

Júní 2022



Sprett úr spori

Skýrsla spretthóps vegna stöðu í matvælaframleiðslu á Íslandi



Stjórnarráð Íslands
Matvælaráðuneytið

Sprett úr spori

Skýrsla spretthóps
vegna stöðu í
matvælaframleiðslu
á Íslandi

Efnisyfirlit

Inngangur	7
Fyrri vinna og gögn	11
Íslenskur landbúnaður	12
Fæðuöryggi og landbúnaður	14
Um einstakar búgreinar	16
Hækkun hrávöruverðs	20
Viðbragð hér á landi	22
Viðbrögð nágrannalanda, ESB og Bandaríkjanna	23

Niðurstöður hópsins

Líkleg þróun án aðgerða	26
Stöðumat	29
Áhrif verðhækkana á rekstrarkostnað í landbúnaði hérlendis	31

Tillögur

Aðgerðir á yfirstandandi ári	33
Aðgerðir sem horfa til lengri tíma	36

Inngangur

Skýrsla þessi er unnin af spretthópi sem matvælaráðherra skipaði 7. júní 2022 til þess að skila ráðherra tillögum og valkostagreiningu vegna alvarlegrar stöðu í matvælaframleiðslu á Íslandi. Formaður hópsins var Steingrímur J. Sigfússon, fyrrverandi ráðherra, en auk hans sátu þar Vigdís Häsler, framkvæmdastjóri Bændasamtaka Íslands og Saga Guðmundsdóttir, sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Hópurinn hóf störf þriðjudaginn 8. júní og lauk þeim mánudaginn 13. júní eins og um var beðið. Þrátt fyrir afar skamman tíma og sannkallað spretthlaup, telur hópurinn sig í aðalatriðum hafa náð vel utan um það verkefni sem honum var falið. Það sem gerði verkefnið gerlegt á svo skömmum tíma voru minnisblöð, gögn og skýrslur sem fyrir lágu auk þekkingar og reynslu þeirra sem með hópnum unnu og hann aðstoðuðu. Er hér með þakkað fyrir það. Með þessu er ekki sagt að víða þurfi ekki að gera betur hvað snertir aðgengileg og greinargóð gögn, sem byggja megí á þegar vanda ber að höndum og greina þarf með skjótum hætti afleiðingar óvæntra breytinga í rekstrarumhverfi landbúnaðar og matvælaframleiðslu. Viðfangsefni hópsins var samkvæmt erindisbréfi að greina einstaka valkosti í stöðunni og huga sérstaklega að fæðuöryggi, verðlagi og hagsmunum neytenda og bænda í þessu samhengi.

Frumframleiðsla er skilgreind í 4. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli með síðari breytingum. Um er að ræða framleiðslu, eldi eða ræktun undirstöðuafurða ásamt uppskeru, mjóltun og eldi dýra fram að slátrun. Frumframleiðsla tekur einnig til dýra- og fiskveiða og nýtingar villigróðurs. Frumframleiðslan er viðkvæm og það á sérstaklega við um framleiðslu mjólkur þar sem hún er viðkvæm frá örverufræðilegu sjónarmiði.

Verð á helstu aðföngum til frumframleiðslu í landinu hefur hækkað á alþjóðamörkuðum og litlar líkur eru á að þær hækkanir gangi til baka á næstu mánuðum eða jafnvel misserum. Ástæður herra verðs að undanförmu má einkum

rekja til áhrifa heimsfaraldurs á framboðskeðjur og innrás Rússlands í Úkraínu. Hætta er á að verðþróunin muni, að öllu óbreyttu, kippa stoðum undan rekstri bænda í landinu. Afleiðingin yrði sú að verulega myndi draga úr framleiðsluvilja bænda og framboð á innlendri vöru þar af leiðandi dragast saman. Slíkt hefði áhrif á fæðuöryggi landsmanna. Ljóst er að án aðgerða blasir við hættan á að landið þróist í öfuga átt hvað varðar innlenda framleiðslu og fæðuöryggi. Slík þróun myndi til lengri tíma, verði ekkert aðhafst, einnig fela í sér töpuð störf, byggðaröskun, neikvæð áhrif á ferðapjónustu og félagslegar þrengingar.

Skýrslan fjallar um áhrif verðhækkana aðfanga á ólíkar búgreinar, viðnámsþrótt þeirra og áhrif þess ef stjórnvöld aðhafast ekkert. Loks er gert grein fyrir mögulegum aðgerðum til stuðnings bænda sem hafa orðið fyrir mestri hækkun kostnaðar að undanfögnu og nú síðast vegna stríðsins í Úkraínu. Eru þær í formi beinna styrkja og ýmissa umbóta sem yrði til þess fallið að styðja við bændur í tímabundnum rekstrarörðugleikum, auka á viðnámsþrótt atvinnugreinarinnar og tryggja eftir föngum fæðuöryggi þjóðarinnar.

Hópurinn hvetur til þess að við greiningu á nauðsynlegum neyðarbirgðum landsins, sem nú stendur yfir á vegum forsætisráðuneytisins, verði fóðuröryggi haft með sem mikilvæg breyta. Snýr það bæði að því að tryggja fullnægjandi birgðir af fóðri eða aðföngum til fóðurframleiðslu í landinu á hverjum tíma samhliða því að innlend fóðurframleiðsla verði eflað eins og kostur er.







Fyrri vinna og gögn

Hópurinn kynnti sér margvísleg gögn sem unnin hafa verið um málaflokkinn á síðustu misserum. Hér að neðan er gerð grein fyrir þeim helstu.

Skýrslur Landbúnaðarháskóla Íslands

- Afkoma sauðfjárbænda og leiðir til að bæta hana. Unnin fyrir atvinnuvega og nýsköpunarráðuneytið. Gefin út í maí 2021.
- Fæðuöryggi á Íslandi. Unnin fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Gefin út í febrúar 2021.
- Tillögur og greinargerð um aðgerðir til að auka fæðuöryggi Íslands. Unnið fyrir matvælaráðuneytið. Gefin út í apríl 2022.

Skýrslur Ráðgjafamiðstöðvar landbúnaðarins

- Afkoma nautakjötsframleiðenda 2017–2019. Gefin út í júní 2021.
- Rekstur kúabúa 2017–2020. Gefin út febrúar 2022.
- Rekstur sauðfjárbúa 2018–2020. Gefin út í mars 2022.

Aðrar skýrslur

- Skýrsla Þjóðaröryggisráðs um mat á ástandi og horfum í þjóðaröryggismálum. Unnin af stýrihópi stjórnarráðsins fyrir þjóðaröryggisráð. Gefin út á vef Stjórnarráðsins í febrúar 2021.
- Fjárhagsleg greining á núverandi stöðu og möguleikum til hagræðingar í rekstri afurðastöðva í slátrun og kjötvinnslu stórgripa og sauðfjár. Unnin af Deloitte fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Gefin út á vef Stjórnarráðsins í apríl 2021.
- Úttekt á afurðastöðvum. Unnin af KPMG fyrir atvinnuvega og nýsköpunarráðuneytið. Skýrslan fjallar eingöngu um afurðastöðvar í sauðfjárrækt. Gefin út á vef Stjórnarráðsins í júní 2018.
- Ræktum Ísland! - Landbúnaður á 21. öld. Tillaga verkefnistjórnar fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Gefin út á vef Stjórnarráðsins í ágúst 2021.
- Samantekt um stöðu sauðfjárræktar. Unnin af Bygðastofnun fyrir innviðaráðuneytið. Gefin út í júní 2022.

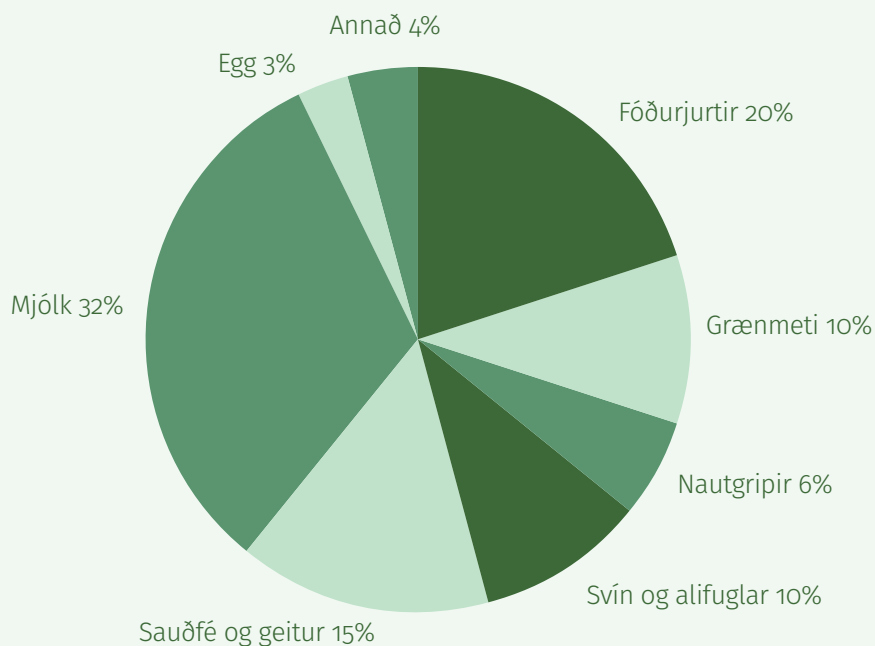
Þá fékk hópurinn aðgang að minnisblöðum matvælaráðherra um stöðu fæðuöryggis í ljósi stríðsins í Úkraínu sem lögð voru fyrir ríkisstjórnina í mars, apríl og maí 2022. Efni þeirra er nýtt í þessari skýrslu.

