

BILAGA 3



Konsekvenser av EG-medlemskapet för jordbruket och livsmedelssektorn

BILAGA 3 TILL
EG-KONSEKVENsutredningen, Samhällsekonomi

Konsekvenser av EG-medlemskapet för jordbruket och livsmedelssektorn

Rapport till EG-konsekvensutredningen,
Samhällsekonomi
av
Ewa Rabinowicz

Sveriges Lantbruksuniversitet
Box 7013
750 07 UPPSALA

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Förord

EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi (Fi 1993:06), tillsattes under våren 1993 för att granska de samhällsekonomiska konsekvenserna för Sverige av olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen.

Som ett led i analysarbetet genomförs ett antal specialstudier. De kommer att publiceras som bilagor till betänkandet.

Författarna svarar själva för innehåll och bedömningar. Av betänkandet kommer det att framgå hur EG-konsekvensutredningen har använt sig av bilagorna.

Denna rapport till utredningen har författats av docent Ewa Rabinowicz vid Sveriges Lantbruksuniversitet i Uppsala.

Stockholm i november 1993

Björn Molin
Ordförande

Pernilla Ström
Huvudsekreterare

Innehåll

1	Den gemensamma jordbrukspolitiken	
	— en kort beskrivning och analys	7
1.1	Problemställning och syfte	7
1.2	Politikens mål, medel och grundläggande principer	8
1.3	Prispolitiken	9
1.4	Strukturpolitiken och regionalpolitiken på jordbrukets område	12
1.5	Det agromonetära systemet	15
1.6	Jordbrukspolitiska reformer inom EG	18
1.7	GATT och Uruguay-rundan	20
2	Om Sverige redan vore medlem i EG	25
2.1	Svenska jordbrukets och förädlingsindustrins komparativa fördelar och konkurrenskraft — en övergripande analys	25
2.2	Industrins konkurrenskraft — en branschvis genomgång	29
2.3	Kostnadsnivån i det svenska lantbruket jämfört med i Danmark	33
2.4	Effekterna av medlemskapet på företagsnivå	35
2.5	Effekten av medlemskap på sektorsnivå	35
2.6	Effekten av EG-medlemskapet på konsumenterna	38
3	Effekten av ett EG-medlemskap vid mitten av 1990-talet	41
3.1	Basalternativet: inernavreglering + GATT	42
3.2	Det svenska positionsappret	44
3.3	Effekter av medlemskapet — en samhälls-ekonomisk kalkyl	46
3.4	Samhällsekonomisk kalkyl — känslighetsanalys	51
3.5	Effekter på industri och distribution	53

4	Den gemensamma jordbrukspolitikens framtida utveckling	57
4.1	Långsiktiga konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG	57
4.2	Gemensam jordbrukspolitik eller re-nationalisering	58
4.3	Jordbrukspolitiken och EG-samarbetet	63
4.4	Beslutsprocessen inom EG	64
4.5	Trender och tendenser i politikens utveckling	66
4.6	Den gemensamma jordbrukspolitikens framtid ur public choice-perspektivet	71
4.7	Sammanfattning	73
	Referenser	77

1 Den gemensamma jordbruks- politiken — en kort beskrivning och analys

1.1 Problemställning och syfte

Delrapporten avser att belysa konsekvenserna av ett svenskt medlemskap i EG för primärproduktionen av jordbruksprodukter, livsmedelindustrin samt konsumtionen av livsmedel. Analysen koncentreras i första hand till de produkter som före 1990 års reform tillhörde kategorin reglerade livsmedel. Analysen genomförs i tre olika tidsperspektiv. Inledningsvis ställs frågan hur det svenska jordbruket m m skulle ha sett ut om vi redan vore medlemmar av EG, dvs analysen utförs mot historiska priser, i första hand 1990 års nivå. Även längre tillbakablickar kommer att inkluderas. I nästa steg görs en analys av konsekvenserna av ett medlemskap i enlighet med de villkor som kan förväntas utgöra resultatet av förhandlingsprocessen. Slutligen görs en framtidsbedömning på tio års sikt. Avsikten är att göra en samhällsekonomisk kalkyl av effekterna av medlemskapet. Den samhällsekonomiska kalkylen kommer inte att upprepas för olika tidsperspektiv utan görs endast för nuläget. Den samhällsekonomiska kalkylen kan inte begränsas till jordbruket. Medlemskapet medför ett extra skatteuttag i storleksordningen 20 miljarder kronor. Samtidigt genereras ett återflöde som är hårt bundet till jordbruket. Det är nettot av dessa två samhällsekonomiska effekter som ger ett statiskt välfärdsnetto. (Medlemskapet förväntas vidare leda till dynamiska effektivitetsvinster på flera områden i samhällsekonomin. Dessa tas inte upp i denna rapport). När det gäller EG-medlemskapets sammanlagda budgetmässiga kostnader innebär kravet på medfinansiering av vissa åtgärder (additionsprincipen) en ytterligare belastning på budgeten. Vidare tillkommer kostnader för en nationell administration av politiken. Parallellt med förhandlingar om återflödets storlek förhandlar Sverige också om budgetnettot. Det är uppenbart att det föreligger en konflikt mellan målsättningar att "minimera" budgetbidraget och "maximera" återflödet. Den fråga som då anmäler sig är vilket av dessa mål som bör prioriteras med hänsyn till den samlade effekten på samhällsekonomin.

EG-länderna bedriver en gemensam jordbrukspolitik. Denna politik brukar förkortas CAP (Common Agricultural Policy) i den engelskspråkiga litteraturen. Förkortningen kommer att användas i rapporten, eftersom

ingen vedertagen svensk förkortning finns. Vid ett medlemskap i EG kommer Sveriges nuvarande jordbrukspolitik att ersättas av CAP. Ett visst nationellt inflytande, framför allt över strukturpolitiken kommer dock att finnas. Vidare kommer tillämpningen av den gemensamma politiken i Sverige att vara avhängig av resultatet av de nu pågående medlemskapsförhandlingarna. Som en bakgrund till analysen av konsekvenserna på jordbrukets område av ett eventuellt EG-medlemskap presenteras nedan CAP:s grundläggande utformning samt regelverkets tillämpning för Sverige, politikens utveckling över tiden fram till det senaste reformbeslutet, en analys och utvärdering av Mac Sharry-reformen samt GATT-förhandlingarnas troliga inflytande över politikens framtida utveckling.

1.2 Politikens mål, medel och grundläggande principer

Artiklarna 37-46 (av totalt 248 artiklar) i Romfördraget, 1957, ägnas åt den gemensamma jordbrukspolitik. Politikens målsättningar har specificerats i art 39. Målsättningarna uppvisar stora likheter med den svenska jordbrukspolitikens officiella mål: skälig levnadsstandard för lantbrukarna, försörjningstrygghet, rimliga konsumentpriser, effektivitet i resursutnyttjandet m m. Flertalet andra länder i den industrialiserade världen har, för övrigt, snarlika jordbrukspolitiska mål.

Den gemensamma jordbrukspolitik bygger på tre huvudprinciper: gemensamma priser, gemensam finansiering och den sk gemensamhetspreferensen vilken ger företräde åt produkter producerade inom EG. Efterlevnaden av dessa principer är dock inte fullständig. Avtal mellan EG och vissa andra länder ger tillträde till EG-marknaden för begränsade kvantiteter av vissa produkter på förmånliga villkor. De gemensamma priserna, eller närmare bestämt de gemensamma institutionella priserna, har nästan aldrig varit gemensamma. (Detta problem diskuteras mera utförligt nedan i avsnitt 1.5).

Jordbrukspolitik finansieras av fonden FEOGA, (eller EAGGF om den engelska förkortningen, som är mindre vanlig, används). Fonden är uppdelad i en "garantidel" och en strukturdel. Den första, helt dominerande delen (93 procent) används för att finansiera prispolitiken. FEOGAs strukturdel används för att finansiera struktur- och regionalpolitiken inom jordbruket och ingår i de sk strukturfonderna. Finansieringen av jordbruksutgifterna tog 1991 59,2 procent av EG:s totala budget i anspråk. Sett i relation till EG-ländernas samlade BNP motsvarar utgiften 0,6 procent. Varje invånare i EG betalade 1991 92 Ecu (dvs ca 700 kronor enligt dåvarande växelkurs) för CAP. (Agricultural Situation in the Community 1992). Beloppen kan förefalla små men bör relateras till jordbrukets bidrag till BNP, vilket uppgår till 3,5 procent. Vid mitten av

1980-talet slukade jordbruket två tredjedelar av budgeten. Den gemensamma finansieringen har tenderat att öka de totala jordbruksutgifterna, eftersom systemet skapar ett incitament att öka den egna produktionen och vältra över kostnaderna på andra. Kostnaderna har helt kunnat externaliseras och länderna har försökt att uppträda som fripassagerare på den gemensamt betalda resan. (Frågan diskuteras vidare i avsnitt 4.1). EG:s budget finansieras med hjälp av en EG-moms på 1,4 procent, en BNP-baserad avgift samt en del mindre poster däribland tullintäkter. Momsen svarar för mer än hälften av budgeten. Finansieringsbördan bärs därmed i hög grad av folkrika länder med hög per capita konsumtion. Länderna med stor jordbruksproduktion, i synnerhet nettoexportörer, utgör klara vinnare. Utbyggnaden av de s k strukturfonderna med ett klart syfte att skapa en mera balanserad utveckling (eller "cohesion") mellan det rika Nordeuropa och de fattigare södra regionerna har lett till att jordbruksutgifternas andel i EG-budgeten har sjunkit (se ovan), och förväntas sjunka ytterligare till 50 procent. Detta leder till att balansen mellan vinnare och förlorare ändras.

1.3 Prispolitiken

Prispolitiken inom EG uppvisar stora likheter med den svenska politiken före den senaste svenska reformen, dvs den interna avregleringen. Politiken bygger på två huvudkomponenter: gränsskydd och interna marknadsregleringar. Gränsskyddet är av samma typ som i Sverige. Det domineras av variabla införselavgifter. Det rör sig således om icke-tariffära handelshinder som leder till att den inhemska marknaden helt isoleras från omvärlden. Syftet med ett interventionssystem är att förhindra att de inhemska priserna faller under en på förhand bestämd prisnivå. Till skillnad från de gamla svenska regleringarna, vilka var tämligen likartat uppbyggda för olika produkter, uppvisar EG-systemet stora skillnader mellan olika produkter. Skillnaderna återspeglar olikheter i ambitioner gällande prisgarantier. För vissa "hårdreglerade" produkter såsom mjölk och spannmål är interventionen obligatorisk, för andra produkter aktiveras den vid behov. Intervention kan också upphöra när storleken på interventionslagren överstigit en viss nivå. För en relativt stor del av produktionen, däribland ägg- och fjäderfäprodukter (30 procent), finns det ingen intervention.

Interventionspriset kan betecknas som ett prisgolv för marknadspriset. Tidigare har uppköpen skett till ett lägre s k uppköpspris. Detta är dock numera avskaffat. Producentpriserna kan vid överskott vara lägre eftersom transportkostnaden till interventionskontoret tillkommer. Leveranserna betalas med en viss eftersläpning, vars längd för övrigt har användts som policy variabel, vilket ger än lägre faktiskt pris. Vid exporten från EG betalas exportsubventioner eftersom priserna är lägre på världsmarknaden. Ett anbudsförfarande används vid betalningen.

Subventionerna betalas ur fonden FEOGA, dvs bekostas av skattebetalare utom när det gäller socker där interna avgifter finansierar (den anse- nliga) sockerexporten. Inom ramen för den gamla svenska politiken betalades exportsubventionerna för animalieprodukterna av producenterna. I den nya politiken skulle subventionerna avskaffas efter en övergångsperiod. Skillnaderna mellan den gamla svenska politiken och EG-politiken kan till stora drag förklaras av att den svenska politiken var uppbyggd efter vissa grundläggande principer som genomsyrade politikens utformning. Landet skulle vara självförsörjande av beredskapsskäl. (Det är dock tveksamt om självförsörjning utgör en relevant beredskapsgaranti. Se bl a Molander, 1987). Lantbrukarna som skulle stå för livsmedelsförsörjningen garantera- des inkomster för den del av produktionen som avsattes på hemmamark- naden. Exportfinansieringen via producentavgifter var en logisk följd av systemet. (Spannmålsprodukterna har dock varit ett undantag). EG:s jordbrukspolitik har däremot tillkommit genom en sammansmältning av de ursprungliga medlemmarnas politik där varje land har lämnat sitt "avtryck" (Neville-Rolfe, 1984). Politiken har således tillkommit som en kompromiss och utvecklats vidare genom kompromisser. Det saknas därför ofta klara principer. Mängder av undantag förekommer för varje regel. En ytterligare aspekt som bör beaktas är att EG, när det bildades, var en betydande nettoimportör av jordbruksprodukter. Risken för en betydande olönsam export var inte överhängande. Det resulterade i sin tur i att politiken från början byggde på öppna prisgarantier. Den pro- duktionsmängd för vilken garantierna gällde begränsades inte på något sätt t ex som i det svenska fallet till hemmamarknaden. Dessutom underskattade man den framtida produktivitetssökningen. Tillsammans med en mycket snabb produktivitetsförbättring ledde dessa öppna prisgarantier till betydande överskott, som undan för undan måste elimineras.

Utformningen av EG:s regleringssystem gör det svårt att förutsäga vilka priser Sverige kan räkna med. Osäkerheten om framtida växelkurser bidrar till problemen. Medlemskapet i EG kommer inte att innebära att det svenska jordbruket konfronteras med ett "danskt" producentpris. Inte heller kommer ett medelpris för EG att gälla. (De flesta jämförelser i denna rapport kommer dock att göras mot ett genomsnittligt EG-pris eller danskt producentpris). Priserna varierar avsevärt mellan EG-länderna. Prisvariationerna förklaras av prisregleringarnas uppbyggnad. Gränsskyd- det begränsar konkurrensen utifrån och ger på så sätt ett pristak för den inhemska prisvariationen. (Detta tak kallas för ett målpris eller, om hänsyn tas till transport- och hanteringskostnader, för ett tröskelpris). Det interna regleringssystemet ger i stället ett prisgolv. Till skillnad från den gamla svenska regleringen är spännvidden mellan det gränsskyddade priset och interventionspriset betydande, vilket lämnar ett utrymme för prisvariationerna beroende på marknadsförutsättningarna. Dessa varierar emellertid mellan länderna, vilket leder till olika priser. I överskottsom- råden, där en större del av produktionen levereras till interventionssyste-

met, är priserna lägre än i underskottsområden där interventionen spelar en mindre roll. Länder med högre självförsörjningsgrad har således en lägre prisnivå än länder med en lägre självförsörjningsgrad. Den danska prisnivån ligger emellertid för de flesta produkter över EG-genomsnittet trots en mycket hög självförsörjningsgrad. En skicklig förädling och marknadsföring av animalier har gjort att danskarna trots stora överskott har undvikit ett alltför stort beroende av interventionssystemet. Det danska mjölkpriset är exempelvis betydligt högre än priset i Irland, trots att båda länderna har en hög självförsörjningsgrad på mjölk. Förklaringen ligger i att en stor del av den irländska mjölken blir till mjölkpulver och hamnar i interventionslager, medan den danska tillverkningen av mjölkpulver är liten. (När det gäller fläsket där interventionssystemet i praktiken inte tillämpas förklaras det höga danska priset av att danskarna bearbetar ett högrprissegment av marknaden medan holländarna, de andra stora fläskproducenterna, inriktar sig på en massproduktion till ett lågt pris. Förädlingsindustrins effektivitet har stor betydelse för producentpriset i jordbrukslandet för de animaliska produkterna, eftersom interventionssystemet för dessa varor av naturliga skäl inriktas på primärförädlade produkter. Detta innebär att de jämförelser som görs mellan svenska producentpriser och EG:s genomsnittspriser implicit förutsätter att den svenska förädlingsindustrin är lika effektiv som genomsnittet för EG.

För svenskt vidkommande kan genomgången ovan utmyнна i följande slutsatser:

För överskottsprodukter som *spannmål* kan man räkna med relativt låga priser eftersom en del troligtvis kommer att levereras till interventionen.

När det gäller *nötkött*sproduktion där Sverige är nettoimportör bör priserna bli relativt sett högre. Man bör dock beakta att det svenska nötköttet är av låg kvalitet då det härstammar från mjölkkor och inte från djur av köttas.

För *fläsk* kan priset hamna under den danska nivån, eftersom kvalitén på den danska produktionen är hög. Likaså kan en hög konkurrens väntas inom de lågreglerade sektorerna som *kyckling och ägg*. De svenska kycklingarnas salmonellafrihet kan dock fungera som ett konkurrensskydd och försäljningsargument på exportmarknaden.

Vad *mjölkprodukter* beträffar kommer ostmarknaden att utsättas för en hög konkurrens (se vidare diskussionen om mejeriindustrin.) Konsumentmjölken åtnjuter däremot en relativ hög grad av naturligt skydd på grund av höga transportkostnader för kylda produkter. Den höga andelen konsumtionsmjölk i den svenska konsumtionen av mjölkprodukter borde ge ett förhållandevis högt producentpris på mjölk.

Prispolitiska beslut fattas en gång om året av EG:s ministerråd bestående av jordbruksministrar. Underlagsmaterialet förbereds av EG-kommissionen. Processen startar i regel redan på hösten och kan, i värsta

fall, pågå fram till försommaren. Flera institutioner involveras i prisprocessen. Första steget tas av en "council working group" bestående av experter från medlemsländerna. Nästa diskussionsomgång tar vid i "Special Committee on Agriculture" (SCA). Slutligen, om motsättningar mellan länderna visar sig vara speciellt svåra, kan "High Level Group" bestående av generaldirektorerna från jordbruksministerier i medlemsländerna träffas. Prisförslaget diskuteras ofta i flera omgångar innan ett beslut fattas.

1.4 Strukturpolitiken och regionalpolitiken på jordbrukets område

Den strukturpolitiska delen av den gemensamma jordbrukspolitikens är mindre gemensam än prispolitiken, som i princip skall vara lika mellan länderna både vad gäller nivån och valet av instrument. Följaktligen bygger prispolitiken på förordningar (regulations) vilka i sin helhet är bindande för medlemsländerna. Strukturpolitiken däremot bygger i högre grad på direktiv vilka snarare är att betrakta som ramverk som skall fyllas med nationell lagstiftning (dock i enlighet med direktivens intentioner) (Fennel 1987). Strukturpolitiken var nämligen redan från början tänkt att bli mera "nationell". (Ännu mera nationell är lagstiftningen på de sanitära och fytosanitära etc områden som helt är baserad på direktiv). Strukturpolitiken syftar nämligen till att mildra effekterna av en gemensam prisnivå för de producenter/regioner som inte kunde anpassa sig därefter. Av det skälet är inslaget av speciella nationella lösningar större. En annan viktig skillnad är additionsprincipen, som är styrande för strukturpolitiken. Principen innebär att EG aldrig står för hela kostnaden av den strukturpolitiska åtgärden/programmet. Inom prispolitiken har däremot hela kostnaden täckts av EG. (Den senaste jordbruksreformen har dock inneburit att pris- och strukturpolitiken delvis vävts in i varandra. Detta diskuteras vidare nedan). De strukturpolitiska programmen kan indelas i tre kategorier:

- 1) obligatoriska,
- 2) frivilliga, medfinansierade av EG,
- 3) frivilliga, utan EG:s finansiering.

De viktigaste av de obligatoriska stöden är investeringsstödet till landbrukare. Obligatorium går ut på att stödformen måste finnas tillgänglig för producenter som uppfyller vissa villkor. Sökanden skall bl a ha jordbruk som huvudsaklig sysselsättning och en lägre inkomst än referensinkomsten inom området. Brukaren måste visa att investeringen långsiktigt leder till en högre inkomst med hjälp av en driftsplan. Bidrag kan lämnas upp till 35 procent av investeringskostnaden i fasta an-

läggningar och 20 procent för andra kostnader. (Inköp av jordbruksmark finansieras inte). Länderna kan välja att differentiera stödet mellan olika produktionsgrenar och områden. När det gäller de frivilliga medfinansierade stöden utgör etableringsstödet till unga lantbrukare (högsta tillåtna åldersgränsen är 40 år) samt stöd till vidareförädling och marknadsföring av jordbruks- och skogsprodukter de viktigaste stödformer. Tillsammans med det tidigare nämnda investeringsstödet dominerar dessa tre stödformer de horisontella stöden inom EG (SJV, 1992:39). För de nationella stöden gäller det att dessa inte får vara konkurrenssnedvridande och innebära att produktionen av en speciell vara stimuleras. Bedömningen är dock något flexibel och påverkas av marknadssituationen för varan i fråga. Den totala nationella stödvolymen är i sig inte begränsad. Stödintensiteten får däremot inte vara alltför hög (Willkinson, 1993). På så sätt blir ett lågt stöd till stora regioner tämligen oproblematiskt om man kan finna konkurrensneutrala sätt att "sprätta ut" det på, medan högt stöd till ett litet område (Norrlandsstödet eller stödet till jordbruk inom Nordkalotten för att vidga perspektivet till andra EG-aspiranter med samma problem) får svårare att bli accepterat.

Jämförs EG:s strukturpolitiska stöd med svenska dito finner man vissa likheter. Stöd till nystartande unga lantbrukare finns t ex i båda fallen. Den viktigaste skillnaden är att Sverige saknar ett generellt investeringsstöd. (Det har vidare påpekats [SJV, op cit] att flera stöd kan kombineras med varandra varför jordbrukare i t ex missgynnade regioner teoretiskt kan komma upp i ganska höga stödnivåer). Detta investeringsstöd som till hälften finansieras med nationella medel kan visa sig kostsamt för statskassan. Man kan vidare ifrågasätta behovet att subventionera investeringarna i en sektor som lider av kroniska överskottsproblem. Om stödet motiveras av inkomstfördelningsskäl bör det också erbjudas näringsidkare med låga inkomster i andra sektorer.

EG har två områdesrelaterade regionala stöd till jordbruket.

- * Det första är stödet till bergsjordbruk och andra missgynnade områden som infördes 1975.
- * Det andra är 5b-stödet till utvecklingen av landsbygden inom ramen för strukturfonderna.

Fonderna skapades i samband med jordbrukspolitiska reformen 1988. De missgynnade områdena upptar numera mer än hälften av den samlade arealen inom EG (närmare bestämt 55 procent). Begreppet har därmed förlorat sin egentliga betydelse. Man kan knappast hävda att förhållandena är sämre än normala på mer än hälften av arealen.

Det finns tre kategorier av missgynnade områden inom EG:

- * bergsjordbruken,
- * andra missgynnade områden samt
- * små områden med speciella handikapp.

De sistnämnda får inte uppgå till mer än 4 procent av medlemslandets yta. För att definiera bergsområden används höjd över havet (minst 600 m eller 800 m i sydliga länder) samt eventuellt stark lutning. Båda faktorerna påverkar jordbrukets kostnadsläge genom kortare odlingssäsong, högre kostnader för jordbearbetning och skörd m m. (Brukningsenheter i sådana regioner tenderar vidare att vara mindre pga svårigheterna att samla tillräckligt stora arealer inom rimligt avstånd). Det finns inga områden i Sverige som kan uppfylla EG:s kriterier för bergsjordbruk (SJV, op cit). Odlingsbetingelserna, i synnerhet växtperiodens längd som starkt påverkar skördenivån, är dock sämre i stora delar av Sverige än inom EG:s bergsjordbruk. Sådana områden borde således kunna jämföras med bergsjordbruken. Alternativet är att en ny typ av missgynnad region — arktiskt jordbruk — tillskapas.

När det gäller "andra missgynnade regioner" baseras avgränsningen på ekonomiska och sociala och inte på klimatologiska indikatorer. Närmare bestämt rör det sig om hög andel av sysselsättningen, låga inkomster inom jordbruket samt låg befolkningstäthet. Tillämpningen av reglerna varierar mellan länderna. Oftast används 15 procent på det första kriteriet, högst 80 procent av riksgenomsnittet på det andra och högst 50 procent av riksgenomsnittet på det tredje. SJV (Rapport 1992:39, op cit) har sökt att tillämpa dessa kriterier på svenska förhållanden. Såväl den tyska som den franska regeluppsättningen prövades. Vid användningen av tyska regler uppfyllde ingen region i Sverige villkoren. (Omtolkades kraven till att inkludera skogsbruket klarade sju norrländska kommuner kraven). Under den franska regeluppsättningen, där låg befolkningstäthet och hög sysselsättningsandel används som alternativa kriterier, kunde 51 kommuner eller 7 procent av landets areal betecknas som "missgynnade".

Områden med speciella handikapp maximeras till 4 procent av landets yta. De områden som berörs är speciellt skyddsvärda ur natur eller miljösynpunkt. Övningar av ovan redovisade slag ger en hel del intressant information men kan knappast användas i prognossyfte. Redan de befintliga reglerna kan tolkas olika. Snarare kan man hävda att tillämpningen kännetecknas av den blandning av regelorientering och policy diskretion som är så typisk för EG och som uppkommer när regeltillämpningen blir ett utfall av förhandlingar. Vidare är de nuvarande reglerna naturligt nog ett resultat av klimatologiska, ekonomiska och sociala förhållanden i de länder som för närvarande utgör EG:s medlemskara. Reglerna är illa anpassade till svenska och nordiska förhållanden. Den svenska regeringen har i sitt positionspapper krävt att även områden i skogs- och mellanbygden samt Åland och Gotland skall ingå i kategorin missgynnade områden. Det står klart att reglerna kommer att anpassas för att bättre återspegla den nordiska situationen. Hur långt anpassningen kommer att gå är däremot en öppen fråga. Generellt kan man säga att förändringar som leder till att speciella kategorier skapas, har större chanser att gå genom än sådana anpassningar av regelverket som kan

kopieras av befintliga medlemmar. Detta gäller för övrigt alla krav som Sverige har ställt.

