

Tölum um samkeppni í landbúnaði

Minnisblað til undirbúnings umræðufundi föstudaginn 12. febrúar 2016

Tilefni fundar: Íslenskur landbúnaður stendur um þessar mundir á áhugaverðum tímamótum. Viðræður standa yfir um nýjan búvörusamning og nýgerður er samningur við ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur. Fyrir dómstólum reynir á núverandi skipan laga, sbr. dómsmál um skipulag tollkvóta og innflutningsbann á hráu kjöti.

Á sama tíma eru að opnast ný tækifæri í framleiðslu og sölu landbúnaðarafurða með aukinni vitund um gæði og uppruna matvara, stóraukinni ferðamannaþjónustu og kynningu á íslenskum vörum sem henni tengjast.

Markmið samkeppnislaga: Markmið samkeppnislaga er að efla samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Lögin byggja á því að virk samkeppni sé helsti drifkraftur framfara og hagkvæmni. Samkvæmt 1. gr. samkeppnislaga skal ná þessu markmiði með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum.

Markmið og tilgangur búvörulaga og búvörusamninga: Samkvæmt 1. gr. búvörulaga er tilgangur laganna einkum að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur. Jafnframt er lögunum ætlað að tryggja nægilegt vöruframboð innanlands, stuðla að sölu landbúnaðarvara erlendis og hámarka nýtingu innlendra aðfanga við framleiðslu. Þá er lögunum ætlað að tryggja að kjör bænda fylgi kjörum annarra stétta og stuðla að jöfnuði milli framleiðenda í hverri búgrein.

Markmið gildandi búvörusamninga eru í stórum dráttum hin sömu, en til viðbótar eru sett fram markmið um nýliðun í greininni, styrkingu búsetu, dýravelferð, umhverfisvernd og heilnæmi afurða, auk fleiri atriða.

Blönduð lausn löggjafans: Löggjafinn hefur um langa hríð stuðst við tvær aðferðir til að tryggja framfarir og hagkvæmni í landbúnaði. **Annars vegar** sérstakar reglur um m.a. framleiðslustjórnun og verðlagningu sem settar eru í búvörulögum. **Hins vegar** krafta samkeppninnar og beitingu samkeppnisreglna þegar sérákvæðunum sleppir. Í takt við þetta hefur gæsla almannahagsmuna byggst á tveimur stoðum, þ.e. annars vegar eftirliti stjórnvalda samkvæmt búvörulögum, sbr. t.d. verðlagsnefnd, og hins vegar eftirliti samkeppnisyfirvalda þegar sérákvæðum búvörulaga sleppir.

Tvö ólík dæmi: Stjórnvöld hafa prófað ólíkar leiðir að markmiðum sínum á mismunandi sviðum landbúnaðar. Þekktust eru þessi tvö dæmi:

1) *Samkeppni takmörkuð/eytt í mjólkurvinnslu.*

Með breytingum á búvörulögum árið 2004 var mjólkurafurðastöðvum heimilað að sameinast og hafa með sér samráð um verkaskiptingu og verðtilfærslu. Að því leyti var ákvæðum samkeppnislaga um samrunaefirlit og bann við ólögsmætu samráði kipt úr sambandi. Bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu tók

áfram til mjólkurafurðastöðva. Samhliða þessum breytingum var dregið úr opinberu eftirliti stjórnvalda (tekið fyrir aðkomu verðlagsnefndar að verðtilfærslu og landbúnaðarráðherra að verkaskiptingu) og aukin ábyrgð færð í hendur afurðastöðva. Markmið þessara aðgerða var að búa mjólkuriðnaðinn undir aukna samkeppni erlendis frá.

2) *Samkeppni gefin frjáls á markaði fyrir grænmeti.*

Í kjölfar álits samkeppnisráðs nr. 2/2001 felldu stjórnvöld niður 30% verðtoll af öllum innfluttum grænmetistegundum, sveppum og kartöflum. Samhliða voru samkeppnisskilyrði innlendra framleiðenda gagnvart innflutningi jöfnuð með því að taka upp beingreiðslur vegna framleiðslu á gúrkum, tómötum og papriku. Þá voru starfsskilyrði innlendra framleiðenda bætt, s.s. með því að niðurgreiða rafmagn og koma á úreldingarstyrkjum vegna gróðurhúsa. Markmið þessara aðgerða var að koma á samkeppni og búa innlenda framleiðendur undir samkeppni erlendis frá.

Tengsl við aðra markaði:

Landbúnaður og landbúnaðarframleiðsla er ekki eyland í efnahagslífi þjóðar. Eins og í öðrum greinum reiða framleiðendur sig á gæði og lágt verð við öflun aðfanga til vinnslu. Opinber gjöld á aðföng auka framleiðslukostnað.

Að sama skapi reiðir landbúnaðurinn sig á gott aðgengi að smásöluverslun (þ. á m. hilluplássi) og hefur augljóslega mikla hagsmuni af verðlagningu. Samkeppnisaðstæður á smásölumarkaði skipta máli í þessu sambandi.

Áherslur Samkeppnis-eftirlitsins:

Samkeppniseftirlitið hefur fjallað talsvert um umgjörð landbúnaðar frá sjónarhóli samkeppnislaga. Úr tilmælum eftirlitsins má draga eftirfarandi kjarnaáherslur:

1. Samkeppni verði aukin til hagsbóta fyrir bæði neytendur og bændur.
2. Stuðningur við landbúnað verði færður úr því að vera markaðstruflandi á smásölustigi (tollar og aðgangshindranir) í það að styðja innlenda framleiðendur til þess að takast á við aukna samkeppni. Með því er stuðlað að aukinni framleiðni og nýsköpun.
3. Kjarnaákvæði samkeppnislaga gildi á öllum sviðum landbúnaðar. Það felur t.d. í sér skaðleg skilaboð til atvinnustarfsemi á Íslandi ef stjórnvöld heimila tilteknum fyrirtækjum háttsemi sem er refsiverð stjórnendum annarra fyrirtækja.
4. Þegar löggjafinn eða stjórnvöld setja landbúnaði á Íslandi umgjörð er mikilvægt að velja ávallt þá leið að settu marki sem síst skaðar samkeppni (samkeppnismat).

Til umræðu:

1. Hver eru brýnustu verkefni framundan í landbúnaði?
2. Hvar fara markmið samkeppnislaga og landbúnaðarins saman og hvar skilja leiðir?
3. Hvaða lærdóm má draga af þeim ólíku leiðum sem farnar voru í mjólkurvinnslu og grænmetisframleiðslu?
4. Fræðimenn (t.d. Porter) halda því fram að reynslan sýni að sú aðgerð að takmarka samkeppni á heimamarkaði í því skyni að fyrirtæki geti tekist á við erlenda samkeppni skili ekki árangri. Eiga önnur sjónarmið við um fyrirtæki sem framleiða landbúnaðarafurðir?

Ítarefni:

Kafli 2.4 (bls. 20) í skýrslu nr. 1/2015. Slóðin er:

<http://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2015/Matvoruskýrsla2015.pdf>