

TOLLAR OG ÍSLENSKUR LANDBÚNAÐUR



BÆNDASAMTÖK
ÍSLANDS

MIKILVÆGI ÍSLENSKS LANDBÚNAÐAR

Íslenskur landbúnaður er mikilvægur þáttur fyrir fæðuframléiðslu þjóðarinnar og grundvöllur byggðar víða um landið.

Tengsl landbúnaðarins við aðra atvinnuvegi eru mikil og oft órjúfanleg. Fjöldi manns vinnur við þjónustu tengda landbúnaði og úrvinnslu búvara. Búnaðargjalds-skyld velta í landbúnaði nam rúmum 34 milljörðum króna árið 2009 samkvæmt mælingum Hagstofunnar. Árið 2010 voru um 4800 störf í landbúnaði hérlendis. Þeim hafði þá fjölgað um 400 á tveimur árum.¹ Að mati Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá árinu 2007 eru

um 30% fleiri störf í úrvinnslu-greinunum en í greininni sjálfri, sem þýðir að störfin eru samtals um 11 þúsund.²

Landbúnaður eykur fjölbreytni atvinnulífs og menningar og er mikilvægur þáttur í aðdráttaraffli sveitanna fyrir ferðamenn. Atvinnu-starfsemi og búseta í sveitum kallar á góðar samgöngur, fjarskipti og öryggisnet sem er einnig mikilvægt fyrir ferðaþjónustuna og til að laða að ferðamenn.

LANDBÚNAÐARSTEFNA STJÓRNVALDA

Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu búvara frá árinu 1993 eru hornsteinn íslenskrar landbúnaðarstefnu.

Á grundvelli laganna eru gerðir samningar milli ríkisins og bænda um hvernig landbúnaðinum er ætlað að starfa. Meginmarkmið landbúnaðarstefnunnar eru sett fram á eftirfarandi hátt í lögnum:

- *að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur.*



- 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.
- að nýttir verði sölumöguleikar fyrir búvörur erlendis eftir því sem hagkvæmt er talið.
- að kjör þeirra sem landbúnað stunda verði í sem nánustu samræmi við kjör annarra stétta.
- að innlend aðföng nýtist sem mest við framleiðslu búvara, bæði með hliðsjón af framleiðsluöryggi og atvinnu.
- að stuðla að jöfnuði á milli framleiðenda í hverri búgrein hvað varðar afurðaverð og markað.³

Hér kemur fram skýr stefna stjórnvalda í þá átt að íslenskum landbúnaði sé ætlað að framleiða búvörur til neyslu og iðnaðar í samræmi við þarfir þjóðarinnar og að nýta til þess innlend aðföng, þar með talið vinnuafli. Íslenskur landbúnaður er hins vegar stundaður við erfiðar aðstæður þar sem árstíðir og veðurfar skipta meginmáli. Allt þetta þýðir að framleiðslukostnaður hér á landi er hærri en í nálægum löndum.

GRUNDVÖLLUR ÍSLENSKRAR MATVÆLAFRAMLEIÐSLU

Stuðningur við íslenskan landbúnað byggir annars vegar á greiðslum úr ríkissjóði og hins vegar á tollvernd.

Tollar eru liður í opinberri stefnu stjórnvalda gagnvart innlendum landbúnaði. Þeir eru lagðir á til að jafna samkeppnisstöðu íslenskrar búvöruframleiðslu.

Stjórnvöld leggja tolla á innfluttar búvörur sem eru sambærilegar þeim sem framleiddar eru hér á landi. Einkum er um að ræða mjólkurvörur, kjötvörur og blóm. Einnig nýtur úti-ræktað grænmeti eins og gulrætur, gulrófur og kartöflur tollverndar þegar íslenska framleiðslan annar eftirspurn. Þegar íslenskar vörur eru ekki til, eru erlendu vörurnar fluttar til landsins án tolla. Einnig er lagður magntollur á sveppi en gúrkur, tómatar, salöt og paprikur, sem flutt eru inn allt árið eru án tolla.

