

RÍKISENDURSKOÐUN

**Framkvæmd
búvörulaga
1988-1993**

Mars 1994

Efnisyfirlit

Helstu niðurstöður	5
1 Inngangur	9
2 Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.....	11
Búvörulögin.....	13
Reglugerðir.....	18
3 Samningar um búvöruframleiðslu.....	19
Búvörusamningur frá 1987	21
Búvörusamningur frá 1991	23
Búvörusamningur frá 1992	27
4 Þróun búvöruframleiðslu.....	31
Búfjárfjöldi	31
Framleiðsla og sala kindakjöts	33
Framleiðsla og sala mjólkurafurða.....	36
5 Aðlögun búvöruframleiðslu að innanlandsmarkaði.....	39
Kaup Framleiðnisjóðs landbúnaðarins á fullvirðisrétti	40
Áhrif riðuniðurskurðar á kindakjötsframleiðslu	42
Niðurfærsla fullvirðisréttarins.....	43
Úthlutun greiðslumarks	47
6 Kostnaður ríkisins vegna búvörulaga	49
7 Niðurstöður.....	55
Viðauki I - Reglugerðir	65
Viðauki II - Fullvirðisréttur.....	75

Helstu niðurstöður

Ríkisendurskoðun hefur athugað hvernig framkvæmd búvörulaga nr. 46/1985 var háttað á árunum 1988-1993. Má líta á þá skýrslu sem hér birtist sem framhald skýrslu sem stofnunun gaf út árið 1989 og fjallaði um framkvæmd laganna til þess tíma. Í henni er rakinn aðdragandinn að setningu búvörulaganna, fjallað er um ákvæði laganna og þeirra samninga sem gerir hafa verið um búvöruframleiðsluna. Einnig er vikið að þróun búvöruframleiðslunnar á gildistíma laganna, aðlögun hennar að innanlandsmarkaði og að kostnaði ríkisins vegna búvörulaga.

Helstu niðurstöður þessarar athugunar eru eftirfarandi:

- Það er mat Ríkisendurskoðunar að ekki hafi tekist sem skyldi að nýta það svigrúm sem búvörulögin frá 1985 og samningur um búvöruframleiðsluna sem gerður var 1987 veittu til að aðlaga kindakjötsframleiðsluna að innanlandsmarkaði. Má t.d. nefna að sú stefna að leigja tímabundið fullvirðisrétt af bændum virðist í mörgun tilvikum aðeins hafa frestað nauðsynlegri skerðingu á fullvirðisréttinum.
- Í búvörusamningum frá 1991 var bændum sem áhuga höfðu gefinn kostur á að láta af hendi fullvirðisrétt sinn gegn endurgjaldi, en að öðrum kosti yrði hann dreginn saman hjá öllum og þá greiddar lægri bætur. Markmiðið um frjáls uppkaup gekk hinsvegar ekki eftir og því kom til hlutfallslegrar skerfðingar á framleiðslurétti allra bænda. Verðábyrgð ríkisins vegna framleiðslu kindakjöts hefur verið færð niður úr 12,2 þúsund tonnum í 7,7 tonn eða um 37%.
- Kostnaður ríkissjóðs vegna búvöruframleiðslu nam að jafnaði 9 - 10 milljörðum króna á ári á gildistíma eldri búvörusamnings m.v. verðlag í nóvember s.l. og er þá ótalinn

ýmiss óbeinn kostnaður. Áætlað hefur verið að útgjöld vegna nágildandi búvörusamnings verði um 5,1 - 5,2 milljarðar króna á ári.

- Viðbótarkostnaður ríkissjóðs vegna samdráttar í innanlandssölu umfram forsendur búvörusamnings nam um 2,2 milljörðum króna. Þá nam kostnaður við uppkaup á fullvirðirrétti, förgun og vegna útflutnings á birgðum skv. ákvæðum búvörusamnings frá 1991 tæpum 2,3 milljörðum króna. Að einhverju leyti hefði þessi kostnaður þó fallið til á gildistíma eldri samnings ef bændur hefðu þá verið reiðubúnir til að láta framleiðsluréttinn af hendi.
- Afskiptum stjórnvalda af framleiðslu og sölu búvara er ætlað að tryggja bæði hagsmuni framleiðenda og neytenda, en ljóst má vera að hagsmunir þessara aðila fara ekki að öllu leyti saman. Framleiðendum er kappsmál að fá sem hæst verð fyrir afurðir sínar en hagsmunir neytenda felast í sem lægstu verði. Markmiðin um hagkvæmni og jöfnuð geta líka að rekist á. Þannig er óvíst að það markmið búvörulaga að jöfnuður sé á milli framleiðenda í hverri búgrein og á milli búgreina tryggi hagkvæmni í framleiðslunni. Sama máli gildir um það markmið að nýta sem mest innlend aðföng við framleiðslu búvara. Þau markmið laganna sem hægt er að fullyrða að hafi náðst er að nægjanlegt framboð búvöru hefur verið tryggt. Ekki er hægt að staðhæfa að verðmyndunarkerfið og ábyrgð ríkisins á framleiðslunni hafi tryggt að kjör þeirra sem landbúnað stunda hafi verið í samræmi við kjör viðmiðunarstétta. Lögin hafa að vissu marki tryggt jöfnuð á milli framleiðenda a.m.k. áður en áhrifa framleiðslusamdráttarins tók að gæta.
- Með framleiðslustjórnun hefur tekist að minnka framleiðslu sauðfjárafurða, en ekki að ná umtalsverðum árangri við að tryggja hagkvæmari framleiðslu. Þrátt fyrir verulegan samdrátt í greininni hefur framleiðslueiningum ekki fækkað að sama skapi heldur hefur meðalstærð sauðfjárþú minnkað. Niðurfærsla á fullvirðisréttinum tók ekki tillit til hagkvæmnissjónarmiða. Þetta hefur orsakað það að fjárfestingar á bújörðum og í vinnslustöðvum eru verr nýttar en áður. Sama máli gegnir um þann mannafla sem vinnur við landbúnað. Smæð fjárþú hefur leitt til þess að

sauðfjárræktin er víða stunduð í hlutastarfi. Til þess að slíkt sé hagkvæmt þarf að vera hægt að stunda hana með öðrum búskap eða atvinnu. Aðstæður bænda til að bæta sér upp tekjutap vegna minni framleiðsluréttar eru þó mjög mismunandi.

- Undanfarin ár hefur neysla kindakjöts stöðugt dregist saman. Kindakjöt á í harðri samkeppni við aðra kjötframleiðslu. Til að halda uppi eftirspurn hefur miklum fjármunum verið varið til niðurgreiðslna og markaðssetningar. Ekki liggur fyrir hvort hægt er að halda hlut kindakjöts á markaðnum ef dregið er úr þessum kostnaði.
- Skerðing virks fullvirðisréttar í mjólkurframleiðslu nam um 5% sem er til muna minna en í sauðfjárræktinni. Vegna minni skerðingar og greiðari viðskipta með fullvirðisrétt en í sauðfjárrækt hefur stærð bóa í mjólkurframleiðslu ekki minnkað. Má ætla að afkoma kúabænda sé þ.a.l. að jafnaði betri en sauðfjárbænda og staða greinarinnar sterkari.

1 Inngangur

Gildandi lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum eru að stofni til frá árinu 1985. Búvörulögin, eins og þau eru oftast nefnd, fólu í sér talsverðar breytingar á þeirri opinberu framleiðslustýringu sem tekin var upp í mjólkur- og kindakjötsframleiðslu árið 1979. Samkvæmt þeim skyldi miða framleiðslukvóta hvers búvöruframleiðanda við svokallaðan fullvirðisrétt í stað búmarks áður. Jafnframt var farið að gera samninga við samtök bænda um verðábyrgð ríkisins á búvöruframleiðslunni. Útflutningsbætur skyldu lækkaðar og fjármagni þess í stað varið til eflingar nýrra búgreina.

Ríkisendurskoðun gaf í apríl 1989 út skýrslu um framkvæmd búvörulaganna, en landbúnaðarráðuneytið hafði óskað eftir að stofnunin gerði úttekt á þeim atriðum í framkvæmd laganna sem vörðuðu fjárhagsmálefni ríkisins. Þegar skýrsla Ríkisendurskoðunar var gefin út voru liðin um fjögur ár frá setningu laganna og höfðu á þeim tíma verið gerðir þrjú samningar milli ríkisins og bændasamtakanna um búvöruframleiðsluna. Á þeim tíma sem síðan er liðinn hafa verið gerðir tveir samningar um búvöruframleiðsluna, sá síðasti í ágúst 1992. Þeir kveða á um nokkuð breytt fyrirkomulag búvöruframleiðslunnar. Svokallað greiðslumark kemur í stað fullvirðisréttarins, búvöruframleiðslan er aðlöguð innanlandssölu og framleiðslustyrkir eru greiddir beint til bænda í stað vinnslustöðva áður. Útflutningsbætur voru lagðar af. Þessi breyting sem gekk í gildi í september 1992 kallaði á umtalsverðan samdrátt í kindakjötsframleiðslu.

Ríkisendurskoðun telur rétt á þessum tímamótum að gera nokkra grein fyrir framkvæmd búvörulaganna á því tímabili sem liðið er frá því fyrirnefnd skýrsla stofnunarinnar kom út. Efni þeirrar skýrslu sem hér birtist er í stórum dráttum þannig, að fyrst er í stuttu máli rakinn aðdragandinn að setningu búvörulaganna.

Þá er fjallað um ákvæði laganna og þær breytingar sem gerðar hafa verið á þeim. Gerð er stutt grein fyrir reglugerðum sem settar hafa verið á grundvelli laganna og samningum um búvöruframleiðsluna. Þessu næst er vikið að þróun búvöruframleiðslunnar á gildistíma laganna og aðlögun búvöruframleiðslunnar að innanlandsmarkaði. Gerð er grein fyrir kostnaði ríkisins vegna búvörulaga og hann borinn saman við áætlanir að baki búvörusamningum. Að lokum eru dregnar saman niðurstöður og þar m.a. reynt að meta nokkuð hvernig tekist hefur að uppfylla markmiðin sem lágu til grundvallar lögunum. Ekki er fjallað sérstaklega um Framleiðnisjóð landbúnaðarins og verkefni hans í sambandi við búvörulögin eins og gert var í fyrri skýrslu stofnunarinnar, enda var gefin út sérstök skýrsla um sjóðinn í nóvember s.l.

2 Lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum

Stjórnvöld hafa lengi látið málefni landbúnaðarins til sín taka. Á fyrstu áratugum aldarinnar voru þessi afskipti þó fremur takmörkuð og náðu fyrst og fremst til afmarkaðra aðgerða til stuðnings bændum s.s. við búfjár- og jarðrækt. Afskipti ríkisvaldsins af viðskiptum með landbúnaðarafurðir hófust fyrir alvöru í efnahagskreppunni á fjórða áratugnum. Árið 1934 voru sett tvenn lög þar sem mælt var fyrir um verðlagningu og sölu búvara. Náðu þau náðu bæði til slátur- og mjólkurafurða, og kváðu m.a. á um skiptingu landsins í markaðssvæði og opinbera verðákvörðun landbúnaðarvara. Lögunum var ætlað að styrkja stöðu landbúnaðarins en kjör bænda voru um margt bágborin á þessum árum. Ákvæði laganna fólu í sér miklar takmarkanir á samkeppni í framleiðslu og sölu landbúnaðarafurða. Árið 1947 voru fyrstu lög in um Framleiðsluráð landbúnaðarins sett og var þeim breytt nokkrum sinnum næstu áratugin. Afskipti ríkisvaldsins snerust lengst af fyrst og fremst um dreifingu og verðlagningu landbúnaðarvara en einstökum framleiðendum látið eftir að ákveða hvað mikið þeir framleiddu. Það var reyndar lengi vel stefna stjórnvalda að auka landbúnaðarframleiðsluna og bændur beinlínis hvattir til þess með ýmsum ráðum.

Framleiðsla mjólkur og kindakjöts náði hámarki hér á landi árið 1978. Það ár voru framleiddir 120 milljón lítrar af mjólk og 15.400 tonn af kindakjöti. Umtalsverður hluti framleiðslunnar var fluttur út enda ekki markaður fyrir svo mikla framleiðslu innanlands. Á árinu 1960 hóf ríkið að greiða útflutningsbætur og gátu þær numið allt að 10% af heildarverðmæti búvöruframleiðslunnar. Þegar búvöruframleiðslan náði hámarki nægðu þessar bætur þó ekki til að verðbæta útflutninginn en allt að þriðjungur kindakjötsframleiðslunnar og verulegt magn mjólkurafurða voru flutt út þegar mest var. Þessi þróun varð til

Þess að samþykkt var á Alþingi vorið 1979 að taka upp framleiðslustjórnun með kvótakerfi í landbúnaði. Fyrirmynda var leitað erlendis en bæði í Noregi og Kanada hafði verið komið á kvótakerfi í mjólkurframleiðslu og í undirbúningi var kvótakerfi í aðildarríkjum Evrópubandalagsins.

Með breytingu á lögum um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðlagningu, verðskráningu, verðmiðlun og sölu búvara o.fl. sem gerð var árið 1979, voru lögfestar heimildir til að draga úr búvöruframleiðslu umfram innanlandsþarfir. Lögin heimiluðu í því skyni ýmsar ráðstafanir. Ákveða mátti mismunandi verð til framleiðenda, og í því sambandi var m.a. heimilt að ákveða fullt verð fyrir hluta framleiðslunnar en lægra verð fyrir það sem umfram væri. Þá var heimilað að innheimta verðjöfnunargjald af framleiðslu mishátt eftir bústærð, og að lokum heimilað að leggja sérstakt gjald á innflutt kjarnfóður.

Það kerfi sem hér var innleitt skilgreindi svokallað *búmark* sem skipt var á milli framleiðenda. Búmarkið jafngilti ekki framleiðslurétti heldur var það viðmiðunartala sem skerðing á afurðaverði reiknaðist frá. Skerðingin var reiknuð eftir á þegar ljóst var hvað var til skiptanna vegna sölu afurða. Ein afleiðing þess var að sumir bændur freistuðust til að auka framleiðslu sína í þeirri von að aðrir bændur hefðu dregið saman framleiðsluna. Þess eru dæmi að bændur drógu skipulega úr framleiðslu sinni upp úr 1980 m.a. fyrir áeggjan bændasamtakanna. Búmarkið miðaðist upphaflega við meðaltal framleiðslu þriggja ára, þ.e. 1976-1978. Í upphaflegum hugmyndum um búmark var ráð fyrir því gert að ný ár yrðu tekin til viðmiðunar og búmarkið þannig aðlagð þeirri þróun sem yrði í framleiðslunni, en fallið var frá þessari hugmynd, m.a. vegna þess að slíkt fyrirkomulag var talið framleiðsluhvetjandi. Aftur á móti var þeim sem um það sóttu gefinn kostur á að breyta búmarki sínu ef tiltekna forsendur voru fyrir hendi, svo sem kynslóðaskipti, stofnun félagsbús, aukinn kostnaður vegna framkvæmda og breytingar á fjölskylduhögum. Hinsvegar var ónotað búmark ekki fellt niður. Af þessum ástæðum jókst mjólkurbúmarkið á árunum 1980-1986 úr 125 milljónum lítra í 144,6 millj. lítra. Sauðfjárbúmarkið stækkaði úr 17,7 þúsund tonnum í 18,4 þúsund tonn. Búvöruframleiðslan dróst hinsvegar saman í kjölfar þess að búmarkskerfið var tekið upp. Árið 1984 var framleiðsla mjólkur komin niður í 108,4

milljón lítra og kindakjötsframleiðslan í rúmlega 12,2 þúsund tonn.

Búvörulögin

Á árinu 1985 voru sett ný lög um framleiðslustjórnun í landbúnaði, lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (nr. 46/1985). Skv. 1. gr. laganna er tilgangur þeirra eftirfarandi:

- 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 markað.

Kveðið er á um að landbúnaðarráðherra fari með yfirstjórn þeirra mála sem lögini taka til. Stéttarsamband bænda fer með fyrirvar framleiðenda búvara við framkvæmd laganna nema öðruvísi sé sérstaklega kveðið á um. Þannig eru samningar sem Stéttarsambandið gerir á grundvelli laganna, bindandi fyrir alla framleiðendur viðkomandi búvara. Lögini mæla fyrir um að Framleiðsluráð landbúnaðarins sé samstarfsvettvangur allra búvöruframleiðenda í landinu og samtaka þeirra. Nánar er síðan kveðið á um skipan og hlutverk Framleiðsluráðsins, en þar skiptir mestu máli að ráðinu er ætlað að annast um stjórn búvöruframleiðslunnar. Framleiðsluráðið gegnir því mikilvægu stjórnsýsluhlutverki við framkvæmd laganna þó allvíðtæk völd sem það hafði áður til að stjórna búvöruframleiðslunni samkvæmt eldri lögum hafi verið flutt til landbúnaðarráðuneytisins.

Samkvæmt lögnum er verð búvara til framleiðenda og seljenda ákveðið af opinberum aðila. Verðlagsnefnd búvara

("Sexmannanefnd") sem skipuð er mönnum tilnefndum af samtökum framleiðenda (bænda) og neytenda ákveður afurðaverð til búvöruframleiðenda. Heildsöluverð búvara er ákveðið af annarri nefnd, svokallaðri "Fimmmannanefnd", sem í eiga sæti verðlagsstjóri (eða fulltrúi hans) ásamt fulltrúum neytenda og afurðastöðva fyrir búvörur. Við ákvörðun á verði búvöru til bænda skal verðlagsnefndin taka tillit til áætlaðs kostnaðar við rekstur meðalbús. Sá kostnaður myndar svokallaðan verðlagsgrundvöll búvara sem verðið er síðan ákvarðað út frá. Verð búvöru til bænda skal miðast við að tekjur þeirra séu í sem nánustu samræmi við tekjur þeirra sem vinna sambærileg störf og hafa svipaða menntun, sérhæfni og ábyrgð í starfi á almennum vinnumarkaði. Þá er tilgreint í lögnum hvernig greiðslum afurðastöðvar til framleiðenda skuli háttað. Við ákvörðun heildsöluverðs skal taka mið af verði til bænda að viðbættum kostnaði við vinnslu og dreifingu búvara. Ákveðið var að um verðlagningu ýmisa búvara í smásölu giltu lög um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti (lög nr. 56/1978, nú samkeppnislög nr. 8/1993). Verðmyndun þessara vara er því í grundvallaratriðum ólík verðmyndun á framleiðslu- og heildsölu- stigi, enda eiga umrædd lög að tryggja að verð vara sé ákveðið á frjálsum markaði.

Í búvörulögnum eru ákvæði um verðmiðlun á búvörum. Tilgangur verðmiðlunar er að gera hverri afurðastöð kleyft að greiða öllum framleiðendum sama verð fyrir sams konar búvörur. Er þá lagt á sérstakt gjald á heildsöluverð búvara og tekjum af því síðan m.a. varið til að niðurgreiða flutningskostnað frá framleiðanda til afurðastöðvar, til þess að koma á verkaskiptingu á milli afurðastöðva, til að jafna aðstöðu afurðastöðva við að koma framleiðsluvörum sínum á markað, og til þess að greiða kostnað af flutningum á búvörum á milli markaðssvæða.

Lögin heimiluðu landbúnaðarráðherra að skipta landinu í mjólkursölusvæði, en í því felst að einn aðili hefur með höndum alla heildsöludreifingu á nýmjólk, rjóma, súrmjólk og skyri innan sölusvæðisins. Á móti kemur að þeim aðila var skylt að taka við mjólk frá öllum framleiðendum á svæðinu. Afurðastöðvum í mjólkuriðnaði var gert skylt að gera með sér samkomulag um verkaskiptingu vegna framleiðslu á einstökum mjólkurafurðum. Svipaðar reglur gilda um verkaskiptingu sláturleyfishafa að því er tekur til útflutnings sauðfjár- og stórgripaafurða. Tekið skal fram

að ráðherra hefur ekki nýtt heimild til að skipta landinu í mjólkursölusvæði frá verðlagsárinu 1990/91.

