

SLI-SKRIFT 2003:1

# Halvtidsöversynen av den gemensamma jordbruks- politiken

– en konsekvensanalys

Anders Bäckstrand

Livsmedelsekonomiska institutet

SLI

## KORT OM SLI

Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) är en analysmyndighet med uppdrag att utföra kvalificerade ekonomiska analyser inom jordbruks- och livsmedelsområdet. Kärnan i institutets verksamhetsområde är EU:s gemensamma jordbrukspolitik, med betoning på reformbehovet och på effektiviteten i olika styrmedel, samt jordbruks- och livsmedelsfrågornas hantering dels vid en utvidgning av EU, dels i WTO-förhandlingarna.

Alla publikationer från SLI kan beställas kostnadsfritt på institutets hemsida på [www.sli.lu.se](http://www.sli.lu.se)

## **INNEHÅLLSFÖRTECKNING**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>SAMMANFATTNING</b>                          | <b>3</b>  |
| <b>1 INLEDNING</b>                             | <b>5</b>  |
| 1.1 Europeiska Kommissionens förslag           | 5         |
| <b>2 METOD</b>                                 | <b>7</b>  |
| <b>3 SCENARIER</b>                             | <b>9</b>  |
| <b>4 ALLMÄNNA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ANALYSEN</b> | <b>10</b> |
| <b>5 RESULTAT</b>                              | <b>12</b> |
| 5.1 Vegetabilier                               | 13        |
| 5.2 Animalier                                  | 15        |
| 5.3 Konsumentpriser                            | 18        |
| 5.4 Regionala effekter i Sverige               | 19        |
| 5.5 Välfärdseffekter                           | 21        |
| <b>6 JÄMFÖRELSE MED ANDRA STUDIER</b>          | <b>21</b> |
| <b>REFERENSER</b>                              | <b>24</b> |



## Sammanfattning

SLI har gjort en konsekvensanalys av den reform av den gemensamma jordbrukspolitiken som Europeiska kommissionen föreslog i januari i år, som en del av den s.k. halvtidsöversynen av rådande beslut, Agenda 2000. Reformförslaget innebär bl. a. att ett nytt gårdsstöd införs och sänkta marknadsstöd. Gårdsstödet baseras på nuvarande direktstöd men erhålls av jordbrukarna oavsett produktionsinriktning. Förändringarna i marknadsstöden innebär bl.a. höjda mjölkkvoter samt en sänkning av de institutionella priserna för spannmål, ris, skummjörkspulver och smör. Interventionspriset sänks betydligt mer för smör än för skummjörkspulver.

Analysen har utförts med hjälp av en simulationsmodell, CAPRI. Jämfört med verkligheten innebär modellen en stark förenkling, även om en stor mängd tekniska samband finns representerade. Alla aspekter kan inte tas hänsyn till i en analys som denna. Framförallt kan inga dynamiska effekter fångas upp. Resultaten bör därför tolkas med stor försiktighet. Analysen består av en jämförelse år 2009 mellan Agenda 2000 fullt implementerad och reformförslaget (MTR). De förändringar som presenteras är alltså resultatet av skillnader i jordbrukspolitiken, Agenda 2000 jämfört med MTR, och *inte* en jämförelse med dagsläget. De viktigaste resultaten är följande.

Spannmålsproduktionen i EU sjunker med åtta procent, till förmån för framförallt vallodling som ökar med 21 procent, men även andra grödor som med nuvarande stödsystem inte är stödberättigade ökar. Trädan ökar med 13 procent. Eftersom reformen medför att all markanvändning blir stödberättigad stärks vallens relativa lönsamhet jämfört med spannmål, vilket förklarar den stora ökningen. Trädan ökar då det är möjligt att lägga hela marken i träda och ändå erhålla stöd. Förändringen av relativ lönsamhet är orsaken till minskningen i spannmålsproduktion. Som en följd av den minskade produktionen stiger producentpriserna på spannmål med i genomsnitt en procent.

Eftersom MTR innebär att de nu existerande djurbidragen införlivas i gårdsstödet förlorar nötköttsproduktionen i lönsamhet relativt andra produktionsinriktningar. Gårdsstödet erhålls oavsett produktionsinriktning. Resultatet blir en minskning av nötköttsproduktionen i EU med sex procent, vilket får till följd att producentpriset stiger med fem procent.

På grund av de sänkta institutionella priserna på smör och mjörkpulver sjunker producentpriset på mjörk kraftigt, med i storleksordningen 18-19 procent

både i Sverige och i EU som helhet. Trots de kraftigt sänkta priserna ökar mjölkproduktionen, som en direkt följd av den kvotökning på två procent som MTR innebär. I EU som helhet ökar produktionen med två procent, medan ökningen i Sverige blir mindre, ca 1,5 procent.

Intressant är att effekterna i Sverige genomgående blir mindre än i EU som genomsnitt, fränsett för mjölk där effekterna är ganska lika i Sverige och i EU totalt. Spannmålsproduktionen i Sverige skulle minska med tre procent och nötköttsproduktionen med fyra procent, medan vallodlingen i stort sett inte påverkas. Anledningen till skillnaden mellan Sverige och EU-genomsnittet är att i Sverige är andelen vallfoder i foderstaten hög. Det är alltså inte biologiskt möjligt med en stor ökning i Sverige, vilket blir effekten i övriga EU. Detta är den viktigaste förklaringen till skillnaderna mellan Sverige och EU.

Effekterna av reformen på konsumentpriserna är generellt sett små. För mejeriprodukter sjunker dock konsumentpriset. På färska mjölkprodukter sjunker priset med två procent. Ostpriset sjunker i genomsnitt med tre procent, medan den största förändringen sker på smör- och gräddpriset, som sjunker med tio procent. De sänkta priserna på mejeriprodukter avspeglar sänkningen av de institutionella priserna för skummjörkspulver och smör. Konsumentpriset på nötkött stiger med två procent. Ökningen beror på det minskade utbudet av nötkött som är en effekt av att det frikopplade gårdsstödet ersätter djurbidragen för kött djur.

Generellt sett blir produktionsminskningarna större i norra Sverige än i södra. Spannmålsproduktionen minskar mer i de norra delarna av Sverige samtidigt som trädan ökar mer. Mjörkproduktionen förändras i stort sett lika mycket i hela landet. De regionala skillnaderna mellan norr och söder är större i vegetabiliesektorn än i animaliesektorn.

Varken för jordbrukets inkomster eller för konsumentpriserna innebär reformen kortsiktigt några stora förändringar. Jordbrukarna får ett lika stort inkomststöd med MTR som med Agenda 2000, men som ett gårdsstöd som inte beror av produktionen istället för som olika direktstöd för olika produktionsinriktningar. MTR innebär därför, för EU totalt, i stort sett en *oförändrad välfärd*. En liten omfördelning från jordbruket till konsumenterna sker dock. Eftersom analysen i mycket begränsad utsträckning tar hänsyn till de dynamiska effekter som MTR borde medföra är det troligt att de positiva välfärdseffekterna underskattas i analysen.

