

**Nd. 367. Frumvarp til laga [205. mál]**

um beinar niðurgreiðslur til neytenda.

Flm.: Sighvatur Björgvinsson, Guðmundur Einarsson, Jón Baldvin Hannibalsson.

1. gr.

Á árinu 1984 skal ríkisstjórnin framkvæma lið „12 201 Niðurgreiðslur á vöruverði“ í 4. gr. fjárlaga sem hér segir:

I. 500 milljónum króna ráðstafar ríkisstjórnin með beinum greiðslum til landsmanna til frjálsrar lækkunar á heimilisútgjöldum.

II. 445 milljónum króna ráðstafar ríkisstjórnin til niðurgreiðslu á verði íslenskra afurða samkvæmt reglum sem ríkisstjórnin setur þannig að þær komi lágtekjufólki og barnmörgum fjölskyldum mest að gagni.

Sérstök nefnd, skipuð fulltrúum Alþýðusambands Íslands, Bandalags starfsmanna ríkis og bæja, Bandalags háskólamanna, Stéttarsambands bænda, Vinnuveitendasambands Íslands og Vinnumálasambands samvinnufélaganna, ásamt fulltrúa viðskiptaráðherra, skal gera tillögu til ríkisstjórnarinnar um framkvæmd ákvæðis þessarar greinar.

2. gr.

Niðurgreiðslur skv. I. lið 1. gr. skulu koma til útborgunar eigi síðar en 1. maí 1984. Greiðslur þessar eru ekki framtalsskyldar og af þeim skal ekki greiða tekjuskatt, tekjuútsvar

né önnur opinber gjöld. Eigi er heldur heimilt að skerða umræddar greiðslur svo sem vegna kröfu um greiðslur opinberra gjalda.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og gilda fyrir árið 1984.

### Greinargerð.

Frumvarp þetta er flutt í tvennum tilgangi: Í fyrsta lagi er því ætlað að vera fyrsti áfangi á leiðinni út úr þeim vítahring sem langvarandi niðurgreiðslur á sömu framleiðsluafurðum eru orðnar en margra ára saga óslitins niðurgreiðslubákns hefur ruglað alla eðlilega verðþróun neysluvöru á innanlandsmarkaði, skekkt allt verðmyndunarkerfi landbúnaðarafurða, torveldað æskilegar breytingar á framleiðsluháttum og kostað þjóðina óhemjumikla fjármuni sem illa hefur verið varið. Í öðru lagi er megingilgangur frumvarpsins að neytendur fái aukið val um til hvaða vörutegunda niðurgreiðslunum er varið, en með núverandi fyrirkomulagi njóta neytendur einskis góðs af þeim miklu fjármunum sem varið er til niðurgreiðslu úr ríkissjóði nema þeir kaupi tiltekna vörur, sem auk þess að vera tiltölulega fáar eru í flestum tilvikum dýrari en svo, þrátt fyrir niðurgreiðslurnar, að þær geti lengur talist til daglegrar fæðu láglaunafólks, e. t. v. að mjólkinni einni undantekinni. Kindakjöt, smjör og ostar, svo nefnd séu dæmi um niðurgreiddar vörur, eru meðal dýrustu fæðutegunda í landinu og ekki á færi allra að hafa svo dýrar fæðutegundir á borðum sínum daglega enda hafa aðrar og ódýrari neysluvörur komið í æ ríkara mæli í stað þeirra sem daglegar fæðuvörur alþýðuheimila í landinu. Það er því orðið algert öfugmæli að niðurgreiðslurnar séu sérstaklega til hagsbóta fyrir láglaunafólkið. Það gefur auga leið að ætli menn að hafa sem mest hagræði af niðurgreiðslunum ættu menn að vera með niðurgreiddar vörur á borðum sínum daglega, og það gera aðrir en láglaunafólkið. Að undanteknum nokkrum afurðum eins og mjólk lætur nærri að niðurgreiðslur á kampavíni og ráðherrabíslum kæmu láglaunafólki að jafnmiklu „gagni“ og núverandi fyrirkomulag á niðurgreiðslum úr ríkissjóði. Fyrst ríkissjóður er á annað borð að verja sameiginlegum fjármunum landsmanna til þess að greiða niður vöruverð ættu menn í fyrsta lagi að velja þær vörutegundir, sem eru dagleg neysluvara lágtekjufólks og barnmargra fjölskyldna og koma þeim sem mest að gagni að fá lækkað verð á, og í öðru lagi að gefa fólkinu sjálfu færi á að ráða því eftir aðstæðum og neysluvenjum hvers og eins hvaða vörutegundir það velur sér til niðurgreiðslu. Hvaða vit er t. d. í því að öll þessi mikla niðurgreiðsla úr ríkissjóði fari fram hjá þeim heimilum þar sem af einhverjum ástæðum, t. d. læknisfræðilegum, er ekki talið æskilegt að neyta mikillar dýrafitu?

