins konar kvótakerfi sem veitir aðgang að lokuðum innanlandsmarkaði þar sem ríkir lágmarksverð og handhafar greiðslumarks fá styrki í formi beingreiðslna. Beingreiðslurnar eru þriðja og síðasta meginstoðin í stuðningskerfi mjólkurframleiðslunnar. Fyrirframákveðinni heildarfjárhæð er skipt milli greiðslumarkshafa í réttu hlutfalli við greiðslumark þeirra.

Viðskipti með greiðslumark hafa verið leyfð frá 1992. Stofnun kvótamarkaðar árið 2010 gaf kaupendum og seljendum færi á að koma saman og bætti upplýsingaflæði og gegnsæi í verði. Um leið minnkaði viðskiptakostnaðurinn. Ekki er hægt að sjá neina sérstaka hnökra á framkvæmd uppboðanna – en uppboð sem fara vel fram leiða yfirleitt til þess að ábati af viðskiptunum er í hámarki. Eftirspurn eftir greiðslumarki dróst verulega saman 2013-2014 og verðið lækkaði. Líklegasta ástæða þess er að meira var selt af mjólk á innlendum markaði en nam greiðslumarki og sama verð fékkst fyrir umframmjólk og mjólk sem framleidd var innan greiðslumarks.

Viðskipti með greiðslumark leiða til aukinnar hagkvæmni í framleiðslu mjólkur þar sem greiðslumarkið mun leita til skilvirkustu framleiðendanna. En þar sem viðskipti eru leyfð með greiðslumark myndar fjárhagslegur ávinningur kúabænda af stuðningskerfinu eign og rennur smám saman út úr kerfinu. Fyrir fáeinum árum var það mat sérfræðinga að liðlega þriðjungur opinberra styrkja til landbúnaðar rynni til fyrrverandi bænda og fjármálastofnana. Gera má ráð fyrir að þetta hlutfall vaxi jafnt og þétt með tímanum. Ábati nýrra bænda af stuðningi úr ríkissjóði er því lítill þegar til langs tíma er litið. Samt sem áður yrði það mikið

fjárhagslegt áfall fyrir alla bændur ef opinber stuðningur legðist af, ekki síst fyrir þá sem hafa þurft að kaupa sig inn í kerfið.

Mjólkursamsalan og Kaupfélag Skagfirðinga hafa ráðandi stöðu í mjólkurvinnslu. Lögbundin verðlagning mjólkur og ýmissa mjólkurvara draga úr því þjóðhagslega tapi sem af slíkri markaðsstöðu getur hlotist, en ekki er að sjá að önnur inngrip hins opinbera dragi úr þjóðhagslegu tapi. Inngrip hins opinbera leiða til þess að búvöruverð er hærra en ella, innflutningur og neysla minni, en áhrif inngripa á það hve mikið er framleitt eru óljós.

Þótt lögbundið heildsöluverð gildi ekki fyrir margar mjólkurvörur hefur það áhrif á verð þeirra allra. Vísbendingar eru um að lögbundið heildsöluverð mjólkurvara sé bindandi – það leiði með öðrum orðum til þess að mjólk og mjólkurvörur frá vinnslustöðvum séu ódýrari en ella.

Mjólkurframleiðendum hefur fækkað um langt árabíl og eru þeir nú tæplega 700. Á sama tíma hefur mjólkurframleiðsla aukist. Greiðslumark færist á færri hendur og hver bóndi framleiðir meira af mjólk. Búreikningar landbúnaðarins benda til þess að hlutfall beingreiðslna úr ríkissjóði af heildartekjum mjólkurframleiðenda fari lækkandi. Árið 2012 voru laun kúabænda að meðaltali um 3 milljónir króna, en laun og hagnaður samtals um 6 milljónir króna. Afkoma búanna getur því vart talist góð. Stór hluti kostnaðar eru vextir og afskriftir af nýlegum fjárfestingum.

Neysla mjólkur og skyrar hefur dregist saman síðan 2004. Á móti er meira neytt af viðbiti og ostum. Það útskýrir aukna mjólkurframleiðslu.

Lágmarksverð mjólkur til bænda hefur hækkað miðað við almennt neysluverð síðan 2003. Heildsöluverð mjólkurvara á hefur lækkað á sama tíma miðað við almennt neysluverð. Þá er smásöluverð mjólkurvara lægra árið 2013 en 2003 miðað við verð á almennum neysluvörum. Með öðrum orðum hækkuðu mjólkurafurðir minna í verði en aðrar neysluvörur frá 2003 til 2013.

Almennt hafa stjórnvöld á Vesturlöndum dregið úr stuðningi við landbúnað undanfarin ár. Jafnframt hefur stuðningskerfið breyst. Í Evrópusambandinu eru greiðslur til bænda nú miðaðar við stærð ræktarlands og þær tegundir sem ræktaðar eru fremur en framleitt magn. Kvóti á framleiðslu mjólkur í sambandinu var lagður af í mars 2015. Hér á landi hefur líka dregið úr stuðningnum. Á árunum 1986 til 1988 var opinber stuðningur við íslenska bændur 5% af landsframleiðslu, að mati OECD, en hlutfallið var liðlega 1% árið 2013. Árin 1986 til 1988 var íslensk mjólk á bændaverði 9 sinnum dýrari en innflutt mjólk hefði verið, að dómi OECD, en 2011-2013 var hún að jafnaði um 30% dýrari. Þegar styrkjum úr ríkissjóði er bætt við verð á íslenskri mjólk eykst munurinn á verði innlendrar framleiðslu á bændaverði og innflutnings. Árin 2011-2013 kostaði mjólk á bændaverði neytendur og íslenska ríkið 15½ milljarð króna á ári að jafnaði, en innflutt mjólk hefði kostað tæplega 7½ milljarð króna, með flutningskostnaði. Stuðningur ríkis og neytenda við framleiðsluna var með öðrum orðum um 8 milljarðar króna á ári. Á þessum tíma var meira framleitt af mjólk hér á landi en neytt var af henni. Neysla Íslendinga á mjólk hefði aðeins kostað tæplega 6½ milljarð króna, ef mjólkin hefði verið flutt inn. Hér er rætt um mjólk á bændaverði, en þá er eftir að vinna hana.

Mikil óvissa er um þjóðhagslegan kostnað – allratap – vegna stuðnings ríkisins við kúabændur, en líkast til er hann á bilinu frá 1½ milljarði króna á ári upp í rúma 4 milljarða. Hér er um að ræða kostnað neytenda og skattgreiðenda umfram ábata þeirra sem njóta góðs af stuðningskerfinu.

Færð hafa verið rök að því að verð á mjólk frá bændum mundi lækka meira en smásöluverð ef tollvernd félli niður. Að mati OECD var mjólk frá bændum 29% dýrari á Íslandi en að jafnaði í Evrópusambandinu árið 2012, en sama ár voru mjólk, ostar og egg 12% dýrari í verslunum hér á landi en sömu vörur í verslunum í ríkjum sambandsins. Ekki verður þó betur séð en að um þessar mundir sé nokkru dýrara að vinna mjólk hér á landi, dreifa henni og selja í verslunum en að jafnaði í Evrópusambandinu. Sennilega hækkar almennt verðlag meira hér á landi en í sambandinu á komandi árum eftir að leiðrétt hefur verið fyrir gengisbreytingum. Með öðrum orðum er líklegt að raungengi krónunnar hækki. Gera má ráð fyrir að kostnaður við að vinna mjólk og dreifa afurðunum til neytenda hækki einnig hér á landi miðað við það sem gerist í Evrópusambandinu. Líkur eru því á að verðmunur á mjólkurvörum hér á landi og í ríkjum Evrópusambandsins vaxi á komandi árum að óbreyttu.

Ef fallið verður frá öllum stuðningi við íslenska mjólkurframleiðslu mun það hafa áhrif á byggð á þeim svæðum þar sem mest er framleitt af mjólk, en það er á Suðurlandi, í Skagafirði og í Eyjafirði. Tiltölulega litlar breytingar á stuðningnum, til dæmis afnám magntolls á innfluttar mjólkurvörur og lækkun verðtolls í 20% og breyting á formi greiðslna úr ríkissjóði, mun hins vegar hafa fremur lítil áhrif á byggð fyrst í stað. En hinu má ekki gleyma að óvíða eykst framleiðni hraðar en í landbúnaði. Þótt stuðningskerfi við landbúnað haldist í stórum dráttum óbreytt mun æ færri fólk ráða við að framleiða mjólk fyrir íslenskan markað. Ef efla á byggð í sveitum er því sennilega skynsamlegt að taka upp stuðningskerfi sem nýst getur fjölbreyttari atvinnustarfsemi en nú.

Í lokakafla skýrslunnar eru gerðar tillögur um breytingar á opinberum stuðningi við mjólkurframleiðslu. Lagt er til að tollar verði lækkaðir, svo að framleiðsla grannlandanna verði samkeppnisfær við íslenskar mjólkurafurðir hér á landi. Í framhaldi af því má leggja af opinbert heildsöluverð á mjólkurvörum. Lagt er til að undanþágur mjólkurvinnslufyrirtækja frá samkeppnislögum verði felldar úr gildi. Í stað greiðslna úr ríkissjóði fyrir mjólkurframleiðslu innan greiðslumarks (framleiðslukvóta) komi annað hvort styrkir sem miðaðir verði við fjölda nautgripa og heyfeng, að ákveðnu marki, eða hreinir búsetustyrkir. Lagt er til að greiðslumark (framleiðslukvóti) verði aflagt.

Efnisyfirlit

Formáli.....	3
Samantekt.....	4
Inngangur	9
1 Markmið búvörlaga.....	10
1.1 Sérstök markmið í mjólkurframleiðslu	12
2 Inngrip hins opinbera	15
2.1 Velferðaráhrif inngripa hins opinbera á frjálsan markað.....	15
2.2 Áhrif á mjólkurmarkaði.....	18
3 Framleiðslukerfi mjólkur	20
3.1 Verðlagning mjólkur.....	20
3.1.1 Lágmarksverð mjólkur.....	20
3.1.2 Heildsöluverð.....	21
3.2 Greiðslumarkskerfið.....	22
3.2.1 Viðskipti með greiðslumark.....	23
3.3 Styrkir.....	25
3.3.1 Styrkir meðalbús	29
3.4 Innflutningshömlur á mjólkurvörum.....	30
3.4.1 Tollkvótar	31
3.4.2 Innflutningur mjólkurvara.....	33
4 Fólk og fyrirtæki á mjólkurmarkaði.....	36
4.1 Kúabændur	36
4.1.1 Afkoma kúabúa.....	37
4.1.2 Mjólkurframleiðsla	41
4.2 Afurðastöðvar.....	42
4.3 Neytendur.....	44
4.4 Verð	44
4.4.1 Lágmarksverð mjólkur.....	45
4.4.2 Verð á umframmjólk	45
4.4.3 Heildsöluverð mjólkurvara	46
4.4.4 Smásöluverð.....	46
4.4.5 Ferðalag mjólkurlífrans	47

4.4.6	Samanburður á verðþróun mjólkurafurða og annarra vara	48
5	Samanburður við útlönd.....	53
5.1	Stuðningur við mjólkurframleiðslu á Íslandi og í öðrum löndum.....	53
5.2	Hvert stefnir í landbúnaði í grannlöndunum?	55
6	Má auka hagkvæmni í rekstri?	57
6.1	Hagkvæmni í mjólkurframleiðslu	57
6.2	Framleiðni í mjólkurvinnslu.....	58
6.2.1	Markaðsaðstæður afurðastöðva	59
7	Breytingar á innflutningshömlum	61
7.1	Reynsla af grænmetismarkaði	61
7.2	Lækkun tolla af mjólkurvörum?.....	63
8	Hvaða áhrif hafa verðbreytingar á eftirspurn eftir mjólkurvörum?	70
8.1	Gögn og forsendur.....	70
8.2	Niðurstöður rannsókna.....	71
9	Þjóðhagslegur kostnaður stuðnings við mjólkurframleiðslu.....	73
9.1	Óhagkvæmni í neyslu og framleiðslu.....	73
10	Möguleikar á útflutningi mjólkurvara.....	77
10.1	Þjóðhagslegt sjónarmið.....	78
10.2	Sjónarhóll bænda og vinnslustöðva.....	79
11	Áhrif landbúnaðarkerfis og breytinga á því á byggð	80
12	Hvað ber að gera?	82
	Viðauki A – Fræðileg umfjöllun um afskipti hins opinbera að frjálsum markaði	85
	A.3 Framleiðslutengdir styrkir – fræðileg umfjöllun.....	87
	A.4 Óframleiðslutengdir styrkir – fræðileg umfjöllun.....	88
	A.5 Innflutningshömlur – fræðileg umfjöllun	89
	Viðauki B - Skipting beingreiðslna.....	91
	Viðauki C – Stærðfræðileg útleiðsla	92

Inngangur

Í þessari skýrslu er fjallað um stöðu og horfur íslensks mjólkuriðnaðar. Skýrslan skiptist í tvo hluta.

Í fyrri hluta er fjallað um núverandi stöðu greinarinnar. Þar er litið til markmiða búvörlaga, inngripa hins opinbera, framleiðslukerfisins sem og stöðu fólks og fyrirtækja í mjólkuriðnaði.

Í seinni hluta skýrslunnar er horft til framtíðar. Sjónum er beint að stöðu mjólkuriðnaðarins miðað við sambærilegar greinar erlendis sem og áhrif breytinga í markaðsumhverfi og styrkjakerfi á greinina. Einnig er fjallað um tækifæri mjólkuriðnaðarins varðandi útflutning. Að lokum eru settar fram hugmyndir um mögulegar breytingar á umgjörð greinarinnar.

Umfjöllunarefnið er á margan hátt flókið en reynt hefur verið að gera skýrsluna sem læsilegasta og því er fræðilegri umfjöllun að finna í viðaukum.

Hluti I –Núverandi ástand mjólkurvöruframleiðslu á Íslandi

Fyrsti hluti þessarar skýrslu snýr að stöðu mjólkurvöruframleiðslu á Íslandi eins og málum nú er háttað. Fyrst er gerð grein fyrir markmiðum hins opinbera í landbúnaðar- og mjólkurframleiðslumálum og rætt hvort þau eru raunhæf. Þá eru inngríp hins opinbera á mjólkurmarkaði rædd. Að lokum er fjallað um þróun og stöðu mjólkurmarkaðarins frá framleiðslu til neytanda.

1 Markmið búvörulaga

Markmið íslenskra stjórnvalda með búvörustefnunni eru sett fram í 1. grein laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (búvörulögum). Þau eru:

- a. *að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur,*
- b. *að framleiðsla búvara til neyslu og iðnaðar verði í sem nánustu samræmi við þarfir þjóðarinnar og tryggi ávallt nægjanlegt vöruframboð við breytilegar aðstæður í landinu,*
- c. *að nýttir verði sölumöguleikar fyrir búvörur erlendis eftir því sem hagkvæmt er talið,*
- d. *að kjör þeirra sem landbúnað stunda verði í sem nánustu samræmi við kjör annarra stétta,*
- e. *að innlend aðföng nýtist sem mest við framleiðslu búvara, bæði með hliðsjón af framleiðsluöryggi og atvinnu,*
- f. *að stuðla að jöfnuði á milli framleiðenda í hverri búgrein hvað varðar afurðaverð og markað¹.*

Markmiðin eru fjölbreytileg og ekki fyllilega samrýmanleg. Af a. og c. má ráða að stefnt sé að því að stunda sem hagkvæmastan búskap. Skilvirk og hagkvæm framleiðsla er að jafnaði best tryggð með markaðsfyrirkomulagi, samkvæmt kenningum rekstrarhagfræðinnar sem studdar eru umfangsmiklum raungögnum. Inngríp í starfsemi frjálsra markaða, s.s. innflutningshöft, framleiðslutakmarkanir og fjárstuðningur til bænda, leiða þess vegna að jafnaði til óhagræðis. Frávik frá þessari meginreglu geta þó átt sér stað ef einhverjar af forsendum frjálsra markaða eru ekki fyrir hendi. Það á t.d. við framleiðslu sem skapar ytri áhrif, þ.e. hefur jákvæð eða neikvæð áhrif á þá, sem ekki taka beinan þátt í viðkomandi viðskiptum. Sköpun menningarlandslags eða framlag til fæðuöryggis eru dæmi um jákvæð ytri áhrif meðan mengun er dæmi um neikvæð ytri áhrif.

Í liðum b. og e. má sjá markmið af öðru tagi. Í grein b. er komið inn á það sem nefnt hefur verið fæðuöryggi. Beint liggur við að skilja grein b. þannig að íslenskur landbúnaður sjái bæði neytendum og iðnaði fyrir þeim búvörum sem þörf er á. Nánari umfjöllun um fæðuöryggi er að finna hér á eftir. Samkvæmt grein e. er lögð áhersla á notkun innlendra

¹ Lög nr. 99/1993.

aðfanga. Stefnt er að því að sem minnst sé keypt af búvörum og aðföngum frá útlöndum, þótt samkvæmt lið *c.* hér að framan sé hugað að því að selja útlendingum íslenskar búvörur. Þetta er (í *e*-liðnum) skýrt með því að tryggja þurfi öryggi framleiðslunnar hér á landi og að skapa þurfi atvinnu.

Fæðuöryggi er oft nefnt sem skýring á innflutningshömlum og öðrum stuðningi við innlendan landbúnað. Samkvæmt matvælastofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) er fæðuöryggi skilgreint sem stöðugur aðgangur allra að nægilegum, öruggum og næringarríkum mat til að mæta næringarþörfum sínum.² Í þessum anda hafa sum ríki komið sér upp matarbirgðum, en algengara er að hugtakið sé skilið þannig að lönd eigi að vera sjálfum sér næg um matvörur. Algengt er að sett séu markmið um að vissst hlutfall af tilteknum matvörum skuli vera framleitt innanlands.³ Hér er ekki einungis vísað til þess að stríð eða náttúruhamfarir geti torveldað innflutning, heldur einnig þess að sjúkdómar, sem annað slagið koma upp, geri innflutning ótryggan. Þá má einnig líta til þess að þekking fari forgörðum ef hætt yrði að framleiða tiltekin matvæli og langan tíma gæti tekið að koma framleiðslunni í gang aftur þegar þess gerist þörf.⁴ Flestar þjóðir heims taka tillit til fæðuöryggissjónarmiða við ákvörðun landbúnaðarstefnu. Ekki kemur því á óvart að það sé nefnt sem hluti af markmiðum landbúnaðarstefnunnar hér á landi. Hér er þó ástæða til að staldra við. Viðskipti með matvöru á heimsmarkaði hafa vaxið jafnt og þétt á undanförunum áratugum og matarkarfa flestra neytenda heimsins er samsett úr innlendum og innfluttum vörum. Þannig rennur einungis tæpur helmingur af matarútgjöldum íslenskra heimila í íslenskar búvörur samkvæmt neyslukönnun Hagstofunnar 2014. Einnig ber að hafa í huga að Ísland er fyrst og fremst mjög stór og sérhæfður útflytjandi matvæla, þ.e. sjávarafurða. Þannig hafa Íslendingar sérhæft sig í einni tegund matvælaframleiðslu en njóta matvæla víða að með umfangsmiklum viðskiptum við aðrar þjóðir. Einnig er innlend matvælaframleiðsla háð erlendum aðföngum, s.s. olíu og tækjabúnaði, þannig að geta hennar til óskertrar framleiðslu er háð viðskiptum við útlönd. Því má spyrja hvaða aðgerðir séu líklegastar til að tryggja fæðuöryggi og hvort núverandi fyrirkomulag stuðnings við landbúnaðinn stuðli í raun að fæðuöryggi þjóðarinnar.

Í búvörulögum er rætt um að nota skuli innlend aðföng í landbúnaði. Áður hefur verið vikið að kostum markaðsfyrirkomulags og við hvaða skilyrði gæti verið skynsamlegt að víkja frá því. Ekki verður séð að slík skilyrði séu almennt fyrir hendi á mörkuðum fyrir aðföng landbúnaðarins. Ef verð innlendra aðfanga er ekki samkeppnishæft við innflutt aðföng vinnur nýting þeirra gegn markmiðum um skilvirkni framleiðslunnar, hagkvæmt verð til neytenda og afkomu bænda. Þar að auki hefur verið sýnt fram á að áhrif hráefnakaupa á atvinnu séu lítil til lengdar. Friedman (1968) og Phelps (1968) sýndu fram á að atvinnuleysi ræðst til langframa af grunngerð hagkerfisins, þáttum eins og atvinnuleysisbótum, lágmarkslaunum, styrk verkalýðsfélaga og reglum um vinnumarkað, til dæmis reglum um uppsagnir og möguleika á endurmenntun, en eftirspurn eftir vörum og þjónustu, þar á meðal starfsemi einstakra

² Sjá til dæmis: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/en/>.

³ OECD (2014): *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014*, bls. 25, 42-43, 59, 137 og víðar.

⁴ Fundur starfsmanna Hagfræðistofnunar með Sigurgeiri Þorgeirssyni, Torfa Jóhannessyni, Brynhildi Benediktsdóttur og Ólafi Friðrikssyni, starfsmönnum atvinnuvegaráðuneytis, 20. janúar 2015.

atvinnugreina, hafi aðeins áhrif á atvinnuleysi til skamms tíma.⁵ Því hafa takmarkanir á markaði fyrir aðföng fyrst og fremst neikvæð áhrif á skilvirkni frameiðslunnar, en lítil jákvæð áhrif. Rétt er þó að áréttu að lítið fer fyrir aðgerðum til að ná þessu markmiði búvörlaga.

Í lið *d.* segir að kjör bænda skuli vera í samræmi við kjör annarra stétta. Erfitt er að tryggja kjör stétta til langframa með opinberum aðgerðum. Ástæðan er sú að svo lengi sem kjörin eru nægilega góð til að einhver hafi áhuga á að stunda viðkomandi atvinnustarfsemi þá hefur stuðningurinn tilhneigingu til að eigngerast í takmarkandi framleiðsluþætti – sem að jafnaði er ekki vinnuafli. Stuðningur kemur því fyrst og fremst fyrstu kynslóð þeirra sem njóta hans til góða – meðan kjör þeirra sem á eftir koma eru engu betri en ef þeir nytu ekki stuðnings. Þetta má glögglega sjá hvað varðar landbúnaðinn. Þrátt fyrir að ríki og neytendur hafi í gegnum tíðina varið umtalsverðu fé í stuðning við greinina hafa kjör bænda ekki haldið í við kjör annarra stétta. Kjörum bænda er nánar lýst í kafla 4.1 hér á eftir. Breytingar á stuðningskerfi við mjólkurframleiðslu gætu vissulega haft töluverð áhrif á eignastöðu þeirra sem nú stunda kúabúskap (til dæmis ef horfið verður frá kvótakerfi í greininni). Kjör þeirra sem hyggjast hefja búskap breytast hins vegar lítið. En þar með er ekki sagt að umfangsmiklar breytingar á stuðningskerfi við mjólkurframleiðslu hafi ekki áhrif á þróun greinarinnar, heldur einungis að tekjuáhrif breytinga á stuðningsumfangi eru takmörkuð ef til langs tíma er lítið.

Með lið *f.*, sem lýtur að jöfnuði innan búgreina, er einkum átt við að stuðlað verði að því að bændur njóti sömu kjara, óháð því hvar þeir búa. Þó má einnig skilja *f.-lið* þannig að framleiðsla sé óháð eiginleikum framleiðslunnar, að minnsta kosti innan einhverra marka. Ekki virðist gert ráð fyrir að framleiðendur keppi um eiginleika þeirrar vöru sem þeir bjóða. Sem dæmi má nefna að allir bændur eiga að njóta sama verðs óháð því hvort afurðirnar þarf að sækja um langan eða stuttan veg. Þetta sjónarmið kom fyrst fram í mjólkursölulögunum sem sett voru árið 1934, en eitt meginmarkmið þeirra var einmitt að draga úr mun á aðstöðu þeirra bænda sem bjuggu næst þéttbýli og annarra.⁶ Með þessu eru tengsl bænda við markaðsöflin að nokkru rofin. Þannig er unnið gegn hagræðingu og markmiðum um hagkvæmni og arðsemi. Á hinn bóginn stuðlar slík jöfnun að meiri dreifingu bóa um landið. Slík dreifing kann að vera í anda byggðastefnu. Þrátt fyrir þetta fyrirkomulag hafa kúabú á nýliðnum árum þjappast saman á afmörkuðum svæðum þar sem aðstaða til framleiðslu er best.

1.1 Sérstök markmið í mjólkurframleiðslu

Í 51. grein búvörlaganna eru tilgreind sérstök markmið með mjólkurframleiðslu. Á núverandi formi eru þessi ákvæði frá 2003. Þau voru reist á niðurstöðum nefndar um stefnumótun í mjólkurframleiðslu, en hún var skipuð fulltrúum aðila vinnumarkaðarins, ráðuneyta og bænda. Markmiðin eru:

⁵ Milton Friedman, 1968, The Role of Monetary Policy, American Economic Review, 1. tbl., 57. árg (mars), Edmund Phelps, 1968, Money-Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium, Journal of Political Economy, 4. tbl., 76. árgangur, (júlí/ágúst).

⁶ Guðmundur Jónsson (2010) Á slóðum Bjarts í Sumarhúsum, Smábýlastefnan í íslenskum landbúnaði, í Vísindavef, ritgerðasafni til heiðurs Þorsteini Vilhjálmssyni, bls. 65.

- a. að almenn starfsskilyrði í framleiðslu og vinnslu mjólkurafurða og stuðningur ríkisins við greinina stuðli að áframhaldandi hagræðingu, bættri samkeppnishæfni og lægra vöruverði,
- b. að fjárhagslegur stuðningur ríkisins við greinina nýtist sem best til að lækka vöruverð til neytenda,
- c. að viðhaldið verði þeim stöðugleika sem náðst hefur milli framleiðslu og eftirspurnar,
- d. að greinin fái svigrúm til að búa sig undir aukna erlenda samkeppni,
- e. að greinin geti þróast þannig að nauðsynleg kynslóðaskipti geti orðið í hópi mjólkurframleiðenda og unnt sé að endurnýja framleiðsluáðstöðu með eðlilegum hætti,
- f. að gætt sé sjónarmiða um dýravelferð og heilnæmi afurða.⁷

Tvennt vekur hér einkum athygli. Í fyrsta lagi er áhersla lögð á hagræðingu og svigrúm greinarinnar til þess að kljást við erlenda samkeppni. Í öðru lagi er rætt um að auðvelda beri kynslóðaskipti í hópi mjólkurframleiðenda. Nýir bændur, sem ekki fá mjólkurkvóta í arf eða gefins, þurfa að kaupa hann á markaði, eins og fjallað er um í kafla 3.2. Þetta fyrirkomulag hefur einkum torveldað kynslóðaskipti í mjólkurframleiðslu. Ekki kemur fram í lögnum hvernig kynslóðaskipti skuli auðvelduð. Með þeim var felld niður heimild til þess að ráðstafa ónýttu greiðslumarki til frumbýlinga. Ekki verður heldur séð að gripið hafi verið til sérstakra ráðstafana árið 2003 eða síðar til þess að stuðla að því að fjárhagsstuðningur ríkis við greinina nýtist sem best til að lækka vöruverð. Reyndar kemur ekki heldur fram í lögnum hvernig unnið skuli að markmiðum um dýravernd og heilnæmi afurða.

Ekki eru öll markmið búvörulaga sett fram í lögnum sjálfum. Gripagreiðslur, sem greiddar eru á grundvelli gripafjölda, minnka og falla síðan niður þegar fjöldi gripa fer yfir ákveðin mörk, þetta á að öllum líkindum að endurspeglar þá stefnu að framleiðslan fari fram á fjölskyldubúum. Þessi stefna er að vísu fyrst og fremst táknræn, því að gripagreiðslur eru lítill hluti af stuðningi hins opinbera við kúabændur. Áður var stuðningur við fjölskyldubú eindregnari. Ríkið rak Lánasjóð landbúnaðarins, sem lánaði fyrir fjósum og öðrum útihúsum. Um tíma, að minnsta kosti, dugðu lánin ekki til þess að hýsa mikla framleiðslu. Jafnframt lét Teiknistofa landbúnaðarins bændum í té teikningar, sem einnig voru miðaðar við fjölskyldubúskap. Óljóst er að vísu hvort þetta var markviss stefna stjórnvalda.⁸ Hugmyndin um að viðhalda skuli fjölskyldubúum hér á landi á rætur að rekja allt aftur til 3. áratugar 20. aldar, ef ekki lengra. Áhugi á að búvörur séu framleiddar af fjölskyldum er ekki bundinn við Ísland. Víða erlendis miðar landbúnaðarstefnan einnig að því að styðja fjölskyldubú.⁹

Markmið búvörulaga eru af ýmsum toga. Eins og vikið hefur verið að í þessari umfjöllun stangast sum hver á eða eru illa samræmanleg. Erfitt er því að sjá að ein búvörustefna geti, á skilvirknan hátt, stefnt að öllum þessum markmiðum. Ljóst er að ákvarða þarf færri og skýrari

⁷ Þingskjal 1677-1000. mál, 130. löggjafarþing.

⁸ Daði Már Kristófersson, samtal 5. febrúar 2015, Torfi Jóhannesson, samtal 5. feberúar 2015.

⁹ Alþjóðamatvælastofnunin, (e. FAO) lýsti árið 2014 ár fjölskyldubúanna, sjá www.fao.org.

markmið en þau sem sett eru fram í búvörulögunum. Greina þarf hagkvæmstu leiðirnar að þeim markmiðum og ákvarða þarf hve mikið fé landsmenn eru tilbúnir til að veita í þær.

2 Inngrip hins opinbera

Landbúnaður á Íslandi nýtur ýmis konar fyrirgreiðslu umfram aðra atvinnuvegi. Mjólkurframleiðsla er þar ekki undanskilin, en hið opinbera hefur margs konar afskipti af mjólkurmarkaðnum. Má þar nefna lögbundna verðlagningu, framleiðslustýringu, styrki af ýmsu tagi, og innflutningshöft. Fræðilega má kanna velferðaráhrif flestra þessara inngripa með framboðs- og eftirspurnarlíkönum. Slík greining er sýnd í Viðauka A. Hér verður farið stuttlega yfir helstu niðurstöður.

2.1 Velferðaráhrif inngripa hins opinbera á frjálsan markað

Þegar velferðaráhrif ólíkra aðgerða eru skoðuð líta hagfræðingar iðulega til svokallaðs ábata. Ábata er oftast skipt í tvennt; neytendaábata og framleiðendaábata, en summan er kölluð heildarábati. Heildarábata er ætlað að mæla heildarvelferð sem verður af viðskiptum í samfélaginu. Á sambærilegan hátt mælir neytendaábati velferð neytenda en framleiðendaábati velferð framleiðenda. Ábati neytenda er skilgreindur sem mismunurinn á því sem neytendur eru *reiðubúnir* til að greiða fyrir vörur eða þjónustu og þess sem þeir raunverulega greiða. Framleiðendaábati er sömuleiðis skilgreindur sem mismunurinn á því sem framleiðendur fá fyrir vörur eða þjónustu og þess sem þeir væru reiðubúnir til að setta sig við. Sýna má fram á að ábati af viðskiptum er hámarkaður við jafnvægi á frjálsam samkeppnismarkaði að uppfylltum almennum forsendum slíkra markaða.¹⁰ Fólgið í þessari niðurstöðu er að öll afskipti eða inngrip hins opinbera sem trufla frjálsa markaðsstarfsemi á samkeppnismarkaði munu leiða til samdráttar í heildarábata samfélagsins, þ.e. samdráttar í velferð. Ef hið opinbera skiptir sér af markaði er kostnaður þess eða tekjur með í heildarábata.

Þó að inngrip hins opinbera dragi að jafnaði úr heildarvelferð hafa inngripin ólík áhrif á neytendur og framleiðendur og eru áhrifin háð gerð inngripa. Vert er að reifa stuttlega helstu velferðaráhrif afskipta hins opinbera af mjólkurmarkaði. Samantekt af áhrifunum má sjá í töflu 2.1. Nánari umfjöllun er í Viðauka A.

Lögbundið lágmarksverð hækkar verðlag á markaði. Það þýðir annars vegar að neytendur þurfa að greiða hærra verð og kaupa því minna en áður, en það dregur úr ábata þeirra. Hins vegar fá framleiðendur nú hærra verð fyrir vörur sínar svo að hvati myndast til að selja meira af þeim. Framleiðendaábati eykst um meira en nemur tapi í neytendaábata.

Lögbundið hámarksverð veldur því að nú geta framleiðendur ekki verðlagt vörur eins hátt og þeir vilja. Þeir bregðast við því með því að selja minna. Þetta veldur því að framleiðendaábati minnkar. Neytendur horfa hins vegar fram á lægra verð á markaði og vilja því kaupa meira en áður. Það geta þeir hins vegar ekki vegna samdráttar í framboði. Því myndast

¹⁰ Áður hefur verið vikið að nokkrum þeirra forsendna sem um er að ræða en þau ná m.a. til þess að verð séu rétt, upplýsingar séu samhverfar og að enginn aðili sé í markaðsráðandi stöðu. Bregðist einhver þessara forsendna er ekki hægt að gera ráð fyrir skilvirkri niðurstöðu markaða.

umframeftirspurn á markaði og henni fylgir óhagkvæmni, þar sem neytendur geta ekki keypt eins mikið og þeir vilja. Niðurstaðan verður sú að þeir neytendur sem ná að kaupa vörur fá aukinn ábata en hins vegar missa þeir ábata sem ná ekki að kaupa þær. Hvor áhrifin eru sterkari er óljóst og fer eftir aðstæðum hverju sinni. Þó er ljóst að heildarábati samfélagsins dregst saman.

Framleiðslukvóti setur takmörk á framleitt magn og það leiðir til hærri verðs. Framleiðendur framleiða minna og selja það á hærri verði en áður. Hvor áhrifin vega þyngra fer eftir aðstæðum hverju sinni. Neytendur kaupa minna af vörum gegn hærri verði en áður og við það dregur óhjákvæmilega úr ábata þeirra. Framleiðslukvóti dregur úr heildarábata samfélagsins frá því sem verður við frjálssa samkeppni.

Tafla 2.1: Samantekt – Fræðileg áhrif afskipta hins opinbera af frjálsum markaði á ábata ólíka hópa.

	Neytendur	Framleiðendur	Ríkissjóður	Samfélag
Lögbundið lágmarksverð	↓	↑	↓	↓
Lögbundið hámarksverð	↑ / ↓	↓	-	↓
Kvóti	↓	↑ / ↓	-	↓
Framleiðslutengdir styrkir	↑	↑	↓	↓
Óframleiðslutengdir styrkir	↑	↑ / ↓	↓	↓
Innflutningstollar	↓	↑	↑	↓
Innflutningsbann	↓	↑	-	↓

Styrkir til framleiðenda geta verið framleiðslutengdir eða óframleiðslutengdir. Framleiðslutengdir styrkir eru t.d. styrkur á hverja framleidda einingu. Þeir leiða til þess að framleiðendur framleiða meira en ella og selja á lægra verði til neytenda.¹¹ Neytendur geta því keypt fleiri einingar á lægra verði og ábati þeirra eykst. Framleiðendur selja nú fleiri einingar og það verð sem þeir fá í vasann jafngildir samtölunni af því verði sem neytendur greiða og einingastyrknum frá hinu opinbera. Framleiðendaábati eykst því líka. Hins vegar þarf hið opinbera nú að borga styrk á hverja framleidda einingu, sem fjármagnaður er með skatttekjum, og heildarábati samfélagsins dregst því saman.¹²

Óframleiðslutengdir styrkir eru óháðir því hve mikið er framleitt. Áhrif óframleiðslutengdra styrkja eru töluvert ólík áhrifum framleiðslutengdra styrkja. Þeir leiða ekki beint til þess að framleiðendur kjósi að framleiða fleiri einingar en áður (þ.e. að framboðskúrfa hliðrist, sjá nánari umfjöllun í viðauka A). Styrkirnir leiða hins vegar jafnan til þess að framleiðendur selja vörurnar á lægra verði en áður. Umframhagnaður myndast í greininni til skamms tíma. Sé aðgangur að markaði óheftur mun umframhagnaður mynda sóknartækifæri inn á markaði og framleiðendum fjölgar. Það leiðir til þess að heildarframboð á markaði eykst

¹¹ Gæðastýringargreiðslur í sauðfjárrækt og stuðningur við framleiðslu á gúrkum, tómötum og papriku hér á landi fellur í þennan flokk.

¹² Áréttað skal þó að ef greiðslunum er ætlað að leiðrétta markaðsbrest er hugsanlegt að ábati þess vegi upp kostnað.

(framboðskúrfan hliðrast út á við, sjá nánari umfjöllun í viðauka A) og verð lækkar á markaði. Neytendaábatí eykst. Lækkað verð leiðir einnig til þess að framleitt magn hvers og eins minnkar. Nettóáhrif á framleiðendur eru óljós. Hið opinbera verður fyrir kostnaði við óframleiðslutengda styrki og heildarábati samfélagsins dregst saman.

Athuga skal að nýir framleiðendur sem koma inn á markað vegna styrksins eru jafnan óskilvirkari en þeir sem voru á markaði fyrir. Þetta leiðir beint af því að þeir sáu sér einungis hag í að koma inn á markað eftir að styrkurinn var veittur. Þar sem hver og einn framleiðandi framleiðir nú minna leiðir óframleiðslutengdur styrkur til þess að meðalskilvirkni í framleiðslu dregst saman. Þrátt fyrir þetta er oft mælt með óframleiðslutengdum styrkjum umfram aðrar tegundir styrkja. Helsta ástæða þess er að þeir trufla markaðinn síður en aðrir styrkir.

Innflutningshöft eru yfirleitt notuð til að vernda innlenda framleiðslu. Að jafnaði draga innflutningshöft úr heildarábata samfélagsins. Eftir því sem höftin eru strangari verða neikvæðu áhrifin meiri. Ef frjáls innflutningur er leyfður leiðir það af sér lægra verð, en það verður nú jafnt summu heimsmarkaðsverðs, flutningskostnaðar og viðskiptakostnaðar. Neytendur geta keypt mikið magn á lágu verði. Ætla má að tæpast séu lögð höft á innflutning nema að innlendir framleiðendur standi halloka í samkeppni við erlenda framleiðendur. Því má færa fyrir því rök að við afnám innflutningshafta dragist innlend framleiðsla saman og framleiðendaábatinn sömuleiðis. Mismun á eftirspurn neytenda og framboði framleiðenda yrði mætt með innflutningi.

Innflutningstollar valda því að innflutningsverð hækkar sem nemur tollinum. Verð á markaði innanlands hækkar og það leiðir til þess að neytendur kaupa minna magn á hærra verði en ella. Neytendaábatí minnkar. Hærra verð leiðir til þess að innlendir framleiðendur framleiða meira og framleiðendaábatí eykst. Hið opinbera hagnast sömuleiðis af tolltekjum af innflutningi. En ábatí hins opinbera og framleiðenda af tollum vegur ekki upp tap neytenda. Heildarábati samfélagsins dregst saman.

Hækkun innflutningstolla eða jafnvel innflutningsbann efla þau áhrif sem hér hefur verið lýst. Tekjur hins opinbera af tollum aukast upp að vissu marki en fara síðan lækkandi og verða að engu ef tollur er svo hár að ekkert er innflutt, eða þá ef innflutningsbann ríkir.

