Effekter av EU:s jordbrukspolitik

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

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

SOU
1996:136

Effekter av EU:s jordbrukspolitik

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

SOU
1996:136

A: Ref KB
Occ SOU
1996:136
80

Statens offentliga utredningar
1996:136
Jordbruksdepartementet

Effekter av EU:s jordbrukspolitik

Rapport till Kommittén för reformering av
EU:s gemensamma jordbrukspolitik (ComiCAP)
Stockholm 1996

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 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 förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Tryckt av
REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20378-2
ISSN 0375-250X

Förord

Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP) beslutade den 24 januari 1996 om direktiv för en expertgrupp som i ett första steg skulle göra en analys av den hittills förda jordbrukspolitiken inom EU. Direktiven till expertgruppen redovisas i bilaga 1.

Expertgruppen har 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 Lundqvist, Lantbrukarnas Riksförbund
Bengt Johnsson, Jordbruksverket (sekreterare)

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

I denna delrapport analyseras den hittills förda jordbrukspolitiken i EU. Analysen sker i form av dels en teoretisk genomgång grundad på en välfärdsekonomisk ansats, dels en deskriptiv redogörelse över utvecklingen. Speciell tonvikt har lagts vid 1992 års reform av CAP. I rapporten redovisas analyser av hur jordbrukspolitiken har påverkat effektiviteten, strukturen och inkomsterna i produktionen. Konsumenternas och skattebetalarnas intressen har också beaktats.

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 15 september 1997

Harald Svensson

Bengt Johnsson

Ordlista

Allokeringseffekt	T.ex. en negativ allokeringseffekt är den förlust av välfärd som uppstår om konsumenternas marginella betalningsvillighet avviker från kostnaderna sett på marginalen för att producera en vara.
Arealuttag	Arealuttag avser mark som tas ur livsmedels- och foderproduktion mot att ersättning ges.
Basareal	Den areal som det maximalt kan ges arealbidrag för, spannmål oljeväxter, proteingrödor och uttagen areal.
CAP-reformen	1992 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP).
Direktstöd	Stöd till jordbruket som ges i relation till antalet hektar eller antalet djur.
Exportbidrag mellan	Bidrag för att överbrygga skillnaden prisnivån i EU och på världsmarknaden.
FEOGA:s garantition	Den del av EU:s jordbruksfond som sekfinansierar utgifter för bl.a. intervention, exportbidrag, miljöstöd samt generella areal- och djurbidrag.
FEOGA:s utvecklingssektion	Den del av EU:s jordbruksfond som finansierar utgifter för bl.a. regionalstöd och landsbygdsstöd.
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade. Se även WTO och UR-avtalet.

Gemenskaps-preferens	EU:s gränsskydd ger inhemskt producerade varor en fördel jämfört med import.
Gränsskydd	Skydd i form av en tull eller avgift som läggs på importkonkurrerande varor.
Grön kurs	Växelkurs som tillämpas vid omräkning från ecu till nationell valuta vad gäller de flesta stödformer till jordbruket.
Intervention	Åtgärd på den inre marknaden i syfte att hålla uppe prisnivån, t.ex. lagring, bidrag för viss användning eller undanförsel från marknaden.
Kollektiva nyttigheter	En nyttighet som är av det slaget att en konsuments konsumtion av nyttigheten inte påverkar andra konsumenters konsumtion, t.ex. öppet landskap.
Konsumentöverskott	Skillnaden mellan konsumenternas totala värdering av en vara och utgiften för varan.
Kvot	En viss kvantitet som får produceras, exporteras eller importeras med speciella villkor.
Marknadsmisslyckande	När en marknad inte klarar att utan stöd allokera resurser effektivt och att den omsatta kvantiteten antingen blir för stor eller för liten i förhållande till kostnaderna för produktionen och konsumenternas värderingar.

Marknadsreglering	De jordbrukspolitiska medel som ingår i marknadsordningen för respektive produkt, nämligen gränsskydd, intern marknadsreglering (produktionskvoter, exportbidrag och intervention) och direktstöd.
Oljeväxter	Raps, solrosor och sojabönor.
Prisstöd	Alla regleringsåtgärder som syftar till att stödja en viss prisnivå.
Produktstöd stödja	Regleringsåtgärder som syftar till att produktion.
Producentöverskott	Skillnaden mellan producenternas intäkter och (de rörliga) kostnaderna.
Proteingrödor	Ärter, bönor (dock ej bruna bönor) och sötlupin.
Spannmål	Vete, durumvete, råg, korn, havre, majs, rågvete och sorghum.
Spånadsväxter	Lin, hampa och bomull.
Trindsäd	Vicker, linser och kikärter.
UR-avtalet	Det avtal som blev resultatet av den s.k. Uruguay-rundan som ledde till ett antal överenskommelser rörande handeln på bl.a. jordbrukets område. Se även GATT och WTO.
WTO	World Trade Organization. Den organisation som har inrättats för att övervaka och utgöra en institutionell ram för ett stort antal överenskommelser och avtal för handeln mellan de länder som är medlemmar i organisationen. Se även GATT och UR-avtalet.

Innehållsförteckning

		sid
1	**Sammanfattning**	1
2	**Rapportens syfte och uppläggning**	7
3	**EU:s jordbrukspolitik och jordbrukssektor**	13
3.1	Den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP)	13
3.1.1	Marknadsregleringen	14
3.1.2	EU:s struktur- och regionalpolitik samt miljöstöd	18
3.1.3	Valutaregleringen	21
3.1.4	Historisk utveckling av EU:s regleringar	22
3.2.	Förändringar av CAP	24
3.2.1	1992 års reform	24
3.2.2	UR-avtalet	30
3.3	EU:s jordbrukssektor	33
4	**Den samhällsekonomiska bakgrunden**	37
4.1	Effekter i stort av jordbrukspolitiken	39
4.2	Efterfrågan, utbud och allokering av resurser	43
4.3	Effekter av kvoter i jordbrukarledet	53
4.4	Reformen på spannmåls- och oljeväxtområdet	57
4.5	Regionalpolitik och strukturstöd	60
4.6	Åtgärder som i vid bemärkelse syftar bättre miljö	62
4.7	Kapitalisering	63
4.8	Effekter av kvoter vid handel	65
4.8.1	Exportkvoter	65
4.8.2	Importkvoter	73
4.9	Bristande konkurrens och stordriftsfördelar inom industri och handel	74
5	**Effekter av EU:s jordbrukspolitik**	79
5.1	Marknaden	79
5.1.1	Reformprodukter	80
5.1.2	Produkter där reformering pågår	120
5.1.3	Produkter som inte reformerats	121
5.1.4	Övriga produkter	138

5.2 Struktur- och regionalstöd samt miljöstöd 141
5.2.1 Struktur- och regionalstöd 141
5.2.2 Miljöstöd 143
5.3 Valutaregleringen på jordbrukets område 145
5.4 Budget 149
5.4.1 Garantisektionen 149
5.4.2 Struktursektionen 154
5.4.3 Finansiering av utgifterna 156
5.5 Pris- och lönsamhetseffekter 160
5.5.1 Effekter i jordbrukarledet 160
5.5.2 Konsumentpriser 165
5.5.3 Stödberäkningar 169
5.6 Arbetskraftsfrågor m.m. 172
5.6.1 Utvecklingen i EU 172
5.6.2 Jordbrukarledet i Sverige 175
5.6.3 Industri- och handelsledet i Sverige 175
5.6.4 Ägandeförhållanden i livsmedelsindustrin 177
5.7 Sveriges import och export 178

Bilaga 1 Direktiv till expertgruppen 187
Bilaga 2 Räkneexempel för att belysa allokeringseffektens utveckling 189

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

Syftet med rapporten är att analysera effekter av EU:s jordbrukspolitik. Rapporten har i huvudsak inriktats mot följande områden:

- produktions- och konsumtionsutveckling
- omfattning av och budgetkostnaderna för jordbrukspolitiken
- pris- och lönsamhetsutveckling
- de effekter för resursallokeringen som kan uppstå av de olika regleringar (som påverkar pris eller kvantitet) som tillämpas

I första hand är rapporten inriktad mot jordbruket. Livsmedelsindustri- och handelsleden samt konsumentledet berörs mera översiktligt.

Utvärderingen görs med två metoder, dels kvalitativt (teoretiskt), dels kvantitativt (beskrivande). I den kvalitativa utvärderingen tas huvudsakligen upp omfördelnings- och välfärdseffekter av jordbrukspolitiska åtgärder. Den kvantitativa delen tar bl.a. upp produktion, konsumtion, priser och budgetmässiga konsekvenser av jordbrukspolitiken.

Kapitel 3 EU:s jordbrukspolitik

Den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP = Common Agricultural Policy) är en mycket viktig del av EU-samarbetet. Målen för CAP finns angivna i Romfördraget och är formulerade enligt följande:

- höjd produktivitet
- skälig levnadsstandard
- stabiliserad marknad
- trygg livsmedelsförsörjning och rimliga priser på livsmedel för konsumenterna

Som medel för att nå dessa mål har i första hand olika marknadsregleringar, men även strukturpåverkande åtgärder, använts. CAP finansieras av den gemensamma budgeten. Medlemsstaternas bidrag, tullar och producentavgifter finansierar utgifterna från budgeten.

Marknadsregleringen bygger på en gemensamma marknad med gemensamma priser, samt att varor producerade inom EU har en prismässig fördel gentemot importerade varor.

Strukturpolitiken syftar bl.a. till att stödja jordbruket i områden med ogynnsamma förhållanden. Under de senaste åren har det även tillkommit åtgärder för att minska jordbrukets belastning på miljön.

En annan viktig faktor som berör jordbruket inom EU är valutaregleringen. För de gemensamma priserna som tillämpas inom EU används ett särskilt växelkurssystem med särskilda jordbruksomräkningskurser.

1992 beslutade EU om den hittills mest genomgripande reformen av CAP. Förändringen tillkom som en följd av tilltagande kritik mot ökande överskott och därav följande budgetkostnader samt ett ökat internationellt tryck på förändring av CAP. Reformen gick ut på att minska betydelsen av marknadsregleringen och att kompensera jordbruket med stöd direkt kopplat till djur och areal. Som krav för att få arealbidrag infördes krav på att ta mark ur produktion. Målet för reformen var att minska produktionen, öka konsumtionen inom EU och minska intensiteten i produktionen.

1993 nåddes en överenskommelse i GATT om att liberalisera handeln med jordbruksprodukter, UR-avtalet. De åtgärder som genomfördes genom CAP-reformen kunde EU tillgodoräknas sig i tillämpningen av UR-avtalet. Bl.a. kunde EU:s arealbidrag bli ett accepterat stöd.

Kapitel 4 Den samhällsekonomiska bakgrunden

De jordbrukspolitiska medlen ger upphov till två effekter, nämligen omfördelningseffekter och allokeringseffekter. I detta sammanhang avses med omfördelning överföringar mellan producenter och konsumenter å ena sidan och mellan producenter och skattebetalare å andra sidan. Omfördelningseffekten ses i ett statiskt perspektiv utan förändringar av utbud och efterfrågan. PSE-talet ger ett mått på omfördelningseffekternas storlek.

Anläggs även ett dynamiskt perspektiv uppstår ytterligare en effekt, allokeringseffekten. Utgångspunkten är att politiken kan påverka priserna, eller på annat sätt göra ingripande på marknaden, vilket leder till förändringar i utbud och efterfrågan vilket i sin tur ger upphov till ändrad allokering (fördelning) av resurserna. Förbättras fördelningen av resurserna kan detta ge förutsättningar till högre välfärd. Kapitlet syftar till att förteckna och analysera de olika skäl som kan finnas till allokeringseffekter av jordbrukspolitiken.

Kapitel 5 Effekter av EU:s jordbrukspolitik

Kapitel 5 inleds med en produktvis genomgång av hur marknaden påverkas av CAP.

För svensk del har de flesta vegetabilieprodukter gynnats av EU-medlemskapet, dels beroende på ett starkare stödsystem, dels beroende på höga världsmarknadspriser som fått återverkningar på EU:s interna marknad. De svenska avräkningspriserna för spannmål har varit högre 1995/96 än 1994/95 trots att stödpriserna sänkts med ca 10 procent. Detta har bl.a. medfört att intresset för spannmålsodlingen ökat i områden med förhållandevis dåliga förutsättningar för produktion. Det finns dock några undantag. Havreodlingen har fallit tillbaka på grund av att EU:s stödsystem är svagare för havre än för övriga spannmålsslag. Oljeväxtodlingen har gått tillbaka på grund av att EU tillämpar ett prisförhållande gentemot spannmålen som är ogynnsamt för våroljeväxterna.

På animaliesidan är utfallet för den svenska marknaden mera blandat. För flera produkter som t.ex. nötkött, ägg och griskött

har priserna fallit under 1995. Mjölkpriset har varit i stort sett oförändrat. På nötköttsområdet har olika former av direktstöd hjälpt till att hålla lönsamheten uppe. På mjölkområdet har förhållandevis höga produktpriser inte räckt till att under 1995 hålla produktionen på en sådan nivå att den nationella kvoten utnyttjades fullt ut. Dessutom kan oklarheter i tillämpningen av kvotsystemet ha medfört en återhållsamhet i produktionen. Stora problem råder just nu på grisköttsområdet där alla led från smågrisuppfödarna till förädlingsledet har svag lönsamhet.

Kostnaderna för de gemensamt finansierade marknadsåtgärderna har stigit kraftigt under de senaste åren, särskilt för de produkter som ingick i 1992 års reform, dvs. vegetabilier i första hand. För dessa produkter är det kostnaderna för direktstöden som ökat medan kostnaderna för exportstöd och intervention har minskat.

Lönsamheten för jordbruket inom EU har ökat de senaste åren och nådde 1995 den högsta nivån på 20 år. Uppgången beror dels på höga priser på marknaden, dels på de direktstöd som beslutades i 1992 års reform. För svensk del förbättrades lönsamheten mellan 1994 och 1995, bl.a. på den relativt svaga valutan under 1995. Sett i ett längre tidsperspektiv är dock lönsamheten fortfarande på en förhållandevis låg nivå.

Konsumentpriserna på livsmedel i Sverige förändrades relativt lite mellan 1994 och 1995 jämfört med utvecklingen i de andra båda nya medlemsländerna. Sett över en längre tidsperiod, 1990-1995, har de svenska priserna ökat långsammare än inom EU totalt.

Antalet sysselsatta i livsmedelsindustrin och handelsledet i Sverige har minskat både i absoluta tal och jämfört med den totala sysselsättningen. Antalet anställda i utländskt ägda företag har ökat sedan 1990 från ca 20 procent till ca 25 procent av totalt antal anställda i branschen. Det utländska ägandet har ökat främst i de branscher som ligger förhållandevis sent i förädlingskedjan.

Värdemässigt har exporten av jordbruksvaror och livsmedel ökat mellan 1994 och 1995. Hela ökningen faller på exporten till EU-länderna, medan exporten till länder utanför EU har minskat. Importen av dessa produkter var 1995 värdemässigt oförändrad jämfört med 1994. Dock har en kraftig omfördelning skett mot

att varorna under 1995 i betydligt högre utsträckning än tidigare kom från EU-länderna. Emellertid har det inträffat stora förändringar av metodiken för insamling av data. Det finns ingen heltäckande statistik över handeln mellan EU-länderna. Vidare finns det inget krav på att ange ursprung på de produkter som importeras från ett EU-land. Slutligen blir prisjämförelser svåra att göra eftersom de varor som exporteras till annat EU-land nu värderas till fullt pris jämfört med att tidigare ha värderats till världsmarknadspris. Den ökning av exporten som registrerats värdemässigt behöver därför inte svara mot en lika stor ökning av den exporterade kvantiteten.

2 Rapportens syfte och uppläggning

Till kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP) har knutits tre expertgrupper som fått olika ansvarsområden. En expertgrupp arbetar med analyser av omvärldsfaktorer och en expertgrupp arbetar bl.a. med frågor om produktion av kollektiva nyttigheter. Denna expertgruppsrapport har ställts samman inom en expertgrupp för svenska intressen. Expertgruppen kommer att fortsätta sitt arbete med framåtsyftande frågor.

Föreliggande rapport är en beskrivning av effekterna av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP). Rapporten, som utarbetats inom en expertgrupp med bred sammansättning, syftar inte till att dra entydiga slutsatser. Den kommer att utnyttjas som ett underlag för den parlamentariskt sammansatta kommitténs arbete. Inriktningen har lagts huvudsakligen på följande områden:

- produktionsutveckling och konsumtionsutveckling
- omfattningen av och budgetkostnaderna för jordbrukspolitiken
- pris- och lönsamhetsutvecklingen
- de effekter för resursallokeringen som kan uppstå av de olika regleringar (som påverkar pris eller kvantitet) som tillämpas

I första hand är rapporten inriktad mot jordbruket. Problematiken för livsmedelsindustri och handel är berörd kortfattat. Ett viktigt skäl för detta är att regleringarna primärt syftar till att påverka situationen i jordbruket och inte i senare led. Däremot påverkar jordbruksregleringen givetvis senare led (inkl. konsumenterna) genom att den är prispåverkande och också kan påverka sortimentet.

I kapitel 3 redovisas utformningen av CAP. Den bedömningen har gjorts att beskrivningar av regelverket och strukturutvecklingen bör prioriteras ned till förmån för analyser av effekterna av politiken. Redovisningen av regelverkets uppbyggnad är där-

för mycket kortfattad och tar endast mycket översiktligt upp innebörden av regelverket.

Utvärderingen görs med två metoder som kompletterar varandra, dels kvalitativt, dels kvantitativt. I kapitel 4 som är kvalitativt tas från en teoretisk utgångspunkt bl.a. upp:

- omfördelningseffekter
- välfärdseffekter av jordbrukspolitiska åtgärder

Analysen utgår från traditionell välfärdsekonomisk analys. En viktig fråga i denna analys är vilka alternativ till politikens utformning som ska ställas emot varandra. Den nuvarande situationen ställs därvid mot ett alternativ som kan innebära en lättare (svagare) reglering som påverkar marknaden i mindre utsträckning. Genom en tänkt förändring från "dagens politik" till en alternativ politik uppstår bl.a. omfördelningseffekter. Skulle t.ex. priserna på en vara falla genom en avreglering kommer konsumenterna att vinna och producenterna att förlora. Utgifter för bl.a. subventioner för att finansiera export av överskott kan också minska.

Utöver omfördelningseffekten kan också effekter uppstå genom att efterfrågade resp. utbjudna kvantiteter ändras om priset ändras. Härigenom uppstår en s.k. välfärds- eller allokeringseffekt.

För att knyta ihop teori och praktik finns två möjliga tillvägagångssätt:

1. En modell utarbetas som bl.a. innehåller specificerade reaktionsmönster och samband inom livsmedelsområdet.

2. En lägre ambitionsnivå som inte kopplar ihop möjliga reaktionsmönster och samband med verkliga förhållanden om produktion, konsumtion, exportstöd, priser m.m.

I denna rapport har det andra tillvägagångssättet utnyttjats. Svårigheten med det första tillvägagångssättet är att störningar kontinuerligt uppstår såväl på efterfrågesidan som på utbudssidan och att sambandens styrka ändras. Skattade samband kan gälla sett

som genomsnitt för den studerade perioden, men att skattningen inte behöver gälla för en kommande period. Det bör också påpekas att, i den mån analysen avser svenska förhållanden, situationen nu är annorlunda genom medlemskapet i EU.

I kapitel 5 som är kvantitativt (deskriptivt) tas bl.a. upp:

- produktion, konsumtion och priser
- omfattningen av omfördelningsåtgärderna såväl mellan producenter och konsumenter som mellan producenter och skattebetalarna (EU-budgeten)

Som framgår av kapitel 5 är styrkan i jordbrukspolitiken avsevärd i den meningen att politiken starkt påverkar såväl producenter som konsumenter. Normalt sett är skillnaden mellan världsmarknadspriserna och de priser som tillämpas inom gemenskapen stor. En ensidig och konsekvent avreglering inom EU skulle således påverka såväl producenter som konsumenter kraftigt. Normalt sett är produktionen inom de flesta varuområden högre än konsumtionen. För att inte överskotten ska verka pristryckande utnyttjas exportbidrag och olika interventionsåtgärder. På ett antal varuområden är produktionen kvoterad för att hindra pristryckande produktion. Även vid export och import gentemot tredje land är kvotering vanlig.

Stöd som syftar till att utjämna möjligheterna att bedriva jordbruksproduktion mellan regioner med olika produktionsförutsättningar och stödformer som ger incitament att hindra skadlig påverkan på miljön eller för att uppmuntra vidmakthållande eller skapande av värdefulla miljöer, synes vinna terräng. Genom den jordbrukspolitiska reformen 1992 sänktes stödpriserna för vissa produkter. För att inte inkomsterna för jordbrukarna skulle falla på ett oacceptabelt sätt infördes direktbidrag för främst spannmål och oljeväxter, samt vid produktion av nötkött och får- och lammkött. Försök att belysa effekterna av dessa inslag i jordbrukspolitiken görs.

En intressant fråga är på vilket sätt förekomsten av olika slag av regleringar påverkar den "globala" arbetsfördelningen,

alltså mellan å ena sidan EU-området och å andra sidan världen i övrigt.

Sveriges medlemskap i EU har medfört att svensk livsmedelsproduktion får starkare konkurrens från andra medlemsländer genom att gränsskyddet mot dessa länder tagits bort. Vidare har möjligheterna öppnats att utan gränshinder exportera svenska produkter till andra medlemsländer. En intressant fråga är vilka delar av det svenska livsmedelssystemet blir vinnare respektive förlorare. Det svenska livsmedelssystemets relativa konkurrenskraft kommer således att prövas. Den svenska kronans växelkurs bestäms på lång sikt av landets konkurrenskraft i vid bemärkelse. Fallande lönsamhet i det svenska livsmedelssystemet i stort kan givetvis medföra att svenska producenter förlorar marknadsandelar på såväl den svenska marknaden som på andra marknader och vice versa.

Målen för verksamheten inom jordbruksproduktionen är flera och motsägelsefulla. Om målet för jordbrukspolitiken reduceras till att endast producera livsmedel i ett kort perspektiv kan det visas att den politik som tillämpas ger välfärdsförluster i ett samhälleligt perspektiv. Andra viktiga mål som satts upp är att även under exceptionella förhållanden klara försörjningen (t.ex. vid krig eller torka), att hålla landskapet öppet, ge sysselsättning i områden med sämre produktionsförutsättningar m.m. Det är därför inte möjligt att på ett entydigt sätt uttala sig om effektiviteten i politiken. För att kunna göra uttalanden av det slaget krävs att målen för politiken är konkretiserande på ett betydligt tydligare sätt än som är fallet. Vid beslut om jordbrukspolitikens inriktning och styrka står man således bl.a. i valsituationen mellan å ena sidan hur stor vikt man ska tillmäta de negativa verkningarna av en prisnivå som avviker från världsmarknadspriserna och effekter av andra regleringsinslag samt å andra sidan de positiva verkningar som kan erhållas genom att korrigera marknaden för olika slag av marknadsmisslyckanden.

Kapitel 4 (kvalitativt) och kapitel 5 (kvantitativt) kan läsas fristående från varandra. Det är således inte nödvändigt att gå igenom det kvalitativa kapitlet för att läsa det kvantitativa kapitlet. Det kvantitativa kapitlet ger emellertid en mindre allsidighet jämfört med om båda kapitlen ses i ett sammanhang. I det kvanti-

tativa kapitlet kan naturligtvis endast redovisas uppgifter som är någorlunda entydigt mätbara, såsom uppgifter som grundar sig på olika undersökningar, på bokföringsmaterial m.m.

De båda kapitlen är disponerade på olika sätt. Kapitel 4 har disponerats efter de olika jordbrukspolitiska medlen medan det i kapitel 5 görs bl.a. en produktvis genomgång.

Gruppens arbete kommer att omfatta framåtsyftande frågor. År 1992 valde EU, som framgått tidigare, att reformera CAP. För det framtida reformarbetet är det av intresse att närmare undersöka de alternativ som kan finnas. I kommissionens rapport från november 1995 angående alternativa strategier för jordbrukspolitiken (den s.k. vitboken) diskuteras tre alternativ:

- oförändrad jordbrukspolitik
- fortsatt reformering i enlighet med 1992 års reform
- genomgripande reform inom samtliga sektorer

De bedömningar som kan göras om utvecklingen enligt dessa scenarier är naturligtvis mycket osäkra. T.ex. kan inriktningen av EU:s jordbrukspolitik påverka förhållandena på världsmarknaden.

3 EU:s jordbrukspolitik och jordbrukssektor

3.1 Den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP)

Den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP = Common Agricultural Policy) är en mycket viktig del i EU-samarbetet. Ramarna och målen för CAP anges i Romfördraget från 1957. Målen, som fortfarande gäller, formuleras i artiklarna 38-43:

- höjd produktivitet i jordbruket
- skälig levnadsstandard i jordbruket
- stabiliserad marknad
- trygg livsmedelsförsörjning till rimliga priser på livsmedel för konsumenterna

Som medel för att uppnå dessa mål används:

- reglering av den interna marknaden i form av bl.a. exportbidrag, intervention, direktstöd och kvoter
- gränsskydd bl.a. i form av tullar och kvoter
- miljö- och strukturpåverkande åtgärder

EU var vid tidpunkten för dess bildande ett underskottsområde för jordbruksprodukter. Marknadsregleringarna gavs från början en central ställning i den gemensamma jordbrukspolitiken. Det främsta syftet med jordbrukspolitiken var då att tillförsäkra EU tillräcklig försörjning med livsmedel.

CAP finansieras av den gemensamma EU-budgeten. De gemensamma medlen förvaltas i en jordbruksfond (FEOGA). Inkomsterna utgörs av bidrag från medlemsstaterna samt av tullar och producentavgifter. Medlemsstaternas bidrag fastställs dels på grundval av BNI, dels som ett momsbaserat uttag.

Jordbruksfondens utgifter fördelas på två huvudområden:

- garantiåtaganden, som avser marknadsingripande åtgärder såsom intervention, exportbidrag och direktstöd
- struktur- och regionalpolitiska åtgärder

En annan viktig faktor som spelar in är den gemensamma valutaregleringen på jordbrukets område.

3.1.1 Marknadsregleringen

EU:s marknadsregleringar bygger på tre grundprinciper:

- en gemensam marknad med gemensamma administrativa priser
- gemenskapspreferens, dvs. varor producerade inom EU ska ha företräde framför importerade varor
- en gemensam finansiering

Den gemensamma marknaden har skapats genom att tullar, exportsubventioner och andra konkurrenssnedvridande åtgärder har tagits bort mellan medlemsländerna. Genom tillkomsten av den inre marknaden 1993 har nationella smittskyddsbestämmelser, nationell livsmedelslagstiftning m.m. harmoniserats vilket har lett till att handelshinder har tagits bort.

Gemensamma priser innebär att administrativa priser gäller med samma belopp i hela EU. Ett sådant pris är det s.k. interventionspriset. Det innebär att EU-kommissionen under vissa villkor går in och köper upp överskottsvaror på marknaden till samma pris i hela EU. På liknande sätt gäller samma tullsatser för alla länder i EU vid import av varor från tredje land.

Gemenskapspreferensen innebär att varor inom EU ges företräde på marknaden framför varor från tredje land. Avtal i GATT och avtal med enskilda ländergrupper är emellertid viktiga. De senare avtalen innebär att varor inom vissa kvantiteter kan importeras med reducerad eller helt borttagen tull.

Marknadsregleringen omfattar merparten av de jordbruksprodukter som produceras inom EU. Potatis och vissa fodermedel är dock i stort sett oreglerade. EU:s marknadsregleringar är förhållandevis mer omfattande än de regleringar som tillämpades i Sverige före medlemskapet. Gränsskyddet i EU och i Sverige var rent tekniskt utformade på liknande sätt med variabla införselavgifter. EU:s skyddade prisnivå var dock i allmänhet högre än den svenska.

Det finns i huvudsak fyra olika former av marknadsingripanden:

1. enbart tullskydd
2. prisstöd genom s.k. interventionsuppköp i förening med exportstöd och tullskydd
3. produktstöd per kg tillverkad produkt (tillämpas för produkter där EU har lågt eller helt saknar tullskydd)
4. direktstöd kopplat till areal eller djur

Till dessa olika marknadsingripanden kan det även finnas kopplat produktionskvoteringar.

1. Tullskyddet syftar till att höja priset på den importkonkurrerande produkten till den prisnivå som eftersträvas inom EU. Genom UR-avtalet har EU övergått från rörliga importavgifter till mer eller mindre fasta tullar. EU tillämpar en rad olika handelsavtal med enskilda länder eller grupper av länder. Avtalen innebär att import får ske till reducerade eller helt borttagna tullar.

2. Intern marknadsreglering används i situationer med överskott för att upprätthålla den interna prisnivån. Om den inhemska produktionen överstiger full självförsörjning kan inte tullskyddet ensamt hålla prisnivån uppe på den egna marknaden. Den interna marknadsregleringen består av bl.a. exportbidrag, lagring och konsumtionsstimulans på hemmamarknaden. Exportbidragen syftar till att utjämna skillnaden mellan priset på EU-marknaden och på världsmarknaden. Producenten tillförsäkras på så sätt samma pris på varan oavsett på vilken marknad den kan avsättas. Lagring tillgrips för att utjämna flödet av varor och kan ske i så-

väl allmän som privat regi. Varor som har lagrats kan säljas både på den egna marknaden och på världsmarknaden. Det är också möjligt att förbättra balansen på marknaden genom att öka konsumtionen. Detta kan ske genom att ge rabatter till olika användare av produkten, t.ex. användning utanför livsmedelssektorn och vissa livsmedelskonsumenter såsom skolbarn.

Ett annat sätt att hålla uppe konsumtionen är genom produktionsbegränsningar, kvotering. Denna åtgärd kan tillämpas i olika led i produktionskedjan från kvotering för enskilda producenter till kvotering för medlemsländer, i något fall t.o.m. för hela EU.

3. För produkter som saknar tullskydd kan stöd ges i form extra pristillägg.

4. Direktstöd är inte kopplat till produkten utan till produktionsresursen, åkermark eller djur. Basen för stödet utgörs ofta av historiska uppgifter över arealen eller antalet djur.

Tabell 1 EU:s marknadsregleringar

Produkt	Interven-tion	Export-bidrag	Gräns-skydd	Produkt-stöd	Direkt-stöd	Prod.-kvoter
Spannmål	x	x	x		x	x
Oljeväxter					x	x
Proteinväxter					x	x
Socker	(x)	x	x			x
Frukt och grönsaker	x	x	x		x	
Vin	x	x	x		x	
Torkat foder				x		x
Vallfrö				x		
Tobak				x		x
Bomull				x		
Spånadslin					x	
Olivolja	x	x	x	x		
Humle				x		x
Mjölk	x	x	x			x
Nötkött	x	x	x		x	x
Griskött	(x)	x	x			
Får- och lammkött	x	x	x		x	x
Fjäderfäkött		x	x			
Ägg		x	x			

Markering inom parentes avser att det finns regler som sällan eller aldrig tillämpas. Kvotregleringarna är inbördes mycket olika till sin utformning och en mera detaljerad beskrivning finns i kapitel 5.

3.1.2 EU:s struktur- och regionalpolitik samt miljöstöd

Enligt Romfördraget ska jordbrukspolitiken bl.a. syfta till att förbättra jordbrukets produktivitet. Det finns även angivet att stöd kan ges inom vissa ramar till jordbruk i områden med sämre förhållanden bl.a. beroende på en ogynnsam struktur. I samband med att den s.k. enhetsakten antogs 1987 skrevs det in i Romfördraget att medlemsstaterna ska sträva efter social och ekonomisk samhörighet. Det slogs också fast att EU ska medverka till strukturanpassningsåtgärder i ekonomiskt eftersatta områden och regioner där industrin går tillbaka. Vid tillkomsten av Maastrichtavtalet beslutades om möjligheten att ge stöd till projekt som inriktas på miljön och infrastrukturåtgärder.

Efter den senaste reformeringen av struktur- och regionalpolitiken (1993) beslutades om fem huvudmål för perioden 1994-1999:

1. främja utvecklingen i svagt utvecklade regioner
2. omvandla regioner med industriell tillbakagång
3. arbetsmarknadsåtgärder
4. utbildningsåtgärder
5. främja landsbygdens utveckling
   a. strukturstöd
   b. landsbygdsutvckling (regionalt)

Som en följd av att Sverige och Finland blev EU-medlemmar skapades ett mål 6 som avser att stödja regioner med låg befolkningstäthet.

På jordbruksområdet är det främst mål 5a och 5b samt mål 6 som är intressanta. Mål 1 - 4 kommenteras därför inte.

Mål 5a

EU:s strukturstöd till jordbrukssektorn är inordnade i mål 5a. Samtliga åtgärder inom detta program, med några få undantag, är samfinansierade mellan EU och de enskilda medlemsländerna.

Det viktigaste stödet inom mål 5a är stödet till mindre gynnade områden (LFA). Stödet utgår efter tre olika kriterier:

- bergsområden
- mindre gynnade områden
- mindre gynnade områden med speciella handikapp (t.ex. öar)

Detta stöd ges i första hand som djurbidrag men även i form av arealbidrag. Det finns begränsningsregler för hur många djur per företag som stöd får ges till och det finns även koppling till att det måste finnas foderarealer.

Andra stöd inom 5a, och som är frivilliga för medlemsstaterna att tillämpa, är:

- investeringsstöd
- startstöd
- program för förtidspensionering
- startstöd till producentorganisationer för frukt och grönt
- stöd till att förbättra och vidareutveckla hantering, förädling och marknadsföring av jord- och skogsbruksprodukter

Normalt medfinansierar EU 25 procent av stöden, programmet för förtidspensionering medfinansieras dock med 50 procent.

Mål 5b

Stöd från jordbruksfonden kan även lämnas för att öka mångfalden och livskraften på landsbygden. Stöd beviljas endast för regioner med låg utvecklingsnivå (mätt som BNP/inv.) och som uppfyller minst två av följande villkor:

- hög andel sysselsatta i jordbruket
- låga inkomster i jordbruket
- låg befolkningstäthet eller negativ befolkningsutveckling

Man kan även ta hänsyn till ogynnsam lokalisering i förhållande till viktiga ekonomiska centra och att områden är speciellt känsliga för förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Generellt för samtliga mål 5b-stöd gäller att 1/3 finansieras vardera av EU-budgeten, den nationella budgeten och det privata näringslivet.

Mål 6

Syftet med mål 6-stöden är att främja utvecklingen och strukturanpassningen i glest befolkade regioner med högst 8 invånare/km^2. Den regionala utvecklingsplanen omfattar fem program:

- utveckling av arbete och näringsliv
- tillvarata och utveckla mänskliga resurser
- lokal utveckling
- varsamt utnyttjande av naturresurser
- samisk utveckling

Miljöstöd

Under de senaste åren har EU fattat beslut om åtgärder för att minska jordbrukets belastning på miljön. Åtgärderna är både utformade som tvångsåtgärder och som stöd. Stöd ges bl.a. till mindre intensiva produktionsmetoder och bevarande av biologisk mångfald i odlingslandskapet. I allmänhet finansierar EU 50 procent av åtgärderna, resten måste de enskilda medlemsländerna finansiera. Stöden utformas nationellt men ska godkännas av EU.

Exempel på EU-stöd för miljövänliga produktionsmetoder:

- stöd till miljövänlig jordbruksproduktion
- stöd till biologisk mångfald
- stöd till ekologisk odling

3.1.3 Valutaregleringen

Inom jordbrukssektorn finns det en rad gemensamma priser som EU fastställer i ecu, t.ex. exportbidrag, interventionspriser och direktbidrag. För dessa belopp tillämpas sedan länge ett särskilt växelkurssystem, det agromonetära systemet, med särskilda jordbruksomräkningskurser (= gröna kurser) för alla EU-ländernas valutor. Systemet syftar till att de gemensamma beloppen ska bli mer förutsägbara och mer stabila också i nationell valuta. Det agromonetära systemet fördröjer effekterna av valutakursförändringar.

Under årens lopp har dock grundtanken delvis frångåtts och idag syftar systemet kanske främst till att skydda jordbrukarna från inkomstförluster till följd av revalveringar. Systemet med jordbruksomräkningskurser är idag asymmetriskt. Det beror på att fördröjningen, innan en valutakursförändring slår igenom på jordbruksomräkningskurserna, är mycket större när en valuta stärks jämfört med när en valuta försvagas. Inom systemet finns dessutom kompensationsarrangemang. Dessa träder i kraft när en jordbruksomräkningskurs revalverats så mycket att den nya kursen blir starkare än vad den varit under de tre föregående åren (= en s.k. märkbar revalvering).

Systemets utformning har ändrats sedan det infördes 1969. Fram till införandet av EU:s inre marknad 1993 användes monetära utjämningsbelopp i handeln mellan medlemsländerna. 1984 infördes den s.k. korrektionsfaktorn som t.o.m. januari 1995 användes för att räkna ut grön ecu. Jordbruksomräkningskurser fastställdes tidigare i förhållande till den gröna ecu-kursen. Det resulterade i jordbruksomräkningskurser som 1994 var värda ca 20 procent mer i nationell valuta jämfört med kommersiella ecu-kurser. Korrektionsfaktorn försvann i februari 1995 och numera fastställs jordbruksomräkningskurserna i förhållande till kommersiell ecu-kurs. Den svenska jordbruksomräkningskursen sänktes då med ca 20 procent från ca 11 kr till ca 9,10 kr. I samband med denna omläggning räknades alla berörda ecu-belopp på jordbruksområdet upp med ca 20 procent.

Jordbruksomräkningskurserna fastställs numera i förhållande till gällande kommersiella ecu-kurser. Sammantaget ger systemet med jordbruksomräkningskurser högre belopp i nationell valuta än om marknadskurser hade tillämpats.

3.1.4 Historisk utveckling av EU:s regleringar

Medlemsländer

1957 Belgien, Holland, Luxemburg, Frankrike, Tyskland, Italien

1973 Storbritannien, Irland, Danmark

1981 Grekland

1986 Spanien, Portugal

1995 Finland, Sverige, Österrike

Marknadsregleringar

1962 Arbetet med att införa gemensamma marknadsordningar för griskött, fjäderfäkött, spannmål samt frukt och grönsaker påbörjas. Gemensam marknadsordning för vin införs.

1964 Arbetet med att införa gemensamma marknadsordningar för mjölk och nötkött påbörjas.

1966 Gemensam marknadsordning för oljeväxter införs.

1967 Arbetet med att införa en gemensam marknadsordning för tobak påbörjas. Gemensamma marknadsordningar för spannmål, griskött, fjäderfäkött och non-annex II produkter införs.

1968 Gemensamma marknadsordningar för nötkött, mjölk, socker, blommor samt bearbetade produkter av frukt och grönsaker införs.

1970 Gemensamma marknadsordningar för lin och hampa samt tobak införs.

1971 Gemensamma marknadsordningar för utsäde, humle och silkesmask införs.

1972 Gemensam marknadsordning för frukt och grönt införs.

1974 Gemensam marknadsordning för torkat foder införs.

1978 Arbetet med gemensam marknadsordning för proteingrödor påbörjas.

1980 Djurbidrag införs.

1982 Gemensam marknadsordning för proteingrödor införs.

1984 Mjölkkvoter införs.

1988 Frivilligt arealuttag införs.

1992 CAP-reformen som omfattar spannmål, oljeväxter, proteingrödor, och nötkött.

1993 Reform av tobaksregleringen.

1994 Reform av reglering för torkat foder.

1995 Reform av risregleringen.

1996 Reformering av vin- samt frukt och grönsakregleringarna på går.

Strukturstöd m.m.

Omkr. 1970 Moderniseringstöd införs, stöd till utbildning.

1975 Regionalpolitiska stöd, LFA-stöd stöd till bergsjordbruk.

1988 Beslut om reformering av regionalpolitiken.

Början av 1990-talet	Miljöstöd införs.
1993	Samordning av olika fonder.

Valutapolitik

1962	En särskild jordbruksräkneenhet införs för omräkning av CAP-belopp.
1969	Jordbruksomräkningskurser (= gröna kurser) och monetära utjämningsbelopp införs.
1979	EMS (Europeiska monetära systemet) införs.
1984	Genom införandet av den s.k. korrektionsfaktorn skapas grön ecu.
1992	De monetära utjämningsbeloppen avskaffas.
1995	Korrektionsfaktorn och den gröna ecun avskaffas, kompensationsåtgärder införs istället.

3.2 Förändringar av CAP

3.2.1 1992 års reform

Våren 1992 beslutade EU:s ministerråd om en förändring av den gemensamma jordbrukspolitiken. Beslutet hade föregåtts av ett förslag från kommissionen, den s.k. MacSharry-planen.

Anledningen till att beslut fattades om att förändra den gemensamma jordbrukspolitiken var främst att kritik framförts mot tilltagande överskott och därav följande budgetkostnader. Det fanns också missnöje med den dittills förda politikens förmåga att klara inkomstfördelningsmålen och miljömålen.

Vid tidpunkten för reformen fanns det även ett ökat internationellt tryck på förändring av EU:s jordbrukspolitik, det gällde speciellt från de då pågående handelsförhandlingarna i GATT.

Från EU:s sida framhölls dock att reformen inte hade sin grund på grund av GATT utan helt berodde interna behov.

De grundläggande förändringarna av den gemensamma jordbrukspolitiken som beslutades var att:

- sänka stödpriserna
- kompensera jordbrukarna med direktstöd
- införa produktionsbegränsningar som är frivilliga för producenterna
- gynna små producenter
- gynna extensiv produktion

De varuområden som omfattades av den ursprungliga reformen var:

- spannmål
- oljeväxter
- proteingrödor
- nötkött

Avsikten med åtgärderna var att:

1. Skapa bättre balans på marknaden genom att:

a. minska produktionen, dels genom att stimulera mer extensiva produktionsmetoder, dels genom produktionsbegränsningar (arealuttag och kvoter) samt

b. stimulera efterfrågan inom EU genom sänkt pris.

2. Minska jordbrukets miljöbelastning genom att stimulera en mer extensiv produktion, dels genom sänkta produktpriser, dels genom att ge ersättning för att ta mark ur produktion.

3. Skapa en fördelaktigare inkomstfördelning mellan jordbrukarna genom att stödja de små företagen.

Reformen innebar dock inte att de tidigare stödåtgärderna som gränsskydd, exportbidrag, intervention, kvotering, m.m. togs

bort. Dessa åtgärder kom dock att få minskad betydelse för de produkter som omfattades av reformen.