Íslenskur landbúnaður

Matvælaframleiðsla á Íslandi byggir á landbúnaði, fiskveiðum og fiskeldi. Landbúnaður er þannig ein af grunnstoðum fæðuöryggis. Atvinnugreinin er hins vegar lítil hér á landi og nam framleiðsla landbúnaðar aðeins 0,9% af landsframleiðslu árið 2021, og velta í greininni nam 56 milljörðum á árinu. Hefðbundinni landbúnaðarframleiðslu má skipta upp í þrjár greinar: garðyrkju, jarðrækt og búfjárrækt og sér hver grein fyrir misstórum hluta fæðuframboðs á Íslandi. Garðyrkjan sér fyrir um 43% af framboði grænmetis, búfjárræktin sér fyrir um 90% af kjöti, 96% af eggjum og 99% af mjólkurvörum. Innlend framleiðsla á korni til manneldis er aðeins um 1% af heildarneyslu. Þá er framleiðsluvirði mjólkur mest eða 32% af heildarframleiðsluvirði landbúnaðarafurða. Þar á eftir koma fóðurjurtir (20%), sauðfé (15%), grænmeti (10%), svín og alifuglar (10%).

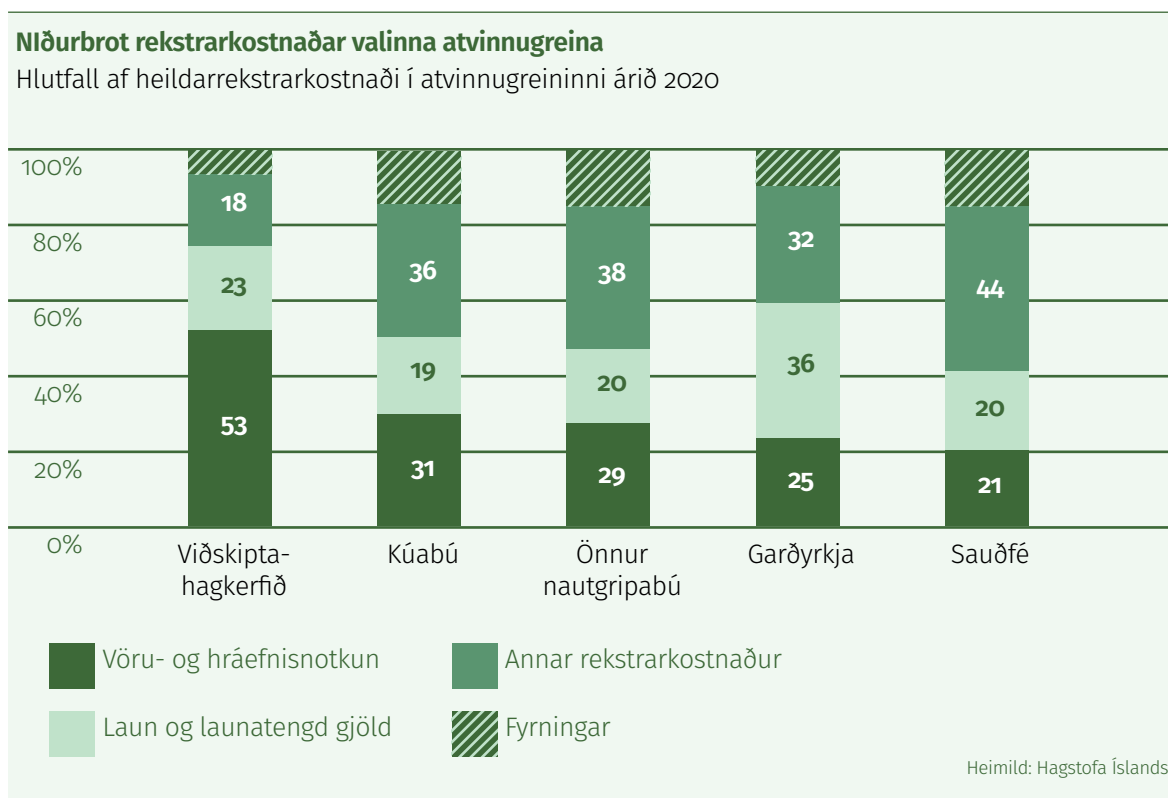
Hlutdeild vöruflokka í heildarframleiðsluvirði landbúnaðarafurða

Hlutdeild í framleiðsluvirði árið 2020. Reikningar byggja á grunnverði sem innifelur framleiðsluverð ásamt vörutengdum styrkjum og að frádregnum vörutengdum sköttum



Heimild: Hagstofa Íslands

Íslensk landbúnaðarframleiðsla er háð innfluttum aðföngum, þá sérstaklega eldsneyti, áburði, fõðri og sáðvöru, auk ýmissa framleiðslutækja. Eiginlegt fæðuöryggi Íslendinga veltur á aðgengi að aðföngunum. Hagstofa Íslands birtir á vef sínum rekstrar- og efnahagsyfirlit sauðfjárbúa, kúabúa, annarra nautgripabúa (án mjólkurframleiðslu) auk garðyrkju (garðrækt og plöntufjölgun). Yfirlitin byggja á skattgögnum og eru aðgengileg fyrir árin 2008-2020¹. Þar má sjá að hlutfall vöru- og hráefniskostnaðar af rekstrarkostnaði er lágt í þeim greinum landbúnaðarins, samanborið við viðskiptahagkerfið í heild. Launaliðurinn vegur minna í búfjárræktargreinunum (19-20%) en í viðskiptahagkerfinu í heild (23%) en mun þyngra í garðyrkju (36%). Annar rekstrarkostnaður vegur þyngra í landbúnaði en í öðrum atvinnugreinum en þar fellur undir sölukostnaður, stjórnunarkostnaður, húsnæðiskostnaður, viðhald ræktunar og fleira.



¹ <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/landbunadur/rekstrar-og-efnahagsyfirlit-landbunadarins-2008-2020/>

Fæðuöryggi og landbúnaður

Fæðuöryggi felst í að tryggja aðgengi fólks að matvælum, en það sem helst ógnar því hérlendis er hversu matvælaframboð og -framleiðsla er háð innflutningi aðfanga, svo sem fóðurs, áburðar, sáðvöru, umbúða og lyfja, og yfir lengri tíma margvíslegra tækja og búnaðar. Hátt hlutfall matvæla er innflutt og innlend framleiðsla er meira og minna háð því að hafa aðgang að nauðsynlegum aðföngum af alþjóðamörkuðum. Ef slíkur aðgangur lokast eða dreifileiðir rofna blasir framleiðslusamdráttur við. Alþjóðastofnanir hafa bent á einn lærdóm sem draga megi af heimsfaraldri kórónuveiru sem er hversu mikilvægt er að stuðla að aukinni sjálfbærni í matvælaframleiðslu þar sem framleiðslan er hluti mikilvægra innviða. Á Íslandi þarf að huga að því að magn og fjölbreytni framboðs matvæla sem framleidd eru hérlendis anni í ríkari mæli eftirspurn og þörf. Í því felst einnig umhverfislegur ávinningur, fæðuöryggi og þar með þjóðaröryggi betur tryggt.

Það er álit starfshópsins að almennt þurfi aukna árvekni um fæðuöryggi hérlendis. Í áhættumatsskýrslu fyrir Ísland árið 2009² kom fram að í bankahrúninu voru aðeins til kornbirgðir til fárra vikna. Í aðstæðum þar sem hriktir í stoðum innflutnings, eða hann lamast alfarið, t.d. vegna alvarlegrar fjármálakreppu, stríðsátaka eða farsóttar, væri fæðuöryggi hérlendis í hættu. Ástæðan væri ekki aðeins skortur á innfluttum matvælum og framleiðsluáðföngum heldur einnig á olíu til að afla matvæla og dreifa þeim, þótt fyrirhuguð orkuskipti í samgöngum kunni að draga úr þeirri áhættu.

Í skýrslu Landbúnaðarháskólans um fæðuöryggi á Íslandi³, kemur fram að öryggið er hvað minnst hérlendis þegar kemur að kornvörum, hvort sem er til manneldis eða fóðrunar búfjár. Fram hafa komið margar hugmyndir um hvað þurfi til að efla kornrækt á Íslandi og í því sambandi hefur verið nefnt að skapa þurfi efnahagslega möguleika á úrvinnsluviðnaði og kornsamlagi að norrænni fyrirmynd, jafnvel með beitingu skattalegra hvata. Þá hefur einnig verið talað um að koma þurfi upp afkomutryggingu fyrir þá sem stunda kornrækt og að styðja kröftuglega við rannsóknar- og kynbótastarf⁴.

Hvað varðar birgðahald þá kemur fram í skýrslunni *Ræktum Ísland*⁵ að í kórónuveirufaraldrinum réði það sjónarmið miklu í alþjóðaviðskiptum að í stað þess að fyrirtæki eða þjóðir söfnuðu birgðum í nafni hagvarna skyldi treyst á traust viðskiptasambönd og greiðar samgöngur eftir öruggum flutningaleiðum. Fæðuöryggi þjóðarinnar verður aftur á móti ekki eingöngu reist á söfnun og geymslu birgða, heldur einnig aðferðum sem tryggja sjálfbærni, og þar skiptir matvælaframleiðsla og sem mest innlend aðföng miklu. Hins vegar, ef horft er til nágrennaþjóða okkar, þá hafa stjórnvöld þar lagt aukna áherslu

2 https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/Skyrslur/Skyrsla_um_ahattumat_fyrir_Island_a.pdf

3 https://www.lbhi.is/images/pdf/utgefing%20efni/fjolrit%20rannsoknastofnunar%20landbunadarins/rit_lbhi_nr_139_faeduoryggi_a_islandi_lokaskyrsla.pdf

4 Tillaga til þingsályktunar um eflingu kornræktar, Kári Gautason. Þskj. 89 – 89. mál, 152. löggjafarþing.

5 [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/Landbunadur/Raektum_Island_WEB_Sidur%20\(002\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/Landbunadur/Raektum_Island_WEB_Sidur%20(002).pdf)

á neyðarbirgðir en einnig er aukin áhersla á sjálfbærni. Þannig hafa Finnar sett sér það markmið að tryggja áframhaldandi framleiðslu og innviði sem eru mikilvægir fyrir samfélagið á öllum tímum þannig að aðstæður íbúa og innviðir séu öruggir þrátt fyrir krísur og aðrar truflanir.⁶