Árið 2002 voru tollar á tómata, gúrkur og paprikur lagðir niður en beingreiðslur til framleiðenda teknar upp í staðinn. Þessar afurðir eru því tollalausar árið um kring. Árið 2007 voru gerðar breytingar á framkvæmd tollalaga þar sem tekinn var upp 10% tollur á ferskt grænmeti sem flutt er inn frá löndum utan Evrópusambandsins, (ESB). Tollurinn nær einungis til tegunda sem ekki njóta annarrar verndar og áfram verða engir tollar á innflutning frá löndum innan ESB. Lítið er flutt inn af grænmeti og öðrum búvörum frá löndum utan sambandsins.⁴



Stjórnvöld leggja tolla á innfluttar búvörur sem eru sambærilegar þeim sem framleiddar eru hér á landi.



VERND FYRIR ÍSLENSKA MATVÆLAFRAMLEIÐSLU

Íslenskur landbúnaður er þjóðinni mikilvægur. Það er skýr stefna löggjafans að stuðla að viðgangi hans.

Tollar á innfluttar búvörur eru nauðsynlegur þáttur í að jafna samkeppnisstöðu landbúnaðarins gagnvart innfluttum vörum. Tollunum er aðeins beitt til að vernda þær vörur sem framleiddar eru hér á landi.

Tollar eru lagðir á með tollalögum og í tollskrá má lesa um hverjir tollarnir eru á einstaka vöruflokka, bæði almenn kjör og þau sérkjör sem samið hefur verið um í viðskiptasamningum.

Ísland hefur gert samning við Evrópusambandið, um viðskipti með kjötvörur á grundvelli 19. greinar EES-samningsins. Kjarni hans er að tollar á ýmsar kjötvörur eru 40% lægri en

almennur tollur auk tollfrjálsra kvóta jafnframt því sem samið var um gagnkvæmt tollfrelsi á ákveðnum vörum. Í gildi eru ýmsir fríverslunarsamningar, svo sem við Kanada, Noreg og fleiri lönd, sem fela í sér ýmis gagnkvæm fríðindi í viðskiptum með landbúnaðarvörur. Engir tollar eru á búvörum í viðskiptum milli Íslands og Færeyja.

Langflestar landbúnaðarvörur eru fluttar inn án tolla. Þetta á til dæmis við um allt hveiti og kornvörur, pasta, hrísgrjón, sykur, matarolíur, ávexti og grænmeti að frátöldu því sem fyrr var nefnt.

Aðeins 10% af landbúnaðarframleiðslu heimsins eru seld á milli ríkja. Hin 90% eru til neyslu og vinnslu á heimamarkaði.

ALÞJÓÐAVIÐSKIPTI MEÐ BÚVÖRUR

Það var fyrst árið 1994 sem samið var á heimsvísu um viðskipti með búvörur og stuðning við landbúnað á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, (WTO).

Það er til marks um hve erfiðlega gengur að semja um viðskipti með búvörur á alþjóðlegum vettvangi að flest iðnvædd ríki og mörg önnur með vaxandi hagkerfi, eins og Kína, Indland og fleiri, leggja tolla eða útflutnings-takmarkanir á búvörur. Aðeins 10% af landbúnaðarframleiðslu heimsins eru seld á milli ríkja. Hin 90% eru til neyslu og vinnslu á heimamarkaði. Evrópusambandið leggur tolla á nærri tvöfalt fleiri vörutegundir en Ísland samkvæmt upplýsingum frá Alþjóðaviðskiptastofnuninni.⁶ ESB leggur til dæmis tolla á sykur, hrísgrjón, ólífulíu og ýmsa ávexti, svo eitthvað sé nefnt. Einnig er flókið kerfi innflutningskvóta við lýði.

