

Háskólinn á Bifröst Viðskiptasvið

Hverjar eru helstu afleiðingar stuðnings við landbúnað á samfélagið?

Misserisverkefni
Sumarönn 2015

Misserishópur G:

Aðalheiður B. Sigurdórsdóttir
Guðjón F. Gunnarsson
Jóhannes B. Pétursson
Snorri Guðmundsson
Svanberg Halldórsson

Leiðbeinandi:

Árni Sverrir Hafsteinsson

Háskólinn á Bifröst

Viðskiptasvið

Hverjar eru helstu afleiðingar stuðnings við landbúnað á samfélagið?

Misserisverkefni
Sumarönn 2015

Misserishópur G:

Aðalheiður B. Sigurdórsdóttir
Guðjón F. Gunnarsson
Jóhannes B. Pétursson
Snorri Guðmundsson
Svanberg Halldórsson

Leiðbeinandi:

Árni Sverrir Hafsteinsson

Ágrip

Í þessu misserisverkefni er fjallað um þær leiðir sem farnar eru í stuðningi við íslenskan landbúnað, það er með beinum fjárhagslegum stuðningi og innflutningstollum. Markmið skýrslunnar er að rannsaka helstu afleiðingar stuðnings við íslenskan landbúnað á samfélagið auk þess að kanna hvernig ólík sjónarmið hagsmunaaðila samræmast velferð neytenda. Höfundar skýrslunnar öfluðu eigindlegum heimildum úr hálf stöðluðum viðtölum auk þess sem meginindlegum heimildum var aflað úr opinberum skýrslum, vefsíðum opinbera stofnanna, kennslubókum um hagfræði og ritrýndum greinum. Megin niðurstöður skýrslunnar sýna að stuðningur við landbúnað á Íslandi er með því hæsta sem gerist. Landbúnaður á Íslandi hefur sögulegt gildi og mikilvægi sem endurspeglast í verndarsinnaðri stefnumótun stjórnvalda. Ein helstu rök fylgjenda stuðnings við landbúnað eru að hér sé tryggt fæðu- og matvælaöryggi. Afnám eða lækkun stuðnings við landbúnað gæti ógnað þessu öryggi en á sama tíma myndi velferð samfélagsins í heild batna. Neytendur myndu njóta góðs af slíkum breytingum með auknu vöruúrvali og lægra vöruverði, en hætta er á því að staðbundnir erfiðleikar á landsbyggðinni fylgi slíkum breytingum. Raddir ólíkra hagsmunaaðila hafa ómað hátt síðastliðin misseri í umræðunni um stuðning við íslenskan landbúnað, en lítið hefur farið fyrir talsmönnum neytenda. Talsmenn verslunarinnar hafa borið fyrir sig hagsmuni neytenda og hafa þeir gengið svo langt í rökfærslu sinni að tala um að afnám verndartolla sé eitt helsta kjaramál íslenskra heimila.

Yfirlýsing skýrsluhöfunda

Við undirritaðir skýrsluhöfundar höfum unnið misserisverkefni þetta í sameiningu með það að leiðarljósi að framlag allra meðlima hópsins sé jafnt. Misserisverkefnið er að öllu leyti okkar eigin smíði og skilmerkilega er vísað til heimilda í verk annarra samkvæmt reglum Háskólans á Bifröst.

Bifröst, 25. júní 2015

Misserishópur G:

Aðalheiður B. Sigurdórsdóttir

Guðjón F. Gunnarsson

Jóhannes B. Pétursson

Snorri Guðmundsson

Svanberg Halldórsson

Formáli

Skýrsla þessi er misserisverkefni á sumarönn 2015 við Háskólann á Bifröst og er 8 ECTS einingar.

Síðastliðið vor unnum við lokaverkefni um verndartolla í Þjóðhagfræði við Háskólann á Bifröst. Verkefnið vakti sérstakan áhuga okkar, sér í lagi það sem snýr að áhrifum þeirra á samfélagið og neytendur.

Viðtöl við þátttakendur færðu okkur nær viðfangsefninu með því að veita okkur innsýn í ólík sjónarmið hagsmunaaðila.

Leiðbeinandi okkar, Árni Sverrir Hafsteinsson, fær miklar þakkir fyrir óeigingjarna aðstoð og frábæra leiðsögn við vinnslu skýrslunnar. Við viljum þakka viðmælendum okkar fyrir að gefa okkur tækifæri til viðtals og það traust sem okkur er sýnt til þess að fara faglega og rétt með þær upplýsingar sem okkur var veitt. Innsýn þeirra og viðhorf eru ómetanlegur hluti af skýrslunni. Vilhjálmur Egilsson rektor Háskólans á Bifröst og Eiríkur Bergmann prófessor við Háskólann á Bifröst fá þakkir fyrir heilræði þeirra í tengslum við viðfangsefnið. Anna Ólöf Kristjánsdóttir, Hjörtur Ingi Hjartarson og Húni Jóhannesson fá miklar þakkir fyrir yfirlestur og uppbyggilega gagnrýni.

Sérstakar þakkir fá fjölskyldur okkar fyrir þann stuðning og þolinmæði sem okkur var sýnd á meðan á vinnslu skýrslunnar stóð.

Efnisyfirlit

1. Inngangur	1
2. Aðferðafræði	3
2.1. Undirbúningur	3
2.2. Öflun og mat heimilda	4
2.3. Þátttakendur og aðgengi	4
2.4. Innra réttmæti og siðferðisleg álitaefni	5
3. Fræðilegur bakgrunnur	6
3.1. Innflutningur	7
3.2. Útflutningur	8
3.3. Innflutningstollar	9
3.4. Beingreiðslur	10
3.5. Innflutningskvótar	11
3.6. Lögbundin verðlagning	12
3.7. Hlutfallslegir yfirburðir	12
3.8. Hagfræðileg sjónarmið	13
4. Stuðningur við landbúnað	14
4.1. Búvörulög	15
4.2. Bændasamtök Íslands	17
4.3. ESB og landbúnaður	18
4.4. PSE-gildi	19
5. Lagalegt umhverfi	20
5.1. Valdheimildir ráðherra	21
5.2. Innflutningshömlur	22
6. Viðskiptasamningar	23
6.1. Evrópusambandið (ESB)	23
6.2. Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO)	23
6.3. Evrópska efnahagssvæðið (EES)	24
6.4. Tvíhliða samningar	24
6.5. Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA)	25
7. Samanburður og fordæmi	26
7.1. Nýja-Sjáland	26

7.2. Finnland	26
7.3. Noregur	27
7.4. Garðyrkja	28
8. Fæðu- og matvælaöryggi	30
8.1. Matvælaöryggi.....	30
9. Neytendur	32
9.1. Hagsmunir neytenda	32
9.2. Útboðskostnaður.....	34
9.3. Neysluviðmið	34
10. Afstaða til stuðnings landbúnaðar	39
10.1. Verndun atvinnugreina.....	39
10.2. Iðnaður á uppvaxtartímabili	40
10.3. Samkeppnishæfni	40
10.4. Gerð viðskiptasamninga	41
10.5. Evrópa og íslensk sjálfsmynd.....	41
10.6. Fæðuöryggi.....	42
10.7. Tollvernd.....	43
11. Niðurstöður	45
12. Lokaorð	50
13. Heimildarskrá	52
14. Helstu hugtök	56
14.1. Hugtaka- og efnisorðalisti.....	58

Myndaskrá

Mynd 1 - Sex þrepa rannsóknarlíkan Philip Kotler Heimild: (Kotler, P., og Keller, K.L., 2012)	3
Mynd 2 - Framboð, eftirspurn og jafnvægispunktur Heimild: (Ágúst Einarsson, 2005)	6
Mynd 3 - Áhrif innflutnings Heimild: (Mankiw & Taylor, 2011)	7
Mynd 4 - Áhrif útflutnings Heimild: (Mankiw & Taylor, 2011)	8
Mynd 5 - Áhrif innflutningstolla Heimild: (Mankiw & Taylor, 2011)	9
Mynd 6 - Áhrif innflutningsskvóta Heimild: (Mankiw & Taylor, 2011)	11
Mynd 7 – PSE-gildi Ísland Heimild: OECD (2014), OECD Agriculture statistics (database).....	19
Mynd 8 – Smásöluverð, kílóverð í krónum á neysluverði ársins 2014.Heimild: (Hagstofa Íslands).....	29

Töfluskrá

Tafla 1 - Viðmælandalisti.....	5
Tafla 2 - Áhrif innflutnings	7
Tafla 3 - Áhrif útflutnings.....	8
Tafla 4 – Áhrif innflutningstolla	10
Tafla 5 - Áhrif innflutningstolla.....	12
Tafla 6 – Fræðileg áhrif afskipta hins opinbera af frjálsum markaði á ábata ólíkra hópa.....	13
Tafla 7 – Matvöruverð í Evrópu	28
Tafla 8 – Stuðningur við grænmetisbændur, milljónir króna á verðlagi neyslu 2012	29
Tafla 9 – Mat á tollkvótum miðað við neyslu, 2011-2013.....	35
Tafla 10 – Tollvernd ásamt útboðskostnaði á nautakjöti í vörulið 0202	36
Tafla 11 – Tollvernd ásamt útboðskostnaði á svínakjöti í vörulið 0203	37
Tafla 12 - Tollvernd ásamt útboðskostnaði á alifuglakjöti í vörulið 0207	37
Tafla 13 - Tollvernd ásamt útboðskostnaði á ostum í vörulið 0406.....	38
Tafla 14 - Tollvernd ásamt útboðskostnaði, heildarhlutföll fyrir kjöt, osta og unnar kjötvörur	38
Tafla 15 - Afurðaverð sem hlutfall af innflutningsverði	38

1. Inngangur

Stuðningur stjórnvalda við innlenda landbúnaðarframleiðslu er þekkt fyrirbæri um allan heim. Stuðningnum er ætlað að vernda stöðu innlendra framleiðenda gegn samkeppni við innfluttar vörur. Tvær leiðir hafa verið farnar á Íslandi við verndun innlendra landbúnaðarframleiðslu, það er beinn fjárhagslegur stuðningur og verndartollar (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014).

Verndartolla hérlandis má rekja til aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO), sem kveður á um að einungis megi takmarka innflutning á landbúnaðarvörum með álagningu tolla en ekki með höftum og bönnum (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014). Ísland styður landbúnað meira en flest ríki innan Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og Evrópusambandsins (ESB), en hlutfall landbúnaðarframleiðslu af vergri landsframleiðslu hefur lækkað hratt síðastliðna áratugi (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

Þeir vöruflokkar landbúnaðarafurða sem bera hvað hæsta tollvernd að útboðskostnaði meðtöldum eru nautakjöt, svínakjöt, alifuglakjöt, reykt- og saltað kjöt, ostar og unnar kjötvörur (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014).

Verndartollar og beinn stuðningur til landbúnaðarins hafa verið töluvert í umræðunni í samfélaginu undanfarin misseri og ólíkir hagsmunaaðilar keppst við að færa rök fyrir máli sínu á opinberum vettvangi.

Skýrsluhöfundar tóku viðtöl við hagsmunaðila og opinbera starfsmenn um viðfangsefni skýrslunnar, en fjallað verður um ólík sjónarmið þeirra til helstu lykilþátta viðfangsefnisins, ásamt því að styðjast við fræðilegar heimildir og gögn.

Skilgreining hugtaksins **landbúnaður** á við um þær atvinnugreinar sem njóta mest stuðnings í formi beingreiðslna og innflutningshafta erlendra landbúnaðarafurða.

Skilgreining hugtaksins **samfélag** á við um íslenska samfélagið í heild sinni, í þeirri merkingu að allir Íslendingar búsettir á hérlandis tilheyri til samfélaginu.

Skilgreining hugtaksins **hagsmunaaðili** á við um alla þá hagsmunaaðila sem tengjast viðfangsefninu, að neytendum undanskildum.

Markmið

Markmið skýrslunnar er að rannsaka helstu afleiðingar stuðnings við íslenskan landbúnað á samfélagið. Áhersla er lögð á markaðsbresti vegna inngripa stjórnvalda, svo sem í formi verðtolla og magnkvóta. Stuðst er við hagfræðilega nálgun viðfangsefnisins, með hliðsjón af ólíkum sjónarmiðum viðmælenda.

Rannsóknarspurningar skýrslunnar eru eftirfarandi:

- *Hverjar eru helstu afleiðingar stuðnings við íslenskan landbúnað á samfélagið?*
- *Hvernig samræmast ólík sjónarmið hagsmunaaðila velferð neytenda?*

Rökstuðningur fyrir viðfangsefni

Rökstuðningur fyrir skrifum skýrsluhöfunda um viðfangsefnið er sá að heilmikil umræða hefur átt sér stað í þjóðfélaginu síðastliðnar vikur í tengslum við stuðning ríkisins við landbúnað hérlandis. Hagsmunaaðilar hafa meðal annars fært rök fyrir máli sínu í fjölmiðlum og líflegar umræður átt sér stað á Alþingi. Höfundar telja upplýsta umræðu í lýðræðislegu stjórnskipulagi mikilvæga og hafa það að leiðarljósi í skrifum skýrslunnar.

Uppbygging skýrslu

Uppbygging skýrslunnar skiptist í 8 meginkafla ásamt inngangi, aðferðafræði, niðurstöðum og lokaorðum. Í fyrsta meginkafla, kafla 3, er fræðilegur bakgrunnur viðfangsefnisins kynntur. Kafli 4 fjallar um landbúnaðarstefnu og stuðning ríkisins. Kafli 5 fjallar um lagalega nálgun viðfangsefnisins. Kafli 6 fjallar stuttlega um viðskiptasamninga í tengslum við Ísland. Kafli 7 fjallar um samanburðarlönd í tengslum við viðfangsefnið ásamt fordæmi um afnám tollverndar í landbúnaði. Kafli 8 fjallar um skilgreiningu hugtakanna fæðu- og matvælaöryggi. Kafli 9 snýr að neytendum og áhrifum stuðnings til landbúnaðar á þá. Kafli 10 snýr að ólíkum sjónarmiðum til stuðnings landbúnaðar.

2. Aðferðafræði

Aðferðir skýrslunnar taka mið af kröfum Háskólans á Bifröst um framkvæmd fræðilegra rannsókna og uppsetning hennar samkvæmt leiðbeiningum skólans um ritun lokaritgerða í grunnnámi, skjal F180. Jafnframt er stuðst við handbók skólans um misserisverkefni, skjal F160.

Við vinnslu skýrslunnar er stuðst við sex þrepa rannsóknarlíkan Philip Kotler (Kotler, P., og Keller, K.L., 2012). Á mynd 1 má sjá hvernig skýrsluhöfundar hafa teiknað upp líkanið og þýtt yfir á íslensku.



Mynd 1 - Sex þrepa rannsóknarlíkan Philip Kotler
Heimild: (Kotler, P., og Keller, K.L., 2012)

Rannsóknin byggir á bæði eigindlegri og megindlegri aðferðafræði. Hin eigindlega rannsókn er í formi hálf staðlaðra viðtala (Wisker, 2001).

2.1. Undirbúningur

Viðmælendalisti var settur saman yfir þá viðmælendur sem skýrsluhöfundar sáu fyrir sér að taka viðtal við (sjá viðauka I). Spurningalisti fyrir viðmælendur var saminn samhliða rannsóknaráætlun, (sjá viðauka II) en hann var hugsaður sem leiðarvísir spyrsla að hálf stöðluðu viðtali. Einnig var samið upplýsinga- og samþykktarbréf fyrir viðmælendur (sjá viðauka III).

2.2. Öflun og mat heimilda

Eigindlegum heimildum var aflað úr viðtölum við viðmælendur. Áður en viðtöl fóru fram sömdu skýrsluhöfundar viðmælendabréf (sjá viðauka IV) og báru undir leiðbeinanda. Bréfin voru svo send á viðmælendur í tölvupósti.

Viðtölin voru hálf stöðluð, en spyrill leiddi viðtalið áfram með hliðsjón af stöðluðum spurningalista. Opin viðtöl gáfu höfundum kost á að spyrja nánar út í viðhorf viðmælenda. Í hverju viðtali var skipaður spyrill sem stýrði viðtalinu. Hlutverk annarra höfunda í viðtölum var að rita athugasemdir með hliðsjón að markmiði viðtalsins.

Viðtölin fóru fram í maí mánuði árið 2015 og voru í öllum tilfellum tekin á vinnustöðum viðmælenda. Viðmælendur undirrituðu staðfestingu á samþykki (sjá viðauka V) sínu fyrir framkvæmd viðtalsins, upptöku þess og heimild höfunda til þess að nýta það sem fram kom til vinnslu skýrslunnar.

Megindlegum heimildum var aflað úr opinberum skýrslum, vefsíðum opinberra stofnanna, kennslubókum um hagfræði og ritrýndum heimildum.

Þemagreiningu var beitt við flokkun eigindlegra og megindlegra heimilda. Viðtöl við viðmælendur voru rituð orðrétt og skráð sem heimildir. Fyrst voru heimildir flokkaðar í yfirflokka samkvæmt grunnhugmynd að kaflaskipulagi skýrslunnar. Yfirflokkar voru þar næst sundurliðaðir í undirflokka. Samhliða því var lagt mat á hvaða heimildir ættu erindi í skýrsluna með hliðsjón að því að heimildir gefi sem heildstæðasta mynd af viðfangsefninu.

2.3. Þátttakendur og aðgengi

Þátttakendur eru viðmælendur sem tengjast málefninu beint eða óbeint, svo sem í tengslum við atvinnu, fræðilega þekkingu, hagsmunagæslu eða opinber störf. Sú stefna var tekin að óska eftir viðtali við þá einstaklinga sem hafa verið áberandi í opinberri umræðu um málefnið síðastliðin misseri, ásamt því að ræða við valda einstaklinga úr ólíkum greinum atvinnulífsins, svo sem verslunareigendur, innflytjendur, framleiðendur, þingmenn, starfsmenn ráðuneyta og forstöðumenn hagsmunasamtaka.

Samtals var send beiðni um viðtal á 25 einstaklinga, 22 svöruðu beiðninni sem nemur 88% svarhlutfalli. Þar af gáfu 21 einstaklingar góðvild fyrir viðtali og einn afþakkaði boðið. Alls voru 14 viðtöl tekin við 16 einstaklinga. Viðmælendur og dagsetning þegar viðtöl fóru fram er eftirfarandi (sjá **tafla 1**).

Viðmælendalisti		
Nafn	Starfstitill	Viðtalstími
Birgir Óli Einarsson	sérfræðingur hjá Samkeppniseftirlitinu	22.5.2015
Steingrímur Ægisson	sviðsstjóri hjá Samkeppniseftirlitinu	22.5.2015
Björn Brynjúlfur Björnsson	hagfræðingur hjá Viðskiptaráði Íslands	20.5.2015
Brynhildur Pétursdóttir	þingmaður, Björt Framtíð	18.5.2015
Einar Sigurðsson	forstjóri Mjólkursamsölunnar	19.5.2015
Finnur Árnason	forstjóri Haga	20.5.2015
Gunnar Ingi Sigurðsson	framkvæmdastjóri Hagkaups	20.5.2015
Gunnlaugur Karlsson	framkvæmdastjóri Sölufélags Garðyrkjumanna	18.5.2015
Jóhannes Gunnarsson	formaður Neytendasamtakanna	18.5.2015
Ólafur Friðriksson	skrifstofustjóri í Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu	22.5.2015
Ólafur Níels Bárðarson	sölumaður hjá Bönunum	18.5.2015
Örvar Karlsson	sölu- og markaðsstjóri hjá Bönunum	18.5.2015
Ólafur Stephensen	framkvæmdastjóri Félags atvinnurekenda	15.5.2015
Sindri Sigurgeirsson	formaður Bændasamtakanna	27.5.2015
Þórhallur Bjarnason (og Erla)	garðyrkjubóndi, Laugalandi	29.5.2015
Nafnleynd	óuppgafið	19.5.2015

Tafla 1 - Viðmælendalisti

Það er mat skýrsluhöfunda að ofangreindir viðmælendur séu vel til þess fallnir að gefa greinargóða og skýra mynd af viðfangsefni rannsóknarinnar og bera kennsl á ólíka hagsmuni.

2.4. Innra réttmæti og siðferðisleg álitaefni

Innra réttmæti rannsóknarinnar snýr að því hversu vel skýrsluhöfundum tekst til að svara rannsóknarspurningunum, það er hvort niðurstöður komist nálægt því að endurspegla þær helstu afleiðingar sem stuðningur við íslenskan landbúnað hefur á **samfélagið** og hvernig ólík sjónarmið **hagsmunaaðila** samræmist velferð neytenda (samkvæmt skilgreiningu í kafla 1).