Fjallað er um stjórn búvöruframleiðslunnar í lögunum og þar tilgreind þau úrræði sem landbúnaðarráðherra getur beitt til að hafa stjórn á framleiðslu búvara þannig að hún verði í samræmi við tilgang laganna. Úrræði þessi eru eftirtalin:

- a) Að semja fyrir hönd ríkisstjórnarinnar við Stéttarsamband bænda um það magn mjólkur- og sauðfjárafurða sem framleiðendum verði ábyrgt fullt verð fyrir á samnings- tímanum. Með fullu verði er hér átt við það verð sem Verðlagsnefnd búvara ákvarðar framleiðendum. Leggur ríkið fram fjármagn til að greiða framleiðendum mismun á fullu verði þess afurðamagns sem samið er um og þess verðs sem fæst fyrir búvörunnar við sölu á innlendum eða erlendum mörkuðum.
- b) Að ákveða að framleiðendur búvara skuli fá fullt verð fyrir ákveðinn hluta framleiðslunnar en lægra verð fyrir það sem umfram er.
- c) Að ákveða hvernig búvöruframleiðslan skuli skiptast á milli héraða og á milli einstakra framleiðenda.
- d) Að innheimta gjöld af innfluttu fóðri og hráefnum í það. Samtals geta gjöld þessi numið allt að 200% af innflutnings- verði fóðursins.

Lögin veittu landbúnaðarráðherra heimild til að útfæra ofangreindar aðgerðir nánar í reglugerð og skyldi réttur framleiðenda þar ákveðinn með tilliti til framleiðslu þeirra á búvöru á tilteknu tímabili. Ákveða mátti að réttur framleiðenda væri mismunandi eftir bústærð, búrekstraraðstöðu, fjármagnskostnaði, búskapartíma, vegna ætliðaskipta og þegar framleiðsla væri dregin saman eða búskapi hætt. Sérstök nefnd úrskurðar um rétt einstakra framleiðenda ef upp koma ágreiningsmál um verðábyrgð ríkissjóðs.

Ákvæði búvörlaga um framleiðslustjórnun taka aðeins til sauðfjár- og mjólkurafurða. Ekki er því lengur um að ræða kvóta á framleiðslu nautakjöts eins og verið hafði skv. lögunum frá 1979.

Í lögunum voru ákvæði um að útflutningsbætur skyldu lækkaðar í áföngum. Þá voru þar ákvæði um að ríkið legði Framleiðnisjóði landbúnaðarins til fjármagn til þess að mæta áhrifum samdráttar í framleiðslu mjólkur- og sauðfjárafurða og því varið til að efla nýjar búgreinar, til markaðsöflunar og til fjárhagslegrar endurskipulagningar búreksturs.

Til frekari stuðnings við innlendan landbúnað er í lögunum miðað við að innflutningur tiltekinna landbúnaðarvara sé aðeins heimill að innlend framleiðsla fullnægi ekki neyslupörfum.

Eftirfarandi breytingar voru gerðar á lögunum frá setningu þeirra fram til þess að þau voru endurútgefin með áorðnum breytingum sem lög nr. 99/1993 þann 8. september 1993:

Lög nr. 25/1986:

Landbúnaðarráðherra veitt heimild til að leggja sérstakt jöfnunargjald á innfluttar kartöflur og vörur unnar úr þeim. Var það gert til að vernda innlenda kartöfluframleiðslu fyrir erlendri samkeppni.

Lög nr. 29/1987:

Sá tími sem ríkissjóður skyldi greiða útflutningsbætur og framlag til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins var lengdur um tvö ár, eða til og með árinu 1992. Útflutningsbótarétturinn skyldi nema 5% af heildarverðmæti landbúnaðarframleiðslunnar frá árinu 1988 en framlag til Framleiðnisjóðs 4%. Með þessum breytingum var aðlögunartími til búháttabreytinga lengdur, en gert var ráð fyrir að með því væri unnt að leysa vandamál vegna of mikill birgða og koma í veg fyrir að Framleiðnisjóður tæki á sig auknar skuldbindingar vegna framleiðslu mjólkur- og sauðfjárafurða.

Lög nr. 6/1988:

Aukið var við heimildir ráðherra til að leggja gjald á innflutt fóður og kveðið á um að ráðstöfun á hluta þess.

Lög nr. 9/1989:

Felld voru niður ákvæði um viðbótargreiðslur til framleiðenda vegna ársfjórðungslegra breytinga á verðlagsgrundvelli í hlutfalli við óseldar birgðir.

Lög nr. 7/1990:

Ákvæði um að Verðlagsnefnd búvöru skyldi fella niður, að hluta eða öllu leyti, framreikning verðlagsgrundvallar 1. mars og 1. júní 1990 og útreikning grundvallarins 1. september 1990 í samræmi við samkomulag Stéttarsambands bænda og aðila vinnumarkaðarins frá 1. febrúar 1990.

Lög nr. 5/1992:

Umfangsmiklar breytingar á ákvæðum laganna í tengslum við búvörusamning frá 1991 þegar svokallað greiðslumark var tekið upp í sauðfjárrækt. Einnig eru þar ákvæði um aðlögun kindakjötsframleiðslunnar að innanlandsmarkaði. Ákvæðin um framleiðslustýringu voru gerð mun fyllri en áður og ráðherra þ.a.l. ekki veitt sama svigrúm til að útfæra tilhögun hennar í reglugerð.

Lög nr. 112/1992:

Samsvarandi breytingar gerðar á lögunum í tengslum við samning um mjólkurframleiðsluna árið 1992. Einnig var heimilað að innheimta verðskerðingargjald af þeim afurðum sem búvörulögin ná til og dregst það af verði til framleiðenda. Gjaldið má að hámarki nema 5% af afurðaverði til framleiðenda og skal tekjum af því varið til markaðsaðgerða innan lands eða utan. Innheimta gjaldsins er háð því að fulltrúafundur Stéttarsambands bænda hafi óskað eftir töku þess.

Lög nr. 5/1993:

Ákvæði til bráðabirgða sem heimilaði innheimtu verðskerðingargjalds fram til 1. september 1993 ef ósk um það kæmi frá stjórn Stéttarsambands bænds (í stað fulltrúafundar

sambandsins). Eftir 1. september giltu ákvæðin eins og þau eru orðuð í lögum nr. 112/1992.

Reglugerðir

Búvörulögin frá 1985 settu aðeins ramma um hvernig framleiðslustýringu í landbúnaði skyldi háttáð. Lögin kváðu þannig á um að réttur framleiðenda til að njóta verðábyrgðar ríkisins á framleiðslu sinni, skuli ákveðinn með tilliti til framleiðslu þeirra á búvöru á tilteknu tímabili og að ákveða mætti framleiðendum mismunandi rétt eftir atriðum sem nánar voru tilgreind í lögnum. Ráðherra var látið eftir að ákveða nánar með reglugerð hvernig verðábyrgð ríkisins væri skipt á milli einstakra framleiðenda. Reglugerðir um þetta efni voru settar á næstu árum eftir gildistöku búvörulaganna og mótuðu þær framkvæmd laganna.

Eftir að búvörulögin tóku gildi var hætt að miða rétt hvers einstaks framleiðanda við búmark og þess í stað tekið upp hugtakið *fullvirðisréttur* sem viðmið þess afurðamagns sem hverjum framleiðanda var tryggt ákveðið fast verð fyrir. Búmarkið var þó ekki strax úr sögunni þar sem það myndaði þann grunn sem fullvirðisrétturinn var byggður á til að byrja með. Fullvirðisrétti til framleiðslu sauðfjárafurða og til mjólkurframleiðslu var úthlutað samkvæmt ákvæðum í reglugerðum fyrir hvert verðlagsár. Í Viðauka I með þessari skýrslu eru tilgreindar helstu reglugerðir sem settar hafa verið á grundvelli búvörulaganna og efni þeirra rakið eftir því sem tilefni er til (sérstaklega efni reglugerða sem giltu á árunum 1987-1992).

3 Samningar um búvöruframleiðslu

Með búvörolögunum var landbúnaðarráðherra f.h. ríkisstjórnarinnar heimilað að semja við Stéttarsamband bænda um það magn mjólkur og sauðfjárafurða sem ríkið tryggir bændum fullt verð fyrir. Var þar um breytingu á framleiðslustjórnuninni að ræða frá því sem áður var. Bændum var með samningunum tryggt fullt verð fyrir ákveðið afurðamagn, en öll framleiðsla umfram það er án verðábyrgðar og því á ábyrgð þeirra sjálfra. Á meðan notast var við búmarkið var verðskerðingin hinsvegar reiknuð eftir á.

Búvörusamningarnir hafa markað þá stefnu sem framleiðslustjórnun í landbúnaði hefur tekið eftir setningu búvörlaganna. Flestar breytingar á búvörolögunum og reglugerðir sem settar hafa verið, eiga þannig rætur að rekja til ákvæða samninganna. Eftirtaldir fimm samningar hafa verið gerðir um búvöruframleiðsluna:

<i>Dags. samnings</i>	<i>Gildistími</i>
28/8 1985	1/9 1985 til 31/8 1987
21/9 1986	1/9 1987 til 31/8 1988
20/3 1987*)	1/9 1988 til 31/8 1992
11/3 1991	1/9 1992 til 31/8 1998
16/8 1992	1/9 1992 til 31/8 1998

*) Með viðauka frá 22/9 1989.

Þrír þeir fyrstu voru nokkuð áþekkir en samkvæmt þeim ábyrgðist ríkið framleiðendum mjólkur- og sauðfjárafurða fullt grundvallarverð fyrir ákveðið framleiðslumagn á hverju ári. Með

fjórða samningnum, sem gerður var í mars 1991, féll hinsvegar niður verðábyrgð ríkisins á fyrirfram ákveðnu magni mjólkur- og sauðfjárafurða. Þess í stað skuldbatt ríkið sig á samnings- tímanum til að greiða bændum beint helming skráðs verðs til þeirra fyrir sama magn kindakjöts og nemur áætlaðri innanlands- neyslu. Á móti var niðurgreiðslum hætt. Með samningi frá ágúst 1992 var samskonar fyrirkomulagi komið á í mjólkurframleiðslu. Rétti bænda til beinna greiðslna, sem kallast *greiðslumark*, er skipt á milli þeirra á grundvelli þess fullvirðisréttar sem þeir áttu eftir að hann hafði verið færður niður haustið 1992. Þá hætti ríkið að styðja útflutning landbúnaðarafurða með útflutningsbótum.

Fyrsti búvörusamningurinn var gerður í ágúst 1985 til tveggja ára. Samið var um að ríkið ábyrgðist bændum fullt verð fyrir eftirtalið magn afurða:

<i>Verðlagsár</i>	<i>Kindakjöt (tonn)</i>	<i>Mjólk (millj.lítr.)</i>
1985-1986	12.150	107
1986-1987	11.800	106

Árið 1984 voru framleiddir 108,4 milljón lítrar af mjólk og 12,2 þúsund tonn af kindakjöti. Ekki var því um stórfelldan samdrátt að ræða í framleiðslu mjólkur og kindakjöts fyrsta verðlagsárið sem samningurinn gildi. Sá samdráttur sem fram kemur í samningnum fyrir verðlagsárin 1986/1987 og 1987/1988 er hins vegar aðlögun að þeirri stefnu sem mörkuð er í búvörulögunum þar sem kveðið er á um lækkun útflutningsbótaréttarins ár frá ári fram til 1992.

Sérstakri nefnd, Framkvæmdanefnd búvörusamninga, var komið á laggirnar til að annast eftirlit með samningnum. Í nefndinni eiga sæti fjórir menn, tveir frá hvorum samningsaðila. Nefndin skyldi m.a. gera áætlun um framleiðslu, markaðshorfur, stöðu birgða og ráðstöfun framleiðslunnar í upphafi hvers samningstímabils og síðan ársfjórðungslega. Þá skyldi nefndin við upphaf hvers verðlagsárs ákveða reglur fyrir útreikning á notkun mjólkur til framleiðslu einstakra mjólkurafurða og á magni sláturs og gæra í hlutfalli við framleiðslu kjöts. Nefndin skyldi einnig ársfjórðungslega gera bráðabirðauppgjör um stöðu verðábyrgðareiknings og áætlun um greiðslu ríkissjóðs eftir

mánuðum. Væri um það samkomulag í nefndinni var heimilt að ráðstafa birgðum eða umframframleiðslu til sölu á innlendum markaði og verja í því skyni hluta þeirra fjármuna sem annars hefðu farið til greiðslu útflutningsuppbóta.

Annar búvörusamningurinn var gerður í september 1986 vegna verðlagsársins 1987/1988. Samningurinn fól í sér verðábyrgð á sama magni kindakjöts og ábyrgst var fullt verð fyrir verðlagsárið á undan eða á 11.800 tonnum af kjöti. Tekin var verðábyrgð á 105 milljónum lítra af mjólk sem var einni milljón lítra minna magn en árið á undan. Af umsaminni verðábyrgð skyldi Framleiðnisjóður landbúnaðarins kaupa eða leigja framleiðslurétt vegna 800 tonna af kindakjöti og 3 milljónum lítra af mjólk. Með því móti skyldi dregið úr framleiðslunni. Gert var ráð fyrir að sjóðurinn legði fram fjármagn til búháttabreytinga til þess að það mætti takast og var reglugerð um sjóðinn breytt í því skyni. Framkvæmdanefnd búvörusamninga var með samningnum heimilað að kaupa upp framleiðslurétt fyrir útflutningsbótafé ef hagkvæmt þætti.

Búvörusamningur frá 1987

Þriðji samningurinn um búvöruframleiðslu var gerður í mars 1987 og gildi hann fyrir verðlagsárin 1988 til 1992. Hann fól í sér að ríkið ábyrgðist bændum fullt verð fyrir 11.000 tonn kindakjöts á ári á samningstímanum. Fullvirðisréttur í mjólkurframleiðslu skyldi vera 103 milljónir lítra fyrsta árið en síðan 104 milljónir út samningstímans.

Tafla 3.1 Fullvirðisréttur skv. búvörusamningi frá 1987

<i>Verðlagsár</i>	<i>Kindakjöt (tonn)</i>	<i>Mjólk (millj. lítr.)</i>
1988-1989	11.000	103
1989-1990	11.000	104
1990-1991	11.000	104
1991-1992	11.000	104

Til viðbótar ofangreindri verðábyrgð ríkisins skyldi Framleiðnisjóður áfram taka ábyrgð á sama fullvirðisrétti og samkvæmt fyrri samningi. Verðábyrgðin náði því til samtals 11.800 tonna af kindakjöti og til 106 milljón lítra af mjólk

verðlagsárið 1988/1989 og til sama magns kindakjöts en 107 milljón lítra mjólkur verðlagsárið 1989/1990. Umsamið magn verðábyrgðar skyldi aukast eða minnka ef innanlandsneysla breyttist eftir því sem nánar var mælt fyrir um í samningnum. Ef innanlandsneysla á kindakjöti verðlagsárið 1990/1991 yrði meiri en 9.000 tonn, skyldi verðábyrgð ríkissjóðs árið eftir aukast um 1/3 hluta þess sem neyslan færi umfram nefnt mark en dregið úr birgðum sem næmi 2/3 hlutum. Aukning á fullvirðisrétti til bænda á verðlagsárinu 1991/1992 samkvæmt þessu ákvæði var þó háð því að innanlandsneysla verðlagsárin 1987-1990 hefði ekki verið innan við 27.500 tonn. Þá var ákvæði þess efnis, að færi svo að innanlandsneysla á verðlagsárunum 1988-1991 yrði minni ár hvert en sem næmi 80% af umsömdu framleiðslumagni, skyldu aðilar í lok viðkomandi verðlagsárs beita sér fyrir leigu eða kaupum á fullvirðisrétti sem því munar. Hvað varðar mjólkurframleiðsluna skyldi umsamið magn innan verðábyrgðar aukast ár hvert á samningstímanum sem næmi 2/3 hlutum þess sem samanlögð innanlandsneysla næstu tveggja verðlagsára á undan færi fram úr áætlun samningsins. Samningurinn byggði á ákveðinni spá um framleiðslu og sölu kindakjöts og mjólkur, og var hún birt sem fylgiskjöl með honum (sjá töflur 3.2 og 3.3).

Tafla 3.2 Áætlun búvörusamnings frá mars 1987 um framleiðslu og sölu kindakjöts (tonn)

Verðlagsár	Birgðir 1. sept.	Innanl.- sala	Útflutn- ingur	Fram- leiðsla	Birgðir 31. ágúst
1986/87	2.387	10.000	2.918	12.918	2.387
1987/88	2.387	9.500	2.909	12.409	2.387
1988/89	2.387	9.000	1.559	11.059	2.887
1989/90	2.887	9.000	1.900	10.256	2.243
1990/91	2.243	9.000	1.900	10.248	1.591
1991/92	1.591	9.000	1.900	10.340	1.031

Heimilt var að fella niður allt að 2/3 hlutum fullvirðisréttar sem féll til Framleiðnisjóðs á samningstímanum vegna búháttabreytinga í því skyni að lækka birgðastöðu frá því sem áætlunin gerði ráð fyrir. Þá skyldi 1/3 hluti að lágmarki ganga til að mæta fullvirðisréttarskuldbindingum sem sjóðurinn hafði tekið á sig gagnvart einstökum bændum.

Með viðauka sem gerður var við búvörusamninginn þann 22. september 1989 voru til lykta leidd ágreiningsmál sem verið

höfðu á milli landbúnaðarráðuneytisins og Stéttarsambands bænda um úthlutun fullvirðisréttar til kindakjötsframleiðslu umfram ákvæði samningsins. Kveðið var á um að ekki skyldi úthluta meiri fullvirðisrétti vegna verðlagsáranna 1990-1992 en sem næmi 98,2% af heildarfullvirðisrétti 1988/89. Hér var þannig um að ræða almenna 1,8% skerðingu á fullvirðisrétti og komu ekki bætur fyrir. Einnig voru í viðaukanum ákvæði um nýtingu fullvirðisréttar vegna líflambasölu og riðuniðurskurðar. Í bókun kemur fram að aðilar eru sammála um að halda áfram viðræðum um framtíðartilhögun framleiðslustjórnunar og nýjan grundvöll búvöruframleiðslunnar sem tæki við af þágildandi búvörusamningi.

Tafla 3.3 Áætlun búvörusamnings frá mars 1987 um framleiðslu og sölu mjólkur og mjólkurafurða (milljónir lítra)

Verðlagsár	Birgðir 1. sept.	Innanl.- sala	Útflutn- ingur	Fram- leiðsla	Birgðir 31. ágúst
1986/87	24	100	6	106	24
1987/88	24	100	7	102	19
1988/89	19	100	5	103	17
1989/90	17	101	4	104	16
1990/91	16	102	2	104	16
1991/92	16	102	2	104	16

Búvörusamningur frá 1991

Á árinu 1990 var sett á laggirnar svokölluð "Sjómannanefnd" sem hafði það hlutverk að koma með tillögur um hvernig gera mætti innlenda búvöruframleiðslu hagkvæmari. Í nefndinni áttu sæti fulltrúar landbúnaðarráðuneytisins, Stéttarsambands bænda, ASÍ, BSRB, VSÍ og Vinnumálasambands samvinnufélaganna. Nefndin skilaði áfangaskýrslu um framleiðslu sauðfjárafurða í febrúar 1991 þar sem stöðu greinarinnar var lýst og settar fram tillögur til úrbóta. Niðurstöður nefndarinnar voru m.a. eftirfarandi:

- Kindakjötsneysla hefur dregist saman undanfarin ár og líklegt að svo muni verða áfram næstu ár ef ekki tekst að lækka verð til neytenda verulega þar sem horfur eru á að verð annarra kjötttegunda lækki umtalsvert á næstu árum.

- Útflutningur kindakjöts er ekki réttlætanlegur við þær aðstæður sem eru á heimsmarkaði og fyrirsjáanlegar eru á næstu árum, þ.e. að útflutningur skili aðeins andvirði slátur- og heildsölu kostnaðar en engu upp í laun og kostnað bænda.
- Framlög ríkisins vegna sauðfjárafurða nema sem svarar 4 milljörðum króna á ári eða um 4% útgjalda ríkissjóðs. Á komandi árum þarf að draga úr þeim.

