

EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling

Rapport till Kommittén för reformering av
EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP)

SOU
1997:74

Ref KB
Occ SAU



Statens offentliga utredningar
1997:74
Jordbruksdepartementet

EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling

Rapport till Kommittén för reformering av EU:s
gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP)
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Förord

Den parlamentariska kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP) beslutade den 24 januari 1996 om direktiven till en särskild expertgrupp med uppgift att belysa miljö, regional fördelning samt kvalitet och etik inom jordbrukssektorn. Expertgruppen har haft till uppgift att analysera den nuvarande jordbrukspolitikens miljökonsekvenser och dess påverkan på den regionala balansen inom landet och inom EU. Direktiven till expertgruppen redovisas i bilaga 1. Frågan om etiska aspekter i förhållande till jordbruksproduktion och jordbrukspolitik har behandlats i en separat rapport författad av fil. dr. Christian Munthe, under utgivning som, Rapport 1997:14, SJV.

Enligt direktiven skulle expertgruppen "sträva efter att identifiera en integrerad strategi för landsbygdsutveckling där hänsyn tas till regional balans, miljökonsekvenser samt kvalitet- och etikaspekterna". Expertgruppen har emellertid valt att inte föra fram en dylik strategi. Istället har arbetet inriktats mot att dels analysera hur den nuvarande jordbrukspolitiken verkar dels hur olika reformalternativ skulle kunna påverka det svenska jordbruket, speciellt med avseende på miljön och den regionala fördelningen. Arbetet skulle varit avslutat under 1996 men fick av olika anledningar förlängas till maj 1997. Under arbetet med rapporten har expertgruppen haft följande sammansättning:

Ewa Rabinowicz (Sveriges Lantbruksuniversitet, ordförande)
Birger Backlund (Glesbygdverket)
Johan Bodegård (Miljödepartementet, t.o.m. juli 1996)
Nils-Gunnar Forsberg (Kommerskollegium)
Carl Johan Lidén (Jordbruksverket)
Sverker Lindblad (NUTEK)
Bengt Rundqvist (Naturvårdsverket)
Bengt Sjöholm (Lantbrukarnas Riksförbund)
Peter Westman (Miljödepartementet, fr.o.m. augusti 1996)
Mats Åberg (Jordbruksdepartementet)
Erik Fahlbeck (Jordbruksverket, sekreterare)

Hans G. Öhgren, huvudsekreterare i kommittén, och Anna Lagerkvist, biträdande sekreterare i kommittén, har också deltagit i arbetet. Denna expertgruppsrapport överlämnas till kommittén som ett underlag för kommitténs överväganden. Kommittén skall redovisa sina ställningstaganden senast den 30 juni 1997.

Alnarp och Jönköping den 16 maj

Ewa Rabinowicz

Erik Fahlbeck

FÖRORD

ORDLISTA

SAMMANFATTNING	i
1 INLEDNING	1
1.1 Direktiven	1
1.2 Rapportens uppläggning, avgränsningar	1
2 NUVARANDE JORDBRUKS-, MILJÖ- OCH REGIONALPOLITIK I EU	3
2.1 Prispolitiken och marknadsreglerande åtgärder	3
2.2 Struktur- och regionalpolitiken	5
2.3 Miljöpolitiken inom jordbruksområdet	10
2.4 Den relativa betydelsen av CAP:s olika komponenter	16
3 UTVÄRDERING AV CAP	19
3.1 Analys av de jordbrukspolitiska målen	19
3.2 Relationen mellan CAP:s olika komponenter	21
3.3 Jordbruksstödet och dess fördelning på olika länder	26
3.4 CAP:s effekter på sysselsättning och välfärd	29
3.5 Konsumenteffekter av CAP	34

3.6 Regionalekonomiska konsekvenser i EU	40
3.7 Regionala konsekvenser av jordbrukspolitiken i Sverige	46
3.8 CAP och miljön	50
3.8.1 Effekter av CAP på miljö i Sverige	62
3.9 EU:s miljöstöd och regionala stöd i Sverige	64
3.9.1 Inledning	64
3.9.2 Erfarenheter av jämförbara svenska stödformer	66
3.9.3 Erfarenheter av svenska regionalpolitiska stöd generellt sett	69
3.10 Effekter av CAP på djurens välbefinnande	70
4 UTGÅNGSPUNKTER FÖR ANALYSEN AV EN NY JORDBRUKS- OCH LANDSBYGDSPOLITIK	73
4.1 Inledning med översikt över kapitlet	73
4.2 Jordbrukets specificitet	73
4.3 Miljö och etik	79
4.3.1 Externaliteter och kollektiva nyttigheter	79
4.3.2 Äganderätter och förorenaren-betalar-principen (PPP)	84
4.3.3 Stöd till miljövänlig produktion och internationell handel	88
4.4 Regional- och landsbygdsutvecklingspolitik	93
4.4.1 Teorier över den regionala utvecklingen	93
4.4.2 Argument för regionalpolitiken/landsbygdspolitiken	96
4.4.3 Landsbygdspolitik och regionalpolitik - diskussion ur ett svenskt perspektiv	98
4.4.4 Integrerad landsbygdsutveckling	104
4.5 Sammanfattning: principer för en integrerad jordbruks- och landsbygdspolitik	111
4.6 Argument för och emot subsidiaritet	116
4.6.1 Inledning	116

4.6.2 Överstatlig eller nationell politik - några generella överväganden	118
4.6.3 Subsidiaritet och de jordbrukspolitiska målen.	120
4.6.4 Kan jordbrukspolitiken renationaliseras?	129
5 ANALYSER AV REFORMFÖRSLAG	132
5.1 CAP:s utveckling över tiden - Implikationer för den framtida reformprocessen	132
5.2 Kriterier vid analys av reformscenarier	135
5.3 Alternativa scenarier	136
5.4 Modell av svenskt jordbruk	138
5.5 Tolkning och analys av "Status quo"	144
5.6 En fördjupad MacSharry-reform	146
5.7 Konsumentförslag och mer genomgripande alternativ	150
5.8 Resultatsammanställning	162
5.9 Effekter på länsnivå	170
5.10 Sammanfattning	171
6 DISKUSSION	175
KÄLLFÖRTECKNING:	193
BILAGA 1	200
BILAGA 2	203

Ordlista

AVS-länder	Länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet som via avtal (den s.k. Lomékonventionen) bl.a. får handelsförmåner vid export till EU
CAP	EU:s gemensamma jordbrukspolitik
CEÖ-länder	Central- och Östeuropeiska länder
Cohesion	En term som avser samhörighet inom EU, kommissionen eftersträvar en ökad samhörighetskänsla bland unionens medborgare, termen Cohesion används för att uttrycka denna strävan
Cork-konferensen	En av EU-kommissionen anordnad konferens om landsbygdsutveckling, hösten 1996
CSE	Consumer Subsidie Equivalent, CSE mäter det totala stödet till konsumenterna, inom jordbruksområdet, olika politiska ingrepp omräknas och adderas till en stödekvivalens som anger hur mycket av livsmedelskonsumenternas utgifter som är stöd (oftast negative, jfr. PSE)
FEOGA	EU:s jordbruksfond, fonden består av två delar, en garantisektion som i huvudsak omfattar medel till marknadsregleringarna och en utvecklingssektion som i huvudsak omfattar medel till jordbrukets strukturstöd
Förädlingsvärde	Det netto som återstår sedan kostnader för löpande förbrukning, såsom råvaror, halvfabrikat och underhåll, dragits av, m.a.o. ersättning till arbetskraft, avskrivning och driftsöverskott
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade, ett internationellt handelsavtal där de medverkande länderna förbinder sig att följa avtal som reglerar och underlättar internationell handel.
Gränsskydd	Olika regleringar som syftar till att upprätthålla prisskillnader mellan ett land eller en union och världen i övrigt, t.ex. tullar, införselavgifter, exportbidrag, exportskatter o.s.v.
Kollektiva varor	Sådana varor och tjänster där en individs konsumtion inte inskränker en annan individs möjligheter att konsumera samma vara och/eller

	där det inte går att utestänga individer från att konsumera varan eller tjänsten
KomiCAP	Parlamentarisk utredning om reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik
LFA	Less Favoured Area, mindre gynnat område som anses ha sämre naturliga betingelser för jordbruksproduktion och som erhåller särskilt stöd
Marknadsreglering	De jordbrukspolitiska medel som ingår i marknadsordningen för respektive produkt, dvs. olika former av gränsskydd, interna regleringar och direktstöd
Modulera	Att begränsa stödutbetalningarna inom CAP, exempelvis att besluta att arealstöd endast utgår till en begränsad högsta areal per brukare
NUTEK	Näringslivs och teknikutvecklingsverket
PPP	Polluter Pays Principle, en princip som anger att den som förorenar också skall betala för de kostnader som följer av föroreningen
PSE	Producer Subsidie Equivalent, PSE mäter det totala stödet till jordbruket, olika politiska ingrepp omräknas och adderas till en stödekivalen som anger hur mycket av jordbrukarnas bruttointkomst som är stöd (jfr. CSE)
REKOSTAT	Statlig utredning om de regionala konsekvenserna av förändringar i den statliga verksamheten, SOU 1997:13.
SPS-avtalet	Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures; avtal sorterar under WTO och reglerar sanitära och fytosanitära aspekter på handel
TBT-avtalet	Agreement on Technical Barriers to Trade; avtalet som reglerar tekniska handelshinder är internationellt och sorterar under WTO
WTO	World Trade Organisation, ersatte GATT och har idag samma uppgift som GATT hade tidigare.

Sammanfattning

EU:s nuvarande jordbrukspolitik (the Common Agricultural Policy, CAP) är ifrågasatt från många håll. Konsumentorganisationer ifrågasätter politiken eftersom den missgynnar konsumenterna. Ett flertal miljöorganisationer anser att den behöver reformeras för att minska jordbrukets negativa miljöpåverkan. Politikens fördelningsmässiga konsekvenser är också ifrågasatt. Följande rapport behandlar dessa frågor. Som en bakgrund till utvärderingar beskrivs i rapportens **andra kapitel** EU:s nuvarande politiken inom relevanta områden.

I **kapitel tre** analyseras och utvärderas den nuvarande jordbrukspolitikerna med avseende på dess samhällsekonomiska konsekvenser, regional fördelning, miljön, konsumenternas välfärd samt till viss del även djurens situation. Analyser görs för EU och för Sverige. Generellt kan man notera att det är vanskligt att utvärdera CAP:s effekter på svenskt jordbruk. Jordbruksproduktion är en långsiktig process och det mesta av dagens struktur förklaras av investeringsbeslut som gjordes för många år sedan. Med andra ord är det ofta svårt att avgöra i hur hög utsträckning *den nuvarande* politiken påverkar dagens situation. Det är dessutom ofta svårt att urskilja vad som bestäms av politiken och vad som snarare är en följd av den allmänna samhällsutvecklingen, teknisk utveckling eller konsumenternas förändrade preferenser.

Analysen i kapitel tre följer sedvanlig praxis genom att jämföra dagens situation med CAP med ett hypotetiskt tillstånd utan CAP. Inledningsvis noteras att jordbrukspolitikens mål, naturligt nog, präglas av 1950-talets preferenser i efterkrigstidens Europa. Målen är följaktligen inte lika relevanta idag. Framförallt saknas ett explicit miljömål.

Politiken har vidare med tiden blivit så komplicerad att den idag är närmast oöverskådlig. På en rad punkter kan konsistensen mellan politikens olika delar ifrågasättas. Marknadsförordningarna och den gemensamma marknaden kommer delvis i konflikt med strukturstöd och miljöstöd. De senare kan ses som åtgärder som syftar till att justera en del oönskade effekter av de grundläggande reglerna. Över tiden har kompromisser och hänsyn till olika intressen skapat dagens stora komplexitet. Vill man i grunden ändra detta förhållande får man antingen ändra beslutsreglerna så att majoritetsbeslut används inom EU eller begränsa de gemensamma beslutsområdena så att färre åtgärder hanteras gemensamt och då inom områden där skillnaderna mellan medlemsländerna är små.

Ser man till jordbrukspolitikens konsekvenser leder den till påtagliga omfördelningar. Omfördelningarna kan mätas på flera sätt. På senare år har de av OECD framtagna måtten PSE (Producer Subsidy Equivalent) och CSE (Consumer Subsidy Equivalent) använts flitigt. Måtten mäter hur gynnade eller missgynnade producenter och konsumenter är av jordbrukspolitik. Med PSE uppskattar man de överföringar som kommer producenterna till del. Enligt OECD:s beräkningar medför CAP överföringar motsvarande ungefär 500 ecu per hektar eller 7900 ecu per årsverk inom EU. På motsvarande sätt uppskattas jordbrukspolitik, mätt som CSE, leda till en merkostnad på 135 ecu per person och år inom EU.

PSE och CSE uppskattar omfördelningar och mäter alltså inte de samhällsekonomiska kostnaderna. Jordbrukspolitik leder till samhällsekonomiska kostnader (välfärd förluster) därför att den påverkar resursallokeringen på ett ofördelaktigt sätt. Kostnaderna har beräknats i ett antal ekonomiska studier. Eftersom metodologi, tidpunkt och omfattning skiljer sig åt mellan beräkningarna är de inte helt jämförbara. Den samstämmiga bilden är dock att de samhällsekonomiska kostnaderna är betydande. Om jordbrukspolitik skall ses enbart som ett sätt att överföra inkomster till jordbrukarna är den ett mycket ineffektivt omfördelningsinstrument. Ökningen i producenternas överskott utgör endast en del av de förluster som konsumenter och skattebetalare får vidkännas. I beräkningarna av samhällskostnaderna ingår i allmänhet inte effekter på miljön.

Jordbruksstödet påverkar även sysselsättningen. Stödet främjar sysselsättningen i näringen främst genom att produktionen är högre än den skulle varit utan stöd. Å andra sidan är det ytterst tveksamt om den totala sysselsättningen ökar. Om priser och löner är flexibla och om resurserna, främst människor och kapital, är rörliga mellan sektorerna, främjar jordbrukspolitik sysselsättningen i jordbruket, men detta sker på övriga sektors bekostnad. Den totala sysselsättningen ökar inte. Om priser, löner och resurser däremot är orörliga tyder vetenskapliga studier på att den totala sysselsättningen sjunker eller att arbetslösheten ökar.

