



BYGGÐASTOFNUN

Staða sauðfjarræktar og
sauðfjorbænda haustið 2017



Þróunarsvið Byggðastofnunar
september 2017

Inngangur

Með bréfi dagsettu 21. júlí 2017 fól samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra Byggðastofnun að vinna greiningu á stöðu kinda- og lambakjötsframleiðslunnar á Íslandi. Beðið var um að áhersla yrði lögð á mat á stöðu þeirra svæða þar sem kinda- og lambakjötsframleiðsla er hvað mikilvægust í atvinnulegu tilliti. Jafnframt taldi ráðuneytið að rétt væri að meta áhrifin af því ef afurðaverð lækkaði jafnmikið og fulltrúar bænda spá fyrir um eins og rakið er í bréfinu. Jafnframt óskaði ráðherra eftir því við stofnunina að hún setji fram hugleiðingar eða ábendingar um það hvernig stofnunin geti komið að því að leysa úr þessum vanda með þeim úrræðum sem henni eru fengin í lögum, sérstaklega á þeim svæðum þar sem byggðir eru viðkvæmastar að þessu leyti. Enn fremur var þess óskað að horft yrði til tillagna sem Bændasamtök Íslands og Landssamband sauðfjárbænda hafa lagt fram.

Við vinnuna var fundað með fulltrúum Bændasamtaka Íslands, Landssambands sauðfjárbænda og Ráðgjafamiðstöðvar landbúnaðarins. Þá var haft samband við tvo forstöðumenn afurðastöðva. Auk þessa var aflað gagna m.a. frá Matvælastofnun um fjölda sauðfjár í haustásetningi 2016. Stjórn Byggðastofnunar hefur fjallað um eftirfarandi tillögur til að mæta vanda sauðfjárbænda á tveimur fundum.

Aðgerðartillögur

Sauðfjárrækt er fyrst og fremst mikilvæg í atvinnulegu tilliti á þeim svæðum sem eru fjarri þéttbýli og því mikilvægari sem lengri vegalengd er í stærra þéttbýli. Fækkun sauðfjár á þessum svæðum, hvað þá heldur veruleg fækkun, auk verðlækkunar í haust og síðastliðið haust mun hafa mjög alvarlegar afleiðingar hvað varðar búsetu á þeim og jafnvel leiða til byggðahruns. Því er lagt til:

Aðgerðir vegna lausaffjársvanda

- Í því skyni að bregðast við skammtímavanda sauðfjárbænda er lagt er til að kannaðir verði möguleikar á að ríkið leggi til fjármuni í lán eða styrki til að mæta lækkun afurðaverðs í haust og haustið 2016. Auglýstir verði styrkir eða lán á lágum vöxtum. Lánin séu til þriggja ára með einum gjalddaga og leggist vextir við höfuðstól árlega og komi til greiðslu um leið og lánið sjálft. Aðgerðin er til að mæta fjármagnskostnaði og lækka greiðslubyrði sauðfjárbænda vegna skuldbindinga sem þegar hefur verið stofnað til vegna rekstrarvara. Aðgerðinni er ætlað að ná til sauðfjárbænda á lögbýlum og með ákveðnum lágmarksfjölda vetrarfóðraðra kinda. Horft verði til vægis tekna af sauðfjársjúskap í atvinnutekjum viðkomandi býlis. Lánin verði með veði í viðkomandi jörð. Byggðastofnun annist lánveitingar, utanumhald og innheimtu. Með þessu móti gefst bændum nokkur tími til að sjá hvert stefnir og ákveða hvort þeir vilja halda búskap áfram í breyttu umhverfi eða hverfa frá. Möguleikar verði á endurfjármögnun slíkra lána til lengri tíma kjósi bóndi að halda búskap áfram ef aðstæður batna.
- Byggðastofnun mun skoða mál einstakra viðskiptavina og vinna með þeim að úrlausn greiðsluvanda í samræmi við reglur stofnunarinnar.
- Lagt er til að Byggðastofnun kanni þörf á endurfjármögnun lána sauðfjárbænda og leggi kostnaðarmetnar tillögur fyrir ráðherra. Þetta verði gert í nánú samráði við Ráðgjafamiðstöð Landbúnaðarins (RML)