Möguleg hlutdrægni rannsækenda er þáttur sem nauðsynlegt er að taka tillit til við túlkun niðurstaðna rannsóknarinnar. Túlkun og ályktanir höfunda á skriflegum og munnlegum heimildum rannsóknarinnar byggja að hluta til á grunni fyrirbyggjandi þekkingar höfunda á námsefni viðskiptafræðisviðs við Háskólann á Bifröst. Tveir einstaklingar úr hópi höfunda eru fyrrverandi starfsmenn verslana í eigu Haga.

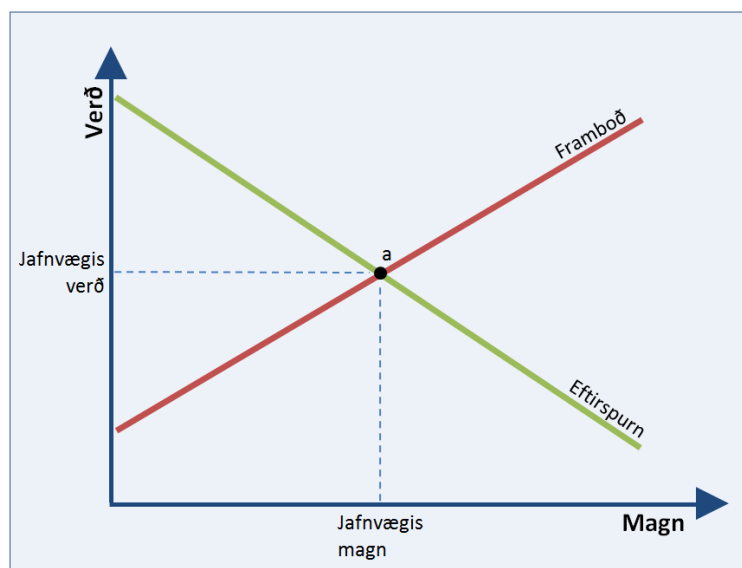
Höfundar eru meðvitaðir um að viðmælendur hafi hagsmuna að gæta og hætta er á að þeir reyni að stýra rannsókninni í átt að sínum farvegi.

3. Fræðilegur bakgrunnur

Flest ríki heims eiga það sameiginlegt að hlúa að landbúnaðarframleiðslu sinni með einum eða öðrum hætti og er Ísland þar engin undantekning. Skilyrði til landbúnaðarframleiðslu geta verið mjög ólík, meðal annars vegna mismunandi veðurfars og legu landsins. Fyrir vikið sitja ekki öll ríki við sama borð þegar það kemur að framleiðslu landbúnaðarafurða. Stjórnvöld hafa því reynt að jafna þennan mun á samkeppnisstöðu innlendra búvöruframleiðenda gagnvart erlendum stéttarbræðrum þeirra, meðal annars með því að beita svokallaðri tollvernd og með beinum stuðning við innlenda framleiðendur (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014).

Stuðningur við landbúnað er gjarnan meiri í þeim ríkjum þar sem náttúruleg skilyrði eru lakari. Algeng rök stjórnvalda fyrir stuðningnum er að með honum sé verið að stuðla að fæðuöryggi, atvinnuöryggi og verndun ákveðinna landsvæða (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014).

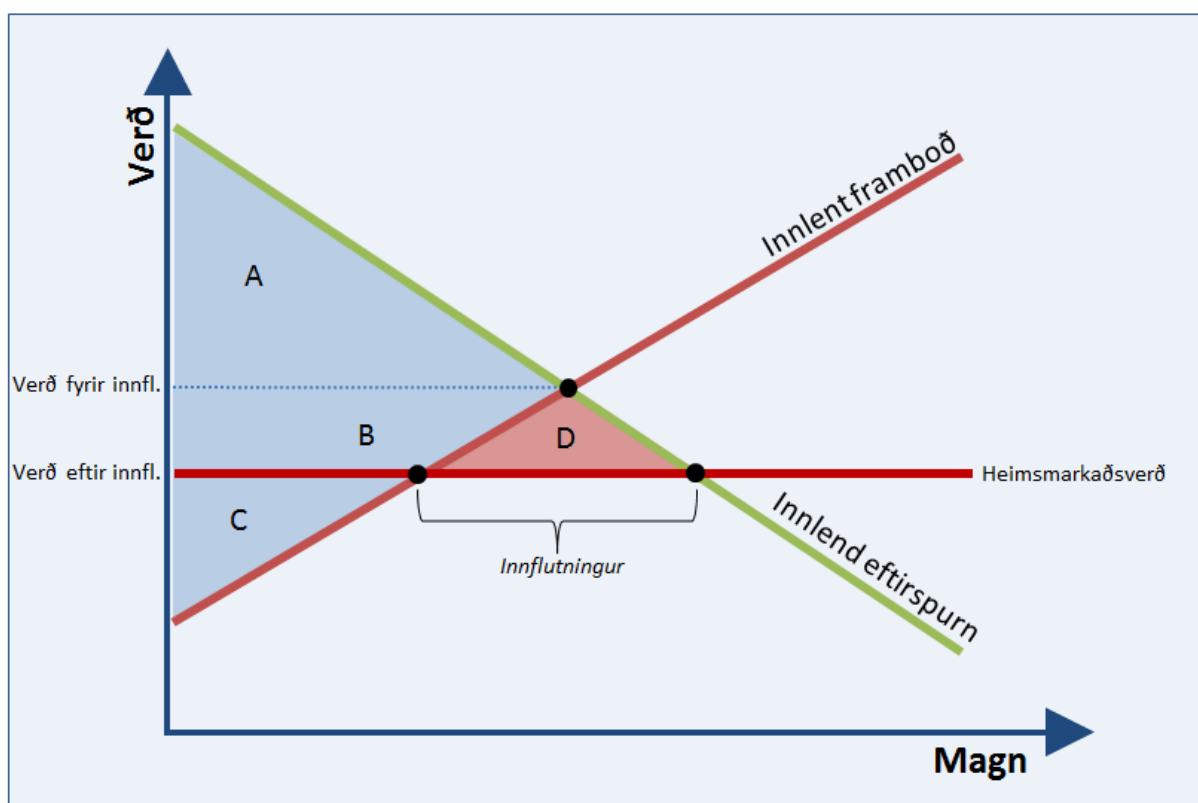
Heildarábati samfélags (án ytri áhrifa) er hámarkaður þar sem jafnvægi næst milli framboðs og eftirspurnar (sjá mynd 2). Í milliríkjaviðskiptum raska innflutningshöft líkt og innflutningstollar þessu jafnvægi (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014). Innflutningstollar valda því að verð á markaði innanlands hækkar, neytendur versla minna magn fyrir vikið og ábati þeirra dregst saman. Upp á móti eykst framleiðendaábat og ábati ríkisjóðs í formi tolltekna, þó ekki svo mikið að heildarábati aukist. Þvert á móti þá valda innflutningstollar undantekningarlaust velferðartapi og minni heildarábata (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2015).



Mynd 2 - Framboð, eftirspurn og jafnvægispunktur
Heimild: (Ágúst Einarsson, 2005)

3.1. Innflutningur

Sé jafnvægisverð innanlands hærra en heimsmarkaðsverð er hagkvæmt fyrir landið að flytja inn vörur. Á **mynd 3** sést hvernig heildarábati eykst um því sem nemur svæði D. Án innflutnings nemur neytendaábati svæði A og framleiðendaábati svæðum B og C. Eftir innflutning eykst neytendaábati ($A+B+D$) en framleiðendaábati dregst saman (C). Þrátt fyrir að framleiðendaábati dragist saman er heildarábati af innflutningi meiri en fyrir innflutning. **Tafla 2** lýsir nánar þeim breytingum sem eiga sér stað við innflutninginn (Ágúst Einarsson, 2005).



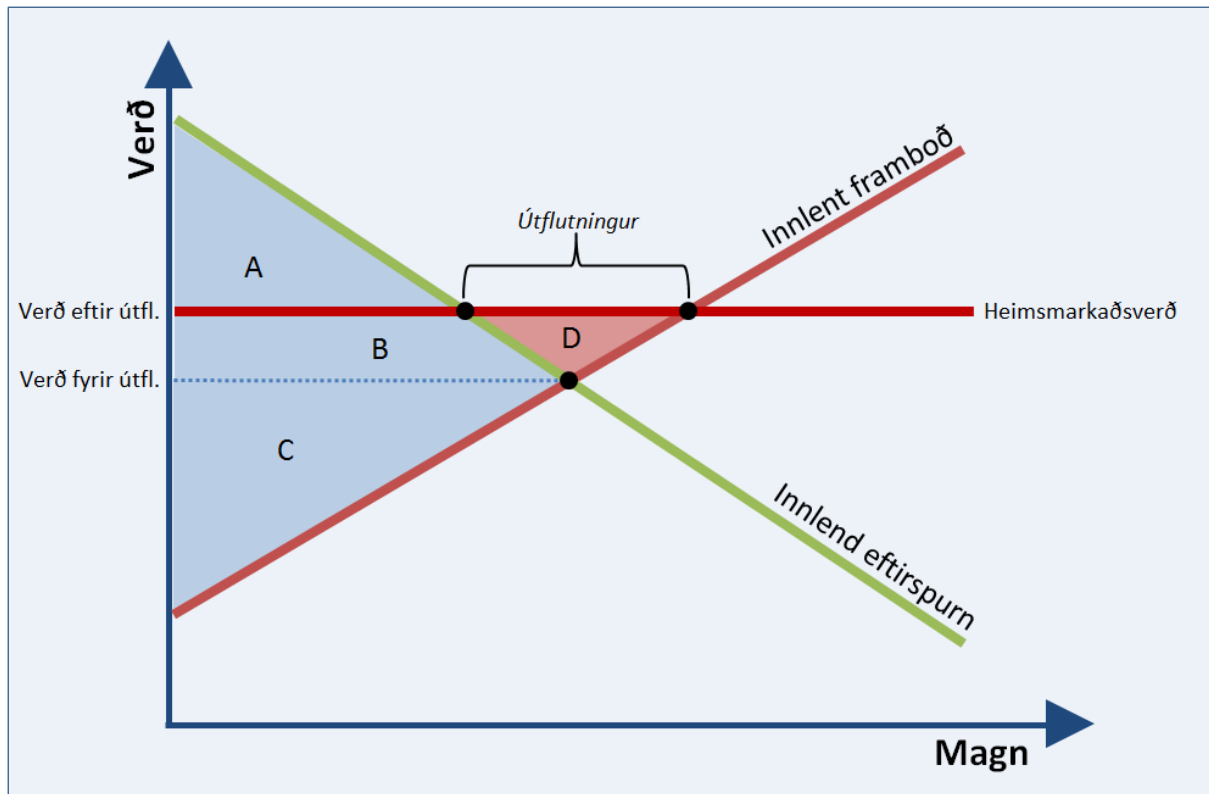
Mynd 3 - Áhrif innflutnings
Heimild: (Mankiw & Taylor, 2011)

	Fyrir innfl.	Eftir innfl.	Breyting
Neytendaábati	A	$A+B+D$	$+(B+D)$
Framleiðendaábati	$B+C$	C	-B
Heildarábati	$A+B+C$	$A+B+C+D$	+D

Tafla 2 - Áhrif innflutnings

3.2. Útflutningur

Sé jafnvægisverð innanlands lægra en heimsmarkaðsverð er hagkvæmt fyrir landið að flytja út vörur. Á **mynd 4** sést hvernig heildarábati eykst eða sem nemur svæði D. Fyrir útflutning nemur neytendaábati svæði A og B og framleiðendaábati svæði C. Eftir útflutning dregst neytendaábati saman (A) en framleiðendaábati eykst (B+C+D). Þrátt fyrir minni neytendaábata er heildarábati meiri en fyrir útflutning. **Tafla 3** lýsir nánar þeim breytingum sem eiga sér stað við útflutninginn (Ágúst Einarsson, 2005).



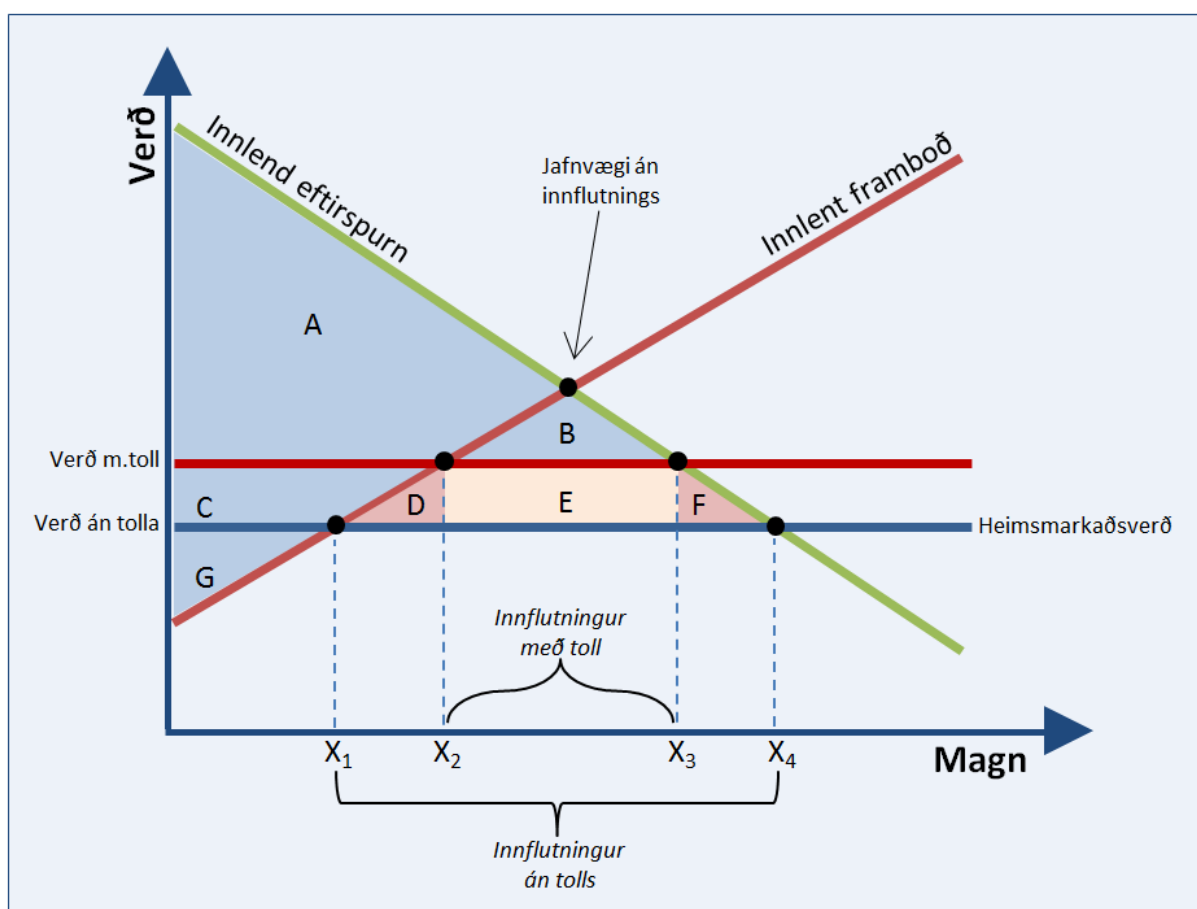
Mynd 4 - Áhrif útflutnings
Heimild: (Mankiw & Taylor, 2011)

	Fyrir útl.	Eftir útl.	Breyting
Neytendaábat	A+B	A+B+C+E+G	-B
Framleiðendaábat	C	B+C+D	+(B+D)
Heildarábat	A+B+C	A+B+C+D	+D

Tafla 3 - Áhrif útflutnings

3.3. Innflutningstollar

Innflutningstollar eru tekjuöflun fyrir ríkissjóð, en sem slík mega tollarnir ekki vera svo heftandi að enginn innflutningur eigi sér stað. Hinsvegar hefur tollum verið beitt í þeim tilgangi að útiloka nánast allan innflutning, en ekki til þess að afla ríkistekna (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014). Algjör útilokun kallast innflutningsbann en sem dæmi má nefna var innflutningur á ýmsum landbúnaðarvörum (einkum kjöt og mjólkurafurðum) til Íslands með öllu bannaður um miðja síðustu öld, byggt á þeim rökum stjórnvalda að slík viðskipti myndu ógna tilvist atvinnugreina og farsældar íslensks hagkerfis (Ágúst Einarsson, 2005). Með inngripum sem þessum eru yfirvöld að hafa bein áhrif á framleiðslu og neyslu þegna sinna. Með útilokandi verndartollum er stefna ríkisins að flytja hagrænan ávinning milli hagsmunahópa í þeim tilgangi að auka heildarábata samfélagsins, svo sem í formi atvinnusköpunar og búsetufyrirkomulags (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014).



Mynd 5 - Áhrif innflutningstolla
Heimild: (Mankiw & Taylor, 2011)

	Án tolls	Með toll	Breyting
Neytendaábati	$A+B+C+D+E+F$	$A+B$	$-(C+D+E+F)$
Framleiðendaábati	G	$C+G$	$+C$
Tekjur ríkissjóðs	$-$	E	$+E$
Heildarábati	$A+B+C+D+E+F+G$	$A+B+C+E+G$	$-(D+F)$

Tafla 4 – Áhrif innflutningstolla

Á mynd 5 má sjá hver áhrif innflutningstolla eru á neytendaábata, framleiðendaábata, tekjur ríkissjóðs og heildarábata. Þar sem innlent framboð og innlend eftirspurn mætast ríkir jafnvægi á innlendum markaði ef engin innflutningur á sér stað. Heimsmarkaðsverð er lægra en verð á innanlandsmarkaði og því eykst neytendaábati við innflutning. Tollar hækka verð á innfluttum vörum og því dregst innflutningur saman (úr X_1 til X_4 , í X_2 til X_3). Tollar hafa þau áhrif að neytendaábati dregst saman, framleiðendaábati eykst, ábati ríkisins eykst, velferðartap myndast og heildarábati dregst saman. Svæði D og F lýsa því hvernig heildarábati dregst saman og jafngilda þau velferðartapinu sem myndast vegna tollanna.

3.4. Beingreiðslur

Beingreiðslur til landbúnaðarframleiðslu eru útgjöld ríkissjóðs en þeim má skipta í framleiðslu- og óframleiðslutengda styrki. Framleiðslustyrkir eru oftast veittir á hverja framleiðslueiningu. Markmið með þessum styrkjum er að mynda hvata til meiri framleiðslu og lægra verðs til neytenda sökum stærðarhagkvæmni. Lægra verð til neytenda veldur aukinni neyslu og auknum neytendaábata. Samhliða þessu eykst framleiðendaábati. Samt sem áður dregur úr heildarábata þar sem framleiðslustyrkurinn er fjármagnaður með skatttekjum og ábati hins opinbera dregst meira saman en sem nemur neytenda- og framleiðendaábata samanlagt (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2015).