När det gäller jordbrukspolitikens effekter på den regionala fördelningen tyder studier på att variationerna i inkomster (förädlingsvärde) inte utjämnats. Den gemensamma politiken och de gemensamma priserna har således inte resulterat i en inkomstutjämning inom EU:s jordbruk. Den regionala stödprofilen skiljer sig dock åt mellan EU och Sverige. I Sverige varierar stödet i stort sett omvänt mot den naturliga bördigheten. Det bör dock observeras att utjämningen inom Sverige till stor del är ett resultat av nationella eller medfinansierade stöd. Samma

tendens, om än mindre tydlig, kan observeras även inom de gamla EU-länderna. Således kan det konstatera att CAP främst gynnar de bördiga och rika regionerna. Detta kan ifrågasättas ur flera utgångspunkter. Dels borde dessa regioner klara sig utan stöd, i synnerhet i ett framtidsperspektiv av en liberaliserad världshandel, dels strider en dylik omfördelning mot samhörighetsprincipen som implicerar solidaritet med fattigare länder/regioner. I den mån en utjämning har skett har detta till stor del åstadkommit genom nationell finansiering.

Trots en omfattande litteratur om CAP och miljön är bilden inte helt klar. En viss begreppsförvirring råder inom området. Mycket av kritiken mot politikens miljöeffekter riktar sig i första hand mot generella tendenser i samhället, snarare än mot sådant som är starkt kopplat till just CAP. Det moderna jordbrukets produktionsmetoder medför en rad mer eller mindre önskvärda effekter på miljön. Kritiken mot jordbrukspolitiken riktar sig härvidlag främst mot att den inte innefattat justeringar av dylika effekter. I vilken utsträckning politiken är orsak till att problemen uppstått är mindre klart. Av de studier som gjorts framgår dels att det saknas utvärderingar där man verkligen försökt renodla politikens effekter, dels att det saknas referensmaterial att jämföra med samt att det ofta saknas data som beskriver förändringar i miljön över tiden. Vissa väl kända generella slutsatser kan dock dras. Ett högt pris leder till att produktionen blir högre än den annars skulle varit och användningen av insatsmedel gynnas. Risken för växtnärläcksage och en icke önskad spridning av bekämpningsmedel ökar därmed. En annan effekt är att produktionen hålls uppe på marginella marker. Med andra ord leder ett högt produktpris till att vissa marginella marker med höga naturvärden hålls i drift men också att marker där odling kanske inte borde förekomma (erosionskänsliga områden, våtmarker o.dyl.) brukas.

I och med CAP införde Sverige ett miljöstödsprogram för jordbruket, inom ramen för förordning 2078/92. Programmet olika delar har tillämpats i ett eller två år varför det är väl tidigt att göra en genomgripande utvärdering. Vissa iakttagelser kan dock göras. Programmet har generellt rönt stor uppmärksamhet och många lantbrukare har ansökt om ersättningar. I och med ersättningarna har betydligt mer medel kunnat användas till miljöförstärkande åtgärder, än vad som var fallet innan Sverige blev medlem av EU. En del komplikationer har emellertid kunnat noteras. Programmen upplevs initialt som tämligen komplicerade. Lantbrukarna har haft problem att ta till sig regler för ersättningar. För vissa stöd noteras en hög andel felaktigheter i ansökningarna. Ännu är det dock för tidigt att generellt uttala sig om måluppfyllelsen i program-

met eftersom det är femårigt. Mycket kan ändras innan programperioden är slut.

När det gäller jordbrukspolitiken och etiska aspekter noteras att mycket av det som väcker starka känslor i Sverige i allmänhet inte har orsakats av CAP. Snarare rör det sig även här om en allmän utveckling i produktionen av livsmedel, som varit motiverad ur ekonomisk synvinkel. Ett ökat engagemang från konsumenterna och ett införande av vissa förbud och påbud skulle kunna eliminera vissa produkter och produktionsmetoder. Synen på vad som är etiskt acceptabelt varierar dock påtagligt mellan EU:s medlemsländerna. I de fall CAP:s stöd är regionalt differentierade leder emellertid politiken till att det ibland blir lönsamt att flytta djur mellan olika regioner, för att därmed erhålla stöd.

I **kapitel fyra** diskuteras en del principiella övervägande inför en ny jordbrukspolitik. Frågor rörande jordbrukets specifika egenskaper, miljö, landsbygdsutveckling och subsidiaritet lyfts fram. Principer för en ny politik sammanfattas i avsnitt 4.5. I likhet med den s.k. LAG-utredningen (Ds 1989:63) underkänns ett specifikt inkomstmål för lantbrukare och jordbrukets specificitet nedtonas. Liksom för andra företagare kommer lantbrukarnas inkomster ytterst bestämmas av vilken ersättning de själva kräver. Även om EU fortfarande har kvar ett specifikt inkomstmål för lantbrukarna är det tydligt, t.ex. inom strukturstöden, att jordbruket alltmer ses som en bland många likställda näringsgrenar.

När det gäller livsmedel anses idag marknaden kunna styra produktionen. Konsumenternas önskemål, uttryckta i deras efterfrågan skall vara vägledande för produktionen. När det gäller s.k. externa effekter och kollektiva nyttigheter anses marknaden emellertid inte leda till den mest gynnsamma produktionen. Å andra sidan finns det idag många exempel på produkter och företeelser där konsumenter och producenter möts även inom områden som traditionellt förknippas med kollektiva nyttigheter. Det är med andra ord inte säkert att statliga ingripanden alltid är motiverade inom detta område. För att få en bättre klarhet i var och när olika former av ingripanden är lämpliga behövs mer kunskap.

För negativ miljöpåverkan, som t.ex. drabbar någon annan än den som ger upphov till den, skall inom EU principen att förorenaren betalar (PPP) användas. Detta gäller även inom jordbruket. Med andra ord kan det ibland vara motiverat att införa förbud eller skatter som styr produktionen så att vissa negativa miljökonsekvenser undviks.

I detta sammanhang är det angeläget att ställa önskade regler inom en nation i relation till hela EU. För att åstadkomma konkurrensneutralitet är det önskvärt med en viss harmonisering av regelverket, samt en möjlighet för EU att hindra vissa nationella åtgärder som kan

antas snedvrída konkurrensen. Å andra sidan varierar förutsättningarna för jordbruk varför det ur miljösynpunkt ofta är motiverat med olika åtgärder i olika regioner. En strävan att lägga fast en gemensam grundnivå med en harmoniserad lagstiftning som definierar minimikrav på produktionen, skulle kunna kombineras med en möjlighet att införa strängare nationella regler. En tredje nivå skulle kunna utgöras av möjligheten att ersätta jordbruket för ytterligare miljöanpassning och/eller s.k. kollektiva nyttigheter, när det är motiverat.

I den mån staten anser att jordbruket skall få en aktivare roll i ett framtida mer uthålligt samhälle vore det därmed logiskt att jordbruket ersattes för de tjänster och åtgärder som därvid åläggs det.

För landsbygdsutveckling efterlyses ofta en integrerad politik. Gruppens arbete har härvidlag i första hand koncentrerats kring ekonomiska aspekter. Man kan tänka sig flera utvecklingsvägar inom området. Idag finns en rik flora gemensamma och nationella program med mer eller mindre stark koppling till regionalpolitik och landsbygdsutveckling. I första hand finns ett behov av att se över och grundligt utvärdera existerande stöd. Några grunddrag för en ny politik på detta område kan emellertid identifieras. För att åstadkomma bestående effekter krävs att stöden i första hand riktas mot framåtsyftande satsningar medan långvarigt stöd till icke konkurrenskraftiga aktiviteter undviks. Lokalt engagemang och deltagande är viktiga element i en dylik strategi. Genom att främja tillkomsten av institutionella förhållanden som skapar flexibilitet och förnyelseförmåga kan stöden bidra till att stärka den unika kombination av sociala, ekonomiska och miljömässiga faktorer som utgör basen för glesbygdens konkurrenskraft. Eftersom glesbygdens ekonomi ofta bygger på småskalighet är det viktigt att allmänna regler och villkor inte ensidigt gynnar storskalighet. Om politiken skall vara till största gagn för glesbygden är det vidare motiverat att fokusera en region snarare än en specifik sektor.

Eftersom acceptabla lantbruksinkomster fortfarande är en viktig förutsättning för en levande landsbygd och en hållbar utveckling är det motiverat att samordna betalning för miljö tjänster med en framtida integrerad landsbygdspolitik.

I dagsläget synes det motiverat att pröva nya och okonventionella lösningar som inbegriper nya aktörer och nya kontraktsformer. Med tanke på hur stora belopp som hanteras inom de relaterade områdena tycks det dessutom motiverat med tydliga och uppföljningsbara mål och kontinuerliga utvärderingar.

Subsidiaritetsprincipen innebär att ett decentraliserat beslutsfattande är att föredra om inte goda skäl för motsatsen föreligger. De

goda skälen skulle kunna vara att en gemensam politik blir effektivare, att den möjliggör en önskvärd omfördelning av inkomsterna samt att den underlättar medborgarnas insyn och demokratiska kontroll. Tillämpas dessa kriterier på jordbrukspolitikens viktigaste komponenter kan följande slutsats dras: det är svårt att finna stöd för en gemensam socialpolitik för hela unionen eftersom normer, regler och sociala förmåner skiljer sig mellan länder som befinner sig på olika utvecklingsnivåer. Av detta följer att inkomststödet inom jordbrukspolitikerna på sikt lämpligen överförs till det nationella planet, i den mån ett dylikt stöd behövs som ett oberoende mål. Variationen i naturliga förutsättningar och regionala problem utgör också motiv för ett betydande inslag av nationellt beslutsfattande inom miljöområdet och landsbygdspolitiken. På samtliga områden kan det vara på sin plats att EU har möjlighet att ingripa om olika stöd snedvrider konkurrensen.

I **kapitel fem** diskuteras och analyseras några förslag på reformer av CAP, med hänsyn till expertgruppens ansvarsområde. Analyserna baseras på en modell över svenskt jordbruk. Tre huvudscenarier analyseras; en förlängning av dagens CAP, en fördjupad MacSharry-reform och ett mer genomgripande alternativ. De två senare har sedan utökats med några olika varianter; den fördjupade MacSharry-reformen analyseras med och utan kompensation, det genomgripande scenariet varierar med ett stödlöst alternativ, ett alternativ med en generell arealersättning till all jordbruksmark och ett scenario med ersättning endast till ekologisk odling. Dessutom har två känslighetsanalyser formulerats, där transportkostnader och kostnader i mjölkproduktionen varierar. Gruppen har avstått från att identifiera "den bästa lösningen". Istället belyses effekter på produktion, sysselsättning, regional balans, miljö, producenter, konsumenter och skattebetalare för varje scenario.

Resultaten av de nio körningar sammanfattas i tabeller i kapitel 5 men några kommentarer ges i det följande. En utvidgning av MacSharry-reformen, av de produkter som inte var med i den ursprungliga reformen, beräknas på långt sikt leda till ökade budgetkostnad med i storleksordningen 50 % vad gäller jordbruket i Sverige (nära tolv miljarder kronor). Förslaget ger en viss välfärdsvinst (om man inte tar hänsyn till eventuella negativa effekter som ökade skatter kan få på samhällsekonomin). Annars är effekterna marginella eftersom produktionen inte påverkas nämnvärt. Förslaget är problematiskt när det gäller WTO. Det totala stödet sjunker ej. Bidrag till mjölkkor samt arealersättningar till socker kommer svårligen att accepteras som stöd motiverade ur miljösynpunkt.

En fördjupad MacSharry-reform, som inte kompenseras, beräknas få en förvånansvärt liten effekt på mjölk- och sockerproduktionen. Lönsamheten sjunker dock påtagligt varför kvoterna blir så gott som värdelösa. Mjölkproduktionen är vidare beroende av en strukturomvandling eftersom endast större mjölkgårdar på sikt beräknas klara de lägre priserna. Förslaget är förmodligen svårt att genomföra eftersom länder som Irland och Holland är stora mjölkproducenter men däremot saknar en betydande spannmålsproduktion. De kan därför antas få svårt att acceptera att spannmålen men inte mjölken kompenseras.

Mer genomgripande reformer beräknas leda till att vegetabilieproduktionen på sikt minskar påtagligt i Sverige. Om andra stöd inte införs antas åkermark läggas ner. De stora kostnads- och effektivitetsbesparingar som en omfattande förändring leder till, skapar emellertid utrymme för betydande satsningar på landsbygdsutveckling och miljö. Sänkta priser förväntas leda till en del positiva miljöeffekter, som minskad användning av gödningsämnen och bekämpningsmedel. Å andra sidan följer troligen en rad negativa konsekvenser främst i form av en kraftig minskning i nötköttsproduktionen. Om så blir fallet kan man förvänta sig en påtaglig minskning i hävden av de mest skyddsvärda betesmarkerna och ett påtagligt hot mot den biologiska mångfalden och kulturmiljön. Vid en genomgripande reform behövs därför kompletterade stöd för dessa marker och för fortsatt jordbruksproduktion i norra Sverige. En genomgripande reform underlättar framtida WTO-förhandlingar och innebär dessutom att det ur budgetsynpunkt blir lättare att utvidga EU österut.

Två beräkningar har gjorts där stöd förutsätter kopplade krav. I det ena fallet omräknades samtliga direktstöd till en generell arealersättning för all jordbruksmark. För att erhålla ersättningen antogs att marken måste brukas på ett miljömässigt uthålligt sätt, dvs. marken tillåts inte växa igen eller ligga helt obrukad. Enligt beräkningarna skulle ett sådant stöd leda till att all jordbruksmark i Sverige brukas och att produktionen hålls på en nivå som inte väsentligt skiljer sig från den som antas gälla om dagens CAP behålls.

Slutligen analyseras ett alternativ där stöd antas utgå endast till ekologisk produktion. Modellresultaten indikerar att en stor del av produktionen skulle läggas om till ekologisk odling, om detta skulle krävas för att få ut jordbruksstöd. Ersättningens storlek bestämdes av de budgetmedel som idag används för olika typer av direktstöd inom Sverige. Vall, bete, köttkor och får skulle helt läggas om till ekologisk odling. För potatis, oljeväxter och fjäderfä skulle däremot omläggning

inte vara aktuell utan ett merpris. För övriga produkter sker en viss omläggning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att reformerna över lag har större effekt på inkomster och förmögenheter än på produktionen. Betydande produktion beräknas kvarstå även under den mest genomgripande förändringen. En förutsättning för detta är emellertid att nya brukare tar vid, som därmed får överta resurser till ett betydligt lägre pris, med andra ord uppstår påtagliga kapitalförluster för dagens brukare. Vidare omfördelas produktionen kraftigt; den ökar i slättbygderna och avtar i det mest genomgripande alternativet betydligt ju längre norr ut man kommer. Om inte stöd utgår beräknas den brukade åkermarken minska med runt en miljon hektar och de ur miljösynpunkt mest skyddsvärda markerna beräknas inte brukas. Med en generell arealersättning, som inte belastar budgeten mer än dagens stöd, beräknas emellertid all den jordbruksmark som idag används behållas. Om samtliga dagens budgetmedel används kan, utöver den generella arealersättningen, ytterligare cirka en halv miljard kronor användas till riktade åtgärder inom miljö- och landsbygdsområdet. Eftersom alla alternativ utom en förlängning av dagens CAP innebär samma prissänkningar är effekter på konsumenterna likartade. Sysselsättningen påverkas mest i scenariet utan några stöd och beräknas då leda till en sänkning med drygt 33 % för landet som helhet men med betydligt större siffror i mindre gynnade områden.