## 1 Inledning

I januari 2003 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP), den så kallade halvtidsöversynen (Europeiska Kommissionen 2003). SLI presenterar i föreliggande rapport resultaten av en konsekvensanalys av förslaget, med hjälp av en simuleringsmodell för jordbruket. SLI har tidigare, i sin årsrapport för 2002 och i sitt yttrande över förslaget, bedömt den förslagna reformen från en samhällsekonomisk utgångspunkt.<sup>1</sup> I den föreliggande analysen görs ingen sådan bedömning, utan en analys av konsekvenserna av reformförslaget, för framförallt priser och produktion, i EU totalt och i Sverige.

I Berlin, mars 1999, beslutade Europeiska rådet om en reform av CAP, Agenda 2000. Agenda 2000 innebär en fortsättning på den reformprocess som inleddes 1992 med den s.k. MacSharry-reformen. Både 1992-års reform och Agenda 2000 innebär att de traditionella pristöden i allt större omfattning ersätts med direktstöd. I Berlin beslutades även att en halvtidsöversyn av Agenda 2000 skulle presenteras av Europeiska Kommissionen 2002. En del av Kommissionens halvtidsöversyn är det reformförslag (MTR) som analyseras här.

### 1.1 Europeiska Kommissionens förslag

De viktigaste inlagen i förslaget är ett nytt gårdsstöd, modulering och degressivitet, s.k. tvärvillkor för stödet och sänkta marknadsstöd. Nedan presenteras dessa delar kortfattat.

#### *Gårdsstöd*

Gårdsstödet utgör det allra viktigaste inslaget i förslaget. Det innebär att alla direktstöd omformas till ett gårdsstöd i form av en klumpsumma per gård, så att den enskilde jordbrukaren får samma totalbelopp efter förändringen som under en historisk referensperiod (åren 2000-2002). Jordbrukaren skall årligen få samma stödbelopp som under den aktuella referensperioden, oavsett vilken produktionsinriktning gården därefter har. Undantagen markanvändning är skog och permanenta grödor. Obegränsad andel av gården får trädas, dock minst tio procent, och trädan skall ligga fast på samma areal år efter år. All stödberättigad mark skall hållas i gott jordbruksskick, dvs. den får inte växa igen.

---

<sup>1</sup> Årsrapport för 2002 och yttrandet hittas på [www.sli.lu.se](http://www.sli.lu.se).

Miljöersättningar, regionala stöd och stöd för landsbygdsutveckling omformas inte, utan behålls i sin nuvarande form.

Det enhetliga gårdsstödet skall delas upp i stödrättigheter för att underlätta överlåtelse, baserat på antal hektar, inklusive foderareal, under referensperioden. De nuvarande stöden som betalas per djur eller per hektar utgör grunden för stödets framtida storlek. Framöver kommer stödet i praktiken att vara kopplat till gårdens areal. Den areal på vilken fördelningen sker inkluderar – till skillnad från nuvarande arealstöd – även vall.

### *Modulering*

Förslaget innebär att gårdsstödet stegvis skall sänkas (s.k. degressivitet) för större gårdar från och med år 2007 och att frigjorda medel delvis skall föras över till andra pelaren av CAP (s.k. modulering), som framförallt innehåller åtgärder för miljöförbättringar och landsbygdsutveckling. En del av sänkningen skall reserveras för finansiering av framtida reformer. Sänkningen av stödet sker i steg under åren 2007 - 2013 och är beroende av gårdens storlek. Små gårdar är undantagna. För de största gårdarna skall stödet slutligen sänkas med 19 procent, år 2013.

### *Tvårvillkor*

Det tredje viktiga inslaget i förslaget är att stöden i praktiken skall villkoras med att jordbrukarna följer lagstiftningen, när det gäller miljö, djurskydd, säkra livsmedel och hälso- och arbetarskydd, samt med att all jordbruksmark skall hållas i gott skick. Det uttrycks inte som ett formellt villkor, men stöden skall kunna minskas om jordbrukarna inte följer lagstiftningen.

### *Marknadsstöd*

Kommissionens förslag omfattar också ändringarna av marknadsordningarna inom CAP. Bland annat föreslås en sänkning med 5 % av de institutionella priserna för spannmål som delvis kompenseras med en ökning av gårdsstödet.

Den redan tidigare beslutade reformen av mjölksektorn föreslås tidigareläggas med ett år, till 2004. Samtidigt föreslås ytterligare sänkningar av prisstödet för mjölk samt att prissänkningarna differentieras mellan mjölkpulver och smör, med större prissänkningar för den senare produkten. Enligt Agenda 2000 ska interventionspriset för båda produkterna sänkas med 5 procent per år i tre år, medan i MTR föreslås prissänkningar i fem år, med sju procent per år för smör



och med 3,5 procent per år för mjölkpulver. Som kompensation höjs direktstödet enligt samma principer i MTR som i Agenda 2000. I MTR blir direktstödet en del av gårdsstödet. Systemet med mjölkkvoter förlängs till 2014/2015 och kvoterna höjs med ytterligare totalt 2 procent - utöver de 1,5 procent som Agenda 2000 innebär.

De största förändringarna görs dock för marknadsregleringar som inte berör Sverige, exempelvis för ris, nötter och durumvete. För ris sänks det institutionella priset med 50 procent. Som kompensation höjs direktstödet och en del av stödet blir kvar som grödspecifikt stöd. För nötter ersätts nuvarande system med ett enhetligt stöd per hektar. Marknadsordningen för durumvete genomgår stora förändringar.

## 2 Metod

För att göra en konsekvensanalys av MTR har SLI använt en simulationsmodell. Syftet med en simulationsmodell är att kunna studera effekten av t ex en förändring i politiken. För att kunna göra detta försöker modellen, kraftigt förenklat, efterlikna verkligheten. För att efterlikna verkligheten måste man utgå ifrån en historisk tidpunkt, en passerad verklighet, där ett beteende har observerats, t ex hur jordbrukarna har agerat givet en viss politik. Några av de stora fördelarna med att använda en simulationsmodell för att göra en konsekvensanalys är att den bygger på ett verkligt observerat beteende samt att många komplicerade samband av olika art kan tas hänsyn till. Modellen blir ett hjälpmedel för att beakta de mekanismer och tekniska samband som påverkar produktionsbeslut och marknadsreaktioner.

Den simulationsmodell som SLI använder, CAPRI, är ett modelleringssystem med, (i) en databas på regional nivå, (ii) en ekonomisk modell över jordbrukssektorn i EU och (iii) en modell över marknaden för jordbruksprodukter.<sup>2</sup>

Databasen är baserad på statistik från NyaCronos och Regio, två av EUROSTAT:s databaser. Utifrån denna statistik skapas en databas på regional nivå som är komplett och konsistent, dvs. utan luckor och där all statistik stämmer överens, t ex hektaravkastning multiplicerat med antal hektar blir produktion.