Aðgerðir til að ná jafnvægi á markaði

- Við fækkun sauðfjár verði horft til byggðasjónarmiða og horft í því samhengi til tillagna Byggðastofnunar um svæðisbundin stuðning til þeirra svæða sem eru háðust sauðfjárrækt í atvinnulegu tilliti.
- Til að jafna framboð og eftirspurn á innanlandsmarkaði, ná niður núverandi og væntum birgðum m.a. vegna fækkunar sauðfjár, verði komið á tímabundinni útflutningssskyldu að

ákveðnu hlutfalli enda verði afurðastöðvunum heimilað að hafa tímabundið samráð varðandi markaðsstarf erlendis.

- Aukinn verði byggðastuðningur við sauðfjárrækt í formi býlisstuðnings á skilgreindum svæðum sem háðust eru sauðfjárrækt í atvinnulegu tilliti.

Aðrar aðgerðir

- Sauðfjárbændur á skilgreindum svæðum fái stuðning til að koma sér upp aukabúgreinum, svo sem ferðaþjónustu, heimavinnslu afurða m.a. með áherslu á sérkenni einstakra svæða, nautakjötsframleiðslu, eldi mera til blóðtöku eða öðru því sem skapað getur aukatekjur. Slíkt má gera með styrkjum af fjármunum byggðaaáætlunar enda verði fyrir því hugsað við ákvörðun fjárveitinga til áætlunarinnar árlega.
- Farið verði í sérstakt kolefnisjöfnunarverkefni í samvinnu við sauðfjárbændur sem er í góðu samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum. Markmiðið væri að lágmarki að kolefnisjafna sauðfjárfframleiðsluna í landinu og meira til með því að draga úr losun og auka bindingu m.a. með skógrækt, endurheimt votlendis og uppgræðslu. Nýta mætti í þetta verkefni fjármuni sem annars færu í að kaupa losunarheimildir erlendis frá á næstu árum.

Hvað varðar birgðavandann sem nú er til staðar þarf að fá nákvæmar upplýsingar um hver birgðastaðan er áður en tekin er ákvörðun um til hvaða aðgerða verði gripið varðandi hann. Því er lagt til að MAST verði í samráði við sláturleyfishafa falið að ganga úr skugga um raunverulega birgðastöðu í landinu með talningu í frystigeymslum.