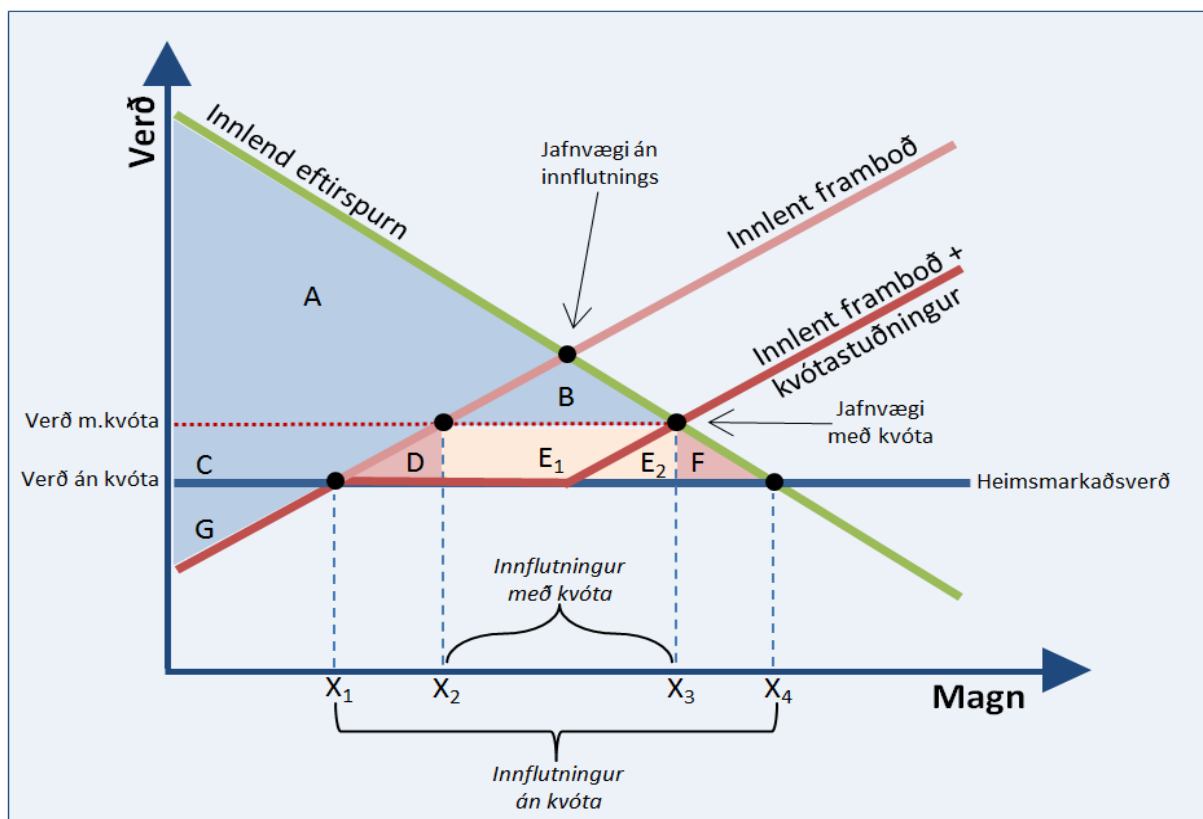
Óframleiðslutengdir styrkir eru óháðir framleiðslueiningum þeirra sem þá þiggja og eru ólíkir framleiðslustyrkjum að því leyti að þeir hafa ekki áhrif á svokallaðan jaðarkostnað framleiðenda. Þar sem óframleiðslutengdir styrkir eru óháðir framleiðslumagni þá valda þeir minni markaðstruflun en aðrir styrkir og minna velferðartapi. Óframleiðslutengdir styrkir hafa verið gagnrýndir fyrir það að laða að nýja óskilvirkari framleiðendur sem dregur niður meðalskilvirkni í atvinnugreininni. Samt

sem áður eru óframleiðslutengdir styrkir taldir vera hagkvæmasta form styrkja til framleiðenda (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2015).

3.5. Innflutningskvótar

Innflutningskvótar takmarka það magn sem flytja má inn til landsins af tilteknum vörum. Algengast er að kvótarnir takmarki það magn sem flytja má inn á lægri tollum en það sem tíðkast fyrir utan tollkvótann. Hér á landi og víðar tíðkast að bjóða út innflutningskvóta en slíkt veldur viðbótarkostnaði fyrir innflytjendur sem skilar sér út í verðlagið og eykur velferðartap umfram það sem yrði ef aðeins um takmarkaðan innflutning væri að ræða (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014). Nánar verður farið út í aðferðir við úthlutun slíks kvóta í kafla 5.1.

Á mynd 6 má sjá hver áhrif innflutningskvóta eru á neytendaábata, framleiðendaábata, tekjur ríkissjóðs og heildarábata. Líkt og með innflutningstolla þá dregur úr innflutningi, velferðartap myndast og heildarábati dregst saman. Ólíkt innflutningstollunum hliðrast framboðsfallið út líkt og sjá má á myndinni (Mankiw & Taylor, 2011).



Mynd 6 - Áhrif innflutningskvóta
Heimild: (Mankiw & Taylor, 2011)

	Án kvóta	Með kvóta	Breyting
Neytendaábati	$A+B+C+D+E_1+E_2+F$	$A+B$	$-(C+D+E+F)$
Framleiðendaábati	G	$C+G$	$+C$
Tekjur ríkissjóðs	$-$	E	$+E$
Heildarábati	$A+B+C+D+E+F+G$	$A+B+C+E+G$	$-(D+F)$

Tafla 5 - Áhrif innflutningstolla

3.6. Lögbundin verðlagning

Sé lágmarksverð hærra en markaðsverð þá telst það bindandi og á sama hátt telst hámarksverð bindandi ef það er lægra en markaðsverð (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2015).

Sem dæmi um lögbundið lágmarksverð má nefna að mjólkurframleiðendum hérlandis er tryggð lágmarksupphæð fyrir hverja framleiðslueiningu innan umsamins framleiðslukvóta. Áhrif þessa er hærra verðlag á markaði, en þá versla neytendur minna magn, sem dregur úr neytendaábata. Framleiðendur fá hærra verð fyrir vörur sínar en þannig myndast hvati til aukinnar framleiðslu. Mjólkurframleiðendur eru þó bundnir ákveðnu greiðslumarki sem veitir þeim takmarkaðan aðgang að innlendum markaði (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2015).

Lögbundið hámarksverð hefur þau áhrif að framleiðendur geta ekki verðlagt vörur sínar upp fyrir ákveðið verð. Sé hámarksverðið bindandi selja framleiðendur minna og ábati þeirra dregst saman. Neytendum býðst lægra verð, vilja versla meira en áður og skapa þannig umframeftirspurn. Bæði umframeftirspurn og umframframboði fylgir óhagkvæmni í formi minni heildarábata (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2015).

3.7. Hlutfallslegir yfirburðir

Hlutfallslegir yfirburðir stýra því hvort ríki flytji vörur inn eða út úr landi. Þær vörur sem ríkið hefur hlutfallslega yfirburði í að framleiða eru fluttar út, aðrar eru fluttar inn. Jafnvel þótt ríki hafi algjöra yfirburði á öllum sviðum er hagkvæmt fyrir það að eiga viðskipti við aðrar þjóðir sem njóta hlutfallslegra yfirburða gagnvart þeim á tilteknum sviðum (Ágúst Einarsson, 2005).

3.8. Hagfræðileg sjónarmið

Í litlum hagkerfum, líkt og á Ísland, eru yfirleitt stunduð mikil utanríkisviðskipti og framleiðslugreinar eru fáar til samanburðar við stærri ríki. Þar sem lítil hagkerfi geta ekki nýtt sér stærðarhagkvæmni í framleiðslu nema hugsanlega í fáum atvinnugreinum þykir hagkvæmara fyrir þau að reiða sig heldur á innflutning helstu neyslu- og framleiðsluvara (Seðlabanki Íslands, 2012).

Skoski heimspekingurinn Adam Smith (1904) lagði fram kenninguna um „ósýnilegu höndina“ árið 1776 í bók sinni „The Wealth of Nations“. Þar útskýrir Smith að við mannfólkið sköpum eftirspurn eftir vörum og þjónustu samkvæmt eigin hagsmunum og óskum. Við það myndast framboð á umræddum vörum og þjónustu, en framleiðendur mæta eftirspurninni á sem hagkvæmastan hátt með eigin hagsmuni og hámarks hagnað að leiðarljósi. Þessir tveir þættir, undir stjórn hinnar ósýnilegu handar, ná þar af leiðandi jafnvægi þar sem heildarábati er mestur. Skilyrði fyrir þessu eru að markaðsumhverfið sé án utanaðkomandi truflana, til dæmis afskipta stjórnvalda.

Vert er að minnast á ytri áhrif frjálsrar verslunar, bæði jákvæð og neikvæð. Sem dæmi um neikvæð ytri áhrif er augin mengun vegna vöruflutninga milli ríkja, en jákvæð áhrif af frjálsri verslun getur til dæmis verið hærra menntastig og ný tækni í umræddu ríki (Ágúst Einarsson, 2005).

Í **töflu 6** má sjá hvernig afskipti hins opinbera (á frjálsum markaði) hafa áhrif á ábata neytenda, framleiðenda, ríkissjóðs og samfélagsins í heild (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2015).

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

Tafla 6 – Fræðileg áhrif afskipta hins opinbera af frjálsum markaði á ábata ólíkra hópa
Heimild: (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2015)

4. Stuðningur við landbúnað

Á Íslandi nýtur landbúnaðarframleiðsla meiri stuðnings en flest ríki innan OECD og Evrópusambandsins (hér eftir ESB) (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011). Tvær leiðir hafa verið farnar á Íslandi í verndun innlendrar landbúnaðarframleiðslu. Annars vegar með beinum fjárhagslegum stuðningi í samræmi við fyrirfram ákveðin viðmið sem einkennast meðal annars af framleiðslumagni, fjölda gripa og ærgilda (Bændasamtök Íslands, án dags.a). Hinsvegar með innflutnings- tollum og kvótum sem að leiða af sér markaðsvernd fyrir innlenda framleiðendur (Ágúst Einarsson, 2007).

Með breyttum tímum hefur störfum fækkað og mikilvægi landbúnaðarins í sköpun þjóðartekna sem hlutdeild af vergri þjóðarframleiðslu minnkað umtalsvert. Þrátt fyrir þessa þróun seinni ára þá er landbúnaðurinn gríðarlega mikilvægur þáttur í því að halda byggð á dreifbýlisstöðum og ekki síður til þess að tryggja fæðuöryggi þjóðarinnar (Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, 2010).

Frá upphafi byggðar hefur sjávarútvegur og landbúnaður haft mótandi áhrif á atvinnustefnu hérlendis. Sögulegt mikilvægi landbúnaðarins endurspeglast glögglega í afstöðu Íslendinga gagnvart atvinnugreininni. Í dag telst landbúnaðurinn vera ráðandi atvinnugrein þrátt fyrir lága hlutdeild hans af landsframleiðslu. Sú fullyrðing að íslenskur landbúnaður sé ráðandi atvinnugrein er rökstudd út frá því kjördæmaskipulagi sem ríkir í kosningakerfi landsins. Á 20. öldinni flutti meirihluti landsmanna á höfuðborgarsvæðið vegna breyttra atvinnuhátta og dró jafnframt úr efnahagslegu mikilvægi landbúnaðar hérlendis. Kosningakerfi og kjördæmaskipulag á Íslandi hefur ekki fylgt þessari þróun eftir og því gilda atkvæði landsbyggðarinnar meira en atkvæði höfuðborgarsvæðisins (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

Stefnumótun landbúnaðarmála fellur opinberlega undir Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (hér eftir ANR). ANR vinnur sömuleiðis með sjálfstæðu stofnuninni Bændasamtök Íslands (hér eftir Bændasamtökin) og Matvælastofnun (hér eftir MAST) (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

Styrkir ríkisins til landbúnaðar renna einna helst til sauðfjárræktar og mjólkurframleiðslu í formi beingreiðslna. Réttur til beingreiðslna er að stórum hluta til framseljanlegur. Það vandamál sem skapast við þetta fyrirkomulag er að rétturinn eigngerist og nýtist þar af leiðandi best þeim sem fengu hann úthlutaðan upprunalega (Viðskiptaráð Íslands, 2015). Slíkt stuðningskerfi getur ýtt undir almennar verðhækkanir

(Tullock, 1975), minni sveigjanleika, lakari afkomu og minni hvata fyrir framleiðendur til hagkvæmari rekstrar og nýsköpunar (Viðskiptaráð Íslands, 2015).

Fylgjendur stuðnings við landbúnað hafa bent á að hann sé viðkvæmari fyrir verðsveiflum en margar aðrar atvinnugreinar. Landbúnaður undir áhrifum erlendra markaðsafla sé þar af leiðandi ótryggður fyrir verðsveiflum, en verðhækkanir á landbúnaðarvörum leiða beint til verðbólgu hérlandis. Einnig er bent á möguleikann á því að skyndilegar verðlækkanir geti haft þau áhrif að bændur yfirgefi bú sín og býli leggist í eyði. Þjóðir sem reiða sig um of á innfluttar nauðsynjavörur líkt og landbúnaðarvörur veikja stöðu sína í utanríkismálum. Þetta getur stefnt þjóðaröryggi í hættu komi upp erfiðleikar í alþjóðaviðskiptum (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

Flest ríki Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (hér eftir WTO) hafa verið að færa stuðning sinn til landbúnaðar frá framleiðslutengdum styrkjum yfir í óframleiðslutengda styrki. Tilgangur þessara aðgerða er að minnka markaðstruflandi áhrif hins opinbera. Sem dæmi má nefna, hafa Ísland og Noregur ekki fylgt þessari sömu þróun enn sem komið er (Ólafur Friðriksson, skrifstofustjóri í ANR munnleg heimild, 22. maí 2015).

Í viðtali við Ólaf Friðriksson (2015) tekur hann fram að hann telji það augljósan vilja stjórnvalda að færa stuðning við landbúnað yfir á landið og frá framleiðslutengdum styrkjum í þeim tilgangi að hafa minni truflandi áhrif á verðmyndunina. Ólafur tekur fram að nú þegar sé verið að skipa í samningsnefnd ríkis og bænda og telur að nýr búvörusamningur gæti legið fyrir um eða uppúr næstu áramótum.

4.1. Búvörulög

Á fimm ára fresti gerir íslenska ríkið samning við Bændasamtökin. Samningurinn er kallaður Búnaðarlagasamningur og er ætlað að framfylgja þeim markmiðum sem kveðið er á í búnaðarlögum nr. 70/1998, eða eins og segir í 2. gr. að stuðla að þróun í framleiðslu á búvörum og auka samkeppnishæfni landbúnaðar hérlandis. Samkvæmt lögunum eiga fjárframlög ríkisins að hvetja til þróunar, nýsköpunar og stuðla að því að kjör bænda hérlandis séu sambærileg því sem almennt gerist í nágrannaríkjunum.

Búvörusamningar eru gerðir á grundvelli 30. gr. laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 99/1993 (hér eftir búvörulög). Alls eru þetta þrír samningar. Samningur um starfskilyrði sauðfjárræktar, Samningur um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu og Aðlögunarsamningur um starfsskilyrði framleiðenda

garðyrkjuafurða milli ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtaka Íslands/Sambands garðyrkjubænda.

Opinber markmið búvörustefnunnar koma fram í 1. gr. búvörlaga. Í stuttu máli fjalla markmiðin um að stuðla skuli að framförum og hagkvæmni til hagsbóta fyrir neytendur og framleiðendur.

Í d. lið 1. gr. búvörlaga er fjallað um (líkt og í 2. gr. búnaðarlaga) sambærileg kjör bænda og þeirra sem starfa í öðrum atvinnugreinum. Að tryggja slík kjör með opinberum styrkjum getur reynst erfitt til lengri tíma lítið. Rökstuðningur á þessari fullyrðingu er á þá leið að séu kjörin nógu góð og þar af leiðandi eftirsóknarverð, þá sé hætt á að stuðningurinn eins og hann er í sinni núverandi mynd eignagerist í takmarkandi framleiðsluþætti, öðrum en vinnuafli. Eins og áður hefur komið fram mun stuðningurinn að mestu leyti nýtast þeim sem fyrst fengu hann úthlutaðan. Þrátt fyrir umtalsverðan stuðning ríkisins til landbúnaðarframleiðslu í gegnum tíðina, hafa kjör bænda ekki fylgt eftir kjarabróun annarra stétta (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

Í f. lið 1. gr. búvörlaga er fjallað um jöfnuð innan búgreina, það er að bændur njóti sömu kjara óháð búsetu. Dæmi um hvernig þessu markmiði er fylgt eftir eru greiðslur til mjólkurbænda, en þeir njóta til jafns styrks hins opinbera sama hvar þeir búa á landinu. Eðli málsins samkvæmt er dýrara að sækja mjólk um lengri veg. Með þessu fyrirkomulagi stuðlar ríkið að rofi milli bænda og ríkjandi markaðsafla, en slíkt vinnur gegn hagræðingu og arðsemi. Á móti vegur að fyrirkomulagið stuðlar að dreifðari byggð um landið (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2015), en slíkt helst í hendur við byggðarstefnu stjórnvalda (Stjórnarráð Íslands, 2013). Í nýútgefinni skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands (2015) fyrir ANR kemur fram að þrátt fyrir núverandi fyrirkomulag hafi kúabú hérlandis þjappast saman á afmörkuð svæði þar sem skilyrði til framleiðslu virðast best. Í umsögn (mótsvari) Bændasamtakanna og Landssamtaka kúabænda (2015) við skýrslunni er gerð athugasemd við þessa fullyrðingu og bent á að ekki sé vísað í nein gögn þessu til stuðnings. Í umsögninni kemur einnig fram að samkvæmt tölum Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði hefur landsdreifing framleiðslulíttra mjólkur haldist nánast óbreytt frá árinu 2004 til ársins 2013.

Í búvörlögum er fjallað um að nýta skuli innlend aðföng í landbúnaði. Lítið hefur farið fyrir eftirfylgni yfirvalda hvað þetta markmið varðar en slíkar aðgerðir gætu unnið gegn öðrum markmiðum búvörlaganna er snúa að skilvirkni, verðlagi og arðsemi (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2015).

4.2. Bændasamtök Íslands

Bændasamtök Íslands mynduðust við sameiningu Búnaðarfélags Íslands og Stéttarsambands bænda árið 1995. Hlutverk samtakanna snúa einna helst að hagsmunamálum íslenskra bænda. Einnig sinna þau leiðbeiningar- og upplýsingaþjónustu í landbúnaðarmálum og eru í forsvari íslenskra bænda í samskiptum við hliðstæð samtök erlendis (Bændasamtök Íslands, án dags.b).

Bændasamtökin annast einnig ýmis verkefni ríkisvaldsins er snúa að stjórnsýslu landbúnaðarmála. Samtökin hafa þar af leiðandi ákveðið opinbert vald á höndum sér samkvæmt reglugerðum, samningum og lögum, sbr. 30. gr. búvörulaga. Samkvæmt valdheimildinni taka samtökin meðal annars ákvarðanir um opinberar greiðslur til bænda, ásamt því að sinna eftirlitshlutverki gagnvart framkvæmdum bænda. Fulltrúar Bændasamtakanna sitja einnig í nefndum og ráðum sem annast stefnumótandi landbúnaðarmál hérlandis (Ríkisendurskoðun, 2011). Bændasamtökin eru einu íslensku hagsmunasamtökin sem að eru ríkisstyrkt með föstum fjárlögum árlega og námu þau 503,5 m.kr. árið 2015 (Þingskjal nr.1168/2014-2015). Í MA ritgerð sinni um ESB og íslenskan landbúnað gerir Þorvarður K. Sigurjónsson (2011) athugasemd við að ríkisfé sé varið í pólitísk félagasamtök líkt og Bændasamtökin, sem hafa skýra og yfirlýsta stefnu gegn aðild Íslands að ESB.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar (2011), um útvistun opinberra verkefna til Bændasamtakanna, segir að eftirlit með samningum við Bændasamtökin hafi verið ófullnægjandi. Stofnunin taldi það þó jákvætt að MAST hafi nú þegar verið úthlutað stærra hlutverki við framkvæmd og eftirlit landbúnaðarsamninga.

Ríkisendurskoðun (2011) taldi jafnframt að aðgengi að þeim gögnum sem að Bændasamtökunum var falið að vinna fyrir Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið væri ekki nægilega tryggt, sbr. í október 2010 höfðu Bændasamtökin beiðni ráðuneytisins um sérfræðiaðstoð vegna aðildarumsóknar að ESB. Þessi viðbrögð Bændasamtakanna eru talin vera sökum afgerandi afstöðu þeirra gegn því að Ísland gerist aðili að ESB. Ekki þótti þörf á að ítreka ábendingarnar í eftirfylgniskýrslu Ríkisendurskoðunar (2014). Þegar þessi skýrsla er unnin er í meðförum þings frumvarp (Þingskjal nr. 1421/2014-2015) um breytingar á búvörulögum með tilliti til athugasemda Ríkisendurskoðunar.

Heimssýn (án dags.) er hreyfing sjálfstæðissinna í Evrópumálum. Yfirlýst stefna Heimssýnar og megin forsenda fyrir stofnun hreyfingarinnar er að Ísland gerist ekki aðili að ESB. Heimssýn reiðir sig alfarið á frjáls framlög til að viðhalda starfsemi sinni.