Skälen för att genomföra EU:s reform var i stort sett de samma som anfördes för den svenska reformen 1990. Utformningen av reformen skiljer sig dock mellan EU och Sverige. I Sverige var avsikten att under en övergångsperiod stödja en anpassning av jordbruket till marknadens behov. Detta togs sig i uttryck i bl.a. tidsbegränsade omställningsstöd och slopade exportbidrag, i vissa fall efter en övergångsperiod. Inom EU har man istället valt att hålla tillbaka produktionen genom produktionsbegränsningar. EU har inte tagit bort exportbidragssystem eller tidsbegränsat direktstöden.

Efter det att den stora reformen beslutades 1992 har reformeringar gjorts av flera enskilda marknadsregleringar. På risområdet beslutades om en reform hösten 1995 och för frukt och grönt samt för vin pågår just nu reformeringsarbete. En viktig orsak till att reformerna genomförs är de krav som UR-avtalet ställer.

En betydande förändring för jordbrukarna som CAP-reformen har medfört är att betalningarna till producenterna i allt större utsträckning kommer från budgetmedel, dels genom ökade direktbidrag, dels genom att priserna till jordbrukarna sänkts för det produkter som omfattades av reformen. Självfallet påverkar detta nya system för ersättningen till jordbrukarna deras handlande. Jordbrukarna anpassar sitt handlande efter villkoren för de nya, och ekonomiskt viktiga, stödsystemen. Risken med att jordbrukarna gör sådana anpassningar är att rationaliseringar och effektivitet kan gå förlorad. Detta förstärks av att produktionskvoter har införts på ytterligare områden. Å andra sidan finns nu begränsningar av möjligheterna att ge exportstöd som kommer att öka genomslaget av de internationella priserna.

De nackdelar som redovisades ovan ska också vägas mot att jordbrukarna väljer en mer resurssnål produktionsmedelsanvändning och att stöden fördelas så att det kommer de små jordbruksföretagen bättre tillgodo som är ett mål för reformen.

Reformen omfattade inte hela jordbrukssektorn. Vissa betydande produktionsgrenar, som t.ex. socker och mjölk, har inte genomgått någon reformering. På vissa andra produktområden

har reformeringen genomförts med några års fördröjning. På frukt- och grönt- samt vinområdet har reformeringsarbetet varit mycket utdraget i tiden.

Genom att inte gå lika snabbt fram för samtliga produkter kan den relativa lönsamheten mellan olika produktionsgrenar förändras. Eftersom produktionen i många fall är kvoterad kan då marknaden på egen hand inte justera ojämvikter som kan uppstå.

Inom samtliga produktionsgrenar som omfattades av reformen har produktionen minskat. Exportvolymerna och interventionslagrens storlek har minskat till följd av produktionsminskningen. Produktionsminskningen beror dock inte enbart på åtgärder i reformprogrammet utan även på naturliga årsmånsvariationer. (Se vidare kapitel 5.)

Utformningen av regelverket och anpassningar inom näringen kan ha lett till att produktiviteten har påverkats negativt. Jordbruksföretag med små arealer omfattas inte av trädeskravet. Det finns således en målkonflikt mellan att å ena sidan uppnå produktionsbalans och att å andra sidan uppnå en bättre inkomstfördelning mellan jordbrukarna. (Se vidare avsnitt 3.2 där innebörden av 1992 års reform redovisas.)

Vid tillfället för reformen beslutades om prisnivåerna för en obegränsad tidsperiod och om en viss nivå på trädesplikten. Det fattades sålunda beslut på en låg detaljeringsnivå. För näringens del är det positivt med beslut som sträcker sig långt in i framtiden vilket ger en tryggare miljö att verka i. Sedan reformen genomfördes har det dock inträffat en rad händelser, inte minst utanför EU som har medfört att förutsättningarna helt eller delvis har förändrats. Det har därför redan efter kort tid vid några tillfällen krävts förändringar av den ursprungliga reformen. Förutsägbarheten i villkoren för näringen har inte blivit så goda som var avsikten med reformbeslutet. Det kan därför ifrågasättas om det är positivt eller ens möjligt med beslut i detaljer som avser långa perioder.

Utvecklingen på marknaden har delvis blivit annorlunda än vad som kunde förväntas då beslutet fattades 1992, vilket har varit gynnsamt för producenterna. Arealbidragen och djurbidragen har anpassats efter de sänkningar som har gjorts av de administrativa priserna. Den faktiska prisnedgången på marknaden har

dock av olika orsaker (t.ex. de höga världsmarknadspriserna på spannmål) inte blivit lika stor. På spannmålsområdet har kommissionen hittills valt att påverka utbudet enbart genom att förändra storleken på den areal som ska läggas i träda. Nivåerna på de administrativa priserna och arealbidragen har däremot inte ändrats. Det tar sig i uttryck att lönsamheten i jordbruket under 1995 var den högsta på 20 år. I vissa länder i Sydeuropa samt i bl.a. Belgien och Holland har utvecklingen inte varit lika gynnsam. Anledningen till den sämre utvecklingen i dessa länder beror dock inte på CAP-reformen.

Byråkratin har ökat till följd av CAP-reformen. Produktion och inkomstfördelning styrs nu i ökad grad direkt genom ingripanden på de enskilda företagen. Inom EU har man dessutom valt att bibehålla de tidigare regleringssystemen vid sidan om de nya systemen med direktstöd.

Sammanfattning av CAP-reformen

Produktområde	Åtgärd	Tidpunkt för genomförande
Spannmål	sänkt prisstöd direktstöd produktionsbegränsning	1993/94-1995/96
Ris	sänkt prisstöd direktstöd produktionsbegränsning	1996/97
Oljeväxter	världsmarknadspris direktstöd produktionsbegränsning	1993/94
Proteingrödor	sänkt prisstöd direktstöd produktionsbegränsning	1993/94-1995/96
Torkat foder	produktstöd produktionsbegränsning	1995/96
Vin		reformering pågår
Frukt och grönsaker		reformering pågår
Spånadslin		rörslag till reform i prispaketet 1996/97
Nötkött	sänkt prisstöd direktstöd produktionsbegränsning	1993/94

Övriga produkter, såsom socker och mjölk, har inte varit föremål för reformering.

3.2.2 UR-avtalet

1993 nåddes inom GATT en överenskommelse om liberalisering av handeln med jordbruksprodukter, det s.k. UR-avtalet. Uppgörelsen omfattar i huvudsak tre delområden:

- internstöd
- gränsskydd/marknadstillträde
- exportstöd

Avtalet trädde kraft fr.o.m. den 1 juli 1995 och gäller för tiden fram till 1 juli 2001. Exportstödet skall reduceras med 36 procent i värde och 21 procent i kvantitet.

Internt stöd

Avtalet innebär att det interna stödet till jordbruket ska reduceras med 20 procent under avtalsperioden. Basen för åtagandena avser de genomsnittliga stöden under perioden 1986-1988.

I uppgörelsen accepterades att direktstöd, arealbidrag och djurbidrag, är att betrakta som ofarligt stöd, den s.k. blå boxen. Det innebär att EU:s omläggning av bl.a. stödet till spannmålsodlingen från prisstöd till direktstöd kan räknas tillgodo. UR-avtalet får därför troligen ingen större effekt för EU eftersom de nedtrappningar som krävs kan täckas av de åtgärder som har gjorts genom CAP-reformen. En annan orsak till att EU inte kommer att behöva vidta nya åtgärder är att stöden beräknas totalt för jordbruket och inte för resp. produktionsgren.

Gränsskydd/marknadstillträde

Avtalet innebär att EU:s system med importavgifter, slusspriser, referenspriser etc ersätts med fasta tullar. För vissa produkter som spannmål och ris bibehålls dock en form av rörliga tullavgifter. Vid extrema marknadslägen finns möjligheten att göra avsteg från principen om fasta tullsatser. Tullnivån sänks genomsnittligt successivt med totalt 36 procent (gäller i genomsnitt för alla va-

ror) under perioden fram till 2000/2001. Minimal neddragning för enskild varuposition är 15 procent.

I vissa fall har förändringen inneburit att tullsatserna har gått upp jämfört med situationen innan det att UR-avtalet trädde i kraft. Det beror på att importavgifterna var högre under basperioden 1986-1988 än vid tidpunkten för UR-avtalets genomförande. För att säkerställa importens ställning finns regler om minimitillträde. Det innebär att vissa kvantiteter får importeras med generösare villkor, dvs. lägre tullsatser.

Tabell 2 EU:s gränsskydd före resp. efter UR-avtalets ikraftträdande den 1 juli 1995, ecu/ton

Produkt	Importavgift per den 30 juni 1995	Importtull per den 1 juli 1995	Procentuell förändring, %
Vete*	76,98	60,02	-22
Korn	102,30	78,28	-23
Socker	419,20	507,00	+21
Slipat ris	736,31	607,57	-17
Nötkött, färskt	3 015,48	2 597,00	-14
Nötkött, fryst	1 890,53	2 597,00	+37
Smör	2 257,40	2 784,00	+23
Ost	2 537,80	2 454,00	-3

* Avser baskvalitet

Exportbidrag

Avtalet innebär att EU:s subventionerade export måste minska. Nedtrappningen sker under perioden fram till 2000/2001 och avser såväl kvantitet och värde. Beroende på marknadssituationen måste minskningen ske tämligen omgående för vissa produkter, medan det dröjer till slutet av perioden för andra.

På spannmålsområdet har världsmarknadspriserna legat över EU:s prisnivå under större delen av 1995/96. Det har inneburit att merparten av exporten har kunnat ske utan exportbidrag, UR-kvoten har sålunda inte behövts att ta i anspråk. Den mängd som inte utnyttjas under 1995/96 kan flyttas över till följande år under

perioden. Kvoten måste dock ha utnyttjats till utgången av det sista året under avtalsperioden.

Tabell 3 Maximalt tillåten exportvolym med subventioner enligt UR-avtalet, 1 000 ton

Produkt	1995/96	2000/01	Exportprognos 1995/96
Vete	20 408	14 439	S:a spannmål
Annan spannmål	13 690	10 843	ca 17 000*
Socker	1 556	1 274	1 450
Smör	488	399	150
Mjölkpulver	335	273	260
Ost	426	321	428
Andra mjölkprodukter	1 185	958	1 186
Nötkött	1 138	822	1 041
Griskött	542	444	363
Fjäderfäkött	434	286	421
Ägg	126	99	100
Färsk frukt och grönsaker	920	751	800
Beredda frukt- och grönsaksprodukter	175	143	

* På spannmålsområdet har ca 2/3 av exporten 1995/96 gått utan bidrag och belastar därför inte kvoten enligt UR-avtalet.

Uppsummering av arbetet i WTO

En starkt bidragande orsak till reformen på jordbruksområdet torde ha varit just de krav som man förväntade skulle bli följden av UR-avtalet. Genom att dels lägga om en del av prisstödet till direktstöd, dels genom att införa produktionskvotering förberedde sig EU på att uppfylla åtagandena i UR-avtalet. En oförändrad jordbrukspolitik hade medfört större problem att klara av UR-avtalet med den utformning som detta har. Det finns krav på att de interna stöden ska minskas med 20 procent vilket EU hade varit tvingade att börja genomföra fr.o.m. den 1 juli 1995. Det

hade också blivit svårare att uppfylla exportbegränsningsreglerna eftersom det inte hade varit lika enkelt som nu att styra produktionen.

Nuvarande jordbruksavtal inom ramen för WTO innebär åtaganden om neddragning av stöd och gränsskydd fram till år 2000/01. Jordbruksavtalet innehåller dessutom ett åtagande om att ett år dessförinnan påbörja nya förhandlingar om fortsatta neddragningar. Vid dessa förhandlingar ska bl.a. beaktas erfarenheter av genomförda neddragningar och effekter på världshandeln. USA:s nyligen beslutade jordbrukspolitik torde med all sannolikhet komma upp till diskussion i dessa förhandlingar.

3.3 EU:s jordbrukssektor

EU:s totalt utnyttjade jordbruksmark uppgår till ca 138 milj. hektar. Arealmässigt är Frankrike och Spanien de största länderna inom EU. Den svenska jordbruksmarken utgör drygt 2 procent av EU:s totala. Under de senaste åren har arealen minskat mest i Sverige och på Irland.

Tabell 4 Jordbruksmark i EU 1993 fördelad på olika medlemsländer, milj. ha

Frankrike	30,2
Spanien	26,4
Storbritannien	17,2
Tyskland	17,2
Grekland	5,7
Irland	4,4
Portugal	3,8
Österrike	3,4
Sverige	3,4
Danmark	3,0
Finland	2,7
Holland	2,0
Belgien	1,4
SUMMA	138

Källa: EU-kommissionen

De största företagen arealmässigt finns i Storbritannien medan gårdarna i Sydeuropa är mycket små. En viktig orsak till den storskaliga strukturen i Storbritannien är den förhållandevis avreglerade jordbrukspolitik som tillämpades före EU-inträdet. Medelarealen i Sverige ligger betydligt över EU:s medeltal. I samtliga av EU:s medlemsländer har medelarealen ökat under 1990-talet.

På animalieområdet är företagsstrukturen liknande som på arealsidan. De största medelbesättningarna finns i Nordeuropa. Sverige ligger ungefär på EU:s medeltal.

Värdemässigt är mjölk den viktigaste produkten inom EU med ca 17 procent av det totala produktionsvärdet. Nötkött och griskött har värdeandelar på ca 12 procent, spannmål och färska grönsaker har andelar på ca 10 procent. Produktionssammansättningen varierar mellan de olika medlemsländerna, bl.a. beroende på skillnader i de naturliga förutsättningarna för jordbruk. Som exempel kan nämnas att Frankrike är den dominerande spannmålsproducenten medan Holland har stor produktion av grönsa-

ker, potatis och blommor. På animaliesidan har Danmark en omfattande produktion av bl.a. griskött, Irland har stor nötköttsproduktion och Holland tillverkar mycket mejeriprodukter. De olika direktstöd som ges till jordbruket ingår inte i följande tabell.

Tabell 5 Produktionsvärdet fördelat på olika jordbruksvaror avseende EU-15 totalt 1995, procent

Spannmål	10,6
Sockerbetor	2,4
Tobak	0,7
Olivolja	1,8
Oljeväxter	0,9
Färsk frukt	4,7
Färska grönsaker	9,5
Annan frukt och andra grönsaker	1,9
Vin	5,7
Utsäde	0,6
Textilgrödor	0,5
Humle	0,1
SUMMA VEGETABILIER	39,4
Mjölk	16,6
Nötkött	12,0
Griskött	11,7
Får	2,1
Ägg	2,4
Fjäderfäkött	4,8
Silkesmask	0,0
SUMMA ANIMALIER	49,6
SUMMA REGLERADE PRODUKTER	89,0
Potatis	1,8
Andra oreglerade produkter	9,2

4 Den samhällsekonomiska bakgrunden

I den gemensamma jordbrukspolitiken används flera olika medel. De viktigaste är gränsskydd, exportbidrag, intervention, direktstöd, kvoteringar och regionalstöd. Gränsskyddet syftar till att avskärma jordbruket inom EU från verkningar av låga priser på världsmarknaden samt att ge den egna marknaden företräde, s.k. gemenskapspreferens. Syftet med exportbidrag och intervention är att lyfta av överskott inom EU för att därigenom hindra prisfall.

De jordbrukspolitiska medlen ger upphov till två effekter, nämligen omfördelningseffekter och allokeringseffekter. Med omfördelning avses här att de jordbrukspolitiska medlen fördelar om mellan å ena sidan producenter och å andra sidan konsumenter och vissa fall även skattebetalare via den gemensamma budgeten. T.ex. ger marknadsregleringen upphov till överföringar mellan grupperna av detta slag. Dessa omfördelningseffekter kan kvantifieras t.ex. med det s.k. PSE-talet (producentstödsekvivalenter).

Om det anläggs ett dynamiskt perspektiv uppstår ytterligare en kategori av effekter, nämligen s.k. allokeringseffekter. Utgångspunkten är då att en prisförändring ger upphov till förändringar av såväl den efterfrågade som den utbjudna kvantiteten. Allokeringseffekter kan uppstå till följd av att politiken kan påverka priserna som i sin tur påverkar efterfrågade och utbjudna kvantiteter och som i sin tur ger upphov till en ändrad allokering (fördelning) av resurserna mellan den studerade sektorn och andra sektorer i samhället. Omfördelningseffekter ses i ett statiskt perspektiv utan förändringar av utbud och efterfrågan.

Förbättras allokeringen av resurserna kan detta ge förutsättningar för högre välfärd. I avsnitt 4.2 ges en närmare förklaring till hur denna effekt uppstår. Det har här gjorts vissa försök att beräkna storleken av olika allokeringseffekter. Eftersom de antaganden som har gjorts är osäkra blir givetvis också slutresultatet osäkert. Jämförs storleken på allokeringseffekten med gemenskapens utgifter för exportstödjande åtgärder, visar det sig att allo-

keringseffekten av prisstödet kan uppgå till i storleksordningen mellan 50 och 150 procent av gemenskapens utgifter för exportstödjande åtgärder. Utgifterna för exportstödjande åtgärder uppgår till ca 20 miljarder ecu.[1]

En annan del av jordbrukspolitiken som kan ge upphov till allokeringseffekter är kvotsystemen. I utredningen har främst frågan om kvoternas effekter inom mjölkproduktionen tagits upp. Syftet med mjölkkvoterna är att hålla tillbaka utbudet vid givna priser. Dels kan en kortsiktig allokeringseffekt uppstå vid en tänkt avveckling av kvotsystemet. Dels kan en långsiktig allokeringseffekt uppstå genom att en kostnadsreducerande strukturomvandling skulle kunna bli större utan ett kvotsystem. Det kan mycket väl vara så att denna senare, långsiktiga, allokeringseffekt är väl så allvarlig som den kortsiktiga allokeringseffekten.

Till ovanstående resonemang om allokeringseffekter måste läggas de effekter som kan uppstå av olika slag av potentiella marknadsmisslyckanden vid tillämpning av en fri marknad på livsmedelsområdet. Exempel på livsmedelsområdet av sådana marknadsmisslyckanden[2], alltså att marknaden vid fri prisbildning inte på ett effektivt sätt lyckas beakta alla faktorer som bedöms som relevanta, kan vara att det bedöms som värdefullt med produktion av livsmedel även i regioner med dåliga naturliga förutsättningar och att produktionen även under exceptionella förhållanden ska uppgå till en viss nivå. Med exceptionella förhållanden kan avses onormal torka, störningar i utrikeshandeln (t.ex. orsakade av krig) m.m. Värderas dessa positiva effekter av den tillämpade jordbrukspolitiken högre än den negativa alloke-

---

[1] Räkneexempel redovisas i bilaga 2.

[2] Marknadsmisslyckanden kan definieras som att en marknad inte klarar att utan stöd allokera resurser effektivt. På en marknad med marknadsmisslyckanden omsätts en kvantitet som antingen är för stor eller för liten i förhållande till kostnaderna för produktionen och konsumenternas värderingar.

ringseffekt som diskuterades ovan, kan ett alternativ vara att reglera priset.

Detta kapitel är strukturerat så att i avsnitt 4.1 diskuteras effekterna i stort av jordbrukspolitiken. Därefter kommer ett avsnitt som tar upp vissa begrepp som är centrala för analysen, nämligen efterfrågan, utbud och allokering av resurser. I detta avsnitt diskuteras även de effekter som kan uppstå av skillnader mellan de priser som gäller inom EU och på världsmarknaden. I avsnitt 4.3 tas effekter av kvoter i jordbrukarledet upp och i avsnitt 4.4 analyseras effekter av reformen på spannmåls- och oljeväxtområdet. I avsnitt 4.5 diskuteras effekterna av regionalpolitik och strukturstöd följt av ett avsnitt som handlar om åtgärder som syftar till bättre miljö. Regleringar kan ge upphov till kapitalisering i jordbruksmark. Detta tas upp i avsnitt 4.7. I handelsledet tillämpas kvotarrangemang vid handel med tredje land. Effekterna av detta tas upp i avsnitt 4.8. Effekter av bristande konkurrens och stordriftsfördelar inom industri och handel tas slutligen upp i avsnitt 4.9.

Ett försök har således gjorts att göra en katalog över de olika skäl som kan finnas till allokeringseffekter av jordbrukspolitiken. Det går utanför ambitionsnivån att försöka föra samman dessa olika effekter i en totalanalys. Ett skäl för att undvika en sådan totalanalys är att systematisering efter orsak då kan gå förlorad.

4.1 Effekter i stort av jordbrukspolitiken

Jämfört med många andra branscher i samhället, t.ex. inom industri eller tjänster, har statsmakterna (och nu EU) reglerat jordbruks- och livsmedelssektorn starkt. För vissa branscher är politiken att verksamheten ska påverkas så lite som möjligt av regleringar. Emellertid utövar den övergripande närings- och skattepolitiken kraft på alla branscher, t.ex. finns det en generell regionalpolitik. Det politiskt uppsatta målet för industriproduktionen skulle något förenklat kunna uttryckas som att på effektivaste sätt framställa produkter som tillfredsställer konsumenternas behov.

Målen för verksamheten inom jordbruket är att framställa livsmedel och att göra detta med hög säkerhet även vid exceptionella förhållanden. Vidare eftersträvar man ett öppet landskap och att ge sysselsättning i områden som har sämre förutsättningar för verksamheten m.m. Det kan också vara så att en alltför snabb strukturomvandling inte kan accepteras. Om en jämförelse görs med när prisregleringar infördes i flera länder i Europa, i Sverige med spannmålstullar år 1888, var det viktigaste skälet den hårdare konkurrensen från amerikansk spannmål. Den strukturomvandling som denna konkurrens skulle ha kunnat ge upphov till i t.ex. Sverige accepterades inte.

Ser man på de globala effekter som jordbrukspolitiken får genom verkningar av främst gränsskyddet, men även genom verkningar av andra medel, får politiken en konserverande effekt på arbets- och resursfördelningen i världen. Detta blir särskilt tydligt om man t.ex. utgår från den situation som rådde när Sverige införde spannmålstullar, vars syfte var att hindra import och därmed att hindra en strukturomvandling i Sverige. Gränsskydd som inte är tarifferat (importavgifter) är utformat så, att om världsmarknadspriset faller kan gränsskyddet direkt höjas för att hindra pristryckande import. Även om gränsskyddet är tarifferat (tullar), och därmed inte utan vidare kan ändras, får det givetvis en konserverande effekt genom att prisnivåerna skiljer sig åt mellan export- och importlandet.

Sammantaget är verkningarna av de jordbrukspolitiska medel som används inom EU mycket starka i den meningen att produktionens lönsamhet och därmed omfattning kan antas avvika avsevärt från vad som skulle uppnås utan en jordbrukspolitik. Förhållandena var likartade även enligt den jordbrukspolitik som tillämpades tidigare i Sverige. Emellertid är politikens styrka (effekt på marknaden) större med EU:s gemensamma jordbrukspolitik än med den tidigare svenska jordbrukspolitiken, åtminstone i den meningen att medlen är fler och att varje enskilt medel nu är minst lika starkt som enligt den tidigare svenska politiken.

Marknaderna för jordbruksprodukter är reglerade i stora delar av världen samtidigt som det oftast är stora skillnader mellan de skyddade priserna (t.ex. inom EU) och de priser (världsmarknadspriser) som gäller vid handel mellan olika länder

eller regioner med eller utan gränsskydd (t.ex. EU). Denna skillnad beror ofta på att de kvantiteter som det handlas med på världsmarknaden är överskottskvantiteter från områden med skyddat jordbruk. Därför blir resultatet att de sammantagna verkningarna av regleringarna blir avsevärda om en jämförelse sker med en situation utan reglering där producenter och konsumenter möter de prissignaler som ges av världsmarknaden.

En stor del av exporten av jordbruksprodukter utgörs nu av överskottskvantiteter. Om det antas att det sker en harmoniserad avveckling i världen av de jordbrukspolitiska medlen, kan man räkna med att priserna på världsmarknaden stiger, som en effekt av avvecklingen och allt annat lika eftersom den export som kommer att ske på kommersiella grunder ökar. En viktig reflexion som kan göras redan nu är att det inte är möjligt att säkert förutse vilken effekt en harmoniserad avveckling i hela världen av de jordbrukspolitiska medlen skulle få. Man kan som nämndes ovan, räkna med att priserna skulle stiga, men det är inte möjligt att exakt säga med hur mycket. Vissa modellstudier finns dock som antyder prishöjningarnas omfattning.

Den information som krävs för att kunna göra uttalanden av det slaget innefattar bl.a. hur konsumenter och producenter i övriga delar av världen reagerar på prisändringar. Effekter av störningar (i förväg okända händelser som t.ex. beror på ändrade inkomster) kan dock inte beaktas i sådana modellstudier.

Den diskussion som redovisas här är huvudsakligen av kvalitativ karaktär. Uttalanden kan göras om riktningen hos olika effekter och storleksordningar belyses med medvetet starkt förenklade exempel (se bilaga 2).

I detta kapitel diskuteras de effekter som de jordbrukspolitiska medlen har på marknaden. En jämförelse görs mellan dels den rådande politiken, dels en alternativ situation t.ex. utan regleringar och därmed handel till världsmarknadspriser.

Regleringar har ofta negativa verkningar för marknaders möjlighet att effektivt allokera resurser. På många marknader förekommer emellertid marknadsmisslyckanden som medför att marknaden själv inte klarar uppgiften att effektivt allokera resurserna. Exempel på livsmedelsområdet av sådana marknadsmisslyckanden, alltså att marknaden vid prisbildningen inte lyckas be-

akta alla faktorer som bedöms som relevanta, kan vara att det bedöms som värdefullt med produktion av livsmedel även i regioner med dåliga naturliga förutsättningar och att produktionen även under exceptionella förhållanden ska uppgå till en viss nivå. Med exceptionella förhållanden kan avses onormal torka, störningar i utrikeshandeln (t.ex. orsakade av krig) m.m.

Vid beslut om jordbrukspolitikens inriktning och styrka står man således i en valsituation, dels hur stor vikt man ska tillmäta de negativa verkningar som avvikelser från den prisnivå som marknadskrafterna kan etablera på världsmarknaden ger, dels de positiva verkningar som kan erhållas genom att korrigera marknaden för olika slag av marknadsmisslyckanden. Värderas de positiva verkningarna högre än de negativa verkningarna är det riktigt att reglera marknaden, annars inte. Hur marknaden ska regleras är emellertid inte självklart.

Det kan vidare vara riktigt att införa en reglering vid en viss tidpunkt men att de ursprungliga skälen för regleringen bortfaller efter en tid. I det läget kan det vara svårt att ta bort regleringsinstrumentet eftersom det sker en anpassning till förekomsten av regleringar.

Som diskuteras närmare i avsnitt 4.7 kan en förändring av en reglering i sin tur ge upphov till ändrade markvärden genom kapitaliseringseffekten. En avreglering kan ge upphov till sänkta markpriser. En fråga är då om, och i så fall i vilken utsträckning, de jordbrukare som förlorar på detta, ska kompenseras. Särskilt kan detta gälla nyetablerade som ofta har höga räntekostnader.

På många marknader kan också ofullständig konkurrens ge en felaktig allokering av resurserna. Inom livsmedelsområdet är antalet företag inom jordbruket stort. Vidare är antalet konsumenter många. Förutsättningarna för att god konkurrens ska kunna etableras är således så långt goda. Emellertid består de mellanliggande leden, industri och handel, ofta av mycket få företag och i vissa fall av monopol. Utnyttjar företagen då sin ställning på ett i det samhällsekonomiska perspektivet felaktigt sätt samtidigt som stordriftsfördelarna inte är uppenbara och inte heller kommer omgivande aktörer till del genom bättre priser, ger den dåliga konkurrensen en ineffektiv allokering av resurserna.

Ett sätt att analysera inverkan av regleringar är att utnyttja en s.k. välfärdsekonomisk ansats. I nästa avsnitt förklaras de viktigaste begreppen som utnyttjas i denna analys, nämligen marknadens efterfrågan och utbud samt s.k. konsument- och producentöverskott. Först därefter kommer diskussionen in på frågan om effekter av regleringar.

4.2 Efterfrågan, utbud och allokering av resurser

I en marknadsekonomi utan inslag av regleringar eller marknadsmisslyckanden är priset bäraren av information till konsumenterna om produktionskostnaderna och till producenterna om konsumenternas värdering av varan. På en marknad med (perfekt) konkurrens kommer den kvantitet att omsättas där konsumenternas betalningsvilja (på marginalen) är lika med produktionskostnaden (på marginalen). Förekomst av marknadsmisslyckanden, t.ex. externa effekter eller bristande konkurrens, medför att alla aktörer på marknaden inte får all den information genom priset som ges vid perfekt konkurrens. På motsvarande sätt medför en reglering av priset, exempelvis till en nivå som är högre än det pris som i skulle etableras i en värld utan inslag av regleringar, att prisets roll som bärare av information till konsumenter och producenter reduceras. En mellanaktör (EU eller staten) träder in och intervenerar i prisbildningen. Självfallet kan skälen till denna intervention vara goda utifrån de mål som satts upp för politiken. Inom jordbrukspolitiken används en rad sådana medel, såsom gränsskydd mot tredje land för att hindra verkningar av låga priser på världsmarknaden, åtgärder för att avlasta marknaden från överskottskvantiteter och kvotarrangemang. Mera selektiva medel, men som också har verkningar av det slag som diskuteras här, är regionala stöd, ersättningar för att uppnå vissa miljömål och strukturstöd, såsom startstöd.

Viktiga utgångspunkter för välfärdsekonomiska analyser är lutningen på efterfråge- resp. utbudskurvorna. För produkter som

inte har bra substitut är efterfrågekurvan brant (oelastisk[3] med avseende på priset). Ett klassiskt exempel på en sådan vara är salt. Man kan också räkna med att spannmål, åtminstone för humankonsumtion, är ett bra exempel på en produkt som saknar bra substitut och som således är oelastisk med avseende på priset. Ändras priset på produkter av det här slaget blir effekten liten på efterfrågan. För å andra sidan produkter med bra substitut är efterfrågekurvan flackare (elastisk med avseende på priset).

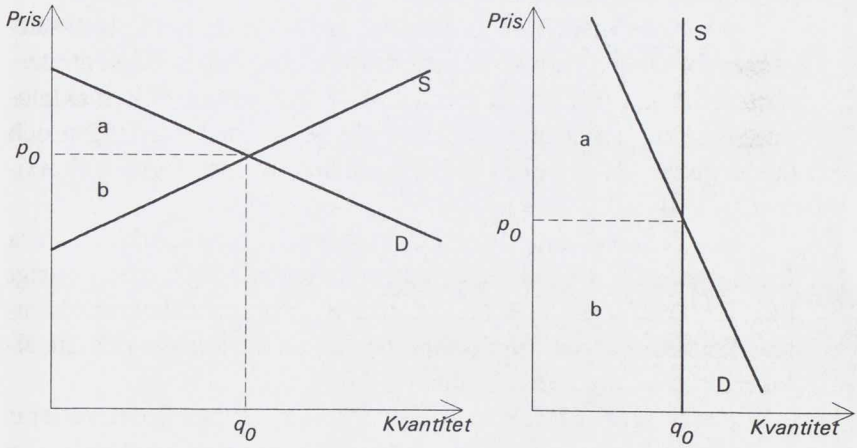
Lutningen på utbudskurvan är givetvis också beroende på vilka alternativ producenten har och således hur hög flexibiliteten är. I ett mycket kort perspektiv kan bra alternativ saknas för producenten. Ett extremfall av detta är spannmålsproduktion och att sådden redan har skett. I detta fall saknas i praktiken alternativa användningar för marken under året. Utbudskurvan blir därför lodrät och kan skiftas åt höger eller vänster från ett förväntat läge med normalskörd vid bättre respektive sämre förhållanden. Ju längre tidsperspektiv som anläggs desto flackare, och därmed priskänsligare, kan man vänta sig att utbudskurvan blir. I vegetabilieproduktion bestäms lutningen på den långsiktiga utbudskurvan i hög grad av hur produktionskostnaderna varierar efter markens avkastningsnivå. För produktionsgrenar som i stort sett inte är areal- eller lägesberoende, t.ex. kycklingproduktion, skulle således den långsiktiga utbudskurvan bli vågrät eller näst intill.

I figur 1 visas två exempel med olika läge och lutning för efterfråge- respektive utbudskurvorna.

---

[3] Priselasticiteten kan beräknas som (procentuell förändring av den efterfrågade kvantiteten / procentuell förändring av priset). En vara brukar kallas för oelastisk om kvoten är mellan -1 och 0. Prisförändringen är då relativt sett större än den kvantitetsförändring som erhålls. En elastisk vara har en priselasticitet som är under -1.

Figur 1 Olika utseenden för efterfråge- (D) och utbudskurvorna (S)



Läge och lutning (som uttrycker priskänsligheten) hos efterfråge- respektive utbudskurvorna bestämmer vilken jämviktskvantitet som bildas. Denna kvantitet bildas genom att prismekanismen styr konsumenter och producenter. Av figur 1 framgår tydligt att ett skift i någon av kurvorna får betydligt starkare genomslag i priset i det högra diagrammet jämfört med i det vänstra. Flexibiliteten enligt det högra diagrammet är lägre hos såväl producenter som hos konsumenter.

Om marknadsformen perfekt konkurrens råder blir konsumenternas betalningsvilja på marginalen lika med producenternas kostnad för att producera den sista, marginella, enheten. En jämvikt etableras i skärningspunkten. Konsumenternas totala värdering av varan utgörs av ytan under efterfrågekurvan fram till jämviktskvantiteten. Konsumenternas utgift utgörs emellertid endast av produkten av priset och kvantiteten. Skillnaden mellan konsumenternas totala värdering och utgiften utgörs av konsumentöverskottet (ytan *a* i figur 1). De preferenser som konsumenterna har bestämmer konsumtionsinriktningen och därmed deras betalningsvilja. På motsvarande sätt kan man resonera sig fram till producentöverskottet (ytan *b* i figur 1) som skillnaden mellan producenternas intäkter och (de rörliga) kostnaderna (ytan

under utbudskurvan fram till jämviktskvantiteten). Med detta synsätt används producentöverskottet för att täcka de fasta kostnaderna och eventuell vinst.

Med marknadsformen perfekt konkurrens finns förutsättningar för att summan av konsumentöverskott och producentöverskott (som kan kallas det samhälleliga överskottet) blir maximerat. Ju större det samhälleliga överskottet är med efterfrågan och utbud givna, desto bättre är allokeringen av resurserna i ekonomin.

Om det t.ex. antas att dålig konkurrens, genom få och stora företag, medför att den omsatta kvantiteten blir lägre med i övrigt lika förutsättningar (samma efterfråge- och utbudskurvor) kommer konsument- och producentöverskotten att minska och att allokeringen av resurser blir inte effektiv.

Priser såväl i jordbrukarledet som i konsumentledet varierar mellan de olika medlemsländerna. En deskriptiv jämförelse av prisnivån för livsmedel i olika länder i vårt grannskap redovisas i kapitel 5. Som framgår där avviker inte priserna i Sverige nämnvärt från priserna i t.ex. Danmark. Längre söderut är emellertid priserna lägre.

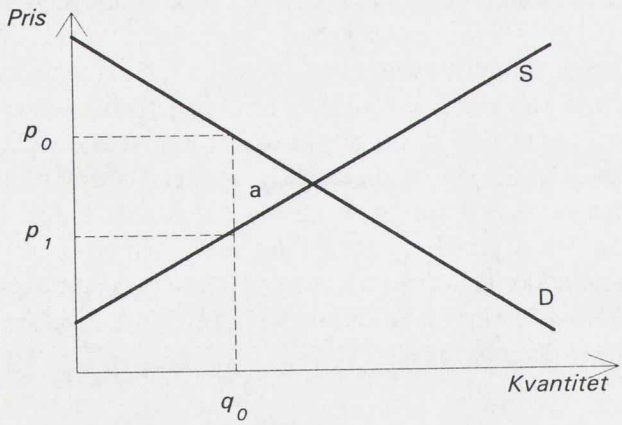
Prisnivån på svenska livsmedel bestäms av följande faktorer:

- styrkan i regleringssystemet
- prisnivån i övriga medlemsländer som konkurrerar med svenska produkter, antingen på marknaden i Sverige eller i andra länder
- värdet på den svenska valutan, som i sin tur på sikt beror på utvecklingen av den svenska konkurrenskraften, och som påverkar såväl de priser som kan tas ut som de viktigare formerna av direktstöd till jordbruket
- transportkostnader till Sverige för livsmedel
- i vilken mån konsumenterna prioriterar svenska livsmedel framför importerade (t.ex. kvalitetsaspekter)

För våra fortsatta resonemang är det intressant att diskutera om regleringar, och i så fall i vilken utsträckning, påverkar det samhälleliga överskottets eller allokeringseffektens storlek. En allo-

keringseffekt kan beskrivas med ett exempel där den omsatta kvantiteten (q_0) är lägre än den kvantitet som skulle uppstå vid jämvikt på marknaden. Vid kvantiteten q_0 är konsumenternas marginella betalningsvilja (enligt efterfrågekurvan) större än kostnaderna (enligt utbudskurvan). Vid ökande kvantiteter minskar denna skillnad successivt för att upphöra vid jämviktskvantiteten. Totalt sett uppstår en skillnad som svarar mot ytan a i diagrammet nedan. Denna yta är en negativ allokeringseffekt till följd av att den omsatta kvantiteten i detta fall är för liten. Å andra sidan kan denna yta bli en vinst i den meningen att allokeringen i ekonomin skulle förbättras om den omsatta kvantiteten ökar. De allokeringseffekter som diskuteras fram fortsättningsvis är utvecklingar av detta exempel.

Figur 2. Principerna för bestämning av allokeringseffekten

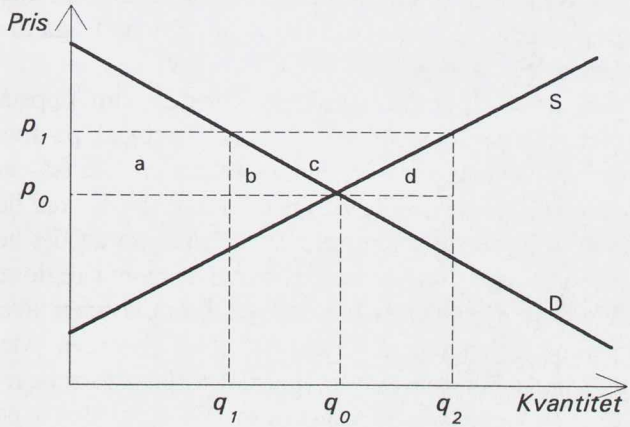


Ett exempel enligt figur 3 kan visa effekterna av en prisreglering. Antag att priset inledningsvis bestäms helt av marknaden på en frikonkurrensmarknad. Då kommer prisnivån p_0 att bildas och att q_0 kommer att omsättas på marknaden.

Antag sedan att det beslutas om en prisreglering som istället ger priset p_1 på marknaden. Detta ger upphov till att efterfrågan faller till q_1 och att utbudet ökar till q_2. Genom denna prisreglering minskar konsumentöverskottet (KÖ) med ytorna $(a + b)$, medan producentöverskottet (PÖ) ökar med ytorna $(a + b + c)$. Detta enkla resonemang skulle ge vid handen att vinsten för producenterna är större än förlusten för konsumenterna och med en nettoökning med ytan c. Emellertid har en komplikation uppstått genom att det vid det nya, högre, priset uppstår ett utbudsöverskott. Om det antas att detta löses in av staten (eller EU) och säljs på världsmarknaden till priset p_0 uppkommer en kostnad

som motsvarar ytorna *(b + c + d)*[4]. Genom att tillämpa det högre priset p_1 i stället för priset p_0 uppstår således en förlust för samhället (en s.k. allokerings- eller välfärdsförlust) som uppgår till ytorna *(c - (b + c + d)) = -(b + d)*. Summan av ytorna *(b + d)* utgörs således i det här fallet av värdet av den försämring av välfärden som inträffat till följd av en sämre allokering av resurserna i ekonomin. Skulle man alternativt ha gått i den andra riktningen från det högre priset p_1 till det lägre priset p_0 skulle det istället uppstå en bättre allokering av resurserna och att summan av ytorna *(b + d)* utgörs av en vinst.

Figur 3 Principerna för förändringar i konsument- och producentöverskott



Enligt ovanstående figur uppstår en dynamik vid förändrade priser genom att efterfrågad och utbjuden kvantitet ändras. Om efterfrågan och utbud antas vara givna (lodräta kurvor som innebär

---

[4] Det antas här att skatter inte ger upphov till några snedvridningseffekter. Skulle sådana snedvridningseffekter uppstå skulle det kunna hävdas att kostnaden i ett samhällsekonomiskt perspektiv blir högre än ytorna (b + c +d).

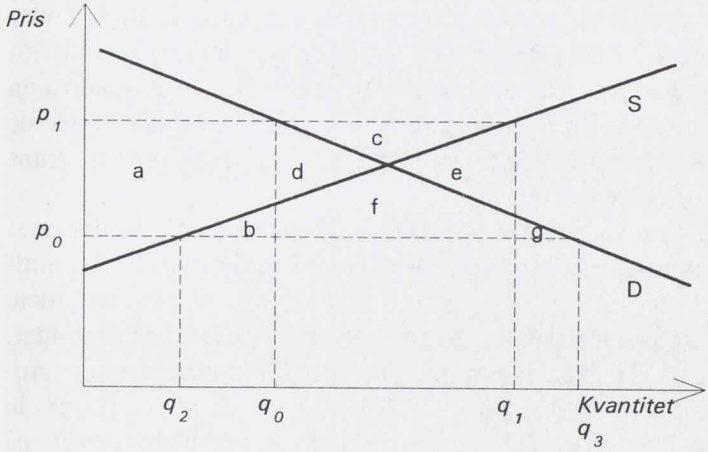
att både konsumenter och producenter saknar flexibilitet) skulle konsumenterna göra en förlust genom införande av regleringen genom högre priser, producenterna göra en vinst genom högre priser samt skulle skattebetalarna göra en förlust genom att det skulle uppstå utgifter för finansiering av exporten. Nettot av dessa förändringar skulle bli noll. Endast en omfördelning från konsumenter och skattebetalare till producenter skulle inträffa.