Þá kom fram að nefndin teldi einu sýnilegu leiðina til að tryggja stöðu sauðfjárræktar til frambúðar þá að auka afköst einstakra bænda og hagræða þannig að verð gæti lækkað. Til þess að ná fljótt árangri í því efni þyrfti að gefa þeim bændum sem besta aðstöðu hafa, möguleika til að auka framleiðslu sína en til þess að svo mætti verða þyrftu aðrir að draga úr framleiðslu sinni eða hætta búskap. Nefndi taldi að til lengri tíma litið virtist þetta eina leiðin til þess að treysta sauðfjárbúskap í landinu og forðast algjört hrun í bændastétt. Nefndin benti á að útreikningar sýndu að óbreytt framhald þeirrar þróunar sem verið hefði síðastliðin 10 ár myndi leiða til þess að heildarneysla á kindakjöti yrði um 6.500 tonn árið 1996. Valið standi því ekki á milli þess að bændum fækki eða fækki ekki, heldur um að auka hagkvæmni svo að samkeppni frá öðrum vörum skaðaði ekki kindakjötsneyslu enn frekar og eyðileggði þar með afkomumöguleika sauðfjárbænda. Nefndin benti á að vandséð væri að hægt væri að fækka búum eftir samræmdu áætlun þar sem tekið væri tillit til búskaparaðstæðna og byggðasjónarmiða. Þess í stað benti allt til þess að óhjákvæmilegt væri að láta hvern bónda um að taka þessa ákvörðun út frá mati á eigin aðstæðum.

Í framhaldi af skýrslu nefndarinnar var síðan fjórði samningurinn um búvöruframleiðsluna gerður á milli landbúnaðarráðherra og Stéttarsambands bænda þann 11. mars 1991. Samningurinn, sem ber heitið "Stefnumörkun í mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt", er að miklu leyti byggður á hugmyndum Sjömannanefndarinnar. Hann gildir fyrir tímabilið 1. september 1992 til 31. ágúst 1998 sem er töluvert lengri gildistími en í fyrri samningum. Með samningnum voru gerðar töluverðar breytingar á stuðningi ríkisins við kindakjöts- og mjólkurframleiðslu. Stærsta breytingin var að niður féll verðábyrgð ríkisins á fyrirfram ákveðnu magni mjólkur- og sauðfjárafurða sem haldist hefði óbreytt út samningstímann, en

verðabyrgðin þess í stað árlega látin fylgja eftirspurn eftir búvörum. Með samningnum var stuðningi ríkisins við útflutning landbúnaðarafurða hætt. Bændum var boðinn verulegur fjárhagsstuðningur við að draga saman framleiðslu sína. Aðalefni sammingsins er annars eftirfarandi:

- Verðábyrgð ríkisins vegna framleiðslu kindakjöts miðast við svokallað greiðslumark sem ákveðið skal fyrir 15. september ár hvert vegna framleiðslu næsta verðlagsárs. Við ákvörðun þess skal byggt á neyslu fyrra árs og sölupróun fyrstu sex mánuðina þegar það er ákveðið. Einnig er heimilt að taka tillit til líklegrar neyslupróunar á komandi ári. Greiðslumarkið, sem úthlutað er hverjum framleiðanda á grundvelli fullvirðisréttar hans, getur gengið kaupum og sölum, en þó eru í samningnum ákvæði um að landbúnaðarráðherra skuli stöðva eða takmarka kaup á fullvirðisrétti á landssvæðum eða jörðum þar sem gróðurverndarsjónarmið mæla gegn því að sauðfjárrækt aukist, að mati Landgræðslu ríkisins.
- Gert er ráð fyrir að ákvæðum búvörlaga um ákvörðun afurðaverðs verði breytt á þá leið að heimilt verði að semja um tiltekna framleiðnikröfur og hverfa frá ákvæðum um sjálfvirkan framreikning verðs. Haustið 1991 skyldi grundvallarverð þannig fært niður um 2% og síðan aftur um 4% haustið 1992. (Takist ekki að ná fram lækkun á rekstrarkostnaði sauðfjárbúa umfram það sem mælist í framreikningi verðlagsgrundvallar þýðir þetta að launahlutur af hverju kg kindakjöts lækkar um ca. 4% 1991 og aftur ca. 8% 1992.) Ríkið greiðir framleiðendum beint mánaðarlegt framlag sem nema skal 50% af grundvallarverði. Verð það sem afurðastöðvar greiða framleiðendum lækkar að sama skapi í 50% af grundvallarverði. Greiðslur ríkisins eru þannig greiddar til framleiðenda í stað afurðastöðva eins og áður tíðkaðist. Þó skal þess getið að ríkissjóður endurgreiðir afurðastöðvum kostnað þeirra vegna vaxta og geymslu á framleiðslu sem er innan greiðslumarks á viðkomandi verðlagsári svo og vegna birgða sem nema allt að sex vikna neyslu þann 1. september ár hvert. Þá gerir samningurinn ráð fyrir hliðstæðum niðurgreiðslum á ull og verið hafði.

- Öll framleiðsla kindakjöts sem er innan greiðslumarks skal seld innanlands. Það sem óselt kann að vera af þeirri framleiðslu í lok hvers verðlagsárs skal markaðssett sérstaklega innanlands eða utan, með markaðsstuðningi sem kostaður er með hlutfallslegri lækkun á greiðslum afurðastöðva til bænda. Einnig var heimilt að lækka greiðslumarkið með það fyrir augum að lækka birgðir niður í þriggja vikna neyslu og verja þeim fjármunum sem sparast vegna skerðingarinnar til söluátaks innanlands. Ríkissjóður ábyrgðist að birgðir kindakjöts 1. september 1992 yrðu ekki umfram áætlaða þriggja vikna neyslu (500 tonn). Afurðir sem falla utan greiðslumarks skulu markaðssettar erlendis og greitt fyrir þær samkvæmt sérstöku samkomulagi afurðastöðva og framleiðenda. Allur kostnaður vegna útflutnings mjólkur- og sauðfjárafurða er á kostnað bænda og afurðastöðva.
- Sett voru rammaákvæði um mjólkurframleiðsluna sem útfæra skyldi í sérstökum samningi fyrir árslok 1991. Mælt var fyrir um að stuðningur ríkisins við mjólkurframleiðslu héldist hlutfallslega sá sami og verið hefði, að teknu tilliti til verðmætis og magns mjólkurafurða sem selt er á innanlandsmarkaði. Framleiðsluréttur skyldi byggjast á fullvirðisréttarkerfinu og grundvallast á innanlandsmarkaði að teknu tilliti til sveiflna í framleiðslu og neyslu, og eðlilegu birgðahaldi. Viðskipti með fullvirðisrétt skyldu vera heimil þó að undanskildum framleiðslurétti sem bundinn var í leigusamningum við Framleiðnisjóð eða eldri leigusamningum. Ráðherra skyldi heimilt að ákveða að við sölu féllu allt að 20% af réttinum niður.
- Fram kemur að forsenda samningsins sé að ekki komi til innflutnings búfjárafurða. Það hindri þó ekki Ísland að gerast aðili að alþjóðasamningum sem gerðir kunna að vera og snerta viðskipti með landbúnaðarvörur enda samrýmist framkvæmd þeirra ofangreindum markmiðum um jafnvægi innlendrar framleiðslu og heimamarkaðar.
- Í viðauka með búvörusamningnum er mælt fyrir um aðlögun kindakjötsframleiðslunnar að innanlandsmarkaði. Í því skyni skyldi bændum boðin veruleg fjárhagsleg aðstoð kysu þeir að draga saman framleiðslu eða hætta búskap. Aðstoðin var

bæði í formi greiðslu fyrir fullvirðisrétt og uppkaup á bústofni. Ríkið skuldbatt sig til að kaupa fullvirðisrétt eftir því sem framleiðendur óskuðu, allt að 3.700 tonnnum. Stefnt var að því að þetta gerðist með frjálsum samningum ríkis og bænda, en næðust markmið um kaup á fullvirðisrétti ekki skyldi framleiðsluréttur á þeim svæðum sem ekki hefðu náð markmiðum um samdrátt, færður niður. Þá eru ákvæði í samningnum um sérstakar stuðningsaðgerðir sem ríkið muni grípa til í sambandi við samninginn og verða þær raktar síðar í þessari skýrslu.

Búvörusamningur frá 1992

Í búvörusamningi sem gerður var 1991 er að finna rammaákvæði sem gilda eiga um mjólkurframleiðsluna fram til ársins 1998. Í 7. grein samningsins er kveðið á um það að eftir 1. september 1992 skuli heildarframleiðsluréttur í mjólk grundvallast á innanlandsmarkaði. Þetta þýddi m.a. að færa þyrfti fullvirðisrétt niður um 6 - 7%. Gert var ráð fyrir að ákvæði búvörusamningsins um mjólkurframleiðsluna yrðu útfærð nánar í sérstökum samningi eftir að Sjömannanefndin hefði skilað tillögum um hagræðingu í mjólkurframleiðslunni. Nefndin skilaði tillögum sínum í maí 1992. Þar komst hún m.a. að þeirri niðurstöðu að færa þyrfti fullvirðisrétt til mjólkurframleiðslu niður um 5 millj. lítra. Nefndin benti á að umtalsverð umframfjárfesting væri í framleiðsluáðstöðu hjá bændum og í mjólkuriðnaðinum. Verulegir möguleikar væru hinsvegar á að lækka framleiðslukostnað og aukinni hagkvæmni bæði hjá bændum og mjólkurbúum m.a. með betra skipulagi og færri rekstrareiningum. Nefndin taldi verðmiðlunarkerfið innan greinarinnar hafa unnið gegn hagræðingu í mjólkurframleiðslunni. Nefndin taldi mikilvægt að ná fram hagræðingu m.a. í ljósi yfirvofandi erlendri samkeppni í kjölfar GATT-samningsins. Hún taldi með sama hætti og í sauðfjárframleiðslunni að farsælast væri og líklegast til árangurs að greinin tækist sem mest sjálf á við þetta verkefni fremur en að gefin væru fyrirmæli um einstök hagræðingarverkefni. Bændum og afurðastöðvum væri þannig í sjálfsvald sett hvort þeir störfuðu áfram í greininni. Nefndin gerði síðan ákveðnar tillögur sem miðuðu að því að aðlaga mjólkurframleiðsluna að innanlandsmarkaði, draga úr kostnaði ríkissjóðs og lækka verð á mjólkurafurðum.

Stéttarsamband bænda og landbúnaðarráðherra gerðu samning um stjórnun mjólkurframleiðslunnar þann 16. ágúst 1992 sem byggður er á tillögum Sjömannanefndar. Helstu ákvæði hans eru áþekkt samningi um sauðfjárframleiðsluna og felast í eftirfarandi:

- Kúabændum er tryggt fast verð fyrir ákveðið framleiðslumagn, greiðslumark, á sama hátt og sauðfjərbændum. Greiðslumarkið skal ákveðið þremur mánuðum fyrir upphaf hvers verðlagsárs og við ákvörðun þess byggt á neyslu innlendra mjólkurvara sem farið hefðu um afurðastöð undanfarandi tólf mánuði og áætlun Framleiðsluráðs landbúnaðarins fyrir komandi ár að teknu tilliti til birgða. Heildargreiðslumark mjólkur verðlagsárið 1992-1993 skyldi vera 100 millj. lítrar. Greiðslumark hvers lögbýlis var í upphafi jafnt fullvirðisrétti þess að lokinni aðlögun að innanlandsmarkaði. Viðskipti með greiðslumark eru heimil.
- Afurðaverð skal hagað í samræmi ákvæði búvörulaga, en ákvæðum þó breytt þannig að heimilt verði að breyta verðlagstímabilum. Gefin eru fyrirheit um að endurskoðun á verðlagningarkerfi mjólkurafurða verði lokið fyrir árslok 1994. Þá var verðlagsgrundvöllur mjólkurafurða lækkaður um 1% árið 1992, og um 2% hvort ár 1993 og 1994.
- Greiðslur ríkisins til bænda skulu nema 47,1% af framleiðslukostnaði mjólkur samkvæmt verðlagsgrundvelli á innleggsdegi. Greiðslurnar koma í stað niðurgreiðslna á mjólk og mjólkurafurðir. Greitt er mánaðarlega. Á móti lækka greiðslur afurðastöðva til bænda í 52,9% af framleiðslukostnaði skv. verðlagsgrundvelli.
- Afurðir umfram greiðslumark greiðast skv. sérstöku samkomulagi afurðastöðvar og framleiðanda og skulu þær markaðssettar erlendis.
- Ríkissjóður ábyrgðist að birgðir mjólkurvara 1. september yrðu ekki umfram ígildi 16 millj. lítra mjólkur. Heimilt skal að leggja verðjöfnunargjald á afurðaverð til bænda ef kemur til óæskilegrar birgðasöfnunar eða markaðsaðstæður krefjast.

Gjaldinu skal varið til að kosta sölustarfsemi og afsetningu birgða.

Í viðauka með samningnum er fjallað um aðlögun fullvirðisréttar að innanlandsmarkaði. Þar kemur fram að heildarfullvirðisréttur, að frátöldum þeim fullvirðisrétti sem bundinn er í leigusamningum hjá Framleiðnisjóði landbúnaðarins, skuli færður niður að heildargreiðslumarki mjólkur verðlagsárið 1992-93, þ.e. í 100 milljón lítra. Niðurfærsla fullvirðisréttar hvers lögbýlis skyldi verða hlutfallsleg miðað við þá niðurfærslu. Þannig var um um að ræða flata niðurfærsla fullvirðisréttar í mjólkurframleiðslunni. Fullvirðisréttur (greiðslumark) sem áfram væri bundinn í leigusamningum skyldi taka sömu breytingum og annar fullvirðisréttur (greiðslumark). Bætur vegna skerðingar á fullvirðisrétti skyldu nema 50 kr. á hvern lítra og greiðast úr Verðmiðlunarsjóði mjólkur. Þá skyldi Framleiðnisjóður greiða sömu fjárhæð í bætur til að vega upp á móti þeim rétti sem losnaði úr leigu hjá sjóðnum 1. september 1992.

4 Þróun búvöruframleiðslu

Framleiðslutakmarkanir sem gilt hafa í kindakjöts- og mjólkurframleiðslu frá upphafi síðasta áratugar höfðu að sjálfsögðu veruleg áhrif á framleiðslu í þessum búgreinum. Eftirspurn búvara hefur einnig tekið breytingum á sama tíma. Hér á eftir er fjallað um hver þessi áhrif voru.

Búfjárfjöldi

Athyglisvert er að skoða hvernig fjöldi búfjár í landinu hefur breyst á undanförunum árum. Sauðfé fjölgaði jafnt og þétt langt fram á áttunda áratuginn. Árið 1978 voru rúmlega 890 þúsund fjár í landinu og hefur sauðfé ekki verið fleira í annan tíma. Á níunda áratugnum fækkaði því hinsvegar mjög og var 487 þúsund árið 1992. Lætur nærri að sauðfé hafi fækkað um 45% á þessu tímabili. Fækkunin fellur saman við það tímabil sem framleiðslutakmarkanir hafa gilt í landbúnaði.

Tafla 4.1 Búfjárfjöldi 1970-1992 (þúsundir)

Ár	Sauðfé	Mjólkur- kýr	Aðrir nautgripir	Nautgripir samtals	Svín
1970	735,5	34,3	19,0	53,3	0,7
1975	860,8	36,5	25,3	61,8	1,6
1980	827,9	33,6	26,4	59,9	1,6
1985	709,3	35,1	37,8	72,9	2,6
1990	548,6	32,2	42,7	74,9	3,1
1991	510,8	31,6	46,0	77,7	3,3
1992	487,3	30,4	45,7	76,0	3,5

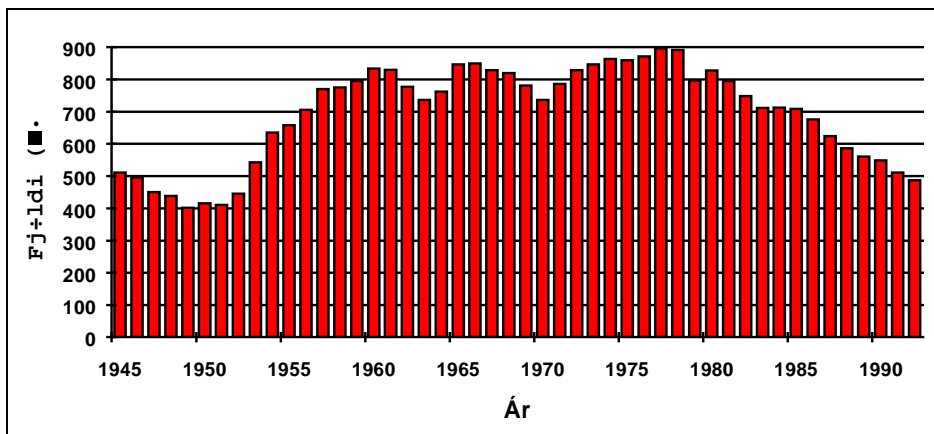
Heimild: *Hagtölur landbúnaðarins* 1993. Upplýsingaþjónusta landbúnaðarins.

Mjólkurkýr voru að jafnaði um 36 þúsund á áttunda áratugnum. Þeim hefur hinsvegar fækkað nokkuð eftir að framleiðslutakmörkunum var komið á í mjólkurframleiðslunni.

Þannig voru rúmlega 30 þúsund mjólkurkýr í landinu árið 1992. Hlutfallsleg fækkun frá árinu 1978 er um 16%.

Þó að mjólkurkúm hafi fækkað nokkuð á undanförunum árum hefur öðrum nautgripum fjölgað. Nautgripir í landinu, að mjólkurkúm meðtöldum, voru tæplega 63 þúsund árið 1978, en voru 76 þúsund árið 1992 sem er um 21% fjölgun. Sé aðeins litið til annarra nautgripa en mjólkurkúa er fjölgunin enn meiri eða um 73%. Sama þróun hefur átt sér stað í svínarækt. Á umræddu tímabili, þ.e. frá árinu 1978 til ársins 1992, fjölgaði svínum um 150%.

Mynd 4.1 Sauðfé 1945-1992



Þær breytingar sem orðið hafa á fjölda einstakra búfjártegunda, stafa af breyttum markaðsaðstæðum í landbúnaði. Samdráttur í sölu hefðbundinna búvara skýrir þannig fækkun sauðfjár og mjólkurkúa. Á sama hátt skýrist fjölgun nautgripa og svína af aukningu sem orðið hefur í neyslu nauta- og svínakjöts.

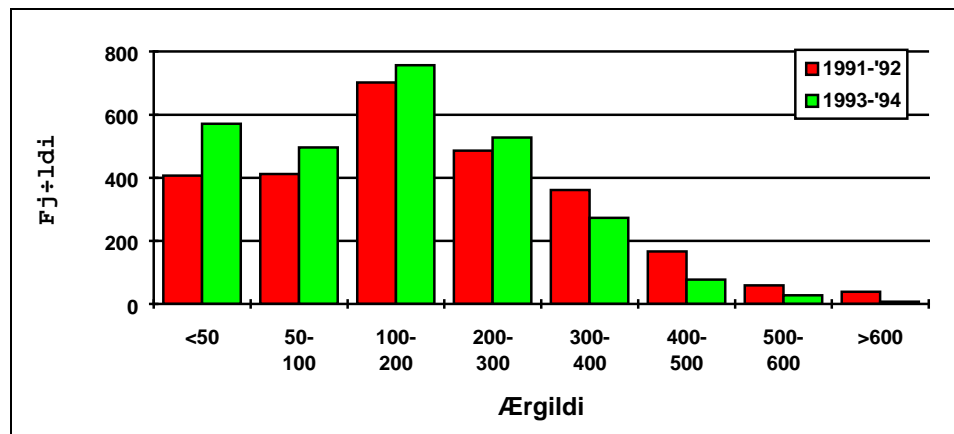
Uppkaup og niðurfærsla fullvirðisréttarins í sauðfjarrækt árin 1991 og 1992 leiddi til þess að bæði minnstu búunum og þeim stærstu fækkaði, en búum af meðalstærð hefur fjölgað. Búum með fullvirðisrétt fækkaði u.þ.b. 9%. Meðalbústærðin minnkaði aftur á móti minna eða um 3%. Meðalærgildum í sauðfé á hvert bú fækkaði aftur á móti mun meira. Þannig hafði ærgildum í sauðfé hjá hverju bú þar sem sauðfjarrækt er stunduð fækkað úr 199 ærgildum árið 1991 í 161 ærgildi 1993 eða um 19%. Meðalærgildum í mjólk fjölgaði hinsvegar hjá kúabúum úr 386 í 405 á sama tíma.