Hagsmunaaðilar íslensks landbúnaðar hafa stutt samtökin, meðal annars með fjárhaglegum stuðningi. Bændasamtökin hafa boðið fulltrúum Heimssýnar á fundi samtakanna, ásamt því að hafa styrkt hreyfinguna um eina milljón króna árið 2009 og birt auglýsingar þeirra í Bændablaðinu án endurgjalds (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

4.3. ESB og landbúnaður

Landbúnaðarstefna ESB svipar til þeirra íslensku að því leyti að mikil áhersla er lögð á fjárstyrki og almenna verndun atvinnugreina landbúnaðarins. Stefnan hefur þó þróast mikið síðastliðin ár og miðar sífellt meira að neytendum og ómarkaðstruflandi aðgerðum heldur en að framleiðslutengdum styrkjum. Einnig hefur sambandið lagt aukna áherslu á umhverfismál og menningarlega þætti (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

Lífskjör íslenskra bænda yrðu að öllum líkindum tryggt ef Ísland gengi inn í ESB þar sem miklar líkur er á að landið njóti sömu styrkja og önnur ríki sambandsins. Í þessu samhengi mætti einnig líta til Finnlands og Svíþjóðar og samninga þeirra við ESB varðandi heimskautilandbúnað og innlendan ríkisstuðning umfram styrki sambandsins. Lífskjör íslenskra bænda yrðu því undir íslenska ríkinu komin en ekki ESB (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

Afstaða stjórnámálamanna og íslensku bændastéttarinnar til aukinna utanríkisviðskipta með landbúnaðarvörur hefur einkennst af mótstöðu. Því til rökstuðnings má nefna gerð EES-samningsins (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

Landbúnaðarstefna ESB hefur verið gagnrýnd harðlega fyrir að vera of dýr, viðskiptahamlandi, óumhverfisvæn og stuðli að offramleiðslu. Þar sem stefnan heimilar ekki aðgang ríkja utan sambandsins hefur hún virkað sem eins konar múr fyrir önnur ríki (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

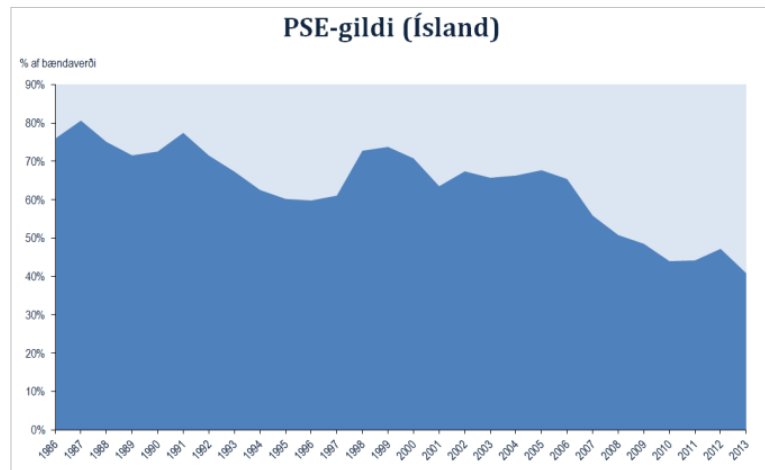
Bændasamtökin hafa yfirlýsta stefnu gegn ESB aðild og telja að hún muni gera gera útaf við íslenska bændur. Líkt og áður kom fram þiggja Bændasamtökin ríkisstyrki og hafa því efnahagslegra hagsmuna að gæta þar sem innganga í ESB myndi að öllum líkindum hafa þau áhrif að valdheimildir samtakanna yrðu felldar niður ásamt tilheyrandi ríkisgreiðslum. Við þessa breytingu yrðu samtökin hefðbundin hagsmunasamtök, án ríkisstyrkja. Í þessu samhengi mætti kanna hvort andstaða samtakanna gegn ESB aðild tengist baráttu þeirra fyrir eigin tilvist fremur en velferð landbúnaðar héraendis (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

4.4. PSE-gildi

OECD heldur utan um og uppfærir upplýsingar um svokallað PSE-gildi (e. *Producer Support Estimate*). PSE-gildi er mælikvarði á hlutfall peningalegra verðmæta vergrar tilfærslu frá neytendum og skattgreiðendum til innlendra landbúnaðarframleiðenda (OECD, 2014). Miðað er við verðmæti „af bæjarhlaðinu“, það er að segja, ekki er reiknað með kostnaði líkt og við slátrun, flutning eða smásölu (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014).

Eins og sjá má á mynd 7 var PSE-gildi á Íslandi 77% að meðaltali á árunum 1986 til 1988, en hefur síðan lækkað stöðugt og mældist síðast 41% árið 2013 (OECD, 2014).

Árið 2013 nam stuðningur allra OECD ríkja um það bil 194 milljarða Evra, eða 18% stuðningi samkvæmt reiknuðu PSE-gildi. OECD hófu þessar mælingar fyrst um miðjan níunda áratuginn en þá mældist heildarstuðningur OECD landa 37% (OECD, 2014).



Mynd 7 – PSE-gildi Ísland

Heimild: OECD (2014), OECD Agriculture statistics (database)

5. Lagalegt umhverfi

Í búvörulögum nr. 99/1993 má finna þau atriði sem hafa hvað mest áhrif á mótun landbúnaðarstefnu Íslands. Fjórir samningar taka mið af lögnum, þar af eru þrír svokallaðir búvörusamningar, sem gerðir eru á grundvelli 30. gr. laganna. Samningar þessir eru, Samningur um starfsskilyrði sauðfjárræktar sem gildir til 31. desember 2017, Samningur um mjólkurframleiðslu sem gildir til 31. desember 2016 og Aðlögunarsamningur um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða milli ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtaka Íslands/Sambands garðyrkjubænda sem gildir til 31. desember 2015.

VII. kafli búvörulaga fjallar um stjórn búvöruframleiðslunnar. 30. gr. laganna segir til um hvað þarf til að hafa stjórn á framleiðslu búvara. Í a. lið 30. gr. kemur fram að rétt sé að ráðherra leiti fyrir hönd ríkisstjórnarinnar eftir samningum við Bændasamtökin. Samningar þessir eiga að tryggja að það magn mjólkur- og sauðfjárafurða sem framleitt er á samningstímanum verði greitt fullu verði, skv. 8. gr. laganna. Samningana á að gera fyrir 1. ágúst ár hvert og gilda þeir út næsta verðlagsár.

Fjórdi samningurinn er Búnaðarlagasamningurinn, en ríkið semur um hann við Bændasamtökin á fimm ára fresti. Tilgangur samningsins er að framfylgja þeim markmiðum sem kveðið er á í búnaðarlögum nr. 70/1998. Í 2. gr. laganna er kveðið á um að stuðla skuli að þróun í framleiðslu á búvörum og auka samkeppnishæfni landbúnaðar.

Undir IX. kafla búvörulaga er finna þær greinar (36. gr. til 50. gr.) sem snúa að framleiðslu- og greiðslumarki sauðfjárafurða. X. kafli fjallar um framleiðslu og greiðslumark mjólkur og XI. kafli um framleiðslu og verðmyndun garð- og gróðurhúsaafurða.

Þann 1. apríl á þessu ári lagði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fram frumvarp um breytingu á lögum nr. 99/1993. Í frumvarpinu er tekið tillit til þeirra athugasemda sem Ríkisendurskoðun setti fram í skýrslu sinni um útvistun opinberra verkefna til Bændasamtakanna (Þingskjal nr.1168/2014-2015).

5.1. Valdheimildir ráðherra

12. gr. tollalaga nr. 88/2005 (hér eftir tollalög) fjallar um tollkvóta sem landbúnaðarráðherra úthlutar. Í 1. mgr. 12. gr. laganna er fjallað um þá tollkvóta (WTO-kvótar) sem úthlutað er samkvæmt viðaukum IIIA og B í samning WTO. Jafnframt segir þar að úthlutun kvóta miðist við 65. gr. búvörulaga. Í 5. mgr. 12. gr. tollalaga er fjallað um úthlutun tollkvóta „[...] samkvæmt öðrum skuldbindingum Íslands um innflutning á landbúnaðarvörum í fríverslunar- og milliríkjasamningum en þeim sem tilgreindar eru í 1.–3. mgr. [...]“. Úthlutun á þessum tollkvóta miðast við 65. gr. B. búvörulaga.

Framkvæmd við úthlutun tollkvóta er útlistuð í 3. mgr. 65. gr. búvörulaga. Þar segir að ráðherra sé heimilt að skipta tollkvóta upp í einingar. Úthluta á tollkvótum til ákveðins tíma en ekki lengur en til eins árs í senn. Ef umsóknir berast um meiri innflutning en tollkvóta vörunar nemur, þá er ráðherra heimilt að láta hlutkesti ráða eða óska eftir tilboðum í vöruna. Andvirði tilboða skal renna í ríkissjóð. Heimilt er að endurúthluta þeim tollkvótum sem ekki eru nýtir innan þess frests sem er auglýstur við úthlutun.

Þann 17. mars síðastliðin felldi Héraðsdómur Reykjavíkur dóm í þremur málum. Öll málin voru höfðuð gegn íslenska ríkinu og komst dómurinn að sömu niðurstöðu í þeim öllum. Málin snerust um lögmæti þeirra aðferða sem ráðherra hefur um að velja þegar kemur að úthlutun á tollkvóta og hvort hún sé í samræmi við skattlagningarheimildir í stjórnarskrá. Jafnframt kröfðust stefnendur að fá greiddar skaðabætur vegna þess tjóns sem þeir töldu sig hafa orðið fyrir vegna útboðskostnaðarins. Í dómsniðurstöðu segir að ráðherra hafi verið fengið vald til ákvarðana um skattlagningu með því að hafa val á milli tveggja ólíkra framkvæmda við úthlutun á tollkvótum samkvæmt lögum, það er hvort hlutkesti eða útboð skuli ráða úthlutun. Varðandi það hvort að stefnendur eigi rétt á endurgreiðslu, þá er það mat dómara að ekki hafi verið sýnt fram á að þeir hafi borið skaða af, þar sem að í gögnum stefnenda komi fram að þetta hafi skilað sér í hærra vöruverði til neytenda. Niðurstaða dómsins var á þá leið að innflytjandi hafi af einhverju leyti velt kostnaðinum yfir á neytendur. Því var kröfu um endurgreiðslu hafnað (Hérd. Rvk. 17. mars 2015 nr. E-20/2014, E-21/2014, E-24/2014). Búið er að áfrýja þessum málum en ekki er vitað hvenær þau verða tekin fyrir af Hæstarétti.

Frumvarp (Þingskjal nr. 1421/2014-2015) var lagt fyrir atvinnuveganefnd þann 12. júní síðastliðinn, en í því kemur meðal annars fram breyting á 3. málsl. 3. mgr. 65. gr. laganna, að orðin „heimilt að láta hlutkesti ráða úthlutun eða“ verði felld úr lögnum.

5.2. Innflutningshömlur

Samtök verslunar og þjónustu (SVP) sendu í desember 2011 kvörtun á Eftirlitsstofnun EFTA (hér eftir ESA) vegna þeirra takmarkanna sem eru á innflutningi á fersku kjöti. ESA sendi íslenska ríkinu formlegt áminningarbréf 30. október 2013. Þar kemur fram að það sé mat ESA að íslenska ríkið hafi ekki staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt tilskipun Evrópuráðsins 89/662/EEB og 18. gr. EES-samningsins með því að takmarka innflutning á fersku kjöti, unnum kjötvörum og öðrum kjötafurðum og gert það að skilyrði að sérstakt leyfi þyrfti til að flytja inn slíkan varning. ESA kemst að sömu niðurstöðu í rökstuddu álitum sem var lagt fram 8. október 2014. Samningaviðræður standa yfir milli íslenska ríkisins og ESA um viðbrögð ríkisins vegna þessa (Hrd. 220/2015).

Á Íslandi gilda strangar reglur hvað varðar innflutning á matvælum. Í reglugerð nr. 448/2012 um varnir gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar afurðir berist til landsins eru tiltekin ákveðin skilyrði sem að þarf að uppfylla vegna innflutnings á hráu kjöti. Reglugerðin byggir á lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim með síðari breytingum nr. 25/1993. Í 1. mgr. 10. gr. laganna er fjallað um hvaða vörutegundir er bannað að flytja inn til þess að tryggja að hingað berist ekki dýrasjúkdómar. Í a. lið 1. mgr. laganna segir: „Hráar og lítt saltaðar sláturafurðir, bæði unnar og óunnar, hrá egg, ósótthreinsuð hrá skinn og húðir, alidýraáburð og rotmassa blandaðan alidýraáburði“.

Tekist var á um þau þrjú skilyrði, í dómi hæstaréttar nr. 220/2015 frá 27. apríl síðastliðnum, sem þarf að uppfylla samkvæmt reglugerð nr. 448/2012 til að hægt sé að flytja inn hrátt kjöt (nánari útlistun á umræddum skilyrðum má finna í viðauka VI). Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkinu bæri að greiða varnaraðila 500.000 krónur í kærumálskostnað. Jafnframt var staðfest niðurstaða héraðsdóms þess efnis að leita skyldi ráðgefandi álits EFTA dómstólsins.

6. Viðskiptasamningar

Mikilvægt er að tryggja greiðan aðgang íslenskra fyrirtækja að erlendum mörkuðum. Að bæta samkeppnisstöðu og afnema viðskiptahindranir er helsta markmið viðskiptasamninga. Gerð þeirra er í höndum utanríkisþjónustunnar og er það hlutverk hennar að tryggja hagsmuni Íslands í utanríkisviðskiptum. Ísland er aðili að WTO og Fríverslunarsamtökum Evrópu (hér eftir EFTA), ásamt því að hafa samið um þó nokkra tvíhliða samninga við önnur ríki (Utanríkisráðuneytið, án dags.b).

6.1. Evrópusambandið (ESB)

ESB var stofnað í núverandi mynd árið 1992 við undirritun Maastricht-sáttmálans (Evrópustofa, án dags.b). Aðildarríki ESB, sem eru 28 talsins, deila fullveldi sínu í þágu aukins styrks og stærðarhagkvæmni (Evrópustofa, án dags.a). Árið 2014 mældist heildarframleiðsla ESB ríkjanna meiri en landsframleiðsla Bandaríkjanna (European Union, án dags.).

Ísland og ESB gerðu samning sín á milli þann 1. mars 2007 sem sneri að viðskiptum á landbúnaðarvörum. Hefur samningurinn það að leiðarljósi að bæta vöruframboð, stuðla að aukinni verðsamkeppni ásamt því að auka möguleika íslenskra bænda og fyrirtækja á útflutningi landbúnaðarafurða. Með tilkomu þessa samnings féllu niður ýmsir tollar á landbúnaðarvörum milli Íslands og ESB ríkja (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014).

6.2. Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO)

Í háa herrans tíð var innflutningur á erlendum landbúnaðarvörum heftur til að vernda innlenda framleiðslu gegn erlendri samkeppni. Megin reglan var sú að heilt yfir var bannað að flytja inn landbúnaðarvöru sem voru framleiddar hér á landi. Banni þessu var aflétt þegar stofnskrá WTO tók gildi árið 1995, en Ísland var eitt stofnríkja hennar. (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2015). Þó voru sett ströng skilyrði varðandi sjúkdómahættu, sbr. 26. gr. í 4. kafla laga nr. 87/1995 um breytingu á lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim nr. 25/1993.

WTO á rætur sínar að rekja til GATT samkomulagsins (e. *General agreements on tariffs and trade*). Í dag eru meðlimir stofnunarinnar um 150 ríki, auk þjóða innan ESB og 95% af viðskiptum heims fara fram innan hennar (Van Den Bossche, 2008).

Yfirlýst stefna WTO er að tryggja réttaröryggi í milliríkjaviðskiptum og auka frjálsræði, í þeim tilgangi að bæta hagvöxt og efnahagslega þróun (Utanríkisráðuneytið, án dags.a). Samningurinn felur meðal annars í sér að tollar skyldu lækka um 36% að meðaltali en minnst 15% lækkun á stökum flokkum (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014).

Í skýrslu sinni sem rituð var fyrir Forsætisráðuneytið nefnir Hallgrímur Snorrason (2006) tvö mismunandi sjónarmið þegar kemur að lækkun verndartolla á landbúnaðarvörum. Fyrri sjónarmiðið er að stjórnvöld eigi ekki að bíða eftir að lækkun á verndartollum verði þvinguð fram með nýjum WTO samningi. Móta ætti ákveðna og sjálfstæða stefnu sem og hvaða stuðningsúrræði megi notast við svo að skilyrði bænda verði viðunandi. Seinna sjónarmiðið er andstætt því fyrri. Þar er mælt með því að bíða nýs WTO samnings til að fylgja þeim kvöðum sem honum kunni að fylgja.

6.3. Evrópska efnahagssvæðið (EES)

Samningur Íslands við Evrópska efnahagssvæðið (EES) tók gildi árið 1994 og er talinn vera einn umfangsmesti alþjóðasamningur sem Íslendingar hafa gert. EES er gert að gæta að fjórfrelsinu, þ.e.a.s. frjálst vöruflæði, frjáls för launþega, frjáls þjónusta og frjálsir fjármagnsflutningar (Utanríkisráðuneytið, 2003).

Samningur þessi nær ekki yfir viðskipti á landbúnaðarvörum og hafði því engin áhrif á tollgjöld þeirra. Samningurinn um landbúnaðarviðskipti sem Ísland gerði við ESB árið 2007 er aftur á móti byggður á grundvelli 19. gr. EES samningsins (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014).

6.4. Tvíhliða samningar

Markmið með tvíhliða samningum er að ríki semji um gagnkvæma niðurfellingu eða lækkun innflutningshafta í þeim tilgangi að auka ávinning beggja aðila.

Í dag eru yfir 25 fríverslunarsamningar milli Íslands og 35 annarra ríkja sem tryggja meðal annars afnám og/eða lækkun tolla á landbúnaðarvörum, fiski og iðnaðarvörum. Þessi fjöldi samninga er talið mikið sóknarfæri til frekari viðskipta á alþjóðavísu, það er á þeim sviðum sem samningarnir ná yfir (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014).

6.5. Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA)

Árið 1970 gerðist Ísland aðili að EFTA. Önnur aðildarríki EFTA eru Noregur, Sviss og Furstadæmið Liechtenstein. Árið 2013 tók gildi uppfærður landbúnaðarsamningur EFTA samkvæmt stofnsáttmála samtakanna. Við þessa uppfærslu var það markmið sett að mynda metnaðarfulla landbúnaðarsamninga milli EFTA ríkjanna sem fela í sér lækkun á flestum tollnúmerum (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014).

7. Samanburður og fordæmi

Skýrsluhöfundar leituðust eftir því að bera kennsl á sambærileg ríki hvað varðar skilyrði til landbúnaðarframleiðslu og áhrif inngöngu þeirra í ESB á landbúnað. Einnig verður fjallað um fordæmi þess að lækka eða fella niður stuðning til landbúnaðar, hérlandis sem og ytra.

Hérlandis eru framleiðsluskilyrðin óhagstæð miðað við nágrannaríkin. Framleiðni í framleiðslu og vinnslu búvara er lægri, ásamt því að og innanlandsmarkaður er lítill (Hallgrímur Snorrason, 2006).

7.1. Nýja-Sjáland

Á níunda áratug síðustu aldar lækkuðu Nýsjálendingar innflutningstolla og innflutningstakmarkanir voru með öllu afnumdar. Síðan þá hefur Nýsjálenskur landbúnaður dafnað og stækkað ört (Viðskiptaráð Íslands, 2015) og eru Nýsjálendingar stærsta útflutningsþjóð í heimi á mjólkurvörum og lambakjöti. Stuðningur ríkisins við landbúnað er sá lægsti meðal OECD ríkja og hefur verið það síðustu tvo áratugi. Árin 2011 til 2013 mældist stuðningur ríkisins við landbúnað 0,7% (PSE-gildi). Verð nánast allra landbúnaðarvara á innanlandsmarkaði er jafnt heimsmarkaðsverði (OECD, 2014). Af reynslu Nýja-Sjálands má draga þá ályktun að niðurfelling innflutningstolla auki ekki aðeins ábata neytenda heldur einnig ábata framleiðenda (Viðskiptaráð Íslands, 2015).

Vert er að skoða þá leið sem Nýsjálendingar fóru og hugsanlega yfirfæra á íslenskan landbúnað. Þó má ekki gleyma því að aðstæður hér og í Nýja-Sjálandi eru gjörólíkar og er því erfitt að bera ríkin saman þegar litið er til náttúrulegra skilyrða. Sem dæmi má nefna þá er Ný-Sjálenskt sauðfé úti allt árið um kring (Jóhannes Gunnarsson, framkvæmdastjóri Neytendasamtakanna munnleg heimild, 18. maí 2015).