Um allan heim tíðkast að ríki verndi og styðji innlenda matvælaframleiðslu. Rökin að baki eru einkum þau að almenningur og stjórnvöld, í umboði hans, meta það svo að mikilvægt sé að tryggja hana í viðkomandi löndum. Menn vilja ekki standa frammi fyrir því að hafa fórn að matvælaframleiðslunni fyrir skammtímagróða, né stóla á innfluttar matvörur eingöngu. Til þess að ná þessum markmiðum nota ríki meðal annars tollvernd. Til viðbótar eru sums staðar, til að mynda í ESB, greiddir sérstakir styrkir til að flytja út framleiðsluvörur sem ekki eru not fyrir á heimamarkaði. Það er þá frekar gert en að leggja framleiðsluna af. Sú aðferð var einnig notuð hér á Íslandi áður fyrr, en var hætt fyrir tæpum 20 árum.



TOLLAR JAFNA SAMKEPPNIS-STÖÐU Á MARKAÐI

Samningar um viðskipti með landbúnaðarvörur innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar snúa að flestum ríkjum heims.

Almenn kjör, Most Favoured Nation, (MFN), eða „bestukjara-tollur“, bjóðast öllum aðildarríkjum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar. Þau eru nú 153 en 184 að með-töldum þeim ríkjum sem hafa áheyrnaraðild. Þetta eru því lang-flest ríki heims. Til hliðsjónar má geta þess að aðildarríki Sameinuðu þjóðanna eru 193.

Árið 1994 var gert samkomulag á vettvangi stofnunarinnar um viðskipti með landbúnaðarvörur. Sá samningur er kenndur við Úrúgvæ-lotuna. Með honum skuldbundu aðildarþjóðirnar sig til að heimila lágmarks markaðsaðgang fyrir landbúnaðarvörur sem áður hafði verið innflutningsbann á. Árið 2000 skyldi þessi aðgangur nema 5% af meðalneyslu viðkomandi búvara á árunum 1986-1988 og mætti flytja það magn inn á lágum tollum eða án tolla. Öllum annars konar innflutningstakmörkunum

var breytt í tolla og þeir lækkaðir í áföngum. Í samningnum eru ákvæði um þá hámarkstolla sem heimilt er að leggja á. Tollar á landbúnaðarvörur, sem fluttar eru hingað til lands frá aðildarþjóðum sammingsins, eru nú mun lægri en þeir mættu vera samkvæmt þessum hámarksheimildum. Samningurinn frá 1994 stendur enn óbreyttur en viðræður um endurskoðun hans hafa staðið í hartnær áratug.

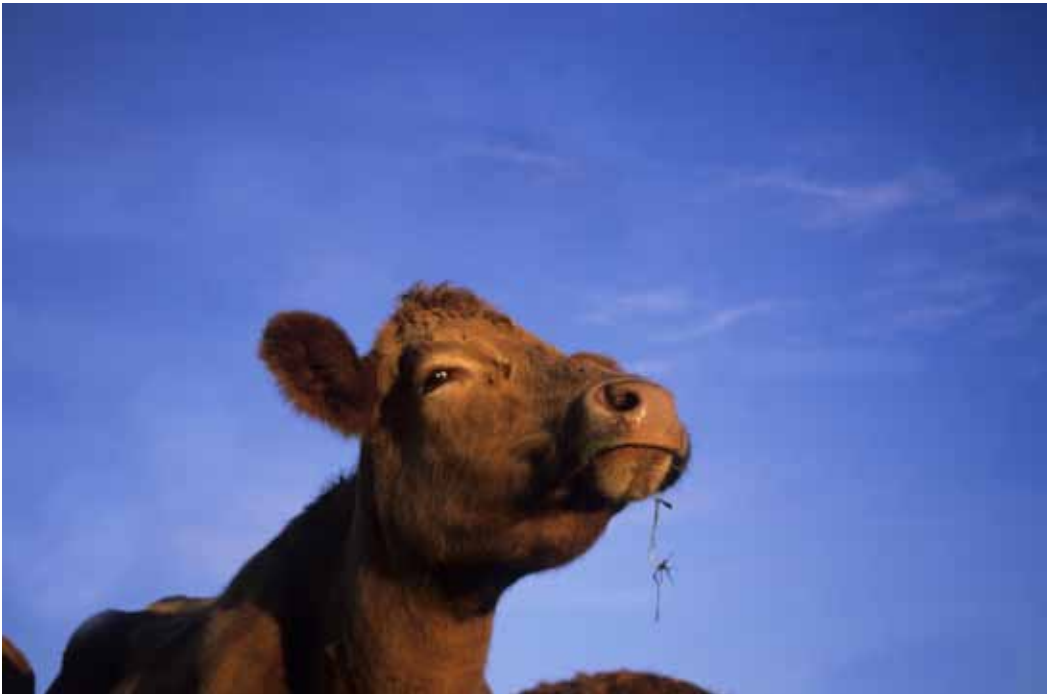
Tollkvótar komu fyrst til sögunnar hér á landi þann 1. júlí árið 1995, í framhaldi af lögum nr. 87/1995, um breytingar á lögum vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskipta-stofnuninni. Því magni sem Ísland hefur skuldbundið sig til að veita markaðsaðgang á lægri tollum er úthlutað til innflytjenda í formi tollkvóta. Þeir eru auglýstir af stjórnvöldum og seldir þeim sem hæst bjóða í þá.