I **kapitel sex** redovisas en mer omfattande diskussion över rapportens innehåll.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Direktiven till expertgruppen redovisas i sin helhet i bilaga 1. I korthet har expertgruppen ålagts att belysa tre områden: miljöåtgärder, regional fördelning samt kvalitet och etik inom jordbrukssektorn. Expertgruppen skulle bl.a. belysa miljökonsekvenserna av nuvarande jordbrukspolitik, studera hur denna påverkar den regionala balansen inom landet och inom EU samt analysera hur kvalitets- och etikaspekter tillgodoses i jordbrukspolitiken. Gruppen skulle vidare sträva efter att identifiera en integrerad strategi för landsbygdsutveckling och undersöka huruvida subsidiaritetsprincipen vore tillämplig på delar av politiken som nu tillämpas gemensamt. Resultatet av arbetet redovisas i föreliggande rapporten. Dessutom föreligger en rapport: "Etiska aspekter på jordbruksproduktionen", Rapport 1997:14, SJV, som i anslutning till gruppens arbete har författats av fil. dr. Christian Munthe.

1.2 Rapportens uppläggning, avgränsningar

Kapitel 2 ger en kortfattad beskrivning av basfakta när det gäller EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP). I kapitel 3 utvärderas CAP främst med hänsyn till de områden som anges av direktiven: miljöeffekterna, de regionala effekterna, effekterna för konsumenterna, djuretiken samt de samhällsekonomiska konsekvenserna. I kapitel 4 diskuteras de teoretiska utgångspunkterna för en ny integrerad jordbruks- och landsbygdsutvecklingspolitik. I kapitel 5 beskrivs olika reformförslag av CAP, varefter ett antal förslag analyseras närmare. I stora drag ansluter sig de analyserade alternativen till den diskussion som förekommer i kommissionens s.k. strategipapper, CSE (95) 607. Analyserna görs för Sverige och baseras på en matematisk programmeringsmodell.

Ambitionen har varit att belysa konsekvenserna av den nuvarande politiken, samt vissa effekter av alternativa utformningar av CAP, inte bara för Sverige utan för hela EU. Det har emellertid inte visat sig möjligt att till fullo uppfylla ambitionen. I synnerhet när det gäller de tänkbara effekter som alternativa reformförslag kan få på det europeiska jordbruket saknas material som motsvarar de beräkningar som görs för Sverige. I kapitel 5 görs det dock ett försök att i viss mån generalisera resultaten för Sverige till hela EU.

Den gemensamma jordbrukspolitiken kan definieras olika. I

rapporten kommer det ofta hänvisas till CAP och i allmänhet åsyftas då en ganska snäv definition eller den kärna av grundregler som utgör basen för den mer breda täckning CAP idag har. Enligt en snäv definition består CAP av direktiv och förordningar inom marknadsregleringarna och strukturpolitiken för jordbruket. En mycket bred definition av CAP omfattar all lagstiftning, gemensam och nationell, som primärt påverkar jordbruket. Framförallt när det gäller effekterna på konsumenterna samt effekterna på djurhälsa m.m. är det betydelsefullt att vara tydlig på vad som egentligen åsyftas med termen CAP. Ambitionen har varit att ange lagar o.dyl. när annat än den mer snävt hållna definitionen åsyftas.

Valet av referensalternativ är i regel avgörande för resultatet av en utvärdering. I de utvärderingar som genomförs i rapporten görs oftast jämförelserna med en situation där ingen jordbrukspolitik finns. En stor del av den ekonomiska litteratur som refereras till bygger på jämförelser mellan ett befintligt tillstånd med en viss politik och ett beräknat tillstånd utan politik. Mot detta tillvägagångssätt kan det dock invändas att i avsaknad av CAP hade de flesta medlemsländer haft en inhemsk jordbrukspolitik av något slag. Innan CAP bildades fanns en nationell politik i alla medlemsländerna. Hur tidigare politik såg ut i olika länder och hur detta påverkat utformningen av CAP belyses i en intressant studie av Neville-Rolfe, (1984). Det är dock i det närmaste ogörligt att spekulera i hur den nationella politiken skulle ha sett ut i avsaknad av CAP. Det kan därför vara lämpligt att jämföra med en situation där ingen politik tillämpas. Att jämföra med ett helt avreglerat jordbruk följer dessutom en internationell praxis i forsknings- och utredningsarbete. Exempelvis bygger OECD:s beräkningar av PSE (Producer Subsidy Equivalent, se vidare avsnitt 3.3) på detta synsätt.

I rapporten förekommer en mängd sifferuppgifter. Dessa anges antingen i ecu eller i svenska kronor beroende på omständigheterna. Alla beräkningar som direkt berör Sverige i nuläget anges i svenska kronor. Beräkningar för hela EU, i synnerhet sådana som hänför sig till historiska förhållanden anges i ecu. Skälet är bl.a. att den svenska kronans växelkurs gentemot ecu har varierat betydligt. Det kan därför vara tveksamt att använda dagens växelkurs för omräkningarna. Den svenska kronans växelkurs ligger (maj 1997) på ca. 8.80 kr/ecu. (Jordbruksomräkningskursen ligger på ca. 8.88/ecu.)

2 Nuvarande jordbruks-, miljö- och regionalpolitik i EU

I detta kapitel presenteras en kort beskrivning av den nuvarande politiken inom EU och Sverige, främst när det gäller miljö- och struktur/regionalpolitik. Eftersom de olika reformalternativ som diskuteras senare i rapporten, behandlar relationerna mellan politikens prisstöd och stöd till miljö- och strukturåtgärder inleds kapitlet med en kort presentation av prispolitiken. (Denna del av CAP är utförligt diskuterad inom grupp 2 i KomiCAP, SOU 1996:136, varför följande text är synnerligen kortfattad.)

2.1 Prispolitiken och marknadsreglerande åtgärder

Prispolitiken omfattar ett flertal olika marknadsregleringar. Regleringarna skiljer sig påtagligt mellan olika produkter. I tabell 1 ges en översiktsbild av de åtgärder som gäller för olika produkter. De jordbrukspolitiska medlen indelas i två kategorier: åtgärder som påverkar relationer med tredje land och åtgärder som riktar sig mot den interna marknaden. Till den sammanställning i CAP-Monitor som tabellen bygger på har lagts ytterligare en kolumn, som redovisar PSE-tal för EU år 1995.

De tullar och exportbidrag som nämns i tabellen skall under de kommande åren minskas i enlighet med gällande GATT-avtal. (Grupp 1 i KomiCAP behandlar relaterade frågor i SOU 1996:171.) PSE-beräkningarna är preliminära för 1995 och de slutgiltiga siffrorna kan förväntas sjunka något, bl.a. p.g.a. stigande världsmarknadspriser på spannmål. Av samma orsak torde siffrorna för 1996 bli än lägre.

Tabell 1 Översikt av marknadsregleringar inom CAP

Produkt	Omvärldsrelationer		Internåtgärder			
	Gränsskydd	Exportstöd	Marknadsregleringar	Direkta bidrag	Kvantitativa regleringar	Stödnivån i PSE för 1995*
Spannmål	Fast tull och tullkvoter	Exportbidrag alt -avgift.	Obligatorisk intervention (ej havre). Produktionsbidrag till majs- och vete stärkelse	Kompen-serande areal-ersättningar	Trädeskrav, begränsad stödareal	47 % (för vete)
Oljeväxter	Ad valorem tull (värdetull) på olja från oljeväxter			Areal-ersättningar	Begränsad stödareal	52 %
Mjolk och mjolk-produkter	Fasta tull, tullkvoter	Exportbidrag	Intervention obligatorisk: smör, pulver, frivillig: ost. Stöd för industriell användning av mjolkprod. Viss kons. subvention.		Kvoterad produktion	65 %
Nötkött	Ad valorem tull, fast tull och tullkvoter	Exportbidrag för vissa produkter	Intervention	Bidrag till dikor, Handjursbidrag	Kvant. beg. av intervention beg. av ant. bidragsberättigade djur	65 %
Färskött	Ad valorem tull, fast tull, frivilliga exportbeg. från exportörernas sida		Stöd till lagring	Djurbidrag	Begränsning av antalet bidragsberättigade tackor	60 %
Fläsk	Fast tull, tullkvoter för CÖE och AVS.	Exportbidrag	Stöd till privatlagring, intervention i undantagsfall			20 %
Ägg	Fast tull, tullkvoter för vissa länder	Exportbidrag				16 %
Fjäderfä	Fast tull, tullkvoter för vissa länder	Exportbidrag				36 %
Socker	Fast tull, tullnedsättningar för AVS	Exportbidrag	Oblig. int. för socker inom kvota (ej i bruk), stöd till socker för kemiskt bruk		Produktionskvoter	60 %
Frukt- och grönt	Minimi imp. pris. ad valorem tullar, komp. tullar, kvoter, tullkvoter för vissa länder/produkter	Exportbidrag	Intervention, stöd till producent-organisationer, stöd till viss förädlingsindustri, kvalitetskontroll			(PSE beräknas inte för frukt och grönt)

Källa: Baserat på CAP-Monitor, 1996. * PSE från OECD, 1996. PSE-talen diskuteras vidare under kap. 3.3.

2.2 Struktur- och regionalpolitiken

EU:s struktur- och regionalpolitik

Strukturpolitiken började ta form i början på 60-talet. Enligt förordning 25/62 förutskickades strukturpolitiken ta en tredjedel av FEOGA:s (Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket) medel i anspråk. Detta förverkligades dock aldrig. Förordning 17/64 behandlade garanti- och struktursektionen av FEOGA. Kommissionens ingripanden skulle inriktas på att finansiera individuella projekt som identifierades av medlemsländerna. Dylika projekt blev dock aldrig godkända av Ministerrådet.

Sicco Mansholt, en av CAP:s fäder, presenterade år 1968 en numera berömda rapport. I rapporten förordades en intensifierad strukturpolitik och påskyndad strukturomvandling (snabb avgång av arbetskraften) inom jordbruket. Rapportens rekommendationer blev dock aldrig omsatta i praktisk politik (Neville-Rolfe ger en intressant analys av rapportens mottagande i olika medlemsländer och orsaker till det bristande intresset.) 1972 antogs tre direktiv 72/159, 72/160, 72/161 gällande modernisering av jordbruksföretag, pensionering samt utbildning av jordbrukare. Dessa direktiv fick endast ett begränsat inflytande (Bufaria, 1996) och ersattes sedermera av direktiv 85/797 gällande strukturförhållanden i jordbruket. Regionalpolitiska hänsyn (territoriell ansats) inom en jordbrukspolitisk reglering togs för första gången, efter Storbritanniens begäran, 1975 genom direktiv 75/268 gällande bergs- jordbruken och mindre gynnade områden. 1977 antogs direktiv 77/355 om gemensamma åtgärder för marknadsföring och livsmedelsförädling. Enligt Bufaria (1996) blev därmed förordning 17/64 definitivt överspelad. 1978 antogs två direktiv gällande stöd till producentföreningar och gemensam bevattnings (78/1360, 78/1361).

En ny era i strukturpolitiken började 1988 med koordinering av de tre strukturfonderna och införande av nuvarande ordningen och målsättningar för strukturfonderna. De tre mål som var av intresse ur ett jordbruks- och landsbygdsperspektiv var mål 1, 5a och 5b. (Målen specificeras närmare nedan.) De principer för strukturpolitiken som då infördes gäller fortfarande. Dessa principer är koncentration av fonderna till de mest behövande regionerna, koncentration av fonderna på de prioriterade målen, partnerskap och additionalitet. 1988 års beslutet om strukturfonderna innebar också en övergång till en ny ansats när det gällde implementeringen av politiken. Före år 1988 förutsattes att medlemsländerna anpassade sin lagstiftning till EU regler. Därefter

byggde framtagandet av programmen på en omvänd procedur, med start i regioner och medlemsländer.

I samband med MacSharry-reformen infördes 1992 s.k. kompletterande åtgärder; miljöprogrammet (förordning (EEG) nr. 2078/92), förtidspensionering (förordning (EEG) nr. 2079/92) och skogsprogrammet (förordning (EEG) nr. 2080/92). Dessa finansieras ur garantisektionen av FEOGA. (Jämför diskussionen i kapitel 3.)

Idag utgör utvecklingssektionen inom FEOGA en del av EU:s s.k. strukturfonder. Strukturfonderna utgörs således av FEOGA:s utvecklingssektionen, den regionala (utvecklings)fonden samt den sociala fonden. Därutöver finns en fjärde fond för fiske. Jordbruksfondens utvecklingssektion förfogar över ungefär 20 % av strukturmedlen. Den regionala fonden omfattar cirka 50 % och den sociala fonden omfattar återstoden, ungefär 30 %. För perioden 1994 - 1999 omfattar strukturfonderna cirka 145 miljarder ecu eller omkring 30 miljarder ecu per år. Sveriges andel av fonderna är 1,42 miljarder ecu. Vid den växelkurs som gällde i maj 1997 motsvarar detta drygt tolv miljarder kronor. EU:s struktur- och regionalpolitik kanaliseras i huvudsak genom dessa fonder.

Syftet med fonderna är att bidra till utjämning av ekonomiska och sociala skillnader mellan EU:s länder och regioner, för att därmed öka samhörigheten bland unionens folk. På det övergripande planet fungerar strukturfonderna som ett balansinstrument för att skapa en jämvikt mellan medlemsländernas olika intressen. Det höga stödet till mjölk, nötkött och spannmål och relativt sett låga stödet till frukt och grönsaker inom CAP anses allmänt gynna de rikare nordliga länderna. Dessa mer industrialiserade länder förväntas också gynnas relativt sett mer av den interna marknadens fullbordan. De fattigare, sydliga, länderna är däremot i större utsträckning förmånstagare när det gäller strukturfonderna. (Det kan också erinras att Storbritanniens berömda budgetrabatt finansierades ur strukturfonderna. Britterna såg detta som en återbäring, *juste retour*, på sin avgift till den gemensamma budgeten. Eftersom landet var en betydande nettoimportör av livsmedel vid inträdet blev utfallet av CAP mycket ofördelaktigt för Storbritannien.) För fonderna finns följande mål fr.o.m. år 1988:

Mål 1; avser regioner som släpar efter i den ekonomiska utvecklingen dvs. regioner som har haft en BNP per capita som är mindre än 75 % av genomsnittet för EU. Alla fonderna används för att finansiera stöd inom detta mål. Under 1989 - 92 tog mål 1-programmen 62 % av fonderna i anspråk. Andelen förväntas

öka till 70 % under innevarande period. Cirka 26 procent av EU:s befolkning bor i mål 1 regioner.