Aðfanganotkun framleiðslugreina landbúnaðar er ólík og verða greinarnar þannig fyrir mismiklum áhrifum af verðhækkunum eða skorti á tilteknum aðföngum eins og fram kemur í áðurnefndri fæðuöryggisskýrslu Landbúnaðarháskólans. Þar kemur fram að alifugla- og svínarækt er nær algerlega háð innfluttu fóðri. Einu svínabúi hefur þó tekist að byggja upp innlenda fóðurframleiðslu til að mæta eigin þörf að mestu. En ljóst er að gríðarlegar kostnaðarhækkanir, einkum í áburði, sáðvöru og olíu mun hafa áhrif á sjálfbærni þeirrar starfsemi sem mun einnig ráðast af þeirri umgjörð sem stjórnvöld setja greininni. Skortur á fóðri myndi leiða mjög fljótt til nær algerrar framleiðslustöðvunar í alifugla- og svínarækt. Framleiðsla mjólkur myndi dragast saman tiltölulega fljótt og nautakjöts í kjölfarið. Áhrifin yrðu hins vegar ekki teljandi á kinda- og hrossakjötsframleiðslu til skemmri tíma. Skortur á tilbúnum áburði myndi aftur á móti hafa þau áhrif að innlenda fóðurframleiðslan drægist saman. Uppskerumagn gæti minnkað um 25-35% strax á fyrsta ári en héldi síðan áfram að minnka ef ekkert yrði borið á. Þetta myndi leiða af sér samdrátt í þeim greinum búfjárræktar sem reiða sig á innlenda fóðurframleiðslu, mest á kinda- og hrossakjötsframleiðendur en einnig veruleg viðbótaráhrif á mjólkur- og nautakjötsframleiðendur. Þá myndi framleiðsla í garðyrkju og þó einkum í útiræktuðu grænmeti dragast saman ef áburður væri ekki til staðar.

Olíunotkun er talsvert minni í landbúnaði en í annarri matvælaframleiðslu s.s. fiskveiðum en hana þarf til að knýja áfram ýmsar landbúnaðarvélar og til að knýja aðfanga- og afurðaflutninga. Jafnframt eru jarðgas og olía þýðingarmikil við framleiðslu áburðar erlendis. Þá er kostnaður við framleiðslu rúlluplasts nátengdur olíuverði, svo verðhækkanir og truflanir á olíumarkaði myndu hafa mikil afleidd áhrif á íslenskan landbúnað með þeim hætti, sem og samfélagið allt.

⁶ Sjá hér: <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/en/organisation/the-national-emergency-supply-agency>

Um einstakar búgreinar

Sauðfjárrækt. Í samantekt Bygðastofnunar⁷ sem kom út 10. júní sl., er dregin upp dökk mynd af stöðu sauðfjárræktarinnar. Í samantektinni segir að rekstrarafkoma sauðfjárbúa, fyrir fjármagnsliði og afskriftir, hafi verið neikvæð frá árinu 2018. Ekki er útlit fyrir að rekstur sauðfjárbúa batni á næstu árum og að óbreyttum tekjum má líta svo á að forsendur sauðfjárbúskapar séu brostnar. Kynslóðaskipti hafa verið fátíð á undanförunum fimm árum, sauðfjárbændur eru að eldast og líklegt er að stór hluti þeirra muni bregða búi á næstu árum. Rekstrarafkoma hefur verið neikvæð um nokkurra ára skeið og af því leiðir að dregið hefur úr viðhaldi, endurræktun og áburðarþætti. Með vísan til samantektarinnar er þörf á öflugum mótvægisáðgerðum svo koma megi í veg fyrir fjölpætt neikvæð byggðaleg áhrif. Þannig þurfa tekjur í greininni að hækka í takt við kostnaðarhækkunir, þá annað hvort með hækkun á skilaverði afurðastöðva til bænda og þar af leiðandi hækkandi útsöluverði sauðfjárafurða eða með auknum opinberum stuðningi. Fyrri skýrslur frá Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins um rekstur sauðfjárbúa 2018–20⁸ og Landbúnaðarháskóla Íslands, um afkomu sauðfjárbænda og leiðir til að bæta hana⁹ bera að sama brúnni.

Nautgriparækt. Í skýrslu Ráðgjafarmiðstöðvar landbúnaðarins (RML), um rekstur kúabúa 2017–2020¹⁰, sem kom út í febrúar 2022 og um afkomu nautkjötsframleiðenda 2017–19 frá árinu 2021¹¹, kemur fram að frá og með árinu 2019 hafa afurðaverðshækkunir hjá kúabændum ekki náð að fylgja eftir hækkunum á aðföngum og launakostnaði. Það hefur leitt til lækkandi framlegðarstigis afurðatekna og minni rekstrarafgangs, en hlutfall rekstrarafgangs minnkaði um helming á árunum 2018–2019, úr 18,3% í 9% og laun bænda reiknuð á hvert framleitt kíló nautkjöts lækkaði um fjórðung á tímabilinu 2017–2019. Gríðarlegar hækkunir á aðföngum til landbúnaðarins eru farnar að koma fram í verðlagi, og ljóst að fleiri þættir munu ýta undir áframhaldandi þróun í þá áttina. Allar kjötvörur hafa lækkað um 6,9% sl. ár. Það er hins vegar ekki svo að hækkun á kjötvörum til neytenda hafi komið fram í hækkun á afurðaverði til bænda. Frá árinu 2018 hefur afurðaverði til bænda lækkað um tæp 10% meðan vísitala neysluverðs hefur lækkað um rúm 18%. Það sem veldur þessari þróun er m.a. stóraukinn innflutningur á nautgripakjöti, auknar kröfur um betri aðbúnað, betri fóðrun og heilnæmari framleiðslu.

7 https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/IRN/Frettatengd-skjol/Byggdastofnun_samantekt%20um%20saudfjarr%c3%a6kt.pdf

8 https://www.rml.is/static/files/RML_Rekstur/2022/rekstur_saudfjarbua_2018til2020.pdf

9 https://www.lbhi.is/images/pdf/utgefnd%20efni/fjolrit%20rannsoknastofnunar%20landbunadarins/rit_lbhi_nr_142-2.pdf

10 https://www.rml.is/static/files/RML_Rekstur/2022/rekstur_kuabua_09022022.pdf

11 <https://www.rml.is/static/files/AnnadRML/afkoma-nautkjotsframleidenda-2017-2019-juni-2021.pdf>

Svínarækt. Svínaræktin hér á landi hefur tekið miklum stakkaskiptum á undanförunum árum. Mikil hagræðing hefur orðið í greininni með gríðarlegri fækkun bóa frá árinu 1990. Árið 2014 tóku gildi reglur um hertar aðbúnaðarkröfur á svínabúum sem svínabændur hafa unnið að á undanförunum árum með tilheyrandi breytingum á húsakosti. Fækkun bóa má m.a. rekja til aukinna krafna um aðbúnað en einnig vegna þess að regluverkið hamlar stækkun bóa, m.a. með tilliti til fjarlægðarmarka frá þéttbýlli svæðum. Ljóst er að á næstu þremur árum þarf svínaræktin að takast á við miklar fjárfestingar til að uppfylla kröfur stjórnvalda um aðbúnað. Þá má vekja athygli á að í eðlilegu árferði er fóðurstofnaður í svínarækt um 55–60% af heildarkostnaði. Frá því í október 2019 hefur fóður hækkað um 89% meðan afurðaverð hefur aðeins hækkað um 14%. Vegna kostnaðarhækkana er vandinn af þeirri stærðargráðu að ljóst er að nauðsyn er á inngripi af hálfu stjórnvalda ef svínarækt eigi að halda áfram á Íslandi.

Alifugl og egg. Á síðasta ári voru framleidd 9.244 tonn af alifuglakjöti í landinu. Um tvö tonn af fõðri þarf til framleiðslu á einu tonni af kjöti. Fóður er um 60–65% af heildarkostnaði bóa. Frá lokum síðasta árs hefur fóður hækkað um 30%. Á meðan afurðaverð hefur aðeins hækkað um 4%. Þá eru ótaldar aðrar hækkanir aðfanga, t.d. flutningar, olía, umbúðir, laun og fjármagnskostnaður.

Garðyrkja. Um 200 fyrirtæki eru í garðyrkju á Íslandi en þeim hefur fækkað. Eins og áður kom fram er launakostnaður stærsti einstaki kostnaðarliðurinn í greininni. Þá hefur raforkuverð til garðyrkju lítið breyst undanfarið í samanburði við þær verðhækkanir hrávöru sem eru hér til umfjöllunar. Vöru- og hráefnisnotkun þ.m.t. áburður var um fjórðungur af rekstrarkostnaði garðyrkjubænda árið 2020.





Hækkun hrávöruverðs

Sviptivindar á alþjóðavettvangi hafa orsakað miklar hækkanir hrávöruverðs í mörgum vöruflokkum að undanfögnu. Hækkanirnar eru knúnar áfram af samspili þátta, einkum framboðstruflana sem komu til vegna heimsfaraldurs kórónuveiru og þeirra sem rekja má til stríðsins í Úkraínu. Refsiaðgerðir vestrænna ríkja gagnvart Rússum vegna innrásar þeirra í landið hafa að sjálfsögðu víðtæk áhrif á útflutning Rússlands og Hvíta-Rússlands. Ríkin sjálf hafa til viðbótar takmarkað útflutning á ýmsum vörum, bæði til ákveðinna landa og almennt. Ástandið í Úkraínu eftir margra mánaða stríð er þannig að ýmist er framleiðsla ómöguleg eða kemst ekki frá landinu. Um 23 milljónir tonna af korni sem ætluð voru til útflutnings liggja nú undir skemmdum í geymslum í Odessa við Svartahaf.¹² Ekki bætir úr skák að Kína beitir enn hörðum sóttvarnatakörkunum í baráttu sinni við kórónaveiruna, og hefur það áhrif á útflutning næst stærsta hagkerfis heimsins, þrátt fyrir að nokkuð hafi verið slakað á um síðustu mánaðamót.¹³

Þó Rússland framleiði minna en 2% heimsframleiðslunnar er það umfangsmikið í framleiðslu ýmissa hrávara, einkum olíu, gass, málma og matvælaaðfanga. Vægi Rússlands er hátt í heimsframleiðslu olíu (12%) og jarðgass (17%) en gasið er m.a. notað til framleiðslu áburðar og olía er nýtt til framleiðslu rúlluplasts. Þessi hlutföll eru enn hærri í Evrópu. Vægi Rússlands og Úkraínu í matvælaframleiðslu er ekki síður mikið. Tæplega 15% af heimsframleiðslu á hveiti kemur frá löndunum tveimur og saman standa þau fyrir um fjórðungi af heimsútflutningi vörunnar. Þau eru einnig mikilvægir framleiðendur tilbúins áburðar en hlutur Rússlands nam um 8% af heimsframleiðslu fyrir stríðið.