Ljóst er af framantöldu að öll inngrip hins opinbera á frjálsu samkeppnismarkaði draga úr samfélagslegum ábata. Hins vegar geta inngripin haft góð áhrif á neytendur, framleiðendur eða fjárhag ríkissjóðs, þó að þau hafi ætíð slæm áhrif á samfélagið í heild sinni, eins og sjá má í töflu 2.1. Aðeins ein inngrip eru þess eðlis að fullyrða má að þau hafi beinlínis góð áhrif á neytendur og framleiðendur í senn, en það eru framleiðslutengdir styrkir. Þeir eru hins vegar verulega kostnaðarsamir fyrir hið opinbera sem aflar peninganna með skatttekjum, en öflun skatttekna hefur brenglandi áhrif á hagkerfið.¹³

¹³ Sjá t.d. Browning (1976). The marginal cost of public funds. *Journal of the Political Economy*. 81(2):283-298 og greiningar OECD á www.OECD.org

2.2 Áhrif á mjólkurmarkaði

Ofangreind lýsing segir ekki alla söguna þegar kemur að mjólkurmarkaðnum á Íslandi, en sem fyrr segir er umgjörð hans bæði margþætt og flókin. Í fyrsta lagi er markaðurinn ekki frjáls samkeppnismarkaður og eru því áhrif inngripanna ekki í fullu samræmi við umfjöllunina hér að framan. Í öðru lagi blandast öll fyrrgreind inngríp á mjólkurmarkaðnum og geta þau haft önnur áhrif þegar þau verka saman en ein og sér.

Helsta ástæða þess að mjólkurmarkaðurinn er ekki frjáls markaður er að afurðastöðvar hafa verið undanþegnar ýmsum ákvæðum samkeppnislaga.¹⁴ Það hefur styrkt stöðu Mjólkursamsölunnar (MS) og Kaupfélags Skagfirðinga (KS) á markaðnum, en nærri fer að þessi fyrirtæki, sem hafa með sér nána samvinnu, ráði honum öllum.¹⁵ Þar sem afurðastöðvar eru milliliður framleiðenda og neytenda eru þessi tvö fyrirtæki saman nánast einkasalar sem selja neytendum mjólkurvörur og einkaupar, það er einu kaupendur mjólkur frá bændum. Einkasala og einkeypi eru nátengd fyrirbæri. Bæði fela þau í sér markaðsvald.¹⁶ Helsta afleiðing einkasölu er lítil framleiðsla og hátt verðlag miðað við samkeppnismarkað en helsta afleiðing einkeypis er að neytandinn, afurðastöðin í þessu tilfelli, kaupir á lægra verði en ella. Hvort tveggja felur í sér þjóðhagslegt tap miðað við samkeppnismarkað, þ.e. heildarvelferð samfélagsins er ekki hámarks. Bæði MS og KS eru í eigu bænda en óljóst er hvort það breytir miklu um hegðun þessara fyrirtækja.

Opinberri verðlagningu er ætlað að vinna á móti áhrifum af einkeypi og einkasölu á markaðinn. Lágmarksverð til bænda dregur úr áhrifum einkeypisins með því að koma í veg fyrir að verð á mjólk frá bændum fari niður fyrir sett mark. Hámarksverð á hinum ýmsu mjólkurvörum heldur verði þeirra niðri. Þó er hætt við að tilkoma einokunar leiði til stöðnunar í vöruframboði og slakrar þjónustu. Opinber verðlagning færir niðurstöður einokunar og einkeypismarkaðar nær niðurstöðu samkeppnismarkaðar, þó að því gefnu að gildandi hámarks- og lágmarksverð séu sæmilega skynsamlega sett. Önnur inngríp hins opinbera hafa ekki augljós áhrif á afleiðingar einokunar eða einkeypis á mjólkurmarkaði.

Auk fjárhagslegs stuðnings á formi lágmarksverðs njóta kúabændur framleiðslutengdra og óframleiðslutengdra styrkja úr ríkissjóði, sem kallast beingreiðslur, gripagreiðslur, kynbóta- og þróunarfé og óframleiðslutengdur stuðningur. Ætla má að allur slíkur fjárhagslegur stuðningur hækki afurðaverð til bænda umfram það sem annars væri. Framboð mjólkur eykst í kjölfarið. Ef lágmarksverð mjólkur er nálægt því verði sem hefði myndast á samkeppnismarkaði má ætla að aukinn fjárhagslegur stuðningur hækki verð til bænda umfram það sem hagkvæmt er og framboðið magn á markaði verði of mikið, miðað við þá stöðu sem hámarkar velferð.

¹⁴ Söfnun og frumvinnsla mjólkur ber einkenni náttúrulegrar fákeppni (e. natural monopoly) þar sem meðalkostnaður er samfelld fallandi í markaðshlutdeild. Fákeppni einkennir því söfnun og frumvinnslu mjólkur víða um heim (sjá t.d.: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/dairy/fulltext_en.pdf)

¹⁵ Mjólkursamsalan og Kaupfélag Skagfirðinga eru tvær af þremur afurðastöðvum landsins. Hin þriðja er Rjórabúið að Erpsstöðum sem er mjög smátt í sniðum.

¹⁶ Markaðsvald þýðir að aðili getur haft áhrif á verð á markaði, þ.e. hann er ekki verðþegi.

Í þessu tilliti verður þó að athuga að til að fá bæði lágmarksverð mjólkur og aðra fjárhagslega styrki er nauðsynlegt að búa yfir greiðslumarki. Líta má á greiðslumark sem eins konar kvóta sem veitir aðgang að innlendum markaði, fyrirframákveðnu lágmarksverði og greiðslum úr ríkissjóði. Mjólk sem framleidd er umfram greiðslumark er ekki bundin lágmarksverði og fá bændur ekki beingreiðslur úr ríkissjóði fyrir hana. Sé greiðslumarkið skynsamlega sett mun það draga úr þeirri óhagkvæmni sem getur myndast af völdum styrkja. Í því samhengi má geta þess að heildargreiðslumark á að endurspegla heildarmjólkurþörf þjóðarinnar.

Hér eru því að verki tveir kraftar sem verka í gagnstæðar áttir. Fjárhagsstyrkir ýta undir framleiðslu en framleiðslukvóti dregur úr henni. Óljóst er hvor vega þyngra. Miðað við mjólkurskort undanfarinna tveggja ára virðist þó sem greiðslumarkið hafi takmarkað framleiðslu um of. Þetta hefur leitt til þess að greiðslumark ársins 2015 er 12% hærra en greiðslumark árið 2014.

Innflutningstollar ýta upp verði á mjólkurvörum á innlendum markaði. Þó að opinbert hámark sé á heildsöluverði sumra mjólkurvara eru þær dýrari en ef um frjáls utanríkisviðskipti væri að ræða. Tollar á mjólkurvörum eru jafnan svo háir að innflutningur er óverulegur eða jafnvel enginn á viðkomandi vörum. Þetta dregur úr neyslu á þessum vörum og leiðir til minna vöruúrvals.

Sem stendur eru almennir tollar á flestum mjólkurvörum svo háir að ólíklegt er að erlend framleiðsla verði nokkru sinni ódýrari en innlend á íslenskum markaði. Sveiflur á heimsmarkaði snerta því ekki innlendan markað. Þetta færir íslenskum framleiðendum öryggi, en um leið hlýtur stuðningurinn sem felst í innflutningsverndinni að sveiflast mikið, auk þess sem hann er ófyrirsjáanlegur. Stuðningur neytenda við íslenska bændur eykst þegar verð lækkar á erlendum mörkuðum, án þess að nein ákvörðun hafi verið tekin um slíkt. Annað einkenni tollstuðnings er að hann er ógegnsær. Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, og fleiri reikna út hvað tollstyrkur við bændur er mikill mældur í peningum, en hann blasir ekki við í fjárlögum, eins og greiðslur til bænda. Þetta ógegnsæi gerir það að verkum að erfitt er að átta sig á hve stuðningurinn er mikill í raun og veru.

Að öllu samanlögðu má leiða líkur að því að inngríp hins opinbera leiði til þess að búvöruverð sé hærra en ella, innflutningur og neysla minni, en áhrif laganna á það hve mikið er framleitt eru óljós.

3 Framleiðslukerfi mjólkur

Í þessum kafla er framleiðslukerfi mjólkur útskýrt nánar. Fjallað er sérstaklega um hvern þátt kerfisins. Byrjað er á að fjalla um opinbera verðlagningu. Þá er litið til greiðslumarks mjólkur áður en rætt er um beina styrki til bænda. Síðast er talað um innflutningshömlur.

3.1 Verðlagning mjólkur

Stjórnvöld ákveða bæði lágmarksverð mjólkur og heildsöluverð ýmissa mjólkurafurða.¹⁷ Áður fyrr ákváðu stjórnvöld líka hámarksálagningu ýmissa mjólkurvara í smásölu en Samkeppnisráð afnam þá tilhögun árið 1997.¹⁸ Sex manna verðlagsnefnd ákvarðar bæði lágmarksverð á mjólk til bænda og heildsöluverð á mjólkurvörum í upphafi hvers verðlagsárs og er það auglýst á heimasíðu Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins.¹⁹ Nánar er fjallað um lágmarksverð mjólkur og heildsöluverð mjólkurvara í kafla 4.4.

3.1.1 Lágmarksverð mjólkur

Eitt af markmiðum hins opinbera með landbúnaðarstefnunni er að tekjur þeirra sem stunda landbúnað séu í samræmi við tekjur annarra stétta. *Lágmarksverð* til bænda fyrir innvegna mjólk á stuðla að þessu. Lágmarksverðið stuðlar einnig að verðjöfnun yfir tíma, en til skamms tíma eru bæði framboðs- og eftirspurnarkúrfur mjólkur óteygnar. Það þýðir að lítil breyting í framboði eða eftirspurn hefur í för með sér mikla breytingu í mjólkurverði á frjálsum markaði.

Afurðastöðvar greiða bændum lögbundið lágmarksverð fyrir hvern lítra mjólkur sem framleiddur er innan greiðslumarks og telst vera fyrsta flokks vara.²⁰ Verðlagsnefnd ákvarðar einnig verðskerðingar mjólkur sem ekki fullnægir gæðakröfum. Afurðastöðvum er ekki skylt að greiða lágmarksverð fyrir innlagða mjólk umfram greiðslumark. Lágmarksverði er ætlað að tryggja bændum svipuð laun og gengur og gerist hjá sambærilegum starfsstéttum, að því gefnu að þeir stundi hagkvæman rekstur sem uppfyllir opinberar heilbrigðis- og aðbúnaðarkröfur. Þegar lágmarksverð er ákveðið er meðal annars horft til greiðslna úr ríkissjóði, sem auka tekjur bænda og þoka því lágmarksverðinu niður á við.²¹

Samanburður á lágmarksverði mjólkur og verði á mjólk sem framleidd er umfram greiðslumark (umframmjólk) bendir til þess að lágmarksverð mjólkur hafi lengst af verið bindandi. Undanfarin tvö ár hefur eftirspurn eftir mjólk hins vegar verið meiri en framboð og litlu hefur munað á verði mjólkur utan greiðslumarks og lágmarksverði. Af þessu má ráða að

¹⁷ Lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

¹⁸ Samkeppnisráð, 1997, Smásala mjólkurafurða, afnám hámarksálagningar, ákvörðun nr. 32.

¹⁹ Samtök launþega skipa tvo fulltrúa, Bændasamtök Íslands tvo, þar sem annar þeirra situr einungis í nefnd þegar fjallað er um verðmyndun til framleiðenda. Samtök afurðastöðva skipa tvo fulltrúa þar sem annar þeirra situr einungis í nefnd þegar fjallað er um verðmyndun hjá afurðastöðvum. Ráðherra skipar formann nefndarinnar.

²⁰ Einnig kallað afurðastöðvaverð og bændaverð.

²¹ Lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

lágmarksverðið brengli markaðinn síður en áður. Jafnvel má velta fyrir sér hvort lágmarksverðið gæti farið að vinna gegn þörf markaðarins fyrir aukna framleiðslu, þ.e. breytast í hámarksverð. Sennilega eru afurðastöðvar tregar til að greiða meira en lágmarksverðið fyrir mjólk, hvort sem hún er innan greiðslumarks eða ekki.²²

3.1.2 Heildsöluverð

Í markmiðum búvörlaga segir að stuðla skuli að lækkun vöruverðs til neytenda. Lögbundið heildsöluverð sem smásalar greiða fyrir ýmsar mjólkurvörur frá afurðastöð er ein leið stjórnvalda að því markmiði.²³ Þessar mjólkurvörur eru taldar upp í töflu 3.1. Þó að lögbundið heildsöluverð eigi í raun við um fáar vörur hefur verðlagning þeirra ráðandi áhrif á verðlagningu annarra mjólkurvara. Sem dæmi má nefna að ef Verðlagsnefnd ákveður 2% hækkun á þessum vörum hækka vinnslustöðvar ekki verð annarra mjólkurvara um meira en 2%. Þá breytist verð annarra mjólkurvara einungis þegar Verðlagsnefnd ákveður verðbreytingar á vörum í töflu 3.1.²⁴

Tafla 3.1: Mjólkurvörur sem sæta opinberri verðlagningu.

Vörutegund

Nýmjólk

Rjómi

Undanrenna

Hreint skyr

Smjör

Gouda ostur, 26%

Gouda ostur, 17%

Nýmjólkurduft

Undanrennuft

Heimild: Auglýsingar um heildsöluverð á mjólk og mjólkurvörum.

Heildsöluverð mjólkurvara skal taka mið af afurðaverði til framleiðenda, þ.e. lágmarksverði mjólkur, og upplýsinga um kostnað við vinnslu og dreifingu búvara. Verðlagsnefnd getur ákveðið að undanskilja vissar vörutegundir verðlagningarákvæðum ef hún telur að samkeppni sé nægileg á markaði til að æskilegt verð myndist. Þá eru afurðastöðvar í mjólkuriðnaði undanþegnar vissum ákvæðum samkeppnislaga. Þeim er heimilt að semja sín á milli um verðtilfærslu milli tiltekinna afurða. Afurðastöðvum ber að upplýsa verðlagsnefnd um slíka samninga.²⁵

Vísbendingar eru um að opinbert heildsöluverð mjólkurvara sé bindandi, þ.e. að mjólkurvörur væru dýrari ef ekki væri fyrir það. Því til stuðnings má nefna að Mjólkursamsalan er langstærsta fyrirtækið á markaði mjólkurvara. Hún og Kaupfélag Skagfirðinga, sem hafa samvinnu sín á milli, ráða mestöllum heildsölumarkaði mjólkurvara. Þessi fyrirtæki fara nærri því að vera með

einokunarstöðu. Mjólkursamsalan er þó ekki rekin með miklum hagnaði eins og búast mætti við af einokunarfyrirtæki sem nýtti sér einokunaraðstöðu sína. Það bendir til þess að opinber verðlagning haldi aftur af heildsöluverðinu.²⁶

²² Enn eru þó innflutningstollar á mjólkurvörum sem valda því að verð innanlands eru hærri en ef tollarnir yrðu afnumdir.

²³ Lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

²⁴ Samtök afurðastöðva, tölvupóstur 14. febrúar 2015.

²⁵ Lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

²⁶ Sjá til dæmis umfjöllun í Perloff, J.M. (2014). *Microeconomics with calculus*. Pearsons. Nánar var fjallað um einokunarstöðu afurðastöðva í kafla 2.2 hér að ofan.

3.2 Greiðslumarkskerfið

Landbúnaðarráðherra ákvarðar heildargreiðslumark sem er skilgreint sem „tiltekið magn mjólkur, mælt í lítrum, sem beingreiðslur ríkissjóðs miðast við.“²⁷ Heildargreiðslumarki er deilt á lögbýli samkvæmt greiðslumarki þeirra, sem er skilgreint sem tiltekinn fjöldi mjólkurlítra.²⁸ Greiðslumark lögbýla tekur breytingum í réttu hlutfalli við breytingar í heildargreiðslumarki. Nýti handhafi ekki greiðslumark sitt í tvö ár fellur það niður og færast á aðra handhafa.²⁹

Líta má á greiðslumarkskerfið í mjólkurframleiðslu sem kvótakerfi. Það veitir aðgang að innanlandsmarkaði og styrkjum í formi beingreiðslna úr ríkissjóði og lágmarksverðs á lítra. Vissulega eru ekki eiginleg refsíákvæði í formi sekta við framleiðslu umfram greiðslumark en opinbert lágmarksverð nær ekki til hennar og ríkissjóður greiðir ekki fyrir umframmjólk. Því eru tekjur á hvern umframlítra minni en á lítra sem framleiddur er innan greiðslumarks. Þá gildir einnig að öll umframframleiðsla skal seld á erlendan markað „á ábyrgð mjólkursamlaga og framleiðanda“ ef ekki er skortur á innanlandsmarkaði.^{30,31} Þetta þýðir að það verð sem fæst fyrir umframjólkina jafngildir erlendu skilaverði hverju sinni (sem jafnan er mun lægra

Tafla 3.2: Heildargreiðslumark leiðrétt fyrir ári.

	Heildargreiðslumark (þús. ltr)
2003	105.667
2004	105.333
2005	107.667
2006	112.667
2007	116.333
2008	117.667
2009	118.083
2010	116.250
2011	116.000
2012	114.500
2013	116.000
2014	125.000
2015	140.000

Heimild: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

en fæst hér fyrir mjólkina). Þess má geta að kvótakerfið í mjólkurframleiðslu í Evrópusambandinu er strangara, en þar er fjársektum beitt til refsingar fyrir framleiðslu umfram mjólkurkvóta og geta sektirnar orðið allverulegar.³²

Lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum eru helsti grunnur nýrri laga og reglugerða um greiðslumarkskerfið. Þar kemur fram að heildargreiðslumarki er ætlað að endurspeglar þörf landsmanna fyrir mjólkurvörur á komandi ári. Mjólkurþörfin er áætluð út frá neyslu undanfarins árs og áætlunum Bændasamtaka Íslands um mjólkurþörf komandi árs. Til dæmis má nefna að heildargreiðslumark dregst saman ef birgðir hafa myndast á síðasta ári og öfugt.

Heildargreiðslumark frá 2003 til 2015 er sýnt í töflu 3.2. Fram til lok árs 2010 var miðað við svokölluð verðlagsár, en eftir það hefur verið miðað við almanaksár. Í töflu 3.2 hefur verið

²⁷ Lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, 52. grein.

²⁸ Lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, 2. grein.

²⁹ Lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, 53. grein.

³⁰ Það er í höndum framkvæmdanefndar búvörusamninga að samþykkja sölu umframmjólkur á innanlandsmarkað.

³¹ Lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, 29. grein.

³² Sjá til dæmis Dairy Reporter. (7. október, 2014). *Producers in eight EU Countries Facing €409m Milk Quota Fines*. Sótt 9. nóvember, 2014 af: <http://www.dairyreporter.com/Markets/Producers-in-eight-EU-countries-facing-409m-milk-quota-fines>.

gerð tilraun til að leiðrétta fyrir misræmi almanaksárs og verðlagsárs með því að taka vegið meðaltal eftir mánuðum. Í töflu 3.2 má sjá að heildargreiðslumark jókst um u.þ.b. 10% frá 2003 til 2013. Frá 2013 til 2015 jókst heildargreiðslumark um rúm 20%. Þessa aukningu má útskýra með því að undanfarin tvö ár hefur eftirspurn eftir mjólk verið meiri en heildargreiðslumark.

3.2.1 Viðskipti með greiðslumark

Viðskipti með greiðslumark hafa verið leyfileg síðan 1992.³³ Síðan í desember 2010 hafa þau farið fram á sérstökum uppboðsmarkaði sem Matvælastofnun sér um. Áður en sá uppboðsmarkaður var settur á voru viðskipti með greiðslumark frjáls. Með öðrum orðum mátti kaupa og selja greiðslumark án nokkurra kerfisbundinna takmarkana. Þó að slíkur markaður geti verið hagkvæmur voru viðskiptin ýmsum vandkvæðum bundin. Erfitt gat reynt að finna þá sem vildu eiga viðskipti með greiðslumark og sömuleiðis var markaðsverð greiðslumarks óþekkt. Upplýsingaflæði var með öðrum orðum slæmt og viðskiptakostnaður hár. Dæmi voru um að menn nýttu sér skort á upplýsingum til þess að hafa áhrif á verð.³⁴ Verðlag á kvóta var talið of hátt og sveiflugjarnt. Stofnun kvótamarkaðar árið 2010 gaf viðskiptaaðilum færi á að koma saman og tryggði betra upplýsingaflæði og gegnsæi í verði. Um leið lækkaði viðskiptakostnaðurinn.

Fram til lok árs 2013 voru markaðirnir haldnir tvisvar á ári, 1. apríl og 1. nóvember en frá byrjun árs 2014 voru þeir haldnir þrisvar á ári, 1. apríl, 1. september og 1. nóvember. Viðskipti á markaðnum fara fram á uppboðum.³⁵ Sölu- og kauptilboð eru afhent í lokuðum umslögum til Matvælastofnunar fyrir settar dagsetningar. Óheimilt er að upplýsa aðra um innihald tilboða. Á tilsettum dögum eru umslögin opnuð og svokallað jafnvægisverð og jafnvægismagn fundið. Sölutilboðum þar sem boðið er til sölu á herra verði en jafnvægisverði er vísað frá markaði. Kauptilboðum sem eru lægri en jafnvægisverð er sömuleiðis vísað frá markaði. Aðrir samningar verða bindandi.³⁶

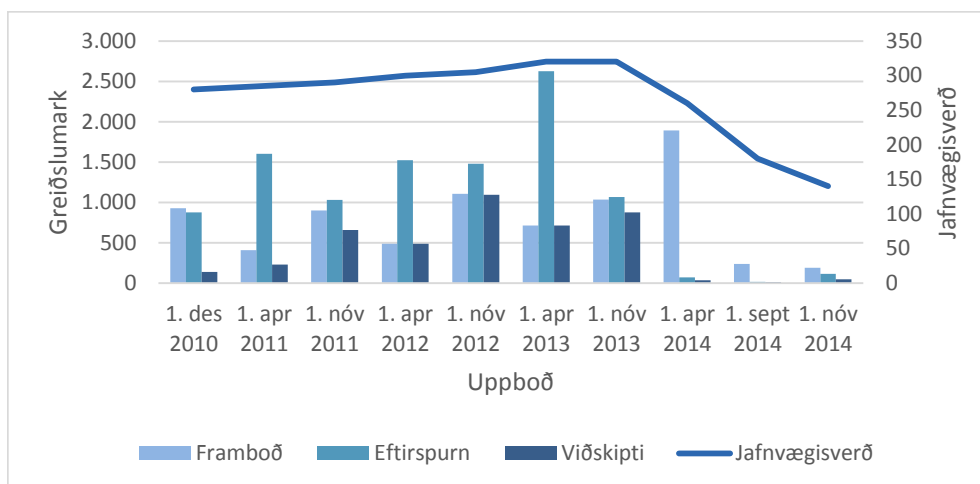
Á vefsíðu Matvælastofnunar má sjá niðurstöður greiðslumarksuppboða frá lokum árs 2010. Samkvæmt þeim hafa kauptilboð verið þó nokkru fleiri en sölutilboð fram til 2014. En eftirspurt greiðslumark hefur verið meira en framboðið greiðslumark á tímabilinu 2011-2013, sbr. mynd 3.1. Hefur eftirspurt magn verið allt frá 3% meira en framboð í að vera þrefalt meira. Þó er ljóst að verð sem boðið hefur verið í greiðslumarkið er oft lægra en jafnvægisverð, þar sem greiðslumark sem viðskipti verða með er oft töluverðu minna en framboðið. Á mynd 3.1 má sjá þróun jafnvægisverðs, en frá 2010-2013 hækkaði verð á hvern lítra úr 280 krónum í 320 krónur, eða um 14%.

³³ Mbl.is. (21. október 1998). *Viðskipti með greiðslumark verði á opnum tilboðsmarkaði*.
<http://www.mbl.is/greinasafn/grein/426306/>.

³⁴ Sverrir Sverrisson hjá MAST. Munnleg heimild 13. febrúar 2015.

³⁵ Á ensku er þessi tegund uppboða kölluð *clearing house auctions*.

³⁶ Reglugerð nr 190/2011. Sjá <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/190-2011>.



Mynd 3.1: Niðurstöður greiðslumarksuppboða.

Heimild: Vefsíða Matvælastofnunar

Athyglisvert er að sjá breytinguna sem varð árið 2014. Þar er framboðið margfalt eftirspurt magn og eru einungis gerð tvö kauptilboð en 28 sölutilboð í apríl, eitt kauptilboð en níu sölutilboð í september og tvö kauptilboð og fjögur sölutilboð í nóvember. Jafnvægisverð féll úr 320 krónum árið 2013 í 140 krónur í nóvember 2014.

Þessi stórvægilega breyting kann að tengjast því að uppboðum fjölgaði. Þátttaka í hverju uppboði fyrir sig er ef til vill ekki nægileg og það getur haft áhrif á markaðsniðurstöður. Öllu líklegra er þó að þetta sé bein afleiðing mjólkurskorts undanfarinna ára. Hann hefur valdið því að afurðastöðvar hafa frá lokum september 2013 greitt jafnmikið fyrir mjólk umfram greiðslumark (eða umfram mjólk) og innan greiðslumarks. Nánar er fjallað um þetta í kafla 4.4.

Markmiðum stjórnvalda með fyrirkomulagi á viðskiptum með greiðslumark er lýst bæði í 1. gr. reglugerðar 190/2011 og í fréttatilkynningu Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins.³⁷ Í reglugerð kemur fram að markaðsfyrirkomulag skuli m.a. stuðla að því „að fjárhagslegur stuðningur við greinina nýtist sem best til að lækka vöruverð til neytenda ...“

Þegar viðskipti með greiðslumark eru leyfð myndast á því markaðsverð. Þetta verð felur meðal annars í sér núvirt greiðsluflæði lágmarksverðs og beingreiðslna um ókomna framtíð. Viðskipti með greiðslumark leiða óhjákvæmilega til aukinnar hagkvæmni í framleiðslu mjólkur. Skilvirkustu framleiðendurnir sjá fram á meiri hagnaðarmöguleika en aðrir og eru því reiðubúnir til að greiða meira fyrir greiðslumarkið. Þannig munu viðskiptin leiða til þess að framleiðslan verður hagkvæmari. Hagkvæmari framleiðsla ætti sömuleiðis að birtast í lægra verði á mjólkurvörum til neytenda, þó svo að skilyrði á mjólkurmarkaði torveldi nokkuð þau áhrif.

Samkvæmt fréttatilkynningu Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins er tilgangur

³⁷ Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. (1. des. 2010). *Fyrsti kvótamarkaður í mjólk*. Sótt 5. febrúar 2015 af <http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/utgafa/frettir/eldri-frettir/sjrlan-frettatengd/nr/3622>.

markaðarins „að koma til móts við þarfir greinarinnar fyrir nauðsynlega tilfærslu innan hennar, auka gagnsæi viðskipta og koma um leið í veg fyrir verðlagningu greiðslumarks sem vinnur gegn hag neytenda og greinarinnar sjálfrar.“³⁸

Hvort uppboðsmarkaðurinn eins og hann virkar nú nær þessum markmiðum fer meðal annars eftir því hvað átt er við með „nauðsynlegri tilfærslu“. Tvennt kemur hér til greina. Annars vegar að auðvelda eigi kynslóðaskipti innan greinarinnar og gæta að nýliðun. Hins vegar að koma eigi framleiðslukvóta í hendur þeirra sem framleitt geta með sem minnstum kostnaði. Hæpið er að kvótamarkaðurinn styðji við fyrra atriðið. Ef gert er ráð fyrir að skortur sé á kvóta, þ.e. að hann sé verðmætur, verður verð hans *hátt*. Það hlýtur því að teljast hæpið að kvótamarkaðurinn hjálpi til við kynslóðaskipti eða nýliðun, nema þegar nýir eigendur eru skilvirkari en kaupendur greiðslumarks að jafnaði. Það er þó ekki sök markaðarins sem slíks heldur liggur það í eðli framseljanlegs framleiðslukvóta. Öllu líklegra er að kerfið leiði til þess að greiðslumarkið leiti í átt til skilvirkustu framleiðandanna, samanber umfjöllun hér að framan.³⁹

Þá hefur verið nefnt að markaðurinn ætti að auka gagnsæi viðskiptanna og koma þannig í veg fyrir verðlagningu greiðslumarks sem vinni gegn hag neytenda og greinarinnar sjálfrar. Sé litið til markaðsaðstæðna fyrir og eftir setningu kvótamarkaðar er ljóst að uppboðsmarkaðurinn eykur gagnsæi viðskiptanna. Aukið gagnsæi eykur á ábata viðskiptanna, bæði í formi lægri viðskiptakostnaðar og dregur úr hættu á markaðsmisnotkun. Erfitt er að sjá að uppboðskerfið dragi úr viðskiptum, eins og haldið hefur verið fram.⁴⁰

Af þessum sökum er tæpast hægt að halda því fram að vandamál með viðskipti á greiðslumarki mjólkur eigi rætur að rekja til eiginleika kvótamarkaðarins. Uppboð, sem vel er að staðið, leiða yfirleitt til hagkvæmra niðurstaðna í þeim skilningi að heildarábati af viðskiptunum er í hámarki. Ef viðskipti með greiðslumark eiga að fara fram á skilvirkan hátt þurfa kaupendur og seljendur að geta mæst án mikillar fyrirhafnar og upplýsingaflæði verður að vera gott. En það er einmitt þetta sem uppboðsmarkaðurinn á að tryggja. Vandamálin stafa frekar af því að eftirspurn eftir greiðslumarki hefur minnkað til muna.

3.3 Styrkir

Stærsti hluti styrkja úr ríkissjóði til mjólkurframleiðslunnar samanstendur af greiðslum sem eru tengdar greiðslumarki. Þetta fyrirkomulag var tekið upp árið 1992.⁴¹ Oft er talað um beingreiðslur, til þess að greina þetta fyrirkomulag frá niðurgreiðslum á mjólkurvörum til afurðastöðva, sem tíðkuðust frá 1943 til 1992.⁴² Beingreiðslur skiptast í hlutfalli við

³⁸ Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. (1. des. 2010). *Fyrsti kvótamarkaður í mjólk*. Sótt 5. febrúar 2015 af <http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/utgafa/frettir/eldri-frettir/sjrlan-frettatengd/nr/3622>.

³⁹ Rétt er að taka fram að aðgangur að fjármagni getur einnig haft áhrif á það hvert greiðslumark leitar.

⁴⁰ Mbl.is, 8.11. 2014: *Uppboðskerfið hamlar viðskiptum með greiðslumark*. Rætt við Sigurð Loftsson formann Lands sambands kúabænda.

⁴¹ Sjá vef Lands sambands kúabænda, kýrhausinn, Beingreiðslur vegna mjólkurframleiðslu, 19. október 2005.

⁴² Niðurgreiðslur á mjólk og kindakjöti hófust árið 1943. Heimild: Jónas Bjarnason, forstöðumaður Hagþjónustu landbúnaðarins, 2007, fyrirlestur á sal hjá Hagstofu Íslands, 1. febrúar, sjá einnig Morgunblaðið, 19. ágúst

greiðslumark lögbýla.

Fyrir samninginn um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu frá árinu 2004 voru beingreiðslurnar ákveðið hlutfall af verði mjólkur. Með nýjum samningi voru beingreiðslurnar föst verðtryggð heildarfjárhæð sem síðan er deilt niður á greiðslumarkshafa samkvæmt greiðslumarki þeirra. Nánari upplýsingar um uppbyggingu beingreiðslna má finna í viðauka B.

Tafla 3.3: Styrkir vegna mjólkurframleiðslu á föstu verðlagi m.v. VNV án húsnæðis með grunn 2013. Í þúsundum króna nema annað sé tekið fram.

	Bein- greiðslur	Kynbóta- og þróunarstarf	Gripa- greiðslur	Óframleiðslu- tengdur stuðningur	Samtals	Beingreiðslur/ltr (kr)	Samtals/ltr (kr)
2003	6.912.145	0	0	0	6.912.145	65,4	65,4
2004	6.921.638	0	0	0	6.921.638	65,7	65,7
2005	7.113.547	0	0	0	7.113.547	66,1	66,1
2006	6.910.320	183.312	62.475	0	7.156.107	61,3	63,5
2007	6.579.397	190.231	783.382	0	7.553.010	56,6	64,9
2008	6.187.892	180.301	761.802	199.224	7.329.219	52,6	62,3
2009	5.601.299	166.001	621.958	74.967	6.464.225	47,4	54,7
2010	5.375.242	157.828	580.827	122.629	6.236.526	46,2	53,6
2011	5.373.898	159.632	578.708	184.779	6.297.017	46,3	54,3
2012	5.358.041	159.911	573.760	184.832	6.276.544	46,8	54,8
2013	5.307.000	158.000	562.314	183.000	6.210.314	45,8	53,5
2014¹	5.466.000	163.000	589.553	189.000	6.407.553	43,7	51,3

¹ Tölur fyrir árið 2014 eru áætlanir.

Heimild: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og eigin útreikningar.

Fjárhæðir beingreiðslna eru ákveðnar á hverju ári í reglugerðum um greiðslumark mjólkur á lögbýlum og greiðslur til bænda. Heildarbeingreiðslur og beingreiðslur greiddar á hvern innveginn lítra innan greiðslumarks frá árinu 2003 eru settar fram í töflu 3.3 á föstu verðlagi miðað við vísitölu neysluverðs án húsnæðis með grunn árið 2013. Heildarbeingreiðslur hafa lækkað um nærri 21% frá 2003. Framleiðsla hefur aukist og beingreiðslur á hvern lítra mjólkur hafa lækkað meira en heildarbeingreiðslur, eða um rúm 33% frá 2003. Beingreiðslur á lítra voru 44 krónur árið 2014.

Þar sem greiðslumark, og þar með rétturinn til beingreiðslna, gengur kaupum og sölum má gera ráð fyrir að verð þess endurspegli núvirt verðmæti alls stuðnings til greinarinnar. Nýir bændur, sem þurfa að kaupa greiðslumark, njóta því ekki styrkjanna. Erna Bjarnadóttir og Daði Már Kristófersson (2011) halda því fram að liðlega þriðjungur styrks til landbúnaðar renni til fyrrverandi bænda og í fjármagnskostnað vegna kaupa á greiðslumarki. Þau telja að þetta hlutfall eigi eftir að vaxa jafnt og þétt á komandi árum.⁴³

1992: Nýr búvörusamningur í burðarliðnum: Niðurgreiðslur borgaðar beint til bænda.

⁴³ Erna Bjarnadóttir, Daði Már Kristófersson, 2011, hér er stuðst við erindi Daða, Íslenska landbúnaðarkerfið – staða, horfur, framtíð, á fundi Viðreisnar 21. október 2014.

Styrkjagildran

Tullock (1975) færir rök að því að oft njóti þeir einir stuðnings úr ríkissjóði sem fá hann í upphafi.⁴⁴ Þetta á við um styrki sem tengja má við einhverja eign. Stuðningskerfi við landbúnað gæti til dæmis stuðlað að verðhækkun á landi. Þetta hjálpar þeim sem eiga jörð en ekki þeim sem kaupa hana. Sama á við þegar hægt er að framselja stuðninginn sjálfan. Þeir sem fyrstir fá framleiðslukvóta, eða greiðslumark, í mjólkurframleiðslu geta selt réttinn og notað andvirðið til þess að bregða búi. Þeir sem hefja búskap þurfa hins vegar að kaupa greiðslumark – ef þeir hafa ekki erfð það. Kaupverðið er núvirði vænts hagnaðar í greininni um alla framtíð, að meðtöldum styrk úr ríkissjóði og að frádregnu álagi vegna óvissu um framtíð kerfisins. *Hagnaður* er hér í efnahagslegri merkingu þess orðs. Þá er ávöxtun af fjárfestingu sem völ er á í álíka áhættusömum greinum talin meðal kostnaðarliða hjá bændum. Meðal ábataþátta er ánægja sem þeir og skyldulið þeirra kunna að hafa af því að vinna í greininni. Óvíst er hve mikil áhrif óvissa um framtíð kerfisins hefur á verð á greiðslumarki, en þau gætu verið nokkur. En að öllu samanlögðu breytir greiðslumarkskerfið, með ríkisstyrkjum og framleiðslukvótum, sennilega ekki miklu um kjör þeirra sem þurfa að kaupa mjólkurkvóta. Kjörin eru að öllum líkindum ekki miklu betri en bændur áttu að venjast áður en kerfið var tekið upp. Stuðningurinn breytir því litlu um afkomu nýrra bænda þegar fram í sækir, en hann leiðir engu að síður til óhagkvæmni í framleiðslu. Sérfræðingar Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD, hafa bent á það í skrifum sínum að nýir bændur í aðildarríkjunum þurfi af þessum sökum að steypa sér í miklar skuldir. Þetta auki á rekstrarkostnað og vinni gegn hagræðingu í landbúnaði. Stór hluti opinbers stuðnings lendir hjá þeim sem áður stunduðu búskap eða bönkum og lánasjóðum. Árið 2001 var það skoðun OECD að aðeins fjórða hver króna af verðstuðningi við landbúnað í aðildarlöndunum (þ.e. tollum og öðrum viðskiptahindrunum sem halda verði uppi á búvörum) hafnaði í vasa bænda sjálfra. Jafnframt vekur stofnunin athygli á því, að opinber stuðningur komi oft þeim að mestu gagni sem framleiða mest, þó að hann sé jafnan einkum ætlaður litlum fjölskyldubúum.⁴⁵ Einna mest endar hjá bændum sjálfum af greiðslum sem miðaðar eru við ræktarland. Að mati OECD endar tæpur helmingur slíkra greiðslna hjá bændum. Það stafar af því að bændur eiga oftast jarðir sínar sjálfir. Greiðslurnar verða til þess að jarðaverð hækkar – en í sjálfu sér breyta þær engu um tekjur bænda af vinnu sinni. Hér á landi hafa greiðslur til bænda ekki tengst ræktuðu landi. OECD skoðar fjórar tegundir stuðnings við landbúnað. Að mati stofnunarinnar styðja aðeins 0,7% til rúmlega 10% við laun bænda og fjölskyldna þeirra.⁴⁶ Engu að síður ef það áfall fyrir bændur ef stuðningskerfi er afnumið. Framleiðslukvóti verður einskis virði og jarðaverð fellur, þar sem greiðslur til bænda tengjast ræktuðu landi. Eftir standa háar skuldir. Þess vegna er ekki einfalt mál fyrir yfirvöld, sem bera hag bænda fyrir brjósti, að leggja stuðningskerfið af. Þau eru í gildru sem erfitt er að losna úr.

Beingreiðslur greiðast út á greiðslumark og eru bróðurparturinn af heildarstyrkjum til mjólkurframleiðenda. Beingreiðslurnar eru að mestu framleiðslutengdar. Aðrir styrkir eru ekki beint tengdir framleiðslu og kallast gripagreiðslur, kynbóta- og þróunarfé og óframleiðslutengdur stuðningur.

Samkvæmt reglugerðum um gripagreiðslur á lögbylum eru þær greiddar þeim sem eiga

⁴⁴ Tullock (1975): The Transitional Gains Trap, The Bell Journal of Economics, 6. árg. 2. tbl.

