Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik

Rapport till Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP)

SOU
1997:50

A: Refl
Occ Stu

26

Statens offentliga utredningar
1997:50
Jordbruksdepartementet

Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik

Rapport till Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP)
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

ISBN 91-38-20559-9
ISSN 0375-250X

Stockholm 1997

Regeringskansliets Offsetcentral, Stockholm [1997]

Förord

Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP) beslutade den 24 januari 1996 om direktiv för en expertgrupp. Gruppen har den 15 september 1996 lämnat en delrapport där det görs en analys av den hittills förda jordbrukspolitiken inom EU. För att i mesta möjliga mån undvika upprepningar hänvisas till denna tidigare delrapport vad gäller bakgrundsfakta, beskrivningar m.m.

Direktiven till expertgruppen redovisas i bilaga 1.

Enligt direktiven till denna del av arbetet skall expertgruppen göra en genomgång av de olika jordbrukspolitiska medlen mot bakgrund av i vilken utsträckning de bidrar till måluppfyllelsen, att marknadsorienteringen skall öka samt att antalet jordbrukspolitiska medel bör minska och att även deras styrka bör reduceras. De svenska intressena bör därvid inte ses i ett isolerat svenskt sammanhang utan i ett långsiktigt gemenskapsperspektiv.

Expertgruppen har haft följande sammansättning:

Harald Svensson, Jordbruksverket (ordförande)
Carl Asplund, Finansdepartementet
Håkan Björklund, Utrikesdepartementet
Arne Gabrielsson, Livsmedelsindustrierna
Lars-Erik Hellberg, Svenska Lantarbetareförbundet
Marie Ingerup, Jordbruksdepartementet
Rein Karm, Grossistförbundet Svensk Handel
Mikael Kullberg, Svenska Livsmedelsarbetareförbundet
Barbro Lindahl, Konsumentberedningen
Lars-Erik Lundkvist, Lantbrukarnas Riksförbund
Bengt Johnsson, Jordbruksverket (sekreterare)

Hans G Öhgren, huvudsekreterare i kommittén, och Anna Lagerkvist (tidigare Österling), biträdande sekreterare i kommittén, har också deltagit i arbetet.

I denna rapport görs inledningsvis en analys av mål och medel i EU:s jordbrukspolitik. Utifrån analysen av målen och medlen redovisas två grundalternativ för hur EU:s politik kan utvecklas i framtiden. Grundalternativen beskrivs såväl i sin generella utformning, som i sin utformning på produktnivå. Konsekvenserna av dessa båda alternativ analyseras för både EU totalt och för Sverige. Dessa grundalternativ kan kompletteras med kompensationsbetalningar till jordbruket.

Denna expertgruppsrapport har nu lämnats över till kommittén som ett underlag för kommitténs överväganden. Kommittén skall redovisa sina ställningstaganden senast den 30 juni 1997.

Jönköping den 14 mars 1997

Harald Svensson

Bengt Johnsson

Innehållsförteckning

		sid
	Sammanfattning	1
2	**Rapportens syfte och innehåll**	11
3	**Målen för EU:s jordbrukspolitik**	15
3.1	Romfördraget	15
3.2	Utvecklingen av målen för CAP	16
3.3	Jämförelse mellan de jordbrukspolitiska målen i Sverige och i EU	19
3.4	Tänkbara mål för EU:s jordbrukspolitik	20
4	**Politiska ingripanden på marknaderna för jordbruksprodukter**	25
4.1	Inledning	25
4.1.1	Viktiga allmänna svenska utgångspunkter	29
4.1.2	Målen för jordbrukspolitiken	29
4.2	Exempel på marknadsmisslyckanden	31
4.3	Skälen	34
5	**Behov av reformer av CAP**	45
5.1	Möjliga effekter av en kommande WTO-runda	46
5.1.1	USA:s reform av jordbrukspolitiken	46
5.1.2	Frikopplade stöd	52
5.1.3	Reformer i andra länder	57
5.1.4	Alternativa vägar i WTO	58

5.2	Österuropautvidgningen	60
5.2.1	Förhållandet mellan de nytillkommande länderna	66
5.3	Intern förändringsvilja	67
5.3.1	Åtgärder från svensk sida	69
5.4	Alternativa utvecklingsvägar för CAP	70
5.4.1	Grundalternativ	70
5.4.2	Komplettering av grundalternativen	73
6	**De jordbrukspolitiska medlen**	75
6.1	Gränsskydd	76
6.2	Intern marknadsreglering	78
6.2.1	Behov av förändringar inom den interna marknadsregleringen till följd av kommande förhandlingar inom WTO	81
6.3	Direktstöd	82
6.4	Beslutsordning	84
7	**Effekter för intressenterna av alternativa utvecklingar av CAP**	85
7.1	Effekter för konsumenter	86
7.2	Effekter för skattebetalarna	86
7.3	Effekter för producenterna	87
8	**Effekter för olika produktionsgrenar av alternativa utvecklingar av CAP**	89
8.1	Spannmål	90
8.1.1	Effekter	93
8.1.2	Effekter för Sverige	100
8.2	Oljeväxter	105

8.2.1	Effekter	106
8.2.2	Effekter för Sverige	107
8.3	Socker	108
8.3.1	Effekter	110
8.3.2	Effekter för Sverige	112
8.4	Mjölk	113
8.4.1	Effekter	116
8.4.2	Effekter för Sverige	123
8.5	Nötkött	128
8.5.1	Effekter	129
8.5.2	Effekter för Sverige	131
8.6	Griskött, fjäderfä och ägg	132
8.6.1	Effekter	133
8.6.2	Effekter för Sverige	134
8.7	Frukt och grönsaker	134
8.7.1	Effekter	135
8.7.2	Effekter för Sverige	135
8.8	Bearbetade livsmedel	135
8.9	Övriga produkter	136
9	**Andra områden som påverkas av förändringar av marknadsregleringen**	137
9.1	Valutaregleringen på jordbrukets område	137
9.2	Sambandet mellan marknadsregleringen samt regional- och miljöpolitiken	138
9.3	Strukturstöden och stöd till landsbygdsutveckling	139
Bilaga 1	Direktiv till expertgruppen	141
Bilaga 2	Karta över stödområdesindelningen	144

1 Sammanfattning

I det följande görs en kapitelvis sammanfattning av rapportens innehåll. Indelningen av detta kapitel följer huvudrubrikerna i rapporten.

Kapitel 2 Rapportens syfte och innehåll

Expertgruppen redovisar i denna andra delrapport en genomgång av de jordbrukspolitiska medlen mot bakgrund av i vilken utsträckning de bidrar till måluppfyllelsen, att marknadsorienteringen ska öka samt att antalet jordbrukspolitiska medel bör minska och att dess styrka bör reduceras. Genomgången ska inte begränsas till enbart svenska intressen utan även avse ett långsiktigt gemenskapsperspektiv. Områden som inte omfattades av 1992 års reform ska beaktas liksom effekterna av en utvidgning med ytterligare medlemsländer. I detta sammanhang ska gruppen undersöka om subsidiaritetsprincipen kan vara tillämplig på delar av den politik som nu tillämpas gemensamt.

Rapporten innehåller inledningsvis en mera kvalitativ diskussion runt mål och medel för EU:s jordbrukspolitik samt av de faktorer som kan komma att påverka EU i framtiden. Den andra delen av rapporten innehåller två alternativ för den framtida utvecklingen av CAP. Effekterna av dessa alternativ analyseras för EU totalt men även för Sverige som ett enskilt EU-land.

Kapitel 3 Målen för EU:s jordbrukspolitik

Grunden för EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP (Common Agricultural Policy), har i stort sett varit oförändrad

sedan dess tillkomst i slutet av 1950-talet. Jordbrukspolitiken tillkom i en tid då EU var ett underskottsområde. De mål som sattes upp har därför i hög grad varit inriktade på producentsidan. I början av 1990-talet gjordes den hittills största reformen av CAP. Reformen tillkom för att skapa en bättre balans på marknaden och på så sätt minska budgetkostnaderna för stödet till jordbruket.

För att anpassa CAP till aktuella förändringar inom EU och i omvärlden kan en förändring i tyngden mellan de olika målen behöva ske. I en framtid bör konsumenternas efterfrågan på livsmedel vara styrande för jordbruksproduktion. Konsumenternas krav kan på så sätt tillförsäkras ett brett och djupt utbud av varor till rimliga priser. Det bör även läggas en kvalitetsaspekt på de varor som erbjuds. Producenterna i EU bör ges rimliga förutsättningar att kunna uppfylla konsumenternas krav i konkurrens med andra producenter såväl inom som utanför EU. Politikens roll att styra fram en önskad produktion bör tonas ner. I framtiden bör politiken inriktas mot att korrigera för oönskade effekter i samhället som olika marknadsmisslyckanden ger upphov till. Det kan t.ex. vara lantbrukets effekter för landskapet samt kopplingen till miljön. Det bör därför finnas speciella miljö- och regionalmål.

Enligt denna diskussion kan fyra olika mål ställas upp:

- Konsumentmål
- Producentmål
- Miljömål
- Regionalmål

Kapitel 4 Politiska ingripanden på marknaderna för jordbruksprodukter

I detta avsnitt diskuteras för- och nackdelar med marknadsstyrning jämfört med olika former av politiska ingrepp. En grundläggande skillnad i synen på jordbrukspolitiken är om marknadsstyrning är den primära lösningen eller om politiska ingripanden är den primära lösningen. Det kan urskiljas en rad olika s.k. marknadsmisslyckanden där marknaden inte klarar av att fördela resurser till jordbruket. Dessa marknadsmisslyckanden kan medföra behov av åtgärder, t.ex. av miljöskäl och regionala skäl.

Benägenheten att använda olika jordbrukspolitiska medel beror i hög grad på den grundläggande synen. Om utgångspunkten är att det bör ske få ingripanden i resursfördelningen mellan jordbruket och andra verksamheter bör offentliga ingripanden undvikas. De medel som utnyttjas kan t.ex. sättas in för att understödja öppet landskap eller korrigera för andra externa effekter. Är utgångspunkten istället att det ska vara hög intern prisstabilitet och stabilt internt utbud är generellt verkande medel att föredra.

Kapitel 5 Behov av reformer av CAP

CAP kommer att utsättas för nya påfrestningar vilket åter kommer att skärpa kraven på reformer. Det bedöms främst vara följande orsaker som kommer att driva fram en reform:

- Internationella handelsförhandlingar inom ramen för WTO
- Österuropautvidgningen
- Intern förändringsvilja

Nya handelsförhandlingar kommer med all säkerhet att innebära att EU måste minska stödet till jordbruket. Det kan t.ex. ske genom att kvantiteterna som får subventioneras med exportstöd reduceras och att produktanknutna stöd reduceras eller blir otillåtna. I detta sammanhang spelar USA:s reform av jordbrukspolitiken en betydande roll. USA tonar ned betydelsen av det interna stödet. Jordbrukarna får, enligt det nya beslutet, stöd som är mer eller mindre frikopplat från produktionen. Syftet med åtgärden är att ge marknaden tydligare signaler och att jordbruket i USA på så sätt ska bli mera konkurrenskraftigt på världsmarknaden. USA kommer däremot inte att ta bort möjligheterna till exportbidrag.

En utvidgning av EU mot Central- och Östeuropa leder till kraftigt ökade budgetpåfrestningar om EU väljer att bibehålla CAP oförändrad samt att WTO-åtagandena blir ännu svårare att uppfylla. I nuläget har CÖE-länderna betydligt lägre produktpriser. Dessa länder har små eller inte några WTO-kvoter alls. EU-kommissionen har i strategidokumentet från 1995 tagit upp problematiken med CÖE-länderna. Man finner att dessa länder inte kommer att få vidkännas någon prissänkning vid ett medlemskap och det skulle därför inte berättiga till någon kompensation i form arealstöd, djurbidrag m.m. För att ge jordbruket i CÖE-länderna en möjlighet att utvecklas bör CAP förändras på så sätt att detta kan underlättas.

I ett strategidokument från kommissionen 1995 ges olika alternativa handlingsplaner för CAP. Kommissionen förordar i denna rapport att CAP ska reformeras genom en fördjupning av 1992 års reform och att reformen sker varuområdesvis. Även landsbygdsfrågorna har kommit mera i fokus under det senaste året.

Med hänsyn till de nya faktorer som tillkommit såväl utanför som inom EU synes det finnas två huvudalternativ att reformera CAP:

1. Reform av CAP i syfte att stärka konkurrenskraften på en i princip avreglerad marknad.

2. Anpassning av CAP till de nya restriktioner som sannolikt blir följden av kommande WTO-förhandlingar, Österuropautvidgning, budgetrestriktioner, m.m.

Syftet med alternativ 1 är att ge EU möjligheten att konkurrera på marknaden och ta del av en växande världshandel. Detta skulle även kunna ge CÖE-länderna möjligheter att utveckla sitt jordbruk. Det sker genom att prisstödet successivt avvecklas och som en följd därav kan de marknadsreglerande åtgärderna tas bort. Faran med en sådan reform är att jordbruket genomgår en snabb och i vissa fall oönskad förändring. För att minska sådana effekter kan åtgärderna genomföras successivt och kompensation kan ges, t.ex. i form av direktstöd. Gruppen tar inte ställning till hur länge kompensationsbetalning ska medges och hur stor kompensationen ska vara i förhållande till prissänkningen.

Alternativ 2 innebär att EU anpassar produktionen till de begränsningar som kan bli följden i framtiden genom bl.a. produktionskvotering. Följden torde bli att EU:s andel på marknaden för livsmedel krymper. Det torde också leda till att jordbruket inte utvecklas i samma takt som i andra delar av världen. Detta alternativ skulle kunna ge en mera kontrollerad förändring av sektorn men effekten skulle utan tvekan bli att jordbruksnäringen skulle minska i betydelse. Även enligt detta alternativ kan kompensationsbetalningar aktualiseras.

Kapitel 6 De jordbrukspolitiska medlen

EU har i huvudsak valt att använda prisstödjande medel inom CAP. Dessa medel har varit:

- Gränsskydd
- Intern marknadsreglering
- Direktstöd

1992 års reform innebar att den interna marknadsregleringen fick mindre betydelse till förmån för direktstöden, arealstöd och djurbidrag.

UR-avtalet på jordbrukets område 1995 innebar att möjligheterna till stöd genom den interna marknadsregleringen minskade. UR-avtalet är det avtal inom ramen för GATT som blev resultatet av den s.k. Uruguay-rundan som ledde till ett antal överenskommelser rörande handeln på bl.a. jordbrukets område. I nästa WTO-runda torde dessa stödformer åter komma att ifrågasättas och det kommer med all sannolikhet att ställas krav på ytterligare neddragningar.

EU:s konstruktion av direktstöd i 1992 års reform ansågs vara godkända stöd i 1995 års UR-avtal. USA:s förändring av sina stöd torde innebära att även EU:s direktstöd kommer att bli utsatta för hård granskning. USA kommer med största sannolikhet att kräva att stöden görs mer produktionsneutrala. I framtiden synes direktstöden behövas av regional- och miljöskäl och vara kopplade till speciella insatser från jordbrukarna. Det har i vissa sammanhang diskuterats att även koppla priskompensationen till olika miljöinsatser. En sådan koppling synes dock vara tveksam. Miljöåtgärder bör styras av medel som är direkt kopplade till dessa mål. Det har även diskuterats att differentiera direktstöden efter t.ex. företagens storlek. Risken

med sådana åtgärder är dels att det kan skapa oönskade företagsstrukturer, dels att det ger en krångligare administration.

Kapitel 7 Effekter för intressenterna av alternativa utvecklingar av CAP

Förändringar av de jordbrukspolitiska spelreglerna leder till effekter för tre olika grupper i samhället:

- Konsumenter
- Producenter
- Skattebetalare

Alternativet med en fortsatt successiv anpassning av CAP innebär i första hand att produktionen minskas medan prisnivån inte kommer att påverkas i lika stor utsträckning. Kostnaderna för jordbrukspolitiken kommer sålunda även i fortsättningen att ligga på konsumenterna som får betala via livsmedelspriserna.

En förändring av CAP mot en ökad marknadsorientering ger konsumenterna möjlighet till billigare livsmedel genom att konkurrensen såväl inom EU som med tredje land ökar. Konsumenterna får också ökade möjligheter till en större mångfald i utbudet.

Producenterna kommer att utsättas för en ökad marknadspåverkan genom att regleringarna inom EU minskar och skyddet mot tredje land sänks. Alternativet för jordbruket synes dock vara att anpassa sin produktion till det utrymme som fortsatta stödåtgärder kan medge, vilket nödvändigtvis leder till minskade marknadsandelar.

P.g.a. att det kan komma att krävas kompensation för minskat prisstöd, och att regional- och miljöstöd kommer att

ligga kvar på nuvarande sätt, kommer budgetkostnaderna att öka vilket leder till ökade skatteutgifter. För Sveriges del innebär det att budgetbelastningen ökar eftersom landet är nettobetalare till EU:s budget. Gruppen har inte gått in på hur den extra budgetbelastningen ska finansieras.

Kapitel 8 Effekter för olika produktionsgrenar av alternativa utvecklingar av CAP

För de flesta vegetabilieprodukter har EU en produktion som kännetecknas av hög avkastning men också av en hög insats av produktionsmedel. I andra delar av världen bygger produktionen att stora arealer utnyttjas extensivt vilket ger låga kostnader. I många fall är klimatet sådan att det inte finns förutsättningar för att nå högre skördenivåer.

Spannmålsproduktionen inom EU har bättre förutsättningar att konkurrera på världsmarknaden. Klimatet i EU är förhållandevis gynnsamt och stora underskottsmarknader finns på relativt nära avstånd. Väljer EU att inte sänka prisstöden torde alternativet vara att gå in med allt större andel som måste läggas i träda.

EU:s produktion av oljeväxter och socker torde få svårt att klara sig på marknaden utan stöd. De naturliga förutsättningarna för odling och kostnadsläget är fördelaktigare i andra delar av världen. I nuläget är det i stort sett bara EU som ger stöd till dessa produkter. På sockerområdet torde nuvarande politik innebära att produktionskvoterna kommer att pressas nedåt.

På animalieområdet har EU konkurrensnackdelar p.g.a. klimatet inom främst mjölk- och nötköttsproduktionen. I andra delar av världen kan produktionen ske med mindre insats av produktionsmedel och med mindre investeringar i t.ex. byggnader. Produktionsstrukturen inom EU är också ogynnsam

jämfört med vissa viktiga konkurrenter. På mjölkområdet har dock den lokala produktionen en fördel vad gäller konsumtionsmjölken p.g.a. fraktkostnaderna. På mjölkområdet förbereder EU-kommissionen ett reformförslag. Olika lösningar har diskuterats, bl.a.:

- olika former av kvotneddragningar/kvotförändringar
- minskat prisstöd med resp. utan kompensation

Vid en reform är det viktigt att mjölkproduktionen i EU kan utvecklas så att den kan möta en allt hårdare konkurrens på marknaden. Kvotneddragningar synes därför vara ett defensivt sätt att möta problem vilket dessutom inte ger några långsiktiga lösningar. Minskat prisstöd innebär att marknadsrisken för producenterna ökar men också en möjlighet att ta del av en växande marknad. För att mildra övergången finns det olika metoder att kompensera jordbruket. Det kan ske i förhållande till:

- kvantitet mjölk
- koantal
- areal som utnyttjas för foderändamål

När system utformas för kompensation är det viktigt att det inte skapar en låst produktionsstruktur och en utveckling mot ineffektiva företag. Ett sätt att motverka detta kan vara genom att göra rätten till kompensationsbetalning möjlig att överlåta mellan producenterna. Möjligheten till överlåtelser bör vara så vid som möjligt eftersom det motverkar en inlåsning av strukturen. En annan övergångsåtgärd kan vara att kompensera jordbrukarna för lägre prisstöd genom att utöka produktionskvoterna.

Den spannmålsbaserade animalieproduktionen är mindre beroende av de yttre förutsättningarna och för dessa produktionsgrenar spelar foderkostnaderna störst roll.

Sveriges geografiska läge med ett klimat som är ogynnsamt för flera produktionsgrenar är en nackdel. Inom växtodlingen har Sverige lägre hektaravkastning än de flesta av EU-länderna och för de flesta av produkterna. Sockerbetor och oljeväxter odlas i Sverige i de bästa odlingsområdena men avkastningen ligger under nivån i de viktigare länderna i EU. Spannmålsodlingen har de förhållandevis bästa förutsättningarna för att bli konkurrenskraftig. Hektarskördarna ligger förhållandevis högt i de bättre odlingsområdena. Sverige har under lång tid exporterat spannmål och är känd på världsmarknaden, t.ex. havre för den amerikanska marknaden. Det kan dock bli problem i Svealand främst beroende på höga transportkostnader.

Animalieproduktionen har också konkurrensnackdelar p.g.a. de yttre förutsättningarna och produktionsstrukturen. Avkastningsnivån i den svenska mjölkproduktionen är däremot i topp inom EU och fraktkostnaderna för bl.a. konsumtionsmjölk är en konkurrensfördel.

Både alternativ 1 och 2 kan innebära att regioner som är viktiga av miljö- och strukturskäl får svårt att hävda sig. Det kan ge ökat behov av riktade insatser i dessa områden.

Kapitel 9 Andra områden som påverkas av förändringar av marknadsregleringen

I detta kapitel tas upp effekter för det agromonetära systemet samt frågor om regionalpolitik, strukturstöd och landsbygdsutveckling. Dessa senare frågor behandlas enligt direktiven till gruppen mycket översiktligt.

2 Rapportens syfte och innehåll

I september 1996 lämnade den expertgrupp som behandlar svenska intressen rörande livsmedelsproduktionen (expertgrupp 2) över en rapport (SOU 1996:136) till Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP), som utgjorde en beskrivning av effekterna av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy = CAP). Föreliggande rapport är den andra från expertgruppen. Syftet med rapporterna är att utgöra underlag för de ställningstaganden som kommer att göras av KomiCAP.

Till kommittén är knuten tre expertgrupper som fått olika ansvarsområden. En expertgrupp (expertgrupp 1) har arbetat med analyser av omvärldsfaktorer. Vi har hämtat vissa grunddata från denna expertgrupps arbete. En annan expertgrupp (expertgrupp 3) har arbetat bl.a. med regionalpolitiska frågor och med miljöfrågor. Genom den arbetsfördelning som tillämpats mellan oss och den expertgrupp som haft ansvar för bl.a. regionalpolitiska frågor och miljöfrågor, intar diskussioner om behovet av regionalpolitiska och miljöpolitiska insatser en mycket undanskymd roll i denna rapport.

Enligt direktiven skulle vi i en andra delrapport göra en genomgång av de jordbrukspolitiska medlen mot bakgrund av i vilken utsträckning de bidrar till måluppfyllelsen, att marknadsorienteringen ska öka samt att antalet jordbrukspolitiska medel bör minska och att även dess styrka bör reduceras.

Genom anslutningen till EU får ett nytt perspektiv anläggas jämfört med tiden före anslutningen. Det perspektiv som var relevant före anslutningen kunde mera begränsas till effekter för Sverige. Nu måste perspektivet vidgas till att avse

hela EU-området. I rapporten diskuteras bl.a. skälen till politiska ingripanden på marknaderna för jordbruksprodukter.

Omfattningen av politiska ingripanden kommer i hög grad att präglas av utvecklingen under de närmaste åren i frågan om anslutning till EU av länder i Central- och Östeuropa (CÖE-länderna) samt hur förhandlingarna i WTO (World Trade Organization) kommer att utvecklas.

I rapporten har två alternativ för den framtida utvecklingen av CAP ställts upp. Det ena alternativet innebär en långtgående avreglering inom jordbrukspolitiken medan det andra alternativet innebär en anpassning av CAP till de nya restriktioner som kan bli följden av förhandlingarna i WTO. utvidgning av EU österut, att det finns restriktioner för ökningen av utgifterna från EU:s budget m.m. Det görs ett försök att visa de troliga effekterna för EU:s och Sveriges jordbruk av de förändringar som de båda alternativen innebär. Det bör redan nu observeras att marknadsutvecklingen inom EU och framförallt på världsmarknaden är osäker. Det är därför inte med någon hög grad av säkerhet möjligt att uttala sig om hur kraftiga effekterna kommer att bli av de förändringar som de två alternativen kommer att medföra. Vi förutsätter att det även fortsättningsvis kommer att betalas ut bl.a. regionalpolitiska stöd och miljöstöd. I den utsträckning generella direktstöd även fortsättningsvis kommer att vara tillåtna är det möjligt att komplettera jordbrukarnas inkomster med sådana stöd. Vad som ska definieras in i CAP kan diskuteras beroende på vad syftet är med diskussionen. CAP i inskränkt bemärkelse kan definieras som den del av marknadsordningarna för olika produkter som handlar om regler om gränsskydd, intern marknadsreglering (inkl. kvoter riktade mot producenterna inom EU och kvalitetsregler som riktar sig mot producenterna) och det särskilda växelkurssystemet på jordbrukets område. I denna nivå bör även definieras in de delar av regional- och miljöpolitiken som berör jordbruket.

Dessa senare frågor behandlas emellertid endast mycket översiktligt i denna rapport. En något vidare definition är att även ta med frågor om icke-tariffära regler och kvalitetsregler som riktar sig mot konsumenterna. En tredje möjlighet är att i CAP definiera in även veterinära och fytosanitära regler. Syftet med denna rapport är att i huvudsak stanna vid CAP i den snäva betydelsen, nämligen i huvudsak gränsskyddet och den interna marknadsregleringen.

3 Målen för EU:s jordbrukspolitik

3.1 Romfördraget

Målen för den Europeiska Unionen (EU) finns uppställda i det s.k. Romfördraget. Unionen vill främja:

- En harmonisk utveckling av den ekonomiska verksamheten
- En fortgående och balanserad tillväxt
- En ökad stabilitet
- En allt snabbare höjning av levnadsstandarden
- En närmare förbindelse mellan medlemsländerna

Som ett medel för att uppnå dessa syften finns det i Romfördragets artikel 3 angivet att det ska införas en gemensam jordbrukspolitik. Följande mål anges för CAP i artikel 39.1:

- Höjd produktivitet
- Skälig levnadsstandard
- Stabiliserad marknad
- Trygg livsmedelsförsörjning och rimliga priser på livsmedel till konsumenterna

I artikel 39.2 anges hur dessa medel ska uppnås:

"2. Vid utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken och de särskilda åtgärder som krävs för att tillämpa den ska hänsyn tas till

a) de speciella förhållanden inom jordbruksnäringen som är en följd av jordbrukets sociala struktur och av strukturella och naturbetingade olikheter mellan olika jordbruksområden,

b) nödvändigheten av att gradvis genomföra lämpliga anpassningsåtgärder,

c) det faktum att jordbruket i medlemsstaterna utgör en sektor som är nära förbunden med ekonomin i dess helhet."