Verð á helstu aðföngum til matvælaframleiðslu hefur hækkað mikið undanfarna mánuði og aukist enn í kjölfar innrásarinnar í Úkraínu. Alþjóðabankinn og Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) meta þróun á matvælaverði og aðföngum mánaðarlega. Á síðustu 12 mánuðum varð 90% hækkun á verði á orku (olíu, gasi, kolum), 151% á áburði og 33% á korni. Um er að ræða gögn til og með apríl 2022.

Ljóst er að innlend matvælaframleiðsla fer ekki varhluta af þessum miklu verðhækkunum og hefur hluti alþjóðlegra verðhækkana aðfanga þegar haft áhrif á rekstur bænda hér á landi. Í maí hafði innflutningsverð helstu fóðurhráefna hækkað um 48% á ársgrundvelli samkvæmt mælingum Hagstofu Íslands.

12 [npr.org/2022/06/10/1104109716/russian-blockade-in-odessa-disrupts-ukrainian-farmers-grain-exports](https://www.npr.org/2022/06/10/1104109716/russian-blockade-in-odessa-disrupts-ukrainian-farmers-grain-exports)

13 <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-61647687>

Hagstofa Íslands mælir ársfjórðungslega kostnaðarbreytingar verðlagsgrundvallar kúabús sem er til grundvallar opinberri verðlagningu á afurðaverði mjólkur. Samkvæmt mælingum fyrir verðlagsgrundvöll júnímánaðar 2022 hafði áburður hækkað um 87% á ársgrundvelli, kjarnfóðurblanda um tæp 15% og lituð vélaolía um 34% svo dæmi séu tekin úr þeirri mælingu. Ýmsar upplýsingar, m.a. frá Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins úr rekstrarreikningum bænda, gefa þó tilefni til að ætla að hækkanir verðlagsgrundvallar kunni að vera vanmetnar.

Orkuverðshækkunarir hafa töluvert minni áhrif hér á landi en annars staðar þar sem upphitun húsa og raforka koma frá endurnýjanlegum, innlendum orkugjöfum (84%). Er hlutfall endurnýjanlegrar orku talsvert hærra hér á landi en í öðrum Evrópulöndum. Þó hefur orkuverð í heild hækkað um 19% síðastliðið árið sem rekja má fyrst og fremst til 31% hækkunar bensíns og olíuvara í heild. Til samanburðar hefur rafmagn og hiti í vísitölu neysliverðs aðeins hækkað um 5,6% á sama tímabili. Frá áramótum nemur hækkun orkuverðs hér á landi 11% en þar af er hækkun bensíns og olíu 17%.

Að mati greiningaraðila erlendis frá því í júní 2022¹⁴ hafa verðhækkunarir hrávara stöðvast í bili nema á hveiti og jarðgasi, en þar gefa framvirkir samningar fyrirheit um áframhaldandi verðhækkunarir. Þó að verðhækkunarir annarra hrávara hafi stöðvast og í sumum tilvikum gefið lítillga eftir þá standa verð enn í hæstu hæðum.

¹⁴ http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/Market_monitor/AMIS_Market_Monitor_current.pdf

Viðbrögð hér á landi

Stjórnvöld studdu við landbúnað vegna mikilla verðhækkana á áburði í upphafi árs með 650 milljón króna álagi á jarðræktarstyrki og landgreiðslur sem viðkomandi bú fékk samkvæmt búvörusamningum árið 2021. Með þessu fyrirkomulagi greiddist stuðningurinn skjótt til bænda og barst þeim áður en áburðarkaup ársins kæmu til greiðslu en það er gjarnan í upphafi árs. Alls fengu tæplega 1.600 bú greiddan stuðning og var álagið á greiðslurnar 77,25%. Þá var auk þess 50 milljónum króna varið í að efla ráðgjöf um bætta nýtingu áburðar og jarðrækt hjá Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins. Samsvarar stuðningurinn 0,02% af landsframleiðslu.

Lágmarksverð mjólkur til bænda og heildsöluverð mjólkur og mjólkurafurða var hækkað þann 1. apríl 2022. Þá hækkaði lágmarksverð til bænda um 6,6% og heildsöluverð hækkaði um 4,47%. Átti verðhækkunin að koma til móts við kostnaðarhækkunir við framleiðslu og vinnslu mjólkur frá 1. desember 2021. Frá þeim tíma áttu gjaldaliðir í verðlagsgrundvelli kúabús að hafa hækkað um 6,6% að meðtalinni verðhækkun áburðar sem jafnan er reiknuð í júní. Á sama tímabili jókst vinnslu- og dreifingarkostnaður afurðastöðva um 2,14% og var það grundvöllur hækkunar heildsöluverðs auk hækkunar á afurðaverði.

Viðbrögð nágrannalanda, ESB og Bandaríkjana

Flestar þjóðir í kringum okkur líta á framlag landbúnaðarins sem mikilvægan hlekk í sinni fæðuöryggisstefnu. Þannig hafa fjölmargar þjóðir nú þegar lagt til aukið fjármagn til landbúnaðar til að koma í veg fyrir hrun í matvælaframleiðslu. Það fjármagn kemur til viðbótar því sem sett var í landbúnaðinn til að bregðast við áburðarverðshækkunum í byrjun árs.

Kynntar hafa verið sértækar aðgerðir til stuðnings landbúnaði og matvælaframleiðslu í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi, en ekki Danmörku. Umfangið á árinu 2022 samsvarar 0,06–0,08% af landsframleiðslu landanna. Þá hefur Evrópusambandið kynnt sambærilegar aðgerðir sem koma til viðbótar aðgerðum í Svíþjóð og Finnlandi en þar er um að ræða aukið fjármagn, tilfærslur á fjármagni og aukinn sveigjanleika almennra reglna til að viðhalda framleiðsluvilja.

Norska ríkisstjórnin hefur lagt til aukinn stuðning við atvinnugreinina í þarlandum búvörusamningi með 10,2 ma. NOK. Þar af eru 2,4 ma. NOK til að mæta þegar áföllnum aðfangakostnaði, auk sértækra aðgerða upp á 754 m. NOK sem komu til í ársbyrjun. Sértækar aðgerðir vegna aðfangahækkana á árinu 2022 eru því tæplega 3,2 ma. NOK sem er einkum ætlað að bæta rekstrarafkomu bænda og mæta fyrirséðum kostnaðarhækkunum það sem eftir er þessa árs og fram að næsta uppgjöri 2023. Fjármunirnir sem þar eru umfram eru hugsaðir til þess að færa kjör bænda nær sambærilegum stéttum í Noregi. Uppistaðan eru ríkisframlög en hluti á jafnframt að koma í gegnum afurðaverðshækkanir á markaði.

Finnska ríkisstjórnin kynnti 31. mars sl. aðgerðapakka sem ætlaður er til stuðnings innlendri matvælaframleiðslu, m.a. með tilliti til fæðuöryggissjónarmiða. Ráðstafað er 300 milljónum evra í verkefnið og kemur meginhluti upphæðarinnar, 212 milljónir, til greiðslu í ár en afgangurinn dreifist á næstu fjögur ár. Tilgangur aðgerða er að bæta lausafjárstöðu bænda, auka orkuöryggi landsins og minnka notkun jarðefnaeldsneytis til lengri tíma. Stærsti hluti greiðslunnar í ár, um 120 milljónir evra, verður nýttur til viðbótarstuðnings á harðbýlli svæðum Finnlands. Það verður greitt með sérstökum landgreiðslum pr. hektara lands sem áætlaðar eru 50 evrur og meðalgreiðsla um 3.000 evrur á hvert býli. 45 milljónir evra fara til endurgreiðslu á orkusköttum í landbúnaði.

Sænska ríkisstjórnin kynnti 25. apríl annan stuðningspakka við landbúnað og sjávarútveg/fiskeldi vegna aðfangahækkana og afleiðinga Úkraínustríðsins. Aðgerðirnar eru samtals upp á 2,1 ma. SEK og bætast við fyrri pakka upp á 1,1 ma. SEK. Samanlagt er því gert ráð fyrir aðgerðum fyrir um 3,2 ma. SEK eða 304 milljón evra á árinu 2022. Ráðgert er að 1,2 ma. SEK verði í formi lækkunar/endurgreiðslu olíugjalds. Fyrirtæki í landbúnaði og sjávarútvegi/fiskeldi fá olíugjald endurgreitt frá byrjun þessa árs til júníloka 2023. Uppistaðan í öðrum aðgerðum er aukinn stuðningur við búfjárrækt. Þá er aukið við stuðning til búfjárræktar (svína-, alifugla-, nautgripa-, geita og sauðfjárrækt) og ylrræktar (1,9 ma. SEK samtals). Ekki er greint frá útfærslum þeirra greiðslna en fjárhæðin greiðist á yfirstandandi ári. Þá er ráðgert að ráðstafa 90 m. SEK til sértæks stuðnings á harðbýlli svæðum til að mæta hækkandi flutningskostnaði og til sjávarútvegsfyrirtækja.

Evrópusambandið sjálft hefur jafnframt kynnt sérstaka aðgerðapakka¹⁵ vegna afleiðinga stríðsins sem koma þá til viðbótar í aðildarríkjum þess. Í mars var tilkynnt um 500 milljón evra stuðning sem bætist þá við greiðslur sambandsins til bænda í aðildarríkjunum 27. Til viðbótar hefur verið slakað tímabundið á ýmsum kröfum s.s. er heimilt með skilyrðum að taka land í ræktun að nýju sem taka átti úr notkun, án þess að greiðslur skerðist. Þá hefur aðildarríkjunum verið heimilað að nota allt að 5% af fjármagni sem ætlað var til dreifbýlispróunar árin 2021–22 til að ýta undir framleiðsluvilja bænda. Verði sú heimild nýtt að fullu getur þar orðið um rúma 1,3 milljarða evra að ræða.