⁴⁵ OECD, 2001, OECD Economic Outlook 70, 7. kafli, Agricultural Policy Reform: The Need for Further Progress, bls. 191-192.

⁴⁶ OECD, 2003, Farm Household Income, Issues and Policy Responses, bls. 28.

merktar kýr sem hafa átt að minnsta kosti einn kálf, samkvæmt MARK kerfinu,⁴⁷ að því gefnu að þeir standist önnur skilyrði. Gripagreiðslur eru greiddar í upphafi hvers mánaðar. Heildarfrjárhæð gripagreiðslna frá hinu opinbera miðast við 27.400 árskýr, en það var meðalfjöldi kúa á landinu árin 2000-2002. Ef árskýr eru færri hækkar hlutfallsleg greiðsla á kú og öfugt.

Tafla 3.4: Hlutfall gripagreiðslna.

Árskýr	Hlutfall af óskertri greiðslu
1-40	100%
41-60	75%
61-80	50%
81-100	25%
101+	0%
Árskýr	Skerðing á heildar-gripagreiðslum
>170-180	25%
>180-190	50%
>190-200	75%
>200+	100%

Heimild: Reglugerðir um gripagreiðslur á lögbýlum.

Gripagreiðslur á kú fara eftir fjölda árskúa á hverju lögbýli fyrir sig, sbr. töflu 3.4. Þar má sjá að bóndi, sem á 63 árskýr, fær óskertar greiðslur fyrir fyrstu 40 kýrnar, fyrir næstu 20 fær hann 75% af fullri greiðslu en fyrir síðustu 3 fær hann 50% af fullri greiðslu. Þá er ekki greitt fyrir fleiri en 100 árskýr.

Ef árskýr eru fleiri en 170 skerðast heildargripagreiðslur (þ.e. gripagreiðslur fyrir allar 100 árskýrnar) um 25% fyrir hverjar 10 kýr sem umfram eru, sbr. neðri hluta töflu 3.4. Þannig nýtur bú með fleiri en 200 árskýr ekki gripagreiðslna.

Heildaráhrif gripagreiðslna á stærð búa eru ekki ljós. Stíglækkandi frjárhæðir greiðslnanna verða til þess að jaðarábati af því að bæta við t.d. 41. kúnni er minni en jaðarábatinn af því að bæta við 40. kúnni, að öðru óbreyttu. Við vissar aðstæður getur þessi munur valdið því að kýr verði færri en ef styrkurinn færi ekki minnkandi. Þrátt fyrir þetta hafa bú stækkað undanfarin ár ef horft er á greiðslumark, sbr. mynd 4.2 í kafla 4.⁴⁸ Samkvæmt búreikningum landbúnaðarins árið 2012 eru stærstu búin (þau bú sem eru með meira en 348 þúsund lítra í greiðslumark) með að meðaltali tæplega 70 kýr.⁴⁹ Þó eru til bú sem eru mun stærri, eða með milli 150 og 200 mjólkurkýr.⁵⁰ Gripagreiðslur eru lágar og óvíst hvað stíglækkandi stuðningur hefur mikil áhrif á fjölda kúa á hverju búi. Ef stærðarhagkvæmni er í mjólkurbúarekstri, eins og margt bendir til, getur tilhögun gripagreiðslna dregið úr skilvirkni í framleiðslu mjólkur. Hún getur þó einnig ýtt undir að bændur á stærri býlum leiti frekari leiða til að auka skilvirkni í framleiðslu og þar með meðalframleiðslu nautgripa, t.d. með markvissari fóðurgjöf, bættri tækni og auknum kynbótum.

Samkvæmt samningi um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu og reglugerðum um greiðslumark mjólkur renna kynbóta- og þróunarfé og óframleiðslutengdur stuðningur til Bændasamtaka Íslands sem síðan úthluta fénu. Kynbóta- og þróunarfé er ráðstafað í verkefni í nautgriparækt.

⁴⁷ MARK er miðlægur gagnagrunnur þar sem upplýsingar um einsaklingsmerkingar búfjár samkvæmt reglugerð um merkingar búfjár nr. 463/2003 eru varðveittar.

⁴⁸ Heimild: Sverrir Sverrisson hjá MAST.

⁴⁹ Hagstofan

⁵⁰ Sjá til dæmis <http://www.skessuhorn.is/frettir/nr/180943/> og <http://www.visir.is/section/MEDIA99&fileid=VTV037DD252-3613-416C-8E29-58C40CEA452F>

Óframleiðslutengdum styrk er varið í ræktunarverkefni, kynbótaverkefni, þróunarverkefni í nautgriparækt og til nýliðunar í stétt mjólkurframleiðenda.

Í töflu 3.3 má sjá fjárhæðir styrkjanna frá árinu 2003, skv. ríkisreikningi, á föstu verðlagi miðað við vísitölu neysluverðs án húsnæðis með grunnár 2013. Í töflunni er búið að draga greiðslur vegna holdakúa frá gripagreiðslum til þess að fá fram gripagreiðslur vegna mjólkurframleiðslu. Kynbóta- og þróunarstyrkjum og gripagreiðslum var fyrst úthlutað árið 2006 en óframleiðslutengdum styrkjum árið 2008. Styrkfjárhæðir hafa haldist fremur stöðugar og er samtala þeirra nú rúmar 900 milljónir króna.

Sjá má á töflu 3.3 að fjárhæð þessara þriggja óframleiðslutengdu styrkja er óveruleg miðað við beingreiðslurnar. Gripagreiðslur, kynbóta- og þróunarfé og óframleiðslutengdur stuðningur samanstóðu af einungis um 15% af heildarstyrkjum til mjólkurframleiðenda árið 2014. Þá er einnig fróðlegt að sjá að heildarstyrkir á hvern framleiddan lítra samkvæmt greiðslumarki hafa verið rúmar 50 krónur undanfarin ár en lágmarksverð mjólkur hefur verið um 80 krónur. Þannig hafa fjárhagsstyrkir úr ríkissjóði numið tæpum 40% af tekjum bónda af hverjum mjólkurlíttra en lágmarksverð, greitt af afurðastöðvum hefur verið um 60%.

3.3.1 Styrkir meðalbús

Athygli vekur að heildarstyrkur til mjólkurframleiðslu, þ.e. summa beingreiðslna, kynbótageiðslna, gripageiðslna og óframleiðslutengdra styrkja, var á bilinu 7-7,5 milljarðar króna fyrir hrun en síðan 2009 hefur heildarstyrkurinn verið á bilinu 6,2-6,5 milljarðar króna á föstu verðlagi ársins 2013. Þetta jafngildir að meðaltali um 9 milljóna króna styrk á hvert kúabú árið 2012, eins og sjá má í töflu 3.5.

Tafla 3.5: Styrkir á kúabú eftir stærð árið 2012, í þúsundum króna á verðlagi árs 2013.

	Meðalbú	<122	122-191	191-261	>261
Beingreiðslur	7.743	4.183	7.169	9.871	15.430
Gripageiðslur	829	527	928	1.053	1.580
Kynbóta og þróunar	231	147	259	294	440
Óframleiðslutengdur	267	170	299	339	509
Samtals	9.070	5.026	8.654	11.557	17.959

Heimild: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

um meðalgreiðslumark búa í þessum stærðarflokkum séu réttar í búreikningum. Þá er gert ráð fyrir að kynbóta- og þróunarstyrkir og óframleiðslutengdir styrkir dreifist jafnt á allar árskýr. Styrki á kúabú eftir stærð má sjá í töflu 3.5 en athuga skal að taflan endurspeglar grófa útreikninga. Samkvæmt þeim fá minnstu búin um 5 milljónir króna í styrk en þau stærstu tæpar 18 milljónir.

Þá eru nettótekjur vegna lágmarksverðs mjólkur (þegar tekið hefur verið tillit til 25,5% virðisaukaskatts) af innveginni mjólk rúmar 12 milljónir króna þegar tekið er meðaltal óháð stærð bús. Tekjurnar eru um 5,5 milljónir króna hjá minnstu búunum að meðaltali en rúmar 20 milljónir hjá stærstu búunum. Heildartekjur mjólkurframleiðenda á meðalbúi eru þá rúm 21 milljón króna á ári eftir virðisaukaskatt, á minnstu búunum um 10-11 milljónir, en á

Styrktekjur eru mismiklar eftir stærð bús. Nýttar eru upplýsingar úr búreikningum ársins 2012 sem finna má á vefsíðu Hagstofu Íslands. Gert er ráð fyrir að upplýsingar

stærstu búunum eru heildartekjurnar rúmar 38 milljónir króna á ári. Því er ljóst að tekjur kúabúa dreifast á mjög stórt bil. Þá skal hafa í huga að þessir útreikningar taka ekki tillit til tekna af umframjólk eða annarra tekna.

3.4 Innflutningshömlur á mjólkurvörum

Lengi vel hefur innlendir landbúnaður verið verndaður gegn erlendri samkeppni með innflutningshömlum. Áður fyrr var meginreglan sú að bannað var að flytja þær búvörur til landsins, sem hægt var að framleiða hér, en bannið var afnumið árið 1995 í kjölfar samninga fjölmargra þjóða, sem leiddu meðal annars til þess að Alþjóðaviðskiptastofnunin (e. World Trade Organization, WTO) var sett á fót.⁵¹ Við tóku tollar sem geta verið mjög háir,⁵² en eins og fram hefur komið geta háir innflutningstollar haft svipuð áhrif og innflutningsbann. Tollar á mjólkurvörur voru miðaðir við að lítið eða ekkert yrði flutt inn af þessum vörum. Með öðrum orðum er það ekki markmið tollanna að afla ríkissjóði tekna, heldur að vernda innlenda mjólkurframleiðslu.

Aðildarríkjum Alþjóðaviðskiptastofnunar ber að leyfa innflutning á sem nemur 5% af neyslu áranna 1986-1988 á lágmarkstollum.⁵³ Hér á landi eru innflutningskvótar sem tengjast þessari skyldu seldir á uppboði ef eftirspurn er meiri en framboð. Sama má segja um innflutningskvóta, eða tollkvóta, sem samið hefur verið um við Evrópusambandið, Noreg og fleiri lönd. Fjallað er um tollkvóta í kafla 3.4.1.



Mynd 3.2: Vísitala útflutningsverðs mjólkurvara.

er með á heimsmarkaði eru smjör, ostar og mjólkurduft.

Heimsmarkaðsverslun með mjólkurvörur er um 13% af heildarframleiðslu mjólkurvara samkvæmt FAO (e. Food and Agricultural Organization of the United Nations).⁵⁴ Helsta ástæða þess að ekki er meira verslað með mjólkurvörur milli landa er lítið geymsluþol nýrra mjólkurvara. Helstu mjólkurvörur sem verslað

⁵¹ Lesa má nánar um þetta samkomulag á heimasíðu stofnunarinnar sem komið var á fót með samningunum, Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#aAgreement.

⁵² Sjá t.d. Samtök atvinnulífsins. (16. október, 2006). *Háir tollar ígildi innflutningsbanns*. Sótt 27 september 2014 af <http://www.sa.is/frettatengt/eldri-frettir/hair-tollar-igildi-innflutningsbanns/>. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2005). *Bóndi er bústólpi, bú er landstólpi*. Ársskýrsla 2004.

⁵³ Hagfræðistofnun (2004) : Samanburður á matvælavæðri á Íslandi, Norðurlöndum og ríkjum Evrópusambandsins, apríl.

⁵⁴ FAO. (2015). Dairy Production and Products– Markets and Trade. Sótt 12. febrúar 2015 af <http://www.fao.org/agriculture/dairy-gateway/the-dairy-chain/markets-and-trade/en/#.VNyLbC5yao>.

Samkvæmt upplýsingum FAO fara alþjóðaviðskipti með mjólkurvörur vaxandi. Helst eru það Nýja Sjáland, Evrópusambandið og Bandaríkin sem flytja mjólkurvörur út. Hins vegar eru það helst lönd í Asíu sem flytja vörurnar inn.

FAO reiknar vísitölu fyrir útflutningsverð mjólkurvara (e. dairy export price index). Sjá má vísitöluna á mynd 3.2. Vísitalan inniheldur vegið meðaltal smjörs, osts, nýmjólkurdufts og undanrennudufts. Myndin sýnir merkilega sögu. Framan af var verðlagið fremur stöðugt og fór hægt vaxandi. Um mitt ár árið 2006 tók vísitalan þó undir sig stökk og jókst úr um 125 í 270 í lok árs 2007, en þá hriðlækkaði vísitalan á ný og fór í 114 í febrúar 2009. Síðan þá

Tafla 3.6: Dæmi um almenna innflutningstolla.

Tollnr.	Vara	Verðtollur %	Magntollur kr/kg
0401.2001	Mjólk	30	44
0401.5001	Rjómi	30	228
0402.2xxx	Mjólkurduft	30	430
0403.1xxx	Jógúrt	30/0	61
0405.1000	Smjör	30	623
0406.3000	Fullunninn ostur	30	430
0406.4000	Gráðostur o.fl.	30	500

Heimild: Tollskrá 2012.

tollar á flestum mjólkurvörum eru svo háir að erlend framleiðsla á erfitt með að keppa við innlenda framleiðslu.

Tafla 3.6 sýnir dæmi um innflutningstolla á mjólkurvörum. Sjá má að alltaf er bæði lagður á verðtollur (%) og magntollur (kr/kg). Athuga skal þó að enginn verðtollur er á jógúrt (tollnr. 0403.xxxx)⁵⁵ frá Evrópska efnahagssvæðinu (EES).⁵⁶ Þá er magntollur af ýmsum tegundum jógúrts frá Evrópska efnahagssvæðinu lægri en samkvæmt almennri tollskrá. Samkvæmt EES-samningnum er magntollur á jógúrt á bilinu 45-53 kr/kg en samkvæmt almennri tollskrá er magntollurinn á bilinu 53-61 kr/kg.

3.4.1 Tollkvótar

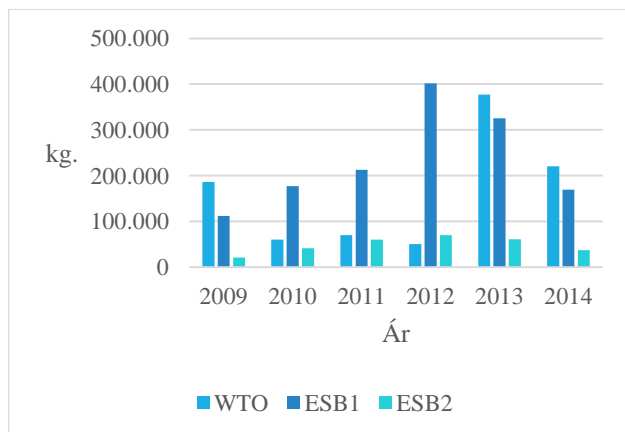
Tollkvótar veita rétt til þess að flytja inn tiltekið magn af vörum sem annað hvort eru tollfrjálsar eða þá að afsláttur er veittur af tolli. Á hverju ári er tollkvótum úthlutað fyrir smjör og aðra fitu (tollskrárn. 0405.xxxx), og osta og ystinga (tollskrárn. 0406.xxxx).

Tollkvótum er úthlutað þannig að fyrirtæki gera verðtilboð í ákveðið magn af vörum. Tollkvótunum er síðan úthlutað til þeirra fyrirtækja sem bjóða hæst verð fyrir það magn sem þeir kveða á um. Líta má á greiðslur fyrir tollkvóta sem ígildi tolls, en gjaldið verður þó ekki hærra en svo að það borgi sig að flytja vöruna inn. Tollkvótar leiða því að jafnaði bæði til verðlækkunar og þess að meira er flutt inn en ella, þó að gjald sé innheimt fyrir þá.

⁵⁵ x-in tákna hér ólíka tölustafi. Þetta er í samræmi við rithátt í tollskrá.

⁵⁶ Tollskrá 2012. Sjá <https://vefskil.tollur.is/tollalinan/tav/>.

Tollkvótarnir eru byggðir á fjórum samningum við erlend ríki eða samtök, eins og sjá má í töflu 3.7. Fyrst má nefna tollkvóta á grundvelli samnings um Alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO). Þar er kveðið á um innflutning á 53.000 kg af smjöri og 119.000 kg af ostum og ystingum. Verðtollur fellur niður og magntollur lækkar miðað við almenna tollskrá. Tollkvóta er úthlutað á hverju ári á grundvelli samnings milli Íslands og Evrópusambandsins um viðskipti með landbúnaðarvörur. Kvótinn veitir rétt til innflutnings á 80.000 kg + 20.000 kg⁵⁷ af ostum og ystingum frá Evrópusambandsríkjum án nokkurra innflutningstolla.⁵⁸ Þá kveður sérstakur samningur Íslands og Noregs á um tollkvóta á smurosti. Má flytja 13.000 kg af smurosti frá Noregi til Íslands án nokkurra tolla.⁵⁹ Auk þess var nýlega samið um tollfrjálsan innflutning á 15.000 kg af ostum frá Noregi og Sviss til Íslands.⁶⁰



Mynd 3.3: Eftirspurn eftir tollkvóta fyrir osta, kg.

Heimild: Vefsíða Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins.

mynd 3.3 að sókn í venjulegan Evrópusambandskvóta (merkt ESB1 á mynd) og Evrópusambandskvóta samkvæmt sérákvæðum (merkt ESB2 á mynd) er ávallt meiri en

Tafla 3.7: Tollkvótar eftir samningum (kg).

	Smjör	Ostur	Ostur ¹
WTO	53.000	119.000	
ESB		80.000	20.000
Noregur		13.000	
Noregur/Sviss		15.000	
Samtals	53.000	212.000	20.000

¹ Skráð í samræmi við reglugerð ráðsins (EB) nr. 1151/2012 um vernd landfræðilegra merkinga og uppruna landbúnaðarafurða og matvæla

Heimild: Reglugerðir.

Myndir 3.3 og 3.4 sýna þróun sölu á tollkvótum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar og Evrópusambandsins samkvæmt auglýsingum Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins sem birtar eru á vefsíðu þess.⁶¹ ⁶² Mynd 3.3 sýnir eftirspurn eftir tollkvóta Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar og Evrópusambandsins fyrir ost. Vert er að hafa í huga að öllum tilboðum er tekið ef boðið er í minna en reglugerðir um tollkvótana kveða á um. Ef boðið er í meira magn en reglugerðirnar kveða á um er hæstu boðum tekið. Sjá má af

⁵⁷ Skráð í samræmi við reglugerð ráðsins (EB) nr. 1151/2012 um vernd landfræðilegra merkinga og uppruna landbúnaðarafurða og matvæla

⁵⁸ Reglugerð 1047/2013.

⁵⁹ Reglugerð 1049/2013.

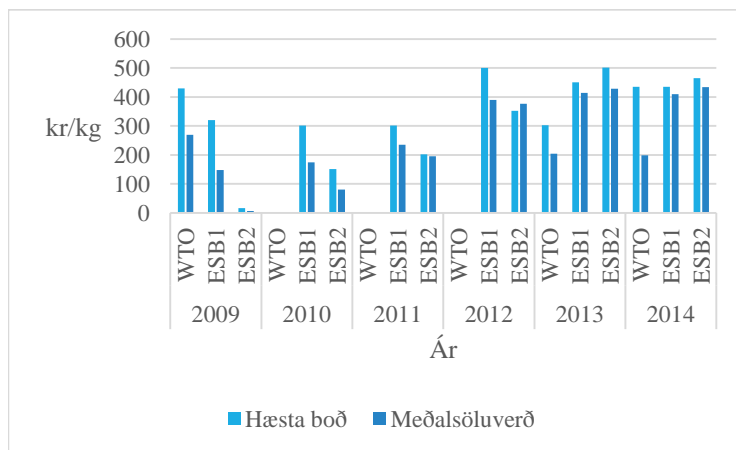
⁶⁰ Reglugerð 353/2014.

⁶¹ Tollkvótum er yfirleitt ekki úthlutað fyrir sama tímabil. Þannig gildir tollkvóti samkvæmt reglum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar frá byrjun júlí til enda júní næsta árs. Evrópusambandstollkvótum er úthlutað fyrir almanaksárið. Á myndum 3.3 og 3.4 á ártalið við um lok gildistíma kvótans. Þannig er tollkvóti Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar sem gildir fyrir tímabilið júlí 2008 til júní 2009 talinn til árs 2009.

⁶² Hér er einungis byggt á auglýsingum sem birtar eru á vefsíðu Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Ekki voru ávallt gefnar allar upplýsingar. Auk þess virtist stundum vera skortur á auglýsingum.

framboð. Annað gildi um tollkvóta Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar fram til ársins 2013, en hann kveður á um mun minni afslátt af tolli en Evrópusambandskvótinn. Á mynd 3.4 má sjá hæsta verðtilboðið og meðalsöluverð tollkvótanna. Ekki eru birtar upplýsingar um verð fyrir tollkvóta Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar öll árin. Erfitt er að sjá nokkurt mynstur í þróuninni fyrir utan að hæstu boð voru hærri á seinni hluta tímabilsins en hinum fyrri. Þá virðist áhuginn á Evrópusambandskvótanum hafa aukist meira en áhugi á tollkvótum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar. Athygli vekur að lægstu verðtilboðin á öllum kvótum eru yfirleitt á bilinu frá 0 kr/kg í 1 kr/kg. Þó hefur gerst að lægsta boð sé 10 kr/kg.

Ljóst er að mikil eftirspurn er eftir kvótum fyrir ostainnflutning. Tvær ástæður geta legið þar að baki. Í fyrsta lagi má nefna lágt verð. Með öðrum orðum að ódýrara sé að kaupa erlenda



Mynd 3.4: Hæsta verðtilboð í tollkvóta ásamt meðalsöluverðinu á sama kvóta.

Heimild: Vefsíða Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins.

ost, og flytja hann hingað, en að framleiða hann hér. Þetta gildir þrátt fyrir að verð Evrópusambandskvótanna sé til dæmis í kringum 400 kr/kg. Í öðru lagi er fjölbreytni í úrvali innlendra mjólkurvara takmörkuð. Verið getur að einkum séu fluttar hingað vörur sem eru illfánlegar frá innlendum framleiðendum. Líklegt er að báðar skýringar hafi sitt að segja.

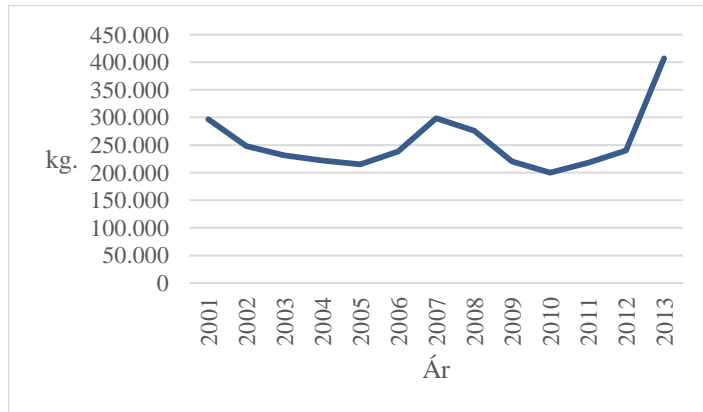
3.4.2 Innflutningur mjólkurvara

Á mynd 3.5 má sjá innflutning á mjólkurvörum hingað til lands frá árinu 2001. Innflutningur á mjólkurvörum jókst heldur í tonnum talið í góðærinu frá 2005 til 2007 og fór þá upp í 300 tonn á ári, en eftir að gengi krónunnar hrapaði minnkaði hann aftur. Innflutningurinn náði lágmarki árið 2011, en árið 2013 tók mjólkurvöruinnflutningur síðan stökk upp á við og fór yfir 400 tonn. Um það bil þrjú fjórðu hlutar af verðmæti þess sem flutt var inn árið 2013 voru ostar, en smjör var um 15%. Mörg undanfarin ár hafa ostar verið nálægt 90% innflutningsins. Mestur hluti innflutnings er innan tollkvóta.

Árið 2006, þegar þenslan stóð sem hæst í íslensku efnahagslífi, voru mjólkurvörur um það bil 50% dýrari út úr búð á Íslandi en að meðaltali í ríkjum Evrópusambandsins. Mjólk, ostar og egg voru um 40% dýrari en í Svíþjóð og 30% dýrari en í Bretlandi.⁶³ Þetta breyttist þegar krónan hrundi, á árunum 2008 til 2009. Þá dró mjög saman með útsöluverði mjólkurvara hér og í flestum grannlöndum Íslendinga. Ekki er að sjá á gögnum um utanríkisverslun að þær

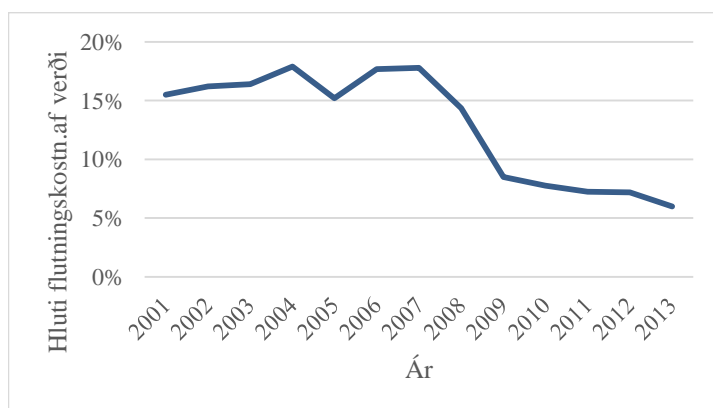
⁶³ www.hagstofa.is.

búvörur sem hingað hafa borist á nýliðnum árum séu almennt ódýrari en íslenskir ostar, smjör eða mjólk. Fremur virðist vera um að ræða vörur sem ekki eru á boðstólum frá íslenskum framleiðendum. Þá er horft á verð erlendra vara með flutningskostnaði hingað, en án tolla og gjalds fyrir kvóta. Erlend jógúrt er undantekning frá þessu, en hún hefur verið mun ódýrari en innlend framleiðsla. Miklu munar síðan um tolla og kvótagjöld. Samanlagt eru tollar og



Mynd 3.5: Mjólkurvöruinnflutningur í kílóum, 2001-2013

Heimild: Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.



Mynd 3.6: Flutningskostnaður á mjólkurvörum, hlutfall af verði á hafnarbakka erlendis.

Heimild: Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.

og hún gerði fyrir fáum árum. Að vísu verður að hafa í huga að mest er flutt hingað af ostum og öðrum mjólkurvörum, sem þola flutning vel. Sumar vörur er dýrara að flytja hingað, til dæmis kostar upp undir 20% af verði á jógúrt á hafnarbakka í útlöndum að flytja hana til Íslands (ef til vill vegna þess að hún er flutt um langan veg). Flutningskostnaður á nýmjólk nemur einnig tugum prósentu af innkaupsverði. Þar sem erfitt er að geyma hana þarf meira til þess að ýta íslenskri nýmjólk af markaðnum en flestum mjólkurafurðum.

Þótt mun meira hafi verið flutt inn af mjólkurvörum árið 2013 en árin á undan, er innflutningurinn enn aðeins lítið brot af neyslu landsmanna. Árið 2012 voru um 1,5% af

kvótagjald á kíló af osti oft 400-500 krónur, en hér á landi kosta ódýrir ostar oft 1400-1500 kr/kg út úr búð. Innflutningur á þessum kjörum virðist einkum gegna því hlutverki að færa landsmönnum vörur sem þeir búa ekki til sjálfir.

Athygli vekur að kostnaður við að flytja mjólkurvörur til Íslands snarlækkaði á árunum 2007 til 2009. Verðhækkun á útlendum matvælum gæti hafa orðið til þess að leitað hafi verið að ódýrari flutningsleiðum en áður. Önnur skýring er að innflytjendur hafi fengið hagstæðari tilboð frá flutningsfyrirtækjum eftir að kreppa var skollin á og innflutningur þvarr. Á mynd 3.6 sést að árið 2013 kostaði að jafnaði aðeins 6% af verði mjólkurvara á hafnarbakka í útlöndum að flytja þær hingað til lands. Fjarlægðin veitir íslenskri framleiðslu því ekki sömu vernd

neyslu á mjólk og mjólkurvörum hér á landi erlend framleiðsla en 2013 fór hlutfallið í 2,5%.⁶⁴

Árin 2008 og 2009 hrundi gengi krónunnar og verðlag á Íslandi lækkaði um allt að 40% miðað við verðlag í helstu viðskiptalöndum Íslendinga. Við þetta gátu alls kyns vörur sem framleiddar voru á Íslandi mun betur keppt við erlenda framleiðslu. Þetta átti við um mjólkurframleiðslu eins og annað. Frá 2009 til 2014 hefur verðlag hér á landi þokast upp um 20-30% miðað við viðskiptalönd Íslendinga, en það er þó enn lægra en í meðalári. Smásöluverð mjólkur, osta og eggja var aðeins 12% hærra á Íslandi en að jafnaði í 27 ríkjum Evrópusambandsins árið 2012. Tölur Hagstofunnar um útsöluverð á mjólkurvörum ná aðeins til Evrópulanda, en gögn frá OECD benda til þess að verð á mjólkurvörum í Evrópusambandinu hafi verið nálægt heimsmarkaðsverði undanfarin ár.⁶⁵ Þær gefa því hugmynd um hvers má vænta ef innflutningstollar verða felldir niður af þessum vörum.

⁶⁴ Hér er verðmæti innflutnings á hafnarbakka hérlendis, að viðbættum lauslega áætluðum tollum og greiðslum fyrir tollkvóta, borið saman við þann hluta veltu afurðastöðva sem fer á innlandan markað. Bjarni Ragnar Brynjólfsson hjá Samtökum afurðastöðva veitti upplýsingar um sölu stöðvanna á innlendum markaði en tölur um innflutningu eru frá Hagstofu.

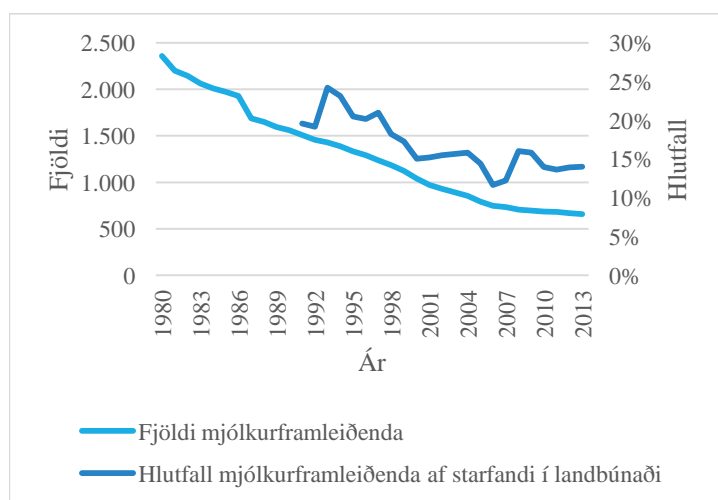
⁶⁵ PSE-database, af heimasíðu OECD, gagnagrunnur um landbúnaðarmál.

4 Fólk og fyrirtæki á mjólkurmarkaði

Mjólkurmarkaðurinn á Íslandi er flókið samspil fimm meginleikenda. Þeir eru kúabændur, afurðastöðvar í mjólkuriðnaði, smásalar, neytendur og hið opinbera. Kúabændur framleiða mjólk sem seld er til afurðastöðva til vinnslu. Afurðastöðvarnar búa til mjólkurvörur sem síðan eru seldar áfram til smásöluverslana og þaðan til neytenda. Hið opinbera kemur ekki beint að framleiðslu eða sölu en stendur fyrir veigamiklu stuðningskerfi við framleiðendur, auk þess sem það ákveður verð til kúabænda og verð á ýmsum mjólkurvörum frá afurðastöðvum. Í köflum 2 og 3 var fjallað um aðkomu hins opinbera að markaði. Í þessum kafla verður gerð frekari grein fyrir öðrum leikendum hins íslenska mjólkurmarkaðar.

4.1 Kúabændur

Bændum, sem stunda mjólkurframleiðslu, hefur fækkað um langt árabil. Þeir voru tæplega 2.400 talsins árið 1980 en þeir eru nú 650-700.⁶⁶ Fækkunin hefur verið fremur stöðug, eins og sjá má á mynd 4.1. Að jafnaði fækkaði þeim um 4% á ári frá 1980 til 2014, en alls um 73% á tímabilinu.



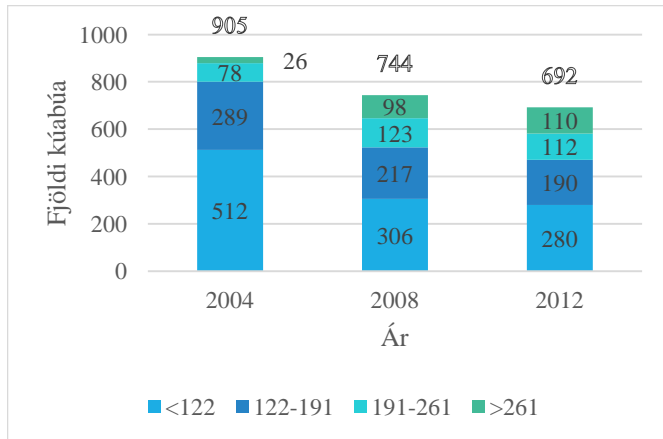
Mynd 4.1: Fjöldi mjólkurframleiðenda 1980-2013 og hlutfall mjólkurframleiðenda af öllum starfandi í landbúnaði, 1991-2013.

Heimild: Vefsíða Auðhumlu og vefsíða Hagstofunnar.

öllum sem störfuðu á landinu samkvæmt gögnum Hagstofunnar. Af þessu má ráða að meira hefur fækkað í mjólkurframleiðslu en í öðrum búgreinum.

Á sama tíma og kúabúum hefur fækkað hefur framleiðsla búanna vaxið. Mynd 4.2 sýnir fjölda kúabúa eftir greiðslumarki, mældu í þúsundum lítra, auk þess sem sjá má heildarfjölda kúabúa með greiðslumark. Þarna sést að kúabúum hefur fækkað um rúm 20% frá árinu 2004. Þá er ljóst að kúabúum með greiðslumark undir 122 þúsund lítrum á ári hefur fækkað hratt á síðustu árum. Þeim fækkaði um rúm 45% frá 2004 til 2012. Búum í næsta greiðslumarkspæpi

⁶⁶ Skv. vef Auðhumlu.



Mynd 4.2: Fjöldi kúabúa eftir greiðslumarki í þúsundum lítra.

Heimild: Sverrir Sverrisson hjá MAST.

vaxandi. Þetta bendir til stærðarhagkvæmni í rekstrinum.⁶⁷

4.1.1 Afkoma kúabúa

Afkomu kúabænda má sjá í búreikningum. Ár hvert er reikningum kúabúa safnað saman.⁶⁸ Fram til ársins 2011 sá Hagþjónusta landbúnaðarins um það en síðan hefur starfsemin verið í höndum Hagstofu Íslands. Það er undir hverjum bónda komið hvort hann kys að skila inn búreikningum. Af því hlýst trúlega nokkur bjögun. Gögnin gefa með öðrum orðum ekki fyllilega rétta mynd af þýðinu, þ.e. meðaltal gagnanna er sennilega ekki jafnt meðaltali þýðisins, en óljóst er í hvaða átt bjögunin er. Þrátt fyrir það gefa gögnin vissar vísbendingar um arðsemi kúabúa og mjólkurframleiðslu.

Hér er litið á búreikninga frá þrem árum; 2006, 2009 og 2012. Þessi ár eru valin með það í huga að kanna afkomu bænda bæði fyrir og eftir hrun sem og að líta til nýlegra talna. Í birtum búreikningum Hagþjónustunnar og Hagstofunnar eru kúabú flokkuð í 12-13 stærðarflokka eftir greiðslumarki. Hér hefur þessum flokkum verið fækkað í fjóra. Í hverjum flokki eru sýnd vegin meðaltöl, þar sem vogirnar eru fjöldi reikninga í upphaflegum flokki sem hlutfall af heildarfjölda reikninga í nýjum flokki. Niðurstöður þessara útreikninga má sjá í töflu 4.1.

⁶⁷ Stefanía Nindel og Sveinn Agnarsson. (2002). Athugun á framleiðni og skilvirkni á íslenskum kúabúum 1993-1999. *Búvísindi*, 15: 11-25.

⁶⁸ Hér er kúabú skilgreint sem sérhæfð kúabú sem hafa að lágmarki 70% af reglulegum tekjum sínum af nautgripaafurðum. (Heimild: Skýringar Hagstofu og búreikningar á hag.is).

Tafla 4.1: Búreikningar landbúnaðarins. Fjárhæðir eru í þúsundum króna

	Árið 2006					Árið 2009					Árið 2012				
	Meðaltal	<122	122-191	191-261	>261	Meðaltal	<122	122-191	191-261	>261	Meðaltal	<122	122-191	191-261	>261
Fjöldi reikninga (summa)	164	33	58	52	21	176	28	59	51	38	132	20	46	39	27
Fjöldi mjólkurkúa	36	22	30	43	61	42	22	33	44	67	41	21	37	42	63
Innvegin mjólk, ltr.	180.089	96.108	149.651	212.408	316.094	209.880	98.131	155.957	219.445	363.105	213.717	96.875	167.867	228.267	357.367
Greiðslumark í ltr.	179.116	89.184	147.048	215.823	318.116	202.262	88.648	148.079	210.873	358.548	196.701	89.382	153.200	210.945	329.734
Umframmjólk	972	6.924	2.603	-3.415	-2.022	7.617	9.483	7.878	8.572	4.557	17.016	7.493	14.666	17.322	27.633
<u>Tekjur</u>															
Beingreiðslur	11.146	5.876	9.274	13.126	19.694	10.355	4.862	7.728	10.868	17.793	10.009	4.556	7.945	10.771	16.465
Sölutekjur innan greiðslum.	13.414	6.679	11.013	16.163	23.824	17.561	7.697	12.856	18.308	31.130	16.142	7.335	12.572	17.311	27.059
Tekjur af umframmjólk o.fl.	3.237	2.281	2.701	3.909	4.557	2.806	1.806	2.630	3.171	3.327	3.312	1.652	2.936	3.370	5.097
Heildartekjur af mjólkurkúm	27.797	14.837	22.987	33.198	48.075	30.722	14.365	23.215	32.347	52.249	29.463	13.543	23.453	31.451	48.622
Tekjur af öðrum búskap	2.391	1.775	2.922	2.078	2.667	3.440	1.669	2.667	3.443	5.940	2.844	2.134	2.380	2.489	4.673
Heildar reglulegar tekjur bú	30.189	16.612	25.910	35.276	50.742	34.162	16.034	25.882	35.790	58.189	32.307	15.677	25.834	33.940	53.295
<u>Kostnaður</u>															
Laun og launatengd gjöld	1.427	903	1.211	1.511	2.639	1.577	713	1.441	1.180	2.958	2.076	1.499	1.681	1.884	3.454
Reiknuð eigin laun	3.747	3.192	3.789	3.848	4.253	2.883	2.637	2.809	3.144	2.831	3.132	2.380	3.202	3.333	3.281
Annar hálfastur kostnaður	4.224	2.456	3.770	5.197	5.844	4.466	2.535	3.878	4.254	7.086	4.487	2.502	3.745	4.710	6.900
Hálfastur kostnaður	9.397	6.551	8.770	10.556	12.736	8.926	5.884	8.128	8.577	12.875	9.696	6.381	8.628	9.927	13.635
Breytilegur kostnaður	10.206	5.544	9.172	11.666	16.769	12.451	6.232	9.981	12.395	20.945	13.547	6.838	11.162	13.935	22.020
Heildarkostnaður	19.603	12.095	17.942	22.222	29.505	28.545	16.178	24.181	28.004	45.159	23.243	13.219	19.790	23.863	35.655
<u>Hagnaður</u>															
EBIDTA	10.586	4.517	7.968	13.055	21.237	11.921	3.499	7.103	13.954	22.878	9.064	2.457	6.044	10.078	17.640
Hagnaður	-3.412	1.005	-1.696	-5.006	-11.145	-4.754	472	-330	-4.735	-15.500	2.961	1.598	1.964	5.986	1.298

Allir meðaltalsútreikningar eru vegin meðaltöl.

