

**Sþ. 602. Tillaga til þingsályktunar [282. mál]**

um breytta tilhögun niðurgreiðslna á innlendum landbúnaðarafurðum.

Flm: Gylfi Þ. Gíslason, Benedikt Gröndal, Eggert G. Þorsteinsson,  
Jón Árm. Héðinsson, Sighvatur Björgvinsson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að láta kanna, hvort ekki sé hægt að verja því fé, sem nú er greitt úr ríkissjóði til þess að lækka söluverð innlendra landbúnaðarafurða á innlendum markaði, þannig, að það annars vegar komi neytendum að betri notum og þá sérstaklega, að það verði til þess að stuðla að aukinni kjarajöfnun, og hins vegar, að það komi í veg fyrir þá mismunun, sem núgildandi niðurgreiðslukerfi veldur milli einstakra greina í landbúnaði, og eins, hvort ekki megi beita þessu almannafé betur til þess að styðja við þá bændur, sem við erfið kjör búa.

Könnun þessa skal ríkisstjórnin fela fulltrúum, kjörnum af eftirgreindum samtökum: Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Bandalagi háskólamanna, Stéttarsambandi bænda, Framleiðsluráði landbúnaðarins og Búnaðarfélagi Íslands, einum frá hverju þessara samtaka. Ríkisstjórnin skipar formann nefndarinnar.

**Greinargerð.**

Íslenskar landbúnaðarvörur hafa verið greiddar niður á innlendum markaði í áratugi. Upphaflega var fráið inn á þessa braut til þess að koma í veg fyrir hækkun verðs landbúnaðarafurðanna og þau áhrif, sem það mundi hafa til hækkunar 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 jafn ríkum mæli.

Í fyrstu voru þessar niðurgreiðslur ekki verulegar. En þær fóru smám saman vaxandi, og á síðari árum hafa þær aukist stórlega. Á árinu 1947 námu niðurgreiðslurnar tæplega 3 800 millj. kr. Á þessu ári er áætlað, að þær muni nema 4 200—4 300 millj. kr., miðað við þær niðurgreiðslur, sem nú eru í gildi.

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 notið hafa þess í lægra verði á innlendum landbúnaðarafurðum, að ríkisvaldið hefur varið miklu af fé skattgreið-

enda 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.

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 mikilvægum og hollum 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 erlendar landbúnaðarvöru, sem framleidd er í landinu sjálfu. Hér er hlutverk niðurgreiðslnanna 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. Á síðasta framleiðsluári, árinu 1973—74, mun heildsöluverð íslenskra landbúnaðarafurða hafa numið um 11 500 millj. kr. Niðurgreiðslur á þessum vörum innanlands námu um 3 000 millj. kr. eða 26% heildsöluverðsins. Á framleiðsluárinu 1974—75 má gera ráð fyrir, að heildsöluverð afurðanna verði um 15 000 millj. kr. Miðað við þær reglur um niðurgreiðslur, sem nú eru í gildi, nema þær um 4 000—4 200 millj. kr. á þessa framleiðslu á ársgrundvelli, og svarar það til 26—27% heildsöluverðsins. Ráðstöfunartekjur heimilanna á þessu ári má áætla um 105—110 millj. kr. Niðurgreiðslurnar nema því um 4% af heildarupphæð tekna heimilanna.

Áhrif niðurgreiðslnanna á einstakar vörutegundir sést best, ef athugað er, hvað nokkrar helstu landbúnaðarafurðirnar mundu kosta, ef þær væru ekki greiddar niður, og hver áhrif niðurgreiðslurnar hafa á útsöluverðið. Súpukjöt mundi nú kosta óniðurgreitt 509 kr. kg. Niðurgreiðsla nemur 155.90 kr. eða 37% af verðinu óniðurgreiddu. Mjólki mundi kosta 65.13 kr. lítrinn, ef hún væri ekki greidd niður. Niðurgreiðslan nemur 32.13 kr. eða 49% af verðinu óniðurgreiddu. Neytandinn greiðir því um helming þess, sem mjólkin kostar raunverulega. 45% ostur mundi kosta 467 kr. hvert kg. Niðurgreiðslan nemur 90 kr. eða 19%. Smjör mundi kosta 845 kr. Niðurgreiðslan nemur 47% eða næstum helmingi raunverulegs verðs. Á hinn bóginn er hvorki nautakjöt, svínakjöt né alifuglakjöt greitt niður. Þessar landbúnaðarafurðir greiðir neytandinn fullu verði.