Jordbruket i missgynnade områden gynnas på två sätt:

- * dels påverkas tillämpningen av de övriga stöden av det faktum att ett område klassificerats som missgynnad,
- * dels finns det speciella stöd riktade till just dessa områden.

Exempelvis blir villkoren för investeringsstödet mera fördelaktiga i missgynnade områden; bidragsdelen stiger med 10 procentenheter. Bland de riktade stöden är speciella djur eller arealbidrag viktigast. Bidragsnivån är låg, dvs mellan 150-1 000 kronor per djurenhet och år. Det svenska norrlandsstödet uppgår som mest till 8 000 kronor per djur och är således mycket högre. I det svenska positionspapperet krävs ett stöd på oförändrad nivå med en adekvat medfinansiering från EG. När det gäller 5b-stöd till landsbygdsutveckling påminner stödkriterierna dem som gäller för "andra missgynnade områden", dvs sysselsättning och inkomstnivån i jordbruket beaktas. Vad som tillkommer är en låg socioekonomisk utvecklingsnivå som mäts i BNP termer. Inga absoluta gränser finns utsatta, men 8 procent som sysselsättningsgräns i jordbruket och 80 procent för BNP används som riktmärke. Glesbefolkade och perifera områden kan få stöd även om ovannämnda kriterier inte formellt uppfyllts (SJV op cit). Inslaget av policy diskretion och medföljande förhandlingsutrymme både före och efter ett eventuellt EG-inträde är således stort. Ett lämpligt sätt att illustrera reglernas tånjbarhet är att påpeka att missgynnade områden sedan starten har expanderat från att endast omfatta bergsjordbruken till 55 procent av den totala jordbruksarealen. Områden med speciella handikapp som tidigare maximerats till 1,5 procent får nu uppgå till 4 procent av arealen.

1.5 Det agromonetära systemet

Utvecklingen inom det agromonetära systemet kommer att påverka villkoren för svenskt medlemskap. Sammankopplingen mellan agrara och monetära frågor har gått som en följetong genom nästan hela EG:s historia. Eftersom denna följetong dessvärre inte är slut och, åtminstone på kort sikt, kommer att påverka jordbrukspolitiken framtid, förtjänar frågan en närmare analys. Det agromonetära samarbetet illustrerar tydligare än något annat område den strävan att både äta kakan och ha den kvar som stundtals kännetecknat EG-samarbetet. EG:s gemensamma regleringssystem kom till under 1960-talet, dvs under en period av monetär stabilitet. Bretton Wood-systemet var fortfarande i kraft.

Regleringsmekanismen förutsatte egentligen fasta växelkurser för att kunna fungera friktionsfritt. Priserna, som en gång om året sattes

gemensamt i en räkneenhet, skulle mekaniskt omräknas till nationella valutor. När valutorna inte längre var stabila utsattes systemet för påfrestningar. Växelkursförändringar förutsätter nämligen att priserna anpassas därefter för att förbli gemensamma. De nationella priserna i svaga valutor bör stiga medan det motsatta gäller för starka valutor. Detta fullkomligt triviala ekonomiska påstående har dock icke triviala politiska konsekvenser. Det innebär nämligen att man måste acceptera jordbruksprisförändringar på det nationella planet.

När systemet för första gången kom i gungning vägrade tyskarna, vars valuta hade revalverats, att sänka sina inhemska priser samtidigt som fransmännen motsatte sig prisstegringar trots att den franska valutan försvagats. De båda länderna vägrade alltså på olika grunder att anpassa de inhemska priserna till valutakursernas förändring. De uteblivna anpassningarna ledde till att de tyska priserna blev högre och de franska priserna lägre än den gemensamma prisnivån. (Egentligen började turbulensen i Frankrike 1969, längre fram samma år kom den tyska revalveringen. Systemet kom snart (1971) att omfatta de flesta länder). Därmed skapades sk gröna växelkurser som avvek från bankkurserna. Ett system med fri handel och olika institutionella priser är ohållbart. Resultatet skulle bli att all intervention skulle äga rum i Tyskland.

Behovet att rädda interventionsystemet var enligt Fennel (op cit) ett av de främsta motiven för att införa de sk monetära utjämningsbeloppen (MCA) vars funktion var att eliminera incitament till spekulation. (Genom att sälja jordbruksprodukter inköpta i Frankrike till interventionen i Tyskland skulle man annars, förutsatt att prisdifferensen vore tillräckligt stor för att täcka hanteringskostnaderna, kunna komma åt tyska mark billigare än vid växling till en ordinarie bankkurs). Den grundläggande principen var att subventionera exporten till lågprisområden och beskatta importen till högprisregioner.

Således skapades interna handelshinder kort efter det att man lyckats att uppnå en gemensam prisnivå. Denna prisnivå användes hädanefter enbart för handel mellan EG-länderna. Systemet var tänkt att vara temporärt, men har visat sig omöjligt att avskaffa trots de försök som gjordes. I synnerhet under 1970-talets stora monetära instabilitet har prisvariationerna mellan länderna varit mycket stora. Koester (1984) har påvisat att prisspridningen inom EG på jordbruksprisområdet var kraftigare än innan EG bildades, medan priserna på insatsvarorna samtidigt utjämnades.

Hela tiden pågick försök att avskaffa de gamla MCA; den monetära instabiliteten genererade dock nya belopp för varje valutajusterings. När valutorna är instabila kan priserna inte samtidigt vara stabila och gemensamma. I valet mellan dessa två har stabiliteten prioriterats. Det är framför allt prissänkningarna till följd av revalveringar som har varit svåra att genomdriva. Den reform av det agromonetära systemet som ägde rum 1984 (som en del av en större jordbruksreform, se nedan) har därför helt följdriktigt gått ut på att knyta det agromonetära systemet till

den starkaste valutan, dvs den tyska marken. Konsekvensen blev att den tyska markens revalvering har drivit upp den gemensamma prisnivån. (Den kumulerade effekten av detta, den s k korrektionsfaktorn, uppgår för närvarande till över 20 procent).

Efter 1984 kunde inte längre nya positiva MCA skapas. (Positiva MCA var associerade med länder med priser över den "gemensamma" nivå; det motsatta gäller för negativa MCA). Hela anpassningsbördan lades på negativa MCA. Att ta bort de negativa MCA innebär att priser stiger vilket är politiskt lättare att åstadkomma. Systemet har dock varit kostsamt och komplicerat. Rent tekniskt gick man till väga så att nya begrepp skapades, nämligen gröna centralkurser vilka för fasta valutor var lika med centralkursen multiplicerad med korrelationsfaktorn som i sin tur justeras med hänsyn till den starkaste valutans revalvering gentemot ecu). Det kan exempelvis nämnas att de tyska bönderna fortfarande erhåller kompensation för sänkningar av de positiva MCA i början av 1980-talet.

Under senare år har användningen av MCA varit begränsad. För länder med fasta växelkurser tillämpades inga MCA. Den relativa monetära stabilitet som rådde fram till september 1992, och medvetenheten att interna gränsavgifter är oförenliga med en fri intern marknad, väckte förhoppningar om att hela det agromonetära systemet skulle kunna avskaffas. Det var också EG-kommissionens ambition. Detta misslyckades emellertid vid mötet i december 1992. De monetära utjämningsbepallningen togs visserligen bort. Det var också helt nödvändigt om den interna tullkontrollen skulle kunna elimineras. Men den inflationsdrivande korrektionsmekanismen är kvar. Detta har t ex inneburit att priserna i länder med svaga valutor har ökat med mellan 16 och 25 procent under förra höstens monetära oro (Agra Europe, August 1993). (Dock kommer i fortsättningen de institutionella priserna som uttrycks i ecu, att sänkas motsvarande 25 procent av korrektionsfaktorns ökning.)

Vidare har nya former av kompensation införts. Den senaste tidens monetära turbulens har inneburit nya förändringar i systemet. ERM-valutorna tillåts numera att fluktuera kring centralkursen med +/-15 procent. Eftersom centralkurserna inte har ändrats blev även korrektionsfaktorn oförändrad. Innebörden av detta är att det skydd mot revalveringars effekter på inhemska priser som bönder i länder med starka valutor åtnjutit har försvunnit inom ramen för de ovannämnda variationsbanden. Detta är onekligen ett steg i rätt riktning. De budgetmässiga konsekvenserna av den monetära utvecklingen skulle annars ytterligare förvärras.

Den monetära turbulensen har sedan hösten 1992 medfört en ökad belastning på budgeten med 2,3-2,7 miljarder ecu (Agra Europe, augusti 1993). Den agromonetära utvecklingen har direkta konsekvenser för svenskt vidkommande, eftersom nästan alla priser och bidrag inom CAP, med undantag för FEOGA:s strukturpolitiska del där real ecu används, sätts i grøn ecu. Pris- och bidragsnivån kommer således att bestämmas

både av kronkursens och av korrektionsfaktorns utveckling fram till avslutningsögonblicket. Ökningen av korrektionsfaktor från 1,15 till 1,2075 sedan i höstas skulle innebära en prisökning av jordbrukspriserna med över 6 procentenheter vid en oförändrad kronkurs. Effekterna av krondevalveringen tillkommer ovanpå detta.

1.6 Jordbrukspolitiska reformer inom EG

Sedan starten har den gemensamma jordbrukspolitiken reformerats flertalet gånger. Reformarbetet har inkluderat både stora och dramatiska reformer, åtminstone sett till den yttre inramningen och flertalet "dolda" justeringar. Eftersom det komplicerade regelverket som politiken utgör inkluderar många parametrar t ex kvalitetskrav, leveransvillkor, interventionsperiodens längd m m kan priserna till producenter försämrats utan att de institutionella priserna ändras (Phillips 1990 s. 44 visar sänkningar av spannmålspriset som inträffade under 1980-talet till följd av dylika förändringar). Noterbart är att Kommissionen 1986 använde sig av skärpta kvalitetskrav på spannmål som säljs till intervention för att åstadkomma en prissänkning i ett läge där Ministerrådet inte kunde ena sig om ett prispaket pga ett tysk veto. (Det tyska vetot gällde en spannmålsprissänkning på 1,8 procent!). Reformbehovet av den gemensamma jordbrukspolitiken blev särskilt påtagligt under 1980-talet. När EG bildades var gemenskapen nettoimportör av jordbruksprodukter. Det höga stödet till jordbruket stimulerade till en mycket snabbare ökning av produktionen än konsumtionen. Det ledde därför först till importsubstitution, dvs en omfördelning av handeln från omvärlden till medlemsländerna. Vidare var förhållandena på världsmarknaden under 1970-talet relativt gynnsamma med ökad omsättning och periodvis stigande priser. Under 1980-talet förvandlades EG till en betydande nettoexportör samtidigt som världshandeln med jordbruksprodukter stagnerade och priserna sjönk. 1970-talets politik där lantbrukarnas inkomster stöddes mer eller mindre oreserverat, i synnerhet efter den sk "objektiva metodens" införande, blev ohållbar. Tre stora reformer av politiken genomfördes. En klar tendens i reformarbetet har varit att koncentrera sig på en vara åt gången. Resultatet har inte sällan blivit att problemen i stället förflyttats till närliggande produkter (Koester, Traubadel [1992]).

1984 års reform koncentrerades på mjölken. Samma reform omfattade också den ovan nämnda omläggningen av det agromonetära systemet. Snabb produktivitetsökning inom mjölkproduktionen höll på att resultera i kraftiga överskott med påföljande budgetkris. De öppna prisgarantierna blev i detta läge ohållbara. (I och för sig införde man redan på 1970-talet sk medansvarsavgifter som betalades av mjölkproducenter. Avgifterna var dock marginella och har inte dämpat produktionsökningen. Till skillnad från de medansvarsavgifter som tillämpades i den svenska

politiken, t ex slaktdjursavgifter, var avgiftsuttaget inte regelbaserat utan byggde i stället på policy diskretion, dvs bestämdes mera på ad hoc basis.) I valet mellan en prissänkning på mjölk (12 procent förekom i diskussionerna) och en kvantitativ begränsning av produktion genom en kvotering valdes det senare alternativet trots att detta från början endast stöddes av Tyskland.

I 1988 års reform låg spannmålsprodukterna i centrum. Också här infördes en begränsning av den kvantitet för vilken prisgarantierna gällde. Begränsningen var utformad som en garantitröskel på 160 miljoner ton spannmål. Överskreds denna sänktes interventionspriserna nästa år med 3 procent. Liknande system infördes även för oljeväxter och med tiden också för andra produkter. Ett annat betydelsefullt inslag i reformen var budgetförstärkningen med hjälp av BNP-baserade "välståndsavgifter" samt införandet av budgetdisciplinen för jordbruksutgifterna. Ett trädesprogram (frivilligt för lantbrukare men obligatoriskt för medlemsländerna) infördes också. (Budgetförstärkningen föregicks av momshöjningar först till 1,2 och sedan till 1,4 procent. Sammanlagt förstärktes budgeten med omkring 40 procent. De stigande jordbruksutgifterna har således medfört en starkt stigande uttaxering). Trots att försöket att tillämpa garantitrösklar vid mitten av 1980-talet misslyckades fungerade systemet enligt intentionerna, vilket ledde till prissänkningar på spannmål vid flera tillfällen eftersom tröskeln överskreds vid normal skörd.

Den senaste jordbruksreformen eller Mac Sharry reformen beslutades i maj 1992. Reformen har börjat att implementeras men reformprocessen pågår fortfarande. Spannmål och nötkött är de mest berörda produkterna. I båda fallen har man delvis bytt prisstöd mot direkt inkomststöd. Spannmålspriserna skall sammanlagt sänkas med 29 procent samtidigt som ett arealbidrag införs. Bidraget innebär full kompensation för prisetfallet. 15 procent av marken läggs i träda. Bidraget och trädeskravet kopplas till en s k basareal, vilket innebär en form av produktionskvotering. Samtidigt har det tidigare införda systemet med garantitrösklar och stabilisatorer, som har inneburit en kvantitetsstyrd prisbildning, övergivits. För nötköttets del är prissänkningen 15 procent. Kompensation betalas i form av djurbidrag. Enligt det ursprungliga reformförslaget var avsikten att åstadkomma en s k modulering av stödet, dvs en omfördelning till förmån till de mindre producenterna. Motståndet från länder där jordbruket domineras av större och effektivare företag ledde dock till att förslaget urvattnades. Detsamma blev fallet med det miljömotiverade extensifieringskravet. Planerna att sänka mjölkkvoterna gick om intet. (Vid årets prisförhandlingar har man tvärtom höjt Italiens mjölkkvot mot löftet att landet äntligen skall börja tillämpa systemet.) Reformen omfattar också s k kompletterande åtgärder: miljöåtgärder, förtidspensionering av lantbrukare samt beskogning av åkermark. Dessa komplementerande åtgärder kommer att bekostas genom FEOGA:s garantidel trots att verksamheten snarare liknar strukturpolitiska åtgärder, inte minst genom

att åtgärderna utformas på det nationella planet och endast delvis finansieras av EG. (Finansieringen svarar för 50 respektive 75 procent av kostnaden. Den högre procentsatsen gäller för de sk "cohesion" länderna).

Den senaste jordbrukspolitiska reformen inom EG har inneburit ett ytterligare steg i riktning mot en ökad regleringsgrad och ökad komplexitet. De flesta bedömare är eniga om att politiken blir mycket svår att implementera. Som ett exempel kan nämnas att man i Italien förväntade sig nära 1 miljon ansökningar om ett arealbidrag. Det faktiska antalet blev 600 000, vilket tyder på att de små lantbrukarna kan ha problem med att hantera systemet. Det är också möjligt att utbetalningens storlek, som ju är liten för småproducenterna inte gör det mödan värt att gå genom den omfattande pappersexercisen. EG:s revisorsmyndighet har beskrivit reformen som "ett recept på fusk" och hävdar att det utan ett fungerande lantbruksregister inte blir möjligt att hindra producenter från att kräva ersättning för fler djur/hektar de faktiskt har. Om ett land överskrider sin basareal kommer dock arealbidraget att sänkas påföljande år. Vidare blir landet tvunget att lägga mer mark i träda. Således kommer fusket vad arealen beträffar att snarare drabba andra producenter än EG:s kassa.

För konsumenternas del innebär Mac Sharry-reformen att priserna sänks. Nötköttet sjunker med 15 procent, spannmålspriserna med nära 30 procent. Vidare har årets prissättning utmynnat i sänkta fläskpriser (baspriset sänks med 25 procent) som en direkt följd av lägre foderpriser som reformen kommer att leda till. Av samma skäl kan man också förvänta sig en viss prispress på fjäderfä- och äggpriser.

1.7 GATT och Uruguay-rundan

Utvecklingen inom GATT kommer att påverka Sverige oavsett om landet väljer att bli medlem i EG eller inte. I det senare fallet kommer direkta krav att ställas på den svenska jordbrukspolitiken. I det första fallet påverkas vi indirekt av de anpassningar som EG kan tvingas att göra förutsatt att rundan leder till en liberalisering av jordbrukshandeln. Det senaste G7 mötet i Tokyo (juli 1993) har signalerat viljan att liberalisera handeln och att avsluta den nu nästan tre år försenade Uruguay-rundan, vilket förutsätter att man lyckas med jordbruksdelen av förhandlingarna. Hittills har dock vägen till en uppgörelse varit stenlagd med deklarationer och utfästelser, varför en viss skepticism kan vara på plats.

Jordbrukshandel intar en speciell ställning inom GATT. Skämtsamt brukar man hävda att jordbruket befinner sig innanför GATT men utanför reglerna. Formellt gäller GATT:s regler för jordbruk, till skillnad från t ex handel med tjänster som hittills varit utanför. I realiteten bedrivs jordbrukshandel efter helt andra principer än handel med industriproduk-

ter. Tullar spelar en undanskymd roll för jordbrukshandeln. I stället tolereras användningen av icke tariffära åtgärder. I synnerhet har de variabla införselavgifterna, vilka spelar en framträdande roll i EG:s, Sveriges och flera andra länders gränsskydd på jordbrukets område, en oklar GATT-status.

Vidare förekommer det två viktiga explicita undantag från reglerna. Det rör sig om artiklarna XI och XVI:

- * Den förstnämnda artikeln tillåter användningen av importkvota inom jordbruket trots det generella förbudet mot dylika åtgärder.
- * Enligt den andra tillåts användningen av exportsubventioner inom jordbruket trots att det återigen är förbjudet inom andra områden. Det formella kravet är dock att detta inte får leda till att en "oskäligen" andel av marknaden uppnås.

Gummiparagrafer av detta slag har visat sig vara helt verkningslösa. I synnerhet har EG:s förvandling från nettoimportör till en betydande nettoexportör, vilket skedde med exportsubventionernas benägna hjälp, inte kunnat stoppas. Förhållanden inom jordbrukshandeln vid starten på den nuvarande GATT-rundan var nära nog kaotiska med veritabla subventionskrig och världsmarknadspriserna på "lägst någonsin"-nivå för flera produkter.

I Punta del Este-deklarationen, som bildar upptakten, formuleras målsättningen om liberalisering av jordbrukshandeln genom förbättrat marknadstillträde och mindre användning av handelssnedvridande subventioner. Mot bakgrund av att man inom de tidigare rundorna i stort sett lämnat jordbrukshandeln därhän var detta ett stort framsteg. En halvtidsöverenskommelse nåddes 1988 (detta blev dock möjligt när USA övergav sina hårda krav på en total liberalisering) där stöden först skulle frysas och sedan långsiktigt sänkas. Därefter har dock förhandlingar gått trögare. Försöket att avsluta rundan i december 1990 med Mats Hellströms svenska kompromissförslag misslyckades.

I princip kan förhandlingarna om jordbrukshandelns liberalisering bedrivas enligt två huvudlinjer. Å ena sidan kan tonvikten läggas på en skärpning av de regler som styr handeln, å andra sidan kan förhandlingar byggas med insikten att det till syvende och sist är det totala stödet till den inhemska produktionen som åstadkommer störningar inom den internationella handeln. Minskar stödet kommer även störningarna att minska. Den första legalistiska, eller regelorienterade, ansatsen har tilltalat USA, medan EG har velat prioritera stödminskningsslinjen.

Kompromissförslaget (Draft Final Act) formulerat av A Dunkel, GATT:s dåvarande generaldirektör, innehåller element ur båda ansatserna. Förslaget är uppbyggt kring fyra huvudområden: exportsubventionerna, internt stöd, marknadstillträde samt sanitära och fytosanitära åtgärder. Enligt förslaget skulle åtgärderna implementeras under perioden 1993-1996. När det gäller exportsubventionerna krävs det en sänkning

med 36 procent i värdetermer kombinerat med en 24 procent sänkning av den subventionerade exportens volym. Det interna stödet skall sänkas med 20 procent mätt med hjälp av ett "aggregerat stödmått" (AMS). Marknadstillträdeskraven omfattar ett garanterat importtillträde på minst 5 procent av den inhemska konsumtionen och tariffiering, dvs omvandling av existerande icke tariffära gränsskyddsformer till tullar som därefter sänks med 36 procent tillsammans med andra tullar. Det bör noteras att den 36-procentiga sänkningen av tullarna avser ett enkelt genomsnitt över alla jordbruksvaror. Varans vikt för handeln saknar således betydelse. Ingen tull får dock sänkas med mindre än 15 procent för att undvika att tunga produkter undantas genom att lägga stora sänkningar på marginella produkter.

För att sanitära och fytosanitära restriktioner skall kunna tillämpas för att begränsa handel med vissa produkter krävs det att begränsningen är underbyggd med vetenskaplig evidens för varans eventuella skadliga effekter. Viktiga i sammanhanget är också de s k gröna eller tillåtna stöden. Dessa undantas från stödneddragningen. För att ett stöd skall klassificeras som grönt får det inte vara produktionstimulerande.

I den s k Blair House-överenskommelsen mellan USA och EG har huvuddelen av Dunkels förslag bevarats. Kravet på sänkning av exportvolymen justerades nedåt till 21 procent. Viktigaste förändringen är att kravet på stödsänkningen förlorade sin betydelse genom att arealbidragen som är Mac Sharry-reformens viktigaste komponent får räknas som ett grönt stöd. Detsamma gällde också för de s k deficiency payments som är en del av det amerikanska stödsystemet.

(Bidragen är förvisso inga gröna stöd om man ser till hur de fungerar rent ekonomiskt, eftersom de är kopplade till den besådda arealen.

Man kan dock hävda att EG:s nya arealbidrag till en del utgör ett s k avlänkat stöd eftersom dessa kopplas till en historisk och inte en faktisk skördenivå [Josling, 1993]).

Överenskommelsen innehöll en fredsklausul och syftade vidare till att bilägga tvister kring oljeväxterna, där EG förband sig att minska produktionen. Denna bilaterala överenskommelse var möjlig tack vare den senaste jordbrukspolitiska reformen i EG. Överenskommelsen är också ett nödvändigt villkor för att GATT rundan skall lyckas, eftersom USA och EG utgör de två viktigaste spelarna i det jordbrukspolitiska spelet. Överenskommelsen bär också en tydlig prägel av deras intressen med en koncentration på internt stöd där man i realiteten övergivit kravet på stödsänkningen samt på exportsänkningar, vilket ligger en stor exportör som USA varmt om hjärtat.

Kraven på marknadstillträde har fått en undanskymd betydelse. En multinationalisering av överenskommelsen kommer med stor säkerhet medföra att dessa frågor får ökad tyngd i slutuppgörelsen. Ett GATT-avtal i enlighet med Blair House-kompromissen skulle på kort sikt inte vara alltför krävande för EG enligt de analyser som har gjorts (Guyomard m fl, 1992).

I korthet kan slutsatserna sammanfattas enligt följande.

Kraven på marknadstillträde skulle främst påverka sektorerna: fläsk, kyckling och ost. Tariffieringen är potentiellt mera bindande för sektorer som inte har påverkats av Mac Sharry-reformen. Dock lämnar överenskommelsens konstruktion ett utrymme för betydande undanmanövrer. När det gäller exporten skulle det inte bli lika enkelt för EG att manövrera sig ur överenskommelsen eftersom åtaganden har specificerats vara för vara. Flera produkter skulle påverkas (fläsk, fjäderfä, socker, nöt och på lite längre sikt även spannmål). Noteras bör att överenskommelsen "biter" även på USA genom de begränsningar av exportsubventionerna som nu sker inom ramen för "Export Enhancement Program".

I ett längre perspektiv kan dock effekterna av GATT-kompromissen bli större. I synnerhet skulle en tariffiering av jordbruksstödet kunna få betydande konsekvenser. Tariffieringen kan ses som en väsentlig institutionell reform. En strikt tariffiering innebär att inhemska priser alltid följer världsmarknadspriser om än på en högre nivå. Man har därmed avhått sig möjligheter att styra den inhemska prisbildningen. Årliga prissättningsprocedurer blir obehövliga och för EG:s del skulle även det agromonetära systemet behöva avskaffas. Effekterna av detta kan fördröjas om tariffieringen startar på en för hög nivå genom att mycket "luft" byggs in i startvärden på tariffier.

Det är dock inte troligt att tariffieringen kommer att tillämpas strikt. Bl a EG förordar skyddsmekanismer som skulle skydda mot en alltför stor instabilitet av inhemska priser. (Tariffiering medför att inhemska priser blir mera instabila. Man bör dock erinra sig att de industrialiserade ländernas nuvarande politik medför att världsmarknaden destabiliseras på grund av en hög övervältring av egna störningar till omvärlden och en låg absorption av omvärldens störningar. Liberalisering skulle medföra att stabiliteten ökade (Tyers, Andreson [1990]). Grundidén med tariffiering kan "förfuskas" om alltför många undantag byggs in i tariffieringsformeln. Konsekvenser av ett GATT-avtal kan inte i detalj överblickas. Systemet är mycket komplicerat och utformningen av "det finstilla" kommer att vara avgörande. (Se vidare avsnitt 3.1.) Det förefaller dock som om regelförändringar som tariffiering och begränsningar för exportsubventioner skulle kunna få bestående effekter och närma jordbrukshandeln med andra produktområden.