Sambærilegar tillögur og í frv. þessu eru fluttar um breytingu á ráðstöfun niðurgreiðslna hafa oft verið orðaðar, nú síðast af Magnúsi Gunnarssyni, framkvæmdastjóra Vinnuveitendasambands Íslands, en hann lagði til að einmitt sams konar leið yrði farin sem liður í efnahagsaðgerðum. Launþegasamtök hafa einnig orðað svipaðar hugmyndir við ríkisstjórnir í sambandi við kjarasamninga. Málinu hefur einnig áður verið hreyft á Alþingi en aldrei í frumvarpi til laga eins og nú.

Íslenskar landbúnaðarvörur hafa verið greiddar niður á innlendum markaði í áratugi. Upphaflega var farið inn á þessa braut til þess að koma í veg fyrir verðhækkun á landbúnaðarafurðum og þau áhrif sem það mundi hafa á vísitölu framfærslukostnaðar. Á þeim árum voru innlendar landbúnaðarafurðir stærri þáttur í útgjöldum vísitölufjölskyldunnar en síðar varð og nú á sér stað svo að vísitalan var mjög viðkvæm fyrir breytingum á verði landbúnaðarafurða, eins og hún er raunar enn þótt ekki sé í jafnríkum mæli. Í fyrstu voru þessar niðurgreiðslur ekki verulegar. En þær fóru smám saman vaxandi og hafa aukist stórlega. Á árinu 1970 námu niðurgreiðslurnar tæplega 572 millj. kr. Á þessu ári er áætlað að þær muni nema 945 millj. nýkróna miðað við þær niðurgreiðslur sem nú eru í gildi, en það er a. m. k. tvöfalt hærri fjárhæð á föstu verðlagi en 1970.

Aukning niðurgreiðslanna hefur jafnan verið rökstudd með sama hætti og þegar þær voru fyrst teknar upp. Niðurgreiðslurnar hafa verið hagstjórnartæki stjórnvalda í baráttu við vaxandi dýrtíð. Þeim hefur verið ætlað að koma í veg fyrir hækkun vísitölu framfærslukostnaðar með sérstöku tilliti til þess að kaupgjald hefur lengst af verið tengt breytingum á framfærsluvísitölu, með nokkrum takmörkunum þó að því er snertir þátt kaupgjalds bænda í afurðaverði. Það eru því að sjálfsögðu fyrst og fremst neytendur sem hafa notið þess í lægra verði á innlendum landbúnaðarafurðum að ríkisvaldið hefur varið miklu af fé skattgreiðenda til niðurgreiðslna. Á hinn bóginn hafa framleiðendur landbúnaðarafurða notið þess á óbeinan hátt að vörur þeirra hafa verið til sölu á miklu lægra verði en ella ef engar eða minni niðurgreiðslur hefðu átt sér stað. Innlendar landbúnaðarvörur hafa með þessum hætti orðið samkeppnishæfari en ella við erlendar matvörur og aðrar innlendar neysluvörur sem ekki eru niðurgreiddar.

Niðurgreiðslur á innlendum landbúnaðarafurðum tíðkast víða um lönd. Sums staðar er ástæðan hliðstæð þeirri sem hér hefur ráðið stefnunni. Verið er að halda niðri verði á neysluvörum almennings. Annars staðar er verið að vernda innlenda landbúnaðarframleiðslu gegn samkeppni af hálfu erlends landbúnaðar. Slíku er ekki til að dreifa hér þar eð bannaður er innflutningur allrar landbúnaðarvöru sem framleidd er í landinu sjálfu. Hér er hlutverk niðurgreiðslanna fyrst og fremst að halda niðri innlendu verðlagi, að koma í veg fyrir hækkun á framfærslukostnaði sem ella mundi eiga sér stað.

