

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen beslutade den 23 maj 2001 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att undersöka vilka effekter utbetalning av jordbruksstöd i euro skulle få för olika intressenter och för administrationen samt att göra en samhällsekonomisk bedömning av åtgärden (dir. 2001:45).

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Jordbruksdepartementet från samma dag generaldirektör Lena Johansson, Livsmedelsökonomiska institutet, som särskild utredare. Avdelningsdirektör Mikael Andersson förordnades som sekreterare i utredningen från den 1 oktober 2001. Som experter förordnades från den 12 november 2001 stf. enhetschef Tomas Eriksson, Statens jordbruksverk, filosofie doktor Arne Gabrielsson, Livsmedelsföretagen, filosofie kandidat Mats Reidius, Lantbrukarnas riksförbund, och verkställande direktör Anders Ronander, AB O Annerstedt (företrädare för Svensk handel).

Utredningen har antagit namnet Utredningen om utbetalning av jordbruksstöd i euro. Utredningens analys och slutsatser redovisas i detta betänkande.

Härmed överlämnas betänkandet *Euro till jordbruket – spekulation eller säkerhet?* (SOU 2002:36).

Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Lund i april 2002

Lena Johansson

/Mikael Andersson

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Utredningens uppdrag	15
1.1 Direktivet till utredningen.....	15
1.2 Arbetets uppläggning, metod	16
2 Varför utbetalning av jordbruksstöd i euro?	19
2.1 Problemformulering; hur har frågan uppkommit?	19
2.1.1 Jordbruksstöden fastställs i euro.....	20
2.1.2 Från valutaskydd till marknadsanpassning.....	23
2.1.3 Utbetalningar av jordbruksstöd i euro	24
2.2 Problemavgränsning; vad är kärnfrågan?.....	24
2.2.1 Endast eurostöd bör komma i fråga för eurobetalning.....	25
2.2.2 Euron bör inte användas vid ersättning från EU	26
2.2.3 Administrativa kostnader är avgörande	26
2.2.4 Inga negativa följder av att endast jordbruksstöd kan betalas i euro.....	27
2.2.5 Förberedelser inför valutaunionen påverkar bedömningen.....	28
3 Nyttan av jordbruksstöd i euro	31
3.1 Nyttan för jordbruksföretagen, handeln och industrin.....	31
3.1.1 Hantering av valutarisker kommersiellt	32
3.1.2 Lån och inköp i euro	34

3.1.3	Valutasäkring av arealstöd.....	35
3.1.4	Värdering av nyttan.....	43
3.1.5	Sammanfattning av nyttor för företagen	44
3.2	Efterfrågan på utbetalningar i euro.....	46
3.2.1	Intervjuundersökning.....	47
3.2.2	Bankernas bedömning.....	48
3.2.3	Näringsföreträdarnas inställning.....	49
4	Kostnaden för att införa eurobetalningar.....	51
4.1	Administrativa konsekvenser för Jordbruksverket	52
4.1.1	Handläggningssystemen	53
4.1.2	Utbetalningssystemet	54
4.1.3	Kvittningarna avgör kostnaden	55
4.2	Kostnaden för att erbjuda jordbruksstöd i euro.....	58
4.3	Övriga berörda myndigheters bedömningar.....	60
4.3.1	Fiskeriverket	60
4.3.2	Ekonomistyrningsverket.....	61
4.3.3	Riksgäldskontoret	61
4.3.4	Riksskatteverket	62
4.4	Valutarisken för staten	63
5	Samlad bedömning	65
5.1	Samhällsekonomisk avvägning emellan nytta och kostnader.....	65
5.2	Slutsatser	72
	Referensförteckning.....	77
	Bilagor:	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2001:45.....	81
	Bilaga 2 Definition och kategorisering av jordbruksstöd	87

Bilaga 3	Frågans tidigare hantering	91
Bilaga 4	Svenska regler som styr betalning av jordbruksstöd.....	101
Bilaga 5	Relevant EG-reglering	107
Bilaga 6	Handläggning och betalning av jordbruksstöd	127
Bilaga 7	Hur har Förenade kungariket och Danmark hanterat frågan?.....	135

Sammanfattning

Utredningens uppdrag är att analysera vilka effekter det skulle få för Sverige att utnyttja den möjlighet som finns inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) att erbjuda stödmottagare att få sina stöd utbetalda i euro. Utredningen skall analysera effekterna för olika intressenter och för administrationen samt göra en samhällsekonomisk bedömning av åtgärden. Utredningen skall vidare analysera konsekvenserna av att endast vissa stöd omfattas av möjligheten. Analysen skall kunna tjäna som underlag för en bedömning om Sverige skall utnyttja denna möjlighet eller inte, men utredningen har inte i uppdrag att lämna något förslag.

Den omedelbara frågan är vad poängen skulle vara med att betala ut euro till mottagare av jordbruksstöd, framförallt jordbrukare, i Sverige. Vilket intresse kan betalningar i euro kan ha för jordbruksföretag som verkar i Sverige och som har sina kostnader i svenska kronor? Det måste väl rimligtvis vara en fördel att få stöden i svenska kronor, dvs. i den valuta som verksamheten i övrigt bedrivs? Att få sin inkomst i euro skulle väl innebära en osäkerhet eller en spekulation?

Frågan kan delas in i två fall: stödmottagare som har en del av sin verksamhet i euro och stödmottagare som har all verksamhet i svenska kronor.

Oavsett i vilken valuta företaget har sin verksamhet ger dock en inkomst i euro en möjlighet att utan valutarisk utnyttja en eventuell lägre ränta på lån i euro än lån i svenska kronor. Ett stödbelopp som erhålls i euro kan användas direkt för att betala räntor och amorteringar, utan växling mellan valutor.

I det första fallet, dvs. för företag som har en del av kostnaderna i euro, kan det vidare vara en fördel att få en inkomst i euro, eftersom de slipper kostnader för valutaväxling (transaktionskostnader).

Men i det andra fallet – när hela verksamheten bedrivs i svenska kronor? I detta fall vill givetvis företaget få stödet i kronor och så tidigt som möjligt veta hur stort stödbeloppet blir i kronor. För direktstöd finns här en betydande osäkerhet beroende på valutakursens utveckling.

Eftersom direktstöden är fastställda i euro, innebär CAP-numera, att jordbrukare i ett land som inte deltar i EMU har en betydande del av sin inkomst i en främmande valuta. Beloppet i euro känner företagen till i god tid, men däremot inte vad det verkligen blir i kronor. I praktiken har de alltså sina kostnader i svenska kronor, men inkomster i euro. Visserligen betalas stöden ut i svenska kronor, men till en kurs som jordbrukaren inte känner till förrän en stor del av besluten för ett produktionsår är tagna. I princip är alltså inkomsten från direktstöden i euro. Jordbruksföretag kan i detta avseende delvis betraktas som exportföretag.

Den säkring av ett lägsta kronbelopp som jordbrukspolitikerna tidigare har inneburit avskaffades den 1 januari i år. För jordbruksföretag har därmed ett nytt osäkerhetsmoment införts i verksamheten. Osäkerheten finns oavsett om utbetalningen görs i euro eller i svenska kronor. För arealstöd, exempelvis, gäller följande. Vid utbetalning i svenska kronor används den genomsnittliga valutakursen under juni för att räkna om stödet till svenska kronor. Om utbetalning görs i euro vet stödmottagaren inte förrän på utbetalningsdagen (omkring den 31 december) vad stödet motsvarar i svenska kronor. Båda fallen innebär alltså en osäkerhet när odlingsåret börjar och när jordbrukaren skall lämna sin stödansökan till Jordbruksverket (kring månadsskiftet mars–april). Vid dessa tidpunkter vet han eller hon inte vilket alternativ som är bäst, men väl att båda alternativen är osäkra.

Företag söker normalt minimera osäkerhet. För jordbrukare finns numera därför ett incitament att säkra den inkomst som utgörs av främmande valuta, i ett känt kronbelopp. För detta finns etablerade instrument på marknaden som jordbrukarna kan använda, oavsett om utbetalningen kommer att ske i euro eller kronor. Dessa instrument är framför allt terminer eller optioner. En fråga för utredningen är då om utbetalningar i euro kan innebära någon fördel i detta avseende, när det gäller att utnyttja de instrument som marknaden erbjuder, t.ex. att valutasäkringen kan ske till lägre kostnad.

Frågan kan i korthet besvaras med att en eurobetalning, dvs. en säker framtida intäkt i euro, ger en förhållandevis billig och enkel

möjlighet att säkra sitt stödbelopp i svenska kronor. Flexibiliteten i vilka instrument som kan utnyttjas ökar med eurobetalning jämfört med betalning i kronor. Det blir dessutom billigare med eurobetalning, eftersom man slipper transaktionskostnader. Det är vidare ett något enklare sätt att säkra sig. Det skulle sannolikt betraktas som betydligt enklare för jordbrukare att säkra stödet genom att utgå från ett eurobelopp som erbjuds inom CAP:s ram, jämfört med en options- eller terminsaffär, där euro måste köpas och sedan åter direkt säljas. Eurobetalningar möjliggör slutligen en mer fullständig valutasäkring.

Sammanfattningsvis skulle alltså eurobetalningar kunna vara till nytta på tre sätt: för att utnyttja en förmånlig ränta på eurolån, för företag med kostnader i euro samt för att enklare, säkrare och något billigare valutasäkra arealstöd. Det finns alltså en potentiell nytta med en möjlighet att få jordbruksstöd i euro, framförallt för mottagare av arealstöd, men i viss mån även för andra företagare. Dessutom innebär valutasäkring i sig en nytta för företagen.

Utredningen bedömer att användningen av euro för valuta-säkring är den viktigaste nyttan av de identifierade – och den som är mest värd i förhållande till beloppen i euro. Denna användning är framför allt intressant för arealstödmottagare, vilket innebär att det i första hand är för arealstöd som eurobetalningar bör övervägas, sett från nyttosidan. Ett visst intresse kan noteras från dessa företag. Även hos mottagare av exportbidrag finns en efterfrågan.

I kvantitativa termer bedöms nyttan vara störst i förhållande till utnyttjat belopp för arealstöd, framförallt för den bättre möjlighet till valutasäkring eurobetalningar erbjuder för denna stödför. Många av fördelarna, såsom förenklingen och möjligheten att säkra beloppet fullständigt, är svåra att kvantifiera. Om utbetalning i euro innebär en möjlighet att utnyttja terminssäkring i stället för option, kan värdet vara så stort som 2 procent av stödbeloppet, vilket motsvarar avgiften för en option. Om det däremot endast gäller att undvika transaktionskostnader eller att utnyttja en eventuell bättre ränta på eurolån, är värdet betydligt lägre, högst en halv procent. Utbetalningar i euro bedöms därför ha ett högre värde i förhållande till totalt utbetalda eurobelopp för arealstöd, än för djurbidrag och marknadsstöd (exportbidrag och interventionsstöd).

När det gäller i vilken utsträckning en möjlighet till eurobetalningar av arealstöd skulle komma att utnyttjas, kan

konstateras att ett intresse finns, men att det förefaller vara förhållandevis litet. Om möjligheten till eurobetalningen verkligen fanns torde detta i sig öka intresset för att utnyttja möjligheten. För närvarande är ju frågan hypotetisk. Vidare medför den nyligen genomförda förändringen av regelverket mindre garanti och trygghet i det svenska stödbeloppets storlek. Det åligger nu den enskilde företagaren att själv hantera osäkerheten. Allteftersom denna förändring blir mer känd och börjar få effekt torde jordbruksföretagens efterfrågan på valutasäkring öka. Enligt Förenings-sparbanken kan ett ökande intresse noteras.

Frånsett denna nytta för företagen har utredningen inte identifierat någon nytta för Sverige av att utnyttja möjligheten att betala jordbruksstöd i euro.

Utifrån den identifierade nyttan och intresset från olika stödmottagare, kan alltså arealstödet identifieras som den stödform som bör prioriteras när eurobetalningar övervägs. Därefter kommer i prioriteringen exportbidrag och långt därefter djurbidrag och interventionsstöd.

Mot denna nytta skall ställas kostnaden för att erbjuda möjligheten. Kostnaden består i att anpassa IT-system och handlägningsrutiner hos Jordbruksverket, så att två olika valutor kan hanteras. Även om det finns betydande osäkerhet även i bedömningen av investeringsbehovet och av driftskostnaden, är dessa förhållandevis lätta att kvantifiera för stora delar av de förändringar som eurobetalningar skulle kräva. Kostnaderna varierar dock kraftigt beroende på vilka situationer som systemen skall kunna hantera i två olika valutor samt även mellan olika stödsystem. För att utbetalningar i euro över huvud taget skall vara möjliga måste förändringar i utbetalningssystemet göras. Förutsatt att s.k. kvittningar kan uteslutas blir kostnaden tämligen liten. Erforderliga förändringar därutöver är ganska blygsamma för direktstöden, medan det krävs förhållandevis kostsamma förändringar för att möjliggöra utbetalningar av marknadsstöd.

För att hantera kvittningar även i euro bedömer Jordbruksverket att en stor investering i utbetalningssystemet krävs. Med kvittningar avses här att en stödmottagares obetalda skulder dras av från jordbruksstöden innan utbetalning sker, delvis genom samkörning med kronofogdemyndigheten.

Ett osäkerhetsmoment när kostnaderna skall uppskattas är alltså hur stora avsteg från nuvarande regler (både i Sverige och EU) som skulle kunna accepteras (både i Sverige och av EG-kommissionen) i

ett system med eurobetalningar. Särskilt betydelsefullt är vilken flexibilitet man kan utgå ifrån avseende kvittningar.

En annan osäkerhet är hur stor del av dessa kostnader som skall betraktas som särkostnader för just denna förändring – för att systemet skall kunna hantera euro bredvid svenska kronor. När det gäller eventuella samkostnader med EMU-förberedelser kan dock konstateras att anpassningar för eurobetalningar skiljer sig väsentligt från anpassningar inför EMU. Det är naturligtvis stor skillnad mellan att införa ett system som kan hantera två valutor och att byta valuta. Vad som är särkostnaden för eurobetalningar torde dock delvis bero på i vilken situation förändringarna görs, eftersom anpassningar till eurobetalningar knappast innebär en förberedelse för EMU.

Förändringar för att kunna göra eurobetalningar kan därför tränga undan t.ex. EMU-förberedelser eller andra angelägna systemförändringar. Detta kan betraktas som en kostnad, vilken inte har beaktats i de beräkningar som utredningen har gjort.

Ytterligare en svårighet är att bedöma den årliga kostnaden för investeringen. Det är en svårighet i sig att bedöma över hur lång tid denna typ av investering skall betala sig. Osäkerheten om ett framtida svenskt medlemskap i EMU utgör dock en betydligt större osäkerhet, eftersom huvuddelen av investeringen skulle sakna värde efter ett inträde. Om Sverige går med i EMU så snart som möjligt, handlar det om en kort tid. I detta läge är det tveksamt att införa eurobetalningar över huvud taget.

Utöver de administrativa kostnaderna har utredningen inte identifierat några kostnader av betydelse för Sverige.

Utifrån en samlad bedömning av kostnaderna och nyttan framstår arealstödet än mer som den mest intressanta stödformen att överväga för euroutbetalning. Slutsatsen av de beräkningar som har gjorts är också att kostnaden är så låg och nyttan så pass stor för arealstöd, att åtgärden skulle kunna vara lönsam till och med om Sverige relativt snart skulle gå med i valutaunionen. Då är emellertid inte undanträngningseffekten av andra mer angelägna investeringar beaktad.

Beräkningarna förutsätter också att stödärenden som berörs av kvittningar är undantagna från möjligheten till eurobetalningar. På kort sikt är detta inte orimligt, medan det är mer tveksamt på längre sikt. Om kvittningar skall omfattas, ökar investeringen så kraftigt att det är tveksamt om den kan bli lönsam även om den skall användas under en längre period.

Varken för djurbidrag eller interventionsstöd skulle utbetalningar i euro kunna vara av särskilt stor nytta för stödmottagarna. För interventionsstöden är marginalkostnaden för att möjliggöra utbetalningar så stor att kalkylen omöjligt kan gå ihop. För djurbidrag är visserligen marginalkostnaden begränsad, men den potentiella nyttan är så liten att det ändå framstår som relativt klart att investeringen inte betalar sig.

För exportbidragen är slutsatsen inte lika uppenbar. Ett intresse och en potentiell nytta finns, men den är sannolikt betydligt mindre – i förhållande till utbetalda belopp i euro – än för arealbidragen. Marginalkostnaden för att möjliggöra eurobetalningar är dock stor, varför slutsatsen är att det är osannolikt att omfattningen skulle kunna bli tillräcklig för att motivera denna kostnad. Erfarenheten från Storbritannien, som har tillämpat eurobetalningar för exportbidrag under ett par år, är också på att omfattningen är betydligt mindre än vad som skulle krävas för att uppväga kostnaden för den investering som Jordbruksverket har beräknat.

1 Utredningens uppdrag

Inom den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) fastställs gemensamma stöd i euro. För att räkna om dessa till nationell valuta i medlemsstater som inte använder euron finns ett särskilt regelsystem. EG införde år 1999 ett nytt sådant s.k. agromonetärt system för de medlemsstater som inte deltar i valutaunionen, för närvarande Sverige, Danmark och Förenade kungariket (Storbritannien och Nordirland). Dessa länder kan emellertid på frivillig basis besluta att jordbruksstöden betalas ut i euro i stället för nationell valuta till de mottagare som så önskar.

1.1 Direktivet till utredningen

Utredningens uppdrag är att belysa följderna för såväl jordbruksföretagen, handeln och industrin, som samhället i helhet av att erbjuda utbetalning av jordbruksstöd i euro (direktivet återfinns i bilaga 1). I uppdraget ingår också att redovisa efterfrågan på utbetalningar i euro.

Vidare har utredningen regeringens uppdrag att redovisa vilka administrativa följder utbetalningar i euro skulle medföra. I detta sammanhang nämns särskilt återkrav av utbetalda stöd. Kostnader för berörda myndigheter, liksom för statsbudgeten som helhet skall uppskattas och finansiering föreslås. Utöver en analys av de ekonomiska följderna för staten och stödmottagarna, skall en samhällsekonomisk analys redovisas. Utredningen skall även ge en beskrivning av hur Danmark och Förenade kungariket hanterar frågan.

Slutligen ingår i utredningsuppdraget att kartlägga för vilka stöd utbetalningar i euro skulle innebära minst administrativa problem samt vad följden kunde bli av att endast välja vissa stöd. Dessutom skall effekterna belysas av att endast stöd inom ramen för den

gemensamma jordbrukspolitiken kan betalas ut i euro, medan andra stöd inte skall omfattas.

En jämförelse med ett uppdrag som regeringen gav Jordbruksverket år 1999 visar att i huvudsak samma frågor ställdes då, även om frågeställningen utvecklas ytterligare. De två viktigaste skillnaderna är att utredningen skall göra en prioritering emellan stödformerna, liksom en undersökning av efterfrågan på eurobetalningar.

1.2 Arbetets uppläggning, metod

Utredningen har varit i kontakt med de myndigheter som kan tänkas påverkas av, eller ha synpunkter på, utbetalningar i euro. Arbetet har genomförts i nära samarbete med Jordbruksverket, som bidragit med ytterligare utredning om administrativa följder och kostnader. Därutöver har utredningen samrätt med Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret, Riksskatteverket och Fiskeriverket. Utredningen har besökt ansvarigt brittiskt departement, för att få en bild av utvecklingen av och synen på utbetalningar av jordbruksstöd i euro i Förenade kungariket. Även Födevareministeriet i Köpenhamn har kontaktats.

Utredningen har biträtts av experter från Jordbruksverket, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Livsmedelsföretagen och Svensk handel. Övriga berörda myndigheter bedömde inte att deras deltagande med expert i utredningsarbetet var nödvändigt. Synpunkter har även inhämtats från bankexpertis, bland annat Föreningssparbanken.

På kostnadssidan har utredningen utgått ifrån Jordbruksverkets rapport år 1999 och inriktat arbetet på en uppdaterad och fördjupad analys av administrativa problem och kostnader, med hjälp av Jordbruksverket. Som en grund för denna analys, har tillämpliga regelverk och deras inverkan på betalning av jordbruksstöd kartlagts. Det gäller såväl EG-rätten som svenska bestämmelser. Handläggningen av och betalningsflödena i stödhanteringen, liksom berörda IT-system, har studerats. Följden för dessa system av att vissa betalningar skulle ske i euro har utretts.

Utöver kostnaden, har nyttan av och den tänkbara efterfrågan på jordbruksstöd i euro varit centrala för bedömningen. Olika möjliga fördelar av jordbruksstöd i euro har undersökts, med hjälp av

närings och industrins företrädare samt av några banker, särskilt experter på valutahandel. För att få en uppfattning om intresset för utbetalningar i euro, har utredningen genomfört en mindre intervjuundersökning bland några av de största lantbruksföretagen, som är betydande stödmottagare.

Utifrån kostnaderna och tänkbar nytta har utredningen undersökt tänkbara samhällsekonomiska effekter. Analysen är med nödvändighet kvalitativ i många avseenden, men utredningen gör ett försök att kvantifiera den möjliga nytta som identifierats.

2 Varför utbetalning av jordbruksstöd i euro?

Regeringen tillsatte denna utredning i syfte att följderna av utbetalning av jordbruksstöd i euro skulle belysas. De frågor som i förstone infinner sig är: Varför skall man betala ut stöd i euro? Vad är egentligen nyttan med att få jordbruksstöd utbetalda i euro, när man verkar i ett land som fortfarande har kvar sin nationella valuta? Finns det någon som kommer att tjäna på detta? Finns det något intresse inom näringen att få denna möjlighet?

Syftet med detta kapitel är att förklara varför frågan om jordbruksstöd i euro uppkommit, att ge bakgrunden och formulera problemet. Det är också att besvara eller avfärda så många som möjligt av alla de frågor som uppstår i detta sammanhang, för att koncentrera tanken kring det som är avgörande. Kärnfrågan är, å ena sidan, nyttan som beror på stödmottagarnas intresse för eller efterfrågan på eurobetalningar och, å andra sidan, kostnaderna och de administrativa problem som är förknippade med att betala ut stöd i två valutor.

Hanteringen av två valutor som rör sig fritt gentemot varandra innebär komplikationer, såväl tekniskt som tankemässigt. Utredningen har sökt fokusera på kärnfrågorna och besvara eller avfärda så många frågor som möjligt redan i utgångsläget. Avgränsningen av problemet ägnas därför stort utrymme, för att ge svar på frågan vad som skall utredas.

2.1 Problemformulering; hur har frågan uppkommit?

Införandet av euron innebär en helt ny situation för Europeiska unionens lantbruk. Tidigare måste jordbruksstöden, som beslutades gemensamt i räkneenheten ecu, räknas om till och betalas ut i nationell valuta till stödmottagarna i alla medlemsstater. Numera har denna komplikation försvunnit för jordbruks- och livsmedels-

företagen inom valutaunionen. Alla stöd sätts och betalas ut i den gemensamma valutan euro.

Företagen i de tre medlemsstater som inte ingår i valutaunionen möter också en ny verklighet. Tidigare räknades stöden om till nationell valuta med en administrativ omräkningskurs som inte direkt påverkades av marknadens svängningar. Stödnivåerna skyddades från negativa följder av valutautvecklingen. Från den 1 januari 1999 räknas stöden emellertid om till nationell valuta med marknadskurserna gentemot euron. Därmed slår valutaförändringar direkt igenom på stödets storlek. Även i det nya systemet med marknadskurser fanns övergångsvis ett visst skydd emot valutakurseffekter. Den 1 januari i år upphörde detta. Således finns inte inom den gemensamma jordbrukspolitiken längre något skydd emot valutaosäkerhet.

2.1.1 Jordbruksstöden fastställs i euro

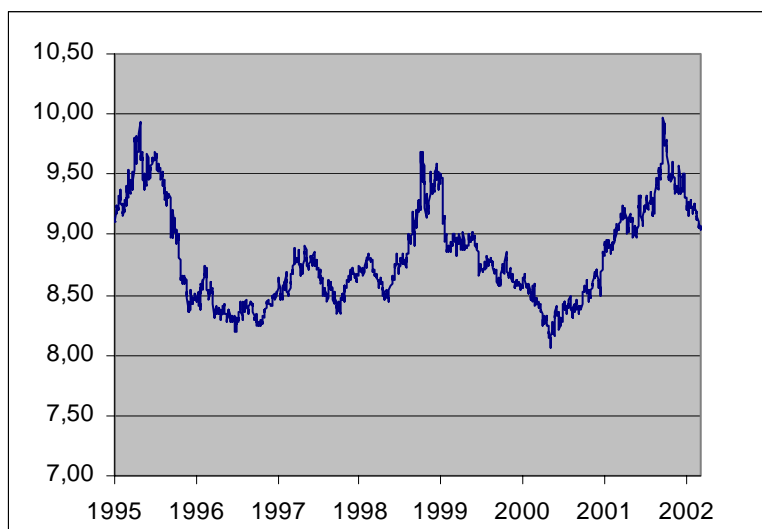
Inom den gemensamma jordbrukspolitiken, i viss mån även inom den gemensamma fiskeripolitiken, sätts olika stödbelopp gemensamt i euro. Dessa stödbelopp är lika för hela Europeiska unionen och betalas ut enligt samma regelverk. De sätts före varje stödår, eller för flera år i taget. I de medlemsstater som inte tillämpar den gemensamma valutan, euro, betalas stöden i allmänhet ut i nationell valuta. Detta berör Sverige, Förenade kungariket och Danmark.

Valutautvecklingen emellan euron och den nationella valutan i dessa tre länder påverkar alltså stödets storlek i nationell valuta. Eftersom jordbruksstöden numera till stor del består av direktstöd till lantbruket, påverkas jordbruksföretagens inkomster därmed direkt vid valutaförändringar från ett år till ett annat. Även prisnivåerna kan påverkas, eftersom en del av stödet fortfarande ges i form av olika bidrag som syftar till att hålla jordbrukspriserna över en viss nivå, i synnerhet exportbidrag, s.k. prisstöd eller marknadsstöd. De senare stöden påverkar därmed även livsmedelsföretagen, såväl industri- som handelsföretagen (se bilaga 2 om definition och kategorisering av jordbruksstöden).

Eurons kurs gentemot den svenska kronan varierar kraftigt. Utvecklingen från Sveriges inträde i EU fram till i dag framgår av diagrammet nedan. Det visar tydligt vilka valutarisker som företagen löper. Eurons värde har pendlat emellan drygt 8 och knappt 10 kr; från år 1998 till 2000 apprecierades kronan med

nästan 20 procent, för att sedan deprecieras med uppemot 25 procent till år 2001. Grundproblemet med att stöden fastställs i euro är således att osäkerhet uppstår, även om de betalas ut i kronor.

Diagram: Eurons utveckling gentemot kronan sedan den 1 januari 1995



För direktstöden innebär reglerna för omräkning av stöden från euro att stödbeloppen fastställs i kronor i början av det regleringsår, som utbetalningen avser. För arealstöden sker omräkningen den 1 juli och för djurbidragen den 1 januari. Valutautvecklingen därefter påverkar inte stödnivån i Sverige. Arealstöden utbetalas normalt kring årsskiftet, dvs. sex månader efter det att omräkningskursen från euro till kronor fastställts. Djurbidragen betalas ut i två omgångar, varav den slutliga regleringen sker över ett år efter det att omräkningskursen fastställts.

Detta system med i förväg satta omräkningskurser för direktstöd ger de svenska jordbruksföretagen ett visst mått av säkerhet, i det att de redan sex månader respektive ett år eller mer i förväg vet hur höga stödnivåerna kommer att bli i kronor. Valutarisken efter omräkningsdagen tar EU-budgeten helt över.

Kurser för 1 januari och 1 juli de senaste åren visar på de stora förändringar som inträffat emellan de datum då kursen fastställs. Av tabellen nedan framgår att stödbeloppet i kronor kan förändras med tio procent från ett år till ett annat, såväl uppåt som nedåt. För arealstöden bestäms förändringen av nivån från ett år till nästa av kursutvecklingen från 1 juli det ena året till den 1 juli det andra.

Om exempelvis ett stöd om 100 000 euro ett år betalas ut i Sverige till kursen 8,32 kr, får mottagaren en utbetalning om 832 000 kr. Skulle kursen nästa år förändras till 9,21 kr, dvs. att euron stigit i värde gentemot kronan, blir det utbetalade beloppet 921 000 kr. Om euron året därefter åter försvagas till exempelvis 9 kr, kommer utbetalt belopp att sjunka till 900 000 kr. Således: om euron stiger i värde fram till dessa att kursen för stödet fastställs, betalas ett högre belopp ut i kronor, om den sjunker i värde, ett lägre belopp.

Tabell: Eurons kurs gentemot kronan avseende direktstöden åren 1999–2002 samt förändringar på årsbasis, för de datum då omräkningskurs för direktstöden fastställs.

	<i>Datum</i>	<i>Kurs, 1 euro=</i>	<i>Förändring</i>
Djurbidrag	1 januari 1998	9,24 kr	
	1 januari 1999	9,47 kr	+ 2,5 %
	1 januari 2000	8,59 kr	– 9,3 %
	1 januari 2001	8,68 kr	+ 1,1 %
	1 januari 2002	9,44 kr	+ 8,7 %
Arealstöd	1 juli 1997	9,91 kr	
	1 juli 1998	9,80 kr	– 1,1 %
	1 juli 1999	8,83 kr	– 9,9 %
	1 juli 2000	8,32 kr	– 5,9 %
	1 juli 2001	9,21 kr	+ 10,7 %

Källa: Jordbruksverket samt egna beräkningar

2.1.2 Från valutaskydd till marknadsanpassning

Innan valutaunionen infördes år 1999, skyddade det agromonetära systemet stödmottagarna ifrån negativa effekter av valutautvecklingen. Lantbruket och andra berörda isolerades då inte bara till stor del från kursförluster vid stigande nationell valutakurs, utan fick dessutom behålla alla kursvinster som uppstod om deras valuta sjönk i värde gentemot ecun (den tidigare räkneenheten i EU). Detta gällde även förändringar från år till år. Följden blev att när ett lands valuta steg gentemot ecun måste stöden höjas uttryckt i ecu, för att kunna vara oförändrade i det landets valuta. Därmed steg stödnivån i alla andra medlemsstater. Denna mekanism, som innebar kraftigt ökande kostnader för gemenskapens budget, började utvecklas ur valutaunionen år 1968 och bevarades fram till 1990-talet. Försök gjordes att låta delar av valutautvecklingen slå igenom i stödens storlek, även när det innebar sänkningar i nationell valuta, men detta motarbetades, ofta med stor framgång, av ett flertal stora medlemsstater.

I mitten av 90-talet övergick gemenskapen, för att komma ifrån detta kostnadsdrivande system, till att kompensera övergångsvis för förluster på grund av valutautvecklingen. Om en nationell valutas värde steg från ett år till ett annat gentemot ecun, gavs ett s.k. kompensationsstöd under en begränsad period. Stödet varade tre år och trappades ned det andra och tredje året. Syftet var att successivt låta jordbruksföretagen anpassas till lägre stödbelopp i nationell valuta. Detta system med kompensation behölls tillfälligt när valutaunionen infördes, för de medlemsstater som stod utanför och som då övergick till marknadskurser för stöden. För valutaförändringar efter årsskiftet 31 december 2001 tillämpas det emellertid inte längre.

Syftet var alltså tidigare att isolera lantbruket ifrån, eller sedermera kompensera det för, negativa effekter av valutautvecklingen. Sedan kompensationsstödet avskaffats finns inte längre någon garanti emot, eller ersättning för, förändringar av stödbeloppet från ett år till ett annat. Företagen har endast en garanti emot kursrisken från den dag omräkningskursen för stödet fastställs till dess det betalas ut (se även beskrivning i bilaga 5 av det nuvarande agromonetära systemet).

Lantbruket står alltså inför en ny situation, där marknadens osäkerhet påverkar stödnivåerna och där endast marknadens medel att säkra sig emot osäkerheten står till buds.

2.1.3 Utbetalningar av jordbruksstöd i euro

Samtidigt som det år 1998 beslutades att kompensationsstödet skulle upphöra med utgången av 2001, infördes från år 1999 möjligheten att betala ut jordbruksstöden i euro i de medlemsstater som inte tillämpar euron som egen valuta. Båda förändringarna hänger samman med att euron infördes den 1 januari 1999. Motivet till att kompensationsstödet skulle avskaffas efter tre år, var uttryckligen en önskan att marknadsanpassa jordbruksnäringen. Eftersom de länder som tidigare motsatt sig förändringar av det agromonetära systemet ingick i valutaunionen, upphörde deras motstånd. Flertalet av de medlemsstater som förblev utanför hade sedan länge argumenterat för en ökad marknadsinriktning.