Þá bárust fréttir af margþættum aðgerðum Bandaríkjastjórnar sem ætlað er að koma bæði bændum og neytendum til góða, m.a. með því að efla smærri framleiðendur og svæðisbundna markaði, dagana sem hópurinn var að störfum. Hafa ber í huga að aðstæður og fyrirkomulag í landbúnaði vestan hafs eru gerólíkar því sem hér gerist og er þetta aðeins nefnt hér til að benda á að víðar en í Evrópu er verið að takast á við ástandið.

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/contingency-plan_en

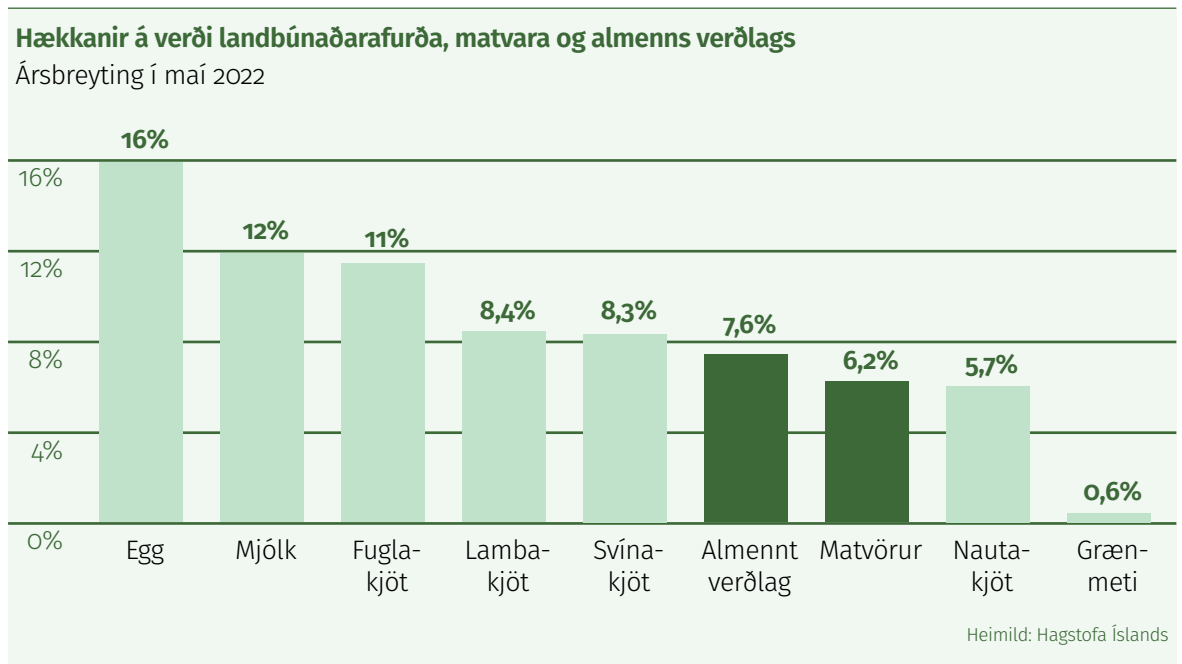


Niðurstöður hópsins **Líkleg þróun án aðgerða**

Í samræmi við það að hópnunum er ætlað að greina einstaka valkosti í stöðunni verður hér á eftir reynt eftir bestu getu að meta líklegar afleiðingar þess að aðhafast ekkert. Þann valkost er ekki aðeins hægt að skoða í ljósi þess sem þegar er orðið, í von um að hér séu aðeins skammvinnar þrengingar á ferð og allt komist fljótlega í samt lag. Því miður verður að telja allt eins líklegt að veruleg óvissa verði áfram næstu misseri um aðgengi að bráðnauðsynlegum aðföngum til innlendrar matvælaframleiðslu svo sem áburði og fóðri og að verð haldist áfram hátt. Þetta skiptir máli þegar meta á þol eða úthald einstakra framleiðenda og einstakra búgreina til að komast í gegnum þessar fordæmalausu aðstæður og þá án nokkurs frekari stuðnings.

Til að mæta verðhækkunum hrávara, yrðu framleiðendur, sláturhús, afurðastöðvar og loks matvöruverslanir að velta a.m.k. hluta kostnaðarhækkanna út í verð til neytenda um leið og fyrirtækin taka hluta á sig sjálf. Hvernig það skiptist veltur á samkeppnisumhverfi viðkomandi framleiðslu og hvernig verðlag ákvarðast á markaði. Það getur verið afar misjafnt eftir greinum. Verðlagsnefnd búvara ákvarðar afurðaverð mjólkur til bænda og heildsöluverð sumra mjólkurvara. Hún tekur við sínar ákvarðanir mið af mælingum á kostnaðarhækkunum kúabúa. Verð allra annarra landbúnaðarafurða ákvarðast á frjálsum markaði. Frumframleiðendur í mörgum greinum, sérstaklega kinda- og nautakjöts, geta þó illa veitt viðsemjendum sínum aðhald, þar á meðal afurðastöðvum sem og dagvöruverslunum. Þeir eru tiltölulega fjölmennur hópur lítilla framleiðenda sem hefur litla samningsstöðu til að gera verðkröfur gagnvart afurðastöðvum. Þær eru ekki margar samanborið við fjölda framleiðenda, en þurfa svo að mæta enn færri verslanakeðjum á dagvörumarkaði. Tiltæknar búgreinar mæta síðan meiri og vaxandi alþjóðlegri samkeppni á neytendamarkaði, s.s. garðyrkja, svínarækt og alifuglarækt, sem takmarkar möguleika þeirra til að velta kostnaði út í verðlag.

Verðþróun landbúnaðarvara á neytendamarkaði hefur verið mjög ólík síðastliðið árið og endurspeglar ekki misjafna hækkun rekstrarkostnaðar einstakra greina. Verð eggja hefur hækkað mest eða 16% en verð á mjólk (12%) og fuglakjöti (11%) hefur einnig hækkað talsvert meira en sem nemur hækkun almenns matvöruverðs (6,2%) hér á landi. Þá hefur verð lamba- og svínakjöts hækkað í samræmi við almennt verðlag síðastliðna tólf mánuði en nautakjöt (5,7%) litlu minna. Grænmeti hefur nær ekkert hækkað í verði á tímabilinu.



Almennt blasir það við í margvíslegum gögnum sem hópurinn hefur skoðað að viðnámsþróttur tveggja búgreina er áberandi minnstur. Það er sauðfjárræktarinnar og nautakjötsframleiðslunnar. Í glænýrri skýrslu Byggðastofnunar, „Samantekt um stöðu sauðfjárræktar,“ sem unnin var fyrir innviðaráðuneytið, og áður er vitnað til blasir myndin við. Þar segir í kafla um afkomuhorfur í greininni á næstu 5 árum:

„Miðað við ofangreindar forsendur og uppreikning á helstu kostnaðarliðum, að teknu tilliti til rekstrartaps undanfarinna ára, er ljóst að forsendur sauðfjárbúskapar að óbreyttum afurðatekjum og opinberum greiðslum eru brostnar.“

Þar er því nær borðleggjandi að án aðgerða yrði skarpur og verulegur framleiðslusamdráttur sem raungerðist á næsta ári vegna minni ásetnings í haust hjá sauðfjárbændum. Eins er ástæða til að ætla að nautakjötsframleiðsla muni að óbreyttu dragast verulega saman sökum þess að mun minna af kálfum yrði alið upp í fulla sláturstærð. Fyrir liggur samkvæmt mælaborði landbúnaðarins¹⁶ að ungfáslátrun er nú þegar talsvert meiri en á sama tíma árið 2021 sem bendir til minnkandi framleiðsluvilja. Erfiðara er að meta hve margir myndu bregða búi með öllu, en hætt er við að þeir gætu orðið margir verði horfur óbreyttar með haustinu.

Þá verður einnig að taka fram að framleiðsluferlar í þessum greinum eru langir samanborið við margar aðrar. Að ala upp gripir til nautakjötsframleiðslu tekur almennt að minnsta kosti tvö ár. Nú eru vissulega að koma inn gripir sem ná sláturstærð fyrr en það er langur vegur frá því að ákveðið er að ala grip til slátrunar og þar til hann skilar tekjum til bóndans. Í sauðfjárrækt er ferillinn líka mjög langur. Þegar keyptur er áburður til heyöflunar árið 2022 er verið að leggja drög að framleiðslu 2023. Gæði og magn fódurs ráða fjölda ásetningsgripa í haust, það ræður síðan fjölda lamba og í framhaldinu kjötframleiðslunni. Þegar ákvarðanir eru teknar um framleiðslu í þessum greinum liggja auk þess engar upplýsingar fyrir um afurðaverð. Til að framleiðsluvilji sé fyrir hendi þarf því vera til staðar trú á því að afurðirnar skili ásættanlegum tekjum þegar til kemur. Samhliða og í ljósi þessara löngu ferla

16 <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/landbunadur/maelaborð-landbunadarins/>

er erfitt eða ómögulegt að bregðast við skammtímaskilaboðum markaðarins nema á löngum tíma. Aðrar greinar eins og alifuglarækt, eggjaframleiðsla og garðyrkja hafa þar fleiri möguleika, þó þær hafi sannarlega orðið fyrir verulegum aðfangahækkunum.

Þó hættan á framleiðslubresti sé augljósust í kindakjöts- og nautakjötsframleiðslunni þá hafa horfur versnað í allri búvöruframleiðslu sem nýtir til starfsemi sinnar einhver þeirra aðfanga sem hér vege mest, svo sem olíu, áburð og fóður. Gríðarlegar hækkanir nauðsynlegra aðfanga ásamt óvissunni um hvað er fram undan eru í það minnsta líklegar til að verka neikvætt og letjandi þegar framleiðendur taka ákvarðanir um ásetning, fóðurkaup o.s.frv., og þar með umfang síns rekstrar. Samdráttur í framleiðslu meira og minna allra búgreinanna er því að óbreyttu líklegri niðurstaða en að þær haldi sjó, hvað þá auki framleiðslu sína. Því má ekki gleyma í þessu sambandi að þegar sett eru á og alin lifandi dýr fylgir því mikil ábyrgð sem bændur eru vel meðvitaðir um og að fôðrun þeirra og velferð verði þeir að tryggja.