Þegar niðurgreiðslur eru hvorki verulegur hluti af framleiðsluverði afurðanna né heldur af tekjum þeirra neytenda sem þær kaupa má segja að þær hafi ekki teljandi efnahagsáhrif umfram það sem þeim er ætlað, þ. e. að hafa áhrif til verðlagslækkunar frá því sem ella ætti sér stað. En þegar niðurgreiðslur eru orðnar mjög miklar fara þær að hafa alls konar aukaáhrif sem ekki var gert ráð fyrir í upphafi né ætlast til. Niðurgreiðslur á íslenskum landbúnaðarvörum eru nú orðnar hlutfallslega meiri en tíðkast í nokkru nálægu landi og á það við hvort sem miðað er við framleiðslukostnað þeirra innanlands eða tekjur neytenda. Má sjá þetta með einföldum samanburði. Til dæmis að nefna hefur kaupmáttur ráðstöfunartekna heimila hækkað frá 1970–1982 um 97.5% en niðurgreiðslur úr ríkissjóði á sama tíma um 225% á föstu verðlagi, en 1982 er síðasta árið sem niðurgreiðsluuppgjör liggur fyrir samkvæmt ríkisreikningi. Má af þessum samanburði sjá hve gífurlega hafa vaxið þær byrðar sem lagðar eru á heimilin í landinu til þess að standa straum af fjáröflun til niðurgreiðslna, enda hefur skattheimta til niðurgreiðslna komist á tímabilinu talsvert upp fyrir 5% af tekjum heimilanna.

Áhrif niðurgreiðslna á einstakar vörutegundir sjást best ef athugað er hvað helstu landbúnaðarafurðir ættu að kosta ef ekki kæmi til niðurgreiðslna úr ríkissjóði. Einn mjólkurlítri ætti að kosta 21.61 kr. en kostar 17.10 kr. 20% verðsins er niðurgreitt úr ríkissjóði. 1 kg af smjöri ætti að kosta 312.86 kr. en kostar kr. 240.00. 27% verðsins er niðurgreitt úr ríkissjóði. 1 kg af súpukjöti ætti að kosta 147.16 kr. en kostar 122.10 kr. 17% verðsins er niðurgreitt úr ríkissjóði. Ýmsar aðrar kjötttegundir eru hins vegar ekki greiddar niður en framleiðsla þeirra jafnvel skattlögð í þágu hinnar niðurgreiddu framleiðslu þannig að um tvöfalt óhagræði er að ræða. Þann reikning greiðir neytandinn.

Þegar niðurgreiðslur eru orðnar svo miklar sem hér um ræðir hljóta ýmsar spurningar að vakna, t. d. hvort svo miklar niðurgreiðslur torveldi ekki neytandanum að hagnýta tekjur sínar á þann hátt að hann hafi af þeim sem mest notagildi. Til þess að njóta þess hagræðis, sem ríkisvaldið vill veita honum með því að verja jafnmiklum fjárhæðum og raun ber vitni til niðurgreiðslna, verður hann að kaupa hinar niðurgreiddu vörur. Hann nýtur hagræðisins t. d. ef hann kaupir súpukjöt en hann nýtur einskis hagræðis ef hann kaupir kjúkling, svo að ekki sé talað um einhverja aðra vöru svo sem innlenda iðnaðarvöru, fatnað, hreinlætisvöru eða húsgögn, sem hann kann fremur að kjósa en matvöru. Mjög miklar niðurgreiðslur knýja

neytendur m. ö. o. til neysluvals sem verið getur að þeir kæri sig ekki um og telji í raun og veru rýra raungildi tekna sinna. Þá hlýtur sú spurning einnig að vakna hvort ástæða sé til þess að veita tekjuháu fólki jafnmikið fé með niðurgreiðslum og á sér stað þegar þær hafa náð þeim gífurlegu upphæðum sem nú er varið í þessu skyni. Tiltölulega litlar niðurgreiðslur á matvælum hafa ekki teljandi áhrif á raunverulega tekjuráðstöfun og tekjuskiptingu. Neysla þeirra, sem háar tekjur hafa, er auðvitað meiri en hinna sem lægri hafa tekjur, einnig neysla þeirra af matvælum þótt eflaust sé meiri munur á annarri neyslu. Af þessu leiðir að sjálfsögðu að þeim mun meiri sem niðurgreiðslur eru þeim mun meira fá hinir tekjuhærri í sinn hlut af þeirri heildarfúlgum sem ríkisvaldið ver til niðurgreiðslna en hinir tekjulægri hlutfallslega minna.

