

Umsögn um

Drög að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum 99/1993 (framleiðendafélög)
Mál S-191/2025

Drög þau að frumvarpi til laga sem hér um ræðir fela í sér verulega skerðingu á möguleikum fyrirtækja í landbúnaði til að nýta stærðarhagkvæmni í vinnslu og dreifingu landbúnaðarafurða miðað við það sem nú er. Í drögunum er gert ráð fyrir að þær heimildir til svona hagræðingar með samstarfi og sameiningum sem nú eru í búvörulögum (71 gr. laga nr. 99/1993) séu afnumdar. Þess í stað er í frumvarpsdrögunum gert ráð fyrir mun þrengri heimildum til samvinnu og samráðs í landbúnaði innan vébanda svokallaðra „framleiðendafélaga“ sem eru ný félög „frumframleiðenda landbúnaðarafurða“. Þeir sem efna vilja til þessara félaga skulu sækja um skráningu þeirra til Samkeppniseftirlitsins og félögin skulu síðan starfi síðan undir eftirliti þess.

Í þessu ljósi kann að vera ástæða til að minna á að mjólkurvinnsla á Íslandi hefur starfað samkvæmt ofangreindri 71. grein búvörulega í hartnær aldarfjórðung. Á grundvelli téðrar 71. greinar hafa verið gerðar verulegar skipulagsbreytingar í greininni og lagt í viðamiklar fjárfestingar sem hafa skilað mikilli framleiðniaukningu og lækkun vinnslukostnaðar bæði bændum og neytendum til hagsbóta.¹ Verði umrædd 71. grein búvörulaga afnumin er lagalegur grundvöllur þessarar hagræðingar brostinn og núverandi skipan í mjólkurvinnslu í algerri óvissu. Í kjötvinnslu hefur heimild 71. greinarinnar einungis staðið í eitt og hálft ár. Engu að síður virðist veruleg hagræðing þegar hafa átt sér stað í greininni og flest bendir til að hún muni halda áfram á komandi árum líkt og gerst hefur í mjólkurvinnslu. Niðurfelling 71. greinarinnar kippir forsendunum undan því að slík þróun geti átt sér stað.

Þær breytingar á núverandi starfsskilyrðum í landbúnaði sem umrædd frumvarpsdrög gera ráð fyrir sem munu nánast örugglega daga úr hagkvæmni í greininni og þar með lækka verga landsframleiðslu þjóðarinnar og að öllum líkindum rýra hag bæði bændu (frumframleiðenda) og neytenda (kaupenda landbúnaðarvara). Þá mun frumvarpinu fylgja kostnaðarsöm og margbreytileg aðlögun í landbúnaði að hinum nýju starfsskilyrðum sem ugglaut mun standa yfir í allmörg ár og skapa ýmis nú óþekkt og ef til vill erfíð vandamál á leiðinni.

Ekki þarf að orðlengja það að þessi fyrirsjáanlegu áhrif frumvarpsins eru í beinni mótsögn við það markmið ríkisstjórnarinnar, sem þó er hampaði strax í upphafi greinargerðar með frumvarpsdrögunum, „að vinna að aukinni verðmætasköpun í atvinnulífinu m.a. með því að ýta undir vöxt og verðmætasköpun í matvælaframleiðslu...“.

Vissulega er í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar einnig talað um að vinna að „sterku samkeppniseftirliti“. Það verður hins vegar ekki séð hvernig ákvæði þessa frumvarps stuðlar að því. Starfsvið hinnar opinberu stofnunar Samkeppniseftirlitsins er vissulega víkkað út en erfitt að sjá hvernig það gerir verðlagseftirlit þess sterkara. Ekki má gleyma því að þrátt fyrir 71. gr., búvörulaga er verðlagning landbúnaðarvara á öllum stigum virðisreðjunnar þegar háð verðlagseftirliti. 71. greinin heimilar einungis samvinnu og sameiningu í hagræðingarskyni en ekki verðlagningu umfram það sem samkeppni myndi framkalla.

¹ Sjá nánar skýrslur Hagranssóknna 2020, Framleiðni í íslenskri mjólkurvinnslu.

I

Nútímataækni í framleiðslu einkennist í ríkum mæli af stærðarhagkvæmni² (e. increasing returns to scale). Stærðarhagkvæmni merkir að meðalkostnaður (kostnaður á framleidda einingu) lækkar með auknu framleiðslumagni. Lækkandi meðalkostnaður á hverja framleidda einingu er þjóðhagslegur ábati. Því er það að sé unnt að nýta vaxandi stærðarhagkvæmni felst í því þjóðhagslegur ábati. (Þetta er nánar útskýrt í viðauka við þessa umsögn).