Den ekonomiska modellen av jordbrukssektorn är en matematisk programmeringsmodell som utgår från att jordbrukarna är rationella och försöker maximera sin vinst. Det gör de genom att välja den kombination av produk-

---

<sup>2</sup> För mer information om CAPRI se, [http://www.agp.uni-bonn.de/rsrch/capri\\_en.htm](http://www.agp.uni-bonn.de/rsrch/capri_en.htm).

tionsgrenar som ger den högsta inkomsten, givet tekniska begränsningar. I modellen finns ett antal tekniska samband representerade, t.ex. ska djurens energi- och näringsbehov tillgodoses. Vidare kalibreras modellen till ett enskilt år, ett s.k. *basår*, vilket innebär att den verkliga produktionen under ett historiskt år antas vara resultatet av den optimala kombinationen av alla produktionsgrenar vid de förhållanden som rådde just då.

Modellen innehåller även de centrala jordbrukspolitiska instrumenten såsom interventionssystem, subventionerad export och direktstöd. I dessa instrument kan förändringar göras för att representera den politik man vill studera effekterna av (t.ex. MTR). Detta medför ändrade ekonomiska villkor för produktionsgrenarna, och i simulationen beräknas den nya jämvikten, d.v.s. den mest lönsamma kombinationen av produktionsgrenar givet de förändrade förutsättningarna. Detta sker i samspel med marknadsmodellen där utbud och efterfrågan möts och priserna på produkterna bestäms.

En modell som CAPRI kan vara ett kraftfullt verktyg för att analysera hur olika förändringar påverkar jordbrukarnas beteende. Det är emellertid viktigt att vara medveten om att modellen bara ger en mycket förenklad bild av hur jordbrukssektorn fungerar. Några exempel på hur (jordbrukssektor-) modeller i allmänhet och CAPRI i synnerhet avviker från verkligheten: Alla modeller beskriver sektorn med hjälp av endast en handfull relativt enkla samband. I verkligheten inverkar mycket fler faktorer på jordbrukarens produktionsbeslut än vad som är möjligt att ta hänsyn till i en modell. Även om det är möjligt att bygga en mycket mer detaljerad modell så är det inte möjligt att få tag i tillförlitliga data med motsvarande upplösning. Faktum är att datakvaliteten redan nu är ett problem. CAPRI utgår ifrån att basåret representerade ett jämviktstillstånd. I själva verket var sektorn då liksom nu stadd i förändring. Alla anpassningar tar tid och därför är jordbrukssektorn, liksom övriga samhällssektorer, alltid på väg mot en jämvikt som aldrig kommer att nås, eftersom den ekonomiska miljön kontinuerligt förändras. Vidare är CAPRI endast en modell av jordbruket, som står för endast någon procent av bruttonationalprodukten. Förändringar kan inträffa i andra samhällssektorer som påverkar resurser som även används i jordbrukssektorn, exempelvis priset på arbetskraft, växelkursen eller räntan. Dessutom förekommer hela tiden oförutsedda händelser som kan göra att modellresultaten avviker kraftigt från verkligheten, t.ex. BSE eller mul- och klövsjukan.

Det bör även påpekas att eftersom modellen bygger på detta observerade historiska beteende är dess precision bättre ju större likheter förändringarna som studeras har med tidigare förändringar. MTR innebär en stor förändring av ett slag som väsentligt skiljer sig från den historiska verklighet CAPRI är baserad på. Sådana stora förändringar kan bl.a. förväntas få konsekvenser för t.ex. jordbrukets struktur. Sådana dynamiska effekter kan inte en analys utförd med hjälp av CAPRI, eller någon annan liknande modell, beakta. En analys med hjälp av CAPRI bygger på att jordbrukets struktur och intensitet är mer eller mindre oförändrad. Det är därför viktigt att poängtera att de resultat som analysen med hjälp av CAPRI ger bör tolkas främst som indikationer på riktning och storleksordning av konsekvenserna av en förändring. Erfarenhetsmässigt och baserat på den ekonomiska teori som modellen bygger på är resultatet av en analys utförd med CAPRI ofta konservativt, vilket betyder att konsekvenserna tenderar att underskattas.

Trots alla dessa brister och förenklingar så kan resultaten av modellsimulationerna rätt nyttjade vara mycket användbara. De visar hur de viktigaste mekanismerna samverkar, och utgör en värdefull grund för en diskussion kring effekterna av tänkta förändringar.

Jämfört med tidigare analyser som SLI har gjort med hjälp av CAPRI används här en ny version av modellen.<sup>3</sup> De två stora skillnaderna, jämfört med den tidigare versionen, är att databasen uppdaterats väsentligt samt att modellen över marknaden för jordbruksprodukter har genomgått förbättringar och gjorts mer detaljerad (se Britz, Jansson och Wieck 2002, Britz, Henry De Frahan och Tritten 2001 och Britz och Tritten 2002).

### 3 Scenarier

De scenarier som jämförs är beslutad politik, enligt Agenda 2000 och Europeiska Kommissionens förslag (MTR), vid en tidpunkt då åtgärderna är fullt genomförda. Samma tidpunkt (år 2009) har valts för båda scenarierna, för att isolera analysen till konsekvenserna av förändringarna i politiken.

*Referensscenariot* innebär en fortsättning av Agenda 2000, dvs. ett scenario med nuvarande politik samt beslutade men ännu ej införda förändringar fram till år 2009. Jämfört med nuvarande CAP, dvs. den politik som tillämpas nu, i bör-

---

<sup>3</sup> Se Jansson (2002a) och Jansson(2002b) för andra analyser av CAP utförda av SLI med CAPRI.

jan av 2003, förutsätter alltså referensscenariot även ett införande av den beslutade reformen av mjölksektorn. Referensscenariot används som jämförelse när effekterna av MTR analyseras.

*MTR-scenariot* innebär i allt väsentligt ett scenario där Kommissionens förslag genomförts år 2009. Gårdsstödet finns representerat liksom de grödspecifika stöd, nya och gamla, som enligt MTR finns även efter införandet av gårdsstödet. Förslaget till modulering och degressivitet är också representerat. De delar som inte beaktas är stöden till nötter, stärkelsepotatis och torkat foder. Det nationella stödet till mjölkproduktion i norra Sverige och Finland ändras inte i MTR-scenariot utan finns kvar utan förändring.

MTR-scenariot innebär definitionsmässigt att gårdsstödet är *fullständigt avlänkat*, dvs. frikopplat från vad som produceras. Att stödet är frikopplat innebär att det *inte påverkar* produktionsbesluten. Till skillnad från ett grödspecifikt stöd, som nuvarande direktstöd eller risstödet i MTR, erhålles gårdsstödet oavsett vilken produktionsinriktning producenten väljer. Risstödet är däremot endast den producent som väljer att producera ris berättigad till. Gårdsstödet antas alltså inte vara produktionsdrivande utan påverkar endast jordbrukets inkomster.