Viðeigandi er í þessu sambandi að vitna til niðurstöðukafla skýrslunnar „Fæðuöryggi á Íslandi“ frá Landbúnaðarháskóla Íslands sem þegar hefur verið vitnað til. Þar segir m.a.:

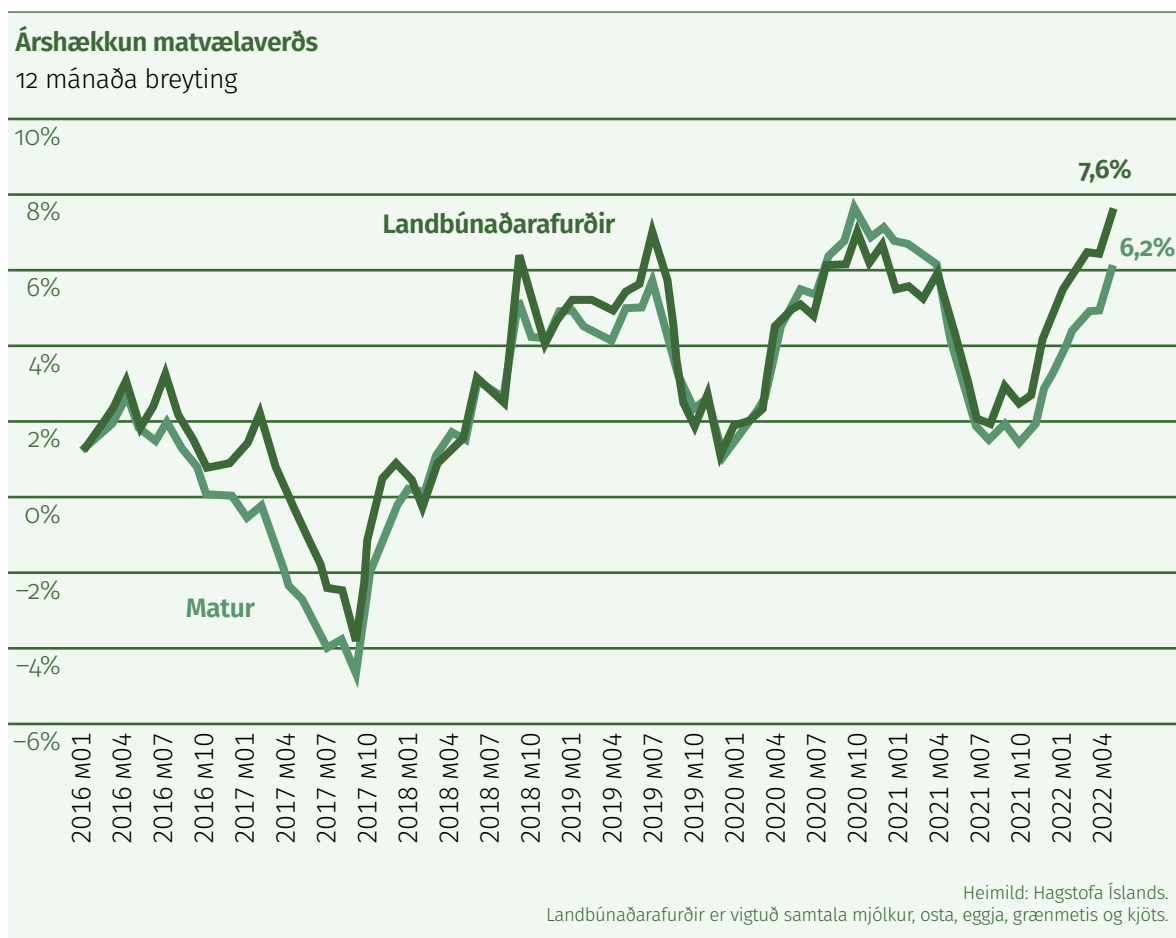
„Allar greinar fæðuframleiðslu á Íslandi eiga það sammerkt að þær byggja á þekkingu sem er til staðar í landinu og framleiðsluaðferðum sem lúta reglum sem hér gilda. Til að þessar greinar haldi velli þurfa þær að búa við ásættanlega afkomu. Innflutningur á þeim vörum sem gefa versluninni mesta framlegð getur orðið til þess að framleiðsla í heilli búgrein leggst af. Búgreinarnar eru háðar hverri annarri, ef ein þeirra leggst af getur fjarað fljótt undan öðrum. Samlegðaráhrif búgreinanna varðandi innflutning, vinnslu og dreifingu aðfanga eru veruleg. Hið sama má segja um vinnslu, markaðssetningu og dreifingu afurða, þar eru fyrirtæki í landinu sem væru veikari ef þau hefðu ekki þá fjölbreytni í vöruframboði sem raun ber vitni.“

Búum í landbúnaðargreinum hefur fækkað um 375 frá árinu 2008 til 2020 samkvæmt gögnum Hagstofu Íslands sem þegar hefur verið vitnað til. Þú voru alls 2.795 árið 2008 í landbúnaðargreinunum fimm en tólf árum síðar hafði þeim fækkað um 375 og voru alls 2.421 í árslok 2020. Ljóst er að gríðarlegar hækkanir á aðföngum munu hafa mikil áhrif og verða þess valdandi að búum muni fækka enn frekar. Við það þyngist róðurinn hjá þeim sem eftir standa og stutt getur verið í mjög neikvæða keðjuverkun í félagslegu og byggðalegu tilliti. Stoðir veikari samfélaga geta einfaldlega brostið.

Það er því niðurstaða hópsins að afleiðingar þess að aðhafast ekki verði umtalsvert bakslag, neikvæð þróun í landbúnaði og skert fæðuöryggi þjóðarinnar sem er brothætt fyrir. Auk þess væri slík niðurstaða skilaboð í sjálfu sér sem hefðu niðurdrepandi áhrif á andrúmslofið og væru úr takti við viðbrögð helstu samannburðarþjóða.

Stöðumat

Þegar óvæntan vanda ber að höndum og axla þarf byrðar vegna áfalla kemur jafnan upp sú spurning hvornig þeim byrðum verði dreift og hver séu breiðu bökin til að bera þær. Hvað geta framleiðendur sjálfir axlað, vinnslu og dreifingaraðilar eða verslunin og neytendur viðkomandi vöru. Ljóst má vera að ef vernda eigi og viðhalda frumframleiðslu matvæla hér á landi í takt við fæðuöryggissjónarmið þarf a.m.k. tímabundið að axla byrðarnar að hluta sameiginlega í gegnum sjóð allra landsmanna, ríkissjóð.



Fyrirtæki í landbúnaði hafa þegar brugðist við hækkandi aðfangaverði að hluta með hækkun afurðaverðs eins kom fram í fyrri kafla. Árshækkun neysliverðs landbúnaðarafurða (innlendra og erlendra) nam 7,6% í maí sem er nokkuð meiri verðhækkun en matvæla almennt (6,2%). Vert er að nefna að gengisstyrking krónunnar á tímabilinu vegur móti verðhækkunum innfluttra matvæla. Neytendur landbúnaðarafurða hafa þar með borið hluta áfallsins af hækkandi aðfangaverði. Árshækkun launavísitölu hefur undanfarin ár verið (og er enn) talsvert hærrí er árstaktur matvæla-verðs, þ.m.t. landbúnaðarafurða, og endurspeglar það langvarandi tímabil kaupmáttarvaxtar hér á landi.

Ekki verður hjá því komist að horfa raunsætt á stöðu ólíkra greina innan landbúnaðarins, afkomu þeirra og stöðu þegar þetta er metið í þeirra tilviki, hvernig verð til framleiðenda hefur endurspeglað og endurspeglar í dag framleiðslukostnað, o.s.frv. Þær eru með öðrum orðum ólíkt staddar hvað varðar afkomu, efnahag, þol og getu til að taka að hluta til á sig högginn sjálfar. Staða þeirra á markaði er einnig mismunandi hvað snertir stöðu til að velta hækkunum framleiðslukostnaði áfram út í hærra vöruverð og þar með á endanum til neytenda.

Ein grein, þ.e. mjólkurframleiðsla, býr við þá sérstöðu að búa við opinbera verðlagningu sem þegar hefur tekið hækkaðan framleiðslukostnað á undangengnum mánuðum inn í verðlagninguna til framleiðenda þó vissulega megi deila um hvort það sé að fullu þegar hækkunir ber brátt að. Að óbreyttu er það einnig sérstaða mjólkurframleiðslunnar að hún mun fá frekari hækkunir bættar við síðari verðlagsákvæðanir þó með tímatófi sé. Þegar skoðuð er staða annarra greina hefur almennt séð verið þokkalegt samhengi milli framleiðslukostnaðar, verðs til framleiðenda og verðlagsþróunar, með þeirri afgerandi undantekningu sem er verð til sauðfjárbænda frá 2016–2017 til dagsins í dag og nú að undanfögnu einnig verðs til framleiðenda nautakjöts. Hópurinn vísar í þessu sambandi til gagna sem fyrir liggja og sýna með óyggjandi hætti að staða sauðfjárræktarinnar er lang alvarlegust eftir meiri og minni afkomubrest sl. 4–5 ár. Hópurinn metur því getu framleiðenda sjálfra, bænda í þeirri grein, til að taka á sig stóraukinn kostnað vegna hækkunar aðfanga hverfandi litla og hættuna á stórfelldu hrúni í greininni að sama skapi augljósa verði ekkert að gert. Tillögur hópsins taka mið af þeirri stöðu.

Að öðru leiti vísast til greiningar sem unnin var fyrir hópurinn á vægi þeirra aðfanga sem mest hafa hækkað í útgjöldum einstakra búgreina og fjallað var um hér að ofan. Í þann grunn sækir hópurinn mikilvægasta andlag tillagna sinna.