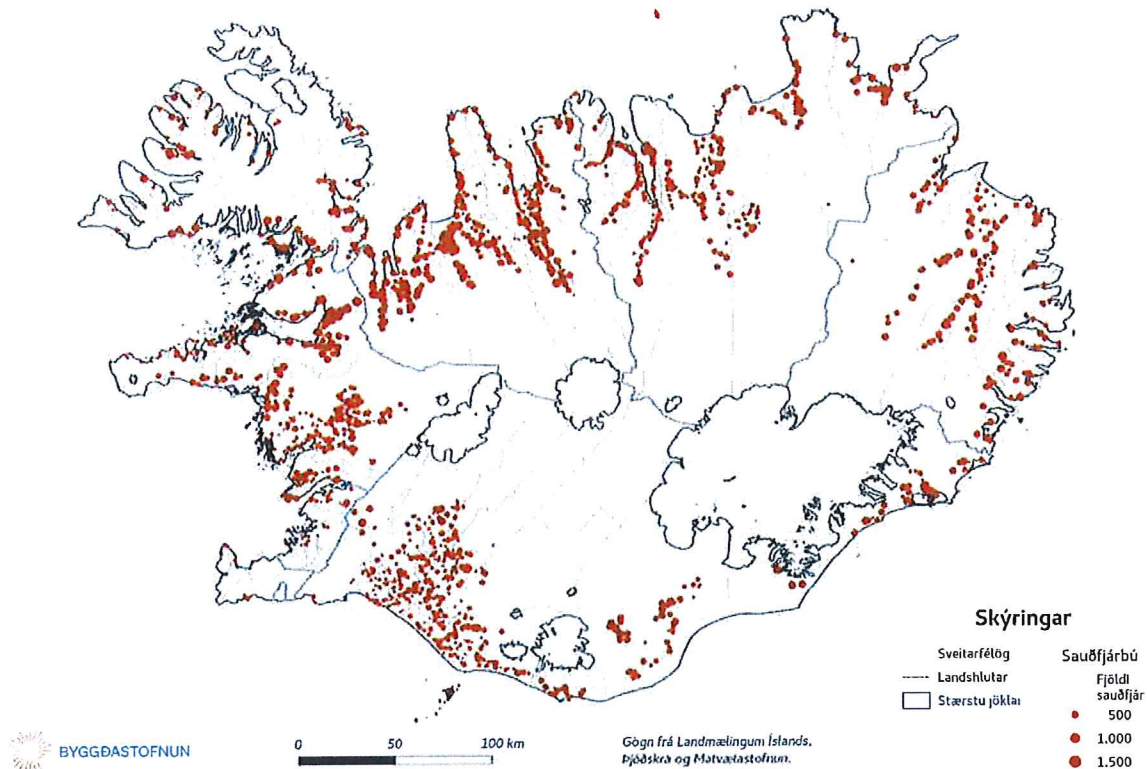
Leiði sú hagræðing sem óhjákvæmileg er til lokunar afurðastöðva þarf að skipuleggja mótvægisáðgerðir til að koma til móts við fækkun starfa á viðkomandi stað.

Gengið er út að sá viðbótarkostnaður sem fellur til vegna ofangreindra aðgerða verði fjármagnaður úr ríkissjóði.

Hvar er sauðfjárræktin mikilvægust?

Á Íslandi voru 471 þúsund fjár í nóvember árið 2016. Hafði fjölgað um 2.500 frá árinu á undan. Árið 2015 voru 2.498 sauðfjárbú á landinu, þar af 2.106 með undir 400 fjár og 392 bú með 400 fjár eða fleiri. Hrein sauðfjárbú með yfir 100 fjár voru 953 árið 2015. Á þessum búum voru alls 328 þúsund fjár eða um 70% alls fjár. Önnur bú eru þá blönduð bú eða frístundabúskapur í eða við þéttbýli.

Sauðfjárbú á Íslandi í lok árs 2016



Ef horft er á myndina eftir atvinnugreinasvæðum¹ eru eftirfarandi svæði með yfir 20 þúsund fjár á hreinum fjárbúum sem eru með 100 fjár eða fleiri: Borgarbyggð, Skorradalshreppur og Dalabyggð, Vestfirðir án Ísafjarðarbæjar, Húnavatnssýslur, Skagafjörður, Þingeyjarsýslur, Austurland norður og Skaftafellssýslur.