Þegar niðurgreiðslur eru orðnar svo miklar sem hér um ræðir, hljóta ýmsar spurningar að vakna. Að því er neytanda snertir, hlýtur spurningin að vera sú, hvort svo miklar niðurgreiðslur sem hér um ræðir torveldi honum ekki 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 jafngífurlegum fjárhæðum og raun ber vitni til niðurgreiðslna, verður hann að kaupa hinar niðurgreiddu vörur til þess að njóta hagræðisins. 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, t. d. innlenda iðnaðarvöru, svo sem fatnað, hreinlætisvöru eða húsgagn, 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 greiða tekjuháu fólki jafnmikið fé í niðurgreiðslur 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 heildarfúlgju, 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. Samkeppnisáðstaða einstakra greina innan landbúnaðarins hefur verið gerð mjög ójöfn. Vissar kjötttegundir, svo sem nautakjöt, svínakjöt og fuglakjöt, eru svo dýrar miðað við kindakjöt, að sala hinna fyrr nefndu kjötttegunda hefur dregist mjög saman, meira að segja í svo ríkum mæli, að slíkum búrekstri er stefnt í hættu. Hin spurningin, sem vaknar, 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.

Enn eitt sjónarmið verður að hafa í luğa í þessu sambandi. Á undanförunum árum hefur landbúnaðarframleiðsla vaxið mun meir en eftirspurn innanlands. Hefur eftirspurnin þó einmitt vegna sívaxandi niðurgreiðslna vaxið talsvert meir en ella hefði átt sér stað. Þetta hefur haft í för með sér, að útflutningur landbúnaðarafurða hefur farið mjög vaxandi á undanförunum árum. Af margvíslegum ástæðum er við því að búast, að nokkrar sveiflur verði á framleiðslu helstu afurða landbúnaðarins frá ári til árs. Áður fyrr urðu bændur að bera tjón af því sjálfir, ef selja þurfti afurðir þeirra úr landi og minna fékkst fyrir þær á erlendum markaði en innanlands. Síðar var það lögheimilað, að hækka mætti verð á innanlandsmarkaði á einstökum afurðum, sem væru fluttar út fyrir lægra verð en innanlandsverð, þannig að bændur fengju sama verð fyrir vöruna, hvort sem hún væri seld innanlands eða erlendis. Neytendum þótti þessi skipan mjög óeðlileg, og var hún gagnrýnd. Voru þá sett lög um, að ríkið skyldi greiða mismun þess, sem útflutningsverð kynni að vera lægra en heildsöluverð innanlands, ef verðmunurinn færi fram úr 10%. Þessi lagaheimild hefur verið framkvæmd þannig, að þetta eigi ekki aðeins við um hverja einstaka afurðategund, eins og upphaflega var gert ráð fyrir, heldur sé ríkissjóði skylt að greiða allt að 10% af heildarverðmæti landbúnaðarframleiðslunnar í útflutningsbætur, ef útflutningsverð reynist lægra en heildsöluverð innanlands. Þessi túlkun hefur valdið því, að framleiðsla landbúnaðarafurða fyrir erlendan markað hefur haldið áfram að aukast á undanförunum árum, þótt verð erlendis sé ekki nema nokkur hluti af heildsöluverðinu innanlands. Ákvæðum, sem upphaflega var ætlað að tryggja, að framleiðsla tiltekinnar vörutegundar færi ekki nema að vissu marki fram úr innanlandspörfinni, hefur verið beitt þannig, að heildarframleiðslan getur farið 10% fram úr innanlandspörfinni, en ríkissjóður greiðir mismun útflutningsverðs og heildsöluverðs innanlands. hversu mikill sem sá munur kann að vera. Útflutningur kjöts var á síðasta framleiðsluári, 1973—74, 2795 smál. eða 24% af heildarframleiðslunni, sem nam 11721 smál. Ekki eru enn fyrir hendi tölur um, hversu mikill hluti framleiðslukostnaðarins innanlands fékkst fyrir þetta útflutta kjöt. En tölur eru til um árið á undan, 1972—73. Þá nam útflutningurinn einnig 24% af heildarframleiðslunni, en verðið, sem fékkst fyrir útflutta kindakjötið, nam 67.2% af innlendu kostnaðarverði. Verðið, sem fékkst fyrir útflutta osta, nam hins vegar aðeins 26.9% af innlendu kostnaðarverði.