Áhrif verðhækkana á rekstrarkostnað í landbúnaði hérlandis

Nefndin lét vinna greiningu á áhrifum hækkana á áburði, fóðri, olíu og rúlluplasti á rekstrarkostnað einstakra búgreina. Afar stuttur tími gafst til að vinna þessa greiningu. Reynt var að vinna eftir bestu fáanlegu gögnum þar sem það var hægt á þeim litla tíma sem var til ráðstöfunar. Ekki er safnað hagtölum fyrir allar búgreinar með sambærilegum hætti. Forsendur eru því fengnar úr ólíkum gagnasöfnun og byggja sumar á áætluðum tölum. Því verður að taka niðurstöðurnar með ákveðnum fyrirvara af þeim sökum.

Greiningin var unnin með þeim hætti að út frá bókhaldsgögnum var notkun á áburði, kjarnfóðri, olíu og rúlluplasti metin fyrir hverja búgrein. Verðþróun þessara aðfanga sl. ár var fundinn út frá rauntölum í bókhaldi bænda og upplýsingum frá söluaðilum. Út frá þessum upplýsingum var lagt mat á áhrif verðhækkana á rekstrarkostnað.

Samkvæmt áðurnefndum niðurstöðum hækkar rekstrarkostnaður landbúnaðarins árið 2022 um 8.900 milljónir vegna hækkana á áburði, kjarnfóðri, olíu og rúlluplasti. Þar af hækkar áburður um 3.000 milljónir, fóður um 4.500 milljónir og olía og plast um 1.400 milljónir. Nú þegar hefur verið komið til móts við hækkun á áburðarkostnaði sem nemur 650 milljónum. Áætlað er jafnframt að hækkanir á afurðaverði, sem þegar eru komnar fram, muni skila um 3.600 milljónum í auknum tekjum á þessu ári. Eftir stendur kostnaðarauki upp á 4.650 milljónir. Þar að auki er hér ekki horft til þess að flestir aðrir kostnaðarliðir hækka verulega milli ára. Eins og fram kemur í tillögum hópsins síðar í skýrslunni er lagt til að ríkið komi til móts við þennan kostnaðarauka með rúmlega 2.400 milljóna króna sérstökum stuðningi. Það þýðir að greinin sjálf, afurðafyrirtæki, verslunin og neytendur eiga eftir að takast á við óbrúaðan vanda, sem er að minnsta kosti af svipaðri stærðargráðu.



Tillögur Aðgerðir á yfirstandandi ári

Hópurinn gerir eftirfarandi tillögur um beinar aðgerðir á árinu 2022.

Í öllum tilvikum er átt við álag á greiðslur ársins 2022 og að samsvarandi, nægjanlegar fjárheimildir bætist við þær sem fyrir eru. Greiðslum verði flýtt eins kostur er eftir að fjárheimildir liggja fyrir. Greiðslur fari fram í síðasta lagi við uppgjör viðkomandi stuðningsgreiðslna vegna ársins 2022.

1. Greitt verði 65% álag á jarðræktarstyrki og landgreiðslur. Hvor liður um sig er samkvæmt rammamningi rétt tæpar 400 milljónir króna og yrði kostnaður við slíkar álagsgreiðslur því um 517 milljónir. Leitað verði samstarfs við bændur, búnaðarsambönd og Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins um að skýrslugjöf um áburðarnotkun og uppskeru verði hraðað þannig að gögnum verði safnað og skilað í ágúst og fyrri hluta september. Greiðslur geta þá farið fram um leið og fjárheimildir eru til staðar. Rökin fyrir þessari aðgerð sérstaklega er að hún fangar vel allt það land sem nýtt var til ræktunar og uppskeru á árinu og mætir því vel hækkun áburðarverðs og kemur öllum þeim greinum til góða sem nýta ræktunarland að meðtalinni kornrækt.

- 2. a) Greitt verði 50% álag á gæðastýringar greiðslur í sauðfjárrækt. Þær greiðslur nema 1.899 milljónum króna og kostnaður við slíka álagsgreiðslu er um 950 milljónir.**
- b) Greitt verði 75% álag á nautakjötsframleiðslu. Greiðslunni verði deilt á UN gripi sem koma til slátrunar með sama hætti og gert var með sérstökum stuðningi snemma árs 2021. Þær greiðslur eru samtals um 219 milljónir króna samkvæmt samningi og er kostnaður því um 164 milljónir.**
- c) Greitt verði 20% álag á gripagreiðslur, holdakýr. Þær greiðslur eru samtals um 181 milljónir króna og kostnaður því um 36 milljónir.**
- d) Greitt verði 12% álag á gripagreiðslur, mjólkurkýr. Þær greiðslur eru samtals um 1.659 milljónir króna og kostnaður því um 199 milljónir.**
- e) Greitt verði 30% álag á framlög til geitfjárræktar. Fjárhæðin samkvæmt rammamningi er tæpar 17 milljónir króna og kostnaður því um 5 milljónir.**

Samtals er kostnaður við aðgerðir samkvæmt þessum tölulíð, a – e, 1.354 milljónir króna.

Álag hefur áður verið greitt á sumar þessara greiðslna vegna ráðstafana sem tengdust heimsfaraldri og til stendur að ráðstafa fjármunum vegna ónýttts greiðslumark á þessu ári með sama hætti. Þessi leið er því einföld í framkvæmd og getur komið til greiðslu strax og heimildir eru fyrir hendi. Rök fyrir þessum

álagsgreiðslum og útfærslu sérstaklega eru að þær fanga vel sértækan vanda sauðfjárræktarinnar, sporna gegn miklu framleiðsluhrapi sem að óbreyttu virðist yfirvofandi í nautakjötsframleiðslu og eru hvetjandi til ásetnings gripa.

3. Greitt verði 25% álag á beingreiðslur C til garðyrkju og 45% álag á jarðræktarstyrki til útiræktaðs grænmetis. Þessar greiðslur eru í heild 480 milljónir króna, þar af jarðræktarstyrkir til útiræktunar grænmetis um 75 milljónir sem rök standa til að fái nokkuð hærri álagsgreiðslur þar sem áburðarverð vegur þyngra í þeirri ræktun. Kostnaður við þessa aðgerð yrði um 101 milljón króna vegna beingreiðslna C og um 34 milljónir vegna útiræktaðs grænmetis. Rök fyrir þessari aðgerð eru annars vegar hin sömu og fyrr að koma til móts við greinina vegna hækkunar áburðarverðs og aukinn tilkostnaðar. Einnig er almennur vilji til að efla þessa tegund ræktunar og framleiðslu í landinu og öll stefnumótunarvinna og tillögugerð á sviði landbúnaðar hefur undanfarin ár vísað í þá átt. Með vísan til hins sama leggur hópurinn einnig til að stuðningur við aðlögun að lífrænni ræktun verði aukinn um sambærilegt hlutfall og til útiræktaðs grænmetis. **Greitt verði 45% álag á framlag til aðlögunar að lífrænni framleiðslu. Greiðslur samkvæmt samningi eru 10,8 mkr. Og kostnaður því um 5 milljónir. Alls er því stuðningur við garðyrkju 140 milljónir króna.**

4. Varið verði 450 milljónum króna til að mæta að hluta hækkun fódurverðs hjá svína,- alifugla og eggjaframleiðendum. Á grundvelli þeirra gagna og greininga sem hópurinn hafði við að styðjast er lagt til að potturinn skiptist þannig að 225 milljónir króna renni til svínaræktarinnar, 160 milljónir til alifuglaframleiðenda og 65 milljónir til eggjaframleiðenda. Styrkir verði afgreiddir á grundvelli umsókna frá viðkomandi framleiðendum þar sem með fylgi gögn um bústofn, rekstur og fódurkaup og eftir atvikum annað það sem kallað verður eftir frá viðkomandi rekstraradilum. Rök fyrir þessum greiðslum eru einkum umtalsverð hækkun fódurverðs, nauðsyn þess að viðhalda framleiðsluvilja og afstýra hættunni á framleiðslusamdrætti að óbreyttu. Við útfærslu skilmála verði horft til þess sérstaklega að beina stuðningi til minni og viðkvæmari framleiðenda t.d. með því að setja málefnalegt þak á greiðslur til einstakra aðila með vísan til stærðarhagkvæmni.

5. Stjórnvöld komi á fót vakthópi um fæðuöryggi með aðild lykiloráðuneyta og stofnana ásamt helstu hagaðilum svo sem fulltrúum bænda, neytenda, atvinnulífsins, launamanna o.s.frv. Stjórnvöld tryggji að fjárheimildir verði til staðar ef grípa verður í samstarfi við innflytjendur áburðar og fódurs til sérstakra ráðstafana til að tryggja stöðu landsins hvað varðar áburðar- og fódurstöðu út þetta ár og á hinu næsta. Fjárheimildir sem einnig má grípa til ef þörf er á stuðningi við verkefni sem flýtt geta fyrir notkun lífrænna hráefna til áburðargerðar, innviðafjárfestingu og undirbúning undir aukna kornrækt og innlenda fódurframleiðslu eða annað það sem eykur fæðuöryggi landsins á viðsjárverðum tímum.

Þess ber að geta að þegar er að störfum starfshópur forsætisráðherra um nauðsynlegar birgðir til þess að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar á hættutímum. Hlutverk hans er að annast gerð viðbragðsáætlunar er fjalli m.a. um söfnun upplýsinga um birgðastöðu á hverjum tíma, leiðir til að bregðast við óásættanlegri birgðastöðu mikilvægra þátta og skömmtun og stýringu á úthlutun mikilvægra birgða. Í slíkri viðbragðsáætlun verði skilgreint hvað teljist til neyðarbirgða, umfang og skylda til nauðsynlegs birgðahalds og leiðir til að tryggja nauðsynlega birgðastöðu með hliðsjón af skilgreindum markmiðum,

þ.m.t. kerfisbundið samstarf þeirra sem flytja inn eða framleiða vörur sem nauðsynlegar teljast. Verkefni þessa hóps er víðtækara og tímafrekara, en hér er lagt til að komið sé á fót sérstökum vakthópi um fæðuöryggi sem geti gripið inn í núverandi aðstæður með skömmum fyrirvara.

