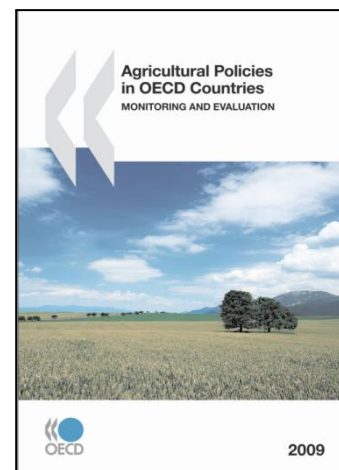


Agricultural Policies in OECD Countries 2009: Monitoring and Evaluation

Summary in Swedish



Jordbrukspolitik i OECD-länderna 2009: granskning och utvärdering

Sammanfattning på svenska

Kort sammanfattning

Producentstödet i OECD-länderna är på sin lägsta nivå sedan 1986...

År 2008 beräknades stödet till producenter i OECD-området uppgå till 265 miljarder US-dollar eller 182 miljarder euro, uppmätt på grundval av *Producer Support Estimate* (PSE¹). Det är likvärdigt med 21 procent av OECD-jordbrukarnas totala bruttointäkter, en minskning från 22 procent 2007 och 26 procent 2006. Den nu observerade producentstödsnivån är den lägsta sedan mitten av 1980-talet.

¹ PSE kan uttryckas på två sätt: 1) total PSE, som är det totala värdet av transfereringar till producenter, 2) procentuell PSE, som är det totala värdet av transfereringarna i förhållande till jordbrukets sammanlagda inkomster (översättarens anmärkning).

... vilket till stor del återspeglar kraftiga svängningar hos världsmarknadspriserna

Minskningen av stödet 2008, liksom året dessförinnan, berodde i stor utsträckning på exceptionellt höga världsmarknadspriser på jordbruksprodukter, snarare än på specifika politiska beslut av regeringar. Även om världsmarknadspriserna sjönk under andra halvåret 2008, låg de - sammantaget - kvar ovanför sina genomsnittsnoterings på lång sikt. Med höga världsmarknadspriser gav de politiska stötåtgärderna för hemmamarknadspriser och konjunkturutjämnande stöd mindre transfereringar, och det generella stödet till producenterna minskades. Såsom historien och de färskaste erfarenheterna visar, aktiveras emellertid skyddstullar och prisstöd på hemmamarknaden återigen, så snart som världsmarknadspriserna börjar backa från extremt höga nivåer.

Världsekonomin drabbades svårt av krisen 2008...

Den granskade perioden präglades av en exceptionell händelseutveckling i världsekonomin. Situationen på finansmarknaderna förvärrades dramatiskt från och med andra halvåret 2008. Företagens och konsumenternas tillit och aktiekurserna kollapsade i hela världen; industriproduktion och handel krympte och arbetslösheten sköt i höjden. Den ekonomiska tillväxten i OECD-området avmattades avsevärt 2008; BNP i reala termer sjönk under andra halvåret i flera länder. Den ekonomiska krisens djup och spridning saknar motsvarighet under de 60 senaste åren.

...när råvarupriserna började sjunka från sina rekordnivåer

Finanskrisen bröt ut vid en tidpunkt när de nominella råvarupriserna nådde historiskt höga nivåer. Råvarupriserna steg snabbt 2007 och nådde extremt höga nivåer vid halvårsskiftet 2008. Prisökningen har i hög grad riktat uppmärksamheten mot de sociala konsekvenserna av råvarumarknadernas instabilitet. Oron har ökat avsevärt med tanke på de höga livsmedelsprisernas effekter på hunger- och fattigdomsnivåerna i världen. Prisutvecklingen bröts och kastades abrupt om vid halvårsskiftet 2008, när råvarupriserna sjönk tillbaka till de nivåer som de hade i början av 2007.