7.2. Finnland

Landbúnaður Finna er á marga vegu sambærilegur þeim íslenska, sér í lagi ef horft er til náttúrulegra aðstæðna líkt og veðurfars og harðbýls landsvæðis. Finnland er með stærsta hluta harðbýlla svæða meðal ESB ríkja eða sem nemur um 85% af öllu landsvæði ríkisins (Eiríkur Bergmann Einarsson, Eva Heiða Önnudóttir, 2008).

Finnland gerðist aðila að ESB árið 1995, en segja má að aðildarsamningar norðurlandanna Finnlands, Noregs (Norðmenn höfðu inngöngu í þjóðaratkvæðagreiðslu) og Svíþjóðar hafi haft töluverð áhrif á mótun landbúnaðarstefnu

ESB með innkomu sinni (Eiríkur Bergmann Einarsson, Eva Heiða Önnudóttir, 2008). Áður en til inngöngu kom voru Finnar í miklu samstarfi við Svía í framleiðslu og því var það mikilvægt fyrir efnahag Finnlands að fylgja nágrönnum sínum inn í ESB (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

Svíþjóð og Finnland voru fyrstu aðildarríki ESB til þess að fá viðurkenningu sambandsins á misjöfnum skilyrðum til landbúnaðarframleiðslu, það er að þau búi við erfiðari náttúrulegar aðstæður til landbúnaðar en algengt er á meginlandi Evrópu. Landbúnaður norðan 62. breiddargráðu er viðurkenndur af ESB sem heimskautilandbúnaður og er ríkjum heimilt að styrkja hann umfram hefðbundna styrki ESB. Stór hluti Finnlands er norðan heimskautilandmarkanna en til samanburðar þá fellur allt landsvæði Íslands undir þá skilgreiningu (Eiríkur Bergmann Einarsson, Eva Heiða Önnudóttir, 2008).

Við inngöngu Finna í ESB þá lækkaði verð til neytenda á landbúnaðarvörum um 11% og verðlagshækkunir matvæla næstu 10 ár héldust undir hækkunum almennra útgjalda heimilanna (Eiríkur Bergmann Einarsson, Eva Heiða Önnudóttir, 2008). Hugsanlega kom það niður á innlendum framleiðendum í skamman tíma. Framleiðendur þurftu að hagræða rekstri sínum sem skilaði sér til neytenda. Innlendir aðilar þurfa alltaf að ganga í gegnum ákveðin aðlögunartíma við slíkar breytingar (Samkeppniseftirlitið munnleg heimild, 22. maí 2015).

Sindri Sigurgeirsson formaður Bændasamtakanna segir finnska bændur almennt ósátta við stöðu landbúnaðarins þar í landi. Bændum hefur fækkað mikið og verðin hafa lækkað.

7.3. Noregur

Noregur er líkt og Ísland ekki aðildarríki að ESB. Í tvígang hafa Norðmenn hafnað inngöngu í ESB í þjóðaratkvæðagreiðslu (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011). Landsvæði Noregs er að mestu leyti harðbýlt og aðeins lítill hluti þess hentugur til landbúnaðarframleiðslu. Hlutdeild landbúnaðarframleiðslu af vergri landsframleiðslu er lág eða sem nemur 1,5%. Noregur eru líkt og Ísland nettó innflytjandi landbúnaðarmatvæla eða sem nemur 8% af heildar nettó innflutningi. Útflutningur landbúnaðarafurða nemur aðeins 0,6% af heildar útflutningi þjóðarinnar. Árin 2011 til 2013 mældist stuðningur ríkisins við landbúnað 57% (PSE-gildi), hæst allra OECD ríkja (OECD, 2014).

Bæði Ísland og Noregur þyrftu að draga verulega úr styrkjum til landbúnaðar gerist þau aðilar að ESB. Stór hluti Noregs er norðan skilgreiningar ESB á heimskautalandbúnaði og ættu þeir að geta samið um undanþágu til að styrkja landbúnað sinn á þeim svæðum (Eiríkur Bergmann Einarsson, Eva Heiða Önnudóttir, 2008).

2006	2009	2012
1 Ísland	1 Noregur	1 Noregur
2 Noregur	2 Danmörk	2 Sviss
3 Sviss	3 Írland	3 Danmörk
4 Danmörk	4 Finnland	4 Svíþjóð
5 Írland	5 Lúxemborg	5 Austurríki
6 Finnland	6 Austurríki	6 Lúxemborg
7 Svíþjóð	7 Belgía	7 Finnland
8 Lúxemborg	8 Frakkland	8 Írland
9 Ítalía	9 Þýskaland	9 Ísland
10 Bretland	10 Ítalía	10 Ítalía
11 Austurríki	11 Kýpur	11 Belgía
12 Belgía	12 Ísland	12 Frakkland

Tafla 7 – Matvöruverð í Evrópu
Heimild: (Hagstofa Íslands)

Á árunum 2006, 2009 og 2012 var matvöruverð í Noregi með því mesta í Evrópu (sjá tafla 7). Norskir neytendur ferðast töluvert yfir landamæri til matvöruinnkaupa, einna helst til Svíþjóðar (Eiríkur Bergmann Einarsson, Eva Heiða Önnudóttir, 2008). Viðskipti þeirra í Svíþjóð námu um 2 milljörðum bandaríkjadala árið 2012, eða sem nemur 5% allra matarinnkaupa Norðmanna (The local, 2012).

7.4. Garðyrkja

Árið 2002 var fyrirkomulagi garðyrkjubænda breytt varðandi framleiðslustuðning agúrka, tómata og papriku. Helsta markmið breytinganna var að smásöluverð myndi lækka og samkeppni aukast. Fól það í sér að innflutningstollar voru afnumdir á þessum tilteknu afurðum og þurftu framleiðendur þar af leiðandi að keppa við innflutningsverð. Teknar voru upp sérstakar beingreiðslur til umræddra framleiðenda (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014), en eins og sjá má á **töflu 8** hafa þær farið lækkandi líkt og stefnt var að (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2013). Framleiðendum er nú frjálst að framleiða að vild en heildarupphæð beingreiðslna er ákveðin fyrirfram af stjórnvöldum. Samhliða var innflutningsvernd á öðru grænmeti felld niður að útiræktuðu grænmeti undanskildu á meðan innlent framboð er til staðar (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014).

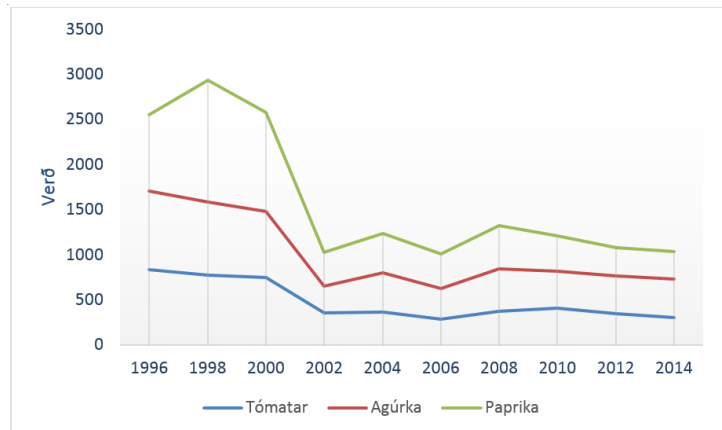
Bæði neytendur og skattgreiðendur högnuðust á breytingunni, en verð á grænmeti lækkaði um 20% við hana (sjá **mynd 8**), miðað við almennt neysluverð. Í þessu samhengi má skoða hvaða áhrif verðlækkunin hafði á grænmetisneyslu landsmanna. Neysla á agúrkum og tómötum jókst um tæp 50% og paprikuneysla rúmlega tvöfaldaðist á árunum 2001 til 2012 (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2013).

Viðmælendur voru flestir sammála um þau jákvæðu áhrif sem að hlutust af þeim breytingum sem gerðar voru á garðyrkjuframleiðslu. Bæði þeim sem snúa að neytendum, það er gæði og vöruframboð, og einnig vöruþróun og hagræðingu garðyrkjubænda.

Jóhannes
Gunnarsson formaður

Neytendasamtakanna fagnar

þessum breytingum og að þær hafi komið í veg fyrir óhagræði líkt og hér áður fyrr þegar bændur hentu tómötum á haugana til þess að



Mynd 8 – Smásöluverð, kílóverð í krónum á neysluverði ársins 2014.
Heimild: (Hagstofa Íslands)

halda verði uppi. Þórhallur Bjarnason garðyrkjubóndi tekur undir skilvirkni fyrirkomulagsins en bendir á þá tækniþróun sem átti sér stað á sama tíma og breytingarnar gengu í gegn. Þórhallur tekur sem dæmi aukna ræktun undir ljósum og möguleikann á ræktun yfir vetrartímann. Hann telur því árangurinn ekki aðeins útskýrast af lægri tollvernd, þó vissulega vinni þetta saman.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beinar greiðslur		327	295	347	326	297	296	318	285	248	251	251
Niðurgr. á lýsingu		30	59	73	181	168	218	231	176	219	224	224
Kynning o.þ.h.		45	44	42	41	38	38*	35	36	32	33	32
Úrelding		54	52	27	13	61	28	9				
Alls		455	451	489	560	566	579	593	497	499	508	507
Áætluð tollvernd	901	233	114	170	227	209	179	173	100	110	114	123
Samtals stuðn.	901	688	565	659	787	775	758	766	597	609	622	630
% af markaðsvirði	12	12	11	13	16	13	12	11	9	8	10	9
Neysluverð	1	1,05	1,07	1,1	1,1	1,2	1,2	1,4	1,6	1,7	1,8	1,9

Tafla 8 – Stuðningur við grænmetisbændur, milljónir króna á verðlagi neyslu 2012
Heimild: (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2013)

8. Fæðu- og matvælaöryggi

Fæðuöryggi hefur verið áberandi í umræðunni um verndarstefnu á íslenskum landbúnaði. Nokkuð hefur borið á því að hugtökunum fæðuöryggi og matvælaöryggi sé ruglað saman en nánar verður fjallað um matvælaöryggi hér að neðan. Samkvæmt skilgreiningu Matvælastofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO) þá er fæðuöryggi til staðar þegar allir hafa aðgang að nægilegum, öruggum og næringarríkum mat til að mæta næringarþörfum sínum (FAO, án dags.).

Þann 5. mars síðastliðinn gaf ESA út rökstutt álit sökum þess að íslensk yfirvöld höfðu ekki virt upplýsingaskyldu sína í tveimur málum sem snúa að fæðuöryggi og dýraheilbrigði. Fyrri málið snýst um að Íslandi beri að innleiða EES-gerðir tímalega í landsrétt með „einföldu ferli“. Þessar gerðir varða oft fæðuöryggi, dýrasjúkdóma og þá brýnu nauðsyn að öll ríki innan EES grípi hratt og örugglega til ráðstafana, því landamæragæsla milli ríkjanna sé ekki til staðar. Beiðni ESA snýst um að íslensk stjórnvöld útskýri með hvaða ráðum eigi að grípa til svo að hægt sé að koma í veg fyrir þess háttar tafir við innleiðingu slíkra gerða á Íslandi (Eftirlitsstofnun EFTA, 2015).

Seinna málið snýst um skyldu ríkja á EES svæðinu að tilnefna rannsóknarstofur sem hafa eftirlit með fæðuöryggi og dýrasjúkdómum. Þeirra hlutverk er að vera til vísindalegrar ráðgjafar og til stuðnings yfirvöldum á Íslandi. Þar sem Ísland hefur ekki tilnefnt rannsóknarstofur á sviði fæðuöryggis fór ESA fram á upplýsingar um áform þess efnis (Eftirlitsstofnun EFTA, 2015).

8.1. Matvælaöryggi

Árið 2009 var matvælalöggjöf ESB innleidd í íslensk lög með breytingu á lögum um matvæli nr. 93/1995. Jafnframt gaf ráðherra út reglugerð nr. 102/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla auk áorðinna breytinga. Innleiðing laganna tók gildi árið 2011. Þrátt fyrir það er ennþá óheimilt að flytja inn hráar dýraafurðir og lifandi dýr nema með undanþágu ráðherra.

Einangrun landsins, veðurfar og hversu lítið landið er hefur skapað íslenskum landbúnaði mikla sérstöðu. Vegna þessarar sérstöðu er sjúkdómsstaða íslenska búfjárstofnsins ein sú besta sem þekkist og því hefur verið lögð mikill áheyrsla á að

lágmarka innflutning ómeðhöndlaðra hrárra dýraafurða (Franklín Georgsson og Karl G. Kristinsson, 2015).

Undanfarið hefur töluverður þrýstingur verið á stjórnvöld um að rýmka þessar reglur svo hægt sé að flytja inn fersk matvæli. Óheimilt er samkvæmt löggjöf ESB að banna innflutning frá öðrum aðildarríkjum á ferskum matvælum. Sýna þarf fram á með vísindalegum rökum að innflutningur á þeim geti ógnað öryggi neytenda miðað við sambærilegar innlendar afurðir (Franklín Georgsson og Karl G. Kristinsson, 2015).

Að mati próf. Karls G. Kristinssonar yfirlæknis á Sýklafræðideild Landspítalans, þá er meiri hættu á að einstaklingur sýkist af innfluttum matvælum fremur en þeim sem eru framleiddar hérlandis. Það þýðir að þeir einstaklingar sem ferðast erlendis er hættara við að sýkjast af umræddum sýklum. Orsökina getur verið að umræddir sýklar finnast ekki, sjaldnar eða í minna magni í dýrum og matvælum hérlandis (Franklín Georgsson og Karl G. Kristinsson, 2015).

Vilhjálmur Svansson dýralæknir á Keldum og Karl G. Kristinsson héldu erindi á hádegisfundi Bændasamtakanna í apríl 2013. Yfirskrift fundarins var „Hvaða áhætta felst í innflutningi á hráu kjöti?“. Fóru þeir yfir sérstöðu íslensks landbúnaðar hvað varðar sjúkdóma og hversu mikilvægt það væri að vernda landbúnaðinn með takmörkunum á innflutningi á hráu kjöti. Karl sagði sýkingaráhættu tengjast bæði innlendum og innfluttum afurðum. Nefndi hann erlent salat sem dæmi um innflutta matvöru sem nú þegar hefur valdið hópsýkingum hérlandis. Jafnframt sagði Karl að líkurnar myndu aukast við innflutning á fersku kjöti. Talaði hann sérstaklega um að ein mesta ógnin nú um stundir væru ýmsar sýklalyfjaónæmar bakteríur. Einnig bendir hann á að sýklalyfjanotkun sé mikill í búfjárrækt erlendis. Auk þess talaði Karl um nauðsyn þess að vel sé fylgst með innfluttu dýrafóðri þar sem að smitleiðir væru þekktar og að hér hafi komið upp sýkingar af völdum innfluttu fóðri. Vilhjálmur benti á að það séu 600-700 þekkt smitefni sem smita hesta, nautgripi, svín, geitur og sauðfé, og þökk sé einangrun landsins landfræðilega þá hafi tekist að vernda búfjárstofna hérlandis fyrir þessum smitefnum (Bændasamtökin, 2013a).

9. Neytendur

Viðmælendur okkar voru langflestir vel meðvitaðir um áhrif verndartolla á verðlag íslenskra landbúnaðarafurða, en að sama skapi töldu þeir flestir að neytendur séu almennt ekki nógu vel meðvitaðir og hugsanlega ekki nægilega vel upplýstir um áhrif þeirra. Sindri Sigurgeirsson formaður Bændasamtakanna taldi þó neytendur nokkuð vel meðvitaða og að það megi þakka Félagi atvinnurekenda og Samtökum verslunar og þjónustu. Að mati Viðskiptaráðs (2015) eru neytendur ekki meðvitaðir um vægi verndartolla þar sem þeir koma ekki fram á greiðslukvittun og taka dæmi um innfluttan kjúkling þar sem nær helmingur af verði er í formi tolla. Einnig getur óstöðugur gjaldmiðill, líkt og íslenska krónan, dregið úr verðvitund neytenda (Samkeppniseftirlitið munnleg heimild, 22. maí 2015).

9.1. Hagsmunir neytenda

Hagsmunaaðilar hafa í gegnum tíðina fært ólík rök fyrir því hvort neytendur beri einhvern hag af verndartollum. Upphaflega eru tollarnir hugsaðir til að vernda íslenskan landbúnað frá erlendri samkeppni en skiptar skoðanir hafa verið á því hvort tollarnir séu að vernda íslenska framleiðslu eða einfaldlega að skerða hag neytenda (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014). Einar Sigurðsson forstjóri Mjólkursamsölunnar telur hag íslenskra neytenda af verndartollum vera þann að samfélagið viðheldur og jafnar skilyrði til fæðuframleiðslu. Fylgjendur frjálsar verslunar telja að verið sé að vernda þrönga hagsmuni bænda á kostnað neytenda, tollarnir séu neyslustýring stjórnvalda og verið sé að senda öllum heimilum í landinu reikning fyrir pólitískri vitleysu (Finnur Árnason munnleg heimild, 20. maí 2015).

Samkvæmt Viðskiptaráði (2015) hagnast hvorki neytendur né bændur á núverandi skipulagi. Þrátt fyrir há fjárlög frá hinu opinbera þá er það fyrir eignarmyndun framleiðslustyrkja að fjárlögin skila sér illa til bænda. Samkvæmt álit Viðskiptaráðs er núverandi kerfi „[...] án nokkurs sigurvegara og ótvíræð ástæða til endurskoðunar þess“. Þeir benda einnig á að tollvernd spili hvað mestan hlut í því að vöruverð til neytenda sé hærra á Íslandi en í nágrannaríkjunum. Niðurfelling tolla myndi skapa meira valfrelsi, matvöruverð lækka og þar af leiðandi verðtryggð lán sömuleiðis. Tollvernd í dag nær allt að 160% álagningu á innflutningsverð. Fyrir hverja krónu sem tollar eða vöruverð hækkar, kemur önnur krónuhækkun fram í vísitölunni. Sömu áhrifa má vænta við lækkun

vöruverðs eða tolla, það er við krónulækkun þá lækkar vísitalan sömuleiðis og þar af leiðandi lán heimilanna. Finnur Árnason forstjóri Haga telur þetta vera „stærsta hagsmunamál íslenskra heimila“. Að mati Viðskiptaráðs (2015) myndi afnám verndartolla hafa þær afleiðingar að meðalfjölskyldan spari sér 76 þúsund krónur í matarinnkaup ár hvert og neytendur yfir höfuð 10 milljarða króna á ári í formi lægra vöruverðs.

Fordæmi eru fyrir því að verndartollum sé aflétt á íslenskum landbúnaðarvörum. Hefur verið vísað til breytinga sem gerðar voru á fyrirkomulagi stuðnings við garðyrkjubændur árið 2002 þegar tollar á agúrkum, tómötum og paprikum voru felldir niður. Útsöluverð lækkaði um allt að 45% á einstökum vöruliðum og garðyrkjubændur fóru í vöruþróun sem skilaði sér í mikilli nýsköpun í greininni (Viðskiptaráð Íslands, 2015).

Í fyrrnefndu áliti Viðskiptaráðs (2015) er fjallað um landbúnaðinn og hvaða áhrif verndartollar hafa á neytendur en jafnframt er bent á tvær afurðir sem bein samkeppni innfluttra vara myndi ekki hafa nein áhrif á. Íslenska lambakjötið er talið vera samkeppnishæft á alþjóðavettvangi þegar tekið er tillit til gæða og verðs. Einnig kemur fram að þar sem innlendar mjólkurafurðir séu niðurgreiddar með skattfé sem nemur 35% af útsöluverði þá stafi þeim takmörkuð ógn af erlendra samkeppni. Afnám tollanna myndi þar af leiðandi hafa lítil áhrif á verð mjólkur. Í skýrslu Hagfræðistofnunar Íslands (2015) er talið að mjólkurvörur séu í raun dýrari hérlandis en í nágrannaríkjum þar sem íslenskir neytendur í raun tvígreiði fyrir vörurnar, með skattþeningum annars vegar og hinsvegar við innkaup. Samt sem áður hefur lítið farið fyrir mjólkurafurðum í umræðunni um verndartolla hérlandis (Finnur Árnason, forstjóri Haga munnleg heimild, 20. maí 2015). Að mati OECD var bændaverð íslenskar mjólkur (óunnin beint frá bónda) níu sinnum hærra en verð á innfluttri mjólk á árunum 1986 til 1988. Verðið hefur þó lagast í gegnum árin þar sem smásöluverð innlendrar mjólkur á árunum 2010 til 2013 var um 30% hærra en á þeirri innfluttu. Á árunum 2011 til 2013 kostaði íslenska mjólkin neytendur og ríkið yfir 15,5 milljarða króna á ári á bændaverði. Innflutt mjólk hefði á sama tímabili kostað tæplega 7,5 milljarða króna að meðtöldum flutningskostnaði (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2015).