6. Við blasir að mikil þörf er fyrir endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu og eru í því fölgendir umtalsverðir hagsmunir bæði neytenda og bænda. Tækifæri til hagræðingar eru veruleg samkvæmt skýrslu Deloitte hf frá 2021¹⁷ og skýrslu KPMG frá 2018¹⁸. Hópurinn leggur því til að veitt verði tímabundin heimild í lögum, t.d. til fjögurra ára fyrir slátruleyfishafa og frumvinnslu afurðastöðva í kjötvinnslu til samstarfs um sameiningu eininga, samninga sín í millum og verkaskiptingu. Samtökum fyrirtækja í þessum geira verði gert að skila til stjórnvalda fyrir haustið áætlun um hvernig þau hyggist nýta slíkar samstarfs- og hagræðingaheimildir og áætlaðan langtímaávinning neytenda og bænda. Ríkið stuðli að slíkri þróun með úreldingar- eða umbreytingastyrkjum. Á þessu hagræðingartímabili yrði slátruleyfishöfum skylt að tryggja bændum opinberlega ákvarðað lágmarksverð a.m.k. til kinda – og nautakjötsframleiðenda. Endurskipulagning og hagræðing á þessu sviði, sem lengi hefur verið talað fyrir mun ekki skila ávinningi til bænda og neytenda fyrr en á komandi misserum en rík þörf á að hefjast þegar handa og því er lagt til að lagaheimilda verði aflað eins fljótt og mögulegt er. Þó svo slík heimild sé að lögum undan þægt ákvæði frá samkeppnislöggjöfinni mælir hópurinn með því að beiting heimildarinnar og skilmálar henni tengdir verði unnir í samráði við Samkeppniseftirlitið og þar gætt sérstaklega að því að tryggja samningsstöðu bænda.

Heildarkostnaður við ofangreindar aðgerðir, þ.e. töluliðir 1 – 4, er 2.461 milljón króna en það er 0,07% af áætlaðri landsframleiðslu í ár. Telur spretthópurinn að þetta umfang aðgerða bæti þar með aðilum í landbúnaði upp, mjög gróft reiknað um helming þeirra kostnaðarhækkana sem greinin í heild hefur orðið fyrir sl. árið og hafa ekki þegar komið fram í afurðaverðshækkunum. Nemur umfang aðgerðanna nær 12% af framlögum ríkissjóðs til landbúnaðar samkvæmt fjárlögum 2022. Þá bætast aðgerðirnar við áður greiddan áburðarstyrk og yrði því heildarumfang stuðnings stjórnvalda við íslenskan landbúnað um 3.138 milljónir á árinu eða 0,09% af landsframleiðslu. Það er mat hópsins að aðgerðir af þessu umfangi séu nauðsynlegar eigi að skapa fullnægjandi viðspyrnu til að verja framleiðslustigið í landbúnaðinum og tryggja eins og kostur er fæðuöryggi á þessum miklu óvissutímum. Umfang sérstakra viðbótar stuðningsaðgerða í þessu skyni er þá orðið fyllilega sambærilegt hér í þjóðhagslegu samhengi við það sem gert hefur verið á flestum hinna Norðurlandanna.

17 <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/Landbunadur/21-04-06%20Greining%20%C3%A1%20afur%C3%Boast%C3%B6%C3%Bovum.pdf>

18 <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/%C3%9Attekt%20afur%C3%Boast%C3%B6%C3%Bova%20-%20KPMG.PDF>

Aðgerðir til lengri tíma

Hér á undan voru raktar tillögur hópsins um beinar aðgerðir á yfirstandandi ári í 6 töluliðum. Eðlilega vakna spurningar um, hvað svo, hvað með næsta ár og framtíðina? Því er til að svara; í fyrsta lagi að verkefni spretthópsins var að greina þá stöðu sem upp er komin og ríkir í núinu í kjölfar heimsfaraldurs og stríðsástands í Úkraínu. Einkum og sér í lagi eru það hinar fordæmalausu hækkanir aðfanga til innlendrar matvælaframleiðslu, áhrif þeirra á bændur og landbúnaðinn, hagsmunir neytenda og fæðuöryggi sem okkur var falið að líta til. Í öðru lagi er óvissa um framhaldið mikil, segja má nær alger. Fáir treysta sér til að spá fyrir um framhaldið næstu mánuðina og misserin. Flest bendir þó til að ekki bara Íslendingar heldur heimurinn allur standi frammi fyrir afar krefjandi áskorunum til að afstýra enn meiri mannlegum hörmungum en innrásarstríð Rússa í Úkraínu hefur eitt og sér þegar valdið. Í því felst að afstýra vaxandi matarskort og útbreiddri hungursneyð, tryggja að matvæli og nauðsynleg aðföng til matvælaframleiðslu svo sem áburður og fóður komist til þeirra sem á þurfa að halda til að nærast og leggja grunn að framleiðslu morgundagsins. Það er því í þriðja lagi nær merkingarlaust að leggja eitthvað til um framhaldið, tengt ríkjandi ástandi svo óvissar sem aðstæður eru. Við beinum því fyrst og fremst til stjórnvalda í þessu sambandi að vera vel á verði og vakta ástandið, sbr. tillögu okkar um sérstakan vakthóp fæðuöryggis. Þegar lengra líður á árið hafa aðstæður væntanlega skýrst og vonandi batnað. Þá er það eðli málsins samkvæmt hlutverk stjórnvalda að meta stöðuna.

Eftir sem áður vill hópurinn hvetja til þess að lærdómur verði dreginn af þeirri brothættu mynd sem greining á núverandi ástandi dregur upp af stöðu innlendrar matvælaframleiðslu og fæðuöryggi þjóðarinnar. Vísast í því sambandi til fjölmargra skýrslna, greinargerða og tillagna sem hópurinn hefur skoðað í vinnu sinni og fram hafa komið á undanförunum mánuðum og misserum. Almennt rennur þar allt að sama ósi, efla þarf innlenda matvælaframleiðslu, auka þarf getu okkar til að byggja framleiðsluna á innlendum aðföngum, auka sjálfbærni og tryggja betur matvælaöryggi. Hópurinn lýkur því störfum sínum með því að leggja áherslu á eftirfarandi atriði:

1. Lagt er til, m.a. með vísan til ábendinga úr skýrslu Þjóðaröryggisráðs frá 2021¹⁹, að gerðar verði reglulegar úttektir, með a.m.k. sex mánaða millibili, í því skyni að tryggja að nægar birgðir séu til í landinu og skilgreina lágmarksbirgðir af matvælum og aðföngum til matvælaframleiðslu í samráði við matvælaframleiðendur og helstu birgja. Þetta verkefni liggur beinast við að fela vakthópi um fæðuöryggi að annast fallist stjórnvöld á þá tillögu að koma honum á fót.

¹⁹ [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Matsskyrsla\(INT\)_07.05.21.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Matsskyrsla(INT)_07.05.21.pdf)

2. Einna augljósastir eru möguleikar Íslendinga til að auka innlenda matvælaframleiðslu og sjálfbærni með því að sækja fram í grænmetisframleiðslu. Á það bæði við um aukna ylrækt og útiræktun grænmetis. Núverandi staða í fæðuöryggismálum er okkur holl áminning um mikilvægi þess að nýta hina einstöku kosti Íslands á þessu sviði sem felast í endurnýjanlegum orkugjöfum, jarðvarma og raforku, auðveldu aðgengi að hágæða ferskvatni, mannauði og þekkingu. Stjórnvöld þurfa í samstarfi við garðyrkjuna að innleiða fullnægjandi hvata til að skapa vaxtarumhverfi í greininni.
3. Settur verði stóraukinn kraftur í að efla innlenda kornrækt til manneldis, fóðrunar og fóðurgerðar. Ríkið bjóði fram stuðning til fjárfestinga í nauðsynlegum innviðum svo sem til svæðisbundinna söfnunar- og kornþurrkunarstöðva, stuðli að því að einhvers konar áhættudreifingar- eða tryggingakerfi gegn uppskerubresti komist á fót og tryggi nægan stuðning við ræktun á hvern hektara til þess að fleiri sjái sér fært að hefja kornrækt og eigi möguleika á markaðsfærslu framleiðslunnar.
4. Unnið verði markvisst að því að gera landið minna háð innfluttum áburði. Svo sem með nýtingu margskonar lífrænna hráefna, t.d. frá fiskeldi á landi til áburðar. Einnig verði greitt fyrir áformum um hefðbundna innlenda áburðarframleiðslu reynist þau raunhæf. Lífræn ræktun og aðrar framleiðsluaðferðir sem í minna mæli eða alls ekki nota tilbúinn áburð þurfa ríkulegan stuðning og markaðshlutdeild þeirra þarf að aukast ef við viljum standast samanburð við nálæg lönd.
5. Til að styrkja undirstöður jarðræktar þarf að fjárfesta bæði í grunnrannsóknnum og hagnýtum rannsóknnum á því sviði, stuðlað að jurtakynbótum, vönduðu yrkjavali og hagkvæmustu ræktunartækni.
6. Samþætta þarf aðgerðir á sviði loftslagsmála og í þágu fæðuöryggis með markvissum hætti þannig að unnið sé að báðum markmiðum samhliða.
7. Skipulagsmál þurfa að taka mið af vaxandi mikilvægi ræktaðs og ræktanlegs lands í þágu fæðuöryggis, hér á landi sem annars staðar í heiminum. Möguleikar til matvælaframleiðslu og mikilvægi matvælavinnslu þurfa að hafa forgang þegar línur eru lagðar um landnýtingu og staðarval fyrir atvinnustarfsemi.
8. Loks er lagt til að unnin verði fæðuöryggisáætlun fyrir Ísland. Vakthópur um fæðuöryggi getur þar að sjálfsögðu leikið lykilhlutverk, en einnig þarf til stuðning alls stjórnkerfisins og verkefnið á fullt erindi á borð þjóðaröryggisráðs. Við það verkefni munu nýtast vel tillögur og greinargerð um aðgerðir til að auka fæðuöryggi Íslands²⁰ sem Landbúnaðarháskóli Íslands skilaði til matvælaráðherra í apríl 2022.

20 <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MAR/Fylgiskjol/Till%C3%B6gur%20og%20greinarger%C3%Bo%20um%20a%C3%Boger%C3%Boir%20til%20a%C3%Bo%20auka%20of%C3%A6%C3%Bou%C3%B6ryggi%20%C3%8Dslands.pdf>