Mot bakgrund av Blair House-överenskommelsen kan man vidare hävda att det är mera fruktbart att förändra regler för handeln än att diskutera stödneddragningar i aggregerade termer. Överenskommelsen visar just hur lätt åtaganden om stödneddragningar kan nullifieras genom förändringar av mätmetoderna. (Däremot lyckades USA penetrera de japanska marknaderna för citrusfrukter och nötkött genom att Japan förmåddes att tariffiera sina handelshinder för dessa två produkter [Blandford 1990]).

Huruvida GATT kommer att lyckas är svårt att säga. Förväntningar och förhoppningar har växlat under åren. En radikal jordbruksreform är

inte trolig men en reform i enlighet med Blair House-överenskommelsen skulle i alla fall vara ett steg i rätt riktning. Jordbruksprotektionismen växte fram under lång tid. Man får nog räkna med att även avvecklingen av denna kommer att ta lång tid.

Skulle GATT misslyckas kommer de ekonomiska konsekvenserna att bli mycket allvarliga. Det gäller i synnerhet i dagens konjunkturläge. Insikten om detta kommer förhoppningsvis att bli den piska som till sist skall tvinga fram en kompromiss. När det gäller EG står Frankrike ensam i sin vilja att riva (eller modifiera) Blair House-överenskommelsen. Ett försök till omförhandlingar som gjordes i september från EG-sidan, misslyckades. På önskelistan stod då bl a att tillåta exportnedsänkningar för produktaggregat i stället för enskilda produkter och att undanta livsmedelslagen från nedsänkningar. USA vägrade dock att förhandla om lager.

2 Om Sverige redan vore medlem i EG

Hur skulle det svenska jordbruket m m ha sett ut om Sverige vore medlem av Gemenskapen vid slutet av 1980-talet eller i början av 1990-talet? Frågan kan tyckas sakna betydelse, i synnerhet i relation till diskussionen om medlemskapet vid mitten av detta årtionde. Politiken, priserna och de ekonomiska villkoren i övrigt har förändrats avsevärt. Vill man bilda sig en uppfattning om det svenska jordbrukets konkurrenskraft kan historiska analyser emellertid vara av intresse. Detta i synnerhet mot bakgrund av den nu rådande monetära instabiliteten som gör det svårt att göra en säker bedömning av den aktuella situationen. Ett ytterligare skäl för historiska jämförelser är att analysen av effekter av medlemskapet i nuläget inte kommer att innebära att en jämförelse görs med den dagsaktuella situationen utan med ett hypotetiskt tillstånd som skulle ha inträtt om den svenska reformen fullbordades (för närmare motivering se avsnitt 3.1).

2.1 Svenska jordbrukets- och förädlingsindustrins komparativa fördelar och konkurrenskraft — en övergripande analys

Använder man sig av enkla produktivetsmått för att bedöma det svenska jordbrukets konkurrenskraft förefaller det svenska jordbruket att vara mycket konkurrenskraftigt. Mjölkavkastningen ligger på toppnivå i världen. Jämfört med EG-länderna överträffas Sverige endast av Danmark. Hektarskördarna är höga vid en internationell jämförelse också. Genomsnittsskörden för spannmål ligger på samma nivå som i EG, men under de nordliga EG-länderna. Den svenska skörden av oljväxter per ha är dock lägre än genomsnittet för EG (3,0 jämfört med 2.1). Enkla produktivetsmått av detta slag kan dock vara vilseledande. Produktivetsberäkningen innebär att hela produktionen som har framställts med hjälp av flera samverkande faktorer relateras till användningen av en av dessa. Jämförelsen ger därför felaktiga indikationer om den görs mellan olika odlings- eller uppfödningssystem, eftersom en låg användning av en av produktionsfaktorerna, som ger en hög produktivitet just för denna faktor, kan uppvägas av hög användning av andra faktorer.

(Jämför man länder med liknande odlingssystem kan dock hektarskördar vara en indikation på konkurrenskraften. Således skulle Sverige ha en konkurrensnackdel mot de nordliga EG-länder men inte mot EG i snitt, se vidare nedan för jämförelsen med Danmark).

De komparativa fördelarna kan inte observeras direkt. Olika metoder används för att fastställa förekomsten av dylika fördelar för en viss varugrupp. En mycket enkel och självklar indikator är relationen mellan exporten och importen för en viss vara/sektor. Betydande nettoexportörer kan ju förmodas vara konkurrenskraftiga. Denna ofta använda indikator är dock oanvändbar för jordbruket där höga exportsiffror snarare visar viljan att subventionera än konkurrenskraften. Korregerar man nettoexporten eller självförsörjningsgraden för stödnivån blir bilden av konkurrenskraften tydligare. (Japan importerar exempelvis mer än hälften av sitt livsmedelsbehov trots ett av världens högsta stöd, vilket mycket tydligt indikerar bristen på komparativa fördelar inom jordbruket). Jonasson (kap 4 i Bolin, Swedenborg [1992]) har beräknat ett konkurrensindex där självförsörjningsgraden relateras till stödnivån (omräknat till en prisekvivalent) för olika produkter och där en jämförelse görs mellan Sverige och EG. Vid en likartad konkurrenskraft är värdet på indexet lika med ett. För fårkött ligger detta index nära två och för spannmål nära ett. Alla övriga produkter ligger klart under ett och är således inte konkurrenskraftiga. (Det höga värdet för fårkötseln kan bero på att produktionen som i Sverige är av marginell omfattning drivs mera på hobbybasis).

Ett alternativt sätt att bedöma konkurrenskraften kan vara att utgå från utrikeshandelsteorin. Enligt Heckscher Ohlin-modellen förväntas ett land att specialisera sig på de produkter som är intensiva i användningen av de produktionsfaktorer som är rikligt förekommande i landet i fråga. Arealintensiva produkter kan därför förväntas att exporteras från länder med riklig tillgång till areal. (Spannmålsexporten från Nord till Syd, dvs från i-länderna till u-länderna visar detta i ett världsperspektiv, även om handelsströmmar har uppförstorats av felaktig politik från båda håll). I ett EG-perspektiv har Sverige en relativt god tillgång på åkermark. Vidare är lönerna relativt höga vilket återspeglar knappheten på arbetskraft. Produkter med högt arealinnehåll och lågt arbetsinnehåll kan därför anses konkurrenskraftiga. Detta är fallet för spannmål. När det gäller fårkött är arealinnehållet högt, men också arbetsåtgången per 1 000 kronor produktionsvärde (se vidare Jonasson, op cit).

Medlemskapet i EG innebär ändrade förutsättningar inte bara för jordbruket utan även för förädlingsindustrin. Den svenska jordbrukspolitik skyddar inte bara jordbruket utan även vissa delar av förädlingsindustrin, nämligen mjölkförädlingen och slakthanteringen, från konkurrens från omvärlden. För denna del av industrin är således såväl råvaran som förädlingsarbetet skyddade.

Övrig industri, däribland charkuteri (med undantag för varor med högre köttinnehåll än 40 procent), bageri, kvarn, konfektyr etc omfattas av råvarukostnadsutjämningsystemet (RÅK). Systemet ger ett skydd åt

den ingående jordbruksråvaran både vid importkonkurrens som vid export, medan själva förädlingsarbetet sker till världsmarknadspris. Även EG har regleringar som skyddar förädlingsindustrin mot konkurrensen från omvärlden. (För en detaljerad jämförelse av de svenska reglerna och EG-regler från detta område se JEM [1992]).

De främsta konkurrenterna till den svenska livsmedelsindustrin finns dock inom EG. Den interna marknadens fullbordan leder vidare till en minskning av det skydd som ligger i höga hanterings- och transportkostnader. (Sänkta gränskostnader på grund av slopade gränskontroller, slopade tekniska handelshinder, avreglering av transportsektor). Skulle vidare en lyckad GATT-överenskommelse leda till att den subventionerade exporten begränsas kommer konkurrensen på den interna EG-marknaden att intensifieras ytterligare.

Utvecklingen inom livsmedelsindustrin i Europa under 1980- och 1990-talet har kännetecknats av en pågående internationalisering (eller europeisering) och koncentration. Fortfarande domineras dock tillverkningen av små och medelstora företag ofta lokaliserade i glesbygden som inriktar sig på nationella/regionala marknader (Bager, 1993). Studien visar att endast hälften av Europas agroindustrier är verksamma i fler än två länder.

Handeln med livsmedel har vidare expanderat långsammare än handeln med jordbruksråvaror inom EG (Arnold, Villain [1990]). Till stor del berodde detta på den rikliga förekomsten av tekniska handelshinder, något som nu avskaffas genom övergången till principen om ömsesidigt erkännande. (Grunden till detta lades redan 1979 med det berömda Cassis de Dijon-fallet. Enligt utslaget av EG-domstolen fick försäljningen av produkter som lagligen tillverkas och marknadsförs i ett av medlemsländerna tillåtas i andra medlemsländer även om produkter tillverkas enligt andra specifikationer).

Den svenska livsmedelsindustrin sysselsatte 1990 65 242 personer i 858 anläggningar. Genomsnittstorleken på 76 sysselsatta per anläggning ligger något under den danska nivån. (I tabell 1 visas sysselsättningen bransch för bransch.) Anläggningarna är således relativt stora. Det italienska exemplet visar vidare att en dålig industristruktur inte automatiskt leder till att industrin utkonkurreras eller fusionerar med andra industrier i ovanligt högt grad. Inget av det ovan nämnda har inträffat i Italien trots att den italienska industrin i början av 1980-talet dominerats av mycket små anläggningar, med 9 sysselsatta i snitt (Bager op cit). Den svenska livsmedelsindustrins problem, i synnerhet i utgångsläget, kommer i hög grad att betingas av den tidigare mycket starka hemmamarknadsorienteringen och bristande exporterfärdigheter, medan Danmark som för många produkter får betraktas som en av de hårdaste konkurrenterna har decennier av livsmedelsexport bakom sig. (Vidare har livsmedelsindustrin i Danmark ökat satsningarna på export under de senaste åren genom bildande av nya konglomerat som Danisco eller MD Foods International [Bager op cit.]).

Tabell 1 Antal anställda och antal arbetsställen inom livsmedelsindustrin år 1990

Delbranscher	Antal anställda	Antal arbets- tillfällen
Slakt- och charkindustri	18 815	208
Mejeriindustri	9 832	94
Frukt- och grönsakskonservindustri	6 371	35
Fisk- och fiskkonservindustri	2 036	48
Olje- och fettindustri	1 379	11
Kvarnindustri	839	23
Bageriindustri	14 225	312
Sockerindustri	1 942	29
Choklad och konfektyrindustri	4 987	49
Fodermedelsindustri	1 433	38
Livsmedelsindustri totalt	65 242	858

Källa: Industrin 1990, del 1, SCB.

Industrins konkurrensutsatthet kan mätas med utrikeshandelskvoten: $(X+M)/C$, dvs summan av export och import i förhållande till den totala produktionen. Ett annat viktigt mått i sammanhanget är specialiseringskvoten: $(X-M)/(X+M)$ som blir -100 procent för importörer. Båda kvoterna har beräknats av Ohlsson (1988) i en studie av svensk livsmedelsindustri inför EG. Resultatens ges i tabell 2 nedan. Av tabellen framgår tydligt att Sverige är en nettoimportör av förädlade livsmedel. Konkurrensen har varit liten och förväntas öka kraftigt vid medlemskap. När det gäller hela industrins komparativa fördelar konstaterar Olsson (op cit) att norra Europa är specialiserat på kunskapsintensiva produkter medan södra Europa specialiserat sig på standardprodukter (både kapitalintensiva och arbetsintensiva). Ser man på livsmedelsindustrin är denna inte intensiv i utbildad arbetskraft, vilket är en nackdel med hänsyn till Sveriges flata lönestruktur med relativt sett höga löner för lågutbildad arbetskraft och låga löner för relativt välutbildade.

Tabell 2 Livsmedelsindustrins konkurrensutsatthet och specialisering

	$\frac{X+M}{C}$	$\frac{X-M}{X+M}$
Skyddad livsmedelsindustri	14	- 15
Konkurrensutsatt livsmedelsindustri		
• Arbetsintensiv	42	- 48
• Kapitalintensiv	17	- 62
Hela industrin		
• Arbetsintensiv	54	- 11
• Kapitalintensiv	102	+ 30

Källa: Olsson op cit.

2.2 Industrins konkurrenskraft — en branschvis genomgång

Livsmedelsindustrin är i varierande grad bunden vid en inhemsk jordbruksproduktion. För produkter som inte kan lagras och som knappt förekommer i handel, såsom t ex sockerbetor, är primärförädling utan lokal produktion omöjlig. En konsekvens av detta, vilket också är fallet för sockernäringen, är att om primärproduktionen är styrd av kvantitativa regleringar blir också förädlingen helt styrd av dessa regleringar. Att diskutera konkurrenskraften för sådana sektorer blir föga meningsfullt. (Borttagandet av sockerkvoterings inom EG skulle annars ha resulterat i att sockerbetsproduktion och förädling skulle domineras av ett fåtal stora aktörer, Bolin; Swedenborg kap 3, op cit). En inhemsk jordbruksproduktion garanterar dock inte automatiskt att även förädlingen kommer att ske inom landet. Produktens lagringsbarhet och bulkighet både som råvara och i förädlad form är avgörande för förädlingens lokalisering och konkurrensen från angränsande länder.

En annan viktig faktor är relationen mellan produktionstekniska förhållanden (förekomen av stordriftsfördelar vid tillverkningen) och transportkostnader. Jordbruket och förädlingindustrin är ömsesidigt beroende av varandra. Dålig struktur i primärproduktionen utgör en klar nackdel för förädlingsindustrin. En ineffektiv förädlingsindustri är ett direkt hot för jordbruket i synnerhet för produkter, som av skäl som nämndes ovan, måste förädlas nära primärproduktionen. Konkurrenskraften i svensk livsmedelsindustri har analyserats av Hanf, Kuhl och Bockenhofer (1993) på branschnivå. Analysmetoden har gått ut på att jämföra den svenska industrin med industrier i de EG-länder som är de mest troliga konkurrenterna för olika produkter, oftast Danmark, Holland, Tyskland. Resultaten av analyserna sammanfattas kortfattat nedan.

Mejeriindustrin svarar för ca 15 procent av sysselsättningen inom livsmedelsbranchen. Industrin har tidigare varit föremål för mera en omfattande reglering än vad som har varit fallet för motsvarande industri i EG. (Den s k mjölkregleringen avskaffades genom 1990 års jordbrukspolitiska beslut, men finns i en förenklad form under ett övergångsskede). Regleringen möjliggjorde en korssubventionering mellan olika produkter. Framför allt har den prisoelastiska k-mjölken subventionerat mera priskänsliga produkter. Dessa produkter har därmed sålts till ett lägre pris än vad som motiverats av tillverkningskostnaden. Trycket att hålla kostnaderna nere har därför varit lägre. Samtidigt är det just dessa produkter, i synnerhet ost, som vid ett EG-medlemskap utsätts för det starkaste konkurrenstrycket. Handeln med ost har vuxit kraftigt under senare år, såväl inom EG som mellan EG och resten av världen. Ostutbudet inom EG är enormt. (Det räcker bara att erinra sig de Gaulles berömda kommentar). Konsumentbeteendet i EG har drivit fram en strikt internationellt inriktad ostindustri på ständig jakt efter nya marknader.

Stora delar av Europa kan nås till en transportkostnad på ca 1 krona per kg (Olsson, 1992). I förhållande till ostpriset är det en låg kostnad. Med tanke på dess höga kvalitet och breda produktsortiment är det troligt att den internationella ostindustrin tar en anseelig del av den svenska marknaden. Huruvida den svenska ostindustrin förmår att kompensera detta genom en ökad export är en öppen fråga. När det gäller k-mjolkprodukterna är konkurrenssituationen mera fördelaktig för de svenska producenterna. De höga transportkostnaderna utgör ett effektivt skydd; möjligen med undantag för yoghurt där stordriftsfördelarna vid produktionen är betydande och transportkostnaden utgör en lägre andel av priset. När det gäller smör är konkurrensen mellan länderna inte särskilt påtaglig, eftersom interventionssystemet erbjuder en säker avsättning. Ett översiktligt mått på den svenska mejeriindustrins relativa effektivitet erhålls genom att jämföra den mängd mjölk som förädlas per anställd. I Sverige uppgår den till 380 ton. I de viktigaste konkurrentländerna uppgår den till 400-500 ton per anställd. (Måttet bör inte övertolkas då produktionssammansättning har en avgörande betydelse). Till den svenska industrins starka sidor hör att ARLA, Sveriges största mejeriföretag, också är stort i en internationell jämförelse. På det mera övergripande planet begränsas konkurrensen inom mejeriindustrin av mjölkkvoteringsystemet som förhindrar de effektiva länderna att "ta över" produktionen från de mindre effektiva länderna i alltför stor utsträckning. Skulle de danska producenterna visa sig vara helt överlägsna de svenska, vilket i och för sig inte är troligt, skulle den danska mjölkkvotens storlek ändå begränsa expansionsmöjligheterna. Man kan vidare tillägga tillgången till ett eget distributionssystem.

En annan sysselsättningsmässigt viktig del av den svenska livsmedelsindustrin är *slakteri- och charkuteriindustri* som sysselsätter ca 25 procent av de livsmedelsanställda. Slakteriindustrin uppvisar vissa likheter med mejerihanteringen i så måtto att primärförädlingen, dvs slaktverksamheten, måste ligga nära primärproduktionen. Detta kan förstärkas i framtiden av miljö- och djurhälsoskäl. (Inom EG diskuteras en gräns på 200 km som längsta tillåtna transport.) Till skillnad från mjölkförädlingen är dock den primärförädlade råvaran, hela eller halva slaktkroppar, inte lika skyddade från konkurrens som flytande mjölkprodukter. Slaktverksamheten är således utsatt för en hård konkurrens. Detta förstärks av att fläskproduktionen, som utgör ett väsentligt underlag för slaktverksamheten, är svagt reglerad och därmed styrd av effektivitetsskillnader mellan länderna. Enligt Hanf (et al, op cit) är den svenska slakthanteringen ineffektiv med dubbelt så höga kostnader som i konkurrentländerna. De höga kostnaderna förklaras bara delvis av en sämre produktionsstruktur. (En högre kostnadsnivå i den svenska förädlingsindustrin i stort har också påvisats av den s k Charta-rapporten. Eftersom det rör sig om ett konsultuppdrag är det svårt att analysera resultaten då varken analysmetoderna eller datakällorna har redovisats.)

Konkurrenssituationen är annorlunda för charktillverkningen genom det skydd som finns i varumärken och genom konsumenternas bundenhet till

lokala specialiteter. Detta skydd kommer dock att försvagas över tiden i och med att skillnader vad gäller konsumtionsstruktur mellan länderna minskar.

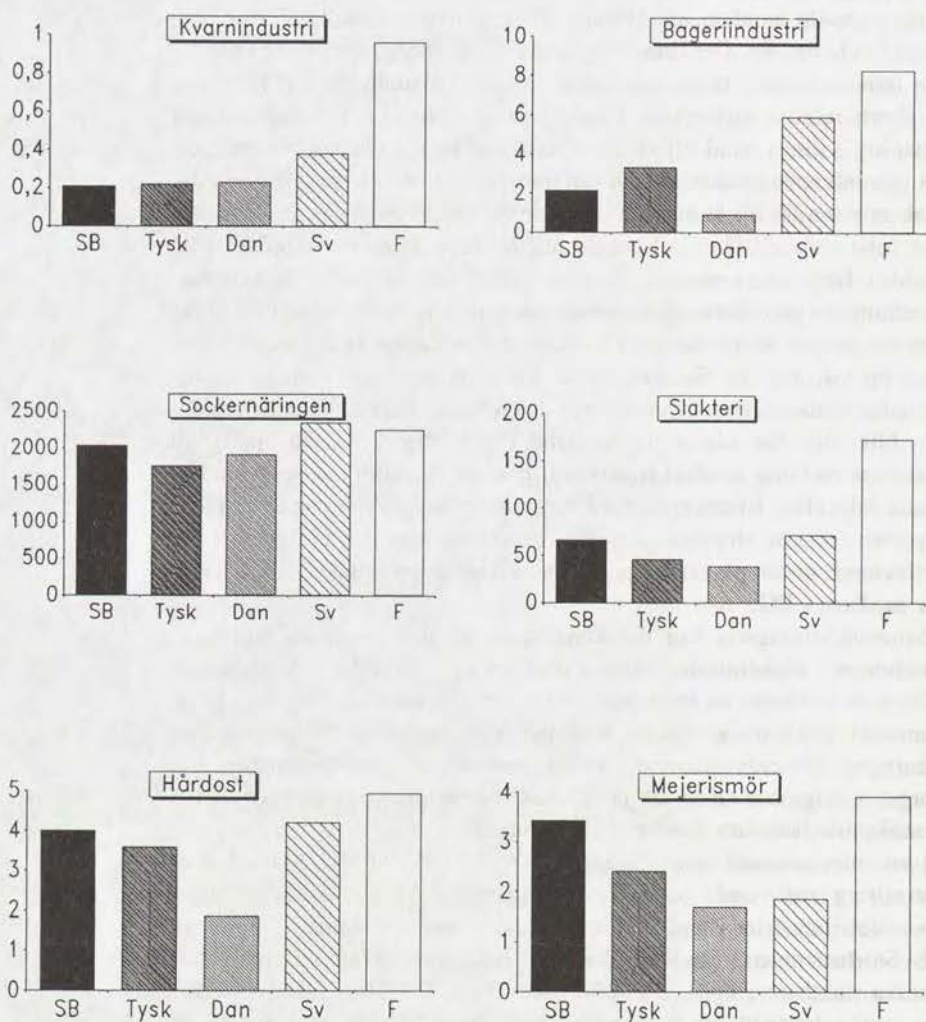
När det gäller *spannmålsförädlingen* kommer den interna handeln med spannmål, som för närvarande domineras av lantbrukskooperativa företag, inte att påverkas nämnvärt. Däremot kommer troligtvis den internationella handeln att övertas av stora internationella firmor som Cargill och Toepfer. Det finns betydande stordriftsfördelar i denna handel inte minst i informationshanteringen. Kvarnverksamheten kan förväntas att förbli relativt opåverkad. Produktionen av bröd och konditorivaror riktar sig i första hand till en lokal marknad med undantag för skorpor, kex och liknande produkter som kan transporteras längre sträckor och där konkurrensen därför är hårdare. De svenska brödpiserna är mycket höga i en internationell jämförelse trots att det bara är mjölet i brödet som skyddas från konkurrensen. Den berömda vita limpan i konsumentberedningens jämförelse (Konsumentberedningen, 1991) visade sig kosta nära tre gånger så mycket som i Danmark. Anderson (i Bolin, Swedenborg op cit, kap 5) förklarar detta fenomen med den svenska detaljhandelns struktur. Den kännetecknas av en tydlig fåtalsdominans, där det inte blir lönt för någon av spelarna i det oligopolistiska spelet att importera en billig produkt från omvärlden om de andra medspelarna kan väntas följa efter. Eftersom den interna marknadens fullbordan underlättar importen genom slopande av gränskontroller kan det tänkas att fler "frifräsare" satsar på brödimport och brödpiserna sjunker om Sverige blir medlem i EG.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den generella bilden av situationen i förädlingsindustrin vid slutet av 1980-talet och början av 1990-talet indikerar en bristande effektivitet och antyder problem vid ett eventuellt EG-inträde. Denna bild bekräftas också av tidigare undersökningar. Hoveids (Hoveid, 1989) analyser av mejeriindustrin där Norge, Sverige och Danmark jämfördes visar högre kostnader för de två förstnämnda länderna jämfört med Danmark.

I en internationell kostnadsjämförelse gjord av KPMG Management Consulting (redovisad i Aaltonen, 1993) jämfördes kostnaderna i ett antal livsmedelsindustrier i fem länder: Finland, Sverige, Danmark, Tyskland och Storbritannien. Studien gjordes 1989. En låg effektivitet i den svenska slakthanteringen, som påpekades ovan, bekräftas i denna studie. De danska kostnaderna beräknades ligga över 50 procent lägre än de svenska; kostnadsgapet var något mindre till Tyskland och Storbritannien. Även den svenska kvarnindustrin uppvisade en låg effektivitet jämfört med EG-länderna i undersökningen; dock var kostnadsskillnaden mindre. När det gäller mejeriindustrin var de svenska kostnaderna för smör lite högre än i Danmark, men lägre än i Tyskland och Storbritannien. För ost (av edamer-typ) var produktionskostnaden i Sverige mer än dubbelt så hög som i Danmark, som dock framstår som en mycket effektiv ostproducent. Kostnadsskillnaden till Tyskland och i synnerhet till Storbritannien var relativt liten. Genomgående låg de finska produktions-

kostnaderna över de svenska med i vissa fall dubbelt så höga kostnader. I Figur 1 ges en grafisk illustration.

Figur 1 Produktionskostnader i förädlingsindustri i några europeiska länder 1989 exklusive råvarukostnader



Källa: Figuren är ritad på basis av analyser gjorda av KPMG Management Consulting.