EG-kommissionens och ministerrådets syfte med att införa möjligheten att betala jordbruksstöd i euro uttrycktes egentligen inte helt klart. Avsikten var sannolikt att befrämja användningen av euron. Det var visserligen inte ett uttalat syfte, men utredningen visar att jordbruksföretagen, om utbetalning av stöden i euro erbjuds, får bättre möjlighet att säkra sig emot de valutarisker de utsätts för. Företagen kan på ett enklare sätt undvika osäkerhet om de får jordbruksstöden i euro, tvärtom vad man kanske skulle ha förväntat sig. När regelsystemet inte längre ger något skydd emot valutariskerna, återstår möjligheten att valutasäkra med de medel som marknaden erbjuder. Utbetalning av stöd i euro innebär således en möjlighet för jordbruksföretagen att lättare undvika risk, inte i första hand att spekulera i valutor.

Övriga två berörda medlemsstater, Danmark och Förenade kungariket, har kommit till olika slutsats huruvida eurobetalningar är önskvärda. Danmark har ingen avsikt att använda euron, medan den brittiska regeringen anser att det är såväl önskvärt som genomförbart. Förenade kungarikets beslut föranleddes av att näringen, främst livsmedelsindustrin och handelsföretagen, fann möjligheten gynnsam och efterfrågade den.

2.2 Problemvgränsning; vad är kärnfrågan?

Utredningen har sett det som en självklarhet att utgå ifrån det arbete som Jordbruksverket redan utfört. Därför har den tagit fasta på de slutsatser och resultat som verket kom i fram till i sin rapport. Dessa har utredningen utvecklat och kompletterat under

arbetets gång, så att den därigenom efter hand kunnat fokusera på ett begränsat antal frågor. Utredningen menar att avgörande är dels den administrativa kostnaden, dels efterfrågan inom näringen. Ett antal avgränsningar av problemet har varit vägledande för utredningens inriktning och slutsatser. I detta avsnitt redovisas hur utredningen kommit fram till dessa samt hur de påverkat inriktningen av utredningsarbetet. De är i korthet:

- Endast stöd som sätts i euro bör komma i fråga för eurobetalning.
- Euro bör inte användas vid redovisning till och ersättning från EU.
- De administrativa kostnaderna, inte eventuella valutaförluster för staten, avgör kostnaden för eurobetalningar.
- I praktiken kan inga negativa följder förväntas av att endast jordbruksstöd kan betalas i euro.
- Förberedelserna inför valutaunionen påverkar den samhälls-ekonomiska bedömningen av utbetalning av jordbruksstöd i euro.

2.2.1 Endast eurostöd bör komma i fråga för eurobetalning

Redan på rent principiella grunder kan man ifrågasätta utbetalningar i euro av de jordbruksstöd som sätts i kronor och som delvis finansieras av svenska budgetmedel. Detta är fallet med struktur- och miljöstöden (för en beskrivning av de olika jordbruksstöden, se bilaga 2). Sådana stöd har en annan utformning och ett annat syfte, än de stöd som fastställs i euro av gemenskapen och som finansieras helt från dess budget. För de av EU helfinansierade marknads- och direktstöden, är beloppen och regelverket desamma i hela unionen. Miljö- och strukturstöden däremot utformas och fastställs nationellt och skiljer sig därför betydligt i inriktning och omfattning från en medlemsstat till en annan.

Jordbruksverket drog i sin rapport slutsatsen att det såväl ur ett administrativt perspektiv som ur ett resursperspektiv var minst lämpligt att erbjuda de delfinansierade stöden i euro. Eftersom dessa fastställs i kronor, skulle det, förutom nya tekniska lösningar, även krävas ett nytt svenskt regelverk runt eurohanteringen.

Utredningen menar att det är naturligt och följdriktigt i att utesluta struktur- och miljöstöden ur den fortsatta diskussionen om utbetalningar av stöd i euro, först och främst av principiella skäl. Även kostnadsmässiga och administrativa skäl talar för detta. Det finns inte heller tecken på någon efterfrågan på eurobetalningar vad gäller dessa stöd. En utgångspunkt för utredningen har därför varit att koncentrera sig på de stöd som helt finansieras av EU.

2.2.2 Euron bör inte användas vid ersättning från EU

Svenska staten får i efterhand ersättning från EU-budgeten för de stödutbetalningar som gjorts. I den månatliga redovisningen till EG-kommissionen, av de utgifter Jordbruksverket haft som belöper på EU-budgetens jordbruksfond, kan enligt regelverket antingen enbart nationell valuta eller både nationell valuta och euro användas. EG-kommissionen föredrar dock av praktiska skäl att endast en valuta används.

Jordbruksverket menar att alternativet med enbart kronor är att föredra, eftersom det vore mindre resurskrävande på flera sätt. Den statliga redovisningen måste ske i kronor oavsett vilket alternativ som väljs. Det måste också vara möjligt att stämma av de faktiska utgifter som rapporterats till kommissionen emot den statliga bokföringen. En redovisning i två valutor skulle således innebära såväl förändringar i systemen som merarbete i den löpande hanteringen.

Utredningen har inte funnit någon anledning att utreda detta vidare, utan bedömer att Jordbruksverkets rekommendation att använda kronor i mellanhand med EG-kommissionen är väl underbyggd och bör följas. Utredningen har dessutom kommit fram till att detta till största delen förhindrar att valutarisker uppkommer för staten. Mer om detta nedan.

2.2.3 Administrativa kostnader är avgörande

Av Jordbruksverkets tidigare underlag till regeringen (se bilaga 3 om tidigare hantering av frågan) har utredningen dragit slutsatsen att de huvudsakliga kostnaderna för att införa betalningar i euro följer av att betalningssystemen måste förändras och byggas ut. Det

rör sig främst om kostnader av engångskaraktär, men även driftskostnaden beräknas öka.

Förändringar över tiden i växelkursen gentemot euron kan ge upphov till såväl kostnader som intäkter, när man hanterar flera valutor. Att vissa osäkerhetsmoment uppkommer är en oundviklig följd av att införa betalningar i euro. Bokföringsmässigt är det en fråga om att redovisa kursskillnader, dvs. vinster eller förluster som uppstår över tiden, som kostnader eller intäkter. De måste, liksom är fallet i övrigt inom staten när utländska valutor hanteras, belasta eller gottskrivas berörda sakanslag. Inom statsbudgetens utgiftsområde för jordbruket finns redan ett särskilt anslag för sådana poster.

Emellertid absorberar EU-budgeten i nuvarande system vinster och förluster till följd av valutaförändringar. När stöden betalats ut, får utbetalningen redovisas i kronor till EG-kommissionen. Ersättningen från EU-budgeten sker sedan i kronor med samma belopp. Om vissa stödutbetalningar sker i euro, kan utgiften således räknas om till den kurs som gäller vid utbetalningsdagen och samma belopp sedan ersätts från gemenskapen. Ingen risk skulle därmed belasta statskassan. Endast i de fall en del av stödbeloppet återkrävs, uppstår en valutarisk. Av de totala utbetalningarna återkrävs dock endast en mindre del, även om denna hantering i sig kräver en förhållandevis stor arbetsinsats, varför statens riskexponering bör bli marginell.

Utredningen har därför funnit att de administrativa kostnaderna och problemen är avgörande för statens kostnad, inte de valutaförluster som kan uppstå.

2.2.4 Inga negativa följder av att endast jordbruksstöd kan betalas i euro

Utredningen har i uppdrag att belysa effekterna av att endast stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken kan betalas ut i euro, medan andra stöd inte skall innefattas. Utredningen tolkar "andra stöd" som strukturstöd till andra företag som delfinansieras av gemenskapen, utöver de som ges inom ramen för jordbrukspolitiken, exempelvis från regional- och socialfonderna. I övrigt ges i princip inte företagsstöd. Emellertid har, som nämnts, utredningen uppfattningen att struktur- och miljöstöd inom jordbrukspolitiken inte bör betalas ut i euro. Några negativa

effekter av att endast jordbruksstöd, som sätts i euro, kan betalas i euro bör därför inte uppstå.

I sammanhanget bör påpekas att EU:s regelverk kräver att utbetalningar i euro inte får innebära att systematiska fördelar uppstår. Stödmottagaren får inte vänta med valet av valuta till dess kursutvecklingen är känd och han eller hon därmed vet vilket alternativ som är mest fördelaktigt. Därmed bör också den främsta (och sannolikt i praktiken den enda) risken för konkurrensfördelar för de som väljer stöd i euro vara utesluten.

Utredningen har inte kunnat finna några följder av att endast välja vissa jordbruksstöd, utöver det uppenbara att mottagarna av de stöd, som av någon anledning inte skulle väljas, skulle gå miste om de eventuella fördelar det kunde innebära.

2.2.5 Förberedelser inför valutaunionen påverkar bedömningen

Riksdagen beslutade år 1997 att Sverige inte skulle delta i valutasamarbetet från den 1 januari 1999, men ändå hålla dörren öppen för att delta senare (prop. 1997/98:25, bet. 1997/98:FiU9, rskr. 1997/98:75). Största möjliga handlingsfrihet skulle därför upprätthållas. Utöver en ekonomisk styrkeposition, framhölls som ett sätt att uppnå detta att fortsätta arbetet med nationella praktiska förberedelser. Syftet var att en eventuell framtida övergång till euron skulle kunna genomföras väl.

Ett antal för förberedelserna betydelsefulla statliga myndigheter, däribland Riksbanken, Riksskatteverket och Tullverket, arbetar på regeringens uppdrag med EMU-förberedelser med utgångspunkt i riksdagsbeslutet att Sverige skall hålla dörren öppen för att delta i valutaunionen. Statskontoret leder sedan flera år en samverkansgrupp för EMU-förberedelser, där tolv myndigheter ingår. Jordbruksverket har dock inte regeringens uppdrag att ingå i den gruppen, eller att på annat sätt rapportera om förberedelserna av jordbruksadministrationen för valutaunionen.

Utredningens direktiv berör inte frågan om förberedelser inför ett eventuellt svenskt medlemskap i den europeiska valutaunionen. I detta sammanhang menar emellertid utredningen att det är viktigt att jämföra åtgärder som krävs för utbetalning av stöd i euro under rådande valutaförhållande, med de åtgärder som behöver vidtas för

som en anpassning till och förberedelse inför valutaunionen. I viss utsträckning kan förberedelserna vara desamma.

Detta synsätt stöds av inställningen i den brittiska administrationen. Där kommer man att, inom ramen för övergripande förändringar av administrationen och berörda IT-system, nu genomföra förberedelserna för valutaunionen. Därmed kommer också direktstöd att kunna erbjudas i euro före ett inträde i valutaunionen. Särkostnaden för eurobetalningar i förtid kommer i Storbritannien i det sammanhanget bli av mindre betydelse. Skillnaden gentemot Sverige är att det här inte genomförs någon liknande total översyn av administrationen. Valutaunionen förbereds inte heller på samma övergripande sätt.

Skillnaden bör noteras emellan att betala ut jordbruksstöd i euro i dagsläget och att gå över till euron helt och hållet. I det senare fallet skall övergången från en valuta till en annan hanteras, medan två valutor som flyter fritt gentemot varandra skall hanteras parallellt i det förra.

Utredningen anser dock att eurobetalningar inte är helt oberoende av euroförberedelserna. Det måste beaktas i hur hög grad samordningsvinster kan uppnås med andra investeringar som görs. Omvänt måste man överväga om förberedelser för utbetalningar i euro i dagsläget skulle kunna försena eller fördyra förberedelserna av valutaunionen. Även nyttobedömningen och den samhällsekonomiska lönsamheten påverkas av huruvida Sverige kan komma att ingå i valutaunionen, kanske redan inom några år. Utredningens samhällsekonomiska avvägning måste också ta hänsyn till ett eventuellt beslut om medlemskap i valutaunionen.

3 Nyttan av jordbruksstöd i euro

Samhällets nytta av en åtgärd är den samlade nyttan för företagen, konsumenterna och olika kollektiv som staten och kommunerna. Utredningen bedömer att utbetalningar av jordbruksstöd i euro, åtminstone på kort sikt, inte skulle ge några påtagliga samhälls-ekonomiska effekter utöver nyttan för berörda företag. Utredningen menar dock att de företag som skulle utnyttja eurobetalningar kan gynnas av det.

Avsnittet inleds med en beskrivning och analys av nyttan för företagen inom sektorn. Räkneexempel illustrerar hur valutasäkring genomförs, med och utan utbetalningar euro. Problematiken kring att värdera nyttan analyseras och olika möjliga mått diskuteras. Slutligen behandlas efterfrågan på eurobetalningar, vilken självfallet är avgörande för huruvida olika tänkbara nyttor skall kunna förverkligas.

3.1 Nyttan för jordbruksföretagen, handeln och industrin

Möjligheten att få jordbruksstöd i euro kan i princip vara till nytta för alla stödmottagare. Det krävs självfallet en viss omfattning av stöden för att nyttan skall vara tillräckligt stor för att vara intressant i praktiken. Utredningen har funnit tre möjligheter; bättre möjlighet till valutasäkring av stödbeloppens nivå i kronor, möjlighet att ta lån i euro och fördelar om företagen har kostnader i euro.

För livsmedelsindustrin och de företag som handlar med jordbruksprodukter kan nyttan bestå i tillgången till ökade valutainkomster. Om euroinkomsterna kan användas i övrig affärsverksamhet slipper man transaktionskostnaden för det beloppet, eftersom all valutaväxling innebär en kostnad genom kursskillnader och avgifter.

För jordbruksföretagen finns möjliga fördelar med att få arealstöden i euro, oavsett om de har affärer i euro i övrigt, såsom inköp och valutalån. Åtminstone teoretiskt bör behovet av att utnyttja eurobetalningar ha ökat, i och med att kompensationsstödet för sänkta stöd till följd av försvagad euro försvunnit. Företagen exponeras för en valutarisk, oavsett om stöden betalas ut i kronor eller euro, i och med att stöden sätts i euro. Att utnyttja marknadens möjligheter att valutasäkra sig är numera enda möjligheten för lantbruket att minska den osäkerhet, de ekonomiska risker, som valutaförändringarna innebär.

Innan en beskrivning ges av de tänkbara nyttor som utredningen ger vid handen, kan det vara till hjälp att beskriva de instrument som marknaden erbjuder dem som vill säkra sig emot valutaförändringar. Därefter behandlas först hur jordbruksstöd i euro kan vara till nytta för företag som önskar låna eller göra inköp i euro. Sedan följer att valutasäkra utbetalningarna av arealstöden. Vidare diskuteras i detta avsnitt hur de tänkbara nyttorna kan värderas. Slutligen ges en sammanfattning av nyttorna.

3.1.1 Hantering av valutarisker kommersiellt

En valutarisk är i princip inte annorlunda än andra risker ett företag tar. Oftast är det så att ju större risk man tar, desto mer kan man både tjäna och förlora. Normalt undviker företag risker i så stor utsträckning som möjligt, det gäller såväl stora som små företag. Man tar en valutarisk varje gång man har en tillgång eller fordran i en utländsk valuta, utan att ha en motsvarande skuld eller åtagande i samma valuta. De flesta valutarisker kan minskas och i en del fall helt undanröjas med hjälp av olika finansiella instrument. De vanligaste sätten att hantera valutarisker är valutalån, valutakonto, valutaterminer eller valutaoptioner.

Ett *valutakonto* kommer till användning, när ett företag har både inkomster och utgifter i euro. Inkomster i euro kan användas för att betala utgifter i euro, utan att någon växling till och från kronor behövs. Därmed undviks transaktionskostnader, samtidigt som betalningar som tar ut varandra innebär att företaget undviker en valutarisk.

Periodvis kan det internationella ränteläget göra ett *valutalån* fördelaktigare än ett lån i svenska kronor. Skulden löper hela tiden i den utländska valutan och betalas tillbaka i samma valuta när den

förfaller. Om låntagaren då inte har någon valutafordran som motsvarar skulden, löper han eller hon en valutakursrisk. Om kronan stärks mot den valuta som lånet tagits i uppstår en vinst och om kronan försvagas en förlust. Ett valutalån har normalt 1–12 månaders löptid. Lånet har fast ränta, antingen under hela löptiden eller under ränteperioder om vanligtvis 90 dagar.

En *valutatermin* är ett ömsesidigt bindande avtal emellan företaget och banken. De avtalar att köpa eller sälja ett visst belopp av en valuta på ett bestämt datum i framtiden, till en kurs som bestäms vid avtalstillfället. Banken tar ingen avgift för terminen. Kursen avgörs av ränteläget för de två berörda valutorna. Skillnaden emellan dagskursen och terminskursen är endast lika med ränteskillnaden för den tidsperiod som kontraktet avser. Om räntan är lägre för den valuta man vill sälja, blir den mindre värd i kronor på termin, än till dagskursen. För euron gäller för närvarande att sälja på termin ger en lägre kurs i kronor än att sälja till dagskurs, eftersom räntan är högre för lån i kronor än i euro. Om räntan däremot är högre i den valuta man vill sälja (exempelvis brittiska pund), är terminskursen mer värd i kronor än dagskursen.

Då ingen avgift tas ut, får banken sin förtjänst genom skillnaden emellan köp- och säljkurser (s.k. spread). Dessutom måste kunden ställa en bankgaranti, vilket påverkar hans eller hennes kreditutrymme. Alla de säkerheter som banken normalt godtar kan utnyttjas, såsom fastighets- eller företagsinteckning eller att medel läses på ett konto.

Det finns inga beloppsgränser för terminsaffärer, varför de kan användas även av mindre företag. I princip finns inte heller någon begränsad löptid för terminskontrakten, även om nyttan avtar för mycket långa perioder till följd av räntepåverkan. Kontrakt på ett år är dock inget ovanligt. Terminens löptid kan förändras, vilket är en fördel om det exakta datumet när kunden har behov av att avsluta affären inte är känt i förväg.

När ett företag valutasäkrar sig genom en terminsaffär, avstår det från eventuella framtida valutavinster, men undkommer i gengäld risken att förlora.

En *valutaoption* är ett avtal som ger innehavaren rätten men inte skyldigheten att köpa (köpoption) eller sälja (säljoption) en viss valuta till ett förutbestämt pris vid en viss förutbestämd tidpunkt. För denna rätt betalar köparen (innehavaren) en premie till den som åtar sig skyldigheten (utfärdaren) att fullfölja avtalet till det bestämda priset. Företaget kan välja att utnyttja optionen om

dagskursen utvecklas till dess nackdel, men att inte utnyttja den om det omvända inträffar.

Optioner skiljer sig från terminer i det att banken tar en avgift (premie), eftersom kunden inte måste utnyttja dem och banken därmed tar en risk. Avgiftens storlek beror bl.a. på hur lång löptid kontraktet har och marknadens riskbedömning. Den beräknas och erläggs när kontraktet ingås. Fördelen för kunden är att han eller hon slipper riskera en kursförlust, men ändå kan dra nytta av en eventuell kursvinst.

Det finns även en undre beloppsgräns för optioner. Den kan variera från bank till bank, men en optionsaffär måste enligt bankkontakter avse åtminstone en miljon kronor. Mindre affärer kan endast genomföras om en bank kan erbjuda en samlingsoption för flera kunder. Optionen är därför inte fritt tillgänglig för mindre aktörer.

Optionen gäller till ett visst datum. Löptiden kan inte förändras, men däremot kan en option säljas till ett marknadsvärde när som helst fram till det datum som kontraktet skall avslutas.

3.1.2 Lån och inköp i euro

Den nytta som man kanske först tänker på – och som lantbrukets företrädare framhåvt – är att stödbetalningar i euro kan underlätta för jordbruksföretagen att ta eurolån eller göra inköp i de länder som tillämpar euron. Alla stödmottagande företag som har någon form av kostnad eller utbetalning i euro, för antingen finansiering eller inköp, kan dra nytta av stöd i euro. Skulle företagen få inkomster i samma valuta som man har kostnader, kan dessa användas direkt för betalning av inköp samt räntor och amorteringar.

Om ett företag har affärer med utlandet, utsätts det omedelbart för en valutarisk, samtidigt som andra transaktionskostnader uppstår, i form av sämre sälj- än köpkurs, växlings- och betalningsavgifter. Risken är uppenbar: Om euron stiger i värde gentemot kronan, stiger utgiften uttryckt i kronor. Har företaget inkomster i euro, kan det i stället använda dem att betala med. Därmed påverkas det inte av valutautvecklingen. Bokföringsmässigt stiger inkomsten samtidigt lika mycket i värde uttryckt i kronor som utgiften. Kursförlusten i svenska kronor är därmed utjämnad. Även det omvända kan naturligtvis inträffa, att kronan stiger i värde och

utgiften minskar i kronor. I och med att inkomsten då också minskar i värde blir skillnaden noll.

Genom att använda sina inkomster i euro till kostnader i samma valuta, undanröjer företaget således valutarisken, utan att behöva valutasäkra sig genom termins- eller optionsaffärer. Samtidigt undviks de transaktionskostnader som hänger samman med växling emellan valutor.

För att kunna utnyttja ett läge där det går att få lägre ränta genom att låna i euro jämfört med i kronor, måste låntagaren få en inkomst i euro om han eller hon vill trygga sig emot valutaförändringarna. Det går inte att valutasäkra sig på marknaden i detta fall, eftersom terminskursen beror på ränteskillnaden; det man vinner på att låna till lägre ränta i euro förlorar man på att säkra sig emot valutaförändringar. En ränteskillnad kan utnyttjas utan att man behöver spekulera i om den kommer att bestå, genom att valutalånet tas till fast ränta.

Detta bör vara till fördel för jordbruksföretagen, eftersom direktstöden är betydande i förhållande till omsättningen. Företagen behöver inte ha några kostnader i euro, utan skulle kunna bygga en del av sin finansiering på att låna belopp i euro. De lånade medlen kan växlas in i kronor, men lånet läggs upp på ett sådant sätt att stödutbetalningarna i euro kan användas för amorteringar och räntebetalningar. En eventuellt lägre räntenivå kan då utnyttjas, utan att företaget utsätter sig för någon valutarisk.

3.1.3 Valutasäkring av arealstöd

Även för ett jordbruksföretag som endast har kostnader i kronor och ingen finansiering i euro, vilket är fallet för de allra flesta, även större företag, kan det vara fördelaktigt att få jordbruksstöden i euro. Det gäller arealstöden, för vilka stödbeloppets storlek i kronor fastställs den 1 juli. Däremot är stödnivån i euro känd långt i förväg. Om ett företag i sin ekonomiska planering vill undvika osäkerhet, är det bättre att valutasäkra sig tidigare än den 1 juli, då stödnivån sätts i kronor. Många viktiga ekonomiska beslut i växtodlingen måste fattas före det datumet.

För djurbidragen är situationen en annan. Omräkningskursen sätts den 1 januari för utbetalningar som sker i två omgångar, den första ungefär ett år och den andra 16 månader senare. Kursen är

känd vid ansökningstillfället, kring månadsskiftet mars–april. De möjligheter som beskrivs här berör därför endast arealstöden.

Valutaexpertis som utredningen varit i kontakt med menar att det vore en fördel för bonden att själv få välja hur han skall göra, antingen säkra eller avvakta om han tror att kursen kommer att förbättras. Det senare kan kallas valutaspekulation, men det kan också beskrivas som att mottagaren själv får göra en makroekonomisk bedömning. Som det är i dag har han eller hon inte samma möjlighet att välja; kursen för stödet sätts den 1 juli och först därefter är det därmed valutasäkrat. Den principiella skillnaden emellan att få stöden utbetalda i kronor eller euro, är att mottagaren i det senare fallet själv får välja när omräkningskursen för stödet skall sättas. En valutarisk finns oavsett utbetalningsvaluta.

Nedan beskrivs möjligheterna, och problemen med, att säkra sitt arealstöd i dagens läge. Därefter redovisas hur situationen skulle förändras om stöden i stället kunde betalas ut i euro. Två räkneexempel ges för att visa på skillnaderna. I båda fallen behandlas och jämförs säkring med terminer och med optioner.

Det bör påpekas att jordbruksföretaget måste göra en bedömning om hur stort stöd det kommer att få, för att kunna valutasäkra sig i god tid före utbetalningen. Beslutet om att ge stöd fattas av myndigheterna under hösten, dvs. inte förrän efter det att den officiella omräkningskursen från euro till kronor satts för stödet. När företaget planerat odlingsåret har det dock en relativt god uppfattning om stödets storlek, eftersom eurobeloppen är kända.

Valutasäkring i dagens system

Det finns de som redan använder terminsaffärer för att säkra sitt företag emot valutarisken fram till dess stödnivån i kronor fastställs. Det är en banktjänst som jordbruksföretagen numera erbjuder. Emellertid är möjligheterna att säkra stödbeloppen i dagsläget något begränsad, av flera skäl.

Ett grundläggande problemet är att stödbeloppet i kronor fastställs administrativt vid en tidpunkt, den 1 juli, som infaller någonstans mitt emellan den dag som företaget vill säkra stödet, sannolikt i början av året, och den dag utbetalning sker. Företagen måste göra en valutaaffär till den 1 juli, trots att stödet inte betalas ut förrän kring nästa årsskifte, eftersom det vill säkra sig emot

kursutvecklingen fram till den 1 juli. Det får till följd att terminsaffärer ger upphov till en ny, om än mindre risk.

Att terminsaffären ger upphov till en ny risk beror på följande. Om affären skulle innebära en förlust den 1 juli, till följd av att euron stigit i värde gentemot kronan, måste företaget betala mellanskillnaden emellan terminskursen och dagskursen till banken. Det innebär att företagets kassaflöde påverkas negativt; beloppet måste finansieras och en kostnad uppstår. Detta kompenseras i och för sig av att stödet i kronor blir högre, när euron stigit i värde fram till den 1 juli. Syftet med en termin är ett nollsummespel, där vinster och förluster skall elimineras för att skapa förutsägbarhet. Emellertid innebär det faktum att arealstödet betalas ut först sex månader senare att ett finansieringsbehov uppstår.

Om valutaaffären per den 1 juli innebär en vinst, genom att euron sjunkit i värde, får företaget däremot en utbetalning av mellanskillnaden från banken den 1 juli och därmed ett positivt kassaflöde, vilket ger en räntevinst. Utfallet kan dock inte företaget veta i förväg, varför terminsaffären som egentligen syftar till att ge säkerhet alltså ger upphov till ett nytt slags osäkerhet.

Följaktligen kan optioner vara att föredra framför terminer i dagens läge. Det är också vad jordbruksföretagen rekommenderas från bankhåll. Optionen ger företaget rätten, men inte skyldigheten att genomföra valutaaffären. När euron sjunkit i värde och företaget kan göra en vinst på affären den 1 juli, har det möjlighet att utnyttja optionen. Situationen blir då densamma som med en termin. I det första fallet, då euron stigit i värde, kan företaget däremot välja att inte utnyttja optionen. Någon betalning behöver då inte göras till banken. Risken för ett negativt kassaflöde uppstår därför inte. Däremot måste företaget erlagga en avgift till banken redan när optionskontraktet ingås.

För såväl terminer som optioner gäller dock i det nuvarande systemet med omräkning av stöden till kronor, att det inte är möjligt att säkra sig till fullo. Den omräkningskurs som fastställs för arealstöden är lika med ett genomsnitt av marknadskurserna under hela juni. Terminer och optioner köps till en viss kurs som gäller för den dag, när affären skall avslutas. Det går inte att säkra en administrativt fastställd genomsnittskurs av den typ som gäller för arealstödet.

Eftersom valutorna ständigt rör sig emot varandra, är det högst sannolikt att genomsnittet för juni månad inte blir lika med

marknadskursen den 1 juli. Det innebär att kursen den dag termins- eller optionskontraktet skall stängas inte kommer att överensstämma med den kurs som används för att räkna om arealstödet till kronor. Den skillnaden innebär en risk som det inte går att säkra sig emot.

Osäkerheten kring omräkningskursen för arealstödet är ytterligare ett skäl till att banken i dag rekommenderar jordbruksföretagen att välja option hellre än termin. Företaget är inte bundet att utnyttja optionen, varför det kan sälja tillbaka den till banken i förtid. Det kan välja att utnyttja dessa möjligheter på grundval av kursutvecklingen under juni.

Exempel 1: Att säkra arealstöd som betalas ut i kronor

Ett jordbruksföretag räknar med att få ett stöd motsvarande 100 000 euro. Hur mycket som kommer att betalas ut i kronor blir inte känt förrän den 1 juli. Företaget vill emellertid veta redan i januari hur mycket det kommer att få i kronor för att kunna göra sina ekonomiska kalkyler. I januari säljer det därför 100 000 euro på termin till kursen 9,50 kr att betalas den 1 juli. Då vet företaget att det skall kalkylera med ett totalt arealstöd på 950 000 kr.

När affären skall avslutas den 1 juli, kan två olika situationer uppstå, beroende på om euron har stigit eller sjunkit i värde gentemot kronan.

1. Om euron har sjunkit i värde, gör företaget en vinst. Affären avslutas genom att banken säljer euro till dagskurs till kunden och sedan genomför terminsaffären till avtalad kurs. Banken betalar sedan ut mellanskillnaden emellan terminskursen och dagskursen.

Antag att dagskursen den 1 juli är 9 kr. Banken säljer 100 000 euro till kunden för 900 000 kr och köper samtidigt tillbaka dem enligt terminskursen 9,50 kr för 950 000 kr. Företaget erhåller nettot av affärerna, 50 000 kr (minus skillnaden emellan köp- och säljkurs).

Samtidigt, den 1 juli, fastställs stödet. Förutsatt att dagskursen tillämpas i stället för det månadsmedel som egentligen används. Det stödbelopp som betalas ut vid årsskiftet blir då 100 000 euro till kursen den 1 juli, 9 kr, nämligen 900 000 kr. Stödmottagaren får till slut totalt 950 000 kr, det belopp han räknade med i januari.

I verkligheten blir resultatet ett annat, eftersom genomsnittskursen för juni inte är lika med dagskursen vid månadsskiftet. Det kan bli såväl högre som lägre än vad stödmottagaren kalkylerat med, Den osäkerheten kan han eller hon inte undvika.

2. Om euron i stället stigit i värde, gör företaget en förlust när affären skall avslutas. Mellanskillnaden emellan terminskursen och dagskursen måste företaget betala in till banken. Det beloppet måste således finansieras fram till stödet betalas ut.

Antag att dagskursen den 1 juli är 10 kr. Banken säljer 100 000 euro till kunden för 1 milj. kr och köper samtidigt tillbaka dem enligt terminskursen 9,50 kr för 950 000 kr. Företaget måste betala banken 50 000 kr samma dag, medan stödet betalas ut ungefär sex månader senare.

Samtidigt, den 1 juli, fastställs stödet. Med samma förbehåll som ovan, att dagskursen hade tillämpats, blir stödet $100\,000 \times 10 = 1$ milj. kr. Även i detta fall får stödmottagaren i slutändan det belopp han eller hon säkrat, $1\,000\,000 - 50\,000 = 950\,000$ kr. I verkligheten blir, liksom i förra fallet, utfallet inte det önskade till följd av att inte dagskursen används.

En jämförelse emellan de två fallen visar att visar på den nya risk som uppstår. Företaget erhåller i det första fallet 50 000 kr i juli, vilket ger en ränteintäkt, medan det i det andra måste erlägga 50 000. I det senare fallet uppstår i stället ett finansieringsproblem, i princip en räntekostnad. Den nya risken är dock mindre än den valutarisk man undvikit.

Om företaget i stället köper en option, kan det välja att inte genomföra affären i det senare fallet, när euron stigit i värde. Det utsätts då inte för ett negativt kassaflöde, dvs. ingen räntekostnad. Slutresultatet i det andra fallet blir då att företaget får 1 milj. kr, dvs. det stödbelopp som betalas ut.

Emellertid är optionen förknippad med en avgift, i detta fall i storleksordningen 21 000 kr, som företaget måste erlagga redan när kontraktet köps. Nettot i det första fallet blir därför 929 000 kr i det första fallet och 979 000 kr i det andra.

Skillnaden gentemot terminen är således att risken blir mindre samt att ingen likviditets- eller ränterisk uppkommer, medan en känd premie skall betalas.