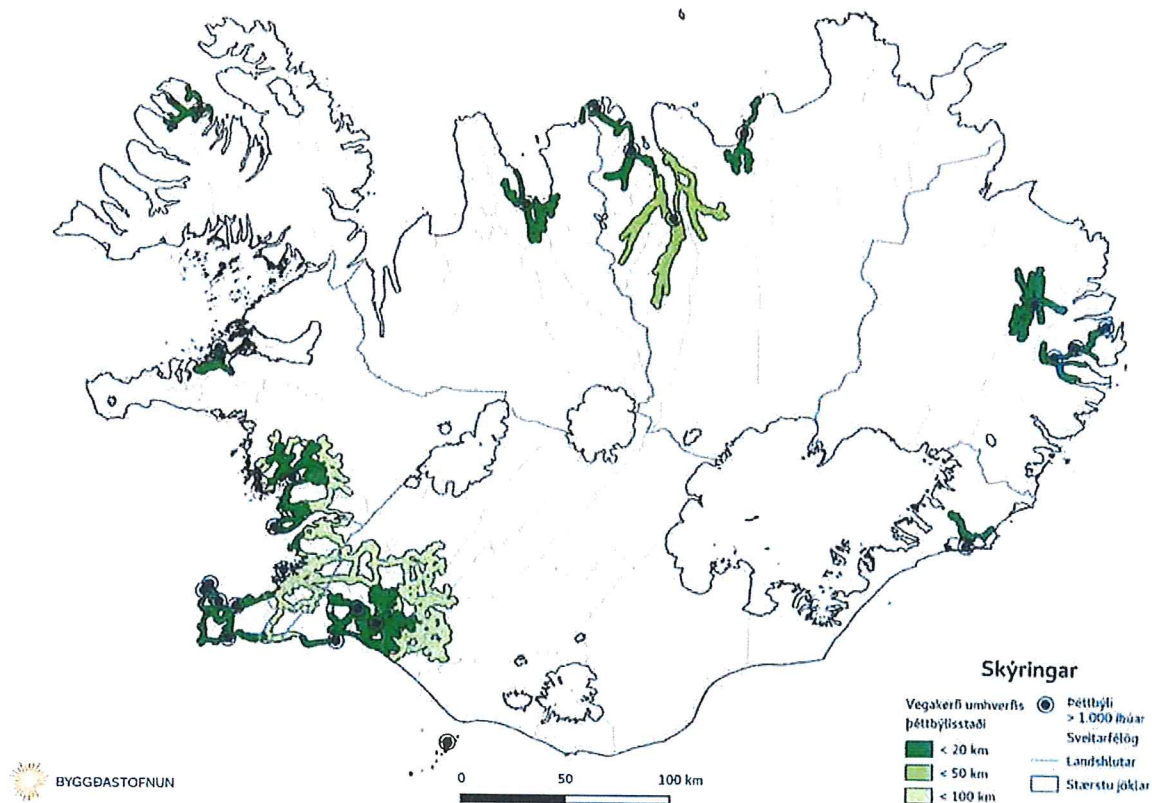
Árið 2016 bað sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið Byggðastofnun að gera tillögu að skilgreiningu þeirra svæða sem háðust eru sauðfjárrækt og þar með hvaða framleiðendur skyldu eiga kost á svæðisbundnum stuðningi samkvæmt 8. grein samnings um starfsskilyrði sauðfjárræktar. Byggðastofnun lagði til að:

- Sauðfjábændur á lögbýlum í innan við 100 km akstursfjarlægð frá Reykjavík ættu ekki rétt á svæðisbundnum stuðningi.
- Sauðfjábændur á lögbýlum í innan við 50 km akstursfjarlægð frá þéttbýlistöðum sem telja meira en 10.000 íbúa ættu ekki rétt á svæðisbundnum stuðningi.
- Sauðfjábændur á lögbýlum í innan við 20 km akstursfjarlægð þéttbýlisstöðum, sem eru með yfir 1.000 íbúa, ættu ekki rétt á svæðisbundnum stuðningi.

