

Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005

Summary in Swedish

Jordbrukspolitik i OECD-länderna: övervakning och utvärdering

Sammanfattning på svenska

SAMMANFATTNING

Sedan slutet av 1990-talet har inte mycket ändrats i fråga om producentstödet omfattning för OECD i dess helhet. Det har sjunkit från 37 procent av jordbruksenheternas intäkter åren 1986-88 till 30 procent åren 2002-04, men denna stödnivå nåddes första gången för sju år sedan åren 1995-97. Jordbruksstödet årliga svängningar är huvudsakligen resultatet av politiska åtgärder, som begränsar effekterna på hemmamarknaderna av världshandelspriserna. Politiska reformer har koncentrerats på att ändra sättet för hur stödet ges till producenterna, med en påtaglig förskjutning bort från produktionsanknutna åtgärder. Även om detta skifte mycket väl kan komma att fortsätta under de närmaste åren framöver, dominerar de produktionsanknutna åtgärderna producentstödet i de flesta länderna, vilket stimulerar produktionen, snedvrider handeln och medverkar till sänkta världsmarknadspriser på jordbruksprodukter. Därtill kommer att några produktsektorer hittills har förblivit relativt opåverkade av reformerna, och det finns ett starkt behov av att detta missförhållande åtgärdas. Trots trenden bort från det produktionsanknutna stödet är de politiska initiativen i riktning mot program, som är riktade mot preciserade mål och mottagare, mycket blygsamma. Ytterligare satsningar behövs för att de beslutade programmen är mer fungerar på ett mer genomsynligt sätt, att de är anpassade till konkreta syften och flexibla nog för att justeras med hänsyn till ändrade prioriteringar.

OECD-ländernas jordbruk fortsätter att karaktäriseras av höga stödnivåer, med stora skillnader mellan länderna.

För år 2004 beräknas värdet av stödet till producenterna i hela OECD ha uppgått till 279 miljarder US-dollar eller 226 miljarder euro. Mätt på grundval av det s.k. *Producer Support Estimate* (PSE-procenttalet), stod stödet för 30 procent av jordbruksenheterernas intäkter, samma nivå som 2003. Om man inkluderar stödet för allmänna tjänster till jordbruket, t.ex. forskning, infrastruktur, inspektion, marknadsföring och promotion, var det totala stödet till jordbrukssektorn likvärdigt med 1,2 procent av OECD:s BNP 2004.

Inom OECD låg stödet till producenterna perioden 2002-04 under fem procent av jordbruksenheterernas intäkter i Australien och Nya Zeeland. Det låg i snitt omkring 20 procent i Kanada, Mexiko och USA, and 25 procent i Turkiet. Med 34 procent låg stödnivån i Europeiska unionen (EU)¹ ovanför OECD- genomsnittet 30 procent. Stöd till producenterna i Japan och Sydkorea var i genomsnitt 60 procent och ca 70 procent på Island, i Norge och Schweiz.

Sedan 1986-88 producentstödet nivå sjunkit i de flesta länder, förblev konstant i Norge, men har stigit i Turkiet. Den kraftigaste krympningen av producentstödet har skett i Kanada, med andra anmärkningsvärda sänkningar i Mexiko (sedan 1991-93) och Nya Zeeland. Bland högstödsländerna har den största reduktionen skett i Schweiz. Det totala stödet till jordbruket i OECD har backat från 2,3 procent till 1,2 procent av BNP mellan 1986-88 och 2002-04. Detta är en trend, som gäller alla OECD-länderna utom Turkiet, där det sammanlagda jordbruksstödet andel av BNP ökade, vilket bl.a. återspeglar BNP-nivåer och tillväxt.

Större satsningar har gjorts på att ändra det sätt på vilket stödet ges till producenterna, med i några sektorer har få reformer genomförts.