Det har genomförts en rad olika utvidgningar och förändringar av CAP sedan dess tillkomst men målen för politiken, såsom de är uttryckta i Romfördraget, har inte ändrats.

3.2 Utvecklingen av målen för CAP

När målen för EU:s jordbrukspolitik ställdes upp i slutet 1950-talet var dåvarande EU-6 ett underskottsområde på livsmedel. Det primära för EU var vid detta tillfället att bygga upp en jordbrukssektor som kunde skapa en försörjningssäkerhet på hemmamarknaden. De mål som då sattes upp och som sedan dess har varit gällande, har därför mera varit inriktade på producentsidan jämfört med konsumentsidan. Det finns mål för produktionens storlek, för prisnivå och prisvariation samt för produktiviteten. För konsumenterna finns mål om rimliga livsmedelspriser, försörjningsmål samt ett produktivitetsmål som är lagt på producenterna.

Marknadspriserna inom EU har som regel varit högre än priserna på världsmarknaden. Politiken har lett till att man inom EU har gått från ett läge med livsmedelsunderskott till en situation med överskott. P.g.a. att produktionen har varit stigande under perioden kan man också förutsätta att lönsamhetsmålet totalt sett för jordbruket har uppnåtts. Produktionen

har ökat och insatserna av resurser har minskat varigenom produktiviteten har ökat. Såväl åkerarealen som antalet sysselsatta i näringen har gått ned. Prisregleringen har inneburit att marknadspriserna inom gemenskapen kunnat hållas förhållandevis stabila jämfört med priserna på världsmarknaden. Regleringen har också bidragit till att trygga livsmedelsförsörjningen.

Kritik har under årens lopp framförts internt mot den förda jordbrukspolitiken och vissa mindre justeringar i utformningen har vidtagits. I t.ex. den s.k. MacSharry-planen inriktades kritiken främst mot att den förda politiken har lett till stora överskott som har fått exporteras med stora kostnader som följd. Det har medfört att olika arrangemang fått vidtas för att hålla sig inom utgiftsramarna för den gemensamma budgeten. EU:s exportstöd och betydelsefulla roll på världsmarknaden har varit viktiga orsaker till varför världsmarknaden för många jordbruksprodukter inte fungerat, i den meningen att priserna på världsmarknaden varit så låga att de under vissa perioder inte täckt de rörliga produktionskostnaderna. Exportsubventionerna har lett till lägre världsmarknadspriser, vilket varit till skada inte minst för jordbruket i utvecklingsländerna. Dessa frågor har bl.a. tagits upp i olika handelsförhandlingar på jordbrukets område.

Kritik har också riktats mot att stödet varit felaktigt fördelat mellan olika jordbrukargrupper. Detta påtalas bl.a. i den s.k. vitboken från EU-kommissionen. De stora jordbruken med intensiv produktion har tagit emot huvuddelen av stödet. Den förda politiken har också gynnat en allt intensivare produktionsmedelsanvändning. Höga produktpriser, jämfört med världsmarknadsprisnivån, tillsammans med nya sorter och annan odlingsteknik har drivit upp användningen av handelsgödsel och bekämpningsmedel. Det intensiva jordbrukets risker för negativ inverkan på miljön har uppmärksammats allt mer. Problem som uppstått har EU försökt

att lösa med nya regleringar, vilket har gett ett system med en allt tyngre byråkrati.

Med utgångspunkt i MacSharry-planen genomfördes 1992 den hittills största reformeringen av CAP. Som skäl för reformen angavs bl.a. de stora budgetkostnaderna, marknadsobalansen och miljöbelastningen. En annan viktig orsak till reformen var de pågående GATT-förhandlingarna som utgjorde ett yttre tryck på EU för att reformera. Reformen innebar att betydelsen av stödpriserna sänktes och att jordbruket gavs kompensation i form av direktstöd (arealbidrag och djurbidrag). Det infördes också bl.a. ytterligare stöd till miljöåtgärder inom jordbruket.

Genom att sänka stödpriserna kunde skillnaden mellan EU:s prisnivå och världsmarknadspriset minska och på så sätt minskade EU:s kostnader för exportstöden. EU:s åtgärder bör också ha påverkat världsmarknadspriserna i höjande riktning, vilket också har bidragit till att minska kostnaderna för exportbidragen. Som ett resultat av 1992 års reform sänktes produktpriserna på EU-marknaden vilket har inneburit att konsumtionen har ökat. Detta har också bidragit till att skapa bättre marknadsbalans. I samband med reformen 1992 infördes ytterligare produktionsbegränsningar. För spannmål ställdes krav på att lägga mark i träda (mera korrekt uttryck är uttag av areal) för att få arealstöd. Bidragen för såväl spannmål som nötkött är begränsade på basis av en historisk produktion.

Den bärande delen i 1992 års reform var att tona ned betydelsen av prisstödet och att kompensera jordbruket genom direktstöd kopplade till areal eller djur. EU kunde genom dessa förändringar av stöden klara de krav som ställdes i GATT-avtalet.

Olika samverkande händelser på världsmarknaden de senaste åren ledde fram till mycket höga marknadspriser, främst under 1995/96. EU:s utbudsbegränsning var en bland många

faktorer som pressade utbudet. Höga marknadspriser i kombination med direktstöd, avpassade till lägre prisnivåer, har gett jordbrukarna en mycket god lönsamhetsnivå. 1995 var lönsamheten i jordbrukarledet EU den högsta på 20 år i EU. I Sverige ökade inkomsterna för jordbruket kraftigt mellan 1994 och 1995, men jämfört med en längre period är utvecklingen i Sverige sämre än i de flesta av EU-länderna. Hittills har EU-medlemskapet medfört en intäktsökning för spannmålsodlarna beroende på de direktstöd som utgår, medan situationen för i synnerhet producenterna av nötkött utvecklats negativt.

EU:s totala budgetkostnader har ökat eftersom utgifterna för direktstöden har stigit mera än utgifterna för exportbidrag och interventionsåtgärder har minskat.

3.3 Jämförelse mellan de jordbrukspolitiska målen i Sverige och i EU

Målen för EU:s jordbrukspolitik har legat fast alltsedan de infördes i slutet av 1950-talet. Gör man en jämförelse med den svenska jordbrukspolitiken finner man att målen i Sverige har förändrats mera och att målen har skiftat i inbördes tyngd.

Beträffande den svenska jordbrukspolitiken kan, med en mycket schabloniserad indelning av tiden, visas att produktionen under efterkrigstiden (1940-1950-talet) stod i centrum eftersom det då fanns behov av att åter bygga upp en livsmedelsproduktion. 1960-talet präglades av stark efterfrågan på arbetskraft i industrin vilket ledde till att målet för svensk livsmedelsproduktion sänktes till under 100 procent. I början på 1970-talet kom signaler om global livsmedelsbrist och produktionen kom åter i centrum. Under 1980-talet tillkom i Sverige nya mål för sektorn, nämligen konsumentmål och miljömål. I slutet på 1980-talet reducerades åter betydelsen

av produktionsmålet p.g.a. den svåra obalans som rådde på marknaden.

Vid en jämförelse mellan målen för den svenska jordbrukspolitiken vid tidpunkten för EU-inträdet och EU:s nuvarande mål finns det vissa skillnader. EU saknar ett uttalat miljömål för sitt jordbruk. I Sverige har miljömålet varit ett av huvudmålen sedan 1990 års livsmedelspolitiska beslut. Konsumentmålet var betydligt klarare definierat i den svenska politiken än i EU:s politik. I Sverige var konsumentmålet i centrum för 1990 års beslut. De flesta av EU:s mål för jordbruket kretsar runt produktion, inkomstmål, prisstabiliseringsmål, mål för regional fördelning, rationaliseringsmål och kvantitetsmål. Tyngdpunkten i EU:s politik ligger således på utbudssidan. I Sverige var målstrukturen, sett mycket schablonmässigt och med indelning i decennier, sammansatt på liknande sätt under 1940- och 1950-talen samt under 1970-talet. Under 1960-talet och från 1980-talet har konsumentmålet, dvs. efterfrågesidan, haft större betydelse. Under 1990-talet sattes miljöfrågorna i centrum vid sidan av konsumentmålet. Fr.o.m. 1995 tillämpas EU:s jordbrukspolitik i Sverige.

3.4 Tänkbara mål för EU:s jordbrukspolitik

EU:s jordbrukspolitik har gett upphov till en successiv ökning av produktionen och efter hand betydande överskott. Ett viktigt syfte med 1992 års reform var att reducera dessa överskott. Reformen var partiell i den meningen att den endast omfattade vissa produkter. För att lösa de problem som jordbrukssektorn i EU har, kan en förändring i tyngden av de olika målen behöva ske. Även den särställning som jordbruket har i förhållande till andra näringar kan behöva ifrågasättas. Det biologiska samspel som jordbruket verkar inom och

de grundläggande försörjningsbehov som jordbruket har att möta, har lett fram till politiskt beslutade regleringsåtgärder som inte finns inom andra områden i samhället.

Jordbrukets roll i regionalpolitiken samt för att vidmakthålla ett öppet odlingslandskap och kulturhistoriskt värdefulla miljöer tas senare upp mycket översiktligt i rapporten. Det bör också pekas på att expertgrupp 3 har ett särskilt ansvar för att behandla dessa frågor.

Två huvudalternativ för den politik som berör jordbruket som livsmedelsproducent kan enligt expertgruppen urskiljas. Den ena vägen är att skapa utrymme för en viss produktion genom politiska ingripanden, dvs. en fortsättning av nuvarande politik. Den andra vägen är att ta bort stödåtgärder för att skapa utrymme för en utveckling av ett internationellt konkurrenskraftigt jordbruk.

Jordbrukspolitiken har som framgått tidigare varit inriktad mot att skapa utrymme för viss produktion och detta har skett genom att tillförsäkra jordbrukarna en viss inkomstnivå. Den förda politiken har totalt sett för jordbrukssektorn lett till en situation med överskott. Konsumenternas efterfrågan på livsmedel skall vara styrande för jordbruksproduktionen. I detta mål kan läggas konsumenternas krav på ett stabilt samt brett och djupt utbud av varor. Detta ger förutsättningar för en fungerande konkurrens som i sin tur ger möjlighet till låga priser. Det bör även läggas en kvalitetsaspekt på de varor som erbjuds. Expertgrupp 3 har bl.a. i uppgift att analysera hur kvalitets- och etikaspekterna ska tillgodoses i jordbrukspolitiken.

En utgångspunkt för politiken kan vara att jordbruket i EU även i fortsättningen bör inta en central roll i försörjningen på EU:s livsmedelsmarknad samt att jordbruket bör ges förutsättningar att ta en större del av den internationella marknaden. För att skapa ett uthålligt jordbruk på sikt krävs att rimliga ekonomiska villkor ges.

En annan utgångspunkt för jordbruket kan vara att konsumenterna med sina val av produkter skapar ett produktionsutrymme för EU:s jordbrukare. Denna marknadsorientering kan dessutom ge större möjligheter att i ett längre perspektiv konkurrera på världsmarknaden.

Politiken bör i framtiden inriktas mot att korrigera för de oönskade effekter i samhället som den ökade marknadsorienteringen ger upphov till. Exempel på sådana effekter kan vara lantbrukets betydelse för landskapet, natur- och kulturmiljöer samt kopplingen till miljön. Det bör även i fortsättningen finnas kvar regler för livsmedelssäkerhet, märkning av livsmedel och andra åtgärder som stödjer konsumenterna.

För konsumenterna bör det vara positivt att konkurrensen tillåts öka såväl inom EU, som mellan EU och övriga länder. Dels bör valmöjligheterna öka eftersom produkter även från andra marknader lättare kan komma in på marknaden, dels bör en ökad konkurrens kunna skapa möjligheter till lägre livsmedelspriser.

För producenterna innebär förändringen att konkurrensen från länder utanför EU ökar. För att producenterna i EU ska kunna bibehålla sina marknadsandelar krävs att konkurrenskraften ökar. Mot bakgrund av de omvärldsfaktorer som påverkar CAP synes dock alternativet för producenterna vara en ännu hårdare reglering av produktionen. De förändringar som ett sådant alternativ innebär torde innebära en hård belastning för jordbruket, i varje fall övergångsvis. Det är därför rimligt att jordbruket under en övergångstid får kompensation för nedskärningen av marknadsregleringen.

I de fall som det kan konstateras att en sådan utveckling inte är önskvärd ur samhällets synvinkel bör korrigeringar kunna göras genom riktade insatser. Som exempel kan nämnas stöd till ekologisk odling och stöd till områden med svaga naturliga förutsättningar men där det av andra skäl är viktigt att jordbruket kan bevaras.

Jordbrukets roll för miljön har blivit allt tydligare, vilket kan motivera ett speciellt uttalat *miljömål* och som hålls åtskilt från jordbrukets roll som livsmedelsproducent. Ett viktigt skäl till att ett sådant mål skulle behöva införas är att engagemanget för dessa frågor har ökat och att det skett en fokusering på jordbrukets roll, dels för öppet landskap, dels för de läckage som jordbruket orsakar. En uttalad svensk målsättning är att säkerställa en ekologiskt hållbar utveckling.

Jordbrukets betydelse som producent av annat än livsmedel, t.ex. öppet landskap och levande landsbygd, har blivit allt viktigare. Detta gäller speciellt i områden där det är små eller begränsade förutsättningar för att ett konkurrenskraftigt jordbruk ska kunna uppfylla dessa mål. Jordbruksproduktion kan vara ett sätt att med rimliga ekonomiska satsningar möjliggöra boende i områden som erbjuder begränsade sysselsättningsmöjligheter. Kan jordbruket av egen kraft upprätthålla t.ex. ett öppet landskap och en levande landsbygd synes det inte finnas behov av särskilda åtgärder. Det bör innebära att det skapas ett speciellt mål för dessa nyttigheter som jordbruket tillhandahåller samhället och som också bör hållas åtskilt från jordbrukets roll som livsmedelsproducent. Detta mål kan benämnas *regionalmål*.

Utifrån denna diskussion kan en förändrad målstruktur utformas som har en bredare fokusering än tidigare. Hur stor förändring en sådan förändrad målstruktur innebär beror givetvis i hög grad på hur det faktiska innehållet i politiken blir. Följande fyra målsättningar framstår som viktiga:

- Konsumentmål
- Producentmål
- Miljömål
- Regionalmål

Som en följd av förändringen av målstrukturen kan behovet av marknadsregleringar minska eller helt falla bort. Miljö- och regionalåtgärder får därför en större tyngd jämfört med marknadsregleringarna. Den gemensamma jordbrukspolitiken kommer således, åtminstone från stödsynpunkt, att få mindre betydelse medan de åtgärder som är knutna till regional-, miljö- och strukturåtgärderna skulle öka i betydelse. Dessa åtgärder bör bli selektivt inriktade mot speciella områden med särskilda behov. Alldeles oavsett hur finansieringen av olika stöd sker, bör en central prövning av stöden ske enligt EU:s konkurrensregler för att undvika att stöden snedvrider konkurrensen.

4 Politiska ingripanden på marknaderna för jordbruksprodukter

4.1 Inledning

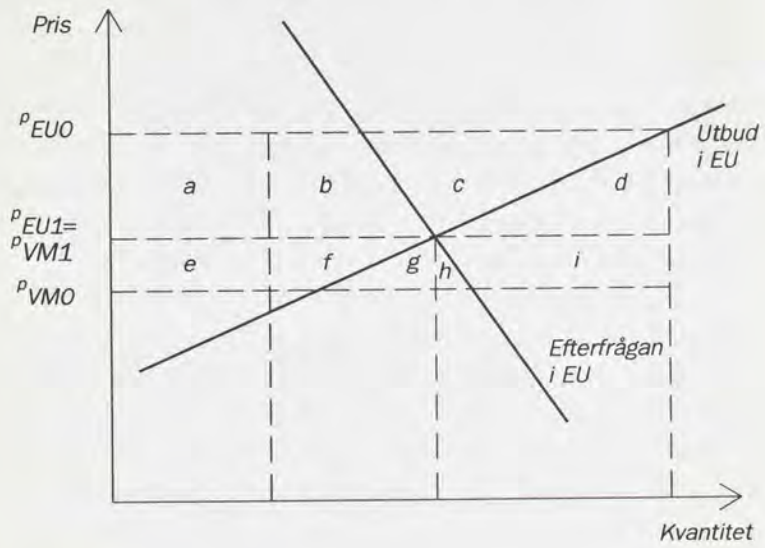
En grundläggande skillnad i synen på jordbrukspolitiken är om marknadsstyrning är den primära lösningen eller om politiska ingripanden är den primära lösningen. Syftet med politiska ingripanden på marknaderna för jordbruksprodukter är att påverka sektorn mot att utvecklas på ett ur samhällets synpunkt tillfredsställande sätt. I detta kapitel diskuteras denna fråga främst utifrån en samhällsekonomisk ansats. Det bör betonas att detta bakgrundsmaterial inte syftar till att ge ett svar på frågan om den ena eller den andra synen bör tillämpas. Detta kapitel har som mål att försöka systematisera de olika skäl som kan finnas för jordbrukspolitiken.

I nedanstående figur visas schematiskt den situation som vanligen är rådande på marknaderna för jordbruksprodukter med priser inom EU som är högre än priserna på världsmarknaden.

I figuren förutsätts att prisnivån inom EU (p_{EU0}) är högre än nivån på världsmarknaden (p_{VM0}), vilket i allmänhet har gällt hittills. Dagens prisnivå inom EU ger upphov till överskott. Om det antas att stödnivån inom EU sänks (och att stödnivån även i andra delar av världen, där det tillämpas reglering av marknaden, sänks) bör detta leda till att världsmarknadspriserna stiger. I figuren har det antagandet gjorts att regleringen av marknaden upphör helt och att priserna inom EU därmed utjämnas mot världsmarknadspriserna (till

$p_{EU1}=p_{VM1}$). Om regleringsåtgärder som påverkar priset fort-farande finns kvar, skulle fortfarande priset inom EU kunna vara högre än priset på världsmarknaden. Om EU fortfarande, efter en tänkt utjämning av priset, kommer att vara nettoexportör eller om EU skulle bli nettoimportör är inte möjligt att förutsäga med säkerhet. I figuren har antagits att efterfrågan inom EU skulle bli lika stor som utbudet.

Figur 1 Situationen på marknaderna för jordbruksprodukter i EU jämfört med världsmarknaden



I den förra rapporten från expertgruppen (SOU 1996:136) diskuterades frågor av detta slag mera utförligt. Bl.a. togs där upp frågan om välfärdseffekter till följd av de högre priserna inom EU jämfört med på världsmarknaden. En effekt av de regleringar som bidrar till att upprätthålla en prisnivå som är högre än på världsmarknaden är s.k. välfärdseffekter eller

effekter på det samhälleliga överskottet. Enligt figuren ovan skulle en sänkning av prisnivån till p_{VM0} ge upphov till en positiv effekt för konsumenterna med summan av ytorna *(a + b + e + f + g + h)*, medan effekten för producenterna skulle bli negativ och motsvara ytorna *(a + b + c + e + f)*. Kostnaden för EU för att avyttra överskottet uppgår till ytorna *(b + c + d + f + g + h + i)*. Härigenom skulle en positiv välfärdseffekt uppstå motsvarande ytorna *(b + d) + (f + i) + 2(g + h)*.

Den antagna prishöjning på världsmarknaden som skulle uppstå vid en avreglering kommer i viss mån att reducera den välfärdseffekt som beräknades ovan. Konsumentöverskottet minskar med *(e + f + g + h)* medan producentöverskottet ökar med *(e + f)*, vilket ger ett negativt netto med *(g + h)*. Den slutliga allokeringseffekten kommer därför att bli *(b + d) + (f + i) + (g + h)*.

I detta resonemang har inte beaktats effekter som uppstår genom olika slag av marknadsmisslyckanden. Exempel på livsmedelsområdet av sådana marknadsmisslyckanden, alltså att marknaden vid prisbildningen inte på ett effektivt sätt lyckas beakta alla faktorer som bedöms som relevanta, kan t.ex. vara att det bedöms som värdefullt med produktion av livsmedel även i regioner med dåliga förutsättningar. Fortsättningsvis i detta kapitel kommer en genomgång att ske som syftar till att penetrera olika sådana former av marknadsmisslyckanden.

De jordbrukspolitiska medel som tillämpas idag är så starka att det således kan antas att en oreglerad marknad skulle ge en annorlunda resursallokering, dels mellan produktion av jordbruksprodukter och andra varor, dels att kombinationen arbete och kapital inom jordbruket skulle bli annorlunda på en oreglerad marknad. Det görs också senare i kapitlet ett försök att systematisera de olika jordbrukspolitiska medlen efter vilka mål de påverkar. Genom anslutningen till

EU får ett nytt perspektiv anläggas jämfört med tiden före anslutningen. Det perspektiv som var relevant före anslutningen kunde mera begränsas till effekter för Sverige. Nu måste perspektivet vidgas till att avse hela EU-området.

Målen för jordbrukspolitiken är vagt formulerade. De prioriteringar (den samhälleliga välfärdsfunktionen) som ligger till grund för besluten om olika medel inte är särskilt väl konkretiserade. Detta ger då till resultat att det med ledning av teoretiska resonemang inte blir möjligt att ge svar på frågan om det bör finnas offentliga ingripanden (positiva eller negativa) mot marknaderna för jordbruksprodukter eller produktionsmedel och i så fall hur starka dessa bör vara.

Skälet till att det inte är möjligt att med säkerhet påstå hur starka olika jordbrukspolitiska medel bör vara, är i hög grad att det inte är möjligt att värdera hur starka olika s.k. marknadsmisslyckanden bedöms vara. Ett marknadsmisslyckande kan definieras som att marknaden inte utan stöd förmår att allokera rätt mängd resurser till en verksamhet sett i ett samhälleligt perspektiv. I den "perfekta marknadsekonomin" klarar prismekanismen ensam att allokera resurser så att de används på ett optimalt sätt, om målet enbart är att produktionen ska ske så effektivt som möjligt med hänsyn endast till produktionsperspektivet. I de fall prismekanismen inte klarar att uppnå en optimal fördelning av resurserna kan offentliga ingripanden vara motiverade för att korrigera marknadsmisslyckanden och därigenom uppnå en bättre fördelning av resurserna.

En svårighet vid bedömning av de jordbrukspolitiska medlens "relevans" är att en viss utformning av politiken mycket väl kan vara ett förhandlingsresultat där andra faktorer också spelat en roll och att utformningen av politiken därför inte behöver vara helt logiska, eller möjliga att förklara, sett i (det snäva) jordbrukspolitiksperspektivet.

4.1.1 Viktiga allmänna svenska utgångspunkter

Den allmänna svenska utgångspunkten inom handelspolitiken har under lång tid varit att frihandel är befrämjande för välståndsutvecklingen i världen. Ju bättre marknadstillträdet är till olika marknader desto bättre kan man räkna med att fördelningen av resurser till olika verksamheter i olika länder blir. De regler som verkar begränsande på handeln bör därför vara så få som möjligt och de regler som ändå finns måste kunna motiveras väl.

I proposition, 1994/95:19, anges den svenska synen på handelspolitiken: "Sverige har goda möjligheter att i samverkan med andra frihandelsinriktade EU-länder verka för en fortsatt liberalisering och avreglering inom ramen för samarbetet."

4.1.2 Målen för jordbrukspolitiken

Såväl den tidigare svenska jordbrukspolitiken som EU:s jordbrukspolitik innehåller målformuleringar om produktionens storlek, jordbrukarnas inkomster jämfört med andra grupper samt om priser och kvalitet på livsmedel. De olika delarna i dessa målformuleringar kan skifta i inbördes tyngd beroende på vad som upplevs som särskilt prioriterat. Till dessa målformuleringar kommer även mål om regional balans, miljö- och resursmål samt produktivitetsmål som i varierande utsträckning är konkretiserade i målformuleringarna.

Målsättningen om produktionens storlek kan ha sin grund i att eftersträva en säkerhet mot variationer i produktion och priser på världsmarknaden eftersom det kan bedömas som särskilt angeläget att säkra tillförseln av livsmedel jämfört med flera andra varor. Produktionsmålet kan därför ingå i en vidare ansats om säkerhetspolitikens utformning.

Inkomstmålet kan vara ett medel för att uppnå produktionsmålet. Inkomstmålet kan också vara ett medel för att påverka strukturutvecklingen, kanske särskilt i ett regionalpolitiskt perspektiv. Utgångspunkten kan då vara att det finns regioner som har svårt att hävda sig såväl på jordbruksområdet som på andra områden i näringslivet. En viss inkomstnivå (= priser på jordbruksprodukter eller andra ersättningar) kan därför vara ett sätt att säkra möjligheterna att upprätthålla verksamhet inom ett område.

Mål om priser och kvalitet på livsmedel är konsumentinriktade. Vid givna formuleringar för produktionsmål och inkomstmål är påverkan genom produktivitetsförbättringar ett sätt att kunna erbjuda låga priser till konsumenterna. En del av ett kvalitetsmål kan vara att kunna erbjuda ett väl differentierat sortiment av livsmedel som kan uppnås genom ökad handel.

I det äldre svenska systemet (före 1990) utformades regler för hur gränsskyddet skulle ändras, givet att jordbrukarnas kostnader m.m. ändrades på ett visst sätt. I och med 1990 års beslut togs dessa regler bort. Eftersom 1990 års politik inte kom att tillämpas i Sverige under någon längre tid, samtidigt som inflationstakten var låg i jämförelse med tiden dessförinnan, kom inte inkomstfrågan att sättas på sin spets i Sverige efter 1990 års beslut. Dessutom hade ju Sverige gjort åtaganden inom ramen för GATT-förhandlingarna som innebar att gränsskyddet inte kunde justeras. Inom EU har inte tillämpats regler som varit så automatiskt verkande som de tidigare beskrivna svenska reglerna.

I det svenska övergripande politiska beslutet om jordbrukspolitikens inriktning från 1990 värderades konsumentmålet upp i relation till produktions- och inkomstmålen. Om det görs en jämförelse med den nuvarande inriktningen av CAP är denna betydligt mera producentorienterad än den tidigare politiken i Sverige enligt 1990 års beslut.

4.2 Exempel på marknadsmisslyckanden

Syftet med olika jordbrukspolitiska medel kan anges som att nyttan av de resursinsatser som görs ska maximeras i ett samhälleligt perspektiv. Om marknaden klarar att utan stöd av regleringar allokera rätt mängd resurser till jordbruket finns inga s.k. marknadsmisslyckanden och inga regleringar skulle således behöva ske.