¹ Í skýrslunni Atvinnutekjur 2008-2015 eftir atvinnugreinum og svæðum sem gefin var út af Byggðastofnun í desember 2016 voru skilgreind atvinnugreinasvæði. Við skilgreiningu þeirra var í fyrsta lagi horft til þess að þau fylgdu markalínum landshlutasamtaka sveitarfélaga (sóknaráætlanasvæðum), í öðru lagi að þau fylgdu markalínum sveitarfélaga og að svæðin væru ekki með færri en um 3.000 íbúa. Atvinnugreinasvæðin og skiptingu þeirra eftir sveitarfélögum má sjá bls.5 í skýrslunni.

https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/atvinnutekjur_2008-2015.pdf

Sauðfjarrækt er fyrst og fremst mikilvæg í atvinnulegu tilliti á þeim svæðum sem eru fjarri þéttbýli og má nánast segja að mikilvægið aukist eftir því sem lengri vegalengd er í stærra þéttbýli. Það helgast einfaldlega af því að þeir sem búa nær stærra þéttbýli eiga að öllu jöfnu auðveldara með að sækja sér atvinnutekjur utan bús.



Þau svæði þar sem sauðfé er flest falla utan þeirra fjarlægðamarka frá stærra þéttbýli sem að framan eru dregin og sýnd eru á myndinni að ofan. Á þessum svæðum eru flest fjárbú, flest bú með yfir 400 fjár og flestar kindur á íbúa. Þetta fellur saman við þá niðurstöðu sem Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri setur fram í skýrslunni Samfélagsleg þýðing sauðfjárbúskapar sem út kom í mars 2015. Fækkun sauðfjár á þessum svæðum, hvað þá heldur veruleg fækkun, mun hafa mjög alvarlegar afleiðingar hvað varðar búsetu á þeim. Aldurssamsetning íbúa er með þeim hætti að meðalaldur er hár. Því munu margir kjósa að bregða búi í þeim aðstæðum sem nú eru uppi sjáist ekki til lands í bráð. Ekki er líklegt að ungt fólk kjósi að hefja búskap við þessar aðstæður. Afleiðingin verður því hrun byggðanna.

Til að bregðast við framangreindri stöðu er lagt til að aukið verði við byggðastuðning í sauðfjarrækt í formi býlisstuðnings á skilgreindum svæðum sem háðust eru sauðfjarrækt í atvinnulegu tilliti.

Greiðslustaða sauðfjárbænda - skammtíavandi

Haustið 2016 lækkuðu afurðastöðvarnar verð fyrir dilkakjöt um 10% frá því verði sem var í gildi árið 2015. Fyrir liggur að verðið lækkar verulega nú í haust (2017). Kjötafurðastöð KS og Norðlenska hafa tilkynnt um það bil 35% lækkun frá verði 2016 og hjá Sláturfélagi Suðurlands er lækkunin tæplega 29%. Þetta er u.þ.b. 40% lækkun frá árinu 2015. Haustið 2015 var framleiðsla kindakjöts alls 10.185 tonn. Miðað við að 9.500 tonn af þessu kjöti hafi verið í D E1 þar sem verðið til innleggjenda var 635 krónur á kg fengu innleggjendur greitt sex milljarða króna fyrir framleiðsluna árið 2015. Fyrir sömu framleiðslu fá innleggjendur tæpa 3.6 milljarða króna nú haustið 2017.

Það vantar því 2.4 milljarða króna til að fá sömu krónutölu fyrir framleiðsluna í ár miðað við árið 2015. Þó svo eitthvað fáið fyrir útflutninginn breytir það ekki myndinni að ráði. Samkvæmt útreikningum Ráðgjafarmiðstöðvar landbúnaðarins, sem unnir voru fyrir Landssamband sauðfjárbænda, þýðir þetta að framlegð sauðfjárbúskapar fyrir afskriftir, fjármagnsgjöld og skatta (EBITA) gæti orðið neikvæð um 20% en var samkvæmt sömu útreikningum jákvæð um ríflega 5% á árinu 2016.

Sem dæmi um áhrif á einstaka samfélög má nefna að samkvæmt útreikningum Ráðgjafarmiðstöðvar landbúnaðarins² fyrir sveitarfélagið Húnaþing vestra mun áætlað heildarverðmæti dillkakjöts í sveitarfélaginu lækka um 186 milljónir kr. á milli árunna 2015 og 2017 eða um 40%. Sjá meðfylgjandi útreikninga.