#### **4 Allmänna förutsättningar för analysen**

För att kunna förstå de resultat som presenteras är det viktigt att förutsättningarna för analysen är tydliga. Ett antal antaganden och begränsningar måste självklart göras i en analys som denna. Nedan presenteras de viktigaste antaganden och begränsningar som anger förutsättningarna för analysen. Dessa förutsättningar gäller alltså båda scenarierna.

Miljö- och landsbygdsstöden (LBU-programmet) som finns inom jordbrukssektorn är rent tekniskt svåra att modellera. Dessa stöd påverkade jordbrukets lönsamhet och därmed produktion i den historiska verklighet modellen är baserad på, varför effekten av dem implicit finns med i modellen. Eftersom utformningen och därmed effekten av ökningen av dessa stöd enligt MTR inte kan förutses är det inte möjligt att i analysen beakta eventuella effekter på produktionen av ökade stöd. Effekterna förutsätts därför vara oförändrade.

Det bör även påpekas att i båda scenarierna beaktas det jordbruksavtal för internationell handel som gäller, dvs. resultatet av Uruguayrundan inom Världshandelsorganisationen (WTO). Förslagen i förhandlingarna inom ra-

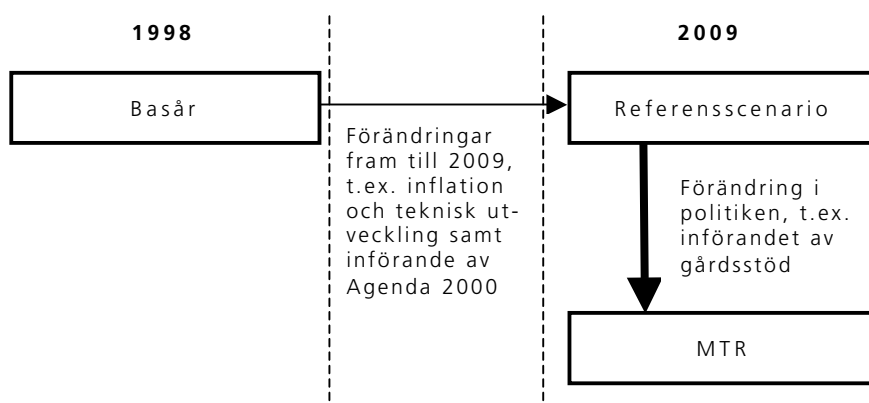
men för WTO:s nu pågående utvecklingsrunda har däremot inte beaktats i analysen.

Analysen tar heller inte hänsyn till den förestående utvidgningen av EU. De länder som kan bli medlemmar i EU år 2004 betraktas här inte som medlemmar, även om de finns representerade i modellen. Med EU avses alltså nuvarande 15 medlemmar.

För att korrekt kunna spegla förutsättningarna år 2009 måste även vissa makroekonomiska antaganden göras, exempelvis vad gäller inflation och tillväxt. Båda scenarierna räknar med en årlig inflation på 1,9 procent och en årlig tillväxt av BNP på 2 procent. Prognosen för befolkningstillväxt i respektive medlemsstat och övriga världen baseras på prognoser om årlig tillväxttakt från FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO). Modellen är dock ingen prognosmodell, utan prognoser och expertbedömningar används för att göra en framskrivning till den tidpunkt då scenarierna skall jämföras. Referensscenariot skall alltså inte tolkas som en prognos och jämföras med nuläget, utan har alltså mer karaktären av en expertbedömning.

Det vi jämför är, med samma framskrivning till 2009, effekten av att den föreslagna reformen, MTR, jämfört med den politik som idag är beslutad (dvs. den vertikala pilen i Figur 1). Valet av 2009 är baserat på det faktum att Agenda 2000 och MTR i allt väsentligt är genomförda vid denna tidpunkt.

**Figur 1: Förhållandet mellan basår, referensscenariot och det reformskenario som studeras**

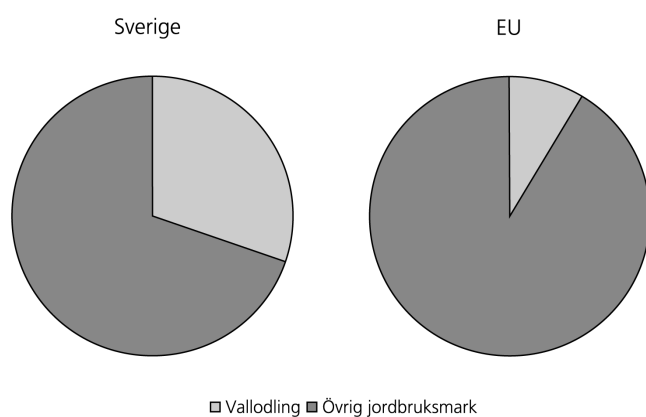


## 5 Resultat

Nedan presenteras resultaten av konsekvensanalysen. Först presenteras effekterna för vegetabilieprodukter i EU totalt och i Sverige, på produktionen, producentpriserna och på areal användningen samt motsvarande effekter för animalieprodukter. Därefter presenteras effekterna på konsumentpriserna, varefter presenteras vissa regionala effekter för Sverige. Avslutningsvis presenteras och diskuteras välfärds- och dynamiska effekter.

Det kan noteras att enligt analysen blir effekterna på produktionen genomgående mindre i Sverige än i EU som helhet. En förklaring till detta är att, enligt analysen ökar vallodlingen i EU totalt, medan denna effekt inte uppkommer i Sverige. I Sverige används redan idag mycket vallfoder vilket omöjliggör en sådan substitution som kan observeras i EU. 1998 var enligt statistiken andelen vallodling av all jordbruksmark ca 9 procent i EU som genomsnitt medan den i Sverige samma år var ca 30 procent (se Figur 2). Detta förhållande illustrerar ganska väl skillnaderna mellan Sverige och resten av EU. Endast Finland av de övriga medlemsstaterna hade en liknande fördelning 1998.

**Figur 2: Fördelning av total jordbruksmark i Sverige och EU 1998**



Källa: CAPRI-databasen.

Det är möjligt att analysen med CAPRI överskattar effekten på vallodlingen. Statistik över vallodling är ibland bristfällig, vilket bland annat påverkar de foderstater som används i modellen. I avsaknad av statistik bygger dessa i stor

utsträckning på expertbedömningar. Förändringen i utfodringen i EU kan alltså vara överskattad. Detta påverkar dock endast storleken på skillnaden i effekter mellan EU och Sverige, inte skillnaden i effekt i sig, som beror på de mycket olika utgångslägena när det gäller vallfoderanvändning.

## 5.1 Vegetabilier

Intressant att notera i vegetabiliesektorn är att förändringarna i spannmålsproduktionen genomgående är mindre för Sverige än för EU i genomsnitt. Detta sammanhänger med den skillnad i arealanvändning i utgångsläget som har berörts ovan.

Av Tabell 1 framgår förändringarna i produktionen av vegetabilier. Produktionen av spannmål minskar i EU med åtta procent. Anledningen till detta är att andra gröders relativa lönsamhet gentemot spannmål ökar jämfört med i Agenda 2000, där arealbidraget är förbehållet spannmål, oljeväxter och träd. Även sänkningen av de institutionella priserna har en viss betydelse för den minskade produktionen.