Vidare uppstår alltid en transaktionskostnad för kunden vid valutaväxling, eftersom köp- och säljkurserna skiljer sig åt. När ett stödbelopp skall säkras i dagsläget, innebär det som exemplet visar två växlingstransaktioner emellan euro och kronor.

Valutasäkring vid utbetalning av stöden i euro

Om jordbruksföretagen i stället kunde välja att få sitt stöd i euro, skulle dagens svårigheter med valutasäkringen undvikas. Företagen skulle inte utsättas för den extra osäkerhet som en administrativt fastställd eurokurs innebär. Inte heller skulle de löpa en finansieringsrisk om de valde ett terminskontrakt. Företagen skulle inte behöva köpa en option för att kunna valutasäkra sig utan risk för negativt kassaflöde.

Eftersom stödnivån i euro är känd i förväg, skulle jordbruksföretagen i stället kunna sälja förväntat stödbelopp i euro på termin till utbetalningsdatumet. När utbetalningen sedan gjordes, skulle affären slutföras genom att företagen sålde eurobeloppet till i förväg överenskommen kurs. De skulle då erhålla det belopp de räknat med i sina kalkyler. Det är en affär som är enkel att genomföra och lättare att förklara än dagens situation. I motsats till optionsaffären, är den inte förknippad med någon avgift. För terminen gäller dock att en bankgaranti måste ställas under kontraktets löptid.

Slutligen bör noteras att transaktionskostnaden för kunden pga. att köp- och säljkurserna skiljer sig åt, blir mindre vid en

eurobetalning än när ett stödbelopp måste säkras i dagsläget. Endas en växling emellan euro och kronor måste göras.

Exempel 2: att säkra arealstöd som betalas ut i euro

Samma jordbruksföretag, som räknar med att få ett stöd motsvarande 100 000 euro, begär att få ut sitt stöd i euro. Företaget vill, liksom i förra exemplet, ha tryggheten att tidigt veta hur mycket det kommer att få i kronor om ett år. Det kan fritt välja emellan termins- eller optionssäkring, beroende på affärens storlek, inställningen till risken och viljan att betala en avgift för optionen.

Med terminssäkring

I januari säljer företaget därför 100 000 euro på termin till kursen 9,50 kr att betalas den 5 januari nästa år. Då vet företaget att det kan räkna med ett stöd på 950 000 kr. När stödet betalas ut, säljer företaget enligt avtal sina 100 000 euro till den överenskomna kursen, oavsett vad dagskursen är och oavsett vad kursen var den 1 juli när omräkningskursen för stödet fastställdes.

Om dagskursen på utbetalningsdagen exempelvis är 9,50 kr, är beloppet i euro värt 950 000 kr. Om euron däremot stigit i värde till 10 kr, skulle motsvarande belopp till dagskursen varit 1 milj. kr. Företaget får dock 950 000 kr, exakt det belopp som använts i kalkylerna. Det har således avstått från chansen att vinna på kursutvecklingen, för att slippa risken att förlora. Därmed har den ekonomiska osäkerheten undanröjts vad gäller valutaförändringarna.

Med option i stället för termin

Företaget kan även köpa en option att sälja sina euro till en avtalad kurs. I detta fall tar banken en avgift, vilket den inte gör för terminer. Om avgiften är 21 000 kr, blir resultatet följande:

Om euron vid utbetalningsdagen sjunkit till 9,00 kr, väljer företaget att utnyttja optionen till och säljer 100 000 euro till banken enligt optionskursen 9,50 och får 950 000 kr. Från det beloppet skall självfallet dras den avgift på 21 000 som betalades för optionen. Den var dock känd vid kalkyltillfället.

Om euron i stället stigit till 10 kr, utnyttjar företaget inte optionen, utan säljer i stället stödbeloppet 100 000 euro till dagskursen. Det erhåller då 1 milj. kr, en vinst på 50 000 kr i förhållande till kalkylen (där kostnaden om 21 000 kr ingick).

Skillnaden emellan dagsläget och eurobetalningar

Nyttan av att få arealstödet i euro är lika med skillnaden emellan dessa två exempel. Jordbruksföretagen kan redan i dag valutasäkra sina stöd fram till den 1 juli, men kan inte undvika de två nackdelar som beskrivits. För det första kan banken inte erbjuda ett instrument som säkrar kunden till fullo, eftersom en administrativ omräkningskurs används. För det andra uppstår i samband med terminssäkring en risk för likviditetsproblem och räntekostnader emellan den 1 juli och stödutbetalningen. För att undvika den senare risken är alternativet att använda optioner, för vilka en avgift måste betalas. Om stödet kunde betalas ut i euro, skulle dessa två komplikationer försvinna. Dessutom skulle affären bli mer lättbegriplig.

Slutsatsen är därför att företagen löper en valutarisk fram till den 1 juli vid utbetalning i kronor och fram till utbetalningsdagen om euro används. Om företaget kan få arealstödet i euro, har det möjligheten att fritt välja instrument, utan att nya risker uppstår. I dagsläget är optionen mest lämplig för att undvika risk, medan terminen med eurobetalningar blir likvärdig från risksynpunkt. Därmed blir också möjligheten att valutasäkra sig tillgänglig även för mindre aktörer.

Parentetiskt kan påpekas, att fördelen skulle utnyttjas till fullo om alla direktstöd betalades ut i euro och mottagarna sedan valutasäkrade sig. En sådan ordning utesluts inte av EU:s regler. Emellertid kan det diskuteras om det skulle röra sig om en nytta ur samhällsekonomisk synvinkel, om stöden betalades ut i euro, även om de flesta mottagare föredrog att få dem i kronor. Det är dock

värt att komma ihåg att jordbruksföretagen oavsett utbetalningsvaluta utsätts för en valutarisk.

3.1.4 Värdering av nyttan

Utredningen har identifierat tre olika möjligheter som företagen skulle kunna utnyttja. Teoretiskt möjliga fördelar kan dock inte ses som nyttor, förrän de utnyttjas av aktörerna. Det är deras bedömning som avgör nyttans storlek. Intresset för möjligheten att säkra sina direktstöd bör dock öka, nu när den delvis EG-finansierade kompensationen för valutakursbetingade minskningar av stöden avskaffats. Nedan diskuteras möjliga mått på värdet av de nyttor som utredningen pekar på.

Möjligheten att ta *lån i euro*, kan värderas utifrån ränteskillnaden emellan lån i kronor och i euro. Värdet blir den eventuella räntevinst som företagen kan göra när räntan på eurolån är lägre. Hur ränteläget kommer att utvecklas i framtiden är naturligtvis omöjligt att veta. Det har från flera håll framförts att räntan i euroområdet kan förväntas trendmässigt vara något lägre än i Sverige, utifrån bedömningen att ett större valutaområde bedöms som tryggare av marknadens aktörer. Även tillfälliga ränteskillnader till eurons fördel kan dock utnyttjas med lån till fast ränta. Det totala värdet beror på vilka antaganden man gör om räntan och utnyttjandegraden. LRF menade i en bedömning år 1999 att värdet kunde vara drygt 0,8 procent, utifrån ränteläget vid den tidpunkten.

Fördelen med att använda en stödutbetalning i euro för att *betala inköp utomlands* framgår om man jämför med alternativet. Om företaget i stället finansierar inköpen i kronor, uppstår transaktionskostnader, i form av skillnaden emellan köp- och säljkurs samt olika växlings- och betalningsavgifter. De senare är någon eller några hundralappar per transaktion, beroende på betalningssätt. Enligt Finansinspektionen kan en betalning från Sverige till ett EU-land kosta emellan noll och 300 kr, beroende på vilken svensk bank som anlitas och vilket land mottagaren befinner sig i. Därutöver kan mottagande bank ta ut avgifter för betalningen. Skillnaden emellan köpkursen för euro och mittkursen (genomsnittet av sälj- och köpkurs) är i dagsläget drygt 0,2 procent. Skälet till att mittkursen bör användas, är att stöden räknas om till kronor med en sådan kurs.

LRF för som nytta med eurobetalningar fram själva vinsten av att få tillgång till billigare insatsvaror, maskiner och reservdelar utomlands. Den vinsten kan dock utnyttjas, oavsett i vilken valuta stöden betalas. Uppstår valutarisker vid inköpen, kan företagen kurssäkra sig med bankens hjälp. Den nyttan bör således i princip inte gottskrivas beslutet att införa eurobetalningar.

Fördelarna med *bättre möjligheter att kurssäkra sitt stöd* före viktiga ekonomiska beslut är att det blir enklare, billigare och säkrare:

- Enklare genom att företagen undviker omräkning till kronor på ett administrativt fastställt datum (1 juli).
- Säkrare eftersom en administrativ omräkningskurs till kronor inte längre påverkar betalningen.
- Billigare eftersom företagen kan välja terminer i stället för optioner. Dessutom blir transaktionskostnaden lägre, eftersom det blir en valutaväxling i stället för två.

Nyttan med att det blir enklare, säkrare och friare är vanskelig att kvantifiera. En jämförelse emellan valutasäkring i dagens läge och valutasäkring av belopp i euro (se exemplen ovan) kan dock ge en uppfattning om hur mycket billigare det blir. Eurobetalningar skulle innebära att företagen kan välja terminer lika väl som optioner för att eliminera valutarisken. I dag ger endast optioner till fullo den möjligheten. Skillnaden i kostnad är den avgift som kunden måste betala för optionen (minus kostnaden för den säkerhet som ställs för terminen). Samtidigt bör det påpekas att optionen ger möjligheter som terminen inte har. Avgiften beror på förutsättningarna för varje enskild affär, men kan i ett typfall med säkring i början av året uppgå till drygt 2 procent.

I ett läge där eurobetalningar erbjuds, kan dock inte alla jordbruksföretag som väljer att valutasäkra sina arealstöd förväntas vilja använda terminer. Värdet av eurobetalningar i förhållande till stödutbetalningen i euro, kan därför förväntas bli lägre än två procent. För de flesta bör dock terminsaffären vara att föredra.

3.1.5 Sammanfattning av nyttor för företagen

Utredningen har identifierat en tydlig nytta av att få jordbruksstöd i euro för dem som har affärer i euro: De kan undvika transaktionskostnader, vilka alltid uppstår när en betalning med flera valutor

skall genomföras. Kostnaden utgörs dels av skillnaden emellan sälj- och köpkurser, dels av olika avgifter för betalningsförmedlingen. Den förra kostnaden är i sammanhanget mer avgörande. Dessa fördelar kan utnyttjas av alla företag med euroaffärer som mottar eurostöd, men främst berörs sannolikt livsmedelsindustri och handelsföretag.

Vidare kan företagen utnyttja inkomster i euro för att dra nytta av en eventuellt lägre räntenivå för eurolån. Det är inte möjligt att valutasäkra sig med terminer eller optioner, om man vill utnyttja en ränteskillnad emellan lån i olika valutor. Stödutbetalningar i euro skulle ge en sådan möjlighet till valutasäkring. Den kan i princip vara av intresse för alla jordbruksföretag som har inkomster från direktstöd.

För de jordbruksföretag som inte har affärer i euro eller lånar i euro, kan ändå direktstöd i euro erbjuda en nytta. Fördelen med att få direktstöd utbetalda i euro består i att lättare och bättre kunna undvika osäkerhet, dvs. att säkra sig emot risken att få en valutaförlust. Även om den potentiella nyttan berör alla, blir den självfallet större ju högre bidrag man får. Någonstans finns en kritisk gräns under vilken riskexponeringen är så liten att det inte blir betydelsefullt att utnyttja den.

Att för dessa tre olika möjligheter dra någon samlad slutsats om den totala nyttan är vanskligt. Det finns inte tillräckliga mätmetoder för alla aspekter och inte heller tillräckliga bakgrundsdata för att göra en total kvantifiering. Utredningen menar dock att resonemangen om värderingsmöjligheterna ovan tillåter antaganden om mycket ungefärliga procentsatser. Värdet av att få arealstöd i euro kan uppgå till ca två procent av stödutbetalningarna i euro, medan övriga nyttor är mer marginella. Ränteskillnaden emellan eurolån och kronlån har under senare år varierat både på plus- och minussidan. Tidvis har räntan varit högre i euroområdet, men oftast högre i Sverige. Den transaktionskostnad som främst industri- och handelsföretagen kan undvika bör uppgå till några tiondels procent av utbetalningen.

Den totala nyttan avgörs sedan av hur stora utbetalningar det skulle kunna bli frågan om. För en uppskattning av denna krävs en någorlunda klar bild av efterfrågan. Efterfrågan är avgörande för i hur hög grad det kan förväntas att nyttan verkligen uppstår och därmed hur stort värdet blir. Nedan görs en analys av efterfrågan.

3.2 Efterfrågan på utbetalningar i euro

Sammanlagt tar ca 63 000 jordbruksföretag emot någon form av direktstöd. Många uppstår flera olika stöd. Arealstödet betalas ut till flest mottagare och med störst belopp. Den genomsnittliga arealstödsutbetalningen var drygt 75 000 kr förra året. De riktigt stora jordbruksföretagen återfinns självfallet också bland arealstöds-mottagarna. Antalet företag som erhöll 500 000 kr eller mer i arealstöd under förra året var 846 st. De uppstår tillsammans nära 695 milj. kr. Om endast en mindre andel av de allra största företagen valde att få sina arealstöd i euro, skulle således ändå betydande belopp betalas ut.

Således finns det ett antal stödmottagare som mottar väsentliga belopp varje år. Företag som mottar så stora stödbetalningar utsätts för betydande valutarisker. I praktiken förefaller dock de flesta företag ännu inte övervägt, eller åtminstone inte vidtagit, åtgärder för att begränsa denna risk. Det bör dock bland dem finnas skäl att valutasäkra stödbetalningarna. Att valutasäkring hittills inte förekommit i någon större utsträckning, kan bero på att det hittills funnits en försäkring mot sjunkande stöd genom kompensationsstödet och att kort tid förflutit sedan det avskaffats.

Direktstöd i form av arealstöd och djurbidrag utgör en väsentlig del av jordbruksföretagens intäkter. Utifrån statistik från Jordbruksverket bedömer utredningen att direktstödens andel av ett jordbruksföretags totala intäkter i allmänhet uppgår till emellan 10 till 20 procent. För enskilda grödor kan arealstödet andel av intäkterna, beroende på var företaget ligger, överstiga 40 procent. En förändring av stöden med exempelvis tio procent, vilket förekommit till följd av valutaförändringarna de senaste åren, har därför en märkbar påverkan på jordbruksföretagens marginaler. Möjligheten att säkra sig emot risken för så pass stora negativa inkomsteffekter borde vara intressant för jordbruksföretagen.

Tabell: antal stödmottagare fördelat på de olika formerna av direktstöd, preliminärt utbetalda belopp år 2001, samt genomsnittlig utbetalning per stöd och stödmottagare (ungefärliga uppgifter)

<i>Stöd</i>	<i>Antal stöd- mottagare (ca)</i>	<i>Prel. belopp 2001 (milj. kr)</i>	<i>Genomsnittlig utbetalning (ca kr)</i>
Arealersättning	54 000	4 090	75 700
Am- och dikobidrag	10 850	226	20 800
Handjursbidrag	20 000	360	19 000
Slaktdjursbidrag	28 000	232	8 280
Tackbidrag	5 100	23,6	4 600
Extensifieringsbidrag	16 000	250	15 600
Totalt utbetalt	--	5 201,6	
Antal stödmottagare med ett eller flera direktstöd	63 000		

Källa: Jordbruksverket samt egna beräkningar

När det gäller livsmedelsindustrin och handelsföretagen rör det sig om en betydligt snävare krets stödmottagare. Exportbidragen är den mest betydande stödformen på marknadssidan. Det finns 110 företag registrerade som mottagare av exportbidrag för obearbetade produkter och 130 företag för bearbetade (sammansatta) varor. Totalt betalades under år 2001 ut 885 milj. kr i marknadsstöd, varav exportbidragen stod för 577 milj. kr. Branschföreträdarna menar att det finns ett tydligt intresse att få exportbidragen i euro, särskilt bland de exporterande livsmedelsföretagen.

3.2.1 Intervjuundersökning

Utredningen har gjort en rundringning till större jordbruksföretag, för att efterhöra om de i dagsläget ser några fördelar med att få jordbruksstöd utbetalda i euro. Flertalet av de företag som förra året fick 1,5 milj. kr eller mer i arealstöd har kontaktats. Anledningen till att arealstöd valdes är att det är den stödform som innebär flest utbetalningar och de största enskilda utbetalningarna. Antagandet bakom detta är att de största företagen i högre grad bör ha intresse av eurobetalningar, eftersom de dels utsätts för de

största valutariskerna och därmed har mest att tjäna, dels kan förmodas ha affärer med utlandet. Detta antagande bekräftas också av bankernas bedömning.

Resultatet av undersökningen är att flertalet företag i dag inte ser något större behov av utbetalningar i euro, med motivet att de endast har kostnader i kronor. Dessa företag har ingen erfarenhet av valutasäkring och har uppenbarligen inte övervägt att valutasäkra sina stöd. Vissa jordbruk ingår i större företag med annan verksamhet; där finns ett klart intresse, eftersom företagen redan har affärer med utlandet. Euroinkomsterna kan användas för att matcha utgifter i samma valuta. Några jordbruksföretag uttryckte att de vill ha valmöjligheten, eftersom de ser en nytta växa fram. Om större enheter samarbetar med inköp och försäljning, kan de vara stora nog att ha betydande affärer med utlandet.

En del företag använder sig redan av valutasäkring, eller har åtminstone diskuterat möjligheten med sin bank. Flera uttryckte en allmänt positiv inställning till att ha valmöjligheten att få stöden i euro, bland annat för att kunna ta lån eller valutasäkra sig.

3.2.2 Bankernas bedömning

Utredningen har varit i kontakt med valutaexperter på två banker. De menar att det, under rådande valutaförhållanden, borde vara mycket intressant, åtminstone för större företag, att få sina stöd i euro. Det skulle förbättra möjligheten att säkra sig emot kursförändringar, eftersom det är både enklare och säkrare att valutasäkra ett stödbelopp i euro, än dagens utbetalningar i kronor.

Den enda bank som nu har en aktiv marknadsföring av valutasäkring av jordbruksstöd är Föreningssparbanken. Det gäller främst optioner, eftersom banken bedömer att dagens system gör att terminerna inte erbjuder en tillräcklig säkerhet. Lantbruksansvariga har utvecklat ett koncept tillsammans med bankens valutaavdelning, där man erbjuder kunderna möjligheten att köpa en del av en samlingsoption.

Det är svårt att ännu bedöma marknaden, men flera jordbruksföretag har redan utnyttjat erbjudandet. Banken antar att möjligheten är intressant för de större företagen, med stöd åtminstone över 100 000 kr, dvs. företrädevis företag med stora arealstöd. Banken menar att intresset ökar. Jordbruksföretagen har inte haft tid eller orsak att sätta sig in i problematiken tidigare, men

när banken informerar om riskerna och möjligheterna möts den av intresse.

3.2.3 Näringsföreträdarnas inställning

Lantbrukarnas riksförbund är positivt till att lantbrukarna ges en möjlighet att erhålla stödbetalningar i euro. LRF har inte gjort någon undersökning av efterfrågan, främst därför att man menar att frågan för lantbrukarna för närvarande troligen framstår som alltför komplicerad och abstrakt. Det är först då möjligheten finns, som lantbrukarna har anledning att verkligen sätta sig in i för- och nackdelar. Därför anser LRF att ett ställningstagande till att införa en sådan möjlighet i första hand bör grundas på teoretiska analyser. Eftersom fördelarna kommer att variera mellan lantbrukarna beroende på deras situation, har själva valmöjligheten ett värde i sig. När denna finns, kommer de lantbrukare som har tillräckligt stora fördelar att utnyttja den.

Svensk handel menar att utbetalning av stöd i euro i och för sig inte är någon avgörande fråga för de företag som handlar med livsmedel. Den bedöms inte ha några större ekonomiska följder. Det huvudsakliga intresset gäller exportbidragen, eftersom interventionsåtgärderna är av mindre betydelse i Sverige. Här är euro rent generellt att föredra, inte minst därför att euro alltmer blir faktureringsvaluta trots att Sverige ännu inte är anslutet till EMU.

Svensk handels grundinställning är att jordbruksnäringen skall likställas med andra näringsgrenar. Det innebär exempelvis att valutarisker skall behandlas på samma sätt inom jordbruksnäringen som inom annan näringsverksamhet. Det bör gälla även för stödsystemet. Handeln ser inga principiella eller avgörande praktiska skäl att inte ge möjlighet till utbetalning i euro, tvärtom ser man övervägande fördelar. Eventuella valutarisker mellan euro och nationell valuta bör näringsidkaren hantera som andra valutarisker. Det innebär att samma villkor bör gälla bidrag till jordbrukarna resp. handel och industri.

Livsmedelsföretagen bedömer att exportbidragen är intressanta för medlemsföretagen att få utbetalda i euro. Betydelsen av bidragen varierar emellan företagen. Om det gäller mindre exportaffärer kan kostnader för att söka överstiga bidraget, varför man försöker att lägga samman flera sändningar i en ansökan. Vid

större kvantiteter söker företagen regelmässigt exportbidrag. För de flesta rör det sig om bidrag för export av sammansatta livsmedel, medan ett mindre antal, som Arla/MD Foods, exporterar livsmedelsråvaror. Bland de stora livsmedelsföretagen finns ett klart intresse för att få stöden utbetalda i euro. Företagen hanterar euro och har kostnader i den valutan. Flertalet har redan eurokonto, där in- och utbetalningar kan matchas och transaktionskostnader därmed undvikas. De flesta livsmedelsföretag skulle således ha nytta av inkomster i euro.

Vad gäller *fiskerinäringen* framgick av Jordbruksverkets remiss år 1999 att det då inte fanns något intresse för stöd i euro från producentorganisationerna. Utredningen bedömer, efter kontakt med Fiskeriverket, att det utifrån stödets natur och omfattning är rimligt att anta att det fortfarande inte finns någon grund för intresse.

4 Kostnaden för att införa eurobetalningar

Förutom den resursåtgång som det blir fråga om vad gäller administrativa förändringar, kan inte utredningen se några avgörande samhällsekonomiska kostnader. Andra aktörer än Jordbruksverket berörs inte, annat än marginellt, av eurobetalningar. (Se även resonemang i problemavgränsningen). Den utgift som staten skulle kunna få för valutaförluster, är att betrakta som en transferering. Det staten förlorar, vinner någon annan. Transfereringar är inte en samhällsekonomisk kostnad, utan endast en överföring av resurser från en samhällssektor till en annan. Valutarisken för staten skulle dessutom bli förhållandevis liten, varför den kostnad, som själva osäkerheten kan anses utgöra, är försumbar.

Utredningen har analyserat om samhällsekonomiska kostnader kan identifieras hos berörda företag eller inom andra sektorer. Möjligen kan det tänkas att en kostnad för kunskapsuppbyggnad skulle uppstå hos jordbruksföretagen för att kunna utnyttja fördelarna med eurobetalningar. Här finns dock möjlighet för vilket bankkontor som helst att erbjuda lämpliga tjänster. Att i bokföringen hantera två valutor, kan säkerligen ge upphov till vissa ytterligare kostnader för jordbruksföretagen. Berörda livsmedels- och handelsföretag har lång erfarenhet av detta, varför det inte bör innebära något problem för dem.

I detta kapitel beskrivs följderna för jordbruksadministrationen, särskilt problematiken kring s.k. kvittningar som visat sig vara den främsta stöttestenen. Jordbruksverkets uppskattning av kostnaderna för dessa förändringar redovisas tillsammans med utredningens bedömning. Slutligen redovisas andra berörda myndigheters bedömningar samt beskrivs valutariskerna för staten.

4.1 Administrativa konsekvenser för Jordbruksverket

Jordbruksstöden hanteras i särskilda handläggnings-, utbetalnings- och redovisningssystem. Dessa har byggts upp för att svara emot EG-kraven (se beskrivning i bilaga 5). Utbetalningen av jordbruksstöd i euro måste ske inom ramen för den ordinarie handläggningen för att garantera likabehandling. Nedan beskrivs hur Jordbruksverkets system skulle påverkas av utbetalningar i euro och vilka frågeställningar som uppkommer. (En beskrivning av IT-systemen finns i bilaga 6).

Handläggningssystem för de stöd som skall kunna betalas ut i euro, måste byggas om, för att skapa utrymme för två valutor. Kostnaden varierar avsevärt från system till system. Direktstödssystemen är enklare att förändra än de system som hanterar marknadsstöden.

Oavsett för vilka stöd, och oavsett för hur många av dem, som man skulle införa en möjlighet att betala ut i euro, påverkas utbetalningssystemet på samma sätt. Alla betalningar sker med hjälp av det systemet; handläggningssystemen rapporterar dit när beslut om stöd fattats. Systemet måste förändras om eurobetalningar införs. Förändringarna blir densamma om ett, flera, eller alla eurostöd skall betalas i euro.

Den statliga redovisningen måste alltid ske i kronor. I myndighetens ordinarie redovisning (i ekonomisystemet Agresso) behöver därmed inga förändringar genomföras. Vad som kommer att uppstå är ökad hantering av kursskillnader och en mer komplicerad avstämning gentemot redovisningen till EU. Alla kursvinster och kursförluster skall redovisas emot ett anslag på statsbudgeten (se mer om dessa frågor i bilagorna 4 och 5 med analys dels av svenska regler, dels av EG-regler för utbetalningar).

Enligt regelverket finns en möjlighet att fortsätta med att göra all rapportering i svenska kronor till EG-kommissionen. Förutsättningen för detta är att kursen på utbetalningsdagen, även vad gäller återkrav, används i redovisningen. Om denna möjlighet utnyttjas, krävs inga ändringar av systemet för redovisning till EG-kommissionen. Då blir det även möjligt att direkt stämma av utgifterna mot anslagsbelastningen i statsredovisningen. Emellertid måste även kursskillnader kunna hanteras i avstämningen med statsredovisningen.

4.1.1 Handläggningssystemen

För alla stödformer som sätts i euro, såväl marknadsstöden som de av EU helfinansierade direktstöden, krävs förändringar av de IT-system där handläggningen av ärendena hanteras. Vad som i princip skiljer emellan kategorierna är periodiciteten; ansökan om direktstöd kan bara ske en gång om året, marknadsstöden kan sökas löpande. Det ger en resp. två utbetalningsomgångar (innebär i praktiken flera utbetalningstillfällen) med en stor mängd ärenden för arealstöd och djurbidrag och ett mängd utbetalningar spridda över året i det senare fallet. Enligt Jordbruksverket är direktstöds-systemen enklare att anpassa än marknadsstödsystemen.

För att undvika s.k. systematiska fördelar, måste valet av valuta ske innan omräkningskursen för stödet fastställs (den s.k. avgörande händelsen). En utförlig förklaring av begreppen finns i bilagan om EG-regleringen. I korthet avses en situation där mottagaren vet vilket alternativ, utbetalning i kronor eller euro, som är mest fördelaktigt och fortfarande kan välja valuta. För arealstöden är det lämpligt att mottagaren gör valet i själva ansökan, eftersom kursen fastställs den 1 juli och ansökan skall normalt ske senast kring månadsskiftet mars–april. För djurbidragen måste valet ske den 1 januari, eftersom omräkningskursen fastställs den dagen, även om ansökan sker samtidigt som för arealstöden. Valutavalet måste således registreras i förväg för djurbidragen, medan det för arealstöden kan registreras samtidigt som ansökan i handläggningssystemet.

För marknadsstöden är det enligt Jordbruksverket lämpligt att valutavalet i stället sker för ett år i taget. En möjlighet för företagen att välja valuta per ansökan skulle vara alltför tidskrävande och dessutom svårhanterligt i samband med att säkerheter måste ställas. Verket rekommenderar ett årligt val per företag eller per företag och stödform. Systemmässigt skulle ett årligt valutaval gå att lösa genom en markering i de centrala företagsregistret. Den brittiska erfarenheten visar att ett val per stödform och år är att föredra såväl från IT-synpunkt som ur företagets synvinkel. I Storbritannien måste företag som vill ha marknadsstöd (exportbidrag och interventionsåtgärder) i euro binda sig för att få ett och samma stöd i euro under ett år.

I princip påverkas inte handläggningen av ett ärende av att euro används samtidigt som kronor. För eurostöden utgår man alltid från belopp som fastställts i gemenskapslagstiftningen i euro. För

varje ärende finns en omräkningskurs definierad som förblir densamma under handläggningen. Val av valuta bör dock göras i början av handläggningsprocessen, eller så snart ett belopp skall hanteras, för att förenkla systemlösningen. De förändringar som krävs är enligt Jordbruksverket inte särskilt komplicerade, men det handlar om att skapa utrymme i IT-systemet, formulär, rapporter, databaser m.m., för att kunna hantera två valutor samtidigt.

4.1.2 Utbetalningssystemet

En med ärendena i kronor parallell hantering av euro måste byggas in i utbetalningssystemet ("BETAL") om eurobelopp enligt EU:s regelverk skall kunna betalas ut. Utbetalningar konteras i de enskilda handläggningsystemen, varefter uppgifterna överförs till utbetalningssystemet. Den kontosträng som används innehåller både konteringen enligt kontoplanen för EU:s jordbruksbudget och konteringen enligt den statliga kontoplanen (bl.a. anslagsbelastning).

Även om Jordbruksverket skall betala ut stöd i euro, är det inte nödvändigt att verket har ett konto i euro. Det kan, liksom i dag ha tillgodohavanden endast i kronor och låta utbetalande bank sköta växlingen. Om EU ersätter statsverket i kronor för dessa betalningar, uppstår ingen kursdifferens. Alternativet att öppna valutakonto skulle vara befogat, om Jordbruksverket hade både utbetalningar och inbetalningar (återflöde från EU-budgeten) i euro. Eftersom det dels innebär att kursskillnader undviks, dels en enklare hantering, bör dock återflödet vara i kronor. Av dessa skäl är utredningens slutsats att Jordbruksverket varken bör eller behöver ha ett eurokonto.

När utbetalning av belopp i utländsk valuta sker från ett konto i kronor, lämnas betalningsordern till betalningsförmedlaren (banken), som utför uppdraget till den kurs som gäller på betalningsdagen. Först i efterhand kommer således Jordbruksverket att kunna veta vilket belopp i kronor kommer att motsvara de stödbelopp som betalas ut i euro.

Utbetalningssystemet, liksom det kvittningsregister som ingår i systemet, berörs även av rutinerna för återkrav. Om återkrav ställs rörande eurobelopp enligt EU:s förordningar, kommer staten att få stå kursrisken. Kursdifferenser uppstår till följd av att växling först sker från kronor till euro på utbetalningsdagen och sedan från euro

till kronor på återbetalningsdagen. I bilagorna 4 och 5 om de svenska och europeiska regelverken beskrivs hur återkrav skall gå till. Där framgår att den återbetalningsskyldige kan välja emellan att betala skulden i euro eller i kronor till växelkursen på återbetalningsdagen.

För att kunna hantera redovisningen av utbetalda respektive återkrävda belopp behöver utbetalningssystemet tillföras en funktion som omvandlar eurobelopp till kronor med relevant eurokurs. Uppgift om eurokursen erhålls av utbetalande (växlande) bank. Detta torde ske med någon dags försening eftersom betalningsuppdrag skickas dagen före utbetalning. Först därefter kan redovisning ske i myndighetens ekonomisystem.

4.1.3 Kvittningarna avgör kostnaden

I Sverige dras stödmottagarnas förfallna skulder av från stödbeloppen, innan de betalas ut. Dessutom har stödmottagaren rätt att överlåta stödet på någon annan, exempelvis en leverantör, eller att ge någon annan fullmakt att ta emot stödet. Tekniskt går alla dessa operationer till på samma sätt, eftersom det är fråga om att styra om en del av, eller hela, stödbeloppet till någon annans bankkonto. Därför används allmänt begreppet kvittningar, oavsett om det rör sig om överlåtelser och fullmakter eller att förfallna skulder dras ifrån stödbeloppet innan det betalas ut (jfr beskrivning i bilaga 6 om handläggningen av stöden).