Því magni sem Ísland hefur skuldbundið sig til að veita markaðsaðgang á lægri tollum er úthlutað til innflytjenda í formi tollkvóta.

AÐRAR ÞJÓÐIR MEÐ TOLLA

Flestöll iðnaðarsamfélög hafa tollkvóta á sínum landbúnaðarvörum. Sem dæmi beita Evrópusambandið, Bandaríkin, Sviss og Noregur öll tollum til að hafa áhrif á viðskipti með búvörur og verð á innanlandsmarkaði.

Í úttekt Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar á fjölda þeirra tollalína, þar sem einstök lönd hafa heimildir til að leggja svokallaða magntolla á innflutning, kemur athyglisverð niðurstaða í ljós. Samkvæmt upplýsingum á heimasíðu Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar hefur Ísland heimild til að leggja tolla á 37,4% af þeim tollalínum sem tengjast landbúnaðarvörum samkvæmt MFN-kjörum á Íslandi en Evrópusambandið 70%.⁵ Ef Ísland verður aðili að Evrópusambandinu fer það inn fyrir tollmúra þess og myndu ákveðnar vörur, sem nú eru tollfrjálsar hér á landi, eins og til dæmis sykur, hrísgrjón, morgunkorn, ýmsir ávextir og fleira, verða tollskyldar samkvæmt reglum sambandsins.



Landbúnaðarafurðir hafa aðra stöðu í viðskiptalífinu en iðnaðarvörur. Bændur eru háðir vedri og vindum og uppskera og afurðir geta því sveiflast mikið milli ára. Litlar sveiflur á framboði á heimsmarkaði hafa hrundið af stað margföldum verðsveiflum. Í sumum tilvikum hefur þetta leitt til þess að þjóðir sem lengi hafa flutt út korn og hrísgrjón, hafa gripið til útflutningstakmarkana af ýmsu tagi. Rússar bönnuðu útflutning á korni árið 2010 í kjölfar mikilla þurrka. Mörg önnur dæmi má finna um að þjóðir leggi hömlur á slík viðskipti þegar þær telja hagsmunum sínum ógnað.

Allir þurfa að borða og allar ábyrgar ríkisstjórnir vita að það má ekki bregðast að íbúarnir hafi aðgang að nægum mat. Reynsla annarra þjóða af því að opna fyrir innflutning og á sama tíma að draga úr hvatningu til innlendra framleiðenda, er að slíkt hefur leitt til mikilla verðhækkana á mat. Það gerðist í Mexíkó árið 2007 þegar mótmælendur hópuðust út á götur í vetrarbyrjun vegna skyndilegra og mikilla verðhækkana á maís. Orsökina var hækkandi verð í Bandaríkjunum vegna aukinnar eftirspurnar eftir maís til framleiðslu á lífdísil. Verðið á maís hækkaði um 100% í Bandaríkjunum en um 200% í Mexíkó.⁷