Aðeins tvö mjólkurframleiðslufyrirtæki sitja nánast ein að öllum markaðnum og eru þau nátengd, Mjólkursamsalan (hér eftir MS) og Kaupfélag Skagfirðinga. Ef lagðir yrðu niður innflutningstollar á erlendum mjólkurafurðum fengju þessi fyrirtæki meira aðhald

frá erlendri samkeppni. Nefnd á vegum Hagfræðistofnunar (2015) leggur fram þá tillögu að lækka eigi og jafnvel fella niður innflutningstolla á erlendum mjólkurafurðum. Fyrsta skrefið væri að fella niður magntolla og lækka verðtolla í 20%. Við þetta myndi skapast hvati fyrir erlenda framleiðendur til að sækja á íslenskan markað og innlendar mjólkurafurðir yrðu áfram samkeppnishæfar.

9.2. Útboðskostnaður

Tvenns konar innflutningskvótar eru á landbúnaðarvörum, annarsvegar svokallaður WTO-kvóti og hinsvegar ESB tollkvóti. Algengast er að tollkvótum sé útdelt með útboði, þar sem kvótunum er úthlutað á hæstbjóðendur. Þó eru undantekningar á þessu, þar sem hlutkesti hefur verið látið ráða för, en slíkt er einkum notað við útdelingu tollkvóta frá Noregi (Ólafur Friðriksson, skrifstofustjóri ANR munnleg heimild, 22. maí 2015). Útboðsaðferðin hefur verið harðlega gagnrýnd af aðilum úr atvinnulífinu sem hafa bent á lítinn fyrirsjáanleika í þessu kerfi. Fyrirtæki landsins hafa keypt kvóta á fleiri milljónir og nokkrum vikum síðar hafa yfirvöld sett á opinn kvóta sem er gjaldfrjáls vegna skorts. Í þessum tilvikum er kostnaður við kvótana óendurkræfur og bera innflytjendur mikið tjón af sem skilar sér út í verðlagið (Ólafur Stephensen, framkvæmdastjóri Félags Atvinnurekenda munnleg heimild, 15. maí 2015). Áður fyrr gátu fyrirtæki keypt upp allan útboðinn tollkvóta til að koma í veg fyrir að samkeppnisaðilar gætu tekið virkan þátt á markaðinum. Vel þekkt dæmi er þegar MS kom í veg fyrir að samkeppnisaðilar gætu flutt inn smjör, jólin 2013, þegar stefndi í vöruskort. MS reiddi fram 50 milljónir til að tryggja sér allan þann smjörkvóta sem í boði var og kom þannig í veg fyrir frekari samkeppni (Ríkisútvarpið, 2014).

9.3. Neysluviðmið

Samkvæmt WTO samningnum þá er aðildarríkjum skylt að heimila innflutning á lágmarkstollum sem nemur 5% af meðalneyslu tiltekinna vara á árunum 1986 til 1988 (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014). Margt hefur breyst síðan þá í neysluvenjum Íslendinga og vert er að benda á að neysluviðmiðin séu tæplega 30 ára gömul. Í skýrslu frá Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu eru viðmiðin uppreiknuð miðað við neyslu á árunum 2011 til 2013. (sjá **tafla 9**). Uppfærsla neysluviðmiðanna er eitt af þeim málum sem tekist er á um í Doha samninga lotunni (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014), en markmið hennar er að semja um frjálsari viðskipti í

alþjóðarviðskiptum. Viðræðurnar hafa staðið yfir með hléum síðan árið 2001 (Evrópuvefurinn, 2013).

Vöruflokkar	Tollnr	Meðalneysla 1986-1988	Núverandi tollkvóti		Meðalneysla 2011-2013	Tollkvóti í dag	
		tonn	3%	5%	tonn	3%	5%
Nautgripakjöt	0201, 0202	1.897	57	95	4.304	129	215
	0206, 0210						
Svínakjöt	0203, 0206	1.282	38	64	6.102	183	305
	0209, 0210						
Kindakjöt	0204, 0206	6.893	207	345	6.424	193	321
	210	1.723	52	86			
Alifuglakjöt	0207, 0210	1.184	36	59	8.245	247	412
Hrossakjöt	02 alls	298	9	15	589	18	29
	15-23 alls	299	9	15			
Egg	0407, 0408	2.051	62	103	2.693	81	135
Smjör	0405	1.060	32	53	1.756	53	88
Ostur	406	2.350	71	118	5.723	172	286
	1905	138	4	7			

Tafla 9 – Mat á tollkvótum miðað við neyslu, 2011-2013
Heimild: (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014)

Í **töflum 10, 11, 12 og 13** má sjá reiknaða tollvernd (verðtoll og magntoll) á þeim vöruflokkum sem bera hvað hæstu tollvernd að útboðskostnaði meðtöldum, það er nautakjöti, svínakjöti, alifuglakjöti og ostum. Útreikningar á tollvernd eru flóknir vegna breytilegra áhrifaþátta hennar. Til að mynda er eftirspurn eftir kvótum síbreytileg en útreikningarnir geta gefið hvað raunverulegustu mynd af því hvernig verndartollar hafa áhrif á verðlag til neytenda. Í **töflu 10** má sjá aukningu á innflutningi nautakjöts á milli áranna 2012 og 2013. Meðalverð tollkvótans hækkar á milli ára sem að gefur vísbendingu um að eftirspurn eftir ESB kvóta hafi aukist. Í **töflu 11** má sömuleiðis sjá hækkun á meðalverði tollkvótans fyrir svínakjöt og innflutningur eykst um 68% á milli áranna 2012 og 2013. **Tafla 12** sýnir reiknaða tollvernd á alifuglakjöti. Takmarkað framboð og mikil eftirspurn tollkvóta veldur því að meðalverð kvótans er hátt samanborið við aðra vöruflokka sem að þó lækkar á milli áranna 2012 og 2013. Í **töflu 13** má sjá reiknaða verndartolla á ostum. Töluverð eftirspurn er eftir tollkvóta á ostum og má sjá að innan ESB kvóta er innflutningsverð með kvótaverði nálægt því sama og á WTO kvótum. Eins og sjá má á hækkar hlutfall verndartollanna töluvert í öllum tilfellum, þó áberandi minnst í tilfelli alifuglakjöts. Má rekja þessa lágu hlutfallslegu breytingu alifuglakjöts til þess að takmarkað magn er í boði en eftirspurn er mikil sem skilar sér í hlutfallslega mjög hárra

tollvernd. Í **töflu 14** má sjá breytingu á reiknaðri tollvernd ásamt útboðskostnaði á árunum 2001 til 2013.

Tafla 15 sýnir hvernig breyting hefur orðið á verði innlends afurðarverðs og innflutningsverðs á viðmiðunarárunum 1995 til 1997 annars vegar og 2011 til 2013 hinsvegar. Taflan sýnir að alifuglakjöt og egg bera hvað mestan verðmun. Hér á landi er afurðarverð alifuglakjöts 230% hærra og á sama tíma 140% á eggjum. Afurðir þessar byggja lítinn sem engan beinan stuðning frá hinu opinbera. Stuðningur hins opinbera er í formi tollverndar og að mati OECD væri svínakjötið helmingi ódýrari á Íslandi ef tollvernd yrði felld niður og mjólkinn allt að þriðjungi ódýrari.

0202-Nautakjöt		Tollkvóti	Innflutningur	Kvóta-verð	Magn-tollur	Verð-tollur	Samtals Verð	Toll-vernd
		kg	kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	%
2012	Meðalverð	1.618						
	ESB tollkvóti	100.000	100.000	230	0	0	1.848	12,4%
	WTO/opinn tollkvóti	95.000	86.154	0	412	0	2.029	20,3%
	<i>Innfl.frá ESB:</i>	<i>92,8%</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>619</i>	<i>291</i>	<i>2.528</i>	<i>36,0%</i>
	Samtals		186.154					16,1%
2013	Meðalverð	1.382						
	ESB tollkvóti	100.000	100.000	342	0	0	1.724	19,8%
	WTO/opinn tollkvóti	95.000	155.930	0	601	0	1.983	30,3%
	<i>Innfl.frá ESB:</i>	<i>91,7%</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>564</i>	<i>249</i>	<i>2.194</i>	<i>37,0%</i>
	Samtals		255.930					26,2%

Tafla 10 – Tollvernd ásamt útboðskostnaði á nautakjöti í vörulið 0202
Heimild: (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014)

0203-Svínakjöt		Tollkvóti	Innflutn- ingur	Kvóta- verð	Magn- tollur	Verð- tollur	Samtals Verð	Toll- vernd
		kg	kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	%
2012	Meðalverð	529						
	ESB tollkvóti	200.000	200.000	155	0	0	684	22,7%
	WTO/opinn tollkvóti	64.000	40.733	0	281	0	809	34,7%
	Innfl.frá ESB:	100,0%	0	0	324	95	948	44,2%
	Samtals		240.733					24,7%
2013	Meðalverð	552						
	ESB tollkvóti	200.000	200.000	195	0	0	747	26,1%
	WTO/opinn tollkvóti	64.000	206.194	0	322	0	874	36,9%
	Innfl.frá ESB:	100,0%	0	0	354	99	1.005	45,1%
	Samtals		406.194					31,6%

Tafla 11 – Tollvernd ásamt útboðskostnaði á svínakjöti í vörulið 0203
Heimild: (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014)

0207-Alifuglakjöt		Tollkvóti	Innflutn- ingur	Kvóta- verð	Magn- tollur	Verð- tollur	Samtals Verð	Toll- vernd
		kg	kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	%
2012	Meðalverð	619						
	ESB tollkvóti	200.000	200.000	578	0	0	1.197	48,3%
	WTO tollkvóti	59.000	59.000	189	313	0	1.121	44,8%
	Innfl.frá ESB:	100,0%	302.348	0	471	111	1.201	48,5%
	Samtals		561.348					48,0%
2013	Meðalverð	549						
	ESB tollkvóti	200.000	200.000	609	0	0	1.158	52,6%
	WTO tollkvóti	59.000	59.000	333	290	0	1.171	53,1%
	Innfl.frá ESB:	100,0%	538.721	0	419	99	1.066	48,5%
	Samtals		797.721					49,9%

Tafla 12 - Tollvernd ásamt útboðskostnaði á alifuglakjöti í vörulið 0207
Heimild: (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014)

0406-Ostur		Tollkvóti	Innflutn- ingur	Kvóta- verð	Magn- tollur	Verð- tollur	Samtals Verð	Toll- vernd
		kg	kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	%
2012	Meðalverð	1.364						
	ESB tollkvóti	100.000	100.000	387	0	0	1.752	22,1%
	WTO tollkvóti	119.000	62.632	114	245	0	1.724	20,8%
	Innfl.frá ESB:	98,0%	0	0	450	409	2.224	38,7%
	Samtals		162.632					21,6%
2013	Meðalverð	1.366						
	ESB tollkvóti	100.000	100.000	147	0	0	1.783	23,4%
	WTO tollkvóti	119.000	119.000	201	222	0	1.789	23,7%
	Innfl.frá ESB:	98,3%	8.700	0	441	410	2.217	38,4%
	Samtals		227.700					24,1%

Tafla 13 - Tollvernd ásamt útboðskostnaði á ostum í vörulið 0406
Heimild: (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014)

Tollvernd ásamt útboðskostnaði	2001	2004	2008	2011	2012	2013
0202 - Nautakjöt	33,8%	50,1%	34,6%	20,8%	16,1%	26,2%
0203 - Svínakjöt	-	-	34,6%	23,4%	24,7%	31,6%
0207 - Alifuglakjöt	23,5%	47,7%	44,8%	42,2%	48,0%	49,9%
0210 - Reykt og saltað kjöt	-	43,5%	8,1%	2,5%	14,4%	18,2%
0406 - Ostur	37,4%	36,9%	31,1%	21,9%	21,6%	24,1%
1602 - Unnar kjötvörur	50,3%	55,5%	54,3%	41,7%	36,5%	39,6%

Tafla 14 - Tollvernd ásamt útboðskostnaði, heildarhlutföll fyrir kjöt, osta og unnar kjötvörur
Heimild: (Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 2014)

	1995-1997	2011-2013
Mjólk	2,0	1,3
Nautgripakjöt	1,6	1
Svínakjöt	2,1	1,5
Alifuglakjöt	6,4	3,3
Egg	4,0	2,4
Kindakjöt	1,1	1

Tafla 15 - Afurðaverð sem hlutfall af innflutningsverði
Heimild: (stats.oecd.org, 2015)

10. Afstaða til stuðnings landbúnaðar

Óhætt er að segja að afstaða mismunandi hópa til stuðnings ríkisins til landbúnaðarframleiðslu sé ólík. Töluvert hefur farið fyrir umræðum í samfélaginu síðastliðna mánuði þar sem hagsmunaaðilar keppast við að færa rök fyrir stuðningi eða andstöðu sinni varðandi innflutningshöft og beinan stuðning við landbúnaðinn.

10.1. Verndun atvinnugreina

Á Íslandi tengjast um 11 þúsund störf landbúnaði með beinum eða óbeinum hætti. Þar af eru um 4.800 manns starfandi á bújörðum eða sem nemur 2,9% af vinnumarkaðinum (Bændasamtök Íslands, 2013b).

Fylgjendur verndartolla benda á að gæta þurfi hagsmuna þeirra sem starfa í viðkomandi atvinnugreinum. Við aukinn innflutning dregst framleiðsla innanlands saman og einhverjir missa vinnuna. Þó satt megi reynast innan ákveðinna framleiðslusviða þá gildir þetta ekki fyrir landið í heild, þar sem vinnuaflið færist þess í stað yfir í aðrar atvinnugreinar sem njóta hlutfallslegra yfirburða. Við breytingar sem þessar verða alltaf einhverjir sem koma betur út en aðrir, ekki ósvipað líkaninu í kafla 3.1 (sjá **mynd 3**) þar sem sýnt er, að þó heildarábati aukist þá geti ábati tiltekins hóps dregist saman. Í þessu samhengi benda fylgjendur verndartolla á þá staðbundnu erfiðleika sem geta myndast við aukinn innflutning og tilfærslur í atvinnugreinum, svo sem á landbyggðinni (Ágúst Einarsson, 2005).

Gunnlaugur Karlsson framkvæmdastjóri Sölufélags Garðyrkjumanna bendir á að ef ráðast eigi í stórtækar breytingar á stuðningskerfinu, þá sé mikilvægt að gefinn sé nægur aðlögunartími. Ef tollvernd yrði felld niður með dags fyrirvara myndu þúsundir starfa leggjast niður. Í því samhengi telur Gunnlaugur starfsfólk þeirra vernduðu atvinnugreina vera hina svokölluðu „sigurvegara“ í núverandi kerfi, en hann telur að fjöldi starfa sé nú mun meiri en væri í náttúrulegu kerfi.

Einn viðmælandi sem starfar á matvörumarkaðnum (óskaði nafnleyndar) benti á að of stór hluti styrkjanna renni til óhagkvæmrar framleiðslu. Viðmælandinn telur að umræddir framleiðsluaðilar myndu ekki þrífast án styrkjanna eða í óheftri samkeppni við innfluttar vörur. Hinsvegar séu fjölmargir efnilegir bændur á Íslandi sem myndu eflast við afnám verndarinnar og mæta aukinni samkeppni með hagræðingu og nýsköpun.

10.2. Iðnaður á uppvaxtartímabili

Fylgjendur innflutningshafta benda á mikilvægi þess að vernda ákveðin iðnað á uppvaxtartímabili hans, þar sem hann sé viðkvæmari fyrir samkeppni. Mat á því hverjir skuli njóta slíkrar verndar og hvenær greinin sé reiðubúin til að standa óstudd án stuðnings er mjög erfitt í framkvæmd. Samkvæmt hagfræðinni sér frjáls markaður sjálfur um að flokka hina hagkvæmu frá þeim óhagkvæmu. Sé tækifæri (vaxtarbroddur) í ákveðinni atvinnugrein þá munu fjárfestar taka á sig tímabundið tap á uppvaxtartímabili greinarinnar í von um að uppskera síðar (Ágúst Einarsson, 2005).

Annað og hugsanlega hagkvæmara form stuðnings af hálfu stjórnvalda væri að styrkja menntun og rannsóknir á sviði viðkomandi atvinnugreinar en slíkar áherslur vega hvað þyngst í þróun atvinnulífs allra ríkja á þessari öld (Ágúst Einarsson, 2005).

10.3. Samkeppnishæfni

Fylgjendur stuðnings við landbúnað hafa bent á þann möguleika að tiltekin þjóð sé ófær um að framleiða neina vöru sem standist samkeppni á erlendum markaði. Samkvæmt hagfræðinni eru þessi rök ekki gild þar sem hlutfallslegir yfirburðir gera þjóðum kleift að njóta góðs af viðskiptum sín á milli, ekki algjörir yfirburðir (Ágúst Einarsson, 2005). Nánar er fjallað um hlutfallslega og algjöra yfirburði í kafla 3.7.

Fylgjendur stuðningsins hafa einnig beint á að samkeppnin sé ekki alltaf sanngjörn sökum ólíks regluverks milli ríkja. Þannig eigi tiltekið ríki möguleika á að styrkja ákveðna atvinnugrein (t.d. með miklum skattaafsláttum) að svo miklu leyti að fá önnur ríki geta keppt við verðlag þeirra. Af þessari ástæðu hafa verið færð rök fyrir því að vernda eigi innlenda framleiðslu fyrir slíku ójafnvægi (Mankiw & Taylor, 2011).

Fylgjendur frjálsrar verslunar benda hinsvegar á þá hagkvæmni sem felst í því að flytja inn vörur sem eru niðurgreiddar af öðru ríki. Slíkt geti aðeins aukið heildarábáta innflutningsþjóðarinnar. Ágóði neytenda sem njóta góðs af innflutningi niðurgreiddu vörunnar er meiri en tap innlendra framleiðenda tiltekinnar vöru (Mankiw & Taylor, 2011).

Að mati Neytendasamtakanna ættu þeir sem ekki geta staðist eðlilega samkeppni að víkja. Einnig sé frekar hægt að líta framhjá því hversu stóra markaðshlutdeild ákveðin fyrirtæki hérlendis hafa ef innlendu vörunnar sem þau selja eru í samkeppni við innfluttar vörur. Gunnar Ingi Sigurðsson framkvæmdastjóri Hagkaups bendir á að á meðan vöruþróun og hvata til þess að gera betur er haldið niðri þá „gerast engir stórir hlutir“.

Sindri Sigurgeirsson formaður Bændasamtakanna gerir athugasemd við gæði erlendra landbúnaðarafurða í samhengi við samkeppnishæfi Íslands á heimsmarkaði. Sem dæmi tekur Sindri alifugla- og svínakjötsframleiðslu og að ef halda eigi innlendri framleiðslu áfram þá sé tollvernd nauðsynleg. Vörurnar sem mynda heimsmarkaðsverðið eru ekki alltaf í sama gæðaflokki og íslensk framleiðsla og jafnvel svokallaðar „afgangsvörur“ í einhverjum tilfellum. Þyrftu innlendir framleiðendur því að draga úr gæðum eigi þeir að geta tekið þátt í samkeppni á heimsmarkaði.

10.4. Gerð viðskiptasamninga

Fylgjendur innflutningshafta hafa bent á mikilvægi þeirra við gerð viðskiptasamninga um frjálsari viðskipti. Þetta gæti eflaust hljómað eins og þversögn en hugmyndin er meðal annars sú að ná fram tvíhliða samningum um lækkun innflutningshafta. Ríki A gæti þannig hótad ríki B með yfirvofandi innflutningshöftum í þeim tilgangi að ná fram lækkun innflutningshafta af hálfu ríkis B. Bregðist ríki B við með því að lækka innflutningstolla er niðurstaðan frjálsari viðskipti og meiri hagkvæmni. Áhættan við þetta er hinsvegar að ef ríki B bregst ekki við kröfunum, þá getur ríki A annað hvort fylgt eftir hótunum sínum og lagt á innflutningstolla eða sleppt því og fórnað ákveðinni virðingu annarra þjóða hvað varðar utanríkismál (Mankiw & Taylor, 2011). Þetta er þó sjaldnast svona í raunveruleikanum, en þá er algengara að ríki semji um tvíhliða lækkanir sín á milli.