**Tabell 1: Förändringar i produktionen av vegetabilier**

|             | EU   | Sverige |
|-------------|------|---------|
| Spannmål    | -8%  | -3%     |
| Vete        | -6%  | -1%     |
| Durumvete   | -21% | -       |
| Råg         | -8%  | -4%     |
| Korn        | -10% | -5%     |
| Havre       | -8%  | -5%     |
| Majs        | -8%  | -       |
| Ris         | 0%   | -       |
| Potatis     | 2%   | 2%      |
| Sockerbetor | 0%   | 0%      |

*Källa: Egna simulationer.*

Produktionen av potatis ökar med ca två procent, vilket förklaras av att denna produktion i och med MTR är stödberättigad, vilket inte är fallet i referensscenariot. Sockerbetsproduktionen påverkas inte, då denna styrs helt av kvot-systemet för socker. Produktionen av ris är i stort sett oförändrad vilket vid en första anblick kan verka förvånande, då det institutionella priset för ris sänks kraftigt i och med MTR. Det som förklarar resultatet är att det grödspecifika direktstödet för ris ger tillräcklig kompensation för att fortsatt produktion

skall vara intressant. Lönsamheten i risodlingen är alltså, tack vare de höga stödnivåerna, god och förblir så även efter reformen.

Dessa förändringar i produktionen leder, som antytts ovan, till förändringar av producentpriserna (se Tabell 2). Förändringarna är i stort sett desamma i EU och Sverige. Spannmålspriserna stiger med en procent i genomsnitt. Priset på ris sjunker med ca 17 procent medan potatispriset sjunker med ca tre procent.

**Tabell 2: Förändringar i producentpriser för vegetabilier**

|             | EU   | Sverige |
|-------------|------|---------|
| Spannmål    | 1%   | 1%      |
| Vete        | 4%   | 4%      |
| Durumvete   | 2%   | -       |
| Råg         | -1%  | -1%     |
| Korn        | 0%   | -1%     |
| Havre       | 0%   | -1%     |
| Majs        | 2%   | -       |
| Ris         | -17% | -       |
| Potatis     | -3%  | -3%     |
| Sockerbetor | 0%   | 0%      |

*Källa: Egna simulationer.*

Som kommenterades i inledningen är förändringarna i produktionen genomgående mindre i Sverige än i EU. Denna effekt åskådliggörs i Tabell 3. Arealen med vallodling ökar med 21 procent i EU som genomsnitt medan den i stort sett inte påverkas i Sverige.



**Tabell 3: Förändringar i jordbruksmarkens fördelning**

|              | EU   | Sverige |
|--------------|------|---------|
| Spannmål     | -9%  | -4%     |
| Vete         | -6%  | -1%     |
| Durumvete    | -24% | -       |
| Råg          | -10% | -4%     |
| Korn         | -10% | -6%     |
| Havre        | -8%  | -5%     |
| Majs         | -8%  | -       |
| Ris          | 0%   | -       |
| Potatis      | 2%   | 2%      |
| Sockerbetor  | 0%   | 0%      |
| Vall på åker | 21%  | 0%      |
| Träda        | 13%  | 12%     |

Källa: Egna simulationer.

På EU-nivå syns tydligt att en övergång sker från spannmål till vall på åker och träda (och i viss utsträckning potatis). Anledningen till detta är att vall på åker i och med MTR blir mer lönsam relativt spannmål, jämfört med i referensscenariot då endast spannmål var stödberättigad. Att denna effekt inte får genomslag i Sverige beror, som redan framgått, på att vallfoder redan innan MTR används i stor utsträckning.

Risarealen är precis som produktionen i stort sett oförändrad, trots att basarealen för det grödspecifika direktstödet sänks med fem procent. Anledningen till detta är att den areal som används till risodling både i referensscenariot och i MTR-scenariot är större än basarealen.

## 5.2 Animalier

De största förändringarna inom animaliesektorn sker i nötkötts- och mjölkproduktionen. Nötköttsproduktionen sjunker och priset stiger, medan mjölkproduktionen ökar något och priset sjunker. I Sverige påverkas produktionen på samma sätt som i övriga EU om än i mer begränsad omfattning. Nötköttsproduktionen minskar något mindre i Sverige än i EU som genomsnitt. Förklaringen till detta är återigen att vi har så stor andel vallodling jämfört med EU som genomsnitt.

Produktionen av nötkött minskar i EU med sex procent. Annan köttproduktion är i stort sett oförändrad (se Tabell 4).

**Tabell 4: Förändringar i produktionen av animalier**

|              | EU  | Sverige |
|--------------|-----|---------|
| Nötkött      | -6% | -4%     |
| Griskött     | 0%  | 0%      |
| Kycklingkött | 0%  | 0%      |
| Mjök         | 2%  | 1.5%    |

Källa: Egna simulationer.

Förändringen av nötköttsproduktionen beror på införlivandet av djurbidragen i gårdsstödet. Eftersom analysen förutsätter att gårdsstödet är fullständigt frikopplat innebär införlivandet av djurbidragen i gårdsstödet, för jordbrukarens beslut om produktionsinriktning, detsamma som att avskaffa bidragen till just nötköttsproduktion. Producenten kommer att erhålla motsvarande tidigare djurbidrag i form av gårdsstödet även utan djurhållning. Gårdsstödet förutsätter alltså inte produktion, varför producenter som utan djurbidragen har låg lönsamhet kan välja att sluta producera nötkött och ändå vara berättigade till gårdsstödet. Detta medför att produktionen sjunker och producentpriset på nötkött stiger som en direkt effekt av det minskade utbudet.

Producentpriserna för nötkött stiger med fem procent medan producentpriset på mjök sjunker med ca 18-19 procent (se Tabell 5). Som en effekt av de stigande priserna på nötkött stiger producentpriserna något på gris- och kycklingkött då dessa är att betrakta som substitut till nötkött.

**Tabell 5: Förändringar i producentpriser för animalier**

|              | EU   | Sverige |
|--------------|------|---------|
| Nötkött      | 5%   | 5%      |
| Griskött     | 1%   | 1%      |
| Kycklingkött | 1%   | 1%      |
| Mjök         | -19% | -18%    |

Källa: Egna simulationer.