Hinar miklu efnahagslegu framfarir í heiminum undanfarnar aldir byggjast í ríkum mæli á því að nýta stærðarhagkvæmni. Þær þjóðir sem lengst hafa náð í að nýta stærðarhagkvæmni eru að öðru jöfnu ríkari en hinar og geta búið þegnum sínum betri lífskjör. Því er það sjálfsögð efnahagsstjórn þjóðríkja að nýja stærðarhagkvæmni að því marki sem unnt er.

Lægsta mögulega vöruverð (a.m.k. til lengdar) er meðalkostnaður við að framleiða vöruna. Með því að nýta stærðarhagkvæmni er því unnt að bjóða framleiðsluvörur á lægra verði en ella.

Gallinn er að til að nýta stærðarhagkvæmni þarf tiltölulega stór fyrirtæki. Séu þessi fyrirtæki einnig stór miðað við markaðinn hafa þau markaðstöðu sem þau kunna að nýta sér til að hækka verð umfram það sem fullkomin samkeppni myndi framkalla. Slík verðlagning minnkar hinn þjóðhagslega ábata af stærðarhagkvæmninni en skiptir honum þó fyrst og fremst með öðrum hætti milli framleiðenda og seljenda.

Skynsamleg hagstjórn við þessar aðstæður er alls ekki að banna að koma með öðrum hætti í veg fyrir stór fyrirtæki. Slík hagstjórn glatar einungis þeim mikla þjóðhagslega ábata sem nýting á stærðarhagkvæmni getur skapað. Hin réttu viðbrögð er að leyfa og jafnvel ýta undir sem mesta nýtingu á stærðarhagkvæmni en gæta þess hins vegar með öflugu og skynsamlega útfærðu verðlagseftirliti að fyrirtækin misnoti ekki markaðsstöðu sína.

II.

Flestar úrvinnslugreinar í landbúnaði þeirra á meðal mjólkur- og kjötvinnsla og tilheyrandi söfnun aðfanga, dreifing og markaðssetning afurða einkennist mjög vaxandi stærðarhagkvæmni.

Þessa stærðarhagkvæmni hafa erlend fyrirtæki í mjólkur- og kjötvinnslufyrirtæki nýtt sér í ríkum mæli enda eru þau að jafnaði miklu (yfirléitt mörgum sinnum) stærri en fyrirtækin hér á landi og vinnslukostnaður þeirra lægri.

Ísland er fámennnt land. Því eru innlendir markaðir fyrir landbúnaðarvörur tiltölulega litlir og iðulega minni en nemur því framleiðslumagni sem samsvarar lægsta meðalkostnaði. Það þýðir að ekki er unnt að nýta til fullnustu stærðarhagkvæmni í mjólkur og kjötvinnslu á Íslandi (sjá

² Enska heitið “returns to scale” hefur verið þýtt sem skalaskil. ”Increasing”, “constant” og “decreasing returns to scale eru þá vaxandi, föst og minnkandi skalaskil. Stærðarhagkvæmni er hins vegar handhægt og lýsandi orð fyrir vaxandi skalaskil.

nánar viðauka, mynd 2). Af þeim sökum er óhjákvæmilegt að vinnslukostnaður landbúnaðarvara á Íslandi verði hærri en hann verður lægstur erlendis.

Þjóðhagur krefst þess hins vegar að stærðarhagkvæmni í vinnslu landbúnaðarafurða sé nýtt eins mikið og framast er unnt. Með þeim hætti er unnt að ná lægsta mögulega vinnslukostnaði eins og nánar er útskýrt í viðauka (einkum mynd 2).

Það þýðir hins vegar að fá eða jafnvel aðeins eitt fyrirtæki séu í þessari framleiðslu. Þar með öðlast þau vissu markaðaðstöðu. Eins og rakið er í kafla I og nánar er útskýrt í viðauka 2 er skynsamleg hagstjórn við þessar aðstæður ekki að brjóta upp þennan rekstur og koma þ'vi þannig fyrir að fleiri fyrirtæki séu í vinnslunni. Slíkt rýrir einungis þjóðarhag og minnkar þann virðisauka sem til skiptanna er milli bænda og neytenda. Miklu skynsamlegra er að heimila fyrirtækjunum að nýta þá stærðarhagkvæmni sem kostur er á og jafnvel ýta undir að þau geri það, en gæta þess hins vegar með viðeigandi verðlagseftirliti að þau misnoti ekki þá markaðsstöðu sem þau kunna að hafa.

III

Flestar, e.t.v. allar, þjóðir heims vernda sinn landbúnað með einhverjum hætti. Evrópusambandið er engin undantekning í því efni. Meðal annar styrkir það stöðu landbúnaðar Í ESB með því að veita samtökum framleiðenda, svokölluðum framleiðendafélögum, undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga. Þessi undanþága er ekki veitt framleiðendafélögunum vegna þess að það sé eitthvað sérstakt við þau heldur vegna þess að svo vill til að í ESB eru þau ráðandi í framleiðslu, vinnslu og dreifingu landbúnaðarafurða og því handhægt að tengja undanþágurnar við þau.