- Mål 2; avser industriregioner på tillbakagång. Kriterierna för att placeras i detta mål är bl.a. hög arbetslöshet, stor andel sysselsatta i industrin och kraftig nedgång i industrisysselsättningen. Åtgärderna finansieras av sociala fonden och regionala fonden och får omfatta högst 15 % av EU:s befolkning. Mål 2 regioner finns i de flesta länderna. Under perioden 1989 - 92 tog fonderna 12 % av medlen i anspråk.
- Mål 3; avser att bekämpa långtidsarbetslösheten bland ungdomar och finansieras ur sociala fonden.
- Mål 4; avser att genom kompetensutveckling av främst anställda underlätta omställningen vid strukturförändringar. Finansiering sker från sociala fonden. 1989 - 92 har 13 % av medlen använts för mål 3 och 4.
- Mål 5a; avser stöd till omstrukturering av jordbruk, skogsbruk och fiske. Finansieringen kommer från jordbruksfonden samt fiskefonden. Åtgärder som i Sverige kan finansieras inom detta mål omfattar investeringsstöd till jordbruksföretag och livsmedelsindustrier, stöd till unga lantbrukare samt kompensationsbidrag som är ett regionalt stöd.
- Mål 5b; avser utveckling av landsbygden. Satsningarna riktas även till andra näringar än jordbruket. För att placeras i detta mål ska regionen bl.a. ha en låg BNP/capita, hög andel sysselsatta i jordbruk, låg befolkningstäthet samt låga inkomster från jordbruk. Finansiering sker från jordbruksfonden, regionalfonden och socialfonden. Ungefär 8 % av EU:s befolkning finns i 5b regioner. Omfattning för Sverige framgår av karta 1, bilaga 2.
- Mål 6; avser extremt glest bebyggda regioner med max 8 invånare per kvadratkilometer. Hela Norrlands inland och delar av Dalarna och Värmland har placerats i detta mål. Mål 6 tillkom när Sverige och Finland blev medlemmar av EU och skapades för att inom ett geografiskt begränsat område kunna använda en del av de strukturmedel som dessa länder ansågs vara berättigade till.

Inom ramen för mål 5a betalas ett stöd (s.k. kompensationsbidrag) till områden med sämre förutsättningar för jordbruk: s.k. mindre gynnade områden och bergsområden. I Sverige omfattas stödområdena 1, 2a, 2b, 3, 4 och 5, se karta i bilaga 2. Villkoren skiljer sig mellan bergsjordbruken och mindre gynnade områden. Sverige saknar jordbruk i egent-

liga bergsområden, dvs. jordbruk belägna 600 meter över havet. Regionen norr om 62:a breddgraden, och angränsande områden, jämfördes dock med bergsområden.

Avtalet med EU ger Sverige rätt att använda nationellt stöd inom stödområde 1 - 3. Finland har också erhållit rätt att införa nationellt stöd. De nationella stöden i norra Sverige och Finland motiveras av att de naturgivna förutsättningarna i dessa områden är sådana att de vanliga stöden till mindre gynnade områden (LFA-stöden) inte anses räcka för att skapa ekonomiska förutsättningar för jordbruksproduktion. Nationella stöd av den karaktären har inte förekommit tidigare i EU, däremot finns sedan länge en mängd mindre omfattande nationella stöd, exempelvis till investeringar.

Sveriges nationella stöd är helt finansierat av den svenska staten. Stödet syftar till att behålla traditionell jordbruksproduktion och bearbetning som är särskilt lämpad för klimatförhållanden i norra Sverige. Stödet får däremot inte leda till att produktionen inom stödområdet expanderar. Nationellt stöd kan lämnas för mjölk-, slaktsvins-, ägg- och smågrisproduktion samt getter, potatis, bär och grönsaker.

EU:s gemenskapsinitiativ infördes 1988 som ett komplement till EU:s övriga strukturpolitik. Initiativen ska behandla frågor med anknytning till den socioekonomiska situationen i en eller fler regioner eller hjälpa till att lösa problem som är gemensamma för ett antal europeiska regioner. Under perioden 1994 - 1999 ska EU:s gemenskapsinitiativ inriktas på följande sju områden (inom parentes anges de ibland förkortade benämningarna på initiativen):

1. samarbete och nätverk på ett tvärnationellt plan i regioner på båda sidor av en nationsgräns och mellan regioner i ett medlemsland (INTERREG)
2. utveckling av landsbygden (LEADER II)
3. stöd till områden i EU:s yttre periferi (Perifera)
4. främjande av sysselsättning och utveckling av mänskliga resurser (Employment)
5. lösning av problem som är förknippade med industriella förändringar (Adapt)
6. förbättring av förhållanden i krisdrabbade stadsområden (Urban)
7. omstrukturering av fiske (Pesca)

Dessa sju områden har resulterat i 13 olika initiativ varav åtta är aktuella i Sverige. Av dessa är det endast vissa åtgärder inom INTERREG och LEADER II som finansieras av jordbruksfonden. Ett av dem, LEADER

II-programmet, är avsett att främja landsbygdsutveckling. I Sverige sträcker sig initiativen från 1996 - 1999. Totalt beräknas programmet omfatta 410 miljoner kronor varav EU står för 135 miljoner. (Cirka 10 miljoner har avsatts för ett europeiskt nätverk, utbildning, information och övergripande administration.) LEADER II omfattar åtgärder inom mål 5b och mål 6. Det svenska programmet omfattar tre av fyra underprogram, nämligen:

- kompetensutveckling (omfattning: 2 miljoner kr),
- LAG-grupp (Local Action Group) och LEADER II-plan bestående av sex underprogram: administrativt stöd, kompetenshöjande insatser, landsbygdsturism, småföretag, hantverk och lokal service, förädling av naturresurser, samt miljö, kultur och livskvalitet (omfattning: 369 miljoner kronor)
- samarbete med andra EU-länder (omfattning: 29 miljoner kr).

Regeringen har nu godkänt 12 LAG-grupper, utvalda bland 30 sökande. Tre av grupperna finns inom mål 6 området, de övriga inom området för mål 5b. Grupperna disponerar cirka 10 miljoner kronor i snitt. Grupperna skall genomföra programmen.

Den svenska regionalpolitiken

Den svenska regionalpolitiken har ofta delats in i en "stor" del och en "liten" del. (I avsnitt 4.4 förs en mer omfattande diskussion.) Här kommenteras inledningsvis endast den "lilla regionalpolitiken" som omfattar ett antal åtgärder: 1) lokaliseringsbidrag och lokaliseringsslån, 2) utvecklingsbidrag för investeringar i immateriella tillgångar såsom produktutveckling och marknadsföring (utvecklingsbidrag lämnas som bidrag eller villkorsslån), 3) sysselsättningsbidrag till företag som varaktigt ökar sysselsättningen, 4) transportstöd för fraktmerkostnader orsakade av långa transporter samt, 5) nedsatta socialavgifter med tio procentenheter för företag i de mest utsatta regionerna. De fyra förstnämnda stödformerna omfattar nära 60 % av landets yta men endast 8 % av befolkningen (NUTEK, 1996). Lokaliseringsbidrag, lokaliseringsslån och utvecklingsbidrag kan även lämnas i tillfälligt stödområde, som våren 1996 omfattade ytterligare 6 % av befolkningen. Under budgetåret 94/95 har det betalats ut 604 Mkr i lokaliseringsstöd, 202 Mkr i utvecklingsbidrag, 511 Mkr i landsbygdsstöd, 531 Mkr i ersättning för nedsättning av sociala avgifter, 341 Mkr i transportstöd och 204 Mkr i sysselsättningsstöd. Dessutom kan man nämna av länsstyrelserna beviljade projektmedel för regionala utvecklingsprojekt med 503 Mkr, varav 23

Mkr gick till sakområdet "Jord- och skogsbruk" (uppgifter från NUTEK).

Landsbygdsstödet ersatte det tidigare glesbygdsstödet. Stödet avser att främja sysselsättning och service i glesbygd och landsbygd. Stödet betalas ut till företag i glesbygder för anskaffning av maskiner och annan utrustning och i form av avskrivningslån för bl.a. investeringar i byggnader eller andra anläggningar som är avsedda för stadigvarande bruk. Landsbygdsstödet har anpassats till EU:s regler för försumbart stöd ("de minimis") och kan därför inte ges till jordbruks- eller fiskenäringen. Landsbygdsstöd kan även lämnas till kommersiell service i glesbygder för att upprätthålla en med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden tillfredsställande försörjning med dagligvaror och drivmedel. Stöd kan ges till kommuner i form av hemsändningsbidrag och till näringsidkare i form av avskrivningslån, investeringslån, kreditgaranti eller driftsstöd.

I Sverige lades regionalpolitiska mål inom ramen för jordbrukspolitiken fast i beslutet om en ny livsmedelspolitik år 1990.

"Den regionalpolitiska målsättningen för den nya livsmedelspolitiken är att denna skall bidra till regional utjämning av sysselsättning och välfärd. En regional fördelning av produktionen skall i huvudsak nås med riktade åtgärder. Jordbrukets regional- och säkerhetspolitiska betydelse i norra Sverige motiverar även fortsättningsvis ett särskilt stöd till näringen för att ge förutsättningar för ett livskraftigt jordbruk. Detta ges i huvudsak i form av prisstöd och glesbygdsstöd" (Prop. 1989/90:146).

I jordbruksutskottets betänkande om 1990 års livsmedelspolitiska reform angavs speciellt att jordbruket i norra Sverige har en särskild regionalpolitisk betydelse baserad på "den mångfald av värden som näringen och dess verksamhet förknippas med". (1989/90:JoU 25) Medlemskapet i EU har ändrat förutsättningarna för riksdagsbeslutet men fortfarande gäller att jordbruket skall bidra till den regionala balansen i Sverige.

2.3 Miljöpolitiken inom jordbruksområdet

EU

CAP innehåller inga direkta miljömål. Däremot finns det generella miljömål för EU. Under senare år har miljöfrågorna fått allt större betydelse inom EU. I det femte miljöhandlingsprogrammet från 1992 anges EU:s miljöpolitik fram till sekelskiftet.

Legalt sett tillämpas flera olika avsnitt i Romfördraget för miljöåtgärder. När det gäller varuhandeln ger artikel 36 medlemsstaterna rätt att, på vissa villkor, tillgripa importrestriktioner till skydd

för bl.a. människors, djurs och växters liv och hälsa. Enligt artikel 100a skall Rådet med majoritet besluta om harmonisering av sådana bestämmelser i medlemsstaterna. Kommissionens förslag till sådana rådsbeslut skall lägga vikt vid en hög skyddsnivå.

När rådet beslutat om harmonisering enligt artikel 100a får en enskild medlemsstat inte ha strängare krav om det hindrar de fria varurörelserna. En undantagsmöjlighet finns dock i paragraf fyra av artikel 100a, som säger att om en medlemsstat, trots ett rådsbeslut om harmonisering, anser det nödvändigt att tillämpa striktare nationella bestämmelser till skydd av miljön, skall man anmäla detta till kommissionen som prövar frågan. Sådana ärenden avgörs i sista hand i EU-domstolen.

En stor del av den varuhandelsrelaterade miljölagstiftningen har harmoniserats i EU varför tillämpligheten hos artikel 36 i praktiken minskat. Någon praxis för tillämpningen av paragraf fyra artikel 100a finns ännu inte.

I ärenden som berör jordbruket väljer man i stället ofta att fatta majoritetsbeslut enligt artikel 43 i Romfördraget (om den gemensamma jordbrukspolitik). Direktiv 91/414/EEC om marknadsföring av växtskyddsmedel har antagits med stöd av artikel 43. Det finns vissa möjligheter att ha strängare krav på det nationella jordbruket än vad som krävs genom beslut enligt artikel 43 så länge man inte hindrar de fria varurörelserna eller ger det egna jordbruket en konkurrensfördel.

Genom enhetsakten, som trädde i kraft 1 juli 1987, fick man ytterligare en legal grund för miljöåtgärder genom artiklarna 130r-130t. Åtgärder enligt dessa artiklar berör inte villkoren för handel med varor. Genom Maastrichtfördraget möjliggörs majoritetsbeslut även för åtgärder enligt artikel 130r-t. Harmoniseringsåtgärder enligt dessa artiklar har karaktären av minimidirektiv; medlemsstaterna får ha striktare, men inte mindre strikta, krav än de harmoniserade om inte kraven står i strid med någon annan bestämmelse i fördraget.

Miljöpolitiken är därför till stor del en nationell angelägenhet, utom när det gäller krav på varor i handel. För hela unionen gäller enligt artiklarna 2, 100a samt 130r-t: att främja en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön och att kommissionen i sina förslag skall utgå från en hög skyddsnivå bl.a. för miljöskyddet. Vidare skall EU:s miljöpolitik bidra till att uppnå följande mål; bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa, utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt samt att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala och globala miljöproblem.

Varje sektor i samhället skall dessutom ta ansvar för sin miljöpåverkan. Vidare skall försiktighetsprincipen liksom principen om

att förorenaren betalar (pulloter-pay-principle, PPP) användas. Miljöförstöring skall hindras vid källan. Riktlinjerna gäller alltså för jordbruket så väl som för andra sektorer.

Även om EU inte formaliserat miljömål för jordbruket i Romfördraget finns en rad texter där kommissionen behandlar jordbrukets miljöproblem. Kommissionen har bland annat angivit förslag om åtgärder i det 5:e miljöhandlingsprogrammet "Mot en hållbar utveckling", (KOM (95) 647). Där anges att man i enlighet med reformprocessen inom CAP skall vidareutveckla sambanden mellan styrmedel för jordbruksmarknaden och miljökraven. Detta skall ske genom en övergång från prisstöd till direktstöd, "samt med bättre integrerad marknads politik, landsbygdsutveckling och miljöpolitik" (KOM (95) 647, sid 7). Övervaknings- och rapporteringsskyldigheter föreligger.

Vidare anges en rad konkreta mål:

- Oförändrad eller minskad nitratnivå i grundvatten.
- Minskad förekomst av ytvatten med nitratinnehåll på över 50 mg/l eller som ger eutrofiering i sjöar och hav.
- Stabilisering eller ökade halter av organiskt material i jorden.
- Signifikant minskning av bekämpningsmedelsanvändningen per produktiv landareal och övergång av jordbrukare till metoder för integrerad skadedjurs- och sjukdomsbekämpning, åtminstone i områden som är viktiga ur naturskyddssynpunkt.
- 15 % av arealen under skötselvillkor.
- Skötselplaner för alla miljö känsliga områden.