Heimild: Hagstofa Íslands og Hagþjónusta landbúnaðarins.

Af töflu 4.1 má ráða að magn innveginnar mjólkur er yfirleitt meira en greiðslumark mjólkur. Undantekningar eru árið 2006 fyrir tvo stærstu flokkana.⁶⁹ Ef eftirspurn á mjólk er meiri en greiðslumark má fá leyfi til að selja umframmjólk innanlands. Sú mjólk er þó ekki bundin ákvæðum um lágmarksverðlagningu, en jafnan er fullt lágmarksverð greitt fyrir hana við þessar aðstæður. Þá eru engar beingreiðslur veittar fyrir umframmjólk. Því eru tekjur bænda af henni töluverðu lægri en af mjólk innan greiðslumarks. Ef ekki er umframeftirspurn á markaði miðað við greiðslumark skal umframmjólk flutt út samkvæmt búvörulögum, og er hún þá oft í formi mjólkurdufts. Jafnan fæst mun minna fyrir mjólkina á þann hátt en innanlands.

Ef ekki væri eftirspurn umfram greiðslumark á innlendum mjólkurmarkaði eru líkur á að kúabændur myndu draga úr umframframleiðslu sökum rekstrartaps eða lítils hagnaðar. En sú staðreynd að kúabændur framleiða umfram greiðslumark þegar eftirspurn á innlendum markaði er meiri en greiðslumark bendir til þess að afurðastöðvaverð til bænda nægi til að standa undir kostnaði við framleiðsluna. Raunar standa fremur fá bú undir mest allri þeirri framleiðslu sem er umfram kvóta. Þau eru með jaðarkostnað í kringum afurðastöðvaverð eða undir því. Sennilega væri rúmlega helmingur allra búa rekinn með tapi ef ekki kæmu til greiðslur úr ríkissjóði. Þessi bú framleiða litla eða enga mjólk umfram greiðslumark.⁷⁰

Af töflu 4.1 má einnig ráða að beingreiðslur (þ.e. greiðslur úr ríkissjóði til bænda), sem hlutfall af heildartekjum af mjólkurkúm, hafi farið jafnt og þétt lækkandi til ársins 2009. Beingreiðslur voru um 40% af heildartekjum af mjólkurkúm árið 2006 en um 34% árið 2009 og 2012. Þessa þróun má bæði rekja til þess að beingreiðslur á hvern lítra mjólkur innan greiðslumarks hafa lækkað um rúm 20% að raunvirði síðan 2006 og að lágmarksverð til bænda hefur hækkað um 8% á sama tímabili, eins og sjá má í töflu 4.2. Þá eru sölutekjur af mjólk innan greiðslumarks tæp 45% af heildartekjum af mjólkurkúm árið 2006 en rúm 50% eftir það.

Tafla 4.2: Tekjur kúabónda á mjólkurlítra, fast neysluverðlag með grunn 2013.

	2006	2009	2012
Lágmarksverð	74,9	86,8	82,1
Beingreiðslur	61,3	47,4	46,8
Heildatekjur	136,2	134,3	128,9

Heimild: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

Í töflu 4.1 er heildarkostnaður skilgreindur sem summa hálffasts kostnaðar og breytilegs kostnaðar.⁷¹ Hálfastur kostnaður er laun og tengd gjöld, reiknuð eigin laun, viðhald, tryggingar, rekstrarkostnað bifreiða, rafmagn, hiti og fleira. Breytilegur kostnaður er fóður, áburður, rekstur búvéla, rekstrarvörur og þjónusta. Auðvelt er að sjá að breytilegur kostnaður vex með bústærð en hálfastur kostnaður síður.

Reiknuð eigin laun eru hærri hjá stórum búum en smáum eins og sjá má í töflu 4.1. Ef litið er á reiknuð eigin laun sem hlutfall af hálföstum kostnaði má sjá að hlutfallið fer lækkandi eftir

⁶⁹ Mjólkurframleiðsla næststærsta flokksins hafði aukist umfram greiðslumark árið 2007 og árið 2008 fyrir stærsta.

⁷⁰ Daði Már Kristófersson, samtal, nóvember 2014.

⁷¹ Í búreikningum er aldrei talað um fastan kostnað heldur einungis hálffastan.

því sem búin eru stærri, og er þetta óháð ári. Sama gildir þegar litið er á reiknuð eigin laun sem hlutfall af heildartekjum; hlutfallið lækkar eftir því sem búin eru stærri.

Að meðaltali voru laun eigenda kúabúa hér á landi um 3 milljónir árið 2012, en bókfærður hagnaður búanna var þá tæpar þrjár milljónir króna. Laun og hagnaður eru samtals tæpar sex milljónir fyrir bónda og húsfreyju, en þau hafa ekki bæði fulla vinnu af búinu (mánaðarverk voru 23 en laun og launatengd gjöld til annarra en eigenda voru 2 milljónir). Lægri fjórðungur reglulegra launa í öllum atvinnugreinum sem stundaðar eru á Íslandi, ef laun fyrir hlutastörf eru reiknuð upp í fullt starf, var þá rúmar 3 milljónir. Hér verður einnig að hafa í huga að hagnaður kúabúa er arður bændna af fjárfestingu – með öðrum orðum ekki greiðsla fyrir vinnu.⁷² Laun kúabænda geta því ekki talist há. En á móti má minna á að ýmis kostnaður heimilis gæti verið innifalinn í rekstrarkostnaði kúabús. Hagnaður búanna rennur jafnan til bændna og að auki hefur heimilisfólk oft tekjur utan bús. Þar sem tekjuskattur er hærri en fjármagnstekjuskattur er viss hvati til að skrá lægri laun og meiri hagnað.

Tafla 4.3: Efnahagsreikningur kúabúa, í þúsundum króna á föstu verðlagi með grunn 2013

Árið 2006					
	Meðaltal	<122	122-191	191-261	>261
Eignir alls	54.455	22.122	42.157	64.437	114.513
Skuldir alls	64.039	16.056	41.392	85.856	147.968
Höfuðstóll	-9.584	6.065	765	-21.418	-33.455
Árið 2009					
	Meðaltal	<122	122-191	191-261	>261
Eignir alls	45.582	17.465	31.088	44.620	90.094
Skuldir alls	98.512	15.584	48.394	106.691	226.455
Höfuðstóll	-52.930	1.881	-17.306	-62.070	-136.361
Árið 2012					
	Meðaltal	<122	122-191	191-261	>261
Eignir alls	36.194	15.445	29.109	36.346	63.415
Skuldir alls	59.615	10.537	33.610	67.484	128.909
Höfuðstóll	-23.421	4.908	-4.501	-31.138	-65.494

Heimild: Hagþjónusta landbúnaðarins og Hagstofa Íslands.

búanna má sjá í töflu 4.3. Einungis minnstu búin eiga eignir umfram skuldir og hafa þar með jákvæðan höfuðstól allt tímabilið. Ljóst er að fjármálakreppan hefur tekið sinn toll á kúabændum, eins og mörgum öðrum sem reka fyrirtæki, en höfuðstóll búa með greiðslumark á bilinu 122-191 þúsund lítra féll frá 765 þúsund krónum árið 2006 í -17,3 milljónir árið

Bú með greiðslumark undir 122 þúsund lítrum er samkvæmt þessum tölum alltaf rekið með hagnaði. Það sama er ekki hægt að segja um aðra stærðarflokka en mesta tapið er á búum með greiðslumark yfir 261 þúsund lítrum. Ástæður þess eru að á síðustu árum hefur fjölgað mjög í flokknum, eins og þegar hefur komið fram. Stækkun búanna felur í sér auknar fjárfestingar og töluverðan stofnkostnað, þ.m.t. í greiðslumarki, sem oft er ekki er fenginn að láni. Þar með vege bæði afskriftir og fjármagnskostnaður (í formi vaxtagjalda) þungt í afkomu stærri búa. En eins og sjá má er hagnaður fyrir afskriftir, fjármagnsliði og skatta (EBIDTA hagnaður) vaxandi eftir stærð og ávallt yfir núlli.

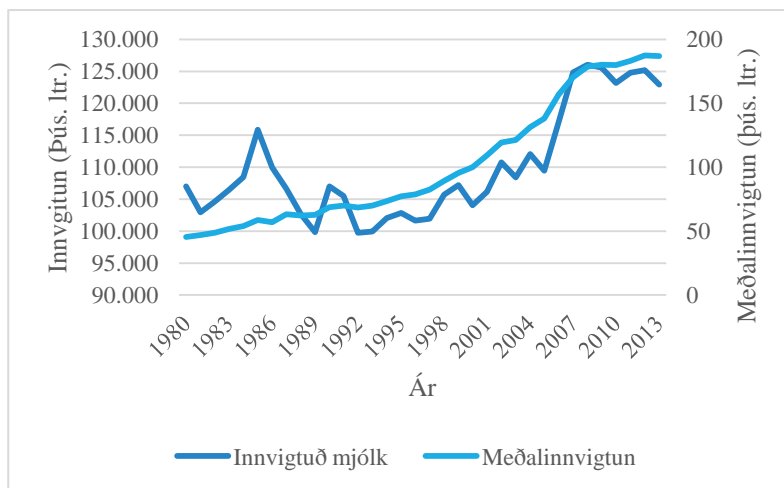
Upplýsingar um eignir og skuldir

⁷² Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.

2009. Skuldir stærri búa jukust einnig til muna. Nærri fór að þær þrefölduðust á bilinu frá 2006 til 2009. Eftir 2009 hefur dregið verulega úr skuldum umfram eignir, eða um 50-75% í öllum stærðarflokkum. Meginástæður þess eru skuldaniðurfellingar og leiðréttingar á erlendum lánnum.⁷³

4.1.2 Mjólkurframleiðsla

Þrátt fyrir að mjólkurframleiðendum fækki eykst mjólkurframleiðsla. Árið 1978 voru rúmlega 120 milljónir lítra framleiddir af mjólk hér á landi, eins og sjá má á mynd 4.3, en ári síðar var framleiðslukvóti settur á.⁷⁴ Þremur árum síðar hafði framleitt magn fallið niður í tæplega 103 milljónir lítra. Töluverðar sveiflur urðu í framleiðslunni en lágmarki náði hún árið 1992 þegar rétt tæplega 100 milljónir lítra voru framleiddir. Eftir það fór mjólkurframleiðsla vaxandi. Athyglisvert er að árið 2007 var innvegin mjólk 14% meiri en 2005. Þetta má m.a. skýra með breytingum á stuðningi hins opinbera við



Mynd 4.3: Innvigtun mjólk í þúsundum lítra, 1978-2013.

Heimild: Vefsíða Auðhumlu.

til fjölgunar mjólkurkúa á hverju býli, en þær voru 26 árið 2000 en 37,6 árið 2013.⁷⁶ Þá eiga auknar rannsóknir og betri upplýsingar til bænda þátt í því að meðalnyt á hverja ársku jókst úr 4.657 lítrum árið 2000 í 5.621 lítra árið 2013, samkvæmt gögnum frá Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Þrátt fyrir þessa aukningu er meðalnyt kúa á Íslandi mun minni en víða annars staðar á Norðurlöndum, Evrópusambandinu og Bandaríkjunum, enda um annað kúakyn að ræða.⁷⁷ Rétt er samt að athuga að þó að meðalnyt þeirra sé minni en ýmissa

mjólkurframleiðendur og lækkun virðisaukaskatts í 7%.⁷⁵

Á hægri ás myndar 4.3 má sjá meðalinnvigtaða mjólk á hvern framleiðanda. Meðalinnvigtun á bónda á ári var um 45 þúsund lítrar í upphafi tímabils en hafði aukist í tæpa 190 þúsund lítra í enda tímabils og hafði þannig rúmlega fjórfaldast á tímabilinu. Hluta af þessari aukningu má rekja

⁷³ Munnleg heimild; Daði Már Kristófersson.

⁷⁴ Óskar Guðmundsson, 2007, Samsala í 70 ár 1935-2005, útg. Mjólkursamsalan, bls. 230.

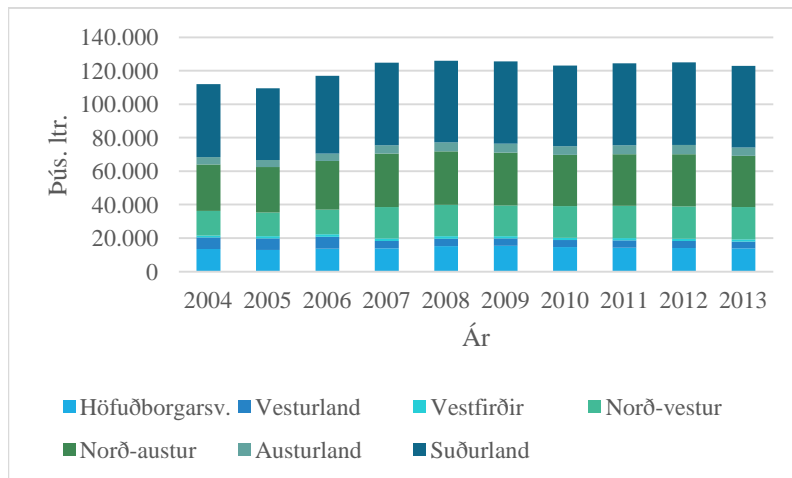
⁷⁵ Sjá www.althingi.si, búnaðarlög (afnám mjólkurgjalds), 775. mál, lagafrumvarp, lög nr. 67/2005.

⁷⁶ Gögn um fjölda mjólkurkúa fengust frá Hagstofu Íslands, en fjöldi mjólkurframleiðenda er birtur á vefsíðu Auðhumlu.

⁷⁷ StatInfo. (2009). *Milk Yield per Cow, kg/year*. Sótt 19. september af

annarra tegunda eru íslensku kýrnar ódýrari í rekstri, þar sem þær eru minni og éta minna.

Á mynd 4.4 má sjá mjólkurframleiðslu á ári, mælda í þúsundum lítra, eftir landshlutum árin 2004-2013. Sjá má að heildarframleiðsla hefur aukist lítillega frá upphafi tímabilsins en



Mynd 4.4: Mjólkurframleiðsla eftir landshlutum 2004-2013, þús. ltr.

Heimild: Samtök Afurðastöðva.

Minnst er framleitt af mjólk á Vestfjörðum þar sem framleiðslan fór aldrei yfir 1.600 þúsund lítra, en það er um 1% af allri framleiðslu á landinu.

4.2 Afurðastöðvar

Kúabændur selja afurðastöðvum mjólk til vinnslu. Afurðastöð er skilgreind sem „hver sú atvinnustarfsemi lögaðila eða einstaklings sem tekur við búvörum úr höndum framleiðenda til vinnslu, flokkunar, pökkunar, geymslu, heildsölu og/eða dreifingar.“⁷⁸ Mjólkin er sótt til bændanna um það bil þrisvar í viku.⁷⁹ Afurðastöð greiðir kúabændum lágmarksverð fyrir mjólkina, en nánar er fjallað um mjólkurverð í kafla 4.4.

Afurðastöðvar hafa verið undanþegnar ýmsum ákvæðum samkeppnislaga. Þær geta til dæmis sameinast, samið um verkaskiptingu í framleiðslu einstakra afurða og haft með sér annars konar samstarf til að draga úr kostnaði við mjólkurvöruframleiðslu, geymslu og dreifingu.⁸⁰ Þetta gerir það að verkum að aukin hagkvæmni næst í framleiðslu þegar afurðastöðvar stækka en aftur á móti verður samkeppni á markaði lítil. Þetta hefur leitt til þess að afurðastöðvum hefur fækkað.

Á 10. áratug síðustu aldar voru um fimmtán afurðastöðvar á landinu. Árið 2004 voru þær orðnar níu. Má þar nefna Mjólkursamsöluna í Reykjavík (MS, átti tvær afurðastöðvar) og

<http://statinfo.biz/Data.aspx?act=6243&lang=2>, Hagfræðideild Landsbankans. (2014). Getur íslensk mjólkurframleiðsla staðið á eigin fótum? *Hagsjá – Landbúnaður 17 október 2014*.

⁷⁸ 1. mgr., 2. gr. laga nr. 99/1993

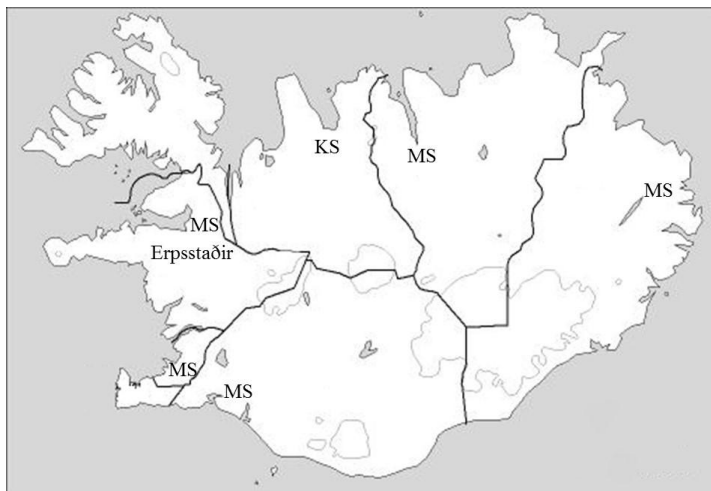
⁷⁹ Vefsíða Auðhumla. <http://www.audhumla.is/Felagsmenn/Mjolkurflutningar/>

⁸⁰ Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, 13. grein, 71. grein.

Kaupfélag Skagfirðinga (KS). Í dag hafa sjö fyrirtæki sem voru á markaði árið 2004 sameinast Mjólkursamsölunni ehf. (MS) sem tók til starfa árið 2007 við samruna Mjólkursamsölnnar í Reykjavík og Mjólkurbús Flóamanna á Selfossi.

Síðla árs 2005 hóf afurðastöðin Mjólka rekstur. Í upphafi keypti hún mjólk beint af bændum en árið 2008 fór hún að kaupa mjólkina þess í stað frá Mjólkursamsölunni. Árið 2009 rann Mjólka saman við Kaupfélag Skagfirðinga.⁸¹ Vesturmjólk hf. var afurðastöð hluta árs 2011 og var mjólkurvinnsla hennar um 0,22% af allri vinnslu á landinu það ár.

Aðeins ein afurðastöð hefur komið inn á markaðinn síðan 2004 og er enn í rekstri. Það er Rjómabúið að Erpsstöðum, sem tók til starfa vorið 2009. Það er mjög smátt í sniðum og líta



Mynd 4.4: Afurðastöðvar á Íslandi árið 2014.

Reykjavík, Búðardal, á Akureyri, Egilsstöðum og Selfossi, eins og sjá má á mynd 4.4. Aðrar afurðastöðvar hafa einungis eina starfstöð.

Afurðastöðvar vinna ýmsar vörutegundir úr mjólk frá bændum. Til að geta borið saman

Tafla 4.5: Sala mjólkurvara umreiknuð í lítra af mjólk m.v. fitu og prótein (milljónir lítra).

	2004	2007	2010	2013
Sala umreiknuð á fitu	98,6	108,7	110,7	120,8
Sala umreiknuð á prótein	109,5	114,9	114,7	117,6

Heimild: Samtök afurðastöðva.

um 22% miðað við fitugrunn en 7% miðað við próteingrunn. Sala á mann miðað við fitu hefur aukist um rúm 10% en miðað við prótein hefur hún dregist saman um 3% yfir sama tímabil.

má á það sem eins konar heimavinnslu en þar er nýtt mjólk sem framleidd er á bænum. Rjómabúið framleiðir ís, skyr, ost og konfekt, sem selt er í tvær smásöluverslanir, sem báðar sérhæfa sig í slíkum vörum.⁸²

Í heildina eru því núna þrjú félög afurðastöðva; Mjólkursamsalan, Kaupfélag Skagfirðinga og Rjómabúið Erpsstaðir. Mjólkursamsalan hefur fimm afurðastöðvar vítt um landið. Þær eru í

framleiðslu á hinum ýmsu vörum er algengt að umreikna söluna yfir í lítra mjólkur sem þarf til að búa þær til, annars vegar miðað við fitu í mjólkinni og hins vegar miðað við prótein. Slíka útreikninga má sjá í töflu 4.5. Frá 2004 hefur sala aukist

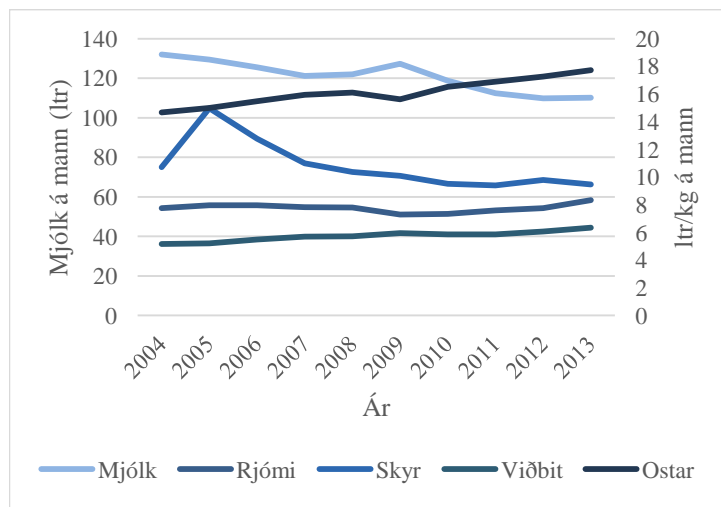
⁸¹ Mjólka taldist til afurðastöðva frá 2005-2008 þegar fyrirtækið hætti að taka við mjólk frá bændum og hóf kaup á mjólk frá MS (Heimild: Bjarni SAM).

⁸² Munnleg heimild: Þorgrímur á Erpsstöðum.

Eftir 2004 hafa bæst við nokkrir mjólkurvöruframleiðendur, sem þó teljast ekki til afurðastöðva. Má þar nefna Biobú, Mjólkurbúið Kú, Örnú og Vífilfell.⁸³ Þrátt fyrir að þessi fyrirtæki flokkist ekki undir afurðastöðvar hafa þau augljós áhrif á smásölumarkað. Bæði auka þau vöruúrval og auka samkeppni á markaði.

4.3 Neytendur

Hlutur mjólkurvara í neyslu heimila hefur lækkað úr 3,15% árið 1997 í 2,43% árið 2013. Hluti mjólkurvara af útgjöldum í mat og drykkjarvörur var 16,6% árið 2013 og hafði þá dregist saman úr 18,5% árið 1997. Þetta bendir þó ekki endilega til þess að neysla á mjólkurvörum hafi dregist saman. Skýra má þessa þróun til dæmis með auknum útgjöldum í aðrar neyslur og lækkanði smásöluverði á mjólkurvörum.



Mynd 4.5: Sala mjólkurvara, 2004-2013, mælt í lítrum /kílóum á mann.

Heimild: Samtök Afurðastöðva.

drykkjarmjólkur á mann hefur dregist saman um 17% og farið úr rúmum 130 lítrum á ári í um 110 lítra. Neysla á skyrri hefur dregist saman um tæp 40% eftir 2005 og er nú tæp 10 kg á mann á ári. Hins vegar hefur neysla landsmanna á ostum aukist úr tæpum 15 kg á mann á ári í tæp 18 kg eða um 20%. Þá hefur neysla á viðbiti einnig aukist um rúmt kíló og er hún nú um 6,5 kg á mann á ári. Neyslan jókst um 23% frá 2004 til 2013. Aukning í neyslu osta og viðbits útskýrir aukna mjólkurframleiðslu, en um 10 lítra af mjólk þarf til að framleiða eitt kíló af osti og rúma 20 lítra af mjólk þarf í eitt kíló af smjöri.⁸⁴

4.4 Verð

Mjólkurlítrinn fer á milli nokkurra eigenda á ferð sinni um mjólkurmarkaðinn. Í þessum kafla verður sérstaklega fjallað um verðmyndun og verðlag mjólkurvara borið saman við verð á

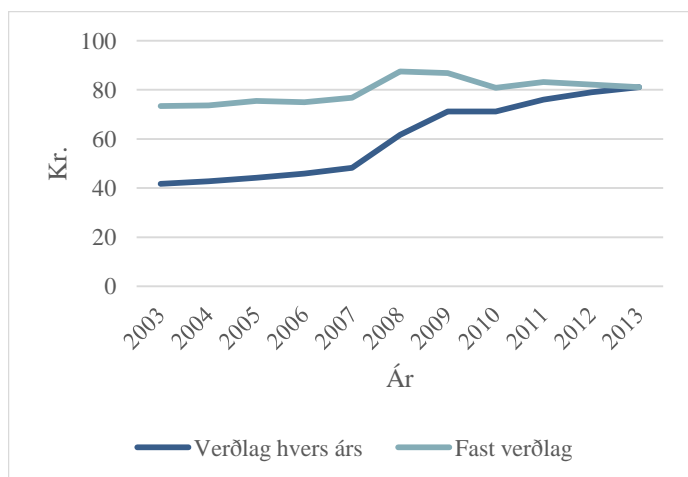
⁸³ Þessi fyrirtæki teljast þó ekki til afurðastöðva þar sem þau kaupa öll mjólkina frá MS en ekki beint frá bónda.

⁸⁴ Upplýsingar frá Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði.

öðrum matvörum.

4.4.1 Lágmarksverð mjólkur

Lágmarksverð mjólkur er það verð sem bændum er greitt af afurðastöðvum á hvern lítra af innveginni mjólk innan greiðslumarks. Lágmarksverðið er ákvarðað af verðlagsnefnd eins og



Mynd 4.6: Lágmarksverð mjólkur, 2003-2014.

Heimild: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Auglýsingar

áfram að hækka smámsaman. Fram að stökkinu 2007 hafði raunverð haldist fremur stöðugt í um það bil 75 kr./l en árið 2008 fór það upp í rúmar 87 kr./l. Síðan hefur það heldur lækkað. Í dag er lágmarksverð á lítra af mjólk um 83 kr.

4.4.2 Verð á umframmjólk

Mjólk sem framleidd er umfram greiðslumark veitir ekki rétt til greiðslna úr ríkissjóði. Þá er hún ekki heldur bundin af lágmarksverði mjólkur. Upplýsingar um verð á umframmjólk allt frá árinu 1993 fengust frá Samtökum afurðastöðva.

Þar kemur fram að verð á umframmjólk er breytilegt og er háð mjólkurþörf hverju sinni, í samræmi við framboð og eftirspurn. Fullt afurðastöðvaverð var greitt fyrir alla umframmjólk verðlagsárin 2005-2007. Þá verður greitt fullt afurðastöðvaverð fyrir umframmjólk árin 2014-2015. Stundum hefur verið greitt fullt verð fyrir próteinhluta. Þetta á meðal annars við um árin 1997-1999 og 2003-2005. Annars hefur umframmjólkinn einfaldlega verið verðlögð lægra en mjólk innan greiðslumarks. Þá hefur komið fyrir að erlent skilaverð hafi verið greitt fyrir umframmjólk, t.d. verðlagsárin 1999-2000 og 2002-2003, en þá var enginn mjólkurskortur í

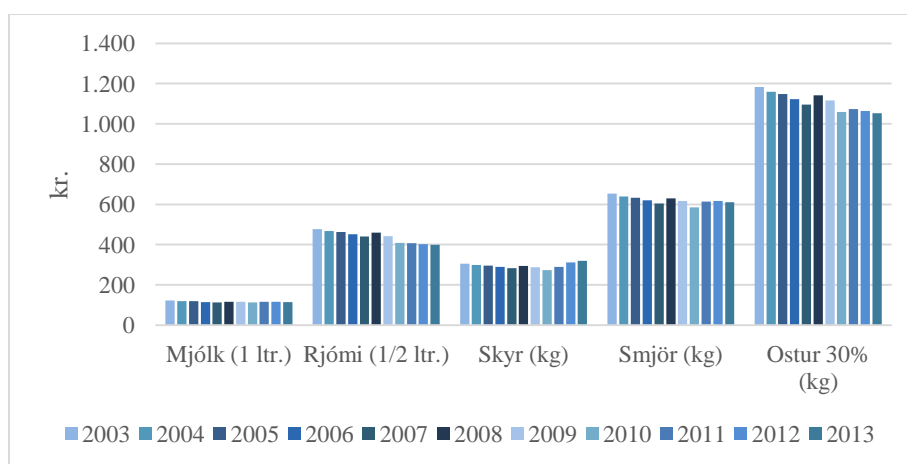
⁸⁵ Á mynd 3.6 er búið að taka vegin meðaltöl hvers árs þar sem verðlagi var breytt mjög óreglulega.

⁸⁶ Verðlagsnefnd ákvarðar breytingar í lágmarksverði mjólkur með óreglulegu millibili, stundum oft á ári og stundum á einhverra ára fresti. Hér hefur verið tekið vegið meðaltal á lágmarksverði fyrir hvert ár.

landinu í þeim skilningi að greiðslumarkið fullnægði eftirspurninni.⁸⁷

4.4.3 Heildsöluverð mjólkurvara

Verðlagsnefnd mjólkurvara ákvarðar heildsöluverð ýmissa mjólkurafurða. Á mynd 4.7 má sjá heildsöluverð nokkurra vara frá árinu 2003, á föstu neysliverðlagi með grunn í janúar 2014.⁸⁸ Þó skal athuga að mynd 4.7 sýnir aðeins dæmi um þær vörur sem verðlagsnefndin ákvarðar verð fyrir.



Mynd 4.7: Heildsöluverð nokkurra mjólkurvara skv. verðlagsnefnd, á föstu verðlagi með grunn árið 2013.

Heimild: Auglýsingar um heildsöluverð. ANR.

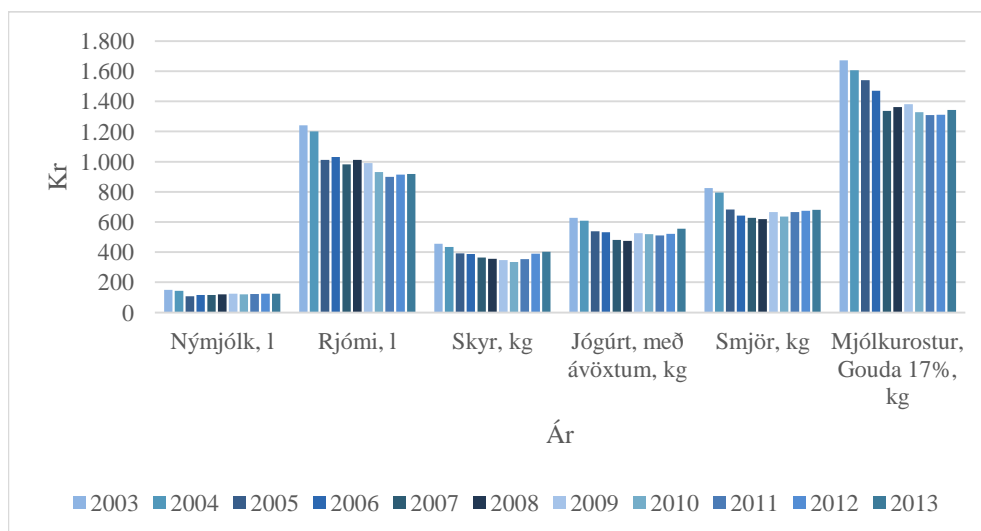
Ef litið er á allt tímabilið er heildsöluverð skyrs það eina sem hefur hækkað. Árið 2003 var það um 318 kr./kg en árið 2013 hafði það hækkað um 10 krónur eða um 3%. Heildsöluverð annarra vara hefur lækkað að raunvirði og er lækkunin á bilinu 1-18%. Heildsöluverð eins lítra af mjólk var 127 kr. árið 2003 á föstu verðlagi. Í október 2013 hafði það lækkað um 10 krónur, eða um 8%, en þá hafði það haldist fremur stöðugt frá byrjun árs 2006. Heildsöluverð rjóma hefur lækkað mest eða um 18%, ostur um 12-13%, smjör um 8% og undanrennuduft um 1%.

4.4.4 Smásöluverð

Smásöluverð mjólkurafurða er frjálst og er því í höndum hvarrar verslunar. Þó að oft sé kvartað undan hækkandi verði í matvöruverslunum landsins er ekki að sjá að smásöluverð mjólkurvara hafi hækkað miðað við almennt neysliverð, samanber mynd 4.8. Um allar mjólkurvörur á mynd 4.8 gildir að raunverð er lægra árið 2013 en 2003. Þó að verð á mjólkurvörum fari hækkandi hefur hækkunin ekki haldið í við verðbólgu í landinu.

⁸⁷Samtök Afurðastöðva, munnleg heimild, 23. október 2014.

⁸⁸Verðlagsnefnd ákvarðar breytingar í heildsöluverði mjólkurvara með óreglulegu millibili, stundum oft á ári og stundum á einhverra ára fresti. Hér hefur verið tekið vegið meðaltal á heildsöluverði fyrir hvert ár.



Mynd 4.8: Smásöluverð nokkurra mjólkurvara á föstu verðlagi með grunn árið 2013.

Heimild: Hagstofa Íslands.

4.4.5 Ferðalag mjólkurlítrans

Fróðlegt er að skoða verðlagningu mjólkurlítrans á ferð hans frá bónda til neytanda, samanber töflu 4.6. Tekjur bænda fyrir mjólkurlíttra, sem framleiddur er innan greiðslumarks, eru summa lágmarksverðs og greiðslna úr ríkissjóði. Heildsöluverð, þ.e. það verð sem smásalar kaupa mjólkina á af afurðastöð er þá samsett úr lágmarksverði til bænda, vinnslukostnaði og álagningu. Hér eru vinnslukostnaður og heildsöluálagning reiknuð sem mismunur heildsöluverðs og lágmarksverðs, en hvort tveggja er ákveðið af verðlagsnefnd búvara. Í töflu 4.6 má sjá að vinnslukostnaður og heildsöluálagning eru lægri í enda tímabils en í byrjun. Í byrjun tímabilsins er hlutfall vinnslukostnaðar og álagningar af heildsöluverði 40% en rétt um 30% í enda tímabils. Þó er vert að taka fram að um mitt tímabilið fer vinnslukostnaður og heildsöluálagning lægst niður í 25% af heildsöluverði, og hækkar heldur upp frá því. Þrjár ástæður geta legið á bak við lækkandi vinnslukostnað og heildsöluálagningu, (i) vinnslukostnaður á lítra hefur minnkað, (ii) álagning hefur lækkað eða (iii) einhver blanda af (i) og (ii). Eðlilegt er að vinnslukostnaður lækki með tímanum ef greiða hefur þurft háan stofnkostnað í byrjun tímabils (eða fyrr). Því miður liggja ekki fyrir gögn sem leyfa frekari sundurliðun.

Þá er fróðlegt að sjá að smásöluverð, sem er summa heildsöluverðs, flutningskostnaðar og smásöluálagningar, hefur einnig lækkað að raunvirði síðan 2003. Enn markverðara er að smásöluverð er oft og tíðum lægra en heildsöluverð samkvæmt gögnum Hagstofunnar. Þar sem flutningskostnaður getur ekki verið minni en enginn bendir þetta til þess að smásöluálagningin sé það. Þetta er óvenjulegt en kemur þó ekki mjög á óvart þegar kemur að smásölu mjólkur. Margir muna enn eftir verðstríði Bónuss og Krónunnar árið 2005 þegar hægt var að kaupa tvo lítra af mjólk fyrir eina krónu.⁸⁹ Þannig virðist sem neikvæð álagning á

⁸⁹ Vísir.is, 9. mars 2005

mjólk sé notuð til að ná viðskiptavinum inn í verslun í von um að þeir kaupi fleira en mjólkina. Þetta er raunar þekkt víða um heim. Mjólk, brauð og aðrar vörur sem allir kaupa og vita hvað kosta að jafnaði eru seldar við lágu verði, en álagningu fremur smurt á annað, sem fáir hafa tilfinningu fyrir hvað kostar.

Tafla 4.6: Verðlagning mjólkurlíttra, fast verðlag með grunn 2013.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Lágmarksverð mjólkur (án vsk)	73,4	73,6	75,5	74,9	76,7	87,4	86,8	80,8	83,1	82,1	81,1
Vinnslukostn. og heildsöluál. ¹	48,6	45,9	42,9	39,7	35,1	28,3	29,0	32,4	33,1	33,2	32,9
Heildsöluverð (án vsk)	122,0	119,5	118,4	114,6	111,8	115,7	115,8	113,2	116,2	115,3	114,0
Flutningskostn. og smásöluál. ²	9,8	7,0	-23,5	-13,5	-3,3	-3,2	1,4	-0,9	-2,3	0,0	1,4
Smásöluverð - nýmjólk (án vsk)	131,8	126,5	94,9	101,1	108,5	112,5	117,2	112,3	113,9	115,3	115,4
Vsk: 14/7%	18,5	17,7	13,3	14,1	7,6	7,9	8,2	7,9	8,0	8,1	8,1
Smásöluverð - nýmjólk	150,2	144,3	108,2	115,2	116,1	120,4	125,5	120,2	121,8	123,4	123,5

¹ Reiknað sem mismunur heildsöluverðs og lágmarksverðs. ² Reiknað sem mismunur smásöluverðs án vsk. og heildsöluverðs. Gert er ráð fyrir að virðisaukaskattur sé 14% fram til árs 2007 en 7% árið 2007 og út tímabil.

Heimildir: Auglýsingar Atvinnuvega og nýsköpunarráðuneytis og Hagstofa Íslands.

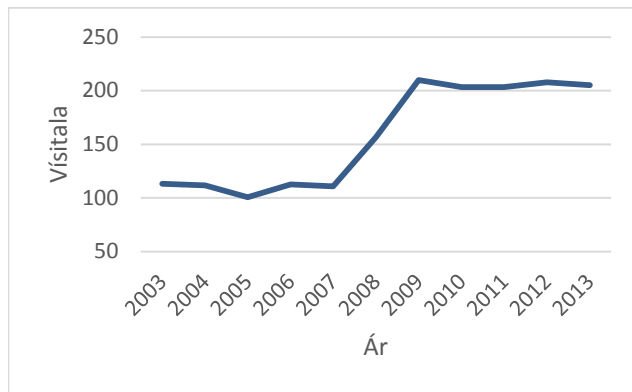
4.4.6 Samanburður á verðþróun mjólkurafurða og annarra vara

Í þessum kafla er borin saman þróun smásöluverðs á nokkrum mjólkurafurðum og öðrum neysluvörum undanfarinna ára. Í Viðauka C má finna stærðfræðilega útleiðslu á greiningunni sem hér fer á eftir.