Även i det dynamiska resonemang som den ovanstående analysen utgår ifrån, inträffar givetvis omfördelning från konsumenter och skattebetalare till producenter. Det intressanta i denna analys är emellertid i vilken utsträckning det också uppstår en ändrad (t.ex. bättre) allokering av resurserna i ekonomin som i sin tur ger förutsättningar för en ändrad (t.ex. högre) välfärd. Även ren omfördelning mellan olika individer kan i och för sig totalt sett skapa ökad välfärd om omfördelning sker från individer med låg marginell nytta till hög marginell nytta. Denna fråga diskuteras dock inte här.

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 vara att det bedöms som värdefullt med produktion av livsmedel även i regioner med dåliga naturliga förutsättningar och att produktionen även under exceptionella förhållanden ska uppgå till en viss nivå. Med exceptionella förhållanden kan avses onormal torka, störningar i utrikeshandeln (t.ex. orsakade av krig) m.m. Värderas dessa positiva effekter högre än den negativa allokeringseffekt som diskuterades fram ovan, kan ett alternativ vara att reglera priset till p_1.

I figur 3 förutsattes att världsmarknadspriset uppgår precis till det jämviktspris som etableras på den interna marknaden utan regleringar. Skulle världsmarknadspriset (p_0) vara lägre än detta jämviktspris uppstår istället en situation enligt figur 4. I vissa figurer i fortsättningen av kapitlet har världsmarknadspriset satts vid den nivå där efterfråge- och utbudskurvorna skär varandra. Detta har gjorts endast för att förenkla resonemanget och inte för att antyda är världsmarknadspriset verkligen ligger på precis den nivån.

Figur 4 Allokeringseffekter vid "låga" världsmarknadspriser



En sänkning av priset från p_1 till p_0 ger upphov till följande effekter[5] (där Δ avser förändring):

ΔKÖ = $a + b + d + f + g$ (pos)
ΔPÖ = $a + c + d$ (neg)
ΔBudgetkostnad = $c + d + e + f$ (pos)
Allokeringseffekt = $(b + f + g) + (d + e + f)$

Det system som bestämningen av gränsskyddet utgår ifrån inom EU är utformat så att produktionen inom gemenskapen ska ha ett visst företräde framför importerade produkter. Om utgångspunkten är att det råder ett visst överskott kan den prisnivå som ska eftersträvas mot jordbruket bestämmas av styrkan i marknadsregleringen. Genom den s.k. gemenskapspreferensen bestäms gränsskyddet så att priset på de importerade produkterna blir högre än priset på en motsvarande produkt som är producerad inom ge-

---

[5] ΔKÖ = förändring av konsumentöverskott, ΔPÖ = förändring av producentöverskott

menskapen. Detta system bidrar till att importen reduceras och ger således producenterna en högre säkerhet.

Världsmarknadspriserna kan variera kraftigt. Ett exempel på detta är spannmålsområdet där priserna har stigit kraftigt under de senaste 1-2 åren. Det är fullt möjligt att regleringarna bidragit till prisvariationen på världsmarknaden. Om en högre prisnivå än den som gällde före prishöjningarna kommer att gälla under de närmaste åren är omöjligt att uttala sig om, även om det finns tecken som tyder på detta.

Det finns nackdelar för både konsumenter och producenter med starkt varierande priser. Den inriktning som jordbrukspolitiken i EU har är att den verkar stabiliserande på priserna inom EU. Marknadsregleringen bidrar till att uppnå denna stabilitet. Under perioder med låga priser har producenterna genom jordbrukspolitikens utformning möjlighet att ta ut högre priser än världsmarknadspriserna. Under perioder med höga priser på världsmarknaden hindras export från EU genom exportavgifter. Konsumenterna kan då tillgodogöra sig nyttan av lägre priser än de som just då gäller på världsmarknaden. Perioder med lägre priser på världsmarknaden än inom EU har varit vanliga och motsatsen, att priserna på världsmarknaden är högre än inom EU, har varit ovanligt. Under förutsättning att det endast diskuteras frågan om regleringssystemets prisstabiliserande verkningar kan detta tolkas som att producenterna oftare har varit vinnare på regleringen än konsumenterna.

För produkter där utbudskurvan är flack är, som framgått tidigare, produktionskostnaden per enhet ungefär lika stor oavsett om produktionen är stor eller liten. Produkter med denna egenskap kan i synnerhet antas vara griskött, ägg och fjäderfä. Ett litet skift i utbudskurvan, t.ex. till följd av ökad produktivitet, skulle vid garanterade priser kunna ge en avsevärt ökad produktion. Prisgarantier för produkter av detta slag kan därför bli mycket kostsamma.

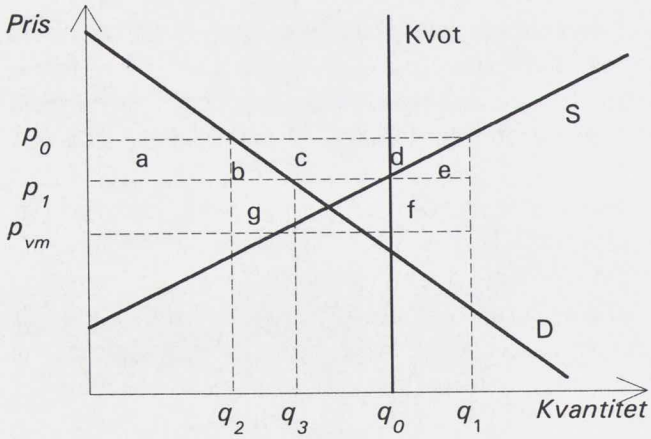
4.3 Effekter av kvoter i jordbrukarledet

Syftet med kvoter är att mer eller mindre starkt säkerställa att den producerade och/eller försålda kvantiteten inte överstiger en fastställd nivå. Kvoteringar kan därför ses som ett alternativ till en prisanpassning. Kvotarrangemang tillämpas såväl i jordbruka- re- och industriledet som i handelsledet (vid handel med tredje land). Effekter av kvotarrangemang i handelsledet diskuteras först senare.

Vissa av de kvotarrangemang som tillämpas i jordbrukarledet är starka, såsom mjölkkvoterna, medan andra är svagare, såsom bidragsrätter för am- och dikor och tackor. Den sanktion som drabbar landet om produktionen överträffar landets kvot är så stark på mjölkområdet att det inte finns förutsättningar att i praktiken producera en större kvantitet än kvoten. Genom det system som tillämpas vidareförs denna sanktion till de producenter som har förorsakat landets överskridande av kvoten. Svagare kvoteringsarrangemang, såsom bidragsrätter för am- och dikor och tackor, är utformade så att jordbrukarna har möjlighet att få bidrag endast för det antal djur som svarar mot det antal bidragsrätter som jordbrukaren har. I detta avsnitt diskuteras endast verkningarna av det starka mjölkkvotsarrangemanget.

I figur 5 illustreras allokeringseffekterna av kvotsystemet för mjölk. Den rådande situationen med kvotsystem jämförs med att kvotsystemet avvecklas. En förenkling har gjorts såtillvida att det antas att bl.a. kostnadsstrukturen är densamma för alla producenter och att således utbudskurvan för alla producenter sammanfaller. Med denna förenkling kommer alla producenter att nå "taket" för produktionen samtidigt.

Figur 5 Välfärdseffekter för kvotsystemet för mjölk



Utgångspunkten är priset p_0 och med kvotering av produktionen till q_0. Det finns nu två tänkbara utvecklingsvägar vid en tänkt avveckling av kvotsystemet. En väg är att produktionen bibehålles varvid priserna måste sänkas till p_1. Detta kan åstadkommas genom att marknadsregleringens styrka minskas. Den andra vägen är att priset bibehålles vid p_0 och att produktionen därvid ökar till q_1.

Den första vägen, med prissänkning och bibehållen produktion, ger upphov till följande effekter:

ΔKÖ = $a + b$ (pos)
ΔPÖ = $a + b + c$ (neg)
ΔBudgetkostnad = $b + c + g$ (pos)
Allokeringseffekt = $b + g$

Det uppstår således en bättre allokering av resurserna motsvarande ytorna $(b + g)$.

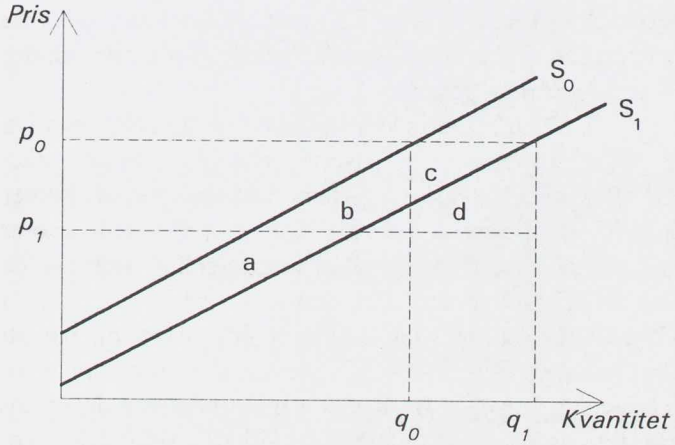
Den andra vägen, med oförändrat pris och ökning av produktionen, ger upphov till annorlunda effekter:

ΔKÖ = Oförändrat
ΔPÖ = *d* (pos)
ΔBudgetkostnad = *d* + *e* + *f* (neg)
Allokeringseffekt = -(*e* + *f*)

Enligt denna väg uppstår således en försämring av allokeringen av resurserna motsvarande ytorna *(e + f)*.

En ytterligare effekt av en kvotering är att effektiviseringen kan bli lägre bl.a. genom långsammare strukturutveckling. Om kvoteringen avvecklas kan därmed snabbare skift nedåt uppstå av utbudskurvan, vilket praktiskt betyder att produktionskostnaderna för en given kvantitet faller. Detta illustreras i figur 6.

Figur 6 Effekten av snabbare effektivisering



Om priset antas vara bestämt till p_0 samtidigt som det uppstår ett skift av utbudskurvan genom effektivisering kommer producentöverskottet att öka med ytorna *(a + b + c)* (positiv effekt). Effektiviseringen ger dessutom upphov till en ökad produktion som vid överskott måste avsättas på världsmarknaden. Antas det att priset på världsmarknaden uppgår till p_1 kommer budgetkostnaderna att öka med ytorna *(c + d)* (negativ effekt). Skulle det ha tillåtits att priset föll när produktionen ökade skulle ökningen av

prodcentöverskottet ha blivit mindre samtidigt som budgetkostnadernas ökning skulle varit mindre.

Om det finns en strävan att uppnå en viss inkomstfördelning kan det också vara så att prismekanismen hindrar uppnåendet av denna inkomstfördelning. Det kan hävdas att genom kvotering av produktionen hindrar man att marknaden "upprättar" en oönskad inkomstfördelning. Kvotering av produktionen har emellertid en allvarlig nackdel i det att produktionen hindras att fördelas till de produktionsenheter där kostnaden är lägst. En viktig, och allvarlig, effekt av en kvotering av produktionen är att en kostnadsreducerande strukturomvandling hindras. Inte minst det värde som kvoter ofta får är ett tecken på detta.

Förmodligen är det så att ju mera lättrörliga resurserna (mark, arbete och byggnader) inom en sektor är desto snabbare uppträder de negativa effekterna av kvoteringar. Uteblivna strukturförändringar kan därför i lättrörliga sektorer snabbt resultera i en felaktig resursallokering. Däremot är det inte säkert att resultatet på sikt innebär att de negativa verkningarna blir mindre i sektorer med trögrörliga resurser.

Det finns olika sätt att reducera mjölkkvotsystemets negativa verkningar på effektiviseringen, såsom utjämning mellan olika producenter efter kvotårets slut, system med leasing av kvoter (upplåtelser för en bestämd period) och handel med kvoter (permanent överlåtelse). Genom dessa arrangemang mildras de negativa verkningarna genom långsammare effektivisering. I Sverige tillämpas utjämning efter kvotårets slut vilket innebär att även om en producent har producerat mer än den tilldelade kvoten kan producenten undgå att betala sanktionen om det finns andra producenter som inte kommer upp till den tilldelade kvoten. Vidare tillämpas i Sverige handel med kvoter.

Inför den handelsomgång som genomförts på mjölkkvotsområdet under början av 1996 bestämdes priset administrativt till 1,50 kr per kg kvot. Det visade sig att med detta pris kom efterfrågan på kvot i landet att totalt sett överensstämma väl med utbudet. Totalt sett kom kvot att omsättas som svarar mot knappt 4 procent av landets totala kvot. Om produktionen hade varit större under förra kvotåret och produktionen hade kommit mycket nära

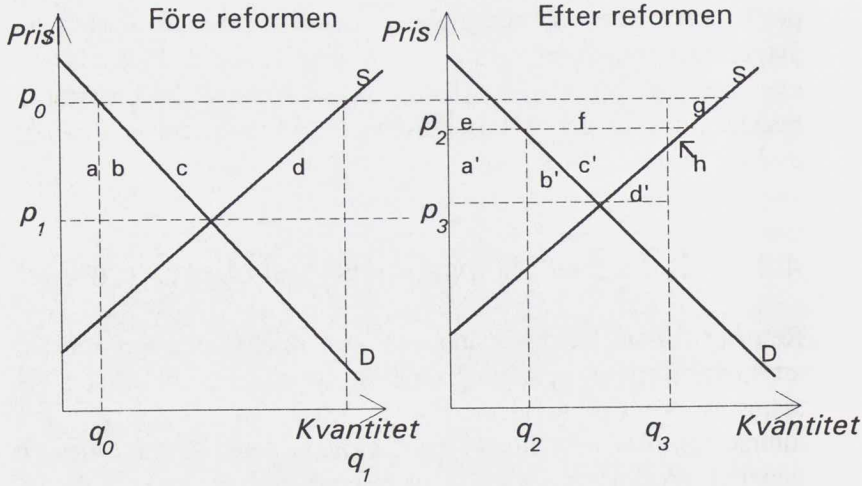
eller rent av blivit större än den tilldelade landskvoten kunde efterfrågan mycket väl ha blivit större.

Med antagande om 5 procent realränta och s.k. evig diskontering motsvarar den köpta kvoten ett värde per år om 7,5 öre per kg kvot. Om diskontering endast sker för den närmaste femårsperioden motsvarar värdet per år per kg kvot ca 35 öre. Detta exempel visar att det finns behov av en kontinuerlig strukturutveckling och att det då blir lönsamt för både säljare och köpare av kvot att handla med kvot.

4.4 Reformen på spannmåls- och oljeväxtområdet

Reformen inom EU på spannmåls- och oljeväxtområdet innebar att stödpriserna på spannmål sänktes, att priset på oljeväxter bestäms av priset på världsmarknaden och att ett obligatoriskt arealuttag infördes för "större" producenter. Samtidigt infördes ett generellt arealbidrag för att kompensera producenterna för det inkomstbortfall som annars skulle ha uppstått. För att förenkla problematiken avser diskussionen fortsättningsvis endast spannmål. I figur 7 visas möjliga verkningar av reformen på spannmålsområdet. För att inte i onödan komplicera figuren antas att världsmarknadspriserna (p_1 och p_3) ligger på den nivå som skulle ge jämvikt inom gemenskapen. Principiellt ger inte något lägre eller något högre världsmarknadspriser annorlunda verkningar.

Figur 7 Välfärdsekonomiska verkningar av EU:s reform på spannmålsområdet



Ett av EU:s mål för reformen var att minska de budgetmässigt kostsamma spannmålsöverskotten. En prissänkning (från p_0 till p_2) kan givetvis uppfylla detta mål. De negativa effekter på jordbrukarnas inkomster som bedömdes kunna uppstå genom denna inriktning av politiken bedömdes emellertid som oacceptabla. Därför kompletterades prissänkningen med arealbaserat stöd och obligatoriskt arealuttag för "större" producenter. Kvantiteten q_3 är den kvantitet som motsvarar basarealen, exklusive uttagen areal. Skulle odlingen uppgå till mer än denna areal kommer en neddragning av arealbidragen att ske. Följande analys är ett sätt att redovisa de välfärdsekonomiska effekterna av reformen. Analysen delas upp i tre steg, där steg 1 avser effekten av att helt avreglera före reformen, steg 2 avser effekten av att helt avreglera efter reformen och steg 3 avser förändringen mellan steg 1 och steg 2, alltså effekten av reformen.

Steg 1 (vänstra diagrammet):

Effekter av sänkning av priset till världsmarknadsnivå.
ΔKÖ = $a + b$ (pos)
ΔPÖ = $a + b + c$ (neg)
ΔBudgetkostnad = $b + c + d$ (pos)
Allokeringseffekt = $b + d$

En sänkning av priset ned till världsmarknadsnivån skulle, i likhet med den tidigare diskussionen, således ge en positiv allokeringseffekt motsvarande ytorna $(b + d)$.

Steg 2 (högra diagrammet):

Effekter av en sänkning av priset till världsmarknadsnivå. Det har här antagits att EU är en så stor aktör på världsmarknaden att den minskning av EU:s utbud på marknaden som reformen förväntas ge, påverkar priset i höjande riktning (från p_1 till p_3). Hur stor effekten blir på världsmarknadspriset beror dels på effekten av EU:s reform på utbudet inom gemenskapen, dels på hur priskänslig marknaden är utanför EU.

ΔKÖ = $a' + b'$ (pos)
ΔPÖ = $a' + b' + c'$ (neg)
ΔBudgetkostnad för export = $b' + c' + d'$ (pos)
Allokeringseffekt = $b' + d'$

Den positiva allokeringseffekten svarar i detta alternativ mot ytorna $(b' + d')$.

Om man vill bedöma effekterna av reformen får man beräkna differensen av dessa två effekter enligt följande (steg 3):

ΔKÖ = $(a + b) - (a' + b')$
ΔPÖ = $(a + b + c) - (a' + b' + c')$
ΔBudgetkostnad = $(b + c + d) - (b' + c' + d')$
Allokeringseffekt = $(b + d) - (b' + d')$

Den förändrade allokeringseffekten $(b + d) - (b' + d')$ måste bli positiv (jämför figur 7).

Om det antas att arealbidragen är avvägd så att jordbrukarnas inkomster inte ska påverkas negativt måste arealbidragen avvägas så att de, inkl ersättningen till uttagen areal, uppgår till totalt ytorna $(e + f + g + h)$ som utgörs av det förlorade producentöverskottet.

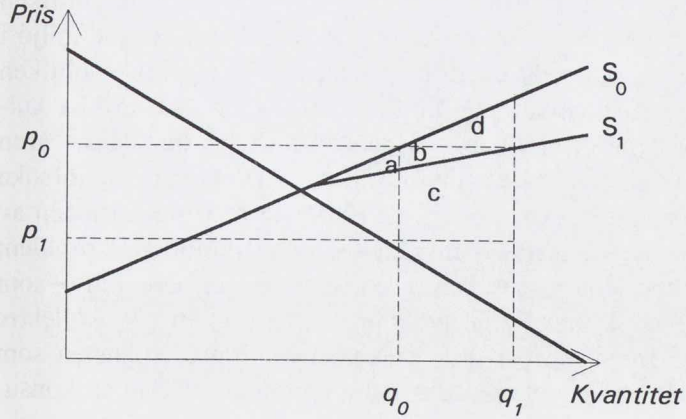
Det är i denna kvalitativa analys inte möjligt att avgöra huruvida den positiva allokeringseffekten $((b + d) - (b' + d'))$ är större än den negativa effekten av den ökade budgetbelastningen genom införandet av arealbidrag $(e + f + g + h)$.

4.5 Regionalpolitik och strukturstöd

Syftet med regionalstödet är att det ska vara möjligt att fortsätta jordbruksproduktionen i områden med sämre produktionsförutsättningar. Genom denna subvention behöver producenterna därför inte ta ut hela produktionskostnaden via marknadspriset, utan subventionen täcker en del av produktionskostnaden. I grafisk form kan detta enligt figur 8 visas genom att utbudskurvan vrids (eller skiftas) nedåt för den övre delen av kurvan. Den övre delen av utbudskurvan representerar den del av utbudet som sker i områden med sämre produktionsförutsättningar.

På motsvarande sätt kan man resonera vad gäller strukturstöd, t.ex. startstödet. Ett syfte med startstödet är att underlätta nyetableringar. Medlet för detta är att ge en subvention som motsvarar en del av kostnaderna. Även strukturstöden kan då exemplifieras med att hela eller den övre delen av utbudskurvan vrids eller skiftas nedåt.

Figur 8 Effekterna av regionalstöd (och strukturstöd)



Införande av regionalstöd (eller strukturstöd) medför enligt diagrammet att utbudskurvan vrids från S_0 till S_1. Härigenom blir det lönsamt att bedriva produktion inom ytterligare områden varvid den utbjudna kvantiteten ökar vid priset p_0. Världsmarknadsprisnivån antas vara p_1. Detta ger upphov till följande allokeringseffekt:

ΔKÖ = Oförändrat
ΔPÖ = $a + b$ (pos)
ΔBudgetkostnad för stöd = $a + b + d$ (neg)
ΔBudgetkostnad för export = $b + c$ (neg)
Allokeringseffekt = $-(b + c + d)$

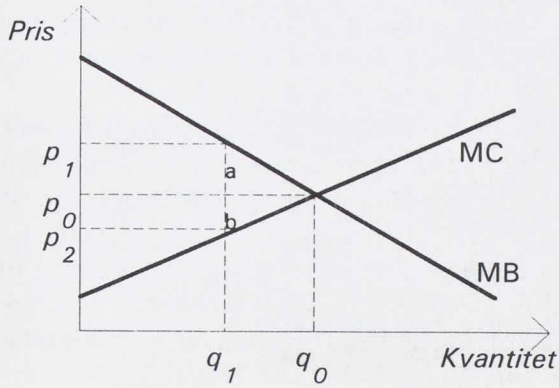
Enligt analysen uppstår således en negativ allokeringseffekt. Hur stor allokeringseffekten blir är beroende på vilken stimulans till produktionsökning som stödet ger. En liten produktionsökning ger en liten allokeringseffekt. Regionalstödet får då huvudsakligen verkningar i form av omfördelning. Den negativa allokeringseffekten får ställas mot de positiva verkningar som uppstår genom stödet, t.ex. befolkning i hela landet.

4.6 Åtgärder som i vid bemärkelse syftar till bättre miljö

Som konstaterades inledningsvis är målen för jordbrukspolitiken bl.a. att producera livsmedel och öppet landskap eller god miljö i vid bemärkelse. Traditionellt har medlen inom jordbrukspolitiken riktat sig mot produktionen av livsmedel. T.ex. har en viss kulturhistorisk miljö blivit en "biprodukt". Under de senaste åren har det ifrågasatts om det inte skulle vara effektivare att försöka dela upp medlen dels i medel som riktar sig mot produktionen av livsmedel, dels i medel som riktar sig mot miljön. Ett problem som uppstår om jordbrukaren ska ersättas för den miljö som "produceras" är att denna nyttighet närmast är en s.k. kollektiv nyttighet. Detta innebär att den konsumtion av nyttigheten som en konsument har, inte hindrar andra konsumenter från att konsumera samma nyttighet. Detta är ett bra exempel på ett marknadsmisslyckande, nämligen att en marknad inte utan stöd klarar att allokera resurserna effektivt. Problem som hör till kategorin kollektiva nyttigheter, som detta slag av nyttigheter brukar kallas, är t.ex. svårigheterna för konsumenterna att upprätta avtal med en producent eftersom konsumenterna är många och dåligt organiserade. Dessutom är det svårt att uppskatta hur stor betalningsviljan är hos varje individ. Den pragmatiska lösningen på detta problem kan därför bli att jordbrukarna får ersättas med offentliga medel för produktionen av kollektiva nyttigheter.

I figur 9 redovisas hur man kan bestämma den optimala kvantiteten av dessa nyttigheter.

Figur 9 Den optimala kvantiteten av miljönyttigheter



Vid kvantiteten q_0 är konsumenternas värdering för den sista, marginella, enheten (MB) lika med producenternas kostnad för den sista, marginella, enheten (MC). Vid en mindre kvantitet, t.ex. q_1, är konsumenternas marginella värdering (samhällets marginella nytta) högre än producenternas marginella kostnad (samhällets marginella uppoffring). Därför är det inte möjligt att tala om ett effektivt tillstånd, den omsatta kvantiteten (alternativt kvaliteten) är för liten. En allokeringseffekt uppstår vid denna lägre kvantitet som motsvarar ytorna *(a + b)*. På motsvarande sätt kan man resonera sig fram till en allokeringseffekt om kvantiteten är större än q_0. Då blir istället konsumenternas marginella betalningsvilja lägre än producenternas marginella kostnader.

4.7 Kapitalisering

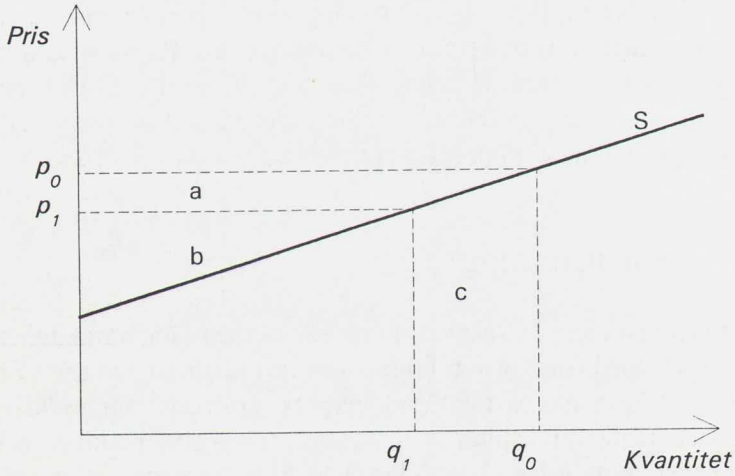
Resursen mark kan betraktas som en resurs med lång varaktighet, och t.o.m. med oändlig varaktighet om den sköts på rätt sätt. Efter det att kostnaderna för förnödenheter, kostnader för avskrivning och ränta för kapital som förslits, nämligen maskiner och byggnader, samt arbete har täckts, kan ett driftsöverskott uppstå. Detta återstående överskott kan kapitaliseras i marken om man kan räkna med att sådana överskott kommer att uppstå under den

framtid som kan överblickas. Markvärdet kan då tolkas som det diskonterade värdet av alla framtida överskott. Det är därför troligt att markvärdena är högre i områden med hög avkastning jämfört med områden med låg avkastning. Ett praktiskt exempel på detta är att markvärdet i Skånes slättbygder är avsevärt högre än i Norrland.

I den tidigare diskussionen om producentöverskott framfördes att detta används för att täcka de fasta kostnaderna och eventuell vinst. Om det anläggs ett långt tidsperspektiv (längre än varaktigheten för maskiner, byggnader och markanläggningar) kommer hela producentöverskottet att användas för ersättning till marken. Därför skulle alltså det diskonterade värdet av hela sektorns producentöverskott i detta långa tidsperspektiv bli det totala markvärdet.

En ändring av jordbrukspolitiken (genom ändrade priser eller bidrag) som förväntas leda till en varaktig förändring av lönsamheten kommer således att påverka producentöverskottets storlek och därmed markvärdena.

Figur 10 En prisändrings effekter på kapitaliseringen i jordbruksmark



Antag att prisnivån i utgångsläget uppgår till p_0. I prisnivån ingår subventioner av olika slag, t.ex. arealbidrag. Då uppgår det totala producentöverskottet till ytorna $(a + b)$. Sänks prisnivån till p_1 kommer producentöverskottet att minska till ytan b. Ytan a blir då förlusten av producentöverskott.

Vid den ursprungliga prisnivån, p_0, producerades kvantiteten q_0. Som framgår av diagrammet uppstår inget producentöverskott för den sista, marginella, producerade kvantiteten. Markvärdet för den sista, marginella, enheten mark blir därför i princip noll om den tillämpade prisnivån, p_0, väntas bli bestående. Sänks priset till p_1 kommer den sista, marginella, kvantiteten att hamna på en lägre nivå. Ytan c motsvarar den minskning av kostnaderna (andra än för markvärdet) som produktionsminskningen för med sig.

4.8 Effekter av kvoter vid handel

EU tillämpar kvoter vid såväl export som import med tredje land. Inledningsvis diskuteras kvoter vid export för att sedan följas av ett kortare resonemang om kvoter vid import.

4.8.1 Exportkvoter

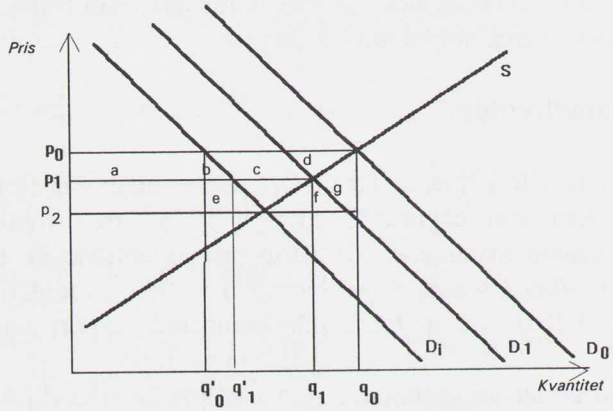
En viktig del av UR-avtalet är att de kvantiteter inom varje produktområde som kan exporteras med hjälp av exportbidrag maximeras. Vidare maximeras för varje produktområde de belopp som kan utbetalas som exportbidrag. För flera produktområden medför UR-avtalet att EU:s subventionerade export måste minska.

Till följd av att de kvantiteter som kan erhålla stöd, liksom av att de totala stödnivåerna är otillräckliga, är det aktuellt med såväl reducering av bidragsnivåerna som fördelning av de bidragsberättigade kvantiteterna. Vid fördelning av de exportbidragsberättigade kvantiteterna bör en metod väljas som:

- är anpassad till typen av produkt och till marknadssituationen för denna produkt. Vidare ska metoden medföra att den mest effektiva användningen av resurserna uppnås
- är minst administrativt betungande
- motverkar diskriminering mellan operatörer

I figur 11 redovisas den teoretiska utgångspunkten för resonemanget. Produktionsutrymmet bestäms av konsumtionen samt av export och import. Importen lämnas i det här sammanhanget utanför diskussionen och kan därför betraktas som en konstant. Det bortses även från ev. förekomst av intervention. Genom UR-avtalet har bestämts vilka kvantiteter som är exportbidragsberättigade liksom hur stora belopp som kan betalas ut som exportbidrag.

Figur 11 Effekten av en minskning av den bidragsberättigade exporten



Utgångsläget före de GATT-anpassade reglerna antas ha varit S och D_0 (med priset p_0 och kvantiteten q_0) varav D_i hänför sig till den inhemska marknaden och skillnaden mellan D_0 och D_i utgör exportefterfrågan, som till stor del är beroende av exportbidrag.

En minskning av exporten (genom ett tak för subventionerad export) skiftar efterfrågekurvan åt vänster (från D_0 till D_1). Detta skift ger en sänkning av priset (till p_1) och en ökning av den kvantitet som omsätts på den inhemska marknaden (till q'_1). Exporten (eller exporttaket) utgörs av skillnaden mellan q_1 och q'_1. Möjligen skulle en kvotering av jordbrukarledet kunna hindra prisfallet från p_0 till p_1.

Prisändringen från p_0 till p_1 ger då följande allokeringseffekt:

ΔKÖ $= a + b$ (pos)
ΔPÖ $= a + b + c + d$ (neg)
ΔBudgetkostnad $= b + c + d + e + f + g$ (pos)
Allokeringseffekt $= b + e + f + g$

Den centrala frågan är hur den produktionsminskning från q_0 till q_1 som måste ske, kan uppnås. Å ena sidan är en ren marknadslösning möjlig. Å andra sidan kan man tänka sig administrativa metoder för att åstadkomma denna produktionsminskning. Det är dock viktigt att notera att ingen lösning hindrar ett prisfall i jordbrukarledet om inte produktionen kvoteras.

En utgångspunkt här är att världsmarknadspriserna inte kommer att stiga nämnvärt (i motsats till det antagande som utnyttjades ovan i analysen av spannmålsreformen). Skulle världsmarknadspriserna stiga kraftigt, t.ex. som en effekt av UR-avtalet i övrigt, minskar givetvis behovet av subventioner. Den export "som bär sig själv" (kan ske på marknadsmässiga villkor) ligger utanför denna analys.

4.8.1.1 Tänkbara medel riktade mot handelsledet för att "minska" exporten

Tre olika metoder är tänkbara för att åstadkomma en minskning av exporten. Självfallet är kombinationer av de två första också möjliga.

- kvotering av exporten (fördelningsmetoder)
- sänkning av exportbidragens nivå till ett bedömt "balansläge"
- ta bort exportbidragen helt (har ej analyserats eftersom en generell avveckling skulle ge så stora effekter att de är meningslösa att diskutera nu, dock kan man givetvis tänka sig en 0-nivå för vissa produkter som har ett gynnsamt prisläge)

I de fall det finns möjlighet för företagen dels att exportera med exportbidrag, dels att lämna kvantiteter till intervention kan det uppstå en valsituation för företagen. Om exportbidragen sänks och möjligheterna kvarstår som tidigare att lämna till intervention kan det bli en ökad benägenhet att lämna till intervention. Därigenom kommer gemenskapen att skjuta problemen framför sig (det man inte exporterar ett år får man exportera ett senare år om inte konsumtionen ökar eller produktionen minskar). Det måste beaktas att exportbidragssystemet måste vara "harmoniskt" med interventionssystemet för att en varaktig exportminskning ska uppstå för gemenskapen.

För att uppnå en minskning av den exportbidragsberättigade kvantiteten kan olika metoder tillämpas. En marknadsmässig metod är att sänka exportbidragen. Mot denna metod kan ställas fördelning (kvotering) av exporten exempelvis genom först-till-kvarnenmetoden eller att utgå från historiska uppgifter om olika företags export.

Om exporten ska sänkas kan detta ske:

- genom att bibehålla exportbidragens storlek och att exporten kvoteras
- genom att sänka exportbidragen så mycket att man väntar att exporten faller tillräckligt mycket
- genom anbudsmetod
- genom kvotering av produktionen

Den första möjligheten kan teoretiskt antingen utformas så att först-till-kvarnenmetoden utnyttjas eller med ett ansökningsförfarande. Givetvis finns också möjligheten till kombinationer, som

det bortses ifrån, mellan de båda metoderna, t.ex. så som gäller för vissa importkvoter att t.ex. 80 procent av kvoten fördelas genom att utgå från traditionell handel (ansökningsförfarande) och återstående 20 procent fördelas genom först-till-kvarnenmetoden.

En intressant fråga är på vilket sätt marknaden hanterar de olika sätten att minska exporten. Antas det att exporten ska kvoteras ned och att ansökningsförfarande tillämpas kommer varje exportör att tilldelas en kvot som innebär att denne får minska (t.ex. halvera) sin export. Det blir, i extremfallet, omöjligt för nya företag att komma in på marknaden. Detta kan i sin tur få den effekten att fel företag kan komma att exportera fel produkter (åtminstone på sikt). I normalfallet finns dock en reserv för nytillkommande.

De företag som traditionellt exporterat kan således bli vinnare på bekostnad av dem som inte kan få tillgång till en kvot.

Om istället först-till-kvarnenmetoden utnyttjas får de företag som först anmäler export tillfälle att exportera. En viktig skillnad mellan denna metod och metoden som utgår från ansökningsförfarande är att först-till-kvarnenmetoden i princip är öppen för alla företag, även nya exportörer. Härigenom kan det vara så att andra företag kommer att få licensen. Detta kan medföra att exporten blir effektivare.

Metoden med först-till-kvarnenmetoden är mindre komplicerad från administrativ utgångspunkt och torde dessutom vara effektivare sett i relation till allokering av resurserna.

En nackdel med först-till-kvarnenmetoden är att företagen inte kan planera sin export eftersom de inte vet vilken tilldelning det blir. Ytterligare ett osäkerhetsmoment, utöver osäkerheten om marknaden, uppstår således. Detta osäkerhetsmoment kommer att kräva en riskpremie.

Möjligen kan det dessutom också påstås att exportbidraget kan sättas på en lägre nivå med först-till-kvarnenmetoden, jämfört med att ansökningsförfarande tillämpas, eftersom det är fler aktörer som kan få del av bidraget. I så fall skulle EU-budgeten spara pengar.

Utgångspunkten är, som pekats på ovan, att extremfall har valts. Metoden med fördelning med ansökningsförfarande utgår här från att marknaden har blivit "förstenad". Inget nytänkande

är aktuellt eftersom företagen bekvämt sitter med sina kvoter. En intressant fråga är vilket värde dessa kvoter kan tänkas representera.

Mera "marknadsstyrda" exempel kan utformas på så sätt att exportens omfattning fastställs. De företag som kan tänka sig att exportera får sedan ge anbud om vilka kvantiteter de vill exportera vid olika bidragsnivåer. Detta anbudssystem är effektivt i den meningen att export av en viss omfattning troligen kommer att ske på det minst kostsamma sättet. Med detta skisserade anbudssystem kommer exportbidraget att bli vad det blir om exportens omfattning är bestämd. Ett alternativ till denna anbudsmetod är att exportbidraget sänks till en sådan nivå som bedöms vara tillräcklig för att en viss kvantitet ska komma att exporteras. Mellan dessa två alternativ kan det finnas vissa mellanformer, t.ex. att man inte accepterar anbud över en viss given nivå eller att man sätter en kvantitetsrestriktion i det fall bidraget är bestämt, som då liknar först-till-kvarnenmetoden.

Ett problem med anbudsmetoden är att den i första hand är användbar för homogena varor. Är det däremot fråga om t.ex. nötkött är denna metod svår att tillämpa eftersom "behovet" av bidrag varierar starkt mellan olika kvaliteter eller detaljer.

Mot ett anbudssystem kan anföras att exportörer med små kvantiteter anser att det är för krångligt och tidsödande att ge anbud. Med ett konsekvent anbudssystem kanske de istället låter bli att exportera. Ett sätt att komma runt detta problem kan vara att anbudssystemet avser de större exportörerna och att ett exportbidrag fastställs för de mindre exportörerna för gälla under en tid. Bidragsnivån får då fastställas med ledning av den bidragsnivå som erhållits enligt anbudssystemet.

Utgångspunkten för först-till-kvarnenmetoden och metoden med ansökningsförfarande har varit att exportbidragen fastställs i förväg. Med anbudsmetoden fastställs bidragen först när företagen har reagerat och visat sin exportbenägenhet. Är utgångspunkten den att potentiella exportörer har bäst kännedom om marknaden (och inte byråkratin) och att exporten ska ske på det billigaste (som här definieras som det mest effektiva) sättet bör således anbudsmetoden tillämpas. Inom vegetabilieområdet utnyttjas anbudsmetoden frekvent.

Målet med åtgärden, alldeles oavsett metod, är att exporten ska reduceras (vid oförändrad eller möjligen större import). En ytterligare effekt av åtgärden måste då också bli en prisanpassning på den interna marknaden. Genom en "påtvingad" minskning av exporten kommer efterfrågan att minska (efterfrågan från konsumenterna är oförändrad, medan den efterfrågan som EU demonstrerar minskar), och priserna kommer att pressas ned. Hur stor prissänkningen kommer att bli beror på priskänsligheten hos konsumenterna resp. hos producenterna. Är inte efterfrågan helt elastisk (det blir en prissänkning) kommer den omsatta kvantiteten att minska (minskningen kommer att bli exportminskningen minskat med den ökade efterfrågan från den interna marknaden genom ett lägre marknadspris).

Marknadspriset kommer alltså att bli lägre än tidigare. Detta resulterar också i att exportbidragen kan bli lägre. För det fall produktionen kvoteras i producentledet kan denna effekt dock utebli. I så fall kommer utgångspunkten om effektiv resursallokering inte att bli uppfylld.

4.8.1.2 Kommentarer till olika fall

Som pekades på tidigare är en utgångspunkt att det bortses från möjligheten att lämna kvantiteter till intervention. Skulle möjligheten att lämna till intervention vara "fri" kan effekterna av en ändring av reglerna för exportbidrag mer eller mindre kunna upphävas.

Fall 1: Målet är mest effektiv produktion

Medel: Exportbidragen sänks till den nivå som bedöms behövas eller med utnyttjande av en anbudsmetod. Detta kommer att ge prissänkningar i tidigare led. Prismekanismen kommer att ge "balans" på marknaden. För produkter som nu är kvoterade i jordbrukarledet på ett eller annat sätt (ex. mjölk men även nötkött) kan prissänkningen bli stor om kvoteringen avskaffas. Dels finns ett värde i kvoten. Så länge detta värde finns kan priset falla utan att produktionen påverkas. Dels kommer priset att falla

ytterligare, till följd av att exporten måste minskas innan "balans" uppstår.

I och för sig kan man tycka att behovet av kvotering då har upphört i jordbrukarledet. Emellertid är det nog tvärtom. Kvoteringen på mjölkområdet infördes givetvis eftersom överskotten tenderade att öka vid givna priser. Om det inte bedöms lämpligt att sänka priserna finns metoden att kvotera. Man kan därför gissa att man väljer att dra ned kvoterna något i producentledet för att därigenom marknadspriserna inte ska behöva falla fullt lika mycket, varigenom det finns en risk för sämre resursallokering.

Fall 2: Målet är oförändrade priser i jordbrukarledet

Medel: Exporten kan t.ex. kvoteras med ansökningsförfarande eller med först-till-kvarnenmetoden och sannolikt måste även produktionen kvoteras för att priserna till jordbrukarna ska hållas uppe. Målet är att upprätthålla priset p_0. Den omsatta kvantiteten på den inhemska marknaden är således lägre än q'_1 (jämför figur 11).

Priserna till såväl konsumenter som producenter förblir höga och omsatt kvantitet blir liten.

Resultatet av detta senare fall blir att snedvridningen i resursallokeringen blir större än enligt det förra fallet. För att inte motverka ett mål om en effektiv resursallokering torde det därför vara nödvändigt att en neddragning av kvoter kombineras med prissänkningar. I annat fall kommer ökade spänningar i systemet att uppstå, vilket kommer att visa sig i kapitalisering av kvotvärden.

I åtminstone ett teoretiskt fall är det fullt tänkbart att det kommer att uppstå omotiverade vinster även i handelsledet.