Vidare skall man regelbundet lämna information om vilken belastning och vilka effekter olika jordbruksmetoder har på miljön, främja extensiv produktion och ekologisk odling, samt mer i detalj reglera användningen av bekämpningsmedel. Lokala initiativ skall uppmuntras och information om sådan verksamhet skall spridas. Avslutningsvis skall man "utveckla ett vittomspännande tillvägagångssätt för landsbygdens utveckling, inbegripet övervakning och samordning av olika berörda politiska styrmedel" (KOM (95) 647, sid 7).

En viktig del i miljöanpassningen av CAP ryms under förordning 2078/92, där övergripande regler för miljöstöd anges. Förordningen ingick i MacSharry-reformen och fick inte speciellt stor budget, motsvarande cirka 2 % av den totala jordbruksbudgeten.

Målen för förordning 2078/92 är att:

- "åtfölja de ändringar som skall genomföras inom den gemensamma organisationen av marknaderna,

- bidra till att gemenskapens mål för miljö- och jordbrukspolitiken förverkligas
- bidra till att ge lantbrukarna en rimlig inkomst" (förordning (EEG) 2078/92, artikel 1).

Inom denna målbeskrivning anges sedan en rad syften, som att uppmuntra mindre intensiva produktionsmetoder, främja en miljövänlig extensivering, omställning av åkermark till extensiv vall, främja ett utnyttjande av jordbruksmark som tar hänsyn till skydd och förbättring av miljön, naturen, landskapet, naturresurserna, jorden och den genetiska mångfalden, uppmuntra att jordbruksmark långsiktigt tas ur produktion av miljöskäl, uppmuntra att marken sköts för att ge allmänheten tillgång och för fritidsändamål, att motivera och utbilda jordbrukare till att använda miljöanpassade produktionsmetoder. Stöd för sådana åtgärder kan införas under förutsättning att "det ger positiva effekter på miljön och landskapet" (förordning (EEG) 2078/92, artikel 2).

Stödnivåerna för olika typer av åtgärder får röra sig inom vissa fastlagda gränser. Principen för stödbeloppen är att lantbrukarna skall ersättas för de kostnader de har för olika åtgärder, samt för det intäktsbortfall som kan uppstå när produktionen ändras. Om det anses särskilt motiverat kan stödbeloppen därutöver innefatta en så kallad incitamentdel som normalt inte får överstiga 20 % av de ökade kostnaderna och intäktsbortfallet.

Miljöstöden är medfinansierade av EU och respektive medlemsland utformar, efter EU:s godkännande, sina egna program. Det kan vara värt att notera att de tre nya medlemsstaterna, Finland, Sverige och Österrike, fick relativt sett betydligt mer pengar till sina miljöstödsprogram än de tidigare medlemsländerna. (För alla de tre senaste medlemsländerna användes miljöstöden, på kommissionens initiativ, som en aktiv del i medlemsskapsförhandlingarna. Stöden tilläts därmed utformas så att anpassningen till CAP skulle underlättas, bland annat genom att miljöstöden för dessa länder blev en del av regionalpolitiken. I Sverige ingår t.ex. stödet till öppet odlingslandskap, som riktas direkt till skogsbygderna och till norra Sverige, i miljöstöden.) Man kan också notera att miljöstöden tillkommit för att komplettera den gemensamt finansierade CAP och för att miljöanpassa denna. Miljöstöden är dock medfinansierade och betalas i allmänhet till hälften av EU och till hälften av respektive medlemsland.

Sverige

Det finns för närvarande en stor mängd svenska miljömål som på ett eller annat sätt berör jordbruket. En täckande genomgång ges i en rapport från Naturvårdsverket, (nr. 4646, 1996). Naturvårdsverket arbetar för tillfället med en översyn över de svenska miljömålen. Nedan kommenteras endast ett urval av de existerande miljömålen. Avsnittet begränsar sig till de mål som är mest betydelsefulla för jordbruket.

I Sverige beslutade riksdagen år 1990 om en ny livsmedelspolitik. Även om mycket sedan ändrats, till följd av EU-medlemskapet, står de uppställda miljömålen fast:

"Ett av syftena med reformen är att få en bättre miljö, ett mer varierat odlingslandskap, en ökad genetisk mångfald och ett bevarande av landskapets kulturvärden. Miljömålet i den nya livsmedelspolitiken är att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap och att minimera jordbrukets miljöbelastning på grund av växtnärläckage och användning av bekämpningsmedel." (Prop. 1989/90:146, s. 102.)

Detta övergripande mål har konkretiserats på följande områden:

Bekämpningsmedel: Målet är att eliminera hälso- och miljöriskerna vid användning av bekämpningsmedel. Ett mål inom ramen för arbetet att minska användningen av bekämpningsmedel inom jordbruket är att användningen skall sjunka med 75 % av den genomsnittliga nivå som gällde 1981 - 1985, till strax efter mitten på nittioalet. (Prop. 1989/90:146)

Biologisk mångfald m.m.: Den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Växt- och djursamhällen skall bevaras så att i landet förekommande arter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. De landskapselement som är en viktig förutsättning för djurs och växters fortlevnad i odlingslandskapet måste bevaras. (Prop. 1993/94:30)

Närsaltsläckage. Målet för läckaget av närsalter från jordbruket ligger fast och skall därmed halveras mellan åren 1985 och 1995. Fosforförlusterna skall minskas väsentligt. (Prop. 1993/94:30)

Ammoniak: Ammoniakavgången från jordbruket skall minska med 25 % till år 1995 i södra och västra Götaland. (Prop. 1990/91:90, s. 421, JoU 30, rskr 338)

Kadmium m.m.: Tillförseln av tungmetaller till mark och vatten får inte överstiga den naturliga halten i miljön med mer än vissa procenttal. Dessa procenttal varierar för olika metaller och för olika geografiska områden beroende på miljöns känslighet. (Prop. 1990/91:90, s. 421, JoU 30, rskr 338)

Ekologisk produktion: Den ekologiskt odlade arealen i Sverige skall uppgå till 10 % av åkerarealen år 2000. (Bet. 1993/94: JoU 22)

Energi m.m.: Förnybara resurser skall utnyttjas inom ramen för ekosystemets produktionsförmåga. Användningen av ickeförnybara naturresurser skall i ännu högre grad präglas av en ansvarsfull hushållning. (Prop. 1990/91:90, s. 35, rskr 338)

Därutöver konkretiseras i det svenska miljöprogrammet för jordbruket, enligt förordning 2078/92, en rad mål för de tio stöd som Sverige valt att utforma:

- De i Sverige kvarvarande slätterängarna, motsvarande ungefär 3 000 ha skall skötas på ett sådant sätt att den biologiska mångfalden och arttätheten, med den typiska flora och fauna och förekomsten av för slätterängarna typiska sällsynta arterna bevaras och stärks.

- De kvarvarande naturliga betesmarkerna i Sverige, omfattande cirka 370 000 ha, skall skötas på ett sådant sätt att arternas täthet och mångfald, den typiska floran och faunan och förekomsten av de för naturbetesmarkerna typiska sällsynta arterna bevaras och stärks.

- Områden med värdefulla kulturlämningar och biologiskt rika livsmiljöer skall skötas på ett sådant sätt att arternas mångfald och täthet bevaras och stärks och de kulturhistoriska lämningarna förblir synliga. Odlingslandskapets lokala och regionala särdrag i alla delar av landet skall bevaras. Målet är att bevara 167 000 ha från natur- och kulturmiljösynpunkt värdefull åkermark.

- Markanvändning och produktionsmetoder i jordbruket som är förenliga med bevarandet av jordbrukslandskapet och landsbygden i norra Sverige och i södra och mellersta Sveriges skogsbygder skall främjas.

- Våtmarker skall anläggas eller återställas på 4 000 ha åkermark under en femårsperiod.

- Permanenta gräsmarker skall anläggas på 13 000 ha, inklusive 3 000 ha skyddszoner utmed vattendrag, under en femårsperiod.

- Fånggrödor skall årligen anläggas på 40 000 ha åkermark.

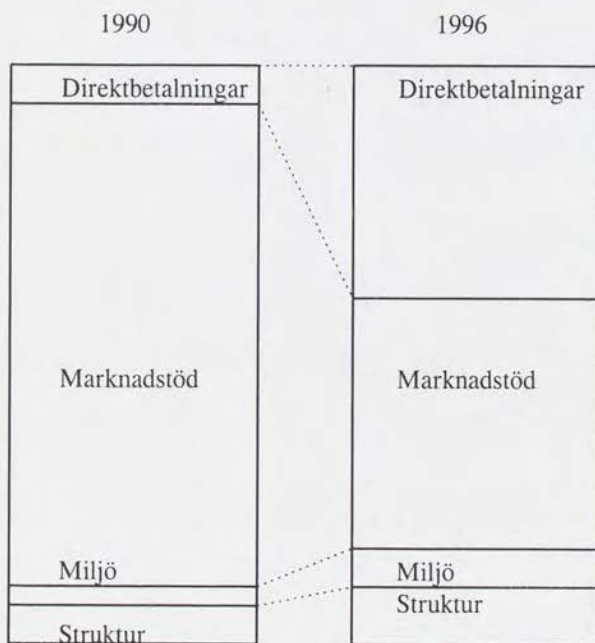
- Alla utrotningshotade lokala svenska husdjursraser skall långsiktigt bevaras.

- Traditionell, miljövänlig odling av lokala sorter av bruna bönor skall bibehållas på 1 200 ha på Öland.

2.4 Den relativa betydelsen av CAP:s olika komponenter

Ett sätt att i blyxtbelysning illustrera utvecklingen av CAP är att betrakta budgetens fördelning mellan olika användningsområden. Av tidigare genomgång framgår det att jordbrukspolitiken idag omfattar de tre komponenterna marknadsregleringar, strukturstöd och miljöstödet. Direktbidragen kan ses som ytterligare ett separat element. Den relativa betydelse av de olika komponenterna kan åskådliggöras med hjälp av stapeldiagram. Figur 1 visar fördelning av budgeten på de fyra komponenterna år 1990 samt 1995. Av diagrammet framgår att utgifterna för miljöåtgärderna var obetydliga 1990. En viss ökning har inträffat men satsningar på miljön är fortfarande förhållandevis små. Strukturåtgärderna har tämligen stabil och begränsad omfattning. En dramatisk ändring har däremot inträffat när det gäller de direkta bidragen. Jordbrukspolitiken har således inte varit så oföränderlig som ibland görs gällande. De förändringar som har inträffat har dock inte skapat några stora omfördelningar, vare sig mellan medlemsländer eller individer. Figur 1 visar endast den relativa fördelningen mellan olika stödformer och säger alltså inget om budgetens storlek.

Figur 1 Relativ fördelning mellan olika stödformer i CAP



Källa: Buckwell m.fl. 1997.

3 Utvärdering av CAP

Analyserna som presenteras i detta kapitel bygger, vad gäller EU, på sekundärkällor. Det har inte varit möjligt att inom utredningens ram utföra egna beräkningar. För detta skulle krävas mycket mer tid och framför allt tillgång till stora databaser. De analyser av EU som presenteras omfattar inte Sverige eller någon av de nya medlemsländerna, även om analyserna är ganska "färska" dvs. publicerade under de senaste tre, fyra åren. Analyser för Sverige görs separat. Detta har som konsekvens att det kan vara svårt att göra tydliga jämförelser mellan siffror som avser Sverige och de som avser EU.

3.1 Analys av de jordbrukspolitiska målen

Målen för den gemensamma jordbrukspolitiken specificeras i artikel 39 av Romfördraget. "Den gemensamma politiken skall ha som mål att

- höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniskt framåtskridande, trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen, samt optimalt utnyttja produktionsfaktorerna särskilt arbetskraften,
- på så sätt tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av inkomsten per capita för dem som arbetar i jordbruket,
- trygga försörjningen
- stabilisera marknaden,
- tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser."

Att utvärdera målen för en viss politik eller aktivitet kan vara lite missvisande. Ofta handlar utvärderingar om hur väl en viss verksamhet uppfyller de uppställda målen som tas för givna. En granskning av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken, såsom dessa formuleras i Romfördraget, kan dock vara på plats. Skälen är dels att de jordbrukspolitiska målen kan ses som operationaliseringar av mera generella och övergripande målsättningar med ekonomiska och sociala aktiviteter i samhället i stort, dels handlar det om gemensamma mål som för snart fyrtio år sedan fastställdes av de länder som då bildade unionen. Det är således naturligt att fråga sig huruvida målen kan anses relevanta idag, såväl ur svensk synvinkel som för EU:s i stort.

Analyserar man mållistan framgår det tydligt att denna har präglats av den problembild och de prioriteringar som var relevanta på femtiotalet. Det vore för övrigt ytterst förvånande om så inte var fallet. Behovet att förbättra strukturen i jordbruket och behovet att snabbt höja

produktiviteten och expandera jordbruksproduktionen var rimliga och meningsfulla mot bakgrund av de ekonomiska förhållanden som rådde i efterkrigseuropa. Inkomstmålets framträdande roll återspeglar en situation där jordbruket var en huvudsysselsättning för uppemot en fjärdedel av befolkningen. Lantbrukarnas inkomstsituation var dessutom otillfredsställande p.g.a. strukturen i jordbruket, med många små enheter. Betingningen av stabilitet var följden av att marknadsinstitutioner som varubörser eller kontrakt inte var utvecklade. Av naturliga skäl inkluderas inte hänsyn till miljön i den ursprungliga mallistan. Medvetenheten om den påverkan jordbrukets produktionsteknologi har på den omgivande naturen kom först vid slutet på 60-talet.

Det fanns således rimliga förklaringar till valet av de jordbrukspolitiska målen när EEC bildades. Däremot framstår det som förvånande att inga revideringar har skett. Man skulle i och för sig kunna hävda att man indirekt infört miljömål i jordbrukspolitiken, både de facto genom förordning 2078/92 samt genom miljömål för EU generellt där jordbruket angavs som ett prioriterat område. En formell revidering har dock uteblivit. En möjlig förklaring är att målsättningar för jordbrukspolitiken är inskrivna i Romfördraget. Att formellt förändra dessa kräver att fördraget omförhandlas. Proceduren är omständlig och försvårar förändringar och anpassningar för alla områden där fördragsändringar behöver göras (CEPR, 1995).