Innlend og erlend áhrif

Neysluverð vöru er jafnt jaðarkostnaði við framleiðslu hennar auk álags. Jaðarkostnaður er háður því hvort viðkomandi vara er innflutt eða framleidd innanlands, eða þá að hve miklu leyti aðföng til framleiðslu hennar eru innflutt. Þessu fylgir að ef varan er ekki að fullu innlend framleiðsla er jaðarkostnaður hennar að einhverju leyti háður gengi íslensku krónunnar (verði erlends gjaldmiðils). Landbúnaðarvörur, og þar með taldar mjólkurafurðir, eru hlutfallslega fremur óháðar erlendum innflutningi (sérstaklega þar sem háir tollar draga mjög úr innflutningi mjólkurafurða). Því má gera ráð fyrir að verð á mjólkurafurðum ráðist einkum af innlendum aðstæðum, þ.e. stofnanaumhverfi og framboðs- og eftirspurnarþáttum hér á landi.

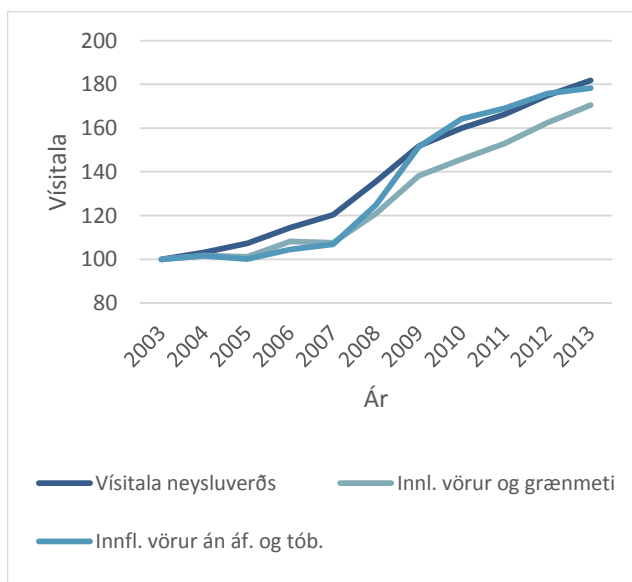
Aðrar vörur á innlendum markaði eru mun háðari innflutningi erlendra vara. Verð þessara vara er þar með háð gengi íslensku krónunnar og aðstæðum á erlendum mörkuðum, sem hafa



Mynd 4.9: Vísitala meðalgengis 2003-2013 byggð á víðri viðskiptavog.

Heimild: Seðlabanki Íslands.

þessara þátta á verð neysluvara séu meiri fyrir innfluttar vörur en vörur framleiddar innanlands. Sem dæmi má nefna að lækkun á gengi krónunnar leiðir til þess að innflutt aðföng verða dýrari. Slíkt kann að ýta undir eftirspurn innlendra aðfanga, þannig að verð þeirra hækkar, svo og jaðarkostnaður í framleiðslunni. Auk þess leiðir lækkun gengis til þess að almennt verðlag hækkar. Það þrýstir aftur á um meiri launahækkanir og aukinn innlenda jaðarkostnað í framleiðslu innlendra vara.



Mynd 4.10: VNV og undirvísitölur með grunn árið 2003.

Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

(meðalverðs erlendra gjaldmiðla) samkvæmt víðri viðskiptavog Seðlabanka Íslands undanfarin ár. Af myndinni má sjá að gengi íslensku krónunnar lækkar mikið árin 2007-2009.

áhrif á erlenda hluta jaðarkostnaðarins í erlendri mynt. Því má gera ráð fyrir að verðbreytingar á mörgum vörutegundum sem seldar eru á innlendum markaði séu að einhverju leyti til komnar vegna breytinga á gengi íslensku krónunnar og/eða erlenda hluta jaðarkostnaðarins í erlendri mynt. Haft skal í huga að innlendir hluti jaðarkostnaðarins er einnig háður gengi íslensku krónunnar og erlendum jaðarkostnaði, þó svo að gera megi ráð fyrir að slík áhrif

Af þessu leiðir að þegar borin er saman verðþróun á mjólkurafurðum og öðrum vörum til þess að álykta um áhrif búvörulaga og annarra laga og reglna á verðþróun mjólkurafurða, verður að hafa í huga að verðþróun á samanburðarvörum má að hluta útskýra með breytingum á gengi íslensku krónunnar og erlendum kostnaði. Þegar krónan fellur hækkar verð á fötum meira en mjólkurverð, því að föt eru til dæmis flest innflutt en mjólkinn íslensk. Hæpið er í slíkum tilvikum að álykta sem svo að landbúnaðarkerfið hafi verndað neytendur.

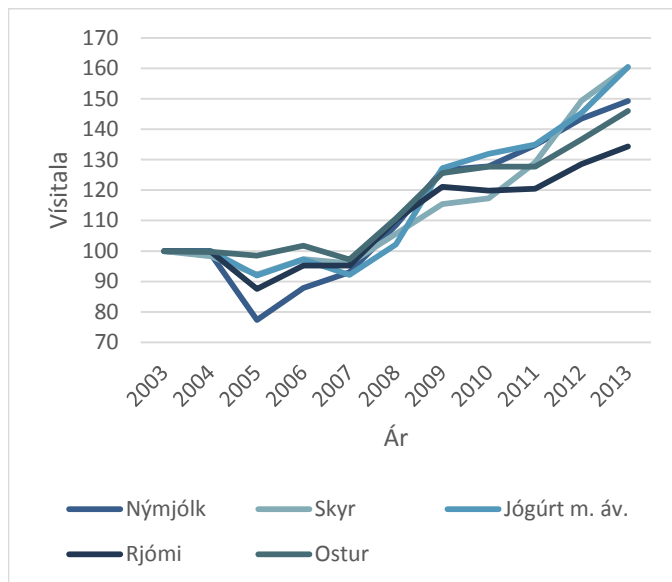
Mynd 4.9 sýnir þróun vísitölu meðalgengis íslensku krónunnar

Því má gera ráð fyrir að hækkun á verði samanburðarvara á því tímabili hafi að einhverju leyti verið til komin vegna lækkunar á gengi krónunnar. Þar með má álykta að verðhækkun þeirra umfram verð á mjólkurafurðum sé ekki endilega vísbending um að landbúnaðarkerfið hafi verndað neytandann.

Samanburður á þróun verðvísitalna á innlendum og innfluttum vörum í vísitölu neysluverðs sýnir þessi áhrif glögglega, sbr. mynd 4.10. Sjá má af myndinni að þróun verðs á innlendum vörum og grænmeti⁹⁰ og innfluttum vörum án áfengis og tóbaks hélst í hendur fram til árunna 2008 og 2009. Þá dró í sundur með þessum vísitölum þar sem verð á innfluttum vörum hækkaði meira en verð á innlendum vörum. Þessi þróun er í samræmi við lækkun gengis íslensku krónunnar árin 2008-2009. Árin 2003-2013 hækkaði vísitala neysluverðs um tæplega 82%, vísitala verðs á innlendri vöru og grænmeti um tæplega 71% og vísitala verðs á innfluttir vöru án áfengis og tóbaks um rúmlega 78%.

Þróun verðs á mjólkurafurðum

Verð á helstu mjólkurafurðum hefur fylgst nokkuð vel að undanfarin ár eins og mynd 4.11 sýnir. Mjólkurafurðir hafa hækkað í verði á tímabilinu sem hér er til skoðunar, eins og aðrar



Mynd 4.11: Verðvísitala nokkurra mjólkurafurða, grunnur 2003.

Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

mjólkurafurðum sem hér eru til skoðunar, eða um 60%. Af þessu er ljóst að mjólkurafurðir hækkuðu minna í verði en bæði vísitala neysluverðs og vísitala verðs á innlendum vörum og grænmeti, en vísitala verðs á innlendum vörum og grænmeti er hentugust (af þeim sem tiltækar eru af undirvísitölum vísitölu neysluverðs) til að bera saman við verð á

vörur. Mest hefur verð skyr og jógúrts með ávöxtum hækkað, eða um 60%, en næstmest hækkaði ostur í verði eða um 46%. Minnst hækkaði rjómi, eða um 34%. Verð á nýmjólk hækkaði um 49% á tímabilinu.

Samanburður á verði mjólkurafurða og annarra matvara

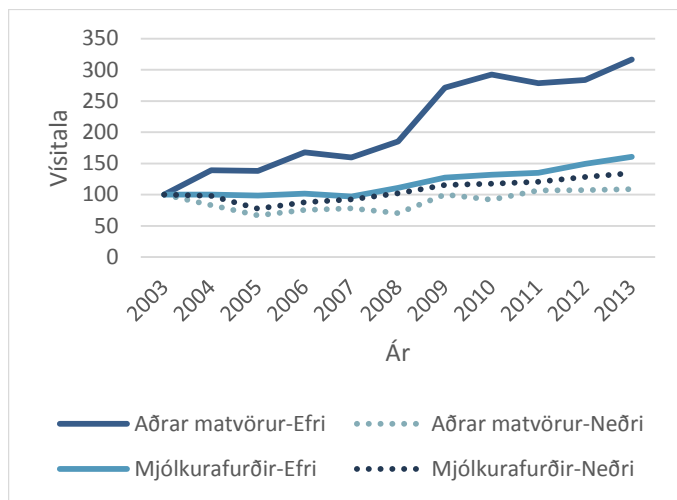
Samkvæmt mynd 4.10 hækkaði vísitala verðs á innlendum vörum og grænmeti minna en vísitala neysluverðs árin 2003-2013, eða um 71% samanborið við 82% hækkun vísitölu neysluverðs. Samkvæmt mynd 4.11 hækkaði verð á skyri og jógúrti með ávöxtum mest af þeim

⁹⁰ Til grænmetis telst bæði grænmeti framleitt innanlands og innflutt grænmeti. Það má því gera ráð fyrir að vísitalan verð á innlendum vörum hafi hækkað minna en vísitalan fyrir innlendar vörur og grænmeti sýna.

mjólkurafurðum þegar nota á vísitölur til að draga ályktun um hvort verð á mjólkurafurðum hafi hækkað meira eða minna en verð á öðrum vörum.

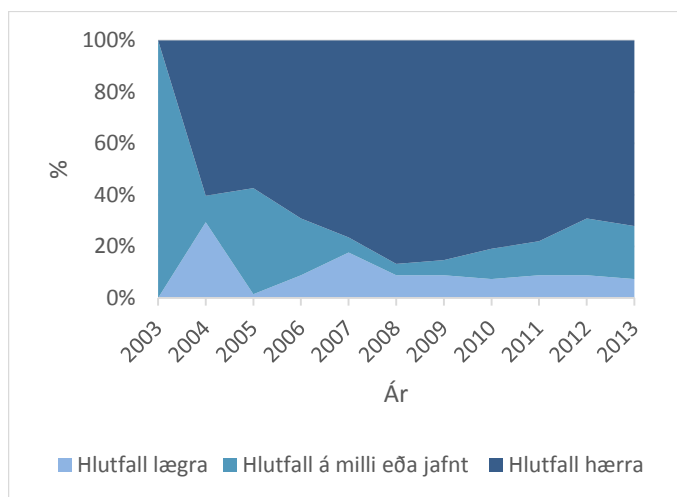
Berum nú saman þróun verðs á mjólkurafurðum og einstakra neysluvara árin 2003-2013. Nærtækast er að bera verðþróun á mjólkurafurðum saman við verðþróun á öðrum matvörum, enda má gera ráð fyrir að mest staðkvæmd sé á milli þeirra og mjólkurafurða. Notuð eru gögn um verðþróun á 68 tegundum matvöru í vísitölu neysluverðs auk gagna um verð á mjólkurafurðunum fimm sem sýndar eru á mynd 4.11. Listi yfir matvörutegundirnar 68 og mjólkurafurðirnar fimm er sýndur í viðauka.

Á mynd 4.12 má sjá efri og neðri mörk fyrir þróun verðs á mjólkurafurðum og öðrum matvörum. Efri mörk mjólkurafurða gefa hæsta gildi vísitölu verðs fyrir mjólkurafurð á hverju ári og neðri mörkin lægsta gildið.



Mynd 4.12: Samanburður á verði mjólkurafurða og annarra matvara, grunnur 2003.

Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.



Mynd 4.13: Hlutfall matvara sem hækkað hefur meira en efri mörk, grunnur 2003.

Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

Efri mörkin fyrir ákveðið ár gefa því mestu hækkun sem varð á verði mjólkurafurðar frá árinu 2003 til viðkomandi árs og neðri mörkin minnstu hækkun sem varð á verði mjólkurafurðar. Sama gildir um efri og neðri mörk fyrir aðrar matvörur.

Samkvæmt mynd 4.12 hefur þróun verðs á mjólkurafurðum yfir tímabilið verið nálægt neðri mörkum fyrir þróun verðs á öðrum matvörum. Auk þess má sjá af myndinni að mesta hækkun verðs á mjólkurafurðum var langtum minni en mesta hækkun verðs á öðrum matvörum. Af þessu má draga þá ályktun að verð á mjólkurafurðum hafi hækkað lítið miðað við aðrar matvörur.

Á mynd 4.13 má sjá hlutfall annarra matvara sem hækkuðu meira í verði en mjólkurafurðir, hlutfall annarra matvara sem hækkuðu hvorki meira né minna í

verði en mjólkurafurðir og hlutfall annarra matvara sem hækkuðu minna í verði en mjólkurafurðir.⁹¹

Árin 2003-2013 hækkaði verð á um 70% matvara meira en sú mjólkurafurð sem hækkaði mest í verði (dökkbláa svæðið á myndinni), verð á um 20% annarra matvara hækkar hvorki meira né minna en verð á mjólkurafurðum (bláa svæðið) og verð á 10% annarra matvara hækkaði minna en sem nemur minnstu hækkun á verði á mjólkurafurðar (ljósbláa svæðið). Af þessu má draga þá ályktun að langflestar matvörur hafi hækkað meira í verði en mjólkurafurðir og að fáar matvörur hafi hækkað minna í verði á tímabilinu 2003-2013.

Niðurstöður

Verð á mjólkurafurðum hækkaði minna en almennt neysluverð á Íslandi árin 2003-2013. Hafa verður í huga að margar vörur í vísitölu neysluverðs eru innfluttar meðan mjólkurafurðir eru framleiddar innanlands og því kann gengislækkunin 2008-2009 að hafa valdið því að innfluttar vörur hækkuðu meira í verði en ella. Af þessum sökum er verðþróun á mjólkurafurðum borin saman við þróun verðvísitölu innlendra vara og grænmetis í vísitölu neysluverðs. Samkvæmt þeim samanburði hækkaði verð á mjólkurafurðum minna en verðvísitala innlendra vara og grænmetis árin sem hér eru til skoðunar.

Þegar þróun verðs á einstökum mjólkurafurðum er borin saman við verð á einstökum tegundum annarrar matvöru kemur í ljós að um 70% af öðrum matvörum, sem til skoðunar eru, hækkuðu meira í verði en mjólkurafurðir en aðeins 10% þeirra hækkuðu minna í verði. Verð á um 20% tegunda annarrar matvöru hækkaði innan þess bils sem verð á mjólkurafurðum hækkaði um á tímabilinu.

⁹¹ Þ.e. hlutfall annarra matvara sem hafa hærra vísitölugildi verðs en efri mörk fyrir mjólkurafurðir á mynd 3.12, hlutfall þeirra sem eru innan efri og neðri marka fyrir mjólkurafurðir og hlutfall þeirra sem eru fyrir neðan neðri mörk fyrir mjólkurafurðir.

Hluti II: Horfur í greininni

Hluti I sneri að mjólkurmarkaðnum í núverandi mynd og því sem honum tengist. Hluti II fjallar hins vegar um mögulega framtíð markaðarins og hagræn áhrif breytinga í stefnu hins opinbera. Byrjað er að skoða þróun í landbúnaði hjá nágrannaríkjum, en síðan er horft á ýmis atriði sem varða ástand og horfur í greininni hér á landi. Síðast eru settar fram hugmyndir að breytingum á stuðningi við mjólkurframleiðslu og áhrif þeirra.

5 Samanburður við útlönd

Í þessum kafla verður fyrst fjallað um mat Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD, á opinberum stuðningi við landbúnað á Íslandi og í grannríkjum. Síðan verður stuttlega litið til landbúnaðarstefnu í nágrannalöndum Íslands.

5.1 Stuðningur við mjólkurframleiðslu á Íslandi og í öðrum löndum

Almennt hafa stjórnvöld á Vesturlöndum dregið úr stuðningi við landbúnað undanfarna áratugi. Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, hefur tekið saman tölur um ríkisstuðning í aðildarlöndum sínum frá miðjum 9. áratug fyrri aldar. Aðildarríkin eru þau lönd sem kölluð hafa verið iðnríkin, auk nokkurra þróunarlanda. Framleiðslustuðningur (e. PSE, Producer Support Estimate) var að jafnaði 18% af tekjum bænda í aðildarríkjunum árið 2013. Hlutfallið hefur skroppið saman um helming frá 9. áratugnum. Heildarstuðningur við landbúnað hefur minnkað úr 3% af landsframleiðslu aðildarríkjanna að jafnaði árin 1986-1988 í minna en 1% árin 2011-2013. Markaðsstuðningur, sem felst einkum í tollum á innflutningi, er um helmingur stuðningsins, en hlutfallið hefur lækkað undanfarin ár. Stofnunin telur stuðning sem tengist framleiddu magni og aðföngum vera skaðlegri en aðra ríkisaðstoð, samanber umfjöllun í 2. kafla. Stuðningur af þessu tagi er nú um helmingur heildarstuðnings við landbúnað, en hlutfallið var 86% á árunum 1986-1988. Vaxandi hluti ríkisstyrkjanna er tengdur þáttum sem ekki hafa bein áhrif á framleiðslu. Þeir eru þá veittir með því skilyrði að ræktað sé á tilteknum fjölda hektara eða einhverjum öðrum forsendum en magni framleiðslu eða aðfanga. Lægst er hlutfall ríkisstuðnings af tekjum bænda í Nýja Sjálandi, Ástralíu og Síle, eða undir 3%. Hæst er styrkjahlutfallið í Noregi, Sviss, Japan, Kóreu og á Íslandi, en í þessum löndum er það á bilinu frá helmingi og upp í tvo þriðju hluta af tekjum bænda.⁹²

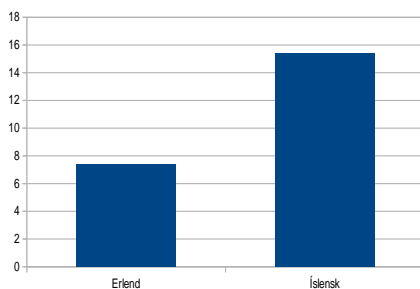
Þar sem stuðningur við bændur felst að miklu leyti í innflutningshömlum er verð lægra en ella á eiginlegum heimsmarkaði, sem er utan þeirra landa sem takmarka innflutning. Um aldamótin var giskað á að 10% samdráttur í stuðningi þróaðra landa við landbúnað mundi leiða til rúmlega 2% hækkunar á verði búvara á heimsmarkaði.⁹³ Þegar tollmúrar þróaðra

⁹² OECD, 2014, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014 bls. 13-14.

⁹³ OECD, 2001, OECD Economic Outlook 70, 7. kafli, Agricultural Policy Reform: The Need for Further Progress, bls. 192.

landa hrynja eykst eftirspurn eftir búvörum sem þar eru í boði.

Landbúnaður er óvíða styrktur meira af ríkinu en á Íslandi. Stuðningskerfið hefur litlum breytingum tekið í áratugi, en stuðningurinn hefur minnkað töluvert vegna verðhækkunar á búvörum á heimsmarkaði og hruns krónunnar. Stuðningur íslenska ríkisins við landbúnað (e. PSE) lækkaði úr 77% af tekjum bænda árin 1986 til 1988 í 44% árin 2011-2013. Hlutur þess stuðnings sem Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, telur trufla markaðinn mest hefur minnkað úr 95% árin 1986-1988 í 73% árin 2011 til 2013. Þetta er einkum stuðningur sem tengist framleiddu magni beint. Verð á framleiðslu íslenskra bænda hefur nálgast verð á alþjóðamarkaði töluvert, en þó er hún enn meira en 50% dýrari en óunnar erlendar búvörur mundu kosta á hafnarbakka hér.⁹⁴ Þetta er mikil breyting frá árunum 1986-1988, þegar íslenskar búvörur á bændaverði voru meira en 4 sinnum dýrari en innflutningur hefði verið. Heildarstuðningur við landbúnað á Íslandi nam tæpum 20 milljörðum króna árið 2013 og var hann þá rúmlega 1% af landsframleiðslu. Árin 1986-1988 var stuðningurinn 5% af landsframleiðslu.⁹⁵ Stuðningurinn felst einkum í beinum greiðslum til bænda og



Mynd 5.1: Kostnaður við innflutta mjólk á bændaverði og kostnaður við mjólk frá íslenskum bændum árin 2011-2013, milljarðar króna á ári.

Heimildir: Gagnasafn OECD um landbúnaðarframleiðslu, eigin útreikningar.

markaðsstuðningi (en verði er þá haldið uppi með tollum sem fyrr segir). Beinar greiðslur úr ríkissjóði fara einkum til sauðfjárræktar og mjólkurframleiðslu en markaðsstuðningurinn er mestur við kjúklinga- og svínarékt. Það verð sem afurðastöðvar greiða íslenskum bændum fyrir mjólk hefur nálgast heimsmarkaðsverð hröðum skrefum undanfarin ár. Árin 1986 til 1988 var íslensk mjólk á bændaverði 9 sinnum dýrari en innflutt mjólk hefði verið, að mati OECD,⁹⁶ en 2011-2013 var hún að jafnaði um 30% dýrari en innflutningur, sbr. mynd 5.1 (árið 2013 var hlutfallið komið niður í 18%, en mjólk hafði þá hækkað í verði á heimsmarkaði). Tollar á innflutning valda mestu um að íslenskir neytendur kaupa innlenda framleiðslu þótt hún sé í reynd dýrari en innflutt. Markaðsstuðningurinn var á árunum 2011-2013 um fjórðungur af stuðningi hins opinbera við íslenska kúabændur. Þá gera beinar greiðslur frá ríkinu bændum kleift að selja mjólkina við lægra verði en ella. Að meðtöldum þessum greiðslum var mjólk frá íslenskum bændum um helmingi dýrari (100%) árin 2011 til 2013 en innflutt mjólk hefði verið.⁹⁷ Mjólkinn kostaði samtals 15½ milljarð króna á ári frá íslenskum bændum, en innflutt mjólk hefði kostað tæplega 7½ milljarð á bændaverði, með flutningskostnaði hingað til lands. Af tekjum

⁹⁴ OECD, 2014, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014 bls. 114-117.

⁹⁵ OECD, 2014, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014 bls. 114-117.

⁹⁶ Hér er miðað við neytendaverð frá bændum (e. consumer NPC), heimild OECD, 2014, bls. 242.

⁹⁷ Horft er á verð til framleiðenda að meðtöldum framleiðslutengdum styrkjum úr ríkissjóði (e. Producer based NPC). OECD, gagnagrunnur um stuðning við búvöruframleiðslu (e. PSE-database), eigin útreikningar.

kúabænda greiddu afurðastöðvar 9½ milljarð fyrir mjólkina, en ríkið borgaði tæpa 6 milljarða í beina styrki. Samtals voru beinir fjárstyrkir frá ríkinu og verðstuðningur með tollum 8 milljarðar króna á ári, eða rétt rúmur helmingur af tekjum kúabænda.⁹⁸ Í þessum tölum er ekki litið til kostnaðar við vinnslu mjólkurinnar. Rétt er að geta þess að kostnaður við innlenda mjólk og innflutta á bændaverði er hér settur fram í samræmi við skilning OECD á þessum hugtökum. Martin von Lampe, sem vinnur að þessum málum hjá OECD, bendir einnig á að Íslendingar framleiddu um 17% meiri mjólk en þeir neyttu á árunum 2011 til 2013. *Neysla* þeirra á mjólk á bændaverði hefði því aðeins kostað tæplega 6½ milljarð króna á ári ef hún hefði verið flutt inn frá útlöndum. En þar eð mjólkin hefði þá kostað minna en hún gerði í reynd hefðu landsmenn þá líkast til neytt meira af henni.⁹⁹

5.2 Hvert stefnir í landbúnaði í grannlöndunum?

Flest grannlönd Íslendinga eru í Evrópusambandinu, sem hefur sameiginlega landbúnaðarstefnu. Markmið stefnunnar má finna í sáttmála sambandsins. Þar segir að auka skuli framleiðni í landbúnaði með því að hagræða í greininni. Tryggja skal jafnframt að kjör séu boðleg í landbúnaði. Stefnt er að því að markaðir séu stöðugir og aðföng trygg. Þá á að tryggja neytendum búvörur á hagstæðu verði.¹⁰⁰ Atvinnugreinina á að laga í hægum skrefum að þessum markmiðum.¹⁰¹ Markmiðin eru að sumu leyti einfaldari en markmið landbúnaðarstefnu Íslendinga, sem áður var fjallað um. Ekki er minnst á útflutning í stefnu Evrópusambandsins. Ekki er heldur rætt um að nota skuli innlend aðföng eða að stefna eigi að jöfnuði í hverri búgrein hvað varðar afurðaverð og markað. Önnur markmið í landbúnaðarstefnu sambandsins koma kunnuglegar fyrir sjónir.

Stuðningur Evrópusambandsins við landbúnað hefur tekið töluverðum breytingum undanfarin ár. Heildarstuðningur hefur minnkað mikið. Minna er lagt upp úr því að halda uppi ákveðnu verði á afurðum en áður. Stuðningurinn er síður tengdur framleiðslu og fremur bundinn við ræktað land og búskaparhætti. Tæp 30% stuðningsins voru árin 2011-2013 af því tagi sem Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, telur helst trufla framleiðslu og viðskipti (hlutfallið var 73% á Íslandi). Þetta er sem fyrr segir stuðningur sem tengist beint magni sem framleitt er eða keypt, þ.e. framleiðslutengdur stuðningur. Smábændur og nýir bændur eru studdir sérstaklega í Evrópusambandinu. Undanfarin ár hefur 1% á ári verið bætt við mjólkurkvóta í sambandinu og verðmæti kvótanna þannig rýrt. Kvótarnir voru síðan afnumdir í mars 2015. Enn er sett markmið um verð á smjöri og mjólkurdufti auk þess sem innflutningur er takmarkaður á þessum vörum og útflutningur styrktur. Þá er neysla skólabarna á mjólk og

⁹⁸ OECD, gagnagrunnur um stuðning við búvöruframleiðslu (e. PSE-database), eigin útreikningar.

⁹⁹ Martin von Lampe, sérfræðingur um landbúnað hjá OECD, tölvupóstur 3.2. 2015.

¹⁰⁰ Þessi markmið eru svipuð markmiðum landbúnaðarstefnunnar hér á landi, sbr. kafla 1, en þó nokkuð einfaldari.

¹⁰¹ Einkum úr 39. grein Evrópusáttmálans, Konsolideret udgave om den Europæiske Unions funktionsmåde, lex-europa.eu.

mjólkurvörum studd.¹⁰²

Landbúnaðarstefna Evrópusambandsins hefur verið endurskoðuð reglulega. Nýjasta endurskoðunin nær til tímabilsins 2014-2020.¹⁰³ Meginmarkmið þeirra breytinga sem lagðar hafa verið til snúast um að stuðla að hagrænni og umhverfislegri sjálfbærni í landbúnaði á sama tíma og hugað er að byggðasjónarmiðum. Áherslan er á að draga enn frekar úr framleiðslutengdum stuðningi og gera hann háðan skilyrðum um sjálfbærar framleiðslu- aðferðir.

Norðmenn standa fyrir utan Evrópusambandið, eins og Íslendingar. Norska ríkið styður landbúnað af miklum krafti með tollum og beinum greiðslum til bænda. Undanfarna áratugi hefur dregið úr framleiðslutengdum stuðningi við greinina, en hann er þó enn helmingur alls stuðnings að mati Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD. Þá skiptir hið opinbera sér mun minna af verði búvara en áður. Kvóti er enn á mjólkurframleiðslu, en frá 1997 hefur mátt versla með kvóta. Stærstur hluti stuðningsins felst í tollvernd en hún er hvergi meiri en hjá Norðmönnum.¹⁰⁴ Ríkisstjórn Jens Stoltenbergs, sem lét af völdum á liðnu ári, hafði nokkur kunnugleg höfuðmarkmið í landbúnaði, þ.e. matvælaöryggi, að landbúnaður væri stundaður um allt land og að framleiðsla ykist þannig að Norðmenn yrðu að sama skapi og áður sjálfum sér nógir um matvælaframleiðslu. Gert er ráð fyrir að Norðmönnum fjölgi um 20% til ársins 2030, þannig að búvöruframleiðslan þarf að aukast ef ná á þessu markmiði.¹⁰⁵ Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Ernu Solbergs, sem tók við haustið 2013 segir að landbúnaður sé mikilvægur fyrir byggð og „menningarlandslag“ í Noregi. Mikilvægt sé fyrir norskan landbúnað að hann sé varinn fyrir innflutningi, en lækka beri tollmúra til þess að bæta hag neytenda. Stjórnin hyggst einfalda stuðning við landbúnað. Kvóta og takmarkanir á samkeppni á að leggja af sem fyrst. Þá verður smám saman dregið úr greiðslum frá ríkinu til bænda. Stefnt er að því að stuðningur verði fremur miðaður við framleiðslu en ræktað land.¹⁰⁶ Þetta vekur nokkra athygli, því að víða er stefnt að því að draga úr tengslum landbúnaðar- stuðnings við framleiðslu. Áfram er markmiðið að Noregur verði sem mest sjálfum sér nógur um mat. Þá verði þeim sem stunda sérstæðan búskap leyft að selja neytendum beint takmarkað magn af framleiðslu, þar á meðal áfengi.¹⁰⁷ Að auki vill stjórnin skilja betur að byggðastefnu og stuðning við landbúnað.¹⁰⁸

¹⁰² OECD, 2014, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014.

¹⁰³ Sjá: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf

¹⁰⁴ OECD, 2014, OECD, 2014, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014, bls. 164.

¹⁰⁵ Sjá: Landbruks- og matdepartementet, 2011, Landbruks og matpolitikken, velkommen til boards.

„Regjeringen vil...[g]jøre budsjettstøtten mer produksjons- og mindre arealavhengig innenfor rammene av internasjonale regelverk.“ Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet, 7. október 2013.

¹⁰⁷ Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet, 7. oktober 2013.

¹⁰⁸ OECD, 2014, OECD, 2014, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014, bls. 168.

6 Má auka hagkvæmni í rekstri?

Eitt af meginviðfangsefnum hagfræðinnar er hagkvæmni eða skilvirkni. Hagkvæmni er grundvallaratriði þegar það kemur að samkeppnishæfi og lágu vöruverði. Í þessum kafla verður annars vegar stuttlega litið til hagkvæmni í mjólkurframleiðslu og hins vegar til hagkvæmni í mjólkurvinnslu.

6.1 Hagkvæmni í mjólkurframleiðslu

Hagkvæmni hefur aukist mikið í rekstri íslenskra kúabúa undanfarin ár. Meðalnyt á hverja íslenska kú jókst um nálægt 45% frá 1994-2012, en áður hafði hún lítið aukist í áratugi. Frá 1960 jókst hún mun minna en annars staðar á Norðurlöndum. Árið 2012 var meðalnyt íslenskra kúa um 30% minni en þar.¹⁰⁹ Minna munar á hagkvæmni búanna en þessu nemur, því að íslenska kúakynið einkennist af smáum kúm með samsvarandi minni viðhaldspörf en flest þau kúakyn sem notuð eru í mjólkurframleiðslu. Árið 2007 komst starfshópur á vegum Landbúnaðarháskólans að þeirri niðurstöðu að mikill ávinningur væri að því að skipta um kúakyn. Nýtt kyn gæfi meiri nyt og meira kjöt, auk þess sem færri sjúkdómar virtust hrjá erlendar kýr, ending þeirra væri betri og auðveldara væri að mjólka þær. Lagði hópurinn til að tiltekið kúakyn yrði valið. Þegar upp væri staðið væri afkoma um 10 krónum betri á hvern mjólkurlíttra sem kæmi úr kú af svokölluðu SRB-kyni en íslenskri kú (munurinn er 8-9 krónur á lítra af mjólk úr kú af svonefndu NRF-kyni og íslenskum kú). Hagnaðarauki fyrir starfandi bændur yrði nálægt einum milljarði króna á ári ef SRB-kynið yrði valið. Hafa ber í huga að verðlag hefur hækkað frá því þetta var skrifað, frá 2007 til 2013 hækkaði vísitala neysluverðs um 50%.¹¹⁰ Aðrar rannsóknir hníga í sömu átt.¹¹¹

Þessar niðurstöður verður að vega á móti hugmyndum um sérstöðu íslenska kúakynsins. Fullyrt er að erfitt yrði að viðhalda því ef hér yrðu einnig mjólkurkýr af öðrum uppruna.¹¹² Margir líta á sérstök búfjárkyn sem hluta af sérstöðu íslensks landbúnaðar – og meðal ástæðna fyrir því að styðja beri þennan atvinnuveg. Því hefur verið haldið fram að mjólk úr íslenskum kúm hafi ýmsa æskilega eiginleika. Nýgengi sykursýki meðal barna var fyrir fáum árum meira en helmingi minni á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndum. Nýsjálenski læknirinn Robert Elliot kynnti árið 1996 þá tilgátu að skýringin lægi í ólíkri samsetningu kúamjólkur.¹¹³ Stefán Aðalsteinsson erfðafræðingur taldi að í íslenskri mjólk væri prótein sem

¹⁰⁹ Hagfræðideild Landsbankans, 2014, Getur íslensk mjólkurframleiðsla staðið á eigin fótum?

¹¹⁰ Daði Már Kristófersson, Emma Eypórsdóttir, Grétar Hrafn Harðarson, Magnús B. Jónsson, ártal vantar, Samanburður á rekstrarhagkvæmni mjólkurframleiðslu með íslenskum kúm og fjórum erlendum kúakynjum – niðurstöður starfshóps, bls. 18.

¹¹¹ Gunnar Ríkharðsson, Jón Viðar Jónmundsson, 1996, Samanburður á íslenskum og norskum kúm í Færeyjum, útg. Bændasamtök Íslands.

¹¹² Sjá til dæmis: Dregur íslensk mjólk úr sykursýki, MS-fréttir, 12. nóvember 2007, Sigurður Sigurðarson, dýralæknir, ártal vantar, Rök gegn innflutningi á kúakyni NRF.

¹¹³ Morgunblaðið, 1997, Dregur íslensk mjólk úr nýgengi sykursýki?, 6. nóvember. Bent skal á að það prótein sem um ræðir ræðst af stakerfðum og finnst í flestum kúakynjum. Afar auðvelt væri að kynbæta fyrir því.

hentaði vel í ostagerð.¹¹⁴ Árið 2001 höfnuðu 75% íslenskra kúabænda því í atkvæðagreiðslu að norskir fósturvísar yrðu fluttir til landsins í tilraunaskyni.¹¹⁵ Umræðan um innflutning á erlendu kúakyni er þó hvergi nærri dauð.

6.2 Framleiðni í mjólkurvinnslu

Í skýrslu frá 2011 færa Daði Már Kristófersson og Erna Bjarnadóttir rök að því að verð á mjólk til bænda mundi lækka meira en smásöluverð ef Íslendingar gengju í Evrópusambandið. Íslenskir kúabændur standi sterkt gagnvart smásölu, bæði vegna opinberrar verðlagningar og þess að vinnsla mjólkur sé að mestu á einni hendi.¹¹⁶ Opinberar tölur styðja þessa niðurstöðu. Árið 2006 voru mjólk, ostar og egg 49% dýrari út úr búð á Íslandi en í meðaltali Evrópusambandsríkja, samkvæmt samantekt sem birt er á heimasíðu Hagstofunnar (egg vega ekki þungt í þessum tölum). Mjólk frá bændum var hins vegar 75% dýrari hér á landi en í Evrópusambandinu sama ár, samkvæmt tölum OECD. Að mati OECD var mjólk frá bændum 29% dýrari á Íslandi en að jafnaði í sambandinu árið 2012,¹¹⁷ en sama ár voru mjólk, ostar og egg 12% dýrari í verslunum hér á landi en þar. Bæði árin munaði meira á bændaverði en útsöluverði. Á hinn bóginn dró mjög saman með verði íslenskra vara og verðlagi í Evrópusambandinu frá 2006 til 2012. Breytinguna má skýra að mestu með falli krónunnar, en þess ber einnig að geta að virðisaukaskattur á matvörum lækkaði úr 14% í 7% hér á landi vorið 2007. Óvegið meðaltal virðisaukaskatts fyrir Evrópusambandið er nálægt 10% um þessar mundir.¹¹⁸ Ljóst virðist af þessu að óhagræði er minna í vinnslu mjólkur hér á landi og dreifingu hennar en í framleiðslunni.

Þegar horft er á tölur um verð á mjólk til bænda og útsöluverð hér og í Evrópusambandinu er svo að sjá að um 30% dýrara hafi verið að vinna mjólk hér á landi, dreifa henni og selja síðan neytendum en að jafnaði í sambandinu árið 2006.¹¹⁹ Þegar sömu aðferðum er beitt á tölur frá 2012 fæst að mjólkurvinnsla, dreifing og smásala sé 8% dýrari á Íslandi en í Evrópusambandinu.¹²⁰ Sem fyrr segir er ekki ólíklegt að almennt verðlag á Íslandi sé í

¹¹⁴ Sjá til dæmis: Dregur íslensk mjólk úr sykursýki, MS-fréttir, 12. nóvember 2007, Sigurður Sigurðarson, dýralæknir, ártal vantar, Rök gegn innflutningi á kúakyni NRF.

¹¹⁵ Mbl.is, 2001, 75% bænda höfnuðu innflutningi á nýju kúakyni, 1. desember.

¹¹⁶ Daði Már Kristófersson og Erna Bjarnadóttir, 2011, Staða íslensks landbúnaðar gagnvart aðild að Evrópusambandinu, bls. 12-13.

¹¹⁷ PSE-database, af heimasíðu OECD, eigin útreikningar.

¹¹⁸ European Commission, 2014, VAT Rates Applied in the Member States of the European Union, Situation at 1st July 2014.

¹¹⁹ Hér hefur verið borið saman bændaverð á mjólk úr tölum OECD og gróft mat á hlut mjólkurvara í einkaneyslu. Bændaverð á mjólk 2006 var tæplega 5½ milljarður króna samkvæmt OECD, en neysla á mjólkurvörum nálægt 17½ milljarði skv. Hagstofu og reikningum Hagfræðistofnunar. Í útsöluverði er 14% virðisaukaskattur á Íslandi en um 10% að jafnaði í Evrópusambandinu. Síðan er horft á hlutfallslegt verð, þ.e. að verð til bænda á Íslandi er 75% hærra en í Evrópusambandinu og útsöluverð 49% hærra.

¹²⁰ Gert er ráð fyrir að mjólk á bændaverði hafi kostað 9,3 milljarða árið 2012 (tölur OECD) en heildarneysla á mjólkurvörum út úr búð hafi verið 24 milljarðar króna. Í útsöluverði er 7% virðisaukaskattur á Íslandi en um 10% í Evrópusambandinu. Síðan er litið til þess að bændaverð var þá 29% hærra á Íslandi en í Evrópusambandinu en útsöluverð 12% hærra.

meðalári um 25-30% hærra miðað við verðlag í helstu viðskiptalöndum en það var árið 2012. Með öðrum orðum má gera ráð fyrir að raungengi krónunnar sé í meðalári hærra en nú. Stór hluti af verðhækkuninni er raunar þegar kominn fram. Í meðalári munar því að líkindum meira á kostnaði við vinnslu og dreifingu mjólkur hér og erlendis en 2012.