Beroende på vilken valuta som används vid överlåtelse och fullmakt, kan det finnas en risk för att en s.k. systematisk fördel uppstår. Det är samma situation som gäller det ursprungliga valet av valuta, en situation där mottagaren vet vilket alternativ, kronor eller euro, som är mest fördelaktigt och fortfarande kan välja valuta. Det kan tänkas att en stödmottagare angivit att han vill ha sitt stöd i euro och kronan sedan stärkts. Innan stödet betalas ut, ser mottagaren att euron nu sjunkit i värde gentemot euron. Det eurobelopp som han skall få vid utbetalningen motsvarar därför i det läget ett mindre antal kronor, än det kronbelopp han skulle fått om han inte begärt euro. Om belopp som överlätits eller betalas till befullmäktigad alltid skulle betalas i kronor enligt den kurs som gäller för övriga stöd, kunde mottagaren i det läget helt enkelt göra en överlåtelse eller ge någon närstående en fullmakt och därmed få

den valutavinst som han eller hon egentligen avstått ifrån genom att välja utbetalning i euro.

Enligt Jordbruksverkets bedömning är möjligheten att överlåta sitt stöd en civilrättslig rättighet. Att, för att undvika systematiska fördelar, helt förbjuda överlåtelser av stöd som sökts i euro är därför inte möjligt med gällande rätt. Utredningen menar att frågan bör kunna lösas genom att en stödmottagare som begär att få stöd i euro samtidigt måste medge att eventuella överlåtelser endast får ske i euro. Fordran är i euro och det bör den förbli även när den överläts. Detta bör kunna regleras genom avtal eller lagstiftning. Därmed uppkommer ingen systematisk fördel och eurobetalningar är möjliga, även om mottagaren har rätt att överlåta sitt stöd. När stödbeloppet sedan betalas ut, kommer den självfallet att växlas om till kronor enligt gällande dagskurs om mottagaren inte har ett eurokonto.

När det gäller kvittning av förfallna skulder, kan inte mottagaren på samma sätt direkt påverka att de genomförs. Utredningen bedömer därför att de inte bör ge upphov till systematiska fördelar. Ett möjligt kryphål skulle vara skulder till Jordbruksverket för veterinärräkningar: Om stödmottagaren underlåter att betala dessa, går ärendet till kvittning. Det förutsätter dock att mottagaren från början bestämt sig för att spekulera och därmed inte valutasäkrat sig. Möjligen blir det ändå nödvändigt att finna en lösning för att täppa till kryphålet. Det får kontakterna med kommissionen utvisa.

Enligt Jordbruksverket skulle det innebära omfattande ingrepp i utbetalningssystemet att införa kvittningshantering avseende eurobelopp. Verket framhåller dock att det enligt lag är skyldigt att kvitta exempelvis skatteskulder emot stödutbetalningar. Det förefaller orimligt att staten skulle avstå från kvittningsmöjligheten helt och hållet.

En lösning som förts fram av Jordbruksverket är att inte tillåta eurobetalningar i de ärenden där kvittningar av förfallna fordringar förekommer. I de fall där verket måste genomföra en sådan kvittning och stödmottagaren begärt att få stödet i euro, skulle beslutet i ärendet automatiskt göras om till kronor. Beloppet skulle bli detsamma i kronor som om mottagaren inte begärt utbetalning i euro. Fördelen med en sådan lösning är att förändringarna i utbetalningssystemet skulle minimeras och därmed ge upphov till en förhållandevis liten kostnad.

En nackdel med denna lösning är att vissa företag riskerar att uteslutas från eurobetalningar. Dessutom kan en enskild

stödmottagare, som begärt att få sitt stöd i euro och valutasäkrat det beloppet, råka ut för en förlust genom att utbetalningen görs om till kronor till följd av en obetald fordran. Skuldens storlek spelar ingen roll; den kan vara obetydlig i sammanhanget. Å andra sidan kvittas inte fordringar förrän mottagaren underlåtit att betala dem efter upprepade påminnelser; ofta har ärendet redan överlämnats till kronofogden. Skillnaden i hur omfattande systemförändringar som krävs är så betydande, att detta alternativ att inte tillåta eurobetalning i ärenden med kvittningar förefaller vara enda möjligheten för att hålla kostnaden på en rimlig nivå.

Faktaruta: kvittningsärendenas andel av utbetalningarna

Drygt tre procent av alla arealstödsärenden berörs av s.k. kvittningar i någon form. I den siffran ingår dock, utöver ärenden där en förfallen skuld dras av från stödbeloppet, även överlåtelser och fullmaktsärenden. Nästan hälften av ärendena, 44 procent, gällde förra året överlåtelser.

Kvittningar, överlåtelser och fullmakter förekommer förhållandevis ofta, även bland de större utbetalningarna. Av dem som fick mellan 100 000 och 500 000 kr i bidrag, gjordes avdrag till andra mottagare i 902 fall av totalt 10 500, en andel om 8,6 procent. Avdraget belopp var totalt över 132,6 milj. kr.

Motsvarande siffror för stödmottagare med över 500 000 kr i bidrag var 109 ärenden av 840, dvs. knappt 13 procent, och ett totalbelopp om 54,7 milj. kr.

Källa: Jordbruksverket; preliminära uppgifter om utbetalningen av arealstöd den 27 december 2001

Om man inte vill utesluta en viss andel stödmottagare, de som har obetalda fordringar, ifrån att få stöd utbetalda i euro, måste kvittningar kunna göras i utbetalningssystemet för alla ärenden oavsett valuta. Jordbruksverket framhåller att det enligt EG-regleringen i princip är kursen på utbetalningsdagen som skall användas vid omräkning av ett stödbelopp i euro till kronor. Eftersom kvittningar av uppenbara skäl måste göras innan stöden

betalas ut, är den kursen inte känd. Utredningen menar dock att det bör gå att göra avsteg från dessa regler för att finna en rimlig lösning tillsammans med EG-kommissionen, vid utformningen av ett eventuellt system för utbetalningar i euro. Om exempelvis det kunde accepteras att den kurs som gäller ett visst antal dagar före utbetalningen fick användas vid kvittning, skulle hanteringen förenklas betydligt.

Utredningens slutsats är att överlåtelser och fullmaktsbetalningar måste kunna göras av stödbelopp i euro. Utbetalningen till en annan mottagare bör utan problem kunna ske i euro. Kvittningar av förfallna skulder kan hanteras på två sätt. Antingen tillåts inte eurobetalningar om det finns skulder som skall dras av stödbeloppet, eller också måste utbetalningssystemet kunna hantera kvittningar av förfallna skulder emot eurobelopp. Det senare alternativet ger dock upphov till genomgripande systemförändringar.

4.2 Kostnaden för att erbjuda jordbruksstöd i euro

För utredningens räkning har Jordbruksverket gjort en analys av hur omfattande förändringar som krävs dels i handläggningssystemen för de olika stöden, dels i utbetalningssystemet. Kostnaden för de handläggningssystem som berör direktstöden är förhållandevis begränsad, medan däremot systemen för marknadsstöden skulle ge upphov till betydligt högre kostnader.

En viktig skillnad, förutom att det rör sig om fler enskilda system, är enligt Jordbruksverket att direktstödssystemen är enklare att anpassa. Därför ser verket för direktstödens IT-system inga samordningsvinster med förberedelserna för valutaunionen, medan förändringarna för marknadsstöden delvis kan vara till nytta i det avseendet. Ungefär en femtedel av kostnaden för eurobetalningar av marknadsstöd skulle ändå uppstå i och med valutaunionen.

För utbetalningssystemet menar verket att det inte heller kan förväntas några samordningsvinster emellan eurobetalningar och valutaunionen. Kostnaden för eurobetalningar blir begränsad, om kvittningar av förfallna fordringar kan undvikas. Att förändra kvittningssystemet så att det kan hantera två valutor, är inte till någon nytta i ett framtida läge, där endast euro skall hanteras.

Jordbruksverkets uppskattning av kostnaderna för att erbjuda utbetalning av jordbruksstöd i euro är som följer:

- Handläggningssystemen för direktstöd: IT-utvecklingskostnad 1 milj. kr, varav arealstödssystemet 300–400 000 kr.
- Handläggningssystemen för marknadsstöd: IT-utvecklingskostnad 12 milj. kr, varav de system som berörs av exportbidragen 5,3 miljoner.
- Utbetalningssystemet: IT-utvecklingskostnad 1 milj. kr om betalningar med kvittningar av förfallna skulder utesluts.

Om hela kvittningshanteringen skall kunna ske såväl i kronor som euro, bedömer Jordbruksverket att utbetalningssystemet måste ses över i sin helhet. Som jämförelse kan anges att den senaste genomgripande förändringen av det systemet kostade kring 16 milj. kr.

Till dessa IT-utvecklingskostnader kommer ett antal övriga kostnader av engångskaraktär, såsom information och utbildning, utarbetande av föreskrifter och blanketter m.m. Jordbruksverket uppskattar dessa till totalt 4 milj. kr om såväl direkt- som marknadsstöd skall betalas ut euro. Om endast direktstöden berörs blir kostnaden kring en miljon kr.

Drifts- och förvaltningskostnaden för IT-systemen m.m. uppskattar verket schablonmässigt till 15 procent av investeringen. Därutöver menar verket att viss ökad handläggningstid sannolikt tillkommer. Utredningen har valt att bortse från detta i de beräkningar som görs i det följande, i huvudsak för att det inte påverkar slutsatserna av beräkningarna (se kapitel 5).

För redovisningssystemen kommer det i princip inte att krävas några förändringar. Eventuella kostnader för dessa inskränker sig till att avstämningar kan bli mer svårhanterade och kräva större arbetsinsats. Således möjligen en ökad driftskostnad.

Sammanfattningsvis skulle investeringen enligt Jordbruksverkets beräkningar bli 2,4 milj. kr för utbetalning av arealstöden i euro. För djurbidragen skulle 600 000 kr tillkomma. Driftskostnaden skulle bli 210 000 resp. 300 000 kr årligen.

Tillkommer exportbidragen ökar investeringsbehovet med 6,8 milj. kr och driftskostnaden med 800 000 kr per år.

Skall slutligen alla jordbruksstöd som fastställs i euro även kunna betalas ut i denna valuta, kommer investeringen att öka med ytterligare 8,2 milj. kr och driftskostnaden med 1 milj. kr.

Förutsättningen är dock att kvittningar av förfallna skulder kan undvikas gentemot eurobeloppen. I annat fall menar Jordbruksverket att kostnaden kommer att bli mycket högre. En kostnad kring 16 milj. kr för investeringen i stället för en miljon och därmed ökade driftskostnader med över 2 milj. kr per år, kan förväntas för utbetalningssystemet.

4.3 Övriga berörda myndigheters bedömningar

Enligt utredningens bedömning bör övriga berörda myndigheter inte drabbas av några ökade kostnader av att Jordbruksverket betalar ut stöd i euro. De flesta har kommit långt i förberedelserna inför ett eventuellt medlemskap i valutaunionen. Dessutom dessa myndigheter redan erfarenhet av att hantera främmande valutor.

4.3.1 Fiskeriverket

Den myndighet som utöver Jordbruksverket direkt hanterar det, som enligt fördraget om Europeiska gemenskapen anses som jordbruksstöd, är Fiskeriverket. Det rör sig i första rummet om strukturstöd till fisket, men även om ett visst marknadsprisstöd, s.k. återtagsköp. Fiskeriverket har samma inställning till strukturstöden som Jordbruksverket: Utbetalningar i euro skulle leda till stora administrativa komplikationer och kostnader. Eftersom strukturstöden sätts i kronor, är det svårt att motivera att utbetalningar i euro skulle övervägas.

När det gäller återtagspriserna sätts dessa i praktiken också i kronor. Visserligen sätts priserna först i euro i en rådsförordning, men de producentorganisationer som hanterat återtagen skall sedan fastställa ett pris i kronor som inte får avvika mer än tio procent från europriset. Det ger en relativt stor stabilitet och förutsägbarhet. Syftet skulle kunna motverkas av betalningar i euro. Faktum är att det förmodligen skulle ge upphov till skevheter, kanske även systematiska fördelar, om priserna sattes både i kronor och euro. Priserna i kronor släpar till följd av regelverket efter. Stödformen omsätter dessutom endast ett mindre belopp årligen.

Fiskeriverket ser inga skäl att överväga att i Sverige även sätta dessa priser i euro, särskilt som näringen motsätter sig detta. Det är dessutom, med tanke på stödets konstruktion, svårt att se hur

eurobetalningar skulle kunna tillämpas i praktiken. Eurobetalningar är således inte särskilt relevanta för fiskerisektorn, eftersom det endast finns en förhållandevis marginell stödform där beloppen sätts i euro – och i det fallet endast indirekt i syfte att uppnå stabilitet på den inhemska marknaden.

Ersättningen till producentorganisationerna för återtagsköpen av fiskeriprodukter betalas ut av Jordbruksverket, medan Fiskeriverket är utbetalande myndighet för strukturstöden.

4.3.2 Ekonomistyrningsverket

Från Ekonomistyrningsverkets (ESV) sida ser man inga hinder att använda euro i en myndighets betalningar. Resultat- och balansräkningar upprättas i kronor och alla transaktioner bokförs i kronor. Kursskillnader belastar anslaget i fråga, normalt månadsvis. Det finns redan myndigheter som gör betalningar i euro, exempelvis universitet och högskolor. Det statliga ekonomisystemet Agresso kan hantera vilken valuta som helst och är således redan klart för betalningar i euro. ESV förväntar därför inga problem i det statliga redovisningssystemet.

4.3.3 Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret framförde tidigt tanken till utredningen att betalning av jordbruksstöd i euro inte behöver innebära att Jordbruksverket måste ha ett eurokonto. Kontoret menade att verket snarare endast behövde växla in kronor till euro för att betala ut stöden. Även om ersättningen från EG-kommissionen skulle betalas i euro, måste denna växlas tillbaka till kronor för att levereras in till statsverket. Kontoret ser dock inga principiella svårigheter kring hanteringen av valutakonton, även om kontorets attityd i allmänhet är att euro är en främmande valuta och att staten arbetar i kronor. Den principiella hållningen gentemot valutakonton är därför restriktiv.

4.3.4 Riksskatteverket

Riksskatteverket (RSV) har gjort flera utredningar om införandet av euron, bl.a. tre omfattande lägesrapporter åren 1999–2001. Några grundläggande upplysningar framgår av broschyren Euron ur ett skatte- och indrivningsperspektiv (RSV 184 utgåva 2, utgiven i februari 2000). RSV samt de under verket lydande skatte- och kronofogdemyndigheterna förbereder sig sedan flera år för att kunna hantera frågor kring euron oavsett om eller när Sverige går med i valutaunionen. Vissa regler som kan vara relevanta för utbetalning av jordbruksstöd beskrivs i broschyren, varav följande är relevant för utbetalning av jordbruksstöd i euro.

Så länge Sverige inte har gått med i valutaunionen går det inte att lämna deklARATIONER eller kontrolluppgifter i euro. Alla uppgifter som lämnas till skattemyndigheten ska tills vidare vara i kronor. Inbetalning av skatt ska också göras i kronor.

Svenska företag har från det räkenskapsår som inleddes den 1 januari 2001 möjlighet att ha sin löpande bokföring och sin årsredovisning i euro i stället för svenska kronor. Även aktiekapitalet (eller motsvarande) får anges i euro. I fråga om uppgifter som skall lämnas till skattemyndigheten (deklARATIONER m.m.) innebär de nya reglerna ingen ändring. De ska lämnas i svenska kronor även om redovisningen sker i euro. För det ändamålet finns omräkningsregler som anger hur omräkning ska ske från euro till kronor.

Kronofogdemyndigheten driver in en fordran i euro (eller annan utländsk valuta) på samma sätt som om det varit en fordran i kronor. Gälldenären betalar till kronofogdemyndigheten i den utländska valutan eller i kronor till gällande dagskurs. Fordringsägaren får betalt av kronofogdemyndigheten i den valuta som fordran är utställd i eller i kronor.

Den som har ett lån i euro betalar också ränta i euro. Långgivaren skall lämna kontrolluppgift i kronor om betald utgiftsränta. För att få fram beloppet i kronor ska uppgiftslämnaren göra en fiktiv växling, dvs. räkna om enligt den kurs som skulle ha gällt vid en växling på betalningsdagen.

Det visar sig således att RSV, indrivningsväsendet inbegripet, redan hanterar betalningar i euro. Inte minst företagens rätt att från år 2001 föra sina räkenskaper i euro har inneburit att de olika aspekterna av eurobetalningar behövt beaktas. I såväl Jordbruksverkets rapport som i utredningsuppdraget finns frågeställningar

kring hur skatte- och kronofogdemyndigheterna skall hantera stöd i euro, främst gäller det återkrav av utbetalt stöd. Utredningen menar att frågorna redan bör ha lösts, genom att eurohanteringen utretts grundligt inom RSV:s ansvarsområde. Om ett jordbruks- eller livsmedelsföretag i större eller mindre utsträckning väljer att utnyttja euro i sin verksamhet, finns det redan klara regler och rutiner från skattesynpunkt. Utredningens kontakter med RSV bekräftar denna bild.

4.4 Valutarisken för staten

Om möjligheten utnyttjas att även vid stödutbetalningar i euro få ersättningen från EU:s jordbruksbudget i kronor, leder inte eurobetalning av jordbruksstöd i sig till att statskassan utsätts för några risker. Valutarisken tas helt av EU-budgeten, eftersom exakt det belopp i kronor som betalats ut och bokförts på berört anslag ersätts i kronor och kan bokföras på inkomsttitel (se även problemavgränsning samt bilaga 4 om regelverket).

Endast de transaktioner som uppstår utöver de reguljära utbetalningarna skulle leda till en valutarisk för staten. Vissa stödbelopp återkrävs helt eller delvis sedan de utbetalats, till följd av att felaktigheter upptäckts. Dessa skall redovisas till EG-kommissionen enligt den kurs som gällde då stödet först betalades ut. Ersättningen till statskassan för belopp som betalats ut i euro, sker till den kurs som gäller på återbetalningsdagen (se bilaga 5 för regler angående jordbruksfonden). De ärenden som ger upphov till återkrav och kvittningar utgör dock en mindre andel av det totala antalet stödärenden. Av alla utbetalningar berördes förra året 3,4 procent av antalet och 5,1 procent av det utbetalda beloppet.

Således skulle eventuella kursförluster eller kursvinster kunna förväntas innebära endast mindre belopp i förhållande till totala utbetalningar i euro. Utredningen bedömer därför de kursrisker som staten skulle utsättas för som mycket små. Om det i praktiken skulle bli fråga om övervägande kostnader eller intäkter är naturligtvis omöjligt att säga i förväg.

Budgetkostnader och -intäkter för valutaförändringar uppstår redan i dag vid betalningen av jordbruksstöd som finansieras av utvecklingssektionen av EU:s jordbruksbudget. Detta gäller dock endast struktur- och miljöstöden i mål 1-områdena. Ersättningen från gemenskapen betalas där ut i euro och inte i nationell valuta,

varför medlemsstaten står kursrisken emellan redovisnings- och utbetalningsdagen. De plus- och minusposter som uppstår tillförs, respektive belastas, anslaget 43:7 Räntekostnader för förskottrade arealersättningar m.m.

Ett exempel visar hur kostnader kan uppstå för statskassan. Staten har inte möjlighet att kurssäkra sig, eftersom man inte vid utbetalningen kan veta om ett återkrav kommer att uppstå, än mindre till vilket belopp. I exemplet bortses ifrån att köp- och säljkurserna är olika. Denna skillnad innebär att en förlust i form av en transaktionskostnad alltid uppstår när man växlar från en valuta till en annan.

Exempel: återkrav av belopp i euro

Jordbruksverket betalar ut 1 000 euro i stöd till ett jordbruksföretag. Vid utbetalningstillfället är kursen 9,30 och verket bokför utbetalningen till 9 300 kr. Detta belopp återkrävs sedan. Då kan mottagaren välja att betala 1 000 euro eller motsvarande belopp i kronor vid återbetalningsdagen.

Om euron sjunkit i värde och kursen nu är 9,20 kr, räcker det med att mottagaren betalar in kr 9 200, således en kursvinst på 100 kr, förutsatt att han eller hon växlat in eurobeloppet när det mottogs. Om mottagaren i stället har behållit beloppet i euro, uppstår ingen vinst eftersom dess värde minskat lika mycket. För statens del uppstår en kursförlust på samma belopp, eftersom en inkomst om 9 300 kr skall redovisas till gemenskapen.

Om euron i stället stigit i värde och 9,40 kr är den nya kursen, motsvarar återbetalningen 9 400 kr, dvs. en förlust om 100 kr för stödmottagaren. Denna har dock rätt att betala i euro. Om han eller hon har 1 000 euro till sitt förfogande, undviks förlusten. Statskassan gör en vinst, eftersom den får in motsvarande 9 400 kr, oavsett vilken valuta gäldenären väljer, men skall redovisa 9 300 kr till kommissionen. Det bör noteras att det inte räcker om stödmottagaren betalar tillbaka 9 300 kr, eftersom fordran är 1 000 euro oavsett kursutvecklingen.

5 Samlad bedömning

Som tidigare redovisats finner utredningen att den samhällsekonomiska bedömningen av möjligheten till eurobetalningar i stort sett inskränker sig till att ställa nyttan för företagen mot de ökade administrativa kostnaderna för Jordbruksverket. Några andra samhällsekonomiska effekter av betydelse har inte kunnat identifieras. Redan att bedöma och söka kvantifiera dessa effekter innebär dock betydande svårigheter. Detta gäller särskilt nyttosidan. Särskilt är det svårt att bedöma intresset för att utnyttja möjligheten till stöd i euro. De möjligheter som utredningen kunnat identifiera får inget värde, förrän de utnyttjas. Även kostnadssidan är behäftad med viss osäkerhet. Utöver att kostnadsuppskattningen i sig är osäker, påverkas den av huruvida (och i så fall när) Sverige skall gå med i valutaunionen. Även intäktssidan i en samhällsekonomisk kalkyl påverkas sannolikt av detta – dock på ett än mer svårbedömt sätt.

I detta avsnitt är syftet att väga samman de intäkter (nyttor) och kostnader som framkommit i föregående avsnitt. Det låter sig inte göras på ett entydigt sätt. Eftersom ett framtida intresse för att utnyttja en möjlighet till eurobetalningar är den enskilda faktor i kalkylen som är svårast att bedöma, lämnas denna öppen, och beräkningarna illustrerar hur stort intresset skulle behöva vara för att intäkterna skall överstiga kostnaderna. Slutligen ger utredningen sina slutsatser av utredningsarbetet.

5.1 Samhällsekonomisk avvägning emellan nytta och kostnader

Utredningen menar att den viktigaste nyttan med utbetalningar i euro är att de kan ge bättre möjligheter att säkra sig emot valutaförändringar, dvs. att förvissa sig om vad stödet blir i kronor, i syfte att minimera den ekonomiska osäkerheten. Denna nytta finns

i praktiken endast för arealstödmottagare. Vidare ger intäkter i euro en möjlighet att utnyttja en eventuellt lägre ränta för eurolån. Slutligen kan eurobetalningar vara till nytta om företagen har kostnader i euro, då de därmed kan undvika transaktionskostnader. De två senaste fördelarna skulle även andra stödmottagare än jordbruksföretag ha nytta av. En jämförelse emellan valutasäkring med och utan euro ägnas mot ovanstående bakgrund särskild uppmärksamhet i det följande.

För att säkra ett belopp i kronor måste marknadens instrument användas, oavsett om utbetalningen kommer att ske i euro eller kronor. Scenariot och operationen blir dock annorlunda.

- Vid stödbetalning i euro vet stödmottagaren att han vid en viss tidpunkt kommer att ha ett känt antal euro. Dessa kan då "säljas" till banken, till ett i förväg överenskommet pris i kronor (kurs). När han får stödet i euro lämnas detta direkt till banken och stödmottagaren får den överenskomna betalningen i kronor. Vid stödbetalning i kronor, däremot, måste stödmottagaren "köpa" euro, för att direkt sälja dessa till banken till det överenskomna priset. Säkringen består i att kursen (priset) på euro vid denna tidpunkt (1 juli) är ungefär densamma som den som används för att räkna om stödbeloppet till svenska kronor. Om euron har blivit dyrare har alltså stödet ökat med lika mycket – och tvärtom. Slutsatsen av jämförelsen mellan betalningar i euro resp. i kronor, är att situationen med eurobetalningar ger en enklare och mer överskådlig valutaaffär.
- Eftersom stödmottagaren vid eurobetalning inte behöver "köpa" någon valuta, kan valutaväxlingskostnader undvikas.
- Vid utbetalning i kronor är den intressanta tidpunkten för en valutaaffär den dag som omräkningskursens fastställs för stödet (den 1 juli). Emellertid beräknas kursen som genomsnittet för juni. Vid utbetalning i euro är istället utbetalningsdagen (kring den 31 december) den intressanta tidpunkten. En termin eller option löper till en viss dag, vilket innebär att fallet med kronor – med en genomsnittlig valutakurs – inte medger en fullständig valutasäkring. En viss osäkerhet går alltså inte att komma ifrån. Med eurobetalning finns inte detta problem.
- Affären har en längre löptid vid betalning i euro än vid betalning i svenska kronor, vilket kan innebära att euroaffären kan bli något dyrare.

- Vid utbetalning i kronor är tidpunkten då valutaaffären skall avslutas inte densamma som utbetalningsdagen. Utbetalningen sker ungefär sex månader senare, varför ett likviditetsproblem kan uppstå. Dels kan likviditeten i sig vara ett problem, dels uppstår en räntekostnad till dess stödet betalas ut. Emellertid kan resultatet också bli det motsatta, att likvida medel betalas till företaget då affären avslutas och att det får en ränteintäkt. Detta beror på valutakursens utveckling, och innebär alltså en viss kvarvarande osäkerhet. Detta problem undviks vid utbetalningar i euro, eftersom valutaaffären då löper till utbetalningsdagen.
- Om osäkerheten om likviditeten är ett problem som stödmottagaren vill undvika, kan inte en termin utnyttjas, utan endast en option. Denna innebär en fast premie; en osäkerhet undanröjs mot en säker utgift. När likviditeten är ett problem ger alltså eurobetalningar en större flexibilitet än betalning i kronor i detta val.
- En optionsaffär görs inte för så pass små belopp som stödet ofta handlar om för en enskild jordbrukare. För att kunna utnyttja detta instrument, måste därför banken samordna flera stödmottagare i en optionsaffär. En terminsaffär görs däremot även för mindre belopp.

Sammantaget bedömer utredningen att ovanstående faktorer innebär en nytta som är betydligt större än att enbart undvika växlingsavgifter och andra transaktionskostnader. Många av fördelarna, såsom förenklingen och möjligheten att säkra beloppet fullständigt, är svåra att kvantifiera. Beräkningarna nedan har därför gjorts med olika alternativ. I kvantitativa termer bedöms dock nyttan vara störst i förhållande till utnyttjat belopp för arealstöd, av ovanstående skäl.

Om eurobetalning innebär en möjlighet att utnyttja terminssäkring i stället för option, kan värdet vara så stort som drygt 2 procent av stödbeloppet, motsvarande avgiften för en option. Om det däremot endast gäller att undvika transaktionskostnader eller att utnyttja en eventuellt bättre ränta på eurolån, är värdet betydligt lägre, kanske bara några tiondels, eller upp till en halv, procentenhet.

Detta är anledningen till att eurobetalningar bedöms ha ett högre värde i förhållande till utbetalda belopp för arealstöd än för

djurbidrag och marknadsstöd. För dessa stöd har utgångspunkten varit 0,5 procent i beräkningarna, medan intervallet 1–2 procent har använts för arealstöd. Det högre värdet motsvarar avgiften för en option. Som lägre värde i intervallet har valts ett något högre värde än för övriga stöd, för att även söka beakta de ovan nämnda svårkvantifierbara fördelarna vid valutasäkring som eurobetalningar skulle erbjuda för arealstöd. Beräkningarna måste dock ändå ses som indikationer och exempel.

Nytan av stöd i euro beror dock på hur stort intresset att utnyttja möjligheterna i praktiken skulle bli, dvs. på i vilken utsträckning möjligheten skulle komma att utnyttjas. Som redan nämnts används beräkningarna nedan till att bedöma hur stort intresset – omfattningen av euroutbetalningarna – skulle behöva vara för att täcka kostnaderna.

Kostnaden för eurobetalningar är lättare att bedöma, åtminstone i princip. Den uppstår i huvudsak genom att administrativa förändringar måste genomföras. En svarbedömd fråga är vilka kostnader som kan betraktas som samkostnader med det löpande utvecklingsarbetet inom Jordbruksverket och med förberedelserna inför valutaunionen. Enligt riksdagsbeslut skall myndigheterna förbereda sig så att Sverige kan hålla dörren öppen för ett medlemskap i valutaunionen i framtiden. Jordbruksverket har emellertid endast i begränsad utsträckning förberett systemen för ett EMU-medlemskap. Verket bedömer att samkostnader med EMU-förberedelser i huvudsak finns för de handläggningssystem som berör marknadsstöden. Det förefaller dock till stor del hänga samman med att dessa system är betydligt mer kostsamma att anpassa till eurobetalningar, medan kostnaderna är mer blygsamma för direktstöden.

För att bedöma den årliga kostnaden, måste man veta hur länge investeringen skall användas. Eftersom investeringen i huvudsak endast kan användas fram till ett eventuellt medlemskap i valutaunionen, kan avskrivningstiden vid ett snart svenskt medlemskap bli mycket kort. Valet av avskrivningstid blir självfallet något godtyckligt även vid ett utanförskap.

Som framgått är även bedömningen av investeringarnas storlek liksom de årliga driftskostnaderna behäftad med osäkerhet. Kostnadsuppskattningarna bygger genomgående på Jordbruksverkets bedömning.

Att införa en möjlighet att få jordbruksstöd i euro är givetvis lönsamt om det samlade värdet av nyttan överstiger kostnaden.

Om vi utgår ifrån att nyttan står i direkt relation till storleken på de totala utbetalningarna i euro, kan man tala om en nytta som en procentsats av utbetalda belopp. Denna procentsats antas, enligt resonemanget ovan, variera mellan olika stödformer, men nyttan för de företag som utnyttjar möjligheten kan relateras till stödbeloppet. Denna procentsats tillämpad på utbetalade eurobelopp utgör därmed den samlade nyttan enligt följande.

$$\text{utbetalat stödbelopp} \times \text{procentuell nytta} = \text{värdet per år}$$

För att investeringen skall vara lönsam, krävs alltså följande samband:

$$\text{utbetalat stödbelopp} \times \text{procentuell nytta} > \text{kostnaden}$$

Kostnaden har beräknats för olika alternativ och lösningar. För hanteringen av förfallna skulder som måste kvittas gentemot ett stödbelopp finns två alternativ. En möjlighet är att stödbelopp inte betalas ut i euro i de ärenden där Jordbruksverket måste genomföra kvittningar. Utbetalning får i så fall ske i kronor enligt ordinarie regler. Den andra möjligheten är att kvittningar av kronbelopp även måste kunna utföras gentemot stödbelopp i euro. Oavsett vilket av dessas alternativ som används för kvittningar, förutsätts i beräkningarna att överlåtelse av stöd kan endast göras uttryckt i euro, när stödet beslutats i euro.

Frågan om vad som händer när en överlåtelse gjorts av ett stödbelopp i euro och stödet senare omvandlats till kronor måste också regleras. Vidare måste regelsystemen kring kvittningar och återkrav kunna anpassas enligt vad som skisserats i kostnadskapitlet.

Enligt uppdraget skall effekter redovisas av att möjligheten till eurobetalningar endast införs för vissa stöd. Mot denna bakgrund redovisar utredningen fyra tänkbara steg.

Som har framgått är det för arealstöd som eurobetalningar kan vara till störst nytta för stödmottagarna. Alternativet att erbjuda eurobetalningar endast för detta stöd betraktas därför som grundalternativet, medan de andra stödformerna betraktas som möjliga tillägg till detta. För grundalternativet görs beräkningar utan och med kvittningar samt enklare känslighetsanalyser för olika procentuell nytta och olika avskrivningstid.

Endast arealstöd:

- Investering, utan kvittningar: 2,4 milj. kr, varav utbetalnings-systemet 1 milj. kr, handläggningssystemet 400 000 kr. och övrigt 1 milj. kr. (information, utbildning samt utformning av föreskrifter och blanketter).
- Årlig driftskostnad: 210 000 kr.

Med ett antagande om:

- en femårig avskrivnings- eller användningstid för investeringen blir den årliga kostnaden 690 000 kr.
- en tvåårig avskrivningstid blir den årliga kostnaden 1,4 milj. kr.

Den största nyttan bedömer utredningen ligga i bättre möjligheter till valutasäkring. Värdet av detta bedöms variera från några få tiondels procent av beloppet (motsvarande transaktionskostnader) till drygt två procent i de fall det innebär att termin kan användas i stället för option (motsvarande avgiften för en option).