Aðstæður á Íslandi eru ekki eins og í ESB. Þar hafa samtök framleiðenda þróast með öðrum hætti en í ESB. Með margnefndri 71. grein búvörulaga fengu þau hluta af þeim undanþágum frá ákvæðum samkeppnislaga sem framleiðendafélögin í ESB njóta.

Íslandi ber engin skylda til að fylgja ESB-reglum í fyrirkomulagi landbúnaðarmála. Því virðist það vera að seilast um staf til hurðar að freista þess að berjja með lögum þá félagagerð sem þróast hefur í landbúnaði á Íslandi, og er væntanlega í samræmi við aðstæður hér á landi, inn í það form sem þróast hefur í aðildarlöndum ESB. Slíkar skipulagsleikfimi er dýrkeypt fyrir land og þjóð þótt hún kunni vissulega að auðvelda aðild Íslands að ESB í framtíðinni.

IV

Í stað þess að efna til enn eins stríðsins við grunnatvinnuvegi þjóðarinnar væri ráðherra atvinnumála nær að huga að lagfæringum í opinberri umgjörð landbúnaðarmála sem eru nánast örugglega í endurbótaátt. Þar er af nægu að taka. Nærtækt í því efni væri t.d. að endurskoða og einfalda hið margbrotna og óskilvirka opinbera stuðningskerfi í landbúnaði þannig að það nýtist betur til að stuðla að aukinni hagkvæmni í landbúnaði og raunverulega bæta hag bænda og neytenda.

Viðauki

Stærðarhagkvæmni: meginatriði

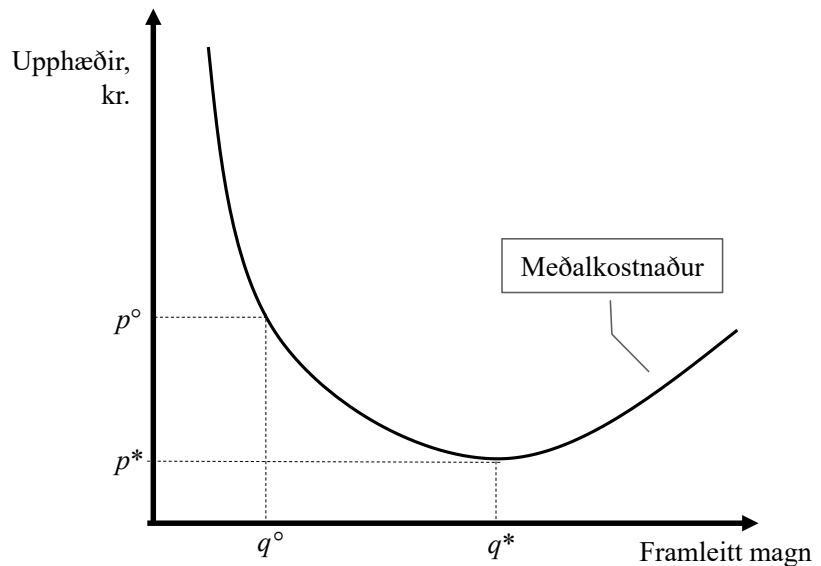
Stærðarhagkvæmni jafngildir lækkandi meðalkostnaði á hverja framleidda einingu þegar framleiðslumagn vex líkt og lýst er í mynd 1. Í mynd 1 lækkar meðalkostnaður á hverja framleidda einingu upp að q^* . Á þessu framleiðslubili er því stærðarhagkvæmni (vaxandi skalaskil).

Meðalkostnaður hækkar hins vegar við framleiðslu umfram q^* (minnkandi skalaskil). Myndin sýnir að sé fyrirtæki nægilega stórt til að geta framleitt við q^* getur það boðið vöruna til kaups á verðinu p^* . Sé fyrirtækið hins vegar smærra og geti aðeins framleitt vöruna í magninu q^o (sem í myndinni er nálægt þriðjungur af q^*) verður það að fá hið miklu hærra verð q^o fyrir hverja einingu af vörunni til að geta borgað

framleiðslukostnaðinn. Það er því augljóst þjóðhagslegt tap af því að framleiða við q^o fremur en q^* .³