10.5. Evrópa og íslensk sjálfsmynd

Hugtökin fullveldi og lýðræði hafa mikla þýðingu meðal Íslendinga, en það má rekja til þeirrar baráttu sem Íslendingar háðu fyrir sjálfstæði sínu snemma á síðustu öld. Ótti fólks við að missa ákveðinn sjálfsákvörðunarrétt gæti að einhverju leyti útskýrt afstöðu þess gagnvart ESB. Andstæðingar ESB aðildar hafa notfært sér þetta í umræðu sinni, þar sem hugtök líkt og fullveldi eru notuð máli þeirra til stuðnings. Fullveldið sjálft er þó ekki það sem gæti komið í veg fyrir aðild Íslands að ESB heldur hvernig ólíkir hagsmunaaðilar beita hugtakinu málstað sínum til stuðnings (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

Söguleg áhrif varnarsamstarfs Íslands og Bandaríkjanna gætu að einhverju leyti útskýrt af hverju íslensk sjálfsmynd samræmist illa evrópskri sjálfsmynd. Umræður andstæðinga ESB aðildar virðast vera á þann veg að breikka þessi skil enn frekar (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

Ef íslensk sjálfsmynd á að geta breyst hvað þetta varðar er nauðsynlegt að auka upplýsta umræðu í stað umræðu sem reist er á tilfinningum, þar sem höfðað er til almennings og skoðana þeirra gagnvart ESB, með áhrifaríkum hugtökum líkt og fullveldi og lýðræði. Rannsóknir hafa þó sýnt að einstaklingar séu líklegri til þess að afneita ákveðnum upplýsingum ef þær samræmast illa fyrirliggjandi skoðunum þeirra (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

Ísland er eitt af fáum Evrópuríkjum utan ESB og þeirrar samvinnu sem þar fer fram. Má því færa rök fyrir því að íslenska þjóðin geri fullveldi sínu hærra undir höfði en hagsmunum hennar. Í beinu samhengi mætti segja að þátttaka Íslands í EES-samstarfinu setji hagsmuni þjóðarinnar framar fullveldinu og hafi Íslendingar nú þegar framselt hluta fullveldis síns með undirritun samningsins. Samningurinn kveður á um að stór hluti evrópskrar löggjafar sé innleiddur í íslenska löggjöf, án þess að fulltrúi Íslendinga sitji í ráðum eða nefndum samstarfsins. Í ákveðnum skilningi fengju Íslendingar því hluta sjálfsákvörðunarréttis síns til baka með aðild að ESB (Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson, 2011).

Sindri Sigurgeirsson formaður Bændasamtakanna segist reglulega fara á fundi Evrópusamtaka bændur. Hann hafi rætt við evrópska bændur sem séu allir í raun „brjálaðir“. Hann segist engan hafa hitt innan ESB sem er ánægður með sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB.

10.6. Fæðuöryggi

Hugtakið fæðuöryggi er gjarnan nefnt í tengslum við mikilvægi þess að vernda innlenda landbúnaðarframleiðslu. Fylgjendur verndartolla benda á mikilvægi þess að hlúa að fæðuöryggi, stuðla að því að ríki séu að sem mestu leyti sjálfbær í fæðuöflun og sem minnst háð innflutningi þegar það kemur að lífsmatvæðingum. Hagfræðingar hafa tekið undir þessi rök undir þeim formerkjum að málið varði fæðu- og þjóðaröryggi, en benda þó á að framleiðendur geti nýtt sér þessi rök ósparlega í þeim tilgangi að komast yfir meiri hagnað á kostnað neytenda. Það sé líklegur hvati fyrir framleiðendur að ýkja hlutverk sitt sem verndari fæðuöryggis í þeim tilgangi að hljóta meiri vernd frá erlendra samkeppni (Mankiw & Taylor, 2011).

Jóhannes Gunnarsson formaður Neytendasamtakanna gefur ekki mikið fyrir hugtakið fæðuöryggi og bendir á að bæði sjávarútvegurinn og landbúnaðurinn séu mjög

háðir erlendum aðföngum og því sé í raun ekki hægt að tryggja fæðuöryggi með tollvernd hér á landi.

10.7. Tollvernd

Af matvælakostnaði íslenskra heimila má rekja um 40% kostnaðarins til vörutegunda sem bera verndartolla. Þar af bera mjólkur- og kjötafurðir hæstu tollana, en afleiðing þess er að lítið er flutt inn af vörunum til samanburðar við nágrannalöndin. Innlendir framleiðendur landbúnaðarafurða búa við litla samkeppni frá erlendum framleiðendum sökum tollverndarinnar (Viðskiptaráð Íslands, 2015). Finnur Árnason forstjóri Haga telur afnám verndartolla vera „eitt helsta líf skjaramál þjóðarinnar“, en það myndi ekki aðeins bæta hag bæði bænda og neytenda, heldur einnig spara ríkissjóði umtalsverð útgjöld.

Sindri Sigurgeirsson formaður Bændasamtakanna bendir á að neikvæð umræða í tengslum við verndartolla komi aðallega frá hagsmunaaðilum verslunarinnar. Einnig tekur hann fram að fastir verndartollar séu jafnvel of lágir sökum þess að þeir hafi ekki fylgt vísitölu. Með algjöru afnámi verndartolla myndu sumar búgreinar leggjast niður og aðrar verða fyrir verulegum neikvæðum áhrifum.

Í umræðu á Alþingi segist Bjarni Benediktsson fjármálaráðherra hafa kynnt sér nánar þær tekjur sem tollar skila í ríkissjóð og að það hafi komið sér á óvart hversu litlu þeir skila. Bjarni endar ræðu sína á því að vitna í forstjóra OECD sem líkir afnámi tolla við það þegar menn afvopnast (Þingskjal nr.1050/2014-2015).

Aðspurður hvort íslensk stjórnvöld gætu einhliða lækkað eða felld niður verndartolla svaraði Ólafur Friðriksson skrifstofustjóri ANR því að Alþingi gæti gert slíkar lagabreytingar en ekkert ríki að hans vitund taki slíkar ákvarðanir einhliða. Hann segir þetta snúast um hagsmuni og að ef ríki ætli að lækka tolla eða auka tollkvóta þá þurfi það að fá eitthvað í staðinn. Það sé eðli fríverslunarsamninga, ef ríki hafa ekkert um að semja þá vilji engin semja við við þau. Þetta sé fræðilega hægt en telur hann að engum detti slíkt í hug.

Samkvæmt álit Viðskiptaráðs (2015) hafna þeir sjónarmiðum stjórnvalda þess efnis að lækkun tollverndar sé aðeins framkvæmd með tvíhliða samningum. Hagkvæmara sé að lækka innflutningstolla einhliða svo almenningur njóti strax góðs af með auknu vöruúrvali og lægra vöruverði.

Þann 23. mars 2015 kom Helgi Hjörvar með fyrirspurn á Alþingi í sambandi við samræður sem hann átti við Sigurð Inga Jóhannsson, sjávarútvegs- og

landbúnaðarráðherra, um stefnu í tollamálum. Varðaði þær hugmyndir ráðherra um að festa í langtímasamninga tollvernd og „himinháa“ tolla á landbúnaðarvörum. Fyrirspurn Helga fjallaði um tolla á frönskum kartöflum, samkvæmt tollnr. 2004.1002. Hann spyr um rökin á bak við þessa tolla og bendir á að tollprósentan á umræddri vöru sé 76% (sjá viðauka VII), þrátt fyrir að innanlandsframleiðsla sinni ekki nema 5% af eftirspurn. Þar af liggur ekki fyrir hvort öll 5% séu unnin úr innlendum kartöflum. „Væri ekki nær að gera það með beinum stuðningi við framleiðendurna en vera ekki að tolla allan almenning með þessum háu tollum?“ (Þingskjal nr.1050/2014-2015).

Í febrúar árið 2014 beindi Brynhildur Pétursdóttir þingmaður spurningu til Sigurðar Inga varðandi hvort það væri ætlun stjórnvalda að fella niður svokallaða „ofurtolla“ á landbúnaðarvörum sem ekki væru framleiddar hérlandis. Hún telur það óréttlátt að refsa neytendum á þann hátt. Hún bendir á að árið 2011 hafi Neytendasamtökin sent erindi þessa efnis á þáverandi landbúnaðarráðherra. Svar frá ráðuneytinu hafi ekki borist fyrr en tveimur árum síðar þar sem ekki var tekin afstaða til erindisins, en bent var á að til þess þyrfti að breyta tollalögum. Viðbrögð ráðuneytisins komu Brynhildi ekki á óvart en hún telur afstöðu stjórnvalda verið þess eðlis að verndartollar séu af hinu góða (Brynhildur Pétursdóttir, 2013-2014).

Sindri Sigurgeirsson formaður Bændasamtakanna hefur samskonar skoðun á verndartollum landbúnaðarafurða sem ekki eru framleiddar hérlandis og segir „vara sem að sannarlega er ekki framleidd hér, hún á ekki að vera á tollum“.

11. Niðurstöður

Helstu afleiðingar stuðnings við landbúnað á samfélagið

Um 4.800 manns hafa beina atvinnu af landbúnaði á Íslandi. Þar að auki starfa rúmlega 6.000 manns í afleiddum störfum atvinnugreinanna. Ísland á það sameiginlegt með flestum ríkjum heims að styðja landbúnaðarframleiðslu sína með beinum eða óbeinum hætti. Stuðningur við landbúnað hérlandis er með því hæsta sem þekkist til samanburðar við OECD og Evrópusambandsríki. Vegna náttúrulegra aðstæðna geta skilyrði til landbúnaðarframleiðslu verið mjög ólík. Sökum þessa hafa sum ríki hlutfallslega yfirburði yfir önnur þegar kemur að framleiðslunni og fyrir vikið samkeppnislegt forskot á alþjóðamarkaði. Á frjálsum markaði eru það hlutfallslegir yfirburðir sem stýra því hvort ríki flytji vörur inn eða út úr landi.

Miklar breytingar hafa átt sér stað í atvinnuháttum hérlandis síðastliðna áratugi og mikilvægi landbúnaðarins í sköpun þjóðartekna dregist umtalsvert saman. Byggð á dreifbýlisstöðum styðst að miklu leyti við landbúnaðinn en þannig má rökstyðja að stuðningur við landbúnað stuðli að atvinnusköpun og atvinnuöryggi á landsbyggðinni. Stuðningur við landbúnað gætir hagsmuna þeirra sem starfa í viðkomandi atvinnugreinum. Dragi úr stuðningnum má gera ráð fyrir að störfum í atvinnugreininni fækki. Þetta gildir þó ekki til langs tíma fyrir landið í heild, þar sem vinnuaflið færist yfir í þær atvinnugreinar sem landið hefur hlutfallslega yfirburði í. Heildarábati samfélagsins eykst en staðbundnir erfiðleikar á landsbyggðinni fylgja gjarnan slíkum tilfærslum.

Landbúnaður telst vera ráðandi atvinnuvegur á Íslandi og útskýrist það af sögulegu mikilvægi hans. Þetta endurspeglast glögglega í verndarsinnaðri stefnumótun stjórnvalda í landbúnaðarmálum.

Frjálsari viðskipti munu samkvæmt hagfræðinni bæta velferð samfélagsins. Fleiri einstaklingar leiðast út í þær atvinnugreinar sem landið nýtur hlutfallslegra yfirburða, en af slíku nýtur ekki aðeins samfélagið góðs af heldur einnig önnur ríki sem átt er í viðskiptum við. Hvati myndast fyrir framleiðendur að hagræða og mæta samkeppninni. Neytendur njóta góðs af, meðal annars í formi meira vöruúrvals og lægra vöruverðs. Þó munu ekki allir njóta góðs af ábatanum. Þetta viðurkennir hagfræðin. Ábati ákveðinna aðila mun líklegast dragast saman á meðan ábati annarra eykst. Samt sem áður getur breytingin leitt að auknum heildarábata. Þar sem hagfræðilíkön eru einföldun á

raunveruleikanum er meðal annars mikilvægt að stjórnvöld séu meðvituð um ytri áhrif þeirra ákvarðana sem teknar eru í þágu heildarinnar.

Stækkun hinnar efnahagslegu köku kemur því gjarnan niður á einhverjum. Hverjir þeir aðilar eru hefur töluvert með það að gera hvort ráðist er í slíkar breytingar. Hafi sem dæmi umræddir aðilar pólitísk ítök má færa rök fyrir því að breytingarnar gangi síður í gegn þrátt fyrir að þær muni leiða af sér aukna velferð samfélagsins. Neytendur sem dæmi hafa ekki haft mikið vægi síðustu misseri í umræðunni um stuðning við landbúnað. Hinsvegar hafa raddir ólíkra hagsmunaaðila (samkvæmt skilgreiningu í kafla 1) ómað hátt á opinberum vettvangi.

Fylgjendur stuðnings við landbúnað benda á mikilvægi þess að hlúa að áframhaldandi fæðu- og matvælaöryggi hér á landi. Það sé nauðsynlegt fyrir Íslendinga að vera að sem mestu leyti sjálfbærir í fæðuöflun. Einnig leggja þeir áherslu á sérstöðu hins íslenska landbúnaðar hvað varðar gæði og lága tíðni smitsjúkdóma. Að þeirra mati gæti afnám stuðningsins ógnað ofangreindu öryggi þar sem ákveðnar atvinnugreinar myndu leggjast af og aðrar yrðu fyrir umtalsverðum neikvæðum áhrifum. Samkvæmt skilgreiningu Matvælastofnunar Sameinuðu þjóðanna þá búa Íslendingar ekki við fæðuöryggi, eigi þeir að stóla alfarið á innlenda framleiðslu. Ísland er mjög háð erlendum aðföngum, bæði í sjávarútvegi og landbúnaði. Starfssemi landbúnaðarins í sinni núverandi mynd væri því aðeins hægt að tryggja í mjög skamman tíma, ef kæmi til þess að allur innflutningur stöðvaðist.

Of mikill stuðningur veldur því að óhagkvæmari aðilar, sem annars yrðu undir í frjálsri samkeppni, geta starfað áfram og dregið niður meðalskilvirkni atvinnugreinarinnar. Inngríp stjórnvalda þar sem fyrirtæki eru varin fyrir náttúrulegri samkeppni veldur markaðsbresti, en þeir eru óhagkvæmir fyrir heildarábata samfélagsins til lengri tíma lítið.

Hvernig samræmast ólík sjónarmið hagsmunaaðila velferð neytenda

Þar sem ólíkir hagsmunir mætast í opinberri umræðu getur skapast pólitísk spenna. Síðastliðna mánuði hafa talsmenn innflytjenda og verslunarinnar gert kröfur á opinberum vettvangi um endurbætur á núgildandi fyrirkomulagi stuðnings við landbúnað. Þessum umræðum hefur verið svarað af hálfu Bændasamtakanna sem minna meðal annars á mikilvægi fæðu- og matvælaöryggis, ásamt því að vernda þurfi störf á landsbyggðinni. Þetta megi tryggja með stuðningi við landbúnaðinn. Þrátt fyrir að ofangreindir aðilar séu

andstæðingar hvað málefnið varðar hafa þeir báðir í hávegum hag neytandans í röksemdafærslu sinni.

Neytendur er sundruð hagsmunaeining og rödd þeirra oft á tíðum lágvær, þrátt fyrir að hafa mestra hagsmuna að gæta í núverandi kerfi. Ástæða þess er sú að ábati neytenda dreifist á mun fleiri einstaklinga en ábati framleiðenda. Ef ábati allra neytenda dregst saman um umtalsverða upphæð þá er skertur hlutur hvers neytenda samt sem áður aðeins lítil brot af heildinni. Hinsvegar er samskonar samdráttur í framleiðendaábata áhrifameiri á þá sem fáu aðila sem skipta þeirri köku á milli sín. Framleiðendur eru samþjöppuð hagsmunaeining, rómur þeirra hærri og með greiðara aðgengi að fjölmiðlum.

Með yfirlýstum stuðningi sínum við tollvernd og stuðning til landbúnaðar má færa rök fyrir því að sjónarmið Bændasamtakanna og velferð neytenda samræmist illa. Bændasamtökin viðurkenna þennan kostnað en benda á að hann sé nauðsynlegur hluti þess að viðhalda núverandi landbúnaðarframleiðslu, sökum óhentugra skilyrða hérlandis.

Talsmenn verslunarinnar hafa gengið jafnvel lengra í því að bera fyrir sig hagsmuni neytenda sem rök fyrir lækkun eða afnámi innflutningshafta. Sem dæmi má nefna þau rök verslunarmanna að lækkun innflutningshafta sé eitt helsta kjaramál íslenskra heimila. Þrátt fyrir að verslunarmenn krefjist breytinga á stuðningskerfinu í formi frjálsari verslunar þá þýðir það ekki að hagsmunir þeirra og neytenda samræmist vel.

Það vakti athygli skýrsluhöfunda við heimildaöflun hversu fyrirferðalítill Neytendasamtökin eru í umræðunni um stuðning við landbúnað hér á landi. Í fjölmiðlum fer mest fyrir verslunarmönnum, innflytjendum, Bændasamtökunum og opinberum starfsmönnum sem ræða ólíkar hliðar málsins, en sjaldnast heyrist frá talsmönnum neytenda. Mögulega er því um vannýtt tækifæri að ræða þar sem rödd neytandans gæti haft mun meira vægi í umræðunni. Þeir aðilar sem hafa talað hvað hæst fyrir hagsmunum neytandans á opinberum vettvangi síðastliðin misseri eru að mati skýrsluhöfunda ekki best til þess fallnir.

Landbúnaðarstefnan

Breytingar liggja í loftinu miðað við þá þróun í alþjóðaviðskiptum sem hefur átt sér stað síðastliðna áratugi. Stuðningur WTO ríkja til landbúnaðar hefur dregist umtalsvert saman, þrátt fyrir að ekki hafi tekist að ljúka hinni svonefndu Doha-samningslotu. Vegna pattstöðu Doha-lotunnar hafa fjölmörg ríki samið um tvíhliða fríverslunarsamninga sín á milli. Náist samningar í Doha-lotunni mun það meðal annars vera þess valdandi að tollar

á landbúnaðarvörum lækka og markaðsaðgengi eykst til muna. Þar sem stuðningur við landbúnaðar hérlandis er með því hæsta í heiminum þá telja skýrsluhöfundar mikilvægt að stjórnvöld hefji sem allra fyrst aðlögunarferli þar sem unnið er að því að draga úr stuðningnum. Fyrsta skref væri að lækka tollvernd þar sem hún er hæst og færa hluta framleiðslutengdra greiðslna yfir í óframleiðslutenda styrki.

Það að réttur til beingreiðslna sé að stórum hluta til framseljanlegur er alvarlegt vandamál að mati skýrsluhöfunda og þarfnast úrlausnar af hálfu stjórnvalda. Rétturinn eigngerist og stuðlar þannig að óhagkvæmni og hærra verðlagi. Velferð neytandans er í húfi og því full ástæða til þess að endurskoða fyrirkomulagið.

Áður en ráðist verður í breytingar á núverandi fyrirkomulagi þarf að eiga sér stað bæði upplýstari og málefnalegri umræða á jafnari grundvelli um helstu kosti og galla bæði frjálsrar verslunar og stuðningskerfis landbúnaðarins.

Hugtakið lýðræðisríki má meðal annars skilgreina sem það skipulag þar sem ákvarðanir eru teknar með tilliti til heildarhagsmuna lýðsins. Lýðræðishugmyndin hefur þróast í gegnum tíð og tíma yfir í það sem kallast fulltrúalýðræði. Í fulltrúalýðræði framselur almenningur ákvörðunarvald sitt til kjörinna fulltrúa í takmarkaðan tíma. Þar sem fulltrúalýðræði er byggt á grunni hugmyndafræðinnar um lýðræði, velta skýrsluhöfundar fyrir sér hvort sömu viðmið gildi ekki ennþá um ákvarðanatöku í þágu heildarhags þjóðarinnar? En þá skyti skökku við ef afdrifaríkar ákvarðanir varðandi velferð komandi kynslóða hérlandis, yrðu teknar af fáum hagsmunaaðilum gegn vilja og velferð meirihluta lýðsins. Því er vert að velta upp spurningunni „er lýðurinn nægilega upplýstur“?

