

1 Sammanfattning

I denna rapport redovisas en kartläggning av samhällets totala stöd till jordbruket. Riksrevisionsverket (RRV) har åt ESO genomfört tre olika delstudier. I den första har vi tagit fram skattningar av den sammanlagda omfattningen av marknadsprisstöd och direkta stöd till det svenska jordbruket. EU har beslutat om ett omfattande gränsskydd och härigenom erhåller jordbruksnäringen s.k. marknadsprisstöd. Detta innebär att konsumenterna betalar högre priser för jordbruksprodukter än vad de skulle under oreglerade förhållanden.

Skattningarna av den sammanlagda omfattningen av stödet till jordbruket är baserade på OECD:s s.k. PSE-modell (PSE = Producer Subsidy Equivalent). OECD använder denna modell för att räkna fram den genomsnittliga stödnivån i olika länder. Eftersom OECD endast räknar fram det genomsnittliga stödet för EU:s medlemsländer, publiceras här skattningar av hur det totala stödet till jordbruket förändrats i Sverige sedan vi gick med i EU.

I en andra delstudie har vi genomfört en inventering av de samlade transfereringarna, både från EU och Sverige, som direkt eller indirekt kan räknas till jordbrukspolitiken. Det innebär att vi kartlagt om det finns ytterligare budgetstöd än vad som ingår i gängse PSE-beräkningar. Vi har tagit med såväl utgifter för stöd som hanteras av Jordbruksdepartementet, som via andra departement. Även kostnaderna för administrationen av stöden har beräknats.

I en tredje delstudie har vi gjort ett försök att grovt kvantifiera de miljökostnader som kan uppstå som en följd av jordbruksstöden. Det bör noteras att det inom nationalekonomin finns olika uppfattningar om det är möjligt att göra realistiska beräkningar av dessa kostnader. Vi har dock valt att göra en första redovisning av omfattningen av potentiella miljökostnader till följd av jordbruksstöden, på basis av nationella forskningsresultat.

1.1 Omfattning av direktstöd och marknadsprisstöd

Med *direktstöd* avses i det följande sådana stöd som antingen utgör transfereringar från EU eller från svenska staten, landstingen eller kommunerna.

Marknadsprisstödet innebär att EU fastställer administrativa priser som grund för ersättningen till jordbrukarna. Marknadsprisstödet leder således även till att man vid export från EU ger stöd som kompenserar jordbrukarna för skillnaden mellan världsmarknadspriserna och de administrativa priser som sätts inom EU. Samtidigt läggs tullar på importen från länder utanför EU. Härigenom skyddas produktionen inom EU från konkurrens utifrån. Detta innebär att marknadsprisstödet i själva verket betalas av konsumenterna genom att konsumentens priser-na blir högre.

Genom marknadsprisstödet kommer produktionen inom EU att ligga kvar på en högre nivå givet att världsmarknadspriset skulle vara lägre än det pris som är grund för ersättningen till EU:s jordbrukare. EU kan härigenom även sälja mer på världsmarknaden och importera mindre än utan detta stödsystem. Då EU är en betydande jordbruks-producent påverkas världsmarknadspriserna i sig av EU:s stödsystem, vilket innebär att de skulle kunna vara på en något högre nivå utan EU:s subventionerade jordbruksexport.

Enligt OECD:s PSE-beräkningar uppgick det totala stödet i Sverige år 1994, innan EU-inträdet, till närmare 14 miljarder kronor, eller 51 % av produktionsvärdet. Detta kan jämföras med ett EU-genomsnitt på ca 50 % år 1994, enligt OECD. Eftersom Sverige gick med i EU år 1995 har OECD inte publicerat några PSE-beräkningar för Sverige för åren 1995 och 1996. Vi har emellertid tagit fram skattningar av stödet, på basis av OECD:s PSE-modell. Skattningarna indikerar att stödet för år 1995 i Sverige uppgick till mellan 12-15 miljarder kronor. Detta innebär att den genomsnittliga stödnivån, räknad i stöd som andel av produktionsvärdet i Sverige 1995 enligt PSE-modellen kan skattas till mellan 45-51 %. Genomsnittet för EU samma år var, enligt OECD, 49%. EU-genomsnittet har sedan sjunkit till 43% för 1996, enligt OECD. Den genomsnittliga stödnivån för Sverige, låg enligt våra skattningar på mellan 48-51% för 1996. För att mer långtgående slutsatser skall kunna dras måste säkerställda beräkningar av