Den andel som representeras av de mest produktions- och handelssnedvridande stödformerna – de som är kopplade till produktion eller investeringar – har minskat från 91 procent av producentstödet 1986-88 till 74 procent 2002-04. En minskning i det produktionskopplade stödet visas också av en reduktion i klyftan mellan producent- och exportpriser. För perioden 1986-88 var det genomsnittliga producentpriset i hela OECD 60 procent högre än exportpriset; fram till 2002-04 hade skillnaden reducerats till 30 procent. De största minskningarna av klyftan har inträffat i Schweiz, EU och Norge, länder med en stödnivå ovanför OECD-genomsnittet. Större delen av minskningen inträffade dock före slutet av 1990-talet. Reduktioner av dessa stödformer har beledsagats av ökningarna av betalningarna som är baserade på areal eller djurbesättningarnas storlek eller på historiskt betingade rättigheter, vilka har begränsat effekten på jordbruksenheterernas intäkter, då en del utbetalningar är villkorade med prestationskrav.¹

¹ Från och med 2004 beräknas stödet för EU med 25 medlemsstater. De sex EU-medlemsstater som inte är anslutna till OECD (Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta och Slovenien) är inkluderade i beräkningarna av stödet för EU25, men inte för hela OECD.

Mellan perioderna 1986-1988 och 2002-2004 har skillnaderna i stödnivå mellan olika varor minskat i alla OECD-länderna, med de minsta sänkningarna i EU, Japan och Sydkorea och de största i Kanada och Schweiz. De största nivåsänkningarna och förbättringarna med avseende på stödets sammansättning har skett inom sektorerna för fårkött och spannmål (exklusive ris). Socker, ris och mjölk är fortfarande de mest subventionerade varorna.

EU:s utvidgning var ett betydelsefullt steg för både de gamla och de nya medlemsstaterna.

Den 1 maj 2004 utökades Europeiska unionen med tio nya medlemsstater, däribland fyra OECD-länder: Tjeckiska republiken, Ungern, Polen och Slovakien. Till följd av de förhandlingar som föregått anslutningen hade handelsflödet mellan EU25-länderna redan ökat och väntas fortsätta att göra det efter inträdet i unionen. Endast inom spannmålssektorn är länderna utanför EU25 betydande importkällor för de tio nya medlemmarna. För dessa nya EU-länder har anslutningsprocessen resulterat i en gradvis höjning av stödnivå både för producenterna och för de generella tjänsterna till jordbruket. Även om producentstödet ökar i de nya medlemsstaterna, är det fortfarande lägre än i EU15. Följaktligen beräknas utvidgningen ha reducerat producentstödet i EU med en procentenhet.

Beslut har fattats om hur EU:s program för engångsstöd skall genomföras.

Inom ramen för 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) har majoriteten av EU15-länderna beslutat att börja genomföra programmet för engångsutbetalning av stöd under 2005, medan återstoden (Finland, Frankrike, Grekland, Nederländerna och Spanien) börjar 2006. Tyskland, Irland, Italien, Luxemburg och Storbritannien har valt att maximera, medan Frankrike valde att minimera användningen av engångsutbetalningsprogrammets frikopplingsbestämmelse. Majoriteten kommer att basera engångsutbetalningen på tidigare rättigheter på gårdsstödsnivå, varvid Danmark, Finland, Tyskland, Luxemburg, Sverige och Storbritannien använder en blandning av tidigare gårdsstöd och regionalt stöd. Med undantag för Malta och Slovenien införde de nya medlemsstaterna enhetligt arealstöd (*single area payment schemes*, förkortat SAPS) 2004, som innebär en enhetlig utbetalning av i genomsnitt 48 euro per hektar i samtliga åtta länder för all jordbruksmark, där alla tio tillhandahåller maximala utbetalningar. Dessa bidrog till höjningar av jordbrukets inkomster i alla de nya medlemsstaterna, utom Cypern, Malta och Slovenien. Efter övergångsfasen (SAPS-fasen), kommer de nya medlemsstaterna att genomföra programmet för engångsutbetalning av på basis av regionalstödsmodellen.

Andra viktigare observationer i fråga om stödprogrammets utveckling 2004.