4.8.1.3 Avvägning mellan säkerhet och osäkerhet

Säkerhet och osäkerhet har många dimensioner. Den dimension som avses här är frågan om produktionens och exportens förutsägbarhet. Ett kvoteringssystem kan sägas ge en hög säkerhet eftersom en kvantitet (producerad eller exporterad) inte kan bli större än kvoten om det administrativa systemet är säkert. Ett marknadssystem kan å andra sidan sägas vara osäkert eftersom aktörernas reaktionsmönster inte är känt när t.ex. ett exportbidrag är fastställt. Är detta marknadssystem däremot utformat som ett anbudssystem uppstår ingen osäkerhet om vilken kvantitet som kommer att exporteras. Även ett marknadssystem kräver övervakningslicenser (i praktiken först-till-kvarnenmetoden).

Som diskuterats tidigare finns det en uppenbar risk för att resurser allokeras på ett ineffektivt sätt (om målet är att producera till så låg kostnad som möjligt) med administrativ styrning (kvotering). Avvägningen mellan å ena sidan behovet av att ha hög säkerhet och å andra sidan effektivitet (god resursallokering) får således vara en faktor som beaktas när medel väljs.

4.8.2 Importkvoter

EU har ett stort antal handelsavtal med länder eller grupper av länder. Inom ramen för dessa handelsavtal kan varor importeras med en lägre tull än den normala tullen. En stor del av importen av jordbruksprodukter till EU importeras inom ramen för dessa avtal. Om de kvantiteter som berättigar till lättnad av tullen är begränsande, måste den kvantitet som är berättigad till lättnad, fördelas mellan företag som är intresserade av att importera efter en fastställd regel. Den metod som kan utnyttjas är då kvotering. Denna kvotering kan principiellt utformas på samma sätt som exportkvoterna. De verkningar som kvoteringen får blir likartade med de verkningar som exportkvoter har. Effekterna för konsumenterna kan bl.a. bli att de varor blir billigare som importeras inom ramen för en kvot jämfört med andra importerade varor. En annan möjlighet är att detta för konsumenterna förmånligare pris inte vidareförs från handeln utan stannar där.

4.9 Bristande konkurrens och stordriftsfördelar inom industri och handel

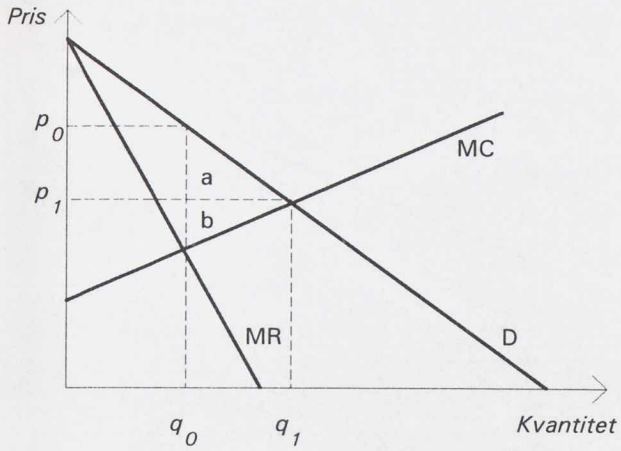
På många marknader kan bristande konkurrens ge en felaktig allokering av resurserna. Inom livsmedelsområdet är antalet företag inom jordbruket stort. Vidare är antalet konsumenter många. Förutsättningarna för att god konkurrens ska kunna etableras är således så långt goda. Emellertid består de mellanliggande leden, industri och handel, ofta av mycket få företag och i vissa fall av monopol. Utnyttjar företagen då sin ställning på ett i det samhällsekonomiska perspektivet felaktigt sätt samtidigt som stordriftsfördelarna inte är uppenbara kan den dåliga konkurrensen ge en ineffektiv allokering av resurserna.

Effekter av bristande konkurrens kan åskådliggöras dels genom att jämföra verkningarna av monopol jämfört med fri konkurrens, dels genom att diskutera möjliga effekter av fåtalskonkurrens. I figur 12 redovisas den allokeringseffekt som kan uppstå på en monopolmarknad. Monopolet uppnår sitt vinstmaximum där MR = MC[6], medan företag på en marknad med fri konkurrens uppnår vinstmaximum vid p = MC. På en marknad med fri konkurrens förutsätts att priset inte kan påverkas av ett enskilt företag. Monopolföretaget kan däremot sätta det pris som ger maximal vinst.

---

[6] Monopolet är inte låst av ett givet marknadspris och kan därför anpassa kvantiteten så att maximal vinst uppstår. Vinstmaximum uppstår där den marginella intäktsförändringen (MR) är lika med den marginella kostnadsförändringen (MC). På en konkurrensmarknad är priset (p) givet och MR konstant.

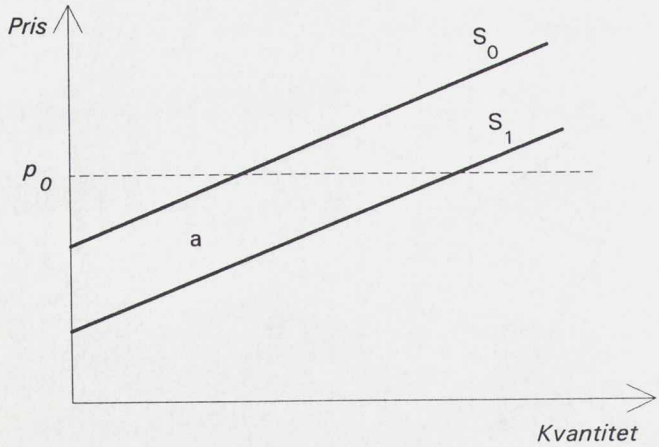
Figur 12 Allokeringseffekten av monopol



Vid marknadsformen monopol kommer kvantiteten q_0 att omsättas till priset p_0. Motsvarande kvantitet vid fri konkurrens uppgår till q_1 och pris till p_1. Genom att konsumenternas betalningsvilja vid q_0 är högre än producenternas kostnader uppstår en allokeringseffekt. Denna allokeringseffekt är successivt avtagande fram till kvantiteten q_1. Allokeringseffekten av ett monopol kommer därför att motsvara ytorna $(a + b)$.

På något längre sikt är det även möjligt att det visar sig en skillnad mellan marknadsformen fri konkurrens och monopol på så sätt att det finns en risk för att produktivitetsökningstakten är lägre vid monopol än vid fri konkurrens. Skulle detta vara fallet kommer effektivitet att förloras vilket enligt figur 13 motsvarar ett uteblivet skift från S_0 till S_1. Allokeringseffekten motsvarar ytan a.

Figur 13 Effekt av ökad produktivitet



Är utgångspunkten istället att antalet producenter uppgår till några stycken kan en annan typ av analys göras. Antag att det finns två producenter. En spelteoretisk diskussion kan visa de effekter som kan uppstå. Antag att företagen kan ha två strategier, dels att varje företag har som mål att ha en marknadsandel på 50 procent, dels att ha en marknadsandel på 65 procent. Följande fyrfältstabell kan då bli aktuell. I respektive fält anges respektive företags ekonomiska överskott i kronor i respektive kombination.

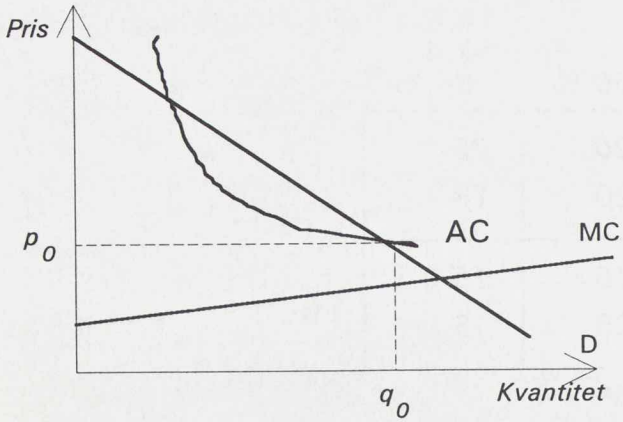
Figur 14 Tänkbara effekter för företagens överskott av olika marknadsstrategier

		Företag A	
		50 %	*65 %*
Företag B	50 %	***20*** 20	***25*** 18
	65 %	***18*** 25	***15*** 15

Om båda företagen har som mål att ha en marknadsandel på 50 procent antas deras överskott bli 20 för vardera. Om det ena företaget (t.ex. B) höjer sin målsättning till 65 procent kan företagets överskott öka mer än det andra företagets överskott minskar eftersom totalmarknaden kan öka genom den hårdare konkurrensen. Om företaget B beslutar sig för denna strategi finns det emellertid en risk för att företag A också ökar sina ambitioner. Det visar sig då att om båda företagen höjer sina ambitioner finns en uppenbar risk för att båda blir förlorare (den nedre högra rutan i förhållande till den övre vänstra rutan). På marknader med ett litet antal aktörer finns därför en risk för att man undviker att tränga sig in på varandras marknader.

På marknader med en stor andel fasta kostnader i förhållande till de rörliga kostnaderna kan det, allt annat lika, vara fördelaktigt med få företag (s.k. naturliga monopol). Skälet till de höga fasta kostnaderna kan t.ex. vara transporter som måste utföras ofta (färskvaror), investeringar i dyr utrustning, antalet artiklar som måste finnas i lager måste vara stort m.m. Detta medför att genomsnittskostnaderna blir fallande inom ett brett intervall. I extremfallet ger detta till resultat att den lägsta kostnaden för verksamheten erhålls om det endast finns ett företag. I figur 15 redovisas effekterna av stordriftsfördelar.

Figur 15 Effekterna av stordriftsfördelar



Enligt detta exempel är genomsnittskostnaderna (*AC*) successivt fallande. Om kvantiteten som ett företag som är ensamt på marknaden omsätter, uppgår till q_0 erhålls en kostnadstäckning vid priset p_0. Den kostnad som uppstår för detta företag blir lägre än om två eller flera företag skulle dela på marknaden.

Problematiken rörande effektiviteten inom livsmedelsindustrin torde i hög grad bestå i dels den risk för felaktig allokering av resurserna som uppstår till följd av att det är ett litet antal företag på marknaden, dels de vinster som kan uppstå till följd av att stordriftsfördelarna kan utnyttjas om antalet företag är litet.

Ett annat exempel på detta är att för att bli berättigad till exportbidrag vid export av t.ex. spannmål måste det ställas en säkerhet. Detta inslag i regelverket gynnar de stora aktörerna som ofta har en bättre finansiell bas och dessutom lättare kan hålla sig à jour kunskapsmässigt.

5 Effekter av EU:s jordbrukspolitik

I avsnitt 5.1-5.7 görs en genomgång av de effekter som EU:s jordbrukspolitik haft på bl.a. produktion, konsumtion, budgetkostnader och handel under de senaste åren. På grund av att EU utvidgades 1995 med tre nya länder är det svårt att göra korrekta jämförelser bakåt i tiden. Där inget annat anges avser uppgifterna enbart EU-12. Speciell tonvikt läggs på de svenska förhållandena och på områden med svenska intressen. Det innebär att produkter som spannmål, nötkött och mjölk behandlas mer ingående än produkter som tobak, vin och olivolja.

Genomgången har delats upp i följande huvudavsnitt:

5.1 Marknaden
5.2 Struktur- och regionalpolitik samt miljöstöd
5.3 Valutaregleringen på jordbrukets område
5.4 Budget
5.5 Pris- och lönsamhetseffekter
5.6 Arbetskraftsfrågor m.m.
5.7 Sveriges import och export

5.1 Marknaden

Detta avsnitt har delats upp produktvis enligt följande:

- produkter som omfattades av CAP-reformen
- kvoterade produkter
- lättviktsreglerade
- övriga

Tyngdpunkten har lagts på de centrala produkterna i EU:s marknadsreglering och där det finns stora svenska intressen. Dessa produkter är i första hand spannmål, oljeväxter, nötkött och mjölk.

5.1.1 Reformprodukter

Reglering

På vegetabilieområdet genomfördes en gemensam reform med start 1993/94 för spannmål, oljeväxter, proteingrödor och oljelin (fr.o.m. 1994/95). Grunden för reformen var att sänka stödpriserna och som kompensation gavs jordbrukarna arealbidrag. För att få del av arealbidraget krävs att jordbrukaren tar en viss del av marken ur produktion. Arealbidraget är fastställt i förhållande till tidigare års hektaravkastning (genomsnitt för perioden 1986-1990). Bidraget utgår maximalt för den areal som under tidigare år (1989-1991) har utnyttjats för odling av reformgrödorna eller som har ingått i något offentligt arealuttagsprogram. Denna areal benämns basareal.

Små företag gynnas på så sätt att man inte behöver ta mark ur produktion för att få arealbidrag.

Odlingens omfattning

Utnyttjandet av basarealen har varit högst de två sista åren av övergångsperioden. Det första året var sänkningen av interventionspriset så liten att vissa jordbrukare valde att inte ansöka om arealbidrag mot att man därigenom undgick arealuttagskravet.

Tabell 6 Andel utnyttjad basareal totalt för EU-12, procent

År	
1993/94	93,6
1994/95	97,2
1995/96	96,7

Källa: EU-kommissionen

Utnyttjandet av basarealen varierar mellan de olika medlemsländerna, se figur 16. För 1995/96 har inget land, totalt sett, överskridit den nationella basarealen. De mer betydande spannmålsproducerande länderna som Frankrike, Tyskland, Storbritannien

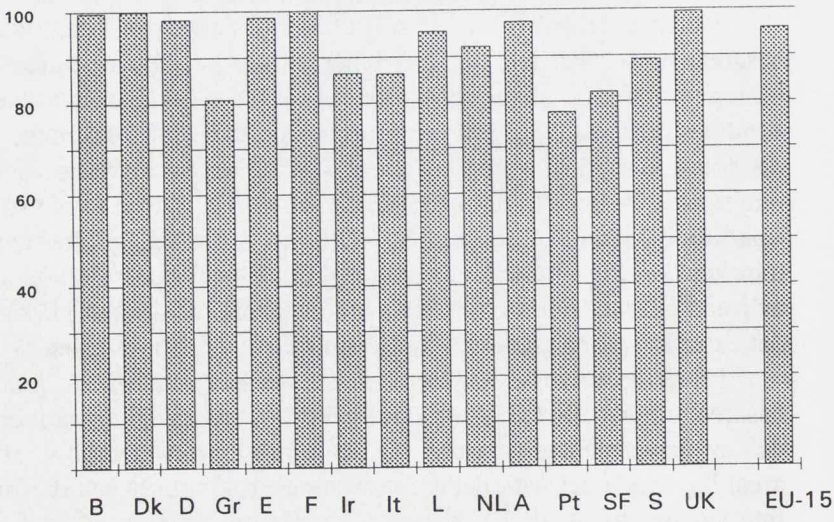
och Danmark ligger alla på ca 100 procent i utnyttjande av basarealen. Grekland och Portugal har lägst utnyttjandegrad tillsammans med Finland och Sverige.

Tidigare år har bl.a. Tyskland och Frankrike överskridit basarealen. Det har lett till sanktioner i form av reducerat arealbidrag och extra uttagskrav följande år. I Tyskland berodde arealöverskridandet på den strukturomvandling som jordbruket i det forna Östtyskland genomgick. I södra Europa förklaras lågt utnyttjande av basarealen med att svår torka har rått under de senaste åren vilket har lett till att odlingen av specialgrödor har minskat. I många fall har undantag gjorts för att mildra effekten av sanktionerna. För 1996/97 har beslut fattats om att helt ta bort det extra kravet på arealuttag vid överskridande av basarealen.

I Sverige utnyttjades 89 procent av basarealen 1995/96, total basareal uppgår till 1,737 miljoner hektar. Orsaken till att så liten del av basarealen utnyttjades i Sverige 1995/96 var främst att areal låg kvar i det nationella omställningsprogrammet och därför inte var berättigat till EU:s stöd. Det var dessutom kort tid för jordbrukarna att hinna med att plöja upp omställningsarealerna våren 1995 för sådd. 200 000 hektar av basarealen utnyttjades inte 1995/96. Omkring 90 000 hektar finns kvar i det svenska omställningsprogrammet till 1996. En del av dessa arealer togs ur produktion i slutet på 1980-talet eller början av 1990-talet och torde inte vara aktuella att ta i produktion på nytt. I vissa fall har marken överförts till bärkraftig alternativ användning, i andra fall har marken helt tagits ur produktion.

För 1996/97 beräknas 92 procent av basarealen utnyttjas. I nuläget synes det inte finnas någon risk att Sverige överskrider sin basareal inom överskådlig framtid. En del av de arealer som ingår i basarealen har ingått i olika omställningsprogram sedan slutet på 1980-talet och intresset att åter börja bruka dessa kan antas vara begränsat.

Figur 16 Utnyttjande av basarealen 1995/96, procent



Källa: EU-kommissionen

5.1.1.1 Spannmål

Reglering

Regleringen på spannmålsområdet är omfattande med såväl gränsskydd som intern marknadsreglering. Den interna marknadsregleringen utgörs av både interventionslagring och exportstöd. Det ges även stöd för industriell användning av spannmål inom EU (stärkelse).

Produktion

Odlingen av spannmål har minskat som en följd av CAP-reformen. Under början av 1990-talet uppgick den totala spannmålsarealen i EU-12 till nästan 36 milj. hektar. Odlingen minskade de båda första åren efter reformen till ca 32 milj. hektar.

Arealminskningen blev mindre än vad tillämpad procentsats för arealuttag teoretiskt borde ha gett upphov till. Detta beror främst på att odlare med en produktion som understiger 92 ton spannmål behöver inte ta ut mark ur produktion. En del jordbrukare har valt att inte anmäla mer areal än till den nivå där man slipper arealuttagskravet. Detta medförde att det totala uttaget av areal blev lägre 1993/94 och 1994/95 än de krav på uttag av areal som sattes upp.

Tabell 7 EU:s krav på att ta mark ur produktion jämfört med faktiskt uttag, procent

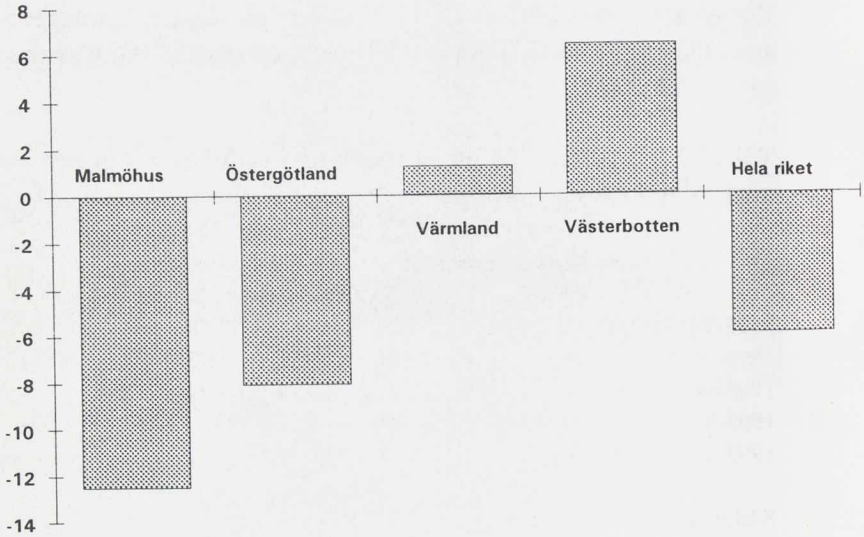
År	Krav på arealuttag		Faktiskt uttag
	Rörlig	Fast	
1993/94	15	20	10
1994/95	15	20	12
1995/96	12	17	12
1996/97	10	15	
1997/98	5	5	

Källa: EU-kommissionen

1995 ökade odlingen något och för 1996 års odling visar prognoser att odlingen kommer att öka med ca 1 miljon hektar jämfört med 1995. Anledningen till att arealen har ökat 1995 och 1996 är att kravet på att ta mark ur produktion har mildrats samt att spannmålspriserna har stigit.

I Sverige minskade spannmålsarealen mellan 1994 och 1995 med ca 6 procent. Anledningen till att arealen minskade torde bero på att jordbrukare som inte tidigare tagit mark ur produktion i det svenska systemet nu blivit tvingade att göra detta. Ett tydligt tecken på detta är att spannmålsodlingen minskat mest i Skåne mellan 1994 och 1995. De jordbrukare som haft mer mark i omställningsprogrammet än vad som EU kräver hann i de flesta fall inte att så dessa arealer våren 1995. En del jordbrukare kan ha funnit det lönsammare att låta marken ligga kvar obrukad, antingen som frivilligt arealuttag i EU-systemet eller att låta arealen ligga kvar i det svenska omställningsprogrammet.

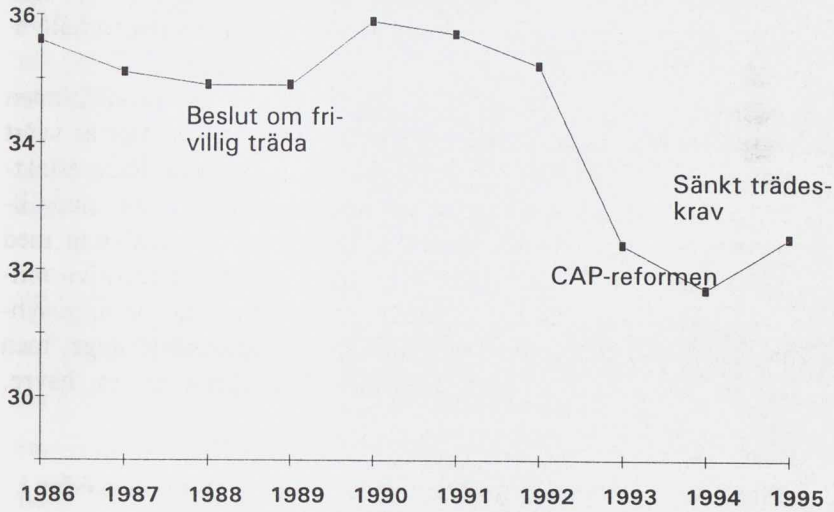
Figur 16 Spannmålsodlingens förändring mellan 1994 och 1995 i olika län, procent



Källa: Statistiska centralbyrån

Sådden hösten 1995 blev rekordstor i Sverige, totalt höstsåddes ca 450 000 hektar. Nu gällande prognoser tyder på att spannmålsodlingen kommer att öka med ca 100 000 hektar mellan 1995 och 1996. De jordbrukare som har haft mark i omställning har haft tid att åter sätta marken i produktion.

Figur 18 Spannmålsarealen i EU-12 1986-1995, milj. ha



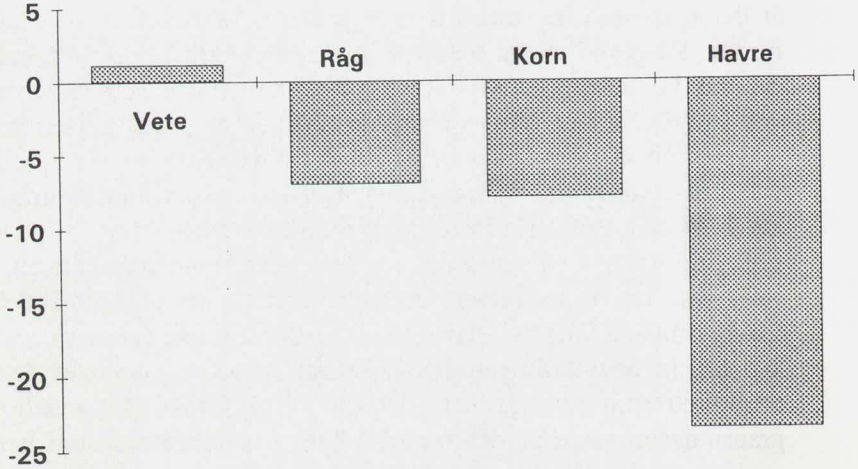
Bland de mer betydande spannmålsgrödorna som odlas inom EU är det korn som har minskat mest sedan CAP-reformen genomfördes. På grund av att vete och majs har högre avkastning har det vid fallande produktpriser blivit dessa grödor som odlarna valt att behålla. Det har inneburit att effekten på produktionen inte har blivit så stor som arealnedgången indikerar.

I Sverige är det främst odlingen av havre som minskat mellan 1994 och 1995. Havreodlingen minskade med nästan 20 procent jämfört med ca 6 procent för den totala spannmålsodlingen. Osäkerhet om EU:s regler för omhändertagande av överskottet (havre omfattas inte av intervention) torde vara den främsta orsaken till att havreodlingen i Sverige har minskat. Sett över den tidsperiod som Sverige har tillämpat olika former av arealbegränsningsprogram är det främst odlingen av fodersäd som har minskat. Sedan början på 1990-talet har odlingen av fodersäd minskat med ca 100 000 hektar medan odlingen av brödsäd varit förhållandevis konstant. Detta har resulterat i kraftigt minskande havreexport. Sverige har traditionellt exporterat havreöverskottet

till USA, vissa år upp mot 0,5 milj. ton av en total skörd på ca 1,2-1,4 milj ton. Under 1995/96 har exporten av havre från Sverige till tredje land varit mycket begränsad, ca 50 000 ton. Minskningen 1995/96 beror även på att kvaliteten varit förhållandevis svag.

Ett ytterligare motiv för reformen var att produktionen skulle bli mer extensiv när produktpriserna sänktes. Det är svårt att på så kort tid sedan reformen genomfördes mäta dessa effekter. Statistik över handelsgödselförbrukningen är ännu inte tillgänglig för den aktuella perioden. Införandet av arealuttag med åtföljande skötselregler, bl.a. grön mark, borde ge positiva miljöeffekter. Ökad odling av vete är mer svårbedömt ur miljösynpunkt. Höstsådda grödor ger mindre växtnäringsläckage men kräver större insats av produktionsmedel jämfört med t.ex. havre.

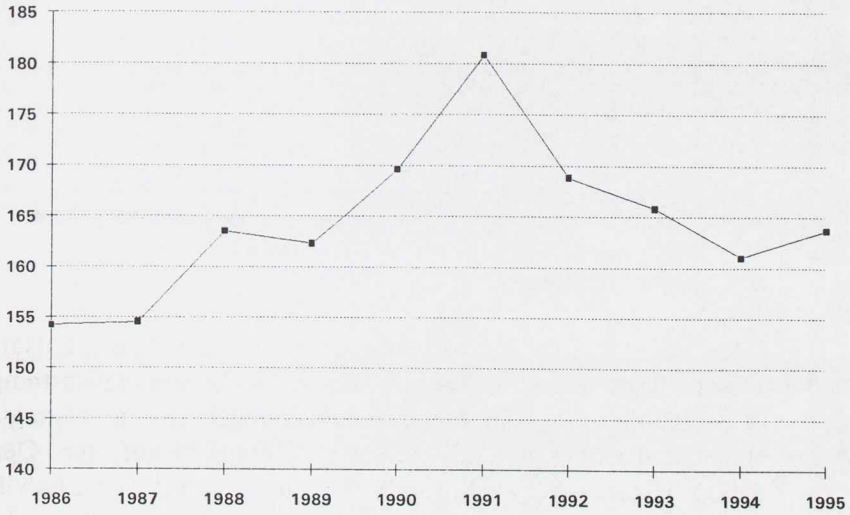
Figur 19 Förändring av arealen för olika spannmålsgrödor i Sverige under perioden 1991-1995, procent



Källa: Statistiska centralbyrån

Till följd av krympande spannmålsarealer har produktionen av spannmål inom EU minskat. För 1995 beräknas skörden uppgå till ca 164 milj. ton (EU-12), vilket ska jämföras med ca 173 milj. ton för perioden 1990-1992. För 1996 visar de första prognoserna att skörden kommer att öka med ca 10 milj. ton jämfört med 1995.

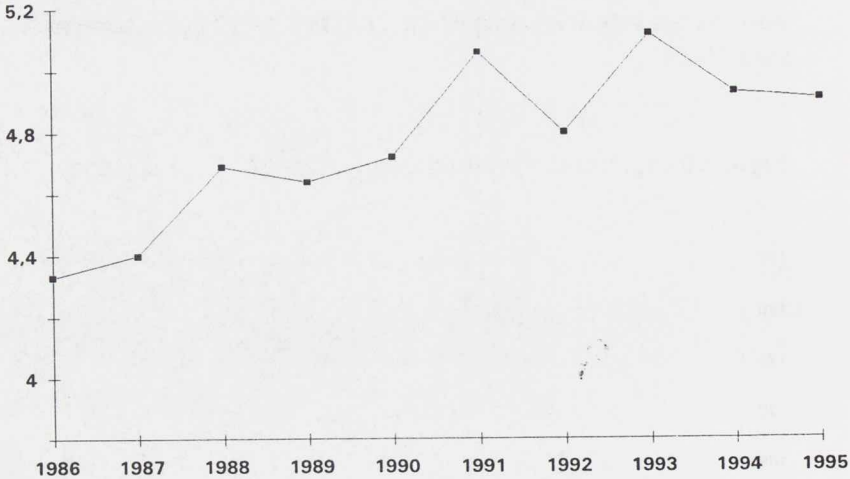
Figur 20 Spannmålsproduktionen inom EU-12, milj. ton



Källa: EU-kommissionen

En annan viktig orsak till att skörden minskat under de senaste åren är att hektaravkastningen varit förhållandevis låg. Under de senaste åren har det t.ex. varit mycket torrt i södra Europa vilket har resulterat i betydande skördebortfall.

Figur 21 Hektaravkastning i spannmålsodlingen inom EU-12, ton/ha



Källa: EU-kommissionen

Under 1995/96 uppgick arealuttaget i EU till ca 5,7 milj. hektar. Antas en hektaravkastning på 4,6 t/ha (= EU:s medelavkastning vid beräkning av arealbidrag) kan minskningen som arealuttagssystemet har gett upphov till beräknas till drygt 25 milj. ton. Den faktiska hektaravkastningen för 1995/96 uppgick till ca 5 t/ha vilket innebär en produktionseffekt på ca 28,5 milj. ton. I kommissionens egna bedömningar över effekterna av arealuttaget antar man en hektaravkastning på ca 5 t/ha. Förslaget till övergång till en och samma procentsats för fast och rörligt arealuttag antar man ska minska effekten på hektarskördarna med ca 0,5 t/ha.

Amerikanska jordbruksdepartementet, USDA, har framfört invändningar mot effektiviteten i EU:s program. Kritiken grundas bl.a. på erfarenheter från sina egna system med jordbank där man funnit att jordbrukarna tagit ut de lägst avkastande arealerna för att på så sätt mildra konsekvenserna av arealuttagsreglerna. Erfarenheterna från de svenska systemen går i samma riktning. Det är därför realistiskt att anta att effekterna av arealuttaget är

lägre än vid genomsnittliga avkastningsnivåer. Vid en avkastning på 4 t/ha blir effekten ca 23 miljoner ton och vid 3,5 t/ha blir effekten ca 20 milj ton.

Tabell 8 Effekt av arealuttag på spannmålsavkastningen inom EU-12

Hektaravkastning t/ha	Produktion milj. ton
3,5	20
4,0	23
4,6	25
5,0	28,5

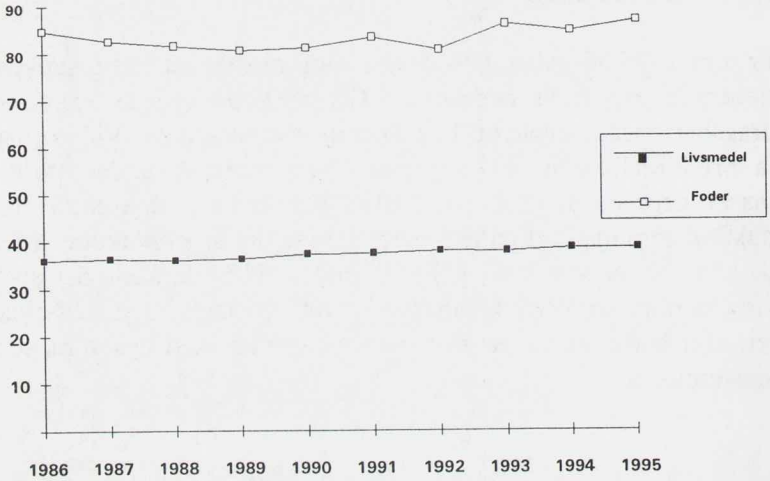
Källa: Egna beräkningar

Fr.o.m 1995/96 gäller UR-avtalet som innebär att EU:s subventionerade export är begränsad. För 1995/96 uppgår exportbidragsberättigade kvoten till ca 31 milj. ton spannmål. Vid normala prisförhållanden (EU:s priser ligger normalt under världsmarknadsprisnivå) skulle inte EU:s kvot rymma den extra produktion som uppstått på den mark som tagits ur produktion. Med de höga priser som varit gällande under 1995/96 skulle det dock vara möjligt att slopa arealuttagskravet och ändå klara UR-avtalet. Det beror på att en stor del av exporten kan äga rum utan subventioner.

Förbrukning

Förbrukningen av spannmål i EU har ökat sedan CAP-reformen genomfördes. 1992/93 uppgick den totala spannmålsförbrukningen till ca 134 milj. ton vilket kan jämföras med ca 145 milj. ton för 1995/96. Förbrukningen har dock ökat mindre än vad som förväntats på grund av att marknadspriserna inte fallit lika mycket som förväntades. Under 1995/96 har kommissionen vidtagit åtgärder som utförsäljning av spannmål från interventionslager samt införande av exportavgift för att pressa ner prisnivån.

Figur 22 Förbrukning av spannmål inom EU-12, milj. ton



Källa: EU-kommissionen

Balans

Spannmålsöverskottet har minskat som en följd av CAP-reformen, dels beroende på minskad produktion, dels beroende på ökad konsumtion. Balansen för 1995/96 avser uppgifter från februari 1996, utvecklingen efter denna tidpunkt tyder på att exporten blir mindre än vad som då förväntades medan de privata lagren kan ha ökat.

Tabell 9 Spannmålsbalans inom EU-12, milj. ton

	1992/93	1994/95	1995/96
Ingående lager	44	36	28
varav intervention	26	18	12
Produktion	168	160	163
Import	4	6	6
SUMMA TILLGÅNG	**216**	**202**	**196**
Förbrukning	134	145	146
BALANS	**82**	**57**	**50**
Export	37	29	25
Lager	45	28	24
varav intervention	33	12	4
SUMMA ANVÄNDNING	**216**	**202**	**196**
Självförsörjningsgrad, %	125	110	112

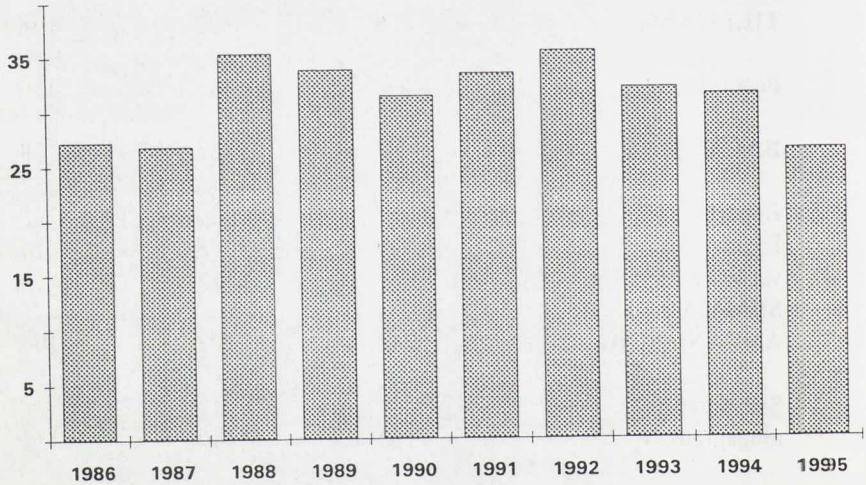
Källa: EU-kommissionen

EU har de senaste åren strävat efter att lyfta ut överskottet med hjälp av exportbidrag framför att lägga in spannmålen i interven-

tionslager. Som framgår av följande diagram har mängden spannmål i interventionslager minskat kraftigt sedan 1993 medan den mängd spannmål som sålts via exportbidragssystemet varit förhållandevis konstant. Prognoser över marknadsåret 1995/96 tyder på att EU:s utgående interventionslager kan ha sjunkit till 2 milj. ton, det motsvarar ca 1,4 procent av årskonsumtionen. 1992/93 uppgick EU:s interventionslager till ca 33 miljoner ton.

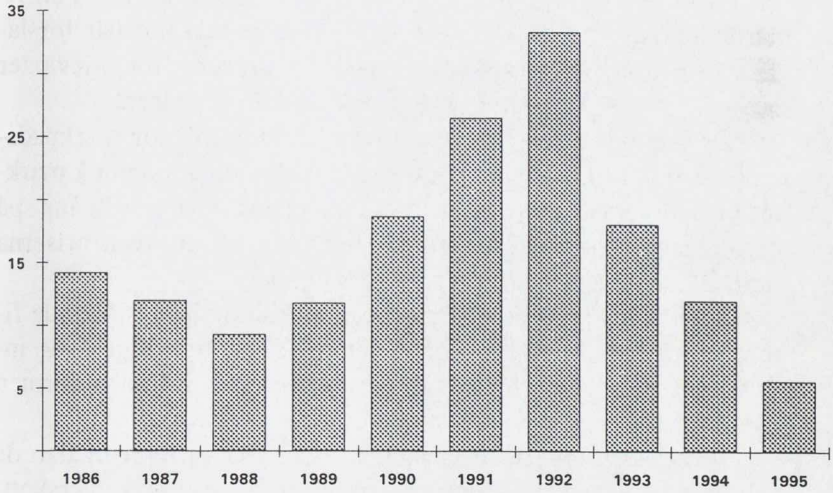
I Sverige anmäldes under marknadsåret 1994/1995 ca 140 000 ton spannmål till intervention, merparten utgjordes av korn. Jordbruksverket har sålt ut hela lagret på EU:s interna marknad under januari - februari 1996 (ett mindre parti såldes april 1996). Intresset för att sälja till intervention under våren 1996 har varit mycket begränsat inom EU på grund av de höga priserna på världsmarknaden. Totalt för 1995/96 anmäldes ca 14 000 ton korn i Sverige.

Figur 23 Export av spannmål från EU-12, milj. ton



Källa: EU-kommissionen

Figur 24 Interventionslager av spannmål inom EU-12, milj. ton



Källa: EU-kommissionen

Priser

De administrativa priserna sänktes som en följd av reformen med ca 30 procent under perioden 1993/94-1995/96.

Tabell 10 Ursprungligen beslutade administrativa priser för spannmål och arealbidrag inom EU, ecu/ton

År	Interventionspris	Arealbidrag	Ersättning för arealuttag
1992/93	155	--	--
1993/94	117	25	45
1994/95	108	35	57
1995/96	100	45	57

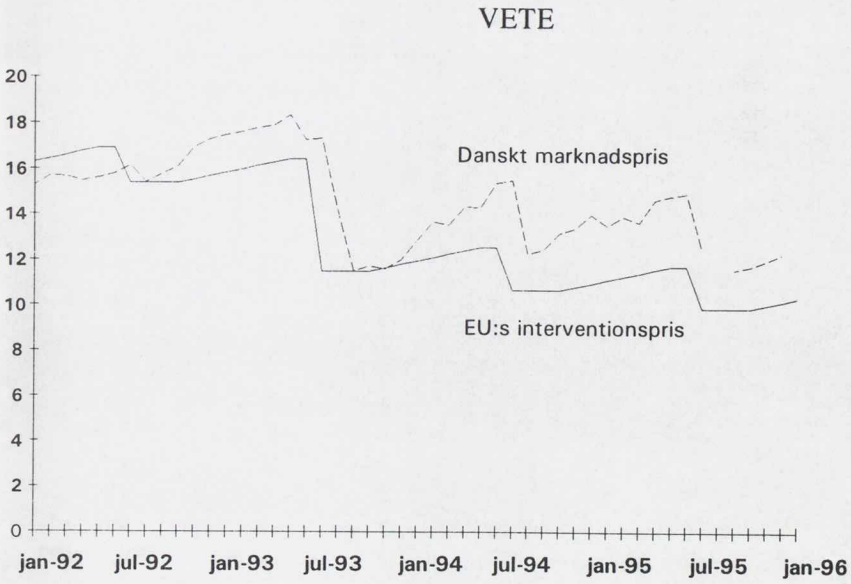
De administrativa priserna har justerats vid två tillfällen på grund av ändrade valutaregler. För 1995/96 uppgår interventionspriset till 119,19 ecu/ton. Kommissionen lämnade i juli 1996 ett förslag till rådet om att sänka arealbidraget fr.o.m. 1997/98 i syfte att finansiera åtgärder i nötköttssektorn. För spannmål innebär förslaget en sänkning av arealbidraget med 7,3 procent, för oljeväxter med 4,2 procent och för uttagen mark med 26,8 procent.

De administrativa priserna spelar en stor roll för marknadspriserna inom EU. Det är dock den aktuella situationen på marknaden som avgör prisnivån. Förhållandevis knapp tillgång på spannmål på världsmarknaden har lett fram till att även priserna inom EU varit högre än vad som förväntades.

Som framgår av de båda prisexempel som visas i följande figur har marknadspriserna för spannmål legat betydligt över interventionsprisnivån större delen av tiden sedan CAP-reformen genomfördes.

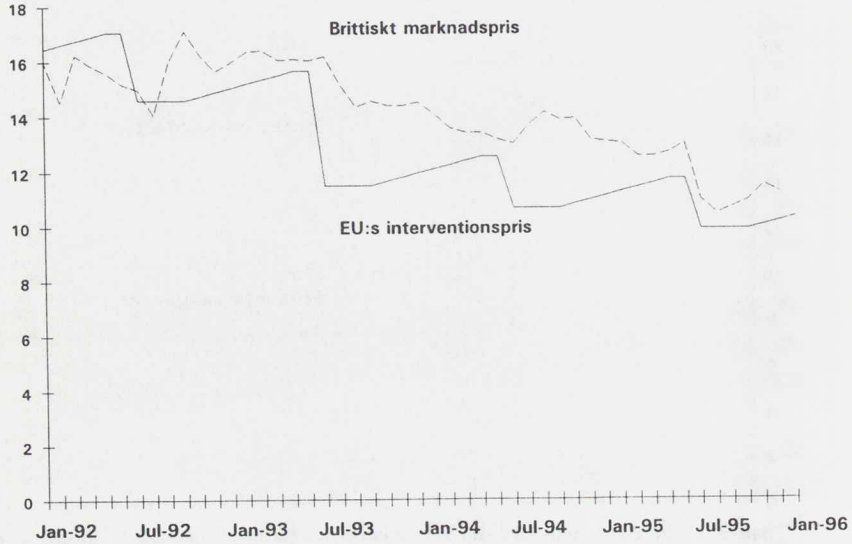
Marknadspriserna för spannmål inom EU varierar mellan de olika medlemsländerna. Länder som normalt har utbudsöverskott, Frankrike, Storbritannien, Danmark, Sverige och Finland har som regel de förhållandevis lägsta priserna. I dessa länder är det interventionspriset och möjligheten att exportera spannmålen som bestämmer prisnivån. I Sydeuropa, bl.a. Italien, är det underskott på spannmål och där är marknadspriserna normalt högre. Prisskillnaden kan delvis förklaras med transportkostnaden från överskottsmarknaderna. Tyskland präglas också av att spannmålsmarknaden till stor del är inriktad mot hemmamarknaden och interventionsuppköp.