det samlade stödet för Sverige tas fram för 1995 och 1996. Det finns f.n. inte något organ i Sverige som har uppgiften att ta fram och publicera sådana eller liknande beräkningar.

Vi har också studerat de utgiftsposter som innefattas i den gemensamma jordbrukspolitiken. Det ger information om hur mycket medel som EU har transfererat till Sverige och till det svenska jordbruket. Av Sveriges "medlemsavgift" till EU år 1995 fördelades enligt EU:s budgetbeslut motsvarande 9 miljarder kronor till EU:s jordbruksfond, FEOGA. Från jordbruksfonden återfördes 4–5,5 miljarder kronor till stöd för svenskt jordbruk. Detta innebär således enligt gällande regler och beslut en transferering från Sverige på minst 3,5 miljarder kronor till jordbrukare i övriga EU-länder. Det bör i sammanhanget betonas att storleken på Sveriges medlemsavgift till EU beräknas utifrån grunder, vilka helt saknar koppling till jordbruksstödet omfattning såväl inom EU som i Sverige.

I en nyligen publicerad rapport från Jordbruksverket analyserades fördelningen av stödet i Sverige år 1995. Som en följd av den starka kopplingen mellan produktionens storlek och stödens storlek erhåller en liten grupp av jordbrukare huvuddelen av stöden. År 1995 erhöll 18 % (ca 16 000 jordbruksföretag) 71 % av det totala stödet, dvs. även inklusive marknadsprisstödet. Detta innebär att ca 10 miljarder kronor (i form av marknadsprisstöd och direktstöd) överfördes till de 16 000 jordbruksföretagen. I genomsnitt erhöll dessa 625 000 kronor. Ca 2/3 av jordbrukarna (ca 60 000 företag) erhöll sammanlagt endast 9 % av det totala stödet.

1.2 Antalet stöd

Av de utgifter för jordbruksstöd som redovisas över statsbudgeten härör huvuddelen från Jordbruksdepartementets område. Jordbrukare kan även erhålla vissa företagsstöd som är generella för företagare, men som ligger utanför själva jordbrukspolitiken.

De totala utgifterna för jordbruksstödet (inklusive EU-stöd men exklusive gränsskyddet) uppgick till ca 9,5 miljarder kronor för 1996. Utgifterna för de stöd m.m. som hanteras av andra departement uppgår till drygt 0,6 miljarder kronor.

Den totala kostnaden för den svenska administrationen av jordbrukspolitiken uppgick till ca 0,76 miljarder kronor under 1996. Administrationskostnaderna för länsstyrelsernas lantbruksenheter utgör en stor del av detta, ca 0,46 miljarder kronor. Den svenska administrationen av enbart EU-stöd uppgick till drygt 0,41 miljarder kronor, dvs. mer än hälften av de totala administrationskostnaderna för Sverige.

Vi har kunnat konstatera att miljöstöden kräver mest administration jämfört med övriga stöd. Kostnaderna för att hantera miljöstödet motsvarar 8 % av det stöd som utbetalats 1996, medan de för t.ex. arealersättning och djurbidrag är mellan 3 och 5 %. Kostnaderna för att administrera miljöstöden motsvarar 36 % av den totala kostnaden för att administrera EU:s jordbruksstöd i Sverige.