*Jordbruket klarar kanske krisen
bättre än de andra sektorerna*

Den finansiella och ekonomiska krisens implikationer för jordbrukssektorn pågår ännu. Krisens effekt på enskilda näringslivssektorer kommer i stor utsträckning att bero på deras exponering mot kärvare kreditvillkor och på sjunkande efterfrågan. I dessa avseenden borde jordbruket i de flesta OECD-länderna klara sig bättre än de övriga sektorerna på grund av dess relativt mindre finansiella exponering, efterfrågans mindre känslighet för inkomstminskningar, de existerande batterierna av stödprogram, och, i några fall, intäkter som ackumulerats under perioden med höga priser. Trots sin troliga större motståndskraft kommer jordbruket förmodligen att genomgå anpassning inom ramen för större anpassningsprocesser inom hela ekonomin och för ökad råvaruprisrörlighet. Större effekter på landsbygdsekonomin kommer troligen att genereras av de minskande anställningstillfällena i de andra näringslivssektorerna, något som kommer att reducera sysselsättningen utanför jordbruket och undergräva inkomstmöjligheterna för jordbrukarna och andra landsbygdshushåll.

*Marknadsinstabilitet och
ekonomisk kris ligger bakom
improviserade politiska
åtgärder*

OECD-ländernas regeringar har reagerat på råvaruprisernas extrema rörlighet och på den av krisen vållade finansiella oron. Några länder har sänkt tullavgifter och infört exportrestriktioner för jordbruks- och livsmedelsprodukter i ett försök att lindra följderna för konsumenterna av de höga världsmarknadspriserna; en del har också sänkt importavgifterna på jordbruksprodukter, infört importsubventioner eller direkt stöd för vissa delsektorer. Liknande åtgärder har vidtagits i ett stort antal tillväxtekonomier och utvecklingsländer. De faktiska effekterna av dessa åtgärder är oklara; de åtgärder som vidtagits i många länder är inte specifikt avsedda att skydda fattiga konsumenter och skulle i själva verket kunna befaras bidra till instabiliteten på världsmarknaderna. I slutet av 2008, när den finansiella och ekonomiska krisens allvar blev uppenbart, tillkännagav eller införde några OECD-länder särskilda åtgärder för att minska de finansiella påfrestningarna inom sektorn, däribland kreditpreferenser, skatterabatter och kompletterande direkt stöd.

Flera OECD-länder har enats om viktiga policyändringar ...

Det har även företagits betydande politiska kursändringar med avseende på de jordbrukspolitiska ramverken i några länder. I Europeiska unionen har den gemensamma jordbrukspolitikens avsnitt om hälsokontroll färdigställts, och framsteg har gjorts i fråga om arbetet på att reformera ett antal regelverk för enskilda näringslivssektorer. USA har antagit en ny jordbrukslag för perioden 2008-2012: *Food, Conservation and Energy Act*. I Canada har man nått en uppgörelse om hantering av risker i affärslivet, ett övergripande regelverk för perioden 2008-2013, det s.k. *Growing Forward 2008-13*.

...med varierande framsteg i det politiska reformarbetet

Förändringarna i EU innebär ytterligare ett steg på vägen mot en frikoppling av stöd från produktion, en utveckling som representeras av utvidgningen av systemet med samlat gårdsstöd (SPS). EU-medlemsstaterna får större flexibilitet vid användningen av vissa medel från SPS-fonden. Detta kan förbättra stödprogrammets målspecificering, men skapar också nya arbetsuppgifter för medlemsstaterna genom behovet att ta fram och införa mer målinriktade åtgärder. Den nya jordbrukslagen i USA innebär inga radikala politiska kursändringar, men den ökar antalet varor som kan komma i åtnjutande av stöd, höjer flera krediträntor och riktpriiser samt inför ett nytt, frivilligt intäktsbaserat konjunkturdämpande program: ACRE. Med tanke på osäkerheten om den framtida prisutvecklingen och om hur ACRE-programmet kommer att fungera, är marknadseffekterna på detta stadium oklara.

Riskhantering får särskild uppmärksamhet på politisk beslutsfattarnivå...