Húnaþing vestra	2014	2015	2016	2017
Fjöldi fjár	36.000	37.000	36.000	37.000
Áætlað innlegg, kg.	767.000	778.000	793.000	802.000
Meðalverð, kr./kg	600	600	538	350

Áætlað heildarverðmæti dillkakjöts í Húnaþingi vestra	2014	2015	2016	2017
í milljónum kr.	460	467	428	281

Þegar haft er í huga að sauðfjárbændur hafa þegar þurft að kaupa nær allar rekstrarvörur vegna framleiðslu í ár og heyöflunar fyrir framleiðslu næsta árs, svo sem áburð, plast, fóðurbæti og aðrar rekstrarvörur og að þessar vörur eru að hluta til eða að öllu leyti greiddar með innleggi haustsins má ljóst vera að við mörgum sauðfjárbændum blasir greiðslufall með alvarlegum afleiðingum fyrir bændur og sveitarfélög, auk seljenda vöru og þjónustu á viðkomandi svæðum. Til að bregðast við þeim greiðsluvanda sem fyrirsjáanlegur er hjá sauðfjárbændum verður að grípa til almennra aðgerða ef ekki á að verða stjórnlaust hrun. Hér skiptir einnig máli að hætt er við að það verði einkum yngri bændur sem nýlega hafa fjárfest í greininni sem gefast upp, auk bænda á búum sem eru það stór að ekki er svigrúm fyrir bóndann eða fjölskyldu hans að stunda vinnu utan bús til að drýgja tekjurnar, eða að fjarlægð frá þéttbýli kemur í veg fyrir það.

Í því skyni að bregðast við skammtímavanda sauðfjárbænda er lagt er til að kannaðir verði möguleikar á að ríkið leggi til fjármuni í lán eða styrki til að mæta lækkun á afurðaverði í haust og haustið 2016, sjá nánar aðgerðartillögu að framan.

Hvernig getur Byggðastofnun komið að því að leysa úr vanda sauðfjárbænda með þeim úrræðum sem henni eru fengin í lögum?

Um starfsemi Byggðastofnunar gilda lög um Byggðastofnun nr. 106/1999 með síðari breytingum, ásamt reglugerð nr. 347/2000. Í 11. og 12. gr. laganna er lýst þeim fjárhagslegu úrræðum sem stofnunin getur beitt í því skyni að efla byggð og atvinnulíf með sérstakri áherslu á jöfnun tækifæra allra landsmanna til atvinnu og búsetu. Lánveitingar vega þar þyngst. Um starfsemina gilda lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 og þarf því stofnunin að uppfylla sömu reglur um t.d. lágmark eiginfjár og viðskiptabankar og önnur fjármálafyrirtæki sem rekin eru á viðskiptalegum grunni. Ef lítið er til Byggðastofnunar sérstaklega er ljóst að fjárhagsleg verkfæri hennar duga ekki til að greiða úr vanda heilla atvinnugreina nema því aðeins að til komi umtalsverðar fjárveitingar til hennar úr ríkissjóði til að mæta þeirri áhættu sem aðgerðunum fylgja. Sé lítið til afurðastöðvanna sérstaklega er um gríðarlega

² Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins. Minnisblað um stöðu sauðfjárræktar í Húnaþingi vestra dags. 17.8.2017.

háar fjárhæðir að ræða þar sem einungis afurðalán einstakra sláturleyfishafa geta hlaupið á hundruðum milljóna króna. Þegar litið er til umfangs vandans og þeirra reglna sem gilda um útlánastarfsemi Byggðastofnunar má ætla að ekki sé á færi stofnunarinnar að leysa úr vanda afurðastöðvanna nema að mjög takmörkuðu leyti.