Af hverju skyldi vera dýrara að jafnaði að vinna mjólk, dreifa henni og selja í búðir á Íslandi en í grannlöndunum? Nokkrar skýringar koma til greina. Sumar liggja í legu landsins og smæð markaðsins, en það á ekki við um þær allar. Sem dæmi er augljóslega dýrara að safna mjólk hér á landi vegna dreifðrar byggðar, misgóðrar færðar og ófullkomins samgöngukerfis. Búin eru lítil og langt er á milli þeirra. Miklar fjarlægðir stafa meðal annars af því að flutningskostnaður er jafnaður – allir bændur fá sama verð fyrir mjólkina. Þeir hafa því minni hag af því að vera nálægt markaði en ella. Þó má ekki gleyma því að ýmis kostnaður er minni hér á landi en í grannlöndunum. Árið 2010 var t.a.m. tímakaup 20% lægra á Íslandi en í Evrópusambandinu að jafnaði.¹²¹

6.2.1 Markaðsaðstæður afurðastöðva

Mjólkursamsalan og tengd fyrirtæki ráða upp undir 100% af markaði fyrir mjólkurafurðir hér á landi.¹²² Samkvæmt búvörulögum eru afurðastöðvar í mjólkuriðnaði undanþegnar sumum ákvæðum samkeppnislaga. Þær geta sameinast, samið um verkaskiptingu og haft samráð um verð.¹²³

Sérstaklega var kveðið á um þetta í lögum frá 2004. Í greinargerð með frumvarpi að lögum segir að það sé „almennt álit framleiðenda að almenn hagfræðileg rök um að samkeppni í viðskiptum efli hagvöxt þurfi að víkja fyrir markmiðum búvörulaga og sérstöðu landbúnaðarins, enda geti það fyrirkomulag einnig orðið neytendum og þjóðfélaginu í heild til góða, til lengri tíma lítið.“¹²⁴ Í frumvarpinu er vitnað til álitsgerðar lögfræðinganna Árna Vilhjálmssonar og Eiríks Tómassonar. Þeir segja svo til óhefta samkeppni ríkja á markaði með búvörur, aðrar en mjólk og mjólkurafurðir, en þar er heildsöluverð enn ákveðið af hinu opinbera. Auk þess hafi „tekist, þar á meðal með samstöðu afurðastöðva í mjólkuriðnaði, að stýra framleiðslunni og skipuleggja hana á því sviði með tilliti til neyslu innan lands sem ekki [hafi] tekist nema að takmörkuðu leyti á öðrum sviðum.“¹²⁵ Árni og Eiríkur segja jafnframt að samkeppni sé ekki eins virk á markaði með nýjar vörur eins og mjólk, rjóma, undanrennu og skyr og þær mjólkurafurðir sem geymast lengur. Þeir leggja til að heildsöluverð verði gefið frjálst á þeim afurðum sem þola vel geymslu, en verð á nýjum mjólkurvörum verði áfram ákveðið af ríkinu. Þeir færa tvenn rök fyrir því að ríkið ákveði áfram verð mjólkur,

¹²¹ www.hagstofa.is.

¹²² Samkeppniseftirlitið, september 2014, Misnotkun Mjólkursamsölunnar ehf. á markaðsráðandi stöðu sinni.

¹²³ Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, 13. grein (samkvæmt henni er afurðastöðvum meðal annars heimilt að semja sín á milli um *verðtilfærslu milli tiltekinna afurða*), 71. grein.

¹²⁴ Frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum, lagt fyrir á 130. löggjafarþingi 2003-2004 (stjórnarfrumvarp), bls. 2.

¹²⁵ Frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 99/1993, bls. 3.

rjóma, undanrennu og skyr. Þannig megi í fyrsta lagi halda verði þessara vara niðri, neytendum til hagsbóta. Í öðru lagi verði með þessu tryggt að allir smásalar geti keypt vörurnar á sama verði.¹²⁶ En jafnframt því að mæla með ríkisverðlagningu á þeim hluta markaðsins þar sem samkeppni er minnst leggja þeir til að gerðar verði nokkrar lagabreytingar, sem tryggja einkasöluna í sessi. Þannig verði afurðastöðvum leyft að sammælast um verð á þeim mjólkurafurðum sem ríkið ákveði ekki verð á. Að auki megi þær skipta með sér framleiðslu vöruhegunda og vinna saman að því að halda kostnaði niðri. Ekki var fallist á það þegar búvörulög voru endurskoðuð árið 2004 að gefa heildsöluverð á ostum og smjöri frjálst, eins og Árni og Eiríkur lögðu til, en hugmyndir þeirra um undanþágur afurðastöðvanna frá samkeppnislögum voru samþykktar.¹²⁷

Þó svo að söfnun og frumvinnsla mjólkur beri mörg einkenni náttúrlegrar einokunar er erfitt að sjá slík skilyrði í mjólkurvinnslu almennt fremur en annarri vinnslu matvæla.¹²⁸ Ekki má þó gleyma því að opinbert eftirlit er með afurðastöðvunum. Þær vinna saman og haga sér að ýmsu leyti eins og einkasali, en opinber afskipti af verðlagningu draga úr möguleikum þeirra til þess að stjórna verði til neytenda. Hagnaður afurðastöðva skiptir ekki sköpum fyrir verðmyndun mjólkur hér á landi. Hagnaður Auðhumlu, eignarhaldsfélags Mjólkur-samsölnnar, var 1-2% af rekstrartekjum árin 2011 til 2012. Ef draga ætti úr hlut vinnslu í verði mjólkurvara um eitthvað sem um munar yrði að hagræða í rekstrinum. Ekki er hægt að fullyrða að óreyndu að hægt sé að spara mikið fé þar. Hins vegar er fátt sem stuðlar að nýjungum á markaði eins og þessum. Hvati til þess að setja nýjungar á markað er lítill þegar samkeppni er í lágmarki og opinber verðlagning sér til þess að lítið fé er aflögu til þess að hanna nýjar vörur. Óljóst er hvort heildsöluverð lækkar mikið ef opnað verður fyrir innlenda samkeppni, en mjög líklegt er að vöruúrval mundi aukast. Ýmis rök má færa fyrir því að vernda íslenskan landbúnað. Margir vilja varðveita atvinnugreinina, byggð í sveitum landsins og þá menningu sem þar er. En tæpast má nota sömu röksemdir til þess að verja stöðnun og jafnvel óhagræði í vinnslu búvara.

¹²⁶ Benda má á að opinber reglun verðlagningar er viðurkennd aðferð við að takmarka hættu á misnotkun markaðsráðandi stöðu á mörkuðum þar sem skilyrði náttúrulegrar einokunar ríkja, dæmi um þetta er . reglun á verðlagningu flutnings á rafmagni samkvæmt raforkulögum 65/2003.

¹²⁷ Frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 99/1993, bls. 2-4.

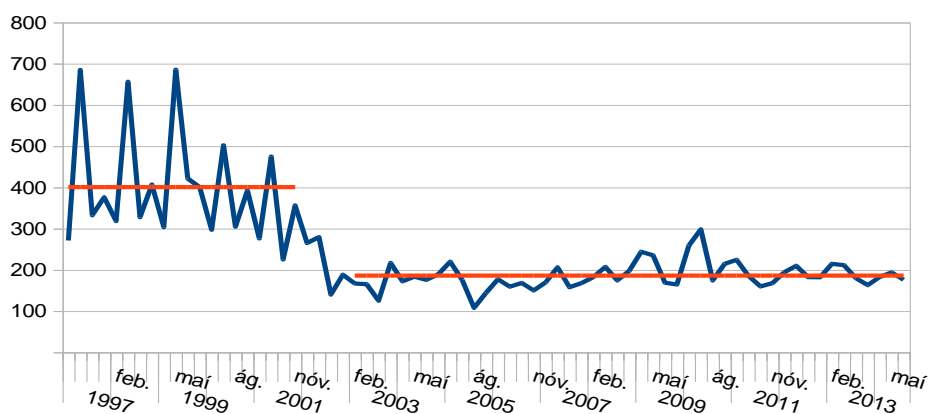
¹²⁸ Tvennt skal þó tekið fram. Aðstaða söfnunar- og frumvinnslufyrirtækja til að stunda almenna vinnslu er mjög góð. Einnig er Ísland lítið og líklegt að almenn tækni til vinnslu mjólkurafurða taki mið af mun stærri skala í framleiðslu. Því er ekki ólíklegt að mikil skalahagkvæmni sé í vinnslunni.

7 Breytingar á innflutningshömlum

Eins og fram kom í 2. kafla eru innflutningshömlur á mjólkurvörum notaðar til að vernda innlenda framleiðslu og styðja þannig við kúabændur. Í þessum kafla er því litið til afleiðinga þess að draga úr þessum hömlum. Fyrst er reynsla af grænmetismarkaði skoðuð en síðan er rætt um áhrif þess að draga úr innflutningshöftum á mjólkurvörum.

7.1 Reynsla af grænmetismarkaði

Fram til 2002 voru háir tollar lagðir á grænmeti sem flutt var hingað til lands. Á þeim árstíma sem innlendir tómatar voru á markaði var 30% tollur lagður á innflutningsverð erlendra tómatata, en ofan á það kom magntollur, sem var allt að 198 krónum á kíló síðustu árin sem reglurnar giltu. Frá 1. nóvember til 15. mars, þegar lítið var af íslenskum tómötum á markaði, voru engir tollar lagðir á innflutning. Innlend framleiðsla var mislengi að taka við sér eftir þetta vetrarhlé. Fullir tollar voru ekki lagðir á fyrr en um miðjan apríl síðustu árin.¹²⁹ Árið 2001 var fullur tollur á kíló af tómötum samtals (bæði verð- og magntollur) rúmar 230 krónur. Árið 2002 voru tollar felldir niður af tómötum, gúrkum og paprikum, en í staðinn komu greiðslur úr ríkissjóði til garðyrkjubænda. Hagstofan birtir á vef sínum verð á nokkrum vörutegundum í febrúar, maí, ágúst og nóvember. Á mynd 7.1 má sjá hvað kíló af tómötum kostaði á árunum 1997 til 2013 á föstu verðlagi neyslu 2001. Rauðu strikin sýna meðalverð hvors tímabils, annars vegar árin áður en tollar voru felldir niður og hins vegar eftir það.



Mynd 7.1: Smásöluverð á tómötum, kílóverð í krónum á neysluverði ársins árið 2001.

Heimildir: Hagstofa Íslands, útreikningar Hagfræðistofnunar.

Tollalækkunin virðist hafa skilað sér fljótt út í verðlag. Sérstaka athygli vekur hvað verðsveiflur minnka mikið (staðalfrávik deilt með meðalverði fer úr 0,34 í 0,18). Verðið

¹²⁹ Morgunblaðið 25.4. 2001. Ágreiningur um hvort nóg sé til af íslensku grænmeti, Mbl. 11. apríl 2000, 30% verðtollur lagður á innflutta papriku, Mbl. 16.3. 1999, Verðhækkun á tómötum, paprikum og salati.

lækkar að jafnaði um 215 krónur (á verðlagi neyslu 2001), eða um tæpan helming. Það lækkar ekki aðeins frá þeim tíma árs þegar háir tollar voru lagðir á, heldur einnig töluvert frá þeim tíma vetrar þegar engir tollar voru á innfluttum tómtum. Ekki verður annað ráðið af tölunum en að tollalækkunin hafi skilað sér að fullu í verði til neytenda. Þetta dæmi gefur fyrirheit um hvað gæti gerst ef tollar lækkuðu af öðrum búvörum.

Jafnframt er fróðlegt að skoða hvaða áhrif verðlækkunin hafði á neyslu landsmanna á grænmeti. Frá 2001 til 2012 jókst neysla á tómtum og gúrkum um 50% í tonnum talið, en paprikuneysla landsmanna tvöfaldaðist á sama tíma. Tollar lækkuðu ekki jafnmikið á öðru grænmeti, en landsmenn neyttu þó mun meira rótargrænmetis árið 2012 en um aldamótin. Neysla á öðru grænmeti jókst minna.¹³⁰

Hagfræðistofnun kannaði næmni eftirspurnar eftir grænmeti fyrir breytingum í verði og tekjum á árunum 1993-2011 með líkani sem Deaton og Muellbauer kynntu árið 1980 og nefndu *nær fullkomið eftirspurnarlíkan* (e. Almost Ideal Demand System, AIDS).¹³¹ Líkanið er sveigjanlegt og ekki er vandkvæðum bundið að meta það. Gengið er út frá því að helstu niðurstöður sem viðteknar eru í rekstrarhagfræði gildi. Þannig er þess freistað að öðlast meiri vitneskju en ella væri hægt að fá úr takmörkuðum gögnum. Meðal annars er gert ráð fyrir að neysluútgjöld vaxi til jafns við verðbólgu þegar allt verð vex jafnhvatt. Útgjöld minnki ekki þegar verð hækkar á einni vöru og heildarútgjöld aukist að líkindum minna en sem verðhækkuninni nemur (þ.e. línulega), því að líklegt er að dregið sé úr kaupum á þeirri vöru sem hækkar í verði.¹³²

Notuð var kvik útgáfa af líkaninu (þ.e. með töfðum gildum) og horft á hlut grænmetis í matvöru eftirspurn. Jafnframt var hlutur kjöts og fisks og annarra vara í matvöru eftirspurn skoðaður. Niðurstaðan er sú að þegar grænmeti lækkar í verði um 1% eykst eftirspurn um 0,7% þegar til skamms tíma er litið. Skammtímaverðteygningin er með öðrum orðum -0,7. Verðbreytingar virðast skila sér hratt í neyslu, en langtímaverðteygningin er um -0,8. Þetta er ekki langt frá niðurstöðum mælinga í öðrum löndum. Samkvæmt sautján nýlegum athugunum frá öðrum löndum í Vestur-Evrópu er verðteygning neyslu á grænmeti og ávöxtum á bilinu frá 0 til -0,9. Meðaltalið er á bilinu -0,4 til -0,5.¹³³

Auknar tekjur virðast einnig eiga snaran þátt í því hvað landsmenn neyta mikils grænmetis. Samkvæmt athuguninni neyta landsmenn 2,5% meira grænmetis þegar tekjur þeirra aukast um 1%. Grænmeti er því munaðarvara á Íslandi. Hér eru niðurstöðurnar ólíkari því sem

¹³⁰ Sjá nánar um þetta í skýrslu Hagfræðistofnunar um aðlögunarsamning ríkis og garðyrkjubænda 2002 til 2012, sem út kom í nóvember 2013. Sjá www.hhi.hi.is.

¹³¹ Angus Deaton og John Muellbauer (1980-1993): *Economics and Consumer Behaviour*, útg. Cambridge University Press

¹³² Gerð er nánari grein fyrir þessari matsaðferð í skýrslu Hagfræðistofnunar um aðlögunarsamning ríkis og garðyrkjubænda 2002 til 2012, sem út kom í nóvember 2013. Sjá www.hhi.hi.is.

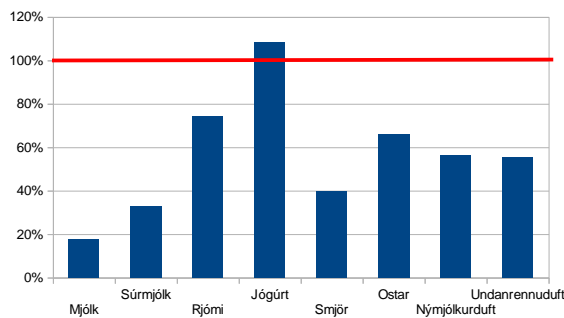
¹³³ Martin Wegge, Jørgen Jensen, 2002, *Oversigt over eksisterende empiriske studier af fødevareefterspørgslen*, Fødevareøkonomisk Institut, Danmörku.

komið hefur út úr nýlegum rannsóknum í útlöndum. Að meðaltali jókst grænmetisneysla um hálf prósent þegar tekjur jukust um 1% í 17 nýlegum vestur-evrópskum athugunum.¹³⁴ Erfitt er að meta áhrif tekna á grænmetisneyslu, því að tekjur vaxa jafnan með tímanum, en jafnframt hefur verið haldið uppi miklum áróðri um mikilvægi þess að neyta þessarar fæðu. Niðurstöðurnar eru þó traustari þegar stuðst er við kvíkt líkan, en þegar notað er tímalaust líkan.¹³⁵

Þó svo að verðáhrif tollalækkunar á grænmeti séu skýr eru afkomuáhrifin flóknari. Bændum fækkaði og bú stækkuðu en í heild breyttist afkoman lítið. Nokkurt bakslag varð í hlutdeild íslenskra framleiðenda á markaði með tómatum og gúrkum fyrst eftir að tollar féllu niður, en þeir endurheimtu hlutdeild sína á fáum árum og gott betur en það. Á hinn bóginn hrundi markaðshlutdeild íslenskra framleiðenda á markaði með papriku. Hún hefur aukist aftur, en hún er þó enn mun minni en hún var áður en tollar voru felldir niður.

7.2 Lækkun tolla af mjólkurvörum?

Eins og fram hefur komið var innflutningur mjólkurvara hingað til lands bannaður fram til ársins 1995, þegar innflutningshömlur breyttust í kjölfar alþjóðlegs samkomulags sem náðist í svonefndum Úrúgvæ-viðræðum um millilandaviðskipti.¹³⁶ Lagðir voru tollar á innfluttar



Mynd 7.2: Hlutfall verðs á íslenskum mjólkurvörum af líklegu verði á vörum frá Danmörku árið 2014 miðað við tollareglur og greiðslur til bænda sem þá giltu.

Heimildir: Bændasamtökin, Hagstofa Íslands, Danmarks statistik, eigin útreikningar og áætlanir.

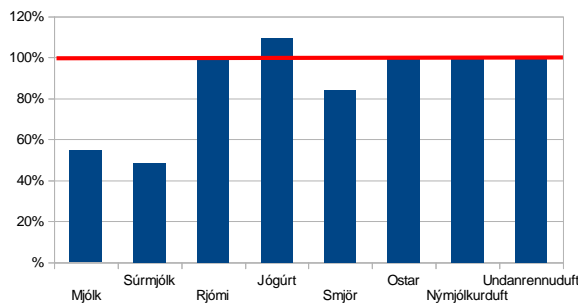
mjólkurvörur og skyldu þeir vera ígildi fyrri banna. Að auki mátti samkvæmt samningnum flytja inn lítið af búvörum tollfrjálst eða á lágum tollum. En almennt eru tollar á búvörum hingað til lands mjög háir. Á mynd 7.2 sést heildsöluverð nokkurra íslenskra mjólkurafurða árið 2014 (að hluta til áætlað) sem hlutfall af líklegu innflutningsverði danskra vara sem fluttar yrðu hingað til lands. Ekki er horft á tollfrjálsa innflutningskvóta í þessum samanburði. Verð hinna dönsku vara er miðað við verð á hafnarbakka hér á landi (CIF-verð) með flutningskostnaði og tollum. Grunnverð danskra vara er

¹³⁴ Martin Wegge, Jørgen Jensen, 2002, sbr. hér að ofan.

¹³⁵ Hér er notuð kvík útgáfa af A.I.D.S.-líkani Deaton og Muellbauers, sem Edgerton stingur upp á í *The Econometrics of Demand Systems*, 1996, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Hollandi, bls. 67. Nánari grein er gerð fyrir A.I.D.S. líkaninu í skýrslu Hagfræðistofnunar um Aðlögunarsamning ríkis og garðyrkjubænda, nóvember 2013, www.hhi.hi.is. Í þeirri skýrslu er lýst tímalausri útgáfu líkansins og þær niðurstöður sem greint er frá í skýrslunni frá 2013 eru úr slíku líkani, en niðurstöður þeirrar skýrslu fara þó nærri því sem hér hefur verið greint frá.

¹³⁶ Sjá til dæmis: *Understanding the WTO: Basics, The Uruguay Round*, heimasíðu Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, www.wto.org.

fengið úr útflutningstölum dönsku hagstofunnar. Tölur hennar eru án kostnaðar við að flytja þær úr landi (miðað er við verð á hafnarbakka í Danmörku, FOB), en flutningskostnaður hingað til lands er hér áætlaður með hliðsjón af gögnum Hagstofu Íslands um innflutning á mjólkurvörum (horft er á mun á FOB og CIF verði). Gert er ráð fyrir að kostnaður við að flytja hingað mjólk og rjóma sé 30% af innkaupsverði í Danmörku. Þetta er nálægt mesta kostnaði við að flytja mjólk til Íslands, samkvæmt upplýsingum Hagstofunnar. Þá er áætlað að á súrmjólk og jógúrt sé flutningskostnaður 10% af verði í Danmörku og á öðrum vörum sé hann 2-5%. Að síðustu bætast við tollar. Eins og sjá má á mynd 7.2 fer því yfirleitt fjarri að danskur innflutningur sé samkeppnisfær við íslenskar búvörur eins og málum er nú háttáð, nema hvað dönsk jógúrt virðist vera heldur ódýrari en íslensk, komin hingað til lands. Árið 2014 var verðlag enn óvenjulágt á Íslandi miðað við helstu viðskiptalönd, en að jafnaði leitar hlutfallslegt verðlag, raungengi krónunnar, aftur í sama far ef það sveiflast frá meðaltali. Ekki er ólíklegt að íslenskt verðlag muni í „meðalári“ verða liðlega 10% hærra en það var árið 2014 miðað við helstu viðskiptalönd. Flestar íslenskar mjólkurvörur munu þá áfram standa af sér samkeppni við danskar vörur.



Mynd 7.3: Hlutfall verðs á íslenskum mjólkurvörum af líklegu verði á vörum frá Danmörkuárið 2014 ef tollar hefðu verið felldir niður og markaðsstuðningi breytt í greiðslur til vinnslustöðva.

Heimildir: Bændasamtökin, Hagstofa Íslands, Danmarks statistik, eigin útreikningar og áætlanir.

2014 minni en í meðalári. Fyrir mjólk og súrmjólk var hann enginn, hann var 190 krónur á lítra af rjóma, rúmar 50 krónur á kíló af jógúrt og 150 krónur á kíló af algengum ostum. Að meðaltali hefðu mjólkurvörur lækkað í verði um tæp 10% árið 2014 ef þessi leið hefði verið farin.¹³⁷

Verðlækkunin yrði meiri í meðalári, þegar gera má ráð fyrir að innlendur kostnaður hafi hækkað meira en framleiðslukostnaður í grannlöndunum. Við sömu aðstæður og voru árið 2014 yrði heildarstuðningur við kúabændur hins vegar um það bil jafnmikill og áður. Við breytinguna yrði stuðningur við mjólkurframleiðslu sýnilegri. Hann kæmi allur fram á

Hægt er að ímynda sér ýmsar breytingar á fyrirkomulagi stuðnings við mjólkurframleiðslu á Íslandi. Einn kosturinn er að tollar séu með öllu felldir niður, en ígildi markaðsstuðnings sem þeir veita nú íslenskum bændum yrði bætt við stuðning úr ríkissjóði við framleiðsluna. Framkvæmdin getur að vísu reynst erfið, því að markaðsstuðningurinn er mismikill fyrir hinar ýmsu tegundir mjólkurvara. Ígildi markaðsstuðningsins yrði því að fara til vinnslustöðva, en ekki beint til bændu. Útkomuna má sjá á mynd 7.3. Sem fyrr segir var markaðsstuðningurinn árið

¹³⁷ Eigin útreikningar.

fjárlögum. Eins og málum er nú háttað er erfitt að gera sér grein fyrir tollverndinni sem íslenskar mjólkurvörur njóta. Um leið og opinber stuðningur við bændur verður skýrari en áður verður auðveldara fyrir alla að mynda sér skynsamlega skoðun á því hvað hann ætti að vera mikill.

Mynd 7.3 tekur mið af því verði sem verðlagsnefnd ákveður nú á mjólk, rjóma, undanrennu, skyri, brauðostum og mjólkurdufti. Ekki er víst að það sé raunhæf forsenda, ef verðlagning á mjólkurvörum verður gefin frjáls. Daði Már Kristófersson og Erna Bjarnadóttir hafa til dæmis bent á að afkoma mjólkurvinnslu hér á landi af nýmjólk sé slök.¹³⁸ Hún kann því að hækka í verði ef opinber verðlagning verður lögð af. Mjólkursölufyrirtæki sem eru ráðandi á markaðinum kunna jafnvel að reyna að hækka verð á íslenskri mjólk og súrmjólk allt að verði erlendra keppinauta. En þegar frá líður er svigrúm þeirra til þess að hækka verð takmarkað við það forskot sem stærðarhagkvæmni í framleiðslu gefur þeim á aðra innlenda framleiðendur. Það er varla meira en fá prósent af framleiðslukostnaði. Ef þau hækka verð meira er hætt við að nýjar mjólkurvinnslur spretti upp hér á landi. Önnur forsenda sem hér er miðað við er að verð á dönskum mjólkurvörum sé ekki langt frá heimsmarkaðsverði. Það er sennilega ekki fjarri lagi ef marka má verðupplýsingar Hagstofunnar og Efnahags- og framfarastofnunar, OECD.

Hér er gert ráð fyrir að engu muni á verði margra mjólkurvara sem framleiddar eru hér á landi og líklegu innflutningsverði. Markaðsstuðningurinn sem tollar veita nú er mældur sem mismunur á því sem innlend framleiðsla kostar, eftir að hún hefur þegið ríkisstyrki, og verði innfluttra vara, með flutningskostnaði. Í sjálfu sér er nóg að einsleit vara sem framleidd er hér sé krónu ódýrari en erlend, til þess að innlend framleiðsla fái 100% markaðshlutdeild. Einnig má hugsa sér að tryggð neytenda við innlenda framleiðslu, sem er vel þekkt, nægi til þess að þeir haldi sig að mestu við íslenskar vörur, þó að kostur gefist á erlendum vörum jafndýrum.

En þetta mundi aðeins eiga við þegar aðstæður á mjólkurmörkuðum væru svipaðar því sem var 2014, eða hagkvæmari íslenskri framleiðslu. Ef mjólkurverð lækkar í útlöndum verða erlendar búvörur ódýrari en íslenskar og eftirspurn beinist að nokkru leyti að innflutningi. Íslenskir mjólkurframleiðendur verða með öðrum orðum ekki lengur ónæmir fyrir aðstæðum á heimsmarkaði. Þeir verða að fylgjast með hreyfingum þar og taka ákvarðanir um framleiðslu í ljósi þeirra.

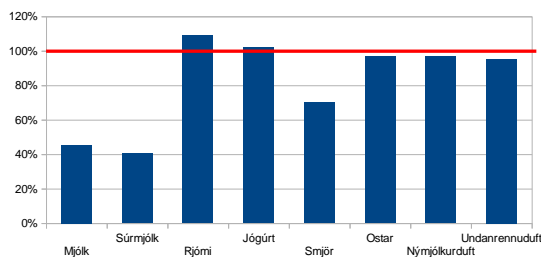
Núna geta kúabændur á Íslandi látið sér að mestu leyti í léttu rúmi liggja hvað gerist utan landsteinanna. Eins og málum er nú háttað eykst markaðsstuðningur við íslenska mjólkurvöruframleiðslu þegar verð lækkar á mjólk á erlendum mörkuðum. Tollar eru svo háir að þeir koma í veg fyrir innflutning, þó að mjólkurverð lækki töluvert í útlöndum. Stuðningur neytenda við mjólkurframleiðslu eykst við þetta, án þess að stjórnvöld eða aðrir hafi tekið um það nokkra ákvörðun. En ef markaðsstuðningur ársins 2014 breytist í fasta peningastyrki

¹³⁸ Daði Már Kristófersson, Erna Bjarnadóttir, ártal vantar, Staða íslensks landbúnaðar gagnvart aðild að Evrópusambandinu, bls. 15.

helst heildarstuðningur við bændur óbreyttur, nema annað sé ákveðið.

Árið 2014 var verðlag á Íslandi að jafnaði 10-20% lægra á Íslandi en í meðalári miðað við viðskiptalöndin. Með öðrum orðum var raungengi krónunnar óvenjulágt. Líklegt er að það færist aftur í sama far með tímanum. Ef framleiðni eykst ekki meira hér á landi en í viðskiptalöndunum leiðir þetta til þess að íslenskar vörur hækka í verði miðað við erlendar og hlutdeild innlendra búvara á markaði minnkar til frambúðar frá því sem nú er.

Enn ein breytingin sem verður á íslenskum mjólkurvörumarkaði ef markaðsstuðningur breytist í fasta styrki með þeim hætti sem hér hefur verið lýst er að samkeppni eykst á vinnslustigi og vöruúrval verður meira en nú. Núna eru tvö nátengd mjólkurvinnslufyrirtæki (Mjólkursamsalan og KS) með um það bil 100% markaðshlutdeild, en við breytinguna mundu þær fá aðhald af innflutningi. Það hefði áhrif á verð og gæði framleiðslunnar. Erlendis eru miklu fleiri mjólkurvörutegundir framleiddar en hér og þær stæðu nú íslenskum neytendum til boða á samkeppnishæfu verði.



Mynd 7.4: Hlutfall verðs á íslenskum mjólkurvörum af líklegu verði á vörum frá Danmörkuárið 2014 miðað við að aðeins hefði verið innheimtur 20% verðtollur, en greiðslur til bænda breyttust ekki.

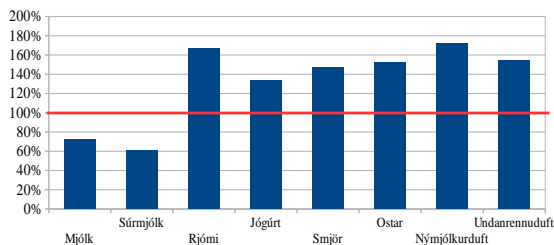
Heimildir: Bændasamtökin, Hagstofa Íslands, Danmarks statistik, eigin útreikningar og áætlanir.

Stuðningurinn er því ekki eins skýr og í fyrra dæminu. Þá má nefna að hann er í fastari skorðum en þar. Stjórnvöld gætu til dæmis tekið upp á því að miða *greiðslur úr ríkissjóði* við eitthvað annað en fjölda mjólkurlíttra, til dæmis hefynd, ræktað land eða fjölda gripa. En stuðningur *í formi tolla* tengist alltaf því magni sem framleitt er. Að öðru leyti má segja að það hafi svipuð áhrif að lækka tolla í 20% og láta þar við sitja og að breyta öllum markaðsstuðningi í ríkisstyrki til bænda. Íslenskir framleiðendur yrðu háðari sveiflum á erlendum mörkuðum en áður. Verðlækkunarir erlendis mundu koma niður á íslenskum kúabændum og þeir yrðu að haga framleiðslu sinni með það í huga. Markaðsstuðningur við mjólkurframleiðslu mundi ekki sveiflast í öfuga átt við heimsmarkaðsverð eins og nú og heildarstuðningur skattgreiðenda og neytenda við mjólkurframleiðslu yrði nokkurn veginn ljós fyrirfram. Afurðastöðvar hér á landi yrðu að kljást við meiri samkeppni en áður og

¹³⁹ Tollurinn er lagður á verð innfluttrar vöru með flutningskostnaði, CIF-verð.

vöruúrval mundi sennilega aukast. Á móti kæmi að kúabúskapur yrði áhættusamari atvinnugrein og mjólkurframleiðsla hér á landi mundi að jafnaði minnka. Það stafar ekki aðeins af því að stuðningurinn helst fastur þegar heimsmarkaðsverð lækkar, heldur einnig því að stuðningurinn er miðaður við árið 2014, en ekki meðalár. Kostnaður á Íslandi miðað við viðskiptalönd var þá minni en í meðalári eins og áður hefur komið fram. Líklegt er að hann nalgist meðaltalið með tímanum. Um leið mundi hlutdeild innlendrar framleiðslu í markaðinum minnka, nema framleiðni ykist meira en í samkeppnislöndum. Verð á mjólkurvörum til íslenskra neytenda hefði ekki breyst árið 2014 ef þessi leið hefði verið farin, en líklegt er að það mundi að jafnaði lækka um 5-10% í meðalári frá óbreyttu kerfi.

Í þeim dæmum sem hér hafa verið skoðuð hefur verið gert ráð fyrir að ekki sé hróflað í grundvallaratriðum við fyrirkomulagi greiðslna til kúabænda úr ríkissjóði. Þær eru núna að mjög miklu leyti tengdar því hve mikið er framleitt af mjólk. Sem fyrr segir er hreyfing á þá átt í heiminum að hætta að tengja stuðning við landbúnað beint við framleitt magn. Evrópusambandið hefur tekið upp „grænar greiðslur“ til landbúnaðar sem eru í réttu hlutfalli við stærð ræktaðs lands. Í Doha-viðræðum á vettvangi Alþjóða-viðskiptastofnunarinnar hefur áhersla verið á að draga úr framleiðslutengdum stuðningi.¹⁴⁰ Erfitt getur að vísu verið að finna dæmi um stuðning við landbúnað sem hefur engin áhrif á framleiðslu. Stuðningur á hvern nautgrip eða hektara lands hefur óumflýjanlega áhrif á það hve mikil mjólk fer á markað. Gripagreiðslur verða til þess að kostnaður við gripahald minnkar, þar með rekstrarkostnað kúabúa. Stuðningur við jarðrækt þrýstir framleiðslukostnaði fóðurs niður og þar með kostnaði við að búa til mjólk. Beinn tekjustuðningur heldur aftur af vinnuafskostnaði. Þessi áhrif eru mismikil eftir formi stuðnings, en þó alltaf einhver.



Mynd 7.5: Hlutfall verðs á íslenskum mjólkurvörum af líklegu verði á vörum frá Danmörku árið 2014 miðað við að stuðningur við mjólkurframleiðslu hefði fallið niður.

Heimildir: Bændasamtökin, Hagstofa Íslands, Danmarks statistik, eigin útreikningar og áætlanir.

Í síðasta dæminu sem hér er skoðað er gert ráð fyrir að tollum og þeim greiðslum sem kúabændur fá nú yrði breytt í stuðning sem ekki hefur framleiðsluhvetjandi áhrif. Þá nyti framleiðslan engra styrkja í reynd heldur einungis framleiðendur. Hér er borið saman heildsöluverð á íslenskum mjólkurvörum, án alls stuðnings, og útflutningsverð danskra vara, með flutningskostnaði hingað til lands. Greiðslum til kúabænda úr ríkissjóði hefur hér verið bætt við verð hinna ýmsu

mjólkurvara í hlutfalli við fitu og prótein í þeim. Áður hefur komið fram að stór hluti greiðslna úr ríkissjóði til bænda rennur í reynd til annarra en bænda. Engu að síður stuðla þær

¹⁴⁰ Sjá World Trade Organization, 2008, 6. desember: Revised draft modalities for agriculture, af vef Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agchairtxt_dec08_a_e.pdf

að mjólkurframleiðslu, því að þær falla niður ef úr henni dregur að nokkru ráði.

Breytingin sem hér er lýst er af tvennum toga. Í fyrsta lagi munu greiðslur sem tengjast mjólkurframleiðslu falla niður og í öðru lagi verða tollar sem nú eru lagðir á mjólkurvörur úr sögunni. Við þetta hækka mjólk, súrmjólk, smjör og skyr í verði en verð annarra mjólkurvara lækkar. Árið 2014 hefði verð á mjólkurvörum til íslenskra neytenda að jafnaði *hækkað* lítillega við þessa breytingu, en í meðalári mætti gera ráð fyrir 5-10% *verðlækkun* á mjólkurvörum af þessum sökum.

Ef marka má þá útreikninga sem liggja að baki mynd 7.5 verður aðeins hagkvæmt að framleiða mjólk og súrmjólk hér á landi ef allir styrkir til mjólkurframleiðslu verða úr sögunni. Landsmenn munu að auki halda áfram að kaupa íslenskt skyr. Ef gert er ráð fyrir að Íslendingar haldi áfram að neyta íslenskrar nýmjólkur, léttmjólkur, undanrennu, súrmjólkur og skyr munu hérlendir bændur framleiða um 35% af þeirri mjólk sem þeir leggja nú inn hjá mjólkurbúum. Þá er gert ráð fyrir að neysla á einstökum tegundum mjólkurafurða skiptist í svipuðum hlutföllum og 2013.¹⁴¹ En ýmislegt bendir til þess að framleiðslan dragist minna saman ef opinber stuðningur hverfur. Í fyrsta lagi er reynsla frá öðrum löndum sú að landsmenn vilji greiða meira fyrir innlendar búvörur en erlendar.¹⁴² Í öðru lagi eru kúabú mishagkvæm. Ef verð á mjólk til bænda fellur heldast óhagkvæmustu búin fyrst úr lestinni. Þau sem eftir standa standast betur samkeppni við ódýran innflutning. Fræðimenn eru ekki á einu máli um það hvernig framboð á mjólk breytist til langs tíma lítið þegar verð lækkar. Í 9. kafla eru nefnd dæmi um mat á langtímaframboðsteygni í mjólkurframleiðslu sem eru á bilinu frá 0,2 upp í 2,5 og jafnvel hærra. Ef lægra matið er rétt minnkar framboð aðeins um 10-15% ef verð til kúabænda lækkar um helming. Ef teygnin er 2 er samdrátturinn nær þrem fjórðu hlutum. Samdráttur í heildarframleiðslu mundi breyta forsendum söfnunar og frumvinnslu mjólkur og forsendum um fjölda búa og stærð þeirra. Ekki er víst að kostnaðarforsendur héldust óbreyttar ef stór hluti mjólkurafurða yrði fluttur inn.

Tollar sem lagðir eru á í stórum löndum hafa ekki aðeins áhrif á verðlag heima fyrir, heldur draga þeir svo að um munar úr eftirspurn eftir innflutningsvörunni á heimsmarkaði. Þannig þokast verð á heimsmarkaði niður á við og viðskiptakjör heimalandsins batna. Þess vegna vilja yfirvöld í stórum löndum oft ekki lækka tolla hjá sér nema tollar séu einnig lækkaðir í viðskiptalöndum þeirra. Að öðrum kosti eru kjör í viðskiptum við útlönd í hættu. Með þessum rökum er oft mælt gegn því að lönd sem eru stórveldi í viðskiptum lækki tolla einhliða. Þau eigi fremur að *semja* um gagnkvæmar tollalækkanir. Slík rök eiga síður við um lönd eins og Ísland, sem lítið munar um í heimseftirspurn. Fyrir slík smáríki borgar sig jafnan að lækka innflutningstolla, hvort sem það er gert einhliða eða með samningum við önnur ríki

¹⁴¹ Byggt á tölum frá Auðhumlu um framleiðslu einstakra tegunda.