Figur 26 Spannmålspriser 1992-1996, ecu/100 kg



(forts figur 26)

KORN



Källa: EU-kommissionen

Stödpriserna i Sverige och EU låg på ungefär samma nivå vid tidpunkten för det svenska EU-inträdet. Marknadspriserna för spannmål i Sverige har 1995/96 varit högre än året innan trots att stödpriserna har sänkts med ca 10 procent. Orsaken till prisuppgången är de höga priserna på världsmarknaden.

Tabell 11 Marknadspriser för spannmål i Sverige, kr/100 kg*

	Vete	Råg	Korn	Havre
jan. 1995	114,29	113,95	111,25	104,57
jan. 1996	122,32	109,79	111,91	109,91

* Avser priserna i januari resp. år

Källa: Jordbruksverket

Gränsskyddet fastställs som skillnaden mellan åsyftat skyddat pris inom EU och priset på världsmarknaden, amerikanska noteringar, med hänsyn tagen till frakt. Tullavgiften ändras i princip varannan vecka men kan vid stora prissvängningar ändras oftare. Skillnaden mellan gränsskyddat pris och interventionspris, gemenskapspreferensen, är betydligt större än den prisskillnad som tillämpades i Sverige före medlemskapet. Det innebär att importerad spannmål får svårare att konkurrera. EU har dock en rad avtal med olika ländergrupper som innebär att spannmål får importeras med reducerat eller borttaget gränsskydd.

Budget

Ett av de viktigaste syftena med CAP-reformen var att minska kostnaderna för regleringsåtgärderna i spannmålssektorn. Detta skulle ske genom att sänka stödprisnivån och att införa krav på att ta mark ur produktion. Genom att överskottsproduktionen reducerades fanns även förhoppningar om stigande priser på världsmarknaden vilket också skulle bidra till minskande exportkostnader.

I tidigare avsnitt har det diskuterats hur mycket produktionen minskat och konsumtionen ökat som en följd av CAP-reformen. Det kan antas att överskottet totalt har minskat med ca 30-40 milj. ton. Satt i relation till den totala världsproduktionen är produktionsbortfallet som uppstått på grund av reformen litet. Sett till den kvantitet som går i handel på världsmarknaden spelar dock kvantiteterna betydligt större roll.

Tabell 12 Beräknade effekter i spannmålssektorn av EU:s reform för 1995/96, milj. ton

Världsproduktion 1995/96	1 325
Världshandel 1995/96	190
Minskad skörd på grund av EU:s arealuttag 1995/96	20-25
Ökad konsumtion inom EU	10-12

Källa: International Grain Council samt egna beräkningar

Det bör också beaktas att det skett en övergång till mera brödsäd vilket resulterat i högre hektaravkastning, denna effekt går i motsatt riktning till de övriga effekterna.

CAP-reformen bör ha lett till att spannmålspriserna på världsmarknaden har stigit. Det är dock svårt att mer bestämt avgöra hur stor prisuppgången har varit. Flera orsaker utöver EU:s arealuttagsprogram har under det senaste året lett till att spannmålspriserna har stigit kraftigt. Som exempel kan nämnas:

- ökad efterfrågan i Sydostasien
- politisk och ekonomisk instabilitet i forna Sovjetunionen
- skördebortfall i Nordamerika
- torka i Australien

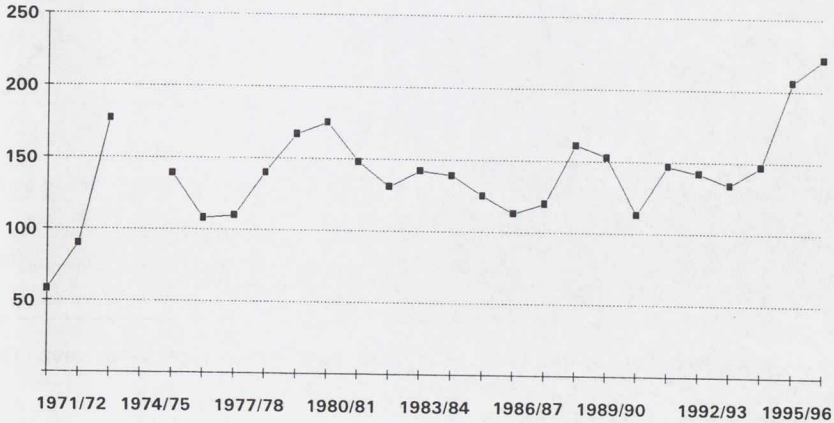
De kvantiteter som kan beräknas som effekter av CAP-reformen är förhållandevis stora jämfört med de flesta av punkter som tas i ovanstående uppräkning.

Under våren 1996 har priserna, speciellt på den amerikanska marknaden, skjutit i höjden sedan marknaden nåtts av information om att stora delar av de höstsådda grödorna skadats av den stränga vintern. Prisuppgången har också påverkats av att världslagren nu är de minsta sedan början på 1970-talet.

Det är högst sannolikt att priserna även denna gång kommer att falla tillbaka precis som efter alla andra tillfällen med kraftiga prisstegringar. Prognoserna för 1996/97 visar att länder som Kanada och Australien planerar att öka produktionen. Från bl.a. OECD har prognoser över de närmaste fem åren emellertid an-

givit att priserna kommer att ligga på en högre nivå än under början av 1990-talet.

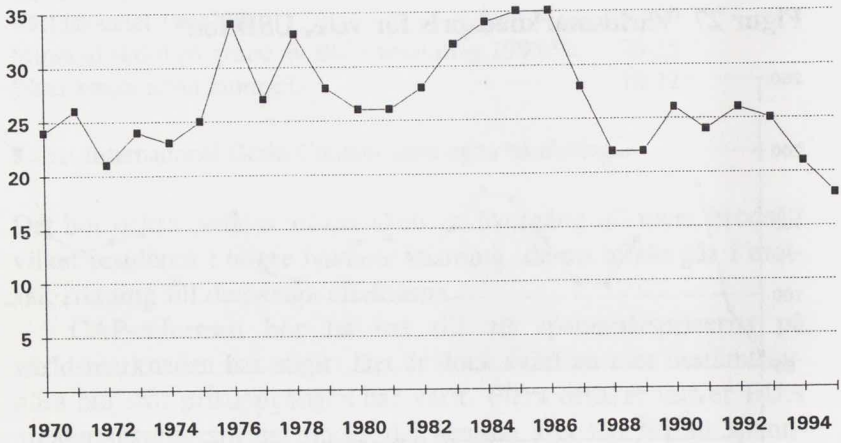
Figur 27 Världsmarknadspris för vete, USD/ton*



* Avser priset för Soft Red Winter No 2, US Gulf

Källa: International Grain Council

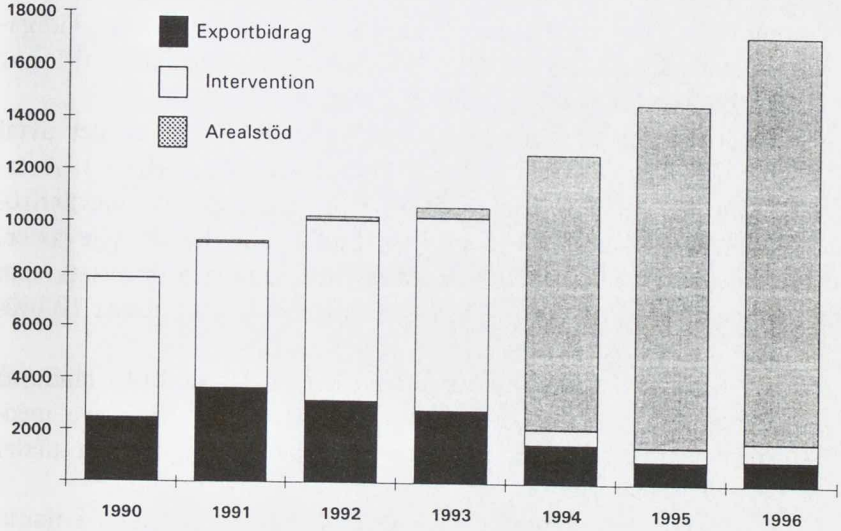
Figur 28 Världslager av vete i förhållande till förbrukningen, procent



Källa: International Grain Council

Innan reformen genomfördes bestod kostnaderna för regleringen av exportbidrag och interventionsåtgärder. Som en följd av reformen är det nu direktstödet är den största utgiftsposten. Exportbidrag och interventionsåtgärder har minskat i betydelse dels för att kvantiteterna har minskat, dels för att skillnaden mellan EU:s priser och världsmarknadspriserna har minskat. Totalt sett har dock kostnaderna för EU:s budget ökat kraftigt sedan reformen genomfördes.

Figur 29 Budgetkostnadernas utveckling för spannmålsregleringen EU-12, milj. ecu*



* Åren 1994-1996 omfattas av CAP-reformen

Källa: EU-kommissionen

I EU:s budget för 1996 antas en exportkostnad på ca 40 ecu/ton (i praktiken har dock kostnaderna blivit betydligt lägre). Den totala exportkostnaden för den spannmål som den uttagna arealen skulle ha givit upphov till kan beräknas till ca 0,9 miljarder ecu. Ett lägre världsmarknadspris ger upphov till en högre utgift för exportbidrag och vice versa.

5.1.1.2 Oljeväxter

Reglering

Oljeväxterna omfattades av den stora CAP-reformen 1992. Oljeväxtfröet saknar tullskydd och EU:s producenter får sålunda världsmarknadspris för varan. Odlarna kompenseras med ett are-

albidrag upp till en prisnivå som är satt i förhållande till priset på spannmål (referensbeloppet). Arealbidraget varierar efter prisförändringarna på fröet.

I Sverige uppgår arealbidraget till ca 4 900 kr/ha i de bästa områdena och till ca 2 700 kr/ha i de svagaste områdena. Tidigare betalades stödet ut till oljeindustrin i förhållande till hur mycket råvara med ursprung i EU som användes.

Reformen på detta område påverkades också av det avtal som träffades i GATT mellan EU och USA (Blaire House). Avtalet innebär att EU måste begränsa produktionen av oljeväxtfrö. Enligt avtalet har EU-15 en kvot 5,482 milj. hektar oljeväxter. Kvoten ska enligt avtalet minskas med samma procentsats som gäller för arealuttag för övriga reformgrödor, dock minst 10 procent.

EU har beslutat om att fördela kvoten för de olika länderna på basis av historisk odling. För Sverige och övriga nya medlemsländer beräknades kvoten som genomsnittlig odling under perioden 1992-1994.

Det är också möjligt att odla oljeväxter på uttagen mark. Oljan som utvinns måste i så fall uteslutande användas för tekniska ändamål. Totalt får denna odling uppgå till en areal som motsvarar produktionen av 1 milj. ton sojaekvivalenter. Gjorda överslagsberäkningar tyder på att det motsvarar ca 1 milj. hektar oljeväxter. Det finns ännu inte några detaljerade regler fastställda för tillämpningen denna kvot eftersom EU totalt sett inte överskridit den maximalt tillåtna kvantiteten foderbiprodukter (rapsmjöl etc).

Tabell 13 EU:s oljeväxtkvot, resp. odlad areal, 1 000 ha

År	Kvot	Odlad areal	
		för livsmedelsändamål	för teknisk användning
1992/93	---	5 557	---
1993/94	4 359	5 416	203
1994/95	4 359	5 171	615
1995/96	4 824*	4 714	944
	4 513**	4 414	917

* Avser EU-15
** Avser EU-12

Källa: EU-kommissionen

Produktion

Odlingen av oljeväxter inom EU har minskat under de senaste åren. En viktig orsak till detta är de kvoter som har införts. En annan orsak är att höga marknadspriser för spannmål har förbättrat konkurrenskraften för denna produktionsgren. För 1996 väntas inte något ökat intresse för att odla oljeväxter. Det innebär att EU inte kommer att överskrida oljeväxtkvoten. Det väntas också att intresset för odling av oljeväxter för tekniska ändamål kommer att minska.

Tabell 14 Utnyttjande av oljeväxtkvoten inom EU-15 1995/96

Land	Kvot 1 000 ha	Odling 1 000 ha	Utnyttjandegrad, %
Belgien	5,3	3,9	74
Danmark	207,7	122,0	59
Tyskland	817,5	688,5	84
Grekland	22,9	18,8	82
Spanien	1 027,8	1 125,4	109
Frankrike	1 522,4	1 526,7	100
Irland	4,4	2,6	59
Italien	477,0	408	86
Holland	6,2	1,1	18
Österrike	129,4	101,8	79
Portugal	81,8	64,0	78
Finland	61,6	84,0	136
Sverige	120,6	94,9	79
Storbritannien	338,8	355,3	105
SUMMA EU	4 824	4 598	95

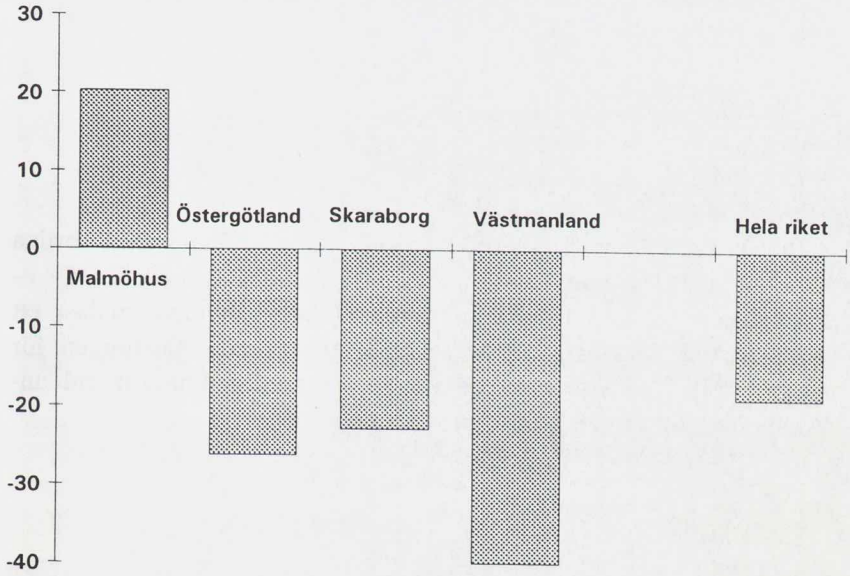
Oljeväxtodlingen i Spanien ökade kraftigt under 1995/96 beroende på att svår torka som omöjliggjorde odling av grödor som krävde konstbevattning, bl.a. grönsaker. Odlingen i Finland överskred kvoten procentuellt mest av alla EU-länder. Det stora intresset för oljeväxtodling i Finland berodde främst på att en förväntad prispress på spannmålsmarknaden våren 1995 gjorde oljeväxterna mer attraktiva. Det odlas i stort sett inte någon höstsådd spannmål i Finland vilket gör att våroljeväxterna lättare kan konkurrera. I Danmark har odlingen av oljeväxter gått tillbaka kraftigt de senaste åren beroende på att den höstsådda spannmålen har en bättre relativ lönsamhet.

Enligt 1990 års livsmedelspolitiska beslut i Sverige för oljeväxter skulle odlingen bibehållas på tidigare års nivåer, dvs. 150-170 000 hektar. Redan före EU-medlemskapet började intresset för oljeväxtodlingen i Sverige minska och mellan 1994 och 1995 minskade odlingen med nästan 20 procent, till ca 105 000 hektar. Av denna areal användes ca 7 000 hektar för "non-foodändamål". Utsikterna för 1996 tyder på att arealen kommer att minska ytter-

ligare. Höstsådden 1995 blev betydligt mindre än normalt och intresset för de vårsådda oljeväxterna är litet. Svåra väderleksförhållanden under vintern och våren 1996 har lett till att utvintringen blivit betydligt större än normalt. Prognoser som Statistiska centralbyrån gjort visar att arealen kan gå ner till ca drygt 60 000 hektar varav några tusen hektar för teknisk användning.

Den viktigaste orsaken till att arealen minskade i samband med EU-medlemskapet är att lönsamheten i oljeväxtodlingen har försämrats relativt spannmål, sockerbetor och andra alternativa grödor. Oljeväxterna har också drabbats av svåra angrepp av växtskadegörare de senaste åren och behovet av omväxlingsgrödor är inte lika stort numera på spannmålsföretagen då det finns krav på arealuttag. Nedgången i odlingen är speciellt påtaglig i Mellansverige.

Figur 30 Oljeväxtodlingens utveckling i Sverige 1994-1995 länsvis, procent



Källa: Statistiska centralbyrån

Budget

För 1995/96 beräknas budgetkostnaderna inom oljeväxtregleringen till ca 2,2 miljarder ecu. Jämfört med perioden före reformen har kostnaderna för oljeväxtregleringen minskat.

Tabell 15 Budgetkostnadernas utveckling för oljeväxtregleringen inom EU-12, miljarder ecu

År	
1990	3,4
1991	3,5
1992	4,0
1993	2,9
1994	2,6
1995	2,3
1996	2,2

Källa: EU-kommissionen

5.1.1.3 Proteingrödor

Reglering

Regleringen för proteingrödor, d.v.s. ärter, bönor, exkl. bruna bönor, och sötlupiner, ändrades också i samband med den CAP-reformen 1992. För proteingrödor tillämpas numera endast ett hektarstöd. Hektarstödet är relaterat till hektaravkastningen för spannmål. Tidigare gavs stöd till fodermedelsindustrin vid användning av proteingrödor producerade i EU.

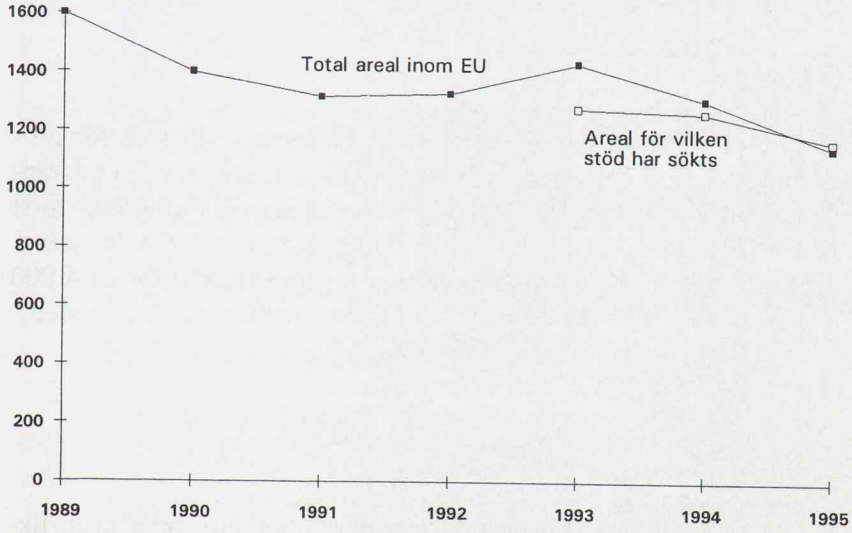
Produktion

Odlingen av proteinväxter har minskat i EU de senaste åren. Minskningen är speciellt påtaglig mellan 1994 och 1995. EU har noterat detta och i samband med prisförslaget för 1996/97 har

man i en rapport tagit upp detta som ett problem. En viktig förklaring till att intresset för proteingrödor har minskat är de höga spannmålspriserna. Det har dock inte lämnats några förslag i syfte att förbättra proteingrödornas konkurrenskraft.

I Sverige ökade odlingen av proteingrödor mellan 1994 och 1995. Den totala odlingen uppgick till ca 12 000 hektar, vilket är en ökning med nära 100 procent. För 1996 års odling väntas odlingen öka ytterligare, till ca 18 000 hektar. Den svenska odlingen av proteingrödor har dock minskat mycket kraftigt sett i ett längre tidsperspektiv. En bidragande orsak till detta var att stödet till odlingen avvecklades i samband med 1990 års reform. En annan orsak är att proteinvärderingen har ändrats vilket har givit ärterna sämre fodervärde.

Figur 31 Utvecklingen för odlingen av proteingrödor inom EU-12, 1 000 ha



Källa: EU-kommissionen

Budget

Kostnaderna för stöd till proteingrödor uppgår för 1995/96 till ca 0,57 miljarder ecu. Budgetkostnaderna har varit förhållandevis stabila jämfört med perioden före reformen.

Tabell 16 EU:s budgetkostnader för proteinregleringen, miljarder ecu

1990	0,54
1991	0,55
1992	0,48
1993	0,56
1994	0,62
1995	0,57
1996	0,58

Källa: EU-kommissionen

Oljelin

Oljelin omfattades av CAP-reformen på samma sätt som för proteingrödorna. För oljelinet är den stödberättigade arealen begränsad till 266 000 hektar. Oljelin infördes som reformgröda först 1994/95, stöd söktes då för 90 000 hektar och 1995/96 söktes stöd för 127 000 hektar. I Sverige ansöktes om stöd för ca 4 000 hektar. Den svenska odlingen av oljelin har ökat de senaste åren.

5.1.1.4 Nötkött

Reglering

EU genomförde 1992 en reformering av nötköttsregleringen liknande den som genomfördes på spannmålsområdet. De nya reglerna började tillämpas fr.o.m. regleringsåret 1993/94. Reformen innebar en stegvis sänkning av interventionspriserna under en treårig övergångsperiod. Totalt har interventionspriset sänkts med

15 procent. Det har även införts tak för hur mycket som får lämnas till intervention. Taket trappas successivt ner till år 1997. Syftet med åtgärderna är minska styrkan i interventionssystemet.

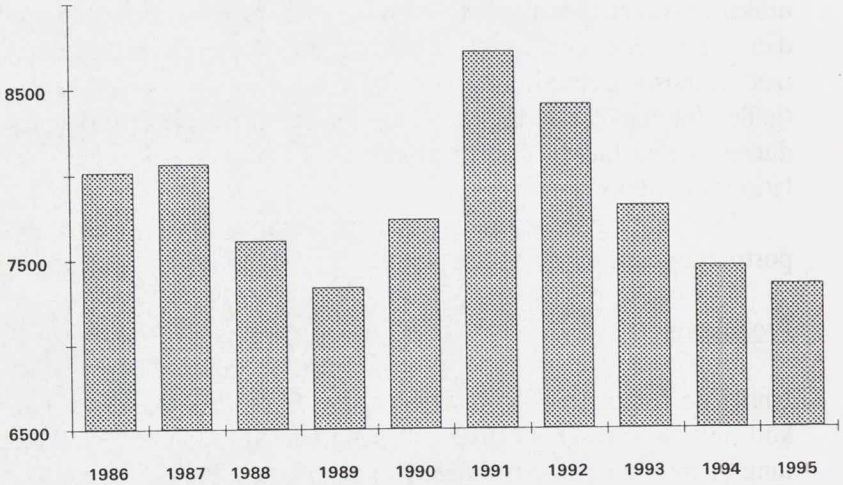
I syfte att kompensera producenterna för prissänkningarna utökades direktstöden (på nötköttsområdet infördes direktstöd redan 1980). Bidragen är så utformade att de gynnar producenter med extensiv uppfödning. Det finns tak för hur många bidrag (gäller för handjursbidragen) som kan ges till varje enskild producent. Extra bidrag ges till producenter som har stor areal i relation till antalet djur.

Det finns även andra marknadsreglerande åtgärder som exportbidrag och premier till utslaktning.

Produktion

Under de första åren av 1990-talet steg EU:s produktion av nötkött mycket kraftigt. Orsaken till detta var en omfattande utslaktning av mjölkkor i Östtyskland i samband med Tysklands återförening. Därefter har EU:s produktionen av nötkött minskat. 1992 uppgick produktionen till ca 8,4 milj. ton och för 1995 beräknas produktionen till ca 7,4 milj. ton, det motsvarar en minskning med ca 12 procent (avser EU-12). Av de större nötköttsproducerande länderna har nästan samtliga minskat produktionen de senaste åren. Det är bara i Belgien som produktionen har ökat.

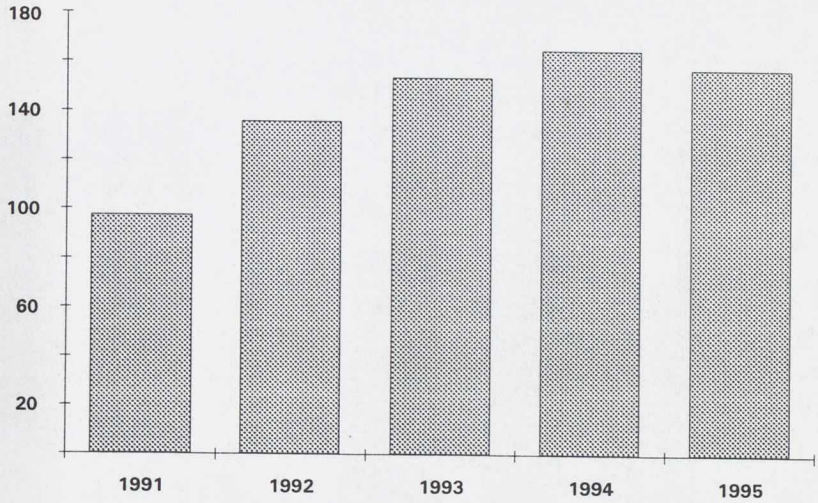
Figur 32 Produktionen av nötkött perioden 1986-1995 inom EU-12, 1 000 ton



Källa: EU-kommissionen

Produktionen av nötkött i Sverige har ökat sedan början på 1990-talet. En viktig orsak till detta är att köttdjursproduktionen gynnades i det svenska omställningsprogrammet. Antalet am- och dikor ökade mellan 1991 och 1994 med drygt 65 000 från ca 100 000 till ca 165 000. 1995 skedde dock en minskning med ca 7 000 kor. Anledningen till att produktionen minskade 1995 torde vara försämrad lönsamhet i produktionen och att det fanns möjlighet att avbryta omställningsprogrammet (extensiv vall).

Figur 33 Antalet am- och dikor i Sverige 1991-1995, 1000-tal

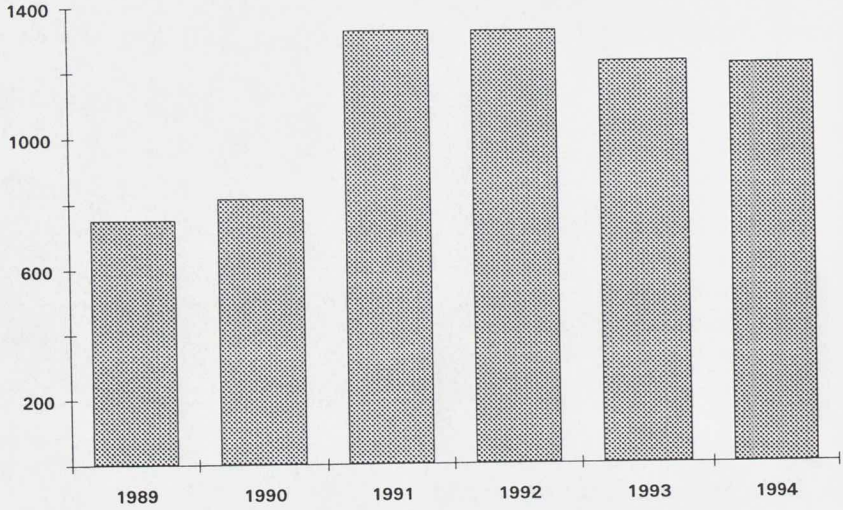


Källa: Statistiska centralbyrån

Balans

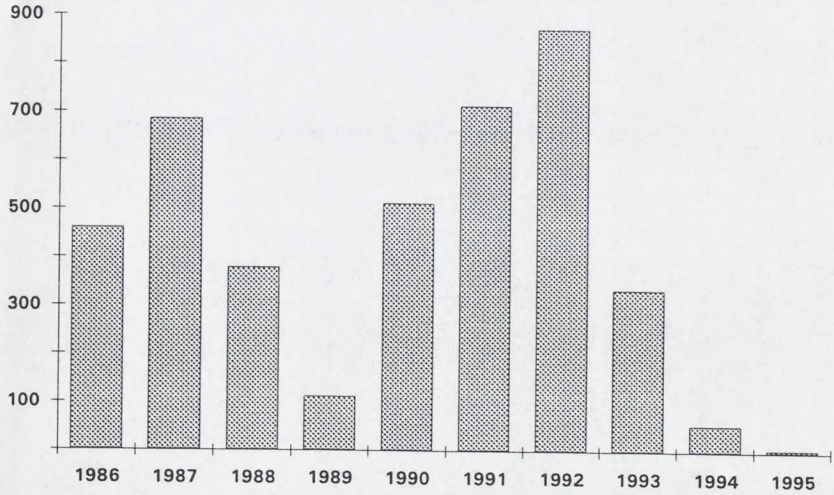
Fallande produktion har lett till att EU:s export till tredje land har avtagit och att interventionslagren har minskat kraftigt. I början av 1990-talet uppgick lagren till nästan 1 milj. ton vissa perioder, i nuläget är lagren mindre än 10 000 ton.

Figur 34 Export av nötkött från EU-12 till tredje land, 1 000 ton



Källa: EU-kommissionen

Figur 35 EU-12:s interventionslager av nötkött, 1 000 ton



Källa: EU-kommissionen

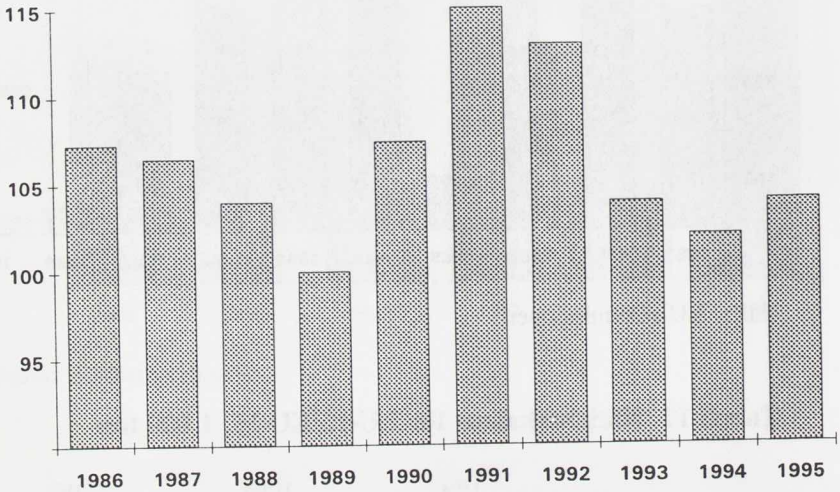
Tabell 17 Nötköttsbalans för EU-12/EU-15, 1 000 ton

	1991	1994	1995
Produktion	8 730	7 380	8 194
Import	436	430	427
Summa tillgång	9 166	7 810	8 621
Förbrukning	7 578	7 295	7 913
Export	1 321	1 070	858
Lagerförändring	267	-555	-150
Summa användning	9 166	7 810	8 621

Källa: EU-kommissionen

Innan CAP-reformen genomfördes låg EU:s självförsörjningsgrad upp mot 115 procent. Sedan reformen genomfördes har självförsörjningsgraden närmat sig ett balansläge på marknaden och uppgår nu till ca 104 procent.

Figur 36 Självförsörjningsgrad för nötkött inom EU, procent*



* 1995 avser EU-15

Källa: EU-kommissionen

I Sverige har konsumtionen av nötkött överstigit produktionen sedan 1987. För 1995 beräknas självförsörjningsgraden till knappt 90 procent. Sverige har importerat ca 20 milj. kg nötkött de senaste åren medan exporten uppgått till ca 10 milj. kg.

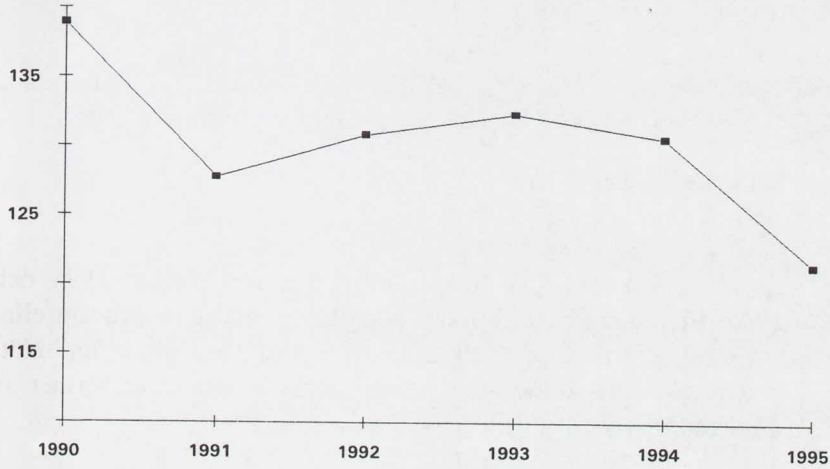
Priser

Priserna på nötkött inom EU har fallit de senaste åren. Det största prisfallet på nötkött ägde dock rum före det att CAP-reformen genomfördes, prisfallet vid denna tidpunkt berodde på

den kraftiga utbudsstegringen i östra Tyskland. Under de första åren av den treåriga övergångsperioden har marknadspriserna varit relativt stabila och prisfallet var då mindre än sänkningarna av interventionspriset. Det sista året, 1995, har dock marknadspriserna åter börjat att sjunka snabbare än interventionspriset har sänkts. Sett för perioden 1992 - 1995 har interventionspriset fallit förhållandevis mer än marknadspriset.

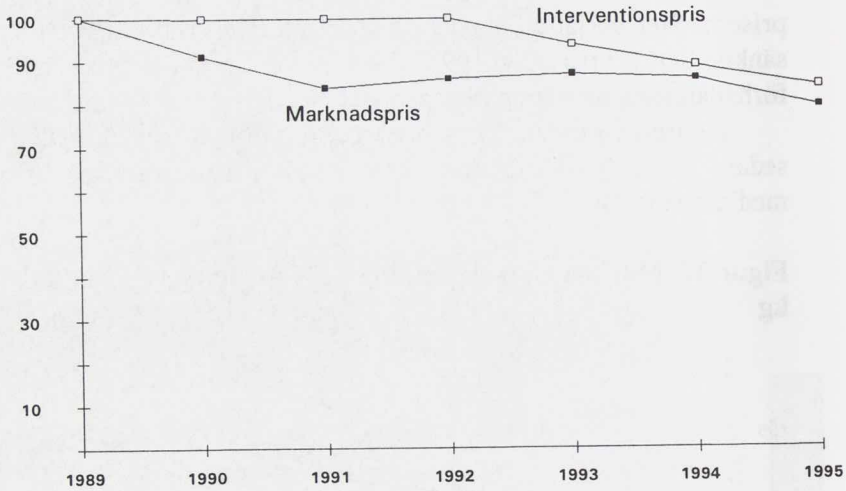
Figuren visar hur EU:s marknadspris för nötkött utvecklats sedan 1990. Marknadspriset baseras på prisrapportering från medlemsländerna.

Figur 37 Marknadsprisutveckling i EU för nötkött, ecu/100 kg



Källa: EU-kommissionen

Figur 38 EU:s marknadspris jämfört med interventionspriset, 1989=100



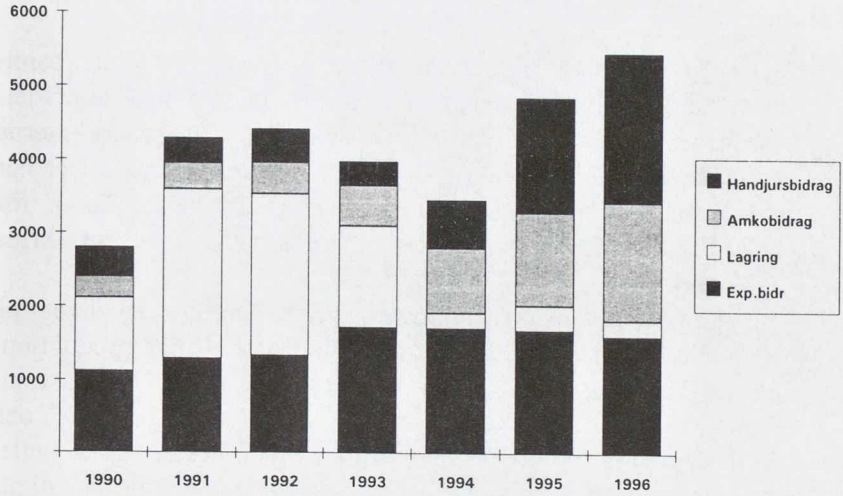
Källa: EU-kommissionen

Avräkningspriserna på nötkött i Sverige föll mellan 1994 och 1995. Prisfallet för storboskap uppgick till drygt 10 procent eller ca 3 kr/kg. Priset på mellankalv föll med ca 1,50 kr/kg. Nötköttsproducenterna har dock kompenseras genom olika former av direktstöd.

Budget

Kostnaderna för EU:s nötköttsreglering har utvecklats på liknande sätt som på spannmålsområdet. Innan reformen genomfördes dominerade kostnaderna för exportbidrag och interventionsåtgärder. I nuläget utgör direktstöd i form av amko- och handjursbidrag en stor del av kostnaderna. Kostnaderna föll under det första året efter reformen, därefter har kostnaderna stigit kraftigt.

Figur 39 Budgetkostnadernas utveckling för EU:s nötkötts-reglering inom EU-12, milj. ecu



Källa: EU-kommissionen

BSE-effekt

Nötköttsmarknaden i EU har under våren 1996 präglats av de effekter som uppstod på grund av "den galna ko-sjukan" (BSE). EU har fattat beslut om att införa åtgärder i Storbritannien, bl.a. exportförbud. Storbritannien har nationellt beslutat om utslaktning av djur över 30 månaders ålder, med hjälp av finansiering från EU. För att kunna hålla marknadspriserna uppe i de övriga EU-länderna har man också beslutat om att aktivera olika stödsystem. Interventionslagring har vidtagits liksom införande av premier för utslaktning av kalvar. Trots vidtagna åtgärder har marknadspriserna hittills, juni 1996, fallit med ca 10 procent. Producenterna har delvis kunnat förhindra större prisfall genom att hålla tillbaka slakten. För att kompensera uppfödarna ges därför extra djurbidrag. I Sverige har prisfallet nästan helt uteblivet,

efterfrågan på svenska produkter har snarare stärkts. Effekterna i ett längre perspektiv är det ännu för tidigt att uttala sig om.

5.1.1.5 Övriga produkter som reformerats

Stärkelse betraktas i regleringssammanhang som förädlad spannmål. Stärkelse ingick därför i reformen på spannmålsområdet. Stödpriserna för fabrikspotatis har sänkts och producenterna kompenseras med produktstöd (inte något arealbidrag). Det har också införts produktionskvoter för potatisstärkelse. Totalt för hela EU får tillverkningen av potatisstärkelse inte överskrida 1,76 milj. ton.

I medlemskapsförhandlingarna fick Sverige en kvot på 63 900 ton stärkelse. Det innebär möjligheter att öka produktionen med 10-15 procent jämfört med tidigare normal produktion. Odlingen av fabrikspotatis väntas därför öka mellan 1995 och 1996 med drygt 1 000 hektar till drygt 8 000 hektar. EU:s reglering har inneburit att odlarpriserna på potatisråvaran har stigit. Medlemskapet har också lett till ökad konkurrens för de förädlade stärkelseprodukterna på grund av att dessa nu kan importeras till Sverige utan tullar och avgifter.

På risområdet har det under 1995 beslutats om att reformera marknadsregleringen. Den nya marknadsordningen träder i kraft fr.o.m. regleringsåret 1996/97. Grundorsaken till att genomföra reformen var de nya krav som UR-avtalet ställer. Reformen följer i stort de åtgärder som har vidtagits på spannmålsområdet. De administrativa stödpriserna sänks och jordbrukarna kompenseras genom arealbidrag. Stödet begränsas till den areal som under tidigare år utnyttjats för risodling, kvoten fördelas ut på de olika medlemsländerna. De totala budgetkostnaderna på risområdet har de senaste åren uppgått till ca 50-60 milj. ecu.

I Sverige var ris en oreglerad produkt före EU-inträdet, vilket innebar att ris kunde importeras fritt utan avgifter, tullar eller licenser. EU tillämpar däremot en omfattande reglering på risområdet med bl.a. tullskydd vid import från tredje land. Priset på ris i Sverige har därför blivit betydligt högre som en följd av EU-

medlemskapet. För att kompensera de risexporterande länderna har det beslutats om en tullfri importkvot för ris.

På tobaksområdet genomfördes 1993/94 en reform som syftade till att minska överproduktionen i branschen. Som nytt medel infördes produktionskvotering. Kvoterna är fördelade på olika kvaliteter och olika medlemsländer. De tidigare systemen med interventionsuppköp och exportbidrag avskaffades samtidigt. I det nya systemet ges stödet som ett produktionsbidrag till industrin vid användning av råvara producerad inom EU. Produktionen av tobak inom EU har minskat som en följd av reformen. De totala budgetkostnaderna för tobaksregleringen uppgår till ca 1 miljard ecu.

Effekterna Sverige på grund av EU-medlemskapet är av mindre betydelse eftersom andra regler, skattelagstiftningen, spelar betydligt större roll.

För torkat foder gjordes en reformering 1995/96. Det infördes då ett system med produktionskvoter som baserades på historisk produktion. Stödet ges i form av ett produktstöd. Budgetkostnaderna för regleringen uppgår till ca 300 milj. ecu.

Produktionen av torkat foder är av mycket liten omfattning i Sverige. Utformningen av EU:s stödsystem liknar det system som tillämpades i Sverige före medlemskapet, förutom kvotsystemet. Ersättning per kg producerad vara har ökat jämfört med det svenska systemet men EU har inget gränsskydd för dessa produkter i motsatt till Sverige. För 1995/96 utnyttjade Sverige 86 procent av sin kvot. En viktig orsak till att Sverige inte kunde uppfylla kvoten var dålig konkurrenskraft gentemot spannmålen.