Tafla 4.2 Stærð bóa í sauðfjár- og mjólkurframleiðslu

Ærgildi ¹⁾	1991-'92	1993-'94	Breyt.	%
<50	551	381	-170	-31
50-100	256	238	-18	-7
100-200	421	503	82	19
200-400	445	542	97	22
400-600	554	506	-48	-9
600-800	494	382	-112	-23
800-1000	343	265	-78	-23
>1000	453	375	-78	-17
Samtals	3.517	3.192	-325	-9
Meðaltal	327	318	-9	-3

1) Ein ærgildisafurð svarar til 18,2 kg af kindakjöti eða 174 lítra af mjólk.
Heimild: Bygðastofnun.

Mynd 4.2 Ærgildi í sauðfé á hvert fjárbú 1991 og 1993



Framleiðsla og sala kindakjöts

Framleiðsla kindakjöts hefur minnkað á gildistíma búvöru- laganna. Verðlagsár landbúnaðarins nær frá septemberbyrjun til ágústloka. Verðlagsárið 1985/86 nam framleiðsla kindakjöts 12,3 þúsund tonnum en hafði dregist saman í 9,2 þúsund tonn verðlagsárið 1992/93. Samdrátturinn er þannig nálægt 3,1 þúsund tonnum sem er um 25%. Á sama tímabili hefur innanlandssala kindakjöts farið úr 9,2 þúsund tonnum í 7,1 þúsund tonn, sem er um 23% samdráttur. Sá hluti framleiðslunnar sem var umfram innanlandseftirspurn var fluttur út þannig að ekki kom til aukningar á birgðum. Þegar útflutningsbótarétturinn féll niður jukust birgðir hinsvegar á nýjan leik.

Tafla 4.3 Framleiðsla og sala kindakjöts (tonn)

Verðlags- ár	Birgðir 1. sept.	Fram- leitt ¹⁾	Til ráð- stöfunar	Innanl.- sala	Útflutt	Önnur innlend ráðst. ²⁾	Rýrn- un	Birgðir 31. ágúst
1985/86	1.920	12.260	14.180	9.203	2.479	0	109	2.389
1986/87	2.389	13.028	15.417	8.661	3.996	343	245	2.172
1987/88	2.172	12.572	14.744	8.654	2.268	1.115	135	2.572
1988/89	2.572	10.579	13.151	8.962	2.078	19	53	2.039
1989/90	2.039	9.939	11.978	8.389	2.072	0	22	1.495
1990/91	1.495	9.497	10.992	8.361	1.208	0	12	1.411
1991/92 ³⁾	1.411	9.315	10.726	8.438	1.888	0	84	316
1992/93 ⁴⁾	316	9.202	9.518	7.082	983	0	61	1.392

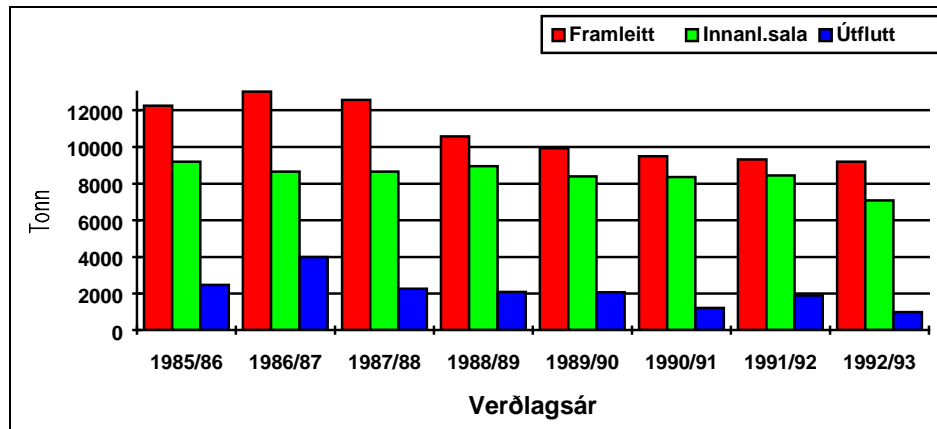
1) Heimtaka bænda reiknuð með.

2) Óseljanlegt kjöt sem var ráðstafað í loðýrafóður.

3) Í tölum um framleiðslu og útflutning eru ekki 1.325 tonn sem seld voru til Mexíkó.

4) Bráðabirgðatölur.

Heimild: Framleiðsluráð landbúnaðarins og Landbúnaðarráðuneytið.

Mynd 4.3 Framleiðsla og sala kindakjöts

Tímabundin aukning varð á framleiðslu kindakjöts verðlagsárið 1986/87 miðað við árið á undan, en það skýrist af stofnfækkun vegna riðuniðurskurðar og uppkaupum á fullvirðisrétti. Samdráttur í sölu verðlagsárið 1992/93 skýrist að hluta af mikilli sölu í ágúst 1992. Í þeim mánuði var boðið upp á kjöt á niðurgreiddu verði fyrir tilstilli Samstarfshóps um sölu lambakjöts. Þar sem hér var ekki um að ræða hreina aukningu á neyslu dróst kjötsala saman næstu mánuði á eftir.

Tafla 4.4 Neysla helstu kjöttegunda á íbúa 1985-1992 (kg)

Ár	Kinda- kjöt ¹⁾	Nautgripa- kjöt	Svína- kjöt	Alifugla- kjöt	Hrossa- kjöt	Samtals
1985	43,4	10,7	6,6	6,3	3,3	70,3
1986	34,7	10,8	7,8	6,7	3,0	63,0
1987	38,0	14,6	8,1	5,6	2,8	69,1
1988	34,7	13,5	9,8	5,5	2,3	65,8
1989	34,6	11,7	10,6	4,9	2,5	64,3
1990	33,8	11,2	9,9	5,8	2,6	63,3
1991	31,2	12,1	10,0	6,1	2,5	61,9
1992	30,4	12,8	10,0	6,2	2,5	61,9

1) Heimtekið kjöt meðtalið frá 1987.

Heimild: *Hagtölur landbúnaðarins 1991 og 1993*. Upplýsingaþjónusta landbúnaðarins.

Athyglisvert er að bera saman kjötneyslu á Íslandi og í V-Evrópu. Taflan hér að neðan sýnir neyslu helstu kjöttegunda á íbúa á Íslandi og tíu EB-löndum á árunum 1985-1988. Í heild er kjötneysla áþekkt á báðum stöðum, er reyndar heldur minni á Íslandi.*) Samsetning neyslunnar eftir kjöttegundum er hins vegar mjög ólík. Þannig er kindakjöt yfir helmingur af kjötneyslu Íslendinga, en ekki nema um 5% af kjötneyslu í Evrópu. Hver Íslendingur neytir m.ö.o. að meðaltali 10 sinnum meira kindakjöts en hver Evrópubúi. Evrópubúar neyta í staðinn einkum nauta-, svína- og fuglakjöts. Svínakjöt, sem ekki er nema um 12% af kjötneyslu Íslendinga, er tæpur helmingur af kjötneyslu Evrópubúa. Hér er miðað við neyslutölur frá árunum 1985-1988 en í aðalatriðum hefur samsetning neyslunnar ekki breyst síðan þá.

Þegar leita skal skýringa á þeim mun sem er á neyslu ólíkra kjöttegunda hefur ólík neysluhefð sjálfsagt sitt að segja. Í þéttbýlum löndum V-Evrópu er kindakjötsframleiðsla ekki samkeppnisfær í verði við aðra kjötframleiðslu. Framleiðsla kjöts af svínum, nautgripum og hænsnum er í raun verksmiðjuframleiðsla sem á lítið skylt við hefðbundna sauðfjárrækt. Til dæmis um hve hér er um ólíka framleiðslu að ræða, má nefna að hver gylta í svínarækt héraendis gaf að meðaltali af sér 849 kg afurða árið 1990, á sama tíma og meðalafurðir af hverri vetarafóðraðri á vógu 24,7 kg. Mun færri skepnur þarf því til að

*) Við kjötneyslu Íslendinga má bæta 2-3 kg hrossakjöts en neysla hrossakjöts er líklega mjög óveruleg í hinum löndunum.

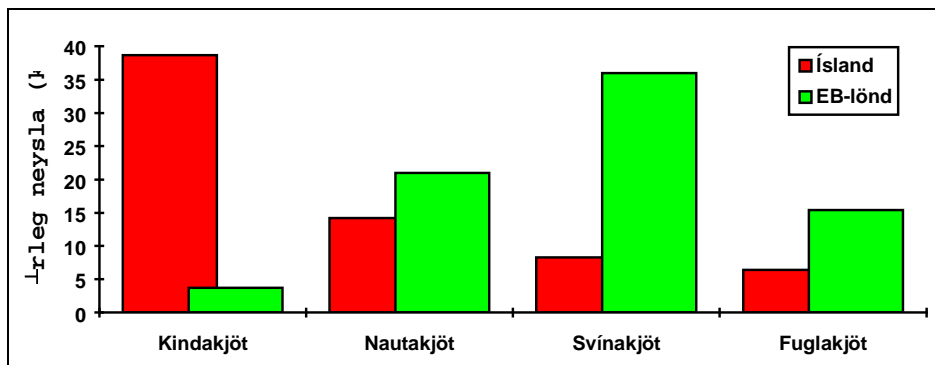
framleiða sama kjötmagn. Þá má nefna að heimsmarkaðaverð á fódri sem notað er í svína- og kjúklingarækt hefur verið lágt vegna niðurgreiðslna. Hér á landi eru lagðir háir skattar á innflutt fóður og hefur það styrkt samkeppnisstöðu sauðfjárræktarinnar sem aðallega nýtir innlenda beit og fóðuröflun.

Tafla 4.5 Neysla helstu kjöttegunda á Íslandi og í tíu EB-löndum á íbúa (meðaltal árunna 1985-1988, kg)

Kjöttegund	Ísland	EB-lönd
Kindakjöt	38,7	3,7
Nautakjöt	14,2	21,0
Svínakjöt	8,3	36,0
Fuglakjöt	6,4	15,4
Samtals	67,6	76,1

Heimild: *Hagtölur landbúnaðarins 1993*. Upplýsingaþjónusta landbúnaðarins.

Mynd 4.4 Kjötneysla á Íslandi og í EB-löndum



Framleiðsla og sala mjólkurafurða

Mjólkurframleiðslan hefur dregist saman á undanförunum árum eins og framleiðsla kindakjöts. Verðlagsárið 1985/86 voru framleiddir 111,6 milljón lítrar af mjólks en 100,5 milljón lítrar 1992/93. Innanlandssala hefur haldist nokkuð stöðug, eða um 100 milljón lítrar, en útflutningur dregist saman.

Mjólkurframleiðendum hefur tekist betur en sauðfjárbændum að halda sínum hlut á markaðnum. Þó að mikið framboð ýmiskonar drykkjarvara, s.s. ávaxta- og gosdrykkja, hafi haft áhrif á mjólkurneyslu, hafa aðrar vörur ekki náð að koma í stað

mjólkurafurða. Mikil vöruþróun sem hefur átt sér stað í framleiðslu nýrra mjólkurafurða hefur sjálfsagt einnig viðhaldið markaðsstöðu þeirra.

Tafla 4.6 Framleiðsla og sala mjólkur og mjólkurafurða (milljónir lítra)¹⁾

Verðlags- ár	Birgðir 1. sept.	Fram- leitt	Til ráð- stöfunar	Innanl.- sala	Útflutt	Rýrnun og mism. ²⁾	Birgðir 31. ágúst.
1985/86	22,1	111,6	133,7	97,2	12,9	0,8	24,4
1986/87	24,4	108,2	132,6	101,4	8,6	0,6	22,0
1987/88	22,0	104,2	126,2	102,0	5,7	-1,2	19,7
1988/89	19,7	100,7	120,3	102,5	1,9	1,1	14,9
1989/90	14,9	104,6	119,4	100,2	0,1	-0,2	19,4
1990/91	19,4	106,2	125,6	99,5	2,3	-0,2	24,0
1991/92	24,0	100,0	123,9	99,4	5,3	-2,4	21,6
1992/93 ³⁾	21,6	100,5	122,1	99,4	1,7	-1,8	22,8

1) Mjólkurafurðir eru umreiknaðar í mjólk.

2) Neikvæður mismunur stafar af skekkju í umreikningsstuðlum mjólkurafurða.

3) Bráðabirgðatölur.

Heimild: Framleiðsluráð landbúnaðarins.

Tafla 4.7 Mjólkurneysla (líttrar/íbúa)

Ár	Nýmjólk og léttmjólk	Aðrar mjólkur- vörur	Samtals
1986	169	239	408
1987	163	251	414
1988	156	250	406
1989	153	247	400
1990	148	247	395
1991	147	243	390
1992 ¹⁾	116	264	380

1) Tölur um skiptingu mjólkurneyslu 1992 eru ekki sambærilegar við eldri tölur vegna nýrra umreikningsstuðla.

Heimild: *Hagtölur landbúnaðarins* 1993. Upplýsingaþjónusta landbúnaðarins.

5 Aðlögun búvöruframleiðslu að innanlandsmarkaði

Með samþykkt búvörlaganna var hin opinbera landbúnaðarstefna aðlöguð breyttum aðstæðum sem skapast höfðu í markaðsmálum hefðbundinna búgreina. Í stórum dráttum má segja að Alþingi hafi markaði þá stefnu með lögunum, að miða skyldi framleiðslu kindakjöts og mjólkur við þarfir innanlandsmarkaðar en verulega dregið úr framleiðslu til útflutnings. Það skipti ekki síst máli um þessa ákvörðun að þegar leið á níunda áratuginn lækkaði verð á útfluttu kindakjöti mjög á erlendum mörkuðum. Búvörlögin veittu bændum nokkurra ára aðlögunartíma að breyttum aðstæðum. Útflutningsbætur gátu áður numið allt að 10% af verðmæti búvöruframleiðslunnar, en voru með lögunum lækkaðar í áföngum og að lokum felldar niður.

Tafla 5.1 Fullvirðisréttur og greiðslumark skv. búvörusamningum

Verðlags- ár		Kindakjöt (tonn)	Mjólk (millj. lítr.)
1985/86	(fullvirðisréttur)	12.150	107,0
1986/87	"	11.800	106,0
1987/88	"	11.800	105,0
1988/89	"	11.800	106,0
1989/90	"	11.800	107,0
1990/91	"	11.800	108,3 ¹⁾
1991/92	"	11.800	107,0
1992/93	(greiðslumark)	8.600	100,0
1993/94	"	8.150	100,0
1994/95	"	7.400	100,0

1) Með aukningu vegna ákvæða í 2. gr. búvörusamnings frá 1987.

Tafla 5.1 sýnir hvernig fullvirðisréttur, og síðar greiðslumark, til kindakjöts- og mjólkurframleiðslu hefur breyst frá setningu búvörulaganna. *)

Í búvörusamningnum frá 1987 var kveðið á um aukningu fullvirðisréttarins ef innanlandsneysla færi fram úr þeim áætlunum sem lágu að baki samningnum. Í samræmi við það var fullvirðisréttur til mjólkurframleiðslu aukinn um 1,3 milljónir lítra verðlagsárið 1990/91. Honum var þó ekki öllum úthlutað til framleiðenda á því verðlagsári heldur dreifðist jafnframt á það næsta.

Kaup Framleiðnisjóðs landbúnaðarins á fullvirðisrétti

Það fé sem sparaðist við lækkun útflutningsbóta rann áfram til landbúnaðarins fram til ársins 1992, að frátöldu einu prósentustigi sem heildarrétturinn var strax lækkaður um. Lagt var fyrir ríkissjóð að leggja fram fjármagn til þess að mæta áhrifum samdráttar í framleiðslu mjólkur- og sauðfjárafurða. Fjármagni þessu skyldi, svo sem segir í lögunum, "*varið til eflingar nýrra búgreina, markaðsöflunar og til fjárhagslegrar endurskipulagningar búreksturs á lögbýlum.*" Framleiðnisjóði landbúnaðarins var ætlað að úthluta því samkvæmt reglugerð er landbúnaðarráðherra setti. Hámark útflutningsbóta svo og greiðsla í Framleiðnisjóð skyldi samanlagt nema 9% af heildarverðmæti búvöruframleiðslunnar og skiptast á milli útflutningsbóta og Framleiðnisjóðs eins og tafla 5.2 sýnir.

Tafla 5.2 Skipting framlaga til útflutningsbóta og Framleiðnisjóðs landbúnaðarins skv. búvörulögum frá 1985

Ár	Útflutnings- bætur	Framleiðni- sjóður	Samtals
1986	7%	2%	9%
1987	6%	3%	9%
1988	5%	4%	9%
1989	5%	4%	9%
1990	4%	5%	9%

Ætlunin var að útflutningsbætur lækkuðu smám saman en framlag til sjóðsins yxi að sama skapi. Árið 1987 var

*) Nánari skipting fullvirðisréttarins er sýnd í töflum í Viðauka II með þessari skýrslu.

aðlögunartíminn lengdur um tvö ár og skiptingu breytt fyrir árið 1990, svo og fram kemur í töflu 5.3 (lög nr. 2/1987):

Tafla 5.3 Skipting framlaga til útflutningsbóta og Framleiðnisjóðs landbúnaðarins skv. breytingu á búvörulögum 1987

Ár	Útflutnings- bætur	Framleiðni- sjóður	Samtals
1990	5%	4%	9%
1991	5%	4%	9%
1992	5%	4%	9%

Framleiðnisjóður landbúnaðarins ráðstafaði því fé sem til hans rann m.a. til að efla nýjar atvinnugreinar í sveitum og má þar nefna loðdýrarækt, fiskeldi og ferðaþjónustu, til að greiða fyrir lausn á fjárhagsvanda skuldugra bænda, til markaðssetningar á mjólk og kindakjöti innanlands og utan, til að kaupa og leigja framleiðslurétt í sauðfjárframleiðslu, og að greiða fyrir mjólk umfram fullvirðisrétt.

Áður hefur komið fram að búvörusamningar kváðu á um að Framleiðnisjóður landbúnaðarins myndi kaupa upp framleiðslurétt á ákveðnu magni mjólkur og kjöts, en ábyrgjast bændum fullt verð fyrir þá framleiðslu að öðrum kosti. Hér var um að ræða 800 tonn af kjöti og 3 milljónir lítra mjólkur. Ákveðið var að sjóðurinn gerði bændum tilboð um að kaupa eða leigja fullvirðisrétt sem næmi þessu framleiðslumagn fremur en að greiða útflutningsbætur á óbreytt framleiðslumagn. Var markmiðið að koma í veg fyrir frekari samdrátt hjá þeim sem héldu áfram framleiðslu mjólkur og kindakjöts. Það var mál manna að sá samdráttur sem orðið hefur í hefðbundinni búvöruframleiðslu á undanförunum árum hefði í stórum dráttum dreifst jafnt á alla framleiðendur og smám saman rýrt afkomumöguleika þeirra. (Bú með innan við 300 ærgildisafurða framleiðslu hafa þó fengið undanþágu frá verðskerðingu). Margir bændur stóðu í þeim sporum að geta hvorki nýtt fjárfestingar sem þeir höfðu lagt í né haft fulla atvinnu af búrekstrinum. Um þetta atrið sagði svo í Fréttabréfi Stéttarsambands bænda í mars 1987 (2. tölubl., 3. árg.): "*Stjórn Stéttarsambandsins var ljóst að áframhald þessarar stefnu hefði á skömmum tíma haft í för með sér algjört hrun á afkomumöguleikum flestra bænda og stórfellda hættu á eyðingu byggðar víða um land.*"

Öllum bændum var frjálst að taka tilboði Framleiðnisjóðsins eða hafna því. Stjórn Stéttarsambandsins taldi að ekki hefði verið annað fært en að gefa þeim öllum kost á að taka tilboði Framleiðnisjóðs án tilliti til búsetu eða annarra aðstæðna. Það var hinsvegar mat stjórnarinnar að ef gripið yrði til frekari aðgerða af þessu tagi síðar, ætti það að gerast eftir ákveðnu skipulagi, en ekkert slíkt skipulag var þá til. Þá var það eindregin skoðun stjórnarinnar að það væri ekki í verkahring hagsmunasamtaka bænda að ákveða slíka skiptingu, heldur væri það hlutverk stjórnvalda. Þeir sem einkum notfærðu sér tilboð Framleiðnisjóðs um sölu eða leigu fullvirðisréttar voru eldri bændur með lítil bú, menn í öðrum störfum sem höfðu rekið bú jafnframt annarri vinnu, bændur í erfiðri og vonlausri skuldastöðu, og bændur með riðuveikt fé. Í mörgum tilvikum var um að ræða menn sem ætla má að hætt hefðu búrekstri hvort eð var á næstu árum og ráðstafað fullvirðisréttinum þá til annarra. Flestir leigðu fullvirðisréttinn og voru áfram búsettir á jörðum sínum.