2.3 Kostnadsnivån i det svenska lantbruket jämfört med i Danmark

Bedömningen av svenska jordbrukets konkurrenskraft i EG kan göras på liknande sätt genom att kostnadsläget i Sverige jämförs med kostnadsläget i EG eller rättare sagt med förhållanden i de EG-länder som Sverige väntas konkurrera hårdast med. Ansatsen har tillämpats av Jordbruksverket (SJV, 1993) som jämför svenska kostnader (och intäkter) med danska dito. Hanf, Kuhl och Bockenhofer op cit, gör också vissa analyser för jordbruket. Diskussionen nedan bygger till stor del på faktamaterial i dessa studier. Jämförs den totala styckkostnaden i produktionen av de viktigaste jordbruksprodukterna 1991 kan det konstateras att de svenska kostnaderna var betydligt högre enligt SJV:s beräkningar. Till en del beror kostnadsskillnaderna på högre foderpriser som hade orsakats av införselavgifter på proteinfoder vilka numera har eliminerats samt prisregleringavgifter på handelsgödsel och bekämpningsmedel vilka likaledes har försvunnit. Eftersom dessa avgiftstyper är oförenlig med EG:s jordbrukspolitik bör jämförelsen inte omfatta dessa poster. De kvarstående kostnadsskillnaderna uppgår till 10-15 procent för mjölk, 14-15 procent för nötkreatur (dikor, ungnöt), 20 procent för fläsk, 10 procent för ägg, 20 procent för kycklingskött, 4-17 procent för vete (den högre siffran gäller för mellersta regioner i Sverige), 11 procent för oljeväxter samt 16 procent för sockerbetor. Procentsatserna anger hur mycket lägre den danska kostnaden var än de svenska. Kostnaderna i fläskproduktionen är anmärkningsvärt höga jämfört med den danska nivån. Till en mycket stor del beror detta på en ineffektiv smågrisuppfödning där produktionen kännetecknas av dåliga strukturförhållanden (Hanf m fl kommer till samma slutsats).

De högre kostnaderna sammanhänger dels med *högre priser* på produktionsfaktorerna, inklusive insatsvaror, dels med *högre användning* av produktionsfaktorerna. Det hänger i sin tur samman med sämre naturliga förutsättningar för jordbruk i Sverige samt med svensk lagstiftning, främst miljö- och djurskyddsbestämmelser, som har lett till krav på större ytor o d. En eventuell högre åtgång av produktionsfaktorerna som har sitt ursprung i en sämre effektivitet t ex högre foderförbrukning per kg producerat kött kan i princip inte fångas av den kalkylmetodik som används av jordbruksverket. Beräkningar avser snarare normkalkyler än "genomsnittliga" förhållanden i resp land. Vidare görs jämförelser mellan enheter av samma storlek. Produktionsstrukturens inverkan på kostnaderna har således inte beaktats (se nedan för vidare diskussion).

När det gäller priserna på produktionsfaktorerna kan det noteras att arbetskraften var ca 6 procent dyrare i Sverige. Byggpriserna låg bortåt 30 procent högre. (Förhållanden inom den svenska byggsektorn 1991 låg dock åt det extrema hållet och priserna har sedermera sjunkit påtagligt). Handelsgödsel var omkring 30 procent dyrare (inklusive miljöavgiftens

prishöjande effekt; det är dock möjligt att SJV inte beaktat de i handeln förekommande rabatterna i tillräcklig utsträckning). Priser på bekämpningsmedel var ca 15 procent dyrare. Utsäde betingade ca 30 procent högre pris. Analyserar man förbrukningen av produktionsfaktorerna per producerad enhet, dvs skillnaden mellan produktionsfunktionerna mellan länderna bör man beakta att avkastningen i växtodlingen i Sverige ligger lägre än i Danmark på grund av kortare odlingssäsong m m. (Skillnaderna är runt 300 kg/ha för oljeväxter och 500-1 600 beroende på region för spannmål). Eftersom flera av kostnadsposterna inte är direkt proportionella mot skörden eller helt oberoende av denna leder lägre avkastning till stigande kostnader per enhet ty kostnaderna slås ut på färre enheter. En 500 kg lägre skörd i spannmålsodlingen innebär att lönsamheten sjunker mellan 9-28 procent beroende på typ av odling. Effekten av 100 kg lägre skörd på oljeväxter är jämförbara (Andersson m fl 1993).

Svenska miljö- och djurskyddsbestämmelser skiljer sig på ett antal punkter som innebär väsentliga kostnadsnackdelar. Bl a krävs det 50 procent mera byggnadsyta i produktionen av slaktsvin vilket ökar byggnadskostnaderna med ca 1,20 per kg fläsk. De svenska reglerna innebär vidare att antalet grisar per suga i Sverige är 15 procent färre. Högre djurtäthet tillåts i den danska uppfödningen av kyckling. Kostnadseffekten av detta uppgår till ca 85 öre per kg kött. Inga större skillnader förekommer när det gäller produktionen av ägg. De danska reglerna är nämligen strängare än EG:s mininormer. (Man bör dock påpeka att övergången från burhönssystem till golvuppfödning, vilket enligt ett riksdagsbeslut ska ske 1998, kommer att innebära en avsevärd kostnadsökning. Räknat i 1991 års priser skulle det röra sig om ca 35 procent högre kostnader än i Danmark). Miljöavgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel leder till en högre produktionskostnad i växtodlingen. (Dessa avgifter är dock avsevärt lägre än de prisregleringsavgifter som har avskaffats). För korn rör det sig om ca 90 kronor och för oljeväxter ca 80 kronor per hektar.

Stordriftsfördelarna i jordbruksproduktionen är begränsade om jämförelser görs med andra sektorer, i synnerhet industriell verksamhet. Detta tillsammans med lägre kostnader för arbetsledning och övervakning brukar användas för att förklara varför familjejordbruket är den dominerande företagsformen i det industrialiserade världens jordbruk.) Påtagliga skillnader förekommer dock mellan små enheter och "rationella" familjejordbruk. Inom mjölkproduktionen sjunker exempelvis den totala styckkostnaden till hälften mellan en besättning på 100 kor jämfört med en besättning på 20 kor. Vid uppfödning av smågrisar är kostnaden ca 10 procent lägre om verksamheten utökas från 50 till 150 sugor. Mycket starka stordriftsfördelar finns i fjäderfäuppfödningen. Detta återspeglar sig t ex i det faktum att ett företag svarar för två tredjedelar av Englands produktion. Av detta skäl är strukturen i jordbruksdriften av stor vikt för konkurrenskraften. Som redan påpekats har kostnadsjämförelser med Danmark ovan inte beaktat struktureffekten. Generellt bör det påpekas att strukturförhållanden i svenskt jordbruk jämfört med EG

genomsnittet inte är allför ofördelaktiga. Jämfört med de övriga aspiranterna på EG-medlemskap i Norden har Sverige en överlägsen jordbruksstruktur. Görs jämförelser däremot med Danmark framstår den svenska strukturen som sämre. Den genomsnittliga mjölkbesättningen i Sverige uppgick till 21 kor, medan en motsvarande siffra för Danmark var 33. När det gäller slaktsvinsproduktion är däremot den svenska produktionsstrukturen fördelaktig. (Fläskproduktionens effektivitet dras dock ner av dålig produktionsstruktur i uppfödningen av smågrisar, jfr ovan).

I de ovanstående kalkylerna har justeringar gjorts med hänsyn till de kostnadsposter som automatiskt skulle påverkas vid ett EG-inträde. Det är dock troligt att prisskillnaderna på insatsvarorna skulle ha varit mindre på grund av högre konkurrens. Detta gäller i synnerhet för de insatsvaror som är lätta att transportera.

2.2 Effekterna av medlemskapet på företagsnivå

Jordbruksverkets kalkyler kan i viss mån användas för att bedöma lönsamhetseffekter av ett EG-inträde på företagsnivån vid 1991 års prisleverandor. (Kalkylerna visar att lönsamheten i svenskt och i en del kalkylfall även i danskt jordbruk är mycket dålig. Kostnaderna överstiger i regel intäkterna. Den mycket dåliga lönsamheten är svår att förklara om man beaktar att jordbruksmarken samtidigt betingar ett pris som för södra Sverige ligger mellan 9 000 och 30 000 kronor per ha för medelgod mark.) Tillämpas den danska prisnivån (se nedan för vidare diskussion) samt om justeringar görs för foderpriser och handelsgödselavgifter såsom ovan nämnts blir resultatet att lönsamheten skulle sjunka kraftigt inom animalieproduktionen, medan situationen för vegetabilieproduktionen inte skulle förändras dramatiskt. (Den enda animaliska produkten där lönsamheten skulle stiga är färskkött, genom ett mycket högre stöd i EG. SJV:s kalkyler omfattar inte denna produkt). Dessa resultat överensstämmer med tidigare gjorda beräkningar (se exempelvis M. Olsson, op cit) och är tämligen representativa för prisförhållandena under 1980-talet. Resultaten överensstämmer också med den inledningsvis presenterade analysen av det svenska jordbrukets komparativa fördelar där areal-intensiva produkter har en konkurrensfördel.

2.3 Effekten av medlemskap på sektornivå

Lönsamhetsanalyser på företagsnivå kan ge en indikation på produktionsutvecklingen vid ett EG-inträde. Produkter där kalkylerna indikerar en ökad lönsamhet kan förväntas expandera, medan en krympning är att vänta för de produkter där lönsamheten sjunker. Man bör givetvis vara medveten om att dessa kalkyler är normativa ex ante-kalkyler. Slutsatserna står därför och faller med deras representativitet för de faktiskt

existerande förhållandena. Den största nackdelen med denna metodik är dock att den kvantitativa produktionseffekten inte kan bedömas.

Vidare görs analysen produkt för produkt i stället för att utföras simultant trots att produkterna konkurrerar om gemensamma resurser: arbete, mark och kapital. I en analys baserad på en produktionsmodell över jordbrukssektorer undviks sådana problem. Jonasson (1993) har beräknat effekterna av ett EG-medlemskap vid 1989 års prisnivå med hjälp av en linjär programmeringsmodell. (Modellen beskrivs närmare i Jonasson 1993 eller mera översiktligt i kap 4 i Bolin, Swedenborg 1992, op cit). Modellens producentpriser är delvis endogent bestämda vilket överensstämmer med det sätt prisbildningen fungerar i EG. Som redan påpekats beror producentpriset för t ex mjölk på mjölkråvarans användning vilket är delvis marknadsbestämt. (Förädlingsindustrins effektivitet har antagits vara oförändrad, dvs primärförädlingens marginaler har antagits vara desamma som före EG-inträdet) Producentpriserna skulle enligt Jonassons kalkyler sjunka med 11 procent främst på grund av den starka nedgången på animaliepriserna. Den sammanlagda produktionseffekten uppgår till 24 procent, dvs den aggregerade (brutto)produktionen skulle sjunka med nästan en fjärdedel. Nedgången beror på den kraftiga krympningen av animalieproduktionen, i synnerhet fläsk och nötkött, medan spannmål och oljeväxter expanderar.

Modellen implicerar således en mycket kraftig produktionsreaktion. Den implicita elasticiteten av utbudet uppgår till över 2. Den höga produktionselasticiteten är inbyggd i modelleringsansatsen i så måtto att programmeringsmodeller generellt sett tenderar att ge likartade resultat. De utbudselasticiteter som kan genereras ur linjära programmeringsmodeller ligger klart högre än elasticiteter som har estimerats med hjälp av ekonometriska metoder; detta gäller i synnerhet för det aggregerade utbudet. Man kan således på goda grunder hävda att den av Jonasson uppskattade produktionsreaktionen är överskattad. Ett modellsystem för olika regioner inom OECD som används inom ramen för organisationens studier av liberaliseringen av jordbrukshandeln har utbudselasticiteter varit betydligt lägre och legat mellan 0,22 och 0,51, med ett snitt för OECD på 0,31 och ett aggregerat värde på Norden på 0,30 (OECD, 1987). Genomgång av litteraturen på området ger vid handen att utbudselasticiteterna sällan överstiger 1; i synnerhet tenderar de aggregerade elasticiteterna att ligga lägre (Rao, 1989). Måttliga produktionsnedgångar på mycket kraftiga prisfall, vilka kunde observeras på Nya Zeeland, tyder också på att utbudselasticiteten i jordbruket (på aggregerad nivå) är låg. Koester (1991) har hävdats att det finns stark evidens att den nuvarande produktionsvolymen i jordbruket skulle kunna produceras med mindre resurser, eftersom en avreglering inte innebär att man flyttar sig neråt längst en oförändrad utbudskurva utan att hela kostadsstrukturen förändras. I och för sig är Koesters argument mera relevant för rena liberaliseringar och avregleringar i stil med den svenska internavregleringen, än för övergången till EG:s regler, ty det starka inslaget av kvoterings m m hindrar en effektiv omstrukturering av produktionen.

De dynamiska effekterna är svårast att fånga. Modellen som beskrivs ovan är väsentligen av det statiska slaget. På längre sikt kan produktionsstrukturen förändras. Vid låga produktpriser och god tillgång på areal kan det bli aktuellt med en övergång till andra odlingssystem (Andersson m fl 1991).

Utbudselasticiteter för svenskt jordbruk, som har skattats med hjälp av ekonometrisk metod, finns inte tillgängliga. Skillnaderna mellan olika regioner var dock i den ovan nämnda OECD-studien tämligen små. Ett snittvärde för OECD kan därför användas för att göra en alternativ uppskattning, som kan ses som en känslighetsanalys av Jonassons resultat. På basis av OECD:s PSE-beräkningar har "totalpriser" för jordbruksprodukter i Sverige och i EG beräknats. I "totalpriset" har direkta bidrag, avgifter m m utslagna per producerad enhet inkluderats. Dessa ges i Tabell 3. Gapet mellan ett svenskt pris och ett EG-pris varierar. Ett aggregerat prisindex sjunker mellan 26,3 och 21,0 procent beroende på sättet att räkna. (Den högre nivån erhålls om nationella stöd inte beaktas. Vidare bör en korrigering för högre foderkostnader göras). En prissänkning av denna storleksordning skulle vid en priselasticitet på 0,31 ge en produktionsminskning på knappt 7 procent.

Tabell 3 Producentpriser ("totalpriser") i Sverige och EG 1990 (kronor per kg)

	Svenskt pris ¹	EG-pris ²	EG-pris ³
Vete	1:49	1:28	1:36
Övrig spannmål ⁴	1:78	1:12	1:15
Oljevaxter	3:24	2:93	3:15
Sockerbeter	0:32	0:32	0:34
Mjök	3:39	2:20	2:39
Nötkött	25:83	24:65	26:49
Fläsk	15:12	10:76	11:57
Fjäderfä	13:17	8:83	9:50
Färs	23:63	34:74	36:40
Ägg	8:45	7:93	8:47

¹ Inklusive bidrag och avgifter, exklusive generella tjänster (forskning, rådgivning).

² Inklusive bidrag och avgifter, exklusive nationell politik.

³ Inklusive nationell politik.

⁴ Justerat för olikheter i produktionssammansättning.

Källa: Beräkningarna baseras på OECD-material.

I Tabell 4 ges stödnivån, dvs PSE- och CSE-talen för olika produkter och på aggregerad nivå i Sverige och EG. Av tabellen framgår att stödnivån till producenterna i Sverige legat systematiskt över EG. Än högre är gapet mellan Sverige och EG när det gäller beskattningen av konsumenterna. PSE-talen som redovisas nedan mäter stödnivån genom att för varje stödform beräkna det inkomstbortfall som skulle inträffa om stödformen togs bort. (Produktionens omfattning förutsätts vara oförändrad). Relateras det sammanlagda inkomstbortfallet till produktionens värde i inhemska priser (inklusive direktbetalningar) får man fram procentuell PSE som mäter stödets andel i bruttoinkomsten. CSE mäter den fördyring av maten (i råvaruledet) som jordbrukspolitikerna leder till.

Tabell 4 PSE- och CSE-talen för Sverige och EG (procent)

	1979-86	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<i>PSE</i>							
Sverige	44	57	53	51	57	63	57
EG	37	49	46	41	46	49	47
<i>CSE</i>							
Sverige	-37	-61	-55	-53	-61	-62	-57
EG	-30	-46	-40	-34	-40	-42	-40

Källa: OECD, 1993. Uppgifterna för 1991 och 1992 är preliminära.

2.4 Effekten av EG-medlemskapet på konsumenterna

Effekterna i konsumentledet kan uppskattas på olika sätt. Swedenborg har estimerat ett samband mellan stödnivån, mätt som PSE-talet, och prisnivån på livsmedel i detaljhandelsled. Realinkomsten ingår också som en förklarande variabel. Resultaten redovisas i Bolin, Swedenborg op cit. Utifrån den förväntade nedgången av stödnivån vid ett EG-inträde och utifrån den estimerade ekvationen kan effekten på konsumenterna uppskattas. Metoden förutsätter att det finns "smittoeffekter" från regleringen i primärproduktionen till alla efterföljande led, eftersom regressionskoefficienten för PSE-talet ligger nära 1 trots att PSE, eller rättare sagt det nära relaterade CSE-talet (om stödet utgörs av prisstöd), endast mäter fördyringen i producentledet. Tillämpas metoden på 1990 års data blir resultatet att priserna sjunker med 8,1 procent under förutsättning att Sverige skulle ha haft samma PSE tal som EG. (Eftersom produktionsammansättningen skiljer sig mellan Sverige och EG skulle en viss diskrepans kunna föreligga). Tillämpas denna minskning på hela livsmedelskonsumtionen - något som dock kan vara tveksamt ty stora delar omfattas inte av regleringar - skulle prissänkningen leda till en ökning av konsumentöverskottet på drygt 10 miljarder (vid en aggregerad efterfrågeelasticitet på 0,7).

En alternativ metod att beräkna effekterna på konsumentpriserna är att explicit analysera effekterna i respektive led. Den privata konsumtionen av de prisreglerade livsmedlen (exklusive potatis) uppgick 1990 till 75 miljarder i konsumentledet. I Tabell 5 redovisas fördelningen på produkterna samt råvarans värde i svenska respektive EG-priser. EG-priser är genomsnittspriser enligt OECD:s kalyler, vilka för enkelhets skull har antagits gälla för Sverige. Priserna inkluderar såväl avgifter som subventioner vilka påverkar råvarans pris för konsumenten. (Avgifterna skulle automatiskt försvinna eftersom dessa är en del av jordbrukspolitiken. Det är inte lika självklart att livsmedelssubventionerna inte skulle finnas med. Dessa har dock tillkommit i samband med jordbrukspolitiken.)

Tabell 5 Konsumtion av jordbruksreglerade livsmedel i Sverige 1990 (kvantitet och värde)

	Totalkons. av jordbruks- råvaran, mkg	Kons.värdet i detalj- handelspriser	Råvaruvärdet i svenska priser	Råvaruvär- det i EG- priser
Spannmål	771	19 171	1 902	940
Ris	31	308	32	74
Matfett ¹	116	4 441	1 095	355
Socker	348	1 003	759	811
Mjök	3 078	18 678	8 212	6 665
Fläsk	266		4 538	2 836
Färkött	7	318	135	164
Fjäderfä	45	1 441	589	396
Agg	112	2 114	966	880
Summa	-	75 418	22 175	16 682

¹ Omräknad till oljeekvivalenter. Råvaruvärdet avser oljans värde; ej rapsråvarans värde.

Råvarukostnaden varierar kraftigt mellan olika produktgrupper beroende på förädlingsgrad. Observera vidare att endast kostnaden för den viktigaste råvaran redovisas under råvarukostnaden. Tydligast syns detta när det gäller sockret. Vad som redovisas som konsumerad kvantitet är, liksom för andra produkter, totalkonsumtionen. Konsumtionens värde i konsumentledet avser dock endast direktkonsumtion. (Resten av sockret döljs under andra varugrupper; en del inte redovisade ovan).

För att bedöma den troliga effekten av ett EG-inträde för konsumenterna behöver man fastställa de olika ledens andel i konsumentpriset, dvs den s k matkronan. Matkronor har tidigare konstruerats av bl a SPK, numera Konkurrensverket (bilaga 6 i SOU 1987:44). Dessa matkronor avser dock endast vissa produkter, sammanlagt 20 stycken över hela den privata konsumtionen. I kalkylen nedan (Tabell 6, kolumn 1) har handelsledets marginaler (i procent) enligt SPK:s undersökning extrapolerats till liknande produktgrupper (exempelvis har samma procentuella påslag antagits gälla för smör och margarin). Industriledet har beräknats som restpost. (Hänsyn har också tagits till att råvaran socker delvis ingår i andra produkter än de redovisade i Tabell 5 ovan.)

Tabell 6 Aggregerade matkronor för livsmedelskonsumtionen 1990 enligt olika beräkningsalternativ¹

Led	1	2
Jordbruksråvaran	28,9	29,1
Industrin	30,7	29,5
Handel och distribution	20,4	21,4
Moms	20,0	20,0
Summa	100,0	100,0

¹ Samma produktgrupper som i Tabell 5.

Ett alternativt sätt att beräkna en aggregerad matkrona ges i Tabell 6, kolumn 2. Matkronan har beräknats utifrån industristatistiken och SJV:s konsumtionssiffror. Genom att jämföra tillverkarens pris med detaljhandelspris för motsvarande produktgrupper kan, efter korrigeringen för mervärdesskatt, distributionsledets andel beräknas. Material från SMR och slakteriförbundet har också använts. Båda metoderna ger tämligen samstämmiga resultat, men bör tolkas med försiktighet.

Med utgångspunkt i ovanstående matkronor kan den sammanlagda effekten i konsumentledet uppskattas. Uppskattningar av detta slag är naturligtvis ytterst osäkra. Vad man med säkerhet kan säga är att primärledet påverkas eftersom denna styrs av den gemensamma jordbrukspolitiken. Prisregleringarnas utformning gör dock att även för detta led är effekten inte helt säker. Om effekten begränsades till primärproduktionen framgår det av Tabell 5 att den sammanlagda råvarukostnaden för konsumenten skulle vara ca 5,5 miljarder lägre. I detaljhandelsledet betyder detta en prissänkning på 7 procent för de reglerade livsmedlen eller ca 4 procent för hela den privata konsumtionen. Det är dock rimligt att anta att den skyddade primärförädlingen skulle ha sett annorlunda ut om Sverige redan varit med i EG. En kostnadssänkning med 20 procent för primärförädlingen innebär att konsumentpriserna skulle vara 10,2 respektive 5,7 procent lägre. I båda kalkylerna har det antagits att kostnaderna i handeln inte påverkas. Detta implicerar en ökning av handelns procentuella marginal, eftersom värdet av de förmedlade produkterna sjunker. Skulle den procentuella marginalen förbli konstant, något som förutsätter att handelsledet pressar sina kostnader, skulle priserna kunna sjunka med 13,5 procent för de reglerade livsmedlen, vilket innebär 7,6 procent lägre pris utslaget på hela livsmedelskonsumtionen.

3 Effekten av ett EG medlemskap vid mitten av 1990-talet

Ovan diskuterades effekterna av ett kontrafaktiskt medlemskap i EG vid slutet av 1980-talet/början på 1990-talet. Analysmetoden gick i korthet ut på att ersätta den jordbrukspolitik som Sverige då hade, såsom den kom till uttryck i producentpriser m m, med en motsvarande politik i EG. En liknande analys av det nu aktuella medlemskapet skulle innebära att nuvarande politik i Sverige i ett analytiskt tankeexperiment ersätts med EGs politik efter Mac Sharry reformen. Frågan är emellertid vad som konstituerar den nuvarande svenska politiken? Enligt 1990 års reform skulle de interna marknadsregleringarna avskaffas med allt vad detta innebär. Framför allt skulle en subventionerad export av jordbruksprodukter inte längre vara möjlig. Reformen stöddes av alla riksdagspartier utom miljöpartiet, som nu lämnat riksdagen. Kort efter reformbeslutet ansökte Sverige om medlemskap i EG. Vissa av de jordbrukspolitiska besluten därefter kan kännetecknas som förhandsanpassningar till EG. Dit hör exempelvis avskaffandet av handelsgödsel och proteinfoderavgifter (jfr ovan). Andra beslut kan ses som överbrygningspolitik (förlängning av arealbidragen och inlösenåtagandet) inför ett nära förestående medlemskap. Inga av dessa beslut kan emellertid ses som något principiellt avståndstagande från reformbeslutet 1990. Det förefaller därför rimligt att en fullbordad svensk internavreglering får utgöra ett jordbrukspolitiskt huvudalternativ till medlemskap i EG. Jämförelser med detta alternativ är samtidigt mycket svåra att göra. Det rör sig om ett hypotetiskt tillstånd som ännu inte inträffat och som, om vi blir medlemmar, aldrig inträffar. Inte heller är vi "halvvägs" dit trots att reformen skulle vara färdigimplementerad 1994. Medlemskapsansökan har inneburit att anpassningar till en intern svensk marknad har avbrutits. Systemet har delvis gått i stå, delvis påbörjat förtidsanpassningar till situationen i EG. De historiska jämförelser som redovisades i föregående kapitel är delvis föranledda av behovet att jämföra de båda systemen under mera stabila förhållanden. En annan svårighet är givetvis valutasituationen. Att göra en detaljprognos över konsekvenser för det svenska jordbruket är lika begåvat som att göra en prognos över valutakursens utveckling ett till två år framåt. Som det tidigare påpekats räcker det heller inte med en förutsägelse av själva kronkursen. Korrektionsfaktorns utveckling, dvs den tyska markens öde, och eventuella reformer av det agromonetära systemet kommer också att påverka hela bilden.

EES-avtalet, som troligtvis träder i kraft senast den 1 januari 1994 och som utgör en självklar referenspunkt för analyser för andra sektorer, har endast en marginell betydelse för jordbruket. I princip undantas jordbruket i avtalet med Sverige. Sverige behöver dock anpassa sin livsmedelslagstiftning på 120 områden. Flera olika områden berörs: prisinformation, märkning, standarder, främmande ämnen, berikning, tillsatser m m. (En genomgång av regelförändringar ges i konsumentberedningens Faktablad nr 15, september 1993). I anslutning till EES-avtalet har Sverige och EG kommit överens om bilaterala kvoter för avgifts- och tullfri ömsesidig handel. De kvantiteter det rör sig om är små i förhållande till den totala produktionen/konsumtionen och kan därför knappast påverka priserna i större utsträckning. För nötkött gäller detta 4000 ton för båda parter. För ost är kvoten 1 000 ton för ost från Sverige (dvs mindre än 1 procent av den inhemska produktionen) och 1 300 ton dessertost från EG. (Även detta är en låg kvantitet i förhållande till den totala ostkonsumtionen i Sverige. Denna konsumtion domineras dock av hårdost (80 procent).)