Även om en omförhandling av Romfördraget framstår som en besvärlig process har frågan diskuterats. Det har hävdats att mallistan i artikel 39 varken motsvarar de prioriteringar eller de omständigheter som är relevanta för dagens samhälle. Lantbruket har genomgått en omfattande strukturrationalisering och dess ekonomiska roll i samhället har minskat. Även i de mest utpräglade glesbygdsregionerna är mindre än en fjärdedel direkt sysselsatta i jordbruket. Lantbrukarhushållens inkomster kommer i många fall till stora delar från andra aktiviteter än jordbruk och risken för försörjningsstörningar är knappast aktuella. I stället kännetecknar överskottstryck praktiskt taget alla jordbruksmarknader. Konsumenter och skattebetalare, inte bara i Sverige utan även i de övriga medlemsländerna, värdesätter i stigande grad bevarande av natur- och kulturlandskapet och biodiversiteten. Kvalitetsprodukter efterfrågas och ökad konkurrenskraft anses av många vara en nödvändig förutsättning för att det västeuropeiska jordbruket på sikt skall överleva på världsmarknaden. Det vore naturligt att dessa nya värderingar och ekonomiska förutsättningar också kom till uttryck i förändrade officiella mål för politiken eftersom en politik vars målsättningar saknar förankring i allmänhetens preferenser och verklighetsuppfattning riskerar

mista sin legitimitet. Om så sker bidrar detta i sin tur till allmänhetens, i synnerhet i Sverige, skepticism mot det "europeiska projektet" och till det ofta återopade "demokratiska underskottet" i EU.

3.2 Relationen mellan CAP:s olika komponenter

Den gemensamma jordbrukspolitiken utgör ett komplicerat och mycket omfattande system av regler och förordningar som påverkar prisbildningen på jordbruksprodukter, strukturförhållandena inom jordbruket samt miljön. En fråga som kan ställas när man utvärderar jordbrukspolitiken är huruvida de olika komponenterna, marknadsregleringar, struktur/regionalpolitiken respektive miljöåtgärderna, är sinsemellan konsistenta. En politik som innehåller oförenliga komponenter kan knappast betecknas som effektiv. CAP lider idag av tydliga brister på intern logik. Dessa belyses kortfattat nedan. Analysen bygger på Buckwell m. fl, 1997. Flertalet av de motstridigheter som diskuteras nedan gör sig i första hand gällande för EU i stort, snarare än för Sverige. Med hänsyn till den ineffektivitet som ofta följer av bristande internt konsistens, eller t.ö.m. direkt motstridig politik, är det dock ur samhällsekonomisk synvinkel angeläget att de ingående komponenterna harmoniseras. Eftersom finansieringen av CAP är gemensam gäller detta oavsett vilket land eller område som påverkas mest. Samtidigt bör man vara medveten om att de motstridigheter som förekommer till en del är ett resultat av viljan att uppnå oförenliga mål.

Komplexitet och brist på överblickbarhet

Jordbrukspolitiken har med åren utvecklats till ett ytterst komplicerat system. Enligt Legras (föredrag hållet på kommissionens konferensen i Cork om landsbygdsutveckling, november 1996, Legras är generaldirektör för DG VI) har jordbrukspolitiken nu blivit så komplex att den nått gränsen för vad som är hanterbart.

Exempel skulle kunna tas från Sverige men för att återknyta till Cork-konferensen nämndes där att t.ex. de ersättningsnivåer som gäller under olika program (extensifiering, missgynnade områden, miljöstöd) för handjursbidragen är helt olika och systemen är ytterst komplexa. Enligt Commins (1996) erhåller irländska husdjursproducenter inom missgynnade områden ett flertal olika direkta bidrag. Ungefär 60 % av producenterna erhåller fyra eller fler olika direktbidrag medan det för en mindre andel av producenter (2,3%) kan röra sig om upp till sju eller fler olika program. Mångfalden av olika system ger upphov till ironiska kommentarer bland den irländska allmänheten men även bland producenterna, om att jordbruket har ersatts av bidragsbruket.

Utvecklingen inom FEOGA visar också hur invecklat systemet har blivit. FEOGA:s jordbruksfond består av två sektioner: garantisektionen och utvecklingssektionen. Den första sektionen disponerar drygt 90 procent av medlen medan strukturåtgärderna omfattar ungefär nio procent. Något förenklat skulle garantisektionen användas för att finansiera prisstödet och marknadsregleringarna medan strukturstödsdelen skulle bekosta strukturpolitiken enligt den ursprungliga ansvarsfördelningen. En annan tumregel var att åtgärder tillhörande garantidelen finansierades till hundra procent av EU medan strukturpolitiken alltid krävde nationell medfinansiering. Uppdelningen i de två sektionerna har med tiden blivit alltmer uppblandad eftersom flera relativt nyligen införda åtgärder finansieras av "fel fond". Finansieringen har styrts av principen att ta resurser där det för tillfället förefaller finnas ett överskott. Exempelvis finansieras de kompletterande åtgärderna inom ramen för 1992 års reform, (förordning (EEC) 2078/92, 2079/92 och 2080/92) av garantisektionen. Dessa åtgärder kräver dessutom nationell medfinansiering.

Förenklingar av politiken efterlyses numera regelmässigt (exempelvis i kommissionens strategidokument). Man bör dock vara medveten om att politikens nuvarande utformning inte är en tillfällighet. Åratal av kompromisser och nödvändigheten av att balansera olika intressen mot varandra har skapat dagens komplicerade struktur. Problemet kan således inte lösas med mindre än att de underliggande mekanismerna förändras. När ett antal länder som sinsemellan är mycket olika *gemensamt* ska fatta ett beslut som *alla är nöjda med* blir beslutet med största sannolikhet en komplicerad paketlösning. Det finns egentligen endast två lösningar på problemet. Antingen ändrar man beslutsreglerna så att majoritetsbeslut kommer till användning eller begränsas beslutsområdet så att färre åtgärder beslutas gemensamt och då inom områden där skillnader mellan medlemsländerna är små. Användningen av det första förslaget begränsas dock av att man har tenderat att fatta eniga beslut även när detta formellt inte är nödvändigt.

Komplexiteten kommer även till synes i vad som kan kallas bristande konsekvens. Tillägg och ändringar har över tiden medfört att CAP innehåller element som är delvis motstridiga och följer olika principer. Utan ambition att redovisa problembilden på ett heltäckande sätt diskuteras nedan några ofta nämnda områden. Eftersom politiken ständigt ändras förändras även vikten av de diskuterade motsättningarna. Vissa av dem är idag mer eller mindre åtgärdade, genom förändrad utformning av reglerna.

Bristande konsekvens inom marknadsordningarna

Marknadsförordningarna bildar inte ett sammanhållet system byggt på enhetliga principer. Att så inte är fallet framgår tydligt av den sammanställning som ges i kapitel 2. För vissa produkter, t.ex. mjölk och socker, är prisstödet fortfarande den dominerande stödformen. För mjölk och socker har det kombinerats med kvotering av produktionen. Sockerregleringen drabbar konsumenterna direkt eftersom gränsskyddet och kvoteringen leder till högre priser utan att budgetmedel används. Flera av de övriga marknadsförordningarna kombineras numera med olika former av direktstöd. För oljeväxter används en världsmarknadsprislinje kombinerad med arealersättningar. Arealersättningar betalas även för spannmål där man har dock behållit ett resterande lågt prisstöd. När det gäller nötkött blandas också prisstöd med direktstöd men där är prisstödet förhållandevis högt. För vissa produkter (t.ex. vete) är intervention obligatorisk och kan liknas vid en mottagningsplikt (givet att vissa förutsättningar är uppfyllda). För andra produkter (t.ex. ägg och havre) saknas intervention helt. Stödnivån (PSE-talet) skiljer sig påtagligt mellan produkter. PSE-talen varierar från 65 % för mjölk till 15 % för ägg (siffrorna är de preliminära för 1995 och varierar mellan olika år men illustrerar hur pass stora skillnaderna är inom CAP). Ofta är det svårt att finna rationella motiveringar varför olika producentgrupper behandlas olika.

Bristande konsekvens inom strukturprogrammen

Investeringsstödet inom ramen för 5a målsättningen kan komma i konflikt med program 5b. Åtgärder inom ramen för mål 5a innebär ofta att man underlättar ersättningen av arbetskraft med kapital eftersom det senare förbilligas med hjälp av subventioner. Därmed påskyndas avgången av arbetskraft från jordbrukssektorn som ofta är en del av den glesbygd man vill stimulera. Samtidigt inriktas stödverksamheten inom ramen för 5b samt LEADER II-initiativet på att främja och subventionera sysselsättning inom andra näringar i glesbygden. Om stöd inom dessa program endast betalas som en "starthjälp" för att etablera sig i en annan verksamhet behöver konflikten inte uppkomma. Konflikten uppkommer vid ett permanent stöd till arbetskraft vars avgång ur sektor påskyndades med hjälp av 5a-stöden. (Om målet med åtgärderna är att rationalisera bort arbetskraft från jordbruket och stimulera den i andra glesbygdsnärings finns å andra sidan ingen konflikt. Man kan däremot under sådana förhållanden fråga sig under vilka förhållanden en sådan linje är konsekvent.)

Marknadsregleringarna och strukturpolitiken

Två av målsättningarna med strukturpolitiken är att främja strukturomvandling och produktivitetsökning inom jordbruket. Så länge EU var en nettoimportör av jordbruksprodukter var pris- och strukturstöd inte i direkt konflikt med varandra. Uppkomsten av överskott har lett till en konflikter och justeringar inom strukturstöden från, produkter med överskott till övriga produkter samt andra strukturprojekt. Ett antal problem finns dock fortfarande. Höga arealersättningar står i konflikt med behovet av strukturomvandling i vissa sydliga medlemsstater. Exempelvis har spanska markägare visat sig mindre intresserade än förut att arrendera ut marken till brukare som försöker bilda bärkraftiga enheter. Generellt sett innebär höga markpriser, som är ett resultat av höga ersättningsnivåer, att det blir svårare att bilda rationella enheter eftersom strukturrationisering inte är lika motiverad som vid lägre ersättningsnivåer. Användning av icke säljbara mjölkkvoter (och andra produktionsbegränsande åtgärder) försvårar också bildande av rationella enheter.

Man kan vidare observera att regler för direkta bidrag är olika inom ramen för strukturpolitiken och inom ramen för marknadsprisregleringarna. Komplexiteten är stor även här och trots att motiven varit olika kan det vara värt att påpeka en tydlig skillnad. Arealersättningar och djurbidrag är oberoende av mottagarens inkomst, förmögenhet och aktivitetsgrad inom jordbruket. För att erhålla investeringsstöd (inom ramen för 5a) krävs däremot att den sökande är verksam inom jordbruket till minst 50 %, att minst 50 % av inkomsten kommer från jordbruket samt att inkomsten är lägre än referensinkomsten. (Villkoren är mer generösa inom LFA och för unga företagare.)

Man skulle kunna invända att denna skillnad är ett resultat av att arealstöden betalas ut som kompensation för sänkta priser och därför är relaterade till inkomstbortfallet och inte till inkomsten som sådan. Detta resonemang gäller emellertid endast på kort sikt, när stöden kan ses som kompensation och omställningsstöd. Det ansågs rättvist att kompensera de brukare som drabbades av prissänkningen. I ett längre perspektiv bör det påpekas att prisstödet ursprungligen tillkommit av inkomstskäl dvs. av samma anledning som strukturstöden. Prisnivån (som varit styrande för utbetalningens storlek) sattes ursprungligen främst av *sociala* och inte av marknadsmässiga hänsyn. Den ojämna fördelningen av stödet mellan stora och små producenter användes dessutom uttryckligen av kommissionen som ett argument för att förändra systemet och modulera stödet. (Att modulera stödet innebär att man inför övre gränser för hur mycket stöd en producent kan få eller på annat sätt justerar utbetalningarna med hänsyn till företagets storlek.)

Blir arealersättningarna ett långvarigt inslag i den gemensamma politiken kan man invända mot att utbetalning av dessa ska följa andra principer än de som tillämpas för flera av strukturprogrammen. Eftersom de en gång infördes för att *kompensera* en sänkning av spannmålspriserna, som i sin tur alltid varit relaterade till inkomst mål för lantbrukarna, kan man fråga sig om det är motiverat att behålla ersättningarna, utan att ta hänsyn till inkomst- och förmögenhetssituationen.

Marknadsprisregleringar och miljöstöden

Prisstöd gynnar en intensiv produktion (se vidare avsnitt 3.7) och bidrar till många av de problem som man med hjälp miljöstöden försöker avhjälpa. Ett högt pris leder också till att det blir dyrare att subventionera fram en mer miljövänlig produktion eftersom betalningar följer principen om kompensation för förlorad inkomst. Miljöstöden är i allmänhet utformade för att åtgärda någon oönskad effekt som CAP anses leda till. Tydligast kanske detta kommer till uttryck i den direkt motstridighet som finns mellan ett av CAP:s grundmål; att höja produktiviteten inom jordbruket, och de delar av förordning 2078/92 som har till syfte att stödja extensivare produktionsformer.

Strukturprogrammen och miljöstöd

Direkta exempel på konflikter mellan dessa strukturprogrammen och miljöstöden finns i Spanien där bevattning av jordbruksmark har främjats (med stöd i förordning (EEG) 2328/91). Sedan har förordning 2078/92 används för att betala bönderna att vattna mindre. Stöd till djurenheter i missgynnade områden bidrog i vissa fall till överbetning och jorderosion. Samtidigt kunde stöd utgå (inom ramen för förordning 2078/92) för att skydda eller rehabilitera dylika överbetade marker. Även om förordningarna skrivits om inom detta område, för att undvika den här typen av konflikter, finns en grundläggande motsättning kvar; strukturstödet inom mål 5a syftar till modernisering och effektivisering av jordbruksdriften vilket ofta kan ha negativa miljöeffekter eftersom många traditionella jordbruksmetoder har ett högt miljövärde. I huvudsak synes problemen uppstå i den nationella tillämpningen av det gemensamma regelverket.

Problemet med en bra avvägning mellan effektivitetsbefrämjande, ofta arbetskraftsbesparande, åtgärder och miljömålsättningar innefattande extensiva traditionella brukningsmetoder är dock svårlost. Ofta kan en effektivisering och strukturanpassning, som leder till att flera mindre brukningsenheter läggs ner, vara en förutsättning för att det över huvud taget skall gå att ha kvar driften på en, större, enhet. För att få

någon produktion alls kan det med andra ord krävas att mindre enheter lägger ner. Strukturstöden kan därmed synas motverka miljömålen i det att mindre enheter läggs ner. Å andra sidan kan stödåtgärderna leda till att åtminstone någon brukare blir kvar och de bidrar därmed till att uppfylla miljömålen. Resonemanget illustrerar komplexiteten och det svårförenliga i vissa av målen.