Produktionen av mjök i EU ökar med kvotökningen dvs. med två procent. Ökningen i Sverige blir något lägre. Det kan förefalla märkligt att mjökproduktionen ökar trots att priset sjunker. Detta beror på att det i utgångsläget finns en lönsamhet som inte kommer till uttryck i form av ökad produktion, pga. att produktionen begränsas av kvoter. Detta innebär att kvoterna har ett värde. Prissänkningarna sänker lönsamheten och urholkar därmed kvotvärdet. Först när detta blir noll börjar produktionen sjunka. Eftersom hela kvotökningen utnyttjas tyder analysen på att mjökkvoten har ett värde även efter

de prissänkningar som MTR innebär. Det bör påpekas att analysen, i framskrivningen till år 2009, innebär antaganden om en teknisk utveckling samt en ökning av avkastningen, jämfört med dagsläget. Detta bidrar till resultatet att mjölkkvoten har ett värde både i referensscenariot och efter reformen. Förbättringen i relativ lönsamhet för vallodling, som nämnts ovan, innebär för mjölk- och nötköttsproduktion att foderkostnaden sjunker relativt sett. Innan reformen var inte den areal som användes till vallfoder bidragsberättigad, medan MTR innebär att gårdsstödet erhålls oavsett produktionsinriktning. Denna sänkning av foderkostnaden motverkar effekterna av prissänkningen. Effekten är påtaglig i Sverige där vullen svarar för en relativt sett stor del av utfodringen. Produktionsökningen i Sverige är dock lägre än i EU vilket tyder på en sämre konkurrenskraft.

Förändringen av producentpriset på mjölk är en effekt av sänkningen av de institutionella priserna på smör och skummjörkspulver samt av den ökade produktionen. Det är dock troligt att analysen med CAPRI överdriver den sammanlagda effekten på producentpriset. Den förädlingsmarginal som mejeriledet har är i stort sett oförändrad mellan scenarierna, vilket medför att den procentuella förändringen i producentpriset på mjölk blir större än den procentuella förändringen i de institutionella priserna. Då det inte finns någon officiell statistik på förädlingsmarginaler i mejerierna, har denna räknats fram från den pris- och produktionsstatistik som finns. Bristerna i statistiken om förädlingsmarginaler i mejerierna innebär en osäkerhet om nivån på de marginaler som använts i analysen.

Utöver detta är effekterna av MTR på mjölkpriset svåra att bedöma pga. att förslaget innebär en kraftig förändring. Modellen är konstruerad för att efterlikna hur mjölkregleringen fungerar i praktiken. Regleringen syftar till att uppnå ett målpris till producenten. För att nå ditt använder sig Kommissionen av ett antal instrument: interventionsköp av mjölkpulver och smör samt subventionering av export av dessa två produkter och ost. Exportsubventioneringen begränsas av WTO-åtaganden. Samtliga ovannämnda instrument verkar åt samma håll, dvs. alla stärker mjölkpriset men i olika utsträckning. Effekten på mjölkpriset beror således på hur Kommissionen, inom ramen för gällande regler, utnyttjar dessa instrument. Hur detta görs är inte helt givet och det finns en risk att modellresultatet inte är rättvisande när så stora förändringar som MTR modelleras. Avsikten med modellsimuleringen är, som nämnts tidigare, att i viss mån härma Kommissionens handlande baserat på

historisk erfarenhet. Ju större förändringar som simuleras, desto mindre blir precisionen i resultatet.

Antalet djur förändras i relation till de produktionsförändringar som beskrivs ovan. Skillnaden mellan Sverige och EU-genomsnittet när det gäller förändringen i antalet amkor är stor. Det är möjligt att skillnaderna överskattas, som en följd av att osäkerheten i precisionen i effekterna på vallodlingen, som har nämnts ovan.

**Tabell 6: Förändringar i antalet djur**

|                   | EU   | Sverige |
|-------------------|------|---------|
| Amkor             | -19% | -8%     |
| Tjurar och stutar | -9%  | -7%     |
| Slaktsvin         | 0%   | 0%      |
| Gödkycklingar     | 0%   | 0%      |
| Mjölkkor          | 2%   | 1.5%    |

*Källa: Egna simulationer.*

### 5.3 Konsumentpriser

Konsumentpriserna påverkas också av reformen, dock inte i någon större omfattning. Det är främst konsumentpriserna på nötkött och mjölkprodukter som påverkas, i övrigt är priserna i stort sett oförändrade (se Tabell 7).

**Tabell 7: Förändring i konsumentpriser**

|                       | EU   | Sverige |
|-----------------------|------|---------|
| Nötkött               | 2%   | 2%      |
| Griskött              | 0%   | 0%      |
| Kycklingkött          | 0%   | 0%      |
| Smör                  | -10% | -10%    |
| Skummjölkspulver      | -2%  | -2%     |
| Ost                   | -3%  | -3%     |
| Färska mjölkprodukter | -2%  | -2%     |
| Grädde                | -10% | -10%    |

*Källa: Egna simulationer.*

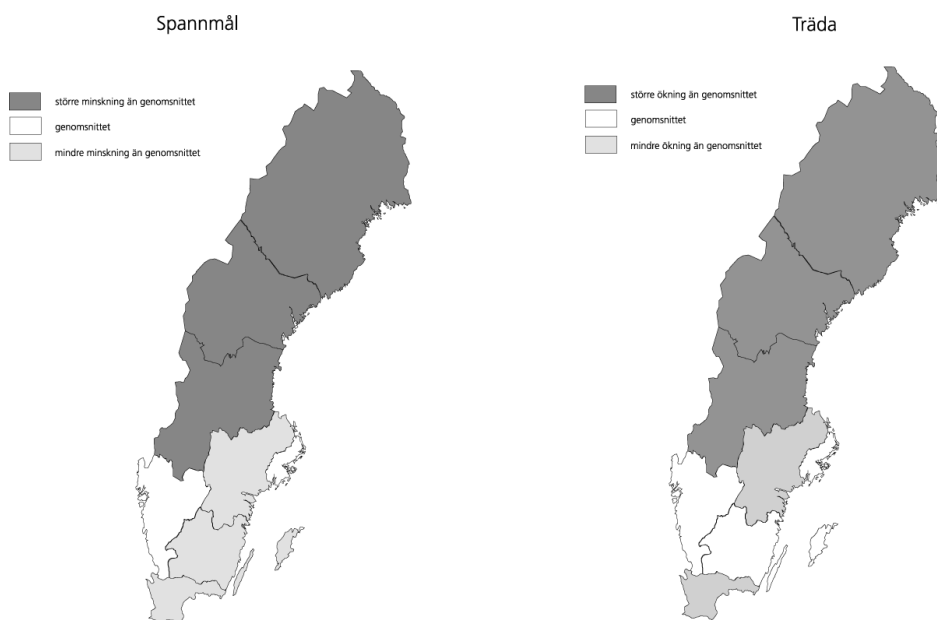
Nötköttspriserna stiger något som en effekt av det minskade utbudet, medan konsumentpriserna på mjölkprodukter sjunker. Eftersom de institutionella priserna på smör och skummjölkspulver sänks asymmetriskt, smörpriset sänks mer, sjunker priset mest på de fettrika produkterna.