Ríkisendurskoðun hefur nýlega gefið út sérstaka skýrslu um sjóðinn þar sem rakinn er þáttur hans í aðlögun búvöruframleiðslunar. Er því óþarfi að fjölyrða frekar um þau mál hér.

Áhrif riðuniðurskurðar á kindakjötsframleiðslu

Í því skyni að útrýma riðuveiki í sauðfé hefur öllum fjárstofni verið fargað á bæjum þar sem sjúkdómsins verður vart. Viðkomandi bændur skuldbinda sig með samningi við ríkið til að hafa jörðina fjárlausu í nokkur ár, oft tvö eða þrjú, og eru þeim greiddar bætur úr ríkissjóði á meðan eftir ákveðnum reglum. Þar sem ekki hefur mátt ráðstafa fullvirðisrétti til annarra framleiðenda hefur hann verið óvirkur á meðan fjárleysi varir. M.a. í ljósi þess samdráttar sem nauðsynlegur var í framleiðslu kindakjöts var ákveðið að freista þess að ráða niðurlögum riðuveikinnar á landinu öllu og skera niður heilu fjárstofnana. Fastlega var búist við að nokkur hluti bændanna myndu hætta sauðfjárrækt í kjölfar slíks niðurskurðar, bæði vegna erfiðleika á að hefja fjárbúskap aftur og vegna þess að þeir hefðu náð að afla sér lífsviðurværis af öðru.

Tafla 5.4 sýnir hve mikill fullvirðisréttur var bundinn með samningum um niðurskurð vegna riðu árin 1987-1991. Á tímabili

voru um 800-1.000 tonn bundin í slíkum samningum. Þess vegna dróg mjög úr kindakjötsframleiðslunni og þörfin á útflutningsbótum minnkaði. Rétturinn losnaði hinsvegar smám saman aftur til framleiðslu eftir því sem bændur komu sér upp nýjum fjárstofni. Ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um að hvaða marki þetta gerðist. Það virðist þó sem að einungis tiltölulega lítil hluti réttarins hafi verið seldur ríkinu og þannig fallið niður, t.d. voru ekki seld nema 141 tonn af óvirkum rétti vegna riðu í uppkaupum ríkisins 1991 og '92.

Tafla 5.4 Óvirkur fullvirðisréttur vegna riðusamninga

Ár	Ærgildi	Tonn
1987	25.285	460
1988	55.966	1.019
1989	44.797	815
1990	51.542	938
1991	38.063	693

Heimild: Framleiðsluráð landbúnaðarins.

Eftir að greiðslumark var tekið upp er framleiðslurétti bænda sem sauðfé er skorið niður hjá vegna riðu, ráðstafað tímabundið til annarra framleiðenda, þ.e. þar til viðkomandi bóndi má aftur hefja sauðfjárbúskap.

Niðurfærsla fullvirðisréttarins

Minnkun kindakjötsframleiðslu á síðustu árum verður fyrst og fremst rakin til tímabundinna leigusamninga á framleiðslurétti og niðurskurðar vegna riðuveiki. Framlög ríkisins til sauðfjárframleiðslu miðuðust við nánast sama framleiðslurétt og við gildistöku laganna. Í ljósi minnkandi kindakjötsneyslu innanlands og minni útflutnings var því um það samið í búvörusamningnum frá 1991 að fullvirðisréttur framleiðenda yrði skertur.

Í viðauka I í búvörusamningnum og með heimild í 38. gr. lánsfjárlaga fyrir árið 1991, skyldi aðlögun sauðfjárframleiðslunnar að innanlandsmarkaði fara fram í tveimur áföngum fyrir haustið 1992. Vegna lítillar nýtingar framleiðsluheimilda hjá þeim sem voru að hefja framleiðslu á ný að loknu fjárleysi af

völdum riðuveiki og vegna samninga við Framleiðnisjóð var áætlað að við fyrri hluta aðlögunarinnar væri nægjanlegt að ná með kaupum og niðurfærslu nálægt helmingi þess sem talið var þurfa í heild. Helstu efnisatriði fyrri hluta aðlögunarinnar sem kom til framkvæmda á árinu 1991 voru eftirfarandi:

- Ríkissjóður skuldbatt sig til að kaupa allt að 3.700 tonna fullvirðisrétt á tímabilinu 1. maí til 1. september 1991.
- Greiðsla nam 600 kr./kg í virkum fullvirðisrétti og fyrir rétt sem bundin var í riðusamningi en 480 kr./kg í rétti bundnum í leigusamningi við Framleiðnisjóð.
- Þegar framleiðandi afsalaði sér öllum fullvirðisrétti, voru greiddar 5.000 kr. fyrir hverja fargaða kind, en 3.500 kr. ef aðeins var seldur hluti réttarins.
- Stefnt var að u.þ.b. 10% fækkun fjár, þ.e. um 55 þúsund fjár, og 900 tonna samdrætti í framleiðslu milli árana 1991 og 1992. Til að ná því markmiði skyldi beitt flatrí niðurfærslu, að því marki sem frjáls uppkaup nægðu ekki til. Þá voru greiddar 450 kr./kg. í fullvirðisrétti og 3.500 kr. fyrir hverja á sem fargað var. Ákveðin ívilnun var þó veitt helstu sauðfjárræktarsvæðum á landinu sem fólst í minni niðurfærslu fullvirðisréttarins á þessum svæðum.

Síðari hluti aðlögunarinnar kom til framkvæmda á árinu 1992 og skyldi felast í eftirtöldum aðgerðum:

- Frá 1. september 1991 til 31. ágúst 1992 skyldi ríkissjóður kaupa þann fullvirðisrétt, sem á vantaði til að markmiðinu um 3.700 tonna lækkun fullvirðisréttarins næðist.
- Greidd væru 380 kr./kg og 3.500 kr. fyrir hverja fargaða kind, en 300 kr./kg í leigurétti. Þessar fjárhæðir voru síðan hækkaðar með nýju tilboði sem bændum var gert á árinu 1992.
- Næðist markmiðið ekki skyldi beita niðurfærslu og greiða sömu fjárhæðir fyrir og að framan greinir.

Í öllum tilvikum ábyrgðist ríkissjóður jafnframt fullt verð fyrir 2,25 kg kindakjöts fyrir hverja kind sem fargað var skv. fækkunarsamningum eða við niðurfærslu, sem var til að mæta minni ásetningsþörf.

Þá var í viðauka II með búvörusamningnum mælt fyrir um eftirtaldar stuðningsaðgerðir til að mæta áhrifum samningsins:

- Framleiðnisjóður landbúnaðarins fær á árunum 1993 - 1997 samtals 1.200 milljónir króna sem nota skal til atvinnuuppbyggingar til sveita og verkefna sem stuðla að aukinni framleiðni í landbúnaði.
- Jarðasjóður fær á árunum 1992-1993 viðbótarfjármagn, 75 milljónir hvort ár, til þess að kaupa jarðir sem seljast ekki á frjálsum markaði.
- Byggðastofnun fær á árunum 1992-1997 samtals 400 milljónir króna til þess að greiða fyrir annarri atvinnuuppbyggingu á þeim stöðum sem viðkvæmastir eru fyrir samdrætti í sauðfjárframleiðslu.
- Á samningstímanum er ráðgert að verja 60 milljónum króna til þess að greiða til Lífeyrissjóðs bænda iðgjald vegna bænda sem selja fullvirðisrétt sinn og orðnir eru 61 árs eða eldri. Á þann hátt verða þessum bændum tryggð lífeyrisréttindi úr sjóðnum eins og þeir hefðu haldið áfram búskap til 67 ára aldurs.

Staðan haustið 1991 var sú að með frjálsum uppkaupum og niðurfærslu minnkaði framleiðsluréttur um 1.838 tonn. Fargað var u.þ.b. 43 þúsund ám. Ástæður þess að fækkunin náði ekki 55 þúsund ám voru tvíþættar. Annarsvegar að ákvæði í búvörusamningi um minni niðurfærslu á tilteknum sauðfjársvæðum þýddu minni fækkun, sem nam 5-6 þúsund ám. Framleiðnisjóður bar kostnað af þeirri umframframleiðslu sem af þessu hlaust haustið 1991 skv. ákvæðum í búvörusamningi. Hinsvegar var reiknað með meiri frjálstri sölu á riðu- og leigurétti er raun varð á, þegar niðurfærsluhlutfallið var ákveðið sumarið 1991. Einnig var talsvert um að bændur seldu hluta af rétti sínum, sem ekki hafði verið nýttur árið á undan, og þurfti þá ekki að skila bústofni með til förgunar.

Sauðfé á landinu fækkaði úr 549 þúsund í 511 þúsund á milli árana 1990 og 1991. Framleiðsla haustið 1991 var 9,3 þúsund tonn, borið saman við 9,5 þúsund tonn haustið áður. Vandinn var sá að enn var til fullvirðisréttur fyrir um 10 þúsund tonna framleiðslu. Haustið 1991 voru um 900 tonn af þessum rétti bundin í leigusamningum hjá Framleiðnisjóði og í riðusamningum. Þessi réttur losnaði að mestu til framleiðslu ýmist haustið

1992 eða haustið 1993. Margir handhafar leigu- og riðuréttar stefndu að því að hefja framleiðslu aftur í stað þess að selja ríkinu framleiðsluréttinn. Mátti búast við allt að 20% fjölgun fjár hjá bændum sem leigt höfðu fullvirðisréttinn eða skorið niður vegna riðuveiki, en voru að hefja búskap á ný. Þá var kindakjötssalan það sem af var verðlagsárinu 400 tonnum minni er á sama tíma árið áður. Útlit var fyrir að greiðslumark sem úthlutað yrði haustið 1992 til innleggs- og heimtöku 1993, gæti því vart orðið meira en 8.150 tonn (eins og reyndar síðar kom á daginn) og þyrfti þ.a.l. að færa fullvirðisréttinn niður um hátt í 2 þúsund tonn. Ef samdráttur í kjötsölu yrði jafn mikill og útlit var fyrir þurfti ásettu fé að fækka um allt að 5% haustið 1992. Þetta þýddi að aðrir bændur þyrftu að fækka fé um nálægt 10% kæmi ekki til sölu á heilum bústofnum. Miðað við reynsluna af uppkaupum fullvirðisréttarins var líklegt að nær eingöngu yrði um flata niðurfærslu að ræða.

Í reglugerð frá 18. maí 1992 (nr. 183/1992) var sauðfjárændum sem selja vildu allan fullvirðisrétt sinn gert nýtt og herra tilboð heldur en áður var gert ráð fyrir við síðari niðurfærsluna. Tilgangurinn var að reyna að draga úr þörfinni á flötum niðurskurði á fullvirðisrétti haustið 1992. Tilboðið gerði ráð fyrir að greiddar væru 550 kr./kg í virkum rétti, 450 kr./kg í leigurétti og 5.000 kr. fyrir fargaða á. Þá skyldu greiddar 10.010 kr. fyrir ærgildisafurðina í virkum fullvirðisrétti og 5.000 kr. fyrir hverja fargaða kind. Fyrir hverja ærgildisafurð í óvirkum rétti skyldu greiddar 8.190 kr. Tilboðið gildi til 31. ágúst 1992. Ekki var ætlunin að veita viðbótarfjármagni úr ríkissjóði til aðlögunar sauðfjárframleiðslunnar heldur var hér um að ræða fé sem sparast hafði vegna minni uppkaupa á fullvirðisrétti en ráð var fyrir gert í búvörusamningnum. Þessi leið sem hér var valin, þ.e. að gera bændum nýtt tilboð, var samt dýrari fyrir ríkið en að aðhafast ekkert og beita flatri skerðingu haustið 1992.

Eins og tafla 5.5 ber með sér gengu áform um uppkaup fullvirðiréttar ekki eftir nema að litlu leyti eftir við síðari hluta aðlögunarinnar þrátt fyrir herra tilboð af hálfu ríkisins. Aðeins voru seld 254 tonn í fullvirðirétti og því kom til mun meiri niðurfærslu á réttinum heldur en haustið áður.

Tafla 5.5 Aðlögun fullvirðisréttar í sauðfjárframleiðslu að innanlandsmarkaði (tonn)

Fullvirðisréttur í upphafi	11.858
Fyrri áfangi aðlögunar, maí-ágúst 1991:	
Keyptur réttur	1.702
Niðurfærsla	136
Samtals	1.838
Fullvirðisréttur eftir fyrri áfanga	10.020
Síðari áfangi aðlögunar, sept. 1991-ágúst 1992	
Keyptur réttur	254
Niðurfærsla	1.570
Samtals	1.824
Niðurfellt á ríkisjörðum	63
Leiðréttingar	-19
Fullvirðisréttur eftir aðlögun	8.152

Heimild: Framleiðsluráð landbúnaðarins.

Úthlutun greiðslumarks

Greiðslumarkið sem tekið var upp með núgildandi búvörusamningi er ákveðið fyrir hvert verðlagsár með árs fyrirvara. Það er markaðstengt, þ.e. miðast við sölu kindakjöts árið á undan og sölu fyrstu sex mánuði ársins þegar það er ákvarðað. Þá er heimilt að taka tillit til líklegar neysluþróunar næsta árs. Fullvirðisrétturinn er ekki lengur notaður sem framleiðsluviðmiðun heldur var hann sú stærð sem greiðslumark hvers bónda var reiknað út frá til að byrja með. Hann var einnig notaður sem viðmiðun við kaup og sölu fullvirðisréttar þar til síðari niðurfærslu var lokið haustið 1992 og vegna bóta fyrir seinni niðurfærsluna. Eftir það var hugtakið fullvirðisréttur endanlega úr sögunni.

Greiðslumarki var fyrst úthlutað í mars 1992 og þá til bráðabirgða til þess að koma kerfinu í gang og skapa bændum framleiðsluviðmiðun fyrir komandi verðlagsár. Greiðslumarkið gildi fyrir sauðfjárinlegg haustið 1992 og var grundvöllur beinna greiðsla úr ríkissjóði. Greiðslumarkið var ákveðið 8.600 tonn. Virkur fullvirðisréttur að lokinni fyrri niðurfærslu var hinsvegar um 9.300 tonn og gat því greiðslumark til innleggs aðeins orðið um 92% fullvirðisréttarins. Skapaði þetta töluverða erfiðleika m.a. vegna þess að bændur höfðu miðað ásetningu haustið áður við töluvert meira framleiðslumagn.

Með reglugerð sem sett var 14. september 1992 (nr. 336/1992) var ákveðið nýtt greiðslumark sem gildi fyrir innlegg haustið 1993. Var það 8.150 tonn með heimtökurétti. Við seinni niðurfærsluna var fullvirðisrétturinn færður að því marki og þar með var lokið aðlögun að markaðstengdu kerfi. Nýtt greiðslumark er síðan ákveðið árlega og breytist (hækkar og lækkar) eftir því hver sala á innanlandsmarkaði verður. Síðasta haust var greiðslumark vegna slátrunar haustið 1994 þannig ákveðið 7.400 tonn. Það skal þó tekið fram að greiðslur ríkissjóðs miðast við 7.670 tonn. Greiðslum vegna mismunarins sem hér er á, þ.e. 270 tonn, verður varið til niðurgreiðslna og annarra markaðsaðgerða vegna kindakjöts en ekki greitt beint til bænda. Er þetta gert til að leysa vanda vegna mikilla birgða haustið 1993.

6 Kostnaður ríkisins vegna búvörulaga

Árið 1993 nam beinn kostnaður ríkisins vegna búvörusamninga tæplega 6,0 milljörðum króna á verðlagi í nóvember það ár. Þetta er veruleg lækkun miðað við árin 1988-1992 þegar kostnaður var um 9-10 milljarðar króna hvert ár. Í þessum tölum er ekki meðtalinn ýmiss óbeinn kostnaður vegna landbúnaðar, s.s. kostnaður við yfirstjórn, rekstur stofnana sem starfa að málefnum landbúnaðarins, endurgreiðslur verðjöfnunargjalda og ýmis framlög til samtaka framleiðenda. Heildarstuðningur ríkisins við landbúnað er því talsvert meiri en hér kemur fram. Hækkun framlaga á milli árunna 1987 og 1988 stafar af álagningu söluskatts á matvæli en ákveðið var að ríkissjóður yki niðurgreiðslur á vissum búvörum til að vega upp á móti honum.

Tafla 6.1 Framlög ríkissjóðs vegna búvörusamninga (milljónir króna)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Framleiðnisjóður landb.	272	429	490	592	666	340	250
Sauðfjárveikivarnir ¹⁾	52	277	420	321	326	193	112
Uppkaup á fullvirðisrétti	0	0	0	0	1.213	667	208
Útflutningsbætur o.fl.	710	858	1.885	1.153	1.573	1.129	229
Lífeyrissjóður bænda ²⁾	260	230	375	408	397	419	313
Niðurgreiðslur	1.465	3.622	4.072	5.097	4.903	4.353	860
Beinar greiðslur til bænda	0	0	0	0	0	1.764	3.895
Samtals	2.758	5.416	7.243	7.570	9.079	8.865	5.868
Á föstu verðlagi ³⁾	5.647	8.844	9.764	8.887	9.979	9.393	5.972

1) Bætur fyrir fé sem skorið er niður vegna riðu.

2) Framlag til Stofnlánadeildar landbúnaðarins meðtalið.

3) Fast verðlag í nóvember 1993 m.v. framfærsluvísitölu.

Lækkun á greiðslum vegna búvörusamninga sem kemur fram á árinu 1993 stafar aðallega af niðurfellingu útflutningsbótaréttarins. Þá var búið að gjaldfæra að mestu kostnað vegna uppkaupa á fullvirðisrétti, en hann nam á þessu tímabili samtals 2,1 milljörðum króna.

Framlög úr ríkissjóði vegna búvörulaga voru í góðu samræmi við áætlanir fjárlaga árið 1988. Á næstu þremur árum fóru framlögin nokkuð fram úr áætlunum, frávik árið 1989 nam 10,2%, árið 1990 nam það 5,2% og árið 1991 4,0%. Á árinu 1992 voru framlög hinsvegar 3,5% undir áætlun.

Tafla 6.2 Áætluð og raunveruleg framlög ríkissjóðs vegna búvörusamninga (milljónir króna)

Ár	Áætlun	Útkoma	Frávik	%	Á föstu verðl. ¹⁾
1988	5.423	5.416	-6	-0,1	-10
1989	6.571	7.243	672	10,2	906
1990	7.195	7.570	375	5,2	441
1991	8.726	9.079	353	4,0	388
1992	9.189	8.865	-324	-3,5	-343

1) Fast verðlag í nóvember 1993 m.v. framfærsluvísitölu.

Í 36. og 37. gr. búvörulaganna var kveðið á um að ríkissjóður skyldi verja fjárhæð sem svarar til 5% af heildarverðmæti landbúnaðarframleiðslunnar til greiðslu útflutningsbóta og 4% af sama stofni til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins. Þó skyldi jafnan tryggt að ríkissjóður stæði við samninga sem gerðir væru á grundvelli laganna. Í fjárlögum fyrir árið 1992 var framlag til Framleiðnisjóðs lækkað verulega miðað við það sem verið hefði ef ákvæði búvörulaga hefðu verið lätin gilda á því ári.