HEIMSMARKAÐSVERÐ MATVÆLA HÆKKAR

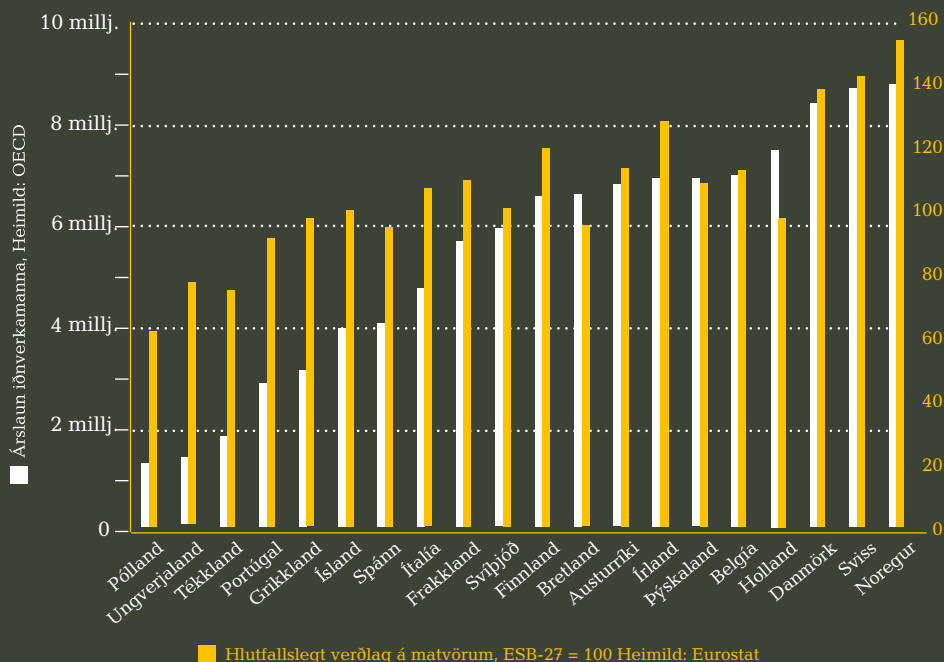
Mánaðarleg vísitala matvæla-verðs



Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna, (FAO), birtir mánaðarlega vísitölu matvæla-verðs sem byggist á heimsmarkaðsverði matvæla hverju sinni.⁸

ER FRJÁLS INNFLUTNINGUR LYKILL AÐ LÆGRA VÖRUVERÐI?

Mynd af samhengi launa og verðlags



Reynsla annarra þjóða af því að opna fyrir innflutning og á sama tíma að draga úr hvatningu til innlendra framleiðenda, er að slíkt hefur leitt til mikilla verðhækkana á mat.



HVAÐ GERIST EF TOLLAR ERU AFNUMDIR?

Íslenski matvörumarkaðurinn er örmarkaður. Stærð hans má jafna við smáborg í Evrópu.

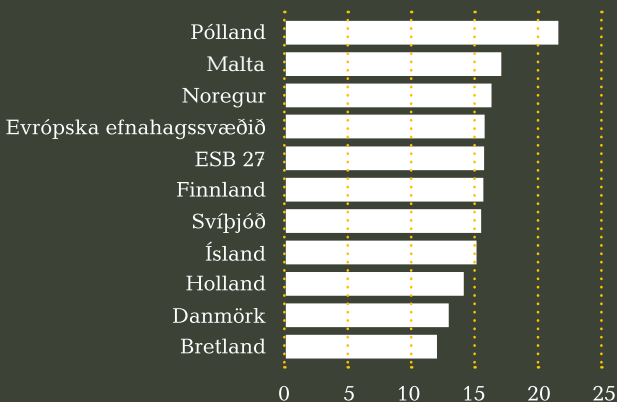
Um 70% íslenska markaðarins er á afmörkuðu svæði þar sem megininnflutningshöfnin er staðsett. Ef kemur til stórfellds innflutnings á búvörum, kemur jaðarframleiðsla af heimsmarkaði til með að keppa við íslenska kjarnaframleiðslu. Á markaði með afurðir með stuttan framleiðslutíma, hátt hlutfall breytilegs kostnaðar við framleiðslu og gott geymsluþol mun fyrst verða vart við samkeppni af þessu tagi. Það á við um egg, blóm, kartöflur og fleiri garðyrkjuafurðir. Sama mun gilda um osta sem hafa mikið geymsluþol og hafa minna rúmmál en mjólk og aðrar fljótandi afurðir.

