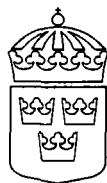


Jordbruksutskottets yttrande

1992/93:JoU4y

Kompletteringspropositionen



1992/93
JoU4y

Till finansutskottet

Finansutskottet har i beslut den 29 april 1993 berett jordbruksutskottet m.fl. utskott tillfälle att avge yttranden över proposition 1992/93:150 (kompletteringspropositionen) jämte eventuella motioner, såvitt propositionen och motionerna berör resp. utskotts beredningsområde.

Jordbruksutskottet behandlar i sitt yttrande i huvudsak endast de förslag angående minskning av stödet till jordbruket och om miljöavgifter som framförs i motion Fi92 av Ingvar Carlsson m.fl. (s).

Propositionen

I proposition 1992/93:150 redovisas beräkningar av budgetutfallet och statens lånebehov för innevarande budgetår. Vidare redovisar regeringen i en reviderad finansplan sin bedömning av hur den ekonomiska politiken bör utformas. Regeringens besparingsprogram för åren 1994–1998 preciseras. Åtgärder om 80 miljarder kronor, huvudsakligen på utgiftssidan, aviseras. I den reviderade finansplanen (bil. 1 s. 5) anføres att den ekonomiska politiken skall präglas av hänsyn till miljön och naturresurserna. Balansen mellan ekonomi och ekologi måste säkras. Genom ekonomisk tillväxt ökar utrymmet för nödvändiga miljöåtgärder. En offensiv miljöpolitik är i sin tur en förutsättning för att tillväxten skall bli uthållig. Utvecklingen av ekonomiska styrmedel är ett centralt inslag i en sådan politik. Enligt ett uttalande på s. 30 i finansplanen räknar finansministern med att miljöskatter skall kunna bidra med ca 8 miljarder kronor i ökade inkomster.

Ett antal åtgärder för att främja sysselsättningen föreslås. I bilagorna 2–10 framläggs förslag som berör sammanlagt nio departements verksamhetsområden. Jordbruksdepartementet och Miljö- och naturresursdepartementet berörs ej direkt av dessa bilagor. Av propositionen framgår dock (bil. 8 s. 50) att det inom Miljö- och naturresursdepartementets område har redovisats en inventering av lämpliga beredskapsarbeten. Föredragande statsrådet förutsätter att Naturvårdsverket och Arbetsmarknadsverket överlägger om möjligheterna att utföra sådana arbeten. Under rubriken 2.16 Bidrag till tidigareläggning av investe-

ringar m.m. föreslås (s. 54 f.) att 90 miljoner kronor ställs till AMS förfogande för bidrag om högst 50 % till arbeten med skogsbilvägar som avslutas senast den 31 december 1994.

1992/93:JoU4y

Motionen

I motion Fi92 av Ingvar Carlsson m.fl. (s) yrkas

19. att riksdagen beslutar att jordbruksstödet för budgetåret 1993/94 skall minska med 1 miljard kronor i enlighet med vad som anförts i motionen,

20. att riksdagen hos regeringen begär att en utredning tillsätts för att bedöma hur miljöavgifter skall kunna användas för att förstärka statsfinanserna och förbättra miljön.

I motiveringen till yrkande 19 anføres att riksdag och regering under det senaste året återgått till en jordbrukspolitik med ökade inslag av reglering och av subvention av livsmedelsexporten. Denna politik innebär en belastning för samhällsekonomin och för de offentliga finanserna. Enligt motionen har Socialdemokraterna under vårriksdagen presenterat förslag som innebär en besparing på jordbrukets område med ca 1 miljard kronor jämfört med riksdagens majoritet. Detta uppnås, anför motionärerna, genom att bibehålla det inkomststöd som ingick i 1990 års livsmedelspolitiska beslut, stå fast vid ett inlösenpris på spannmål på 90 öre per kg, begränsa ökningen av exportstödet samt bibehålla prisregleringsavgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel och omvandla avgifterna till en miljöavgift.

I anslutning till yrkande 20 anføres att en parlamentarisk utredning bör tillsättas för att pröva hur miljöavgifter skall kunna användas för att förbättra miljön och öka sysselsättningen. I detta sammanhang bör frågan om avfallsavgift för osorterat industriavfall prövas.

