



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Atvinnuveganefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis, nefndarsvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 8.4.2019
Tilv.: 1903010

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993, með síðari breytingum (endurskoðun samnings um starfsskilyrði sauðfjárræktar og verðjöfnunargjöld).

Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts atvinnuveganefndar Alþingis þann 4. apríl 2019 þar sem óskað var eftir að eftirlitið mætti á fund nefndarinnar í tengslum við frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993, með síðari breytingum (endurskoðun samnings um starfsskilyrði sauðfjárræktar og verðjöfnunargjöld). Á fundinum komu fram ýmis sjónarmið Samkeppniseftirlitsins um möguleg samkeppnisleg áhrif frumvarpsins. Til glöggvunar hefur Samkeppniseftirlitið tekið þau helstu saman fyrir nefndina.

1.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að „Markmið lagasetningarinnar er því að bregðast við blikum á lofti hvað varðar framtíð greinarinnar með því að stuðla að því að bændur ýmist hætti sauðfjárframleiðslu eða dragi úr framleiðslu. Ríkisstjórnin hefur jafnframt samþykkt að gengið verði til samstarfs við sauðfjərbændur um kolefnisjöfnun greinarinnar. Á árinu 2019 verður hafist handa við að þróa og innleiða verkefni á grundvelli þeirra tillagna og greininga sem fram hafa komið. Með breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu er enn fremur leitast við að bæta markaðsskilyrði greinarinnar með því að draga úr offramboði afurða sem myndi leiða af sér áframhaldandi lækkun afurðaverðs.“

2.

Almennt telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að stjórnvöld hugi að því að stuðningar við einstaka atvinnugreinar sé ekki marðstruflandi. Allur stuðningar sem felur í sér framleiðslustýringu fellur undir þann flokk, s.s. greiðslur vegna gæðastýringar og ullar. Því mælist Samkeppniseftirlitið til þess að stjórnvöld hverfi frá framleiðslutengdum stuðningi eins og kostur er.



Að þessu sögðu er jafnframt mikilvægt að stjórnvöld tryggi sem kostur er að virk samkeppni og samkeppnislegt aðhald sé sem mest á flestum sviðum atvinnulífsins, þ.m.t. í landbúnaði. Ástæðan er í hnotskurn sú að meginþorri hagfræðikenninga styður eindregið að samkeppni í viðskiptum sé mjög æskileg þar sem hún auki velferð neytenda og stuðli að hagkvæmni í atvinnulífinu.¹ Nánar tiltekið er virk samkeppni talin hafa þessa kosti:

- Samkeppni stuðlar að auknu vöruframboði og betri þjónustu.
- Agi samkeppninnar knýr fyrirtæki til að hagræða í rekstri og vinnur gegn sóun.
- Samkeppni stuðlar að nýsköpun og framförum í atvinnurekstri.
- Samkeppni stuðlar að því að neytendur fái vörur og þjónustu á sem lægstu verði.
- Samkeppni stuðlar að þjóðhagslegri hagkvæmni í efnahagslífinu (ábati neytenda og framleiðenda).

Í þessu samheng er hægt að minnast á þann árangur sem hefur náðst á grænmetismarkaði en þar var horfið frá framleiðslutengdum styrkjum árið 2002 og tollvernd minnkuð.² Hefur sú aðgerð skilað neytendum sem og íslenskum grænmetisbændum umtalsverðum ábata.

3.

Hér að neðan er að finna sjónarmið Samkeppniseftirlitsins um einstakar greinar frumvarpsins.

1. gr. - Innanlandsvoð sem mun gefa til kynna mismun á raunverulegri framleiðslu og eftirspurn innanlands.

- Almenn tættu auknar upplýsingar um markaðinn að auðvelda bændum að stýra sinni framleiðslu á sem hagvæmasta hátt.

2. gr. - Markaður fyrir greiðslumark stofnaður.

- Markaðir eru hagkvæm leið til að tryggja hagkvæma nýtingu á takmörkuðum gæðum. Hins vegar vekur fyrirkomulagið upp spurningar um hvort sú leið sem farin er tryggi það og þá sérstaklega í ljósi þess að fjöldi vetrarfóðraðra kinda í landinu, að teknu tillit til áætlaðrar 10% fækkunar, verður líklega umtalsvert meiri en sá lágmarksfjöldi sem krafist er m.v. fjölda ærgilda greiðslumarks og ásetningarhlutfalls.³

¹ Sjá t.d. rit OECD frá október 2014, *Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes*. Á bls. 2 er fjallað um áhrif samkeppni á framleiðni: „Most importantly, it is clear that industries where there is greater competition experience faster productivity growth. This has been confirmed in a wide variety of empirical studies, on an industry-by-industry, or even firm-by-firm, basis. ... The effects of stronger competition can be felt in sectors other than those in which the competition occurs. In particular, vigorous competition in upstream sectors can ‘cascade’ to improve productivity and employment in downstream sectors and so through the economy more widely.“ Sjá einnig skýrslu breska viðskipta- og iðnaðarráðuneytsins (DTI) „DTI Economics Paper no. 9, *The Benefits for Competition: some illustrative UK cases*“, júlí 2004: „Almost from their (academic) cradle, economists learn the virtues of competition. Whether couched in the elegant prose of Georgian English, or in the more direct style of the 21st century, the message is the same. Competition is a good thing; it makes markets work well, and is in society’s interests.“

² Núverandi styrkir skiptast hlutfallslega á selt magn tómata, gúrka og paprika. Aukist selt magn lækka styrkir á hvert kíló en minnki selt magn aukast þeir á hvert kíló.