Einhliða lækkanir

Svo virðist vera sem flestir fylgjendur innflutningshafta telji einhliða lækkanir ekki aðeins slæmar heldur einnig hreinlega óraunhæfar, enda séu sárafá fordæmi fyrir slíku. Rök hafa verið færð fyrir því að stór ríki ættu ekki að lækka innflutningstolla einhliða, þar sem áhrif þeirra á heimsmarkaðsverð séu veruleg. Sem dæmi má nefna að ef stórt ríki lækkar tollvernd eykst eftirspurn á heimsmarkaði og heimsmarkaðsverð hækkar. Vænlegra væri fyrir stór ríki að semja um tvíhliða lækkanir þar sem auðveldara aðgengi að öðrum mörkuðum eykur framboð þeirra og heimsmarkaðsverð lækkar. Með tilliti til þessa er erfitt að sjá rök fyrir því að einhliða lækkanir á Íslandi séu óraunhæfar.

Innflutningur landbúnaðarafurða hérlandis er margfalt meiri en útflutningur þeirra. Sökum náttúrulegra skilyrða verður að teljast ólíklegt að Ísland eigi framtíðina fyrir sér sem stórtækir útflutningsaðilar og hafi þannig mælanleg áhrif á heimsmarkaðsverð líkt og áður nefnd „stór ríki“.

Vissulega getur það skipt máli að ríki mæti ekki tómhent til samningsviðræðna við önnur ríki en vert væri að bera saman annarsvegar velferð neytenda sem hlýst af einhliða lækkunum og hinsvegar velferð þeirra sem njóta góðs af útflutningnum.

Óhefðbundinn landbúnaður

Athyglisvert er að skoða þá háu tollvernd sem hvíta kjötið nýtur á Íslandi. Hér er um að ræða kjúklinga- og svínaframleiðslu, eða svokallaðan „óhefðbundinn landbúnað“. Vörurnar njóta hæstu tollverndar allra landbúnaðarafurða sé tekið tillit til útboðskostnaðar, en sýnt hefur verið fram á að hann skili sér út í verðlagið.

Óhefðbundinn landbúnaður, ólíkt hinum hefðbundna er ekki eins háður náttúrulegum skilyrðum og stendur því jafnari í samkeppni við erlenda aðila. Þar að auki annar innlend framleiðsla ekki markaðnum og því skítur skökku við að vörur eins og kjúklingur beri hæstu tollvernd allra landbúnaðarafurða, að útboðskostnaði meðtöldum. Einnig væri vert að skoða nánar hvort vörur líkt og ferskur íslenskur kjúklingur njóti ekki fjarlægðarverndar hérlandis.

12. Lokaorð

Skýrsluhöfundar eru meðvitaðir um að hagfræðileg nálgun viðfangsefnisins og þær tillögur að breytingum sem lagðar eru fram til aukinnar velferðar, eru ekki nauðsynlega þær sem mun skila komandi kynslóðum mestri velferð. Ný þekking, tæknibyltingar eða aðrar ófyrirsjáanlegar aðstæður, af manna- eða náttúruvöldum, geta kollverpt núgildandi þekkingu á einu augnabliki.

Áhugavert verkefni væri að rannsaka hversu meðvitaður íslenskur neytandi er um helstu afleiðingar stuðningskerfisins. Rannsaka mætti meðal annars ólík einkenni þátttakenda í tengslum við viðfangsefnið, s.s. atvinnutengsl við landbúnað, fjölskyldutengsl við landbúnað, búsestu, menntun, aldur, kyn og uppeldisstað.

Skýrsluhöfundar hefðu einnig áhuga á að rannsaka hversu mikið vægi sérhagsmunir hafa á Alþingi og hvort möguleiki sé að þeim hafi tekist að halda aftur af breytingum á kerfi sem hugsanlega er orðið úrelt. Á þessum nótum vísum við í orð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Sigurðar Inga Jóhannssonar í umræðu á Alþingi um samkeppni í mjólkuriðnaði, þann 9. október 2014. Sigurður vitnar í skýrslu alþjóðlega ráðgjafafyrirtækisins McKinsey & Company, þar sem fjallað er um, að verslun á Íslandi sé of stór og þurfi að minnka. Hann leggur áherslu á að stórverslunin hafi skilað hagnaði upp á milljarða, en þökk sé opinberri verðlagningar hafi Mjólkursamsalan aðeins skilað af sér 200 milljónum. Ráðherra endar ræðuna á að bera saman milljarða verslunarinnar á móti 200 milljónum MS og segir „**Er samkeppni alltaf hin besta, við þurfum að spyrja okkur þeirrar spurningar**“.

Í sömu ræðu tekur Sigurður fram að mjólkurbændur hafi sjálfir búið til þetta kerfi, út frá samstöðu, samstarfi og samvinnu, þannig að allir sætu við sama borð. Skýrsluhöfundar velta fyrir sér, með fullri virðingu fyrir bændum, hvort það sé hlutverk minnahlutahópa að búa til sín eigin ríkisstyrktu kerfi sem varða hagsmuni allra Íslendinga?

Færa má rök fyrir því að beinn stuðningur við landbúnað (einna helst til sauðfjárræktar og mjólkurframleiðslu) hafi dregið úr verðsveiflum á innlendum landbúnaðarmatvælum í þeim tilfellum þar sem þau eru nánast ónám fyrir erlendum markaðsöflum. Verðhækkanir á matvörum leiða beint til verðbólgu hérlandis, en slíkt er óhagkvæmt fyrir samfélagið. Í þeim skilningi hefur hár stuðningur Íslands til ákveðinna landbúnaðarafurða, líkt og mjólkur, dregið úr þessum áhrifum, en þó fyrir tilkostnað hárra

beingreiðslu úr ríkissjóð. Áhrif matvælaverðs á vísitölu hefur mikla þýðingu fyrir Íslendinga sökum verðtryggingarinnar. Þar sem matvælaverð hefur bein áhrif á vísitölu, sem stýrir verðtryggðum lánum, má færa rök fyrir mikilvægi þess að lágmarka verðsveiflur í matvælaverði í þágu hagsmuna heimilanna. Þetta réttlætir þó ekki háar beingreiðslur til landbúnaðar til lengri tíma lítið með tilliti til velferðar samfélagsins.

Annar áhugaverður vinkill í umræðunni er sá er snýr að sérstöðu íslenskra landbúnaðarafurða hvað varðar gæði og hreinleika. Sigurður Ingi landbúnaðarráðherra lét eftirfarandi orð falla í setningarræðu sinni á búnaðarþingi þann 1. mars 2015, „**Íslenskar landbúnaðarafurðir eru í hugum fólks með þeim gæðastimpli hreinleika og hollustu að það eitt dugar að fólk viti að um íslenska vöru sé að ræða til að það velji þær umfram aðrar**“. Skýrsluhöfundar telja margt vera til í þessu, en furða sig þó á þversögn ráðherrans, sem á sama tíma telur tollana ómissandi þátt í því að vernda verðmæta og viðkvæma framleiðslu hér landi. Í ákveðnum skilningi ógilda áður nefnd orð ráðherra þörfina fyrir verndartolla, þar sem Íslendingar muni hvort sem er velja íslenskar vörur fram yfir þær innfluttu.

Almennt sammælast skýrsluhöfundar um ágæti íslenskrar landbúnaðarframleiðslu en telja það vera brýnt málefni að endurskoða skilvirkni núgildandi fyrirkomulags. Það að gagnrýna núverandi stuðningskerfi og óska þess að það verði mótað að nýjum og breyttum tímum þýðir ekki það sama og að vera á móti bændum.

Í því samhengi skora skýrsluhöfundar á stjórnvöld að vera leiðandi afl í upplýstri umræðu í þágu samfélagsins. Hvað varðar mótun landbúnaðarstefnunnar, þá þykir höfundum það athugasemjulegt að talsmönnum neytenda og launþega sé sjaldnast, eða aldrei, boðið til borðs í þau ráð og nefndir sem móta landbúnaðarstefnu Íslendinga.

13. Heimildarskrá

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. (2014). *Skýrsla starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra*. Reykjavík: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Ágúst Einarsson. (2005). *Rekstrarhagfræði*. Reykjavík: Mál og menning.

Ágúst Einarsson. (2007). Landbúnaður og Evrópusambandið - álitsefni við aðild. Í Silja Bára Ómarsdóttir. (Ritstj). Í *Ný staða Íslands í utanríkismálum: Tengsl við önnur Evrópulönd* (bls. bls 39-54). Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Brynhildur Pétursdóttir. (2013-2014). Verndartollar á landbúnaðarvörur.

Bændasamtök Íslands. (2013b). *Svona er íslenskur landbúnaður*. [Rafræn útgáfa]. Bændasamtök Íslands. Sótt 21. Júní 2015 frá <http://www.bondi.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=6813>

Bændasamtök Íslands. (2015). *Umsögn Bændasamtaka Íslands og Landssambands kúabænda um skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands*. Bændasamtök Íslands. Sótt 19. Júní 2015 frá <http://bondi.is/pages/23/newsid/2450>

Bændasamtök Íslands. (án dags.a). *Beinar greiðslur*. Sótt 11. Júní 2015 frá Bóndi.is: <http://www.bondi.is/pages/708>

Bændasamtök Íslands. (án dags.b). *Hlutverk BÍ*. Sótt 11. Júní 2015 frá Bóndi.is: <http://bondi.is/pages/2764>

Bændasamtökin. (03. 04 2013a). *Góð sjúkdómastaða íslenskra búfjárstofna er auðlegð sem þarf að verja með öllum ráðum*. Sótt 18. 6 2015 frá Bondi.is: <http://bondi.is/pages/23/newsid/2147>

Eftirlitsstofnun EFTA. (05. 03 2015). *Fæðuöryggi: Eftirlitsstofnun EFTA bregst við ófullnægjandi samvinnu af Íslands hálfu*. Sótt 07. 06 2015 frá eftasurv.int: <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/internal-market/nr/2427>

Eiríkur Bergmann Einarsson, Eva Heiða Önnudóttir. (2008). *Hverju myndi ESB aðild breyta fyrir íslenska neytendur?* Reykjavík: Neytendasamtökin.

European Union. (án dags.). *The economy*. Sótt 20. Júní 2015 frá europa.eu: http://europa.eu/about-eu/facts-figures/economy/index_en.htm

Evrópustofa. (án dags.a). *Hvað er ESB?* Sótt 20. Júní 2015 frá evropustofa.is: <http://www.evropustofa.is/frodleikur-um-esb/hvad-er-esb.html>

Evrópustofa. (án dags.b). *Af hverju var Evrópusambandið stofnað?* Sótt 20. Júní 2015 frá evropustofa.is: <http://www.evropustofa.is/vidburdir/hvad-viltu-vita-um-esb/article/af-hverju-var-evropusambandid-stofnad.html>

- Evrópuvefurinn. (28. 11 2013). *Doha-samningarlotan*. Sótt 23. Júní 2015 frá evropuvefur.is: <http://www.evropuvefur.is/svar.php?id=66365>
- FAO. (án dags.). *Food security statistics*. Sótt 18. 06 2015 frá <http://www.fao.org>: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/en/>
- Franklín Georgsson og Karl G. Kristinsson. (2015). Innflutt fersk matvæli og sýkingaráhætta fyrir menn. *Læknablaðið*, 101(6), 313-319.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2013). *Aðlögunarsamningur ríkis og garðyrkjubænda 2002-2012*. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2015). *Mjólkurframleiðsla á Íslandi - staða og horfur*. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Hallgrímur Snorrason . (2006). *Skýrsla formanns nefndar sem forsætisráðherra skipaði 16. janúar 2006 til þess að fjalla um helstu orsakabætti hás matvælaverðs á Íslandi og gera tillögur sem miða að því að færa matvælaverð ner því sem gegnur og gerist í nágrannaríkjum*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Heimssýn. (án dags.). *Um Heimssýn*. Sótt 21. Júní 2015 frá heimssyn.is: <http://heimssyn.is/um-heimssyn/>
- Kotler, P., og Keller, K.L. (2012). *Marketing management* (14. útg.). New Jersey: Prentice Hall.
- Mankiw, N. G., & Taylor, M. P. (2011). *Economics* (Önnur útg.). Andover: Cengage Learning; 2nd Revised edition.
- OECD. (2014). *Agricultural policy monitoring and evaluation 2014*. OECD countries: OECD publishing. Sótt 08. Júní 2015 frá http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2014-en
- Ríkisendurskoðun. (2011). *Útvistun opinberr verkefna til bændasamtaka Íslands*. [Rafræn útgáfa]. Sótt 14. Júní 2015 frá <http://rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/baendasamtok.pdf>
- Ríkisendurskoðun. (2014). *Skýrsla um eftirfylgni: Útivistun opinberra verkefna til bændasamtaka*. [Rafræn útgáfa]. Sótt 14. Júní 2015 frá Ríkisendurskoðun: <http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/baendasamtok.pdf>
- Ríkisútvarpið. (3. Mars 2014). *MS kom í veg fyrir innflutning annarra*. Sótt 14. Júní 2015 frá Rúv.is: <http://www.ruv.is/frett/ms-kom-i-veg-fyrir-innflutning-annarra>
- Seðlabanki Íslands. (2012). *Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum*. Reykjavík: Seðlabanki Íslands.
- Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. (2010). *Landbúnaður og þróun dreifbýlis*. Reykjavík: Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið.
- Smith, A. (1904). *The wealth of nations* (fimmta útg.). London: Methuen & co.,Ltd.

- Stjórnarráð Íslands. (22. maí 2013). *Stefnuyfirlýsing*. Sótt 21. Júní 2015 frá stjornarrad.is:
<http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/#byggd>
- The local. (05. September 2012). *Business & money*. Sótt 21. Júní 2015 frá thelocal.se:
<http://www.thelocal.se/20120905/43012>
- Tullock, G. (1975). Transitional gains trap. *The Bell journal of economics*, 6. árg(2. tölublað).
- Utanríkisráðuneytið. (2003). *Handbók stjórnarráðsins um EES*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.
- Utanríkisráðuneytið. (án dags.a). *Fjölbjóðlegt viðskiptastarf*. Sótt 22. Júní 2015 frá utanrikisraduneyti.is: [http://www.utanrikisraduneyti.is/nyr-starfssvid/vidskiptasvid/vidskiptasamningar/](http://www.utanrikisraduneyti.is/nyr-starfssvid/vidskiptasvid/vidskiptasamningar/verkefni/nr/4588)
- Utanríkisráðuneytið. (án dags.b). *Málefni*. Sótt 25. Júní 2015 frá utanrikisraduneyti.is:
<http://www.utanrikisraduneyti.is/nyr-starfssvid/vidskiptasvid/vidskiptasamningar/>
- Van Den Bossche, P. (2008). *The law and policy of the world trade organization. Text, cases and material*. Cambridge University press.
- Viðskiptaráð Íslands. (2015). *Hverjar eru okkar ær og kýr? Nauðsynlegar breytingar í íslenskum landbúnaði*. Reykjavík: Viðskiptaráð Íslands.
- Wisker, G. (2001). *The postgraduate research handbook: succeed with your MA, MPhil, EdD and PhD*. Basingstoke: Palgrave.
- Þingskjal nr. 1421/2014-2015. Nefndarálit með breytingartillögu um frumvarp til laga um breytingu á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu búvöru, lögum um Matvælastofnun og tollalögum (stjórnarsýsluverkefni, ónýttar og skertar beingreiðslur, gæðastýrð sauðfjárframleiðsla).
- Þingskjal nr.1050/2014-2015. Fyrirspurn til fjármála- og efnahagsráðherra um tolla á franskar kartöflur.
- Þingskjal nr.1168/2014-2015.Frumvarp til laga um breytingu um framleiðslu, verðlagningu og sölu búvöru, lögum um Matvælastofnun og tollalögum (stjórnarsýsluverkefni, ónýttar og skertar beingreiðslur,gæðastýrð sauðfjárframleiðsla). .
- Þorvarður Kjerulf Sigurjónsson. (2011). *Evrópusambandið og íslenskur landbúnaður. Ástæðan fyrir andstöðu atvinnuvegarins*. Reykjavík: Félagsvísindasvið Háskóla Íslands.

Lagaskrá

Lög nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim með síðari breytingum

Lög nr. 93/1995 um matvæli með síðari breytingum

Lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum með síðari breytingum

Lög nr. 70/1998, Búnaðarlög með síðari breytingum

Lög nr. 88/2005, Tollalög með síðari breytingum

Breytingar lög

Lög nr. 87/1995 um breytingu á lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim nr. 25/1993.

Dómaskrá

Dómar Hæstaréttar:

Hrd. 27. apríl 2015 nr. 220/2015 Ferskt kjöt

Dómar Héraðsdóms:

Hérd. Rvk. 17. mars 2015 nr. E-20/2014. Útboðskostnaður

Hérd. Rvk. 17. mars 2015 nr. E-21/2014. Útboðskostnaður

Hérd. Rvk. 17. mars 2015 nr. E-24/2014. Útboðskostnaður

14. Helstu hugtök

Aðflutningsgjöld: Öll þau aukagjöld sem leggjast á innflutning vara þ.e.m.a. tollar, vörugjöld, virðisaukaskattur og önnur gjöld sem innheimt eru. Sá sem flytur vöru til landsins greiðir af henni aðflutningsgjöld (Tollur.is).

Eigngerist: Sá stuðningur sem veittur er bændum en hefur gengið kaupum og sölum hefur tekið á sig eignamynd, þar sem bændur eiga hann.

Fjórfrelsið: Fjórfrelsið eða hið fjórþætta frelsi (e. *the four freedoms*) er hugtak sem vísar til frjáls flæðis vöru, fólks, þjónustu og fjármagns og er grundvöllur innri markaðar ESB og EES (Evropuvefur.is).

Gatt samkomulagið (e. *General agreements on tariffs and trade*): 23 ríki almennu samkomulagi um tolla og viðskipti með undirritun GATT-samkomulagsins. Kallast WTO eftir að samkomulag um frelsi í viðskiptum með landbúnað náðist (Evropuvefur.is).

Greiðslumark: Framleiðslumagn sem ákveðið er (hluti heildargreiðslumarks) fyrir hvert lögbýli og veitir rétt til hlutfallslegrar beingreiðslu úr ríkissjóði (Snara.is).

Lýðræðislegt stjórnskipulag: Þegar þegnar ríkis taka beinan eða óbeinan þátt í stjórn sameiginlegra mála (Snara.is).

Maastricht-sáttmálinn: Sáttmáli, um breytingar á grunnlögum bandalagsins, sem ríki Evrópubandalagsins undirrituðu, eftir að sáttmálinn gekk í gegn, um einu og hálfu ári eftir að fyrstu undirritun gekk sáttmálin í gegn og var þá nafnið Evrópusambandið tekið upp (Visindavefurinn.is).

Magntollur: Tollur sem er lagður á eftir magni vörunnar (Tollur.is).

Neytendur: Skilgreining hugtaksins neytandi er endalegur kaupandi landbúnaðarvöru á Íslandi. Hugtakið tekur til allra neytenda óháð atvinnugrein og mögulegum hagsmunatengslum við landbúnaðarframleiðslu.

PSE-gildi (e. *Producer Support Estimates*): Er mælikvarði á hlutfall peningalegra verðmæta vergrar tilfærslu frá neytendum og skattgreiðendum til innlendra landbúnaðarframleiðenda.

Skilvirkni: Það að vera hagkvæmur (Snara.is).

Velferð: Efnaleg velferð, s.s. kaupmáttur, eignir, atvinnuþátttaka og menntun.

Verðtollur: Tollur sem er lagður á eftir verðgildi vörunnar (Tollur.is).

Verg landsframleiðsla: Öll sú afkoma sem aflast innan lands, óháð þjóðerni, sem skilar sér til ríkis, að frádregnum innflutning.

Verg þjóðarframleiðsla: Öll sú afkoma sem þjóðin, óháð búsetu, skilar til ríkis, að frádregnum innflutningi.

Ærgildi: Viðmiðunareining í landbúnaðarframleiðslu, nemur 16,8 kg. lambakjöts (Snara.is).

14.1. Hugtaka- og efnisorðalisti

- hagsmunaaðilar
- hagsmunir
- landbúnaður
- magnkvóti
- neytendur
- samfélagið
- stuðningur
- tollvernd
- velferð
- verðkvóti
- verndartollar



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY
