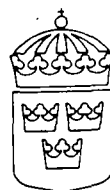


Regeringens proposition

1992/93:130

om vissa jordbrukspolitiska frågor



Prop.
1992/93:130

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 29 oktober 1992 för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Karl Erik Olsson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att medel anvisas för 1992 års direktbidrag till jordbruket. Utöver de besparingar på detta belopp som aviserades i 1992 års budgetproposition föreslås nu ytterligare besparingar. Sammanlagt kommer därmed direktbidragen att uppgå till 1 600 miljoner kronor för budgetåret 1992/93. Det innebär en total besparing på drygt 800 miljoner kronor i förhållande till det ursprungliga kompensationsbeloppet som lades fast i 1990 års livsmedelspolitiska beslut.

I propositionen aviseras också åtgärder för att påbörja en anpassning av den svenska livsmedelssektorn till de förhållanden som råder inom EG.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 oktober 1992

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibbe, Björck, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet Olsson

Proposition om vissa jordbrukspolitiska frågor

1 Inledning

I årets budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 10) gjordes bedömningen att en överenskommelse inom ramen för pågående GATT-förhandlingar (Uruguay-rundan) var nära förestående. Jag anförde därför att ett ställningstagande till jordbrukets kompensationsbelopp och de s.k. direktbidragen för budgetåret 1992/93 skulle anstå till dess förhandlingarna var avslutade. Jag anförde vidare att övervägandena vid ett ställningstagande skulle ske med beaktande av att anpassningen av svenskt jordbruk och svensk jordbrukspolitik till EG inte får försvåras. Samtidigt aviserades en besparing budgetåret 1992/93 med 175 miljoner kronor på direktbidragen.

Även om GATT-förhandlingarna skulle bli klara snart kan inte resultatet av dem verkställas under innevarande budgetår, varför jag nu vill ta upp frågan om direktbidrag för budgetåret 1992/93.

Jag vill emellertid inledningsvis kort beröra vissa frågor om en anpassning av svenskt jordbruk till förhållandena inom EG.

1.1 Allmänna utgångspunkter

Förberedelserna för ett svenskt medlemskap i EG är för närvarande en av de viktigaste frågorna på jordbruksområdet. Regeringens målsättning är att Sverige skall bli medlem i EG fr.o.m. den 1 januari 1995. Integration i den gemensamma jordbrukspolitiken blir ett av huvudelementen vid Sveriges inträde som medlem i EG. Arbetet med förhandlingsförberedelser pågår och regeringen har i riksdagen redovisat förhandlingsmål på bl.a. jordbruksområdet. Det övergripande förhandlingsmålet bör vara att en fullständig integrering med EG:s gemensamma jordbrukspolitik skall ske från den dag Sverige blir medlem. Utgångspunkten är att Sverige vid integrationen skall uppnå så stora positiva samhällsekonomiska effekter som möjligt med hänsyn tagen till både behovet av en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring och till konsumenter-

nas och skattebetalarnas intressen. En ambition bör därvid vara att inga övergångsåtgärder skall behöva tillämpas sedan Sverige blivit medlem samt att övriga konkurrensbegränsande åtgärder undanröjs, i båda fallen på basis av ömsesidighet.

Ett mål är också att upprätthålla en fortsatt hög ambitionsnivå på det regionalpolitiska området.

Sverige vill också behålla den höga ambitionsnivå som vi har på bl.a. miljö- och djurskydds-/djurhälsområdet.

Det betyder att redan på relativt kort sikt, dvs. fr.o.m. den 1 januari 1995, blir Sveriges jordbruks, trädgårdsnärings och livsmedelsindustris konkurrenskraft i EG avgörande för dess framtida omfattning. En anpassning mot de totalt sett lägre pris-, stöd- och kostnadsnivåer som gäller inom EG måste därför omedelbart påbörjas. Även vad gäller andra villkor som styr marknadsförhållandena bör en anpassning till EG eftersträvas.

Härigenom minimeras behovet av övergångsåtgärder, vilket innebär att de samhällsekonomiska fördelar som ett EG-medlemskap innebär, snabbare uppnås. Anpassningen till EG:s lägre priser, kostnader och hårdare konkurrens förutsätter en fortsatt omställning av livsmedelssektorn för att Sverige skall ha en konkurrenskraftig jordbruks- och livsmedelsnäring vid inträdet i EG. Anpassningen bör också ge ökat marknadstillträde, lägre konsumentpriser och en minskad belastning på statsbudgeten. Produktionen inom jordbruket och livsmedelsindustrin bör kunna behållas på ungefär nuvarande nivå om dessa sektorer ges samma villkor som motsvarande sektorer inom EG.

Rent allmänt innebär en anpassning i stort sett oförändrad pris- och stödnivå för vegetabilieproduktionen jämfört med dagens nivå, medan nivåerna måste sänkas inom animalieproduktionen. Kostnadsnivån måste sänkas inom samtliga produktionsinriktningar. Med hänsyn till den mycket korta tid som står till förfogande för en anpassning av den svenska livsmedelsproduktionen måste åtgärder vidtas snarast möjligt så att livsmedelsproducenterna får de signaler som krävs för att anpassningen skall kunna inledas och fullföljas till tidpunkten för ett svenskt medlemskap. Sedan EG våren 1992 beslutade om en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken, som bl.a. innebär införandet av ett arealbidrag med trädeskrav inom vegetabilieodlingen, framstår det som uppenbart att 1990 års beslut om livsmedelspolitiken i sig är otillräckligt för att åstadkomma den anpassning som krävs till förhållandena inom EG.

Den särskilda omställningskommission som fått regeringens uppdrag att förbereda en avstämning av 1990 års livsmedelspolitiska beslut har nyligen avgivit ett delbetänkande som i första hand behandlar vegetabilieproduktionens villkor fram till ett EG-medlemskap. I viss utsträckning har kommissionen även beaktat behovet av förändringar inom animaliesektorn samtidigt som ytterligare förslag vad beträffar denna sektor enligt kommissionen skall behandlas i kommande betänkande. Det skulle enligt min mening vara en fördel om villkoren för såväl vegetabilie- som animalieproduktionen kunde klargöras i ett sammanhang. Enligt vad jag har erfarit är det möjligt för Omställningskommissionen att inom kort också redovisa förslag rörande animalieproduktio-

nen. Därmed blir det möjligt att på ett samlat sätt ta ställning till hela livsmedelspolitiken vid ett och samma tillfälle. Jag har därför för avsikt att i min anmälan till 1993 års budgetproposition återkomma med förslag om grunderna för en successiv anpassning av livsmedelspolitiken där bl.a. frågan om villkoren för vegetabilie- och animalieproduktionens anpassning kommer att behandlas. Därvid kommer också att tas upp målsättningarna för de sänkningar av konsumentpriser och produktionskostnader som är förutsättningen för en sådan anpassning. Jag kommer i det sammanhanget även att ta upp frågan om storleken på direktbidrag för budgetåret 1993/94 och därmed också utrymmet för en anpassning till EG:s system med arealbidrag och därtill hörande trädessvillkor. Med hänsyn till vikten av en tidigt påbörjad anpassning är det dock nödvändigt att redan nu börja vidta olika åtgärder för att sänka produktionskostnaderna. Detta är av särskilt stor betydelse eftersom det föreligger en naturlig eftersläpning innan sänkta kostnader kan få genomslag i en näring som jordbruket.

Vad beträffar Omställningskommissionens fortsatta arbete vill jag i detta sammanhang anförda följande. Kommissionen har i uppdrag att lämna förslag till erforderliga förändringar i gällande beslut för att i första hand åstadkomma en smidig anpassning av svenskt jordbruk och svensk livsmedelsindustri till EG. Till kommissionens uppdrag hör emellertid också bl.a. att göra en avstämning av besluten avseende mål och medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap. Utöver en utvärdering av existerande landskapsvårdsstöd skall kommissionen därvid också pröva frågan om arealersättning som en metod att bevara öppna landskap.

Den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken inom EG har kompletterats med flera åtgärder där inriktningen i viss utsträckning ansluter till syftet med det svenska landskapsvårdsstödet. Även dessa kompletterade åtgärder bör beaktas när Omställningskommissionen gör sin avstämning på detta område.

1.2 Sänkt gränsskydd på fodermedel

Som ett första steg i den nödvändiga kostnadsanpassningen, till den del den faller på staten, avser jag att inom kort föreslå regeringen att fr.o.m. den 1 januari 1993 sänka införselavgiften på proteinfodermedel med 30 %. EG har inget gränsskydd för dessa typer av fodermedel och de svenska foderkostnaderna ligger därför avsevärt över foderkostnadsnivån inom EG. En sänkning av gränsskyddet och därmed den svenska prisnivån är ett viktigt steg i anpassningen till villkoren som gäller inom EG. Animalieproducenterna kan därmed sänka sina kostnader, vilket i sin tur ger utrymme för en sänkt stödnivå inom denna sektor.

Effekterna av en gränsskyddssänkning på proteinfodermedel är en ökad användning av dessa fodermedel inom animalieproduktionen på bekostnad av framför allt spannmålen. Undanträngningen av spannmål är dock beroende av

spannmålspriset. Även användningen av andra inhemska fodermedel, som t.ex. foder från raps, kommer att påverkas. Jag har för avsikt att återkomma också till denna fråga i samband med budgetpropositionen då Omställningskommissionens andra delbetänkande föreligger.

1.3 Avskaffad prisregleringsavgift på handelsgödsel och bekämpningsmedel

Den s.k. prisregleringsavgiften på handelsgödsel och bekämpningsmedel, vars syfte är att bidra till finansieringen av överskottsexporten av spannmål, har ingen direkt motsvarighet i EG. Avgiftens storlek och därmed jordbrukets kostnader för denna uppgår till ca 400 miljoner kronor per år. I enlighet med vad Omställningskommissionen har föreslagit bör, som ett led i anpassningen till de förhållanden som gäller inom EG, kostnadsnivån inom Sverige reduceras genom att prisregleringsavgiften på handelsgödsel och bekämpningsmedel avskaffas. Kommissionen har föreslagit att detta bör ske från den 1 juli 1993.

Den, till följd av torkan, mycket låga skörden år 1992 innebär att exportkostnaderna för överskott i det närmaste uteblir för denna skörd budgetåret 1992/93. Därmed är finansieringsbehovet inte längre lika stort som tidigare och grunden för att belasta jordbruket med denna kostnad bortfaller. Prisregleringsavgiften kan därför avskaffas redan fr.o.m. den 1 januari 1993. Jag har för avsikt att inom kort återkomma till regeringen med förslag i denna fråga.

Ytterligare åtgärder för att anpassa växtodlingen är nödvändiga och jag avser att återkomma med förslag till anpassningsåtgärder i samband med att ställning tas till en anpassning av både animalie- och vegetabilieproduktionen.

Enligt min bedömning kommer åtgärderna innebära att förutsättningarna för en extensifiering inom vegetabilieodlingen ökar. Intensiteten i vegetabilieodlingen påverkas främst av relationerna mellan priserna på produkter och produktionsmedel.

Sänkningen av inlösenpriset från 139 öre i 1989 års priser till 90 öre år 1993, som gällande beslut innebär, utgör ett mycket starkt incitament för en extensifiering av odlingen. Förändringen innebär en mycket kraftig sänkning av det reala inlösenpriset på spannmål mellan åren 1989 och 1993. Sänkningen av priserna på handelsgödsel och bekämpningsmedel till följd av ett borttagande av prisregleringsavgifterna är relativt sett väsentligt lägre.

1.4 Åtgärder för vidareföring av kostnadssänkningar

Kostnadsnivån inom den svenska livsmedelssektorn är, som jag tidigare nämnt, för hög inom samtliga produktionssektorer.

Den sänkning av den svenska kostnadsnivån i jordbruket som nu påbörjas måste också, mot bakgrund av den totalt sett högre stödnivån i Sverige, följas

av sänkningar av kostnadsnivån i livsmedelskedjans övriga led. Jag är övertygad om att denna insikt finns hos alla som strävar efter att vara konkurrenskraftiga inom en gemensam europeisk marknad.

Så länge stödnivån i Sverige är högre än den i EG måste också kostnads-sänkningarna vidareföras genom en sänkt stödnivå. En sådan sänkning kan åstadkommas såväl genom en sänkning av direktbidragen som genom sänkta referenspriser och därmed sänkt gränsskydd.

Fördelarna av en sänkt kostnadsnivå kommer således oss alla tillgodo antingen som ett minskat behov av skattefinansiering eller som sänkningar av konsumentpriserna. Vad gäller budgetåret 1993/94 återkommer jag till dessa frågor i samband med 1993 års budgetproposition. För budgetåret 1992/93 föreslår jag i det följande att vidareföringen av de kostnads-sänkningar som jag berört i det föregående i sin helhet sker som en sänkning av direktbidragen till primärledet.

2 Direktbidrag till jordbruket

Riksdagen beslutade våren 1989 att 1 170 miljoner kronor skulle tillföras jordbruket under regleringsåret 1989/90 som kompensation för kostnadsökningar m.m. Till följd av en överenskommelse i GATT i april 1989, som bl.a. innebär att stödpriserna till jordbruket inte skulle höjas fram till dess att förhandlingarna avslutats, beslutades att jordbrukets ersättning i huvudsak skulle lämnas genom direktbidrag per djur av olika slag eller per hektar av olika grödor i stället för genom en gränsskyddshöjning. Som en del i 1990 års livsmedelspolitiska beslut höjdes det totala kompensationsbeloppet i form av direktbidrag till 2 443,4 miljoner kronor budgetåret 1990/91. Detta innebär att ca 10 % av jordbrukets bruttointäkter inte längre skulle komma från konsumenterna utan från statsbudgeten. Hur ersättningen skulle utgå efter detta budgetår skulle enligt riksdagens beslut avgöras med hänsyn till resultatet av GATT-förhandlingarna.

För budgetåret 1991/92 beslutade riksdagen att 755 miljoner kronor av direktbidragen skall disponeras för att amortera av den rörliga kredit m.m. som ställts till Statens jordbruksnämnds förfogande för att finansiera 1990 års spannmålsexport m.m. Enligt riksdagens beslut skulle resterande bidrag för budgetåret 1991/92 utgå på i princip samma sätt som budgetåret 1990/91 och utbetalas under år 1991, allt under förutsättning att GATT-förhandlingarna inte motiverade förändringar i systemet. Då GATT-förhandlingarna inte kunde avslutas föreslog regeringen i prop. 1991/92:25 om tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1991/92 att resterande direktbidrag för budgetåret 1991/92 skall anvisas och utbetalas i huvudsak i form av djurbidrag. Regeringen föreslog därvid också att en besparing skulle göras med 50 miljoner kronor. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 1991/92:JoU7, rskr. 1991/92:49). För budgetåret 1991/92 uppgick således

kompensationsbeloppet till 2 393,5 miljoner kronor, varav 1 478 miljoner kronor betalades ut som djurbidrag. Prop. 1992/93:130

I 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 10) gjordes bedömningen att GATT-förhandlingarna befann sig i ett slutskede. Vidare anfördes att "ett ställningstagande till kompensationsbeloppet för budgetåret 1992/93 får anstå till dess förhandlingarna i GATT är avslutade. Övervägandena bör då också göras med beaktande av att anpassningen av svenskt jordbruk och svensk jordbrukspolitik till EG inte får försvåras". Samtidigt anfördes att direktbidragen som ett led i besparingsarbetet skulle reduceras med 175 miljoner kronor för budgetåret 1992/93.

Mot bakgrund av det ekonomiska läget i landet och behovet av att stärka statsbudgeten bör en ytterligare besparing göras på direktbidragen till jordbruket utöver den som aviserades i 1992 års budgetproposition. Således bör bidragen för budgetåret 1992/93 reduceras med ytterligare 618,5 miljoner kronor. Besparingen bör inte tillåtas slå igenom på konsumentpriserna. Någon höjning av gränsskyddet bör därför inte genomföras. Därmed måste det kompensationsbelopp till jordbruket som lades fast i 1990 års livsmedelspolitiska beslut sänkas med motsvarande belopp.

För budgetåret 1992/93 kommer direktbidragen således att uppgå till sammanlagt 1 600 miljoner kronor. Medlen bör få disponeras på samma sätt som under tidigare år.

Till viss del kompenseras jordbruket genom de kostnadssänkande åtgärder som jag har berört tidigare. Dessutom kommer även den generella sänkningen av arbetsgivaravgiften som regeringen har föreslagit att påverka jordbruket i en kostnadssänkande riktning.

Det bör liksom tidigare år få ankomma på regeringen att fastställa grunderna för och fördelningen av direktbidragen på olika produktionsgrenar.

I detta sammanhang vill jag emellertid nämna att jag har för avsikt att av-
visat belopp föreslå regeringen att medel tillförs skördeskadefonden. Avsättningen till fonden innebär att den överenskommelse mellan LRF och tidigare regering om avsättningar till skördeskadefonden nu kan fullföljas.

Till följd av årets skördeskador beräknas fonden behöva utbetala större belopp än vad som beräknats. Genom att avsätta medel från direktbidragen kan fonden trots detta byggas upp till avsedd nivå.

Förändringen av kompensationsbelopp och direktbidrag måste också ses som ett steg i den nödvändiga anpassning av stödnivån som måste ske inför ett EG-medlemskap. Som jag nyss nämnt avser jag att senare återkomma till regeringen med ytterligare förslag som syftar till att Sverige vid inträdet i EG skall ha en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag har förordat om en sänkning av kompensationsbeloppet till jordbruket,
2. godkänna vad jag har förordat om utbetalning av direktbidrag till jordbruket för budgetåret 1992/93,
3. till *Omställningsåtgärder i jordbruket m.m.* på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1992/93 anvisa ett förslagsanslag på 1 600 000 000 kr.

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om åtgärder för att påbörja en anpassning av svenskt jordbruk till de förhållanden som råder inom EG.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och det ändamål som han har hemställt om.