³ Árið 2017 voru um 473 þúsund vetrarfóðraðar kindur á Íslandi. Sé gert ráð fyrir því að innlagt greiðslumark nemi 10% og vetrarfóðruðum kindum fækki í samræmi við það yrðu þær um 426 þúsund í framhaldinu. Á árinu 2017 voru ærgilda vegna greiðslumarks 367 þúsund og því má ætla að m.v. ásetningarhlutfallið 0,6 nemi lágmarksfjöldi fjár til að uppfylla þennan ærgildafjölda 220 þúsund.



- Miðað við skýringar með einstökum greinum frumvarpsins má ætla að að innlausnarvirði greiðslumarks verði um 35 þúsund krónur, kaupverð 35 þúsund krónur en núvirt verðmæti greiðslumarksins (út samningstímamann) væri 84 þúsund krónur.⁴ Þar sem kaupverð greiðslumarks verður fest við ákveðna krónutölu liggur fyrir að framboð og eftirspurn mun ekki ráða verði greiðslumarksins. Það getur leitt til þess að það halli á bændur sem skipulagt hafa búskap sinn með hvað hagkvæmustum hættu en þeir bændur ættu að vera tilbúnir að greiða hvað hæst verð fyrir greiðslumarkið. Að mati Samkeppniseftirlitsins mun það ekki treysta stoðir sauðfjárræktar í atvinnulegu tilliti að úthluta greiðslumarkinu með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu.
- Verði farin sú leið að ráðstafa því fjármagni sem ekki selst af innleystu greiðslumarki á aðra liði samningsins leggur Samkeppniseftirlitið áherslu á að um verði að ræða ráðstöfun til stuðnings sem er ekki framleiðslutengdur.

6. gr. – Verðjöfnunargjöld felld á brott

- Skv. greinargerðinni með frumvarpinu hafa verðjöfnunargjöld verið greidd til þess að jafna samkeppnisstöðu innlendra vara við útflutning sem innihalda innlend landbúnaðarhráefni. Með því eru viðkomandi vörur niðurgreiddar í erlendri samkeppni og því eru verðjöfnunargjöld sem þessi markaðstruflandi og þjóðhagslega óhagkvæm.
- Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að innlendir og erlendir framleiðendur keppi á jafnræðisgrundvelli. Í því samhengi mælist Samkeppniseftirlitið til þess að tollar á landbúnaðarhráefni verði lækkaðir eins og kostur er með það að markmiði að innlendir framleiðendur vara sem starfa í alþjóðlegri samkeppni geti keppt við erlenda framleiðendur á jafnræðisgrundvelli. Lækkun tolla ásamt breyttu styrkjakerfi sem er ekki markaðstruflandi ætti að styrkja íslenskan landbúnað til lengri tíma, sbr. þá reynslu sem hefur verið reifuð af grænmetismarkaðnum, og styrkja samkeppnishæfni innlendra framleiðenda sem framleiða vörur til útflunings.

7. gr. – Aðlögunarsamningar - Hvatar fyrir sauðfjárbændur til þess að hætta eða draga úr sauðfjárbúskap og reyna fyrir sér í nýrri starfsemi.

- Þar sem núverandi stuðningur við sauðfjárbændur er að mestu bundinn við að viðkomandi bændur stundi sauðfjárrækt er hann í eðli sínu markaðstruflandi. Því ætti stuðningur til bænda sem gerir þeim kleyft að stunda sinn búskap á viðskiptalegum forsendum að vera til bóta, enda væri sá stuðningur ekki bundinn við framleitt magn eða tegundir. Þar sem sá stuðningur sem kynntur er í frumvarpinu er að hámarki til fjögurra ára en forsendur frumvarpsins virðast þær að stuðningur við sauðfjárbændur verði til staðar að lágmarki til ársins 2026 má velta því upp hvort nægjanlega mikill fyrirsjáanleiki sé til staðar fyrir þá bændur sem vilja leita á ný mið, taka áhættu og hefja nýja starfsemi en eiga á hættu, gangi nýr rekstur ekki upp, að standa uppi með engar greiðslur frá stjórnvöldum að fjórum árum liðnum.

⁴ Svo virðist sem þeir bændur sem muni kaupa greiðslumarkið sé afhent núvirði greiðslumarksins næstu 2ja til 3ja ára á meðan verðmæti greiðslumarksins ætti að öllu öðru óbreyttu að vera hærra þar sem samningur nær til ársins 2026, sbr. „greiðslumark skuli boðið til sölu á innlausnarvirði ár hvert...Ríkið mun innleysa greiðslumark sem selst ekki á markaðnum og þau ærgildi falla niður.“



Samkeppniseftirlitið þakka fyrir að fá að hafa fengið tækifæri að tjá sig um frumvarpið.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Valur Þráinsson