I detta avsnitt redovisas något om olika tänkbara marknadsmisslyckanden inom jordbrukssektorn. Därefter tas frågan om mål och medel i jordbrukspolitiken upp. Någon rangordning av de olika exemplen på marknadsmisslyckanden har inte gjorts.

1. Stabila priser

På marknader som är prisoelastiska (i synnerhet om både utbudet och efterfrågan är oelastisk) uppstår lätt stora prisvariationer. En stor prisvariation kan medföra att den producerade kvantiteten på en marknad blir lägre än vid låg variation eftersom de företag som har låg soliditet inte klarar finansieringen av sin verksamhet under perioder med låga priser.

Är det så att produktionen skulle bli högre i en situation med liten prisvariation än i en situation med stor prisvariation, vid samma genomsnittspris, är det möjligt att påstå att den stora prisvariationen ger ett marknadsmisslyckande. Därför kan det diskuteras att ha instrument för stabilisering av priserna.

2. Stabil (tillräcklig) produktion

Närbesläktat med effekter av stark prisvariation är att exceptionella förhållanden inträffar som påverkar handeln, t.ex. förorsakade av krig i omvärlden eller i värsta fall inom EU.

De förändrade förhållandena kan förändra relativpriser och producerade kvantiteter snabbt. Om det är så att riskvärderingen skiljer sig mellan staten (EU) och producenterna, kan man tala om ett marknadsmisslyckande. Det kan då finnas en risk för att det i ett samhällsekonomiskt perspektiv finns för lite resurser i sektorn under "normala förhållanden" och att det därför finns behov av reglering.

3. Teknikförändringar i omvärlden som ger upphov till lägre priser

Teknikförändringar som ger upphov till strukturförändringar som ger försteg för omvärlden genom lägre priser och att teknikförändringar antas spridas sakta till oss. Ett exempel på detta är att ett område i omvärlden kan ha genomfört en plötslig teknikförändring eller ändrat sin politik men att vi själva inte har hunnit med i denna process.

Det marknadsmisslyckande som uppstår i detta fall är att produktionen kan slås ut eller minska på ett oacceptabelt sätt under anpassningstiden, men att verksamheten är lönsam sett i ett längre perspektiv.

4. Teknik eller teknikförändringar i omvärlden som inte är önskvärda hos oss

Plötsliga teknikförändringar i omvärlden (utanför EU) som är kostnadssänkande kan tvinga fram en strukturförändring i Europa. Det kan finnas olika skäl för att inte anamma förändringar, t.ex. beroende på etiska skäl (exempelvis användande av könshormoner vid uppfödning av köttdjur) eller av medicinska skäl (exempelvis användande av antibiotika i foder). Om teknikförändringar av det här slaget ger kostnadssänkningar som av någon anledning inte bör tas tillvara, kommer en strukturförändring att tvingas fram.

Till denna kategori kan också föras att man över huvud taget inte accepterar en viss produktionsform eller att produkterna ska uppfylla vissa miniminormer, t.ex. vad avser frihet från smittrisk, men också att produkterna ska ha vissa ej mätbara egenskaper.

Den form av marknadsmisslyckande som kan aktualiseras i detta fall är i vilken utsträckning summan av enskilda individers beteende sammanfaller med samhällets (statens, EU:s) värderingar. Om konsumenterna har en tillräckligt hög betalningsvilja för produkter som är producerade enligt "hemortens kollektiva normer" kommer prismekanismen att fördela tillräckligt med resurser till produktionen. Problem uppkommer däremot om en sådan högre betalningsvilja inte visas upp av konsumenterna. En oönskad strukturutveckling kan då komma att inträffa.

5. Kollektiva nyttigheter

Ett problem på marknader med kollektiva nyttigheter är att konsumenterna av nyttigheten har svårigheter att upprätta avtal med producenterna eftersom konsumenterna är många och dåligt organiserade. Dessutom är det svårt att uppskatta hur stor betalningsviljan är för varje individ.

Nyttigheterna kan t.ex. bestå av öppet odlingslandskap, biologisk mångfald och bevarande av kulturhistoriskt värdefulla miljöer.

Marknadsmisslyckandet består i att en oreglerad marknad har svårt att allokera tillräckligt med resurser för att tillhandahålla tillräckligt stor kvantitet. Lösningen kan därför bli att producenterna får ersättas med offentliga medel.

6. Miljöeffekter

Miljöeffekter kan vara av såväl positivt som negativt slag. De positiva miljöeffekter som kan uppnås är främst att föra till kategorin kollektiva nyttigheter och behandlas där. Negativa miljöeffekter kan bestå av verkningarna av utsläpp i vatten av näringsämnen och bekämpningsmedel. För att uppnå en ur samhällets synpunkt acceptabel nivå på utsläpp i förhållande till nyttan av produktionen och andra kostnader kan t.ex. en särskild avgift tas ut som korrigerar marknaden.

Marknadsmisslyckandet består i att för mycket resurser allokeras till jordbruket om det inte sker något ingripande.

7. Regional fördelning

I bl.a. Sverige finns en stark ambition att det ska förekomma verksamhet i hela landet. Ett sätt att uppnå denna ambition är att göra det möjligt att bedriva jordbruk även i områden där den normala intäktsnivån inte är tillräcklig för att tillräckligt resurser ska söka sig dit.

Marknadsmisslyckandet består i att kollektivets (statens) ambition är högre än enskilda individers vilja att bedriva jordbruk utan ett riktat stöd till vissa områden.

4.3 Skälen

I detta avsnitt behandlas olika tänkbara skäl för jordbruket.

1. Producera livsmedel

Är syftet med jordbruket enbart att producera näringsämnen bör denna ske där produktionen kan ske till den lägsta resursåtgången. Sidoblickar mot t.ex. kollektiva nyttigheter ska

då inte göras. I en marknadsekonomi kan marknaden utan offentliga ingripanden, åtminstone sett isolerat till ett kort tidsperspektiv, allokera tillräckligt med resurser till näringen.

Motiv för offentliga ingripanden skulle emellertid kunna vara att marknaden utan stöd inte förmår att producera en tillräcklig kvantitet vid exceptionella förhållanden. Ett stöd skulle under normala förhållanden ge överkapacitet (behandlas nedan under säkerhet).

2. Producera livsmedel med speciella egenskaper

Livsmedel som innehåller speciella egenskaper kan ha ett högre värde jämfört med om dessa egenskaper saknas, antingen kan det vara så att detta högre värde också medför att konsumenternas betalningsvilja är så mycket högre att den kan täcka de högre kostnaderna eller att konsumenternas och samhällets (statens, EU:s) betalningsvilja är så annorlunda att det kan vara motiverat att stödja den produktion som syftar till att ge livsmedel med speciella egenskaper. Det kan också möjligen vara så att produktion av livsmedel med speciella egenskaper kräver större resursinsatser under en införandeperiod, men att resursåtgången senare väntas minska. Sådana speciella egenskaper kan vara såväl mätbara som ej mätbara (t.ex. känslomässiga aspekter på att konsumera produkter som är producerade lokalt).

3. Hämta hem exportvaluta

Exportens grundläggande funktion är att utnyttjas som bytesmedel för att kunna skaffa varor från utlandet som kan framställa dessa med en lägre resursinsats (åtminstone relativt sett). En politik som syftar till att uppmuntra exportnäringarna med hjälp av stimulansinsatser kan totalt sett framstå som dyr och är därför inte realistisk sett i ett längre perspek-

tiv. I ett kort perspektiv skulle det däremot kunna vara motiverat att stödja verksamheter som på sikt kan växa sig starka och därmed på sikt klara sig utan stöd.

4. Säkerhet

Säkerhetsaspekten är ett skäl som uppenbart har med tidsaspekten att göra. Det traditionella beredskapsmotivet enligt den tidigare svenska politiken syftade till att säkerställa att det fanns tillräckligt med resurser till hands för att kunna förse konsumenterna med livsmedel även om det plötsligt skulle bli ökad knapphet på någon resurs, t.ex. vissa insatsvaror.

En annan dimension av säkerhetsaspekten är att en kraftig variation i priserna (eller risk för sådan variation) kan medföra att det allokeras mindre resurser till näringsgrenen än vad det skulle göra om priserna var konstanta (även vid samma genomsnittliga pris).

Om utgångspunkten är att den naturliga skördevariationen i världen är så stor att det krävs lagring för att utjämna mellan åren, kan denna lagring ha svårt att komma till stånd utan offentligt stöd eftersom den ränta (tidsvärdering) som privata aktörer har att tillämpa (marknadsränta) kan skilja sig från samhällets tidsvärdering.

5. Sysselsättning

De argument som förts fram är bl.a.:

a. Ett argument är att så många som möjligt (alla) bör ha sysselsättning eftersom varje ytterligare sysselsättningstillfälle förväntas ge ett positivt bidrag till nationalprodukten.

b. Ett annat argument som har förts fram är att i situationer med hög arbetslöshet bör strukturförändringar, som kan ge upphov till ytterligare arbetslöshet, undvikas. En kraftig minskning av antalet sysselsatta i jordbruket kan då inte sugas upp i andra verksamheter på landsbygden och det kan uppstå en befolkningsomflyttning till tätorter. Arbetslösheten i tätorter kan då öka på bekostnad av låg sysselsättning på landsbygd. Det är då möjligt att de sociala problemen blir större än vad de skulle behövt bli om strukturförändringarna skulle kunnat undvikas.

c. Ett tredje argument är att kostnader, såväl materiella som sociala, uppstår genom en i tiden koncentrerad omflyttning av individer. Denna omflyttning kan ge upphov till en onödig kapitalförstöring.

6. Regionala motivet

En viss regional fördelning av sysselsättning och användning av andra resurser kan motiveras med att befolkningen bör vara spridd inom hela landet (eller EU). Frågan är då vilken verksamhet som kan generera denna sysselsättning till lägsta resursinsats, jordbruk eller andra verksamheter.

7. Landskapsvärden

Svårigheter för konsumenterna av landskapsvärden att upprätta avtal med producenterna eftersom dessa konsumenter är många och dåligt organiserade. Det är tänkbart att det också finns den aspekten i detta motiv att det inte bara behöver vara en fråga om att bevara vissa miljöer så som de formades historiskt, utan även att för framtiden den miljö bevara som skapas idag.

8. Relationen mellan arbete och realkapital

I den utsträckning strukturstöd (t.ex. startstöd och investeringsstöd) utgörs av subventioner till realkapital blir en effekt av stöden att de påverkar fördelningen mellan arbete och realkapital. Genom subventioner till räntor eller till investeringsutgiften ges direkt eller indirekt en rabatt till realkapitalet som uppmuntrar en större andel realkapital. Emellertid skulle det kunna hävdas att insatsen av arbete inom jordbruket absolut sett kan vara större med stödet till realkapitalet än utan eftersom kostnaderna för produktionen, sett ur jordbrukarnas perspektiv, blir lägre.

9. Negativa externa effekter

Innebörden av negativa externa effekter är att producenterna i sina kalkyler vid beslut om produktion inte behöver ta med vissa effekter ("kostnader"). Sådana effekter kan vara att produktionen belastar miljön negativt. Eftersom konsumenterna är många och dåligt organiserade har de inte möjlighet att upprätta avtal med producenterna som syftar till att begränsa miljöbelastningen. Det finns därför en risk för att produktionen blir för hög i förhållande till konsumenternas betalningsvilja, inkl. effekterna av miljöbelastningen.

I tabell 1 redovisas ett exempel på hur sambanden kan vara mellan de skäl som redovisats ovan och tillämpade jordbrukspolitiska medel. Om ett medel kan inverka positivt på ett skäl har detta utmärkts med "↗" och motsatt om det inverkar negativt med "↘". I den utsträckning medlet kan vara i stort sett neutralt gentemot ett skäl har detta utmärkts med "0".

I tabell 1 görs ett försök att värdera de olika medlens verkningar i förhållande till olika skäl för jordbruk. Det bör understrykas att pilarnas riktning i viss utsträckning är bero-

ende av ytterligare förutsättningar. Ett försök görs att nedan gå igenom vissa sådana förutsättningar.

Vissa medel är i stort sett neutrala i förhållande till ett skäl, medan de kan ha positiva eller negativa verkningar i förhållande till andra skäl. Verkningarna ses i en mycket inskränkt perspektiv och då helt isolerat till respektive skäl. I den politik som förs används flera medel samtidigt. I praktiken blir det därför mycket svårt att dela upp en effekt i vad som beror på ett medel och vad som beror på ett annat medel.

Det är därför inte möjligt att göra en sammanfattande bedömning enbart genom att räkna "↗" och "↘". Kompletterande information krävs om samhällets prioriteringar (preferenser).

En viktig fråga är den grundläggande synen på värdet av offentliga ingripanden och på avvägningen av resursallokeringen mellan jordbruk och andra verksamheter i samhället. Ett synsätt är att ingripanden mot resursallokeringen mellan jordbruk och andra verksamheter bör vara sparsamma. I de fall ingripanden sker kan de i första hand vara motiverade med landskapsvärden och externa effekter. Om i stället utgångspunkten t.ex. är den att intern prisstabilitet och stabilt internt utbud är mycket viktigt, kan offentliga ingripanden vara motiverade i första hand i form av generellt verkande medel i form av gränsskydd och intern marknadsreglering. Om för det tredje är viktigt att vidmakthålla en viss struktur kan medel som starkt riktar sig mot inkomsterna vara motiverade.

Tabell 1 Medel som medverkar respektive motverkar till uppfyllelsen av olika skäl för jordbruk.

	Medel Gräns-skydd	Intern regl.	Kvoter[1]	Gen. direktstöd	Sel. direktstöd	Sel. skatter/avgifter	Inga off. ingripanden
Skäl							
Erhålla livsmedel	↗	↗	↘	↗/0	↗	↘	0
Erhålla livsmedel med speciella egenskaper	↗	↗	↗	↗/0	↗	↗	0
Hämta hem exportvaluta	↗	↗	↘	↗/0	↗	↘	0
Säkerhet							
- prisstabilitet	↗	↗	↗	0	0	0	↘
- stabilt utbud	↗	↗	↗	0	0	0	↘
Sysselsättning							
- Bidrag till nationalprodukten	↗	↗	↘	↗/0	↗	↘	↗
- Sociala effekter av strukturomvandling	↗	↗	↗	↗	↗	↘	↘
- Mindre koncentrerad omflyttning	↗	↗	↗	↗	↗	0	↘
Regionala motivet	↗	↗	↗	↗/0	↗	0	↘
Landskapsvärden	↗	↗	↗	↗	↗	0	↘
Relationen mellan arbete och realkapital	0	0	0	0	↗	↗	0
Negativa externa effekter	↘	↘	↗/0	↗	↗	↗	0

1. Kvoter syftar här till att undvika att produktionen blir "för stor" (och kostsam) totalt eller i vissa områden.

I fallet med inga offentliga ingripanden har slutsatsen i flera fall blivit att "medlet" är helt neutralt i förhållande till de olika skälen. I dessa fall görs inga närmare kommentarer nedan. Resurser fördelas då, styrt med prismekanismen, mellan å ena sidan jordbruk och å andra sidan andra verksamheter.

Om utgångspunkten för politiken endast är att erhålla livsmedel kan gränsskydd och intern marknadsreglering bidra till att uppfylla detta mål genom att de är prishöjande. Generella direktstöd kan inverka positivt i detta hänseende, beroende på hur stark kopplingen är mellan möjligheten att få stöd och krav på produktion. Dock torde generella direktstöd vara mindre verkningsfulla än medel som direkt stödjer priset. Selektiva direktstöd bör också totalt sett uppmuntra en större produktion, medan selektiva skatter/avgifter bör verka återhållande på produktionen.

Ett indirekt ställningstagande har här gjorts i fråga om var produktionen bör ske, nämligen att den bör ske inom landet/EU. Släpper man detta indirekta ställningstagande och litar till att marknaden själv förmår att allokera tillräckligt med resurser till produktionen, så som läget är på de flesta andra områden (t.ex. försörjning med olja samt produktion av bilar och kläder) blir offentliga ingripanden onödiga. Om inga offentliga ingripanden görs allokeras resurser helt med ledning av prisinstrumentet.

Om skälet för jordbruk istället är att erhålla livsmedel med speciella egenskaper kan gränsskydd och intern marknadsreglering också bidra till att uppfylla målet genom att de är prishöjande. Kvoter kan utformas så att de gynnar just den produktion som syftar till att få fram produkter med de speciella egenskaperna. För generella direktstöd gäller samma argumentering som ovan. Selektiva direktstöd och skatter förutsätts här vara utformade så att de gynnar livsmedel med de efterfrågade egenskaperna.

Skälet att hämta hem exportvaluta utgår isolerat från möjligheten att genom produktion av jordbruksprodukter få exportvaluta. Någon vidare bedömning av om export av jordbruksprodukter är den bästa lösningen för att generellt finansiera importen har inte gjorts.

Prisstabilitet och stabilt utbud på den interna marknaden gynnas av gränsskydd, intern marknadsreglering och kvoter. "Medlet" inga offentliga ingripanden har en negativ inverkan på dessa skäl. Utgångspunkten är även här isolerad i den meningen att bedömningen endast gjorts om stabiliteten på den interna marknaden. Många bedömare menar å andra sidan att en friare marknad för jordbruksprodukter skulle få positiva verkningar för stabiliteten på världsmarknaden. Den ökade stabiliteten hos priserna på en friare marknad skulle uppstå genom att antalet aktörer på marknaden ökar samtidigt som de omsatta kvantiteterna på ökar. Det kan också pekas på att det finns en risk för att prisstabiliserande ingripanden på marknaden kan komma vid fel tidpunkt beroende på att det saknas tillräcklig information och att därmed instabiliteten kan öka med regleringar.

Sett i ett isolerat perspektiv har gränsskydd och intern marknadsreglering positiva verkningar för bidrag till nationalprodukten, reducerade sociala effekter av strukturomvandling och mindre omflyttning av personer. Ser man frågan i ett vidare perspektiv kan det emellertid vara så att andra näringar kan lyckas suga upp den arbetskraft som inte längre kan finna sin utkomst om priserna på jordbruksprodukter faller. Kvoter verkar hämmande på resursomflyttning inom den kvoterade sektorn, därför bör effekten på bidraget till nationalprodukten bli negativ. Direktstöd kan ha positiva effekter i relation till dessa sysselsättningsargument eftersom de bidrar till att hålla inkomstnivån uppe. En förutsättning härför är att det finns en koppling mellan stöd och produktion.

Vad gäller det regionala motivet och motivet landskapsvärden kan gränsskydd och intern marknadsreglering ha positiva effekter sett i perspektivet av att de är prishöjande. Kvoter förutsätts här vara utformade på ett sådant sätt att de bidrar till att uppfylla en målsättningar om regional fördelning och landskapsvärden. För att generella direktstöd ska bidra till att uppfylla målsättningar om regional fördelning och landskapsvärden måste det finnas en koppling mellan möjligheterna att erhålla stödet och verksamhet eller boende. Selektiva direktstöd och skatter förutsätts här vara så utformade att de bidrar till att uppfylla målsättningarna.

Ett av syftena med den tidigare förda rationaliseringspolitiken var att sänka kostnaderna för produktionen. De medel som användes hade bl.a. syftet att öka kapitalintensiteten. Av de medel som används nu är de flesta neutrala till relationen mellan användning av arbete och användning av realkapital. Selektiva direktstöd och skatter kan givetvis utformas så att de är speciellt inriktade mot att påverka denna fördelning.

Gränsskydd och intern marknadsreglering kan öka negativa externa effekter om de t.ex. bidrar till en ökad urlakning av närsalter. Kvoter kan å andra sidan ha positiva verkningar om de är så utformade att villkoren för att få kvot är utformade så att åtgärder ska vidtas för att reducera negativa externa effekter (s.k. cross-compliance). Generella direktstöd förutsätts vara så utformade att de sänker intensiteten i produktionen. Selektiva direktstöd och skatter förutsätts vara utformade så att de uppmuntrar en reducering av negativa externa effekter.

Som nämndes tidigare kan den grundläggande synen antingen vara att vara sparsam med offentliga ingripanden eller att vara mera generös. Den slutsats man kommer till torde i hög grad bero på vilken avvägning som görs i frågan om effektivitet i produktionen av livsmedel kontra frågan om korrigering av olika tänkbara marknadsmisslyckanden. Det försök

som gjorts här syftar till att vara rent kvalitativ. Det har inte gjorts något försök till sammanvägning i ett samhällsperspektiv.

5 Behov av reformer av CAP

1992 års reform av CAP innebar en förskjutning av tyngdpunkten mellan de olika medel som EU använder i sin jordbrukspolitik. Fram till dess hade EU nästan uteslutande använt prisstödet som medel. Vid sidan av prisstödet infördes då direktstöd kopplat till areal eller djur som en viktig stödform. Dessa ges som kompensation för sänkt prisstöd. Syftet med åtgärden var skapa bättre balans på marknaden och på så sätt bringa ned kostnaderna för överskottsproduktionen. Det fanns även miljöskäl för att genomföra förändringen.

Det viktigaste skälet till att EU reformerade CAP just vid denna tidpunkt torde dock ha varit de då pågående förhandlingarna i GATT även om detta inte framgick av motiven för beslutet. Dessutom innehöll reformen vissa kompletterande åtgärder, såsom möjlighet att upprätta program för stödgivning till miljöinriktade åtgärder.

Inom en inte alltför avlägsen framtid kan följande faktorer driva fram behov av ytterligare förändringar av CAP:

- Nya krav på stödbegränsningar i nästa förhandlingsrunda i WTO
- En eventuell utvidgning av EU mot Central- och Östeuropa
- Intern förändringsvilja

Den inneboende viljan inom EU att förändra marknadsregleringarna kan uppkomma p.g.a. budgetläget, ändrad fördelning av stödet mellan olika jordbrukargrupper, etc. Trögheten inom EU har dock varit stor när det har gällt att komma fram till konkreta förändringar både i övergripande frågor och på detaljnivå.

Såväl EU-kommissionen som enskilda medlemsländer har utarbetat förslag till förändringar. EU-kommissionen lämnade den s.k. vitboken under hösten 1995. Bland de enskilda medlemsländerna kan nämnas att Danmark har t.ex. lämnat ett förslag till förändring av mjölkregleringen. Det bör också påpekas att det finns länder som med stor sannolikhet är obenägna att vidta åtgärder.

Även i Sverige förs det en diskussion om hur CAP kan förändras. Bl.a. LRF har i sina EU-positioner som antogs av stämman 1996, lagt fram förslag till hur CAP kan utvecklas.

5.1 Möjliga effekter av en kommande WTO-runda

Nuvarande UR-avtal på jordbrukets område gäller fram till år 2000/2001. Innan detta avtal har löpt ut ska nya överläggningar starta. Liksom vid de förra förhandlingarna är det mycket troligt att de frihandelsvänliga länderna kommer att sätta ytterligare press på EU att genomföra förändringar. En mycket viktig utgångspunkt för de fortsatta handelsförhandlingarna i WTO kommer att bli USA:s reform av jordbrukspolitiken. I de följande avsnitten ges en beskrivning av reformen samt hur motsvarande reform kan överföras på förhållandena i EU.

5.1.1 USA:s reform av jordbrukspolitiken

USA har under våren 1996 genomfört en förändring av sin jordbrukspolitik. Förändringarna syftar till öka USA:s konkurrenskraft på världsmarknaden.

För att skapa förutsättningar för en bättre position på marknaden har USA trappat ned det interna stödet. Det är dock inte fråga om någon total avreglering. Produktionsbe-

gränsningar i form av betald träda tas bort liksom bidrag kopplade direkt till produktionen, s.k. deficiency payments. Jordbrukarna får i fortsättningen stöd som i större utsträckning är frikopplat från produktionen och som successivt trappas ned. Genom att frikoppla stödet från enskilda produkter är avsikten att öka det amerikanska jordbrukets förmåga att snabbt ändra sin produktion efter marknadens efterfrågan. Beslutet gäller för perioden fram till år 2002. Det krävs därefter nya beslut för fortsatt reformering, i annat fall återgår läget till den situation som rådde före reformen.

Exportbidragssystemet bibehålls men budgetramen skärs ned. För 1994 uppgick exportstöden totalt till ca 1,1 mdr USD medan de för 1996 har budgeterats till ca 0,35 mdr USD. USA beräknar för 1996 att använda endast ca 30 procent av den ram som UR-avtalet medger. Enligt beslutet har USA fr.o.m. år 2000 budgeterat kostnader för exportstödet som motsvarar WTO-taket.

Lånesystemet kommer också att finnas kvar men villkoren förändras något. Lånesystemet innebär praktiken att staten garanterar jordbrukarna en viss lägsta prisnivå, dvs. ett prisstöd. Låneprisnivån är för perioden 1996-2002 ca 65 kr/100 kg för vete och ca 50 kr/100 kg för majs. Dessa priser är förhållandevis låga jämfört med de prisnivåer som rått på världsmarknaden de senaste åren. Staten kommer även att minska sitt ansvar för lagerhållningen.

Budgetmässigt betyder dessa åtgärder förhållandevis lite satt i relation till hela jordbruksbudgeten. Den övervägande delen av jordbruksbudgeten utgörs av nationell livsmedelshjälp. Den totala jordbruksbudgeten i USA för 1995 uppgick till ca 63 mdr USD, därav gick ca 41 mdr USD till livsmedelshjälp. De marknadsreglerande åtgärderna kan uppskattas till drygt 10 mdr USD.

Spannmål, m.m.

Det frikopplade stödet omfattar följande produkter:

- Vete
- Fodersäd
- Ris
- Bomull

För att få ta del av stödprogrammet krävs att jordbrukarna tagit del av stödprogram under något år den senaste femårsperioden, 1991-1995. Programmet avser perioden 1996-2002 och för att få ta del måste jordbrukarna anmäla den areal som ska ingå. Stödet beräknas på såväl historisk arealfördelning som historisk avkastning. För resp. gröda finns det en budgetram för resp. år som anges i procent av totalbeloppet. Stödet det enskilda året beräknas med ledning av hur stor areal som anmäls. För den areal som är anmäld är jordbrukaren fri i fråga om hur arealen utnyttjas. Stödet det enskilda året påverkas inte av ändrad grödfördelning eller ändrade marknadspriser.