Den genomförda inventeringen visar att det förekommer mer än 120 olika typer av stöd, inklusive företagsstöd, som direkt eller indirekt är kopplade till jordbruket. Den enskilt största stödformen är arealersättningen som 1996 uppgick till 4,6 miljarder kronor. Exempel på stöd som inte endast avser jordbrukssektorn är rekryteringsstöd, stöd för utbildning i företag, utbildningsvikariat, transportstöd m.m.

Vi har identifierat budgetstöd om ca 3 miljarder kronor som inte tas med i den gängse PSE-modellen t.ex. ytterligare administrationskostnader, FoU, företagsstöd. En konsekvens av det stora antalet stöd och att de ges på så olika villkor är att systemet är svåröverskådligt såväl för de som skall söka stöden som för allmänhet och politiker. Administrationskostnaden i förhållande till stödvolym varierar också mellan olika stödformer.

1.3 Miljökostnader

I denna rapport redovisas ett försök att kvantifiera de miljökostnader som blir en följd av jordbruksstödet. Jordbruket medför i vissa fall miljöskador. En intressant fråga är i vilken utsträckning sådana kan uppstå till följd av själva jordbruksstöden. I kapitel 6 ges en sammanställning av aktuell forskning kring de miljöskador som kan uppstå till följd av stöden genom bl.a. ökad användning av bekämpningsmedel och handelsgödsel eller genom ökad animalieproduktion. Detta

torde vara de f.n. viktigaste kända miljöeffekterna. Det är viktigt att betona att även andra miljökostnader kan uppstå, för vilka det hittills inte finns ett tillräckligt underlag för att de skall kunna uppskattas kvantitativt. Mot detta skall ställas miljövinster, främst till följd av miljöstödet, som inte heller de kan kvantifieras ännu. Enligt de nationella forskningsrön som hittills gjorts, leder jordbruksstöden till miljöskador motsvarande en kostnad av minst 1 miljard kronor årligen. Detta är troligen en underskattning bl.a. till följd av att analysen framför allt bygger på marknadsprisstöden.

1.4 Resultat av kartläggningen

Det finns indikationer på att stora förändringar av storleken på det samlade stödet till jordbruket i Sverige under 1995 och 1996 inte har ägt rum i förhållande till situationen i Sverige år 1994. För att mer långtgående slutsatser skulle kunna dras, måste säkrare beräkningar göras. Under samma period har det samlade stödet till jordbruket sjunkit inom EU enligt OECD:s genomsnitt för EU-länderna. Av rapporten framgår vidare att:

- * det sammanlagda stödet, dvs. budgetstöd och gränsskydd, till jordbruket för 1995 kan skattas till mellan *12-15 miljarder kronor* på basis av OECD:s PSE-modell
- * mer än 120 olika typer av stöd förekommer inom jordbrukspolitiken och ca 3 miljarder kronor i form av budgetstöd som inte tas med i den gängse PSE-modellen
- * av den svenska medlemsavgiften 1995 fördelades enligt EU:s budgetbeslut motsvarande 9 miljarder kronor till jordbruksfonden. Av dessa var *3,5-5 miljarder kronor* en transferering till jordbruket inom andra EU-länder
- * de samhällsekonomiska kostnaderna för miljöskador till följd av jordbruksstödet uppskattas enligt våra preliminära beräkningar till *ca 1 miljard kronor* årligen.

Det är angeläget att få kunskap om det samlade offentliga stödet, såväl gränsskydd som direktstöd över budgeten, dvs. få ett svar på den rimliga frågan om hur stort det samlade stödet är inklusive även bl.a. FoU och generellt företagsstöd. Jordbruksverket eller Lantbruksuniversitet bör få i uppdrag att göra beräkningar av det samlade stödet till Sverige för 1995 och 1996 och framdeles.

OECD publicerar numera enbart ett genomsnitt för EU:s medlemsländers jordbruksstöd. En redovisning för respektive medlemsländer saknas. För att få en bättre transparens vore det intressant att få motsvarande beräkningar för övriga medlemsländerna inom EU. Dessutom borde skattningar av jordbruksstödet miljökostnader utarbetas för respektive medlemsland och samlat för EU.