3.1 Basalternativet: internavreglering + GATT

Om Sverige väljer att avstå från medlemskapet i EG är det enligt resonemanget ovan rimligt att anta att den interna avregleringen fullbordas. Det är vidare rimligt att anta att den nuvarande GATT-rundan avslutas med en överenskommelse i enlighet med de kompromissförslag som har framkommit.

Den interna avregleringen kommer att leda till att priserna på den svenska marknaden sjunker jämfört med 1990 års nivå. Detta årtal är en lämplig jämförelsebas. Reformen har då beslutats men har ännu inte börjat att implementeras. Avskaffas de interna regleringarna och möjligheterna att subventionera exporten försvinner, kommer detta att innebära en prispress på överskottsprodukterna. Det gäller i synnerhet för spannmål, där överskottet är som störst. De stora spannmålsöverskotten är resultatet av att tidigare jordbrukspolitik favoriserat spannmålen. Detta gällde särskilt under 1970-talet, då en explicit målsättning var att "ta ut överskottet" i form av spannmål. I den mån olönsamma överskott skulle tolereras var det i och för sig naturligt att dessa exporterades som spannmål, som var relativt sett minst olönsam.

Den modell som utvecklats av Jonasson, och som tidigare diskuterats, kan också användas för att bedöma effekten av den interna avregleringen. Enligt Jonasson op cit skulle den interna avregleringen leda till prisfall på spannmål och oljeväxter på 20 procent, fläsk med 5 procent, nötkött med 9 procent och mjölk med 3 procent. Modellen indikerar också kraftigt sänkta markvärden eftersom åkermark i stora delar av landet kommer att finnas i överskott. Ytterligare effekter är att produktionen sjunker och extensifieras samt att en förskjutning sker från skogs- och

mellanbygder till slättbygder. Eftersom den priselasticitet för utbudet som impliceras av Jonassons modell är hög, är det troligt att priseffekten underskattas medan kvantitetseffekten överskattas.

Jonassons beräkningar innebär ett aggregerat prisfall på 9,9 procent för producentpriserna. Effekten på konsumentens pris på råvaran är större eftersom det i utgångsläget förelåg ett gap mellan "konsumentpriserna" och producentpriserna. De förstnämnda var lägre på grund av mjölksubventionerna, men högre på grund av förmalningsavgifterna och slaktdjursavgifterna mm. Nettot var 4,3 procent högre pris för konsumenterna, eller 9,2 procent om man bortser från mjölksubventionerna som numera är avskaffade. Prisfallet för råvaran för konsumenten uppgår således till 13,6 procent. (Ett annat sätt att belysa skillnaden är att jämföra PSE- och CSE-talet för Sverige. CSE var 1990 3 procentenheter högre, vilket innebär ett 10-procentigt högre konsumentpris i råvaruledet om man för enkelhetens skull antar att allt stöd utgörs av prisstöd). Effekten av avregleringen i konsumentledet, dvs för den förädlade produkten blir relativt måttlig. Reformen utsätter inte leden efter bonden för ett ökat konkurrenstryck utifrån. Snarare blir det frågan om en ökad hemmamarknadsorientering. (Risken finns också för konkurrensbegränsande samarbete mellan företagen, eftersom industrin är starkt koncentrerad.) Antar man att dessa led inte påverkas, dvs att sänkta råvarupriser överförs till konsumenterna blir effekten (inklusive moms) 3,6 miljarder eller 2,7 procent i förhållande till hela livsmedelskonsumtionen. Fullbordas GATT-rundan i enlighet med de nuvarande preliminära överenskommelserna kommer ytterligare anpassningar att krävas av det svenska jordbruket. När det gäller exportsubventionerna blir kraven automatiskt uppfyllda om den svenska reformens intentioner fullföljs. Reformen innebär att stödnivån sjunker med 9 procent jämfört med 1990 års nivå. Ytterligare stödsänkningar kan dock bli resultatet av tariffieringen. Effekterna av tariffieringen är svåra att överblicka, eftersom dessa kommer att bero på vilken tariffieringsformel som kommer till användning. Världsmarknadsprisernas framtida utveckling kommer vidare att ha en avgörande betydelse. Utgår man — som ett räkneexempel — från en strikt tariffiering, lika för alla produkter, skulle priserna sjunka med 34 procent jämfört med 1988 års nivå om världsmarknadspriserna förblir oförändrade. Prisfallet skulle dock fördelas ojämnt. Inga ytterligare prisfall på vegetabilier skulle krävas. Den interna avregleringen utsätter denna produktgrupp för större prispress än tariffieringen. Motsatsen gäller för animalier. Priserna för nötkött och fläsk skulle behöva sjunka med ytterligare 10-13 procentenheter. I synnerhet för mjölk där prisstödet motsvarar en tull på 230 procent om OECD:s uppskattning av världsmarknadspriset tas som utgångspunkt, skulle starka prisfall krävas. Detta är dock en överskattning. Utgår man i stället från tullsatserna (dvs tullekvivalenterna av de variabla införselavgifterna) på de mjölkprodukter som förekommer i internationell handel skulle tariffieringen innebära att det aggregerade prisfallet stannar vid 20 procent.

3.2 Det svenska positionspapperet

Vilken effekt medlemskapet i EG får på det svenska jordbruket och livsmedelssektorn beror i hög grad på utfallet av de nu pågående medlemskapsförhandlingarna. Det är näst intill omöjligt att förutskicka hur lång tid förhandlingsprocessen kan tänkas ta eller vad resultatet kommer att bli. EG har dock nyligen förklarat att man behöver en betänketid innan ett "svarsbud" om den svenska positionen på jordbrukets område kan ges. Det är mycket sannolikt att man från EG:s håll har ett behov att utarbeta en samlad position där frågor som berör flera medlemskandidatländer tas upp. I synnerhet kan det "arktiska jordbruket" vålla ett stort problem då flera länder har norrområden med stödnivåer som i ett EG-perspektiv framstår som exceptionellt höga. (På Nordkalotten kan stödet uppgå till så mycket som 45 000 per ko och år, om alla bidragstyper inräknas. I Sverige är bidragsnivåer inte lika höga nämligen drygt 16 000 om beräkningar görs för en gård med 8 kor i Norrbotten och arealbidraget medräknas [Nord, 1993:8]). Betydande osäkerhet föreligger därför om effekten av medlemskapet på nuvarande stadium och analysen måste med nödvändighet bygga på hypotetiska antaganden om utfallet av förhandlingarna. En analys av den svenska positionen som presenterades nedan kan ge en viss ledning härvidlag.

Den svenska positionen inom jordbrukets område är mycket omfattande och detaljerad. Tillsammans med krav som rör det fytosanitära området omfattar listan 120 positioner. I den nedanstående diskussionen tas dock ingen hänsyn till de fytosanitära kraven. De viktigaste kraven kan sammanfattas enligt följande:

Den stödberättigade "basarealen" bör uppgå till 2,1 miljoner ha, vilket är 0,3 miljoner mer än den gamla spannmåls- och oljeväxtarealen tillsammans. (Den "omställda" spannmålsarealen har räknats in).

När det gäller mjölken begär Sverige en kvot på 3,5 miljoner kg vilket överstiger den nuvarande produktionen med 0,3 miljoner och innebär ett överskott. Sverige vill också slippa att tillämpa ett gårdsbaserat kvoteringsystem. (Det är inte helt klart om man därmed tagit ställning för ett mejeribaserat system eller om man helt vill slippa kvoterna).

Antalet stödberättigade djur inom nötköttsproduktionen, dvs dikor och ungtjurar är relativt väl tilltaget i förhållande till nuvarande antal. I än högre grad gäller detta antalet stödberättigade tackor där man begär 70 procent fler djur än vad som för närvarande finns i Sverige. Inte heller inom dessa sektorer vill Sverige tillämpa gårdsbaserade kvoteringar.

För sockret kräver man en A-kvot på 380 och en B-kvot på 60.

Sverige önskar att behålla den nuvarande nivån på norrlandsstödet med en "adekvat" medfinansiering från EG. (På detta tunga området är positionen påfallande vagt formulerad om man jämför med detaljrikedom i övrigt). Stödet till Norrland bör utgå som idag i form av prisstöd. Skogsbygder söder om Norrland bör klassas som "missgynnade regioner".

Vidare önskar man att den trädade arealen som enligt Mac Sharry-reformen bör vara 15 procent (eller 18 procent om trädan inte är roterande) inte begränsas uppåt.

Analyseras kraven närmare kan vissa betraktas som tämligen oproblematiske anpassningar av EG:s regelverk till svenska förhållanden. Dit hör exempelvis önskemål att anpassa interventionsperioden för spannmål till den svenska odlingssäsongen. (Olika interventionsperioder förekommer redan i olika länder). Kraven på export- och lagringsstöd till ett antal namngivna svenska ostsorter innebär inga principiella förändringar av EG:s stödsystem. Listan innehåller dock också ett antal långtgående krav vilka med stor sannolikhet kommer att stöta på patrull. Kraven kan vara långtgående på olika sätt:

- a) innebära högt återflöde till Sverige,
- b) innebära en potentiellt hög belastning av EG:s budget på grund av "följdkrav" från nuvarande medlemmar,
- c) innebära ett brott mot de grundläggande principerna bakom EG:s nuvarande reglering.

Det är framför allt kraven i den sistnämnda kategorin som förmodligen får betecknas som "non starters" i förhandlingsprocessen. Regionalt differentierat prisstöd förekommer inte inom EG. Idén strider mot principen om gemensamma priser. Det är således inte troligt att kravet på ett prisstöd i Norrland kommer att accepteras. Ett annat krav som också strider mot principen om gemensamma priser avser sänkningen av falltalet för vete från 220 till 200. (Falltalet är ett kvalitetsmått på bakkingsdugligheten av vetet som sjunker med stigande talet). I praktiken rör det sig om ett krav på ett högre spannmålspris eftersom kvalitetskraven sänks. I förlängningen skulle kravet kunna innebära ett höjt spannmålspris i hela EG med en påtaglig effekt på budgeten som följd.

När det gäller mjölkkvota är kraven långtgående i fler än ett avseende. Att undanta ett land från kvotering strider mot de nuvarande reglerna. Italien har visserligen struntat i att tillämpa kvoteringar fram till nu. Det har dock skett genom fusk och inte genom en officiell särbehandling. Att slippa tillämpa kvoterna på gårdsnivå (eller på mejerinivå) är möjligt endast om kvoten inte är bindande. I annat fall finns det inga möjligheter att "bestraffa" de producenter som "överproducerar" med straffavgifter. Skulle överskott uppkomma, vilket Sverige som nation måste betala en straffavgift för, skulle man behöva taxera ut denna från samtliga producenter genom någon form av medansvarsavgift. Detta förutsätter att mjölkregleringen i Sverige utformas på ett helt annat sätt än i övriga EG-länder. Kravet att slippa den gårdsbaserade kvoteringen förutsätter således att den inhemska produktionen hamnar under 3,5 miljoner kg. Att kräva en produktionsvolym utöver den nuvarande (som dessutom skulle öka EG:s samlade överskott) har knappast någon stor chans att komma genom, eftersom EG har strävat att sänka kvoterna. Skulle Sverige mot förmodan lyckas kommer effekten på EG-budgeten att bli förödande

eftersom andra medlemsländer med säkerhet skulle begära högre kvoter för egen del. Liknande resonemang kan upprepas när det gäller de andra kvoteringarna där Sverige kräver långt mera än som nu produceras. Samma taktik har även tillämpats av andra länder i Norden som söker EG-medlemskap. Även Norge och Finland kräver tilldelningar utöver den nuvarande produktionen. Det märkliga i sammanhanget är att båda länderna måste rimligtvis räkna med en sänkt stödnivå vid EG-medlemskap, eftersom de egna stöden tillhör de i särklass högsta i världen. Under sådana omständigheter kan produktionen knappast förväntas öka. Troligtvis är kraven avsedda att visa en "tuff linje" inför en icke alltför entusiastisk hemmaopinion.

Ett annat krav som också strider mot de nuvarande principerna gäller möjligheter att träda hela arealen. Kravet innebär de facto krav på ett avlänkat stöd. Skulle det accepteras, vilket inte förefaller troligt, kan effekterna på sikt bli mycket positiva och bana väg för fortsatta reformer av CAP.

När det gäller de regionala frågorna kan man hävda att eftergifter från EG:s sida är troligast. Strukturfondernas tillskapande, Mac Sharry-reformen m m pekar alla på att balanserad regional utveckling tillmäts en allt större betydelse. Den partiella övergången från prisstöd till direkt stöd inom Mac Sharry-reformen ökar också flexibiliteten i stödlösningar. Här kan också skräddarsydda lösningar prövas. Kopplas dessa lösningar till unika nordiska eller arktiska indikatorer — kort odlingssäsong, mycket låg befolkningstäthet o d behöver generösa återflöden till Sverige inte innebära någon risk för en budgetexplosion. Det bör påpekas att det förekommer en mängd regionala stöd/program inom EG, exempelvis stödet till Mezzagiono-regionen i södra Italien, utöver de horisontella stöden som beskrevs i de inledande avsnitten. Vidare bör det också observeras att EG för första gången ställs inför situationen där medlemskapet för de nya medlemmarna innebär en stödsänkning. (På grund av kronans starka försvagning den senaste tiden är detta inte längre fallet för Sverige.)

3.3 Effekter av medlemskapet — en samhällsekonomisk kalkyl

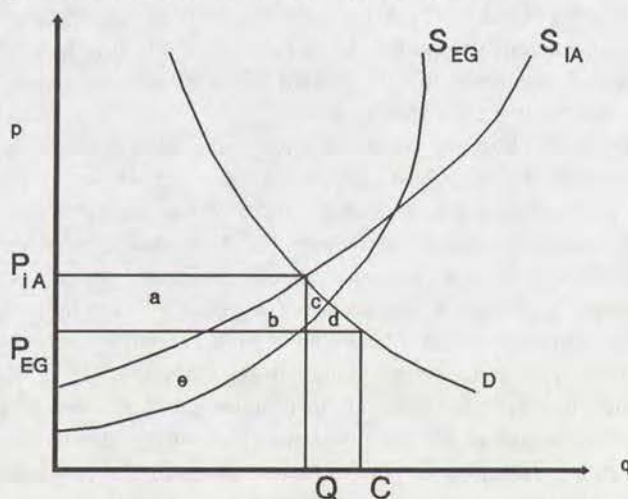
En fullständig samhällsekonomisk kalkyl av medlemskapet kan inte göras inom ramen för denna rapport. Jordbruket är dock en mycket väsentlig del av en dylik kalkyl. Ser man på de kortsiktiga effekterna av medlemskapet kommer den svenska ekonomin att "dräneras" på ca 20 miljarder kronor. (Belopp av denna storleksordning har förekommit i dagspressen. Bedömningen av det totala bruttoflödet ligger utanför denna bilaga). Till detta belopp bör läggas den budgetbelastning som uppkommer på grund av kravet på medfinansiering (additionsprincipen), kostnader för obligatoriska åtgärder, (t ex investeringsstöd till lantbruka-

re) samt administrativa kostnader för politikens implementering. Å andra sidan kan vissa nationella stöd tas över av EG. En ökad beskattning av denna storleksordning leder till negativa effekter på samhällsekonomin, i synnerhet om man antar att beskattningen har realekonomiska effekter och inte är en ren transferering. I gengäld kan Sverige räkna med en del återflöden dels till jordbruket, dels till övriga sektorer. Enligt de beräkningar som tidigare presenterades av kommissionen förväntas Sverige bli en nettobidragsgivare. I vilken utsträckning detta blir fallet kommer de nu pågående förhandlingarna att avgöra. Dessa återflöden väntas ge positiva effekter på den svenska ekonomin. I denna rapport behandlas effekter på jordbruket. I den sammanlagde kalkylen över medlemskapet måste givetvis också de dynamiska effekterna beaktas. Dessa kan huvudsakligen göra sig gällande för andra sektorer av den svenska ekonomin. Jordbrukspolitiken tar nästan 60 procent av EG:s budget i anspråk. Även om återflöden till Sverige inte behöver exakt motsvara denna fördelning ger denna siffra ändå en fingervisning om proportionerna. Återflöden till jordbruket genereras på olika sätt. Merparten uppkommer indirekt genom kostnader för prisstödsåtgärder för landets produktion. Före Mac Sharry reformens tid används 93 procent av de sammanlagda utgifterna för jordbrukspolitiken för prispolitiska åtgärder, dvs inom FEOGA-fondens garantidel. Av de prispolitiska utgifterna gick 1991 31 procent till exportstöd och 63 procent till interventionssystemet. Reformen har inneburit att en del av prisstödet har bytts mot direkt inkomststöd. Detta stöd kommer att bekostas ur garantidelen av FEOGA. Fortfarande kommer dock en stor del av budgeten att användas för "traditionella" prisstödsåtgärder. Rent tekniskt sker dessa "indirekta återflöden" genom exempelvis en kompensation för de kostnader som det nationellt administrerade interventionssystemet åsamkas genom att produkterna löses in för ett högre pris och avyttras för ett lägre. I analysen nedan kommer dessa återflöden inte att *explicit* belysas. Återflödena är *implicit* medräknade, eftersom vi förutsätter att EG:s prispolitik gäller för Sverige. Däremot medräknas de återflöden som betalas ut som direkta bidrag till producenterna (arealbidrag, djurbidrag, regionala stöd m m). Kalkylen är således realekonomisk och inte finansiell. Kalkylen nedan bygger på beräkningar som gjordes av L. Jonasson för utredningens räkning. Två alternativ analyseras, båda jämförda med en fullbordad intern avreglering utan hänsyn till effekterna av GATT. Som påpekades ovan skulle ett lyckat GATT-avtal leda till ett ytterligare anpassningsbehov för det svenska jordbrukets del. Effekten är dock svår att uppskatta på nuvarande stadium och en motsvarande uppskattning för EG:s del är än svårare att göra (jfr avsnitt 1.4). De alternativen som jämförs är:

- 1) medlemskapet enligt "EGs nuvarande regler",
- 2) medlemskapet enligt svenska kravlistan.

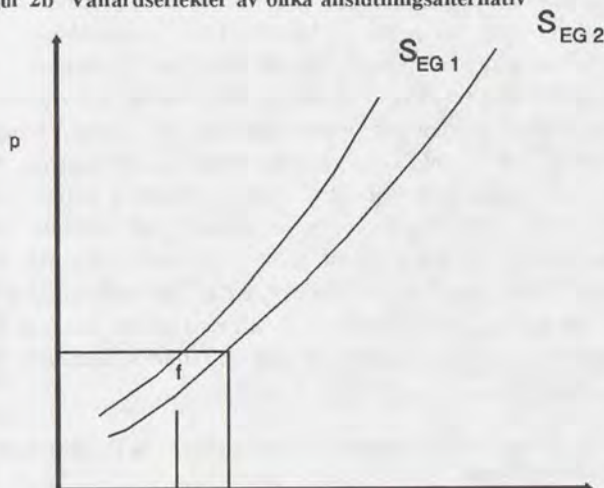
I det första alternativet är utgångspunkten ett sannolikt utfall av förhandlingarna. I det andra antas det att Sverige har fått genom allt man önskat sig. (Givetvis begränsas analysen till sådana krav som på ett meningsfullt sätt låter sig representeras i en formell modell). Det andra alternativet är givetvis orealistiskt. Flertalet av kraven kan betecknas som mycket långtgående som det påpekades i det föregående avsnittet. Jämförelsen mellan alternativen visar dock spelrummet inom jordbrukspolitiken och kan ställas mot eftergifter på andra områden inte minst mot kraven på en eventuell budgetrabatt. Kalkylen bygger på en programmeringsmodell som beskrevs i avsnitt 2.5. Principerna kan dock åskådliggöras i följande figurer, se nedan. Utbudskurvan för jordbrukets produkter påverkas av EG-medlemskapet. Eftersom arealbidragen innebär att produktionsfaktorn åkermark subventioneras skiftar utbudskurvan utåt. Subventionerna är dock knutna till den historiska arealen. Detta, tillsammans med andra inslag av kvantitativa regleringar, gör att det samtidigt sker en vridning av utbudskurvan uppåt, så att produktionsexpansionen vid högre priser begränsas.

Figur 2a Välfärdseffekter av EG-medlemskap



- Förändring i producentöverskottet: $\Delta PS = -a + e$
 Förändring i konsumentöverskottet: $\Delta CS = +a + b + c + d$
 • Samhällsnetto inom jordbruket: $\Delta PS + CS$
 Net surplus = $e + b + c + d$

Figur 2b Valfärdseffekter av olika anslutningsalternativ



Förändring i produktionsöverskottet: $\Delta PS = + f$

Det svenska budet kan åskådliggöras med ett enkelt skift av utbudskurvan utåt, eftersom stödet begärs bl a till större areal och fler djur än standardfallet. I Figur 2b har för enkelhets skull priserna antagits oförändrade.

Resultat av körningar kan sammanfattas i Tabell 7. Den aggregerade produktionen påverkas inte av EG-medlemskapet enligt nuvarande regler och stiger något om alla krav går igenom. Inom aggregatet sker dock dramatiska förändringar jämfört med den interna avregleringen. Produktionen av spannmål expanderar kraftigt från 3,4 till 7,2 miljoner ton. (I Tabell 7 visas endast de försålda kvantiteterna). Produktionen av animalier, i synnerhet fläsk sjunker påtagligt. Även nötköttproduktionen blir lägre. Uppfödningen av köttkor blir faktiskt mindre lönsam trots direktstöden i reformen eftersom den kraftigt ökande lönsamheten inom spannmålsodlingen fördyrar grovfoderproduktionen. Den viktigaste skillnaden mellan alternativen utgörs dock av ökningen av producentöverskottet som ökar med 5,7 resp 6,3 miljarder. Jordröntan stiger som ett resultat därav från 0,3 till 5,8 respektive 7,2 miljarder. Jämför man de två varianterna på EG-medlemskap blir skillnaden 0,6 miljarder. Det direkta "priset" för denna ökning är högre än direkta bidrag med 1 miljard. Således försvinner 40 procent av transfereringen genom ökade kostnader och andra anpassningar inom systemet, exempelvis lägre mjölkpris. Den högre produktionen av mjölk pressar ned mjölkpriset som dessutom påverkas av ökat regionalt stöd till Norrland.

En fullständig välfärdskalkyl förutsätter att konsumentöverskottet också beräknas. Jämfört med den interna avregleringen sjunker priserna med 6,4 procent för jordbruksråvaran. Detta motsvarar en ökning av konsumentöverskottet i råvaruledet, om den aggregerade efterfrågeelasti-

citeten antas vara 0,7 och beräkningen beräknas till de produkter som ingår i modellen ovan, med 1,2 miljarder. Den sammanlagda välfärdsvinsten för samhället inom jordbruksområdet blir 6,9 miljarder. Att nettot för jordbruket blir positivt är naturligt, eftersom det rör sig om en sektor dit de största återflöden går. Välfärdsvinsten bör ställas i relation till bruttoinbetalningen. Producenterna, eller snarare markägarna, blir stora vinnare. Välfärds kalkylen omfattar endast effekter i primärledet. Efter kronfallet blir effekterna i senare led svårare att beräkna. Den svaga kronan innebär att konkurrenstrycket från omvärlden har försvagats. I avsnitt 3.5 nedan diskuteras effekterna av EG-anslutningen för livsmedelsindustri och handel i denna nya valutasituation. (Denna diskussion anknyter till genomgången i avsnitt 2.3 där situationen före devalveringen belyses).

Tabell 7 Effekten av EG-medlemskapet enligt olika alternativ jämfört med en fullbordad internavreglering

	Intern marknad	Svenskt bud	EG-regler
<i>Sålda kvantiteter</i>			
Brödsäd	690	2 600	2 558
Fodersäd		1 912	1 962
Oljefrö	257	469	472
Mjölk	3 212	3 269	3 189
Nötkött	137	111	108
Fläsk	333	133	131
Fjäderfä	39	0	0
Får	0	0	0
<i>Pris- och volymindex</i>			
Pris, index	0,94	0,85	0,88
Volym, index	1,02	1,04	1,02
<i>Överskott, räntor, stöd</i>			
Producentöverskott			
Prod., överskott	7,2	13,5	12,9
Jordränta	0,3	7,2	5,8
Direktstöd	0,4	6,6	5,6

Källa: Beräkningar har utförts av Lars Jonasson, SLU.

3.4 Samhällsekonomisk kalkyl — känslighetsanalys

Att analysera de samhällsekonomiska effekterna av ett EG-medlemskap är mycket svårt och osäkerheten är betydande. Den analys som presenterades i föregående avsnitt innebär att två hypotetiska tillstånd, EG-medlemskapet och den fullbordade interna avregleringen, jämförs med varandra. Det gör jämförelsen mer spekulativ än vad som vore fallet om de faktiska förhållandena använts som referensram. Vidare är jämförelsen starkt beroende av vilken växelkurs som används. Ytterligare en faktor som är utslagsgivande för resultatet är hur känsligt utbudet antas (explicit eller implicit) vara för prisförändringar. I den nedanstående känslighetsanalysen diskuteras effekterna av dessa tre osäkerhetsmoment: växelkursen, referenspunkten och utbudselasticiteten var för sig.

I beräkningarna i det föregående avsnittet har kronans växelkurs gentemot ecun antagits vara 9,5, vilket motsvarar växelkursnivån per den 23 augusti 1993. Korrektionsfaktorn, som används för omräkning av en real ecu till en grön ecu har vid samma tidpunkt uppgått till 1,2075. Under dessa förutsättningar leder ett medlemskap i EG till en oförändrad aggregerad produktion jämfört med den interna avregleringen, vilket påpekats tidigare. I Bolin, Swedenborg (kap 4) görs en liknande jämförelse för perioden före devalveringen, dvs vid en växelkurs på 7,50 och när korrektionsfaktorn uppgick till 1,15. (Sammanlagt betyder detta att den gröna ecun är 28 procent högre i vår kalkyl). Även dessa beräkningar är baserade på Jonassons modell.