Tafla 6.3 Útflutningsbætur (milljónir króna)

Ár	Framlag skv. búvörul.	Framlag í raun	Frávik	%
1988	540	858	318	58,8
1989	619	1.885	1.266	204,4
1990	739	1.153	414	56,1
1991	814	1.573	760	93,4
1992 ¹⁾	----	1.129	----	----

1) Útreikningur Hagstofu Íslands á heildarverðmæti búvöruframleiðslunnar liggur ekki fyrir með sama hætti og fyrri ár.

Fjárveitingar til útflutningsbóta hafa verið notaðar til að greiða bændum umsamdar bætur fyrir ónotaðan fullvirðisrétt og fyrir leigu á fullvirðisrétti, auk beinnar niðurgreiðslu á útflutningi mjólkurafurða og kindakjöts.

Framkvæmdanefnd búvörusamninga gerði áætlun um kostnað við útflutning kindakjöts og mjólkurafurða á gildistíma búvörusamningsins frá 1987 og er hún birt í skýrslu nefndarinnar um framkvæmd búvörusamninga og horfur árin 1985-1992 sem gefin var út í maí 1988. Þar kemur fram að gert sé ráð fyrir að kostnaður vegna útflutnings og uppkaupa nemi samtals um 2,8 milljörðum króna út samningstímann. Þessi fjárhæð reiknuð til verðlags í nóvember 1993 er um 5,2 milljarðar króna.

Samdráttur í sölu kindakjöts innanlands raskaði forsendum búvörusamnings um hvernig framleiðslu bænda skyldi ráðstafað. Til að losna við umframbirgðir varð þörf fyrir útflutning á meira magni afurða en rúmaðist innan þeirra marka sem búvörulögin setja um útflutningsbætur. Árið 1988 tók því Framleiðsluráð landbúnaðarins bankalán að andvirði 555 milljóna króna vegna uppgjörs við bændur á gjaldföllnum útflutningsbótum. Fjármálaráðherra yfirtók lánið fyrir hönd ríkissjóðs og var það gjaldfært í ríkisreikningi 1989. Þegar lánið var tekið var gert ráð fyrir að svigrúm gæfist til að endurgreiða lánið á árunum 1990 og 1991 samhliða minnkandi framleiðslu á kindakjöti umfram eftirspurn á innanlandsmarkaði. Síðar kom í ljós að úthlutun fullvirðisréttar umfram ákvæði búvörusamnings leiddi til aukinnar þarfar fyrir útflutningsbætur miðað við fyrri áætlanir. Við þessu var m.a. brugðist með því að gerður var viðauki við þágildandi búvörusamning sem kvað á um skerðingu fullvirðisréttar til framleiðslu sauðfjárafurða og lægri greiðslur fyrir ónotaðan fullvirðisrétt. Á móti skuldbundu stjórnvöld sig til að draga úr birgðum kindakjöts. Á fjárlögum 1990 og 1991 var síðan veitt fjármagni til að endurgreiða lánið. Árið 1990 var heimilaður útflutningur á um 550 tonnum af kindakjöti umfram forsendur fjárlaga gegn því að greiðsla uppóta úr ríkissjóði kæmi á árinu 1991.

Annað atriði sem skýrir að í áætlunin frá 1988 var kostnaður vegna útflutningsbóta vanmetinn er útflutningur á próteinríkum afurðum sem féllu til við framleiðslu og ekki náðist að selja nema að hluta á innlendum markaði. Kostnaður vegna þessa var ekki í

fyrirnefndri áætlun. Þá hefur þurft að greiða heldur hærra bætur fyrir hvert útflutt kíló en áætlað var.

Framlög til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins hafa verið í fullu samræmi við ákvæði búvörulaga. Árið 1992 voru framlög til sjóðsins þó lækkuð á fjárlögum þannig að þau svöruðu ekki til 4% af heildarverðmæti landbúnaðarframleiðslunnar það ár.

Áætlaður kostnaður ríkisins vegna búvörusamninganna frá 1991 og 1992

Útgjöld ríkissjóðs vegna búvörusamningsins frá 1991 eru þrenns konar: (1) Beinar greiðslur til bænda, (2) greiðslur vegna aðlögunar framleiðslunnar að innanlandsmarkaði í samræmi við viðauka I með samningnum, og (3) greiðslur vegna ýmissa stuðningsaðgerða í framhaldi af samningnum sbr. viðauka II. Með samþykkt laga nr. 5/1992 um breytingar á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og með lánsfjárlögum fyrir árið 1991 voru lögfestar heimildir til útgjalda úr ríkissjóði í samræmi við samninginn sjálfan og viðauka I með honum. Til að hægt sé að greiða fjármuni í samræmi við viðauka II þarf hinsvegar að koma til ákvæði í fjárlögum hverju sinni.

Lánsfjárlög fyrir árið 1991 kváðu á um að fjármálaráðherra væri heimilt fyrir hönd ríkissjóðs að stofna til skuldbindinga með útgáfu skuldabréfa á því ári að fjárhæð allt að 1.700 m.kr. vegna ákvæða búvörusamningsins um fækkun fjár og aðlögun sauðfjárframleiðslu að innanlandsmarkaði. Heimild lánsfjárlaga gildi þar til gerðar hefðu verið nauðsynlegar lagabreytingar vegna framkvæmdar samningsins að öðru leyti. Greiðslur til bænda vegna keypts fullvirðisréttar dreifast á nokkur ár þar sem greitt er með skuldabréfum. Bréfin eru verðtryggð og bera auk þess 5% vexti.

Útgjöld vegna samnings um stjórnun mjólkurframleiðslu sem gerður var í ágúst 1992, eru í fyrsta lagi beinar greiðslur til framleiðenda sem eiga að svara til 47,1% af framleiðslukostnaði mjólkur skv. verðlagsgrundvelli á innleggsdegi, í öðru lagi niðurgreiðslur á mjólkurvörur sem seldar voru á tímabilinu 1. september til 31. desember 1992 og í þriðja lagi uppgjör vegna birgða 1. janúar 1993. Þá var einnig gert ráð fyrir að koma á fót og styrkja afleysingaþjónustu fyrir kúabændur og greiðslum úr

Verðmiðlunarsjóði mjólkur til að greiða fyrir niðurfærslu fullvirðisréttar og til úreldingar mjólkurbúa, til styrkja vegna hagræðingar og til úreldingar á framleiðsluástöðu hjá mjólkurframleiðendum á jörðum sem liggja fjarri afurðastöðvum eða eru úrleiðis. Með breytingum sem gerðar voru á búvörulögunum vegna samningsins voru lögfestar heimildir til beinna greiðsla til bænda og greiðslna úr Verðmiðlunarsjóði mjólkur til ákveðinna verkefna samkvæmt samningnum. Að öðru leyti verður fjárframlag vegna ákvæða samningsins um niðurgreiðslur mjólkurvara, uppgjör á birgðum mjólkur og greiðslur vegna afleysinga hjá kúabændum ákveðið í fjárlögum hverju sinni.

Tafla 6.4 Áætluð framlög til sauðfjár- og mjólkurframleiðslu 1994-1998 (milljónir króna á áætluðu meðalverðlagi 1994)

	1994	1995	1996	1997	1998 ¹⁾
<i>Greiðslur vegna sauðfjárframleiðslu:</i>					
Beinar greiðslur til bænda ²⁾	1.593	1.600	1.600	1.600	1.067
Lífeyrissjóður bænda	66	66	66	66	44
Niðurgreiðslur á ull og gærum	250	250	250	250	167
Vaxta- og geymslukostnaður	290	290	290	290	193
Uppkaup á fullvirðisrétti ³⁾	77	53	31	9	
	2.276	2.259	2.237	2.215	1.471
<i>Greiðslur vegna mjólkurframleiðslu:</i>					
Beinar greiðslur til bænda	2.460	2.500	2.500	2.500	1.667
Lífeyrissjóður bænda	98	98	98	98	65
Afleysingaþjónusta kúabænda	10	15			
	2.568	2.613	2.598	2.598	1.732
<i>Aðrar greiðslur:</i>					
Framleiðnisjóður landbúnaðarins	300	250	200	200	
Greiðslur vegna riðuveiki	87	90	90	90	87
Samtals	5.231	5.212	5.125	5.103	3.290

1) Samningarnir renna út 31. ágúst 1998.

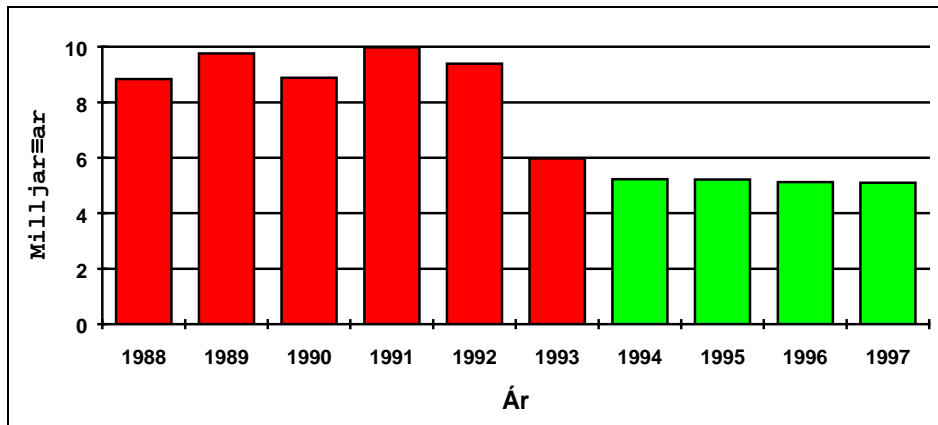
2) Átak í sölu kindakjöts innanlands innifalið 1994.

3) Kostnaður við uppkaupin var gjaldfærður 1991-1993. Hér færast því aðeins til gjalda vextir og verðbætur hvers árs af skuldabréfum sem gefin voru út vegna kaupanna. Framlög á fjárlögum hvers árs verða hærri þar sem afborganir eru þar gjaldfærðar á greiðsluári.

Útgjöld vegna núgildandi búvörusamninga eru í heild áætluð um 5,1-5,2 milljarðar króna árin 1994-1997. Útgjöld vegna beinna greiðslna ráðast af heildargreiðslumarki hvers árs og af afurðaverði til framleiðenda. Í ofangreindri áætlun er gert ráð fyrir að beinar greiðslur ríkissjóðs vegna sauðfjárframleiðslu verði óbreyttar út samningstímamann og miðist við u.þ.b. 7.700 tonna

greiðslumark sem er hér um bil sama magn og fjárlög fyrir 1994 byggja á. Áætlun um greiðslur vegna mjólkurframleiðslu gerir ráð fyrir að beinar greiðslur miðist við um 100 milljón lítra heildargreiðslumark mjólkur öll árin. Rétt er að taka það fram að forsendur um upphæð greiðslumarks, einkum í sauðfjárrækt, eru töluverðri óvissu háðar. Greiðslur gætu því bæði orðið hærri eða lægri en hér kemur fram. Að sjálfsögðu geta fjárhæðir einnig breyst ef aðilar verða sammála um breytingar á ákvæðum búvörusamninga.

Mynd 6.1 Útgjöld ríkissjóðs vegna búvöruframleiðslu (áætlun frá og með 1994)



Í búvörusamningnum frá 1991 er fyrirheit um allt að 20% lækkun á verði dillakjöts. Í ljósi þess hve óljóst er að takast megi að lækka afurðaverð til framleiðenda sem nemur þeirri lækkun er ekki gert ráð fyrir lækkun á beinum greiðslum af þessum sökum. Í ofangreindri áætlun hefur heldur ekki verið reynt að meta útgjöld ríkissjóðs vegna ákvæða í bókun VI með samningnum, en þar kemur fram að samningsaðilar séu sammála um að gera kröfu til að um 2 milljörðum króna verði varið aukalega til landgræðslu og skógræktar út samningstímamann. Telja verður óljóst hvernig við þetta ákvæði verði staðið. Þá er ekki tekið tillit til 50 milljón króna framlags til Byggðastofnunar skv. viðauka II með samningnum enda liggur ekki fyrir hvort þar er um að ræða framlag í formi styrkja eða lána.

7 Niðurstöður

Það landbúnaðarkerfi sem byggt var upp fyrir tilstilli stjórnvalda á fjórða áratug aldarinnar og stóð lítið breytt nærfellt í hálfu öld, hafði í för með sér hvata til sívaxandi framleiðslu. Bændum var tryggt ákveðið fast verð fyrir framleiðslu sína, vel yfir því verði sem fengist hefði fyrir afurðirnar á frjálsum markaði. Verð var miðað við hvað það kostaði að meðaltali að framleiða afurðirnar en ekki hvað markaðurinn var tilbúinn að greiða fyrir þær. Afleiðingin varð að lokum mikil offramleiðsla sem seld var til útlanda á verði sem var, þegar fram í sótti, langt undir því verði sem gildi innanlands, en ríkið ábyrgðist bændum mismuninn. Breyttar neysluvenjur hafa dregið úr eftirspurn eftir afurðum hefðbundins íslensk landbúnaðar. Meira framboð á hverskonar drykkjarvörum hefur leitt til minni mjólkurneyslu. Kjötneysla hefur minnkað en neysla aukist á öðrum matvælum. Þá hefur kjötneyslan orðið fjölbreyttari og eftirspurn eftir nauta-, svína- og fuglajakjöti vaxið til muna. Framleiðslustýringu í landbúnaði var komið á til að stemma stigu við sívaxandi framleiðslu. Á sama tíma hefur innanlandseftirspurn eftir hefðbundnum búvörum dregist saman og það orðið til þess að framleiðslustýringin hefur komið harðar niður á framleiðendum en ella. Hefur þetta valdið miklum erfiðleikum í hefðbundnum landbúnaði. Jafn umfangsmikil kerfisbreyting eins og innleiðing framleiðslustýringar hefur að sjálfsögðu kallað á gagnrýni ýmissa hagsmunaaðila sem hafa talið sig verða fyrir búsisfjum af hennar völdum. Það verður þó að hafa í huga að vandi framleiðenda á fyrst og fremst rót sína að rekja til samdráttar í sölu landbúnaðarafurða. Telja verður með öllu óraunhæft að hægt hefði verið að reka óbreytta stefnu áfram við þær aðstæður sem skapast höfðu í solumálum hefðbundinna búvara á mörkuðum bæði innanlands og erlendis.

Sá tími sem liðinn er síðan opinberri framleiðslustjórnun var komið á í landbúnaði hefur einkennst af tilraunum stjórnvalda og samtaka bænda til að móta viðunandi kerfi til að stýra landbúnaðarframleiðslunni. Fyrst miðaðist framleiðslustýringin við búmark, þá við fullvirðisrétt og að lokum við greiðslumark. Eftir því sem tímar liðu hafa þær aðferðir sem notaðar eru við framleiðslustýringuna verið þróaðar en í raun er þó ekki grundvallarmunur á þeim kerfum sem notuð hafa verið. Stefnan í framleiðslustjórnun í landbúnaði hefur fyrst og fremst verið mótuð með samningum landbúnaðarráðherra við Stéttarsamband bænda um búvöruframleiðsluna. Lög og reglugerðir voru síðan sett til að staðfesta það sem samið var um. Búvörulögin voru ónákvæm þegar kom að tilhögun framleiðslustjórnunar og verulegt vald var skv. þeim framselt til landbúnaðarráðherra og hagsmunasamtaka bænda. Úr þessu var þó bætt að verulegu leyti með þeim breytingum sem gerðar voru á lögnum árið 1992 í tengslum við núverandi búvörusamning en í þeim eru ýtarlegri ákvæði um framleiðslustjórnun.

Hafa markmið búvörulaga náðst?

Markmið búvörulaganna er rakin í 2. kafla þessarar skýrslu. Yfirlýstur tilgangur laganna er að tryggja hagsmuni bæði framleiðenda og neytenda. Í því skyni er lögnum ætlað að stuðla að framförum og hagkvæmni í búvöruframleiðslunni, tryggja að nægjanlegt magn búvöru standi til boða, að kjör þeirra sem stunda landbúnaði séu í samræmi við kjör annarra stétta, að innlend aðföng nýtist sem mest við framleiðslu búvara, og að stuðla að jöfnuði á milli framleiðenda í hverri búgrein hvað varðar afurðaverð og markað. Segja má að lykilorðin í markmiðssetningu laganna séu hugtökin hagkvæmni og jöfnuður. Telja verður að breið pólitísk samstaða sé um þau markmið sem lögnum er ætlað að ná.

Hitt er annað mál hvort markmið þessi séu innbyrðis samrýmanleg og hvort sú skipan mála sem lögin mæla fyrir um sé líkleg til að ná settum markmiðum. Lögnum er ætlað að tryggja bæði hagsmuni framleiðenda og neytenda, en ljóst má vera að hagsmunir þessara aðila fara ekki að öllu leyti saman. Það er þannig framleiðendum kappsmál að fá sem hæst verð fyrir afurðir sínar en hagsmunir neytenda hljóta að miða að sem lægstu verði. Markmiðin um hagkvæmni og jöfnuð geta líka að rekist á. Þannig

er óvíst að það markmið að jöfnuður sé á milli framleiðenda í hverri búgrein og á milli búgreina tryggji hag-kvæmni í framleiðslunni. Sama máli gildir um það markmið að nýta sem mest innlend aðföng við framleiðslu búvara.

Þau markmið laganna sem hægt er að fullyrða að hafi náðst er að tryggja nægjanlegt framboð búvöru. Ekki er á jafn ótvíræðan hátt hægt að staðhæfa að verðmyndunarkerfið og ábyrgð ríkisins á framleiðslunni hafi tryggt að kjör þeirra sem landbúnað stunda hafi verið í samræmi við kjör viðmiðunarstétta. Lögin hafa að vissu marki tryggt jöfnuð á milli framleiðenda a.m.k. áður en áhrifa framleiðslusamdráttarins tók að gæta. Há opinber gjöld á innfluttu kjarnfóðri og bann við innflutning á áburði hafi einnig gert það að verkum að innlend aðföng eru að öllum líkindum meira nýtt til framleiðslunnar en annars væri. Hinsvegar má telja fullvíst að með minnkandi framleiðslu hafi framleiðslukostnaður á hverja afurðaeiningu vaxið, enda færri einingar sem standa undir föstum kostnaði.

Aðlögun búvöruframleiðslunnar að innanlandsmarkaði

Búvörulögin frá árinu 1985 fólu í sér framhald þeirrar stefnu, sem mörkuð var í lok áttunda áratugarins, að nauðsynlegt væri að takmarka búvöruframleiðsluna og færa hana að þörfum innanlandsmarkaðar. Því marki skyldi náð á nokkrum árum og bændum þannig veittur aðlögunartími að breyttum aðstæðum. Búvörusamningurinn sem gerður var árið 1987 og gildi frá septemberbyrjun 1988 til ágústloka 1992 er til marks um þetta. Í honum var gert ráð fyrir að útflutningsbætur skyldu lækka í áföngum út samningstímann. Til að auðvelda bændum þann framleiðslusamdrátt sem óhjákvæmilegur var í kjölfarið, var ákveðið að fé sem sparaðist vegna minni útflutningsbóta skyldi varið til að kaupa framleiðslurétt af bændum og til að byggja upp ný atvinnutækifæri í sveitum. Þessum fjármunum var ráðstafað í gegnum Framleiðnisjóð landbúnaðarins. Drjúgum hluta var varið til að kaupa og leigja fullvirðisrétt.

Búvörusamningurinn frá 1987 gekk út frá því að innanlandssala kindakjöts yrði 9.000 tonn á ári á samningstímanum. Gert var ráð fyrir að framleiðsla myndi dragast saman úr rúmlega 11.000 tonnum í liðlega 10.300 tonn. Miðað var við að flytja út 1.900 tonn á ári sem var um 1.000

tonnum minna en á árunum 1986 - 1988. Ef þetta gengi eftir var fyrirsjáanlegt að birgðir kindakjöts lækkuðu úr tæplega 2.900 tonnum í rétt rúmlega 1.000 tonn. Samningurinn kvað á um fullvirðisrétt til framleiðslu kindakjöts, 11.800 tonn á ári. Þar af tók Framleiðnisjóður ábyrgð á 800 tonnum á ári. Á gildistíma eldri búvörusamnings hafði fullvirðisréttur verið aukinn nokkuð. Á móti kom að hluti fullvirðisréttarins var ekki nýttur til kjötframleiðslu þar sem hann var bundinn vegna kaup-, leigu- og riðusamninga eða af öðrum ástæðum. Virkur fullvirðisréttur nam því tæpum 10 þúsund tonnum á ári að jafnaði. Síðasta ár samningstímans var virkur fullvirðisréttur 9.800 tonn og lá fyrir að hann myndi hækka töluvert þegar samningar um leigu á rétti og um niðurskurð vegna riðu rynnu út. Einnig blasti við að neysla kindakjöts á innanlandsmarkaði hafði dregist nokkuð saman og var um 5% minni en áætlað hafði verið. Þetta, sem og niðurfelling útflutningsbótaréttarins í lok samningstímans, hafði það í för með sér að ekki virtist vera markaður fyrir meira en 8.000-8.500 tonn kindakjöts á ári.