Tabell 2 Totalt frikopplat stöd inom reformen i USA under perioden 1996-2002, mdr USD

År	
1996	5,570
1997	5,385
1998	5,800
1999	5,603
2000	5,130
2001	4,130
2002	4,008

Stödet fördelas enligt följande på resp. produkt:

vete	26,26 %
majs	46,22 %
sorghum	5,11 %
korn	2,16 %
havre	0,15 %
bomull	11,63 %
ris	8,47 %

Källa: USDA

Under 1996 uppgick odlingen av reformgrödorna i USA till ca 80 milj. hektar. Det är ungefär dubbet så stor areal som är stödberättigad i EU.

EU:s stöd till dessa produkter har för 1996 beräknats till drygt 14 mdr ecu, det är mer än tre gånger det stöd som USA ger.

En jordbrukare får inte lyfta mer än 40 000 USD per år i form av frikopplat stöd. Vid en kombination med lånesystemet är beloppet begränsat till maximalt 75 000 USD. I de fall en jordbrukare driver flera företag är stödet begränsat till 210 000 USD. Utöver marknadsstöden kan jordbrukaren även få miljö- och regionalstöd.

För 1996 har 98,2 procent av möjlig areal anmälts som mottagare av stöd. Av tabell 3 framgår de stödbelopp gäller för 1996 i USA och i EU.

Tabell 3 Frikopplade stöd till spannmålsodlingen i USA 1996, samt EU:s arealstöd, kr/kg

Gröda	USA	EU
Vete	0,21	0,54
Majs	0,06	"
Korn	0,07	"
Havre	0,02	"
Ris	0,40	

Källa: USDA

Redovisade belopp för EU i tabell 3 baseras på den historiska avkastning som arealbidraget grundas på. P.g.a. trendmässiga skördeökningar har värdet av arealstödet omräknat till kr/kg spannmål minskat något.

Vid en avkastning på 2,5 ton vete per hektar ger det ett stöd på ca 500 kr/ha, vilket kan jämföras med genomsnittligt arealstöd i EU som uppgår till ca 2 500 kr/ha. I Sverige uppgår stödet i genomsnitt till ca 2 100 kr/ha.

Socker och jordnötter

Stödet till sockersektorn ges i form lån till sockertillverkarna (industrin). De år som importen överstiger 1,5 milj. ton socker får producenterna möjlighet att betala tillbaka lånet genom att lämna socker som betalning, år som importen är mindre än 1,5 milj. ton måste lånet betalas med pengar. En avgift tas ut på allt socker som produceras, ca 10-15 öre/kg raffinerat socker. Denna avgift höjs med 25 procent enligt 1996 års beslut.

Inom programmet för stöd till jordnötter har möjligheten till lån minskat från 678 USD/ton till 610 USD/ton.

Mjölk

För mjölk har USA ett statligt stöd som syftar till hålla producentpriset för mjölk över en viss lägsta nivå. Stödet är utformat så att staten köper smör, ost och skummjölkspulver.

För mjölk trappas stödsystemet ned under en period på fyra år, 1996-1999, enligt nedanstående tabell.

Tabell 4 Stödpris till mjölkproduktionen i USA under perioden 1996-20-02

År	Stödpris, USD/cwt*
1996	10,35
1997	10,20
1998	10,05
1999	9,90
2000-2002	9,90

* cwt = US hundredweight = 45,3592 kg

Källa: USDA

Under perioden 2000-2002 omvandlas stödpriser till ett lånesystem. Exportbidragen anpassas efter de tak som beslutats enligt UR-avtalet på jordbrukets område.

Stödpriset för mjölk i USA motsvarar ca 1,50 kr/kg.

Produkter som nötkött, griskött, ägg och fjäderfäkött är i princip oreglerade och påverkas således inte av den genomförda reformen.

5.1.2 Frikopplade stöd

Frikopplade stöd kan definieras som stöd som ges oberoende av produktionen eller prisnivåer. Stödet kan sägas utgöra en motpol till prisstödet som ges i förhållande till den mängd som produceras och som kopplas till marknadspriset för varan.

Ett mera frikopplat stöd innebär en i grunden förändrad utformning av jordbruksstödet. Det traditionella prisstödet har varit direkt knutet till produktionens storlek. Arealstöden har delvis haft karaktären av frikopplat stöd eftersom stödet har betalats ut i förhållande till en historisk avkastningsnivå. Stödet har dock betalats ut efter aktuell odlingsareal för enskilda grödor resp. år. I Sverige har företrädare för jordbruket betonat vikten av att koppla direktstöden så nära den verkliga produktionen som möjligt.

En frikoppling av jordbruksstöden kan medföra flera positiva effekter som t.ex.:

- Mindre risk för kapitalisering
- Tydligare marknadsorientering för producenterna i valet mellan olika produktionsgrenar
- Tydliggörande av stödets storlek

Såväl prisstöd som direktstöd kopplade till produktionen tenderar att kapitaliseras in i produktionsledet i form av dyrare åkermark, byggnader, maskiner och andra insatsvaror. Kapitaliseringseffekten riskerar i första hand att ske hos den produktionsresurs som har den sämsta flexibiliteten. Nyetableringar och omstruktureringar försvåras som annars skulle ha varit positiva för näringens konkurrenskraft.

Ingripanden från statens sida i form av intervention, exportbidrag, produktionskvoter, gränsskydd, m.m. påverkar mycket kraftigt hur marknadens aktörer handlar. Inte sällan är

staten (EU) den starkaste aktören på marknaden. Det innebär självklart att producenterna anpassar sin verksamhet efter det regelverk som utformats. Ett sådant exempel är hur spannmålsodlingen och mjölkproduktionen i Sverige har utvecklats de senaste tio åren med den skiftande politik som förts.

Spannmål

I Sverige infördes 1987 system som aktivt syftade till minska produktionen. Stöd gavs till jordbrukare som tog areal ur produktion. Omfattningen av dessa program ökade successivt under slutet av 1980-talet och början på 1990-talet. I 1990 års reform var det s.k. omställningsprogrammet en central del. Jordbrukarna gavs då en engångsersättning för att varaktigt ta mark ur livsmedelsproduktion. 1993 fanns det ca 380 000 hektar som tagits ur produktion.

Sveriges ansökan om EU-medlemskap ändrade dock villkoren för spannmålsodlingen och tidigare beslut om att helt ta bort nedre prisgarantin (inlösensystemet) för spannmålen verkställdes inte. Istället påbörjades en anpassning mot den politik som gällde i EU, bl.a. fattades beslut om att ge jordbrukarna möjligheter att gå ur omställningsprogrammet i förväg, under 1995 och 1996 (mot återbetalning av en del av stödet). Detta ledde till att spannmålsarealen åter har ökat samtidigt som den trädade arealen har minskat.

I följande tabell redovisas utvecklingen av olika politiska åtgärder och utvecklingen av arealanvändningen.

Tabell 5 Utvecklingen av olika politiska åtgärder och arealanvändningen

År	Åtgärd	Areal, 1000 ha	
		Spannmål	Träda*
1986	Enbart prisstöd	1 580	0
1987	Träda 87 införs	1 429	140
1991	Avreglering, omställnings-program	1 196	340
1993	EU-anpassning påbörjas	1 153	380
1996	EU-medlemskap, omställ-ningsprogrammet avslutas	1 200	310**

* Med träda avses mark för vilken ersättning getts för att produktion inte ska förekomma
** Avser EU-träda

Mjölk

Utvecklingen på mjölkområdet följer samma utveckling som på spannmålsområdet. I mitten av 1980-talet infördes ett frivilligt tvåprissystem med syftet att minska mjölkproduktionen. 1990 års beslut innebar att nya produktionsminskande åtgärder sattes in, bl.a. avvecklingsersättning. När frågan om EU-medlemskap blev aktuell ökade produktionen eftersom jordbrukarna strävade efter att skapa en god position inför tilldelningen av EU:s mjölkkvoter. Under det första året inom EU, 1995/96, uppnådde emellertid Sverige inte sin landskvot. Under kvotåret 1996/97 beräknas produktionen öka jämfört med 1995/96. Vid tidpunkten för färdigställandet av rapporten pekar mycket på att produktionen inte blir större än landskvoten.

I följande tabell redovisas utvecklingen av olika politiska åtgärder och utvecklingen av mjölkproduktionen.

Tabell 7 Utvecklingen av olika politiska åtgärder och mjölkproduktionen

År	Åtgärd	Kor, 1 000 st	Mjölk, milj. kg
1985	Två-prissystemet införs	646	3,58
1989	Två-prissystemet tas bort	569	3,42
1991	Särskilda ersättningar till producenter som slutar	528	3,13
1993	EU anpassning påbörjas	524	3,29
1995	EU:s kvotsystem tillämpas fr.o.m. 1 april	487	3,24
1996	Mjölkkvoten uppfylls inte 1995/96		ca 3,3

Diskussion om effekterna av frikopplade stöd

En frikoppling av stödet innebär att jordbrukarna får en betydligt större frihet att välja mellan olika produktionsgrenar utan påverkan av olika marknadsregleringar. Detta bör ge upphov till en effektivare användning av resurserna i samhället.

Av olika skäl kan det dock vara lämpligt att viss produktion inte förekommer eller begränsas i bestämda områden. Det kan t.ex. vara olämpligt av miljöskäl att viss produktion lokaliseras till en viss region. Det bör då finnas en lagstiftning som just tar sikte på att justera marknaden för denna felaktiga resursfördelning.

Kritik har ofta riktats, speciellt mot prisstödet och högprislinjen, mot att de finansiella konsekvenserna inte framträder nog tydligt. Det har därför varit svårt att ifrågasätta systemen. Ett frikopplat stöd skulle mycket tydligt ge information om vilket stöd som ges. För jordbrukets del skulle det naturligtvis innebära en större risk för att stödet skulle angripas från olika håll. Prisstöd ger dock ett betydligt enklare (färre detaljregler) och mera överskådligt system som emellertid inte på samma konkreta sätt visar samhällets kostnad.

En förändring av nuvarande stödformer mot ett mera frikopplat stöd innebär ett i grunden förändrat stödsystem. Hårddrar man systemet med frikopplade stöd innebär det att jordbruket ges ersättning för att inte producera något. I princip kan stödet ses som en ersättning för förmögenhetsförluster. En sådan förändring kan vara svår att acceptera. Det svenska omställningsstödet hade i sin utformning vissa drag av ett frikopplat stöd och det har av många varit kraftigt ifrågasatt.

Den praktiska utformningen av ett mera frikopplat stöd är en svår fråga att lösa. Regler krävs om bidragsnivå, bidragsmottagare, tidsperiod för när bidrag ska ges, krav på mottagaren, osv.

För att fastställa bidragsnivån krävs ställningstagande om vad bidraget ska kompensera, t.ex. prisfall eller förmögenhetsförluster. En speciellt viktig fråga är vilka regler som ska gälla vid försäljningar av jordbruksfastigheter eller vid överlåtelser av brukningsrätten. Det är möjligt att knyta bidraget till såväl person som fastighet. Regler måste även skapas för de krav ställs på bidragsmottagaren. Huvudregeln bör vara att markens användning får förändras utan att bidraget påverkas. Enligt de regler som tillämpas i USA får dock inte vissa produkter odlas, frukt och grönsaker, och det är inte tillåtet att använda marken till annat än jordbruksproduktion. Enligt

reglerna i USA är det t.ex. tillåtet med skogsplantering och träda men inte anläggning av golfbanor.

5.1.3 Reformer i andra länder

Åtgärder för att svara upp mot WTO-åtagandena har gjorts även i andra länder. I följande avsnitt ges en bild av vilka förändringar som har gjorts i några av EU:s viktigaste konkurrentländer på världsmarknaden.

Kanada

Kanada genomförde en reform av jordbrukspolitiken 1991. Grundläggande för denna reform var en helhetssyn på jordbruksföretaget framför ett produktorienterat stöd. Företagen erbjuds ett försäkringsskydd som kan utnyttjas under perioder med vikande lönsamhet. Jordbrukare som deltar i systemet betalar årligen en premie som uppgår till tre procent av nettoförsäljningen, staten bidrar med motsvarande belopp. Jordbrukarna får en förmånlig ränta på avsatta medel och det är fritt att avbryta deltagandet när som helst.

Vid sidan om detta stöd finns det även mera produktinriktade stöd. På spannmålsområdet har subventioner lämnats för att transportera varan från prärien till exporthamnar. 1995 beslutades om att generellt sett minska produktsubventionerna. Transportsubventionerna för spannmål togs bort helt och producenterna kompenserades genom en "engångsbetalning". Kompensation har också lämnats i form av investeringsbidrag och exportgarantier.

På mjölkområdet har beslut fattats om att under en femårsperiod avveckla direktstöden till producenterna.

Australien

Australiens stöd till det inhemska jordbruket är relativt sett lägre än stödet för annan inhemsk industri. För vissa varuområden, som mjölk och socker, tillämpas dock regleringsåtgärder. Exportbidrag tillämpas för mjölkprodukter. Bidragen finansieras genom avgifter som betalas via konsumentpriserna. Stöden har kritiserats av Nya Zeeland och 1995 beslutades att stöden ska avvecklas under perioden fram till år 2000.

Nya Zeeland

Nya Zeeland genomförde redan 1985 en omfattande liberalisering av sin jordbrukspolitik. Det viktigaste skälet till avregleringen var de svårigheter som uppstod när Storbritannien blev EU-medlem. För att åter bli konkurrenskraftiga på världsmarknaden avvecklades de flesta stödformer till jordbruket. De problem som uppstod som en följd av avregleringen har delvis övervunnits bl.a. genom produktdifferentiering och utveckling av nya marknader. Latinamerika, speciellt Brasilien, har blivit Nya Zeelands viktigaste marknad för mejeriprodukter.

5.1.4 Alternativa vägar i WTO

Inför en ny WTO-runda står EU med all säkerhet inför att vidta nya förändringar av CAP. Inför en ny förhandlingsomgång synes det finnas två vägar att gå fram, antingen inväntar EU de krav som med all säkerhet kommer att ställas, eller går EU i förväg och på eget initiativ vidtar lämpliga förändringar av jordbrukspolitiken. Det kan t.ex. vara en fortsatt neddragning av prisstödet enligt den modell som tillämpades i 1992 års reform av CAP. Fördelen med den förstnämnda metoden är att man inte spelat ut sin position innan förhandlingarna

börjas men det kan också finnas en risk i att låta USA ställa kraven. Går EU före med en reform av sin politik är manöverutrymmet troligen större, dock till priset att USA i en förhandling kan komma med ytterligare krav.

EU genomförde 1992, som redovisades tidigare, en genomgripande reform av sin gemensamma jordbrukspolitik. Reformen innebar sänkt prisstöd och ett ökat inslag av direktstöd. Direktstödet är dock förhållandevis hårt kopplat till produktionsnivån. En möjlig väg att förändra stödet till jordbruket är att fördjupa CAP-reformen ytterligare genom att utvidga den till flera produkter och sänka stödnivån. Genom att EU:s stödprisnivåer då närmar sig prisnivån på världsmarknaden minskar behovet av exportbidrags- och interventionssystem. Motsvarande gäller för olika utbudsbegränsande kvoter.

Dessa åtgärder skulle kunna innebära att EU fullgör de nya GATT-åtagandena utan ytterligare förändringar. Genom att fortsätta enligt modellen för 1992 års reform kan det vara lättare att finna acceptans för ytterligare neddragningar av stödet. Det finns risk för att vissa produkter åter kommer att undgå en reformering p.g.a. stora praktiska svårigheter. Av denna anledning kan det eventuellt vara att föredra en helt ny inriktning för stödet till jordbruket.

En fortsatt övergång till direktstöd innebär också att budgetbelastningen ökar. Med den traditionella utformningen av stödet till jordbruket har konsumenterna stått för finansieringen genom höga livsmedelspriser, högprislinje, jämfört med världsmarknadspriserna som regelmässigt har varit lägre. Direkta kostnader har enbart uppstått för omhändertagande av överskottskvantiteterna. Nedtrappning av prisstödet och kompensation via direktstöd innebär en övergång mot en lågprislinje. Stödet till jordbruket kommer då att tas från budgetmedel. Beloppen som finansieras över EU-budgeten kommer att öka kraftigt eftersom stödet omfattar hela den produ-

cerade kvantiteten, istället för som tidigare att bidrag utgick endast för överskottet.

5.2 Österuropautvidgningen

Ett flertal studier har gjorts av de effekter som kan uppstå p.g.a. att EU-15 utvidgas med ytterligare tio stater i Central- och Österuropa, de s.k. CÖE-länderna. Dessutom kan medlemskap komma ifråga för Cypern. Samtliga studier kommer fram till att det finns en stor produktionspotential i CÖE-länderna. Genom de bidrag som finns att hämta inom den nuvarande CAP finns det således möjligheter till en kraftig produktionsökning i de österuropeiska länderna.

Vid en studie över situationen i CÖE-länderna, sedan den politiska och ekonomiska omvälvningen, för de olika jordbruksprodukterna kan vissa gemensamma drag urskiljas:

- Kraftig produktionsminskning
- Ändrat konsumtionsmönster
- Kraftig minskning av exporten
- Prisnivåer som är lägre än i EU
- Reglerade marknader men utan finansiell styrka
- GATT-bindningar utan innehåll

Utan undantag har produktionen av jordbruksprodukter minskat kraftigt i CÖE-länderna som en följd av den ekonomiska och politiska omvälvning som skett under 1990-talet. Produktionsminskningen beror på flera faktorer. De främsta orsakerna är:

- Instabilitet i samhället
- Kraftigt ökad inflation
- Brist på kapital
- Osäkerhet om markpolitiken
- Ändrade förutsättningar för utrikeshandel

Konsumtionen av livsmedel har av tradition subventionerats i CÖE-länderna. Jämfört med t.ex. EU-15 har konsumtionen i dessa länder därför varit förhållandevis hög. Den nya ekonomiska politiken har inneburit att dessa subventioner har tagits bort, vilket har varit en orsak till att livsmedelskonsumtionen har minskat kraftigt. Den allmänna nedgången i ekonomin i dessa länder har också bidragit till konsumtionsminskningen.

Tabell 8 Konsumtion av livsmedel i Östeuropa och i EU, kg/person

Land	Socker		Nötkött		Griskött	
	1989	1994	1989	1994	1989	1994
Tjeckien	48	40	24	16	52	46
Slovakien			15	12	44	33
Polen	39	39	18	12	49	44
Ungern			9	9	85	58
Lettland			25	27	36	26
EU-12	34	34	23	21	40	41
Sverige	41	41*	16	17	31	34

* Avser 1995

Källa: EU-kommissionen, Eurostat och Jordbruksverket

CÖE-länderna har av tradition exporterat stora mängder med livsmedel till f.d. Sovjetunionen. Det är tveksamt om denna handel kan anses ha skett till marknadsmässiga villkor, t.ex. kan handelspolitiska skäl ha varit viktiga. Efter den politiska omvälvning som ägde rum under början av 1990-talet har handeln minskat kraftigt, vilket är en viktig orsak till att produktionen gått ned i CÖE-länderna.

Fram till i början av 1990-talet var det mesta av jordbruket i CÖE-länderna i det närmaste helt kollektivt ägt, med undantag för Polen och Slovenien, där småjordbruk är vanliga. Priserna på jordbruksprodukter hölls nere i en strävan att förse konsumenterna med billiga livsmedel. Efter den politiska och ekonomiska reform som genomfördes i början av 1990-talet släpptes en stor del av detaljstyrningen av priserna. Detta fick till följd att priserna steg kraftigt men producentpriserna i CÖE-länderna ligger fortfarande på nivåer som är lägre än i EU-15 och i vissa fall t.o.m. lägre än på världsmarknaden. En förklaring till detta är att CÖE-ländernas gränsskydd är lägre än EU:s, andra förklaringar kan vara att produkterna är av en sämre kvalitet, att det råder instabilitet i leveranser, m.m.

I de flesta CÖE-länder genomfördes en mer eller mindre total avreglering på jordbruksområdet i samband med den förändring som skedde i dessa länder i början av 1990-talet. Detta framgår bl.a. av PSE-beräkningar som OECD gjort för några av länderna. Utvecklingen under de senaste åren har gått mot att regleringar åter har införts. I flera fall har CÖE-länderna infört regleringar som i sin tekniska utformning påminner om EU:s regleringar. I de flesta fall saknar dock systemen större betydelse eftersom de finansiella resurserna är begränsade. Som exempel kan vidare nämnas att Ungern under 1996 har infört mjölkkvoter och att Polen har kvoter på sockerområdet.

Vissa av CÖE-länderna omfattas av UR-avtalet på jordbrukets område (Baltikum och Bulgarien är inte medlemmar av GATT). Importskyddet ligger genomgående på en lägre nivå än för EU-15. Möjligheterna till subventionerad export är också mycket små. Den subventionerade export som dessa länder har fått godkänd i UR-avtalet har beräknats i nationell valuta, med undantag för Polen som har gjort sina bindningar i USD. En snabb inflation under de senaste åren till stor del urgröpt värdet av dessa bindningar. Kvantiteterna är också som regel små, t.ex. har Ungern inte tagit med sin export till forna Sovjetunionen i sina exportkvoter.

Prisnivån i CÖE-länderna ligger betydligt lägre än i EU-15. Det innebär att CÖE-länderna är i en position inför ett eventuellt EU-inträde som skiljer sig betydligt från det läge som Sverige, Finland och Österrike befann sig i inför sitt EU-inträde. I speciellt Finland och Österrike var situationen den motsatta jämfört med CÖE-länderna genom att stödnivåerna var högre än EU:s stöd.

Blir CÖE-länderna medlemmar i EU med CAP i dess nuvarande form synes det kunna ge upphov till en rad olika problem, såsom:

- Ökat produktionstryck från CÖE-länderna
- Risk för konsumtionsminskningar i CÖE-länderna
- Ökad budgetbelastning för EU totalt
- Snedvridningar i samhällsekonomin i CÖE-länderna

Om priserna i CÖE-länderna stiger till motsvarande nivåer som i EU skulle de problem som redovisas ovan snarast öka. Kostnadsläget, lägre markpriser etc., motiverar med hög säkerhet huvuddelen av rådande prisskillnad. Andra viktiga faktorer utgörs av de skillnader som finns mellan CÖE-länderna och EU-länderna i sammansättning av foder och utfod-

ringsteknik som kan väntas medföra relativt sett högre priser på t.ex. svinkött jämfört med foderpriserna i CÖE-länderna.

Av följande tabell framgår några exempel på prisskillnaden mellan EU och Östeuropa. Prisjämförelserna är svåra att göra eftersom prismaterialet från CÖE-länderna är bristfälligt och variationen är stor. Allmän ekonomisk oro i CÖE-länderna, vilket yttrat sig bl.a. i hög inflationstakt, gör också jämförelsen svår.

Tabell 9 Prisjämförelse EU - vissa länder i Östeuropa, procent av EU-pris*

Land	Vete	Mjölk	Svinkött
Polen	73	41	85
Ungern	56	60	99
Tjeckien	66	55	
Litauen	45		
Lettland	90		
Estland	56		

* Avser prisförhållandena 1994-1995

Källa: Jordbruksverket

Om priserna skulle öka kraftigt leder det till att produktionen stimuleras i CÖE-länderna. Det finns produktionspotentialer som av olika skäl inte har utnyttjats under de senaste åren. Brist på kapital och kunskap om såväl produktionsteknik som marknadsföring är dock faktorer som håller tillbaka utvecklingen. Prisökningar skulle kunna leda till en onödig kapitalisering i mark och andra produktionsresurser samt till en risk för dämpad efterfrågan. Det finns således risk för en marknadsobalans i dessa länder. För EU innebär det risk för ökad

budgetbelastning för CAP. Expertgrupp 1 har redovisat olika kostnadsberäkningar som gjorts för utvidgningen. Utfallet varierar kraftigt beroende på de förutsättningar som lagts in. Det finns också risk för att WTO-åtagandena blir svårare att klara för EU vid en utvidgning. Det finns därför all anledning att anta att CÖE-länderna kommer att få övergångsarrangemang om inte politiken förändras generellt. Exempel på sådana övergångsarrangemang kan vara att EU ger stöd till jordbruk och livsmedelsindustri i dessa länder för att utvecklas. Det kan också innebära övergångsarrangemang som inte ger dessa länder tillträde till den gemensamma marknaden fullt ut.

Förhållandena inom förädlingsindustrin och handeln karaktäriseras ofta av brister i såväl produktionsteknik och marknadsföring, åtminstone sett i jämförelse med de större företagen inom EU. Dessa brister kan väntas medföra svårigheter att avsätta produkterna till andra EU-länder.

Under sommaren 1996 har CÖE-länderna fått besvara en mängd frågor från EU-kommissionen och utifrån dessa svar ska EU sammanställa en s.k. avi. I avin ger EU ett omdöme om länderna som en utgångspunkt inför förhandlingarna. Dessa svar beräknas komma under våren 1997.

I 1995 års strategidokumentet från EU togs det upp en del av problematiken kring anslutningen av CÖE-länderna. Enligt nu gällande regelverk skulle CÖE-länderna vara berättigade till exportbidrag, arealbidrag etc. EU-kommissionen påpekade bl.a. att syftet med priskompensationen, enligt 1992 års reform, var att ersätta jordbrukarna för gjorda stödprissänkningar. För CÖE-ländernas del anser EU-kommissionen att det inte kommer att bli fråga om några prissänkningar i samband med ett eventuellt EU-medlemskap. Det finns inte någon ekonomisk anledning till priskompensation. Kompensation skulle dessutom kunna skapa omotiverade inkomstskillnader, vilket i sin tur kan skapa social oro i dessa länder.

Bland enskilda EU-länder har åsikter framförts som t.ex. att direktstöd inte bör medges för CÖE-länderna p.g.a. att det inte har varit fråga om något prisfall i dessa länder. Det har även diskuterats om att det skulle behöva införas kvoter i dessa länder som håller tillbaka produktionsutvecklingen.

Det är viktigt att CAP inte försvårar eller i värsta fall förhindrar en anslutning av CÖE-länderna. CAP bör sålunda förändras på ett sådant sätt att en anslutning underlättas och att jordbruket i dessa länder ges en verklig möjlighet att utvecklas. Detta torde innebära att betydelsen av produktionskvoter och andra marknadsreglerande åtgärder måste tonas ned. Tidsperspektivet för denna process är svår att bedöma. Det ekonomiska läget i dessa länder talar för en lång övergångsperiod medan instabiliteten i det politiska skeendet kan tala för en snabbare anslutning. Vissa åtgärder kan behöva påbörjas även innan det beslutas om medlemskap.

5.2.1 Förhållandet mellan de nytillkommande länderna

Även förhållandena mellan de länder som kan komma med vid en utökning av EU måste beaktas. En fråga är vilka regler som ska gälla vid handel mellan de nya länderna om inte EU:s regler börjar tillämpas för de nya medlemsländerna från första början.