Byggðastofnun þarf að nálgast málefni hvers einstaks sauðfjárbónda sjálfstætt, meta stöðu hvers og eins og hvort unnt sé að leysa út vanda viðkomandi til lengri tíma. Þetta þarf að gera í samstarfi við aðila á borð við Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins (RML) þar sem lagt er mat á greiðslugetu og rekstrarhæfi viðkomandi bús. Að þessu er Byggðastofnun reiðubúin að vinna áfram í samstarfi við bændur og forsvarmenn þeirra.

Lagt er til að Byggðastofnun kanni þörf á endurfjármögnun lána sauðfjárbænda og leggi kostnaðarmetnar tillögur fyrir ráðherra. Þetta verði gert í nánu samráði við Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins (RML)

Markaðsjafnvægi – aðgerðir til lengri tíma

Heildarframleiðsla lambakjöts er um 10.000 tonn. Af því tekur innanlandsmarkaður tæp 7.000 tonn. Afganginn þarf í raun að flytja út. Ekki eru nú til staða markaðir sem eru tilbúnir til að borga það verð sem fæst á innanlandsmarkaði og raunar er anmörkum háð að selja lambakjöt til útlanda. Engar vísbendingar eru um að neysla muni fara vaxandi innanlands. Þvert á móti má reikna með að neysla lambakjöts á mann dragist enn saman, en þar á móti kemur að einhverju leyti neysla ferðamanna á lambakjöti.

Þó nú horfi óvænlega með útflutning er ekki ástæða til að afskrifa hann algerlega. Eðlilegra hlýtur að vera að reikna með að áfram verði um einhvern útflutning að ræða. Lokun markaða og hátt gengi íslensku krónunnar fer varla saman um alla framtíð. Gera verður ráð fyrir því að hægt sé að flytja út að minnsta kosti 1.000 tonn af lambakjöti við eðlilegar aðstæður. Til að mæta þessu verði komið á tímabundinni útflutningsskyldu að ákveðnu hlutfalli enda verði afurðastöðvunum heimilað að hafa tímabundið samráð varðandi markaðsstarf erlendis. Veruleg fækkun sauðfjár mun augljóslega hafa mjög alvarlegar afleiðingar fyrir sauðfjárbændur ofan á tekjuskerðingu sem þegar er komin fram og fyrirsjáanleg er. Ekki leikur vafi á að bændur eru misjafnlega í stakk búnir til að taka á sig skerðingu af þessari stærðargráðu en langflestir geta það einfaldlega ekki. Í ljósi mikilvægis sauðfjárræktar sem atvinnugreinar, félagslega og byggðalega hlýtur að koma til álita að ríkið aðstoði við að ná ásættanlegri niðurstöðu.

Þrátt fyrir að takist að flytja út 10% af framleiðslunni þarf engu að síður að draga úr framleiðslunni um 20% ef jafnvægi á að skapast. Það má gera með því að fara að tillögum Bændasamtaka Íslands og Landssamtaka sauðfjárbænda um aðgerðir vegna erfiðrar stöðu í sauðfjárrækt frá 15. ágúst 2017. Þar er lagt til að fé verði fækkað um allt að 20% með því að gefa þeim sem velja að hætta sauðfjárframleiðslu kost á að halda 70% af greiðslum sauðfjársmnings árið 2017 í fjögur ár og greiða sérstakt sláturálag á ær haustið 2017. Það verði fjármagnað með tilfærslum innan búvörusamnings og sérstöku einsskiptis viðbótarframlagi ríkisins. Þá verði gæðastýringargreiðslur frýstar í tvö ár til að aftengja þá framleiðsluhvata sem þær geta orsakað.