Med ett värde på 2 procent och en avskrivningstid på fem år, kan erforderlig utbetalning för att den totala nyttan skall överstiga kostnaden beräknas till 35 milj. kr.

Om värdet är 1 procent krävs den dubbla omfattningen, dvs. närmare 70 milj. kr, för att nyttan skall överstiga kostnaden.

Om avskrivningstiden begränsas till två år, blir erforderliga utbetalningar vid 2 procent resp. 1 procent nytta 70 milj. kr., resp. 140 milj. kr.

Frågan är alltså om intresset för utbetalningar av arealstöd i euro kan bli så stort att denna omfattning kan nås. Om 10 procent av betalningarna till de 850 största stödmottagarna (som får över 0,5 milj. kr i arealstöd), gjordes i euro, skulle detta motsvara 70 milj. kr. Det motsvarar i sin tur utbetalningarna till de 20–30 största stödmottagarna. Utredningen bedömer att det är realistiskt att den omfattning som krävs i alla de nu nämnda fallen skulle kunna uppnås, även 140 milj. kr.

Samtliga ovanstående fall förutsätter att utbetalningar som berörs av kvittningar utesluts från möjligheten till euroval. Om detta inte betraktas som en möjlig lösning försämras kalkylen betydligt. Då tillkommer nämligen en investering i storleksordningen 15 milj. kr, samtidigt som driftskostnaden stiger till cirka 2,5 milj. kr. Med en avskrivningstid på fem år och en nytta på

2 procent av utbetalt belopp, krävs utbetalningar i euro på 300 milj. kr. för att uppväga kostnaden. Om nyttan bedöms till endast 1 procent, blir erforderlig omfattning 600 milj. kr.

Utredningen slutsats är därför att investeringen för att införa eurobetalningar för arealstöd är så begränsad om kvittningar utesluts, att den kan vara lönsam även vid en förhållandevis kort användningstid. Om även kvittningsfallen skall omfattas, blir emellertid investeringen och driftskostnaden så höga att den omfattning på eurobetalningar som skulle krävas för att uppväga kostnaden har en nivå som gör investeringen högst osäker.

Djurbidrag:

Utöver investeringen för arealbidrag tillkommer

- en investering på 600 000 kr samt
- en årlig driftskostnad på 90 000 kr.

För djurbidrag har utredningen uppfattningen att nyttan av eurobetalningar är begränsad. Sannolikt ligger den en bit under 1 procent av utbetalda eurobelopp. Ett antagande om 0,5 procent kräver, med en femårig avskrivningstid, en omfattning på utbetalningarna av djurbidrag i euro på över 40 milj. kr, för att motivera merkostnaderna. Denna omfattning förefaller inte trolig.

Exportbidrag:

Utöver investeringen för arealbidrag tillkommer

- en investering på 6,8 milj. kr. samt
- en årlig driftskostnad på 800 000 kr.

Även för exportbidrag torde nyttan i relation till utbetalningarnas storlek vara mindre än för arealbidragen. Samtidigt är den investering som krävs betydligt större än för areal- och djurbidrag. Därför behövs ett relativt stort intresse för att investeringen skall betala sig. Ett antagande om 0,5 procent nytta på utbetalt belopp och en femårig avskrivningstid ger här ett krav på omfattningen på 430 milj. kr. Detta motsvarar 75 procent av utbetalade exportbidrag under år 2001. Även om nyttan skulle vara det dubbla i förhållande

till beloppet, vilket alltså skulle halvera erforderlig utbetalning, är den omfattning som skulle krävas för lönsamhet mycket stor. Trots att ett intresse för eurobetalningar finns bland större exportföretag, är det osannolikt att denna omfattning skulle kunna nås. Erfarenheterna från Storbritannien stöder denna slutsats.

Interventionsåtgärder:

Utöver investeringen för arealstöd tillkommer

- en investering på 8,2 milj. kr. samt
- en årlig driftskostnad på 1 milj. kr.

För intervention har inget intresse för utbetalningar i euro uttryckts över huvud taget. Med de mycket begränsade utbetalningar som för närvarande görs av dessa stöd, finns det inget möjlighet att investeringen skulle kunna betala sig.

5.2 Slutsatser

De företag som får jordbruksstöd står sedan den 1 januari i år inför en ny situation, där eurons värdeförändring tillåts påverka stödnivåerna. Stödet är fastställt i euro. Oavsett om det betalas ut i euro eller i kronor, påverkas dess motsvarighet i svenska kronor av valutautvecklingen. Även företag som inte har affärer med utlandet kan därmed jämföras med exportföretag, i det att de har inkomster i utländsk valuta som därmed direkt beror på valutautvecklingen. Att kompensationsstöden upphört innebär att det inte finns någon regleringsmässig försäkring emot valutaförluster; däremot erbjuder marknaden instrument som jordbruksföretagen kan utnyttja.

Nytan av eurobetalningar kan för stödmottagarna bestå i möjligheten att uppnå större säkerhet, dvs. att undvika negativa följder av valutaförändringar, att det kan bli förmånligare att låna i euro samt att undvika transaktionskostnader. Värdet av detta är svårbedömt. Kostnaden för att kunna betala ut jordbruksstöd i euro beror i huvudsak av de administrativa förändringar det kräver. För kostnaden är investeringarnas avskrivningstid den mest betydelsefulla faktorn. I det sammanhanget spelar beslutet om

valutaunionen en stor roll. Om Sverige skall ansluta sig inom några år, blir avskrivningstiden mycket kort.

Huruvida möjligheten till utbetalningar av jordbruksstöd i euro kan bedömas vara samhällsekonomiskt lönsam, beror alltså på flera osäkra faktorer. De faktorer som är svårast att bedöma är hur stor efterfrågan på utbetalningar i euro skulle kunna bli och nyttan i förhållande till utbetalda belopp samt avskrivningstiden. En potentiell nytta för jordbruksföretagen kan identifieras, men det är inte klart i vilken utsträckning den skulle utnyttjas och därmed förverkligas.

Kontakterna med näringsens företrädare och några av de största jordbruksföretagen ger vid handen att det finns ett intresse såväl bland exporterande livsmedelsföretag som bland jordbruksföretag. Det förefaller sannolikt att intresset kommer att öka bland jordbrukare som får direktstöd, eftersom kompensationsbetalningarna för valutaförändringar har upphört.

En del av utredningens uppdrag är att analysera effekterna av att införa möjligheten för eurobetalningar endast för vissa jordbruksstöd. Utredningen har därför prioriterat vissa stöd, efter såväl nytta som kostnad.

Investeringarna kan dock hållas nere även genom att inskränka valmöjligheten inom en stödform och genom att välja enkla systemlösningar. Vilka lösningar som bedöms godtagbara av såväl svenska myndigheter som EG-kommissionen, har stor betydelse för kostnadssidan. Utredningen har försökt identifiera enkla alternativ till kostsamma, fullständiga lösningar. Exempelvis bygger beräkningarna på att överlåtelse av stödbelopp endast får göras i euro. Vidare bygger grundalternativet på att, när förfallna skulder måste dras av från ett stödbelopp ("kvittas"), utbetalning i euro inte tillåts. Utredningen är medveten att detta innebär vissa mindre luckor i regelsystemet, som bör kunna accepteras.

Utredningen har funnit att den största nyttan och det största intresset för eurobetalningar bör finnas för arealstöd, samtidigt som åtgärden skulle kräva de lägsta investeringarna för detta stöd. Om stödmottagare för vilka kvittningar av obetalda räkningar görs mot stödbeloppet, utsluts från möjligheten att välja eurobetalningar kan investeringen hållas på en mycket låg nivå. Om även dessa stödmottagare skall ges denna valmöjlighet stiger investeringen kraftigt. Utredningen har mot denna bakgrund valt att se arealbidrag – utan kvittningar – som grundalternativet. Grundalternativet har kompletterats med några beräkningar och

känslighetsanalyser, dels görs beräkningar med olika avskrivningstid, dels analyseras olika nivåer på nyttan i förhållande till stödbeloppet. Analyserna görs även med ett alternativ där kvittningar omfattas.

Därutöver har utredningen analyserat tre olika tillägg till detta grundalternativ – djurbidrag, exportstöd och interventionsåtgärder.

Samtliga beräkningar bygger på Jordbruksverkets uppskattning av investeringsbehov och driftskostnader.

Utredningen bedömer det som sannolikt att samhällsekonomisk lönsamhet av eurobetalningar kan uppnås för arealstöd, om stödärenden med kvittningar utsluts. Denna slutsats står sig med olika nivåer på nyttan. Med samma hantering av kvittningar gäller denna slutsats även med en mycket kort avskrivningstid, dvs. även om Sverige skulle gå med i EMU redan ett par år efter det att möjligheten till eurobetalningar införts. I denna situation tillkommer dock sannolikt en effekt som inte har beaktats (och som ökar kostnaden), nämligen en undanträngning av mer angelägna EMU-förberedelser. Även minimalalternativet kan därför vara svårt att motivera om Sverige mycket snart skall ansluta sig till EMU.

Om även stödärenden med kvittningar skulle omfattas, är det osannolikt att utbetalning av arealstöd i euro skulle vara lönsamt. Det beror på att den tillkommande investeringen för att hantera kvittningar är förhållandevis stor.

Det är även högst osannolikt att eurobetalningar i euro av övriga jordbruksstöd, dvs. djurbidrag och marknadsstöd, skulle löna sig, även utan ett snart EMU-medlemskap.

Slutligen är det värt att åter ifrågasätta att, efter ett eventuellt beslut om medlemskap i valutaunionen, införa eurobetalningar. Situationen med eurobetalningar och vid ett EMU-medlemskap är olika både för företagen och för Jordbruksverket. Eurobetalningar är bara intressanta så länge Sverige inte är med i EMU och är heller inte övergångsvis någon förberedelse för valutaunionen. Om Sverige skall gå med i EMU, kan det till och med finnas en risk att nödvändiga förberedelser för valutaunionen trängs undan och försenas om eurobetalningar införs under mellantiden.

Utredningen har inte i uppdrag att lägga fram några förslag, utan endast att analysera konsekvenser av olika alternativ. Utredningen skall dock föreslå finansiering av kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten. Utredningen har pekat på lönsamhetsaspekter av olika alternativ, men eftersom inga rekommendationer

lämnas avstår utredningen från att anvisa möjliga finansieringar av dessa.

Slutligen har utredningen i uppdrag att beskriva följden av att inte erbjuda jordbruksstöd i euro. Utredningen har inte funnit några följder utöver de uppenbara, nämligen att näringen i så fall skulle gå miste om de möjligheter som beskrivits, samtidigt som administrationen skulle undvika kostnaden.

Referensförteckning

Blom, Peter (1996) *Samhällsekonomisk effektivitet*, SNS förlag, Stockholm

Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA: hemsida www.defra.gov.uk, London, England (här ingår det tidigare Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, MAFF)

DEFRA (2001) *e-Business Strategy – September 2001*, Annex E Agency Strategies, 3 Rural Payments Agency

Ekonomistyrningsverket, ESV (2000) rapport *Analys av praktiska frågor vid ett eventuellt senare deltagande i valutaunionen*, Charlotte Eklund, Information om statlig ekonomi, Statsredovisningsenheten

ESV: handbok 2001:2 *EA 2001 – Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet*.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO: *Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut*, Ds Fi 1986:2, Finansdepartementet, Stockholm

Fiskeriverket (2002) *Utvärdering av återtagssystemet*, rapport till regeringen (dnr 121-2351-02)

Föreningssparbanken, hemsida www.foreningssparbanken.se

Intervention Board for Agricultural Produce, IB: hemsida www.ib-uk.gov.uk, Reading, England (uppgår i Rural Payments Agency)

LRF (2001) *EMU – konsekvenser för jord- och skogsbruket*

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, MAFF (2000) *CAP Scheme Administration, Modernising Key Services*, London, England

Nalin, Evald: *Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik – reformeras?* Livsmedelsekonomiska institutet, rapport 2000:1, Lund

Naturvårdsverket (1999) rapport 4959 *Lathund för konsekvensutredningar*

Riksgäldskontoret: hemsida www.rgk.se

Riksrevisionsverket (1988) *Samhällsekonomisk metod – för bättre beslutsunderlag, ett informationsmaterial*

Riksskatteverket, RSV: rapport 1999:12 *RSV:s euroförberedelser – lägesrapport 1*

RSV: rapport 2000:7 *Riksskatteverkets euroförberedelser – lägesrapport 2*

RSV: rapport 2000:13 *Riksskatteverkets euroförberedelser – lägesrapport 3*

RSV: broschyr 184 utgåva 1 (1998) *Skattemyndigheten informerar – Euron och skatterna*

RSV: broschyr 184 utgåva 2 (2000) *Euron ur ett skatte- och indrivningsperspektiv*

Rural Payments Agency, RPA: hemsida www.rpa.gov.uk, Reading, England (sammanslagning av Intervention Board och delar av departementet)

SOU 1996:158: *Sverige och EMU*, EMU-utredningen, Stockholm

Statens jordbruksverk, SJV: rapport 1999:22 *Jordbruksstödens fördelning i Sverige, EU och OECD*

SJV: rapport 1999:25 *Euro till jordbruket? – Om stöd i euro i ett Sverige utanför euroområdet*

Statskontoret: rapport 1998:10 *Analysmodell för anpassning av IT-system till euro*

Statskontoret (1998) rapport *IT-konsekvenser inom offentlig sektor vid ett eventuellt införande av euro*

Statskontoret (januari 1999) PM "Avrapportering av regeringsuppdrag att samordna anpassningsarbetet för euron i IT-systemen i offentlig sektor"

Statskontoret: rapport 2000:08 *Svenska myndigheter och euron – gemensamma frågor*

Statskontoret: rapport 2001:06 *Svenska myndigheter och euron – lägesrapport II*

Statskontoret: rapport 2001:21 *Svenska myndigheter och euron – lägesrapport III*

Bilaga 1

Kommittédirektiv



Utbetalning av jordbruksstöd i euro

Dir.
2001:45

Beslut vid regeringssammanträde den 23 maj 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En utredare tillkallas för att analysera effekterna av att jordbruksnäringen ges möjlighet att välja mellan att få stöden inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken utbetalda antingen i euro eller i svenska kronor.

Utredningen skall belysa konsekvenserna för såväl jordbruksnäringen som myndigheter och stat av att stöden betalas ut i kronor respektive euro. Utredaren skall också redovisa de samhällsekonomiska och företagsekonomiska kostnader respektive intäkter som ett införande av utbetalningar av jordbruksstöd i euro skulle innebära.

Utredningen skall ingå som en del i underlaget för regeringens bedömning av huruvida ett system skall införas som ger möjlighet att betala ut jordbruksstöd i euro.

Bakgrund*Det agromonetära systemet*

Inom jordbrukssektorn finns en rad gemensamma priser och stöd som fastställs i euro. Dessa kan delas upp i marknadsprisstöd och direktstöd inom marknadsordningarna inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Till de förra räknas bl.a. exportbidrag och interventionspriser, och till de senare räknas bl.a. arealbidrag och

djurbidrag, som samtliga fastställs i euro. Miljöersättningarna och strukturstöden (direktstöd enligt rådets förordning (EG) nr 1257/1999 om stöd för landsbygdsutveckling) fastställs dock i nationell valuta i respektive lands landsbygdsutvecklingsprogram, som kommissionen sedan godkänner. Det agromonetära systemet infördes för att stöd som betalas ut i nationell valuta inte skall bli lägre till följd av valutakursförstärkningar än det i euro fastställda beloppet.

Det agromonetära systemet har sin grund i EG-fördraget, där det bl.a. slås fast att den gemensamma jordbrukspolitikerna skall sträva efter att stabilisera marknaden. Systemet infördes för att de stöd och priser som fastställs i euro skall bli mer förutsebara och mer stabila också i nationell valuta. Systemets ursprungliga syfte var att fördröja effekterna av valutakursjusteringar.

Det agromonetära systemet har utvecklats under en lång tid. Den kraftiga förändring i konkurrensläget på jordbruksområdet, som blev följd av att först den franska francen devalverades 1969 och senare samma år den tyska marken revalverades, ledde till att en s.k. grön omräkningskurs infördes. Systemet har därefter ändrats ett flertal gånger, senast den 1 januari 1999. Reglerna finns i rådets förordning (EG) nr 2799/98 av den 15 december 1998 om att fastställa ett agromonetärt system för euron.

Det nuvarande systemet

Den 1 januari 1999 startade den tredje fasen i den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Den innebar att euro blev gemensam valuta i elva av EU:s medlemsstater. Grekland, Förenade kungariket, Danmark och Sverige inträdde inte i valutaunionen. Grekland anslöt sig dock den 1 januari 2001.

Samtidigt med att den tredje fasen startade infördes ett nytt agromonetärt system för de länder som inte deltar i euroområdet, de så kallade icke-euroländerna. Det nya systemet innebär bl.a. att omräkningen av de stöd som jordbrukare samt handel och industri beviljas inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikerna numera sker från euro till nationell valuta med en marknadsanpassad växelkurs i stället för, som tidigare, en administrativt fastställd omräkningskurs.

Enligt artiklarna 4 och 5 i rådets förordning (EG) nr 2799/98 finns möjlighet att betala ut agromonetära kompensationsstöd för följande

stöd:

1. Direktstöd till jordbrukare inom marknadsordningarna inom den gemensamma jordbrukspolitiken (t.ex. djur- och arealbidrag).

2. Direktstöd till jordbrukare enligt rådets förordning (EG) nr 1257/1999 om stöd för landsbygdsutveckling (dvs. miljöersättningar och strukturstöd).

3. Marknadsprisstöd till handel och industri inom marknadsordningarna inom den gemensamma jordbrukspolitiken (t.ex. exportbidrag och interventionspriser).

Direktstöd enligt rådets förordning (EG) nr 1257/1999 om stöd för landsbygdsutveckling (dvs. miljöersättningar och strukturstöd) skiljer sig från de andra två stödformerna genom att de är delvis nationellt medfinansierade och att stödnivåerna är fastställda i nationell valuta.

För stöd som fastställs i euro men betalas ut i nationell valuta, påverkas stödmottagaren av växelkursfluktuationer. När den nationella valutan stärks minskar mottagarens stöd i den valutan. På motsvarande sätt ökar stödet i nationell valuta när den valutan försvagas.

I det nuvarande agromonetära systemet får stödmottagaren kompensation för den valutaförlust som uppstår då den nationella valutan stärks. När den nationella valutan försvagas sker dock ingen åtgärd. Det agromonetära systemet verkar således asymmetriskt till jordbrukarens och till handelns och industrins fördel. Enligt artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 2799/98 kommer det agromonetära kompensationsstödet att avskaffas den 1 januari 2002.

Möjligheten till utbetalning av jordbruksstöd i euro

Enligt artikel 8 i rådets förordning (EG) nr 2799/98, kan medlemsstater som står utanför euroområdet "betala utgifter som följer av rättsakter angående den gemensamma jordbrukspolitiken i euro i stället för nationell valuta". Förutsättningen är dock att medlemsstaten vidtar "sådana åtgärder att användningen av euro inte medför systematiska fördelar jämfört med användningen av nationell valuta". Medlemsstaterna skall dessutom underrätta EG-kommissionen innan de planerade åtgärderna träder i kraft. Åtgärderna får inte träda i kraft förrän EG-kommissionen lämnat sitt godkännande.

Vad som menas med uttrycket systematiska fördelar är oklart, men en tolkning som framkom vid förhandlingarna om det nya agromone-

tära systemet under hösten 1998 är att ”valutaspekulationer” skall undvikas. Sannolikheten för valutaspekulationer påverkas av hur nära inpå utbetalningstidpunkten som jordbrukarna samt handeln och industrin får välja i vilken valuta stödet skall utbetalas. Det skall inte kunna gå att dra fördel av rörelser i den nationella valutan i förhållande till euron under perioden mellan den dag när växelkursen fastställs för omräkningen av stödet från euro till kronor (dag för avgörande händelse) och utbetalningsdagen, som ofta infaller flera månader senare. Om stödmottagaren tillåts välja i vilken valuta stödet skall utbetalas efter dag för avgörande händelse, kan mottagaren dra fördel av växelkursutvecklingen. En sådan spekulativ ordning skulle medföra ökade offentliga utgifter.

Förenade kungariket öppnade hösten 2000 för möjligheten att få betala ut marknadsprisstöd i euro. Dessa stöd betalas ut till handeln och industrin, men i nuläget finns ingen möjlighet för jordbrukare där att få direktstöd utbetalda i euro. Systemet kräver att stödmottagaren förbinder sig att få utbetalningarna i antingen euro eller pund för en ettårsperiod. Förbindelsen till att få utbetalningar i euro skall avse antingen bara exportbidragen, eller alla EU-finansierade marknadsprisstöd.

Jordbruksnäringen

Stöden inom jordbrukssektorn kan delas in i två grupper beroende på om mottagaren är handeln och industrin eller jordbrukarna. Som stöd till handel och industri räknas t.ex. interventionsåtgärder och exportbidrag. Som stöd till jordbrukare räknas bland annat arealersättning, djurbidrag, miljöersättning och strukturstöd. Ytterligare en uppdelning är i stöd som är helt respektive delvis finansierade av EU. Miljöersättningarna och strukturstöden är delvis finansierade av EU, medan övriga stöd är helt finansierade av EU.

För jordbrukare och för handel och industri skulle möjligheten att få stöd utbetalda i euro kunna påverka t.ex. transaktionskostnader, konkurrens och handelsmöjligheter. Dessa effekter och deras storlek kan dock komma att skilja sig åt mellan dels handel och industri, och jordbrukare, dels små och stora företag. Stödutbetalningar i euro skulle kunna minska ett företags valutarisk i de fall företaget avser att ta lån, har lån eller har andra kostnader i euro, exempelvis genom köp av produktionsmedel i andra EU-länder.

Myndigheterna och staten

Om det blir möjligt att betala ut stöd i euro kommer detta att medföra ändrade rutiner för myndigheterna. Det administrativa systemet måste anpassas så att det kan hantera två valutor samtidigt. Det påverkar både den ekonomiska redovisningen och utbetalningsrutinerna.

Den statliga redovisningen i Sverige måste vara i svenska kronor och stödutbetalningar redovisas i svenska kronor. Utgifter i annan valuta bokförs i svenska kronor enligt den växelkurs som gäller på utbetalningsdagen. Möjligheten till utbetalning av jordbruksstöd i euro kan medföra behov av ändrade rutiner och lagstiftning när det gäller t.ex. återkrav på stödutbetalningar i euro, eftersom växelkursen då sannolikt inte är densamma som på utbetalningsdagen.

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att analysera effekterna för jordbruksnäringen och samhället i övrigt av att jordbruksstöd skulle kunna betalas ut i euro. Utredaren skall också belysa effekterna av att endast stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken kan betalas ut i euro, medan andra stöd inte skall innefattas. Utredarens arbete skall utgöra ett underlag för regeringens bedömning av om ett system skall införas som ger möjlighet att betala ut jordbruksstöd i euro.

Jordbruksnäringen

Utredaren skall analysera konsekvenserna för jordbrukare och för handel och industri, dels av att möjligheten att betala ut i euro införs, dels av att Sverige avstår från denna möjlighet. Analysen skall bland annat omfatta hur t.ex. kostnader och intäkter, konkurrenssituation och handelsmöjligheter påverkas av de olika alternativen. Samtidigt skall efterfrågan på stödutbetalningar i euro hos jordbrukare och hos handel och industri redovisas.

Myndigheterna och staten

Utredaren skall redovisa bl.a. vilka administrativa förändringar och vilka kostnader och intäkter som skulle uppstå på myndigheterna och inom staten som en konsekvens av utbetalningsmöjligheter i euro. Flera myndigheter i Sverige skulle komma att påverkas om stödutbetalningar i euro skulle bli verklighet, t.ex. Statens jordbruksverk, länsstyrelserna, Riksskatteverket, Ekonomistyrningsverket och skattemyndigheterna. Utredaren skall också kartlägga för vilka stöd som en utbetalning i euro skulle medföra minst administrativa problem samt vilka för- och nackdelarna är med att låta endast vissa kunna utbetalas i euro. Detta skulle kunna innebära att man först ger möjligheten att få vissa administrativt ”enklare” stöd utbetalda i euro, och senare eventuellt ger samma möjlighet för resterande stöd.

Utredaren skall analysera administrativa konsekvenser och valutaryskor avseende återkrav på stödutbetalningar i euro, eftersom växelkursen då inte behöver vara densamma som på utbetalningsdagen.

Samhällsekonomisk analys

Utredaren skall beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna för stat, företag och enskilda, samt de samhällsekonomiska konsekvenserna i övrigt av att införa möjligheten att betala ut jordbruksstöd i euro. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten skall utredaren föreslå finansiering.

Andra icke-euroländer

Utredaren skall även beskriva hur Danmark och Förenade kungariket hanterar frågan.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2001.

(Jordbruksdepartementet)

Bilaga 2

Definition och kategorisering av jordbruksstöd

Stöd till jordbruket, husdjursskötseln och fisket

Det finns en entydig definition av begreppet jordbruksstöd i agromonetära sammanhang, nämligen stöd som ges i enlighet med EG:s rättsakter om den gemensamma jordbrukspolitiken. Sådana rättsakter har alla, direkt eller indirekt, sin rättsliga grund i Romfördragets artikel 37 (den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken). Det rör sig om:

- Direktstöd till jordbrukare enligt marknadsordningarna inom den gemensamma jordbrukspolitiken (t.ex. djur- och arealbidrag).
- Direktstöd till jordbrukare enligt rådets förordning (EG) nr 1257/1999 om stöd för landsbygdsutveckling (dvs. miljöersättningar och strukturstöd).
- Strukturstöd till fiskerisektorn från Fonden för fiskets utveckling enligt förordning (EG) nr 1263/1999.
- Marknadsprisstöd enligt marknadsordningarna inom den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken; dessa utbetalas främst till handel och industri (t.ex. exportbidrag och interventionsköp).

Fördragets jordbrukskapitel har således ett brett tillämpningsområde. Med jordbruksprodukter avser fördraget "jordens, husdjursskötseln och fiskets produkter samt produkter i första bearbetningsledet som har direkt samband med dessa produkter"¹.

¹ Fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen (Romfördraget), artikel 32 (f.d. artikel 38).

Således ingår i detta sammanhang även stöd inom fiskerisektorn, som exempelvis producentföreningarnas återtagsköp av fisk enligt marknadsordningen för fiske- och vattenbruksprodukter, i begreppet jordbruksstöd.

Uppdelning enligt finansiering, syfte och mottagare

Jordbruksstöden kan delas in i två huvudgrupper utifrån finansieringen, dels de som helt finansieras av EU-budgeten, dels stöd som delfinansieras. Inom den senare gruppen faller miljö- och strukturstöden till jordbruket. Dessa stöd sätts i kronor och finansieras delvis med nationella medel. Det är endast de totala budgetramarna som fastställs i euro genom ett kommissionsbeslut. Någon osäkerhet grundad på valutan råder således knappast för den enskilde stödmottagaren, utom i extrema undantagsfall. Endast om budgetramen sjönk väsentligt till följd av en stigande krona, skulle stödbeloppen kunna påverkas.

De av gemenskapen helfinansierade stöden kan sedan indelas beroende på i vilket syfte de betalas ut, antingen för att stödja marknadspriserna eller som stöd direkt till jordbruksföretagen. Marknadsstöd – eller prisstöd – är i princip antingen exportbidrag eller interventionsåtgärder. Även importavgifter kan dock förekomma, när gemenskapspriset stiger över världsmarknadspriset. Interventionsåtgärder innebär uppköp till offentlig lagring, stöd till privat lagring, stöd till avsättning och bearbetning för produkter m.m. Direktstöden utgår direkt till jordbruksföretagen, utan direkt koppling till marknaden eller jordbrukspriserna. De ges utifrån antal djur eller hektar, i form av djurbidrag eller arealstöd.

Jordbruksverket gör även en uppdelning av stöden efter mottagare, industrin eller jordbrukarna: Man kallar interventionsåtgärder, exportbidrag och strukturstöd till livsmedelsindustrin för industristöd, medan direktstöd, miljöstöd och övriga strukturstöd kallas jordbrukarstöd. En sådan indelning är inte helt exakt, eftersom vissa interventionsåtgärder även utnyttjas av jordbruksföretag². Det kan dock vara praktiskt att hålla i huvudet att marknadsstöden i huvudsak betalas ut till industrin och handeln, medan miljö- och direktstöden alltid går till jordbruksföretag.

² Den är även opraktisk när man gör en indelning efter finansieringen; verket kategoriserar "industristöden" som helfinansierade, men eftersom visst strukturstöd ingår i den gruppen, stämmer inte detta helt.

Strukturstöden kan således gå till båda kategorierna, men lejonparten går till jordbruksföretagen.

Slutligen för verket i sin rapport från 1999 fram ytterligare en aspekt, huruvida EU-finansieringen kommer från jordbruksbudgetens garantidel eller utvecklingsdel³. Beroende på vilken del som berörs, gäller olika regler för utbetalning. Emellertid finansieras, som verket påpekade, från budgetåret 2000 endast strukturstöd inom regionalpolitiskt prioriterade områden ("mål 1") ur utvecklingsdelen, medan alla övriga jordbruksstöd finansieras ur garantidelen. En sådan indelning har därmed ingen betydelse för denna utredning.

Tabell: Indelning av jordbruksstöden i kategorier

	Helt EU-finansierade <i>fastställs i euro</i>	Delvis EU-finansierade <i>fastställs i kronor</i>
Till jordbruket	direktstöd (marknadsstöd)	miljöstöd strukturstöd
Till industrin	marknadsstöd	(strukturstöd)

³ Fullständig benämning på jordbruksdelen av EU:s budget är *Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket* (EUGFJ) som delas in i en garantisektion och en utvecklingssektion.

Bilaga 3

Frågans tidigare hantering

Vid samråd i riksdagens EU-nämnd inför ministerrådsmötet (jordbruksfrågor) i december 1998¹ behandlades förslaget om ett nytt agromonetärt system att gälla från 1 januari 1999. Det framkom att Sverige ställt sig bakom förslaget att medlemsstaterna utanför valutaunionen skulle ges möjligheten att betala ut jordbruksstöden i såväl euro som nationell valuta. En av ledamöterna frågade hur regeringen ställde sig till att tillåta utbetalningar i euro. Jordbruksministern svarade att det vore märkligt att inte använda sig av den möjligheten, när Sverige drivit frågan i rådet.

Regeringen gav i april 1999 Jordbruksverket i uppdrag att utreda konsekvenserna av att införa möjlighet till stödutbetalningar i euro. Uppdraget redovisades i september samma år. Jordbruksverket bedömde att kostnaden av ett införande inledningsvis skulle bli betydande, varför man förordade att avvakta till dess det beslutats huruvida Sverige skulle ingå i valutaunionen. Slutsatsen blev även att det var minst lämpligt att betala ut delfinansierade stöd, såsom struktur- och miljöstöd, i euro.

Därefter följde under hösten 1999 möten med deltagare från LRF, Svensk mjölk, Svensk handel, Jordbruksverket och Jordbruksdepartementet. Jordbruksverket lade där fram kompletterande underlag till sin rapport, särskilt vad gällde kostnadsberäkningar, medan näringen redovisade sin bedömning av efterfrågan på utbetalningar i euro. Slutsatsen blev att det behövdes ytterligare undersökning dels av intresset för stöd i euro, dels av de administrativa konsekvenserna.

¹ Riksdagen, Stenografiska uppteckningar vid EU-nämndens sammanträden 1998/99:8, fredagen den 11 december 1998.

Regeringens uppdrag till Jordbruksverket

Regeringen uppdrog i april 1999 åt Jordbruksverket att utreda konsekvenserna av att införa möjlighet till stödutbetalningar i euro i stället för i nationell valuta². Verket skulle undersöka dels vilka åtgärder som krävdes för att användningen av euro inte skulle medföra systematiska fördelar jämfört med användningen av nationell valuta, dels hur hanteringsrutinerna av två valutor kunde utformas och hur dessa rutiner skulle påverka Jordbruksverket och andra myndigheter. Uppdraget innefattade också att beskriva konsekvenserna för lantbruk och industri om eurobetalningar infördes. Vidare skulle verket bedöma kostnaderna, föreslå finansiering av dessa samt uppskatta den tidsperiod som krävdes från ett beslut till dess systemet kunde införas.