I USA ledde lägre spannmålspriser till betydande ökning av det stöd som ges inom ramen för ett program för marknadsföringslån och konjunktneutraliserande stöd. EU beslöt att produktanknutna betalningar för olivolja, humle, bomull och tobak skulle successivt inkluderas i engångsstödprogrammen fr.o.m. 2006 (2005 för humle). Kanadas program för stabilisering av jordbrukets intäkter ersatte ett flertal åtgärder för inkomstförstärkning, och försäkringsprogram utökades i Frankrike, Italien, Sydkorea och Spanien. Några länder sänkte skatterna eller erbjöd subventioner som kompensation för högre bränslepriser. Ersättning för väderkatastrofer utgick i många länder.

En viktig komponent i det schweiziska AP-programmet 2004-07 är den successiva avvecklingen av mejerikvoterna. USA har meddelat att tobakskvoterna avskaffas fr.o.m. 2005 och ersätts med ett utköp av kvoterna under en tioårsperiod. Större flexibilitet har introducerats i det japanska risproduktionsjusteringssystemet, där statens inköp numera regleras genom ett anbuds-förfarande snarare än genom fasta priser. Norge har underlättat privat handel med mjölkkvoter.

Åtgärdsprogrammen för jordbruksrelaterad miljövård och livsmedelssäkerhet fortsätter att utvecklas.

Australien, Kanada, Mexiko och USA har vidtagit åtgärder för att förbättra vattentilldelning och/eller vattenanvändning. Norge har upprättat ett ramregelverk för bättre samordning och målinriktning av ersättningar för miljövänligt jordbruk. Principen om s.k. *cross-compliance* – dvs. att vissa miljökrav måste vara uppfyllda för att stöd ska kunna utbetalas – har blivit obligatorisk i EU och har introducerats i Japan. Danmark och Norge har höjt skatterna på jordbruksföreningar. Flera länder har genomfört spårbarhetssystem, bl.a. för genetiskt modifierade organismer, eller reviderat livsmedelsföreskrifter och kontrolladministration.

Handelsavtal och WTO:s tvistlösningspanel påverkar reformprocessen.

År 2004 var nästan alla OECD länderna inbegripna i antingen förhandlingar eller genomförande av bilaterala eller regionala handelsavtal. Även om dessa i regel innehåller en jordbrukskomponent, är känsliga produkter ofta undantagna från liberaliseringsåtaganden. I september 2003 körde DDA-rundan fast, men återupptogs 2004². Framsteg har gjorts när det gäller att inrätta ett ramregelverk för jordbruket, men många av de viktiga detaljerna är ännu ej reglerade i förhandlingarna. Även om bilaterala och regionala avtal kan åstadkomma vissa policyjusteringar, finns det ett stort behov av framsteg på multilateral nivå för att ge nytt liv åt reformeringen av jordbrukspolitiken.

Delvis till följd av de utdragna DDA-förhandlingarna ökar antalet jordbruksrelaterade tvister inför Världshälsoorganisationens panel. Medan länder både inom och utom OECD har varit klagande part, har OECD-länder nästan alltid varit svarande part. Panelärendena har gällt en lång rad frågor, bl.a. inrikes betalningar, exportsubventioner, marknadstillträdesarrangemang, statliga handelsföretag och fytosanitära krav. Panelens avgöranden har stora konsekvenser både för ländernas interna politiska reformer och för de multilaterala åtaganden som nu håller på att framförhandlas.

² Utvecklingsdagordningen från Doha (*Doha Development Agenda, DDA*).

© OECD 2005

Denna översikt är inte en officiell OECD-översättning.

Mångfaldigande av översikten får ske på villkor att OECD:s upphovsrätt och titeln på originalpublikationen anges.

Mångspråkiga översikter är översatta utdrag ur OECD-publikationer som ursprungligen publicerats på engelska och på franska.

De kan beställas gratis från OECD:s nätbokhandel på adressen

www.oecd.org/bookshop/

Närmare upplysningar lämnas av OECD:s enhet *Rights and Translation*, under *Public Affairs and Communications Directorate*.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
F-75116 PARIS
Frankrike

Besök vår nätplats www.oecd.org/rights/