Að því er framleiðendur landbúnaðarafurða snertir vakna tvær spurningar í sambandi við hinar miklu niðurgreiðslur. Þær eru mjög misjafnar á einstakar landbúnaðarafurðir og skapa því framleiðendum mjög misjöfn söluskilyrði. Samkeppnisaðstaða einstakra greina innan landbúnaðarins hefur verið gerð mjög ójöfn. Hin spurningin er sú hvort óeðlilega lágt söluverð á vissum landbúnaðarafurðum miðað við framleiðslukostnað hvetji bændur ekki til fjárfestingar og framleiðslu sem eigi síðar meir eftir að reynast óarðbær þar eð afurðirnar reynist ekki seljanlegar ef dregið yrði úr niðurgreiðslum, en svo miklar niðurgreiðslur, sem hér eiga sér nú stað, geta ekki staðið til frambúðar. Hefur þá bændur verið freistað til framkvæmda og framleiðsluhátta sem skaða þá fjárhagslega síðar. Hafa langvarandi niðurgreiðslur fárra afurða sannanlega leitt til slíks.

Ýmis rök hníga að því að neytendur teldu það auka raungildi tekna sinna að geta ráðið því sjálfir hvernig þeir ráðstafa þeim tekjum sem ríkisvaldið ætlar þeim til þess að vega upp á móti vaxandi dýrtíð, í stað þess að þurfa að verja þeim til kaupa á fáum tilteknum vörum til þess að verða aðnjótandi þeirra friðinda sem þeir eru taldir eiga rétt á. Augljóst er að það er ekki kostnaðarauki fyrir ríkissjóð að greiða neytendum niðurgreiðsluna beint í peningum í stað þess að verja sömu upphæð til lækkunar vöruverðs. Ef greiðslurnar væru látnar fara um hendur Tryggingastofnunar ríkisins er ekki víst að kostnaður við framkvæmdina yrði meiri en hann er nú við framkvæmd niðurgreiðslnanna. Ef greiðslurnar yrðu hafðar jafnháar til einstaklinga án tillits til tekna, eins og sjálfsagt virðist vera, leiddi slík ráðstöfun tvímælalaust til kjarajöfnunar miðað við núgildandi niðurgreiðslukerfi. Þá er þess síðast en ekki síst að geta í sambandi við slíka breytingu á niðurgreiðslunum að afnumið yrði misrétti það sem nú ríkir milli einstakra framleiðenda landbúnaðarafurða. Allir stæðu þeir þá eins að vígi á markaðnum. Neytandinn fengi þá vöru sem hann helst kys miðað við kostnaðarverð og framleiðsla landbúnaðarins beindist smám saman inn á þær brautir sem neytendur óska.

Ýmsir liðir koma að sjálfsögðu til greina við framkvæmd á beinum niðurgreiðslum til neytenda. Nefna má sem dæmi að greiða hverjum íslenskum ríkisborgara, sem búsettur er á landinu, fasta fjárhæð, t. d. tiltekna fjárhæð til hvers og eins 16 ára og eldri og helming þeirrar fjárhæðar vegna barna og unglinga yngri en 16 ára. Með því móti mætti greiða hverri fjögurra manna fjölskyldu rösklega 15 þúsund krónur sem hún síðan ráðstafaði að vild til lækkunar á neysluvöruútgjöldum ef öll áætluð fjárhæð niðurgreiðslna úr ríkissjóði samkvæmt fjárlögum 1984 væri greidd beint út. Ef sambærilegri fjárhæð væri varið í þessu skyni á árinu 1984 og notuð var í niðurgreiðslur árið 1982 samkvæmt ríkisreikningi og hún greidd beint til neytenda samsvaraði það því að sérhver fjögurra manna fjölskylda í landinu fengi 20–22 þúsund krónur til frjálsrar ráðstöfunar með þessum hætti á árinu 1984.

**Niðurgreiðslur úr ríkissjóði 1970–1982 á föstu verðlagi.**

Ár	Fjárhæð	Vísitala <sup>1)</sup>	Fast verð; 1970=100
1970 .....	571 460	100,0	571 460
1971 .....	1 640 056	107,3	1 528 477
1972 .....	1 681 052	122,8	1 368 935
1973 .....	2 142 048	153,2	1 398 223
1974 .....	3 740 377	217,7	1 718 134
1975 .....	5 586 005	327,1	1 707 736
1976 .....	5 156 773	436,9	1 180 310
1977 .....	5 769 993	570,0	1 012 280
1978 .....	11 785 481	822,2	1 433 408
1979 .....	22 493 419	1 198,2	1 877 268
1980 .....	27 047 182	1 904,7	1 420 023
1981 .....	388 500 <sup>2)</sup>	2 867,6	1 354 792
1982 .....	805 406 <sup>2)</sup>	4 333,8	1 858,429

1) Vísitala vöru og þjónustu (A-liður framfærsluvísitölu).

2) Nýkrónur.