Jordbruksverkets remiss till näringen

Inom ramen för sitt uppdrag remitterade Jordbruksverket frågan till näringens företrädare, såväl lantbruks- som livsmedelsindustri-sidan. Remisen gick till LRF, Svenska lantmännen, Svensk mjölk, Swedish Meats (tidigare Slakteriförbundet) Sveriges fiskares producentorganisation, Svensk Handel och Livsmedelsindustrierna (numera Livsmedelsföretagen).

LRF, lantmännen samt de båda produktorganisationerna för mjölk och kött ställde sig positiva till möjligheten att frivilligt få välja att motta stöd i euro, vad gäller såväl direktstöd som marknadsstöd. Lantmännen hänvisade till behovet av likvärdiga konkurrensvillkor, jämfört med övriga EU. Så länge som Sverige stod utanför valutaunionen borde alla åtgärder vidtas för att minimera utanförskapets nackdelar. Organisationerna pekade på intresset av att ta eurolån och möjligheten att köpa insatsvaror i euro.

Livsmedelsindustrierna (LI) ansåg att det skulle vara positivt om livsmedelsföretagen kunde få bidrag utbetalda i euro. Emellertid bedömdes inte betalningarnas omfattning så stor att de skulle vara styrande för företagets val av valuta. För dem som valt att använda euro i sin ekonomiska redovisning skulle det vara önskvärt att undvika kursrisken.

² Regeringsbeslut 3, 1999-04-29.

Jordbruksverkets rapport

Jordbruksverket redovisade uppdraget till regeringen i september 1999³ i sin rapport *Euro till jordbruket? – om stöd i euro i ett Sverige utanför euroområdet* (1999:25). Den innehöll resultatet och slutsatser av studier av EG- och nationellt regelverk, verkets IT-system, informationsmaterial och blanketter samt betalningsflödena för de olika stöden. Utgångspunkten var att den svenske stödmottagaren skulle få ett lika stort stödbelopp i euro som en stödberättigad inom euroområdet.

När det gäller begreppet systematiska fördelar ansåg Jordbruksverket i det läget att innebörden inte var helt klar, men att en aspekt var att valutaspekulation skulle undvikas. Valutavalet måste därför ske innan den avgörande händelsen inträffade, förslagsvis vid ansökningstillfället.

Jordbruksverket menade att, i de fall stöd i euro skulle erbjudas, också all hantering runt stöden borde ske i euro. Det berörde säkerheter, återkrav och rättelser. Ett särskilt problem när det gäller återkrav ansågs det vara huruvida de skulle baseras på eurobeloppen i EG-förordningarna eller på de kronbelopp som bokförts till eurokursen på utbetalningsdagen. Om eurobeloppen skulle ligga till grund, skulle kursskillnader uppstå från utbetalnings- till återbetalningsdagen. Jordbruksverket frågade sig då vem som skulle stå kursrisken, varför man menade att frågan om kursskillnader borde studeras ytterligare. Likaså väcktes frågan om hur kvittningar skulle hanteras, då det kunde finnas en fordran i kronor som skulle dras ifrån en utbetalning i euro.

I den månatliga redovisningen till EG-kommissionen av de utgifter Jordbruksverket haft som belöper på EU-budgetens jordbruksfond, kan antingen enbart nationell valuta eller både nationell valuta och euro användas. Jordbruksverket menade att det förra alternativet var att föredra, eftersom det senare vore resurskrävande på flera sätt. Den statliga redovisningen måste ske i kronor, vilket verket såg som en viktig begränsning. Det måste också vara möjligt att stämma av de faktiska utgifter som rapporterats till kommissionen emot den statliga bokföringen. Svensk lagstiftning tycktes dock enligt Jordbruksverket inte ställa några hinder emot att betala ut stöd i euro.

³ Jordbruksverkets dnr 44-2645/99.

När det gällde IT-systemen kunde valutaval markeras i förväg per ärende eller per företag. Möjlighet att begränsa valet i tiden fanns också. Hantering av belopp i euro måste dock byggas in i varje berört enskilt stödsystem, så att alla beräkningar kunde göras i kronor eller euro. Beloppsgränser, avdrag och rättelser måste även kunna fastställas och utföras i euro. Vidare måste Jordbruksverkets utbetalningssystem "BETAL" kunna ta emot valutaenheten euro och hantera den parallellt med kronor. Av redovisningsskäl (avstämning emot statsredovisningen) måste även en omräkningsfunktion byggas in.

Eurobeloppen måste enligt Jordbruksverkets rapport räknas om till kronor i utbetalningssystemet innan de förs över till de två redovisningssystemen, "FEOGA" och "Agresso". FEOGA-systemet hanterar redovisningen gentemot kommissionen. Verket menade att det var lämpligt att denna även fortsättningsvis skedde i kronor, för att avstämning skulle kunna ske gentemot anslagsbelastningen i Agresso. Det sistnämnda är det statliga ekonomisystemet. Jordbruksverket bedömdes att de svenska redovisningsreglerna krävde att alla belopp som fördes över till Agresso var i kronor. Även det system som hanterar av stödmottagare ställda säkerheter måste kunna hantera båda valutorna, menade Jordbruksverket.

Som mått på hur stora ingrepp som krävdes i de olika IT-systemen, valde Jordbruksverket antal formulär och rapporter som måste ändras i systemen. För de IT-system som berörs av samtliga helfinansierade jordbruksstöd krävdes inventering, analys och eventuella ändringar av totalt kring 450 formulär och 395 rapporter.

Således menade jordbruksverket att införandet av eurobetalningar var förenat med stora kostnader för att anpassa IT-systemen. De centrala systemen måste förändras, oavsett om eurobetalningar endast görs inom ett stödsystem eller inom flera. Att anpassa gränssnitten emellan berörda system skulle också medföra kostnader. Förutom kostnader för systempersonal skulle kostnader tillkomma för utvecklingsarbete och testning samt utbildning, det senare även vid länsstyrelserna. Utöver de engångsvisa kostnaderna, förutsågs kostnader löpande på grund av dubbel hantering i redovisning och administration.

Det underströks att andra myndigheter skulle påverkas om Jordbruksverket betalade ut stöd i euro. Det beror på att dessa i något avseende hanterar EU-stöd, genom handläggning av

ansökningar, utbetalningar, kontroller eller återkrav. Särskilt pekades länsstyrelserna, NUTEK, Fiskeriverket samt Riksskatteverket med skatte- och kronofogdemyndigheterna. Slutsatsen var att euroanpassningen borde ske parallellt och samordnat hos berörda myndigheter.

De blanketter och broschyrer som skulle beröras uppdateras inför varje nytt stödår. Stora delar av nödvändiga förändringar bedömdes därför kunna utföras som en del av det löpande arbetet. Ett visst merarbete skulle ändå uppstå, till följd av större omarbetningar än vanligt.

Jordbruksverket bad att få återkomma med finansieringsförslag till dess det blev aktuellt med stöd i euro. Verket menade att förberedelserna för betalning av stöd i euro medan Sverige står utanför valutaunionen inte är desamma som förberedelser för ett inträde i euroområdet. Man såg således inga samordningsvinster. Tvärtom menade möjlighet att betala stöd i euro inte skulle införas, förrän det beslutats huruvida Sverige skulle ingå i valutaunionen.

Ur ett administrativt och resursperspektiv, ansågs det minst lämpligt att erbjuda eurobetalning av de delfinansierade stöden, vilka fastställs i kronor. För dessa skulle det krävas ett nytt svenskt reglerverk runt hanteringen. Helfinansierade stöd som fastställs i euro bedömdes vara lämpligast.

Möten i Jordbruksdepartementet

Efter det att Jordbruksverket redovisat sitt uppdrag hölls två möten i Jordbruksdepartementet med deltagande från näringen⁴. Inbjudna till var såväl jordbrukets som fiskets organisationer, men endast LRF, Svensk mjölk och Svensk handel deltog. En av fiskets producentföreningar meddelade skriftligen att man inte såg något intresse av utbetalningar i euro.

Svensk handel var vid mötet tveksamma till att införa möjligheten med stöd i euro. LRF och Svensk mjölk däremot ansåg att denna möjlighet borde införas, i första hand för de av EU helfinansierade direktstöden, men också för marknadsstöden. Jordbruksverket redovisade ett till rapporten 1999:25 kompletterande underlag och LRF två PM, dels med synpunkter på

⁴ Jordbruksdepartementets dnr Jo1999/2072.

Jordbruksverkets rapport, dels om konsekvenser för jordbruket av eurobetalningar.

Slutsatsen av diskussionen under mötena och av det arbetsmaterial som redovisats blev att det behövdes ytterligare undersökning dels av intresset för stöd i euro, dels av de administrativa konsekvenserna.

Jordbruksverkets komplettering till rapporten

I det underlag som Jordbruksverket lade fram⁵, gjordes en kort genomgång av utestående frågor som man menade krävde ytterligare utredning:

- stödmottagarens valutaval;
- kursskillnader i statsredovisningen;
- regelverksproblem: kvittningar, återkrav, säkerheter;
- följder för andra myndigheter;
- näringsens intresse;
- euromöjlighet kontra EMU-frågan.

Verket gjorde även en uppskattning av hur lång tid som krävdes från ett beslut till det att ett system kunde sjösättas, nämligen tidigast efter emellan 16 månader och två år. Slutligen gavs en uppställning över de kostnader man identifierat skulle uppstå till följd av införande och drift av eurobetalningar för samtliga helfinansierade EU-stöd i alla system. För IT-systemen menade verket att uppskattningen var relativt väl underbyggd, medan man för övriga siffror gjort preliminär bedömning. Totalt räknade man med en engångskostnad om 25–44 milj. kr för införandet och en driftskostnad om 9–14 milj. kr per år. Nedan återges tabellen i sin helhet.

⁵ dnr 44-6222-99, översänd till Jordbruksdepartementet den 23 november 1999 (dnr Jo99/2072).

Tabell: Jordbruksverkets bedömning av merkostnader för euro-betalningar, år 1999.

Införande, engångskostnad	<i>milj. kr</i>
IT-system: systempersonal	9-15
IT-system: sakenheter, SJV	7-11
Regelverk, föreskrifter, rutiner	2-3
Tryckt information, blanketter	1-2
Utbildning	1-2
Andra myndigheter (lst, tull, RSV/skm/kfm)	6-12
Berörda jordbruks- och industriföretag	okänt
Summa	25-44
Drift, årlig kostnad	<i>milj. kr/år</i>
Betalningar, redovisning	8-12
Förvaltning av IT-system	1-2
Andra myndigheter	okänt
Berörda jordbruks- och industriföretag	okänt
Summa	9-14

LRF:s arbetsmaterial

I det arbetsmaterial som LRF lade fram vid mötena hösten 1999⁶ fördes fram att möjligheten till utbetalning av vissa stöd i euro var viktig för att svenska jordbrukare skulle få konkurrensvillkor som är likvärdiga med andra jordbrukare i EU. Därigenom skulle nackdelarna för dem av att Sverige står utanför EMU minska. LRF menade också att den svenska näringen skulle ges samma möjligheter som erbjöds i Storbritannien.

LRF hänvisade till att kronans värde varit mycket föränderligt, vilket skapat osäkerhet och gjort det svårt att bedöma priser samt medfört valutarisker som försvarat affärer med utlandet. Om jordbrukaren kunde få en del av sina intäkter i euro skulle valutarisken försvinna, menade LRF. Det skulle ge ökade affärsmöjligheter genom att företagen kunde finansiera sig i euro och köpa produktionsmedel i andra EU-länder.

Emot Jordbruksverkets slutsats att ett beslut om EMU-medlemskap skulle inväntas, invände LRF att det var omöjligt att veta när ett sådant beslut skulle fattas. Det skulle ta många år innan Sverige kunde vara medlem. Möjligheten till utbetalningar i euro

⁶ PM 1999-11-17, jordbruksdepartementets dnr Jo1999/2072..

hade dessutom främst ett värde så länge den rådande osäkerheten bestod. LRF menade också att det även när ett beslut om deltagande i valutaunionen tagits skulle bli nödvändigt att anpassa de administrativa systemen så att de kunde hantera både kronor och euro. Detta sågs som ett skäl att anpassa systemen redan nu.

LRF redovisade även resonemang och beräkningar kring nyttan av utbetalningar i euro. Man hade även gjort överslagsberäkningar av hur stora vinster som skulle kunna uppstå. De möjligheter som togs upp var:

- hantera valutarisk,
- låna i euro, samt
- inköp av insats- och investeringsvaror utomlands.

När det gäller hanteringen av *valutarisken*, menade LRF att det är en förutsättning för att företaget skall ta lån eller göra inköp i euro, att det kan räkna med intäkter i euro. Eljest kunde ett sjunkande värde för kronan leda till stora förluster

En andra aspekt är att den tid som förflyter emellan avgörande händelse, då kursen för omräkning från euro till kronor fastställs, och utbetalning är förhållandevis lång. LRF förde ett resonemang om att företagen kunde använda utbetalningar i euro försäkra sig emot starka kurssvängningar för kronan. Man tänkte sig att företagen i ett osäkert valutaläge kunde välja att få ut stödet i euro, för att sedan växla in det i kronor när dess värde återgått till det "normala".

När frågan om utbetalningar i euro först diskuterades var ränteläget i eurozonen lägre än i Sverige, varför LRF menade att jordbruket skulle kunna minska sina finansieringskostnader genom att *låna i euro*. Det var således ett viktigt argument för stöd i euro; osäkerheten var för stor för att företagen skulle kunna utnyttja ränteskillnaden om de inte hade intäkter i euro. Lantbrukets skuldsättning till kreditinstitut var år 1999 runt 60 miljarder kronor. Om exempelvis en tiondel, 6 miljarder, hade placerats i eurolån skulle räntevinsten då blivit ungefär 50 milj. kr per år.

Eurolån kan även utnyttjas för att finansiera investeringar utomlands, exempelvis i maskiner. Tillsammans med stödbetalningar i euro, skulle på så vis eurolån enligt LRF öka möjligheten att göra *inköp utomlands*. Den som har intäkter i euro har möjlighet att med mindre risktagande och utan kostnader för valutaväxling (och säkring) göra inköp i euro. Det kan finnas möjlighet för jordbruks-

företagen att finna produktionsmedel till lägre kostnad än i Sverige. Ett område, där det enligt LRF anses finnas möjlighet att få lägre priser, är maskiner och, i synnerhet, reservdelar. Jordbrukets maskininvesteringar, reservdelar inbegripna, beräknades 1999 till omkring 5 miljarder kronor per år. LRF förde fram antagandet att om fem procent av inköpen gjordes till 20 procent lägre pris i euro, skulle det ge en vinst om 50 milj. kr per år.

LRF menade att en sådan import av maskiner och andra produktionsmedel skulle kunna öka konkurrensen och därmed påverka prisnivån i Sverige, även om importen sannolikt skulle få en begränsad omfattning. Det skulle i så fall komma alla jordbruksföretag till del. Inköpen av förnödenheter uppgick år 1999 till kring 16 miljarder kronor om året. Om priserna skulle sjunka med exempelvis en procent, menade LRF att det skulle ge jordbruket en vinst om 160 milj. kr per år.

LRF drog slutsatsen att det inte var osannolikt att jordbrukets vinster skulle kunna överstiga 200 milj. kronor årligen. Även om vinsten skulle stanna vid 100 milj. kr, skulle skatteintäkterna (egenavgifter och kommunalskatt) bli omkring 50 milj. Detta belopp, som LRF ansåg mycket lågt räknat, skulle i så fall enligt LRF:s uppfattning mer än uppväga de administrativa kostnaderna för att betala ut stöd i euro.

Bilaga 4

Svenska regler som styr betalning av jordbruksstöd

Regelverket kring statliga betalningar – det statliga ekonomiadministrativa systemet

Den ekonomiska administrationen inom staten styrs genom ett antal förordningar med tillhörande föreskrifter och allmänna råd som återfinns i den s.k. EA-handboken (*Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet*). Regelverket ansluter delvis till lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Av särskild betydelse för denna utredning är reglerna för finansiering, betalnings- och räntefrågor samt redovisning.

Finansieringsregler inom staten

Regler om *finansiering* återfinns i anslagsförordningen (1996:1189) och kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) samt i Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd¹. Det är främst den förra förordningen som är relevant för denna utredning.

Anslagsförordningens regler om hur en myndighets redovisning av inkomster och utgifter skall ske på statsbudgeten är av betydelse för betalningen av jordbruksstöd. Om regeringen inte har beslutat annat, skall en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalning av transfereringar, belasta myndighetens förvaltningsanslag². Det innebär att kostnader som skulle tillkomma för att betala ut jordbruksstöd i euro skall belasta Jordbruksverkets förvaltningsanslag, om inte någon annan finansiering anvisas.

¹ ESV cirk. 2000:4 (anslagsförordningen) resp. ESV cirk. 2000:5 (kapitalförsörjningsförordningen).

² Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 5 § anslagsförordningen.

Utgifter för transfereringar skall avräknas emot anslag det budgetår då betalningarna sker. Transfereringar görs främst genom förmedling av pengar direkt till olika mottagare³. Med transfereeringar avses ekonomiska händelser där myndighetens uppgift i huvudsak begränsas till att för statens räkning, i form av bidragsutbetalningar, förmedla pengar från statsbudgeten till olika mottagare. Bidragen kännetecknas av att den eller de myndigheter som är engagerade i transfereringsverksamheten inte erhåller någon egentlig motprestation från bidragsmottagaren. Myndigheterna kan ha olika roller i transfereringsprocessen. I det enklaste fallet betalar myndigheten ut bidrag till en bidragsmottagare och finansierar detta från statsbudgeten⁴.

Inkomsttitel är en post i statsbudgeten mot vilken sådana statsinkomster skall redovisas, som en myndighet inte själv får disponera⁵. Inkomster, bl.a. i form av bidrag från EU, skall avräknas emot inkomsttitlar det budgetår då betalningen erhålls. Med bidrag från EU avses i förordningen bidrag för ändamål vars utgifter finansieras genom anslag på statsbudgeten⁶. En myndighet som tar emot statsinkomster som den inte får disponera, skall föra medlen direkt till statsverkets checkräkning och redovisa beloppet mot en inkomsttitel⁷.

Avräkning av inkomster och utgifter emot statsbudgeten skall ske minst en gång i månaden. Avräkningen behöver dock inte göras för varje enskild utgift eller inkomst, utan på grundval av summerade bokföringsrapporter⁸.

Finansieringen av jordbruksstöden från EU-budgeten bruttoredo visas således på den svenska statsbudgeten. Det innebär att stödutbetalningarna belastar anslag på statsbudgeten, medan återbetalningen från kommissionen bokförs på inkomsttitel. Bokföring sker det år som betalningen äger rum. Eftersom ersättningen från EU-budgeten kommer ungefär två månader i efterskott, kan en stödutbetalning och motsvarande återbetalning belasta olika budgetår.

Principen att EG-finansierade transfereringar bruttoredo visas påverkar vilka lösningar som är möjliga för eurobetalningar. Alla

³ 16 § anslagsförordningen samt föreskrifter till 16 §.

⁴ Allmänna råd till 4 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (ESV cirk. 2000:2).

⁵ 4 § anslagsförordningen.

⁶ 17 § anslagsförordningen samt allmänna råd till 17 §.

⁷ 26 § anslagsförordningen.

⁸ 18 § anslagsförordningen samt allmänna råd till 18 §.

utbetalningar måste belasta ett anslag och därför bokföras i kronor. Finansiering, oftast återbetalning i efterskott, från EU-budgeten måste föras till inkomsttitel och liksom utbetalningar bokföras i kronor. Det betyder att det exempelvis inte är möjligt att inför en utbetalning av stöd i euro låna motsvarande belopp i den valutan, för att sedan täcka lånet med återbetalningen ifrån kommissionen.

Statens betalningssystem

När det gäller *betalnings- och räntefrågor* finns relevanta regler i förordningen (1994:14) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning, till vilken Riksgäldskontoret och Ekonomistyrningsverket utfärdat föreskrifter och allmänna råd⁹.

Riksgäldskontoret företräder och kontrollerar statsverkets checkräkning med anslutna konton samt det statliga betalningssystemet i övrigt¹⁰. Statsverkets checkräkning förs i Riksbanken. Insättningar och uttag sker normalt genom in- och utbetalningar eller gireringar via ett konto som är anslutet till checkräkningen¹¹.

Myndigheterna skall ha skilda konton för inbetalningar och utbetalningar. De skall vara anslutna till de koncernkontosystem som staten använder. Har en myndighet behov av nya eller ytterligare konton eller vill den göra ändringar i befintliga konton skall den ansöka om detta hos Riksgäldskontoret¹².

Kontanta medel som inte behövs för omedelbart förestående utbetalningar och som inte är insatta på ett valutakonto eller ett bankkonto i annat land skall enligt förordningen, om inte regeringen beslutat något annat, sättas in på statsverkets checkräkning i Riksbanken eller, i förekommande fall, på konto i Riksgäldskontoret. Enligt ESV:s föreskrifter får dock kontanta medel som flyter in till en myndighet inte användas för löpande utbetalningar, utan skall snarast sättas in på något av myndighetens konton för inbetalningar. Om inte annat har särskilt föreskrivits görs utbetalning över myndighetens ordinarie betalningsvägar¹³.

Alla medel samlas således på statens checkräkning i Riksbanken; inga saldon får finnas på myndigheternas konton. Småflöden bör undvikas helt, i syfte att få en så god kassaförvaltning som möjligt

⁹ RGKFS 2000:1, ESV cirk. 1998:11.

¹⁰ RGK:s allmänna råd till 1 §.

¹¹ 2 och 3 § i förordningen samt RGK:s föreskrifter till 3 §.

¹² 4 § i förordningen.

¹³ 11 § i förordningen samt ESV:s föreskrifter till 11 §.

(jfr. koncernkonton i större företag). Riksgäldskontoret lånar för i princip alla myndigheter (undantag är främst tre affärsverk).

Har en myndighet behov av ett valutakonto eller ett bankkonto i annat land får den ansöka om detta hos Riksgäldskontoret. Med valutakonto avses konto i utländsk valuta som myndigheten öppnar i bank i Sverige¹⁴. Detta utgör ett undantag från regeln att inga saldon får hållas på statens konton. Riksgäldskontoret kan bevilja att en myndighet öppnar ett valutakonto om den har behov för det. Eftersom det påverkar statens skuldförvaltning är man dock mycket restriktiv i att lämna tillstånd; av kring 5.800 statliga konton totalt, är endast knappt 70 valutakonton.

Ett exempel på myndigheter som fått tillstånd att hålla valutakonton är koordinatorsmyndigheter för EU-projekt, såsom högskolor eller länsstyrelser. De projektmedel som skall betalas ut till mottagare i utlandet behåll på valutakontot för att undvika växlingsavgifter och kursrisk. Endast de medel som myndigheten använder till den egna verksamheten växlas över till kronor och betalas in till statens checkräkning. I princip öppnas ett konto för varje projekt. När sedan projektet avslutas, efter ett eller några år, skall kontot dödas. Det förekommer dock att man ibland använder ett konto till flera projekt och att det således har ett längre liv.

Försvarets materielverk (FMV) å andra sidan har ett antal konton i främmande valutor som används till inköp av försvarsmateriel. Eftersom säljare i utlandet inte vill ta valutarisken att sluta avtal i kronor, har RGK bedömt att FMV har behov av konton i bl.a. brittiska pund, US-dollar och euro. Dessa konton förutsätts inte avslutas efter en viss tid, eftersom affärer med utlandet görs löpande.

Bokförings- och redovisningsregler

Den statliga *redovisningen* styrs av förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. För båda förordningarna är det Ekonomistyrningsverket som utfärdar föreskrifter och allmänna råd¹⁵.

I förordningen om *myndigheters bokföring* finns bl.a. regler om löpande bokföring (8–18 §). Av betydelse för utbetalning av jord-

¹⁴ 11 a § i förordningen samt RGK:s allmänna råd till 11 a §.

¹⁵ ESV cirk. 2000:3 och cirk. 2000:2.

bruksstöd i euro är särskilt följande. Kontanta in- och utbetalningar skall bokföras senast påföljande arbetsdag. Andra ekonomiska händelser skall bokföras så snart det kan ske. Ekonomiska händelser får bokföras senare, om det finns särskilda skäl och det är förenligt med god redovisningssed. Begreppet kontanter innefattar även checkar och andra betalningsmedel som direkt kan omvandlas i sedlar och mynt. In- och utbetalningar över myndighetens giro- eller bankkonto betraktas däremot som "andra ekonomiska händelser"¹⁶. Således är det tillåtet att invänta nödvändiga uppgifter, såsom om vilken kurs om tillämpats vid en betalning i euro. Detta är i och för sig tämligen självklart, men det måste också innebära att statens redovisningssystem rimligtvis byggts upp för att klara sådana transaktioner.

Förordningen om *årsredovisning och budgetunderlag* behandlar vissa aspekter av intresse i detta sammanhang. Där återfinns värderingsregler för myndigheternas bokslut (5 kap.), särskilt för omräkning av fordringar och skulder i utländsk valuta¹⁷.

Fordringar och skulder i utländsk valuta skall omräknas enligt växelkursen på balansdagen, om detta står i överensstämmelse med 2 kap. 5 och 6 §§. Dessa paragrafer innebär i korthet krav dels på överskådlighet och god redovisningssed, dels på att årsredovisningen skall ge en rättvisande bild av myndighetens ekonomiska ställning.

Från räkenskapsåret 2002 gäller att kursdifferenser skall redovisas i resultaträkningen. Valutakursvinster redovisas som finansiella intäkter och valutakursförluster som finansiella kostnader under den rubrik där differensen uppkommit. Om en myndighet har tillstånd att använda terminskontrakt för valutasäkring skall dagskursen den dag valutasäkringen görs användas vid värderingen av underliggande fordran eller skuld. Skillnaden mellan terminskursen och dagskursen vid kontraktets ingående (terminspremie) periodiseras över terminskontraktets löptid. Periodiserad terminspremie redovisas som ränteintäkt respektive räntekostnad. För terminskontrakt som vid valutasäkringstillfället har en löptid på högst tre månader får alternativt terminskursen användas vid värderingen av underliggande fordran eller skuld¹⁸.

¹⁶ 9 § i förordningen samt ESV:s föreskrifter till 9 §.

¹⁷ 5 kap. 12 § i förordningen.

¹⁸ ESV:s föreskrifter till 5 kap. 12 §, ändrade i ESV cirk. 2001:3.

Övrig relevant reglering

I den rättsutredning som redovisas i rapport 1999:25, kom Jordbruksverket fram till att frågan, om vad som skall presteras vid en betalning och hur betalningen skall ske, avgörs utifrån det fordringsförhållande som gäller emellan parterna. Det regleras antingen av ett avtal eller en annan överenskommelse dem emellan, genom en myndighets beslut eller genom rättsregler. Jordbruksverket konstaterade att det egentligen endast finns en tillämplig bestämmelse på området, nämligen i *lagen (1936:81) om skuldebrev*. I 7 § regleras frågan om skuldebrev som är ställda i myntslag som inte är gångbara på den ort där betalning skall ske. Skulden får betalas i ortens mynt efter värdet på betalningsdagen, om inte annat förbehåll skett. Gälldenären, den som enligt ett avtal eller liknande skall betala till någon annan, borgenären, har således rätt att välja emellan att erlægga betalning i det utländska myntslaget, i det aktuella fallet euro, eller att betala i kronor (det myntslag som gäller på betalningsorten, dvs. den ort där betalning mottas av borgenären). Det är endast gälldenären som ges valfrihet, inte borgenären, eftersom bestämmelsen syftar till möjliggöra för gälldenären att betala skulden med befriande verkan.

Detta betyder att en stödmottagare som fått stöd i euro, vid återkrav fritt kan väja emellan att återbetala summan i euro eller i kronor. Den valutakurs som skall användas för att räkna om fordringen i euro till kronor – om gälldenären väljer det – är den som gäller på betalningsdagen. Kursrisken får således staten ta. Jordbruksverket menar denna bestämmelsen sannolikt även kan tillämpas med analogi på statens åtaganden. En myndighet som skall betala ut ett bidrag eller stödbelopp och som i samband med ansökan givit möjligheten att få stödet i euro kan betala ut beloppet i euro, men har även rätt att betala i kronor.

Bilaga 5

Relevant EG-reglering

EG:s agromonetära system

I och med att valutaunionen sjösattes infördes också ett nytt, starkt förenklat agromonetärt system den 1 januari 1999. För de valutor som ingick i unionen behövdes inget särskilt system längre, eftersom beloppen framgent endast behövde räknas om till en nationell valutaenhet som egentligen var identisk med euron. Från i år behövs inte heller denna omräkning. Det tidigare systemets i det närmaste totala skydd emot sänkta stöd i nationell valuta pga. stärkt valuta försvann för övriga medlemsstater, de som inte ingick i valutaunionen. Övergångsvis behölls möjligheten till ett kompensationsstöd när valutan stärktes. Möjligheten att ge detta stöd upphörd dock den 1 januari i år.

I en rådsförordning från 1998 finns de allmänna reglerna för det agromonetära systemet med euron¹, medan tillämpningsföreskrifterna återfinns i en kommissionsförordning från samma år².

Motiv och bakgrund

I rådsförordningen om införande av euron³ föreskrivs att valutan för de medlemsstater som deltar i den europeiska och monetära unionen från och med den 1 januari 1999 är euron. Det

¹ Rådets förordning (EG) nr 2799/98 av den 15 december 1998 om att fastställa ett agromonetärt system för euron, EGT nr L 349 , 24/12/1998 s. 1–7 (Celex 398R2799).

² Kommissionens förordning (EG) nr 2808/98 av den 22 december 1998 om tillämpningsföreskrifter för den agromonetära ordningen för euron inom jordbrukssektorn, EGT nr L 349, 24/12/1998 s. 36–40 (Celex 398R2808), senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 2452/2000 av den 7 november 2000, EGT nr L 282 , 8.11.2000 s. 9 (Celex 300R2452).

³ Rådets förordning (EG) nr 974/98 av den 3 maj 1998 om införande av euron, EGT L 139, 11.5.1998, s. 1. (Celex 398R0974).

agromonetära systemet baserade sig tidigare på ett system med särskilda jordbruksomräkningskurser som skilde sig från valutornas faktiska växelkurser. Ett sådant system hade inte gått att förena med införandet av euron. Därför infördes ett nytt agromonetärt system som skulle vara avpassat till den nya situationen.

Valutasituationen inför förändringen, med måttliga avvikelser mellan växelkurserna och deras jordbruksomräkningskurser, gjorde det möjligt att införa ett enklare agromonetärt system som låg närmare den monetära verkligheten. Därför beslutades att de priser och belopp som i den gemensamma jordbrukspolitikens rättsakter fastställs i euro helt enkelt skulle omräknas till de ickedeltagande medlemsstaternas nationella valutor med den växelkurs som gäller för euro till berörda valutor. Detta innebar att tillämpningen av den gemensamma jordbrukspolitikens förenklades.

Val av valuta

De priser och belopp som fastställs i rättsakter angående den gemensamma jordbrukspolitikens skall vara uttryckta i euro. De skall beviljas utbetalas i euro i de medlemsstater som deltar i valutaunionen. I övriga medlemsstaterna skall de räknas om till deras nationella valuta samt beviljas utbetalas i nationell valuta. Medlemsstaten kan dock välja att betala ut stöden i euro, efter godkännande av EG-kommissionen (grundförordningens artikel 2 och tillämpningsförordningen artikel 1). Utbetalningar i euro beskrivs vidare nedan.

Avgörande händelse

Eftersom växelkursen från euro till nationell valuta för medlemsstaterna utanför valutaunionen ändras över tiden, måste det fastställas vilken kurs som skall tillämpas på de berörda beloppen. I allmänhet tas hänsyn till den händelse som anses innebära att det ekonomiska syftet med verksamheten uppnås, t.ex. godtagande av tulldeklarationen när det gäller export eller vid betalningen eller övertagandet av produkten då det rör sig om köp eller försäljning, exempelvis vid interventionslagring. Den växelkurs som tillämpas är därför den som gäller samma dag som denna s.k. avgörande

händelse inträffar. Den kurs som används är den växelkurs som fastställts av Europeiska centralbanken närmast före dagen för den avgörande händelsen.