För närvarande håller två frihandelsområden inom Central- och Östeuropa på att växa fram. Ett område gäller de s.k. CEFTA-länderna och där är det i första skedet Ungern, Polen, Tjeckien och Slovakien som bildar ett område. Också i Baltikum har grunden lagts för ett frihandelsområde, där Estland, Lettland och Litauen ingår.

5.3 Intern förändringsvilja

Diskussioner pågår nära nog ständigt inom EU om inriktningen och utformningen av CAP. Oftast har dessa diskussioner haft sin grund i budgetsituationen. Regler har införts i syfte att minska kostnaderna, en vanlig metod vid dessa tillfällen har varit begränsa produktionen genom olika typer av kvoter. Under den senaste tiden har olika kvotarrangemang kommit att ifrågasättas alltmer och det synes ske en förändring i det synsätt som bör gälla i fråga om hur utbudsproblemen bör lösas. Kompensationsnivån i 1992 års beslut har också kritiserats. Bidragsbeloppen låstes fast i samband med beslutet och för de flesta varor utan möjlighet till förändringar vid ändrade förutsättningar på marknaden. Höga marknadspriser i kombination med kompensationsbetalningar har lett till kritik mot att jordbrukarna har överkompenserats. Under 1995/96 har exportskatter, beroende på de höga världsmarknadspriserna, tillämpats på spannmålsområdet för att dämpa prishöjningarna inom EU.

1995 års strategidokument och 1996 års konferens om landsbygdsutveckling

Under 1995 presenterade EU-kommissionen en rapport "Studier över alternativa strategier för utveckling av relationer på jordbruksområdet mellan EU och de associerade staterna för en framtida anslutning av dessa stater". Rapporten presenterade tre möjliga handlingsalternativ:

- Status quo
- Radikal reform
- Vidareutveckling av 1992 års reform

EU-kommissionen kom fram till att det inte är lämpligt att försöka upprätthålla en oförändrad situation. En Östeuropautvidgning samt åtaganden som följer av Uruguayrundan kommer förr eller senare att driva fram en reform. Sker detta efter utvidgningen kommer detta att bli särskilt svårt och kostsamt.

I rapporten finner EU-kommissionen flera fördelar med att genomföra en radikal reform. Utgifterna för jordbrukspolitiken blir betydligt lägre och regleringsmekanismen blir betydligt enklare. I detta alternativ ligger också att det görs åtskillnad mellan frågor som berör miljön och landsbygdsutvecklingen. EU-kommissionen anser dock att sociala och miljömässiga risker kan bli följden, speciellt i vissa regioner. Det påpekas även att budgetbelastningen blir stor de första åren efter genomförd reform. För socker och mjölk har en fullständig priskompensation beräknats kosta 10-15 mdr ecu per år. En annan risk är de rika länderna kan fortsätta att stödja sitt jordbruk, till skillnad från de fattigare länderna.

EU-kommissionen finner att det tillvägagångssätt som startades genom 1992 års reform bör tillämpas även i fortsättningen. Detta kan ske såväl genom en fördjupning som genom en utvidgning till andra produkter.

EU-kommissionen har på olika sätt och i olika sammanhang fortsatt på den linje som dragits upp i strategidokumentet. Reformförslag har diskuterats för bl.a. mjölk och nötkött.

Frågan om landsbygdsutveckling togs speciellt upp på en konferens i november 1996 i Cork på Irland. I den deklaration som antogs vid konferensen betonades att den gemensamma jordbrukspolitiken måste anpassas efter en ny verklighet där jordbruket spelar förhållandevis liten roll men där landsbygden måste utvecklas även på andra områden. Det konstaterades att befolkningen i Europa nu lägger allt större vikt vid livskvalitet i allmänhet och vid frågor om kvalitet, hälsa, säkerhet, personlig utveckling och fritid i synnerhet. I

deklarationen gjordes uttalanden om att den gemensamma jordbrukspolitiken måste anpassas till nya verkligheter och utmaningar:

- Konsumenternas krav och önskemål
- Utvecklingen inom internationell handel
- EU:s kommande utvidgning

Som en följd av detta anser man att omläggningen från prisstöd till direktstöd ska fortsätta. Jordbrukssektorn ska anpassas till de nya förhållandena men att jordbrukarna ges stöd under anpassningsperioden samt får tydliga signaler om den framtida utvecklingen.

I deklarationen förväntas att den priskompensation som gavs i samband med 1992 års reform av CAP ifrågasätts i allt högre grad.

Det är i dagsläget svårt att dra några slutsatser om vilka effekter denna konferens kan komma att få på politikens utveckling.

5.3.1 Åtgärder från svensk sida

När behovet av förändringar av CAP har diskuterats, har Sverige framfört att det föreligger behov av en reform. Reformbehovet har förespråkats av flera skäl, bl.a. höga kostnader, risk för svag konkurrenskraft i näringen samt krånglig administration. Som exempel kan nämnas att Sverige har drivit linjen att det är effektivare att sänka stödprisnivåerna för spannmål jämfört med att förändra utbudet genom att justera trädesprocenten.

5.4 Alternativa utvecklingsvägar för CAP

5.4.1 Grundalternativ

Mot bakgrund till den utveckling som kan förväntas såväl inom EU som i omvärlden framstår två huvudalternativ för förändring av CAP:

1. Reform av CAP i syfte att stärka den internationella konkurrenskraften på en i princip avreglerad marknad

2. Anpassning av CAP till de nya restriktioner som sannolikt blir följden av kommande WTO-förhandlingar, Östeuropautvidgning, budgetrestriktioner m.m.

Syftet med alternativ 1 är att ge EU möjlighet att ta del av en växande världsmarknad utan att olika handels- och budgetrestriktioner hindrar detta. Detta kan ske genom konkurrenskraften förbättras genom en effektivisering av jordbruket.

Enligt *alternativ 1* kommer prisskillnaden mellan EU och världsmarknaden att minskas/utjämnas. För att komma dit måste EU:s stödpriser successivt sänkas och därefter helt tas bort. Genom att priserna sänks, minskas kraften i den interna marknadsregleringen och systemen för exportbidrag, intervention och avsättningsbefrämjande åtgärder blir mindre betydelsefulla. När EU:s priser har jämnats ut mot världsmarknadspriserna kan den interna marknadsregleringen avvecklas.

En reform bör omfatta samtliga produkter inom CAP. Det synes vara effektivare att ta ett samlat grepp på hela näringen framför att gå fram produktvis. Det kan på kort sikt vara enklare att genomföra reformer på områden där skillnaden mellan EU:s priser världsmarknadspriserna är små. En så-

dan strategi kan dock på sikt innebära stora obalanser mellan olika produktområden.

Under en övergångsperiod kan jordbruket få kompensation för hela eller delar av de prissänkningar som neddragningen av stödpriserna innebär om det är motiverat för att underlätta en anpassning till den nya situationen. Detta kan bl.a. motiveras med att inte slå ut produktionsresurser som på sikt kan vara lönsamma.

Fördelen med en reform enligt denna modell är att EU:s jordbrukssektor ges en möjlighet att ta del av en växande världsmarknad utan att begränsas av handelsrestriktioner och budgetkrav. Denna modell torde också ge jordbruket i Östeuropa en möjlighet att utvecklas även när dessa har blivit EU-medlemmar.

En nackdel med denna typ av lösning kan vara att vissa delar av jordbruket får gå igenom en snabb strukturrationalisering. Kraftiga och oönskade effekter kan mildras genom att åtgärderna sätts in successivt och att priskompensation medges i form av direktstöd under en övergångsperiod.

Alternativ 2 innebär att EU anpassar sin produktion p.g.a. krympande GATT-kvoter och ökat importtryck. För att anpassa produktionen efter de nya förutsättningarna torde det innebära såväl minskat prisstöd som minskade produktionskvoter. I praktiken innebär det att produktionsresurser, såsom åkermark och stallbyggnader, aktivt måste tas ur produktion. På sikt kan även priserna i EU komma att pressas eftersom WTO-åtagandena innebär ökat importtillträde.

Fördelen med denna modell är att EU kan kontrollera de förändringar av jordbruket som krävs för att uppfylla de krav som kommer att ställas i framtiden, t.ex. till följd av ett nytt WTO-avtal. Minskningarna kan göras successivt och eventuellt styras på ett sådant sätt som EU finner lämpligt.

Nackdelen med denna lösning är att EU redan i utgångsläget accepterar minskat tillträde till världsmarknaden. Ökat

inslag av kvoter och andra regleringsinstrument torde ytterligare komma att skada utvecklingen av jordbruket inom EU. Det kan leda till en situation där det blir ännu svårare för EU att försvara sina positioner. Denna lösning torde även innebära svårigheter för jordbruket i Östeuropa. Kvoter som har beräknats utifrån en mycket låg historisk bas leder till problem att utveckla ett livskraftigt jordbruk.

De två alternativen utgår från olika strategier. Enligt det första alternativet är strategin avreglering och enligt det andra alternativet är strategin anpassning till olika restriktioner eller begränsningar som sannolikt kommer att ställas upp. I ett långsiktigt perspektiv är det svårt att uttala sig om i vilken utsträckning effekterna, t.ex. vad gäller lönsamhetsnivån i jordbruket, kommer att bli olika. Båda alternativen torde få till effekt att prisnivån inom EU kommer att anpassas mot världsmarknadspriserna. Möjligen skulle tillämpning av produktionskvoter, åtminstone i det korta perspektivet, kunna bromsa prissänkningar.

Det kan förutsättas att särskilda stöd även i fortsättningen kommer att ges i områden där det av regionalpolitiska skäl är viktigt att upprätthålla sysselsättningen. Jordbruket är en producent av kollektiva nyttigheter, t.ex. i form av öppet landskap och kulturhistoriskt värdefulla miljöer. Dessa nyttigheter kan stödjas ekonomiskt med medel ur särskilda stödprogram (kompletterande åtgärder enligt 1992 års reform av CAP). En fråga är i vilken utsträckning en tillräcklig inkomstnivå kommer att erhållas som ett resultat av alternativ 1 eller 2 kompletterat med regionalpolitiska stöd, miljöstöd samt andra stödformer som kan finnas, t.ex. strukturstöd (såsom investeringsstöd och startstöd) och landsbygdsstöd. I vilken utsträckning inkomstnivån är tillräcklig får avvägas utifrån de övergripande mål som sätts upp för sektorn.

EU:s jordbrukspolitik har varit i stort sett oförändrad alltsedan dess tillkomst för nära 40 år sedan. Jordbrukarna har

styrt sin produktion utifrån de villkor som ställts upp i CAP. Det har bl.a. tagits sig i uttryck i form av investeringar i form av markanläggningar, byggnader, maskiner, djur och kunskap. Jordbruket kännetecknas av förhållandevis långa avskrivningstider, såsom för markanläggningar och byggnader, samt liten alternativ användning för gjorda investeringar.

Den förändring i inriktningen av EU:s jordbrukspolitik som diskuterats i det föregående innebär förändringar i förutsättningarna för näringen. En sänkning av marknadsstödens nivå torde komma att sänka intäktsnivån i jordbruket. Det är inte troligt att en minskning av stödnivån kommer att medföra en så stor höjning av världsmarknadspriserna som skulle krävas för att uppnå en oförändrad intäktsnivå. För att kunna bedöma utvecklingen av jordbrukarnas inkomster av en minskning av stödnivån krävs också en bedömning av hur kostnaderna, kanske främst för mark, utvecklas.

5.4.2 Komplettering av grundalternativen

För att skapa rimliga förutsättningar för anpassningar, i vissa fall för utveckling av företaget och i andra fall för avveckling, bör det under kunna medges kompensation till jordbrukarna. Av dessa skäl har kompensationsbetalning lämnats såväl enligt 1990 års svenska reform som vid 1992 års reform av CAP. Enligt 1990 års reform gavs dels ett arealstöd, dels ett djurbidrag som trappades av under en övergångsperiod. Det gavs dessutom ett omställningsbidrag till de jordbrukare som valde att varaktigt ställa om till annat än livsmedelsproduktion. I samband med ett beslut i GATT om frysning av stödet till jordbruket infördes djurbidrag som kompensation för redan beslutade prishöjningar. Dessa upphörde i samband med EU-inträdet.

I EU har man gett kompensation för sänkt prisstöd i form av arealstöd och djurbidrag. Det finns i nuläget inte något be-

slut om avtrappning. Kompensation har getts med motsvarande belopp som prisstödet har sänkts.

Gruppen tar inte ställning till hur länge kompensation ska ges eller med vilka belopp stöden ska utgå. Gruppen tar sålunda inte heller ställning till hur en eventuell avtrappning av stödet kan utformas.

Det bör också observeras att kommande WTO-förhandlingar kan innebära restriktioner i möjligheterna att fritt utforma sådana stödformer.

6 De jordbrukspolitiska medlen

För att uppnå målen för den gemensamma jordbrukspolitiken inom EU har i huvudsak marknadsreglerande medel använts. Dessa är:

- Gränsskydd
- Intern marknadsreglering
- Direktstöd

CAP-reformen 1992 innebar att prisstödets betydelse tonades ned till förmån för stöd direkt knutna till produktionsmedlet, arealstöd och djurbidrag. EU har dock inte någon form av helt frikopplade stöd. Vid sidan av de mera marknadsrelaterade stöden finns det också struktur- och regionalstöd.

Mot bakgrund av de krav på förändringar av målstrukturen för CAP som ställs bör en översyn göras av hur tillgängliga medel passar i den nya situationen. Dessa krav kan bero på:

- Ny förhandlingsrunda i WTO
- Österuropautvidgning
- Intern förändringsvilja

Inom ramen för det ansvar som enligt direktiven vilar på oss tas endast de marknadsreglerande åtgärderna upp. Förändringar som berör regional- och miljöpolitik behandlas av expertgrupp 3. Effekter som uppkommer på såväl miljön som på strukturen p.g.a. ändringar i marknadsregleringen behandlas givetvis i denna rapport.

6.1 Gränsskydd

Nivån på EU:s gränsskydd begränsas i nuläget av gällande UR-avtal på jordbrukets område. Inom ramen för gällande avtal ska nedtrappningar ske enligt plan fram till år 2000/2001. För de flesta produkter har rörliga importavgifter ersatts med fasta tullar. Avtalets tekniska konstruktion ledde inte till några dramatiska sänkningar av gränsskyddsnivån, för vissa produkter steg t.o.m. gränsskyddet när avtalet trädde i kraft.

För prisnivån på EU-marknaden har gränsskyddet störst betydelse för de produkter där det råder underskott eller för vilka det ges exportsubventioner. Prisnivån på dessa produkter påverkas direkt av gränsskyddsnivån. Priserna på EU-marknaden för produkter som har överskott som inte kan avsättas med hjälp av exportbidrag kommer att tryckas ned mot den prisnivå som råder på världsmarknaden. För dessa produkter spelar således gränsskyddet inte någon roll. Priserna inom EU kommer att pressas ned tills dess att jämvikt råder på hemmamarknaden eller att det blir lönsamt att exportera.

För de flesta produkter tillämpas tullar som ligger fast under ett helt år. För spannmål, ris och melass har dock EU fått tillämpa ett mera rörligt tulluttag, förutsatt att man ligger under den fasta tullen. För spannmål ändras tullen normalt två gånger per månad, men vid stora prisvariationer kan ändringar ske dagligen. Import av olika specialprodukter, som t.ex. maltkorn och högproteinvete ges extra nedsättning av tullen.

En övergång till ett mera fast gränsskydd innebär att importörerna får större möjligheter att konkurrera på marknaden. Oförändrade gränsskyddsnivåer under en längre tidsperiod ger större möjligheter att finna tidpunkter då importen är konkurrenskraftig, jämfört de rörliga importavgifterna som för vissa varor kunde ändras varje dag. För de flesta varor har

EU dock fortfarande ett överskydd som i praktiken omöjliggör import. Ökat marknadstillträde genom olika importkvoter har dock ökat EU:s import.

UR-avtalet liksom olika bilaterala avtal har inneburit att det har öppnats upp en rad olika förmånskvoter. Kvoterna innebär att import får ske till gynnsammare villkor. I vilken omfattning som importkvoter utnyttjas, vilket naturligtvis är avgörande för att några effekter ska uppkomma till följd av importkvoterna, beror huvudsakligen på:

- Skillnaden mellan EU-pris och världsmarknadspris samt efterfrågeelasticiteten inom EU och utbudselasticiteten i exportländerna
- Tullnedsättning
- Tillgängligheten (kraven för att ansöka)
- Kvaliteten på produkterna från de möjliga eller direkt angivna exportländerna
- Transportkostnader

Jordbruksverket har i en studie[1] av effekterna av import- och exportkvoter i handelsledet visat att mottagarna av importkvoterna inom EU årligen kommer i åtnjutande av miljardbelopp utan någon egentlig motprestation.

[1] Jordbruksverkets rapport 1996:13 Effekter av import- och exportkvoter i handelsledet.

6.2 Intern marknadsreglering

I begreppet intern marknadsreglering inryms här:

- Intervention
- Privat lagring
- Exportbidrag
- Pristillägg
- Konsumtionsstimulerande åtgärder
- Produktionskvoter

Samtliga åtgärder inom denna grupp av medel syftar till att stödja och stabilisera priserna på den interna marknaden. Vissa av medlen omfattar i princip hela den salufördа kvantiteten medan andra medel omfattar endast mindre delar.

Intervention

Syftet med intervention är att utjämna variationer på marknaden genom att produkter kan undanföras och mer eller mindre tillfälligt läggas i lager. Utformningen av reglerna är olika för olika produkter vilket gör att betydelsen av intervention varierar. Interventionssystemet för t.ex. spannmål är ett mycket kraftfullt medel som utgör ett prisgolv för hela spannmålsmarknaden. På sockerområdet finns det också möjlighet till intervention men den utnyttjas inte i praktiken. För nötkött och mjölkprodukter går interventionssystemet in när marknadspriserna faller under vissa nivåer. Som regel omfattar interventionsuppköpen endast begränsade kvantiteter.

Privat lagring

Privat lagring är en förenklad form av intervention på så sätt att myndigheten inte köper upp varan. Privat lagring förekommer enbart för animaliska produkter.

Exportbidrag

Exportbidrag syftar till att stödja den inhemska marknadens prisnivå i situationer med överskott. För flera produkter är exportbidrag och intervention att se som parallella system. Exportstödens nivå fastställs ofta genom anbudssystem. Exportbidragen kan generellt sägas vara mera flexibla än intervention eftersom villkoren är enklare att ändras när förhållandena förändras.

Pristillägg

För produkter där EU helt eller delvis saknar gränsskydd tillämpar EU system där tillägg ges till marknadspriserna. Syftet med stödet är att tillförsäkra odlarna en viss prisnivå, utöver vad marknaden kan betala. Pristillägg tillämpas inte för någon av de mera betydande produkterna. Exempel på produkter där systemet tillämpas är vallfrö, tobak och bomull. Prisstödet kan ges i såväl odlarledet som förädlingsledet.

Konsumtionsstimulerande åtgärder

Konsumtionsstimulerande åtgärder ges för att öka efterfrågan på EU:s interna marknad. Syftet är att hålla prisnivån uppe genom att öka efterfrågan. Denna typ av åtgärder tillämpas på flera områden. Mest vanlig är sådana insatser på mjölkområdet. Stöd av samma karaktär ges vid användning av jordbruksråvaror inom den tekniska industrin. Dessa åtgärder är

av förhållandevis liten betydelse eftersom de omfattar begränsade kvantiteter.

Produktionsbegränsningar

Produktionsbegränsningar syftar till att hålla tillbaka utbudet varigenom prisnivån kan lyftas. I praktiken har produktionsbegränsningarna ofta formen av utbudskvoter.

Kvoter har blivit ett alltmera utnyttjat medel och under de senaste åren har sådana införts för bl.a. potatisstärkelse och ris (kvotering av stödberättigad areal). Syftet är att det inte ska finnas någon ekonomisk bärighet i att producera större kvantitet än vad kvoten medger. För vissa produkter som för mjölk är reglerna utformade så att produktionen mycket effektivt hålls tillbaka genom kvoterna. För andra produkter, som för t.ex. socker, är reglerna mildare eftersom det är möjligt att exportera varan till tredje land, dock utan exportbidrag. Även det system som tillämpas för spannmål kan betraktas som en kvotering eftersom den bidragsberättigande arealen är begränsad och att jordbrukarna måste lägga en viss del av marken i träda för att få arealstöd.

Kvoterna, som syftar till att styra produktionen, ger således möjlighet att vidmakthålla en prisnivå inom EU. En viktig nackdel med produktionskvoterna är att konkurrensen mellan olika producenter minskar såväl inom ett medlemsland som mellan de olika medlemsländerna. Det värde som en rättighet att producera inom en produktionskvot har, medför att en konkurrensbetingad strukturrationalisering hålls tillbaka. Det medför också att produktionen inom EU riskerar att inte utvecklas i takt med den förändring som sker i konkurrentländerna på världsmarknaden. För att produk-tionskvoterna ska vara effektiva för de inhemska producenterna torde det på sikt dessutom krävas ett högt gränsskydd som håller undan importkonkurrens.

6.2.1 Behov av förändringar inom den interna marknadsregleringen till följd av kommande förhandlingar inom WTO

Möjligheterna att stödja jordbruksproduktionen genom intern marknadsreglering, såsom intervention, exportstöd och kvoter, har begränsats genom UR-avtalet. Det mest påtagliga har hittills varit de begränsningar som finns för att lämna exportbidrag. EU:s reform på bl.a. spannmålsområdet har inneburit att EU inte har behövt vidta några ytterligare åtgärder vad gäller den interna marknadsregleringen.

EU:s interna marknadsregleringar torde åter komma att ifrågasättas av de frihandelsvänliga länderna i nästa WTO-runda. I praktiken torde det innebära att stödpriserna kan komma att sänkas ytterligare och på så sätt minskas betydelsen av intervention och exportstöd. Om slutmålet för EU blir att helt avskaffa de marknadsreglerande åtgärderna kommer jordbruket i egenskap av producent av livsmedel att styras av konsumenternas val, inom och utom EU. För producenterna kan ett ökat inslag av marknadsekonomi innebära att priserna blir mera instabila. Borttagande av t.ex. exportbidragen bör leda till att världsmarknadspriserna stiger och att det finns en möjlighet till att marknaden själv kan utjämna skillnaderna mellan EU-priserna och VM-priserna. Ett exempel som tydligt belyser detta är att spannmålspriserna på Chicago-börsen reagerar på de exportbidrag som EU-kommissionen beslutar om. Jordbrukarna har också möjligheter bl.a. genom utökad kontraktsodling att skapa stabilare förhållanden. Detta framfördes som en möjlighet i samband med 1990 års reform i Sverige.

Alternativet för EU till att reducera betydelsen av den interna marknadsregleringen är att införa allt hårdare produktionsbegränsningar i syfte att uppfylla såväl nuvarande som kommande WTO-åtaganden. Det skulle t.ex. innebära att en

större andel av marken måste läggas i träda och att mjölkkvoterna måste reduceras. EU:s ställning som exportör av livsmedel på världsmarknaden skulle samtidigt bli allt svagare. Ett sådant ställningstagande skulle också innebära en stor risk för en allt sämre effektivitet och produktionsstruktur i jordbruket.

I framtiden kan det bli omöjligt för EU att lösa överskottsproblematiken genom subventioner vid export av jordbruksprodukter. WTO-åtagandena kan komma att sätta stopp för subventionerad export. Dessutom kan östutvidgningen ge upphov till en stor budgetbelastning. EU måste därför angripa problemet genom att undanföra produktionsmedel om inte exporten blir tillräckligt lönsam. Det kan t.ex. ske genom att åkermark överförs till skogsmark och avelsdjur slaktas. I 1990 års livsmedelspolitiska reform i Sverige var en viktig utgångspunkt att mark varaktigt skulle tas ur produktion. I EU:s reform 1992 såg man däremot på marken som en produktionsresurs väl värd att bevara på sikt.

6.3 Direktstöd

De direktstöd som nu ges av EU inom ramen för marknadsregleringarna är avsedda att kompensera för neddragningar av stödpriser. Dessa bidrag är mer eller mindre kopplade till den aktuella produktionen. Hittills har kompensationsbidragens nivå motsvarat de sänkningar som har gjorts av stödpriserna. För de flesta av produkterna har det inte gjorts någon nivåjustering av direktstöden vid ändrade världsmarknadspriser.

EU:s arealstöd betraktades som godkända stöd i UR-avtalet. USA:s förändring av sin politik torde dock sätta press på EU:s stöd och det torde med största säkerhet komma att ställas krav på att stöden görs mera produktionsneutrala. I en situation där stöden inom marknadsregleringen ges allt

mindre utrymme kan det ifrågasättas om EU ska göra en stor omläggning av de direktstöd som nu används. I framtiden synes direktstöden behövas av regional- och miljöskäl och då vara kopplade till speciella åtgärder som jordbruket vidtar. För att inte påverka marknadsbalansen får inte produktionen i de områden som får miljö- och regionalstöd konkurrera ut områden där jordbruket inte får något stöd.

I vissa sammanhang har det framförts att de direktstöd som ges inom ramen för prisstödet ska kopplas till att produktionen ska bedrivas på ett visst sätt, t.ex. uppfylla vissa miljökrav. Som skäl för att göra en sådan koppling har angetts att det är svårt att få den nuvarande miljölagstiftningen att fungera effektivt. Det går dock inte att utesluta att det verkliga skälet bakom förslaget är att en miljökoppling kan motivera att stöden kan leva vidare även efter nästa WTO-runda. Det synes därför vara tveksamt att införa en sådan koppling mot bakgrund av att stöden inom marknadsregleringen inte skulle kunna gå att ta bort p.g.a. miljöskäl. Miljömål som eftersträvas bör således uppfyllas med medel som har direkt anknytning till dessa mål. Miljö- och regionalstöd bör ges direkt för att uppnå de mål som utformats för denna politik.

Det har också diskuterats att differentiera direktstöden på ett sådant sätt att de små jordbruken gynnas framför de större. Inför 1992 års reform, MacSharry-planen, fanns långtgående planer på att begränsa arealstöden till en viss maximal areal. I det slutliga reformbeslutet blev det inte lika långtgående åtgärder, jordbrukare med liten produktion slipper dock att lägga mark i träda om odlingen är mindre än motsvarande 92 ton spannmål. Det kan emellertid diskuteras om det är riktigt att gynna en grupp framför en annan. Stöd till små jordbruk kan leda till att förtagsstruktur bevaras som inte är konkurrenskraftig. Stöd för andra värden, t.ex. för öppet odlings-

landskap, bör ersättas på annat sätt än genom marknadsregleringen.