Staðhæfa má að veruleg bjartsýni hafi legið að baki þeirri spá um kjötsölu á innanlandsmarkaði sem lá til grundvallar búvörusamningnum frá 1987. Þegar á fyrsta ári samningsins var salan innan við 8.400 tonn. Á þessum tíma var orðið ljóst að þróunin í sölu kindakjöts stefndi niður á við. Athyglisvert er í þessu sambandi að skoða niðurstöðu Ríkisendurskoðunar frá því í apríl 1989 um nauðsyn á niðurfærslu fullvirðisréttarins. Þar kom fram að verðábyrgð ríkissjóðs og Framleiðnisjóðs landbúnaðarins í lok verðlagsársins 1992 næði til 11.600 tonna af kindakjöti og að áætla mætti að virkur framleiðsluréttur á því ári yrði um 10.400 tonn. Miðað við þá þróun sem verið hefði í neyslu kindakjöts innanlands og að teknu tilliti til markmiða búvörusamninga um að útflutningur með stuðningi ríkisins félli niður við lok samningstímans, taldi stofnunin að koma þyrfti til enn frekari minnkunar á framleiðslu sauðfjárafurða en verið hefði. Miðað við að innanlandsneysla yrði 8.600 tonn var um að ræða samdrátt í tekjum sem svaraði til 3.000 tonna kindakjötsframleiðslu eða sem svaraði til framleiðslu 400 verðlagsbúa (meðalframleiðsla búa í landinu er hinsvegar talsvert minni). Virka framleiðslu á kindakjöti þyrfti því að minnka um 1.700 tonn en það svaraði til þess að sauðfé yrði fækkað um 93 þúsund eða um 16% af búfjárstofninum á þeim tíma. Hvað varðar mjólkurframleiðslu var verðábyrgð í lok verðlagsársins 1992, 107 milljónir lítra, en virkur

réttur að teknu tilliti til kaupa og leigu framleiðsluréttar, um 104,3 milljónir lítra. Stofnunin taldi að mjólkurframleiðsla þyrfti að dragast saman um sem næmi 4 - 5 milljónum lítra eða sem svaraði til framleiðslu tæplega 60 verðlagsbúa. Þá þyrfti að koma til um 1 milljón lítra samdráttur í virkum framleiðslurétti. Stofnunin vakti einnig athygli á þeim breytingum sem fyrirsjáanlegar væru um lok samningstíma þágildandi búvörusamnings vegna frjálsari viðskipta milli landa með landbúnaðarvörur. Ekki verður annað séð en að stofnunin hafi farið nokkuð nærri lagi í mati sínu á stöðu mála í lok samningstímans. Telja verður að full ástæða hafi verið fyrir stjórnvöld að bregðast fyrir við þeim vanda sem fyrirsjáanlegt var að skapaðist við lok samningstímans.

Þegar kom að því að gera nýjan búvörusamning stóðu aðilar frammi fyrir þeirri staðreynd að markmið eldri samningsins um að aðlaga framleiðsluna að innanlandsmarkaði höfðu ekki náðst. Í nýjum samningi varð því fyrst að taka á þeim vandamálum sem eldri samningur hafði átt að leysa. Sú leið var farin að bjóða þeim bændum sem áhuga höfðu, að láta af hendi fullvirðisrétt sinn gegn ákveðnu endurgjaldi, en draga hann saman hjá öllum að öðrum kosti og greiða þá lægri bætur fyrir. Með þessu var bændum í raun og veru gefið enn lengra svigrúm til að draga saman framleiðslu sína þrátt fyrir að slíkt hefði í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkið. Með núgildandi búvörusamningi var verðábyrgð ríkisins vegna framleiðslu kindakjöts færð niður í 8.600 tonn, síðan í 8.150 tonn og loks niður í 7.670 tonn. Markmiðið um frjáls uppkaup gekk ekki eftir og því kom til flatrar niðurfærslu. Skerðingin hefur þ.a.l. að mestu orðið hlutfallsleg gagnvart öllum framleiðendum.

Það er mat Ríkisendurskoðunar að ekki hafi tekist sem skyldi að nýta það svigrúm sem búvörulögin frá 1985 veittu til að aðlaga kindakjötsframleiðsluna að innanlandsmarkaði. Fullvirðisrétturinn var ekki markaðstengdur í þeim búvörusamningum sem gerðir voru fyrir 1991. Þess í stað var gert ráð fyrir að aðilar breyttu sér fyrir leigu eða kaupum á fullvirðisrétti. Það virðist hafa verið ætlun stjórnvalda að hægt væri að draga saman framleiðsluna með frjálsum samningum um kaup og leigu á fullvirðisrétti. Fastlega var búist við að margir bændur myndu hætta framleiðslu vegna mikils niðurskurðar á framleiðslurétti þar sem afkoma þeirra versnaði þegar framleiðslan minnkaði. Einnig var það ætlun manna að fullvirðisréttur þeirra bænda sem skorið var niður fé hjá

vegna riðu skilaði sér ekki nema að litlum hluta í framleiðslu aftur. Það liggur hinsvegar fyrir að ekki tókst að færa fullvirðisréttinn nægjanlega mikið niður með frjálsum samningum. Telja verður að sú stefna að leiga tímabundið fullvirðisrétt af bændum hafi ekki skilað góðum árangri. Enda þótt sú leið hafi veitt öðrum framleiðendum færi á að halda óbreyttri framleiðslu og verið ódýrust fyrir ríkið á sínum tíma, gaf hún þeim sem leigt höfðu rétt sinn kost á að hefja aftur framleiðslu í lok leigutímans. Enda var það raunin að margir framleiðendur höfðu fullan hug á að nýta sér þann möguleika. Vandinn vegna of mikilla framleiðsluheimilda var því enn til staðar.

Afstaða sauðfjárbænda til sölu á fullvirðisrétti verður e.t.v. skiljanleg þegar haft er í huga bágborið ástand atvinnumála í mörgum sveitum en erfiðlega hefur gengið að fjölga atvinnutækifærum sem hefðu getað orðið álitlegur valkostur hjá þeim aðilum sem hefðu viljað draga saman eða hætta hefðbundinni sauðfjárrækt. Ýmsar ráðagerðir um uppbyggingu nýrra atvinnutækifæra til sveita hafa ekki skilað þeim árangri sem vonast var eftir. Nægir þar að nefna tilraunir til loðdýraræktar. Sama máli gegnir um fiskeldi. Aðrir möguleikar eins og ferðaþjónusta eru árstíðabundnir og skapa því ekki vinnu árið um kring. Þá munu búnaðarsambönd víða hafa verið því mótfallin að bændur seldu framleiðsluréttinn úr sínu héraði.

Kostnaður ríkissjóðs vegna búvöruframleiðslu nam að jafnaði 9 - 10 milljörðum króna á ári á gildistíma eldri búvörusamnings og er þá ótalinn ýmiss óbeinn kostnaður.*) Áætlað hefur verið að útgjöld vegna núgildandi búvörusamnings verði um 5,1-5,2 milljarðar króna á ári sem er veruleg lækkun frá eldri samningum. Fyrir liggur að ríkissjóður hefur orðið fyrir umtalsverðum viðbótarútgjöldum vegna þess hvernig mál þróuðust í sauðfjárræktinni. Áætlanir sem gerðar voru árið 1988 gerður ráð fyrir að kostnaður vegna útflutnings og uppkaupa á fullvirðisrétti yrðu um 5,2 milljarðar króna fram til ársins 1992. Í reynd varð þessi kostnaður um 9,7 milljarðar króna. Þar sem ætla má að a.m.k. helmingur þeirrar fjárhæðar sem hér munar hafi sparast í minni niðurgreiðslum á innanlandsmarkaði, má segja að viðbótarkostnaður ríkissjóðs vegna samdráttar í innanlandssölu

*) Allar fjárhæðir hér eru á verðlagi í nóvember 1993.

umfram forsendur búvörusamnings nemi um 2,2 milljörðum króna. Þá nam kostnaður við uppkaup á fullvirðisrétti, förgun og vegna útflutnings á birgðum skv. ákvæðum búvörusamnings frá 1991 tæpum 2,3 milljörðum króna. Að einhverju leyti hefði þessi kostnaður þó fallið til á gildistíma eldri samnings ef bændur hefðu verið reiðubúnir til að láta framleiðsluréttinn af hendi þá.

Með framleiðslustjórnun hefur tekist að minnka framleiðslu sauðfjárafurða, en ekki að ná umtalsverðum árangri við að tryggja hagkvæmari framleiðslu. Þrátt fyrir verulegan samdrátt í greininni hefur framleiðslueiningum ekki fækkað að sama skapi. heldur hefur meðalstærð sauðfjárþúna minnkað. Það kerfi sem notað var við framleiðslustýringu gaf framleiðendum í raun og veru ekki færi á að auka við sig framleiðslu. Ýmsar takmarkanir voru á viðskiptum með fullvirðirrétt og reyndar vafasamt að það borgaði sig fyrir menn að kaupa slíkan rétt. Niðurfærsla á fullvirðisréttinum tók heldur ekki tillit til hagkvæmnissjónarmiða. Þetta hefur orsakað það að fjárfestingar á bújörðum og í vinnslustöðvum eru verr nýttar en áður. Sama máli gegnir um þann mannafla sem vinnur við landbúnað. Samdrátturinn hefur í aðalatriðum skipst jafnt á framleiðendur og er óhætt að fullyrða að það hafi í mörgum tilvikum leitt til meiri óhagkvæmni við framleiðslu kindakjöts og versnandi afkomu sauðfjárþúna sem aftur er líklegt til að veikja enn samkeppnisstöðu greinarinnar gagnvart annarri kjötframleiðslu. Er vandséð hvernig hægt verður að lækka verð á dillakjöti um allt að 20% eins og að er stefnt með nógildandi búvörusamningi aukist ekki hægkvæmni í greininni frá því sem nú er. Þegar það er haft í huga að verðlagsgrundvöllur í sauðfjárþúna er miðaður við 400 ærgildi sem er mun stærra en mörg sauðfjárþúna eru í dag, sést vel hversu óraunhæfur rekstrargrundvöllur þeirra er. Smæð fjárþúna hefur leitt til þess að sauðfjáræktin er víða stunduð í hlutastarfi. Þegar hægt er að stunda hana með öðrum þúna eða atvinnu má þó segja að forsendur séu fyrir hagkvæmni í greininni. Aðstæður þúna til að bæta sér upp tekjutapið vegna minni framleiðslu-réttar með annarri vinnu eru þó mjög mismunandi.

Kostnaður ríkisins vegna landbúnaðar hefur lækkað eins og að var stefnt, en neytendur greiða eftir sem áður mjög hátt verð fyrir afurðirnar. Í raun hafa það verið framleiðendur sem þurft hafa að taka á sig mestan kostnað vegna samdráttarins. Ef tryggja hefði átt neytendum lægra búvöruverð hefði

framleiðsluskerðingin þurft að taka mun meira tillit til hagkvæmnissjónarmiða en raun varð á. Þá hefði framleiðslan verið minnkuð mest hjá þeim framleiðendum sem ráku óhagstæðustu búin og vinnslustöðvarnar, í stað þess að draga framleiðsluna sem næst jafnt saman hjá öllum. Sjálfsagt hefur það ráðið mestu um að beitt var flatrí framleiðsluskerðingu, að sú leið er að mörgu leyti einföldust í framkvæmd og að pólitísk samstaða náðist ekki um að fara aðrar leiðir. Þá er líklegt að hún leiði til minnstra búferlaflutninga úr sveitum í þéttbýli, a.m.k. til skamms tíma litið. Mikil byggðaröskun hefði að sjálfsögðu leitt til margvíslegra efnahags- og félagslegra vandamála s.s. vegna atvinnuleysis og húsnæðisskorts sem kallað hefðu á umtalsverð fjárútlát opinberra aðila. Það verður þó að hafa í huga að búsetugrundvöllur í dreifbýli veikist við þann samdrátt sem orðinn er og að mörgu leyti er ekki fýsilegur valkostur fyrir nýja aðila að hefja búskap. Gera verður ráð fyrir að hin leiðin hefði orðið til þess að styrkja stöðu landbúnaðar í ákveðnum landshlutum en á móti hefði landbúnaður og byggð í öðrum sveitum dregist saman. Á móti kemur að samkeppnisstaða greinarinnar gagnvart annarri kjötframleiðslu og innflutningi búvara er verulega skert miðað við það sem hefði getað verið ef aðrar leiðir hefðu verið farnar við aðlögun framleiðslunnar að innanlandsmarkaði.

Undanfarin ár hefur neysla kindakjöts stöðugt dregist saman. Til þess að halda uppi eftirspurn á því hefur miklum fjármunum verið varið til niðurgreiðslna og markaðssetningar. Ekki liggur fyrir hvort hægt er að halda hlut kindakjöts á markaðnum ef dregið er úr þessum kostnaði. Kindakjöt á í harðri samkeppni við aðra kjötframleiðslu. Ástæða er til að ætla að hægt sé að lækka verð á svínakjöti, nautakjöti og kjúklingum verulega á næstu árum með auknum kynbótum og hagkvæmari framleiðslu-einingum. Nái slíkar aðgerðir fram að ganga og lækki ekki verð á kindakjöti að sama skapi hlýtur samkeppnisstaða sauðfjárræktar að versna. Við þessar aðstæður var því sérstaklega mikilvægt að samdráttur í framleiðslunni kæmi ekki niður að hagkvæmni í greininni.

Þrátt fyrir að mjólkurframleiðendur hafi þurft að setta sig við nokkra skerðingu á framleiðslurétti er langur vegur frá því að vandamál greinarinnar jafnist á við þau sem sauðfjárræktin hefur mátt glíma við. Mjólkurframleiðendur hafa í minna mæli þurft að glíma við samkeppni þar sem ekki eru á markaði vörur sem geta

komið í stað mjólkur og mjólkurafurða. Þar sem neysla á mjólk og mjólkurafurðum hefur staðið að mestu í stað á síðustu árum, kom ekki til ámóta niðurskurðar á framleiðslurétti og hjá sauðfjárþændum. Fullvirðisréttur til mjólkurframleiðslu nam 105 milljón lítrum fyrsta ár eldri búvörusamnings, rétturinn var síðan aukin í 106 milljón lítra, þá í 108,3 milljón lítra og loks í 107 milljón lítra. Virkur fullvirðisréttur nam um 104 milljónum lítra. Í lok samningstímans reyndist nauðsynlegt að skerða réttin niður í 100 milljónir lítra enda gat innanlandsmarkaður ekki tekið aukalega við því magni sem flutt var út með stuðningi ríkisins. Skerðing virks fullvirðisréttarins nam um 5% sem er til muna minna en í sauðfjarræktinni. Vegna minni skerðingar og greiðari viðskipta með fullvirðisrétt en í sauðfjarrækt hefur stærð búa í mjólkurframleiðslu ekki minnkað. Má ætla að afkoma kúabænda sé þ.a.l. að jafnaði betri en sauðfjárþænda. Ólíkt sauðfjarrækt, sem er mjög dreifð um landið og oft stunduð fjarri þéttbýlisstöðum, hafa breytingar í mjólkurframleiðslu ekki umtalsverð áhrif á búsetuþróun í landinu. Breytingar þar tengjast því ekki byggðastefnu með sama hætti og í sauðfjarrækt. Enda þótt telja verði að staða greinarinnar sé all góð um þessar mundir, kann það að breytast þegar opnast fyrir innflutning mjólkurafurða til landsins. Mun þá reyna enn frekar á það hvort hægt er að auka hagkvæmni í mjólkurvinnslunni.

Viðauki I - Reglugerðir

Reglugerð nr. 37/1986:

Kvað á um stjórn mjólkurframleiðslunnar verðlagsárið 1985-1986.

Reglugerð nr. 339/1986:

Kvað á um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða verðlagsárið 1986-1987.

Reglugerð nr. 445/1986, sbr. breytingar skv. rg. nr. 157/1987 og rg. nr. 433/1987:

Kvað á um þær reglur sem gilda skyldu um úthlutun fullvirðisréttar til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1987-1988. Skulu hér rakin aðalatriði þeirra reglna sem giltu um úthlutunina:

Fullvirðisréttur er það magn sauðfjárafurða sem búmarkssvæði og/eða framleiðendum er ábyrgst full verð fyrir á grundvelli samnings skv. búvörulögunum. Rétti þessum er skipt í tveimur áföngum, fyrst á milli einstakra búmarkssvæða sem nánar eru skilgreind í reglugerðinni og síðan á milli framleiðenda (bænda) innan hvers búmarkssvæðis. Í reglugerðinni er sett fram reikniregla til að ákvarða fullvirðisrétt búmarkssvæðis. Framleiðsluráð landbúnaðarins annast útreikning fullvirðisréttar sem ráðstafað er til einstakra framleiðenda og voru reglur um þá úthlutun nokkuð breyttar frá fyrri reglugerð. Reglurnar eru eftirfarandi:

1. Reikna skal framleiðendum í þéttbýli sem hafa búmark í sauðfé, allt að 80% af innleggi þeirra verðlagsárið 1985/86, þó að hámarki 60% af búmarki þeirra.
2. Þar sem sauðfé hefur verið fellt vegna útrýmingar sauðfjárjúkdóma að opinberum fyrirmælum er Framleiðsluráði heimilt að reikna framleiðendum líflömb sem þeir tóku 1985 og 1986 til fullvirðisréttar.
3. Engum framleiðanda skal ætlaður meiri fullvirðisréttur en nemur innleggi hans innan búmarks það verðlagsáranna 1984/85 og 1985/86 er innleggið var meira. Búnaðarsambandi var þó heimilað að ráðstafa fullvirðisrétti til einstakra framleiðenda að fullnægðum tilteknum skilyrðum. Þá var Framleiðsluráði heimilað að lækka fyrrgreinda lágmarkstölu að fullnægðum ákveðnum skilyrðum.
4. Ef grípa þarf til frekari skerðingar á einstökum búmarks-svæðum, þannig að samanlagður fullvirðisréttur framleiðenda á svæðinu verði jafn fullvirðisrétti hlutaðeigandi svæðis, skal skerða fullvirðisrétt framleiðanda frá búmarki eftir nánar tilgreindum reglum.

Fullvirðisréttur eins og hann hefur verið ákveðinn skv. 1.-4. lið hér að ofan skal marfaldaður með 0,97 og fæst þá lágmarks fullvirðisréttur framleiðanda til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1987/88. Einstökum búnaðarsamböndum var heimilað að ráðstafa þeim fullvirðisrétti sem var umfram lágmarksfullvirðisrétt, til þeirra framleiðenda sem uppfylltu ákveðin skilyrði sem reglugerðin tiltók.

Reglugerðinni var síðan breytt árið 1987 með reglugerð nr. 157/1987. Breytingin kvað m.a. á um að Framleiðsluráði landbúnaðarins væri heimilað, að fengnu samþykki landbúnaðarráðherra, að ráðstafa allt að 13.500 ærgildisafurða fullvirðisrétti til aðila sem fullnægðu ákveðnum skilyrðum sem tilgreind voru í reglugerðinni.

Reglugerð nr. 291/1987, sbr. breytingar skv. rg. nr. 59/1988:

Reglugerð um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur verðlagsárið 1987-1988.

Reglugerð nr. 443/1987, sbr. breytingar skv. rg. nr. 306/1988 og rg. nr. 436/1988:

Reglugerðin kvað á um þær reglur sem gilda skyldu um úthlutun fullvirðisréttar til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1988-1989. Búmark er þar skilgrein sem viðmiðunartala afurðaeininga reiknuð í ærgildum sem ákveðin er fyrir lögbýli eða framleiðendur utan lögbýla skv. reglugerð nr. 291/1987. Fullvirðisréttur er skilgreindur með sama hætti og áður.