EU har öppnat möjligheterna för gemensamt finansierade subventioner av försäkringar och ömsesidiga fonder, och några nya EU-medlemsstater har infört nationellt finansierade och subventionerade försäkringsprogram. Andra länder har också lyft fram riskhanteringsåtgärder, däribland revideringar av och tillägg till de konjunkturmotverkande programmen i den nya amerikanska jordbrukslagen och utvidgningen av katastrofförsäkringen i Sydkorea. Många OECD-länder, särskilt Canada, håller på att ta fram precisare ramlagar för katastrofhjälp, även om några temporära nödhjälpsåtgärder fortfarande gäller. De nya riskhanteringsprogrammets effektivitet i fråga om frekvens, storleken av ifrågasvarande stöd, snedvridning av produktion, och

en eventuell "crowding-out" effekt av andra riskhanteringsstrategier behöver systematiska och djupgående utvärderingar.²

*... liksom klimatförändringar
och jordbrukets och miljöns
hållbarhet*

Klimatförändringar och vattentillgång är växande bekymmer i OECD-länderna. Några länder har ökat de offentliga penningbidragen till forskning och bevakning av klimatförändringar eller lanserat strategier och handlingsprogram för jordbrukets anpassning. Många länder har fortsatt att använda ett paket av program för att främja förnyelsebar energi från jordbruksråvaror, trots osäkerheterna om effekterna på råvaruefterfrågan, vattenanvändning och dämpning av växthusgasemissionerna. Mark- och naturskydd fortsätter att vara ytterligare en politisk prioritet. Vissa nya jordbruksmiljöskyddsåtgärder gäller också bättre vattenhushållning, föroreningsreduktion, biologisk mångfald och naturbevarande.

*Många länder har biträtt
bilaterala och regionala
överenskommelser*

Ett intensivt arbete på förutsättningarna för ett återupptagande av jordbruksförhandlingarna inom ramen för Världshandelsorganisationens (WTO) Doha-runda har fortsatt under hela 2008. Något multilateralt avtal har hittills inte kunnat nås. På G20-toppmötet i mars 2009 bekräftade dock de närvarande stats- och regeringscheferna sitt engagemang för ett ambitiöst och balanserat slutförande av Doha-rundan. Parallellt med den långsamma multilaterala förhandlingsprocessen förhandlar många OECD-länder fram nya bilaterala och regionala handelsavtal.

*Den sammantagna kostnaden
för jordbruksstödet har sjunkit i
alla OECD-länderna...*

Det samlade stödet till jordbrukssektorn, som innefattar producentstöd (s.k. PSE), stödet för allmänna tjänster till jordbruket - exempelvis forskning, infrastruktur, inspektion, marknadsföring och säljfrämjande samt subventioner till konsumenterna - uppskattades till 368 miljarder US-dollar (271 miljarder euro) åren 2006-2008. Detta motsvarar 0,9 procent

² "Crowding-out effekt" innebär en situation där statens omfattande upplåning från kapitalmarknaden suger upp tillgången på riskkapital på den privata marknaden (övers. anm.).

av OECD-ländernas BNP, en minskning från 2,5 procent åren 1986-1988. Minskningen av jordbruksstödet allmänekonomiska börda utmärker samtliga OECD länder och beror främst på jordbrukets krympande andel av ländernas BNP.

*...mindre stöd kopplat till
pågående produktion ...*

Parallellt med minskningen av den relativa stödnivån ändras även de sätt på vilka stödet ges. Mindre stöd lämnas på basis av varuproduktion eller råvaruvariation, utan allt mer på basis av andra parametrar, t.ex. areal eller djurbesättningsstorlek och med hänsyn till historiska eller fastställda nivåer för dessa parametrar. Reduktionen av det produktionsbaserade stödet återspeglas tydligt av att klyftan mellan hemmamarknads- och exportpriserna krymper – från 50 procent åren 1986-1988 (som genomsnitt för OECD-området) till 16 procent perioden 2006-2008, låt vara att höga världsmarknadspriser också har spelat en viktig roll under de allra senaste åren.