I juli 1996 beslutades om en reform av marknadsregleringen för frukt och grönsaker, färska produkter. Marknadsregleringen innehåller fortfarande interventionsåtgärder, undanförsel av pristryckande överskott och möjlighet att lämna exportbidrag, men dessa har fått en mindre betydelse. En annan förändring är att låta producentorganisationerna få större inflytande över regleringsåtgärderna. De marknadsreglerande åtgärderna är kopplade

till att produkten måste hålla en viss minimikvalitet för att komma ifråga för åtgärden.

Budgetkostnaderna för de marknadsreglerande åtgärderna för frukt och grönt uppgår till ca 1,0-1,2 miljarder ecu. Av dessa kostnader går ca 40 procent till interventionsuppköp. Bland de enskilda produkterna är kostnaderna störst för persikor och päron. Svenska produkter har inte omfattats av EU:s interventionsåtgärder. Andra åtgärder inom regleringen med förhållandevis stor påverkan på budgeten är stöd till citrusproduktionen samt bananregleringen.

En viktig effekt av EU-medlemskapet för Sveriges del är att EU:s har ett betydligt mer omfattande gränsskydd. I Sverige var handeln med frukt och grönt innan medlemskapet i stort sett oreglerad. Sverige kunde dessutom dra nytta av de bidrag som EU gav vid export. Det har hittills inte framkommit något som tyder på att produktionsledet inom näringen påverkats i någon större utsträckning av EU-medlemskapet.

5.1.2 Produkter där reformering pågår

För några produkter pågår just ett arbete med att reformera EU:s marknadsregleringar

Marknadsregleringen på vinområdet är föremål för en reformering. Nuvarande reglering består av en rad olika åtgärder som t.ex. exportbidrag, stöd till framställning av vinalkohol, stöd till röjning av vinarealer och försäljningsstimulering. Vinregleringen belastar budgeten med ca 1,0 miljarder ecu. Kostnaderna är relativt jämt fördelade mellan de olika åtgärderna men de största beloppen går till intervention.

Förslaget till reformering av vinregleringen innebär att de administrativa priserna tas bort vilket innebär bl.a. att interventions- och exportbidragssystemet kan tas bort.

Betydelsen av EU:s vinreglering för den svenska marknaden är liten. Andra åtgärder som skattelagstiftningen och regler för handeln med vin har betydligt större påverkan. Import av vin från tredje land drabbas nu av en tull medan EU-importen är fri. Tullen påverkar dock konsumentpriserna mycket lite. Det är

svårt att jämföra hur importen har förändrats mellan 1994 och 1995 då statistiken är bristfällig för 1995. Importen av druvmust synes ha minskat från tredje land till förmån för EU-import.

Regleringen för olivolja är främst inriktad mot att ge stöd åt produktionen. Syftet med regleringen är att olivoljan kan konkurrera på marknaden med oljor baserade på andra råvaror. Det finns också möjlighet att ge exportbidrag för olivolja. Kostnaderna för reglering uppgår till nästan 2 miljarder ecu, dvs. i samma storleksordning som sockerregleringen.

Kommissionen avser att under 1996/97 lägga fram ett förslag till reformering av regleringen för olivolja.

En direkt påverkan av olivoljeregleringen är att svenska företag får del av bidrag från EU för att tappa olja i konsumentförpackningar. Verksamheten är av ringa omfattning.

5.1.3 Produkter som inte reformerats

Övriga produkter inom EU:s marknadsreglering kan delas in i olika kategorier:

Kvoterade produkter:	Socker, mjölk
Svagt reglerade:	Fjäderfä, ägg, griskött

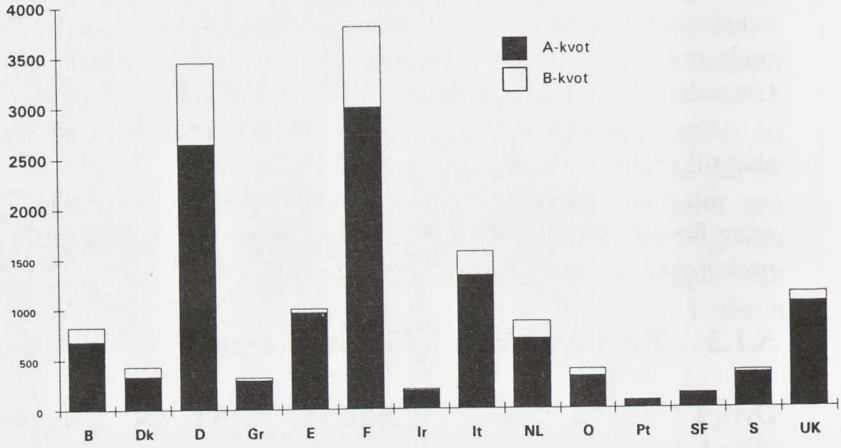
5.1.3.1 Socker

Reglering

Sockerregleringen är skild budgetmässigt från övriga produkter på så sätt att kostnader för exportbidrag finansieras genom produktionsavgifter. Vad gäller den del av regleringen som omfattar gränsskyddet skiljer sig socker inte från andra produkter. Sockerregleringen kännetecknas också av att produktionen är starkt kvoterad. Det finns både A- och B-kvoter. Dessa skiljer sig på så sätt att A-kvoten belastas med en lägre produktionsavgift än B-kvoten. Stöd medges enbart för den produktion som ryms inom kvoten. Produktion därutöver, C-socker, måste exporteras till

tredje land till priser som råder på världsmarknaden. Det finns möjlighet till intervention även på sockerområdet men systemet används inte. Obalanser i lagren över säsongen regleras genom ett system med avgifter och bidrag.

Figur 40 EU:s sockerkvoter, 1 000 ton

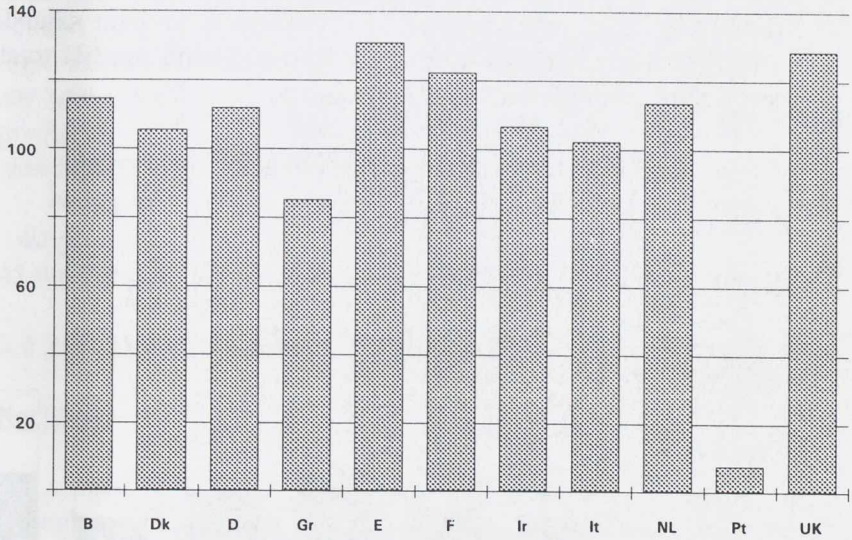


Källa: EU-kommissionen

Produktion

Normalt producerar de flesta av EU-länderna en större mängd socker än vad kvoten medger.

Figur 41 Utnyttjandegrad av sockerkvoter 1994/95, procent



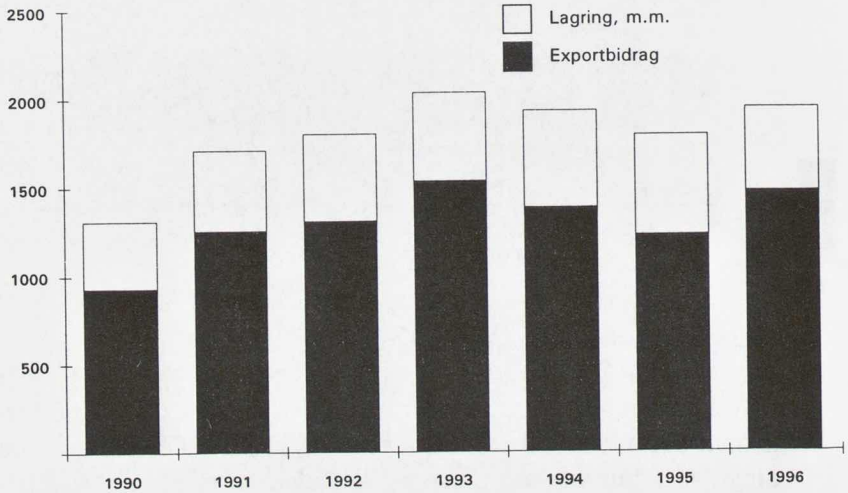
Källa: EU-kommissionen

I Sverige uppgick produktionen för 1995/96 till ca 356 000 ton, kvoten uppfylldes till ca 96 procent. Orsaken till att kvoten inte utnyttjades fullt ut var ogynnsamma väderleksbetingelser speciellt under slutet av säsongen. Den svenska sockerbetsodlingen uppgick 1995 till ca 57 500 hektar, det är en ökning med ca 4 000 hektar sedan 1994 och en ökning med ca 10 000 hektar sedan början på 1990-talet. Vid normal hektaravkastning skulle skörden från 1995 års areal ha uppgått till ca 391 000 ton vitsocker, det motsvarar ca 106 procent av kvoten. 1996 har odlingen ökat ytterligare.

Budget

Som framgår av figuren nedan medför kvotsystemet att kostnaderna kan hållas relativt stabila. Kostnadsnivån varierar sålunda enbart med världsmarknadsprisförändringarna samt om EU totalt sett inte når upp till kvottaket för exporten.

Figur 42 Budgetkostnadernas utveckling för sockerregleringen inom EU-12, milj. ecu



Källa: EU-kommissionen

Det har framförts kritik mot sockerregleringen från bl.a. Australien. Man hävdar att EU:s reglering leder till en snedvridning av konkurrensen på världsmarknaden. Enligt gällande marknadsordning på sockerområdet ska producenterna ta hand om produktion utöver kvoten helt på egen hand (det s.k. C-sockret). Genom att hålla ett högt pris på hemmamarknaden kan det dock vara möjligt att ta vinster från denna produktion för att stödja avsättning på världsmarknaden.

CAP-reformen omfattade några av de mera betydande produktionsgrenarna inom EU med två mycket viktiga undantag,

socker och mjölk. Dessa produkter är starkt kvoterade. Den största nackdelen med kvotering är att produktionen riskerar att låsas fast och att effektivitet går förlorad. Det som framförs som positivt med dessa system är framför allt den styrning av budgetutgifterna som kan ske. Genom att undanta vissa produktionsgrenar från reformer riskeras balansen i jordbruket. Starkt kvoterad produktion kan ge utrymme för kraftiga prishöjningar inom ramen för kvoten utan att man riskerar konkurrens.

Priserna på sockerbetor och vitsocker i Sverige steg med 30 - 40 procent i samband med EU-inträdet. Vid en hektarskörd på 45 ton har betodlarens bruttointäkt ökat med ca 6 000 kr.

5.1.3.2 Mjölk

Reglering

EU:s mjölkreglering är synnerligen komplex med en rad olika delregleringar:

- exportbidrag
- interventionslagring
- stöd till användning på den interna marknaden
- kvotering

Regelsystemen är uppbyggda i stort sett på samma sätt som för övriga produkter. Det finns dock betydligt fler system för att stödja mjölkkonsumtionen inom EU än för de flesta andra produkter, som exempel kan nämnas stöd till skolmjölk, stöd till tillverkning av kalvnäring och stöd till användning av grädde vid glassframställning.

CAP-reformen omfattade några av de mera betydande produktionsgrenarna inom EU med två mycket viktiga undantag, socker och mjölk. Dessa produkter är starkt kvoterade. Den största nackdelen med kvotering är att produktionen riskerar att låsas fast och att effektivitet går förlorad. Det som framförs som positivt med dessa system är framför allt den styrning av budgetutgifterna som kan ske. Genom att undanta vissa produktionsgrenar från reformer riskeras balansen i jordbruket. Starkt kvoterad

produktion kan ge utrymme för kraftiga prishöjningar inom ramen för kvoten utan att man riskerar konkurrens.

Den största skillnaden jämfört med övriga marknadsregleringar är dock kvotsystemet. Varje medlemsstat får producera en viss mängd mjölk, produktion utöver kvoten innebär att en avgift (tilläggsavgift) tas ut som motsvarar drygt mjölkens avräkningspris.

Den totala kvoten för hela EU-15 uppgår till drygt 117 milj. ton för marknadsåret 1995/96. När kvotsystemet infördes 1984/85 var den totala kvoten för de 10 EU-länderna ca 103 milj. ton. På grund av att EU har utvidgats vid flera tillfällen är det svårt att exakt kunna följa utvecklingen över tiden. En överslagsberäkning visar att kvoten för EU-10 uppgår till ca 102 milj. ton för marknadsåret 1995/96.

Tabell 18 EU:s mjölkkvot 1984/85-1995/96, milj. ton

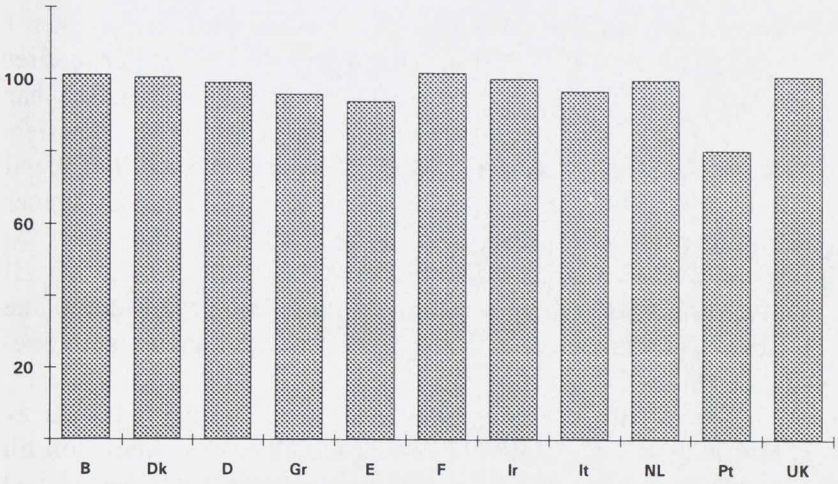
	Danmark	EU-10*	EU-15
1984/85		99,4	
1988/89	4,47	94,6	
1989/90	4,52	95,9	
1990/91	4,52	95,8	
1991/92	4,43	100,0	
1992/93	4,43	100,0	
1993/94	4,45	102,0	
1994/95	4,45	101,6	117,3
1995/96	4,45	101,6	117,3

* Inkl f.d. Östtyskland från 1991/92

Källa: EU-kommissionen och egna beräkningar

Av följande figur framgår att det varit mycket små överskridanden av kvoten. Totalt för hela EU har kvotavvikelsen varit mindre än 0,5 procent räknat på årsbasis sedan 1986/87.

Figur 43 Mjölkproduktionen inom EU-12 1994/95 jämfört med kvoten, procent



Källa: EU-kommissionen

Mjölkproduktion i Sverige

Den svenska mjölkkvoten uppgår till 3,3 milj. ton. Under det första kvotåret efter det svenska EU-inträdet har kvoten utnyttjats till ca 97 procent. Den främsta orsaken till att produktion inte nådde upp till vad kvoten medger kan ha varit osäkerheten om reglerna för kvotsystemet. Emellertid hävdas också att många mjölkproducenter upplever lönsamheten som låg.

Mjölkproduktionen i Sverige har under den senaste 10-årsperioden varit föremål för en rad olika ingripanden som påverkat produktionsnivån. I mitten av 1980-talet infördes ett tvåprissystem som tillämpades under några år. I början av 1990-talet infördes ett program för att köpa ut mjölkproducenter och fr.o.m. 1995 gäller EU:s mjölkkvoter.

Handel med mjölkkvoter

Det är möjligt att köpa och sälja mjölkkvoter, de enskilda länderna har rätt inom vissa ramar att utforma nationella regler. Som exempel kan nämnas Danmark där handeln med kvoter sker i myndighetens regi till fastställda priser. För regleringsåret 1995/96 är det danska kvotpriset 1,60 dkr/kg. I Frankrike har man valt att tilldela de olika mejeriföretagen kvoterna. Mejerierna fördelar därefter kvoterna på de enskilda företagen. I Holland är däremot kvothandeln fri och det är marknaden som bestämmer kvotprisnivån.

I Sverige tillämpas administrativt fastställda priser och all försäljning sker genom Jordbruksverket. Det är dessutom inte tillåtet att köpa och sälja kvoter mellan de tre regioner som Sverige är indelat i.

Den första försäljningsomgången genomfördes i början av 1996 inför kvotåret 1996/97. Totalt utbjöds ca 127 milj. ton till försäljning och ca 131 milj. ton efterfrågades. Utbjuden mängd utgjorde ca 3,8 procent av den totala kvoten. Drygt 15 procent av mjölkproducenterna hade anmält intresse för att köpa mjölkkvoter. I region 1 var efterfrågan större än utbudet medan förhållandet var det motsatta i region 2 och i region 3 var det i stort sett jämvikt mellan utbud och efterfrågan. Ca 25 procent av totalt antal mjölkproducenter ville antingen köpa eller sälja mjölkkvoter.

Efterfrågan på kvoter var lägre än vad som i allmänhet hade förväntats. Det kan i hög grad förklaras med att Sverige det första året hamnade under landskvoten. Så länge som landet inte kommer över landskvoten behöver inte de producenter som levererar mer mjölk än vad gårdskvoten tillåter betala någon tilläggsavgift. Om produktionen stiger under 1996/97 bör det leda till ökad efterfrågan på kvoter till nästa år.

Tabell 19 Handel med mjölkkvoter i Sverige 1996

Område	Antal producenter	Kvantitet, milj. kg	Genomsnitts-kvantitet, ton
Region 1			
Köp	606	24	40
Sälj	209	17	81
Region 2			
Köp	218	8	37
Sälj	105	11	105
Region 3			
Köp	2 289	99	43
Sälj	871	99	114
SUMMA			
Köp	3 113	131	42
Sälj	1 185	127	107

Region 1 omfattar stödområde 1, 2a, och 2b
Region 2 omfattar stödområde 3 och 4
Region 3 omfattar övriga Sverige

Källa: Jordbruksverket

Priser

Prisutvecklingen på mjölk i Sverige har varit förhållandevis stabil under det första EU-året. Genomsnittligt pris var under 1995 ca 2 kr/100 kg högre än under 1994. I början av 1996 var priserna ca 7-8 kr/100 kg högre än under motsvarande period 1995.

Det svenska mjölkpriset ligger förhållandevis högt i en jämförelse som det tyska marknadsinstitutet ZMP har genomfört. Omräknat till den gemensamma valutan, ecu, är genomsnittligt mjölkpris i Sverige för 1995 32,48 ecu/100 kg. Det är bara

Grekland och Finland som enligt denna jämförelse har haft högre avräkningspriser (uppgifter saknas för bl.a. Österrike). Irland hade lågt mjölkpris med 26,19 ecu/100 kg.

Jämfört med 1994 har mjölkpriset stigit mest i Storbritannien, 13 procent, uttryckt i nationell valuta. I Finland har priserna däremot fallit med drygt 30 procent mellan 1994 och 1995.

Tabell 20 Mjölkprisets utveckling i olika EU-länder, ecu/ton

	Pris 1995	Förändring 1994/1995, procent*
Belgien	28,87	+1,3
Danmark	31,07	-2,8
Tyskland	30,08	-0,5
Frankrike	29,65	+0,4
Irland	26,19	+0,1
Italien	31,77	+4,5
Holland	30,78	-2,9
Finland	32,58	-31,9
Storbritannien	28,59	+13,1
Sverige	32,48	+0,8

* Avser förändring i nationell valuta

Källa: ZMP

Trots en förhållandevis hög prisnivå jämfört med övriga Europa har Sverige svårt att uppfylla det utrymme som mjölkkvoten medger. Avkastnings- och strukturmässigt ligger svensk mjölkproduktion väl framme jämfört med övriga EU-länder. Spannmålspriserna i Sverige ligger bland de lägre i EU vilket gynnar mjölkproduktionen. Detta tyder på att det finns andra kostnader som är för höga i Sverige i förhållande till andra EU-länder. Exempel på sådana kostnader skulle kunna vara energi, byggnader samt även att räntenivån är hög i Sverige.

Balans

Av följande tabell framgår hur mjölkproduktionen inom EU har använts och vilken självförsörjningsgrad som råder för några av de förädlade produkterna.

Tabell 21 Mjölkbalans för EU-12, milj. ton

	1991	1994	1995*
Produktion	127	126	139
Netto export - import	0,4	-0,5	-0,5
Användning till foder	15	16	19,5
Tillgängligt för konsumtion	111,6	110,5	120,0
- k-mjölk, m.m.	38,1	35,5	41,8
- ost	31,3	34,0	35,6
- smör	36,5	35,2	36,8
- pulver	5,7	5,8	5,8
Självförsörjningsgrad, procent			
-smör	108	100	106
-pulver	136	125	122

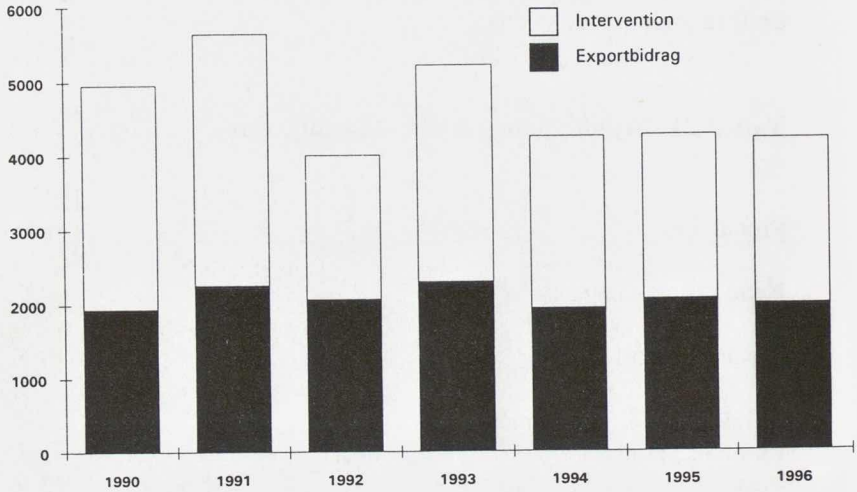
* Avser EU-15

Källa: EU-kommissionen

Budget

På grund av kvotsystemet är det möjligt att hålla kostnaderna för regleringen tämligen stabila. Av figuren nedan framgår kostnadsutvecklingen i mjölkregleringen under perioden 1990-1996.

Figur 44 EU:s budgetkostnad för mjölkregleringen 1990-1996 inom EU-12, milj. ecu



Källa: EU-kommissionen

För 1996 beräknas att kostnaderna för exporten inom EU-15 fördelas enligt följande:

smör	330	milj. ecu
ost	570	"
skummjölkspulver	140	"
annat (bl.a. övrigt mjölkpulver)	935	"
SUMMA	1 975	"

Handel

Mjölk och mjölkprodukter är en av de varor som redan första året av UR-avtalet fått problem med att klara exportbegränsningarna, det gäller speciellt för ost och gruppen övriga mejerivaror.. EU har planer på att slopa exportbidragen för vissa länder och för vissa produkter. Det förekommer även diskussioner om att införa ett två-prissystem för att ska bli möjligt att producera mjölk för exportmarknaden utan exportbidrag.

5.1.3.3 Fjäderfä och griskött

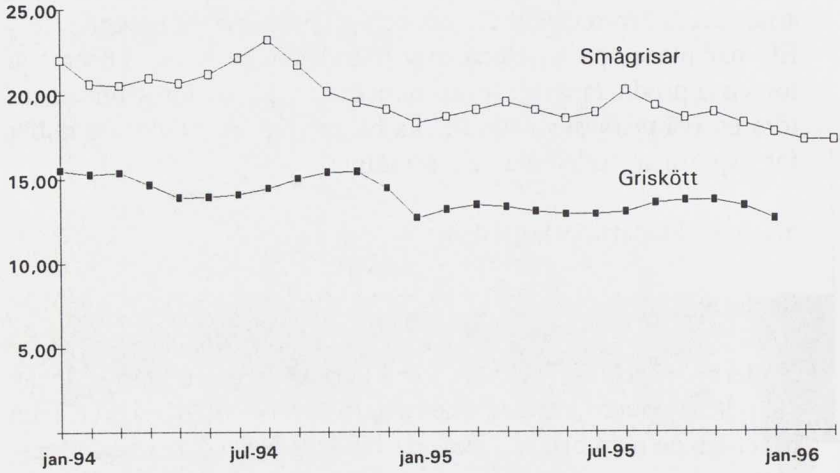
Reglering

Fjäderfä- (kyckling och ägg) och grisköttsregleringarna är av "lättviktskaraktär", dvs. regleringsåtgärderna har relativt liten påverkan på marknaden.. Dessa produkter behandlas i regleringssammanhang som förädlad spannmål. I princip tillämpas, förutom gränsskydd, enbart ett system med exportbidrag. På grisköttsområdet finns det dock möjligt att bidrag för privat lagring. Det finns inte några system för interventionsuppköp eller produktionskvotering.

Marknad

Grisköttspriserna i Sverige har fallit kraftigt under 1995. Avräkningspriset har gått ner med nästan 1,50 kr/kg vilket motsvarar en prisnedgång på drygt 10 procent. Som en följd av låga grisköttspriser har efterfrågan på smågrisar minskat med avsättningsproblem som följd.

Figur 45 Prisutveckling för griskött och smågrisar i Sverige 1994-1996, kr/kg



Källa: Jordbruksverket

Grisköttspriserna inom EU har varit mycket låga de senaste åren men en återhämtning har skett under 1995. Totalt för EU uppgick genomsnittligt pris under 1995 till 13,10 kr/100 kg, det är en ökning med drygt 1 kr/kg sedan 1994, och det högsta priset under 1990-talet. EU:s genomsnittliga prisnivå ligger nu i nivå med det svenska priset för att tidigare legat ett par kronor under de svenska priserna.

Tabell 22 Grisköttspris i Sverige och i EU-12 1990-1995, kr/kg

	Sverige	EU*
1990	14,87	11,82
1991	15,38	11,76
1992	14,98	12,30
1993	14,78	11,49
1994	14,80	11,74
1995	13,25	13,07

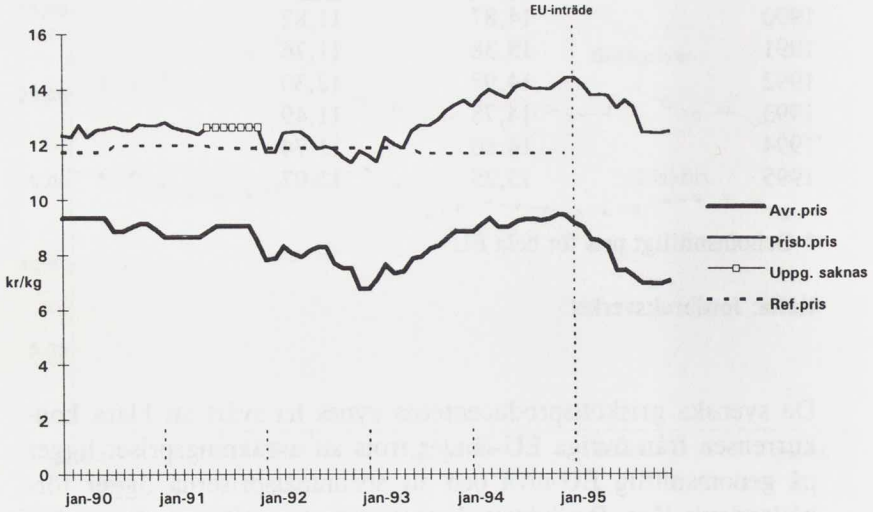
* Genomsnittligt pris för hela EU

Källa: Jordbruksverket

De svenska grisköttsproducenterna synes ha svårt att klara konkurrensen från övriga EU-länder trots att avräkningspriset ligger på genomsnittlig EU-nivå och att spannmålspriserna ligger förhållandevis lågt. Produktionskostnaderna t.ex. för byggnader synes vara för höga jämfört med andra EU-länder. Även i förädlingsledet är det lönsamhetsproblem med nedläggningar av anläggningar som följd.

Avräkningspriserna för ägg till de svenska producenterna har också fallit sedan EU-inträdet. Priserna var dock förhållandevis höga tiden strax före medlemskapet.

Figur 46 Prisutveckling för ägg i Sverige 1990-1995, kr/kg



Källa: Jordbruksverket

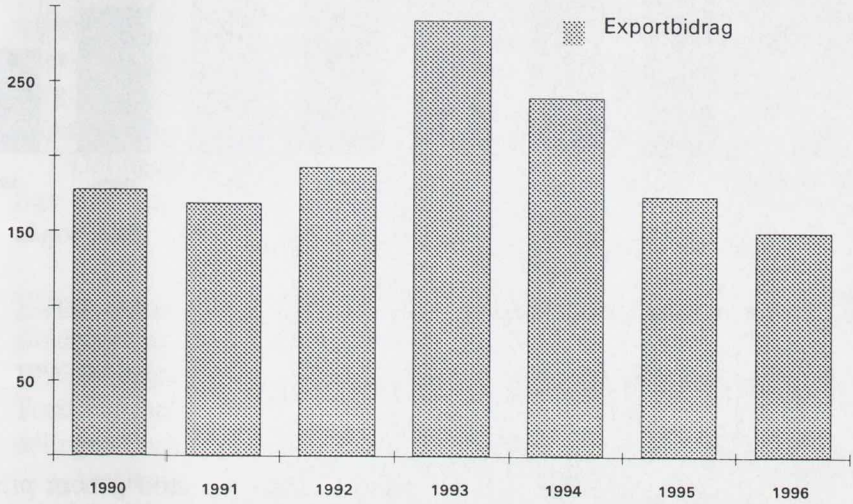
Produktionen av fjäderfäkött i Sverige fortsatte att öka även 1995. Sedan slutet av 1980-talet har produktionen nästan fördubblats. Prisnivån har fallit något det senaste året men den kraftiga nedgång som ägde rum i början på 1990-talet har nu bromsats upp. Export av fjäderfäkött från Sverige har varit mycket framgångsrik under de senaste åren.

EU har redan under det första året av tillämpningen av UR-avtalet haft svårt att klara exportbegränsningarna för fjäderfäprodukterna.

Budget

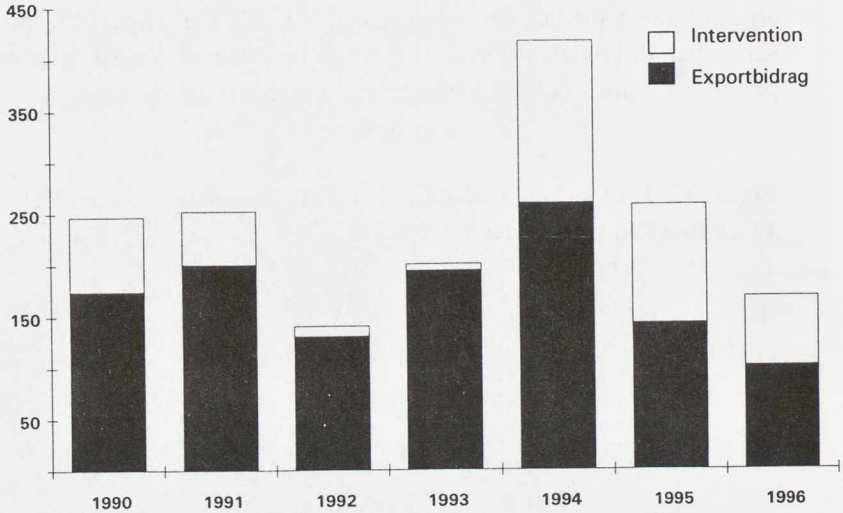
Som framgår av figuren nedan har kostnaderna för dessa regleringar minskat under de senaste åren. En viktig orsak till detta är att skillnaden mellan EU:s interna priser och världsmarknadspriserna har utjämnats. Förändringen beror både på att EU:s stödpriser har sänkts och att världsmarknadspriserna har ökat.

Figur 47 Budgetkostnader för fjäderfäregleringen inom EU-12 1990-1996, milj. ecu



Källa: EU-kommissionen

Figur 48 Budgetkostnader för grisköttsregleringen inom EU-12 1990-1996, milj. ecu



Kostnaderna för intervention avser privat lagring.

Källa: EU-kommissionen

5.1.4 Övriga produkter

Odlingen av utsäde (i första hand vallfrö) ges stöd genom pristillägg. Beslut fattas vartannat år om stödbeloppen för de nästkommande två åren. För att stöd ska medges krävs dels att odlingen skett på kontrakt mellan odlare och utsädesföretag, dels att utsädet håller en viss lägsta kvalitet. Budgetkostnaderna uppgår till knappt 100 milj. ecu.

EU-medlemskapet har inneburit att stödet till utsädesproduktionen i Sverige har fördubblats uttrycket i absoluta tal. I det tidigare svenska systemet var stödet uppdelat i en del som gavs i form av arealbidrag och en del som gavs i form av pristillägg. Vallfröproduktion är en förhållandevis väderleksberoende pro-

duktionsgren. Systemet med arealbidrag gav därför odlarna en grundtrygghet. Trots att EU:s stöd totalt sett är högre kan det vissa år ge sämre utfall än i det tidigare svenska systemet. Det borde dock finns möjlighet för expansion av odlingen i Sverige. Arealstatistik för 1996 visar att odlingen har ökat.

Stöd till spånadslin och hampa ges i form arealbidrag (dessa grödor omfattades inte av CAP-reformen). Stöd till odling av bomull ges till förädlingsindustrin vid användning av råvaror odlade inom EU. För att industrin ska få stöd krävs att producenterna betalas ett visst minimipris. Kostnaderna för marknadsregleringen uppgår till 850 milj. ecu.

I prisbeslutet för 1996/97 infördes produktionskvoter för spånadslin. Det innebär också att arealbidraget ska differentieras efter skördemetoden. Traditionella skördemetoder ges högre bidrag, och som motiveras med att linet får högre kvalitet, medan skörd med nyare teknik ger lägre bidrag.

Odlingen av spånadslin är av mycket ringa betydelse i Sverige och omfattar endast några hektar. Produktionen gavs inte något stöd i den tidigare svenska regleringen.

Vicker, kikärter och linser ges stöd i form av arealbidrag. Arealbidraget är begränsat till 280 000 hektar. I prisbeslutet för 1996/97 höjdes den stödberättigade arealen till 400 000 hektar. Total budgetkostnad uppgår till drygt 10 milj. ecu. Merparten av odlingen finns i Spanien.

Arealen trindsäd i Sverige är mycket liten och saknar därför betydelse för jordbruket totalt sett.

Stöd ges vid användning av råvaror odlade inom EU för framställning av beredda frukt- och grönsaksprodukter. Den största enskilda produkten som ges stöd är tomat men även frukt som päron och persikor. Syftet med regleringen är att utjämna råvarukostnaderna för varor med ursprung inom resp. utanför EU. Budgetkostnaderna för regleringen uppgår till ca 600 milj. ecu. Omkring hälften av kostnaderna går till stöd åt tomatprodukter. Sverige har ännu inte tagit del av dessa regleringar.

Beredda livsmedel

EU ger stöd till beredda livsmedelsprodukter, "Non-Annex II produkter". Skälet till att stöd ges är att jordbruksprisregleringen påverkar priset på de råvaror som livsmedelsindustrin använder. Det skulle annars bli dålig lönsamhet för livsmedelsindustrin när produkten exporteras till tredje land. Beredda livsmedel som importeras till EU belastas med avgifter medan livsmedel som exporteras ges bidrag. Avgifter och bidrag på enskilda livsmedelsprodukter beräknas utifrån de värden som fastställts på basprodukter, t.ex. vete, majs, socker, mjölkpulver och smör. Bidraget ska enbart täcka prisskillnader för ingående råvaror, kostnadsskillnader som kan finnas i industriledet får inte beaktas. Genom att använda åtgångstal vid omräkning från en råvara till en färdigprodukt och använda recept på det färdiga livsmedlet som inte stämmer exakt med de verkliga förhållandena kan det dock vara möjligt att ta ut en överkompensation.

Budgetkostnaderna de beredda livsmedelsprodukterna beräknas för 1996 till ca 575 milj. ecu. Under 1990-talet har budgetkostnaderna minskat med ca 100 milj. ecu.

Rent tekniskt är skillnaden mellan EU:s system och det system som tillämpades i Sverige före EU-medlemskapet inte speciellt stort. Den största skillnaden för den svenska industrin är att gränshindren för handeln med EU-länderna är borta.

Under det första medlemsåret i EU mottog Jordbruksverket ca 30 000 exportbidragsansökningar. Totalt har Jordbruksverket under 1995 betalat ut ca 142 milj. kr.

Värdemässigt är det exporten av yoghurt som har ökat mest mellan 1994 och 1995. Den största exportminskningen noteras för spritdrycker.

Tabell 23 Exportbidrag för beredda livsmedel 1995 från den svenska marknaden, milj. kr

Mjölblandningar	36,5
Diverse livsmedelsberedningar	35,5
Chokladkonfektyr	28,5
Bröd och bageriprodukter	10,0
Sockerkonfektyr	9,5
Modifierad stärkelse	6,0
Glass	6,0
Öl, läsk och spritdrycker	5,5
Övrigt	4,5
SUMMA	142,0

Källa: Jordbruksverket

5.2 Struktur- och regionalstöd samt miljöstöd

Struktur- och regionalstöden samt miljöstöden har en betydligt lägre grad av gemensam detaljstyrning jämfört med marknadsregleringarna. De olika medlemsländerna har betydligt större frihet att utforma stödåtgärderna. I detta avsnitt beskrivs därför enbart hur dessa stöd har utformats i Sverige.

5.2.1 Struktur- och regionalstöd

Strukturstöd till livsmedelssektorn

Mål 5a syftar till att främja anpassningen av jordbruksstrukturen inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Delprogram inom 5a är:

- startstöd till yngre jordbrukare (generellt stöd)
- stöd till förädlingsledet (generellt stöd)

Kostnaden för startstödet 1997 beräknas totalt till 34 milj. kr varav EU beräknas finansiera 18 milj. kr. En mindre del av startstödet faller inom ramen för mål-6 stöd. I budget framställningen antas att 12 procent av ansökningarna kommer från företagare i mål 6-området.

Stöd till bearbetning och avsättning av jord- och skogsbruksprodukter ges under en femårsperiod. I mål 6-områden finansierar EU 77 procent av kostnaderna och i övriga delar av landet 71 procent. Stödet till förädlingsindustrin beräknas uppgå till 368 milj. kr för perioden 1995-1999. Av det totala stödbeloppet finansieras 265 milj. kr av EU. För 1997 kan stödet beräknas till 86 milj. kr, därav finansieras 62 milj. kr av EU.

Regionala stöd till jordbruket

Följande regionala stöd till jordbruket finns:

- kompensationsbidrag inom 5a, norra Sverige stödområde 1-4, även inom mål 6 områden
- kompensationsbidrag inom 5a, södra Sverige
- övriga regionala stöd mål, mål 5b och mål 6
- nationella stöd

Kompensationsbidrag ges i särskilda regioner i form av djurbidrag till mjölkkor, övriga nötkreatur, får och getter. I norra Sverige ges dessutom stöd till spannmåls- och potatisodling. Jordbruksfondens strukturdel medfinansierar med 25 procent av kompensationsbidraget. I målområde 6 uppgår dock medfinansieringen till 50 procent.

För 1997 budgeteras kompensationsbidraget för norra Sverige till ca 370 milj. kr, därav finansieras ca 120 milj. kr över EU-budgeten.

Kompensationsbidraget för övriga Sverige har budgeterats till ca 200 milj. kr för 1996, EU finansierar 50 ca milj. kr.

Övriga regionala stöd omfattar åtgärder inom mål 5b och mål 6. Under 1996 hinner endast ett litet belopp betalas ut. För 1997 beräknas att den del som finansieras av EU kommer att uppgå till 138 milj. kr. Den svenska finansieringen av dessa

stödåtgärder skiljer sig från t.ex. 5a-åtgärderna på så sätt att det inte är någon samlad finansiering över statsbudgeten inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde. Finansieringen är spridd över en rad olika källor som t.ex. olika statliga och kommunala medel, det är därför svårt att ange ett totalt belopp.

De nationella finansierade regionalstöden har för 1997 beräknats uppgå till 320 milj. kr. Merparten av detta stöd utgörs av stöd till mjölkproduktion, stödet betalas ut per kg mjölk.

5.2.2 Miljöstöd

Miljöersättningen till jordbruket från EU-budgeten kan delas på en rad olika delområden. I genomsnitt finansieras kostnaderna till 50 procent av EU.

Ekonomiskt betyder programmen för öppet odlingslandskap, betesmarker, och ekologisk odling mest. Totalt uppgår stöden inom miljöprogrammen till ca 1,5 miljarder kr.