6.4 Beslutsordning

En minskning av de kollektivt finansierade åtgärderna inom marknadsregleringen, såsom exportbidrag och intervention, kommer att förändra relationen mellan de åtgärder som är helt gemensamma jämfört med de åtgärder som endast delvis eller inte alls är finansierade med gemensamma medel. Miljö- och regionalpolitiken styrs idag betydligt mer genom beslut på nationell nivå jämfört med marknadsregleringarna.

En fråga hur stort behovet i framtiden blir av att strama upp reglerna för att få en större likformighet i regeltillämpningen. EU-kommissionens uppgift kan i framtiden mera få karaktären av att ha tillsyn över medlemsländernas åtgärder i den meningen att de stödprogram som upprättas inte får störa konkurrensen mellan medlemsländerna. I den utsträckning som finansiering kommer att ske med gemensamma medel kommer givetvis också EU att ha ett intresse av att medlen används effektivt.

7 Effekter för intressenterna av alternativa utvecklingar av CAP

I kapitel 7 och 8 görs en närmare genomgång av effekterna av de båda alternativa strategier som ställts upp för utvecklingen av CAP, se avsnitt 5.4.

- Reform av CAP i syfte att stärka konkurrenskraften på en i princip avreglerad marknad
- Anpassning av CAP till de nya restriktioner som sannolikt blir följden av kommande WTO-förhandlingar, Östeuropautvidgning, budget-restriktioner m.m.

Effekterna för olika intressenter studeras i detta kapitel och effekterna för olika produktionsgrenar studeras i kapitel 8. Effekterna beskrivs här för konsumenterna, skattebetalarna och producenterna. En analys av effekterna på samhällsnivå måste omfatta dessa intressenter. Skall analysen bli fullständig bör också effekter för regional balans, miljö m.m. läggas till. Effekter av detta senare slag ligger utanför området för denna rapport.

De effekter som konstaterats utgår från de grundalternativ som redovisas ovan. Av avgörande betydelse för styrkan i dessa effekter är givetvis i vilken utsträckning det kommer att förekomma kompensationsbetalningar. Vidare är det givetvis också betydelsefullt i vilken utsträckning det kommer att beslutas om betalningar för kollektiva nyttigheter och avgifter för att korrigera för negativa externa effekter.

7.1 Effekter för konsumenterna

En reformering av CAP där konsumentmålet mer sätts i fokus är rent principiellt till nytta för konsumenterna. I praktiken bör den leda till fallande priser på livsmedel. Prisfallet bör bli störst i inledningsskedet innan marknaderna har kommit i balans. Erfarenheterna från den svenska avregleringen visade att prisfallen ägde rum när åtgärderna blev kända och när reformen trädde i kraft hade anpassningarna redan ägt rum. Genom att stödet till jordbruket renodlas kommer kostnader som nu tas ut via livsmedelspriserna flyttas över till skattebetalarna vilket är positivt för livsmedelskonsumenterna.

De priser som konsumenterna betalar för olika livsmedel är beroende av de marginaler som livsmedelsindustri och handel tar ut. Om konsumenterna skall kunna dra nytta av de prissänkningar som kan komma att uppstå i råvaruledet krävs en fungerande konkurrens i de efterföljande leden så att omotiverade marginalförstärkningar inte kan uppstå.

Ökat utbud av varor beroende på ökad konkurrens såväl inom EU som på världsmarknaden bör också vara till nytta för konsumenterna.

Bibehålls nuvarande reglering finns det därför en risk för att konsumentpriserna blir högre än med en avreglering.

7.2 Effekter för skattebetalarna

Initialt kommer belastningen på skattebetalarna att öka p.g.a. reformeringen av CAP. Kostnaderna för stödet flyttas över från livsmedelskonsumenterna till skattebetalarna. För skattebetalarna ökar inledningsvis kostnaderna jämfört med nuvarande situation om direktstöden kommer att öka. Skattebetalarna slipper finansiera överskottsproduktionen genom kostnader för exportbidrag, intervention, m.m., men detta torde

mer än väl tas ut av ökade direktstöd. Denna utveckling blev också följden av 1992 års reform. En fördel är dock att kostnaderna för stödet till jordbruket tydliggörs mycket mera jämfört med nuvarande situation.

Finansiella utgifter för stöden finansieras dels helt över EU:s budget, dels delvis över EU:s budget. Utgifter för exportbidrag och intervention bekostas helt över EU:s budget. På samma sätt finansieras de generella areal- och djurbidragen. Miljö- och regionalstöd finansieras däremot delvis över EU:s budget och delvis av respektive medlemsländer.

Finansieringen av ökade utgifter dels över de nationella statsbudgetarna, dels över EU:s budget kan medföra ökade snedvridningar, varigenom kostnaden sett i ett samhälleligt perspektiv blir högre än själva utbetalningen.

7.3 Effekter för producenterna

Jordbruket i EU står inför ett vägval. Nu gällande UR-avtal och tillämpningen av CAP innebär att EU:s möjligheter att producera minskar. Dels tvingas EU att tillåta en viss import, dels blir möjligheterna att exportera allt mer begränsade. Även om EU låter CAP vara oförändrad tvingas EU att reducera sin jordbruksproduktion. Det andra alternativet är att på ett offensivt sätt möta nya förhandlingar inom WTO och ta upp kampen med de övriga exportörerna på världsmarknaden. Ett sådant handlande kan naturligtvis också leda till att EU tvingas att ge upp marknader såväl på världsmarknaden som på hemmamarknaden. Detta sätt att agera ger dock möjligheter för jordbruket att överleva och t.o.m. utvecklas. Den andra vägen leder endast till att sektorn måste krympa.

I ett kortsiktigt perspektiv skulle det kunna vara fördelaktigt med en politik som är så oförändrad som möjligt. Sett i ett längre perspektiv kan emellertid utfallet bli annorlunda ef-

tersom ett nytt WTO-avtal kan framtvinga nya neddragningar av produktionen. Även nya medlemsländer i Central- och Östeuropa kan medföra en likartad utveckling.

8 Effekter för olika produktionsgrenar av olika alternativa utvecklingar av CAP

Varje produktavsnitt börjar med en genomgång av hur resp. alternativ tekniskt kan utformas. Därefter görs en konsekvensanalys av effekterna dels för EU i sin helhet, dels för Sverige. Analysen tar bl.a. sikte på att belysa prisförändringar, produktionsförändringar, regionala effekter, m.m.

Särskilda stöd som syftar till att uppnå regionala mål och miljömål tas inte upp i denna genomgång. De två alternativen kan kompletteras med generella direktstöd. Det bör emellertid observeras att kommande WTO-förhandlingar kan innebära restriktioner i möjligheterna att fritt utforma sådana stödformer.

Följande produkter tas upp:

	Avsnitt
Spannmål	8.1
Oljeväxter	8.2
Socker	8.3
Mjölk	8.4
Nötkött	8.5
Griskött, fjäderfä och ägg	8.6
Frukt och grönsaker	8.7
Bearbetade livsmedel	8.8
Övriga produkter	8.9

8.1 Spannmål

Spannmål (inkl. oljeväxter, proteingrödor och träda) är det enskilt tyngsta varuområdet i EU:s budget. Reformen av CAP år 1992 betydde att utgifterna över EU:s budget ökade för spannmål. Den prissänkning på spannmål som blev resultatet av reformen har kommit animalieproduktionen till nytta genom lägre foderpriser.

Ett viktigt skäl att fortsätta reformeringsarbetet på spannmålsområdet är de höga budgetkostnaderna och problem med att klara WTO-åtagandena. Problematiken på oljeväxtområdet tas upp separat i avsnitt 8.2.

Alternativ 1 Reform

Enligt alternativ 1 antas att målsättningen på spannmålsområdet blir att det sker en utjämning mellan prisnivån i EU och på världsmarknaden. Det kan uppnås genom att interventionspriset successivt sänks ned mot världsmarknadsprisnivå för att sedan helt tas bort. Genom att interventionspriset når världsmarknadsprisnivå faller behovet av exportbidrag bort liksom övriga åtgärder inom den interna marknadsregleringen. För att undvika dramatiska förmögenhetseffekter kan kompensation i form av direktstöd ske. Denna kompensation bör trappas av under en anpassningsperiod. I syfte att skapa klara villkor för jordbrukarna bör kompensationsbeloppen beslutas för hela perioden. Rent tekniskt bör kompensationen ges till jordbrukarna på ett sätt som liknar det nuvarande systemet.

Alternativ 1 b Reform med frikopplade stöd

Som en variant på alternativ 1 kan kompensationen till jordbruket ges i form av ett frikopplat stöd.

Den tekniska lösning som valts för de frikopplade stöden i USA har vissa likheter med EU:s arealbidragssystem.

I EU tillämpas sedan 1993/94 ett system med arealstöd till spannmål, oljeväxter, proteingrödor och träda. Bidraget baseras på historisk avkastningsnivå och på aktuell areal det år för vilket bidrag söks. För spannmål görs det inte någon justering av bidraget med hänsyn till prisutvecklingen. EU:s metod att ge bidrag är således till en del frikopplad eftersom man inte man inte justerar för pris- och avkastningsförändringar. Rent tekniskt synes det inte vara speciellt svårt att byta till ett system motsvarande det i USA. Jordbrukarna skulle t.ex. få det frikopplade arealstödet enligt grödfördelningen på företaget som ett medeltal för en viss tidsperiod. Jordbrukarna kan därefter använda arealen helt fritt utan att stödet påverkas. Såväl EU som USA har lagt in regler som gör det möjligt att begränsa stödutbetalningarna. I EU har man valt att begränsa stödet i form av en högsta bidragsberättigande areal, basarealen, medan man i USA har satt upp budgetbegränsningar.

Exempel:

För Sverige skulle ett frikopplat stöd kunna konstrueras enligt följande:

Genomsnittlig avkastningsnivå 1986-1990:
- spannmål 4,02 t/ha
- oljeväxter 2,25 t/ha (18 % vattenhalt)

Areal: Maximalt 1,737 milj. ha
Grödfördelning: Genomsnittlig fördelning på de enskilda företagen 1995-1996

I det följande visas hur ett frikopplat system fungerar på företagsnivå och att systemet antas tillämpas fr.o.m. 1997. Företagets avkastningsnivå har satts till genomsnittet för hela

landet. Bidragsnivån är i exemplet oförändrad mellan 1996 och 1997.

Odling, ha	1995	1996	Genomsnitt*
Spannmål	6	8	70
Oljeväxter	2	1	15
Träda	2	1	15
Summa	10	10	100

* Grund för frikopplat stöd

Bidrag enligt nuvarande modell, kr

	1995	1996
Spannmål	130 000	173 000
Oljeväxter	82 000	41 000
Träda	63 000	31 000
Summa	275 000	245 000

Utfall 1997 med frikopplat stöd:

	Faktisk odling, ha	Frikopplat stöd	
		grund, ha	bidrag, kr
Spannmål	80	70	152 000
Oljeväxter	15	15	61 000
Träda	5	15	47 000
Summa	100	100	260 000

Av exemplet framgår att jordbrukarens arealstöd ökar med 15 000 kronor vid den grödfördelning som valts för 1997. Om jordbrukaren väljer att odla spannmål på hela arealen eller att odla vall på hela arealen blir bidraget trots det olika grödvalet det samma.

Alternativ 2 Anpassning utan reform

I alternativ 2 antas att EU bibehåller systemet med stödpriser och därav följande interventions- och exportbidragssystem. För att klara de begränsningar som avser möjligheterna att exportera med stöd av subventioner synes det nödvändigt att skärpa kraven på produktionsbegränsningar, dvs. högre trädesprocent. Motsvarande utveckling torde bli följden av en utvidgning av EU österut eftersom dessa länder har mycket små GATT-kvoter.

8.1.1 Effekter

Effekter av alternativ 1

EU tillhör en av de fem stora exportörerna av spannmål på världsmarknaden. EU och Kanada är de näst största exportörerna av vete efter USA och EU är den näst största exportören av fodersäd efter USA (avser förhållandena 1995/96). Av dessa exportörer är det EU som har de högsta priserna på spannmål och således måste man ge de största exportsubventionerna. EU:s spannmålspriser ligger naturligtvis även över prisnivån i Central- och Östeuropa.

Det är svårt att jämföra stödpriser för spannmål i olika länder eftersom regleringsled, kvalitet, m.m. kan vara olika. International Grains Council publicerar varje år en sammanställning av nationella regleringar i de dominerande spannmålsproducerande länderna. Med ledning av dessa uppgifter har en sammanställning gjorts. De priser som redovisas ska så långt som möjligt avse likvärdiga kvaliteter och samma handelsled.

Tabell 10 Stödpriser för spannmål i olika länder 1995/96, kr/100 kg

	Vete	Korn
EU, interventionspris	103	103
Kanada, Wheat Board	70	57
USA, target price	98	72

Källa: International Grains Council

Höga stödpriser för spannmålsproduktionen i EU har lett till en produktion som baseras på stor insats av produktionsmedel. Generellt sett är spannmålsproduktionen i EU betydligt mera intensiv än produktionen i t.ex. USA och Kanada. Det återspeglas även i att avkastningen i EU är betydligt högre än i de övriga spannmålsexporterande länderna. Avkastningsskillnaderna beror till en del även på att väderleksförhållandena är gynnsammare i stora delar av EU än i t.ex. Australien och Kanada.

Tabell 11 Veteavkastningen i olika delar av världen, ton/ha

Land	Genomsnitt 1990-1994
EU	5,26
- Frankrike	6,54
- Danmark	6,82
Sverige	5,73
Ungern	4,57
Sovjet	1,80
USA	2,54
Kanada	2,19
Argentina	2,04
Australien	1,54
Kina	3,29

Källa: International Grains Council

För EU:s del blir det ofrånkomligt att påbörja en neddragning av stödnivåerna så att en anpassning görs till världsmarknadsprisnivån om man inte accepterar en allt mindre marknadsandel på exportmarknaden. På kort sikt innebär detta sänkta exportbidrag och att EU:s konkurrenskraft på marknaden försämras. Hur EU kommer att klara denna situation beror i huvudsak på två faktorer, nämligen världsmarknadsprisutvecklingen och kostnadsanpassningen.

Det senaste året, 1995/96, har världsmarknadspriset som regel legat över EU:s prisnivå och EU har t.o.m. tillämpat exportskatter. I ett längre perspektiv är det troligt att världsmarknadspriserna kommer att ligga under EU:s nuvarande prisnivå. Prognoser som har gjorts tyder dock på att priserna kommer stabiliseras på en något högre nivå än under början av 1990-talet. På sikt finns det dock inget som talar mot att spannmålspriset ska fortsätta att falla uttryckt i reala termer.

Som jämförelse kan nämnas att spannmålspriserna i början av 1970-talet var mer än dubbelt så höga som under 1995/96 uttryckt i reala termer.

För att EU ska kunna hävda sin position på marknaden krävs således en kostnadseffektiv produktion. I de dominerande spannmålsområdena i EU är de yttre förutsättningarna för produktion mycket goda. Klimatet är som regel gynnsamt och odlingsstrukturen är god. Hög kompetens i branschen är också en fördel vad gäller bl.a. produktionsmedelsstyrning och odlingssäkerhet. Det finns möjligheter till strukturrationaliseringar eftersom spannmålsproduktionen som regel finns i de områden där detta är möjligt till skillnad från många andra produktionsgrenar.

Enligt en rapport från en grupp i EU-parlamentet (Land use and Food Policy Intergroup) sommaren 1996 pekades spannmål ut som en produkt där EU kan vara konkurrenskraftigt på en avreglerad marknad.

Kompensation för prissänkningar bör begränsas till en övergångsperiod och trappas av successivt. Det är viktigt att villkoren för övergångsperioden slås fast för hela perioden så att villkoren blir helt klara för producenterna. Det finns skäl som talar för att ändra utformningen av kompensationsbidraget men eftersom stödet ska fasas ut bör det vara ett tungt skäl att inte ändra nuvarande metod.

Effekter av alternativ 1 b

Förutsättningen för att ett frikopplat stöd ska fungera och vara meningsfullt är att det finns flera konkurrenskraftiga alternativ att välja mellan. Jordbrukarna kan vid ändrade marknadsförutsättningar på ett smidigare sätt än nu ställa om sin produktion för möta efterfrågan.

Konkurrenskraften är varierande mellan olika delar inom EU. I vissa områden och för vissa produkter kan jordbruket

konkurrera väl med övriga aktörer på världsmarknaden, medan ett högt stöd är förutsättningen för produktion i andra områden. Spannmålsodlingen i bl.a. Frankrike, Storbritannien, Tyskland, Danmark och södra Sverige torde kunna bli konkurrenskraftig gentemot de flesta konkurrentländer. I dessa områden skulle ett frikopplat stöd kunna vara till fördel jämfört med nuvarande stödformer.

I områden med sämre förutsättningar kan ett frikopplat stöd leda till att jordbruksproduktionen mer eller mindre upphör eftersom det då inte ställs något krav på att produktionen ska upprätthållas. Är stödet däremot kopplat till produktionen blir givetvis utfallet annorlunda. I områden med sämre förutsättningar måste det frikopplade stödet kompletteras med regionalstöd om jordbruket ska kunna bibehållas. Regionalstöden bör ha en stark koppling till de mål som eftersträvas.

Ett annat alternativ är att begränsa stödutbetalningarna till de mindre jordbruksföretagen. Enligt den s.k. MacSharryplanen sattes trädeskravet till 15 procent. Trädesersättning skulle dock endast ges till 7,5 hektar per företag, areal som trädades därutöver gavs ingen ersättning. Företag med en odling på mer än 50 hektar skulle sålunda inte få kompensation fullt ut.

Fördelen med ett sådant alternativ är att stödet förbättras till de minsta jordbruksföretagen relativt sett. Faran med att rikta stödet på ett sådant sätt är att det motverkar en effektivisering och strukturanpassning som kan vara nödvändig för att EU ska behålla sin konkurrenskraft på marknaden.

Skulle stöden trappas av torde det för en kortare period vara mindre intressant att införa frikopplade stöd eller modulerade stöd.

Effekter av alternativ 2

Väljer EU att bibehålla en prisnivå som ligger över världsmarknadspriset och som innebär krav på exportbidrag kommer det att innebära krav på ytterligare produktionsminskningar genom administrativa regler jämfört med nuläget. Östeuropautvidgningen innebär ytterligare problem för EU. Enligt uppgifter redovisade av expertgrupp 1 uppgår EU-15:s WTO-tak till ca 25 milj. ton och de 6 CÖE-länder som har WTO-avtal har tillsammans en kvantitet på ca 2 milj. ton.

I följande tablå redovisas ett räkneexempel över vilken träda som kan komma krävas år 2000/2001 vid ett utvidgat EU. Beräkningen är osäker av många olika skäl. Produktions- och konsumtionsutvecklingen i speciellt CÖE-länderna är svår att förutse med exakthet. Det har antagits att den genomsnittliga avkastningen på den trädade arealen är lika med den genomsnittsskörd, 4,6 ton/ha, som EU använt i olika sammanhang. Används istället en hektaravkastning på 3,5 ton/ha blir trädesbehovet nästan 20 procent.

Tabell 12 Konsekvenser för EU:s spannmålsodling av utbudsbegränsning genom trädessystem

	EU-15	CÖE-länderna	Summa
Areal tillgänglig för spannmålsodling, milj. ha	45	30	75
Avkastning, t/ha	5,5	3,5	
Produktion, milj. ton	248	105	353
Konsumtion, milj. ton	185	90	275
Överskott, milj. ton	63	15	78
WTO-tak, milj. ton	25	2	27
Exportbehov utöver WTO-tak, milj. ton			51
Trädesbehov, %			
-avkastning 4,6 ton/ha			15
-avkastning 3,5 ton/ha			19
-avkastning 3,0 ton/ha			23

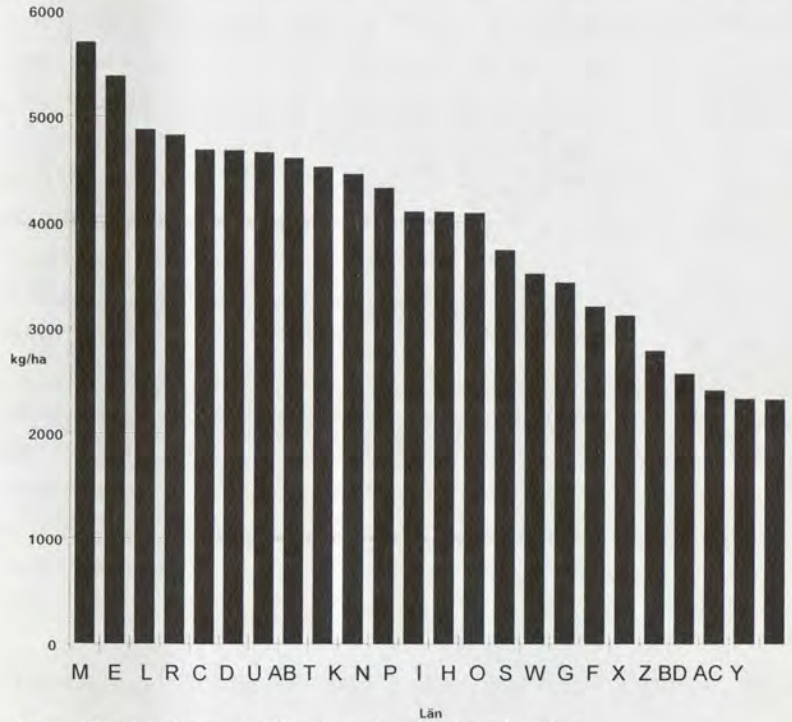
Källa: Egna beräkningar

8.1.2 Effekter för Sverige

De områden i Sverige med betydande spannmålsodling som torde få svårast att klara en hårdare konkurrens från övriga EU-länder och från tredje land är överskottsområdena i Svealands slättbygder.

De flesta kostnaderna i växtodlingen är oberoende av skördenivån, t.ex. utsäde, grundgödsling (fosfor och kalium), ogräsbekämpning, maskiner och arbete. Kostnader för kväve och växtskadegörare har ett närmare samband med avkastningsnivån. Det innebär att produktionskostnaderna per kg blir lägre i områden med hög avkastning jämfört med områden med låg avkastning. Av följande figur framgår den arealvägda (1995 års arealer) normavkastningen länsvis. Av figuren framgår att Götalands södra och norra slättbygder har högre avkastning än Svealands slättbygder. Skillnaden mellan dessa regioner uppgår till ca 1 000 kg/ha. Vid nuvarande prisnivåer uppgår intäktsskillnaden till ca 1 000 kr/ha.

Figur 2 Normskörd för spannmål länsvis för 1995, kg/ha



Källa: Statistiska centralbyrån och egen bearbetning

Balanssituationen inom landet varierar mellan olika regioner. Södra Sverige har normalt sett inte något överskott av fodersäd medan det under år med höga skördar förekommer överskott av brödsäd. De största överskotten i Sverige finns i Mälardalen. Animalieproduktionen är förhållandevis liten i detta område och kvarnindustrin har gått tillbaka. Möjligheten till konkurrenskraftig export från dessa områden är också relativt begränsad. Under 1980-talet efterfrågade främst Sovjetunionen, Polen och Östtyskland stora kvantiteter. Det var då möjligt att exportera spannmål direkt från Mälarhamnar i små fartyg, 2-5 000 ton. Denna exportmöjlighet är nu i stort sett borta. Det innebär att spannmålen från dessa områden

först måste dras fram till någon storhamn och lastas om till större båtar. Kostnaden att transportera spannmål från inlandet till exporthamn uppgår till ca 5-10 kr/100 kg. Vid en avkastning på 4 t/ha uppgår denna fraktfaktor till ca 300 kr/ha. Möjligheterna att producera spannmål av hög och säker kvalitet minskar också ju längre norrut odlingen är belägen. Sena skördar innebär ökad risk för höga vattenhalter och dåliga baknings-egenskaper för brödspannmålen. Svensk spannmål har dock normalt funnits på världsmarknaden och det finns upparbetade affärskontakter. Havre har kunnat säljas till USA under lång tid till förhållandevis goda priser, dock normalt med exportbidrag.

En fördel för slättbygderna i Svealand är att företagen är förhållandevis stora och att 1990 års avreglering innebar att det genomfördes rationaliseringar i såväl jordbrukarledet som i handelsledet.

I Götalands södra och norra slättbygder är kon-kurrensförmågan bättre bl.a. beroende på följande faktorer:

- Högre hektaravkastning (säkrare odlingsbetingelser)
- Större lokal efterfrågan
- Gynnsammare exportmöjligheter

De spannmålsproducerande områdena i södra Sverige synes ha goda möjligheter att konkurrera även efter en avreglering. Jämfört med andra viktiga spannmålsproducerande områden synes det inte finnas några mer betydande nackdelar. Hektaravkastningen i södra Sverige ligger väl i nivå med andra spannmålsexporterande områden i EU. Den förhållandevis låga genomsnittsavkastningen i Sverige beror till stor del på ogynnsamma förhållanden för höstsådd spannmål i mellersta Sverige. Den spannmålsbaserade animalieproduktionen är koncentrerad till de södra delarna av Sverige. Nästan hälften av svinproduktionen i Sverige finns i de tre

sydligaste länen (Malmöhus, Kristianstad och Halland). Merparten av kvarnindustrin finns också i dessa områden. Sveriges största kvarn finns i Malmö, andra betydande kvarnorter är Göteborg, Mjölby och Lidköping. I Mellansverige finns det numera endast en större kvarn som är belägen i Uppsala.

Tabell 13 Spannmålsavkastningen 1995, ton/ha

Område	Vete	Korn
Frankrike	6,57	5,53
Tyskland	6, 89	5,64
Storbritannien	7,60	5,70
Danmark	7,30	5,39
Sverige	6,26	4,08
- Malmöhus	7,32	5,59
- Kristianstad	6,75	4,65
- Östergötland	6,20	3,84
- Skaraborg	6,16	3,82
- Västmanland	6,08	4,27
EU-totalt	5,99	5,04

Källa: Eurostat och Statistiska centralbyrån

Den spannmålsareal som ligger i farozonen uppgår till 100 - 200 000 hektar, vilket motsvarar en skörd på 0,5-1,0 milj. ton (exkl. omställningsareal). Skulle motsvarande exportbidrag ges som regionalstöd som nu ges som bidrag inom spannmålsregleringen ger det en kostnad på ca 300 - 500 milj. kr per år.

Spannmålsodlingen har förhållandevis liten betydelse av regionalpolitiska skäl eftersom odlingen till största delen är

lokaliserad till de bättre jordbruksbygderna. I de sämre bygderna sker spannmålsodlingen nästan uteslutande för egen foderanvändning och som omväxlingsgröda till vallodlingen.