¹⁴² Sjá til dæmis skýrslu Daða Más Kristóferssonar og Ernu Bjarnadóttur (ártal vantar): Staða íslensks landbúnaðar gagnvart aðild að Evrópusambandinu.

um gagnkvæmar tollalækkar.¹⁴³

Einn helsti gallinn við tollvernd er að kostnaður vegna hennar er dulinn að miklu leyti. Almennt gera neytendur sér ekki grein fyrir umfangi þeirrar tilfærslu á peningum sem hún veldur. Óljós kostnaður getur leitt til óskynsamlegra ákvarðana um áherslur í landbúnaðarstefnunni. Einnig er nauðsynlegt að hafa í huga að þó að tollvernd breytir engu um heildarfjölda starfa hér á landi, þótt hún geti haft áhrif á það hvaða atvinnugreinar eru stundaðar. Því síður er rétt að tollvernd spari Íslendingum gjaldeyri. Allajafna er gjaldeyris ekki meira virði en aðrir peningar (gjaldeyrishöft geta að vísu orðið til þess, en þau verða sennilega ekki í gildi hér á landi um allan aldur). Skynsamleg verkaskipting og viðskipti milli þjóða auka hagsæld og tollar draga úr henni. Þá eru greið utanríkisviðskipti mikilvægari fyrir smáar þjóðir en stórar. Því er mikilvægt að varlega sé farið í að beita tollvernd sem tæki til að ná pólitískum markmiðum, s.s. markmiðum landbúnaðarstefnunnar.

¹⁴³ Sjá Robert Feestra (2004): *Advanced International Trade*, 7. kafla og aðrar bækur um alþjóðaviðskipti.

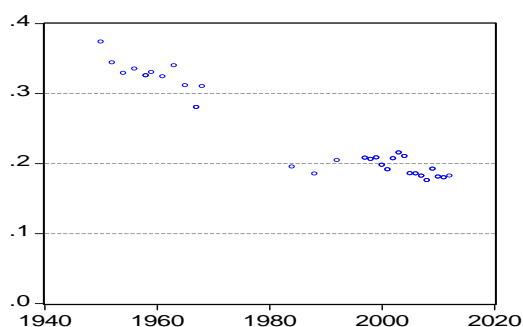
8 Hvaða áhrif hafa verðbreytingar á eftirspurn eftir mjólkurvörum?

Fá má hugmynd um þau áhrif sem verðbreytingar á mjólkurvörum hefði á eftirspurn með því að skoða reynslu undanfarinna áratuga. Jafnframt er fróðlegt að skoða niðurstöður erlendra athugana. Áhrif verðs og tekjubreytinga á hlut mjólkurvara í matvörukaupum voru skoðuð með líkani Deatons og Muellbauers frá 1980, *nær fullkomnu eftirspurnarlíkani*, sem fjallað var um framar í skýrslunni.¹⁴⁴

8.1 Gögn og forsendur

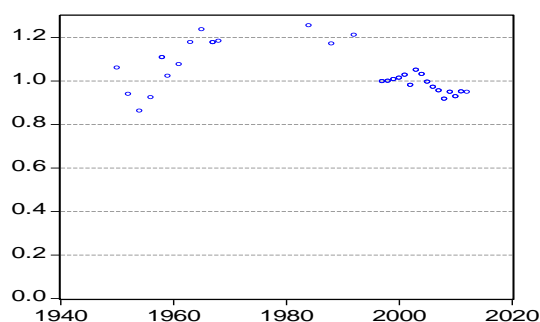
Stuðst er við gögn um hlutdeild mjólkurvara og nokkurra annarra vöruflokka í matarútgjöldum, verð þessara vara og matarneyslu á mann á föstu verðlagi frá 1950 til 2012. Gögn frá fyrri árum eru slitrótt og ekki alltaf ljóst hvort eiginlegar neyslukannanir eru að baki öllum tölum. Engin gögn eru um skiptingu neyslu frá 1968 til 1984.

Gert er ráð fyrir að hlutur matarútgjalda í heildarneyslu breytist ekki. Jafnframt er reiknað með að smekkur almennings haldist óbreyttur á því tímabili sem skoðað er. Hvorugt er rétt, en ef til vill má með nokkrum rétti líta á þessar forsendur sem grófa nálgun. Matvörum er í gögnunum skipt í *mjólkurvörur, kjöt, fisk og aðrar matvörur*. Hlutdeild annarra matvara vex mikið á tímabilinu sem skoðað er. Þetta má túlka þannig að neyslan verði fjölbreyttari með tímanum. Jafnframt hækkar fiskur mikið í verði. Hlutdeild hans í matarútgjöldum minnkar nokkuð frá sjöunda áratugnum og fram á hinn níunda en helst nokkuð stöðug eftir það.



Mynd 8.1: Hlutdeild mjólkur í matarútgjöldum 1950-2012.

Heimildir: Hagstofan, Hagskinna, eigin útreikningar.



Mynd 8.2: Hlutfallslegt verð mjólkurvara, 1950-2012.

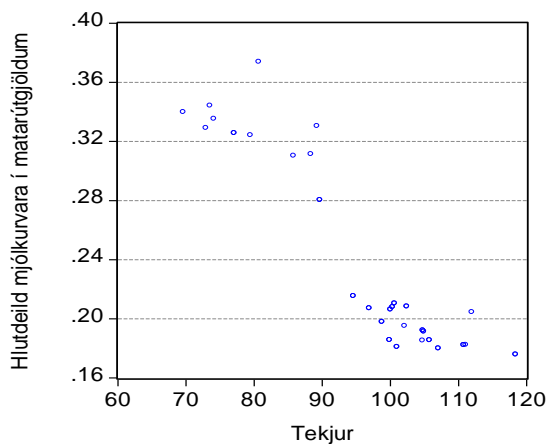
Heimildir: Hagstofan, Hagskinna, eigin útreikningar.

Eins og sjá má á mynd 8.1 er lítið vitað um matarútgjöld frá 1968 til 1984, en á þeim tíma minnkaði hlutdeild mjólkur í matarútgjöldum mikið. Hlutfall mjólkur í matarútgjöldum minnkar einnig mikið frá 1950 til 1968, en það breytist ekki mikið eftir 1984. Þetta kann meðal annars að vera hægt að skýra með breytingum í verði á mjólk miðað við aðrar matvörur. Mjólkurverð hækkaði miðað við annað matarverð fram til 1968, en frá 1984

¹⁴⁴ Angus Deaton og John Muellbauer (1980-1993): *Economics and Consumer Behaviour*, útg. Cambridge University Press

lækkaði það. Mynd 8.2 sýnir verð mjólkurvara miðað við aðrar matvörur (meðaltal verðs allra matvara er jafnt 1,0). Mjólkurverð hækkar í kringum 1960, en lækkar undir aldamót. Að öðru leyti sveiflast það ekki mjög mikið, enda draga opinber afskipti af verðlagningu úr verðsveiflum.

Á mynd 8.3 má sjá að hlutdeild mjólkurvara í matarútgjöldum minnkar þegar tekjur aukast. Þegar tekjur dragast saman eykst hlutdeild mjólkurvara. Ef litið er svo á að matarútgjöld séu fast hlutfall af tekjum þýðir þetta að mjólk sé nauðsynjavara – en það kemur sennilega ekki á óvart. Fólk neytir mjólkurvara að nokkru óháð því hvað þær kosta. Hér eru heildarútgjöld til matvara á föstu verði notuð sem mælikvarði á tekjur. Annað sem mynd 8.3 ber með sér er að



Mynd 8.3: Tekjur og hlutfallslegt verð mjólkurvara
Heimildir: Hagstofan, Hagskinna, eigin útreikningar.

fjölbreyttara vöruúrval veldur því að eftirspurn eftir mjólkurvörum fer minnkandi með tímanum.

8.2 Niðurstöður rannsóknar

Samhengi mjólkurneyslu, verðs og tekna var metið með kvikri útgáfu af líkani Deatons og Muellbauers.¹⁴⁵ Líkanið var metið fyrir þrjú tímabil. Í fyrsta lagi var allt tímabilið frá 1950 til 2012 skoðað. Í öðru lagi var horft á árin frá 1950 til 1968 og í þriðja lagi árin frá 1984 til 2012. Langtímateygni eftirspurnar eftir mjólk var -0,3 til -0,5 eftir því hvaða tímabil var skoðað. Það þýðir að þegar verð mjólkurvara hækkar um 1% dregst eftirspurn saman um 0,3-0,5%. Eftirspurnin er með öðrum orðum óteygjin (eftirspurn er talin vera teygjin þegar teygjinn fer yfir 1). Skammtímateygnin er nær núlli, en mismiklu munar eftir því hvaða tímabil er skoðað.¹⁴⁶ Þegar tímabilin 1950-1968 og 1984-2012 eru skoðuð virðist nokkur fylgni vera milli neyslu á mjólkurvörum og tekna. Tekjuteygni neyslunnar er 0,3-0,4 þegar horft er á

¹⁴⁵ Sjá David Edgerton (1996) *The Econometrics of Demand Systems*, 4. kafla.

¹⁴⁶ Hér er um að ræða óbætta teygni, þ.e. tekjur eru ekki bættar vegna nytjataps sem rekja má til verðhækkana.

hvort tímabil fyrir sig, en hún fer niður í 0,1 ef horft er á allan tímann frá 1950 til 2012. Samkvæmt öllum þessum mælingum er tekjuteygni mjólkurvörueftirspurnar langt undir 1. Mjólkurvörur er með öðrum orðum nauðsynjavörur. Rétt er að minna á að hér er gert ráð fyrir að hlutur matvara í neyslu haldist óbreyttur. Þetta hlutfall hefur farið lækkandi undanfarna áratugi. Krossteygni er lítil milli mjólkur og annarra matvörflokka. Aðrar vörur virðast aðeins að litlu leyti koma í stað mjólkur og mjólkurvara. Þessar niðurstöður eru svipaðar því sem komið hefur út úr mörgum erlendum könnunum. Verðteygni eftirspurnar mjólkur, osta og eggja í 12 vestur-evrópskum könnunum sem gerðar voru á árunum 1977 til 1985 var frá 0,1 til -0,6, en meðalteyginn var -0,4. Tekjuteygni eftirspurnarinnar var frá 0 til 0,8, en meðaltalið var tæplega 0,5.¹⁴⁷ Í könnun Edgertons og félaga frá 1996 reyndist tekjuteygni eftirspurnar eftir mjólk, ostum og eggjum á Norðurlöndum (utan Íslands) vera að meðaltali 0,5, en verðteygni eftirspurnar var að jafnaði -0,1.¹⁴⁸

Niðurstaðan er sú að sala á mjólkurvörum er ekki óháð verði. Ef verð þeirra lækkar til dæmis um 10% má búast við að 3-5% meira seljist af þeim þegar frá líður.

¹⁴⁷ Sjá Edgerton (1996). *The Econometrics of Demand Systems*, bls. 116.

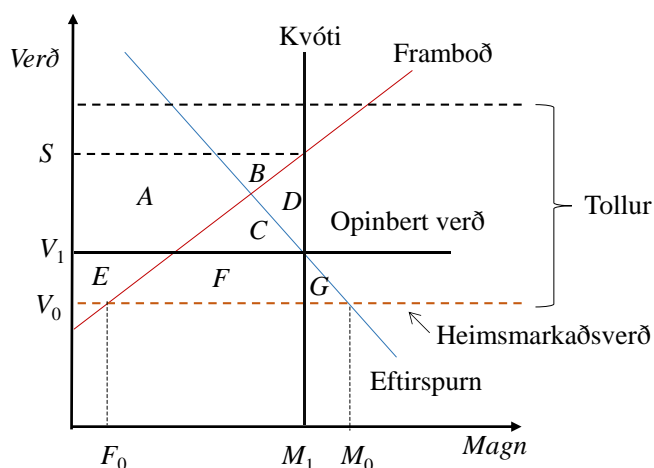
¹⁴⁸ Sama rit, bls. 120.

9 Þjóðhagslegur kostnaður stuðnings við mjólkurframleiðslu

Mjólkurframleiðslan nýtur stuðnings í formi háa afurðaverðs og stuðnings úr ríkissjóði. Af þessu hlýst kostnaður, annars vegar vegna óhagræðis í mjólkurframleiðslu og neyslu mjólkur og hins vegar vegna fórnarkostnaðar opinbers fjármagns sem nýta hefði mátt til annarra verkefna eða til að lækka skatta. Hér er þess freistað að meta þennan þjóðhagslega kostnað.

9.1 Óhagkvæmni í neyslu og framleiðslu

Verðmyndun á mjólk er ákaflega flókin vegna ýmiss konar afskipta hins opinbera, eins og sjá má á mynd 9.1. Tollar á mjólkurvörum leiða til þess að mjólkurverð á innlendum markaði

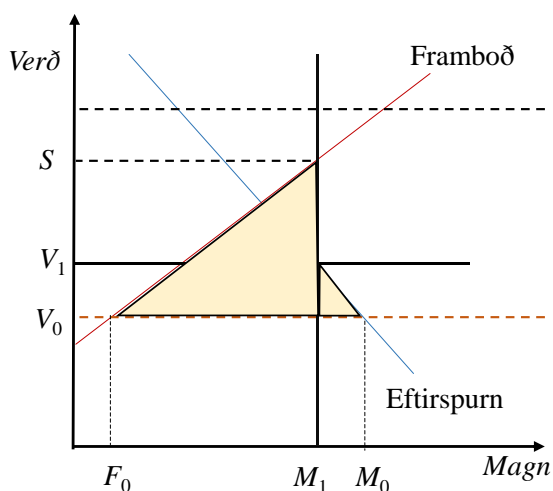


Mynd 9.1: Áhrif tolla og framleiðslutakmarkana á verð og ábata á markaði með mjólk.

hækkar frá því sem gerist á heimsmarkaði (til einföldunar er horft framhjá flutningskostnaði og viðskiptakostnaði). Tollurinn er hér hafður svo hár að innflutningur hverfur með öllu. Verð og magn verður þar sem innlent framboð og innlend eftirspurn mætast – ef ekki koma til önnur opinber afskipti. Tollar verða til þess að verð hækkar, innlend framleiðsla eykst, en neysla skreppur saman. En háir tollar eru sem kunnugt er ekki einu afskipti hins opinbera af markaði með mjólkurvörum. Verðlags-nefnd ákveður verð framleiðslunnar, sem á myndinni er V_1 , auk þess sem ríkið ákveður kvóta á framleiðsluna, M_1 . Alls verða opinber afskipti því til þess að framleiðsla eykst úr F_0 í M_1 , neysla minnkar úr M_0 í M_1 og verð hækkar úr V_0 í V_1 . Eins og mynd 9.1 er teiknuð mætast verð og kvóti á eftirspurnarferlinum, en sú er sjaldnast raunin. Beingreiðslur úr ríkissjóði til kúabænda nema muninum á S og V_1 fyrir hverja einingu af mjólk, sem er innan kvóta (greiðslumarks). Öll þessi afskipti verða til þess að neytendur tapa $E+F+G$, framleiðendur græða $A+B+E$ og ríkið greiðir $A+B+C+D$. Þegar þetta allt er lagt saman fæst allratapið $C+D+F+G$. Allratapinu má skipta í tvennt eins og gert er á mynd 9.2. Annars vegar er stór þríhyrningur vinstra megin, sem lýsir óhagræði í framleiðslu, og hins vegar minni þríhyrningur hægra megin, sem sýnir óhagræði í neyslu. Nauðsynlegt er að hafa hugmynd um hvernig framboðs- og eftirspurnarferlar líta út ef meta á þetta óhagræði til fjár. Verðteygni sýnir viðbrögð framboðs og eftirspurnar við verðbreytingum. Úr kafla 8 höfum við upplýsingar um verðteygni eftirspurnar, en upplýsingar vantar um teygni framleiðslunnar.

Skoðum fyrst allratap í neyslu. Hún lýsir sér í því að of lítils er neytt af mjólkurvörum miðað við það sem væri ef ríkið skipti sér ekki af markaði með mjólkurvörum. Í kafla 8.2 var rætt um

áhrif verðbreytinga á eftirspurn eftir þessum vörum. Útkoman er misjöfn eftir því hvaða tímabil er skoðað og hvaða mælikvarði er notaður. Svonefnd bætt langtímaeftirspurnarteygni á markaði með mjólkurvörur var um -0,3 á árunum 1950-2012. Það þýðir að þegar verð þeirra hækkaði um 1% án þess að heildarkaupmáttur neytenda breyttist mátti gera ráð fyrir að kaup á mjólkurvörum drægjust saman um 0,3% þegar fram í sækti.¹⁴⁹ Í kafla 7.2 kom fram að smásöluverð á mjólkurvörum hefði hækkað lítillega árið 2014 ef þá hefði verið horfið frá tollvernd og greiðslum úr ríkissjóði til bænda. Allratap vegna bjögunar í mjólkurneyslu er vart mælanlegt það ár. Í meðalári er verðlag heldur hærra hér á landi miðað við önnur lönd en það var 2014. Með öðrum orðum er raungengi krónunnar að jafnaði hærra en það var þá. Í kafla 7.2. var komist að þeirri niðurstöðu að í meðalári mundi verð á mjólkurvörum lækka um 5-10% ef tollar yrðu lagðir af og framleiðslutengdur stuðningur hyrfi. Ef eftirspurnarteygni er -0,3 veldur 5-10% verðlækkun því að sala á mjólkurvörum eykst um 1,5-3%. Ef miðað er við



Mynd 9.2: Allratap í mjólkurframleiðslu og mjólkurneyslu er ljósgult á myndinni.

að landsmenn neyti mjólkur fyrir um 24 milljarða króna á ári, verður allratap í neyslu, sem táknað er með minni þríhyrningnum á mynd 9.2 (þeim sem er hægra megin), 10-30 milljónir króna á ári.¹⁵⁰ Allratap vegna bjögunar í neyslu er því lítið, hvort sem horft er á árið 2014 eða það sem hér er kallað meðalár.

Erfiðara er að meta allratap í framleiðslu. Í fyrsta lagi hafa opinber afskipti miklu meiri áhrif á mjólkurverð til bænda en verð til neytenda. Auk þess liggur framleiðslufall í íslenskum land-

búnaði ekki fyrir. Erlendar rannsóknir hafa leitt af sér fjölbreytt mat á langtímaframboðsteygni í mjólkurframleiðslu. Howard og Shumway (1988) telja að langtímaframboðsteygni í mjólkurframleiðslu í Bandaríkjunum hafi sveiflast kringum 0,2 á árunum 1951 til 1982. Með öðrum orðum telja þeir að 1% verðlækkun á mjólk hafi þá leitt til um 0,2% samdráttar í framleiðslu.¹⁵¹ Dahlgran (1985) telur hins vegar að á 16 árum fari

¹⁴⁹ Eftirspurnarkúrvur eru af tvennu tagi. Annars vegar er bætt eftirspurn, eða Hicks-eftirspurn, þar sem nýttjar eru alltaf þær sömu þegar farið er eftir kúrvunni. Þegar nytjatap vegna hás verðs er skoðað er rétt að horfa á bættu eftirspurn. Þá fæst hugmynd um hvaða fjárhæð neytendur þurfa í bætur fyrir verðhækkunina, þannig að þeir séu jafnvel settir og áður. Erfitt er að túlka „ábatá“ sem mældur er með óbætttri eftirspurnarkúrfu (Marshall-eftirspurn).

¹⁵⁰ Mat á sölu á mjólkurvörum er byggt á tölum Hagstofu og ársreikningum Auðhumlu, móðurfélags Mjólkursamsölunnar.

¹⁵¹ Howard og Shumway, 1988, Dynamic Adjustment in the U.S. Dairy Industry, American Journal of

teygni í bandarískri mjólkurframleiðslu í 2.¹⁵² Ef mjólkurverð lækkar um 1% telur hann með öðrum orðum að mjólkurframboð dragist saman um 2% á 16 árum. Chen, Courtney og Schmitz (1972) eru þeirrar skoðunar að langtímaframboðsteygni í mjólkurframleiðslu sé 2,5.¹⁵³ Chavax og Klemme (1986) telja að á 10 árum fari teygni framboðs upp í um 2,5 og hún vaxi síðan enn með tímanum.¹⁵⁴

Hér er farið að dæmi Daða Mús Kristóferssonar (2009), sem notar einfaldan framboðsferil, $Q=kP^\eta$, þar sem Q er framleitt magn af mjólk, P verð á mjólkurlíttra, η teygni framboðs, og k fasti.¹⁵⁵ Horft er á verð til bænda. Eins og fram kom í kafla 5.1 telur Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, að árstekjur íslenskra bænda af mjólkursölu frá 2011 til 2013 hafi verið um 15½ milljarður króna. Stofnunin telur að þá hafi opinber stuðningur verið liðlega helmingur af því sem bændur fengu fyrir mjólkina. Bændaverð mundi með öðrum orðum lækka um liðlega helming ef ríkið félli frá stuðningi við greinina. Ef formúlan hér að framan er notuð, og gert ráð fyrir að verðteygni framboðs sé 0,2, minnkar framleiðsla mjólkur um 13% við slíka verðlækkun. Miðað við þá forsendu verður allratap í framleiðslu um hálfur milljarður króna á ári. Ef nú er gert ráð fyrir að framboðsteygni sé nærri efri endanum af því sem fræðimenn hafa nefnt dregst framleiðsla mun meira saman ef verð lækkar. Ef teygningin er til dæmis 2 og verð til bænda lækkar um helming, dregst framleiðsla saman um þrjá fjórðu hluta. Allratap í framleiðslu verður þá rúmum 3 milljarðar króna á ári.

Auk þessa er rétt að telja kostnað vegna opinbers fjármagns með í allratapi vegna landbúnaðarstyrkja. Eins og fram kom í kafla 5.1 lét ríkið af hendi tæpa 6 milljarða króna við bændur á ári hverju frá 2011 til 2013. Tekjuöflun ríkisins leiðir yfirleitt af sér óhagkvæma hegðun. Tekjuskattar verða til dæmis til þess að fólk vinnur minna en hagkvæmt er. Hér er farið að dæmi Daða Mús Kristóferssonar (2009), sem gerir ráð fyrir að allratap vegna fjáröflunar hins opinbera sé um 16% af því fé sem aflað er. Hann bendir að vísu á að matið kunni að vera of hátt – ef gert sé ráð fyrir að stjórnvöld reyni að hafa þennan kostnað sem minnstan.¹⁵⁶ En ef matið er rétt er allratap vegna kostnaðar við fjárframlög hins opinbera til

Agricultural Economics, 70 (4).

¹⁵² Dahlgran, R.A. A Synthesis of Microeconomic Duality Theory and Distribution Lag Modeling with Implication for U.S. Dairy Policy, North Central Journal of Agricultural Economics, 7. árg., 1. tbl., bls. 132-144.

¹⁵³ Chen, Dean, Richard Courtney og Andrew Schmitz, 1972. A Polynomial Lag Formulation of Milk Production Response, American Journal of Agricultural Economics, 54, árg., 1. tbl., bls. 77-83.

¹⁵⁴ Jean-Paul Chavas og Richard Klemme, 1985, Aggregate Milk Supply response and Investment Behavior on U.S. Dairy Farms, American Journal of Agricultural Economics, 68. árg., 1. tbl., bls. 55-66.

¹⁵⁵ Daði Már Kristófersson, 2009, Mat á þjóðhagslegum kostnaði landbúnaðar á Íslandi, Hagfræðistofnun, skýrsla nr. C08:07, desember.

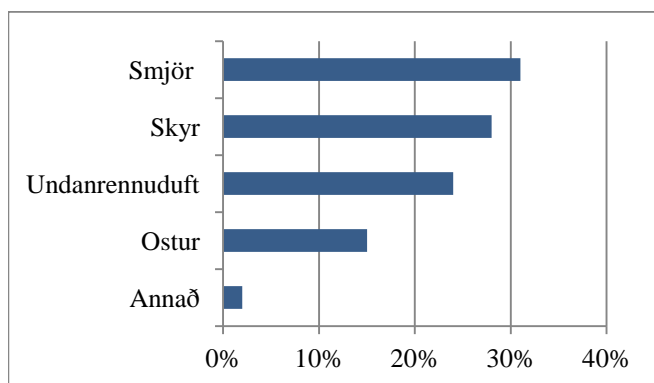
¹⁵⁶ Daði Már Kristófersson, 2009, Mat á þjóðhagslegum kostnaði landbúnaðar á Íslandi, Hagfræðistofnun, skýrsla nr. C08:07, desember.

kúabænda tæpur milljarður króna á ári.

Samkvæmt ofantöldu er þjóðhagslegur kostnaður – allratap – vegna stuðnings ríkisins við kúabændur á bilinu frá 1½ milljarði upp í rúma fjóra milljarða króna á ári.

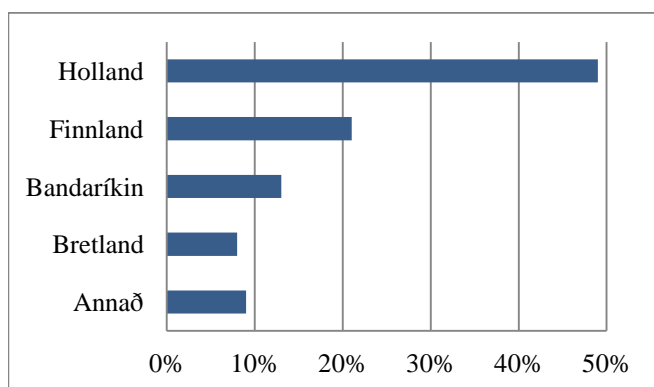
10 Möguleikar á útflutningi mjólkurvara

Andvirði útflutnings mjólkurafurða var hátt á níunda hundrað milljóna króna árið 2012 (þetta er verð á hafnarbakka hér) en árið 2013 nam útflutningurinn hátt á sjötta hundrað milljóna króna. Árið 2012 voru útflutningstekjur 3½-4% af tekjum afurðastöðva í mjólkuriðnaði hér á landi.¹⁵⁷ Mest var flutt út af smjöri, skyri, undanrennudufti og ostum, sbr. mynd 10.1.



Mynd 10.1: Skipting útflutningsverðmætis á vörur árið 2012.

Heimild: Hagstofan, eigin útreikningar.



Mynd 10.2: Skipting útflutnings á lönd 2012

Heimildir: Hagstofan, eigin útreikningar.

Þess að flytja út mjólkurafurðir á tvo vegu. Annars vegar má skoða möguleika á að hagnast af slíkum útflutningi frá þjóðhagslegu sjónarmiði. Hins vegar má horfa á málið frá sjónarhóli bænda og vinnslustöðva. Þar sem hið opinbera grípur mikið inn í mjólkurmarkaðinn er ekki víst að niðurstaðan sé hin sama.

Helmingur útflutningsins fór til Hollands árið 2012 eins og sjá má á mynd 10.2, en líklega hefur mikill hluti hans endað annars staðar í Vestur-Evrópu. Af útflutningi til Hollands vegur undanrennuduft þyngst, en einnig fer mikið af smjöri og ostum þangað. Mikið er flutt af skyri til Finnlands. Bandaríkjamenn kaupa einkum skyr og ost af Íslendingum, en Bretar smjör. Flest vestræn ríki takmarka innflutning á mjólkurvörum með tollum. Þetta dregur úr möguleikum Íslendinga til þess að flytja út mjólkurafurðir. Skyr er flutt til Finnlands út á tollfrjálsan kvóta sem Ísland hefur samið um við Evrópusambandið. Mjólkursamsalan hefur veitt afurðastöðvum í öðrum löndum sérleyfi til þess að framleiða skyr samkvæmt íslenskri uppskrift. Hefur hún umtalsverðar tekjur af því.¹⁵⁸

Skoða má möguleika Íslendinga til

¹⁵⁷ Hagstofan veitir upplýsingar um útflutning. Veltutölur vinnslu eru frá Auðhumlu en tekjur hennar voru 20,6 milljarðar 2012 og mjólkurvinnslu Kaupfélags Skagfirðinga, en velta mjólkurvinnslu þess er um 3 milljarðar í viðbót, þegar tvítalning hefur verið dregin frá.

¹⁵⁸ Samtal við Bjarna Ragnar Brynjólfsson hjá Mjólkursamsölunni, október 2014.

10.1 Þjóðhagslegt sjónarmið

Í kafla 5.1 kom fram að mjólk frá íslenskum bændum hefði að mati OECD verið um það bil helmingi dýrari (100%) á árunum 2011 til 2013 en mjólk sem keypt hefði verið á heimsmarkaði og flutt til landsins. Þá er bæði horft á það verð sem íslenskir neytendur borga fyrir mjólkina og það sem ríkið leggur kúabændum til. Á þessum árum var allur kostnaður minni á Íslandi miðað við önnur lönd en í meðalári. Að jafnaði munar meira á kostnaði við að búa til mjólk á Íslandi og annars staðar. Með öðrum orðum má í meðalári gera ráð fyrir að íslensk mjólk sé meira en 100% dýrari á bændaverði en innflutt (flutningskostnaður er þá talinn með). Íslenskir framleiðendur hafa forskot á heimamarkaði vegna kostnaðar við að flytja vörur hingað. Þetta snýst við þegar kemur að útflutningi. Þá leggst flutningskostnaður á íslenskar vörur. Margir Íslendingar vilja kosta nokkru til að landbúnaður sé stundaður hér á landi, en sennilega er ekki nauðsynlegt að flytja mikið út af búvörum til þess að það markmið náist. Óvíst er að landsmenn hafi mikinn áhuga á að styrkja útflutning á búvörum. Þetta þýðir að annað af tvennu þarf að gilda um útflutning á íslenskum mjólkurvörum ef hann á að borga sig frá sjónarhóli allra landsmanna: a) Að eitthvað einkenni afurðirnar þannig að erlendir neytendur séu tilbúnir að borga meira fyrir þær en sambærilegar vörur frá öðrum löndum, eða b) að hann þjóni einkum þeim tilgangi að jafna mun á innlendri framleiðslu og eftirspurn heimamanna eftir henni, sem getur sveiflast frá ári til árs (og útflutningurinn sé því að jafnaði ekki mikill).

Skýr er selt á góðu verði til annarra landa. Til Finnlands fer það á verði sem er tæpum 40% hærra en heildsöluverð hér á landi, en til Bandaríkjanna fer það á tvöföldu heildsöluverði. Skýr er einstök vara, enn sem komið er að minnsta kosti, og útlendingar virðast vilja borga töluvert fyrir það. Íslenskt smjör var árið 2012 selt á um 20% hærra verði til Bandaríkjanna en í heildsölu hér á landi og einnig fékkst gott verð fyrir það í Finnlandi, en að jafnaði var greitt mun minna fyrir það erlendis en nemur heildsöluverði hér á landi. Undanrennuduft er selt héðan á 50-60% af heildsöluverði á Íslandi. Ostar eru af ýmsu tagi og erfitt að bera saman verð á þeim, en mestallur ostur sem fluttur er héðan fer fyrir brot af heildsöluverði á brauðostum á Íslandi.¹⁵⁹

Hér er aðeins horft á útflutning á einu ári, en erfitt er að sjá að útlendingar séu almennt reiðubúnir til að borga hærra verð fyrir íslenska mjólkurframleiðslu en framleiðslu annarra landa. Til þess að það gerist þarf að vera á ferðinni sérstök vara, sem ekki er í boði annars staðar. Dæmi um þetta er skýr. Alls ekki má útiloka að dýrir sérmarkaðir finnist fyrir mjólkurafurðir héðan. Í kafla 6 er sagt frá hugmyndum um að íslensk mjólk valdi síður sykursýki hjá börnum en önnur mjólk. Ef til vill er áhugi á því á erlendum mörkuðum að kaupa mjólk með þann eiginleika. Ekki þarf að finna stóra sérmarkaði fyrir mjólkurafurðir til þess að miklu muni um þá fyrir íslenska framleiðendur. Á hinn bóginn er ekki rétt að búast við mikilli og ábatasamri sölu á íslenskum mjólkurafurðum í útlöndum ef slíkir sérmarkaðir

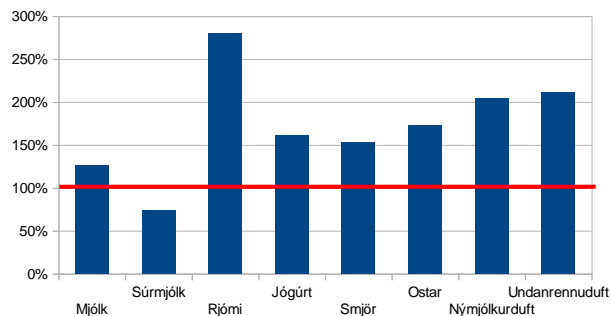
¹⁵⁹ Hagstofa Íslands, útflutningskýrslur.

finnast ekki. Á markaði fyrir almenna mjólkurframleiðslu utan Íslands eru íslenskir bændur ekki samkeppnisfærir nema til komi mikill stuðningur frá hinu opinbera.

Oft er bent á það að Íslendingar eru ekki einir um að styðja búvöruframleiðslu með opinberum aðgerðum. Þeir keppi við niðurgreiddar vörur á flestum mörkuðum. En óvíst er að þetta breyti nokkru um hagkvæmni þess að niðurgreiða íslenskar vörur til útflutnings. Rök kunna að vera fyrir því að bregðast á einhvern hátt við styrkjum sem ætlað er að tryggja hlutdeild í mörkuðum og eru sennilega skammvinnir. Ástæðulaust er hins vegar fyrir stjórnvöld að bregðast við styrkjum sem ætla má að haldist lítt breyttir um langa hríð. Litlu skiptir fyrir Íslendinga hvort erlendar matvörur eru ódýrar vegna slíkra styrkja eða milds veðurs, frjósams jarðvegs, eða stærðarhagkvæmni í framleiðslu.

10.2 Sjónarhóll bænda og vinnslustöðva

Hvaða möguleika eiga íslenskar vinnslustöðvar á að flytja út mjólkurvörur eins og málum er nú háttáð? Á mynd 10.3 er útreiknað líklegt verð nokkurra íslenskra vara borið saman við



Mynd 10.3: Verð íslenskra mjólkurvara með flutningskostnaði miðað við verð á dönskum afurðum árið 2014.

Heimild: Bændasamtök Íslands, Hagstofan, Danmarks Statistik, eigin útreikningar og áætlanir.

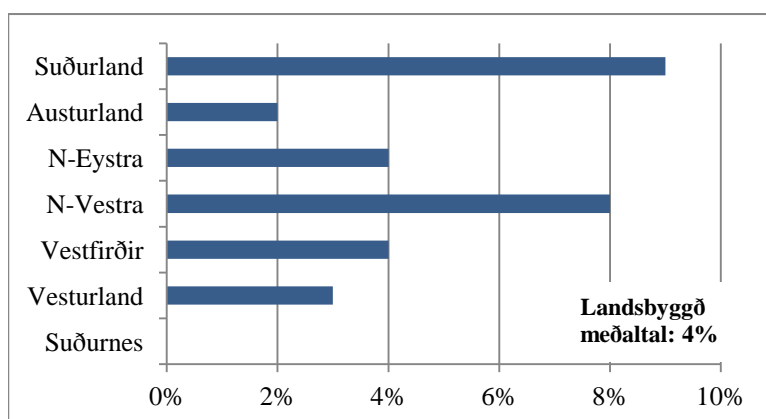
Súrmjólk lendir að vísu langt undir strikinu, en ýmislegt gæti valdið því. Til dæmis kann að vera að munur sé á súrmjólki og danskri vöru sem hún er borin saman við (d. kærnemælk), þannig að þær séu í reynd ekki sambærilegar.

verð á dönskum afurðum á markaði í Danmörku. Hér lendir flutningskostnaðurinn á íslenskum vörum. Á mynd 10.3 er ekki gert ráð fyrir að framleiðsla á mjólkurvörum til útflutnings sé studd á nokkurn hátt úr ríkissjóði. Reyndar leggja flest grannlönd Íslendinga háa tolla á innflutning umfram tiltekið magn, en hér er miðað við að undanþágur (tollkvótar) fái frá þeim. Eins og sjá má á myndinni verður ekki séð að íslenskir framleiðendur geti keppt af krafti í verði á dönskum markaði.

11 Áhrif landbúnaðarkerfis og breytinga á því á byggð

Landbúnaður er helsta atvinnugreinin í sveitum landsins, en ekki sú eina. Ýmis önnur störf eru stunduð í sveitum, en flest tengjast landbúnaði á einhvern hátt. Þetta eru meðal annars kennsla, matreiðsla og þrif í skólum, póst- og verslunarstörf, snjómokstur, slátrun og sálusorgun. Þessi starfsemi mundi að miklu leyti leggjast af ef landbúnaður væri ekki stundaður. Á stöku stað er rekinn smáíðnaður í sveitum, til dæmis fiskeldi, en ekki hefur alls staðar reynst auðvelt að fá Íslendinga til vinnu í slíkri starfsemi. Þá er ferðaþjónusta víða öflug. Algengt er að bændur og fjölskyldur þeirra vinni í öðrum atvinnugreinum en landbúnaði í hlutastarfi. Margir bændur reka reyndar ferðaþjónustu sjálfir (um 7% bænda að mati Hagstofunnar). Hún er líklega sú aukabúgrein sem gefið hefur mest af sér undanfarin ár. Víða um heim kemur stór hluti af tekjum bænda og fjölskyldna þeirra úr öðrum atvinnugreinum en landbúnaði, en ekki er vitað hvernig þessu er farið hér á landi.

Þegar horft er á heila landshluta er landbúnaður víðast hvar ekki mikilvæg atvinnugrein. Aðeins í tveim, Norðurlandi vestra og Suðurlandi, munar verulega um hann í framleiðslu, en þar var hann 8-9% framleiðslunnar árið 2011. Alls var landbúnaður um 4% framleiðslu utan höfuðborgarsvæðisins árið 2011 og hafði hlutfallið lækkað úr 5% árið 2004.¹⁶⁰ Landbúnaður



Mynd 11.1: Hluttur landbúnaðar í framleiðslu árið 2011 eftir landshlutum.

Heimild: Byggðastofnun og Hagfræðistofnun, 2013, Hagvöxtur landshluta.

vegur þyngra þegar horft er á íbúafjölda, því að þar eru tekjur á mann minni en í öðrum atvinnugreinum. Árið 2011 unnu 8% starfandi íbúa á landsbyggðinni í landbúnaði samkvæmt úrtakskönnun Hagstofunnar, en hlutfallið var 6% árið 2013.

Landbúnaður var um 2% af framleiðslu á öllu

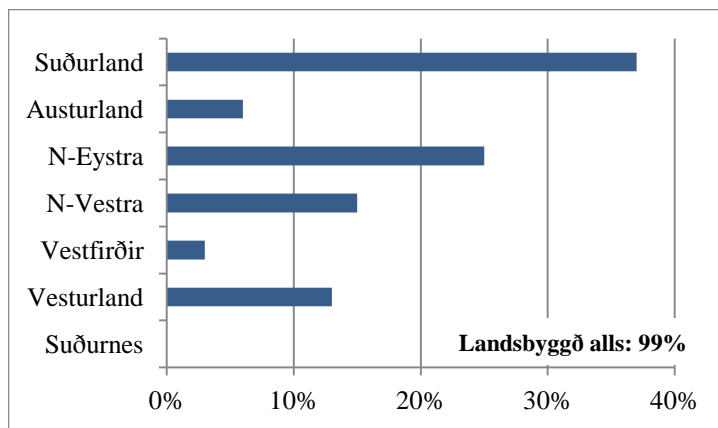
landinu árið 2011. Hugtakið sem hér er horft á er vergar þáttatekjur. Hér er notast við gamla atvinnugreinaskiptingu. Samkvæmt þeirri atvinnugreinaskiptingu sem Hagstofan notar nú er ræktun nytjajurta og búfjárrækt aðeins liðlega 1% af vergum þáttatekjum á landinu öllu. Mjólkurbúskapur er tæplega fjórðungur landbúnaðarframleiðslunnar.¹⁶¹

Þrátt fyrir að flutningsjöfnunargjald sé lagt á mjólk og hún sé sótt á afskekktu bæi víða um land hefur framleiðslan þjappast saman. Segja má að tveir kjarnar séu nú í mjólkurframleiðslu

¹⁶⁰ Hagfræðistofnun og Byggðastofnun: Hagvöxtur landshluta.