Tabell 24 Budget för det svenska miljöstödsprogrammet 1997, milj. kr

Åtgärd	Finansiering	
	Nationell	EU
Öppet odlingslandskap	267	267
Extensiv vall och skyddszoner	12	12
Fånggrödor	10	10
Hotade husdjursraser	2	2
Bruna bönor	2	2
Ekologisk odling	114	114
Slåtterängar	6	6
Betesmarker	213	213
Kulturmiljövärden	50	50
Våtmarker och småvatten	10	10
Icke medfinansierade kostnader	100	---
SUMMA	785	685
Utbildning	58	58
Skogliga åtgärder	20	20

Källa: Jordbruksverket

Tabell 25. Budgeterade kostnader för struktur- och regionalstöd samt miljöstöd i Sverige som faller inom jordbruksfonden 1997, milj. kr*

	Finansiering	
	Nationell	EU
Struktur- och regionalstöd		
- startstöd	16	18
- stöd till förädlingsindustrin	24	62
- kompensationsstöd, norra Sverige	249	119
- kompensationsstöd, södra Sverige	150	50
- övriga regionalstöd, mål 5b och mål 6*		138
- nationella stöd	320	---
Miljöstöd	863	763
SUMMA		1 150

* Det redovisas inte något samlat totalbelopp för den nationella finansieringen

5.3 Valutaregleringen på jordbrukets område

I detta avsnitt tas effekterna av EU:s valutareglering upp. Avsnittet begränsas till att endast ta upp effekterna för Sverige

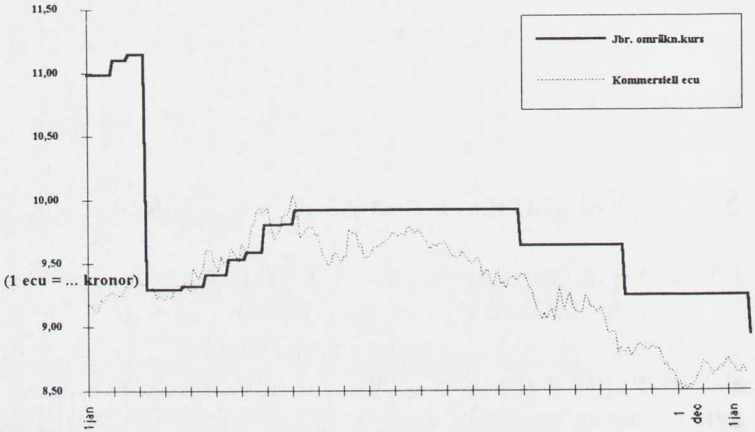
Som nämnts tidigare syftar det agromonetära systemet till att stabilisera priser och stöd genom att fördröja effekter av valutakursförändringar. Under årens lopp har dock grundtanken delvis frångåtts och idag syftar systemet mera till att skydda jordbrukarna från inkomstbortfall till följd av att den nationella valutan förstärks. Det har lett till att speciella kompensationsarrangemang har införts vid revalveringar av ett lands jordbruksomräkningskurs.

De gröna kurserna fastställs i förhållande till gällande kommersiella ecu-kurser. Gällande gröna kurs jämförs med ett ge-

nomsnitt av den kommersiella ecu-kursen och om kursavvikelsen är för stor ändras den gröna kursen. De tillåtna kursavvikelserna är lägre för devalveringar än för revalveringar. Därför är eftersläpningen mycket större då en valuta stärks jämfört med när en valuta försvagas.

Under Sveriges första år som medlem i EU har kronans värde varierat kraftigt. Under våren 1995 försvagades kronan med ca 10 procent i förhållande till ecun - från 9,10 kr den 1 januari till över 10 kr i slutet av april. Därefter har kronan stärkts och i juni 1996 motsvarade en ecu endast 8,30 kr. Den gröna kursen har med viss fördröjning, särskilt när kronan stärkts, följt samma mönster. Sett i ett längre perspektiv är kronan fortfarande svagare idag jämfört med vad den var innan växelkursen släpptes fri.

Figur 49 Kronans utveckling i förhållande till ecun 1/1 1995 - 10/7 1996



Källa: Jordbruksverket

Kronans stora variationer har naturligtvis påverkat Sveriges handel såväl inom som utanför unionen. Den kraftiga försvagningen av kronan i början på 1995 ledde till att svenska exportvaror blev billigare utomlands. Samtidigt blev importvarorna dyrare när de omräknades till kronor. När kronan sedan stärktes blev förhållandena de omvända. Svenska exportvaror blev åter dyrare utomlands och importpriserna blev lägre.

Handeln med tredje land påverkas även av den gröna kursens utveckling. Exportbidrag omräknas med den gröna kursen. Importavgifter omräknades med den gröna kursen t.o.m. 30/6 1995. Till följd av Uruguayrundan ersattes importavgifter av tullar den 1/7 1995. Dessa omräknas med en särskild tullkurs som fastställs en gång i månaden.

Direktstöden, dvs. arealbidrag, djurbidrag, strukturstöd och miljöstöd omräknas från ecu till kronor enligt den gröna kurs som gäller ett bestämt datum. De flesta djurbidrag omräknas med kursen per den 1 januari och arealbidrag med kursen per den 1 juli. Miljöstöd och strukturstöd är utformade på olika sätt i olika EU-länder och fastställs i nationell valuta. De påverkas bara indirekt av den gröna kursen per den 1 januari. Arealbidrag gynnades av den högsta (= svagaste) kursen under året på 9,92 kr, medan djurbidrag (utom bidrag till får och tackor) under 1995 omräknades med en lägre kurs på ca 9,10 kr.

Interventionsåtgärder såsom interventionspriser, produktionsbidrag m.m. omräknas från ecu till kr med den kurs som gäller vid inlämnande av anbud, den dag då produktion sker eller liknande. Dessa åtgärder är således beroende av den gröna kursens utveckling under hela året och är inte beroende av kursen ett visst datum varje år, vilket är fallet för direktstöden.

Tabell 26 Den svenska jordbruksomräkningskursens utveckling 1995-1996

Tidsperiod	1 ecu = ...kr
1/2 1995- 20/2	9,29
21/2-5/3	9,32
6/3-15/3	9,41
16/3-25/3	9,53
26/3-4/4	9,59
5/4-14/4	9,80
15/4-24/4	9,81
25/4-31/8	9,92
1/9-29/10	9,63
30/10-10/1 1996	9,24
11/1-6/7	8,94
7/7-	8,64

Källa: Jordbruksverket

Kompensationsåtgärder 1996

Sverige omfattas av kompensationsåtgärder till följd av den gröna kursens revalveringar den 11 januari samt den 7 juli 1996. Åtgärderna består dels av en frysning av jordbruksomräkningskursen och dels, om Sverige så begär, en utbetalning av kompensationsstöd.

Den första delen av kompensationsåtgärderna innebär att den svenska gröna kursen har låsts på den nivå som gällde före revalvering t.o.m. 1 januari 1999. Den frysta kursen på ca 9,24 kr ska tillämpas vid omräkning av djurbidrag och maximinivåer m.m. för miljöstöd och strukturstöd. Arealbidragen ska under 1996-98 omräknas med en kurs på ca 9,92 kr. Arealbidragen gynnas därmed av en kurs som ger 10 procent högre belopp i kr jämfört med gällande gröna kurs som för arealbidragens del är ca 8,94 kr. Djurbidragen får en något bättre kurs än 1995 då de flesta djurbidragen omräknades med en kurs på ca 9,10 kr. Miljöstöd och strukturstöd, som fastställs i svenska kronor, påverkas bara indirekt genom att bl.a. maximinivåerna höjs. Interventionsåtgär-

der och exportbidrag påverkas inte av den frysta kursen. De ska fortfarande omräknas med gällande jordbruksomräkningskurs.

Den andra delen av kompensationsåtgärderna består av ett kompensationsstöd som kan utbetalas till jordbruksföretag under tre år. Om stödbeloppen fördelade på jordbruksföretag är relativt små, vilket är fallet för Sverige, kan stödet istället användas till "kollektiva åtgärder som är av allmänt intresse för jordbrukssektorn". Stödet ska minskas successivt. För den första revalveringen kommer Sverige att få totalt 173 milj. kr från EU, varav hälften skall betalas ut första året. Motsvarande belopp för den andra revalveringen blev 316 milj. kr. Om Sverige så önskar finns det möjlighet att fördubbla stödet genom nationell finansiering. Stödet ska kompensera de inkomstförluster som uppkommit på grund av lägre interventionspriser och exportbidrag i nationell valuta.

5.4 Budget

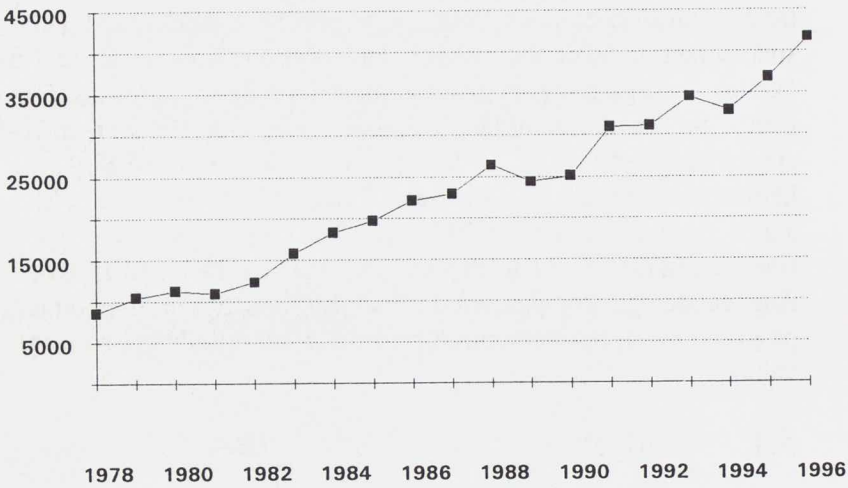
De gemensamma utgifterna för åtgärderna på jordbrukets område finansieras av jordbruksfonden (FEOGA) som är indelad i två sektioner:

- Garantisektionen som avser marknadsåtgärder
- Struktursektionen eller utvecklingssektionen som avser struktur- och regionalpolitiska åtgärder

5.4.1 Garantisektionen

Utgifterna för de marknadsreglerande åtgärderna, garantifonden, beräknas för 1996 att uppgå till ca 40,8 miljarder ecu (avser EU-15). Jämfört med 1995 är det en ökning med ca 10 procent. Under perioden som CAP-reformen genomförts har kostnaderna ökat med drygt 30 procent.

Figur 50 EU:s budgetkostnader för garantiåtaganden under perioden 1978-1996, milj. ecu*



* Hänsyn har inte tagits till att EU har utvidgats, siffrorna för de olika åren är därför inte jämförbara.

Källa: EU-kommissionen

Under 1996 beräknas kostnaderna för vegetabilieprodukterna uppgå till 26 miljarder ecu och kostnaderna för animalierna till 12 miljarder ecu. Kostnaderna för vegetabilieregleringarna har ökat förhållandevis mer än för animalieregleringarna, detta beror på de arealbidrag som ges till bl.a. spannmålsodlingen.

Tabell 27 EU:s budgetkostnader för garantiåtaganden efter produktgrupp 1990 och 1996, procent

År	Vegetabilier	Animalier	Övrigt
1990	58	39	3
1996*	69	30	1

* Avser budgeten för EU-15

Källa: EU-kommissionen

I följande figur redovisas hur budgetkostnaderna för 1996 fördelas mellan de olika produkterna.

Tabell 28 Budgetkostnader för garantiåtaganden efter produkt 1996, miljarder ecu

Spannmål, oljeväxter, proteingrödor och uttagen areal	17,2
Socker	1,9
Olivolja	1,8
Torkat foder och trindsäd	0,4
Spånadsväxter	0,9
Frukt och grönt	
- färska produkter	1,1
- beredda produkter	0,6
Vin	1,1
Tobak	1,1
Övriga vegetabilier	0,3
Mjölk	4,2
Nötkött	5,5
Får och lamm	1,4
Griskött	0,2
Fjäderfä	0,2
Beredda livsmedel	0,6
Annat	0,1
SUMMA	38,6

Källa: EU-kommissionen

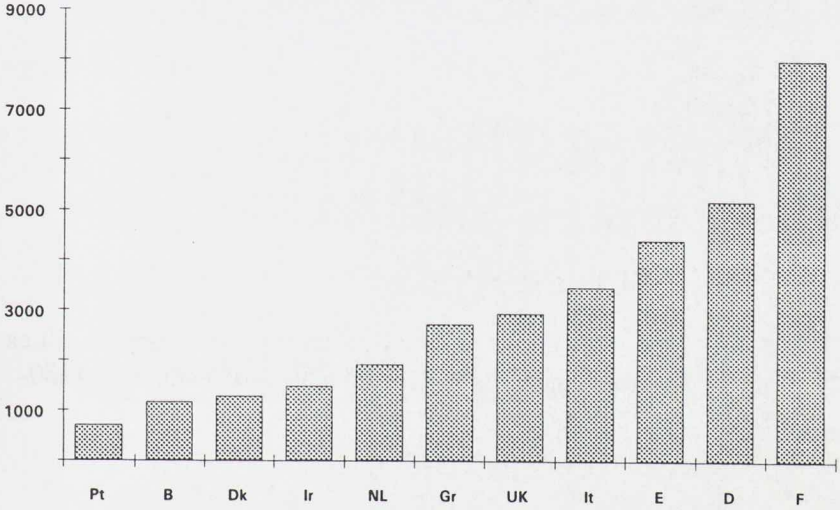
Frankrike och Tyskland är de största mottagarna av medel från garantisektionen. EU redovisar enbart utfallet av budgeten fördelat på enskilda länder, hittills är 1994 det senaste året som man lämnat uppgifter för. I anslagsframställan för 1997 har Jordbruksverket lämnat uppgifter för beräknat utfall för åren 1996 och 1997.

Tabell 29 Beräknat återflöde till Sverige 1996 av medel från EU:s garantisektion, milj. kr

Arealbidrag	3 700
Djurbidrag	800
Intervention	550
Exportbidrag	650
Summa	5 700

Källa: Jordbruksverket

Figur 51 EU:s budgetkostnader efter land för garantiåtaganden 1994, milj. ecu



Källa: EU-kommissionen

I nedanstående tabell redovisas hur kostnaderna via EU:s budget har förändrats mellan 1993 och 1996. Det skall då observeras att förändringar i konsumentpriserna inte går att läsa ut ur detta material.

Tabell 30 Förändring mellan 1993 och 1996 av EU:s budgetkostnader, 1993=100

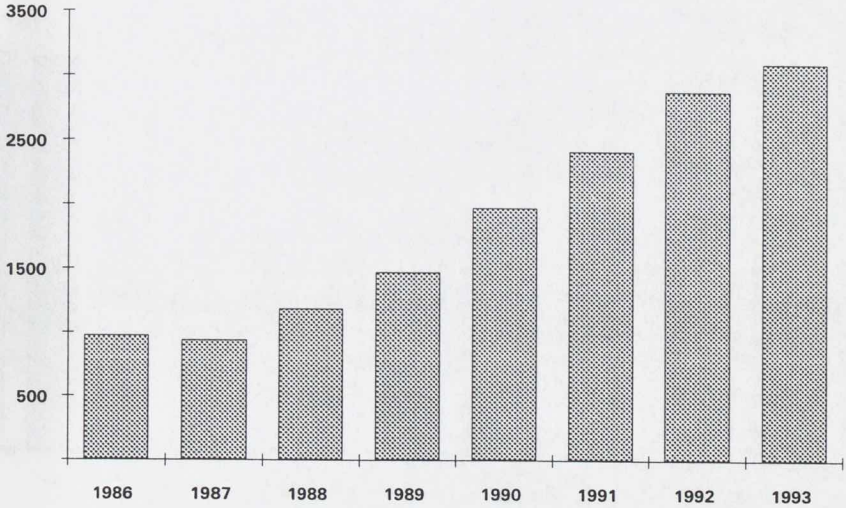
Reformerade produkter	
Spannmål, oljeväxter, proteingrödor och träda	162
Nötkött	137
Kvoterade produkter	
Mjölk	124
Socker	81
Lättviktsreglerade produkter	
Griskött	84
Fjäderfä	52

Källa: EU-kommissionen

5.4.2 Struktursektionen

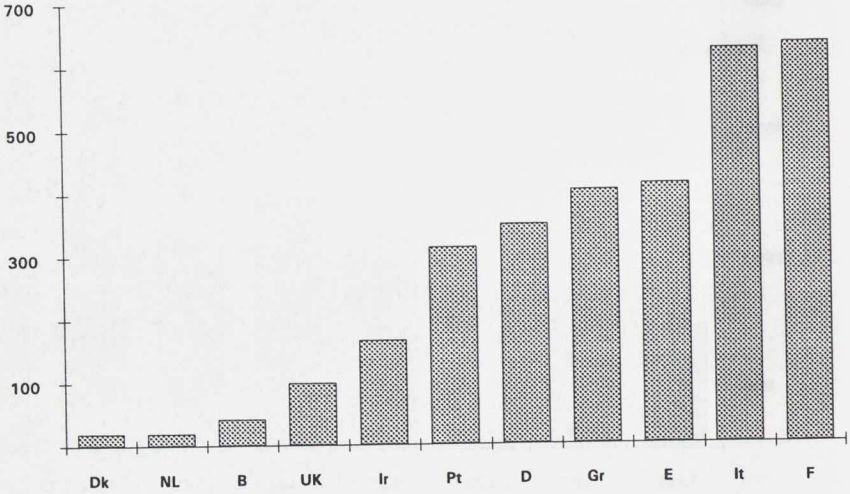
De gemensamma utgifterna för strukturåtgärderna uppgår till ca 3 miljarder ecu. Utgifterna har fördubblats sedan slutet av 1980-talet.

Figur 52 EU:s budgetkostnader för strukturåtgärder 1986-1993, milj. ecu



Källa: EU-kommissionen

Figur 53 EU:s budgetkostnader för EU-länderna för strukturåtgärder 1993, milj. ecu



Källa: EU-kommissionen

5.4.3 Finansiering av utgifterna

Åtgärderna inom ramen för garantisektionen bekostas i sin helhet över den gemensamma budgeten, strukturåtgärderna är delvis gemensamt finansierade.

För att finansiera åtgärderna används dels de tullar som härrör från importerade produkter (däribland jordbruksprodukter), dels medel som kommer direkt från medlemsländerna. Avgifterna från medlemsländerna är två olika slag:

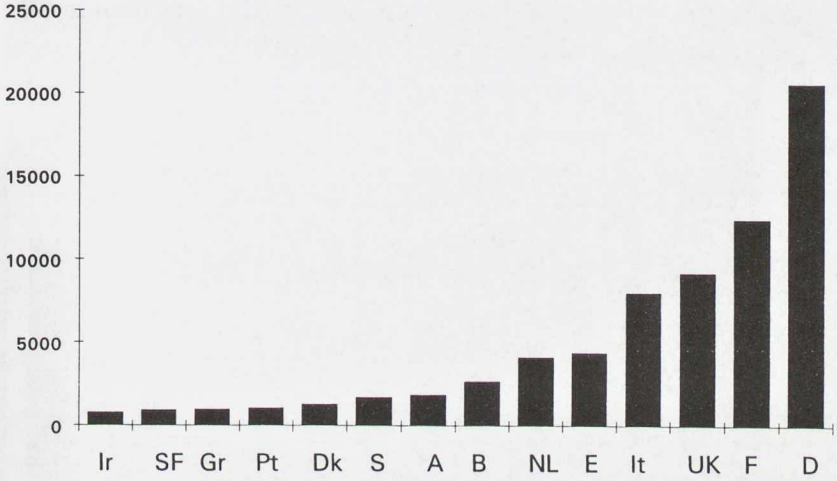
- BNI-relaterad avgift
- momsbaserad avgift

Tabell 31 EU-budgetens intäktssida 1995, procent

Tullar och avgifter	
- jordbruksprodukter	1,2
- övriga produkter	18,7
- produktionsavgifter socker	1,6
Momsrelaterade avgifter från medlemsländerna	53,2
BNI-relaterade avgifter från medlemsländerna	18,7
Överskott föregående år, m.m.	6,6

Källa: EU-kommissionen

Figur 54 Finansiering av EU:s gemensamma kostnader 1995, milj. ecu

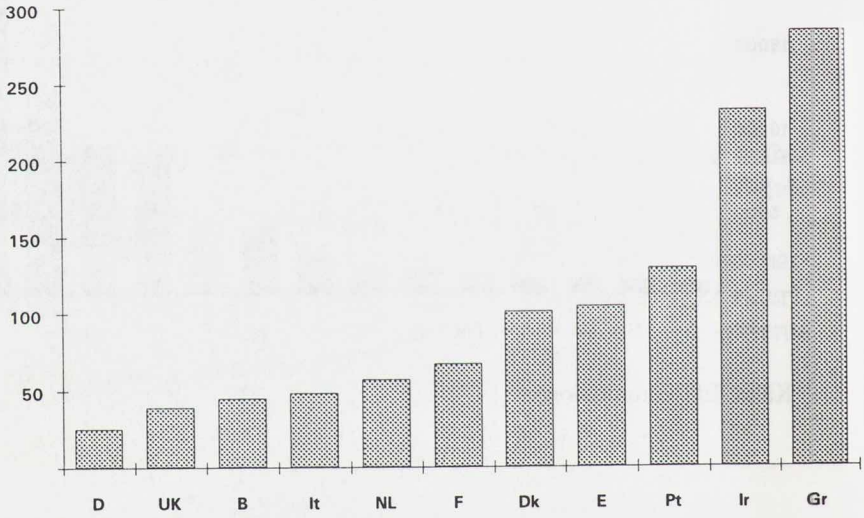


Källa: EU-kommissionen

Av nedanstående figur framgår hur mycket som gått tillbaka till de olika medlemsländerna från garantisektionen och struktursektionen. Dessa belopp har satts i relation till ländernas bidrag till den totala finansieringen. Det är inte möjligt att göra beräkningen för de nya medlemsländerna då det ännu inte finns någon uppdelning ländervis av återflödet av medel för 1995.

Av figuren framgår att det är länderna i södra Europa samt Irland som procentuellt sett drar mest nytta de gemensamt finansierade åtgärderna på jordbrukets område. Danmark, som har en exportorienterad jordbruksproduktion, får tillbaka ungefär lika som man bidrar med. De stora industriländerna som Tyskland och Storbritannien är de stora nettobetalarna. Även Italien ligger under 50 procent i återflöde. Preliminära uppskattningar tyder på att Sverige kan hamna i denna kategorin av medlemsländer.

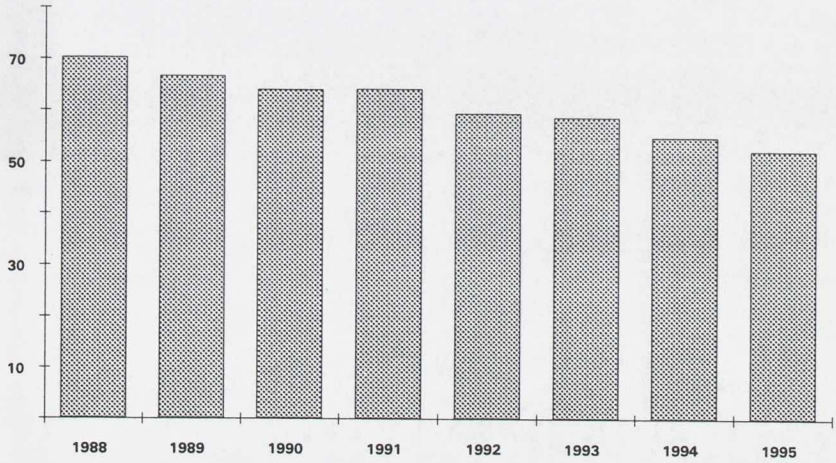
Figur 55 EU-ländernas utnyttjande av CAP i förhållande till finansieringen av budgeten 1994, procent*



Källa: EU-kommissionen och egna beräkningar

Nettokostnaderna för CAP uppgår i nuläget till ca 50 procent av den totala budgeten. Jordbrukets andel har sjunkit under de senaste åren. 1992 var jordbrukets andel av budgeten ca 60 procent.

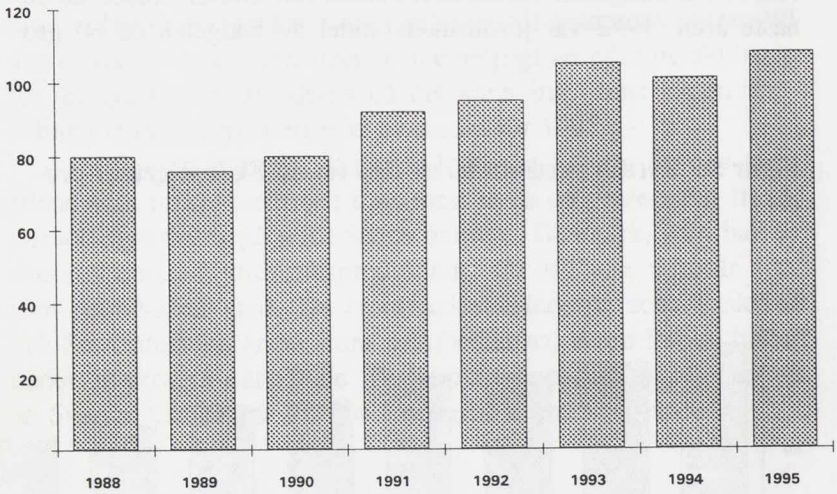
Figur 56 Jordbrukets andel av den totala EU-budgeten, procent



Källa: EU-kommissionen

Satt i relation till BNP har budgetkostnaderna för jordbruket varit i stort sett oförändrad under de senaste åren, ca 0,6 procent. Fördelas kostnaden per invånare har dock en ökning skett. 1992 uppgick kostnaderna till ca 95 ecu/person och 1995 hade kostnaderna ökat till ca 108 ecu/person.

Figur 57 EU:s budgetkostnad för CAP, ecu/person



Källa: EU-kommissionen

5.5 Pris- och lönsamhetseffekter

5.5.1 Effekter i jordbrukarledet

EU:s statistikorgan, Eurostat, genomför årliga inkomstundersökningar i jordbruket. Av den undersökning som gjorts för 1995 framgår att jordbrukets inkomster förstärkts åren efter det att CAP-reformen beslutades. Eurostat förklarar ökningen med att jordbrukarna dels fått höga marknadspriser, dels fått generösa arealbidrag. I reala termer har t.ex. marknadspriserna för spannmål fallit med ca 2 procent medan interventionspriset har fallit med ca 7 procent mellan 1994 och 1995. Totalt för samtliga vegetabilieprodukter har de reala priserna stigit med ca 0,4 procent mellan 1994 och 1995. På animalieområdet har de reala priserna fallit med ca 4 procent. Prisfallet har varit störst på fjäderfäområdet (ca -10 procent), för griskött har priserna stigit med ca 3 procent.

De nominella produktpriserna har ökat med ca 2,5 procent för EU-12 och med ca 1,3 procent för EU-15.

Direktstöden har ökat med ca 9 procent mellan 1994 och 1995 i reala termer. Av jordbrukets totala produktionsvärde utgör direktstöden ca 25 procent.

Tabell 32 Produktprisförändringar inom jordbrukssektorn i EU mellan 1994 och 1995, procent*

Land	Vegetabilier	Animalier	Totalt
Belgien	-11	-6	-8
Danmark	-3	-2	-2
Tyskland	0	-3	-2
Grekland	-6	-4	-6
Spanien	5	-4	+1
Frankrike	0	-4	-2
Irland	-1	-1	-1
Italien	+5	0	+3
Holland	-7	-2	-5
Österrike	-22	-26	-25
Portugal	+1	-5	-2
Finland	-36	-41	-39
Sverige	+6	-9	-5
Storbritannien	+10	+3	+6
EU-15	+0,4	-2,1	-0,6
EU-12	+1,1	-3,7	-1,8

* Avser reala förändringar

Källa: Eurostat

Mellan 1994 och 1995 har inkomsterna stigit med 2,6 procent och mellan 1989/91 och 1995 har inkomsterna stigit med nästan 10 procent. Med inkomster avses i detta sammanhang ersättningen till jordbrukarens arbete och kapital. Hänsyn har tagits till lämnade direktstöd.

Inkomsterna för jordbrukarna har ökat i flertalet av de enskilda medlemsstaterna mellan 1994 och 1995. I södra Europa

påverkades dock inkomsten negativt på grund av torkan, i Belgien och Holland medförde låga grönsakspriser svag utveckling och i Finland ledde EU:s prisnivåer till en försämring. Sverige var det land som uppvisade den största positiva förändringen mellan 1994 och 1995. Inkomsten i Sverige ökade med ca 21 procent. Mellan 1993 och 1994 gick dock inkomsterna ner med ca 10 procent.

De stora förändringarna för Sverige sedan 1993 kan till någon del förklaras med periodiseringar. 1994/95 betalades vissa direktstöd ut enbart med den del som avsåg för tiden fram till 31 december 1994. Fr.o.m. 1 januari 1995 avser redovisningen kalenderår.

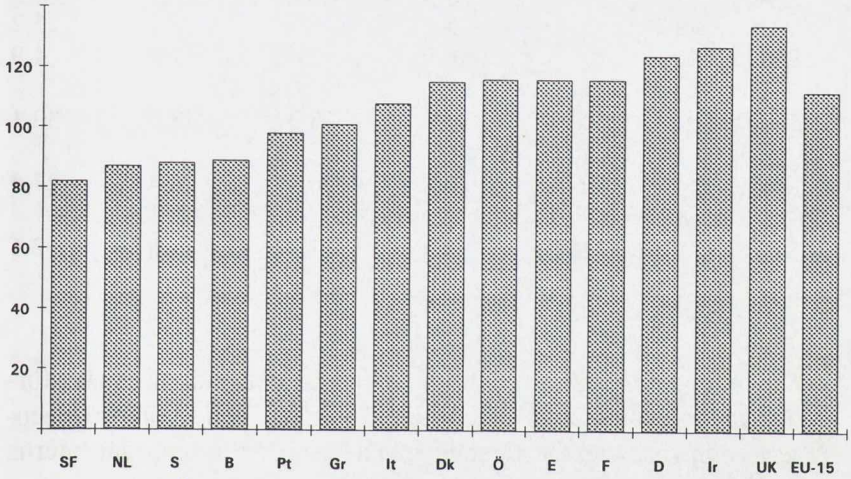
Tabell 33 Inkomstförändring för jordbrukarna inom EU mellan 1994 och 1995, procent

Land	
Belgien	-9
Danmark	12
Tyskland	8
Grekland	2
Spanien	0
Frankrike	4
Irland	6
Italien	5
Holland	-2
Österrike	4
Portugal	3
Finland	-5
Sverige	21
Storbritannien	15
EU-15	4,2
EU-12	4,2

Källa: Eurostat

Vid en jämförelse med tiden före reformen, genomsnittet för 1989-1991, har något fler länder fått högre inkomster som de som har fått lägre inkomster. Totalt sett för EU-12 har dock inkomsterna ökat med ca 10 procent. De länder som fått vidkännas inkomstminskningar är Sydeuropa, Belgien och Holland samt de två av de tre nya EU-medlemmarna. I Sydeuropa beror inkomstminskningen i första hand på svår torka under flera i början på 1990-talet. I Holland och Belgien har inkomsten fallit tillbaka på grund av en svag marknad för grönsaker. Inkomsten till svenska jordbrukarna minskade under början av 1990-talet beroende på den jordbrukspolitiska reform som då genomfördes. Inkomstökningen mellan 1989 och 1995 varit som störst i Storbritannien, Irland och Danmark.

Figur 58 Inkomstutveckling inom EU-15 1989/91-1995, 1989/91 = 100



Källa: Eurostat

I Jordbruksverkets rapport Utvecklingen inom jordbruket 1995, (1996:5) redovisas bl.a. utvecklingen av den svenska jordbrukssektorns intäkter, kostnader och driftsöverskott.

Redovisningen i rapporten bygger på den sektorskalkyl som Jordbruksverket beräknar, den senaste beräkningen gjordes i mars 1996. Kalkylen avser enbart inkomster från jordbruket och ger därför inte någon total bild av utvecklingen av jordbruksföretagens inkomster. Direktstöden redovisas enligt kontantprincipen, det innebär att de redovisas det år som de kan lyftas. Denna metod leder till att driftsöverskottet blir förhållandevis lågt för 1994 jämfört med om man periodiserat direktstöden.

1990 uppnåddes de största driftsöverskottet under den senaste 10-årsperioden, nämligen 6,6 miljarder kr. Överskottet föll därefter tillbaka under fyra år, 1991-1994, och först 1995 skedde det en ökning.

Tabell 34 Jordbrukets intäkter, kostnader och driftsöverskott i Sverige, miljarder kr

	1991	1993	1994	1995
Marknadsintäkter	25,1	25,9	26,1	25,2
Direktstöd	6,0	2,4	1,9	4,9
SUMMA	31,1	28,3	28,0	30,1
Kostnader	26,0	26,4	26,4	27,5
DRIFTSÖVERSKOTT	5,1	1,9	1,6	2,6

Källa: Jordbruksverket

Växtodlingsföretagen i Sverige uppvisar den största intäktsförändringen mellan 1994 och 1995. Nöttkötts- och mjölkproducenterna uppvisar också stigande intäkter medan svinproducenterna har drabbats av fallande intäkter.

Tabell 35 Intäktsförändringar mellan 1994 och 1995 inom olika driftsinriktningar i Sverige, procent

Jordbruksväxter	+21
Köttdjur	+18
Mjölkkor	+5
Svin	-5

Källa: Jordbruksverket

Regionalt inom landet är det företagen i Götalands och Svealands skogsbygder som fått de största intäktsökningarna. I Norrland har ökningen blivit relativt begränsad på grund av att mjölkproduktionen väger tungt och att den stödberättigade arealen är förhållandevis liten.

Tabell 36 Total intäktsökning mellan 1994 och 1995 per produktionsområde, procent

Götalands södra slättbygder	8
Götalands mellanbygder	5
Götalands norra slättbygder	9
Svealands slättbygder	10
Götalands skogsbygder	10
Svealands skogsbygder	10
Nedre Norrland	7
Övre Norrland	3
Hela riket	8

Källa: Jordbruksverket

5.5.2 Konsumentpriser

Eurostat redovisar konsumentprisindex för de olika medlemsstaterna. Jämförelsen bör göras med försiktighet då skillnader i metoder kan förekomma.

Index för livsmedel i EU-12 ökade med ca 18 procent under perioden 1990-1995 (t.o.m. juli 1995). Under motsvarande period steg producentpriserna med ca 1 procent. KPI totalt har under samma period stigit något mer än index för livsmedel.

Livsmedelsprisindex, KPI-J, i Sverige har ökat med ca 4,5 procent mellan 1990 och 1995, vilket betydligt lägre än i EU-12. KPI har utvecklats på ungefär samma sätt i Sverige och EU-12.

Tabell 37 Prisutveckling i olika EU-länder mellan 1990 och 1995, procentuell förändring

	Sverige	Danmark	Tyskland	EU-12
Livsmedel	1,4	7,1	8,6	16,0
KPI	21,1	9,0	15,9	18,6
Producentpriser	-10,7	-13,9	-8,0	1,0

Källa: Statistiska centralbyrån

Mellan 1994 och 1995 har livsmedelspriserna i Sverige fallit med 1,7 procentenheter i reala termer. Sedan årsskiftet har det skett ytterligare prisfall på grund av momssänkningen.

Tabell 38 Prisutveckling i olika EU-länder december 1994 - december 1995, procentuell förändring

	Sverige	Danmark	Tyskland	Finland
Livsmedel				
- nominellt	0,9	1,5	0,9	-8,5
- realt	-1,7	-0,3	-0,6	-8,8
KPI	2,6	1,8	1,5	0,3

Källa: Statistiska centralbyrån

I syfte att åstadkomma ett mer rättvisande mått på köpkraften i olika länder har inom OECD genomförts beräkningar av paritetstal för köpkraften. En köpkraftsparitet mellan två valutor definie-

ras som kvoten mellan de belopp som i respektive land behövs för att köpa samma mängd varor och tjänster i de båda länderna.

I de tabeller som redovisas av Statistiska centralbyrån över jämförelse av konsumentpriser i olika OECD-länder har Sverige satts till 100. För 1994 är det bara två länder i EU-15, Danmark och Finland, som har högre paritetstal för varugruppen livsmedel. Lägst tal av samtliga har Portugal och Storbritannien med 65 följt av Grekland 67.

Danmark har högre tal än Sverige för nästan alla livsmedel, frukt och grönt har högst tal med 125. Vegetabiliska oljor var dock billigare i Danmark.

Sammanvägt för hela EU är priserna på frukt och grönt, vegetabiliska oljor och kött förhållandevis billiga jämfört med Sverige. Priserna för mjölk och fisk är ungefär lika i Sverige och EU.

Tabell 39 Köpkraftsparitet Sverige jämfört med EU-15 1994, Sverige = 100

	Danmark	Tyskland	Storbr.	Finland	EU-15
Livsmedel	109	88	65	106	80
- Bröd	113	94	57	123	81
- Kött	99	86	58	101	76
- Mjölk	103	84	85	100	90
- Frukt och grönt	125	94	76	100	77
Summa privat konsumtion	108	94	75	96	83

Källa: Statistiska centralbyrån

Konsumentberedningen har gjort en framskrivning av köpkraftspariteten till december 1995, dessa uppgifter redovisas i SOU 1996:62 EU, konsumenterna och maten.

Tabell 40 Köpkraftsparitet för livsmedel i några EU-länder jämfört med Sverige 1995, Sverige = 100

Danmark	110
Tyskland	87
Storbritannien	60
Finland	97

Källa: Statistiska centralbyrån

Förändringarna mellan 1994 och 1995 beror till största delen på valutakursförändringar. I Finland har matpriserna fallit kraftigt som en följd av EU-medlemskapet men valutakursutvecklingen (appreciering i förhållande till andra valutor) leder till att genomslaget i köpkraftsparitet blir litet.

En annan faktor som också spelar in vid jämförelsen mellan olika länder är momsuttaget. I Storbritannien tas ingen moms ut på livsmedel, medan momssatsen är 23 procent i Danmark. Görs en rensning för olika momsuttag blir skillnaderna små mellan de olika länderna med undantag för Storbritannien som fortfarande har lägre priser än övriga länder.

Tabell 41 Momsuttag för livsmedel i några EU-länder 1995, procent

Sverige	21
Danmark	25
Tyskland	7
Storbritannien	0
Finland	17

Källa: Statistiska centralbyrån

5.5.3 Stödberäkningar

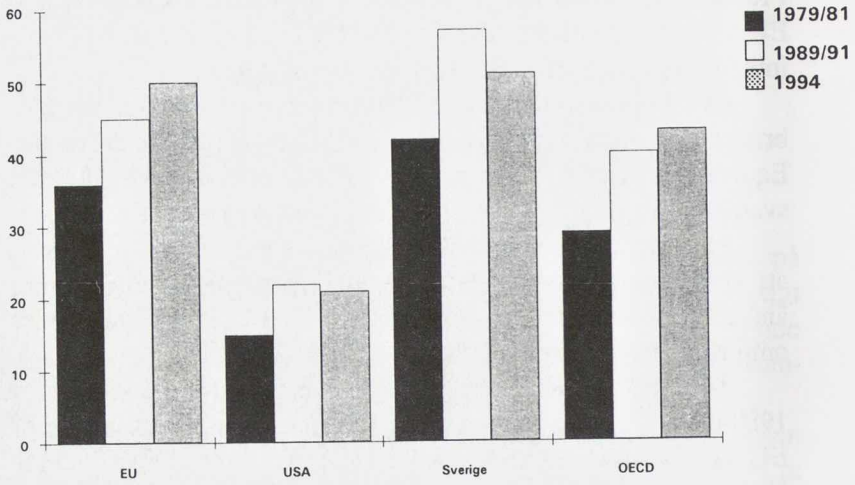
I föregående avsnitt redovisades de budgetmässiga kostnaderna av EU:s jordbrukspolitik. Det finns dock kostnader därutöver som inte fångas upp, t.ex. kostnader för gränsskyddet.

OECD genomför varje år beräkningar över stödet till jordbruket i de olika medlemsländerna. PSE-talet (Producer Subsidy Equivalents) syftar till att mäta stödet till producenterna, på motsvarande sätt visar CSE-talet stödet till konsumenterna.

PSE definieras som den subvention som skulle erfordras för att kompensera producenterna så att inkomstnivån förblir oförändrad, om man slopade det existerande stödet. PSE-talen visar omfördelningseffekterna och inte allokeringseffekter.

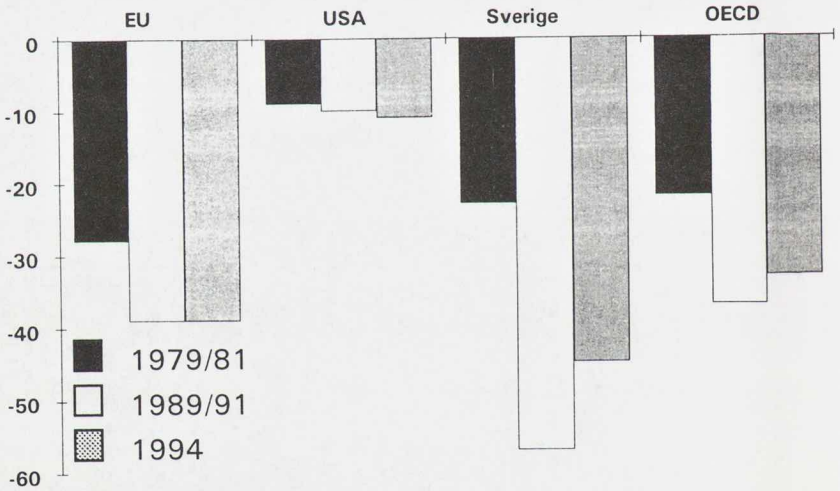
Totalt för OECD steg PSE-talen t.o.m. mitten och slutet av 1980-talet. Därefter har nivån på PSE-talen varit relativt stabil. I EU har utvecklingen varit ungefär densamma som i OECD totalt. Under de senaste åren har dock stödnivån åter börjat att stiga vilket kan förklaras med effekterna av CAP-reformen. I Sverige har PSE-talen varit högre än i EU men 1994 var skillnaden bara en procentenhet. Australien, Kanada, Nya Zeeland, Turkiet och USA har de lägsta PSE-talen inom OECD.