Ákvæði eru um að fullvirðisréttur einstakra framleiðenda til framleiðslu sauðfjárafurða skuli vera hinn sami og þeim var ákveðinn með reglugerð nr. 445/1986 um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1987/1988, og með reglugerð nr. 157/1987 um breytingu á henni. Í 3. gr. reglugerðarinnar eru þó gerð eftirfarandi frávik:

- a. Framleiðsluráði landbúnaðarins er heimilt að halda eftir fullvirðisrétti til ráðstöfunar þegar framleiðandi, sem hefur fækkað sauðfé í samkomulagi við Framleiðsluráð, óskar að auka innlegg sitt eða hefur fengið leiðréttingu á fullvirðisrétti. Skal þetta magn tekið hlutfallslega af fullvirðisrétti einstakra framleiðenda á búmarkssvæðum skv. 7. gr. reglugerðar nr. 291/1987.
- b. Fullvirðisréttur sem seldur var Framleiðnisjóði landbúnaðarins, sbr. reglugerð nr. 406/1986, fellur niður.
- c. Ekki er heimilt að nýta fullvirðisrétt með innleggi sauðfjárafurða á verðlagsárinu ef framleiðandi hefur gert samning við Framleiðnisjóð landbúnaðarins um leigu þess réttar.
- d. Búnaðarsamband er heimilt að láta kalla inn fullvirðisrétt sem ákveðinn var með 9. gr. reglugerðar nr. 445/1986, þ.e. vegna lítillar framleiðslu, áfalla, framkvæmda við búrekstur eða frumbýlis, hluta hans eða allan ef sérstakar aðstæður væru til. Þessum rétti skyldi búnaðarsamband síðan ráðstafa

til framleiðenda sem orðið hafa fyrir einstaklingsbundnum áföllum í sauðfjárrækt, sem framleiddu minna en 400 ærgildsiafurðir mjólkur og sauðfjárafurða verðlagsárið 1985/1986, sem hafa tekið í notkun ný fjárhús eða hlöður til búrekstrar eða endurbætt þau, og þeirra sem teljast frumbýlingar (hafa hafið búskap eftir 1. janúar 1983).

Reglugerð nr. 305/1988, sbr. breytingar skv. rg. nr. 527/1988 og rg. nr. 238/1988:

Reglugerðin fjallar um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur verðlagsárið 1988-1989. Í henni eru hugtökinn búmark, fullvirðisréttur og fullvirðismark skilgreind. Ákvæði eru um að búmark það sem í gildi var við stjórn framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða samkvæmt búmarksskrá Framleiðsluráðs landbúnaðarins við gildistöku reglugerðarinnar haldi gildi sínu. Framleiðsluráði landbúnaðarins er veitt heimild til að þrengja, kalla inn eða fella niður búmark í ákveðnum tilvikum.

Í III. kafla reglugerðarinnar eru ákvæði um heildarfullvirðisrétt til mjólkurframleiðslu á verðlagsárinu 1988-1989. Telst hann vera það magn mjólkur sem samið var um fyrir verðlagsárið með búvörusamningi frá 20. mars 1987. Hverjum mjólkurframleiðanda skal reiknaður sami fullvirðisréttur til mjólkurframleiðslu á verðlagsárinu 1988-1989 og honum var ákveðinn fyrir verðlagsárið 1987-1988 með reglugerðum nr. 291/1987 og 59/1988. Þó skyldi hafa hliðsjón af eftirfarandi reglum við úthlutun á þeirri 1 milljón lítra aukningu á heildarfullvirðisrétti á verðlagsárinu 1988-1989 sem mælt var fyrir um í reglugerðinni:

1. Skipta skal 300.000 lítrum á milli búmarkssvæða í hlutfalli við fullvirðisrétt þeirra til mjólkurframleiðslu verðlagsárið 1986/1987 og með hliðstæðum hætti skipta hlut hvers búmarkssvæðis milli mjólkurframleiðenda innan þess.
2. Ráðstafa skal 156.000 lítrum til nánar tiltekinna búmarks-svæða skv. sérstöku samkomulagi aðila búvörusamningsins frá 25. september 1987.

3. Ráðstafa skal 114.000 lítrum til nánar tiltekinna búmarkssvæða og magninu skipt á milli svæðanna í réttu hlutfalli við þann fullvirðisrétt sem þau létu af hendi skv. 3. tl. a-liðar reglugerðar nr. 443/1987. Búnaðarsambandi er heimilt að skipta á þessum fullvirðisrétti og rétti til framleiðslu sauðfjárafurða eftir nánari reglum.
4. Ráðstöfun á 430.000 lítrum vegna sölu eða leigu fullvirðisréttar til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins. Ráðstafa skal 300.000 lítrum til búmarkssvæða þar sem einstakir framleiðendur hafa selt eða leigt sjóðinum fullvirðisrétt jarða sinna á verðlagsárunum 1986-1988. Gert er ráð fyrir að hvert svæði hljóti fullvirðisrétt í hlutfalli við hinn selda eða leigða rétt. Þá skyldi ráðstafa 130.000 lítrum til búmarkssvæða sem hafa leigt eða selt Framleiðnisjóði meiri fullvirðisrétt en nemur hlutfalli þeirra í þeim 3 milljónum lítra sem sjóðurinn tók ábyrgð á skv. búvörusamningnum frá 1986. Framleiðsluráðið skyldi setja nánari reglur um úthlutun þessa réttar og þeir fá forgang sem þurfa tímabundna rýmkun vegna ætliðaskipta, vilja skipta á fullvirðisrétti til sauðfjárræktar og mjólkurframleiðslu, hafa lágt fullvirðismark miðað við aðra bændur á búmarkssvæðinu og þeir sem hafa ónýtta framleiðslumöguleika miðað við byggingar og ræktun á ábýlisjörðum sínum.

Ef framleiðandi nýtir ekki allan fullvirðisrétt sinn greiðir ríkissjóður fyrir allt að 10% af hinum ónýtta rétti en landbúnaðarráðherra var þó heimilt með hliðsjón af markaðs- aðstæðum, að undanskilja við greiðslu ríkissjóðs allt að 5 prósentustig ónýtts réttar sem geymdist hjá viðkomandi framleiðanda til næsta verðlagsárs.

Reglugerð nr. 440/1988, sbr. breytingar skv. rg. nr. 528/1988 og rg. nr. 412/1989:

Reglugerðin fjallar um framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1989-1990. Fullvirðisréttur einstakra framleiðenda til framleiðslu sauðfjárafurða á verðlagsárinu 1989-1990 skyldi vera óbreyttur miðað við réttinn eins og hann var ákveðinn í reglugerð nr. 443/1987 um fullvirðisrétt til framleiðslu

sauðfjárafurða verðlagsárið 1988/89, með ákveðnum frávikum sem tilgreind eru í reglugerðinni.

Í 7. gr. voru ákvæði sem heimiluðu framleiðanda að ráðstafa fullvirðisrétti jarðar og tilsvarendi búmarki til annars lögbýlis með samþykki viðkomandi búnaðarsambands. Þessu ákvæði var síðar breytt með reglugerð nr. 528/1988 og ráðstöfunarréttur framleiðenda felldur niður. Skipti á fullvirðisrétti í sauðfé og mjólk voru þó heimil með samþykki búnaðarsambands. Eins skyldu eldri samningar um ráðstöfun fullvirðisréttar halda gildi sínu.

Reglugerð nr. 233/1989, sbr. breytingu skv. rg. nr. 137/1990:

Reglugerðin fjallar um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur verðlagsárið 1989/90. Hún gerði ráð fyrir að búmark héldist óbreytt frá því sem var við gildistöku reglugerðarinnar, þó með þeim undantekningum að Framleiðsluráði landbúnaðarins var heimilt að þrengja búmark á félagsbúum ef aðilum að þeim hefði fækkað frá árinu 1979, heimilt var að innkalla búmark lögbýla sem verið hefðu í eyði tvö ár eða lengur og eins ef framleiðandi lögbýlis sem ekki býr á því, hættir framleiðslu í greininni, og að lokum var heimilt að innkalla búmark lögbýlis í ábúð þar sem nautgripir eða sauðfé höfðu ekki verið skráð á forðagæsluskýrslur á árunum 1983-1988.

Framleiðsluráðinu var heimilað að auka búmark hjá framleiðendum sem um það sóttu væri það til ráðstöfunar í hlutaðeigandi búgrein. Binda mátti aukninguna því skilyrði að fallið væri frá jafnmörgum ærgildum í annarri búgrein sem háð er búmarki.

Heildarfullvirðisréttur til mjólkurframleiðslu fyrir verðlagsárið 1989/90 skyldi vera það magn mjólkur sem um var samið fyrir verðlagsárið með búvörusamningi dags. 20. mars 1987. Reikna skyldi hverjum mjólkurframleiðanda sama fullvirðisrétt til mjólkurframleiðslu á verðlagsárinu og honum var ákveðinn fyrir verðlagsárið 1988/89 með reglugerð nr. 305/1988 með ákveðnum frávikum sem lúta að breytingum sem orðið höfðu vegna staðfesta samninga milli framleiðenda, endurúthlutunar búnaðarsambanda og skipta á vegum framleiðenda á fullvirðisrétti í sauðfé og mjólk. Einnig vegna endurúthlutunar á 430 þúsund

líturum skv. ákvæðum reglugerðar nr. 305/1988 og vegna samningsauka á fullvirðisrétti í mjólkurframleiðslu skv. reglugerðinni.

Þá eru í reglugerðinni ákvæði um hvernig ráðstafa skuli aukningu heildarfullvirðisréttar á verðlagsárinu 1989/90 um eina milljón lítra samkvæmt búvörusamningi. Þar af skyldi verja 95 þúsund líturum til sérstakra leiðréttinga á fullvirðisrétti samkvæmt tillögum Framleiðsluráðs landbúnaðarins sem landbúnaðarráðherra staðfestir, 100 þúsund líturum skyldi varið til skipta á fullvirðisrétti til sauðfjárafurða- og mjólkurframleiðslu en forgang að slíkum skiptum hafa framleiðendur á lögbýlum þar sem breytingar á framleiðslumagni krefjast ekki nýrra fjárfestinga, og 805 þúsund líturum skal úthlutað til búmarkssvæða í hlutfalli við fullvirðisrétt þeirra til mjólkurframleiðslu verðlagsárið 1986/87. Af hlut hvers svæðis skyldi búnaðarsamband ráðstafa ákveðnum hluta til þeirra sem byggju við þröngan kost vegna lítils fullvirðisréttar.

Í reglugerðinni eru ákvæði um ónotaðan fullvirðisrétt en heimilt var að ríkið greiddi fyrir vissan hluta slíks réttar. Það sem umfram væri féll til viðkomandi búmarkssvæðis og skyldi ráðstafa honum til annarra framleiðenda með ákveðnum hætti.

Reglugerð nr. 466/1989, sbr. breytingu skv. rg. nr. 349/1990:

Reglugerðin fjallar um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1990/91. Heildarfullvirðisréttur á verðlagsárinu skyldi vera 98,2% af fullvirðisrétti verðlagsársins 1989/90 í samræmi við viðauka sem gerður var 22. september 1989 við búvörusamninginn frá 1987. Sú 1,8% skerðing fullvirðisréttarins sem þar var kveðið á um var gerð í því skyni að taka aftur þau 13.500 ærgildi sem úthlutað var í aukinn fullvirðisrétt með reglugerð nr. 157/1987. Reglugerðin gerir síðan grein fyrir hvernig ná skuli fram skerðingunni.

Reglugerðin heimilaði búnaðarsamböndum að skerða fullvirðisrétt framleiðenda sem byggja afkomu sína á öðru en framleiðslu mjólkur og kindakjöts um 5% óháð bústærð. Þessari skerðingu mátti síðan ráðstafa til framleiðenda sem byggju við þröngan kost vegna lítils fullvirðisréttar.

Framleiðendum var óheimilt að ráðstafa fullvirðisrétti milli lögbyla. Þó var heimilt að skipta á rétti til mjólkurframleiðslu og til framleiðslu sauðfjárafurða. Þeim sem ekki nýttu fullvirðisrétt sinn var heimilað að leigja hann búnaðarsambandi og skyldi búnaðarsambandið leigja rétt sem þannig félli til, öðrum framleiðendum.

Reglugerð nr. 287/1990:

Reglugerðin fjallar um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur verðlagsárið 1990/91. Ákvæðin um úthlutun fullvirðisréttar eru að mestu samhljóða ákvæðum í reglugerð nr. 466/1989. Í reglugerðinni eru þó ákvæði um að skerða skuli fullvirðisrétt mjólkurframleiðenda í réttu hlutfalli við fullvirðisrétt þeirra verðlagsárið 1989/90 til að mæta þeim u.þ.b. 130.000 lítra fullvirðisrétti sem úthlutað yrði vegna búmarksleigusamninga sem renna út 1. september 1990. Þá voru þar ákvæði um hvernig ráðstafa skyldi aukningu fullvirðisréttar sem kynni að verða skv. 2. gr. búvörusamningsins frá 1987. Þannig skyldi verja allt að 300.000 lítrum til að skipta út fullvirðisrétti til sauðfjárafurðaframleiðslu, u.þ.b. 130.000 lítrum skyldi skipt á milli mjólkurframleiðenda í réttu hlutfalli við fullvirðisrétt þeirra verðlagsárið 1989/90 þar til mætt hefur verið skerðingu fullvirðisréttar vegna loka leigusamninga. Allt að 170.000 lítrum verði varið til sérstakra verkefna, annars vegar sem tengdust gróðurvernd að fengnum tillögum Landgræðslu ríkisins, hins vegar til sérstakra leiðréttinga á fullvirðisrétti skv. tillögum Framleiðsluráðs landbúnaðarins.

Reglugerð nr. 407/1990, sbr. breytingu skv. rg. nr. 413/1991:

Reglugerðin fjallar um fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða verðlagsárið 1991/92. Fullvirðisrétturinn helst óbreyttur frá því sem ákveðið var í reglugerð nr. 466/1989 með vissum frávikum sem tilgreind eru í reglugerðinni. Ákvæði reglugerðarinnar eru að öðru leyti hliðstæð ákvæðum reglugerðar nr. 466/1989.

Reglugerð nr. 262/1991:

Reglugerðin fjallar um fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur verðlagsárið 1991/92. Fullvirðisréttur hvers framleiðanda helst

Óbreyttur frá því ákveðið var fyrir verðlagsárið 1990/91 skv. reglugerð nr. 287/1990. Frávik lúta að breytingum sem orðið höfðu vegna endurúthlutunar búnaðarsambanda og skipta á fullvirðisrétti í sauðfé og mjólk á vegum framleiðenda sem samþykkt voru fyrir 1. ágúst 1991, vegna endurúthlutunar á 430.000 lítrum skv. ákvæðum reglugerðar nr. 305/1988, vegna sammingsauka á fullvirðisrétti til mjólkurframleiðslu og vegna tilfærslu fullvirðisréttar milli lögbýla við sölu eða leigu réttar. Þeirri aukningu á heildafullvirðisrétti á verðlagsárinu 1991/92 sem kynni að verða vegna 2. gr. búvörusammings frá 1987 skyldi ráðstafað við endanlegt uppgjör að loknu verðlagsárinu. Framkvæmdanefnd búvörusamninga skyldi gera tillögu til ráðherra um þá ráðstöfun.

Reglugerðin heimilar sölu og leigu fullvirðisréttar á milli lögbýla á sama búmarkssvæði með tilteknum takmörkum. Mest mátti auka fullvirðisrétt um 16 þúsund lítra eða allt að 10% af fullvirðisrétti eins og hann var skráður fyrir 1991/92, hvort sem hærra er. Halda skyldi eftir hjá seljanda 20% af þeim fullvirðisrétti sem hann býður til sölu og skal fella þennan hluta niður ef nauðsynlegt reyndist að skerða framleiðslurétt mjólkurbænda milli verðlagsáranna 1991/92 og 1992/93 til að ná jafnvægi á milli framleiðslu og eftirspurnar innanlands. Þá var heimilt að sameina fullvirðisrétt lögbýla með sömu skilmálum. Ráðherra gat heimilað að fullvirðisréttur sé seldur út af tilteknu búmarkssvæði að fenginni umsögn Framleiðsluráðs landbúnaðarins, einnig með sömu takmörkunum.

Landbúnaðarráðherra var heimilt að leyfa aðilum sem gerðu leigusamning sín á milli fyrir gildistöku reglugerðar nr. 527/1988 að breyta honum í kaupsamning á sama hátt og leigusamningar við Framleiðnisjóð kveða á um.

Reglugerð nr. 313/1991, sbr. breytingar skv. rg. nr. 414/1991 og rg. nr. 183/1992:

Reglugerðin fjallar um aðlögun fullvirðisréttar til framleiðslu sauðfjárafurða að innanlandsmarkaði, en ríkissjóður bauðst til að

kaupa fullvirðisrétt til framleiðslu sauðfjárafurða eftir því sem framleiðendur óskuðu, að ákveðnu marki, jafnframt því að greiða förgunarbætur vegna fækkunar sauðfjár. Helstu efnisatriði reglugerðarinnar koma fram fyrir í þessari skýrslu og verða því ekki tíunduð hér.

Reglugerð nr. 87/1992:

Fjallar um greiðslumark sauðfjárafurða á lögbýlum og beinar greiðslur til bænda verðlagsárið 1992-1993.

Reglugerð nr. 325/1992, sbr. breytingu skv. rg. nr. 501/1992:

Fjallar um aðlögun fullvirðisréttar að innanlandsmarkaði og um greiðslumark til framleiðslu mjólkur á lögbýlum verðlagsárið 1992-1993.

Reglugerð nr. 336/1992:

Fjallar um greiðslumark sauðfjárafurða á lögbýlum og beinar greiðslur til bænda verðlagsárið 1993-1994.

Viðauki II - Fullvirðisréttur

Neðangreindar töflur sýna þróun fullvirðisréttar í kindakjöts- og mjólkurframleiðslu árin 1988 - 1992. Greiðslumarkið sem gildi verðlagsárið 1992/93 er tilgreint til samanburðar.

Fullvirðisréttur kindakjöts (tonn)

	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93 ¹⁾
Fullv.réttur skv. búv.samn.	11.800	11.800	11.800	11.800	8.600
Virkur fullvirðisréttur:					
Innvigtun á verðlagsársrétt	10.200	9.611	9.058	8.932	8.449
Innvigtun frá fyrra verðl.ári		19	11	76	
Líflambasala		44	124	125	
Heimtaka umfr. heimt.rétt	19	12	6	10	
Mismunur (fellur niður)	122	193	396	595	
	10.341	9.879	9.595	9.738	8.629
Bundinn fullvirðisréttur:					
Kaup-, leigu- og riðusamn.	1.346	1.966	2.155	1.882	
Greiddur, ónýttur réttur	652	491	386	552	
	1.998	2.457	2.541	2.434	
Úthlutaður fullvirðisréttur	12.339	12.336	12.136	12.172	8.629

1) Greiðslumark.

Heimild: Framleiðsluráð landbúnaðarins.

Fullvirðisréttur mjólkur (milljón lítrar)

	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93 ¹⁾
Fullv. réttur skv. búvörusamn.	106,0	107,0	108,3	107,0	100,0
Virkur fullvirðisréttur:					
Innvigtun á fyrra verðl. ári	2,1	1,7	2,5	2,4	
Innvigtun á verðlagsársrétt	98,1	100,4	100,9	97,5	100,0
Geymt til næsta verðl. árs	1,5	1,7	1,0	0,0	
	101,8	103,8	104,4	99,8	100,0
Bundinn fullvirðisréttur:					
Kaup- og leigusamningar	2,8	3,2	3,1	3,1	
Greiddur, ónýttur réttur	1,5	0,0	0,0	4,7	
	4,2	3,2	3,1	7,7	
Úthlutaður fullvirðisréttur	106,0	107,0	107,5	107,6	100,0

1) Greiðslumark.

Heimild: Framleiðsluráð landbúnaðarins.