Båda kalkylerna är således direkt jämförbara. Effekterna av medlemskapet på den aggregerade jordbruks-produktionen under de nyss nämnda förutsättningarna uppgår till -6 procent. (Priserna till producenterna, exklusive bidrag, skulle falla med 75 procent till skillnad mot 85 procent i vår kalkyl).

Effekterna av olika antaganden om växelkurser kan också studeras på produktionsgrensnivån. Jordbruksverkets kalkyler (SJV op cit) som redovisades i kap 2 återspeglar förhållanden under 1991, dvs när den svenska kronan var något starkare än den danska (1 DKR=0.94 SEK). En omräkning av resultaten efter växelkursen i januari 1993 (1 DKR=1.18 SEK) ger vid handen att de svenska kostnaderna skulle vara lägre än motsvarande danska för de allra flesta analyserade produkter. För animalier rör det sig om samtliga produktionsgrenar utom slaktsvin och kyckling; för vegetabilier blir kostnader för att odla korn fortfarande något högre. (Vid omräkningen har dock ingen hänsyn tagits till att även svenska kostnader blir högre på grund av dyrare import). Förändringen av kronkursen mellan 1991 och januari 1993 innebär en depreciering med 25 procent. De svenska kostnaderna före deprecieringen översteg de danska med en lägre procentsats.

Eftersom vi inte med säkerhet kan veta hur den interna avregleringen skulle påverka den inhemska produktionen kan det också vara lämpligt

att jämföra medlemskapets effekter med den faktiska produktionen. Som det påpekades tidigare kan förhållanden 1990 (eller 1989/90) vara en lämplig jämförelsepunkt. Medlemskapet i EG skulle under förutsättningen "svag krona", dvs som i vår baskalkyl, betyda att produktionen vid ett EG-medlemskap blir 6,1 procent lägre än produktionen 1990. (Görs samma jämförelse för en "stark krona", dvs för förhållanden före deprecieringen, skulle medlemskapet innebära en produktionssänkning med 21 procent jämfört med volymen 1990. Denna effekt är jämförbar med den effekt på produktionen som beräknades för prisleförhållanden vid slutet av 1980-talet). Effekterna på produktionen är således mycket starkare vid jämförelse med den faktiska produktionen 1990 än om jämförelse görs med den interna avregleringen. Detta beror på att jordbruksproduktionen sjunker efter den interna avregleringen, vilket visades i avsnitt 3.1. Syftet med avregleringen var nämligen att eliminera överskotten och anpassa produktionen till den inhemska konsumtionen.

Den modell över jordbruksproduktionen som används som underlag för ovan redovisade beräkningar är, vilket påpekades tidigare, av linjärprogrammeringstyp. Det har också påpekats att modeller av detta slag implicerar höga utbudselasticiteter. Produktionen reagerar således kraftigt på prisleförändringar. I modellen representeras produktionen genom en serie linjära produktionsaktiviteter vilket ger en viss ryckighet och stelhet jämfört med en kontinuerlig produktionsfunktion. Den fråga som anmäler sig är vilken effekt den höga produktionselasticiteten har på resultaten av våra beräkningar. Ett exakt svar är mycket svårt att ge. I avsnitt 2.5 har en känslighetsanalys baserad på en antagen elasticitet redovisats. Känslighetsanalysen utmynnade i en betydligt lägre produktionseffekt.

Samma analys kan dock inte lika lätt upprepas för den "svaga kronan" och efter Mac Sharry-reformens införande. Förekomsten av produktionskvoteringar gör att det inte blir meningsfullt att använda någon aggregerad elasticitet. (En svag krona gör att kvoteringar i vissa fall blir bindande). Nivån på elasticiteten påverkar både vårt referensscenario, den interna avregleringen, och bedömningen av medlemskapets effekter. I det första fallet kan det finnas risk att modellen har överskattat kvantitetsanpassningen och underskattat prisanpassningen. Det troliga är således att spannmålsproduktionen, som ju främst påverkas av den interna avregleringen, skulle sjunka något mindre. Vad är än mer troligt är att nedgången i arealanvändning förmodligen skulle bli mindre. Lägre spannmålspriser skulle med stor sannolikhet leda till användning av andra odlingssystem. Effekten av dylika förändringar skulle bli ett lägre fall av markpriser och en högre nivå på jordräntan än vad som förutsätts i vår kalkyl (jfr tabell).

I det andra fallet leder en "för stor" priskänslighet till att produktionsnedgången på animalier överskattas. Man kan vidare påpeka att det finns andra skäl till att produktionsnedgången för animalier överskattas. Vissa konsumenter kan föredra inhemska livsmedel och vara villiga att betala för detta. Detta skulle kunna vara fallet för kyckling, där friheten från salmonella i inhemsk produktion för många konsumenter kan motivera en

riskpremie i form av högre pris. Enkätundersökningar visar att konsumenter säger sig föredra lokalt/nationellt producerade varor. Att uppskatta priseffekten av dylika "verbala" preferenser kan dock vara svårt. Beräkningen förutsätter att efterfrågefunktionen, där produkter som skiljer sig åt med avseende på ursprung betraktas som separata produkter har estimerats. Den sammanlagda effekten av medlemskapet vid en "svag krona" skulle således kunna bli en produktionsökning även under "EG-regler".

Sammanfattningsvis kan följande konstateras:

- * För det första, vilket måhända är ett trivialt påstående, är medlemskapets effekter starkt beroende av den framtida växelkursutvecklingen.
- * För det andra är produktionseffekten större om jämförelsen görs med historiska produktionssiffror (1990 års nivå) än med vårt referensalternativ.
- * För det tredje är ökningen av jordräntan och minskningen av animalieproduktionen vid medlemskapet (vilket bidrar till att den aggregerade produktionen blir oförändrad) troligtvis något överskattad.

Dock är de generella tendenserna i resultaten helt klara. Medlemskapet är mera gynnsamt för vegetabilier. Marken förvandlas från en billig överskottsresurs till en knapp tillgång, eftersom en betalningsström är knuten till denna.

3.5 Effekter på industri och distribution

Bedömningen av välfärdskonsekvenser av ett svenskt medlemskap i avsnitt 3.3 begränsades för konsumenternas del av effekterna i råvaruleddet. I detta avsnitt förlängs analysen till de efterföljande leden. Analysen kommer dock att vara kvalitativ snarare än kvantitativ.

Den tidigare genomgången av industriledets konkurrenskraft var en analys som i första hand avsåg den skyddade livsmedelsindustrin. Förhållandena vid slutet av 1980-talet och början på 1990-talet pekade på en låg effektivitet, vilket är en knappast överraskande slutsats. En skyddad industri som opererar på en liten marknad med få konkurrenter, automatisk kostnadskompensation vid prisförhandlingar för delar av industrin, möjligheter till prisdiskriminering etc. kan förväntas uppvisa en låg effektivitet. Den finska förädlingsindustrin där ovannämnda faktorer gjorde sig gällande i än högre grad bedömdes ligga än värre till med ett klart högre kostnadsgap till omvärlden.

De två största problemen för den skyddade livsmedelsindustrin var högt kostnadsläge samt bristen på erfarenheter att operera på en större marknad. Den utveckling som ägt rum under de senaste åren har dock

påverkat båda av de ovannämnda faktorerna. (När det gäller den konkurrensutsatta livsmedelsindustrin kan utgångsläget vid ett medlemskap i dag betecknas som mycket gott enligt en studie av Sveriges livsmedelsindustriförbund, Industriförbundet samt Kommerskollegium. Situationen för den konkurrensutsatta livsmedelsindustrin förbättras redan genom EES-avtalet på grund av att ett antal nya produkter får frihandel samt att ett mer konkurrensneutralt system för råvarukostnadsutjämning införs.)

Den skyddade industrin har sökt att anpassa sig till den ökade konkurrensen som kan förväntas i framtiden genom förändringar i företagsstrukturen på hemmaplan i syfte att pressa kostnader och öka konkurrenskraften samt genom nya samarbetsformer med utländska företag och förvärv av företag i utlandet för att den vägen få ökade erfarenheter av att agera på större utländska marknader.

När det gäller slakthanteringen har en kraftig omstrukturering av verksamheten påbörjats. Antalet föreningar har reducerats från åtta till fem. Enligt uppgift från Slakteriföreningen har konstnaderna i år reducerats med 13 procent. På EG-marknaden har Slakteriförbundet etablerat sig genom köp av ett italienskt köttvaruföretag och ett belgiskt grisstyckningsföretag. På mejerisidan har föreningar i större utsträckning satsat på samarbete med utländska företag. Skånemejerier har ett samarbetsavtal med en dansk mejeriförening, medan Arla samarbetar med franska Sodial och finska Valio. (En närmare branschvis genomgång ges i den ovan citerade studien från Livsmedelsindustriförbundet m fl).

Det saknas en heltäckande kunskap om hur stort den skyddade industrins kostnadsgap till motsvarande industri inom EG var före devalveringarna. Enligt Charta-rapporten rörde det sig om 25 procent. De punktvisa skattningar som ges av den finska studien (Aaltonen op cit) pekade för vissa tunga produkter, som t.ex. ost där en hård konkurrens kan väntas från Danmark och MD Foods, för en än större kostnadsskillnad. En devalvering av kronan med 20 procent skulle således inte räcka för att fullständigt eliminera kostnadsnackdelarna för hela industrin. Skulle kronan förstärkas i framtiden kan vidare dessa nyvunna fördelar försvinna lika fort som de skapades.

När det gäller effekterna på konsumentpriserna kan man konstatera att — eftersom kostnadsskillnaderna mellan den svenska livsmedelsindustrin och industrin inom EG har minskat påtagligt, om inte försvunnit, för delar av industrin — man inte heller kan räkna med påtagligt lägre priser på grund av lägre förädlingskostnader.

Över 20 procent av varans pris i butiken (vid en momssats på 20 procent) beror på handels- och distributionsleden. Handelns bidrag till konsumentpriset är således betydande. Kommer EG-medlemskapet att påverka dessa led på ett sådant sätt att detta leder till lägre konsumentpriser? Denna fråga är inte helt lätt att besvara. Handeln utsätts inte för utländsk konkurrens på samma sätt som industrin och jordbruket, där varor som tillverkas i andra länder bjuds ut på den inhemska marknaden. Handelns tjänster, i synnerhet när det gäller detaljhandeln, produceras

lokalt. En ökad konkurrens förutsätter att utländska distributörer etablerar sig i landet. En dylik nyetablering kan förväntas ge lägre priser. Vidare skulle priserna kunna sjunka om medlemskapet leder till att kostnaderna i handelsledet sjunker.

Nedan diskuteras om det är troligt att nyetableringar och kostnadssänkningar verkligen blir följden av ett medlemskap. Först bör man dock uppmärksamma de förändringar i riktning mot lägre priser som för närvarande gör sig gällande i Sverige, nämligen etableringar av lågprisbutiker.

Tidigare dominerades aktörernas konkurrensbeteende inom detaljhandeln av den s.k. SA/VA-strategin, där SA/VA står för samverkan och veckoannonsering. Strategin kännetecknades av att större vikt lades vid tillfälliga rabatter än vid låga ordinarie priser. Andersson (i Bohlin, Swedenborg op cit) sätter förändringarna av konkurrensstrategin i samband med avvecklingen av prisregleringen och prisstoppspolitik. Lågprisbutiker etablerades först av "frifräsare" som ofta i ett senare skede knutits till D-gruppen. Längre fram har också Konsum och ICA etablerat lågpriskedjor (Fakta respektive Rimi). I det senare fallet liksom när det gäller D-gruppens Rema 1000 har man kopierat framgångsrika norska kedjor, vilket man också betalar royalty för.

Internationellt är andelarna för lågprishandeln uppe i 20 procent i flera länder, medan andelen i Sverige inte var högre än drygt 4 procent. Lågprishandeln kan därför förväntas att öka sin marknadsandel (Andersson op cit). Klara belägg finns för att lågprisetableringar allmänt pressar prisnivån.

Detaljhandel och distribution i Europa är starkt koncentrerad. Stora skillnader förekommer dock mellan norr och söder. I södra Europa finns det fortfarande ett stort antal små butiker som drivs av individuella handlare. Exempelvis finns det i Italien en butik per 350 invånare. I Holland betjänar en butik i snitt fyra gånger så många (Arnold, Villain op cit). Den svenska genomsnittstorleken ligger närmare den holländska med ca 7 800 livsmedelsbutiker i landet, dvs. ca 1 100 kunder per butik.

En tydlig trend kan urskiljas mot en ständigt ökande andel för stora internationella snabbköpskedjor. Arnold och Villain (op cit) förutskickar att dessa kedjor och deras inköpsorganisationer kommer att öka sin styrkeposition gentemot industrin/jordbruket. Detta kommer att ge kedjorna möjlighet att pressa industrins förädlingsmarginaler och tvinga fram anpassningar av produktionen med avseende på leveranssätt (storlek, frekvens, förpackning, märkning etc.) för att den egna logistiken skall kunna förbättras och förbilligas. De kan även påverka själva tillverkningen i en av handeln önskad riktning med hänsyn till speciella egenskaper som kvalitet, miljövänlighet etc. som kedjorna kan välja att profilera sig på.

I det ovan skisserade perspektivet kan man förvänta sig lägre kostnader för detaljhandeln i Sverige på längre sikt. Själva medlemskapet kommer att påtagligt kunna öka antalet potentiella leverantörer. I ICA-förbundets analys inför EG påpekas det exempelvis att i Sverige har de tre största

leverantörerna tillsammans en 75-procentig marknadsandel; att jämföra med 34 procent i Tyskland.

Huruvida utländska kedjor kommer att etablera sig i Sverige kan man bara spekulera om. Elg och Johansson (1993) hävdar att en eventuell etablering inte är trolig. Det som talar emot är det faktum att ett samarbete mellan svenska och utländska detaljister redan föreligger samt att ägarstrukturen inom svensk handel inte gör det troligt att en etablering kan komma till stånd genom uppköp som troligtvis är den mest rationella etableringsstrategin. Sverige hävdas vidare lida av en överetablering av dagligvarubutiker. Erfarenheter från Danmark pekar dessutom på endast *en* etablering av den utländska dagvarukedjan (tyska Aldi) på 20 år. På basis av dessa argument drar författarna slutsatsen att sänkta matpriser vid medlemskapet inte är att vänta.

Denna bedömning är dock troligtvis alltför pressimistisk. Vad som förefaller mindre sannolikt är att en utländsk dagligvarukedja etablerar sig inom hela landet relativt snabbt efter ett svenskt EG-inträde. En dylik etablering förutsätter uppköp av någon av de befintliga kedjorna, som Elg och Johansson påpekar. Däremot kan man förvänta sig ökad konkurrens i södra Sverige som lätt kan nås från distributionscentraler och omlastningsdepåer i Danmark och Tyskland, vilket leder till att partihandeln och leverantörer i EG direkt kan etablera säljkanaler i Sverige. Lågprishandelns expansion kan underlättas av detta. En etablering av utländska dagligvarukedjor i först hand i södra Sverige samt även i storstadsregionerna kan också vara aktuell.

4 Den gemensamma jordbruks- politikens framtida utveckling

4.1 Långsiktiga konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG

En fråga som är minst lika väsentlig som en bedömning av EG-inträdets omedelbara effekter på jordbruket är den gemensamma politikens framtida utveckling. Fortfarande går över hälften av budgeten till att finansiera CAP. Stor möda ägnas åt att lösa jordbrukspolitiska tvister. Båda omständigheterna har stor betydelse för EG:s möjligheter att utveckla samarbete inom andra områden och för den framtida vitaliteten i stort.

Ett sedvanligt sätt att analysera de långsiktiga konsekvenserna av medlemskapet vore att först prognosticera den framtida utvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken i EG och sedan göra en motsvarande prognos för den svenska politiken, såsom denna skulle ha utvecklats om Sverige valde att avstå från medlemskapet. Slutligen skulle jordbrukssektorns utveckling under de båda alternativa situationerna jämföras. En dylik analys är svår att genomföra pga svårigheter att göra framtidsbedömningar, inte minst när det gäller utvecklingen av politik, men erbjuder vanligtvis inga större principiella problem. Skall analysen emellertid användas som ett beslutsunderlag i en folkomröstning blir problemställningen dock principiellt komplicerad. Att göra en prognos över politikens utveckling innebär att politiken endogeniseras i det ekonomiska systemet i stället för att betraktas som exogent given. Endogeniseringen innebär att man formulerar en förklaringsmodell eller ett antal hypoteser över vilka krafter som styr den politiska utvecklingen. I en demokrati är det dock ytterst folket som bestämmer hur politiken bör utformas. Således hamnar man här i den paradoxala situationen, man skulle kunna kalla detta för endogenitetsparadoxen, där en beslutsfattare inför ett beslut, dvs det svenska folket inför folkomröstningen, ställs inför ett alternativ som implicit innehåller en prognos över beslutsfattarens eget framtida beteende. Paradoxen är givetvis inte så fullständig som det kan förefalla. Jordbrukspolitiken avgörs inte i en folkomröstning utan genom riksdagsbeslut, dvs under indirekt demokrati. Det är ett välkänt faktum att de beslut som fattas under de sistnämnda institutionella förhållandena inte nödvändigtvis är desamma som det skulle vara fallet om frågorna

i stället avgjordes i en folkomröstning. De organiserade gruppernas möjligheter att påverka besluten blir t ex långt större. För att undvika ovan nämnda paradox kommer en prognos över den framtida svenska politiken inte att göras. Politiken kommer att antas vara mer eller mindre oförändrad. Man bör dock notera att Sverige genom medlemskapet frånhänder sig möjligheten att självständigt utforma sin politik, däribland att ytterligare liberalisera jordbrukshandeln. När det gäller den framtida utvecklingen av CAP kan man däremot hävda att det svenska inflytandet blir alltför ringa för att motsvarande problem skall uppkomma. Politiken kommer att ses som exogen bestämd från svensk horisont.

En grundläggande fråga, som hela EG-samarbetet på jordbruksområdet kretsar kring, är huruvida ett antal länder med vitt skilda förutsättningar både när det gäller jordbruket och ekonomin i stort, kan enas om en gemensam jordbrukspolitik. (Det senaste sammanbrottet inom valutasamarbetet rör egentligen samma problem, dvs viljan att samarbeta och kraven på anpassningar som samarbetet ställer). Frågan kan förefalla märklig. Den gemensamma politiken har ju funnits i över 25 år i praktisk tillämpning. Frågan är dock hur gemensam den gemensamma politiken har varit och i synnerhet om den blir mindre gemensam i framtiden. Spridningen i förutsättningar för jordbruk kommer att öka ytterligare om EFTA-länderna blir medlemmar. En utvidgning av EG österut skulle öka spännvidden än mer. Renationaliseringen av politiken diskuteras utförligt nedan.

Framtidsbedömningar är alltid svåra att göra. Prognosmetodiken bygger i allt väsentligt på ett antagande att det i det förflutna observerade mönstret kommer att upprepa sig. Även framtidsbedömningen i denna rapport kommer till stor del att baseras på det tidigare observerade utvecklingstendenserna. Analysen kommer dock vara kvalitativ snarare än kvantitativ.

4.2 Gemensam jordbrukspolitik eller renationalisering

Det har hävdats att den gemensamma jordbrukspolitiken har tenderat att renationaliseras. Finns det en trend mot renationalisering och kommer den i så fall att fortsätta eller t.o.m. förstärkas? Idén om den gemensamma politiken fanns med redan i Romfördraget där tio av artiklarna explicit handlar om jordbruket. Det tog dock över tio år att dra igång det jordbrukspolitiska projektet. Detta visar tydligt att uppgiften ingalunda var enkel. Processen inbegrep flera kriser.

För att bedöma om jordbrukspolitiken blir mera nationell i framtiden kan det vara lämpligt att ställa sig frågan varför man valde "gemensamhetslinjen" från början? Ett viktigt argument för en gemensam jordbrukspolitik var behovet att skapa "rättvis" konkurrens på det industriella området med hänsyn till livsmedelprisernas betydelse för lönenivån. På

1950-talet var den långt än nu. Ett annat ofta framfört argument gällde behovet att skapa balans mellan Tyskland och Frankrike, de viktigaste av aktörerna bakom unionen. Frankrike skulle få en marknad för sina jordbruksprodukter i utbyte mot att Tyskland bereddes marknad för industrivaror. (Detta argument ifrågasätts dock av Fennel, op cit). Eftersom priserna på jordbruksprodukter i de länder som skulle bilda unionen sattes enligt ett komplicerat regelverk, var man tvungen att bygga ett gemensamt regelverk i stället för att helt enkelt avskaffa den interna tullmuren och omgärda gemenskapen med gemensam tullmur. Så skedde ju anar på det industriella området.

Man bör dock vara medveten om att avsaknaden av tullar för industri- och jordbruksprodukter inte innebar att handeln mellan EG-länderna var fri. En mängd icke-tariffära handelshinder (mestadels av det tekniska slaget såsom olika sanitära bestämmelser etc) hindrade det fria varuutbytet. (Först efter den interna marknadens fullbordan har dessa hinder avskaffats). Tullfriheten för jordbruksprodukter blev mycket kortlivad. De s k monetära utjämningsbeloppen eller i klartext ett system av importsubventioner/skatter har införts av EG själv 1969. För att bedöma om politiken har renationaliserats bör frågan ställas om vad det egentligen innebär att politiken är nationellt bestämd. Ett land som själv bestämmer sin egen jordbrukspolitik har inflytande över prisnivån för jordbruksprodukter och volymen av produktionen, över andra former av stöd till jordbruksproduktionen eller aktiviteter relaterade till jordbruket, över valet av medel som används för att uppnå målen och över politikens implementering. När den gemensamma jordbrukspolitikens infördes innebar detta inte att samtliga områden övertogs av Kommissionen. Lika lite kommer en eventuell renationalisering betyda att medlemsländerna kommer att tillåtas att ta tillbaka samtliga roller. Rollfördelningen har varierat över tiden.

Ser man till ursprungliga intentioner var det tänkt att prispolitiken med allt vad det innebär: prisnivån och produktionsvolymen (som dock inte reglerades direkt utan anpassade sig till priserna) samt regleringsmekanismer skulle bestämmas av Ministerrådet/Kommissionen. Som redan nämndes ovan blev de gemensamma prisernas tid kort. Inom ramen för det agromonetära systemet har s k gröna växelkurser tillämpats. De gröna växelkurserna skilde sig från vanliga bank-kurser och innebar att prisnivån på jordbruksprodukter var olika mellan länderna trots att priserna sattes gemensamt. Dessutom fanns det i regel flera gröna växelkurser per land. I flertalet fall tillämpades olika växelkurser för olika produktgrupper. Därmed kan man hävda att olika prispolitik bedrevs för olika länder. Att hävda att det rörde sig om en nationell prispolitik som var olika mellan länderna är kanske att övertolka det hela. Det agromonetära systemet var som namnet mycket riktigt indikerar en del av den gemensamma politiken. Priserna sattes i ett komplicerat samspel mellan länderna. De individuella länderna hade dock ett avgörande inflytande på den gröna växelkursens höjd och därmed på den inhemska prisnivån. Under det agromonetära systemets "storhetstid" på 1970-talet har stora

prisskillnader mellan länderna uppmäts. Det hela bottnar ytterst i ett och samma problem som man har brottas med ända från starten, nämligen att hålla samma prisnivå i länder med vitt skilda, naturliga och ekonomiska, förutsättningar.

Under 1960-talet när den gemensamma jordbrukspolitiken tog form ställdes man för första gången inför frågan på vilken nivå den gemensamma prisnivån skulle ligga. Lösningen blev att lägga de gemensamma priserna nära de tyska priserna snarare än på någon slags genomsnittsnivå. Reformen 1984 som innebar att priserna därefter de facto har satts i tyska mark utgör egentligen en repetition av historien. Reformen av det agromonetära systemet 1984 i syfte att återskapa en gemensam prisnivå innebar att prisnivån knöts till den tyska marken. Annorlunda uttryckt kan man säga att för att skydda tyska bönder (och andra bönder i länder med starka valutor) från effekter av revalveringar och för att sträva efter en gemensam prisnivå har man valt att höja priser för övriga bönder, ett synnerligen dyrt sätt att hålla de förstnämnda skadelösa. (Detta illustrerar på ett tydligt sätt ett grundläggande dilemma som kännetecknar EG-samarbetet, nämligen konflikten mellan strävan efter integration och oförmågan att acceptera integrationens konsekvenser.

Utvecklingen under 1970-talet och framåt har inneburit att det tyska jordbruket kontinuerligt förlorade sina komparativa fördelar. Tvärtom förstärktes de komparativa nackdelarna till följd av den tyska industrins framgångar. En naturlig konsekvens av denna utveckling vore en omallokering av resurserna i Tyskland från jordbruket till industrin. Detta skulle också ha skett om handeln med jordbruksprodukterna inom EG hade varit fri. De tyska bönderna, i synnerhet de tyska småbrukarna har dock varit starka nog att förhindra denna utveckling. Samtidigt har man förhindrat att unionen fungerade på det sätt det var tänkt från början).

Med de reformer av systemet som genomförts under de senaste åren, där strävan att fullborda den gemensamma marknaden har varit den pådrivande kraften, har priserna återgått till en gemensam nivå. Politiken har således blivit mindre nationell vad prisnivån beträffar. Det är heller inte troligt att någon form av "nationell" politik kommer att tillåtas i framtiden då detta skulle medföra internt gränskydd och gränskontroller. En övergång till en gemensam valuta skulle definitivt eliminera hela det agromonetära systemet. Å andra sidan kommer en fortsatt monetär turbulens att sätta politiken på prov. Således är frågan om en gemensam prisnivå är möjlig inte slutgiltigt avgjord.