Á þessu ári er gert ráð fyrir, að útflutningsbætur í heild muni nema um 1 200 millj. kr. Er auðséd, að svo getur ekki orðið til frambúðar. Sú spurning hlýtur að vakna, hvort ekki séu tengsl milli mikillar aukningar niðurgreiðslnanna á undanförunum árum og þeirrar aukningar landbúnaðarframleiðslunnar, sem haft hefur sívaxandi útflutning landbúnaðarafurða í för með sér.

Um það ætti ekki að þurfa að vera ágreiningur, að yfir 4 000 millj. kr. niðurgeriðslur á landbúnaðarvörum innanlands og um 1 200 millj. kr. útflutningsbætur á útfluttar landbúnaðarvörur séu orðið efnahagsvandamál, sem brýn þörf sé orðin á að athuga vandlega, þótt niðurgreiðslurnar innanlands séu að visu annars eðlis en útflutningsupphæturnar, þar eð hinum fyrr nefndu er ætlað að lækka söluverð til neytenda, en hinum síðar nefndu að auka tekjur bænda. Engu að síður er í háðum tilfellum um að ræða vandamál tengt landbúnaðinum, sem réttlætir, að athugað sé, hvort samband sé milli þeirra og þá með hverjum hætti.

Það, sem brýnast er þó að athuga í þessu sambandi, er, hvort ekki mætti nýta þá rúma fjóra milljarða króna, sem nú er varið til niðurgreiðslna á íslenskum landbúnaðarafurðum í hágu neytenda, þannig, að það komi þeim að betri notum en nú á sér stað og stuðli að aukinni kjarajöfnun. Leið, sem kæmi til greina í þessu sambandi og væri gaumgæfilegrar athugunar verð, væri fólgin í því, að í stað þess, að kjör neytenda séu bætt með því að lækka verð landbúnaðarafurðanna, sem nú eru greiddar niður, verði neytendum greidd í peningum sú fjárhæð, sem ríkissjóður nú ver til niðurgreiðslna, og neytendum síðan í sjálfsvald sett, hvernig þeir ráðstöfuðu þeim. Ætti þá að sjálfsögðu ekki að greiða tekjuskatt eða útsvar af þessum greiðslum né heldur ætti opinberum aðilum að vera heimilt að taka þetta fé til greiðslu opinberra gjalda.

Svo sem áður segir, er nú á þessu ári gert ráð fyrir um 4 200—4 300 millj. kr. niðurgreiðslum á innlendum landbúnaðarvörum. Landsmenn, eldri en 16 ára, munu vera um 147 000 og yngri menn um 71 000. Til þess að veita einhverja hugmynd um, hvaða tölur hér gætu komið til greina, mætti taka sem dæmi, að niðurgreiðslunum yrði skipt jafnt á alla einstaklinga, eldri en 16 ára, hvort sem þeir eru skattgreiðendur eða ekki og hvort sem um er að ræða fólk, sem vinnur utan heimilis, eða konur, sem vinna heimilisstörf, og að greiðslur yngri einstaklinga yrðu helmingi lægri. Kæmu þá 23 000 kr. í hlut hvers fulorðins manns eða konu og 11 500 kr. í hlut yngra fólks. Hjón með 3 börn fengju þannig um 80 000 kr. sem greiðslu vegna hlutdeildar sinnar í niðurgreiðsluupphæð fjárlaganna, en yrðu hins vegar að greiða óniðurgreitt verð fyrir þær landbúnaðarafurðir, sem fjölskyldan keypti.

Ýmis rök hntga 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 veða á móti vaxandi dýrtið, í stað þess að þurfa að verja þeim til kaupa á fáum tilteknum vörum til þess að verða aðnjótandi þeirra fríðinda, 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 lækunar 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 niðurgreiðslunnanna. 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.

Audvitað yrði hér um róttæka breytingu að ræða á mikilvægum þætti í efnahagskerfi þjóðarinnar. Ekki yrði þó hér um algert nýmæli að ræða. Á fimmta áratugnum var um tíma greiddur svo nefndur „kjörstyrkur“ í stað þess að auka niðurgreiðslur á kjöti. En engu að síður er hér um svo viðamikil mál að ræða, að ekki ber að framkvæma slíka breytingu nema að vandlegri athugun undangenginni. Þess vegna er í tillögu þessari lagt til, að helstu samtök neytenda og framleiðenda tilnefni fulltrúa í nefnd til þess að kanna hinar ýmsu hliðar málsins.