Figur 59 PSE-tal, utveckling mellan 1979/81 och 1994, procent



Källa: OECD

Figur 60 CSE-tal, utveckling mellan 1979/81 och 1994, procent

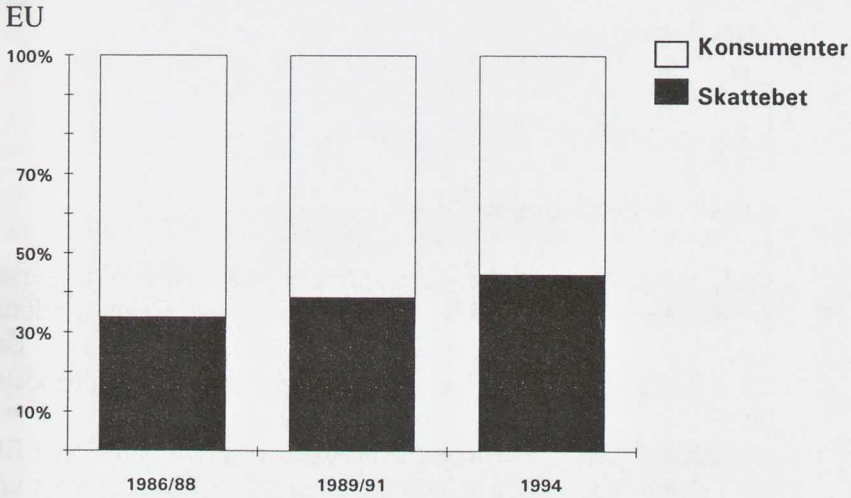


Källa: OECD

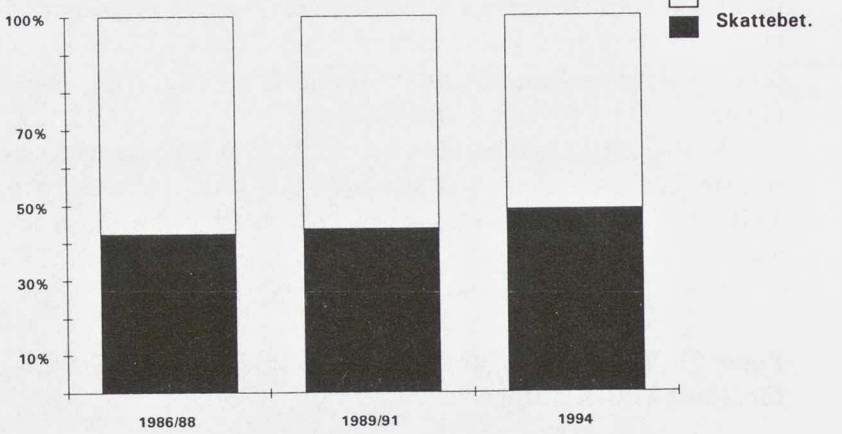
OECD redovisar även hur subventionerna till jordbrukarna fördelas mellan konsumenter och skattebetalare. Detta uttrycks som totala transfereringar. Skattebetalarnas andel avser de medel som förs via statsbudgeten till jordbrukarna. Konsumenternas bidrag utgörs av värdet av bl.a. gränsskyddet.

Kostnaden för stödet till jordbruket inom EU har under de senaste åren i allt större utsträckning lagts ut på skattebetalarna. Tillkomsten av arealbidraget är ett typexempel på en sådan förändring.

Figur 61 Transfereringar till jordbruket i EU-12 och OECD fördelat på olika grupper



(forts figur 61)
OECD



Källa: OECD

5.6 Arbetskraftsfrågor m.m.

5.6.1 Utvecklingen i EU

Ur EU:s statistik på arbetskraftsområdet kan utläsas bl.a. personer sysselsatta i jordbruket. I denna grupp ingår egna jordbrukare, familjemedlemmar, avlönad och oavlönad arbetskraft. Det saknas däremot statistik över arbetskraften i industri och handelsleden.

Antalet sysselsatta inom jordbrukets primärproduktion i EU har minskat. Den årliga minskningen uppgår till ca 3 procent under perioden 1970-1990. Minskningen har varit förhållandevis jämnt fördelad över tidsperioden. I de nordliga medlemsstaterna gick minskningen snabbare under 1970-talet medan den gått snabbare under 1980-talet i de sydligare EU-länderna. Mellan 1992 och 1993 har minskningen ökat till 5,8 procent.

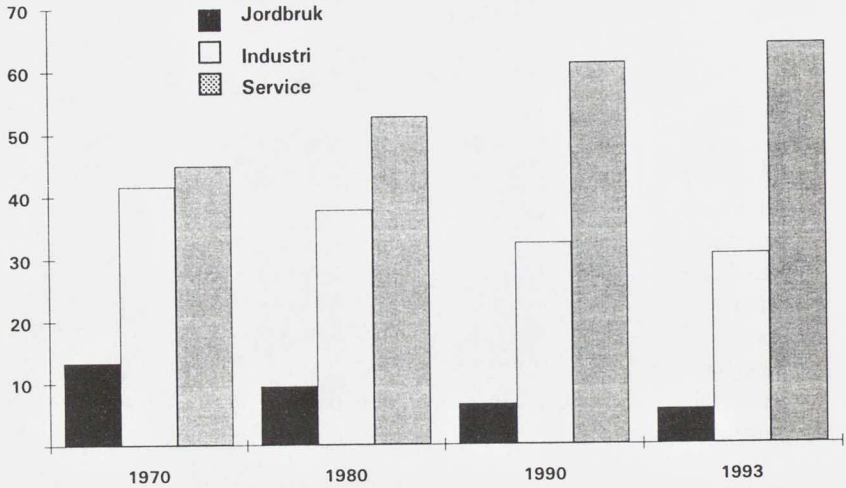
Tabell 42 Minskning av antalet sysselsatta i jordbruket i EU, genomsnitt per år under perioden 1970-1993, procent

	Förändring		
	1970/1980	1980/1990	1992/1993
Belgien	-4,1	-2,8	---
Danmark	-4,1	-3,5	-2,3
Tyskland	-4,7	-4,0	-5,0
Grekland	-2,3	-1,8	-3,7
Spanien	-3,9	-3,9	-6,9
Frankrike	-3,9	-3,7	-4,1
Irland	-3,0	-2,5	-5,2
Italien	-2,9	-3,6	-6,9
Holland	-1,7	0,0	---
Portugal	0,7	-1,0	---
Storbritannien	-1,8	-1,4	-3,2
Totalt	-3,1	-3,1	-5,8

Källa: Statistiska centralbyrån

Av totalt antal sysselsatta utgjorde jordbrukssektorn ca 13 procent 1970, andelen hade minskat till ca 6 procent 1993. De industrianställda hade minskat sin andel från ca 40 procent 1970 till ca 30 procent 1993, Servicesektorn ökade däremot från ca 45 procent till ca 65 procent. Andelen sysselsatta i jordbruket var 1993 störst i Spanien och på Irland. Belgien och Storbritannien hade minst andel med drygt 2 procent.

Figur 62 Andelen sysselsatta i olika sektorer i EU-12 under perioden 1970-1993, procent



Källa: Eurostat

Omkring 28 procent av de sysselsatta i jordbruket är avlönad arbetskraft (inkl familjemedlemmar). I denna grupp är ca 1/5 anställda som inte ingår i familjen, det motsvarar ca 5 procent av den totala arbetskraften i jordbruket. Storbritannien och Holland har största andel anställda lantarbetare med 30 resp 17 procent av den totala arbetskraften. Länderna i Sydeuropa har minst andel anställd arbetskraft. I de flesta länder har lantarbetarna minskat räknat i procent av den totala arbetskraften, men i t.ex. Danmark har det skett en ökning från 11 till 17 procent.

En förklaring till skillnaderna mellan de olika länderna är företagsstorleken. Storbritannien, Danmark och Holland kännetecknas av jordbruksföretag med hög medelareal och stora djurbesättningar. Företagen i Sydeuropa, liksom även i stora delar av Tyskland är betydligt mindre.

Tabell 43 Andelen anställd arbetskraft (ej familjemedlemmar) av total arbetskraft i jordbruket inom EU-12, procent

Land	1980	1989
Danmark	11,3	16,9
Tyskland	5,1	5,7
Grekland	0,4	0,2
Frankrike	5,8	4,3
Italien	3,4	1,5
Holland	16,5	18,6
Storbritannien	35,3	30,0
EU-12	---	5,1

Källa: Eurostat

5.6.2 Jordbrukarledet i Sverige

Statistiska centralbyrån redovisar varje år regional sysselsättningsstatistik (ÅRSYS). Statistiken baseras på uppgifter från skatteadministrationen. För att registreras som sysselsatt i en bransch krävs att man arbetat minst en timme per vecka.

1993 arbetade enligt denna definition ca 52 000 personer med åkerbruk och husdjursskötsel. Det motsvarar ca 1,4 procent av totalt antal sysselsatta. Regionalt inom landet är det Gotland som har störst andel sysselsatta inom jordbruket med ca 7 procent. Skaraborgs och Kristianstads län har omkring 4 procent. Under den senaste 10-årsperioden har antalet sysselsatta i jordbruket halverats.

5.6.3 Industri- och handelsledet i Sverige

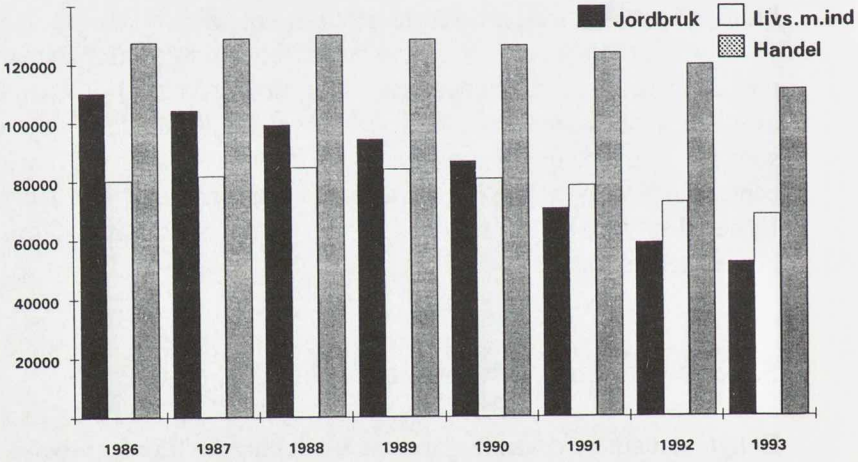
Enligt Statistiska centralbyråns undersökning, ÅRSYS, arbetade ca 68 000 i livsmedelsindustrin under 1993. Med livsmedelsindustrin avses i detta sammanhang även dryckesvaruindustrin. Av totalt antal sysselsatta motsvarar det ca 1,8 procent. Antalet sys-

selsatta i livsmedelsindustrin har minskat med ca 10 000 sedan 1985. Andelen av antalet sysselsatta är dock oförändrad under denna tidsperiod. Bageri- och slakteriindustrin sysselsatte störst antal med 16-17 000 vardera. Omkring 9 000 var sysselsatta i mejeriindustrin och ca 5 000 i frukt- och grönsaksindustrin.

Utvecklingen under den senaste 10-årsperioden varierar mellan olika branscher. Mineralvatten och läskedrycksindustrin har redovisat en fördubbling av antalet anställda sedan 1985, bageriindustrin har oförändrat antal medan kvarnindustrin nästan har halverat antalet sysselsatta.

Sysselsatta i livsmedelshandel, partihandel och detaljhandel, uppgick 1993 till ca 110 000, det motsvarar ca 3 procent av totalt antal sysselsatta. Merparten inom denna grupp finns i detaljhandelsledet, ca 77 000. Sedan 1985 har antalet sysselsatta minskat med ca 10 000, andelen sysselsatta i livsmedelshandeln har under samma period ökat med 0,2 procent.

Figur 63 Antalet sysselsatta i livsmedelssektorn i Sverige 1986-1993



Källa: Statistiska centralbyrån

Totalt arbetade 1993 ca 294 000 i livsmedelssektorn (inkl. restaurang och kaféverksamhet). Sedan 1985 har antalet sysselsatta minskat med drygt 125 000. Av totalt antal sysselsatta har verksamhetsgrenens andel minskat från ca 10 procent till ca 8 procent.

5.6.4 Ägandeförhållanden i livsmedelsindustrin

Statistiska centralbyrån samlar varje år in uppgifter om ägandeförhållandena i industrin. Av statistiken för 1994 framgår att ungefär 20 procent av totalt antal anställda i livsmedelsbranschen är anställd hos ett företag som är utlandsägt. Denna andel har ökat några procentenheter under 1990-talet. Totalt uppgår denna kategori till ca 13 000. Drygt 50 företag är utlandsägda av totalt ca 2 600 i hela branschen, det motsvarar ca 2 procent. De utlandsägda företagen är sålunda betydligt större än de svenska företagen. Av statistiken framgår inte någon branschvis uppdelning.

Tabell 44 Utlandsägda företag i livsmedelsbranschen i Sverige 1990-1994

År	Antal	Antal	Andel av totalt antal i branschen, %	
	företag	anställda	företag	anställda
1990	47	13 600	1,5	18,9
1991	44	13 300	1,5	18,6
1992	47	15 000	1,7	21,8
1993	49	13 400	1,9	20,1
1994	52	13 100	2,0	20,1

Källa: Statistiska centralbyrån

Beräkningar som gjorts av Livsmedelsarbetarförbundet (Livs) avseende 1995 visar att ungefär 25 procent av förbundets medlemmar arbetar i företag med utländska ägare. Skillnaden mot Statistiska centralbyråns uppgifter torde till största delen bero på att det norska företaget Orkla köpte upp Procordias industrier våren

1995. Av Livs uppgifter framgår också att det finns stora regionala variationer. I vissa områden uppgår andelen anställda i utländska företag till nästan 50 procent.

Det kan konstateras att antalet anställda i utländskt ägda företag ökar i branscher som tidigare inte var jordbruksprisreglerade.

5.7 Sveriges import och export

Statistik avseende Sveriges utrikeshandel har förändrats i och med EU-medlemskapet. Handeln med tredje land kan registreras på samma sätt som tidigare medan nya rutiner fått skapas för handeln med EU-länderna. EU-handeln följs med hjälp av en uppgiftsinsamling från företag som bedriver handel till ett värde av minst 900 000 kr per år. Förändringen innebär att statistiken har försämrats och att jämförbarheten med tidigare år blir svår att göra. Ett annat problem är att redovisad import från tredje land omfattar endast de varor som tullbehandlats i Sverige.

Sveriges medlemskap i EU har medfört stora förändringar i villkoren för handeln. Sverige får fritt tillträde till EU-marknaden utan krav på importtullar, licenser och andra begränsningar. Vid export till tredje land tillämpar EU ett mer omfattande exportbidragssystem än vad som gällde i Sverige före medlemskapet. Vad gäller importen har varor från andra EU-länder fritt tillträde till den svenska marknaden medan tullskyddet, totalt sett, har höjts för varor från tredje land. EU:s utrikeshandel påverkas i hög grad av olika handelsavtal.

Import

Från EU	Fritt tillträde
Från tredje land	Som regel högre tullar än före medlemskapet

Export

Till EU	Fritt tillträde, inga bidrag
Till tredje land	Ett mer utvecklat exportbidragssystem än före medlemskapet

Värdet av den svenska exporten av jordbruksvaror och livsmedel ökade med 31 procent under 1995 jämfört med 1994. Importvärdet minskade under samma period med knappt 1 procent. Handeln med EU ökade kraftigt samtidigt som handeln med övriga länder minskade. Exporten till EU nästan fördubblades under det gångna året (86 procent) och importen ökade med 20 procent. Den redovisade importen från EU kan dock som nämnts innehålla varor som importerats från tredje land via ett EU-land.

Sveriges handel med EU ökade redan 1994 inför det annalkande EU-medlemskapet. Den kraftiga ökningen av handeln med EU under 1995 beror till stor del på att Sverige blivit en del av den gemensamma marknaden. Dessutom gynnades svensk export av en relativt svag krona under 1995 liksom under 1994.

Under 1994 ökade även handeln med tredje land, i synnerhet handeln med Central- och Östeuropa. Under 1995 bröts denna utveckling och handeln med tredje land minskade. Exporten till tredje land minskade med 11 procent och importen minskade med 25 procent. Den minskade importen från länder utanför EU torde till stor del bero på att handeln med EU nu är helt fri samt att EU:s gränsskydd mestadels är högre än det svenska gränsskyddet var före EU-inträdet. En del av importminskningen kan dock bero på att varor från tredje land importerats via EU. Vad gäller exporten finns det vissa varor som gynnas av exportbidrag vid export till tredje land (t.ex. mejeriprodukter och kött). Samtidigt har intresset för export till tredje land minskat på grund av det fria tillträdet till den gemensamma marknaden.

I tabell 45 redovisas handelsutvecklingen fördelad på produktgrupper. För 1995 redovisas både insamlade värden och korrigerade värden enligt Statistiska centralbyrån. Korrigeringarna bygger på skattningar som är relativt grova och osäkra. I tabell 46 och tabell 47 redovisas handeln med EU respektive med länder utanför EU fördelad på produktgrupper.

Tabell 45 Sveriges handel med jordbruksvaror och livsmedel

Produktgrupper	Import (mkr)				Export (mkr)			
	1993	1994	1995	1995	1993	1994	1995	1995
enl. SITC:			insamlat	korrigerat[1]			insamlat	korrigerat[1]
00 Levande djur	97	114	(76)	87	100	74	(66)	81
01 Kött och köttvaror	1184	1452	(2084)	2242	406	483	(772)	835
02 Mejeriprodukter o. ägg	932	1008	(1046)	1135	503	662	(1169)	1465
03 Fisk, kräft- o. blötdjur mm	2812	3382	(3827)	4006	687	926	(1740)	2075
04 Spannmål o. varor därav	1546	1833	(1684)	1778	1046	1496	(1684)	1830
05 Frukt o. grönsaker	7259	8236	(7603)	8080	680	581	(596)	672
06 Socker, sockervaror mm	848	1072	(911)	1024	361	381	(436)	476
07 Kaffe, te, kakao, mm	2859	4213	(4066)	4224	1133	1484	(1687)	1821
08 Fodermedel	1725	2008	(1771)	1848	148	163	(213)	226
09 Div. livsmedel	1684	1767	(1773)	1895	938	1400	(1672)	1779
11 Drycker	2739	3782	(2120)	2335	794	1673	(1372)	1388
12 Tobak o. tobaksvaror	847	1000	(567)	683	171	190	(165)	165
22 Oljeväxtfrön	152	310	(384)	407	38	23	(14)	18
4 Oljor och fetter	750	1011	(1188)	1267	670	884	(752)	770
SUMMA	**25435**	**31187**	**(29100)**	**31011**	**7673**	**10422**	**(12336)**	**13601**

1) Korrigerat värde för företag som inte ingår i urvalet samt för svarsbortfall, källa SCB.

Tabell 46 Sveriges handel med EU-15

Produktgrupper	Import (mkr)				Export (mkr)			
	1993	1994	1995	1995	1993	1994	1995	1995
enl. SITC:			insamlat	korrigerat 1)			insamlat	korrigerat 1)
00 Levande djur	61	63	(34)	45	57	37	(25)	40
01 Kött och köttvaror	594	825	(1640)	1798	96	172	(513)	576
02 Mejeriprodukter o. ägg	817	868	(1011)	1100	133	301	(921)	1217
03 Fisk, kräft- o. blötdjur mm	808	897	(1196)	1375	492	642	(1487)	1822
04 Spannmål o. varor därav	999	1168	(1458)	1552	581	659	(1128)	1274
05 Frukt o. grönsaker	4100	4318	(5053)	5530	339	357	(394)	470
06 Socker, sockervaror mm	666	792	(787)	900	179	207	(261)	301
07 Kaffe, te, kakao, mm	1318	1646	(1559)	1717	719	778	(877)	1011
08 Fodermedel	1157	1230	(1174)	1251	78	73	(103)	116
09 Div. livsmedel	1158	1229	(1397)	1519	407	544	(629)	736
11 Drycker	2196	3072	(1679)	1894	141	234	(214)	230
12 Tobak o. tobaksvaror	137	167	(386)	502	58	50	(31)	31
22 Oljeväxtfrön	33	160	(211)	234	31	14	(7)	11
4 Oljor och fetter	428	498	(825)	904	318	384	(439)	457
SUMMA	**14472**	**16932**	**(18409)**	**20320**	**3626**	**4454**	**(7029)**	**8293**

1) Korrigerat värde för företag som inte ingår i urvalet samt för svarsbortfall, källa SCB.

Tabell 47 Sveriges handel med länder utanför EU

Produktgrupper	Import (mkr)			Export (mkr)		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
enl. SITC:						
00 Levande djur	36	51	42	43	37	41
01 Kött och köttvaror	590	627	444	310	311	259
02 Mejeriprodukter o. ägg	115	140	35	371	361	248
03 Fisk, kräft- o. blötdjur mm	2004	2485	2631	196	284	253
04 Spannmål o. varor därav	547	665	226	464	837	556
05 Frukt o. grönsaker	3159	3918	2550	341	224	202
06 Socker, sockervaror mm	182	280	124	182	174	175
07 Kaffe, te, kakao, mm	1541	2567	2507	415	706	810
08 Fodermedel	568	778	597	70	90	110
09 Div. livsmedel	525	537	376	531	857	1043
11 Drycker	543	711	441	653	1439	1158
12 Tobak o. tobaksvaror	710	833	181	114	140	134
22 Oljeväxtfrön	119	150	173	6	8	7
4 Oljor och fetter	323	513	363	353	500	313
SUMMA	**10963**	**14255**	**10691**	**4047**	**5968**	**5308**

Källa: SCB

Tabell 48 Handel med jordbruksvaror och livsmedel fördelad på ländergrupper

Länder	Import (mkr)			Export (mkr)		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
EU15	14472	16932	20320	3626	4454	8293
CÖ10	791	1049	644	458	955	746
Övr. OECD	5543	6632	5108	2652	3548	3486
Övr. länder	4629	6574	4938	937	1465	1075
SUMMA	**25435**	**31187**	**31011**	**7673**	**10422**	**13601**

Källa: SCB samt bearbetning av Jordbruksverket

Export

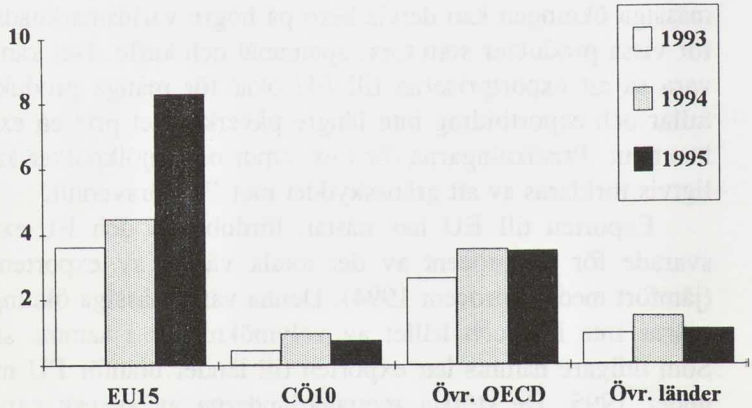
Efter att exporten ökat med nästan en tredjedel 1995 jämfört med 1994, uppgår svensk export av jordbruksvaror och livsmedel till knappt 14 miljarder kr. För ett stort antal produkter ökade värdet av exporten mer än volymen. Detta gäller för exempelvis spannmål, kaffe och vissa mejeriprodukter. Den relativt höga värdemässiga ökningen kan delvis bero på högre världsmarknadspriser för vissa produkter som t.ex. spannmål och kaffe. Det kan också vara så att exportpriserna till EU ökat för många produkter då tullar och exportbidrag inte längre påverkar det pris en exportör kan ta ut. Prisökningarna för t.ex. smör och mjölkpulver kan troligtvis förklaras av att gränsskyddet mot EU försvunnit.

Exporten till EU har nästan fördubblats och EU-exporten svarade för 61 procent av det totala värdet av exporten 1995 (jämfört med 43 procent 1994). Denna värdemässiga ökning motsvaras inte helt och hållet av volymökningar i samma storlek. Som tidigare nämnts har exporten till länder utanför EU minskat under 1995. De största mottagarländerna av svensk export på jordbruksområdet var Finland, Danmark, USA, Norge och Tyskland. Våra nordiska grannländer tog emot mer än en tredjedel av vår export av jordbruksvaror och livsmedel.

De produktgrupper som uppvisat störst exportökningar värdemässigt är kött och köttvaror, mejeriprodukter samt fisk och skaldjur. Den ökade exporten av dessa varor har i stor utsträckning gått till andra EU-länder. Kött och köttvaruexporten bestod till stor del av griskött och beredda köttprodukter. Exporten av mejeriprodukter dominerades av smör, mjölkpulver och hårdost. Framför allt ökade exporten av smör kraftigt. Att värdet av mejeriexporten ökat starkt beror till stor del på att det genomsnittliga världsmarknadspriset på smör och mjölkpulver var mycket högre 1995 jämfört med 1994. Av fiskvarorna är de främsta exportprodukterna hel lax, hel torsk och konserverad sill och strömming. Laxexporten har ökat dramatiskt under 1995. Ökningen av exporten beror till största delen på att norsk lax exporteras till EU via Sverige.

De produktgrupper som värdemässigt utgjorde störst andel av svenska exporten 1995 var fisk och skaldjur, spannmål, kaffe och te mm samt diverse livsmedel. Bland de viktigaste svenska exportprodukterna 1995 kan nämnas vodka, chokladkonfektyr, margarin, smör, hel lax, rostat kaffe och sockerkonfektyr.

Figur 64 Sveriges export av jordbruksvaror och livsmedel



Källa: SCB samt bearbetning av Jordbruksverket

Importen

Importen av jordbruksvaror och livsmedel har minskat med knappt 1 procent värdemässigt jämfört med förra året och uppgick 1995 till 31 miljarder kr. Medan importen från EU ökade med 20 procent minskade importen från länder utanför EU. Framför allt minskade importen från Central- och Östeuropa (-39 procent). Under 1995 kom två tredjedelar av importen från EU (jämfört med 54 procent 1994). Dessa importsiffror kan dock innehålla import från tredje land som tullbehandlats i ett annat EU-land. De viktigaste importländerna på jordbruksområdet under 1995 var Danmark, Nederländerna, Norge och Tyskland. Knappt en tredjedel av importen kom från våra nordiska grannar. Utanför Europa var de viktigaste länderna USA, Brasilien och Colombia.

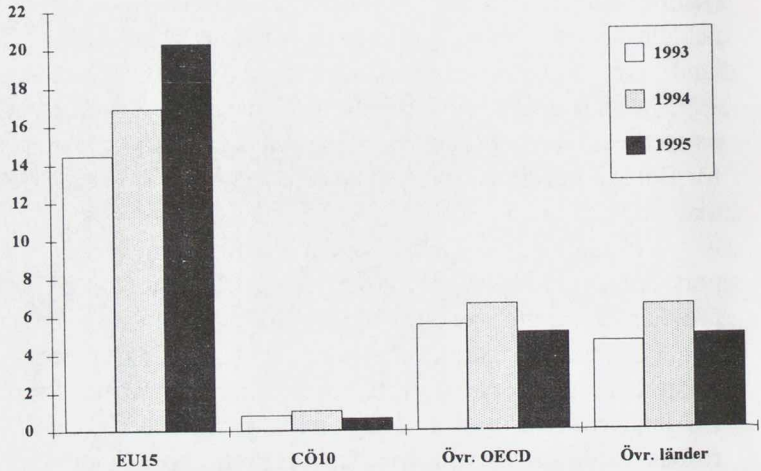
Vid jämförelser mellan värdet av importen från EU och importvärdet från tredje land visar det sig att varor från EU i många fall har ett högre genomsnittligt värde per kvantitet (t.ex. per kg). För att kunna konkurrera med EU-länderna måste varor från tredje land ha ett pris som *inklusive* tullar och avgifter motsvarar EU-ländernas varupriser. I handelsstatistiken redovisas dock varornas värde *exklusive* tullar och avgifter. EUs ökade värdemässiga andel av importen till Sverige kan följaktligen till viss del bero på att varorna från EU i många fall har ett högre genomsnittligt värde i handelsstatistiken. Vidare kan förändringar av det genomsnittliga värdet för olika produkter dölja hur importen (och exporten) utvecklats volymmässigt.

Importen av kött och köttvaror ökade kraftigt (+54 procent) medan importen av fisk och skaldjur, oljeväxtfrön samt oljor och fetter ökade något mindre. Bland köttvarorna var det främst importen av griskött från Danmark som ökade. Den ökade importen av fisk och skaldjur förklaras framför allt av ökad import av hel lax från Norge.

För några produktgrupper minskade importen kraftigt under 1995. Detta gäller i synnerhet drycker samt tobak och tobaksvaror. Vad gäller drycker var det främst importen från EU som minskade (-38 procent). Importen av vin minskade med omkring 800 milj. kr. En tänkbar förklaring till denna minskning är att

många nya importörer inte hunnit komma med i urvalet. Tobaksimporten från länder utanför EU föll drastiskt. Totalt var dock minskningen något lägre då importen från EU samtidigt ökade.

Figur 65 Sveriges import av jordbruksvaror och livsmedel miljarder kr



Källa: SCB samt bearbetning av Jordbruksverket

Den i särklass största produktgruppen värdemässigt var frukt och grönsaker som svarade för drygt en fjärdedel av importvärdet. Totalt minskade importen av frukt och grönsaker något men importen från EU-länderna ökade. De mest betydelsefulla frukterna och grönsakerna 1995 var bananer, äpplen, tomater, apelsiner och potatis.

De viktigaste enskilda importprodukterna under 1995 var orostat kaffe, vin, hel lax, chokladkonfektyr, räkor och bananer.

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 reformer 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.

Bilaga 2

Räkneexempel för att belysa allokeringseffektens utveckling

För att i någon mån kunna bilda sig en uppfattning om storleksordningen på de allokeringseffekter som diskuterats i kapitel 4 redovisas nedan några räkneexempel. Exemplen är mycket kraftigt förenklade. Ett alternativ skulle givetvis vara att ta utgångspunkt i de priser och kvantiteter som gällt för en viss produkt under ett visst år. Nästa fråga skulle då vara att göra antaganden om hur känslig efterfrågan och utbud är för prisförändringar. För att undvika att dessa räkneexempel uppfattas som prognoser av vad som verkligen skulle inträffa om politiken förändras nöjer vi oss här med att utgå från mycket schabloniserade förutsättningar. Trots att förutsättningarna är starkt schabloniserade är de inte orealistiska och exemplen kan bli mera lättillgängliga.

En fråga som har strategisk betydelse för analysen är efterfrågans respektive utbudets känslighet för prisförändringar (priselasticiteten). Vad gäller efterfrågans priselasticitet kan pekas på att gruppen livsmedel inte har några substitut mot andra varugrupper. Man kan därför utgå från att priselasticiteten totalt sett är låg. Utbytbarheten består istället i att byte kan ske inom en rättså vid ram inom gruppen livsmedel. Skulle t.ex. priserna på kött av olika slag stiga kan man räkna med att konsumtionen av kött minskar och att efterfrågan istället ökar av vegetabiliska produkter. Antag för räkneexemplen att priselasticiteten inom ett relevant prisintervall uppgår till -0,3, vilket innebär att om priserna stiger med 10 procent så minskar efterfrågan med 3 procent.[7]

---

[7] Vid beräkningarna av allokeringseffekter har efterfråge- och utbudsförändringar vid ändrade priser beräknats med ledning av de redovisade elasticiteterna. Däremot har, för att förenkla, be-

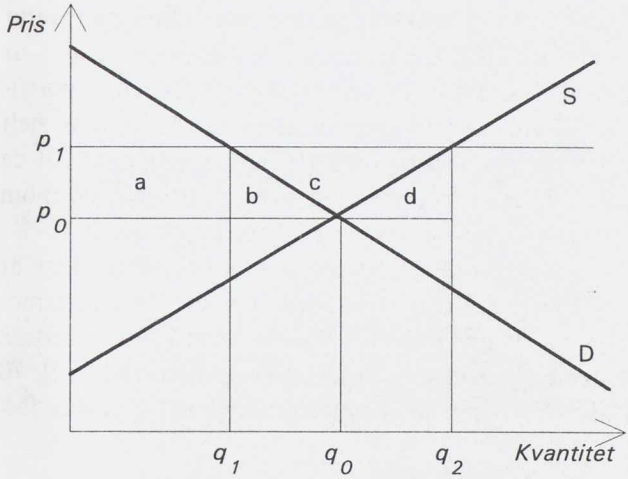
Utbudets känslighet för prisförändringar (priselasticiteten) kan, som diskuterats tidigare, variera starkt beroende på vilken sikt man utgår ifrån. I ett mycket kort perspektiv saknas alternativ användning av resurserna i företagen. Utbudet blir därför o-elastiskt. Ju längre tidsperspektiv som anläggs desto högre blir elasticiteten. I vegetabilieproduktionen bestäms lutningen av den långsiktiga utbudskurvan (och därmed elasticiteten) av hur produktionskostnaderna varierar, som i sin tur i hög grad beror på avkastningsnivån. För produktionsgrenar som i stort sett inte är areal- eller lägesberoende, t.ex. kycklingproduktion, skulle således den långsiktiga utbudskurvan bli vågrät eller näst intill vågrät. I de exempel som redovisas är utgångspunkten att priselasticiteten uppgår till 1, vilket innebär att om priserna stiger med 10 procent så ökar utbudet med 10 procent.

1 Exempel på allokeringseffekten av överskott

Med utgångspunkt från de förutsättningar som redovisades ovan kan följande räkneexempel utarbetas (Se figur B1). Antag att det pris som tillämpas på marknaden uppgår till 100 (p_1) vilket ger en utbjuden kvantitet på 100 (q_2). Antag vidare att den efterfrågade kvantiteten vid detta pris uppgår till 87 (q_1). Antag att priset på världsmarknaden, som i detta exempel också antas ge en jämvikt på den interna marknaden, uppgår till 90 (p_0). Kvantiteten vid jämvikt kan beräknas med ledning av de antagna elasticiteterna och blir då 90 (q_0).

räkning av allokeringseffekten skett med antagande av att efterfråge- och utbudskurvorna är räta linjer.

Figur B1 Bestämning av välfärdseffekten



Med de antagande som redovisades ovan skulle följande allokeringseffekter kunna beräknas:

ΔKÖ = $a + b$ = 10 * 87 + (10 * 3)/2 = 885 (pos)

ΔPÖ = $a + b + c$ = 10 * 87 + (10 * 3)/2 + (10 * 13)/2 = 950 (neg)

ΔBudgetkostnad = $b + c + d$ = 10 * 13 = 130 (pos)

Allokeringseffekt = 65

Ursprungligt produktionsvärde = 100 * 100 = 10000

Ursprunglig konsumentutgift = 100 * 87 = 8700

Ursprunglig intäkt från världsmarknaden = 90 * 13 = 1170

Ursprunglig budgetkostnad = 10 * 13 = 130

Allokeringseffekten är inte konkret i den bemärkelsen att den kan utläsas ur bokföringsmaterial. Därför kan det vara lämpligt att ställa allokeringseffekten i relation till uppgifter som kan erhållas genom sådant material. En sådan jämförelse visar att den allokeringseffekt som uppstår av en övergång till att tillämpa det lägre priset motsvarar 50 procent av budgetutgiften eller 0,7 procent av produktionsvärdet.

Det totala produktionsvärdet i jordbruket uppgick under år 1994 till 225 miljarder ecu. Utgifterna från FEOGA:s garantisektion uppgick samma år till ca 33 miljarder ecu, vilket motsvarar 15 procent av produktionsvärdet. Emellertid används medel ur FEOGA:s garantisektion även till andra åtgärder än ren exportfinansiering, t.ex. lagring, varför jämförelsen inte kan göras helt och hållet. Utgifterna för exportstödjande åtgärder uppgår till ca 20 miljarder ecu. Skillnaden mellan det pris som tillämpas inom EU och ett pris utan reglering uppgår i exemplet ovan till 10 %. Ser man bakåt har skillnaden normalt sett varit större. Det är svårt att ange vilken förändring som skulle uppstå vid en harmonisk neddragning av skyddsnivåerna. Räknar man istället med en större förändring och världsmarknadspriset istället sätts till 70 (p_0) med oförändrade antaganden om elasticiteterna erhålles följande värden:

$p_1 = 100$
$p_0 = 70$
$q_2 = 100$
$q_1 = 87$
q_0 (efterfrågan) = 95
q_0 (utbud) = 70

Därigenom kan följande välfärdseffekt beräknas:
ΔKÖ = $a + b$ = 30 * 87 + (30 * 8)/2 = 2730 (pos)
ΔPÖ = $a + b + c$ = 30 * 70 + (30 * 30)/2 = 2550 (neg)
ΔBudgetkostnad = $b + c + d$ = 30 * 13 = 390 (pos)
Allokeringseffekt = 570

Ursprungligt produktionsvärde = 100 * 100 = 10000
Ursprunglig konsumentutgift = 100 * 87 = 8700
Ursprunglig intäkt från världsmarknaden = 70 * 13 = 910
Ursprunglig budgetkostnad = 30 * 13 = 390

En jämförelse med budgetutgiften visar att allokeringseffekten motsvarar 150 procent av budgetutgiften, men att allokeringseffekten i relation till produktionsvärdet utgör 6 procent.

Skulle elasticiteten för utbudet vara lägre än som antagits ovan, t.ex. endast 0,5, och med antaganden i övrigt enligt det senaste exemplet ovan kan följande värden erhållas:

$p_1 = 100$
$p_0 = 70$
$q_2 = 100$
$q_1 = 87$
q_0 (efterfrågan) = 95
q_0 (utbud) = 85

Därigenom kan följande allokeringseffekt beräknas:
ΔKÖ = $a + b$ = 30 * 87 + (30 * 8)/2 = 2730 (pos)
ΔPÖ = $a + b + c$ = 30 * 85 + (30 * 15)/2 = 2775 (neg)
ΔBudgetkostnad = $b + c + d$ = 30 * 13 = 390 (pos)
Allokeringseffekt = 345

Ursprungligt produktionsvärde = 100 * 100 = 10000
Ursprunglig konsumentutgift = 100 * 87 = 8700
Ursprunglig intäkt från världsmarknaden = 70 * 13 = 910
Ursprunglig budgetkostnad = 30 * 24 = 390

En jämförelse med budgetutgiften visar att allokeringseffekten motsvarar 90 procent av budgetutgiften, men att allokeringseffekten i relation till produktionsvärdet utgör 3 procent.

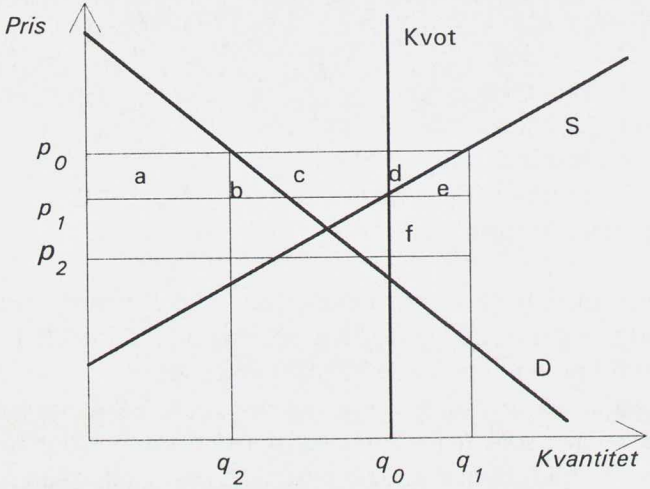
Självfallet är det mycket vanskligt att dra generella slutsatser av de räkneexempel som redovisas ovan. Om utgångspunkten är att skaffa sig en bild av den allokeringseffekt som skulle kunna uppstå vid en harmoniserad avveckling av gränsskyddet i världen måste som tidigare nämnts utgångspunkten vara att världsmarknadspriserna blir något högre än vad som varit fallet under de senaste åren. En prissänkning av de interna priserna med mellan 10 och 30 procent kan kanske vara rimlig som en beräkningsförutsättning. Det samlade överskottet inom EU antas idag uppgå till mellan 10 och 15 procent av produktionen. Med en elasticitet på efterfrågesidan som uppgår till -0,3 och med en elasticitet på utbudssidan som uppgår till 1,0 motsvarar allokeringseffekten mel-

lan 50 och 150 procent av budgetutgiften för exportstödjande åtgärder (det högre talet svarar mot den större prissänkningen). Är utbudet mindre elastiskt, t.ex. 0,5, minskar allokeringseffekten med ca 1/3.

2 Exempel på allokeringseffekterna av kvoter i jordbrukarledet

I figur B2 redovisas den problematik som gäller för en produkt som är kvoterad.

Figur B2 Bestämning av allokeringseffekten för mjölkkvoterna



Utgå för ett räkneexempel från samma grundantaganden om elasticiteter för efterfrågan och utbud som ovan, nämligen -0,3 respektive 1,0. Antag vidare:

$p_0 = 100$
$p_1 = 90$
$p_2 = 70$
$q_1 = 100$
$q_0 = 96$ (Vilket innebär att produktionen skulle vara 4 enheter större om kvoterna avvecklades och priset bibehålles.)
$q_2 = 87$ (Överskottet utgör ca 10 procent av produktionen.)

Väg 1: Prissänkning och bibehållen produktion

ΔKÖ $= a + b = 10 * 87 + (10 * 3)/2 = 885$ (pos)
ΔPÖ $= a + b + c = 10 * 96 = 960$ (neg)
ΔBudgetkostnad $= b + c = 10 * 9 = 90$ (pos)
Allokeringseffekt = 15

Väg 2: Oförändrat pris och ökning av produktionen

ΔKÖ = 0
ΔPÖ $= d = (10 * 4)/2 = 20$ (pos)
ΔBudgetkostnad $= d + e + f = 30 * 4 = 120$ (neg)
Allokeringseffekt = -100

Den slutsats som kan dras av dessa två vägar är att en avveckling av kvotsystemet utan att tillåta en sänkning av priset ger en negativ allokeringseffekt. Skälet till detta är att produktionen kommer att öka och att därmed utgifterna för subventionering av exporten ökar. Endast en mindre del av utgifterna för subventionering av exporten kommer producenterna till del i form av producentöverskott.

Antag vidare att en effekt av kvoteringen är att effektiviseringen blir lägre, bl.a. genom långsammare strukturutveckling. Ett tänkt parallellskift nedåt av utbudskurvan från priset 100 till priset 99 vid kvantiteten q_1 (100) ger ett ökat producentöverskott med 100. Detta exempel visar att effekten av långsammare struk-

turutveckling mycket väl kan vara avsevärt större än den allokeringseffekt som diskuteras ovan.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forsknings-finansiering. U.
3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäk-ring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 - En granskning. M.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 - Faktaredogörelser. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S.
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S.
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S.
125. Droger i trafiken. Ju.
126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
127. Folkbildningens institutioner. U.
128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
131. Extern värdering av hot och förmåga. Mätnings- och organisationsaspekter på statsmakternas styrning av försvaret. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Mätnings- och organisationsaspekter på statsmakternas styrning av försvaret. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]
Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. [133]
Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. [134]
Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. [135]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]
Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. [110]
Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 - En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 - An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 - Faktaredogörelser. [74]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 - Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]

FRITZES
Postadress: 106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21, Telefon: 08-690 91 90

ISBN 91-38-20378-2
ISSN 0375-250X