Eins og kemur fram hér að framan er vægi sauðfjárræktar mismikið í atvinnulífi einstakra svæða og það þarf að hafa í huga við fækkun fjár, annað hvort með auknum svæðisbundnum stuðningi á grundvelli búvörusamnings og að ekki verði um flata fækkun fjár að ræða óháð staðsetningu. Þá er ennfremur ástæða til að kanna möguleika á að styðja sauðfjárbændur á skilgreindum svæðum til að koma sér upp aukabúgreinum, svo sem ferðapjónustu, heimavinnslu afurða m.a. með áherslu á sérkenni einstakra

svæða, nautakjötsframleiðslu, eldi mera til blóðtöku eða öðru því sem skapað getur aukatekjur. Slíkt má gera með styrkjum af fjármunum byggðaáætlunar enda verði fyrir því hugsað við ákvörðun fjárveitinga til áætlunarinnar árlega.

Fyrir liggur að Ísland mun að óbreyttu ekki ná markmiðum sínum í loftslagsmálum. Tekið er undir þá hugmynd Bændasamtaka Íslands og Landssamtaka sauðfjarbænda að hægt væri að fara í sérstakt kolefnisjöfnunarverkefni í samvinnu við sauðfjorbændur sem er í góðu samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum.³ Markmiðið væri að lágmarki að kolefnisjafna sauðfjárframleiðsluna í landinu og meira til með því að draga úr losun og auka bindingu m.a. með skógrækt, endurheimt votlendis og uppgræðslu. Nýta mætti í þetta verkefni fjármuni sem annars færu í að kaupa losunarheimildir erlendis frá á næstu árum.

Hvað varðar birgðavandann sem nú er til staðar þarf að fá nákvæmar upplýsingar um hver birgðastaðan er áður en tekin er ákvörðun um til hvaða aðgerða verði gripið varðandi hann. Við gerð þessarar greiningar hefur komið í ljós að birgðastaða í lambakjöti virðist vera nokkuð á reiki og sögur fara af kjötskorti í verslunum og af samtölum við sláturleyfishafa má ráða að birgðastaðan í heild sé ekki ljós. Þetta er sérlega bagalegt þegar leitað er leiða til að taka á vanda lambakjötsframleiðslunnar í bráð og lengd. Því er lagt til að MAST verði í samráði við sláturleyfishafa falið að ganga úr skugga um raunverulega birgðastöðu í landinu með talningu í frystigeymslum.

Afurðastöðvarnar og áhrif á þéttbýli

Ekki verður fram hjá því horft að fækkun sauðfjár mun hafa áhrif á afkomu kjötafurðastöðva og atvinnustig á þeim þéttbýlisstöðvum þar sem sauðfé er slátrað. Afurðastöðvarnar hafa verið reknar með verulegu tapi undanfarin ár og fjárhagsstaða í sumum tilvikum orðin afleit. Fækkun sláturfjár af þeirri stærðargráðu sem um er rætt kallar óhjákvæmilega á hagræðingu hjá afurðastöðvunum. Fækkun sláturfjár og hagræðing því fylgjandi mun fækka störfum. Hversu mikil sú fækkun verður og hvort hún kemur jafnt niður á þeim stöðum þar sem nú er slátrað er ómögulegt að segja til um á þessu stigi. Leiði hún til lokunar á einstökum sláturhúsum má gera ráð fyrir að tugir ársstarfa tapist á viðkomandi stað. Leiði sú hagræðing sem óhjákvæmileg er til lokunar afurðastöðva þarf að skipuleggja mótvægisáðgerðir til að koma til móts við fækkun starfa á viðkomandi stað.

Erfiður rekstur sauðfjorbúa mun ofan á allt annað hafa veruleg samdráttaráhrif á verslun og þjónustu á þeim þéttbýlisstöðum sem selja bændum þjónustu og aðföng.

³ Í Stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um Umhverfis- og auðlindamál segir m.a. „Gerð verður aðgerðaráætlun í loftslagsmálum í samræmi við Parísarsamkomulagið. Áætlunin feli meðal annars í sér græna hvata, skógrækt, landgræðslu og orkuskipti í samgöngum.“