¹⁶¹ Hér er miðað við neyslutölur OECD, þar sem reyndar vantar nokkrar búgreinar.

á Íslandi. Annar er á Suðurlandi en hinn er í Eyjafirði og Skagafirði. Um þessar mundir er meira en þriðjungur mjólkurkúa Íslendinga á Suðurlandi og alls er helmingur á Suðurlandi og Vesturlandi. Þá eru 40% mjólkurkúa á Norðurlandi, flestar í Skagafirði og Eyjafirði. Innan við 10% eru í öðrum landshlutum, það er að segja á Austurlandi og Vestfjörðum, en á Suðurnesjum eru ekki mjólkurkúr, samkvæmt upplýsingum Hagstofu. Afurðastöðvar kaupa mjólk á sama verði af öllum búum en dýrast er að safna henni þar sem bú eru dreifð. Líklegt er að mjólkurbúskapur leggist að miklu leyti af á Austurlandi og Vestfjörðum ef afurðastöðvar hætta að greiða öllum sama verð. Byggð í þessum landshlutum raskast þó ekki að ráði við það að kúabændur bregði bú, því að búin eru fá. Meiriháttar breytingar á opinberum stuðningi við mjólkurframleiðslu munu einkum hafa áhrif á byggð þar sem kúabændur eru flestir, en það er á Suðurlandi og á Norðurlandi.



Mynd 11.2: Mjólkurkúr eftir landshlutum árið 2010.

Heimild: Hagstofa Íslands.

Erlend samkeppni hefur í för með sér nýjar hættur fyrir íslenska kúabændur og erfitt er að fullyrða um hvað gerist ef landbúnaðarstefnan breytist, en sennilega munu takmarkaðar breytingar á stuðningi við mjólkurframleiðslu ekki valda hruni í kúabúskap þar sem hann er öflugastur nú. Hér er átt við breytingar eins og lækkun tolla í 20% verðtoll og breytingu á formi greiðslna úr ríkissjóði til kúabænda. Samkeppni eykst og

verð lækkar að jafnaði á mjólkurvörum í meðalári ef af þessum breytingum verður, en á móti kemur að landsmenn munu neyta meira af mjólkurvörum en nú. Áhrif breytinganna á byggð í einstökum landshlutum verða ekki mikil fyrst um sinn.

Ekki má gleyma því að ógn steðjar að byggð í mjólkurframleiðsluhéruðum, þó að stuðningur við framleiðsluna raskist ekki. Framleiðni eykst hratt í mjólkurframleiðslu. Hver kýr mjólkur sífellt meira og kúm á hverju bú fjölga. Æ færri fólk þarf til þess að framleiða hvern lítra af mjólk. Af þessum sökum fækkar fólk í sveitum. Ef efla á byggðina kann að vera skynsamlegt að styðja við aðra starfsemi þar en mjólkurframleiðslu.

12 Hvað ber að gera?

Fyrir þrjátíu árum námu styrkir Íslendinga við framleiðslu búvara um 5% af landsframleiðslu, en samkvæmt nýjustu tölum er hlutfallið um 1%.¹⁶² Gera má ráð fyrir að það haldi áfram að lækka. Enn munar samt um stuðninginn. Að mati Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD, nam stuðningur ríkis og neytenda við mjólkurframleiðslu 8 milljörðum króna á ári frá 2011 til 2013. Rétt er því að skoða hvort ná megi þeim markmiðum sem hann á að þjóna á hagkvæmari hátt en nú er gert.

Eins og fyrr getur eru markmið stuðnings við landbúnað um margt óljós. Sum atriði virðist þó vera eining um:

- Að kerfið styðji sem mest við byggð í sveitum.
- Að breytingar á kerfinu gerist í hægum skrefum, þannig að ekki verði kollsteypur í efnahag þeirra sem hafa reitt sig á það.

Stór hluti af stuðningi við mjólkurframleiðslu rennur nú þegar til fjármálastofnana og þeirra sem áður stunduðu búskap. Ekki verður annað séð en að bændur sjálfir njóti með tímanum æ minni hluta stuðningsins. Þetta stafar af því að stuðningurinn eigngerist í greiðslumarki og jarðaverði (sjá umfjöllum um styrkjagildruna hér að framan). Hér er lagt til að stuðningur við mjólkurframleiðslu taki á sig annað form, þó þannig að þeir sem nú njóta stuðnings fái eftir því sem hægt er svipaðar greiðslur og áður. Ýmiss konar greiðslur gætu stutt við byggð í dreifbýli án þess að bindast eignum:

- Hreinir byggðastyrkir, til dæmis í formi skattaafsláttar til þeirra sem eiga heima á tilteknum svæðum.
- Gripagreiðslur, til dæmis fyrir að eiga tiltekinn fjölda nautgripa.
- Greiðslur fyrir magn af heyi sem aflað er, sem ekki eru tengdar því landi sem heyjað er á.

Nú þegar munar á útsvarsgreiðslum frá einum hrepp til annars hér á landi og í grannlöndum eru skattar lægri á svæðum sem standa að einhverju leyti höllum fæti en þar sem þéttbýlla er. En því verður ekki neitað að erfitt er að halda til haga traustum upplýsingum hvar menn eiga í reynd heima. Ef miklu munar á skattheimtu eftir búsetu er hætta á misnotkun. Nautgripaeign krefst hins vegar fastrar búsetu í sveit og heyskapur einnig, að minnsta kosti að vissu marki. Greiðslur fyrir heyfeng hafa þann kost að þær geta nýst mörgum búgreinum. Þær væru líka í anda þess markmiðs búvörulaga að nota innlend aðföng. En mikilvægt er að greiðslur fyrir hey verði ekki bundnar tilteknu landi. Þá er lítil hætta á að þær hafi áhrif á jarðaverð. Svo víða er hægt að rækta tún hér á landi að ólíklegt er að greiðslurnar breyti miklu um markaðsverð jarða þar sem tún eru mikil. Þetta ætti að koma í veg fyrir að núvirði styrkjanna hafni allt hjá þeim sem fyrst hljóta þá. Þá verða heildargreiðslur fyrir heyfeng að verða

¹⁶² Sjá 5. kafla.

takmarkaðar, ef tún eiga ekki að stækka óhóflega. Sporin frá framræslu votlendis hræða. Fáir hafa áhuga á að allir móar og engi verði að túnnum. Þá er það galli á þessari aðferð að hún stuðlar ekki á sama hátt að hagræðingu og kvótakerfi í landbúnaði. Þetta er það verð sem greiða þarf fyrir það að lenda ekki í styrkjagildrunni.

Hér að framan hefur komið fram að hæpið er að Íslendingar hagnist almennt á því að flytja út búvörur, nema þá þær sem hafa einhverja sérstöðu. Útflutningur á almennum mjólkurvörum þjónar þá einkum þeim tilgangi að mæta sveiflum í framboði og eftirspurn. Mjólkurvörur verða þá fluttar héðan þegar framboð á íslenskum mjólkurvörum reynist vera meira en innlend eftirspurn eftir þeim. Almennar mjólkurvörur verða ekki framleiddar gagnert til útflutnings, enda ágóðavon lítil í slíkri framleiðslu. Innflutningstakmarkanir í viðskiptalöndum Íslendinga takmarka möguleika landsmanna til þess að hagnast á útflutningi búvöru. Það er því hagsmunamál Íslendinga að þessar takmarkanir hverfi. Reyna mætti að semja um að tollar á útfluttar íslenskar búvörur lækki á móti tollalækkunum á innflutning erlendra búvara hingað til lands. En þetta er vandmeðfarið, því að Íslendingar hefðu hag af því að lækka tolla á innflutning einhliða, án þess að aðrir lækkuðu sína tolla. Lækkun innflutningstolla er meira hagsmunamál fyrir Íslendinga en hagur þeirra af lækkun tolla annarra landa á íslenskum vörum, vegna þess að ágóðavon landsmanna af útflutningi á mjólkurvörum er mjög óviss. Því er ekki hægt að réttlæta langa töf á lækkun tolla hingað til lands með því að ekki hafi samist um lækkun tolla á flutning íslenskra mjólkurvara til annarra landa.

Hér er lagt til að sem fyrsta skref í lækkun innflutningstolla af mjólkurvörum verði magntollar afnumdir og verðtollar lækkaðir í 20%. Það nægir til þess að ýmsar erlendar mjólkurvörur verði boðnar til sölu hér, en íslenskar mjólkurvörur verða þó áfram samkeppnisfærar. Neytendur hafa þá úr fleiri vörum að velja en nú og íslenskir framleiðendur fengju aukið aðhald. Benda má á að tollar voru aflagðir á grænmeti fyrir nokkrum árum með ágætum árangri. Sú reynsla gefur ekki tilefni til þess að ætla annað en að tollalækkun skili sér að fullu til neytenda. Aðhald af innflutningi mjólkurvara sem þessi tollalækkun hefur í för með sér gerir það að verkum að óhætt verður að afnema opinbert heildsöluverð á mjólkurvörum frá vinnslustöðvum. En Mjólkursamsalan og Kaupfélag Skagfirðinga, sem vinna náið saman, kaupa nánast alla mjólk sem bændur selja hér á landi. Kann að vera rétt að bíða með að leggja af opinbert lágmarksverð á mjólk til vinnslustöðva þar til samkeppni eykst á því sviði. Ekki verður séð að ástæða sé til þess að hið opinbera tefji fyrir því, til dæmis með því að veita vinnslustöðvum áfram undanþágur frá samkeppnislögum. Þegar samkeppni er orðin næg milli vinnslustöðva verður opinber verðlagning lögð af þar líka. Sú breyting leiðir sennilega til þess að mjólkurvinnslur hætta að taka flutningskostnað frá bændum á sig. Með öðrum orðum munu þeir sem búa afskekkt ekki fá jafngott verð fyrir mjólkina og aðrir. Þetta flýtir fyrir því að mjólkurframleiðsla leggist af á afskekktum stöðum.

Framleiðslukvótar á mjólk hafa nýlega verið lagðir af í Evrópusambandinu. Virði kvótanna var þynnt út með því að bæta við þá á löngu árabili. Hér á landi hefur markaðsverð mjólkurkvóta hrapað á undanförunum misserum vegna þess að eftirspurn eftir mjólk á

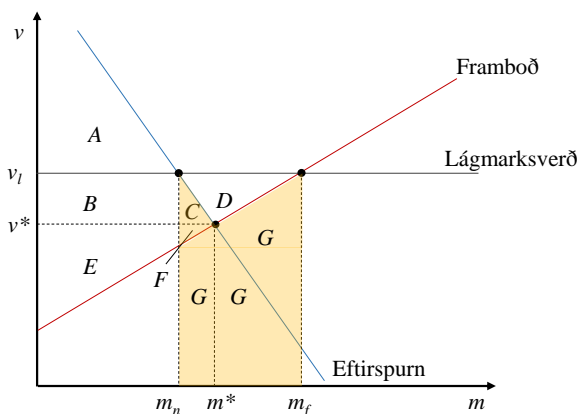
innlendum markaði er meira en heildargreiðslumark og vinnslustöðvar borga því fullt verð fyrir mjólk sem framleidd er umfram kvóta. Afnám greiðslumarks fyrir mjólk er því minna áfall fyrir eigendur en það hefði verið fyrir fáum árum. Áfram fá þó aðeins handhafar greiðslumarks beingreiðslur úr ríkissjóði. Hér er lagt til að greiðslumark verði fellt úr gildi, beingreiðslur falli niður og í stað þeirra komi greiðslur sem ekki verði tengdar við eign, en hér að framan voru nefnd dæmi um slíkar greiðslur.

Viðauki A – Fræðileg umfjöllun um afskipti hins opinbera að frjálsum markaði

Í þessum viðauka eru niðurstöður sem fjallað er um í kafla 2 útskýrðar nánar. Sett eru upp fræðileg myndræn líkön byggð á rekstrarhagfræðilegum forsendum. Meðal þeirra er forsendan um fullkominn samkeppnismarkað, sem er oft notaður sem viðmiðunarpunktur í hagfræðilegri greiningu. Fullkominn samkeppnismarkaður leiðir til þess að framleiðsluþættir, eða aðföng, eru notuð á hagkvæmastan máta til að hámarka velferð samfélagsins. Mjólkurmarkaðurinn á Íslandi er ekki fullkominn samkeppnismarkaður af ýmsum ástæðum. Þrátt fyrir það er gagnlegt að skoða áhrif inngripa hins opinbera á slíkan markað til að átta sig á hver möguleg velferðaráhrif á mjólkurmarkaðinn gætu verið.

A.1 Lágmarksverð og hámarksverð

Stjórnvöld geta gripið inn í markað með að setja lágmarksverð eða hámarksverð. Lágmarksverð er bindandi ef það er hærra en markaðsverð. Hámarksverð er aftur á móti bindandi ef það er lægra en markaðsverð.



Mynd A.1: Velferðaráhrif bindandi lágmarksverðs.

Mynd A.1 sýnir áhrif þess að setja bindandi lágmarksverð. Á frjálsum markaði myndast markaðsjafnvægi þar sem framboðskúrfan og eftirspurnarkúrfan skerast, en á mynd A.1 gerist það við magn m^* og verð v^* . Í jafnvægi er samfélagslegur ábati (e. social surplus), eða velferð, hámarkaður. Samfélagslegur ábati er oft skilgreindur sem samtala neytendaábata (e. consumer surplus) og framleiðendaábata (e. producer surplus). Neytendaábati mælir, í krónum, mismuninn á milli þess verðs

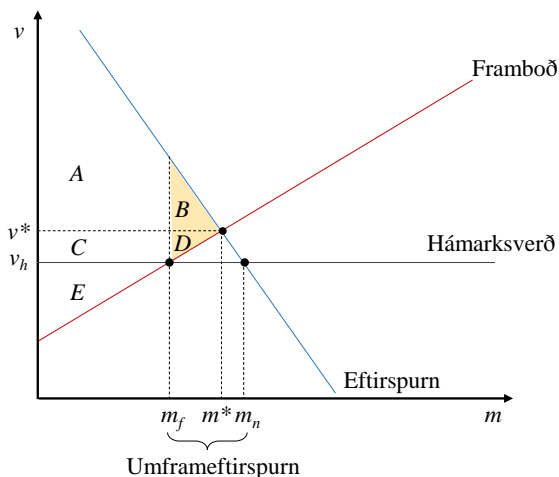
sem neytandi er reiðubúinn til að greiða fyrir gæði og þess sem hann raunverulega greiðir. Á myndrænan hátt er neytendaábati skilgreindur sem svæðið fyrir neðan eftirspurnarkúrfuna en fyrir ofan verðið. Framleiðendaábati mælir mismuninn á milli þess verðs sem framleiðandi fær fyrir gæði og lægsta verðs sem hann sættir sig við fyrir vöruna. Myndrænt er framleiðendaábati svæðið fyrir ofan framboðskúrfuna en fyrir neðan verðið. Af mynd A.1 má ráða að á frjálsum markaði næst jafnvægi við magn m^* og verð v^* . Þar njóta neytendur ábatans $A + B + C$ en framleiðendur $E + F$. Ef lágmarksverð, v_l , er hins vegar sett hærra en v^* myndast offramboð; framleiðendur vilja selja magn m_f en neytendur vilja aðeins kaupa m_n . Með setningu lágmarksverðs skuldbindur hið opinbera sig til að kaupa alla umframframleiðslu. Því þarf hið opinbera að greiða $C + D + F + G$. Verð til neytenda er nú hærra en áður og ábati þeirra dregst saman um $B + C$. Framleiðendaábati eykst hins vegar um

$B + C + D$. Eins og sjá má í töflu A.1 minnkar samfélagslegur ábati um $C + F + G$. Slík rýrnun samfélagslegs ábata er hreinsóun og kallast allratap (e. deadweight loss).

Tafla A.1: Velferðaráhrif bindandi lágmarksverðs.

Mynd A.1	Án lágmarksverðs	Með lágmarksverði	Breyting
Neytendur	A+B+C	A	-B-C
Framleiðendur	E+F	B+C+D+E+F	+B+C+D
Hið opinbera		-C-D-F-G	-C-D-F-G
Samfélagið	A+B+C+E+F	A+B+E-G	-C-F-G
Mynd A.2	Án hámarksverðs	Með hámarksverði	Breyting
Neytendur	A+B	A+C	C-B
Framleiðendur	C+D+E	E	-C-D
Hið opinbera			
Samfélagið	A+B+C+D+E	A+C+E	-B-D

Mynd A.2 sýnir velferðaráhrif bindandi hámarksverðs. Á frjálsum markaði væri neytendaábatí jafn svæðinu $A + B$. Framleiðendaábatí væri $C + D + E$. Samfélagslegur ábati væri því $A + B + C + D + E$. Ef hámarksverð yrði sett við v_h má sjá að neytendur mundu vilja kaupa magn m_n en framleiðendur hefðu einungis áhuga á að selja m_f . Því myndast umframeftirspurn á markaði. Umframeftirspurn fylgir óhagkvæmni þar sem neytendur geta ekki allir keypt eins mikið og þeir vilja. Því myndast allratap sem jafngildir svæðinu $B + D$ eins og sjá má í neðri hluta töflu A.1. Þannig rýrir hámarksverð velferð samfélagsins. Kostnaður hins opinbera af framkvæmd og viðhaldi hámarksverðs er enginn í þessu líkani.



Mynd A.2: Velferðaráhrif bindandi hámarksverðs.

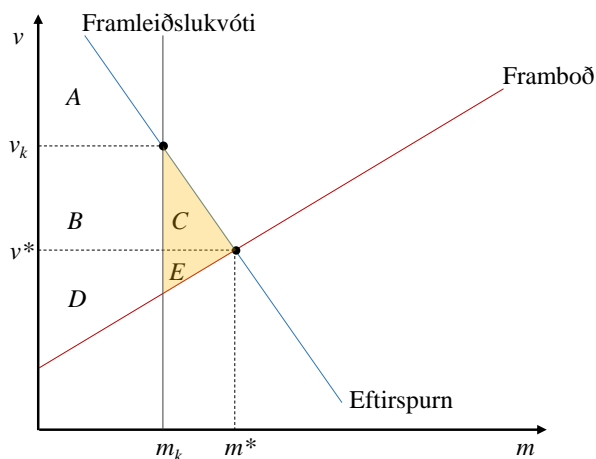
A.2 Framleiðslukvóti

Þegar framleiðslugreinar njóta opinberra styrkja eða annars stuðnings myndast hvati til offramleiðslu. Ein leið fyrir hið opinbera til að hafa áhrif á það er að takmarka framleitt magn, þ.e. að setja á kvóta. Einn helsti kostur framleiðslukvótans sem stjórnþækis er að hann felur í sér lítinn beinan kostnað fyrir hið opinbera. Mynd A.3 sýnir áhrif slíkrar kvótasetningar.

Á mynd A.3 má sjá að ef markaður er frjálss jafngildir neytendaábatinn svæðinu $A + B + C$ og framleiðendaábatí svæðinu $D + E$, en þetta má einnig sjá í töflu A.2.

Ef hið opinbera setur bindandi¹⁶³ kvóta á framleitt magn, t.d. við magnið m_k , eins og sýnt er á mynd A.3, dregst framleitt magn saman en við það hækkar verð til neytenda upp í v_k .

Þar sem neytendur þurfa nú að greiða hærra verð fyrir afurðir dregst neytendaábatí saman um svæðið $B + C$, sbr. töflu A.2. Framleiðendaábatí eykst hins vegar sem nemur $B - E$ (en $B >$



Mynd A.3: Velferðaráhrif framleiðslukvóta.

E^{164}) og jafngildir svæðinu $B + D$. Þar sem aukning í framleiðendaábatá nær ekki að vega upp tapið í neytendaábatá dregst heildarábatí samfélagsins saman sem nemur $C + E$. Svæðið C er það sem tapast vegna þess að neytendur þurfa nú að greiða hærra verð en áður, en svæðið E tapast vegna þess að hægt hefði verið að selja meira magn. Þar með má sjá að þó að hið opinbera verði ekki endilega fyrir miklum beinum kostnaði af kvótasetningu rýrnar ábatí eða velferð samfélagsins um $C + E$. Nákvæm stærð allratapsins veltur á

raunverulegri lögun framboðs- og eftirspurnarfallanna ásamt því við hvaða magn kvótinn er settur.

Tafla A.2: Velferðaráhrif framleiðslukvóta.

Ábatí	Án kvóta	Með kvóta	Breyting
Neytendur	$A+B+C$	A	$-B-C$
Framleiðendur	$D+E$	$B+D$	$+B-E$
Hið opinbera	-	-	-
Samfélagið	$A+B+C+D+E$	$A+B+D$	$-C-E$

Við setningu framleiðslukvóta verður verð til framleiðenda hærra en það verð sem þeir væru reiðubúnir til að setta sig við. Þannig myndast umframárður fyrir framleiðendur. Ef kvótinn er framseljanlegur myndast verð á

honum og viðskipti munu verða með kvótann. Til lengri tíma séð munu þau óhjákvæmilega leiða til þess að kvótinn ratar í hendur skilvirkustu framleiðendanna.¹⁶⁵

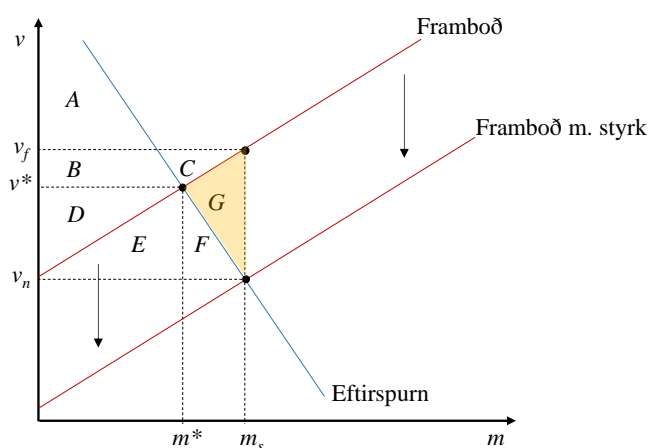
A.3 Framleiðslutengdir styrkir – fræðileg umfjöllun

Önnur aðferð sem hið opinbera notar til að styðja landbúnað felst í greiðslum úr ríkissjóði, en þær geta verið bæði framleiðslutengdar og óframleiðslutengdar. Ólíkt framleiðslukvótanum fela styrkir í sér mikinn beinan kostnað fyrir hið opinbera sem kallar á fjármögnun með

¹⁶³ Óþarft er að setja kvóta sé hann ekki bindandi. Þar með er kvóti ávallt bindandi til skamms tíma. Til langs tíma geta þó markaðsaðstæður breyst sem veldur því að kvótinn er ekki lengur bindandi.

¹⁶⁴ Þó skal athuga að það þarf ekki nauðsynlega að gilda að $B > E$, en það fer eftir lögun framboðs og eftirspurnarkúrfa og settum kvóta. Sé $E \geq B$ mun framleiðendaábatí dragast saman.

¹⁶⁵ Ragnar Árnason, 2007. Þeir sem geta framleitt með minni tilkostnaði en aðrir sjá fram á aukinn hagnað og eru þar með reiðubúnir til að borga hærra verð fyrir kvótann.



Mynd A.4: Velferðaráhrif framleiðslutengdra styrkja.

í $A + B + D + E + F$, eins og sjá má á töflu A.3. Framleiðendur geta nú selt magnið m_s en fá fyrir það verðið v_f , sem jafngildir markaðsverðinu, v_n , að viðbættum styrknum. Ábati framleiðenda eykst því úr D í $B + C + D$.

Þó að styrkurinn virðist hafa jákvæð áhrif, þar sem ábati neytenda og framleiðenda eykst, verður að athuga að hið opinbera hefur skuldbundið sig til að greiða styrk á hverja framleidda einingu. Sá kostnaður er munur á verði til framleiðenda og verði til neytenda margfaldaður

Tafla A.3: Velferðaráhrif framleiðslutengdra styrkja.

	Án styrkja	Með styrkjum	Breyting
Neytendur	$A+B$	$A+B+D+E+F$	$+D+E+F$
Framleiðendur	D	$B+C+D$	$+B+C$
Hið opinbera	-	$-B-C-D-E-F-G$	$-B-C-D-E-F-G$
Samfélagið	$A+B+D$	$A+B+D-G$	$-G$

með framleiddu magni, $(v_f - v_n) \cdot m_s$, og jafngildir svæðinu $B + C + D + E + F + G$. Þar með er kostnaðurinn hærri en sem nemur aukningu í ábata neytenda og framleiðenda. Heildarábati samfélagsins dregst saman um svæðið G . Þá er vert að hafa í huga að kostnaðurinn er greiddur með skatttekjum, en skattheimta dregur að jafnaði úr skilvirkni hagkerfa.

A.4 Óframleiðslutengdir styrkir – fræðileg umfjöllun

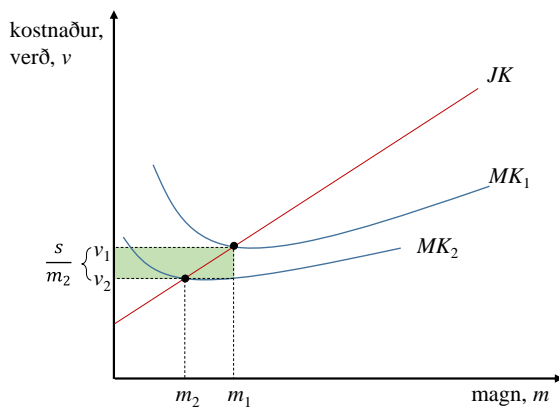
Óframleiðslutengdir styrkir eru óháðir því hve mikið er framleitt. Þrátt fyrir að vera á ýmsan hátt sambærilegir framleiðslutengdum styrkjum eru heildaráhrif þeirra töluvert önnur. Styrkjum fylgir yfirleitt allratap, sbr. umfjöllun um framleiðslutengda styrki hér að ofan. Óframleiðslutengdir styrkir, eða eins konar nefstyrkir (e. lump sum payments), valda minnstu allratapi samanborið við aðrar tegundir styrkja.

Það sem gerir óframleiðslutengda styrki öðruvísi en framleiðslutengda er að þeir hafa ekki áhrif á jaðarkostnað (JK) framleiðenda. Þeir draga þess í stað úr föstum kostnaði svo meðalkostnaðarkúrfa framleiðandans (MK) hliðrast niður á við úr MK_1 í MK_2 . Til skamms

skatttekjum.

Framleiðslutengdir styrkir fela í sér að framleiðendum er borgað úr ríkissjóði fyrir hverja framleidda einingu. Þannig ráðast heildargreiðslur til framleiðandans af heildarframleiðslu. Framleiðslutengdir styrkir draga úr jaðarkostnaði framleiðslunnar svo framboðskúrfan hliðrast niður á við. Meira er framleitt en áður, eins og sýnt er á mynd A.4. Verð á markaði lækkar úr v^* í v_n og neytendur auka neyslu sína upp í m_s . Ábati neytenda eykst þannig úr $A + B$

tíma hefur myndast umframhagnaður á markaði, sem jafngildir græna ferhyrningnum á mynd A.5, og framleiðendur njóta góðs af.¹⁶⁶



Mynd A.5: Áhrif óframleiðslutengdra styrkja á hvern framleiðanda.

umframhagnaður mynda sóknartækifæri á markaði og framleiðendum mun fjölga sem hliðrar framboðskúrfunni út á við. Framleiðendur sem koma inn á markað vegna styrksins eru í flestum tilfellum óskilvirkari en þeir sem voru á markaði fyrir. Þetta leiðir beint af því að þeir sáu sér einungis hag í að koma inn á markað eftir að styrkurinn var veittur en ekki áður eins og framleiðendur sem voru fyrir á markaði gerðu.

Óframleiðslutengdir styrkir eru ein hagkvæmasta leiðin til að veita fé til framleiðenda. Helsta ástæða þess er að þeir eru minna markaðstruflandi en aðrir styrkir. Styrkurinn er óháður framleiðslu og hefur því ekki bein áhrif á framleiðslumagn, ólíkt framleiðslutengdum styrk. Hins vegar hefur hann óbein áhrif samanber umfjöllun hér að ofan. Heildaráhrif styrksins eru því óljós.

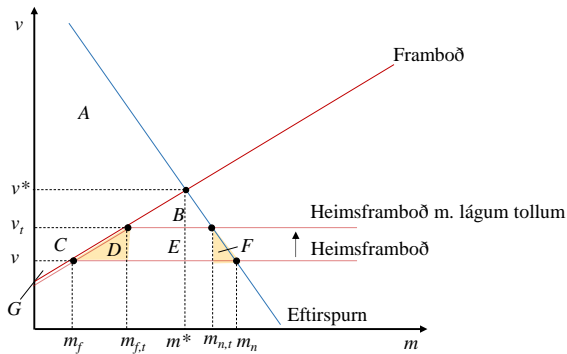
A.5 Innflutningshömlur – fræðileg umfjöllun

Algennt er að stjórnvöld styðji við innlenda framleiðslu með því að takmarka innflutning. Innflutningshömlur má skipta í innflutningsbann og innflutningstolla. Ef innflutningstollar er nógu háir geta þeir í reynd jafngilt innflutningsbanni. Mynd A.6 sýnir áhrif tolla á innflutning. Fyrri myndin sýnir áhrif innflutningstolla sem afla ríkissjóði tekna en seinni myndin sýnir innflutningstolla sem eru svo háir að þeir jafngilda banni.

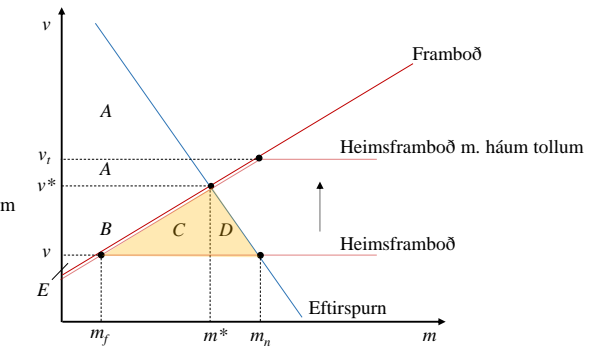
Á mynd A.6a má sjá innlenda eftirspurn, innlent framboð og heimsmarkaðsframboð. Verð á heimsmarkaði, v , er lægra en jafnvægisverð á innlendum markaði, v^* . Sjá má að innlendir framleiðendur kjósa að framleiða m_f ef engin innflutningshöft eru á markaði, en það magn geta innlendir framleiðendur sett á markað á innflutningsverði. Á þessu verði vilja neytendur hins vegar kaupa m_n . Þar sem innflutningur er frjálms mun umframeftirspurn neytenda vera mætt með innflutningi, það er $m_n - m_f$. Við þessar aðstæður jafngildir neytendaábatinn

¹⁶⁶Hagnað framleiðanda má setja fram sem $\pi = v_1 \cdot m_1 - MK_2 \cdot m_1$.

svæðinu $A + B + C + D + E + F$ en framleiðendaábatí jafngildir svæðinu G .



a) Áhrif lágra tolla



b) Áhrif hárra tolla

Mynd A.6: Velferðaráhrif innflutningshafta.

Innflutningstollar valda því að innfluttar vörur verða dýrari en á frjálsum markaði, þ.e. heimsmarkaðsframboðskúrfan hliðrast upp á við, sbr. mynd A.6a. Þar sem innflutningur hefur hækkað í verði á innlendum markaði geta framleiðendur nú selt meira magn, $m_{f,t}$, á samkeppnishæfu verði, v_t . Við verðið v_t vilja neytendur magnið $m_{n,t}$, sem er meira en innlendir bændurláta í té. Mismuninum er, eins og áður, mætt með innflutningi. Nú er neytendaábatí $A + B$ og hefur því dregist saman um $C + D + E + F$, eins og sjá má í töflu A.4. Framleiðendaábatí hefur hins vegar aukist um svæðið C . Þá græðir ríkissjóður svæðið E í tollgreiðslur. Þegar á heildina er litið dregst þó velferð samfélagsins saman sem nemur $D + F$.

Heimsframboðskúrfan hliðrast ofar eftir því sem tollurinn er hærri. Nægilega hár tollur lokar á allan innflutning. Það sést á mynd A.7b og í neðri hluta töflu A.4. Nú sjá erlendir framleiðendur sér ekki

Tafla A.4: Velferðaráhrif innflutningshafta.

Mynd A.6a	Án tolla	Með venjulegum tollum	Breyting
Neytendur	$A+B+C+D+E+F$	$A+B$	$-C-D-E-F$
Framleiðendur	G	$C+G$	$+C$
Hið opinbera	-	E	$+E$
Samfélagið	$A+B+C+D+E+F+G$	$A+B+C+E+G$	$-D-F$
Mynd A.6b	Án tolla	Með háum tollum	Breyting
Neytendur	$A+B+C+D$	A	$-B-C-D$
Framleiðendur	E	$B+E$	$+B$
Hið opinbera	-	-	-
Samfélagið	$A+B+C+D+E$	$A+B+E$	$-C-D$

fært að flytja inn vörur þar sem innlent verð er nú lægra en kostnaður við innflutning. Jafnvægi næst því þar sem innlent framboð og eftirspurn skerast, eins og í lokuðu markaðskerfi.

Neytendaábatí dregst saman en framleiðendaábatí eykst. Hið opinbera ber hvorki kostnað né ábata af banninu. Heildarábatí dregst saman sem nemur svæði $C + D$ – tjónið er stærra en ef tollar væru lægri. Af þessum dæmum er ljóst að því hærri sem innflutningstollar eru þeim mun skaðlegri eru þeir samfélaginu.

Viðauki B - Skipting beingreiðslna

Með reglugerðum er beingreiðslum skipt í A-, B- og C-hluta.¹⁶⁷ A-hluti beingreiðslna er um það bil helmingur styrksins og er óháður framleiðslu að því gefnu að framleiðsla nái samt 90-95% af greiðslumarki tímabils. Greiðslan greiðist út fyrirfram og dreifist jafnt yfir 12 mánaða tímabil. B-hluti beingreiðslna jafngildir um 1/3 hluta styrksins. Greiðsla fer fram í byrjun mánaðar og er þá greitt fyrir innlagða mjólk tveimur mánuðum áður. C-hluti jafngildir afgangi beingreiðslnanna eða um 1/6 hluta beingreiðslna og er úthlutað eftir mánuðum. Þá er venjan að greiðslur hefjist um mitt ár og nái hámarki í enda árs. Nánari upplýsingar um hvernig beingreiðslur skiptast í A-, B- og C-hluta má finna í töflu B.1 í viðauka B. Þar má einnig sjá greiðslumarks hvers tímabils og heildarupphæðir beingreiðslna, samkvæmt reglugerðum.

Tafla B.1:Nákvæm skipting beingreiðslna í A-, B- og C-hluta.

Ár	Greiðslumark	Beingreiðslur	A	B	C
2001/2002	104	47,1% af lágmarksverði mjólkur	53,50%	31,50%	15%
2002/2003	106	47,1% af lágmarksverði mjólkur	53,50%	31,50%	15%
2003/2004	105	47,1% af lágmarksverði mjólkur	53,50%	31,50%	15%
2004/2005	106	47,1% af lágmarksverði mjólkur	53,50%	31,50%	15%
2005/2006	111	3.900	47,67%	35,45%	16,88%
2006/2007	116	3.465	47,67%	35,45%	16,88%
2007/2008	117	3.381	47,67%	35,45%	16,88%
2008/2009	119	3.299	47,67%	35,45%	16,88%
2009/2010	155	5.881	47,67%	35,45%	16,88%
2011	116	4.941	47,67%	35,45%	16,88%
2012	114,5	5.160	47,67%	35,45%	16,88%
2013	116	5.307	47,67%	35,45%	16,88%
2014	125	5.466	47,67%	35,45%	16,88%

Heimild: Reglugerðir.

Sjá má að skipting í A-, B- og C-hluta hefur verið mjög stöðug en hún tók einungis eina breytingu frá verðlagsárinu 2001/2002 og var það við upphaf verðlagsárs 2005/2006. Þá dróst eilítið úr A-hluta en bæði B-hluti og C-hluti voru auknir.

Ljóst er að það er aðeins B-hluti beingreiðslnanna sem er beintengdur við framleiðslu. A-hluti er þó tengdur framleiðslu á þann hátt að framleiða þarf sem nemur yfir 90% greiðslumarks. C-hluti er hins vegar ekki háður framleiðslu.

Viðauki C – Stærðfræðileg útleiðsla

Neysluverð vöru: innlend og erlend áhrif

Með einfaldri líkingu má skrifa neysluverð vöru á eftirfarandi hátt:

$$P_t = \Lambda_t MC_t \quad (1)$$

þar sem MC_t er jaðarkostnaður seljenda vörunnar á tíma t og Λ_t er álag (e. mark-up) á jaðarkostnað í tíma t .

Jaðarkostnaður er háður því hvort viðkomandi vara er flutt inn eða framleidd innanlands eða að hve miklu leyti aðföng til framleiðslu hennar eru innflutt:

$$MC_t = MCD_t^\alpha (E_t MCF_t)^{1-\alpha} \quad (2)$$

þar sem MCD_t er innlendir hluti jaðarkostnaðar á tíma t , E_t er gengi íslensku krónunnar (verð erlends gjaldmiðils), MCF_t er erlendir hluti jaðarkostnaðar á tíma t (mælt í erlendri mynt), t.d. verð á erlendum aðföngum í framleiðslu vörunnar, og α er mælikvarði á vægi innlends jaðarkostnaðar í jaðarkostnaði við framleiðslu vörunnar og $0 \leq \alpha \leq 1$.

Samkvæmt jöfnum (1) og (2) má skrifa neysluverð á vöru á eftirfarandi hátt:

$$P_t = \Lambda_t MCD_t^\alpha (E_t MCF_t)^{1-\alpha}$$

og hlutfallsega breytingu:

$$\Delta p_t = \Delta \lambda_t + \alpha \Delta mcd_t + (1 - \alpha)(\Delta e_t + \Delta mcf_t) \quad (3)$$

Þar sem Δp_t er hlutfalls hækkun neysluverðs vöru á tíma t , $\Delta \lambda_t$ er hlutfallsleg breyting álags á jaðarkostnað á tíma t , Δmcd_t er hlutfallsleg breyting innlends hluta jaðarkostnaðar á tíma t , Δe_t er hlutfallsleg lækkun gengis á tíma t og Δmcf_t er hlutfallsleg breyting erlends hluta jaðarkostnaðar á tíma t .

Gera má ráð fyrir að fyrir neysluvörur sem eru framleiddar innanlands og notuð eru einkum innlend aðföng í framleiðslu á sé α nálægt 1, fyrir vörur sem eru innfluttar til sölu á innlendum markaði sé α mjög lágt og fyrir vörur þar sem notuð eru innflutt aðföng við framleiðslu á sé α á bilinu 0-1. Dæmi um vörur í fyrst flokknum (α er nálægt 1) eru landbúnaðarvöru, þ.m.t. mjólkurafurðir.