#### 5.4 Regionala effekter i Sverige

Konsekvenserna på regional nivå i Sverige skiljer sig åt mellan produktionsinriktningar. Nedan presenteras hur olika regioner i Sverige avviker från Sverigegenomsnittet i form av färgkodade kartor. I de fall som areal respektive antalet djur minskar är minskningen större än Sverigegenomsnittet i de regioner som är mörkgrå, medan minskningen är mindre än Sverigegenomsnittet i de regioner som är ljusgrå. De regioner som är vita på kartorna uppvisar en förändring som är i samma storleksordning som Sverigegenomsnittet. I figuren som illustrerar förändringar i vallarealen däremot (Figur 4) minskar vallarealen i de regioner som är mörkgrå medan den ökar i regioner som är ljusgrå.

I de norra delarna av Sverige minskar spannmålsarealen mer än Sverigegenomsnittet, som är -4 procent, medan minskningen i Sydsverige, Småland och Östra Mellansverige är mindre än Sverigegenomsnittet. Förändringarna i övriga regioner är i ungefär samma storleksordning som Sverigegenomsnittet. Det bör poängteras att skillnaderna mellan de regioner där förändringen är större än genomsnittet och de regioner där förändringen är mindre än genomsnittet är relativt stora.

**Figur 3: Regionala effekter på spannmåls- och trädesarealen i Sverige**

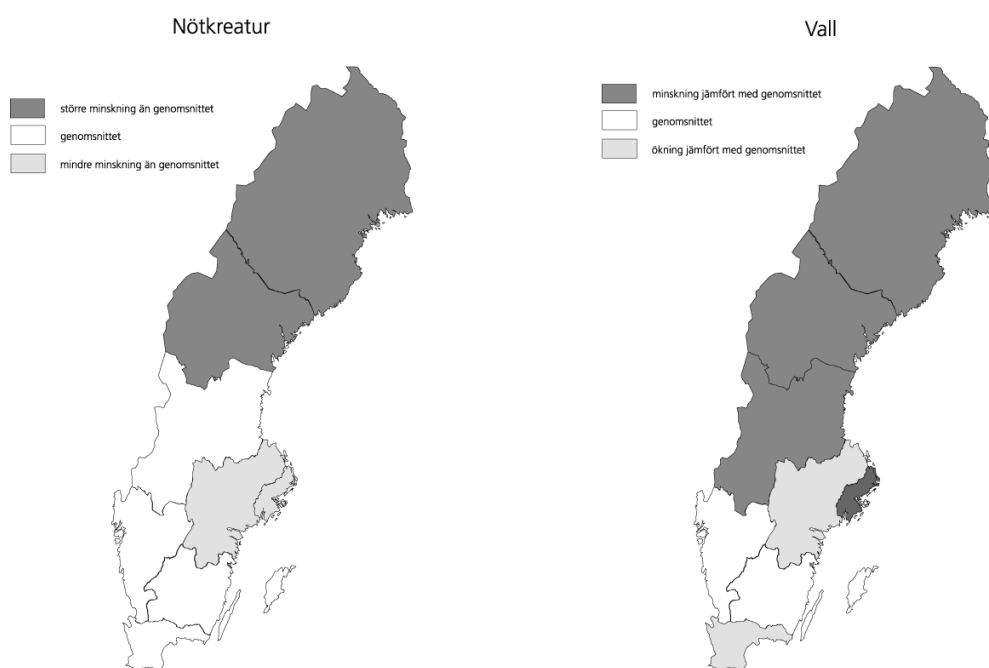


Källa: Egna simulationer.

Att norra Sverige får en större minskning än de södra delarna beror på att lönsamheten i spannmålsodlingen är sämre i dessa delar av landet. En liknande effekt kan ses för trädan (se Figur 3). I de norra delarna är ökningen av trädan större än i de södra delarna. Skillnaderna är störst mellan de norra regionerna (Övre Norrland, Nedre Norrland och Norra Mellansverige) och de södra (Östra Mellansverige, Stockholm, Västsverige, Småland och Sydsverige). Skillnaden mellan de södra regionerna är inte särskilt stor. Förändringen av trädan hänger ihop med förändringen av spannmålsodlingen. Lönsamheten i norra Sverige är, som nämndes ovan, sämre än i de södra delarna, vilket gör trädan mer attraktiv då det blir bidragsberättigat att lägga hela gårdar i träda.

Samma mönster som ovan kan även ses för vallarealen (se Figur 4). I norra Sverige minskar vallarealen svagt medan den ökar svagt i södra Sverige. Skillnaderna är dock relativt små.

**Figur 4: Regionala effekter på antalet nötkreatur och vallarealen i Sverige**



Källa: Egna simulationer.

Även antalet nötkreatur följer samma mönster. Nötkreaturen minskar mest i norra Sverige medan minskningen är mindre i de södra delarna av landet. Förklaringen är återigen en sämre lönsamhet i norr jämfört med de södra de-

larna. Den regionala fördelningen av förändringarna av antalet nötkreatur förklarar även fördelningen av förändringarna i vallarealen.

Ett undantag från mönstret att det är i de norra delarna av Sverige som förändringarna blir störst utgör mjölkproduktionen. Mjölkproduktionen ökar i stort sett lika mycket i hela landet. Anledningen till att mjölkproduktionen ökar även i Norrland är att de nationella stöden till mjölkproduktion i Norrland finns kvar även i MTR-scenariot.

### 5.5 Välfärdseffekter

Den välfärdseffekt som beräknas kan delas upp i effekter för konsumenter, skattebetalare och producenter. Summan av dessa delar ger en total välfärdsvinst eller förlust. Transfereringar mellan dessa, t.ex. från skattebetalare till producenter genom ökade stöd, påverkar *inte* den totala välfärden, utan innebär just enbart en transferering.

Resultatet av SLI:s konsekvensanalys är att den totala välfärden i EU i stort sett inte påverkas av MTR. En liten omfördelning från jordbruket till konsumenterna i form av sänkta priser sker dock. Främst är det sänkta priser på mjölkprodukter som ger denna effekt. För skattebetalarna innebär reformen i stort sett ingen förändring eftersom den per definition är utformad för att vara budgetneutral, bortsett från den budgeteffekt som ändrad produktion får på utgifterna för marknadsordningarna.

Eftersom den föreslagna reformen innebär en ökad marknadsorientering av jordbrukssektorn borde den leda till ökad effektivitet i produktionen. Jordbruket kommer i större utsträckning att producera för marknaden och inte för stödsystemet. Sådana dynamiska effekter beaktas inte i modellen. Slutsatsen blir att den beräkning av välfärdseffekterna som redovisats ovan troligen underskattar de positiva effekterna.

## 6 Jämförelse med andra studier

Bortsett från den analys som SLI gjort och som presenteras här har ett antal andra konsekvensanalyser av MTR gjorts. Europeiska Kommissionen har utfört analyser, dels av det reformförslag som presenterades i juli 2002 (Europeiska Kommissionen 2003a), som inte innefattade någon ytterligare reform av mjölksektorn utöver den som ingår i Agenda 2000, dels av det slutliga reformförslaget (Europeiska Kommissionen 2003c). Den senare har alltså samma förutsättningar som SLI:s studie. I Kommissionens första studie ingår två egna

kvantitativa analyser samt fyra externa analyser (Europeiska Kommissionen 2003a). Teagasc (2003) har gjort en studie av främst frikopplade stöd.<sup>4</sup> Varken Kommissionens första analyser eller Teagasc-studien tar alltså hänsyn till den reform av mjölksektorn som föreslås i MTR. I Tabell 8 sammanfattas de viktigaste resultaten på EU-nivå från respektive studie. Eftersom Europeiska Kommissionens första analyser utan mjölkreform består av flera studier presenteras de resultaten som ett intervall. Det bör poängteras att de simulationsmodeller som använts är av olika karaktär och de antaganden som gjorts delvis skiljer sig åt. Jämförelsen bör därför göras med försiktighet.