Fyrir fjársterka aðila er auðvelt að ryðja innlendri framleiðslu af markaði með undirboðum á erlendri jaðarframleiðslu á tiltölulega stuttum tíma. Fleiri afurðir myndu síðan fylgja í kjölfarið. Litlar líkur eru á því að sú framleiðsla sem legðist af yrði tekin upp aftur. Framleiðslutækin og þekkingin myndu glatast á skómmum tíma. Einhver innlend framleiðsla myndi standa eftir en hún yrði takmörkuð og erfitt yrði að halda úti nauðsynlegri stoðþjónustu í landbúnaði undir þeim kringumstæðum. Fákeppni á smásölumarkaði héraendis eykur hættuna á að það ástand skapist sem að ofan er lýst. Þegar innlendu framleiðslunni hefur verið rutt úr vegi eru innflytjendur í þeirri stöðu að geta verðlagt nauðsynjavörur íslenskra heimila nánast að vild.

Fákeppni er raunverulegt viðfangsefni á matvörumarkaði, ekki bara á Íslandi heldur líka í löndunum í kringum okkur. Í Bretlandi er stefnt að stofnun embættis umboðsmanns matvöruviðskipta til að hafa eftirlit með samskiptum smásala og framleiðenda. Landbúnaðarráðherra Bretlands sagði sumarið 2010 að embættið ætti að tryggja jafnræði milli bænda og verslunarinnar, tryggja bændum sanngjarnan skerf af söluverði og að matvöruverslanir byðu hágæðamatvöru á hagstæðu verði. Jafnvel í svo stóru landi innan ESB er markaðnum einum ekki treyst til að tryggja hagsmuni neytenda og bænda.

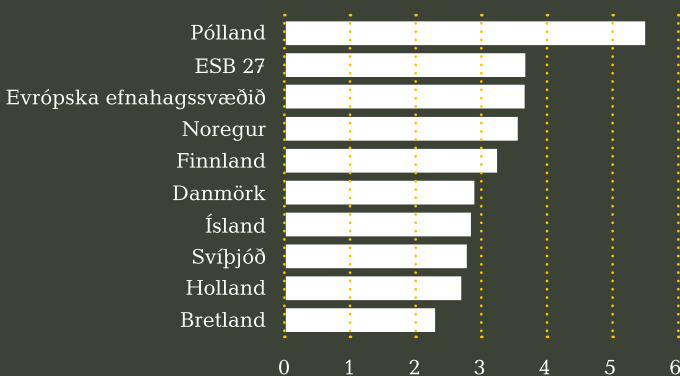
SAMANBURÐUR Á ÚTGJÖLDUM TIL MATVÖRUKAUPA

Öll matvara



Hlutfall af heildarútgjöldum, %. Heimild: Eurostat

Hlutfall útgjalda til kjötkaupa



Hlutfall af heildarútgjöldum, %. Heimild: Eurostat

TRYGGJA ÞARF FÆÐUÖRYGGI

Hugtakið fæðuöryggi þýðir í stuttu máli að samfélag er sagt njóta fæðuöryggis þegar það hefur aðgang að næringarríkum og hollum matvælum í nægilegu magni, á viðráðanlegu verði.

Fæðuöryggi er oft ruglað saman við hugtakið matvælaöryggi. Það hugtak þýðir að treysta megi að umrædd matvæli séu laus við sýkingar og að ekki fylgi því sérstök heilsufarsleg áhætta að neyta þeirra. Hugtökin skarast því en þýða ekki það sama.