3.3 Jordbruksstödet och dess fördelning på olika länder

Jordbrukspolitiken ger upphov till betydande **omfördelningar mellan producenter, konsumenter och skattebetalare**. Det vanligaste sättet att mäta dessa överföringar bygger på begreppen PSE (Producer Subsidy Equivalent, producentstödsekivalent) och CSE (Consumer Subsidy Equivalent, konsumentstödsekivalent). Med PSE mäter man i princip alla stöd som påverkar producenternas inkomster. Både direkta och indirekta överföringar inkluderas och man tar även hänsyn till prisstödet inkomsthöjande effekt (som beräknas genom att jämföra inhemska priser med världsmarknadspriser). PSE kan också uttryckas i procent och visar de samlade subventionernas andel av producenternas bruttoinkomst. PSE-talen beräknas av OECD. Enligt preliminära beräkningar för 1995 uppgick PSE för EU i stort till 49% eller drygt 74 miljarder ecu. Det procentuella PSE-talet har inte nämnvärt förändrats jämfört med 1994. Det absoluta beloppet har ökat eftersom EU utvidgats. Eftersom PSE i praktiken utesluter vissa överföringar bl.a. p.g.a. databrist är den totala transfereringen till producenterna högre. År 1992 beräknades den totala transfereringen till 120 miljarder ecu, (se Larsen, 1994). De transfereringar som ingår i PSE motsvarade cirka 500 ecu per hektar åker samt 7900 ecu per årsverk.

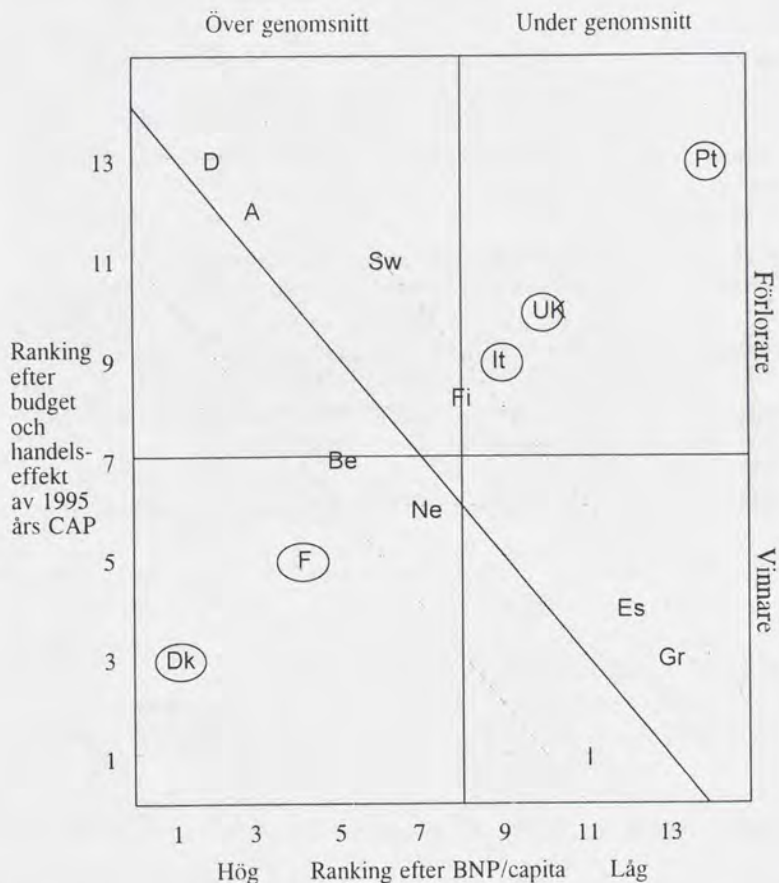
OECD började beräkna PSE-talen i början på 80-talet och finns tillgängliga för alla OECD-medlemsländer från och med 1979. Numera har PSE-beräkningar även utsträcks till att omfatta vissa östeuropeiska länder (varav några hunnit bli medlemmar av OECD), däribland de baltiska staterna. PSE-måttets förtjänster ligger främst i dess praktiska användbarhet. Ur teoretisk synpunkt finns det en omfattande kritik (se exempelvis Peters, 1994). Syftet med att utarbeta måttet var att med dess hjälp uppnå jämförbarhet mellan olika länder när det gällde stödet till jordbruket. Eftersom mycket skiftande stödformer användes fanns det ett behov att översätta dessa till en "gemensam nämnare" - en stöd-ekvivalent. Måttet är relativt lätt att beräkna eftersom beräkningar görs utifrån de faktiskt observerade produktions- och konsumtionsvolymerna. Måttet har också visat sig vara användbart i GATT-förhandlingarna.

Den gemensamma nämnare som används för att göra olika stödformer jämförbara är effekten på jordbrukarnas bruttoinkomster. Man bör dock vara medveten om att PSE överskattar denna inkomsteffekt. Överskattningen uppkommer av flera skäl. Man bortser från det faktum att en ökad produktion kräver högre kostnader samt att produktionen skulle varit lägre vid en lägre stödnivå. En mycket stor del av det totala stödet utgörs av marknadsprisstöd. För beräkning av denna komponent är nivån på referenspriserna (världsmarknadspriserna) avgörande. Eftersom den gemensamma jordbrukspolitiken självt medverkar till att hålla världsmarknadspriserna på en låg nivå, såsom visats i analyser gjorda av expertgrupp 1 i KomiCAP (SOU 1997:26), blir konsekvenserna att stödnivån överskattas. Det bör vidare påpekas att det råder en stor osäkerhet om den relevanta nivån på referenspriserna, i synnerhet när det gäller färskvaror som mjölk.

Ett viktigt påpekande är också att varken PSE eller CSE (som diskuteras i avsnitt 3.5) mäter stödets samhällsekonomiska kostnader. Eftersom beräkningar sker utifrån givna produktions- och konsumtionsvolymerna kan effektivitetsförlusterna inte beräknas. De förluster som redovisas i nästa avsnitt uppkommer därför att jordbrukspolitiken påverkar resursallokeringen. Genom stödet används mer resurser inom jordbruket. Produktionen blir högre och konsumtionen lägre än vad som eljest skulle varit fallet.

OECD beräknar inte PSE-mått för EU:s enskilda medlemsländerna. (Frågan har aktualiserats av OECD men har hittills visat sig för kontroversiell.) Utifrån bl.a. produktionsstrukturen i olika länder kan dock en grov fördelning av transfereringar göras mellan EU:s medlemsstater. Det intressanta i sammanhanget är huruvida stora skillnader mellan länderna föreligger samt hur eventuella skillnader i jordbruksstöd förhåller sig till ländernas allmänna välståndsnivå. Gynnas relativt sett rikare eller fattigare länder? Relationen mellan stödnivån och BNP-nivån visas i figur 2 där länderna har rangordnats efter respektive variabel.

Figur 2 Fördelning av vinster från CAP 1995



Källa: Buckwell m.fl. 1997.

På ena axeln rangordnas länderna efter BNP per capita och på andra axeln är de rangordnade efter hur de budget- och handelsmässigt gynnas av CAP. Figuren visar flera "rika" vinnare som Danmark, Frankrike, Holland och Belgien samt "fattiga" förlorare som Portugal, Storbritannien samt Italien.

3.4 CAP:s effekter på sysselsättning och välfärd

Samhällsekonomiska analyser av den gemensamma jordbrukspolitiken görs vanligtvis på två olika sätt. Antingen görs beräkningar som enbart tar hänsyn till effekterna på jordbrukssektorn (produktion, konsumtion och skatteeffekter) eller också tillämpas en metod som utsträcks till att täcka hela samhällsekonomin. Väljs analyser som omfattar hela ekonomin sker detta dock i regel på bekostnad av en noggrann analys av själva jordbruket. Den senare ansatsen är framförallt motiverad när jordbruket utgör en stor del av samhällsekonomin, eftersom påverkan på de övriga sektorerna kan bli stor och detta i sin tur har återverkningar på jordbruket.

Den första ansatsen (den partiella modellen) beskrevs analytiskt av KomiCAP:s expertgrupp 2. (SOU 1996:136), och upprepas därför inte här i detalj. Vanligtvis går kalkylerna ut på att beräkna så kallade producent- och konsumentöverskott samt konsekvenser för skattebetalare. Producentöverskott mäter den fördel producenten erhåller av att fortsätta att producera med det stöd CAP ger. Denna omfattar dels vinsten i produktionen, dels de fasta kostnaderna som skulle behöva ersättas även om produktionen upphörde. Bortfallet av konsumentöverskottet uppkommer p.g.a. högre kostnader för befintlig konsumtion samt lägre konsumtion p.g.a. högre priser. Modeller av detta slag har tillämpats åtskilliga gånger för att analysera CAP. Undersökningarna har genomförts vid olika tidpunkter och haft olika omfattning och de är därför inte helt jämförbara. Flera studier från åttiotalet beräknar emellertid de så kallade välfärdsförlusterna för CAP till runt 10 miljarder ecu. I tabell 2 visas en relativ färsk beräkning gjord av danska forskare. Fördelen med denna analys är också att effekterna på de olika medlemsländerna visas. De sammanlagda välfärdskostnaden för CAP, dvs. den samhällsekonomiska förlust som länderna i EU drabbas av, beräknas till 13 miljarder ecu netto.

Tabell 2 Överföringar, och vinster av CAP

	BE	DK	D	GR	E	F	IRL	I	NL	P	UK	EUR
	LU											-12
Överföringar												
Överf. från EU budg. 1)	500	1003	3642	1403	961	899	1040	3390	2842	90	1460	21230
Överf. till EU budg. 2)	758	478	5635	284	1653	018	185	3430	1170	180	2439	21230
Nettoöverf via budget	-258	525	-1993	1119	-692	119	855	-40	1672	-90	-979	0
Effekter av handelspref. 3)	-15	527	-598	-73	182	360	746	-199	258	-81	-328	0
Nettoöverf	-273	1052	-2591	1046	-510	241	1601	-203	1930	-171	-1307	0
Real ink effekt												
Prod.-vinster	859	1072	4704	1108	2895	150	936	3917	1758	400	3820	28619
Konsförluster	824	423	4858	756	2513	129	330	4150	1172	516	4313	24984
Budg.kost 4)	797	416	4540	329	1213	587	173	2461	1161	140	2513	17330
Nettovinster	-762	233	-4694	23	-831	-1566	433	-269	-575	-256	-3006	-13695

- 1) Överföring från EU-budget justerat för importavgifter på socker och isoglukos.
- 2) Budgetöverföringar till EU är fördelade mellan medlemsländerna i förhållande till deras skatteinbetalningar.
- 3) Nettoöverföringar som uppkommer via EU-intern handel, till EU-priser, snarare än till världsmarknadspriser.
- 4) EU:s totala budgettransfereringarna på drygt 21 miljarder ecu har reducerats med budgetöverföringarna justerat för de uppskattade producentöverskotten.

Källa: Larsen, 1994.

Med politiken följer omfattande omfördelningar mellan producenter, konsumenter och skattebetalare samt mellan olika medlemsländer. För konsumenterna ger politiken en betydande negativ effekt, vilket analyseras närmare i avsnitt 3.5. Nästan alla länder förlorar på CAP. Detta är en naturlig konsekvens av att politiken ger en betydande negativ effekt för EU i stort. Några få länder hör dock till vinnarna: Danmark, Irland och Grekland. För Greklands del är dock vinsterna obetydliga. Att Irland är den största vinnaren förklaras av en betydande nettoexport av jordbruksprodukter samt att produktionen helt domineras av mjölk och nötkött, som hör till de mest skyddade jordbruksprodukterna.

I **allmän-jämviktsmodeller** beaktas att stödet till en sektor alltid har konsekvenser för annan produktion inom ett ekonomiskt system. Effekterna uppkommer p.g.a. att olika sektorer konkurrerar om samma produktionsresurser (arbete och kapital), att konsumtionen begränsas av den tillgängliga inkomsten så att högre utgifter för vissa produkter minskar utrymmet för konsumtion av andra varor, samt via effekter på växelkurser. Enkelt uttryckt kan man säga att importskydd till en näring förvandlas till en belastning (exportskatt) för konkurrensutsatta näringar, därför att dessa drabbas av högre kostnader. När den industri som säljer utomlands, och saknar stöd, skall konkurrera om produktionsresurser med sektorer som har importskydd, minskar dess konkurrenskraft på världsmarknaden. Priserna på industriprodukter bestäms inte inom landet utan på världsmarknaden. Den konkurrensutsatta industrin saknar således möjlighet att kompensera sig för högre inhemska kostnader. För samhällsekonomin uppstår då en kostnad med importskydd.

(Det kan vara på sin plats att påpeka att allmän-jämviktsmodeller bygger på analyser av tillstånd som aldrig till fullo uppstår i verkligheten. Metoden innebär att beräkningar görs på basis av ett antal grundförutsättningar som inte är fullt uppfyllda i verkligheten. Modellerna beskriver därför inte exakt vad som kommer att hända, däremot anses de kunna återge grundläggande riktningar i förändringar och spegla storleksordningar i dylika förändringar.)

Flertalet olika analyser som bygger på allmän-jämviktsmodeller sammanfattats översiktligt i en studie från Centre for International Economics, 1988. Sammanfattningsvis pekar dessa studier på betydande kostnader för andra sektorer på grund av jordbruksprotektionismen eller betydande avregleringsvinster i form av bl.a. ökad sysselsättning/ökad lönenivå, ökad industriexport, ökad BNP samt sjunkande budgetunderskott. De empiriska studierna bekräftar att importskydd omvandlas till en implicit exportskatt på andra sektorer, (dvs. att importskydd för

en sektor leder till att den sektorn kan betala mer för resurserna och att dessa därmed fördyras för den exporterande delen av ekonomin som därigenom får ett sämre konkurrensläge). Enligt resultat redovisade i Phillips (1990, tabell 1.2) leder den gemensamma jordbrukspolitiken till en välfärdsförlust motsvarande knappt 1 % av BNP. En studie av Burniaux och Waelbroeck (1985) ger en betydligt större negativ effekt på 2,75 % av BNP. I en studie av Dicke m.fl. (1987) hävdas att en avreglering av jordbruket i Västtyskland skulle leda till en BNP-ökning med 3.3 %. Andra studier ger effekter av samma storleksordning dvs. en välfärdsförlust för hela OECD-området på cirka 1 %. För EU:s del kan det röra sig om cirka 0.7 %.

I dessa studier pekar man ofta på att stödet till jordbruket leder till en viss "avindustrialisering" eftersom stödets negativa konsekvenser uppkommer i den konkurrensutsatta delen av ekonomin dvs. främst industrin. Samma effekt kan för övrigt också uppkomma när en del av ekonomin, t.ex. oljeutvinning, kraftigt expanderar. (Exempel på sådana effekter går att finna i Norge, England och Holland. I alla tre länderna har den konkurrensutsatta delen av ekonomin drabbats av problem på grund av överhettning inom energibranschen, se t.ex. Clements och Sjaastad, 1984) Den sammanlagda effekten av CAP, och motsvarande politik i andra OECD-länder, kan synas måttlig i absoluta termer. Sett till jordbrukets nuvarande omfattning är emellertid påverkan betydande. Effekten inom OECD-området, som enligt diagrammet uppgår till 0,6%, kan relateras till att jordbruket och förädlingsindustrin vid tidpunkten för undersökningen endast svarade för 6 % av BNP inom OECD-länderna. Jordbrukspolitikens negativa konsekvenser för samhällsekonomi blir, enligt resonemanget ovan, större ju större jordbrukssektorn är. Detta faktum har direkta implikationer för EU:s utvidgningen österut, där andelen av resurser inom jordbruket är betydande. Enligt en studie av Frandsen m.fl. (1996) skulle tillämpning av CAP i dess nuvarande form i sju östeuropeiska länder leda till kraftig expansion av jordbruket och tillbakagång av industrin. En massiv överföring av resurser till Östeuropa skulle på grund av detta endast leda till måttliga välfärdsökningar för Öst och betalas med jämförelsevis stora välfärdsförluster i Väst.