Effekter för jordbruket i Sverige av frikopplat stöd

I ett land som Sverige med kraftigt varierande förutsättningar för jordbruk skulle ett införande av frikopplade stöd leda till olika utfall i olika landsdelar. I de bättre områdena, där det finns flera konkurrenskraftiga alternativ för jordbrukarna, skulle en övergång till frikopplade stöd kunna vara positiv genom att jordbrukarna får större frihet att själva styra sin produktion.

I de sämre bygderna där lönsamheten är svag och där den fortsatta produktionen bygger på att stöd ges, skulle ett frikopplat stöd enligt den tillämpning som valts i USA leda till att produktionen minskar eller försvinner. Ställs det inte några krav på mottagarna av stödet finns det risk för att jordbruket till stor del försvinner i dessa områden.

En modulering av stödet till spannmålsodlingen enligt MacSharryplanen, stödet maximeras till 50 hektar per företag, får konsekvenser även i Sverige. En beräkning utifrån 1995 års förhållanden visar att stödberättigad spannmålsareal minskar från ca 1,1 milj. hektar till ca 0,9 milj. hektar. Vid nuvarande nivå på arealstödet minskar belastningen på EU:s budget med 400 milj. kronor.

Tabell 14 Effekter av modulering av arealstödet för spannmål i Sverige, hektar

	Nuvarande regler	50-ha regel
Odlare under 50 ha spannmål	677 600	677 600
Odlare över 50 ha spannmål	415 200	227 800
Summa areal	1 092 800	905 400
Skillnad		187 400

Källa: Egen beräkning

8.2 Oljeväxter

Oljeväxter ingick som en del i 1992 års reform. Odlingen ges enbart stöd i form av arealbidrag, för övrigt finns det inte några marknadsreglerande åtgärder.

Alternativ 1 Reform

Enligt alternativ 1 antas målsättningen vara att successivt trappa ned arealstödet så att odlingen helt sker på marknadsmässiga villkor.

Alternativ 2 Anpassning utan reform

I alternativ 2 antas att EU bibehåller nuvarande konstruktion med arealstöd och att ytterligare krav på stödbegränsningar uppfylls genom att minska den bidragsberättigande arealen.

8.2.1 Effekter

Vegetabiliskt fett kan framställas av en mängd olika råvaror. I EU odlas främst raps och solrosor för oljeutvinning. I andra delar av världen används sojabönor, bomullsfrö, jordnötter och oljepalm som råvaror vid fettframställning. Produktionen är spridd till ett stort antal länder runt om i världen. Sojabönor odlas främst i USA, men Brasilien och Argentina har också stor produktion. Förutom i EU odlas raps mer omfattande i Kanada, Indien och Kina.

Tabell 15 Världsproduktion av fetthaltiga fröer och frukter 1995/96, milj. ton

Råvara	
Sojabönor	128
Bomullsfrö	37
Jordnötter	26
Solrosfrö	24
Rapsfrö	32
Kopra	5
Palmkärna	4

Källa: USDA

Vid normala prisförhållanden är det endast EU som subventionerar oljeväxtodlingen bland världens ledande producenter.

USA har ett låneprissystem för sojabönor, men detta spelar mycket liten roll vid normala prisnivåer. Låneprisnivån i USA är ca 1,20-1,30 kr/kg. Det kan därför bli svårt för EU att motivera ett stöd i fortsättningen. EU:s stöd till oljeväxtodlingen har ifrågasatts av USA, vilket i början på 1990-talet ledde fram till det s.k. Blair House-avtalet.

Mot bakgrund av att EU nu är den enda av de mera ledande oljeväxtproducenterna som i nuläget ger stöd till odlingen vid normala prisförhållanden, kan EU få problem med att behålla sin ställning som oljeväxtproducent. EU:s arealstöd uppgår f.n. till ca drygt 4 000 kr/ha (gäller vid genomsnittlig avkastning, 2,36 ton/ha). Vid rådande prisförhållanden i Sverige utgör arealstödet ungefär lika stor andel av jordbrukarnas intäkter som produktintäkten.

CÖE-ländernas odling av oljeväxter är omfattande. Enligt EU-kommissionens prognoser kommer dessa länder år 2000 att ha en areal som nästan 50 procent av arealen i EU-15. Med antagande om att CÖE-länderna blir medlemmar i EU och med nuvarande stödsystem skulle budgetkostnaderna öka kraftigt inom EU. Underskott på marknaden i EU-15 kan suga upp överskottsproduktionen i CÖE-länderna och det väntas därför inte bli några problem med WTO-taket.

8.2.2 Effekter för Sverige

Odlingen av oljeväxter i Sverige har minskat sedan EU-inträdet. En viktig orsak till detta är att stödnivån inom EU är lägre än den stödnivå som gällde i Sverige innan medlemskapet. 1994 tillämpade Sverige en priskvot på 1:2,5 mellan spannmål och oljeväxter och denna kvot var ännu högre under åren dessförinnan. EU tillämpar i nuläget en kvot på 1:2,1. Ytterligare stödneddragningar torde leda till att oljeväxtodlingen får ännu svårare att försvara sin ställning i den svenska växtodlingen.

I stora delar av landet är det av klimatskäl inte möjligt att höstså oljeväxter. Med någorlunda säkerhet kan höstsådda oljeväxter enbart odlas i Skåne. Avkastningsskillnaden mellan höstraps och vårraps är avsevärd. Normskörden för höstraps är drygt 3 000 kg/ha i Skåne medan normskörden för vårraps inte är mer än ca 1 800 kg/ha i Mälardalsområdet. I övriga Europa dominerar höstsådd raps vilket innebär att stora delar av Sverige har en avkastningsnackdel.

Tabell 16 Hektaravkastning för raps i EU, ton/ha

Land	1990/91-1994/95
Danmark	2,56
Frankrike	2,79
Tyskland	2,86
Storbritannien	2,87
Sverige	1,98
EU-15	2,72

Källa: Oil World

8.3 Socker

Sockerregleringen är budgetmässigt av betydligt mindre omfattning än spannmålsregleringen. Sockerproduktionen är dock betydligt mer detaljreglerad än spannmålsproduktionen och sockerområdet omfattades inte av 1992 års reform.

Genom sin tekniska konstruktion brukar sockerregleringen betraktas som självfinansierande genom att interna avgifter på produktionen bekostar exportkostnaderna. Produktionsavgifterna har dock med stor sannolikhet vältrats

över på konsumenterna och har lett till mycket höga sockerpriser inom EU, vilket avspeglas i en hög gränsskyddsnivå. Sockerproduktionen är kvoterad både vad gäller produktionens storlek och mellan olika sockertyper, vilket också torde ha bidragit till den höga prisnivån.

Alternativ 1 Reform

Målsättningen för en reform på sockerområdet kan vara att ta bort de marknadsregleringar som finns i nuläget i form av exportbidrag och produktionskvoter. Det kan ske genom att successivt sänka de administrativa priserna till den nivå som råder på världsmarknaden.

Genom att EU:s stödpriser sänks kommer det värde som nu finns i produktionskvoterna att falla vilket gör det lättare att avveckla kvotsystemet. Det bör också ske en avveckling av kvotsystemet för de alternativa sötningsmedlen. Genom att sockerpriset anpassas till världsmarknadsprisnivå blir det även möjligt att ta bort systemet med produktionsrestitutioner till den tekniska industrin.

Med hänsyn till den gynnsamma lönsamhet som råder i sockerproduktionen jämfört med andra produktionsgrenar kan det diskuteras om det är befogat att ge någon kompensation för de prissänkningar som kommer att ske. Om kompensation medges bör denna enbart ges under en tidsbegränsad övergångsperiod.

Alternativ 2 Anpassning utan reform

Enligt alternativ 2 bör målsättningen vara att hålla fast vid nuvarande marknadsordning och att med kvotsystemet styra produktionen så att WTO-taket inte överskrids.

8.3.1 Effekter

Alternativ 1 Reform

Sockerproduktionen i EU baseras i stort sett på sockerbetor som råvara. Produktionsmetoderna bygger på modern teknik i såväl odlings- som industriledet. Nackdelen för EU är att klimatet i vissa delar är olämpligt och att odling och industri är småskalig samt att sockerrör inte kan odlas. Höga stödnivåer har medfört att kostnadsläget i EU generellt sett är högt. De svåraste konkurrenterna till EU på världsmarknaden, Brasilien och länder i Mellanamerika, grundar sin produktion på sockerrör. Produktionen gynnas där av ett lämpligt klimat och låga produktionskostnader. Sett till den totala världsproduktionen av socker har sockerrör blivit en allt viktigare råvara. Mellan 1986 och 1996 har sockerrör ökat sin andel från 63 procent till 70 procent.

Totalt sett för hela EU torde en avreglering innebära en kraftigt ökad konkurrens. De nackdelar som diskuterats i det föregående kan leda till att sockerproduktionen i EU måste minska. Minskningen kommer att ske i områden med de sämsta naturliga förutsättningarna, den sämsta industristrukturen och med de sämsta förutsättningarna för export. Variationen i avkastningen inom EU är stor. Den lägsta avkastningen har de sydligaste och de nordligaste medlemsländerna. Frankrike, Belgien och Holland har normalt högst avkastning. Sverige ligger under EU:s genomsnittliga avkastning.

Tabell 17 Hektarskörd av socker i EU 1996/97*, ton/ha

Frankrike	9,95
Belgien	9,02
Holland	8,62
Tyskland	7,86
Storbritannien	7,65
Danmark	6,91
Grekland	6,63
Sverige	6,27
Finland	4,06
Genomsnitt	7,89

* Prognos

Källa: EU-kommissionen

Avregleringen bör också omfatta den reglering som idag tillämpas för råvarorna för att tillverka sötmedel. Det innebär att konkurrensen mellan socker- och spannmålsbaserade produkter ökar vilket också bör leda till fallande priser för konsumenterna.

I USA är konkurrensen fri mellan socker och sötningsmedel. Detta avspeglas i användningen av de olika produkterna. För 1996/97 beräknas att ca 52 procent av konsumtionen utgörs av socker och ca 48 procent av sötningsmedel. Sedan 1990/91 har andelen socker minskat från 57 procent. Andelen för andra sötningsmedel än socker i EU är låg.

Lönsamheten i sockersektorn är god jämfört med många andra produktionsgrenar. Det kan därför diskuteras om det av lönsamhetsskäl är motiverat att kompensera sockerbetsodlarna för minskningen av stödpriserna. Det är dock svårt att fullt ut ta hänsyn till kostnader för specialmaskiner i socker-

betsodlingen och att det krävs större kapital- och arbetsinsats än i t.ex. spannmålsodlingen.

Alternativ 2 Anpassning utan reform

På sockerområdet förutses ett betydande produktionsöverskott inom EU år 2000 enligt de bedömningar som gjorts i expertgrupp 1. Utvidgningen av EU innebär dock att överskottsproblemet kan bli något mindre eftersom Östeuropa beräknas få underskott av socker. Enligt expertgrupp 1 finns det dock också marknadsbedömningar som tyder på exportöverskott i Östeuropa.

Tabell 18 Prognos av exportbehovet av socker år 2000, milj. ton

Överskott i EU år 2000	2,8
Överskott i CÖE-länderna	-0,8
WTO-tak	1,7
Export som ej ryms i kvot	0,3

8.3.2 Effekter för Sverige

I nuläget odlas sockerbetor i Skåne, Halland, Blekinge och södra Kalmar län samt på Öland och Gotland. Sett till hektaravkastningen, sockerskörden per hektar, och till andra skillnader, t.ex. frakter, synes det vara de södra och västra delarna av Skåne som är mest konkurrenskraftiga. Arealmässigt är det Gotland samt Öland och Kalmar län som kan komma att förlora mest. Odlingen i Blekinge och Halland är av begränsad omfattning.

Jämfört med övriga EU är avkastningen i Sverige lägre än i viktiga producentländer som Frankrike, Tyskland och Danmark. Den svenska avkastningsnivån är dock högre än i Sydeuropa och i Finland.

På industrisidan har det gjorts omfattande strukturrationaliseringar i Sverige. Under ca 20 år var bruksstrukturen i Sverige låst genom. politiska beslut. Sedan dessa beslut upphävdes har flera bruk rationaliserats bort och ytterligare förändringar har aviserats. Inom en inte alltför avlägsen framtid är det möjligt att det bara kommer att finnas två sockerbruk i Sverige. Kapaciteten hos de kvarvarande bruken är då väl i klass med bruken i de ledande sockerproducerande länderna i EU.

Av regionalpolitiska skäl är sockerbetsodlingen av mindre betydelse jämfört med de flesta andra produktionsgrenar eftersom det är en liten gröda. För de regioner där odling förekommer har den dock stor betydelse.

8.4 Mjölk

Mjölk var en av de tunga produkter som var undantagen i 1992 års reform. Mjölkregleringen är omfattande och det finns såväl system med produktionskvoter som exportbidrag och intervention.

På mjölkområdet avser EU-kommissionen att under våren 1997 lämna förslag till en reformering av nu gällande marknadsreglering. Det finns sålunda inte ännu några färdiga förslag men såväl kommissionen som enskilda länder har gått ut och med olika alternativ. De olika alternativ som har diskuterats har varit mer eller mindre långtgående. I följande uppställning har alternativen delats upp i två grupper. Den första gruppen avser de alternativ som innebär en mer omfattande

reformering medan den andra gruppen mera innebär förändringar i den nuvarande regleringen:

Långtgående reformalternativ

- Prisstödsneddragning i kombination med:
  -direktstöd i olika former
  -ökad mjölkkvoter
- Prisstödsneddragning utan kompensation

Modifiering i nuvarande regleringar

- Generell kvotneddragning
- Inlösen av kvoter
- Omläggning av finansiering av exporten, interna avgifter
- Tvåprissystem (A- och B-mjölk)

En allmän reservation med hänsyn till WTO bör dock göras vad gäller möjligheten att genomföra de olika reformalternativen.

Alternativ 1 Reform

Enligt alternativ 1 antas att målsättningen för mjölkregleringen är att en anpassning görs av EU:s stödpriser ned mot den nivå som råder på världsmarknaden. Sänkningen av stödprisnivån innebär att kraften i interventions- och exportbidragssystemen minskar och kan avskaffas när priserna i EU överensstämmer med priserna på världsmarknaden. Eventuellt kan systemen med privat lagring bibehållas under en övergångsperiod. Stödprissänkningen innebär dessutom att det kan bli möjligt att avveckla kvotsystemet. Det finns inte längre något skäl till att begränsa mjölkmängden på admini-

strativ väg eftersom eventuellt överskott avsätts till världsmarknadspris. För att möjliggöra en smidigare avtrappning av kvotsystemet kan kvotkvantiteten inledningsvis tillåtas att stiga samtidigt som stödprisnivån sänks.

Stödprissänkningen kan förenas med att jordbruket ges kompensation. Kompensationen kan utformas på en rad olika sätt:

- Stöd per kg mjölk
- Stöd per ko
- Arealbundet stöd

Kompensationen kan ges som ett pristillägg som läggs direkt på mjölkpriset. Motsvarande system tillämpas för potatisstärkelse.

Kompensationen kan även räknas om per mjölkko. Det är med detta alternativ möjligt att differentiera bidraget efter avkastningen i olika områden eller att ge samma bidrag i hela EU.

Ytterligare en möjlighet är att ge kompensationen per hektar vall som används för mjölkproduktionen. I detta alternativ finns det ett stort antal metoder för att fördela ut stödet. Det kan t.ex. kopplas till mjölkavkastningen eller avkastningen på vallen.

Det finns också olika alternativ för att fastställa vilken kvantitet mjölk som är bidragsberättigad. Kompensationen kan kopplas till storleken på mjölkkvoten eller på faktisk mjölkproduktion under en viss tidsperiod.

Olika krav kan ställas för att erhålla bidraget. Det kan ställas krav på att en viss del av den bidragsberättigade kvantiteten faktiskt levereras till mejeri eller så kan stöd helt frikopplas från produktionskrav.

Stödet kan utformas så att det trappas av successivt under en övergångsperiod.

Alternativ 2 Anpassning utan reform

Enligt alternativ 2 antas att mjölkregleringen bibehålls enligt nuvarande modell och att kvoterna används som medel för att hålla EU:s produktion inom WTO-taket. Det innebär också att CÖE-länderna kommer att få tillämpa produktionskvoter. För att uppfylla WTO-åtagandena måste det troligen göras kvotneddragningar. Dessa kan utformas på olika sätt:

- Generell neddragning för alla producenter
- Uppköp av kvoter, t.ex. enligt ett anbudsförfarande

Som ytterligare alternativ kan ett två-prissystem vara möjligt. Jordbrukarna ges ett tullskyddat pris för den kvantitet som kan säljas på den inhemska marknaden, A-mjölk, medan resten avsätts på världsmarknaden utan stöd, B-mjölk. Olika alternativ är tänkbara även för ett två-prissystem. Enskilda företag kan både producera A- och B-mjölk eller så kan företag i sin helhet välja att antingen producera A- eller B-mjölk.

8.4.1 Effekter

Alternativ 1 Reform

EU:s exportandel på världsmarknaden är hög, men har minskat under de senaste åren. Vid nu gällande priser på världsmarknaden skulle EU-länderna få svårt att konkurrera med de mest kostnadseffektiva länderna, bl.a. Nya Zeeland och Australien. Det har också kommit signaler om att mjölkproduktionen kan komma att öka i Sydamerika. Dessa länder skulle också kunna komma att bli svåra konkurrenter på världsmarknaden. EU har nackdelar gentemot dessa länder genom att klimatet är ogynnsammare. Produktionen i dessa länder kan bedrivas med enklare byggnader och djuren kan gå ute på

bete under en större del av året. I vissa EU-länder är dessutom strukturen dålig.

OECD har i en studie jämfört mjölkproduktionen i de olika medlemsländerna. Av studien framgår att antalet mjölkkor per besättning som regel är högre i de viktiga mjölkproducerande länderna utanför EU jämfört med EU-länderna. Det är speciellt Australien som har stora mjölkbesättningar. Strukturutvecklingen har varit ungefär densamma i EU och i de övriga länderna. Vissa länder i EU, som t.ex. Holland släpar dock efter.

Tabell 19 Strukturdata för mjölkproduktion i några OECD-länder

Land	Antal besättningar 1991 1976=100	Genomsnittligt koantal 1976	1991
Kanada	40	21	34
USA	45	27	51
Australien	57	68	102
Danmark	49	25	36
Frankrike	37	14	25
Tyskland	44	9	12
Holland	64	36	44
Storbritannien	68	58	67
Sverige	49	15	25

Källa: OECD

Det som talar för att EU ska kunna konkurrera på världsmarknaden är att produktionsmetoderna är väl utvecklade och den tekniska utrustningen är av hög klass. I vissa länder, t.ex. Irland, medger klimatet att korna kan vara på bete större delen av året och att det inte behövs dyra stallbyggnader. Enligt OECD:s studie har avkastningen per ko ökat snabbare i länderna utanför EU jämfört med de flesta EU-länderna. I Kanada har avkastningen ökat med ca 57 procent under perioden 1976-1991 medan avkastningsökningen varit mindre än 30 procent i flertalet av EU-länderna, dock med undantag för Frankrike.

Tabell 20 Avkastningsutveckling i mjölkproduktionen under perioden 1976-1991, 1976=100

Land	Rel.tal
Kanada	157
USA	131
Australien	149
Nya Zeeland	117
Danmark	127
Frankrike	151
Tyskland	126
Holland	119
Storbritannien	110
Sverige	115

Källa: OECD

Eftersom EU:s andel på världsmarknaden är hög, ca 45-50 %, skulle en avreglering med största sannolikhet leda till att prisnivån stiger. Stigande världsmarknadspriser underlättar en avreglering. Prisutvecklingen för mjölk är dock svårbe-

dömd eftersom det är flera olika produkter som tillverkas av mjölkråvaran. Dessutom kan en avreglering i EU innebära att produktionen i andra delar av världen ökar, vilket kommer att verka pressande på världsmarknadspriserna.

Det är troligt att EU kan hålla en högre prisnivå på den interna marknaden jämfört med världsmarknaden för varor som är mindre konkurrensutsatta, t.ex. dryckesmjölk. Det kan också vara möjligt att exportera nischprodukter till ett förhållandevis högt pris.

Kritik har riktats mot nuvarande kvotsystem genom att det leder till en stel produktionsstruktur. Höga avgifter på produktion över kvotkvantiteten har effektivt förhindrat expansion. För att kunna expandera har producenterna tvingats att köpa upp kvoträttigheter.

Sänkt stödpris mot världsmarknadsprisnivå innebär att de marknadsreglerande åtgärderna successivt minskar i betydelse. När EU:s pris når världsmarknadspriset bortfaller behovet helt av stöd till överskottsproduktionen liksom av produktionskvoter. EU ges på så sätt en möjlighet att utveckla sin mejeriproduktion och inte stängas in på hemmamarknaden. Det bör också leda till en effektivare produktion eftersom kvotsystem tenderar till bromsa utvecklingen i näringen.

Att ta bort kvoterna helt torde leda till en kraftig prispress eftersom det åtminstone inledningsvis finns begränsade möjligheter att avsätta överskottet på exportmarknaden. Effekterna av sänkt prisstöd kan kompenseras på olika sätt.

Det viktigaste vid utformningen av kompensationssystem är att man väljer ett så flexibelt system som möjligt. Hårda krav på produktion kombinerat med få möjligheter till överlåtelser av bidragsrätter riskerar en fastlåsning i strukturen. En fri handel med bidragsrätter över region- och landgränser kan dock leda till att produktionen slås ut i områden där det av olika skäl är viktigt att produktionen bevaras.

Stora avkastningsskillnader mellan olika medlemsländer motiverar att det görs differentieringar i varje fall mellan olika länder. Görs inte någon differentiering kommer producenter med hög avkastning att missgynnas medan producenter med låg avkastning gynnas. För Sveriges del skulle det vara en nackdel att ge kompensationsbetalningen med samma belopp i hela EU eftersom avkastningen är hög i Sverige.

Tabell 21 Avkastning per mjölkko under 1994 i olika EU-länder, kg/ko

Belgien	4 922
Danmark	6 527
Tyskland	5 248
Grekland	3 562
Spanien	4 011
Frankrike	5 374
Irland	4 240
Italien	4 504
Holland	6 145
Österrike	3 901
Portugal	4 368
Finland	5 983
Sverige	6 774
Storbritannien	5 360

Källa: EU-kommissionen

En koppling av stödet till vallen är positiv eftersom den kan få positiva miljö- och struktureffekter. Det är dock tveksamt om priskompensationen ska kopplas samman med sådana mål. Variationen inom EU är stor vad beträffar kopplingen mellan vall och mjölkproduktion. Om kompensationen

ska trappas ned synes det vara en onödig omväg att införa stöd kopplat till vallodlingen.

Ett annat alternativ till kompensation för sänkt prisstöd är att öka ut mjölkkvoterna. Jordbrukarna får möjlighet att möta lägre producentpriser med ett utrymme för ökad produktion. Jordbrukarna kan på så sätt hämta in ökade intäkter från marknaden. Detta är möjligt genom att sänkt stödpris ger minskat behov av exportstöd och trycket på WTO-åtagandena minskar.

Vid sidan av kvotsystemet finns det ett mycket stort antal marknadsregleringar på den interna marknaden. Det finns bl.a. interventionsuppköp, exportbidrag och avsättningsbefrämjande åtgärder för den interna marknaden. Genom att närma EU:s pris till det pris som råder på världsmarknaden skulle det bli möjligt att avveckla dessa åtgärder.

Alternativ 2 Anpassning utan reform

Bedömningen av mjölksektorn blir mera komplicerad vid en bedömning av WTO-effekterna eftersom exportbidragsbegränsningarna är fördelade på olika produkter. Enligt expertgrupp 1 kan det komma att uppstå problem för EU att hålla sig inom kvantiteterna för främst ost och skummjölkspulver. CÖE-länderna bedöms inte påverka överskottet i speciellt stor omfattning eftersom det väntas bli svårt att öka produktionen.

Minskade möjligheter till export innebär att EU måste vidta åtgärder. Hittills har man undvikit att skära ned mjölkkvoterna. Istället har man valt att ta bort exportbidragen för vissa destinationer liksom för vissa varor. På sikt synes det dock omöjligt att inte börja skära i kvoterna. Det innebär ett ännu mera fastlåst system som riskerar att ytterligare permanenta produktionsstrukturen. Även mejeriindustrin får problem eftersom anläggningarna får en allt mindre mängd

mjölkråvara att bearbeta. Det innebär också att EU:s möjligheter att konkurrera på exportmarknaden minskar.

En annan metod är att lösa in kvoter i takt med att överskottsproblemet ökar. Det kan t.ex. ske genom ett anbudssystem. EU erbjuder mjölkproducenterna att mot ersättning avyttra sina kvoter. Jämfört med en generell kvotneddragning har denna metod den fördelen att jordbrukarna utifrån sina egna förutsättningar kan välja om man vill fortsätta eller sluta med produktionen. Det är dock inte någon långsiktig lösning och det innebär en belastning för EU:s budget.

Ett två-prissystem har diskuterats som alternativ till en förändring av nuvarande kvotsystem. A-mjölken avsätts inom nuvarande stödsystem medan B-mjölken säljs på världsmarknaden utan stöd. Fördelen med ett två-prissystem är att bonden direkt får signaler om marginalvärdet för sin produktion. Riskerna med systemet är dock flera. Produktion utöver vad som konsumeras inom EU skulle kunna exporteras till tredje land, men det får inte ske med stöd av de priser som kan tas ut för den mjölk som produceras på hemmamarknaden (jämför problematiken på sockerområdet). Mjölk som produceras utöver kvoten får inte exporteras med stöd av bidrag, det innebär att mjölk och produkter därav som producerats inom resp. utanför kvoten måste hållas åtskilda. Det krävs också att det sker en fördelning, troligen ner på gårdsnivå, av hur mycket mjölk som får produceras till fullt pris. Det har också lagts fram förslag om att företaget i sin helhet måste välja om man ska producera A- eller B-mjölk.

Det kan dessutom komma invändningar mot ett två-prissystem p.g.a. att det strider mot UR-avtalet.