Mynd 1

Stærðarhagkvæmni: Meðalkostnaður og framleiðslumagn



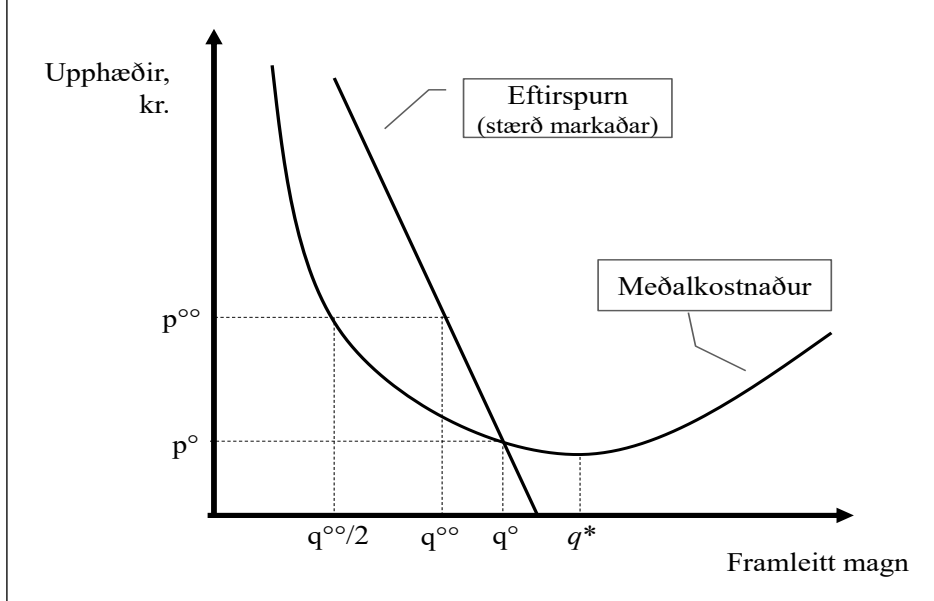
Mynd 1 sýnir að með því að nýta stærðarhagkvæmni er unnt að bjóða framleiðsluvörur á lægra verði en ella. Stærð markaða setja hins vegar möguleikum til að nýta stærðarhagkvæmni efri mörk. Aðeins er unnt að nýta stærðarhagkvæmni í framleiðslu upp að því marki sem eftirspurnin eftir vörunni á markaðnum leyfir.

Í mynd 2 er reynt að skýra þetta nánar. Í myndinni er sama framleiðslutækni og því sami meðalkostnaður og í mynd 1, en eftirspurn eftir vörunni sem falli af magni bætt við. Eins og myndin sýnir er ekki næg eftirspurn á þessum markaði til að framleiða við lægsta meðalakostnað, þ.e. q^* . Þjóðhagslega hagkvæmasta fyrirkomulag er hins vegar að nota eitt fyrirtæki sem framleiðir við q^o þar sem samsvarandi verð p^o er það lægsta mögulega sem nægir til að greiða meðalkostnaðinn á framleiðslueiningu.

³ Mælikvarði á þetta þjóðhagslega tap er tegrið $\int_{q^o}^{q^*} D(q) dq$, þar sem $D(q)$ er (öfuga) eftirspurnarfallið eftir vörunni.

Mynd 2

Vaxandi stærðarhagkvæmni: Meðalkostnaður og markaðsstærð



Nú hefur eitt fyrirtæki á markaðnum auðvitað markaðsaðstöðu sem það gæti misnotað (t.d. með því að hækka verð umfram p°). Gerði það það myndi framleiðslumagn minnka og sömulegur þjóðhagslegur ábati af nýtingu vaxandi stærðarhagkvæmni en fyrirtækið myndi ná til sín hluta af þeim þjóðhagslega ábata.

Gerum nú ráð fyrir að til þess að koma í veg fyrir þennan möguleika dytti stjórnvöldum (verðlagsyfirvöldum) í hug að skipta markaðnum milli tveggja jafnstórra fyrirtækja. Þessi fyrirtæki gætu auðvitað ekki framleitt í $q^\circ/2$ hvort fyrir sig því þau geta ekki nýtt vaxandi stærðarhagkvæmni í sama mæli og eitt fyrirtæki. Þess í stað yrðu þau að framleiða helminginn af q° í mynd 2. Við þá framleiðslu er framleiðslukostnaður á einingu $p^{\circ\circ}$ sem er miklu hærra en p° . Miðað við eitt fyrirtæki sem framleiðir q° yrði því mjög mikið þjóðhagslegt tap af því að láta tvö fyrirtæki framleiða fyrir þennan markað.⁴

Auðvelt er að sjá að enn verra yrði að skipta markaðnum milli þriggja fyrirtækja o.s.frv. Miklu betri kostur en uppskipting markaðarins milli fyrirtækja er því augljóslega að láta eitt fyrirtæki framleiða vöruna en tryggja að það seldi hana á lægsta mögulega verði p° .

⁴ Mælikvarði á þetta þjóðhagslega tap er tegrið $\int_{q^\circ}^{q^\circ} D(q) dq$, þar sem $D(q)$ er (öfuga) eftirspurnarfallið.