Prisregleringsmekanismerna har alltid varit gemensamma. De kommer så att förbli. Den tekniska utformningen av regleringsinstitutioner på det nationella planet, där prispolitiken implementeras via ett system av nationella interventionsbyråer, varierar däremot kraftigt mellan länderna eftersom man ofta har anpassat gamla inhemska lösningar för nya syften. (Även om reglerna för intervention är givna finns det ett litet nationellt spelutrymme. De tyska reglerna för vete har varit något mera fördelaktiga, vilket innebar att stora interventionsinköp ägt rum i Tyskland, trots att landet inte är nettoexportör [Koester 1990]).

Det nationella inflytandet över prispolitiken och över strukturpolitiken har resulterat i en annan form av "nationalisering". EG-revisorerna finner regelmässigt att fusket med bidrag och avgifter varierar tydligt mellan länderna. Detta återspeglar skillnader i ambitionerna att komma till rätta med problemet, samt de därtill avsatta resurserna. Samma politik tillämpas således olika generöst i olika länder. Den italienska inställningen till mjölkkvoteringar är det mest tydliga (och berömda) exemplet. Trots att kvotasystemet har funnits sedan 1984 har italienarna aldrig brytt sig om att implementera det. Straffavgiften på överproduktion, som är systemets styrelement, har inte drivits in.

Produktionsvolymerna för de flesta produkterna är numera föremål för olika former av kvantitativa regleringar. (Detta diskuteras mera utförligt nedan). Fördelningen av kvotarätter, basarealer etc har styrts av den historiska produktionen/användningen. De enskilda medlemsländerna har små möjligheter att påverka dessa volymer. Samtidigt utgör dessa kvotatilldelningar något av en nationell tillgång till produktionsmöjligheter på de subventionerade villkoren. Teoretiskt kan exempelvis sockerkvota omfördelas mellan länderna i förhandlingar. I praktiken har dock systemet cementerats. Politiken har i detta avseende nationaliserats i så måtto att det totala produktionsutrymmet har definierats och uppdelats i nationella rättigheter. Samtidigt har en betydande nationell administration växt (eller håller på att växa) kring dessa nationella rättigheter. Denna form av nationalisering som hänger samman med den ökade användningen av den kvantitativa produktionsstyrningen är ett resultat av den gemensamma jordbrukspolitikens inbyggda dilemma eller "konstruktionsfel".

En gemensam finansiering som utgör en av politikens grundstenar har förvandlat medlemsländerna till fångarna i ett klassiskt spelteoretiskt problem. Ett icke kooperativt beteende lönar sig alltid, oavsett vad de andra deltagarna i spelet gör, samtidigt som kollektivet i dess helhet förlorar på detta och skulle vinna om alla samarbetade, dvs avstod från att försöka stimulera det egna landets produktion.

Att gemensamt finansiera något som redan från början ger en bestämd och en gång för alla given fördelning av fördelar verkar befängt. Politiken fick därför vara öppen för alla samtidigt som just detta skapar incitament till överproduktion. Det mesta av öppenheten har nu försvunnit via kvoteringar. Frågan kan ställas, och kommer kanske att ställas: Varför skall finansieringen vara gemensam?

Skulle övergången från prisstöd till direkta inkomststöd (som diskuteras nedan) fortsätta, innebär det oundvikligen att politiken renationaliseras eftersom detta med all sannolikhet i så fall sker via nationellt utformade regler.

Ett ytterligare perspektiv öppnar sig om EG fortsätter att utvidgas. Det har hävdats att den gemensamma jordbrukspolitikens inte kan överleva en utökning norrut och österut. Den nuvarande prisnivån i EG skulle ge det östeuropeiska jordbruket god lönsamhet (Zeddies et al, 1992) med påföljande risk för en snabb produktionsexpansion. Det gäller inte minst

med tanke på att det finns ett betydande produktivitetsgap mellan väst och öst. Gapet skapar ett utrymme för produktivitetsförbättringar och produktionsökningar. Samtidigt skulle den resulterande nivån på matpriserna utgöra ett allvarligt problem med hänsyn till den låga inkomstnivån i Östeuropa och den sammanhängande höga andelen av livsmedel i hushållsbudgeten. Även om länderna i Östeuropa utvecklas snabbt, tecken på återhämtning finns redan i de länder som syftar till ett framtida medlemskap, är skillnaderna så stora att dessa kommer att bestå under en lång tid framöver. Ett annat dilemma är att en alltför hög nivå på livsmedelspriserna skulle spolia dessa länders möjligheter att konkurrera på det industriella området. Allt talar således för en låg prisnivå om en utökning österut kommer till stånd. Om dessa låga priser kombineras med direkta bidrag skulle belastningen på EG:s budget bli betydande. Oavsett vilken fördelningsnyckel som än skulle användas för att betala dylika bidrag (areal, djurenheter, arbetskraft etc) skulle utbetalningen bli stor. Ett sätt att komma runt problemet, för EG:s del, vore att neka dessa länder bidrag med motiveringen att bidragen tillkommit för att kompensera för ett prisfall som ju Östeuropa inte har upplevt. Skulle det röra sig om temporära bidrag med en klar avvecklingsplan kan resonemanget försvaras och skulle troligtvis accepteras. Permanenta bidrag (direkta inkomststöd!) som bara utgår i vissa och därtill rika delar av gemenskapen skulle bli ohållbara. Det bör vidare påpekas att det faktum att arealbidragen kommer att betalas till Sverige m fl innebär att bidragen definitivt har förvandlats från kompensationsbetalningar till rättigheter.

Ett ytterligare problem som då uppkommer är att lönsamheten i jordbruket i de norra delarna av EG, dvs i det gamla EFTA, i detta fall skulle bli mycket låg. Det kan i och för sig kompenseras med olika former av direkta betalningar. Betalningarna riskerar dock att bli så höga att det rent tekniskt kan bli svårt att betala dem. Problem av detta slag gör sig redan gällande vid de nuvarande medlemskapsförhandlingarna för de nordligaste områden i Norden (Nordkalotten). Mycket talar således för att den östliga utökningen av EG, om en sådan kommer till stånd, skulle betyda den definitiva dödsstöten för den gemensamma politiken för jordbruket eller åtminstone kräva mycket väsentliga revideringar.

Det östeuropeiska jordbrukets utveckling är av stor betydelse för EG även innan ett eventuellt medlemskap kan vara aktuellt för någon/några länder. Jordbruksproduktionen har sjunkit i samtliga av dessa länder. Det har tagits till intäkt för att de egentligen saknar komparativa fördelar inom jordbruket och således inte skulle hota det västeuropeiska jordbruket om handeln blir friare. Östeuropa skulle, enligt detta resonemang, rent av bli en framtida marknad för överskotten från Väst. Det har dock påpekats (Tangerman, 1993) att produktionsnedgången i de forna socialistländerna kan vara orsakad av faktorer som är övergående till sin natur, t ex efterfrågebortfall på de inhemska marknaderna, låga priser på grund av marknadsimperfectioner för insatsvaror och förädlingsfaktorer m m. När läget har normaliserats kommer produktionen åter att stiga.

4.3 Jordbrukspolitiken och EG-samarbetet

Jordbrukspolitiken har länge utgjort EG-samarbetets medelpunkt och varit en symbol för detsamma. Under EG:s tidiga historia framställdes kritikerna av politikens utformning som kritiker av själva tanken på ett enat Europa (Tangerman, 1979). Inom inget annat område har samarbetet varit lika utvecklat. (Detta inte minst på grund av den utträngningseffekt som de stora jordbruksutgifterna inneburit. EG skulle svårigen haft råd med ett liknande projekt på andra områden).

De stora kriserna i det förflutna har varit direkt förknippade med jordbrukspolitiken kriser. Det rörde sig i regel om kombinerade jordbruks- och budgetkriser som krävde en simultan lösning och där jordbruksfrågan var central (Petit, 1987). Luxembourgkompromissen som diskuteras närmare i nästa avsnitt tillkom som ett resultat av en jordbrukspolitisk kris (Neville-Rolfe op cit). Det krävdes ett misslyckat toppmöte för att få ordning på jordbrukspolitiken under de två stora besluten på 1980-talet (1984 respektive 1988). Den senaste reformen — Mac Sharry, 1992 — var ingalunda en enkel historia. Dock var den något mindre dramatisk än vad som var fallet med föregångarna. På samma sätt kan det hävdas att jordbrukspolitiken knappast står i EG:s absoluta händelsecentrum. Jordbrukspolitiken har onekligen detroniserats. Betydelsen har minskat till följd av den utveckling som ägde rum från mitten av 1980-talet och framåt. Det rör sig inte, lika lite här som på något annat område, om en dramatisk förändring. Gradualism är nyckelbegreppet vid alla förändringar inom EG. Jordbrukspolitiken har dock fortfarande "för stor" betydelse om man ser till sektorns bidrag till BNP och sysselsättningen. Man kan påpeka att 1992 utgjorde jordbrukarna (inklusive fiskare och skogsarbetare) 6,6 procent av arbetskraften. Antalet arbetslösa uppgick samma år till 10,2 procent.

Inte minst har jordbruksfrågan lyckats (hittills) blockera en GATT-överenskommelse. En lyckad avslutning av Uruguay-rundan kommer på så sätt bli ett testfall när det gäller situationen på kort sikt. Lyckas en handfull franska bönder blockera ett GATT-avtal till enorma kostnader för de inblandade ekonomierna, den franska inberäknad, vore detta onekligen ett svaghetstecken för EG och Europa.

I ett längre perspektiv kommer jordbrukspolitiken att fortsätta att tappa mark. Frågor som t ex skapandet av en monetär union kan väntas bli mer betydelsefulla. Enigheten på jordbrukets område blir mindre central, vilket borde leda till att majoritetsbeslutens betydelse kommer att fortsätta att öka (jfr nedan). Jordbruksfrågans betydelse blir, skulle man kunna hävda, en mätare på EG:s vitalitet som organisation. Än så länge ägnas oproporionellt mycket av såväl finansiella resurser som politisk energi åt jordbrukspolitiska kontroverser. I ett dynamiskt och framåtsyftande EG bör dessa resurser bli relativt sett mindre.

4.4 Beslutsprocessen inom EG

Beslutsprocessen inom EG på det jordbrukspolitiska området exemplifieras väl av de årliga prisbesluten. Själva beslutet tillkommer i regel under maratonsittningar fram på småttimmar där, som det ibland halvt på skämt men halvt på allvar hävdats, den minister som orkar hålla sig vaken längst tar hem spelet. Maratonsittningar av detta slag är dock en nödvändig konsekvens av beslutsstrukturen i EG och behovet att nå kompromisser inom rimlig tid. Som Mesteer och van der Zee (1993) påpekar skulle uppdelningen av beslutet i flera delkomponenter som beslutades var för sig lätt kunna leda till en nära nog "oändlig" spiral där nya krav och utspel kunde komma under förhandlingens gång allteftersom ministrarna utsattes för nya påtryckningar från intressegrupper på hemmaplan.

Det har hävdats att beslutsstrukturen inom EG lätt kan leda till ett inkonsistent beslutsfattande. Jordbruksfrågorna som har implikationer för budgeten, externa relationer m m beslutas av jordbruksministrar i regel utan inblandning från representanter från de andra indirekt berörda områdena. I synnerhet när det gäller jordbruket har det gjorts gällande (Koester, Tangerman, 1990) att ministrarna har kunnat ägna sig åt höjning av utgifterna utan någon egentlig finansiell kontroll. Detta till skillnad från det nationella beslutsfattandet där finansdepartamenten utövar en sammanhängande kontroll. Till en viss del är denna kritik överdriven. Varje beslut eller ställningstagande som tas måste givetvis vara förankrat på det nationella planet av respektive minister. Den nationella kontrollen kan dock bli ofullständig. J. Ertl, Tysklands jordbruksminister under tiden 1974-1982, har ofta drivit tyska småbrukares intressen snarare än Tysklands intressen. I bland har det skett i strid med egna regeringsmedlemmar. (Ertl har vidare haft ett omvitnat stort inflytande på CAP:s utveckling, Neville-Rolfe op cit.) Swinbank (1989) påpekar vidare att inom områden där ministrar träffas ofta, vilket är fallet för jordbruket, kan ett slags "klubbmentalitet" uppstå och ministrarna kan "skylla" på varandra. Helt odiskutabelt är att den finansiella kontrollen av jordbruksutgifterna är svag (Philips op cit).

De institutionella förhållandena i EG har genomgått flera förändringar som är av betydelse för beslutsfattandet på jordbrukspolitikens område. En klar trend från eniga beslut mot majoritetsbeslut kan observeras. (Majoritetsbeslut innebär en enkel majoritet om inget annat krävs enligt Romfördraget, artikel 148. När det gäller merparten av den lagstiftning som CAP baseras på krävs det kvalificerad majoritet, dvs minst 54 röster av 76 enligt den nuvarande röstfördelningen. I praktiken innebär detta att två stora länder och ett litet tillsammans kan utgöra en blockerande minoritet).

Jordbrukspolitiken har länge dominerats av eniga beslut. Under åberopande av Luxembourg-kompromissen från 1966 kunde ett land kräva att ett beslut skulle fattas i enighet (eller rättare uttryckt att diskussioner-

na skulle fortsätta tills enigheten nåddes) om ett "vitalt nationellt intresse" stod på spel. I praktiken fick enskilda länder därmed vetorätt. Luxembourg-kompromissen innebar inte formell vetorätt. Vetot kunde komma till stånd genom att ett annat land eller andra länder stödde landet i fråga vid en omröstning. England och Frankrike som båda har varit varma anhängare av kompromissen och som tillsammans bildade en blockerande minoritet (så länge EG bestod av 9 respektive 10 länder) brukade stödja varandra på detta sätt. Det hindrade emellertid inte att England misslyckades med att blockera jordbruksprispaketet 1982 med hjälp av åberopande av kompromissen (Swinbank, op cit). Resultatet blev en stor trögrörlighet och en tendens att undvika att fatta beslut med mindre att en allvarlig kris tvingade fram detta (Petit, op cit). Behovet av enighet ledde också till mycket långvariga beslutsprocesser och komplicerade paketlösningar som resultat av allt kompromissande (Meyer, Josling, 1990). Enligt Swinbank (op cit) kan prisförhandlingarna 1982 ses som ett tredebrott. För första gången fattades beslutet på jordbrukets område genom ett majoritetsbeslut.

Användningen av majoritetsbeslut har ökat sedan dess. En relaterad tendens är benägenhet att isolera länder som kräver eniga beslut, dvs förhindra att Luxembourgkompromissen utnyttjas. Tyskland agerande mot Frankrike i samband med oljeväxtfrågan är ett utmärkt exempel på detta. Att majoritetsbesluten kommer spela än större roll i framtiden råder det knappast någon tvekan. Om EG utvidgas kommer svårigheterna att nå enighet att öka med antalet deltagare i beslutsprocessen. Å andra sidan finns en tendens till paketlösningar. Kompromisser som erbjuder varje land någon fördel kommer alltid att finnas kvar. Dessa paket kan vara brett definierade och innebära kompromisser över flera områden. (Vill man ta ett historiskt exempel utgör 1988 års reform en bra illustration. Ökade anslag till strukturfonder som framförallt gynnar de fattiga länderna i söder användes där för att balansera jordbrukspolitikens orientering mot nordliga produkter). Ett frivilligt samarbete mellan ett antal länder är möjligt endast om vart och ett av dessa länder upplever att dess situation tack vare samarbetet är bättre än det eljest skulle ha varit. I annat fall ter det sig lockande att ta sin Mats ur skolan. Av det skälet kan det knappast bildas permanenta minoriteter där somliga länder ständigt och jämt känner sig förfördelade. Att sy ihop lämpliga paketlösningar kan emellertid bli allt svårare ju fler länderna är. För jordbrukets del kompliceras det hela ytterligare av att spännvidden i naturliga förutsättningar mellan länderna har ökat och kommer öka än mer om flertalet EFTA-länder blir medlemmar. Troligtvis kommer detta att öka Kommissionens relativa styrkeposition, i egenskap av arkitekt bakom paketlösningar. (Meester, Van der Zee, op cit). Kommissionen har redan ökat sin relativa position något i förhållande till Ministerrådet. Huruvida detta är en positiv tendens kan diskuteras. På jordbrukets område har Kommissionen onekligen stått för en mera återhållsam och restriktiv politik än Rådet, som i stort sett vid varje beslut stått för en urvattning av de ursprungliga förslagen från Kommissionens sida.

4.5 Trender och tendenser i politikens utveckling

Ett antal trender kan observeras i den tidigare utvecklingen av CAP. En fråga som man kan ställa sig är om dessa trender kan tänkas fortsätta eller om ett trendbrott förefaller mera troligt. De trender som tydligast kan identifieras är: ökad användning av kvantitativ produktionsstyrning och den nära relaterade tendensen till en ökad komplexitet och regleringsgrad, ökad andel direkt inkomststöd som i sin tur beror på starkare betoning av miljömässiga och regionala aspekter av CAP, samt en tendens till ett ökat stöd över tiden.

Den *ökande användningen av kvantitativa regleringar* i syfte att begränsa produktionen är otvetydig. I slutet av 1960-talet när det gemensamma politikbygget kan hävdas ha varit fullbordat användes inga sådana regleringar. Mycket snabbt tillkom dock sockerkvoteringen. För bara tio år sedan, dvs 1983 var användningen av kvantitativa produktionsbegränsningar fortfarande blygsam. Mjölkkvota infördes 1984. Numera är flertalet produkter föremål för kvantitativa begränsningar, nämligen socker, mjölk, tobak. Kvantitetsstyrningen finns vidare inom nötköttssektorn och fårskötseln genom begränsningen av antalet bidragsberättigade djur. Obligatorisk träda är en annan form av kvantitativ styrning. (Kopplingen av bidragen till djurtäthet utgör också en kvantitativ styrning, i detta fall kan dock syftet hävdas vara miljövern snarare än produktionsbegränsning).

Användningen av dylika åtgärder leder till negativa konsekvenser ur samhällsekonomiskt perspektiv. Nackdelarna är välkända och kommer därför att endast kortfattat beröras. Den viktigaste negativa effekten beror på sjunkande effektivitet på grund av att effektiva och dynamiska producenters expensionsmöjligheter försvåras eller rent av förhindras. Vidare skapas det ett privilegierat skrå av kvotainnehavare inom bondeskåren. De övriga som inte hade turen att vara inne i systemet när privilegierna delades ut får stanna utanför eller köpa in sig för dyra pengar. Avskaffande av kvoteringar förordas därför av ekonomer inte minst i de reformförslag som under senare åren presenterats av flertalet ledande ekonomer inom EG. Det är dock inte troligt att denna massiva kritik kommer att leda till att kvoteringarna avskaffas trots att dessa är ännu mer diskutabla i ett internt marknadsperspektiv (som ju går ut på att produktionen fritt får allokeras där villkoren är som fördelaktigast) än för ett enskilt land. Kvoteringarna är i regel mycket svåra om inte omöjliga att avskaffa. (Det svenska exemplet som förefaller vederlägga detta påstående kommenteras nedan). Anledningen till att det förhåller sig på detta sätt är att åtgärderna inte löser de grundläggande problemen utan endast behandlar symptomen. När behandlingen upphör återkommer sjukdomen i full blom. Behandlingen kan även förvärra själva sjukdomen.

När kvoteringen införs skapas det ett gap mellan priset och marginalkostnaden för den sista enheten, eftersom begränsningen syftar just till att hålla produktionen i schack utan att sänka priset. Detta gap kan öka

medan kvoteringen är i kraft eftersom frånvaron av överskottstryck (eller lägre överskottstryck om kvoteringen tillämpas släpphänt) kan göra det möjligt att öka priset snabbare än vad som eljest vore fallet. Tas kvoteringen bort stiger produktionen åter så länge marginalkostnaden understiger priset. Kvoteringar kan således tas bort endast om politisk vilja finns att använda priset som balansskapande instrument, såvida inte marknadsutrymmet av någon anledning plötsligt ökar. Eftersom detta inte är särskilt sannolikt för de produkter som här rör sig om, kommer kvoteringar och andra produktionsreglerande åtgärder som redan införts att bestå under en överskådlig tid. Mjölkkvoteringen gick egentligen ut 1992 men förlängdes. Sockerkvoteringen har spåts en lång överlevnad. Kvoteringen är nästan "idealisk" — den genererar inga netto kostnader för budgeten eftersom systemet är självfinansierande. De som drabbas är konsumenterna och inte minst u-länderna som trängs undan från världsmarknaden för socker. Både grupperna har dock svagt inflytande över CAP (jämför diskussionen nedan under punkt 4.5). Den hittillsvarande utvecklingen har inneburit att användningen av kvantitativa regleringar har ökat över tiden. Den frågan som nu anmäler sig är huruvida det är troligt att användningen ökar ytterligare så att kvoteringar utsträcks till nya produkter, i synnerhet till produkter som produceras i Sverige. Som tidigare påpekats har kvoteringarna tillkommit för att begränsa överskotten. Det är därför inte troligt att kvoteringar skulle införas för fläsk, ägg eller fjäderfä. Dessa sektorer har inte varit lika hårt reglerade. Vidare har stödnivån varit låg. Marknadsprisstödet för fläsk och fjäderfäproduktion har motsvarat foderfördyringen, för ägg har det varit ännu lägre. Avsaknad av intern marknadsintervention har gjort att sektorerna till stor del har varit självreglerande.

Att den svenska mjölkkvoteringen kunde avskaffas utan att produktionen för den skull kraftigt ökade, berodde på två omständigheter:

- * För det första har kvoteringen troligtvis inte resulterat i att det latent överskottstrycket förvärrats under tiden systemet tillämpades. Kvoteringen infördes nämligen mer eller mindre samtidigt med övergången till fria förhandlingar vid prissättning på jordbruksprodukter. Detta torde rimligtvis ha förhindrat en alltför snabb prisstegring.
- * Den andra, och viktigare förklaringen, är att beslutet att avskaffa kvoteringen fattades i nära samband med 1990 års jordbrukspolitiska reform som redan var i vardande. Den aviserade reformen påverkade producenternas förväntningar om framtida priser i pessimistisk riktning.

Den ökande användningen av kvantitativa regleringar har resulterat i att politiken individualiserats och på sätt och vis nationaliserats. Vidare har ett system med produktionsrättigheter skapats som är synnerligen oklart, särskilt när det gäller markresursen. Det oklara ligger i frågan om vem produktionsrätten egentligen tillfaller. Är den knuten till resursbasen eller till individerna?

Meyer och Josling (op cit) har observerat att reformerna av CAP har gått i riktning mot en ständigt ökande regleringsgrad. Den senaste reformen, som författarna inte analyserade, bekräftar med all önskvärd tydlighet denna trend. Arealbidragen med dithörande administrativa rutiner har lagts till de regleringar som syftar till att stödja priserna eftersom prisstödet finns kvar. Stödet har sänkts, inte avskaffats. (Endast vissa marginella förändringar har vidtagits, t ex avskaffande av medansvarsavgifter). För spannmål använder man sig numera såväl av prisstöd som av direktstöd och kvantitativ produktionsstyrning. Ett system av detta slag riskerar lätt att bli överbestämt. De olika styrmedlen överlappar varandra och får i värsta fall motverkande effekter. Givetvis blir regleringen, totalt sett, oerhört komplicerad. Stora problem förutses i samband med dess implementering (i synnerhet i länder med många små bruksenheter).

Mycket komplicerat är också det agromonetära systemet. Hittills har det överlevt alla försök till avskaffande. Sammanbrottet för det monetära samarbetet, i den tidigare formen, som har lett till att alla valutor inom det agromonetära systemet betraktas som flytande har lett till en situation som av Agro Europe (op cit) betecknats som "morass of complexity". Komplicerade system riskerar lätt att missbrukas dels genom "överexploatering" bortom de ursprungliga intentionerna, dels genom direkt fusk. Fuskets har stadigt ökat över tiden. (1971 anmäldes 8 fall och 1982 anmäldes 242 [Koester, Tangerman, 1990]).

En annan tydlig trend som kan observeras gäller ökad användning av direkta inkomststöd eller snarare direkta betalningar. Det i sammanhanget vedertagna begreppet är direkt inkomststöd. Dessa stöd går dock, till en stor del, till personer med höga inkomster som således inte är i behov av inkomstförstärkningar. Trenden kan observeras under 1980-talet där andelen direkta betalningar i det totala stödet (enligt OECD:s PSE-beräkningar) ökat från knappt 1 till knappt 7 procent mellan 1979 och 1990. Även inom EG:s budget kan samma tendens observeras. Till en stor del beror detta på en ökad produktion av oljevaxter där "deficiency payments"-systemet, som är en form av direkt betalning, har använts. Ökningen har dock även berört andra produkter. Mac Sharry reformen av CAP 1992 har vidare inneburit ett stort steg i riktning mot användningen av direkta betalningar. Reformens viktigaste komponent utgörs av en partiell övergång från prisstöd till direkta betalningar för spannmål och nötkött.