8.4.2 Effekter för Sverige

Mjölkproduktionen i Sverige har kostnadsnackdelar gentemot de viktigare producentländerna inom EU. Avkastningsnivån för olika fodermedel är låg i Sverige jämfört med andra EU-länder. Fodermajs är ett mycket vanligt förekommande fodermedel i t.ex. Frankrike och Holland. Hektaravkastningen uppgår till ca 10 ton/ha, vilket kan jämföras med ca 4 ton/ha för foderkorn i Sverige. Klimatet i Sverige utgör en kraftig begränsning för kunna pressa kostnaderna. Djuren kan vara på bete endast under en begränsad del av året och betet svarar bara för en liten del av foderbehovet. Det krävs därför avancerade byggnader för djuren samt stora lagringsutrymmen för foder. Sverige har dessutom transportnackdelar vid inleveranser av mjölken i vissa delar av landet eftersom produktionen är spridd över stora områden. Motsvarande nackdel gäller för utleveranserna eftersom produktionen inte finns i anslutning till de stora konsumtionsområdena. Till Sveriges fördel verkar däremot en mycket hög avkastning per ko, enligt tabell 21 har Sverige högst avkastning per ko bland medlemsländerna i EU.

I vissa delar av landet är strukturen ogynnsam. I Norrland samt i delar av västra Sverige är medelkoantalet i besättningarna lågt vilket innebär en konkurrensnackdel. Jämfört med de svåraste konkurrentländerna inom EU har Sverige ett något lägre medelkoantal. Danmark, Holland och Storbritannien har större besättningar medan Tyskland och speciellt Finland har betydligt lägre antal kor i genomsnitt per företag.

Tabell 22 Antal mjölkkor i genomsnitt per besättning länsvis 1995 i Sverige

Län	
Södermanland	37
Östergötland	34
Kalmar	33
Malmöhus	33
Skaraborg	32
Kristianstad	32
Västmanland	31
Norrbotten	22
Göteborgs och Bohus	22
Gävleborg	21
Västerbotten	20
Jämtland	20
Västernorrland	19
Medeltal hela landet	27

Källa: Statistiska centralbyrån

Tabell 23 Medelkoantal per besättning i några EU-länder 1993

Land	
Danmark	39,8
Holland	41,8
Frankrike	27,3
Tyskland	22,7
Finland	10,5
Storbritannien	69,4
Irland	27,3
Italien	15,5
Sverige	26,2
EU-15	21,3

Källa: EU-kommissionen

Den mest betydande kostnadsposten i mjölkproduktionen, i det korta tidsperspektivet, är foder. Södra Sverige har flera fördelar jämfört de norra delarna av landet, såsom:

- Högre hektaravkastning
- Större utbud av fodersäd i närområdet
- Kortare fraktavstånd
- Längre betesperiod

Av bl.a. klimatskäl är hektaravkastningen för såväl vall som fodersäd högre i södra Sverige jämfört med norra Sverige. Hektaravkastningen för slåttervall, enligt Statistiska centralbyråns normskördar är ca 75 procent högre i Hallands län jämfört med de fyra nordligaste länen. Motsvarande förhållande gäller även för fodersäden. I södra Sverige finns det dessutom möjlighet att odla speciella foderspannmålsslag,

rågvete och vete, som ytterligare förstärker konkurrensförmågan.

Tabell 24 Normskörd för slåttervall och korn i olika delar av landet 1995, kg/ha

Län	Slåttervall	Korn
Malmöhus	8 713	4 949
Halland	8 613	4 073
Jönköping	7 882	3 129
Värmland	5 334	3 259
Västernorrland	4 597	2 348
Västerbotten	4 590	2 339

Källa: Statistiska centralbyrån

I de södra delarna av landet med mycket animalieproduktion är efterfrågan förhållandevis väl balanserad mot utbudet. I norra Sverige råder det underskott på fodersäd vilket leder till att den måste transporteras till dessa områden. Fraktkostnaden från Mälardalsområdet till norra Sverige kan uppskattas till ca 10 öre/kg. Även importerade fodermedel blir dyrare i norra Sverige jämfört med i södra Sverige.

Enligt kalkyler som upprättats av Livsmedelsekonomiska Samarbetsnämnden är produktionskostnaden ca 0,25 kr/kg lägre för en besättning med 50 kor jämfört med en besättning med 30 kor.

Redovisade produktionskostnader i tabell 25 avser kalkylerade kostnader exklusive ersättning till eget arbete.

Tabell 25 Produktionskostnad, exkl. arbete och markkostnad, för mjölk i olika besättningsstorlekar samt i olika delar av landet, kr/kg mjölk

Besättningsstorlek, antal mjölkkor	Riksområde* I	II	III
30	2,81	2,84	3,57
40	2,68	2,72	3,43
50	2,54	2,61	3,30

* Riksområdesindelningen framgår av kartbilaga.

Källa: LES

Av regionalpolitiska skäl spelar mjölkproduktionen en förhållandevis stor roll eftersom produktionen är spridd över stora delar av landet samt är arbetsintensiv. Av tabell 25 framgår att det är en avsevärd kostnadsskillnad mellan södra och norra Sverige. För en besättning på 30 mjölkkor i södra Sverige är produktionskostnaden ca 0,75 kr/kg mjölk lägre än för en besättning med samma storlek i norra Sverige. Medelkoantalet per besättning är dock betydligt lägre i norra Sverige jämfört med de södra delarna, skillnaden är ca 10 kor. Kostnadsskillnaden är således större än 0,75 kr/kg. Enligt LES kalkyl ges företaget i norra Sverige ca 1,30 kr/kg mer i olika regional- och miljöstöd än företaget i södra Sverige.

Hög andel k-mjölksproduktion vid mejerierna i Sverige, i synnerhet i norra Sverige, är innebär en konkurrensfördel eftersom dessa varor är svåra att transportera. Det är en nackdel att svenska mejeriprodukter är förhållandevis anonyma på världsmarknaden. Det beror dels på att Sverige p.g.a. jordbruksregleringarna har haft en blygsam export, dels på att vår traditionella export mer varit inriktad mot bulkvaror.

8.5 Nötkött

Nötkött var en av de viktiga produkter som omfattades av CAP-reformen 1992. En del av prisstödet växlades av mot direktstöd som kopplades till djurantalet. Som en del i reformen infördes även regler som gynnade en extensiv uppfödning av nötkreatur. På nötköttsområdet har BSE-krisen inneburit en tilltagande obalans på marknaden. Vikande konsumtion har lett till kraftigt sänkta priser. På sikt är det möjligt att nötköttskonsumtionen åter kommer att stiga.

Alternativ 1 Reform

Enligt alternativ 1 antas att målet för en reformering av nötköttssektorn är att göra ytterligare marknadsanpassningar. Detta bör uppnås genom att fördjupa 1992 års reform ytterligare. Det innebär att stödprisnivån sänks ned mot världsmarknadsprisnivå, vilket leder till att behovet av intervention och exportbidrag minskar och helt kan tas bort. I linje med 1992 års reform bör kompensation ges övergångsvis för de prisfall som troligen kommer att uppstå på marknaden. Kompensationen bör i första hand ges som djurbidrag, dvs. genom utnyttjande av befintliga stödformer.

Ett alternativ till stöd i förhållande till djurantalet skulle kunna vara att ge stödet i förhållande till areal slåttervall och bete.

Alternativ 2 Anpassning utan reform

Enligt alternativ 2 antas att nuvarande marknadsreglering för nötköttssektorn bibehålls. För att minska produktionsutrymmet utnyttjas åtgärder som minskat antal bidragsrätter, stöd för att slakta kalvar, etc.

8.5.1 Effekter

Alternativ 1 Reform

Minskat inslag av regleringar innebär att konkurrensen på marknaden ökar. EU:s konkurrensförmåga på nötköttsmarknaden är förhållandevis svag jämfört med många av de viktigaste producentländerna på världsmarknaden. Klimatet i EU innebär att djuren måste ha tillgång till extra foder, förutom bete, under stora delar av året och det måste finnas stallbyggnader samt utrymmen för att lagra foder. Storleksstrukturen på nötköttsbesättningarna i EU är också en nackdel. Dessa faktorer innebär att EU har en kostnadsnackdel. Styrkan i EU:s nötköttsproduktion är att produktionen är på en hög teknisk nivå och med ett bra djurmaterial.

EU torde få svårt att på att hävda den nuvarande produktionen på en avreglerad nötköttsmarknad. Enligt bedömningar som har gjorts av FAO väntas nötköttsproduktionen öka i Nordamerika och Oceanien. I USA har nötköttsproduktionen ökat med nästan 15 procent mellan 1991 och 1996. Detta innebär att exporten från dessa områden kommer att öka, medan EU minskar sin marknadsandel.

Nötköttsproduktionen är troligen den produktionsgren som har störst betydelse för att hålla landskapet öppet. De stöd som diskuteras i detta sammanhang som kompensation för prissänkningar bör inte blandas samman med olika typer av regional- och miljöstöd. Stöd som ges av dessa skäl bör

avvägas enbart utifrån miljö- och regionalmål. Av konkurrensskäl är det dock viktigt att nötköttproduktion som får stöd av miljö- och regionalskäl inte slår ut övrig produktion.

Ett alternativ till att ge stöd per djur att ge stödet per hektar vall och bete som utnyttjas i produktionen. En fördel med en sådan konstruktion skulle kunna vara att stödet blir mer produktionsneutralt. Det skulle även kunna göras miljökopplingar och att producenter med mycket areal i förhållande till djurantalet skulle kunna få ett relativt högt stöd. De miljömässiga aspekterna bör enligt vad som sagts tidigare hanteras separat och som ersättning för prissänkningar bör andra medel än generella arealstöd väljas.

Alternativ 2 Anpassning utan reform

Expertgrupp 1 bedömer EU:s nötköttsmarknad som mycket känslig för såväl prisförändringar på världsmarknaden som för konsumtionsförändringar på hemmamarknaden. BSE-krisen det senaste halvåret har gjort situationen alltmera ansträngd. Det finns således stor risk för att EU kommer att få problem med att klara det WTO-tak som finns på nötköttsområdet. Österuropautvidgningen leder till att överskottet blir ännu större.

Genom att möjligheterna till export av nötkött med hjälp av subventioner är starkt begränsade måste andra åtgärder vidtas för att anpassa produktionen. Under oktober 1996 har EU fattat beslut om produktionsanpassningar, dock utan att sänka stödprisnivåerna. Dessa utgörs av:

- Minskat antal bidragsrätter
- Stöd till spädkalvsslakt
- Stöd till slakt av yngre kalvar

Samtliga dessa åtgärder syftar till att pressa tillbaka utbudet och på så sätt öka lönsamhetsnivån för EU:s köttproducenter. Ur effektivitetssynpunkt är det dock tveksamt att införa stöd till undanförsel av produktionsresurser. Det finns dessutom risk för att sådana stöd måste permanentas eftersom produktionsresurser i form av moderdjur och stallbyggnader fortfarande finns kvar.

8.5.2 Effekter för Sverige

Nötköttsproduktionen i Sverige har p.g.a. klimatet flera nackdelar jämfört med flera av de stora producentländerna i EU och på världsmarknaden. Kostnaderna för foder och byggnader är högre i Sverige. Av dessa skäl kan Sverige få svårt att konkurrera. Genomsnittligt antal am- och dikor per företag är lägst i norra Sverige vilket ger en ytterligare en konkurrensnackdel för denna del av landet.

Av de kalkyler som LES har upprättat framgår att produktionskostnaden i norra Sverige är betydligt högre än i södra Sverige. För produktion av ungtjur är kostnadsskillnaden enligt kalkylerna drygt 20 procent eller ca 6,50 kr/kg kött. Regional- och miljöstöd ges i Ro III med ca 5,43 kr/kg kött.

Av tabell 26 framgår produktionskostnaden för ungtjur, där samtliga kostnader, exkl. arbete, har beaktats.

Tabell 26 Produktionskostnad för nötköttsproduktion, exkl. arbete och markkostnad, kr/kg kött

Ro I	28,80
Ro II	29,16
Ro III	35,20

Källa: LES

Av miljö- och regionalskäl finns det dock mycket som talar för att speciellt nötköttsproduktionen bör ges möjligheter att finns kvar i vissa områden. Stöd till nötköttssektorn av dessa skäl bör dock hanteras separat.

Stöd till nötköttssektorn via arealstöd för vall och betesmark har vissa positiva effekter men innebär en fördelning av stödet som ligger långt från den faktiska produktionen. Arealutnyttjandet varierar mycket mellan de olika besättningarna. På basis av uppgifter från lantbruksregistret har genomsnittlig vall- och betesareal beräknats till 1,8 hektar för företag med am- och dikor. Företag i gruppen 1-10 kor har en areal på 2,78 hektar vall och bete medan gruppen 101-200 kor har en genomsnittlig areal på 0,83 hektar.

8.6 Griskött, fjäderfä och ägg

Marknadsregleringarna för griskött, fjäderfä och ägg omfattades inte av 1992 års reform. Till skillnad från övriga animalieprodukter är dessa marknadsregleringar tämligen enkla i sin uppbyggnad och omfattar i praktiken endast exportstöd.

Alternativ 1 Reform

Enligt alternativ 1 antas målsättningen för griskötts- och fjäderfäregleringarna vara att göra en marknadsanpassning så att stödpriserna närmar sig världsmarknadspris. Det bör ske genom att exportbidragen successivt sänks och att dessa efter en övergångsperiod kan tas bort.

Till en del kompenseras prissänkningen med att foderspannmålen blir billigare.

Alternativ 2 Anpassning utan reform

Enligt alternativ 2 antas målsättningen för griskötts- och fjäderfärregleringen vara att bibehålla den interna marknadsregleringen med exportbidrag. Vid behov av produktionsanpassningar antas att begränsningar görs av exportbidragssystemet.

8.6.1 Effekter

Alternativ 1 Reform

EU:s marknadsregleringar för de spannmålsbaserade animalieprodukterna, griskött, fjäderfäkött och ägg, har traditionellt varit av liten betydelse. Produktionen har i huvudsak styrts av den cykliska prisutvecklingen på världsmarknaden. Överskottsproblemet är därför betydligt mindre än för produkter som spannmål, socker och nötkött. De relativt begränsade regleringsåtgärder som har satts in, har syftat till att utjämna de cykliska variationerna. Det synes därför inte krävas speciellt stora ingripanden i dessa produktionsgrenar för att göra de nödvändiga marknadsanpassningarna.

Alternativ 2 Anpassning utan reform

EU:s produktion av både griskött och fjäderfäkött väntas ligga runt de nivåer som är möjliga enligt WTO-taket. Det innebär att det finns stor risk för att ytterligare nedskärningar måste göras av produktionen. Hittills har EU hållit tillbaka exporten genom att minska antalet produkter som är exportbidragsberättigande.

8.6.2 Effekter för Sverige

Konkurrenskraften för produkter som fläsk, fjäderfä och ägg beror till största delen på god tillgång av foderspannmål. Produktionen är betydligt mindre beroende av yttre förutsättningar jämfört med produkter som spannmål och nötkött. Sänkt pris för spannmål och ökad konkurrens på exportmarknaden kan ge utrymme för ökad animalieproduktion i områden i Sverige där "ren" spannmålsproduktion inte längre är lönsam. Det är i första hand områden i Mälardalen som då kan vara intressant för expanderad produktion.

Det finns även annan lagstiftning som påverkar konkurrenssituationen. Det kan t.ex. vara regler som berör djurhållningen och fodermedelsanvändning.

8.7 Frukt och grönsaker

EU har under sommaren 1996 beslutat om en omfattande reform av marknadsregleringen för frukt och grönsaker. Syftet med reformen har varit att minska betydelsen de direkta marknadsingripandena och istället stödja näringen genom att bl.a. förbättra förutsättningarna producentkooperativ och samla utbudet. Ytterligare reformeringar krävs men mark-

nadsregleringerna är av förhållandevis liten betydelse i utgångsläget.

8.7.1 Effekter för EU

Regleringen för frukt och grönsaker är ett av de områden som spelar förhållandevis stor roll för Sydeuropa jämfört med Nordeuropa. Åtgärder inom detta varuområde kan därför bli svåra att genomföra eftersom dessa länder ofta har varit motståndare till reformeringar.

8.7.2 Effekter för Sverige

Produktionen av frukt och grönsaker i Sverige är av liten omfattning jämfört med andra produktionsgrenar inom jordbruket. Den svenska produktionen har hittills inte varit föremål för några åtgärder inom den interna marknadsregleringen. En hel del av den svenska produktionen säljs på närmarknaden och är av denna anledning mindre priskänslig. Den allmänna prisutvecklingen i Europa påverkar dock prisnivån även i Sverige.

För svensk livsmedelsindustri som använder frukt och grönsaker i sin produktion skulle en avreglering vara positiv eftersom importen skulle förbilligas.

8.8 Bearbetade livsmedel

Vid export av bearbetade livsmedel ges bidrag. En utjämning av prisnivån för råvarorna innebär att behovet av exportstöd försvinner även för de bearbetade produkterna. Så länge som det finns kvar ett gränsskydd måste det dock finns kvar möjligheter för prisutjämning för importerade livsmedelsråvaror.

8.9 Övriga produkter

Värdemässigt omfattar de produkter som behandlats i avsnitten 8.1-8.8 huvuddelen av den gemensamma jordbruksbudgeten. Övriga produkter som t.ex. olivolja, vin, tobak och spånadsväxter bör behandlas i princip på samma sätt som de produkter som behandlats i det föregående. I de fall det finns skillnader mellan EU:s pris och världsmarknadspriset bör en utjämning ske. Andra typer av intern marknadsreglering i form av intervention, prisstöd och kvoter kan avvecklas som en följd av prisutjämningen.

Som exempel kan nämnas att produktionsbidraget till tobak bör följa den avtrappning som görs för produkter som spannmål och mjölk. Eftersom stödet just för tobak är bland de högsta i utgångsläget, ca 50 000 kr/ha, borde nedtrappningen ske i förväg just för denna produkt. Mot detta ska tobaksproduktionens betydelse för de grekiska landsbygden ställas.

9 Andra områden som påverkas av förändringar av marknadsregleringarna

Det finns även andra områden som påverkas vid en förändring av marknadsregleringarna. I detta kapitel tas följande områden upp:

- valutaregleringen på jordbrukets område
- regional- och miljöstödet

9.1 Valutaregleringen på jordbrukets område

EU står inför att genomföra en omfattande reform på valutaområdet. Avsikten är att den europeiska valutaunionen, EMU, ska införas fr.o.m. 1999. Avgörande för behovet av valutaregler som gäller exklusivt på jordbrukets område är vilka regler som att gälla generellt för valutapolitiken i EU.

Om EMU skulle komma att genomföras fullt ut i alla medlemsländer synes det inte längre finnas behov av speciella regler för jordbruket. De särskilda regler som gäller på detta område skulle således kunna tas bort.

Skulle det däremot EMU inte komma att genomföras fullt ut, exempelvis att bl.a. Sverige väljer att stå utanför, skulle det kunna övervägas att reformera de valutareglerna som tillämpas inom CAP. Exempel på åtgärder som skulle kunna genomföras skulle kunna vara tillämpningen vid revalvering resp. devalvering av jordbruksomräkningskursen.

9.2 Sambandet mellan marknadsregleringen samt regional- och miljöpolitiken

Av det föregående framgår att såväl alternativ 1 och 2 kan innebära att produktionen i regionalpolitiskt betydelsefulla områden kommer i farozonen.

Ökad konkurrens p.g.a. att marknadsregleringarnas styrka minskar kan innebära att svagare områden som är viktiga av regional- och miljöskäl får svårt att klara sig. Motsvarande kan också inträffa om EU fortsättningsvis p.g.a. WTO-åtaganden inte kan fortsätta att ge exportstöd.

Som framgått av det föregående är det speciellt vissa grenar inom animalieproduktionen som spelar en stor roll för regionalpolitiken, nämligen mjölk- och nötköttsproduktion. Dessa produktionsgrenar finns företrädesvis i områden där det finns få alternativ till denna produktion. Det är också arbetsintensiva produktionsgrenar som kräver kontinuerliga arbetsinsatser jämfört med t.ex. spannmålsproduktion där arbetsinsatserna är koncentrerade till delar av året. Mjölk- och nötköttsproduktionen som har ett starkt samband med produktionen av grovfoder skapar också förutsättningar för att hålla landskapet öppet och upprätthålla den biologiska mångfalden.

Om nivåerna för regional- och miljöinriktade åtgärder blir höga kan lätt en motsättning uppstå mellan de geografiska områden som är föremål för sådana åtgärder och andra geografiska områden som får lita till de intäkter som genereras på marknaden. Det finns därför behov av att de regional- och miljöinriktade åtgärderna kontinuerligt ses över.

9.3 Strukturstöden och stöd till landsbygdsutveckling

Av de s.k. strukturstöden tillämpas i dagsläget i Sverige endast startstöd för yngre jordbrukare samt stöd till förädling och marknadsföring av jordbruksprodukter. Dessutom har nu införts investeringsstöd till jordbrukare. Dessa stöd är delfinansierade av EU. Generellt sett har stöd av det här slaget den effekten att företagets kapitalkostnader minskar, vilket kan vara värdefullt för i synnerhet nystartade företag.

Genom olika former av strukturstöd kan bl.a. följande effekter uppnås:

- Investering i ny teknik och som kan medföra att nya produkter introduceras snabbare än om stöd inte utnyttjas
- Investeringar i miljövänlig teknik och ökat djurskydd
- Framställning av mera förädlade produkter
- Reducering av kostnader som samhället lagt på jordbruket i form av miljöåtgärder och djurskydd
- Geografisk styrning av inflödet av resurser
- Lägre medelålder bland jordbrukarna
- Högre kapitalintensitet
- Diversifiering av produktion, landsbygdsutveckling

Även om stödet riktas mot realkapitalet är det fullt tänkbart att även mängden arbete kommer att öka eftersom stödet kan göra det möjligt att bedriva eller starta produktionen. Behovet av stöd av det här slaget torde inte skilja sig mellan de två alternativ för jordbrukspolitikens utveckling som skisserades ovan.

Stöd till landsbygdsutveckling är av annorlunda slag än de stödformer som behandlats tidigare. De tidigare behand-

lade stödformerna, marknadsreglering, regional- och miljöstöd samt strukturstöd, kan i första hand sägas syfta till att göra det mera lönsamt att bedriva jordbruk. Stöd till landsbygdsutveckling syftar å andra sidan till att minska beroendet av jordbruk genom att underlätta att andra verksamheter på landsbygd introduceras. Stöd till landsbygdsutveckling är därför ett inslag i regionalpolitiken vid sidan av de mera produktanknutna stödformer som tillämpas på jordbruksområdet och regionalpolitiska stöd som riktar sig mot andra verksamheter. Inte heller behovet av stöd till landsbygdsutveckling torde inte skilja sig mellan de två alternativ som skisserades ovan.

Bilaga 1

Kommitténs direktiv till expertgruppen

Svenska intressen rörande livsmedelsproduktionen

Sverige hör till de medlemsländer inom EU som klarast uttalat önskemål om en reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP). Viktiga svenska intressen rörande utvecklingen av CAP är en ökad marknadsorientering, avreglering och miljöanpassning. De jordbrukspolitiska medlen tar sikte på jordbrukets roll dels som producent av livsmedel, dels som producent av kollektiva varor. I rollen som producent av kollektiva varor ingår värdet av det öppna odlingslandskapet, bevarandet av kulturhistoriskt viktiga miljöer samt att uppnå en viss regional fördelning av produktionen.

De olika medlens syfte bör vara tydliga i den meningen att det skall framgå vilket mål de siktar mot att uppfylla. Medlen inom den gemensamma jordbrukspolitiken har successivt införts allteftersom det uppstått förhållanden som man velat korrigera. Detta har bidragit till att överskådligheten har minskat och att kanske rent av att kopplingen mellan ett medel och det mål som medlet skulle bidra till att uppfylla nu är mycket otydligt.

Genom åtagandena i WTO kan en sänkning av den totala stödnivån för jordbruksprodukter komma att ske. Däremot sker inte en minskning av antalet medel som utnyttjas inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Snarare har antalet medel ökat de senaste åren, dels mot bakgrund av CAP-reformen, dels mot bakgrund av WTO-åtagandena.

Kommitténs arbete, som anges i regeringens kommittédirektiv (Dir.1995:109), ska leda fram till ett förslag till refor-

mer av CAP. Som ett led i detta arbete är det viktigt att syftena med de olika jordbrukspolitiska medlen blir klara.

Som ett första steg ska expertgruppen göra en analys av den hittills förda jordbrukspolitiken inom EU. 1992 års CAP-reform är av central betydelse i analysen. Expertgruppen ska analysera hur jordbrukspolitiken påverkar effektivitet, struktur och inkomster i produktionen. Konsumenternas och skattebetalarnas intressen skall också beaktas.

En delrapport enligt ovan skall presenteras för kommittén den 29 maj 1996.

Som ett andra steg skall expertgruppen göra en genomgång av de olika jordbrukspolitiska medlen mot bakgrund av i vilken utsträckning de bidrar till måluppfyllelsen, att marknadsorienteringen ska öka samt att antalet jordbrukspolitiska medel bör minska och att även dess styrka bör reduceras. De svenska intressena bör därvid inte ses i ett isolerat svenskt sammanhang utan i ett långsiktigt gemenskapsperspektiv. Frågan om fortsatt reformering av jordbrukspolitiken och även andra områden som inte berördes av 1992 års reform samt effekterna av en utvidgning med ytterligare medlemsländer skall beaktas.

CAP har hittills huvudsakligen varit en gemenskapsangelägenhet. Med hänsyn till de förändringar som påbörjades med 1992 års CAP-reform, kommande utvidgning österut och åtaganden i WTO är detta inte lika självklart längre. Gruppen skall därför undersöka om subsidaritetsprincipen vore tillämplig på delar av den politik som nu tillämpas gemensamt.

Det har visat sig omöjligt att göra en strikt uppdelning av arbetsuppgifterna mellan de olika expertgrupperna. En del av expertgruppens arbetsuppgifter tangerar därför andra gruppers arbete. För att undvika onödigt dubbelarbete skall därför samråd ske mellan expertgrupperna. Expertgruppen för svenska intressen har främst ansvar för frågor som specifikt

hör till livsmedelsproduktionen. Avgränsningsproblem föreligger i förhållande till expertgrupp tre som främst har ansvar för frågorna om produktion av kollektiva nyttigheter och expertgrupp ett som ansvarar för en analys av omvärldsfaktorer.

En slutrapport ska presenteras för kommittén den 13 januari 1997.

Sverige
Indelning i 3 riksområden

Riksområden

1 Södra och mellersta Sveriges slättbygder
2 Södra och mellersta Sveriges skogs- och dalbygder
3 Norra Sverige

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
    Rättslig reglering
    - Grundlag
    - Lag om trossamfund
    - Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
    Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
    Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
    Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
    Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
    Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
    Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten.
    För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten - Pengar räcker inte. [24]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan - tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat - på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
- Grundlag
- Lag om trossamfund
- Lag om Svenska kyrkan. [41]

Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]