I vissa fall, där det inte finns någon enskild händelse att beakta, eller när denna är svår att bestämma till en viss dag, är det dock nödvändigt att mer eller mindre schablonmässigt fastställa en avgörande händelse. I praktiken är den då främst lika med en föreskriven datum för val av växelkurs. Detta gäller i synnerhet direktstöden, där den 1 juli för arealstöden och den 1 januari för djurbidragen fastställts som "avgörande händelse". Skälet bakom detta val är att det ansetts lämpligt att utgå ifrån början på det regleringsår för vilket stödet beviljas. Det innebär att kursen för dessa stöd fastställs långt före utbetalningen. Valutautvecklingen efter den "avgörande händelsen" tar man inte hänsyn till.

Arealstöden utbetalas normalt kring årsskiftet, oftast i januari, dvs. sex månader efter det att omräkningskursen från euro till kronor fastställts. För djurbidragen sker utbetalning i två omgångar, varav den slutliga regleringen sker över ett år efter avgörande händelse. Under tiden förändras naturligtvis kronans kurs gentemot euron. Sjunger dess värde kommer det bidragsbelopp som betalas ut till de svenska stödmottagarna att vara mindre värt än motsvarande belopp i euro som ges inom valutaunionen. Omvänt leder ett stigande värde för kronan till att den svenske stödmottagaren får mer än sina europeiska kollegor som får stöd i euro. Beloppet är således valutasäktrat i nationell valuta från den avgörande händelsen, men påverkas av kursförändringarna dessförinnan.

Omräkningskursen för direktstöd fastställdes först till växelkursen för en enda dag, liksom för övriga belopp. Detta ändrades sedermera för att den kurs som tillämpas skulle säkerställa att stöden uttryckta i nationell valuta inte skulle ändras i onödigt hög grad på grund av växelkursen för en enstaka dag. Således används numer ett tidsproportionellt medelvärde av växelkurser under månaden före den avgörande händelsen.

(Regler om avgörande händelse finns i grundförordningens artikel 3 och i tillämpningsförordningens artikel 1–5).

Kompensationsstöd

Större värdeökningar gentemot euron hos de valutor som inte ingår i valutaunionen påverkar priser och belopp som fastställs inom jordbrukspolitiken. Detta kan, vad gäller marknadsstöden, under vissa omständigheter leda till att jordbruksinkomsterna minskar. Det ansågs därför berättigat att införa en möjlighet att bevilja tidsbegränsat och "nedtrappat" kompensationsstöd. Detta skulle följa anpassningen av jordbrukspriserna på ett, som det hette, med förutsättningarna för ekonomin i allmänhet förenligt sätt. Stödet för varje fall av större valutastegring fick ges i tre år och trappades ned, minskades med en tredjedel av ursprungsbeloppet, andra och tredje året.

När det gäller valutastegringars återverkningar på direktstöd uttryckt i nationell valuta, är denna säker: stiger euron i förhållande till kronan från ett år till ett annat, sjunker stödbeloppet i kronor jämfört med året före. Det beslutades därför att detta skulle kunna kompenseras med samma sorts stöd som beskrivs ovan. Om medlemsstaterna beslutade ge kompensationsstöd, utgick även ett ekonomiskt bidrag till 50 procent från Europeiska unionens budget, detta oavsett om medlemsstaten sköt till sin andel eller ej.

Emellertid menade man att jordbrukssektorn, liksom andra sektorer i ekonomin, på lång sikt måste anpassa sig till den monetära verkligheten. Därför fastställdes ett slutdatum för denna kompensationsordning; möjligheten att bevilja kompensationsstöd skulle upphöra för valutauppgångar som inträffar från den 1 januari 2002.

(Regler om kompensationsstöd finns i grundförordningens artikel 4–6 och i tillämpningsförordningens artikel 6–13).

Utbetalning av stöd i euro

Enligt förordningen bör en medlemsstat som inte deltar i den ekonomiska och monetära unionen ges möjlighet att göra utbetalningar som följer av rättsakter om den gemensamma jordbrukspolitiken i euro i stället för i nationell valuta. Man ville dock säkerställa att denna möjlighet inte skulle skapa oberättigade fördelar för förmånstagare eller betalningsskyldiga. I grundförordningens art. 8 föreskrivs därför att en icke deltagande medlemsstat som beslutar att betala jordbruksstöd i euro i stället för nationell

valuta, skall denna medlemsstat vidta sådana åtgärder att användningen av euro inte medför systematiska fördelar jämfört med användning av nationell valuta.

Förordningen talar endast om att medlemsstaten kan besluta att betala utgifter för jordbruksstöd i euro. Den säger inget om att några stöd måste betalas i nationell valuta, eller att stödmottagarna kan begära det. Tillämpningen har helt överlätits till medlemsstatens egen reglering, med förbehållet att EG-kommissionen skall godkänna den.

Begreppet systematiska fördelar kan tolkas med utgångspunkt i den diskussion som fördes när reglerna skulle införas samt i hur Förenade kungariket (UK) utformat sina regler för utbetalning av stöd i euro. Innebörden bör enkelt uttryckt vara att mottagaren inte skall kunna vänta med att träffa sitt val tills valutautvecklingen är känd, dvs. då man vet vilket stödbelopp som är mer värt, det i euro eller det i kronor. En värdeskillnad emellan dessa belopp uppstår under tiden från det omräkningskursen fastställts (avgörande händelse) till det att utbetalningen sker. Därför kan "systematiska fördelar" i EG-förordningens bemärkelse undvikas genom att mottagaren måste bestämma om hon vill ha stödet i euro eller kronor innan omräkningskursen fastställs, dvs. före den avgörande händelsen. I UK har man för enkelhetens skull valt att föreskriva att mottagarna skall välja för ett år i taget.

Däremot är det knappast korrekt att, som Jordbruksverket gör i sin rapport, tala om att undvika valutaspekulation. Av resonemanget ovan är det tvärtom så att avsikten är att undvika en situation där mottagaren kan avgöra med förhållandevis stor säkerhet om det är fördelaktigast att ta emot stödet i euro eller i kronor. Huruvida ett jordbruksföretag vill ägna sig åt valutaspekulation, bör vara det företagets ensak. Exempelvis vore det snarare en fråga om spekulation om företaget valde att få stödet i euro utan att valutasäkra sig, i förhoppningen att kronan skulle sjunka i värde gentemot euron fram till utbetalningsdagen. Ett sådant agerande bör inte vara det som förordningen syftar till att reglera.

Medlemsstaten skall underrätta kommissionen innan regler om utbetalning i euro träder i kraft. De får inte börja gälla förrän kommissionen lämnat sitt samtycke. Den har två månader på sig för att godkänna åtgärderna, från det att medlemsstatens meddelande inkommit. Om kommissionen inte har yttrat sig inom denna

tid, får de planerade åtgärderna genomföras, under förutsättning att medlemsstaten i förväg meddelar kommissionen.

Kommissionens beslut för Förenade kungariket

Den 24 februari 2000 underrättade Förenade kungariket kommissionen att man återopade artikel 8 i förordning (EG) nr 2799/98, dvs. möjligheten att betala ut jordbruksstöd i euro. Man lade ett förslag hur det skulle undvikas att systematiska fördelar uppstod genom att euro kunde användas i stället för pund. En ny version av bilagan till meddelandet skickades den 17 mars 2000. Kommissionen godkände dessa åtgärder i april samma år, men den 28 november 2000 meddelade Förenade kungariket sin avsikt att förändra systemet. Detta godkändes av kommissionen i januari 2001.

Av kommissionens beslut framgår vilka principer som brittiska myndigheter tillämpar. De är i korthet följande:

- Aktörerna erhåller de belopp i euro som fastställts i gemenskapens lagstiftning. De bär själva hela ansvaret för den risk som är förknippad med en senare omräkning till pund.
- Aktörerna måste göra vissa utfästelser. De skall tre månader i förväg anmäla att de vill få sina utbetalningar i euro. Denna anmälan är bindande i minst ett år, men kan sedan återkallas med en uppsägningstid om tre månader. Därefter får utbetalningar i euro till denna aktör inte göras igen förrän efter ett år.
- Aktörerna kan välja mellan att utbetalningarna görs i euro för alla eller endast för vissa stöd av de som de mottar.

Inledningsvis begränsas utbetalningarna i euro till marknadsstöd som helt finansieras genom EG:s jordbruksbudget (EUGFJ). Direktstöden, areal- och djurbidrag, berörs inte, liksom inte heller struktur- och miljöstöden. Berörda stöd anges i en bilaga till beslutet. Det rör sig om exportbidrag, interventionsköp av jordbruksprodukter (nötkött, smör, skummjörkspulver och spannmål) stöd till privat lagring av vissa produkter samt ett flertal stöd till avsättning, förädling och marknadsutveckling, såsom för mejeriprodukter, spannmålsprodukter och socker.

Kommissionen fann att de åtgärder som Förenade kungariket föreslog överensstämde med syftet, nämligen att undvika systematiska fördelar till följd av användning av euro i stället för av nationell valuta.

EU-budgetens jordbruksfond

I de olika bestämmelserna kring EU:s jordbruksbudget (kallas något vilseledande för jordbruksfonden) och särskilt den del som gäller marknads- och direktstöden, garantisektionen, finns regler som styr hanteringen av jordbruksstöden inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Där avgörs vem som får betala ut stöden och hur de skall betalas ut, hur utbetalningarna skall redovisas till EG-kommissionen samt hur ersättningen till medlemsstaterna skall betalas ut. I samband med detta finns även regler för kontroll och sanktioner, liksom för revision och godkännande av redovisningen. Regleringen är detaljerad och ställer höga krav på berörda myndigheter och därmed de handläggnings-, betalnings- och redovisnings-system som används.

Det är utifrån dessa regler som Jordbruksverkets alla IT-system för handläggning, betalning och redovisning har byggts upp. Syftet är att systemen skall garantera att berörda myndigheter (länsstyrelserna och Jordbruksverket) skall uppfylla alla krav och att Sverige därmed skall undvika sanktioner i form av uteblivna eller minskade återbetalningar. En viktig följd för utredningen är att detta i princip utesluter handläggning av stöd utanför de uppbyggda systemen, i exempelvis en halvmanuell sidorutin. Nedan sammanfattas de krav som är av störst betydelse för utbetalnings-systemens uppbyggnad.

Grundläggande bestämmelser om EU-finansieringen av jordbruksstöden återfinns i rådets förordning (EG) nr 1258/99 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken⁴. Närmare föreskrifter för medlemsstaternas redovisning till gemenskapen av utgifter för jordbruksstöd och för återbetalningen från jordbruksbudgeten ges i en tillämpningsförordning till denna (ursprungligen till dess föregångare från 1970), kommissionens förordning (EG) nr 296/96 av den 16 februari 1996 om de uppgifter som medlemsstaterna skall sända in för månatlig

⁴ EGT nr L 160, 26.06.1999 s. 103–112 (Celex 399R1258).

bokföring av de utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ)⁵. Under rubrikerna nedan sammanfattas de regler i de två förordningarna som berör utbetalningen av jordbruksstöd.

Vad är jordbruksfonden?

Genom ett beslut år 1962 inrättade rådet Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ)⁶. Det rör sig inte om en fond i vanlig mening, utan en del av Europeiska gemenskapernas allmänna budget. Redan då fastställs de principer som tillämpas för finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Eftersom den inre marknaden innebar enhetliga prissystem och en gemensam jordbrukspolitik, skulle gemenskapen stå för de ekonomiska följderna.

Kommissionen ansvarar för förvaltningen av jordbruksbudgeten. Samarbetet emellan medlemsstaterna och kommissionen sker genom en särskild kommitté. Ansvar för kontrollen av utgifterna ligger i första hand hos medlemsstaterna, som utser myndigheter och andra organ som skall verkställa dem. Kommissionen kontrollerar hur utbetalningar och kontroller genomförs. Den får enbart finansiera utgifter som uppkommit på ett sätt som garanterar att gemenskapsbestämmelserna efterlevs.

I samband med att räkenskaperna granskas och godkänns, får kommissionen besluta att utgifter skall belasta garantisektionen, endast om den får garantier för att de nationella kontrollerna är tillräckliga och ger insyn i verksamheten samt att utbetalningsställena försäkras om att de utbetalningar som de gör är lagliga och riktiga. Belopp som betalats ut på oriktig grund måste återkrävas. Medlemsstaterna har ett ekonomiskt ansvar för detta. Utöver den övervakning som medlemsstaterna utför på eget initiativ, kan kommissionens tjänstemän genomföra kontroller och har rätt att begära hjälp från medlemsstaterna.

Medlemsstaterna måste tillhandahålla finansiella medel för att täcka utbetalningarna, emedan kommissionen gör utbetalningar i

⁵ EGT nr L 039, 17.02.1996, s. 5–8 (Celex 396R0296) senast ändrad genom Kommissionens förordning (EG) nr 1934/2001 av den 1 oktober 2001, EGT nr L 262, 2.10.2001, s. 8 och 9.

⁶ Förordning nr 25 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken, EGT nr L 30, 20.4.1962, s. 991/62; Svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 28 (Celex 362R0025). Förordningen senast ändrad genom förordning (EEG) nr 728/70 (EGT nr L 94, 28.4.1970, s. 9).

efterhand mot utbetalningsställets verkställda utgifter. Betalningarna från EU-budgeten kallas olyckligtvis förskott, trots att de alltså sker i efterhand. Det finns endast ett undantag, nämligen strukturstöden inom lantbruket, s.k. åtgärder för landsbygdsutveckling, där man följaktligen måste tillgripa nödlösningen att tala om "verkliga förskott". För dessa betalas faktiskt en del av stödet ut innan medlemsstaten haft några utgifter.

Vad finansieras av EU-budgeten?

Enligt rådsförordningen om finansiering av jordbrukspolitiken utgör Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket en del av Europeiska gemenskapernas allmänna budget. Den indelas två sektioner (budgetramar) dels garantisektionen, dels utvecklingssektionen. Garantisektionen finansierar främst marknads- och direktstöden, men även åtgärder för landsbygdsutveckling utanför mål 1-program, gemenskapens finansiella bidrag till veterinära och växtskyddsåtgärder samt information om den gemensamma jordbrukspolitiken och vissa utvärderingar. Utvecklingssektionen finansierar endast åtgärder för landsbygdsutveckling inom mål 1-områden. Utgifter för administration och personal som medlemsstaterna och stödmottagarna har för EU-stöden får inte finansieras av EU-budgeten (grundförordningens artikel 1).

Vem får betala ut jordbruksstöd?

Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om vilka myndigheter och organ som de ackrediterat för att göra utbetalningar som finansieras av EU, så kallade "utbetalningsställen". Utbetalningsställen skall ge tillräckliga garantier för att ansökningarnas kontrolleras innan betalningarna godkänns, för att betalningarna redovisas korrekt och fullständigt samt för att föreskrivna handlingar ges in i tid. Utbetalningsställen skall ha verifikationshandlingar för utbetalningarna och dokumentera de administrativa och fysiska kontrollerna. Endast utgifter som betalas av ackrediterade utbetalningsställen finansieras av gemenskapen. Om ett eller flera av villkoren för ackreditering inte uppfylls av ett godkänt utbetalningsställe skall ackrediteringen återkallas, såvida

inte utbetalningsstället genomför nödvändiga anpassningar inom den tid som bestäms utifrån hur allvarligt problemet är (grundförordningens artikel 4). I Sverige är Jordbruksverket ackrediterat utbetalningsställe.

Förskott i efterskott

De ekonomiska resurser som krävs för att täcka utgifter för jordbruksstöd betalas till medlemsstaterna av kommissionen för de utgifter som uppstått under en redovisningsperiod. Tyvärr har man valt den vilseledande termen förskott. Att medlemsstaternas utgifter ersätts först i efterhand beror självfallet på behovet av en god budgetstyrning. Till dess att "förskotten" för verkställda utgifter betalas ut står medlemsstaterna för de medel som behövs för att täcka utgifterna (grundförordningens artikel 5).

Redovisningskrav

Medlemsstaterna skall regelbundet förse kommissionen med redovisning för de transaktioner som finansieras av fondens garantisektion och en bedömning av finansieringsbehoven. En årsredovisningen skall därutöver lämnas tillsammans med nödvändiga underlag för granskning och godkännande samt ett revisionsintyg (grundförordningen artikel 6).

För att säkerställa en god förvaltning gemenskapens budgetmedel, skall varje utbetalande organ redovisa utgifter som finansierats av garantisektionen åtskilt från annan redovisning. Varje utbetalande organ skall föra räkenskaper som uteslutande omfattar användningen av gemenskapens finansiella medel inom jordbruksbudgeten (tillämpningsförordningens artikel 2). Ansvarig myndighet måste därför ha ett särskilt redovisningssystem för alla utbetalningar av jordbruksstöd, i Jordbruksverkets fall det s.k. FEOGA-systemet.

Rapporteringskrav

Senast den andra arbetsdagen i varje vecka skall medlemsstaterna till kommissionen skicka uppgifter om de sammanlagda utgifterna från månadens början till utgången av den föregående veckan. I månadens sista meddelande skall medlemsstaterna förutom uppgifter om utgifterna ge all information som förklarar betalningsutvecklingen om denna i väsentlig grad avviker från de prognoserna (tillämpningsförordningens artikel 3.1–3.2)

Medlemsstaterna skall senast den tionde i varje månad till kommissionen skicka uppgifter om de sammanlagda utgifter som de haft under föregående månad. Meddelande om de belopp som betalats mellan den 1 och den 15 oktober skall skickas senast den 25 oktober. Det skall delas upp i kapitel efter kontoplanen för Europeiska gemenskapens budget. Senast den 20:e varje månad skall medlemsstaterna till kommissionen skicka in bokföringsunderlag för de utgifter som de haft under föregående månad. Underlag för utgifter som uppstått mellan den 1 och 15 oktober skall överlämnas senast den 10 november. Två gånger per år, den 20 maj och den 20 juni, skall medlemsstaterna bifoga en sammanställning av alla fastställda, men ännu ej indrivna fordringar fram till slutet av april resp. till slutet av budgetåret. (tillämpningsförordningens artikel 3.3–3.6a)

Brutet redovisningsår

Utgifter som bokförs mellan den 1 och den 15 oktober hänförs till oktober och mellan den 16 och den 31 oktober till november. Redovisningsåret till EUGFJ för medlemsstaterna löper således från den 16 oktober ett år till den 15 oktober nästföljande. Detta beror på att medlen tog slut i förtid ett budgetår för länge sedan; man har hittills inte rätta till redovisningsperioden. Det hänger samman med när på året vissa stora utbetalningar infaller. Återbetalningar ("förskottsbetalningar") göras till medlemsstaten senast den tredje arbetsdagen i den andra månaden efter den månad då utbetalning gjorts. Betalning för november månads utgifter är således medlemsstaten till handa i början av januari. Således är jordbruksbudgetens redovisningsår lika med kalenderåret. Ytterligare utbetalningar ("förskott") får göras om fondkommittén underrättas vid nästa samråd (grundförordningens artikel 7.1–7.2).

Kommissionen fick genom rådets beslut år 1999 befogenhet att ändra redovisningsåret så att det löper från den 1 november till den 31 oktober. Förutsättningen är att tillräckliga budgetmedel finns tillgängliga inom garantisektionen i slutet av ett visst budgetår, för att finansiera de ytterligare utgifter som blir följden av att redovisningsåret förlängs med 15 dagar. Om kommissionen använder sig av denna befogenhet får dock samtidigt senarelägga startdatum till den 1 november för de stödutbetalningar som skulle påbörjats den 16 oktober. (grundförordningens artikel 19).

En förenkling av reglerna kring brutet räkenskapsår har införts genom tillämpningsförordningens artikel 5.2. Det ansågs inte nödvändigt att genomföra en strikt uppdelning av räkenskaperna, med hänsyn till deras komplexitet. Följaktligen får utbetalande organ bokföra 50 % av utgifterna för transaktioner i september under de första 15 dagarna i oktober och resterande, inbegripna eventuella justeringar och rättelser, under de sista 16 dagarna i oktober.

Val av redovisningsvaluta

För övergångsperioden vid införandet av euron, dvs. från det att valutan lästs gentemot euron till dess euron infördes som betalningsmedel (för de flesta den 1 januari 1999 till den 31 december 2001), gällde särskilda regler för redovisningen. De medlemsstater som skulle införa euron kunde välja att redovisa enbart i euro, i euro för utbetalningar verkställda i euro och i nationella valutaenheter för utbetalningarna verkställda i nationella valutaenheter, eller enbart i nationella valutaenheter. Valet av valuta måste gälla för hela räkenskapsåret. För det första tillämpningsåret gällde dock denna regel från övergångsperiodens början, dvs. fr.o.m. den 1 januari. Samma val måste tillämpas för uppgifterna som lämnas gemenskapens bokslut (tillämpningsförordningens artikel 3.8). Redovisningen från den 16 oktober till den 31 december året före övergångsperioden skedde således i nationell valuta, trots att det kunde innebära att man bytte valuta under pågående redovisningsår. I praktiken kunde man dock vänta med att byta räkneenhet, eftersom reglerna tillät att man behöll den under övergångsperioden.

Utbetalningsorganen i de medlemsstater som inte tillämpar euron måste hålla särskilda räkenskaper beroende på i vilken valutan utbetalningarna har gjorts till betalningsmottagarna. Samma uppdelning måste bibehållas för uppgifterna som lämnas till bokslutet. Emellertid kan samtliga räkenskaper föras i nationell valuta, om utbetalningsorganet kan räkna om de belopp som utbetalats till betalningsmottagare i euro till nationell valuta med den kurs som tillämpas på utbetalningsdagen. (tillämpningsförfordningens artikel 3.9, punkt a och b 1 st.)

För redovisning av eurobetalningar i nationell valuta finns en särskild bestämmelse för återkrav. Den svenska texten är inte helt lättbegriplig, men en jämförelse med de franska och engelska texterna tillåter följande omskrivning som även stämms av med Jordbruksverket: Belopp som utbetalats i euro och sedan återkrävts, måste motsvara den nationellt valuta som bokfördes på utbetalningsdagen (artikel 9.3, punkt b 2 st.). Med andra ord: när ett belopp återkrävts, måste det redovisas till samma kurs som användes vid utbetalningen. Utbetalningsmyndigheten står således kursrisken.

Förordningens bestämmelse om belopp som återkrävts måste jämföras med skuldebrevslagen (se beskrivningen av gällande svensk rätt ovan). Enligt den får gäldenären betala en skuld i främmande valuta, antingen i den valutan eller i kronor. Vi betalning i kronor skall den kurs användas som gäller på återbetalningsdagen. Således kan gäldenären betala till den kurs som gäller vid regleringen av skulden, medan utbetalningsstället (i vårt fall Jordbruksverket) måste redovisa till den kurs som gällde vid utbetalningen. Den mellanskillnad som uppstår, en vinst eller förlust beroende på valutautvecklingen redovisas inte till gemenskapen, utan måste således bokföras som en valutaskillnad emot ett svenskt anslag.

Återbetalning från EU-budgeten

Efter att ha hört fondkommittén beslutar kommissionen varje månad om "förskott på verkställda utgifter" som betalats av utbetalningsställena (grundförordningens artikel 7.1). Beslutet fattas på grundval av de uppgifter som insänts från medlemsstaterna, med förbehåll för möjligheten att minska eller stoppa

utbetalningarna om brister i redovisningen upptäcks (tillämpningsförfordningens artikel 4.1).

Återbetalningar ("förskotten") för medlemsstaternas utgifter, som bokförts på garantisektionen betalas ut i euro till medlemsstater inom valutaunionen. Till medlemsstater utanför EMU sker återbetalning i euro, i den mån medlemsstaten gjort utbetalningar i euro, och i nationell valuta för de utbetalningar som medlemsstaten gjort i den valutan. Emellertid kan återbetalningar som gäller utbetalningar i euro även ske i nationell valuta, om utbetalningarna i euro räknas om till nationell valuta med den kurs som gäller den dag som utbetalning sker till betalningsmottagaren (tillämpningsförfordningens artikel 4.1a).

En särskild bestämmelse gällde när de medlemsstater som nu ingår i valutaunionen påbörjade sin övergångsperiod, vilket skedde vid ett årsskifte. Återbetalningarna gjordes i nationella valutaenheter för de utgifter medlemsstaterna haft från den 16 oktober till den 30 november året före övergångsperioden. Den utbetalningen gjordes i början av januari (artikel 4.1, punkt c). Man kan således notera att återbetalningen för december sedan gjordes i euro, trots att övergångsperioden inte började förrän i januari och den nationella valutan först då lästes gentemot euron.

Återbetalningarna kan stoppas eller minskas

Grundläggande regler för åtgärder vid bristande uppgiftslämnande avseende garantisektionen av EUGFJ infördes som en särskild artikel 14 i rådets förordning (EG) nr 2040/2000 av den 26 september 2000 om budgetdisciplin. Reglerna innebär att de månatliga utbetalningarna kan stoppas eller minskas om kommissionen anser att underlagen är bristfälliga och medlemsstaten inte kan komplettera och förklara redovisningen nöjaktigt. Dessutom finns ett liknande förfarande i grundförordningen om finansieringen av jordbrukspolitiken, som gäller varje årsbokslut:

Kommissionen skall före den 30 april på grundval av de uppgifter som medlemsstaterna tillhandahållit granska och godkänna räkenskaperna för utbetalningsställena avseende föregående budgetår. Utgifter får inte finansieras av gemenskapen om kommissionen finner att det inte betalats enligt bestämmelserna. När kommissionen funnit grund att vägra finansiering försöker man tillsammans med berörd medlemsstat nå en överenskommelse om vilka åtgärder

som skall vidtas. Om ingen överenskommelse nås får medlemsstaten begära ett medlingsförfarande; resultaten från det rapporteras till kommissionen, som sedan fattar sitt beslut. Kommissionen skall i sitt beslut göra en bedömning av vilka belopp som inte skall ersättas, med hänsyn till hur stora bristerna är. Även överträdelsens art och betydelse samt den ekonomiska förlust som gemenskapen lidit skall beaktas (grundförordningens artikel 7.3–7.4).

Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av fonden verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, förhindra och ingripa mot oegentligheter samt driva in belopp som betalats ut på felaktiga grunder. Om en fullständigt indrivning inte kan ske bärs kostnaden av gemenskapen, förutsatt att inte medlemsstatens myndigheter begått felaktigheter. Indrivna beloppen betalas till utbetalningsställena som drar av dem från de utgifter som fonden finansierar. Räntan på belopp som drivits in eller som betalats för sent tillfaller EU-budgeten (grundförordningens artikel 8).

I gemenskapens jordbrukslagstiftning fastställs tidsfrister för utbetalning av stöd. En utbetalning som verkställs efter det att tidsfristen löpt ut betraktas som en icke berättigad utgift och kan därför i princip inte ersättas av gemenskapen. Återbetalningen från EU-budgeten minskas dock gradvis i förhållande till hur mycket tidsfristen överskridits. Regler om detta finns i tillämpningsförfordningens artikel 4.2–4.4.

Om medlemsstaterna inte redovisar utgifterna i tid eller inte kan garantera att redovisningen är tillförlitlig, kan kommissionen stoppa återbetalningen för de bokförda utgifterna (artikel 4.5–4.6).

Akreditering av utbetalningsställen

Ytterligare en tillämpningsförfordning har betydelse för det aktuella området, nämligen kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 om förfarandet vid avslutande av räkenskaperna för garanti-sektionen⁷. Den innehåller förutom regler för hur årsredovisningen

⁷ Kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 av den 7 juli 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 729/70 i fråga om förfarandet vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), EGT nr L 158, 08.07.1995, s. 6–12 (Celex 395R1663), senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 2025/2001, EGT nr L 274, 17.10.2001, s. 3 och 4 (Celex 301R2025).

skall se ut och hur den revideras, riktlinjer för ackreditering av utbetalningsställen. Dessa riktlinjer slår fast att kriterierna skall vara sådana att utbetalningsstället ger tillräckliga garantier för ett väl fungerande förvaltningssystem. I Sverige är det Riksrevisionsverket som beslutar om ackreditering och Jordbruksverket som är ackrediterat utbetalningsställe för garantisektionen.

I bilagan till förordningen slås fast att medlemsstaten skall utse utbetalningsställen genom ett formellt beslut som fastställer organets befogenheter, skyldigheter och ansvar, i synnerhet i relation till EUGFJ:s garantisektions utgifter, och som fastställer utbetalningsställets administrativa struktur. Utbetalningsställen har tre huvudfunktioner:

- Godkänna betalningar; att fastställa vilket belopp som skall betalas till en stödmottagare i enlighet med gemenskapsreglerna.
- Verkställa utbetalningar; att ge uppdrag till bank att till stödmottagare (eller dennes befullmäktigade) betala det godkända beloppet.
- Redovisa utbetalningar; bokföra utbetalningen i särskilda räkenskaper för utgifter som betalas av EU:s jordbruksbudget, vilket normalt skall ske i ett ADB-system, samt periodiska sammanställningar av utgifter, inklusive månads- och årsredovisning till EG-kommissionen.

Utbetalningsställets administrativa struktur skall sörja för att de tre funktionernas godkännande, verkställande och redovisning av utbetalningar, är skilda åt och varje funktion har en egen administrativ enhet. Den administrativa strukturen medger att kontrollen utförs av avdelningen för godkännande. Den enhet som ansvarar för utbetalningarna bör ha tillgång till dokument som styrker dels att stödansökningarna har godkänts, dels att de föreskrivna administrativa och fysiska kontrollerna har genomförts.

Utbetalningsstället skall fastställa skriftliga rutiner för mottagande, registrering och handläggning av ansökningar, liksom en beskrivning av vilka dokument som skall användas. Fördelningen av arbetsuppgifter skall vara sådan att ingen anställd har ansvar för mer än en av uppgifternas godkännande, utbetalning och bokföring och att ingen av dessa uppgifter utförs utan överinsyn. Rutinerna skall säkerställa att alla mottagna ansökningar handläggs snabbt.

Varje tjänsteman som ansvarar för godkännande skall ha en checklista för alla kontroller som krävs och skall i intyga i beslutsunderlaget för varje ärende att dessa kontroller har utförts. Detta kan göras på elektronisk väg. Allt arbete skall granskas av en högre tjänsteman, vilket även skall dokumenteras. Godkännande av utbetalning för en ansökan skall ske endast efter det att tillräckliga kontroller gjorts av att den överensstämmer med gemenskapsreglerna. De kontrollåtgärder som skall vidtas skall anges i en checklista och verkställandet atteras för varje ansökan, eller för varje omgång ansökningar.

Rutinerna skall säkerställa att betalning endast görs till berättigad stödmottagare, till dennes bankkonto eller till dennes befullmäktigade. Betalningen skall utföras av utbetalningsställets bank eller liknande inom fem arbetsdagar efter den bokförts i redovisningen till EUGFJ. Rutiner skall finnas som säkerställer att alla betalningar som inte verkställts återförs till fonden. Inga betalningar får göras kontant. Godkännande av utbetalningen får ske på elektronisk väg, förutsatt att en skälig säkerhetsnivå säkerställs och att identiteten på dem som utför godkännandet registreras.

Sekretessen, integriteten och tillgängligheten för databehandlade uppgifter skall säkerställas. De finansiella och tekniska insatserna skall vara rimliga i förhållande till de faktiska riskerna. Alla datasystem som används skall ha lämpliga rutiner för:

- a) allmän organisation, förvaltning och revision,
- b) fysisk säkerhet,
- c) logisk säkerhet,
- d) systemutveckling, programmering och underhåll,
- e) rutinmässiga arbetsmoment,
- f) telekommunikationer,
- g) mikrodatorer,
- h) beredskapsplanering, samt
- i) tillämpningskontroll.

Redovisningsrutinerna skall säkerställa att månads- och årsredovisningar är fullständiga, rättvisande och lämnas i rätt tid, och att eventuella fel och förbiseenden upptäcks och rättas, främst genom att kontroller och avstämningar genomförs med högst tre månaders mellanrum.

Internrevisionen skall kontrollera att utbetalningsställets rutinerna säkerställer att efterlevnaden av gemenskapsreglerna kontrolleras och att räkenskaperna är rättvisande, fullständiga och görs i tid. Arbetet skall genomföras enligt internationellt erkända principer, registreras i arbetsdokument och resultera i rapporter och rekommendationer till utbetalningsställets högsta ledning. Revisionsplaner och rapporter skall ställas till det attesterande organets och EU:s revisorers förfogande.

Alla kraven gäller också "negativa kostnader", såsom avgifter, förfallna säkerheter, återförda utbetalningar, som krävs in för garantisektionens räkning. I synnerhet skall utbetalningsstället upprätta ett system för identifiering av alla belopp som tillfaller EUGFJ, liksom för registrering av alla sådana fordringar i en liggare före mottagandet. Liggaren skall stämmas av regelbundet, så att förfallna skulder drivs in.