**Tabell 8: SLI:s resultat jämfört med andra studier**

|                                      | SLI  | Kommissionen<br>MTR | Kommissionen<br>utan mjölkre-<br>form* | Teagasc*<br>utan mjölkre-<br>form |
|--------------------------------------|------|---------------------|--|-----------------------------------|
| Spannmålsareal                       | -9%  | -3%                 | -2 % till -9 %                         | -2%                               |
| Nötköttsproduktion                   | -6%  | -3%                 | -3 % till -9 %                         | -6%                               |
| Vetepris                             | 4%   | 1%                  | ca 0%                                  | 1%                                |
| Mjölkspris                           | -19% | -20%                | 0%*                                    | 0*                                |
| Mjolkproduktion                      | 2%   | 2%                  | 0%*                                    | 0*                                |
| Nötköttspris                         | 5%   | 7%                  | 7% till 8%                             | 5%                                |
| Grisköttspris                        | 0%   | 3%                  | 0 till +1 %                            | 2%                                |
| Sektorinkomst                        | -2%  | 0%                  | -1 till 2 %                            | 11%                               |
| Samhällsekonomisk välfärdsförändring | 0%   | -                   | 1%                                     | -                                 |

\* Dessa studier baseras på Kommissionens dokument från juli 2002 utan någon reform av mjölksektorn utöver den som ingår i Agenda 2000.

Källa: *Egna simulationer, Europeiska Kommissionen (2003a), Europeiska Kommissionen (2003c) och Teagasc (2003).*

Den andra resultatcolumnen i Tabell 8 är den som i första hand SLI:s resultat bör jämföras med, då Kommissionen (2003c) har analyserat samma reformförslag som SLI. SLI:s studie visar på en något kraftigare minskning av spannmålsarealen och nötköttsproduktionen jämfört med Kommissionen (2003c). Effekten på spannmålspriserna är relativt likartad i de olika studierna. SLI:s studie visar dock på en kraftigare prisökning på vete i MTR-scenariot, beroende på att interventionsköp är nödvändiga i Agenda 2000-scenariot medan det inte finns något spannmålsöverskott i MTR-scenariot. Effekterna på mjölkproduktionen och producentpriset på mjölk är likartade i SLI:s och Kommissionens analyser.

<sup>4</sup> Teagasc är ett irländskt jordbruksforskningsinstitut ([www.teagasc.ie](http://www.teagasc.ie)).



Slutsatsen är att effekterna går i samma riktning och är av samma storleksordning i samtliga studier, bortsett från sektorsinkomsten i Teagasc-studien, vilken avviker markant.

## Referenser

Britz, Wolfgang, Jansson, Torbjörn och Christine Wieck (2002), "National Framework of the CAPRI-database: The CoCo-module", *CAPRI Working Papers 02-04*, Institute for Agricultural Policy, University of Bonn, Bonn.

Britz, Wolfgang och Christian Tritten (2002), "Calibration of a System of Marshallian Demands based on Normalised Quadratic Expenditure", *CAPRI Working Papers 02-03*, Institute for Agricultural Policy, University of Bonn, Bonn.

Europeiska Kommissionen (2003a), "Impact Assessment of the Mid-Term Review Proposals", Generaldirektoratet för jordbruk, Bryssel.

Europeiska Kommissionen (2003b), "Förslag till förordningar", *KOM(2003)23 slutlig*, Bryssel.

Europeiska Kommissionen (2003c), "Reform of the Common Agricultural Policy: a long term perspective for sustainable agriculture", Generaldirektoratet för jordbruk, Bryssel.

Jansson, Torbjörn (2002a), "Mjolkproduktion utan gränser – Europas bönder på en avreglerad mjölkmarknad", *Rapport 2002:5*, Livsmedelsekonomiska institutet, Lund.

Jansson, Torbjörn (2002b), "Analys av enhetliga arealstöd i EU", *SLI-skrift 2002:1*, Livsmedelsekonomiska institutet, Lund.

SLI (2003a), "Årsrapport för 2002", Livsmedelsekonomiska institutet, Lund.

SLI (2003b), "Halvtidsöversynen av den gemensamma jordbrukspolitiken: En långsiktig politik för ett hållbart jordbruk", Remissyttrande, Livsmedelsekonomiska institutet, Lund.

Teagasc (2003), "An Analysis of the Effects of Decoupling Payments from Production in the Beef, Sheep and Cereals Sector", FAPRI-Ireland Partnership, Rural Economy Research Centre, Teagasc, Dublin.

Tritten, Christian, Henry De Frahan, Bruno och Wolfgang Britz, (2001) "Regionalisation of the Rest of the World Aggregate", *CAPRI Working Papers 01-01*, Institute for Agricultural Policy, University of Bonn, Bonn.

## **Tidigare utgivet av SLI**

### **Rapporter**

- 2000:1 Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik - reformeras?
- 2000:2 Jordbruket och tullarna – en studie av tullstrukturer inför WTO:s millennierunda
- 2001:1 Prusbildning och efterfrågan på ekologiska livsmedel
- 2001:2 Utvärdering av ett investeringsstöd till livsmedelsindustrin
- 2001:3 Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement
- 2001:4 Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000
- 2001:5 Ryskt jordbruk – nuläge och framtidsutsikter
- 2002:1 EU Milk Policy after Enlargement – Competitiveness and Politics in Four Candidate Countries
- 2002:2 Märkning av genmodifierade livsmedel – en samhällsekonomisk analys
- 2002:3 Märkning av genmodifierade livsmedel – en företagsekonomisk analys
- 2002:4 Internationell handel – även för jordbruket?
- 2002:5 Mjolkproduktion utan gränser – Europas bönder på en avreglerad mjölkmarknad

### **SLI-skrift**

- 2002:1 Analys av enhetliga arealstöd i EU

### **Årsrapport**

Publiceras årligen fr o m år 2000

### **Tidigare utgivna rapporter där SLI medverkat**

Analys av underlag för ekonomiska jämförelser mellan jordbruket i Sverige och andra länder. Gemensam rapport med Statens Jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2000:10.

Inkomstmått och inkomstjämförelser inom jordbrukssektorn. Statens Jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2001:10.

Tullreduktioner – tänkbara metoder i WTO-förhandlingarna. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2002:5.

Att bekämpa mul- och klövsjuka – en ESO-rapport om ett brännbart ämne. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. DS 2002:31.