Margt getur ógnað fæðuöryggi. Nokkrir vel þekktir áhrifavaldar eru meðal annars náttúruhamfarir, loftslagsbreytingar, dýra- og plöntusjúkdómar, hryðjuverk, stríðsátök og mengunarslys. Allt þetta getur raskað matvælaframleiðslu og -flutningum til lengri eða skemmri tíma. Annað sem getur haft áhrif er meðal annars:

- *Orkuskortur – ekki er hægt að framleiða mat með sama hætti og áður vegna þess að ekki fæst nægileg orka, eða að ekki er nægt fjármagn fyrir kaupum á henni.*
- *Fákeppni – einn eða fáir aðilar eru ráðandi á matvörumarkaði og truflun á starfsemi þeirra getur raskað fæðuöryggi.*
- *Verðlag og samkeppni – samfélagið getur ekki keypt þau matvæli sem það þarf vegna þess að önnur samfélög bjóða hærra en það getur greitt, eða það getur ekki aflað nægilegs gjaldeyris til að fjármagna nauðsynlegan innflutning.*

Íslendingar eru mjög háðir innfluttum varningi og aðföngum en um það bil helmingur þeirra matvæla sem neytt er í landinu, er fluttur inn. Hins vegar hafa stjórnmöld eða almenningur ekki haft miklar áhyggjur af málinu, ef til vill vegna þess að fyrir á öldum var þjóðin að mestu sjálfri sér nóg um matvæli, þó fátæk væri. Síðan efnahagur landsmanna fór að batna fyrir alvöru upp úr lokum síðari heimsstyrjaldarinnar og inn- og útflutningur jókst, hafa ekki komið upp mörg tilvik sem raskað hafa fæðuöryggi. Þó mátti vel sjá hve staðan var viðkvæm eftir bankahrunið árið 2008, þegar íslensk fyrirtæki áttu í erfiðleikum með að kaupa vörur frá erlendum birgjum, nema gegn staðgreiðslu.

Eftir sem áður hefur ekkert heildarmat farið fram á fæðuöryggi landsmanna og engin áætlun er til um hvernig bregðast skuli við ef eitthvað ógnar því. Til dæmis eru engin ákvæði um lágmarksbirgðir af nauðsynjavörum í landinu ef einhver áföll verða en víða í nágrennalöndunum hafa þarlend stjórnvöld að minnsta kosti beitt sér fyrir slíkum aðgerðum.

Bændur hafa lengi bent á að það skipti máli að vernda innlenda matvælaframleiðslu með tilliti til fæðuöryggis þjóðarinnar. Margir hafa gagnrýnt þann málflutning og kallað hann falsrök fyrir styrkjum til landbúnaðar. Það að hér sé matvælaframleiðsla tryggir ekki eitt og sér fæðuöryggi þjóðarinnar, en það skiptir verulegu máli. Til þess að innlenda framleiðslan geti staðið traustum fótum áfram er sjálfsgætt og eðlilegt að nýta tollvernd þar sem það hentar.

HEIMILDIR:

¹Hagstofa Íslands. ²Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. ³Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu búvara. Árið 1993, nr. 99, 8. september. ⁴Staða og horfur garðyrkunnar – Ísland og Evrópu-sambandið -, ágúst 2010, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. ⁵Alþjóðaviðskiptastofnunin. ⁶Alþjóðaviðskiptastofnunin. ⁷Feeding the world in the 21st century. Christian Anton Smedshaug, Anthem Press, 2010. ⁸Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna.

Útgefandi: Bændasamtök Íslands. ©2012

Ritstjóri: Erla Hjördis Gunnarsdóttir.

Umbrot: PORT hönnun.

Myndir: Helgi R. Olgeirsson, Haraldur Jónsson, Hörður Kristjánsson, Jón Eiríksson, Snorri Gunnarsson og Þorkell Þorkelsson.

Prentun: Litróf.