Kommer man att fortsätta på denna väg genom att:

- 1) priserna på nötkött och spannmål sänks ytterligare medan direktstöden ökar eller,
- 2) samma explicita nedväxling av prisstöd mot direkt stöd genomförs för andra produkter,
- 3) direktstöden ökar som kompensation för prissänkningar till följd av GATT-överenskommelsen utan att detta sker som ett direkt byte av prisstöd mot direkt inkomststöd,

- 4) producenterna erbjuds direktstöd i utbyte mot ändrade produktionsmetoder eller som betalning för vissa tjänster inom miljöområdet

När det gäller de två förstnämnda fallen är det knappast troligt att spannmålspriserna sänks än mera och arealbidragen höjs i en nära framtid. Det är av budgetskäl heller inte sannolikt att samma slags byte av stödform sker för andra produkter. Däremot kan utvecklingen på det agromonetära området innebära att direkt stöd ersätter prisstöd i vissa fall. Redan tidigare har denna metod använts när det gällt att eliminera de positiva utjämningsbeloppen, dvs för att kompensera producenter i länder med starka valutor för det prisfall detta har framkallat. I och med att MCA har avskaffats kan länderna med starka valutor inte längre ha högre priser. Ett högre stöd till jordbruket i dessa länder kan i detta läge endast gå via direkta betalningar av olika slag. Vidare har de senaste förändringarna, som innebär att korrektionsfaktorn förblir oförändrad så länge valutorna håller sig inom variationsbanden på ± 15 procent, medfört att producenter i länder med starka valutor inte längre skyddas från effekter av valutarevalveringar. Däremot ges det möjligheter till en kompensation under en begränsad tid.

Däremot är det mycket troligt att direktstödet inom miljöområdet ökar. Inom ramen för EG-regleringen nr 2078 som är en del av Mac Sharry-reformen är detta redan möjligt (flera nationella projekt har redan behandlats). Gränsdragningen mellan dylika betalningar och betalningar som snarare utgör en kompensation för sänkt nivå på pristödet kan dock vara svår att göra. Ställs måttliga miljökrav som motprestation (kanske så måttliga att produktionen knappt behöver ändras) eller blir kontrollen av efterlevnaden av kraven släpphänt, då kan miljöbetalningar förbytas i ett renodlat producentstöd. (Det av EG nyligen beviljade stödet till extensiv betesdrift i Frankrike inom ramen för den ovannämnda regleringen 2078 är ett exempel på detta). Frågan blir på så sätt nära relaterad till frågan om den totala stödnivåns framtida utveckling och därmed producenternas relativa styrka. Till båda frågeställningarna återkommer vi senare.

En ökad användning av direktstöden sammanhänger med en ökad betoning av jordbrukspolitikens regionala och miljömässiga dimensioner samt strukturpolitiken. CAP var länge helt koncentrerad på jordbruksproduktionen. Politiken dominerades nästan fullständigt av inkomstmålet för lantbrukarna och på prisstöd för att nå detta mål. Går man till politikens ursprungliga intentioner, såsom dessa kan avläsas i dokumenten från konferensen i Stresa 1958, var denna betoning omotiverad. Strukturpolitiken tillmättes lika stor betydelse för prispolitiken vid denna konferens där grunderna för CAP fastställdes (Tracy, 1993). EG:s förste jordbrukskommissionär S. Mansholt var också en varm anhängare av strukturpolitiken. Jordbrukets inkomstproblem skulle lösas med en massiv avgång från sektorn till mera produktiva sysselsättningar. Efter Mansholts era har prispolitiken prioriterats, inte minst under 1970-talet när den s k "objektiva metoden" kommit till användning. De strukturella förändringarna som

ägt rum under tiden inom jordbruket som resulterar i att en liten andel av producenterna står för merparten av produktionen gör att ett produktionsorienterat inkomststöd blir än mer problematiskt än tidigare. Samtidigt har jordbrukets viktiga funktioner för bevarande av landskapet och miljön försumrats. I den senaste Mac Sharry-reformen har dessa frågor fått ökad betydelse, dock inte i samma utsträckning som kommissionen önskat. Vidare kan det hävdas att man snarare lagt till nya dimensioner till den gamla politiken i stället för att omprioritera. I fortsättningen kommer dock miljö- och regionala hänsyn att öka. Miljömedvetenheten ökar i hela Europa samtidigt som pågående koncentrationen av jordbruksproduktionen till stora producenter kommer att göra det allt ohållbarare att tillmäta inkomstmålet samma betydelse.

En annan trend när det gäller den gemensamma jordbrukspolitikens utveckling gäller stödnivån som har tenderat att öka över tiden. Frågan är dock inte så lätt att analysera. Stödnivån, mätt i PSE-termer, är nära nog perfekt korrelerad med världsmarknadsprisernas utveckling, eftersom det på icke-tariffära handelshinder byggda gränsskyddet bortkopplar de inhemska priserna från världsmarknadspriserna. På så sätt kan en uppmätt stödökning dölja olika händelseförlopp t ex: ökande inhemska priser vid oförändrade världsmarknadspriser eller sjunkande inhemska priser som dock gått ner mindre än priserna på världsmarknaden. En lyckad utgång inom GATT kommer att innebära att någon form av tariffiering införs. I princip innebär detta att de inhemska priserna kopplas till världsmarknadspriser, vilket innebär en begränsning på prisstödsdelen av det totala stödet. Den fråga som uppkommer nu gäller huruvida denna nedgång kommer att kompenseras av uppgång av andra stödformer t ex direkta betalningar (jämför ovan). I enlighet med GATT-regler är en dylik kompensation tillåten om prisstöd ersätts av de s k "gröna stöden", dvs neutrala stödformer som inte är kopplade till vare sig produktion eller produktionsfaktorer i jordbruket. Areal- och djurbidrag uppfyller inte detta kriterium. Enligt den s k Blair House-överenskommelsen mellan EG och USA som troligtvis kommer att bilda stommen till en "global" överenskommelse på jordbrukets område inom GATT har dock dessa bidrag accepterats. Vad som är ett grönt stöd är uppenbarligen en fråga om en politisk definition. Därmed skulle dörren vara öppen för att återställa den totala stödnivån om inte kraven på en total stödsänkning, de gröna stöden inberäknade, kommer att lägga hinder i vägen.

Den nuvarande starka dominansen av prisstöd eller rättare sagt gränsskydd har sina förklaringar. Fenomenet är inte begränsat till jordbruket. Det har t ex för industrin observerats att tullsänkningarna till följd av de tidigare GATT-rundorna i viss mån har kompenseras av andra icke-tariffära hinder, dvs av andra gränsskyddsåtgärder (Snape, 1988). Stödet till producenterna via ett gränsskydd betalas av konsumenterna till skillnad från de direkta stöden som ju måste finansieras via statsbudgeten. De direkta stöden konkurrerar på så sätt om budgetutrymme med andra transfereringar. De framtida anspråken på budgetmedel

från andra sektorer och/eller områden samt budgetsituationen i stort kommer att vara utslagsgivande för de direkta stödets utveckling.

På den nationella nivån har flera länder stora budgetproblem. Där kan svårigheter att upprätthålla nivån snart göra sig gällande. För EG-budgeten kan betalningar av direktstöden, i synnerhet på miljöområdet som förväntas expandera starkt och där EG-kassan står för 50 procent av kostnaden i "de rika" länderna och för 75 procent i de fattiga, bli en mycket stark belastning (Agra Europe). Detta gäller i synnerhet på miljöområdet som förväntas expandera starkt och där EG-kassan står för 50 procent av kostnaden i "de rika" länderna och för 75 procent i de fattiga. De direkta stöden skiljer sig från prisstöd också på ett annat och mycket väsentligt sätt. Dessa stöd är nämligen synliga och klart angivna. Gränsskyddet utgör ett osynligt stöd. Dessutom varierar omfattningen av detta stöd så länge skyddet baseras på icke-tariffära hinder. Det är fallet för jordbruksprodukterna.

Konsumenterna är vanligtvis inte medvetna om hur mycket som egentligen transfereras. Det är knappast förvånande, eftersom det transfererade beloppet varierar med världsmarknadspriserna. De synliga stöden är på ett helt annat sätt öppna för granskning både när det gäller den totala stödvolymen men också när det gäller fördelningen av stödet. Inte minst det starkt regressiva inslaget i stödfördelningen — de 20 procent största producenterna erhåller 80 procent av stödet — blir klart synligt. Ätminstone i de skandinaviska länderna skulle stora överföringar till redan mycket förmögna personer väcka ett stort motstånd. Den starka oppositionen mot Mac Sharry-reformen från COPA:s sida tyder på att producenterna och deras organisation inte betraktar de direkta stöden som lika säkra. (Arealbidragen beräknades så att producenterna skulle kompenseras för prislörlusten. Det är således inte den nuvarande nivån på bidragen som är orsaken till missnöjet). Det finns klara belägg att stödformen har betydelse för stödets överlevnad (Hillman 1989, Lavergne 1983).

Med hänsyn till stödets synlighet, konkurrensen från andra områden och budgetproblemen kan man således konstatera att full kompensation icke förefaller vara troligt, dvs en stödsänkning är att vänta totalt sett.

4.6 Den gemensamma jordbrukspolitikens framtid ur public choice-perspektivet

Frågan huruvida den gemensamma politiken kommer att reformeras avgörs till syvende och sist på den politiska marknaden där olika grupper intressen vägs med deras inflytande och där återvalschanserna styr politikernas handlande. De rationella, på ekonomisk effektivitet baserade, argumenten är otillräckliga när det gäller att förstå politikens nuvarande utformning och framtida utveckling.

Att förstå jordbrukspolitiska reformer i EG kräver en analys på två nivåer. Det gäller dels att fastställa den troliga utvecklingen inom de länder som är de tunga aktörerna när det gäller CAPs utveckling, dels är det frågan om styrkebalans mellan olika krafter — reformvänliga resp motståndare — inom Gemenskapen.

Vid mitten av 1950-talet svarade jordbruket i de sex länder som kom att bilda EG för 26 procent av sysselsättningen (Harvey, 1982). Det är helt uppenbart att en sektor med denna omfattning knappast kan ignoreras politiskt. Sedermera har jordbrukets ekonomiska betydelse sjunkit kontinuerligt. (Trenden avbröts dock emellanåt av de successiva utökningarna som mestadels inkorporerade länder som var mera agrara än de tidigare medlemmarna).

Numera har jordbrukets andel i sysselsättningen och bruttonationalprodukten sjunkit till 3,5 respektive 6,5 procent. Jordbrukets politiska styrka har dock inte reducerats i samma utsträckning. (Det har hävdats att en sjunkande numerär har gjort bönderna starkare och mera inflytelserika pga bättre möjligheter att kontrollera s k fripassagerare, vilket gör det lättare att organisera sig. Det är dock tveksamt om detta argument är relevant. Väletablerade bondeorganisationer har funnits länge och bedrivit sin verksamhet på ungefär liknande sätt även när gruppstorleken var flerdubbelt så stor). Det är vidare vanskligt att direkt översätta en grupps storlek till dess politiska styrka.

De institutionella förhållandena har här en avgörande betydelse. För de skandinaviska länderna kan man observera att lantbruksintressernas inflytande kan förklaras av ett samarbete med ett politiskt parti i "median" ställning, vilket gav en oproportionerlig styrka (Rabinowicz, 1993). (Detta är särskilt tydligt i Finland där det finska Centerpartiet har suttit i regeringsställning under hela efterkrigsperioden med undantag för sammanlagt fem år.) En föråldrad valkretsindelning där landsbygdskretsarna väger för tungt anges ofta som förklaring till lantbrukarnas inflytande för vissa andra länder (Detta har gjorts gällande för bl a England). Man har dock också påpekat (Rabinowicz, 1992) att under de institutionella förhållandena som råder i Europa där intressegrupperna knappast kan direkt investera i en politik genom direkta kampanjbidrag o d till individuella politiker, som är fallet i USA, måste politikens fortlevnad åtminstone delvis sökas i dess popularitet hos väljarna. Med tanke på konsumenternas stora numerär skulle ett latent missnöje med jordbrukspolitiken annars tenderat att exploateras av allehanda politiska entreprenörer. Eftersom detta inte sker finns det uppenbarligen inte många röster att hämta inom detta område.

Opinionsundersökningarna visar mycket riktigt att allmänheten i EG-länderna på det stora hela är nöjd med CAP. Jordbrukspolitikens popularitet vilar dock på falska premisser. (Det är endast av okunnighet som en väljare kan stödja inkomsttransfereringar till personer som både har högre inkomster och högre förmögenhet). Ett synligt stöd som arealbidrag kommer, som tidigare påpekats, att bidra till att jordbrukspolitikens legitimitet sjunker. När allt kommer omkring utgör arealbidragen

utbetalningar av jordräntor där utbetalningarna stiger med ökat markinnehav. Mac Sharry-reformen innebär dock också att matpriserna sjunker, vilket kan påverka livsmedelskonsumenternas inställning till jordbruket i positiv riktning. Redan tidigare har det saknats ett missnöje med matpriserna i EG till skillnad från situationen i Sverige.

Jordbrukets bidrag till produktionen och sysselsättningen kommer att fortsätta att minska. Denna kontinuerliga nedgång ger förr eller senare utslag i den politiska styrkan. I synnerhet är styrkebalansen mellan jordbrukare och industriintressen intressant med GATT-rundan som en tydlig illustration. Hittills har jordbruksintressen lyckats blockera överenskommelsen. Det tydliga missnöje som andra EG-länder (främst England och Tyskland) visar mot detta tyder dock på att industrin kan få överhanden.

En annan intressant aspekt är miljögruppernas inflytande på jordbrukspolitiken. Dessa grupper är inte sällan kritiska mot jordbrukspolitiken, men brukar inte förorda liberaliseringar. Snarare är det fråga om dirigism med andra förtecken.

Ser man jordbrukspolitiken som ett spel mellan de stora aktörerna i EG är Tysklands förändrade attityd värd att notera. Tyskland är det land som förlorar mest på den gemensamma jordbrukspolitiken både när budgetströmmarna och välfärdskonsekvenserna analyseras (se t ex Colins, 1988). Tyskland var även det land som har åstadkommit det mesta av turbulensen kring CAP till följd av den tyska markens revalvering. Detta till trots har Tyskland också varit det land som mest hårdnackat opponerat sig mot jordbrukspolitikens reformer. För att uppnå en gemensam prisnivå och samtidigt hålla de tyska bönderna skadeslösa har den tyska prisnivån fått gälla för andra länder (jfr avsnitt 4.1). Ett dylikt system är en klar nackdel för en nettobidragsgivare som Tyskland, som har drabbats av de kostnader som höjningen av prisnivån medfört. Tyskland håller emellertid på att ändra attityd. Två faktorer ligger bakom förändringen: de höga kostnaderna för den tyska återföreningen samt en förändrad jordbruksstruktur. Också detta är en följd av återföreningen.

4.7 Sammanfattning

Effekterna av ett medlemskap i EG för jordbruket, livsmedelsindustrin samt konsumenterna är i hög grad beroende av växelkursutvecklingen och därför svåra att i detalj prognosticera. En försvagning av kronan gör det mera fördelaktigt för jordbruksproducenterna att ansluta sig till den gemensamma politiken. Det omvända gäller för konsumenterna. För Sverige som nation är det också förmånligare att bli medlem om kronan är svag eftersom inbetalningen till EG:s kassa fastställs i den nationella valutan. Inbetalningen är beroende av sådana storheter som BNP och den privata konsumtionen, medan återflödena som genereras av EG-regler är fastställda i ecu. Även om osäkerhet om effekterna av medlemskapet är

betydande kan det fastställas att markägarna är stora vinnare. En stark ökning av lönsamheten i spannmålsproduktionen, till stor del beroende på de höga arealbidragen, gör att markpriserna stiger påtagligt jämfört med det lägre pris som skulle ha följt om den interna avregleringen fullbordades. En ytterligare svårighet med att bedöma effekten av medlemskapet hänger samman med att medlemskapsförhandlingarna ännu inte har avslutats. Troligen får Sverige svårt att vinna gehör för flertalet av sina krav. Störst chans att lyckas ligger förmodligen i förhandlingslösningar som skräddarsys för att betona det specifikt skandinaviska, exempelvis långa avstånd och låg befolkningstäthet. En särbehandling inom ramen för exempelvis mjölkregleringen är mindre sannolik. Skulle det mot förmodan lyckas kan det visa sig bli en Pyrrhus-seger.

Mer än hälften av de av Sverige inbetalda medlen kommer att under överskådlig tid att användas till att finansiera den gemensamma jordbrukspolitik. Den gemensamma politikens tillkomst och utveckling utgör ett av de mest påtagliga exemplen på hur EG-samarbetet har fungerat i praktiken. Av dessa skäl är det inte bara medlemskapets omedelbara konsekvenser för jordbruket och livsmedelsindustrin som är av intresse när nyttan av medlemskapet ska bedömas. I föreliggande rapport har därför ett stort utrymme ägnats åt dessa frågor. Sett som ett exempel på samarbete har politiken inte alltid varit upplyftande. Hyllmeter av kritiska studier föreligger. När ett antal länder med mycket olika förutsättningar tillsammans skall detaljreglera ett område är problem ofrånkomliga, och de krav som samarbetet ställer svåra att efterleva. En kollektiv finansiering av ett gemensamt projekt skapar lätt incitament till ett icke-kooperativt beteende, dvs en benägenhet till att uppträda som en fripassagerare med lätt förutsägbara konsekvenser för kollektivets välfärd. För jordbrukets del har detta inneburit att svårigheterna att enas om en gemensam prisnivå lösts genom att priserna har satts för att passa de länder som krävt högsta prisnivå. Kostnaden har vältrats över på konsumenter och skattebetalare.

Jordbrukspolitik har genomgått flera förändringar. Förändringsprocessen har dock varit långsam och den inneboende trögheten påtaglig. Jordbrukspolitik har förändrats av tvång och förändringstrycket har oftast kommit från de finansiella kriserna. Pengarna har helt enkelt inte räckt för att finansiera utgifterna. (Detta kan jämföras med de svenska jordbrukspolitiska reformerna 1967 och 1990 där politikens finansiella kostnader har spelat en underordnad roll). Även i framtiden kan de finansiella restriktionerna förväntas ha ett avgörande inflytande på politikens utveckling och framtvunga nya reformer. En klar vision bakom politikens utveckling har saknats. Jordbrukspolitikens utveckling har mera liknat ett lappträcke. Detta står i bjärt kontrast till EG:s politik inom andra områden där visionerna om Europas framtid spelat en framträdande roll.

Ett önskvärt scenario för politikens utveckling skulle kunna innebära att prisstödet tariffieras och kraftigt sänks, samt att de direkta stöd som skulle betalas som kompensation utformas och finansieras på den nationella nivån. Subsidiaritetsprincipen borde på sikt kunna gälla för

utformning av miljöåtgärder etc så länge dessa uppfyller villkoren att vara konkurrensneutrala.

Ett av de ursprungliga syftena med EG:s jordbrukspolitik var att se till att jordbruket inte lade hinder i vägen för konkurrens inom andra sektorer. Syftet nu borde vara att se till att jordbrukspolitiska kontroverser inte hindrar gemenskapen från att ägna sig åt mera väsentliga områden.

Referenser

Aaltonen, S. (1993), *Consequences of possible EC-membership for the food in Finland*. Proceedings of NJF Seminar No 233. Consequences of possible EC membership for agriculture in the Nordic Countries. Forthcoming.

Agra Europe, August 1993.

Agricultural situation in the Community. 1992 Report. Commission of the European Communities. Brussels 1993.

Anderson, K.; Tyers, R. (1990), How Developing Countries Could Gain from Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round. In Goldin, I. and Knudsen, O., eds., *Agricultural Trade Liberalization: Implications for Developing Countries*, OECD, Paris.

Andersson, P.; Claesson, S.; Nilsson, G.; Roos, J.; (1991), *Spannmålsproduktion på en avreglerad marknad*. Aktuellt från Sveriges lantbruksuniversitet. 397.

Andersson, P; Claesson, S.; Ingemansson, J. (1993), *Svenskt spannmåls- och oljeväxtodling i EG-perspektiv*. Aktuellt från Sveriges lantbruksuniversitet.

Arnold, R.; Villain, C. (1990), *New Directions for European Agricultural Policy*, Centre for European Policy Studies. Brussels.

Bager, T. (1992), *The impact of European food industry in case Norway, Sweden and Finland become members of the EC*. Proceedings of NJF Seminar No 233. Consequences of possible EC membership for agriculture in the Nordic Countries. Forthcoming.

Blandford, D. (1990), US Trade Policy and the GATT: Implications for Agriculture. In Allen, K. ed., *Agricultural Policies in a New Decade, Resources for the Future and National Planning Association*.

Bolin, O.; Swedenborg, B. (1992), *Mat till EG-pris*. SNS.

Braun, C. (1989), *Distribution of CAP Price Support*. Statens Jordbruksøkonomiske Institut. Rapport nr 45. Köpenhamn.

Elg, U.; Johansson, U. (1993); *Sänkta matpriser — en myt*. DN Debatt, 16 juli.

Fennel, R. (1987), *The Common Agricultural Policy of the European Community*. Oxford.

Guyomard, H.; Mahé, L-P.; Roe, T. (1992); *The EC and US Agricultural Trade Conflict and the GATT Round: Petty Multilateralism?* 31st EAAE Seminar, Frnkfurt am Main, Germany.

Hanf, C-H.; Böckenhoff, G.; (1993), *Food Industries in the Transition from Domestic Predominance to International Competition*. SNS Occasional Paper No 50.

Harvey, D.R. (1989), *National interests and the Cap*, Food Policy. Vol 7. No 3.

Hillman, A. (1989), *The Political Economy of Protection*, Harwood Academic Publishers.

Hoveid, O. (1989), *Kostnadskompensasjon og kostnaden i meieribruket*. Forskningsmelding. NILF B-007-8.

Jonasson, L. (1993), *Mathematical Programing as Prediction*. Institutionen för ekonomi, Sveriges Lantbruksuniversitet. Avhandlingar: 8.

Josling, T. (1993); *The reformed CAP and the Industrial world*. Paper presented at VII EAAE Congress Stresa. Italy.

Koester, U. (1984), *The role of CAP in the Process of European integration*. ERAE, Vol. 11-2, 1984.

Koester, U. (1992); *Institutional aspects of agricultural policy reform in the European Community*.

Koester, U.; Tangerman, S. (1990), *The European Community. Chapter 2 in Agricultural Protectionism in the Industrialized world*, Sanderson, ed), Resources for the Future.

Koester, U. (1991), *Effects of trade liberalization*. European Economic Review 35.

Koester, U.; von Cramon-Traubadel, S 1992 EC Agricultural policy reform ad Infinitum; Intereconomics, July/Augusti 1992.

Konsekvenser av ett EG-medlemskap för svensk livsmedelsindustri. Sveriges Livsmedelsförbund, Industriförbundet; Kommerskollegium (1993).

Konsumentberedningen (1993), Faktablad 1993:15.

Lavergne, R.P. (1983), *The Political Economy of US Tariffs. An Empirical Analysis.* Academic Press, London.

Meester, G.; van den Zee, F (1992), *EC decision-making, Institutions and the Common Agricultural Policy*, ERAE. Vol. 20-2.

Molander, P. (1988), *Säkerhetspolitiska aspekter på livsmedelsförsörjningen*, FOA-rapport C 10311-1.2).

Meyer, M.W.; Josling, T. (1990), *Agricultural Policy Reform.*

Neville-Rolfe, E. (1984), *The Politics of Agriculture in the European Community.* London Policy Institute Studies.

Nord 1993:8, *Lantbruket i nordområdena i internasjonaliseringen.* Nordisk Ministerråd.

OECD (1987), *National Politics and Agricultural Trade.* Paris.

OECD (1993), *Agricultural Politics, Markets and Trade.* Monitoring and Outlook 1993. Paris.

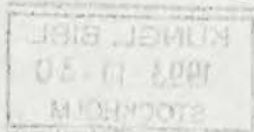
Ohlsson, L. (1988), *Industrin & EG.* Delrapport Livsmedelsindustrin. Industriförbundet.

Olsson, M. (1991), *Svensk mjölk- och nötköttproduktion i ett europeiskt perspektiv.* Rapport nr 40. Institutionen för ekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet.

Petit M. m fl (1987), *Agricultural Policy Formation in EC.* The birth of milk quotas and CAP reform.

Phillips, P. (1990), *Wheat, Europe and the GATT.* Pinter Publishes. London.

Rabinowicz, E. (1993), *Swedish Agricultural Policy Reform. Are there lessons to be learned for the reform of CAP.* Ingår i *EC Agricultural Policy by the End of the Century.* Wiessenschaft verlag Vauk Kiel KG.



Rabinowicz, E. (1993), *Pressure group Competition in a Corporative Society comparison of agricultural policy in Scandinavian countries*. Stencil.

Rao, J.M. (1989), *Agricultural supply response a survey*, AE Vol. 3 No 1.

Snape, R.H. (1987), The importance of frontier barriers. I Kierzkowski, H. (red). *Protection and Competition in International Trade: Essays in honour of Max Corden*. Oxford.

SOU 1987:44, Bilaga 6 (Matkronor).

Statens jordbruksverk (1992), *EG:s struktur- och regionala stöd på jordbruksområdet*. Rapport 1992:19.

Statens jordbruksverk (1993), *Jämförelse av jordbrukets kostnader och intäkter i Sverige och EG*. Rapport 1993:8.

Swinbank, A. (1989), *The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making*. Journal of Common Market Studies, Vol. XX VII, No 4, June 1989.

Tangerman, S. (1979), *Germany's role within the CAP, domestic problems in international perspective*. Journal of Agricultural Economics. Vol. 30.

Tangerman, S. (1993), *Aspects of Integration between Western and Eastern Europe: West looks East*. VII EAAE Congress in Stresa, Italy.

Tracy, M. (1993), *The spirit of Stresa*. VII EAAE Congress in Stresa, Italy.

Wilkinson, A. (1993), *Possibilities in today's CAP regulations to meet needs of the Nordic Applicant Countries*. Proceedings of NJF Seminar No 233. Consequences of possible EC membership for agriculture in the Nordic Countries. Forthcoming.

Zeddies, J.; Doluschitz, R.; Ruchs, C. (1993); *Productivity, profitability and fan level adjustment of Agricultural Enterprises in selected Eastern Europe Countries*. 27th E4 4E Seminar. Nitva, Slovakia.





FRITZES

BESTÄLLNINGAR: FRITZES KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 90 90

ISBN 91-38-13466-7

ISSN 0375-250X