Marknadsordningarna och strukturstöden

De olika jordbruksstöden som finansieras helt av jordbruksbudgeten fastställs inom ramen för de förordningar som reglerar marknaderna för de olika jordbruks- och fiskeri produkterna samt i övergripande förordningar för de helfinansierade direktstöden till jordbruket. Alla helfinansierade stöd fastställs i euro för hela unionen. Strukturstöden däremot fastställs nationellt i särskilda strukturplaner som skall godkännas av EG-kommissionen. Endast ändamålen och ramarna föreskrivs i EG-förordningarna. Dessa stöd delfinansieras av EG.

Gemensamma jordbrukspolitiken

Det finns i princip en rådsförordning för varje jordbruksprodukt eller grupp av produkter, vilka sedan har tillämpningsregler i en rad kommissionsförordningar. En av de viktigaste rådets förordningar (EEG) nr 1766/92 av den 30 juni 1992 om den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål⁸. Arealstöden regleras även i en övergripande förordning, rådets förordning (EG) nr

⁸ EGT nr L 181, 1.7.1992, s. 21-39, Svensk specialutgåva Område 3 Volym 43 s. 29 (Celex 392R1766), senast ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1666/2000 av den 17 juli 2000, EGT nr L 193, 29.7.2000 s. 1 (Celex 300R1666).

1251/1999 av den 17 maj 1999 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor⁹

Den gemensamma jordbrukspolitiken har beskrivits utförligt i andra sammanhang, särskilt i samband med den senast reformen, den s.k. Agenda 2000 som EG-kommissionen lade fram år 1998. En omfattande och genomgripande beskrivning, som dock börjar bli lite till ären, finns i KomiCAP:s, kommitténs för reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken, betänkande *Mat & Miljö – Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden* (SOU 1997:102) samt i de delrapporter som föregick betänkandet. Regeringen behandlade senast ämnet i propositionsform genom "Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska unionen" (prop. 1997/98:142), även den nu något föråldrad. En god bild av de olika stödsystemen och vilka regler som gäller i dag får man på Jordbruksverkets hemsida www.sjv.se.

Struktur- och miljöstöd styrs av rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden¹⁰ samt rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 maj 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna¹¹.

Gemensamma fiskeripolitiken

Inom fiskeripolitiken finns endast en marknadsreglering, rådets förordning (EG) nr 104/2000 av den 17 december 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter¹², även den med en rad tillämpningsförfordningar. Den gemensamma fiskeripolitiken beskrivs även i ett betänkande som lämnades av Utredningen för en översyn av fiskeriadministrationen mot bakgrund av EU-medlemskapet (SOU 1998:24).

Inom fiskeripolitiken är återtagsköp enda marknadsstödet. Det omfattar små belopp; de senaste årligen har normalt kring 2–3 milj.

⁹ EGT nr L 160, 26.06.1999, s. 1–14 (Celex 399R1251), senast ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1038/2001 av den 22 maj 2001, EGT nr L 145, 31.5.2001 s. 16 (301R1038).

¹⁰ EGT nr L 160, 26.6.1999, s. 80–101 (Celex 399R1257).

¹¹ EGT nr L 161, 26.6.1999, s. 1–42 (Celex 399R1260).

¹² EGT nr L 17, 21.1.2000, s. 22–52 (Celex 300R0104).

kr per år. År 2001 betalades dock endast 0,4 milj. kr. Återtagspriserna sätts av producentorganisationerna i kronor, utifrån ett pris i euro med en marginal om tio procent uppåt eller nedåt. Finansieringen av återtagsköpen kommer från jordbruksbudgeten och betalas ut av Jordbruksverket. Systemet beskrivs utförligt i Fiskeriverkets rapport till regeringen *Utvärdering av återtags-systemet*¹³ från februari i år.

Strukturstödet är däremot omfattande inom fiskerisektorn. Det finansieras från Fonden för fiskets utveckling (FFU) inom EU-budgeten (Rådets förordning (EG) nr 1263/1999 av den 21 juni 1999 om Fonden för fiskets utveckling¹⁴).

¹³ Fiskeriverkets dnr 121-2351-00.

¹⁴ EGT nr L 161, 26.6.1999, s. 54–56 (Celex 399R1263).

Handläggning och betalning av jordbruksstöd

Jordbruksverkets IT-system för hantering av jordbruksstöd

Eftersom utredningen kommit fram till att endast jordbruksstöd som sätts i euro bör komma i fråga för utbetalningar i euro, behandlas här endast de IT-system som hanterar dessa stöd. Beskrivningen bygger på Jordbruksverkets redovisning i rapporten från år 1999 samt ytterligare bidrag från verket och de uppgifter som framkommit under utredningens möten med verket. I Jordbruksverkets rapport finns listor över alla system, med systemnamn, beskrivning och storlek. För utredningens del räcker det med att beskriva de system som kan förväntas påverkas av utbetalningar till stödmottagare av eurostöd i euro.

Jordbruksverkets IT-system kan indelas i två kategorier; dels de system som hanterar enskilda stöd, dels de system som är gemensamma för all stödhantering. De förra, handläggningssystemen, kan också kallas "försystem", de senare "centrala system". Eftersom alla stödärenden kanaliseras genom de gemensamma systemen, berörs dessa på samma sätt av eurobetalningar, oavsett vilka stöd som skall betalas ut.

Handläggningssystem för de olika stödärendena

Dessa "försystem" används för registrering, handläggning och beslut rörande alla stödärenden. Det finns ett särskilt system för varje viktigare stödform. När beslut om stöd väl fattats förs ärendet över till de centrala systemen för utbetalning och bokföring. Liksom själva stöden, kan handläggningssystemen grupperas efter syftet, marknadsstöd (prisstöd) eller direktstöd till jordbruket. De förra kallar Jordbruksverket industrisystem, de senare jordbrukar-

system. Gemensamt för alla system är att handläggningen i princip kan ske i såväl i euro som kronor, eftersom man utgår ifrån belopp som sätts i euro och för varje ärende har en given valutakurs. När i handläggningsskedjan omräkningen sker är av mindre betydelse. Eftersom kursen är känd och konstant i varje enskilt ärende kan man räkna om från den ena till den andra valutan under hela handlägningsprocessen.

Den grundläggande skillnaden är att marknadsstöden betalas ut löpande under året allteftersom ansökningarna inkommer och handläggs, medan direktstöden betalas ut årligen. Av direktstöden betalas arealstöden ut en gång om året och djurbidragen i två omgångar per regleringsår. Inom den första kategorin sker således en mängd små betalningar till enskilda mottagare spritt över året, medan direktstöden betalas samtidigt till alla stödmottagare (vissa betalningar kan dock fördröjas av olika skäl, så att det blir fråga om flera utbetalningstillfällen för en betalningsomgång).

Handläggningssystemen för marknadsstöd

I handläggningssystemen för marknadsstöden hanteras dels exportbidrag, dels interventionsåtgärder (se beskrivning i bilaga 2 om jordbruksstöden). All handläggning av dessa stöd sker vid Jordbruksverket. Systemen utgår i princip ifrån priser och belopp som är fastställda i euro. Dessa räknas sedan i de flesta fall automatiskt om till kronor med den dagskurs som föreskrivs för varje ärendetyp (se "avgörande händelse" i bilaga 5 om EG-regleringar).

En komplikation med flera av dessa system är att säkerheter skall ställas av stödmottagaren, exempelvis vid exportbidrag. Om säkerheten inte ställs i samma valuta som stödutbetalningen, kan till följd av valutakursutvecklingen det belopp som ställts som säkerhet bli otillräckligt. En del beloppsgränser är i vissa fall fastställda i euro och i vissa fall i kronor. Exempelvis krävs inte exportlicens för exportbidrag under 60 euro, medan bidrag under 200 kronor inte betalas ut. Vidare görs minskningar av bidragen i vissa fall; ibland utgår man då ifrån det i euro fastställda stödbeloppet, ibland görs avdrag fastställda i kronor. Exempel på det förra är när licenskraven inte uppfyllt, på det senare när dokument sänts in för sent eller då sanktioner tillämpas.

Handläggningssystemen för direktstöd

De stöd som betalas direkt till jordbrukarna, som grundas på areal eller antal djur, handläggs av länsstyrelserna, med undantag av en stödform, nämligen handjursbidragen. Jordbruksverket får efter handläggningen, som sker i Jordbruksverkets IT-system, betalningsuppdrag från länsstyrelserna som verket kontrollerar och sedan verkställer. Det är således länsstyrelserna som i första hand utnyttjar Jordbruksverkets förssystem för dessa stöd.

För direktstöden sker automatisk omräkning av eurobeloppen till kronor. Till skillnad från handläggningen av marknadsstöden behöver inte omräkningskursen hämtas för varje enskilt ärende. Eftersom samma kurs gäller för alla ärenden som avser samma regleringsår, kan kursen registreras i grunddata av Jordbruksverket.

Gemensamma IT-system

De s.k. centrala IT-systemen vid Jordbruksverket, de för alla stöd-betalningar gemensamma systemen, är av två principiellt olika typer. Å ena sidan finns system som innehåller data som skall användas i andra system för handläggning och utbetalningen av stödärendena, å den andra system som utgör navet i hanteringen av jordbruksstöd: själva utbetalningarna och redovisningen av dessa. De förra skulle kunna karaktäriseras som "stödjande", medan de senare är de som verkligen är centrala för alla jordbruksstöd.

Stödjande IT-system

Det rör sig om tre system: För det första företagsregistret, där grunddata finns om alla juridiska och fysiska personer som ansöker om någon form av stöd. Uppgifter för utbetalning av beloppen, såsom kontonummer, hämtas härifrån. För det andra registreras i ett särskilt system dagligen eurokursen och blir tillgänglig för handläggningssystemen för marknadsstöd.

Slutligen finns ett system för hantering av ställda säkerheter. Det används för att, allt efter omständigheterna, reservera, frisläppa eller förverka de säkerheter som måste ställas för att uppfylla olika skyldigheter enligt EU:s stödordningar. Dessa funktioner utförs huvudsakligen i de berörda handläggningssystem som är kopplade

till IT-systemet för säkerheter. Såväl för marknads- som direktstöd kan säkerheter behövas ställas. Systemet är även kopplat till det centrala utbetalningssystemet. Alla belopp i säkerhetssystemet anges i kronor, men aktuell eurokurs finns tillgänglig för att man skall kunna kontrollera att säkerhetsbeloppet är tillräckligt stort. Om underskottet är mindre än 20 euro, anses ställd säkerhet vara tillräcklig.

Betalnings- och redovisningssystem

De tre viktigaste gemensamma systemen vid Jordbruksverket kan sägas utgöra stödutbetalningens treenighet inom jordbruksadministrationen. Där betalas alla stöden ut, där bokförs utbetalningarna i myndighetens egen redovisning som sedan rapporteras till statsredovisningen och där redovisas utbetalningarna för rapportering till EG-kommissionen i syfte att få ersättning från gemenskapens jordbruksbudget. Emellan dessa tre system sker överföringar och avstämningar av data om alla betalningar. Samtliga stödutbetalningar ger upphov till händelser i alla tre systemen. De stödärenden där exempelvis betalningen måste rättas eller minskas i efterhand, helt krävas tillbaka, eller inte kunnat genomföras får självfallet också återverkningar i alla tre systemen. Faktum är att en liten andel av ärendena står för en stor del av handläggningstiden.

Utbetalningssystemet

Jordbruksverkets utbetalningssystem för EU-stöd har arbetsnamnet BETAL. Här hanteras alla stödutbetalningar, oavsett slag och storlek. Alla utbetalningar sammanställs i systemet och överförs på elektronisk väg till betalningsförmedlaren (Bankgirot), för girering till mottagarnas konton eller för utbetalning med avi när konto saknas. I systemet bokförs även inbetalningar, såsom förverkade säkerheter och återkrav av utbetalade stöd. Totalt hanterades under redovisningsåret 16 oktober 2000 till 15 oktober 2001 över 540 000 enskilda utbetalningar med ett sammanlagt belopp om 11,6 miljarder kr. Utbetalningssystemet rapporterar alla betalningar med samma periodicitet till det två redovisningssystemen som beskrivs nedan.

Systemet innehåller också ett kvittningsregister med vars hjälp stödmottagarens förfallna skulder kan kvittas emot kommande utbetalningar. Begreppet "kvittning" betecknar i sammanhanget mer än enbart avdrag för skulder. Det finns en rad skäl till att en utbetalning genom detta system helt eller delvis styrs om till en eller flera andra mottagare. Nedan redovisas de olika skulder eller andra ärenden som kan finnas registrerade i kvittningsregistret och ge upphov till ett avdrag från en specifik utbetalning. Listan med olika kvittningsärenden ges i fallande prioritetsordning. (Om utbetalningen gäller ett konkursbo skiljs den ut och hanteras särskilt.)

- Belopp som skall tillfalla EU-budgeten, exempelvis återkrav av andra redan utbetalade stöd.
- Jordbruksverkets fordringar, exempelvis obetalda veterinärräkningar.
- Förfallna skatteskulder (kronofogdemyndigheten).
- Ärenden där stödmottagaren överlåtit stödet på tredje man, exempelvis en leverantör såsom Lantmännen.
- Ärenden där mottagaren givit någon annan fullmakt att ta emot betalningen för sin räkning.
- Övriga fordringar som anmälts från kronofogdemyndigheten.

Det rör sig således om en omfattande hantering, men som bedömts önskvärd av flera skäl. Dels vore det stötande att betala ut stöd till en mottagare som har skulder till staten eller till EU, dels har företagen rätt att överlåta stöden eller ge fullmakt. För att ge en uppfattning om hur omfattande förfarandet med "kvittningar" är, kan man ta antalet omföringar av utbetalningar, dvs. att hela eller delar av stödbeloppet betalats ut till annan mottagare. Under 2000/01 utfördes över 17 000 sådana betalningar. Därutöver skiljdes över 1 000 ärenden ut för betalning till utlandet. Antalet kvittningsärenden är i och för sig inte lika stort, men omfattningen framgår med önskvärd tydlighet. Utbetalt belopp för samma tidsperiod var totalt nästan 600 milj. kr, varav 400 000 kr gällde betalningar inom riket.

Redovisningssystemen

Alla betalningar som rör jordbruksstöden måste redovisas två gånger, i två olika system. Förutom den statliga redovisning som självfallet alla myndigheter måste hålla, är Jordbruksverket som utbetalningsställe för EU-stöd skyldigt att hålla en särskild redovisning för alla betalningar som rör EU-medel. Rapporteringen av alla betalningar som rör jordbruksstöd sker till båda systemen från utbetalningssystemet. Självfallet måste sedan redovisningen av utbetalningarna i de två systemen kunna stämmas av, så att man vet att exakt samma belopp redovisats i båda fallen. För att möjliggöra avstämning, sker rapportering vid samma brytdatum. De två systemen styrs dock av olika redovisningsregler, med helt olika konteringssystem. Båda systemen hanterar i dag enbart kronor.

För den statliga redovisningen används, liksom vid andra myndigheter, ett ekonomisystem kallat Agresso. Här sker redovisningen utifrån anslag på statsbudgeten. Systemet rapporterar sedan vidare till statsredovisningen som hålls av Ekonomistyrningsverket.

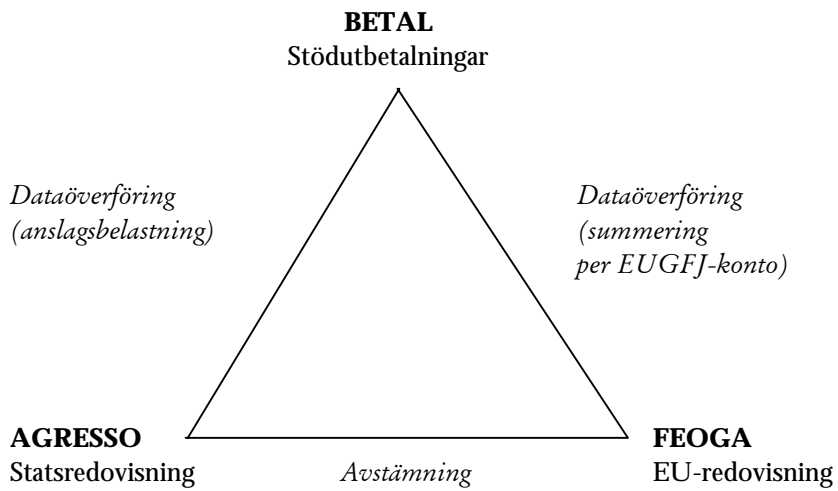
Det särskilda bokförings- och redovisningssystemet för alla utbetalningar som finansieras av EU:s jordbruksbudget har arbetsnamnet FEOGA, efter den franska förkortningen för jordbruksfonden (EUGFJ är den svenska). Där görs en sammanställning av alla betalningar som skett i utbetalningssystemet, konterade enligt jordbruksfondens kontoplan. All redovisning sker i kronor.

Från systemet rapporteras sedan utgifterna för jordbruksstöd varje månad till EG-kommissionen. Rapportering sker per kalendermånad under följande månad. I oktober och november är redovisningsperioden 15 resp. 45 dagar, eftersom räkenskapsåret bryts den 15 oktober (se bilagan om EG-regleringen). Återbetalningen från EU-budgeten kommer sedan ytterligare en månad senare, vilket innebär att statskassan får ersättning för utgifterna i genomsnitt ungefär med en och en halv månads eftersläpning. Samtidigt som verket rapporterar till Bryssel, bokförs en fordran i myndighetens ekonomisystem.

Såväl redovisning till, som betalning från, gemenskapen sker uteslutande i kronor när det gäller utgifter inom jordbruksfondens garantisektion (i princip alla jordbruksstöd; endast de strukturstöd till jordbruket som gäller mål 1-området betalas utanför garanti-delen).

Sambandet emellan de tre systemen för utbetalning och redovisning illustreras i figuren nedan.

Figur: "Stödutbetalningens treenighet" – sambandet emellan de gemensamma IT-systemen för utbetalning och redovisning



Källa: Jordbruksverket

Referenser, handläggningen av direktstöd till jordbruket

Föreskrifter (SJVFS 1999:24) om rutiner vid länsstyrelsens handläggning av ärenden om jordbrukarstöd, Statens jordbruksverks författningssamling, omtryckt i SJVFS 2001:85.

Effektivare jordbruksadministration – koncentration och samverkan (dnr Fi2001/2357), rapport från Utredningen om jordbruksadministrationen (Fi 2001:02), maj 2001

Jordbruksdepartementet, juli 2000: *Rapport om effektivisering och finansiering av jordbruksadministrationen*

RRV rapport 1998:56 *Lantbruksenheternas administration av stödet till jordbruket*

SOU 1998:147 *Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket*. Betänkande av Utredningen om myndighetsorganisation på jordbrukets område mot bakgrund av det svenska EU-medlemskapet.

Bilaga 7

Hur har Förenade kungariket och Danmark hanterat frågan?

Förenade kungariket (Storbritannien och Nordirland) har beslutat att tillåta att marknadsstöd betalas ut i euro. Det gäller däremot ännu inte direktstöden. Kommissionen har godkänt utformningen av systemet . Det tillämpas i Storbritannien och Nordirland sedan hösten 2000. Danmark har däremot inte infört något system för betalningar i euro och har inte heller för avsikt att göra det i framtiden. En viktig skillnad emellan länderna är att det brittiska pundet flyter gentemot euron, medan den danska kronan är knuten till euron.

Kontakter med brittiska myndigheter

Även om det finns tydliga skillnader emellan den svenska och den brittiska förvaltningen av jordbruksstöd, tillförde synpunkterna från det brittiska miljö- och jordbruksdepartementet (DEFRA¹) och den brittiska utbetalningsmyndigheten (RPA²) viktiga aspekter. Deras erfarenheter skulle vara värdefulla om Sverige beslutade att införa eurobetalningar.

Efterfrågan på eurobetalningar

Efterfrågan på eurobetalningar kom från början från handelsföretagen, vilket var bakgrunden till att man valde att börja med marknadsstöden (särskilt exportbidragen). Ett annat viktigt skäl var att det bedömdes som systemmässigt enklare att betala marknadsstöden än direktstöden. Således sammanföll efterfrågan med de administrativa förutsättningarna. Någon samhällsekonomisk analys gjordes inte, utan det rörde sig om ett politiskt beslut

¹ Department of Environment, Fisheries and Rural Affairs.

² Rural Payments Agency.

att svara upp emot efterfrågan. Dåvarande jordbruksministern utlovade hösten 1998 att eurobetalningar av marknadsstöd skulle kunna erbjudas från hösten 2000, vilket också infriades.

Redan hösten 1998 utlovades att utbetalningar av direktstöd i euro skulle undersökas, men samtidigt underströks att detta skulle bli en senare fråga. Även det brittiska lantbruket hade framfört önskan om att kunna välja stöd i euro, men det bedömdes av ministeriet att intresset i praktiken var betydligt mindre där. Emellertid förväntades det kunna öka allteftersom euron befästes som betalningsmedel, bl.a. genom att lantbruket skulle komma att handla alltmer i euro. Åtminstone har intresset på centralt håll ökat sedan dess. Den engelska lantbruksorganisationen National Farmers Union (NFU) begärde nyligen att regeringen skulle verka för att det agromonetära kompensationsstödet för valutastegringar skulle förlängas efter den 1 januari 2002, då det upphör. Vål medvetna om att det var mycket osannolikt att så skulle ske, begärde NFU även som alternativ en rad andra åtgärder. Bland dessa ingår att direktstöden skall kunna betalas ut i euro.

Eurobetalningar för marknadsstöden

Även om det främst rörde sig om ett politiskt beslut att införa betalningar i euro, låg säkerligen bakom detta en bedömning av vad som var möjligt och rimligt att genomföra. När beslutet togs sköttes betalningarna av marknadsstöden av dåvarande Intervention Board (IB), medan direktstöden betalades av dåvarande jordbruksministeriets (MAFF³) regionala kontor (detta gäller England, i de övriga länderna inom Förenade kungariket ansvarar den egna förvaltningen för betalningarna). De regionala kontoren hade inte förutsättningar för att göra utbetalningar i två valutor, medan IB:s system tillät en sådan förändring.

Arbetet inleddes genom att möten hölls med handelsföretagen, där ett införande och dess följder diskuterades. Intresset var stort, eftersom man såg en möjlighet att undvika valutarisker och därigenom få större säkerhet i en situation där det brittiska pundet steg trendmässigt. Fördelarna med detta gällde främst för de mycket stora europaövergripande företagen i Storbritannien. Ett mindre antal, 200–300 företag, står för en mycket stor andel av stödutbetalningarna, över 80 procent. Övriga är ett stort antal

³ Ministry of Agriculture, Fisheries and Food.

mindre företag, som av naturliga skäl har mindre intresse av betalningar i euro.

Innan de nödvändiga förändringarna kunde genomföras, var det nödvändigt att ha ett underhandsbesked från EG-kommissionen. Eljest hade man riskerat att få göra om arbetet i ett senare skede, vilket naturligtvis hade både fördyrat och försenat. Det visade sig att diskussionerna med kommissionen tog lika lång tid som det sedan behövdes för att genomföra systemet i praktiken, dvs. ett år. Man kunde till slut enas om ett system, där betalningar av euro görs efter en väntetid om tre månader efter ansökan. Betalningarna i euro görs i ettårsperioder och måste sägas upp av stödmottagaren med tre månaders varsel. Från början gällde valet för företagen alla stöd eller inga, men tämligen omgående ändrades detta. Numera kan företagen välja fritt bland stöden; ett eller flera kan fås i euro, alltmedan övriga mottas i pund.

Att valmöjligheten gäller för varje stöd var för sig passar även IT-systemen, då det finns ett system för varje stödform. Dessa har sedan ett gemensamt gränssnitt till det centrala bokföringssystemet. Att bygga om systemen var mer komplicerat än vad man först hade väntat sig. Totalt kostade förändringen av samtliga system som berör marknadsstöden, enskilda stödsystem såväl som centrala system, konsultinsatser inbegripna, 850 000 pund (ca 12,75 milj. kr). Däremot har inte driftskostnaderna stigit, inte heller felandelen i handläggningen.

Eurobetalningar har dock inte utnyttjats i så stor utsträckning som väntat. När systemet skulle införas gjordes ett utskick till över 7 000 företag, där myndigheten talade om vilka system som berördes och att information och ansökningsformulär kunde beställas av intresserade. Ett av fyra begärde information, men få har utnyttjat möjligheten. Ökningen av antalet har hittills varit långsam, men förväntas tillta inom den närmaste framtiden.

I de flesta fall vill företagen få exportbidrag i euro, i några fall avser betalningarna interventionsköp av spannmål och i övriga diverse stödformer. Antalet företag som mottar euro har ökat från 14 för ett år sedan till drygt 20 i dagsläget. Det samlade värdet är drygt 100 milj. pund, vilket motsvarar ungefär tre procent av de samlade utgifter i Förenade kungariket som finansieras av EU-budgetens garantidel.

Systemen för de olika marknadsstöden kan nu användas för en situation med enbart euro. Således bedöms de förändringar som gjorts också innebära en förberedelse för ett framtida inträde i

valutaunionen, såväl en övergångsperiod med två räkneenheter som slutmålet med en enda.

Direktstöden

För direktstöden skulle eurobetalningar i nuläget vara mycket svårare att genomföra i Förenade kungariket och leda till mycket högre kostnader än för marknadsstöden. I praktiken krävs helt nya IT-system, där euromöjligheten finns med från början. Å andra sidan, menar brittiska myndigheter att det, när nya system ändå skall byggas upp, är fråga om en marginellt högre kostnad att införa möjligheten att hantera två valutor, förutsatt att detta är ett krav från början.

Än så länge är därför utbetalning av direktstöd i euro inte möjligt att införa i Förenade kungariket. Dessutom är det så att DEFRA som nämnts endast står för utbetalningen i England. I kungarikets övriga länder – Skottland, Wales och Nordirland – betalas direktstöden av den regionala regeringens organ. Det kommer således vara den långsammaste förvaltningen som bestämmer takten, om och när eurobetalningar skall införas.

Emellertid förändras förutsättningarna nu radikalt; en allmän plan för att modernisera den statliga förvaltningen håller på att genomföras. I framtiden skall bl.a. alla ansökningar kunna göras elektroniskt och s.k. smarta system skall användas. För jordbruksadministrationen innebär detta att en ny betalningsmyndighet har sjuväts, Rural Payments Agency (RPA). Den tar över IB:s verksamhet (marknadsstöden) och hela hanteringen av direktstöden i England samt i framtiden utbetalningen (men ej handläggningen) av struktur- och miljöstöden till jordbruket. Samtidigt satsas 60 milj. pund (i dagsläget över 900 milj. kr) på att utveckla nya system. Målet är att 95 procent av alla stödansökningar i framtiden skall göras elektroniskt, antingen av jordbruksföretagen själva eller med hjälp av lantbrukets organisationer eller konsulter. Satsningen är på så sätt tänkt att betala sig på sikt genom att brittiska regeringen, när målet är uppnått, räknar med att kunna minska antalet anställda inom berörda delar av förvaltningen med en tredjedel.

När denna förändring ändå genomförs, måste man samtidigt förbereda valutaunionen. Möjligheten att betala ut stöd i euro före inträdet i valutaunionen ses som en del av dessa förberedelser.

Under alla omständigheter är den brittiska bedömningen att man vid inträdet måste kunna hantera både pund och euro, eftersom olika verksamheter har olika räkenskapsår: Jordbruksstöden redovisas till kommissionen från 16 oktober ett år till 15 oktober nästföljande. Den brittiska statens budgetår löper från april till mars. Ett införande av euron kan förväntas ske vid ett årsskifte. Eftersom det inte är lämpligt att byta räkneenhet under ett löpande räkenskapsår, måste man således vara förberedd på kravet att samtidigt kunna redovisa i två olika enheter.

Följaktligen ser brittiska företrädare det inte i någon större utsträckning som en särskild kostnad att kunna erbjuda direktstöden i euro före valutaunionen. Något formellt beslut finns ännu inte att göra detta, men man räknar med att vara färdig tidigast år 2004. Departementet bedömer att det i praktiken redan finns ett politiskt åtagande att införa möjligheten när det blir praktiskt möjligt. Systemen måste därför under alla omständigheter förberedas för att kunna klara av det.

Brittiska förvaltningens erfarenheter av eurobetalningar

Betalningar inom jordbrukssektorn anses ha en stor fördel vid införandet av euron: stöden är redan satta i euro. Det underlättar när systemen skall förändras och gör det möjligt att börja tidigt.

Själva utbetalningarna av stöden i euro har inte inneburit några större problem, förutsatt att mottagaren har ett eurokonto. Man vet vid varje utbetalningstillfälle betalningsbehovet i euro och köper motsvarande belopp i Bank of England. Den kursen man får där används sedan i redovisningen, såväl den nationella som till kommissionen.

Även i allmänhet menar man att redovisningen inte innebär några större problem; den sker och kommer att ske i pund såväl i nationell bokföring som till EG-kommissionen fram till dess man går med i valutaunionen. Framtida system skall ha möjligheten att använda båda valutorna, som en förberedelse för övergångsperioden.

Överlag har man upptäckt många detaljer att ta hänsyn till: Ett exempel är de säkerheter som i flera fall måste ställas för att få del av stöden. Det kan innebära problem om de ställs i pund för ett ärende som betalas i euro. Bland annat finns vissa lägstgränser som kan underskridas när valutakursen förändras. Vidare kan vissa

belopp i stödberäkningarna vara i nationell valuta, exempelvis transportkostnader för spannmål till interventionsköp. Detta har ställt till vissa problem i beräkningarna.

Erfarenheten hittills är positiv; tidsplanerna höll och betalningarna fungerar. Man skulle i stort sett inte ha gjort något annorlunda, med facit i hand. Sammanfattningsvis ges ändå rådet att inte överskatta hur stor den verkliga utnyttjandegraden kommer att bli i början, samt att inte underskatta problemen med IT-systemen.

Gentemot EG-kommissionen menar DEFRA att Sverige sannolikt kan dra fördel av det arbete britterna gjort. Som nämnts upptog diskussionerna med kommissionen ett år av de två som förlöpte emellan beslutet att införa eurobetalningar och sjösättandet. Detta berodde till stor del på att det inte fanns någon förebild att gå efter. Nu finns det en sådan, vilket bör förkorta tiden för eventuella förhandlingar emellan Sverige och kommissionen betydligt.

Man framhöll att det med all säkerhet var betydligt billigare att göra euroförberedelser nu, innan det fanns någon tidspress. I och med att ett datum för inträdet i valutaunionen fastställts kommer trycket på konsultmarknaden att öka från alla, myndigheter såväl som företag, som behöver förändra sina system. Om man gör förändringarna i god tid slipper man konkurrera med andra myndigheter och, än värre, med privata företag. Förändringarna kan göras gradvis och allteftersom systemen byts ut eller förändras av andra skäl

Eftersom systemen dessutom löpande måste förändras till följd av nya krav inom EG-regleringen, pågår ett ständigt förändringsarbete. Man bedömer 20–30 procent av systemen förändrats till följd av nya regler varje år. Även detta måste vägas in när man diskuterar förändringar inför eurobetalningar. Det kan i vissa fall försvåra, men å andra sidan även ge samordningsvinster.

Inställningen i Danmark

Den danska kronan är knuten till euron (den ingår i ERM 2), vilket gör att variationen gentemot euron är begränsad. Jämfört med det brittiska pundet och den svenska kronan, finns därför inte samma risk för förändringar av stödnivåerna från ett år till ett annat. Det finns därför inte så starka sakskalet att införa betalningar i euro. Dessutom vore det förmodligen politiskt problematiskt i dagsläget.

Enligt ett skriftligt svar till utredningen från det danska Fødevareministeriet, har jordbruksnäringen i Danmark ändock vid flera tillfällen uttryckt en önskan om, att jordbruksstödet skulle kunna utbetalas i euro. Detta grundas enligt ministeriet bland annat på ökade möjligheter att öppna bankkonton och ta lån i euro, till följd av den inre marknaden.

Emellertid har den danska folkomröstningen den 28 september 2000, då ett flertal av befolkningen röstade nej till Danmarks deltagande i EMU:s tredje fas, dvs. valutaunionen, fått avgörande betydelse för inställningen till euron generellt i Danmark. Mot den bakgrunden har Danmarks regering beslutat, att utbetalning av jordbruksstöd i Danmark även i fortsättningen uteslutande skall ske i danska kronor.