Utskottet

Det statliga stödet till jordbruket m.m.

Utskottet har för sin del ingen erinran mot vad som anføres i kompletteringspropositionen om hänsyn till miljön och naturresurserna i den ekonomiska politiken och om sysselsättningsskapande åtgärder.

När det gäller det statliga stödet till jordbruket får utskottet anföra följande. Enligt 1990 års livsmedelspolitiska beslut (1989/90:JoU25) skulle jordbruket under en övergångsperiod få del av några olika stödformer som i huvudsak syftade till att underlätta den eftersträvade omställningen av näringen. Utöver dessa stöd skulle jordbruket, i avvaktan på att GATT-förhandlingarna ledde till resultat, erhålla särskild kompensation för kostnadsökningar m.m. Till skillnad från vad som tidigare gällt skulle sådana kostnadsökningar nämligen inte längre få tas ut i form av prishöjningar. Denna kompensation har i princip

utgått som s.k. direktbidrag till näringen i form av bidrag per djur (kobidrag m.m.) och arealbidrag till vegetabilieodlingen. Efter budgetåret 1990/91 har dock den del av direktbidragen som avser vegetabilieodlingen i huvudsak använts för andra ändamål inom jordbruksregleringen.

I samband med 1990 års livsmedelspolitiska reform beslutade riksdagen att vissa s.k. interna avgifter, däribland förmalningsavgifter och prisregleringsavgifter på handelsgödsel och bekämpningsmedel, skulle få tas ut övergångsvis till den 30 juni 1995. Enligt beslutet skulle dessa avgiftsmedel räknas som jordbrukets medel och användas för ändamål inom jordbruksregleringen.

Efter 1990 års beslut har riksdagen i olika sammanhang konstaterat att Sveriges sedermera inlämnade ansökan om medlemskap i EG ställer nya krav på jordbrukspolitiken som inte ryms inom ramen för 1990 års beslut. För att förbereda en avstämning av omställningsbeslutet enligt 1990 års riksdagsbeslut har en särskild kommission, Omställningskommissionen, tillsatts. Kommissionens två första delbetänkanden har resulterat i propositioner och riksdagsbeslut om olika anpassningsåtgärder i jordbruket. De viktigaste åtgärderna framgår av utskottets betänkanden 1992/93:JoU13 och JoU20. Besluten innebär i korthet att Sverige vid tidpunkten för inträdet i EG skall ha en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring och industri och att detta redan nu kräver en anpassning av de svenska pris-, stöd- och kostnadsnivåerna.

I anslutning till motionärernas synpunkter på jordbruksstödet och belastningen på de offentliga finanserna vill utskottet framhålla att statens kostnader för jordbruksstödet successivt sjunkit sedan 1990 års livsmedelspolitiska beslut. Delvis är detta en effekt av den utfasning av vissa stödformer som innefattades i beslutet. Delvis beror den minskade budgetbelastningen på att de ovannämnda direktbidragen, som ett led i det allmänna besparingsarbetet, successivt reducerats. De beslut som fattats av riksdagen under innevarande vårsession och som i vissa avseenden inneburit förbättringar för jordbruksnäringen jämfört med regeringens förslag har ej föranlett någon höjning av de i budgetpropositionen föreslagna anslagen. Detta sammanhänger bl.a. med att kostnaderna för de aktuella stödformerna till stor del finansieras med s.k. interna avgifter och ej med budgetmedel (se 1992/93:JoU13 och JoU20, rskr. 231 och 330). Utskottet återkommer till finansieringsfrågorna i det följande.

För budgetåret 1993/94 har riksdagen sålunda under nionde huvudtiteln bifallit regeringens förslag och anvisat ett förslagsanslag på 2 212 001 000 kr till omställningsåtgärder i jordbruket m.m. (1992/93:JoU13, rskr. 231). Övriga stödformer finansieras över ett antal rubricerade anslag, varav det budgetmässigt största gäller stöd till jordbruket och livsmedelsindustrin i norra Sverige om 971 miljoner kronor (B 8). Under fjortonde huvudtiteln har vidare anslagits 250 miljoner kronor till landskapsvårdande åtgärder.

De förändringar av jordbruksstödet som beslutats av riksdagen under vårsessionen 1993 består i huvudsak av ett (enligt riksdagens beslut utvidgat) arealbidrag till växtodlingen, höjt inlösenpris för spannmål

samt bidrag till export av förädlade livsmedel och ökade bidrag till köttexporten. Kostnaderna för arealbidrag och höjt inlösenpris finansieras inom ramen för anslaget till omställningsåtgärder i jordbruket m.m. I fråga om beslutet om höjt inlösenpris vill utskottet särskilt framhålla att ett inlösenpris på 1,05 kr per kg spannmål ligger klart under det interventionspris som för närvarande gäller inom EG. Enligt den beslutade CAP-reformen inom EG räknar man där med att först år 1995 komma ned till en lägre prisnivå, jämförbar med den svenska prisnivån. Det bör också understrykas att 1990 års beslut inte syftade till ett spannmålspris på 90 öre per kg. Däremot innebär beslutet att man genom en med statliga medel understödd produktionsomställning skulle uppnå en balans på marknaden som resulterade i ett jämviktspris på en högre nivå.

Besluten om exportstöd för förädlade livsmedel och kött finansieras genom att ett belopp om 150 miljoner kronor resp. 100 miljoner kronor förs från utjämningskassan inom det s.k. RÅK-systemet till statsbudgetens inkomstsida (se 1992/93:JoU20).

Prisregleringsavgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel avskaffades med verkan fr.o.m. den 2 december 1992 (se 1992/93:JoU9). Huvudskälet till att avgifterna avskaffades var att de saknar direkt motsvarighet i EG och således innebär en högre kostnadsnivå för det svenska jordbruket jämfört med EG:s jordbruk. De inbringade omkring 400 miljoner kronor om året. Intäkterna har i enlighet med 1990 års beslut använts för att finansiera exporten av spannmålsöverskottet.

Enligt yrkande 19 i motion Fi92 bör riksdagen besluta att sänka jordbruksstödet för budgetåret 1993/94 med 1 miljard kronor. Av motionen framgår ej vilka anslag som avses. Av den tämligen kortfattade motiveringen drar utskottet den slutsatsen att motionärerna avser uppnå en neddragning av jordbruksstödet eller en budgetmässig spareffekt genom en kombination av minskade bidrag, återinförda prisregleringsavgifter och möjligen också genom ändrad disposition av medel i jordbrukets regleringskassor.

Utskottet anser sig först böra redovisa några synpunkter av mer teknisk karaktär på besparingseffekterna av motionärernas förslag. När det gäller förslaget om inkomststöd konstaterar utskottet på grundval av en reservation (s) i betänkandet JoU13 att en besparingseffekt kan uppnås om 248 miljoner kronor (skillnaden mellan aktuella nivåer i arealbidrag/inkomststöd = 200 kr multiplicerat med bidragsberättigad areal om 1 240 000 ha). Detta förutsätter att riksdagen med ändring av tidigare beslut sänker arealbidraget/inkomststödet från 700 kr till 500 kr per ha och anvisar ett motsvarande lägre belopp under anslaget B 10. Omställningsåtgärder i jordbruket m.m.

Övriga förslag ger inga direkta besparingseffekter på budgetens utgiftssida för budgetåret 1993/94. I fråga om sänkt inlösenpris på spannmål bör framhållas att kostnaden slår igenom i budgeten endast om de ovannämnda avgiftsmedlen är otillräckliga. För budgetåret 1993/94 räknar man i regeringskansliet med att tidigare balanserade och inflyt-

ande avgiftsmedel är tillräckliga och dessutom ger ett betydande överskott som kan balanseras till budgetåret 1994/95. Överskottet av avgiftsmedel beror till stor del på att 1992 års skörd blev betydligt mindre än normalt och följaktligen även exportbehovet minskade. Beräkningarna av nästa skördeårs exportkostnader görs på grundval av vissa antaganden om överskottets storlek, världsmarknadsprisernas utveckling och, i detta fall, ett inlösenpris om 1,05 kr per kg enligt riksdagens beslut (JoU13). Med sänkt inlösenpris enligt motionens förslag blir givetvis belastningen på avgiftsmedlen ännu lägre.

I enlighet med utskottets betänkande JoU20 har riksdagen nyligen beslutat att bl.a. avsätta ytterligare 100 miljoner kronor till det temporära stödet för export av kött som innefattades i 1990 års beslut. Som framgår av nyssnämnda betänkande finansieras emellertid denna åtgärd med medel från den s.k. RÅK-kassan. Även om riksdagen upphäver sitt tidigare beslut om utvidgat exportstöd uppstår således ingen direkt besparing i statsbudgeten.

Att återinföra prisregleringsavgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel som en miljöavgift kan ge ett tillskott till statskassan på ca 400 miljoner kronor. Det förutsätter att riksdagen frångår den tidigare fastlagda principen att internavgifterna skall användas inom jordbruksregleringen. Utskottet konstaterar också att motionärerna i sin motivering till yrkande 20 (se nedan) förordar det på vissa avgiftsområden tillämpade systemet med att återföra olika typer av miljöavgifter till den berörda näringsgrenen. Under förutsättning att den föreslagna miljöavgiften konstrueras som en skatt och tillförs statsbudgetens inkomstsida uppkommer dock här en besparingseffekt.

Det anförda innebär sammanfattningsvis att motionärernas förslag kan ge en direkt besparingseffekt på statsbudgetens utgiftssida på ca 248 miljoner kronor för budgetåret 1993/94. Det bör dock understrykas att ett sänkt arealbidrag och sänkt inlösenpris på spannmål kan utgöra ett incitament till att anmäla ytterligare stora arealer för omställning. Med ett genomsnittligt omställningsbidrag om 4 000 kr per ha under budgetåret 1993/94 kan mycket väl den beräknade besparingseffekten gå om intet och t.o.m. leda till ökade utgifter för statskassan. Om t.ex. ytterligare 100 000 ha anmäls till omställning uppstår ökade kostnader med ca 400 miljoner kronor. I detta sammanhang bör nämnas att anmälningsfristen för att ansöka om omställningsstöd för budgetåret 1993/94 löpte ut den 1 april 1993 och att ca 15 000 ha, enligt uppgift från Jordbruksverket, anmälts för omställning. Det faktum att riksdagen så att säga med facit i hand kan konstatera den faktiska kostnaden för omställningsstödet innebär inte att riksdagen i efterhand behöver ändra redan anvisat anslag. Anslaget i fråga är ett förslagsanslag som i fråga om omställningsstödet anpassas uppåt eller nedåt efter den faktiska anslutningen till omställningsprogrammet. Den lösning som förordas i motionen innebär att riksdagen efter det att anmälningsstiden för omställningsstöd löpt ut beslutar om en försämring av villkoren för den areal som inte anmälts till omställning. Ett sådant förfaringsätt från riksdagens sida anser utskottet vara ute-

slutet. Om riksdagen ändå skulle fatta ett sådant beslut som påtagligt ändrar förutsättningarna för icke omställd areal måste självfallet anmälningstiden för omställningsstöd förlängas.

När det gäller eventuella besparingseffekter på avgiftssidan krävs det att riksdagen frångår tidigare beslut om disposition och användning av internavgifterna. De aktuella avgifterna tas ut (resp. har tagits ut) med stöd av två lagar, dels lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m.m., dels lagen (1990:616) om införande av förstnämnda lag. Utskottet vill understryka att dessa pålagor i statsrättsligt hänseende betecknas som avgifter just av den anledningen att de återförs till näringen eller används i ett prisreglerings- eller kostnadsutjämningsssystem. Om avgiftsmedel av detta slag skall dras in till statskassan utan den förutsatta motprestationen från statens sida torde det krävas att riksdagen genom en lagändring fattar ett nytt beslut om avgifternas rubricering och disposition.

Vad sedan gäller jordbruksnäringens ekonomiska situation och beredskap för ytterligare intäktsminskningar vill utskottet framhålla följande. Redan i samband med behandlingen av budgetpropositionen konstaterade utskottet att det från olika håll i landet kommit oroande uppgifter om allt svårare ekonomiska problem för jordbruksnäringen. I det sammanhanget hade Jordbruksdepartementet meddelat att man avsåg att göra en snabbutredning av jordbrukets ekonomiska situation. I ett pressmeddelande från departementet framhölls att förra sommarens torka och den negativa prisutvecklingen på fläsk- och nötkött har förvärrat situationen under senare tid. Till detta kommer den höga räntenivån och krisen i den finansiella sektorn som gjort att många jordbrukare fått problem med sina lån. Det framhölls att den senaste tidens rapporter om ett ökande antal konkurser var oroande. Enligt vad utskottet erfarit skulle utredningen få formen av en expertutredning med representanter för bl.a. departementet, Jordbruksverket, Statistiska centralbyrån och I.R.F. (se JoU13 s. 25).

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att det i rådande läge inte kan komma i fråga att försämra villkoren för jordbruksnäringen. Detta gäller i synnerhet som riksdagen redan fattat beslut om aktuella stöd- och kostnadsnivåer för budgetåret 1993/94, vilka beslut ligger till grund för jordbrukets av nödvändighet långsiktiga produktionsplanering. Som framgår av utskottets redovisning ovan leder motionärernas förslag inte heller till de avsedda besparingseffekterna.

Utskottet föreslår att finansutskottet avstyrker motion Fi92 yrkande 19 på de skäl som här redovisats.

Miljöavgifter m.m.

Från de synpunkter utskottet har att företräda finns ingen anledning att nu föreslå ytterligare utredningar angående miljöavgifter. En omfattande utredning angående sådana avgifter m.m. har gjorts av den år 1988 tillsatta kommittén om ökad användning av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Frågan har behandlats i riksdagen i en mängd olika sammanhang, och flera av de miljöavgifter m.m. som föreslogs av

utredningen har genomförts successivt. Utskottet vill för sin del framhålla att det torde föreligga betydande politisk enighet om att ekonomiska styrmedel är ett effektivt medel i miljöpolitiken. Miljöavgifterna befinner sig enligt utskottets mening för närvarande i en genomförandefas snarare än i en utredningsfas.

Stockholm den 13 maj 1993

På jordbruksutskottets vägnar

Margareta Winberg

I beslutet har deltagit: Margareta Winberg (s), Ivar Virgin (m), Inga-Britt Johansson (s), Bengt Rosén (fp), Åke Selberg (s), Lennart Brunnander (c), Mona Saint Cyr (m), Kaj Larsson (s), Ulla Pettersson (s), Carl G Nilsson (m), Sinikka Bohlin (s), Patrik Norinder (m), Björn Ericson (s), Carl-Olov Persson (kds) och Christer Windén (nyd).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Jan Jennehag närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

Avvikande mening

Margareta Winberg, Inga-Britt Johansson, Åke Selberg, Kaj Larsson, Ulla Pettersson, Sinikka Bohlin och Björn Ericson (alla s) anser att utskottets yttrande under rubriken Utskottet bort ha följande lydelse:

Det statliga stödet till jordbruket m.m.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att riksdag och regering under det senaste året återgått till en jordbrukspolitik med ökade inslag av reglering och subventionering. Denna politik innebär en belastning för samhällsekonomin och för de offentliga finanserna. Även om en del av de aktuella stödformerna finansieras med avgiftsmedel innebär de en belastning för folkhushållet genom att priserna upprätthålls på en högre nivå och genom att näringen avskärmats från internationell konkurrens. Som exempel kan nämnas att riksdagens beslut om höjt inlösenpris på spannmål ger ökade kostnader för konsumenterna dels i form av högre brödpriser, dels genom att gränskyddet för animalieproduktionen måste anpassas uppåt på grund av att den dyrare spannmålen ger högre foderkostnader. Den ökade subventioneringen innebär ett avsteg från 1990 års livsmedelspolitiska beslut, som syftade till en ökad marknadsanpassning och avreglering av näringen. Vad särskilt gäller avgiftsmedlen anser utskottet det felaktigt att använda dessa medel för att subventionera jordbruket och på så sätt

stimulera till fortsatt överskottsproduktion. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om ändrad disposition av internavgifterna i enlighet med det anförda.

Utskottet delar således motionärernas uppfattning att ett inkomststöd bör utgå enligt 1990 års beslut med 500 kr per ha och att inlösenpriset för spannmål bör bestämmas till 90 öre per kg. Riksdagens beslut att avsätta 100 miljoner kronor till exportstöd för kött bör upphävas.

År 1993 är sista året för jordbruket att söka omställningsstöd. Anmälningstiden har löpt ut den 1 april 1993. Enligt ett meddelande från Jordbruksverket den 3 maj 1993 har ansökningar om stöd inkommit för ca 15 000 ha för budgetåret 1993/94. I regeringens kostnadsberäkningar för omställningsstödet fanns enligt utskottet erfarit ett antagande om att 125 000 ha skulle anmälas till omställning, bl.a. på grundval av det i budgetpropositionen framlagda förslaget om omställning av 15 % av åkerarealen som villkor för arealbidrag. Detta innebär att kostnaderna för omställningsstödet under budgetåret 1993/94 minskar med ett belopp motsvarande stödet för ca 110 000 ha, eller 440 miljoner kronor. För denna areal tillkommer dock kostnaden för inkomststöd med 500 kr per ha enligt utskottets ställningstagande ovan, dvs. med 55 miljoner kronor. I enlighet med det anförda bör anslaget reduceras med (248 miljoner kronor plus 440 miljoner kronor minus 55 miljoner kronor) 633 miljoner kronor.

Utskottet delar även motionärernas uppfattning att prisregleringsavgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel bör återinföras och konstrueras som en miljöskatt som tillförs statsbudgetens inkomstsida. Härigenom uppstår en ytterligare besparingseffekt om ca 400 miljoner kronor.

I enlighet med det anförda bör riksdagen med anledning av motion Fi92 yrkande 19 och med ändring av riksdagens beslut den 31 mars och den 6 maj 1993 (rskr. 231 och 330)

dels under anslaget B 10. Omställningsåtgärder i jordbruket för budgetåret 1993/94 anvisa ett belopp som understiger tidigare anvisat belopp med 633 miljoner kronor,

dels besluta att inga ytterligare medel skall avsättas för stöd till köttexporten,

dels som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anført om sänkt inlösenpris på spannmål, miljöskatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel och disposition av internavgifterna.

Miljöavgifter

Utskottet ansluter sig även till yrkande 20 i motion Fi92. Utskottet delar motionärernas uppfattning att det finns ett behov av att fullfölja det tidigare inledda utredningsarbetet och utreda vilka ytterligare ekonomiska styrmedel som kan användas för att effektivisera miljöpolitiken. En parlamentarisk utredning bör tillsättas för att pröva hur miljöavgifter skall kunna användas för att förbättra miljön, förstärka statsfinanserna och öka sysselsättningen. I detta sammanhang bör frå-

gan om en avfallsavgift för osorterat industriavfall övervägas. Riksdagen bör med anledning av motionen i denna del göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med det anförda.

1992/93:JoU4y

Särskilt yttrande

Christer Windén (nyd) anför:

Jag instämmer i utskottets uppfattning att de beslutade subventionerna för jordbruket bör ligga fast med anledning av det rådande kostnadsläget och anpassningen till den gemensamma jordbrukspolitiken CAP.

Det är emellertid också nödvändigt att betrakta alla statens intäkter och utgifter i ett sammanhang. Eventuellt minskade anslag till jordbruket måste ses i ljuset av den rådande ekonomiska situationen för landet i sin helhet och minskas i den mån kostnadslättnader kan påvisas.

Det bör därför ankomma på finansutskottet att vid behandlingen av kompletteringspropositionen avväga vilka besparingar som är möjliga och motiverade och väga eventuella kostnadslättnader mot gällande subventioner för jordbruket.

Jag anser även att i den mån finansutskottet föreslår förändringar av fattade beslut jordbruksutskottet bör beredas tillfälle att göra nödvändiga omDispositioner av anslagen.