*...och fler utbetalningar ger
jordbrukarna större flexibilitet,
bl.a. frihet från produktionsplikt*

Några av de färskare programmen går ännu längre med avseende på stödets frikoppling från produktion. Utbetalningarna till jordbrukarna är mindre kopplade till produktion av en specifik vara, antingen genom att en viss varugrupp eller en viss vara förklaras som stödberättigad. Under åren 2006-2008 härrörde vidare omkring en fjärdedel av det totala stödet till producenter i OECD-området från sådana program som inte tvingar jordbrukarna att producera någon vara för att få stödet, i synnerhet direktbetalningarna i USA eller det samlade gårdsstödet i EU. Det varuspecifika stödet är betydande för ris, socker och vissa animaliska produkter. Vad gäller ris uppgick sådant stöd till 60 procent av risproducenternas sammanlagda intäkter under perioden 2006-2008.

*Stödprogrammen kräver alltmer
att jordbrukarna tillämpar vissa
produktionsmetoder*

Stödet blir alltmer villkorat genom att producenterna åläggs att tillämpa vissa produktionsmetoder inom ramen för en strävan att uppnå bredare mål, t.ex. miljövård, djurhälsa eller livsmedelssäkerhet. De utbetalningar som är kopplade till uppfyllandet av sådana krav utgjorde fyra procent av OECD:s sammantagna PSE åren 1986-1988, en andel som hade ökat till 32 procent fram till 2006-2008, varvid större delen av dylika

betalningar f.n. sker i EU. Bland OECD-länderna är det EU, USA och Schweiz som utbetalar de största andelarna (nära 50 procent) av det totala stödet till producenter med något slag av råvarurestriktioner.

Trots minskningen är det mest snedvridande stödet fortfarande dominerande, och reformerna är ojämnt fördelade länderna emellan

Trots en synbar minskning med avseende på såväl stödets omfattning som andelen av de potentiellt mest snedvridande formerna av stöd, fortsätter de stödprogram som anses vara de mest snedvridande att dominera i flertalet OECD-länder. Det stöd som är baserat på produktionen (vari även ingår skyddstullar) och det stöd som är baserat på fritt val av råvaror svarade för 56 procent av OECD:s sammantagna PSE åren 2006-2008, och reformerna har varit ojämnt fördelade: Medan vissa länder har kommit längre med att frikoppla stödet, har andra nätt och jämt inlett processen. Det frikopplade producentstödet nivåer i OECD-länderna åren 2006-2008 uppvisade stor variation: 1 procent i Nya Zeeland, 6 procent i Australien, 10 procent i USA, 13 procent i Mexico, 18 procent i Canada, 21 procent i Turkiet, 27 procent i EU, 49 procent i Japan, 58 procent på Island, 60 procent i Schweiz, 61 procent i Sydkorea och 62 procent i Norge.

Dagens ekonomi- och marknadsvillkor skapar nya utmaningar ...

Den globala ekonomiska krisen, hårdare konkurrens om knappa resurser, kraftigare prissvängningar och växande oro för livsmedelssäkerheten i hela världen ställer - undantagslöst - de politiska beslutsfattarna inför nya utmaningar. Regeringarnas nu pågående satsningar på att stimulera den ekonomiska aktiviteten frestar hårt på många länders skattebetalningskapacitet. När länderna lägger lågkonjunkturen bakom sig, kommer regeringarna att ställas inför svårare skattesituationer, som troligen framtvingar ytterligare översyn av de sektorsinriktade programmen på många områden, däribland jordbruket.

Lyfter man blicken framåt, skulle dessa förutsättningar utgöra ett tillfälle för regeringarna att säkerställa att deras handlingsprogram utformas för att de ska kunna nå de nya ekonomiska, sociala och miljörelaterade målen.

© OECD 2009

Denna sammanfattning är inte en officiell OECD-översättning.

Reproduktion av denna sammanfattning är tillåten, om OECD:s upphovsrätt och publikationens titel på originalspråket nämns.

Flerspråkliga sammanfattningar är översatta utdrag ur OECD-publikationer, som ursprungligen publicerats på engelska och franska. De kan beställas gratis från OECD:s nätbokhandel www.oecd.org/bookshop/

Närmare upplysningar lämnas av *OECD Rights and Translation unit*,
Public Affairs and Communications Directorate: rights@oecd.org or by fax: +33 (0)1 45 24 99 30

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

Besök vår webbplats www.oecd.org/rights/