Ett annat sätt att se på jordbrukspolitikens samhällsekonomiska kostnader är att jämföra värdet av subventioner som jordbrukssektorn erhåller med det förädlingsvärde (bidraget till BNP) som jordbruket ger. I sådana jämförelse kan det visa sig att de samlade subventionerna överstiger värdet av jordbrukets bidrag till bruttonationalprodukten. I det

perspektivet hävdar vissa forskare att jordbrukets samlade bidrag till BNP är negativt.

Skulle man se jordbrukspolitiken enbart som ett sätt att överföra inkomster till producenterna är den ett mycket ineffektivt omfördelningssinstrument. Ökningen av producenternas överskott uppgår enbart till en del av de förluster som konsumenter och skattebetalare får vidkännas. (För den danska studien som redovisas i avsnitt 3.2 är överföringsförlusten stor. Den s.k. transfereringskvoten beräknas till 68 %, dvs. det stöd som når producenterna utgör endast 68 % av uppoffringarna hos konsumenter och skattebetalare.)

En viktig fråga i sammanhanget är effekterna på sysselsättningen. Ett vanligt argument för jordbrukspolitiska ingrepp är att sysselsättningen därigenom ökar. Ser man bara till sysselsättningen inom jordbruket blir denna naturligtvis högre (vilket visas bl.a. av de modellberäkningar som presenteras i kapitel 5). I enlighet med resonemanget ovan ges stödet till jordbruket, direkt eller indirekt, på bekostnad av andra näringar. Vill man säga något om stödets sysselsättningseffekter är det därför lämpligt att se till den sammanlagda effekten på sysselsättningen och inte enbart den som uppkommer inom jordbruket. Allmänjämviktsmodellerna ger olika resultat beroende på vilka antaganden som gjorts. Om arbetskraften vore helt rörlig mellan olika sektorer och lönerna flexibla även neråt skulle arbetslöshet inte kunna uppkomma. Effekten av stödet blir där enbart en omfördelning av sysselsättningen mellan olika delar av ekonomin. Om arbetslönen antas vara helt rörlig resulterar jordbrukspolitiken, enligt en studie av Stoeckel (1985), i en omfördelning av sysselsättningen från industri till jordbruk och en sänkning av reallönen (eftersom BNP sjunker). Antas däremot lönerna inte vara helt flexibla beräknas stödet till jordbruket leda till en sänkning av den totala sysselsättningen med 1 % inom EU. I en uppföljning av Stoeckels studie beräknar Breckling m.fl. att arbetslösheten i EU skulle sjunka 16 % om jordbruket liberaliserades i EU.

Om modellernas antaganden är rimliga räddar jordbrukspolitiken således inga jobb totalt sett, utan leder i stället till en totalt sett lägre sysselsättning. (Modellernas antaganden anses i allmänhet fullt rimliga för långsiktiga analyser.) Genom att, via stöden, dra mycket resurser till sektorer där länderna saknar komparativa fördelar störs förutsättningar för andra konkurrensutsatta näringar med fallande sysselsättning som följd. Det bör dock påpekas att i de allmänjämviktsstudier som görs saknas det vanligtvis en regional uppdelning av sysselsättningen. Man kan därför i allmänhet inte avgöra i vilka regioner jobb uppkommit eller blivit undanträngda.

Beräkningar av välfärdskonsekvenser för Sverige redovisas i kapitel 5, där olika reformalternativ jämförs med nuvarande politik.

Det bör observeras att beräkningarna som presenteras ovan är behäftade med betydande osäkerhet. Att bedöma effekter av stora förändringar är alltid svårt och den statistiska osäkerheten ökar ju längre man fjärrar sig från det kända och observerade. De analyser som endast görs för ett land (som är stort nog att påverka priserna) överskattar de samhällsekonomiska kostnaderna för stödet eftersom världsmarknadspriserna i avsaknad av politiken skulle varit högre. I modeller som täcker hela världen beaktas naturligtvis denna effekt. En annan viktig faktor är att beräkningarna *inte* tar hänsyn till positiva och negativa effekterna på miljön och andra externa effekter av jordbrukspolitiken.

3.5 Konsumenteffekter av CAP

CAP leder till negativa konsekvenser för konsumenterna eftersom jordbruksråvaran fördyras. Fördyringen mätts av måttet CSE, konsumentstödekivalenten. CSE beräknas av OECD. Enligt preliminära uppskattningar för 1995 uppgick denna fördyring till ungefär 43 miljarder ecu eller till cirka 34% av konsumtionens värde mätt i råvaruledet. Detta motsvarar en merkostnad per person på 135 ecu per år. Eftersom låginkomsttagare spenderar en större andel av sina inkomster på livsmedel har dessa drabbats relativt sett mer. Denna effekt har troligtvis fått en ökad betydelse eftersom fattigdomen har ökat, i synnerhet bland långtidsarbetslösa, utslagna m.fl. Detta gäller i synnerhet för de länder där en betydande minskning i välfärdsstatens åtagande har skett. I tabell 3 nedan visas utgifterna för livsmedel i olika socioekonomiska grupper enligt SCB:s utgiftsbarometer. Tabellen visar att pensionärshushållen allokera 27,6 % av sina utgifter till livsmedel. För högre tjänstemän är siffran 21 %. Samma undersökning visar att konsumenterna i den lägsta decilen 1995 spenderade 13 900 kronor på livsmedel exklusive alkoholhaltiga drycker. Motsvarande siffra för den sista decilen var 44 100 kronor. Hushållen är emellertid av olika storlek. Beräknat per konsumtionsenhet var utgifterna 11 430 kronor respektive 14 940 kronor.

Tabell 3 Livsmedelskonsumtion i olika socioekonomiska grupper 1996.

	Arb	Lägre tjänst	Mellan tjänst	Högre tjänst	Lbr./ftg.	Pen-sionerer
Summa utgifter	114813	133961	153304	163720	140374	103903
Andel livsmedel	24,4	21,7	22,7	21,0	27,2	27,6
Andel bröd m.m.	4,2	3,3	3,2	3,1	3,5	4,0
Andel kött m.m.	4,9	4,4	5,0	4,2	5,8	6,0
Andel fisk	0,9	1,5	1,1	1,0	1,3	1,7
Andel mjölk m.m.	3,7	3,1	3,3	3,3	4,1	3,9
Andel ägg	0,3	0,3	0,3	0,2	0,4	0,6
Andel matfett	0,8	0,6	0,7	0,5	1,1	1,2
Andel frukt	2,3	2,2	2,0	1,9	2,3	2,4
Andel grönsaker	1,3	1,3	1,4	1,5	2,0	1,5
Andel rotfrukter	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Andel potatis	0,9	0,7	0,8	0,6	1,1	0,9
Andel sötsaker	2,2	2,2	2,1	1,9	2,3	2,3
Andel bakmedel	0,8	0,7	0,7	0,6	0,9	0,5
Andel dryck	1,8	1,7	1,7	1,3	2,1	2,1
Andel övriga livs	0,2	0,2	0,4	0,5	0,2	0,2

Källa: Egna beräkningar byggda på SCB:s utgiftsbarometer 1996.

CSE tenderar att underskatta konsumenternas förluster eftersom ett högre pris också leder till att konsumtionen blir lägre. Förlusten i konsumentöverskottet enligt den tidigare citerade danska studien i tabell 2 uppgår till 25 miljarder ecu vilket är ett lägre belopp. Det bör dock observeras att uppgifterna inte är helt jämförbara, bl.a. avses endast 12 EU-länder. Förlusten i konsumentöverskott för svenska konsumenter redovisas i kapitel 5.

Beräkningar av CSE bygger, på samma sätt som PSE, på en jämförelse mellan inhemska priser och priser på världsmarknaden (samma priser används i båda kalkylerna). Gränsskyddet förhindrar konsumenterna att köpa maten billigt. Det är dock troligt att även i avsaknad av ett gränsskydd skulle vissa konsumenter föredra inhemska produkter, "närodlat" o.dyl. Preferenser för inhemska produkter ger ett visst skydd mot konkurrens och skulle kunna resultera i ett merpris även utan gränsskydd. Innebörden av detta är att CSE härvidlag troligtvis över-skattar konsumenternas förluster, eftersom importerade varor inte betalas lika bra som inhemska. Enligt en enkätundersökning av Konsument-

beredningen, (KoB/35/1997) angav drygt 45% av konsumenterna att det viktigaste vid inköp av livsmedel var att varan var svensk. Det tål dock påpekas, vilket också KoB gör, att undersökningen handlar om attityder till livsmedel i allmänhet. Det är således inte säkert att attityderna omsätts i handling i köpögonblicket.

Ekonomiska utvärderingar och analyser skiljer ofta på effekter för konsumenter och för skattebetalare. Samma sak gällde vid beräkningar av välfärdskonsekvenser i det föregående avsnittet. I viss mån är detta en konstlad uppdelning eftersom grupperna i mycket stor utsträckning utgörs av samma människor. Uppdelningen kan dock motiveras ur fördelningssynpunkt. Om låginkomsttagarna lägger en högre andel av inkomsten på mat och betalar en lägre andel i skatt fungerar förändringen inkomstutjämnande.

Ser man till hälsoeffekter kan det påpekas att CAP lett till högre priser på frukt och grönsaker (vilka dock inte räknas med i CSE). Fördyringen har klart negativa hälsoeffekter. Frukt och grönsaker utgör en viktig del i en hälsosam diet. Forskningsresultat visar att ett högt intag av dessa produkter har positiva effekter när det gäller att minska riskerna för ett flertal olika sjukdomar. Enligt Whitehead och Nordgren (ed. 1996) leder höga priser på frukt och grönsaker till negativa konsekvenser för främst låginkomsttagare. Författarna bygger sina slutsatser på engelskt material. I Sverige är skillnaderna i konsumtionsstrukturen mellan olika inkomstklasser inte lika påtaglig. Whitehead och Nordgren påpekar också att hälften av utgifterna inom frukt- och grönsaksregleringen spenderas på att förstöra produkter av god kvalitet, främst i syfte att hålla priserna uppe. I genomsnitt destrueras en sjättedel av frukt- och grönsaksproduktionen inom EU. Den under hösten genomförda reformen av grönsaksregleringen, som går ut på att minska intervention och destruktion genom stöd till producentstyrda förädlingsföretag, kan dock leda till förändringar härvidlag.

Vegetabiliska oljor och fetter fördyras inte av CAP. Med andra ord gör politiken fetter billigare i relation till andra livsmedel. Å andra sidan fördyras smöret i förhållande till vegetabiliska fetter. Därmed främjas en övergång till vegetabiliska fetter, vilket anses fördelaktigt ur hälsosynpunkt. Effekter härvidlag är tydliga i Sverige. Smörkonsumtionen har sjunkit efter EU-inträdet samtidigt som konsumtionen av vegetabiliska oljor och margariner ökat. Även om detta ligger i linje med utvecklingen även innan EU-medlemskapet tycks trenden ha förstärkts av att vegetabiliska fetter blivit billigare i förhållande till smör i och med EU-inträdet.

Den fördyring av livsmedel som CAP medför har generellt sett varit större för animaliska produkter (-38) än för vegetabiliska (-23), vilket kan hävdas vara positivt ur hälsosynpunkt, eftersom ett större intag av vegetabilier och mindre intag av animalier rekommenderas.

Utformning av CAP har i mycket högre grad styrts av hänsyn till producenterna än till konsumenterna. Det viktigaste i sammanhanget är givetvis den fördyring av matpriserna som politiken leder till och som kommer till uttryck i beräkningar av CSE eller förluster av konsumentöverskott. Man kan dock peka på ett flertal andra omständigheter. Kommissionens inställning till fetthalten i mjölken, som blev en viktig fråga i de svenska medlemskapsförhandlingarna, visar att större vikt fästes vid avsättning av mjölkfettet än vid hälsoaspekter. Enligt Haartman (1996) har utformningen av mjölksubventionerna i Sverige lett till en övergång från lättmjölk till mellanmjölk i skolor m.m. Vidare har kvalitetsregler, t.ex. storleken på äpplen, styrts av flera orsaker som främst gynnar EU:s producenter som kollektiv. Strävan att få till fram produkter som kvalitetsmässigt förmår konkurrera med import från t.ex. Sydamerika och destruktionen av produkter som inte alls är dåliga är exempel som båda syftar till att gynna producenterna och som direkt missgynnar konsumenterna.

Ett vanligt påstående är att CAP, genom att erbjuda en garanterad avsättning för lågkvalitetsproduktionen inom interventions-systemet, troligtvis verkat hämmande på ambitioner och intresse för att utveckla kvalitetsprodukter. Standardiserad, massproducerad s.k. lågkvalitetsmat finns emellertid även i andra länder, dvs även i sådana länder där priserna är mindre reglerade. Således kan inte dessa företeelser "skyllas" på den gemensamma jordbrukspolitiken.

Även om CAP alltså påverkar konsumenterna negativt på flera sätt finns även en rad positiva inslag. CAP innefattar en gemensam marknad och livsmedelsindustrin är därmed konkurrensutsatt. För svensk vidkommande skedde en tydlig anpassning till den kommande konkurrensen åren närmast före EU inträdet. Förädlingsindustrin rationaliserade då kraftigt. (Eftersom livsmedelsindustrin i Sverige tidigare var tydligt anpassad till den svenska jordbrukspolitiken är det svårt att säga hur det sett ut om vi inte haft någon jordbrukspolitik. Vi kan däremot notera att konkurrensen inom EU leder till effektiviseringar.) Utbudet av livsmedel har också breddats. Importen och valmöjligheterna har ökat.

Livsmedelslagstiftning

För att bedriva en gemensam jordbrukspolitik är det nödvändigt att säkerställa att jordbruksprodukter och livsmedel fritt kan röra sig mellan medlemsstaterna. Så tillvida finns det ett samband mellan livsmedelslagstiftningen och jordbrukspolitiken. Även om livsmedelslagstiftningen i första hand vänder sig mot konsumenterna kan man ibland spåra hänsyn till jordbruksintressen.

Lagstiftningen till skydd av konsumenternas hälsa vad avser livsmedel täcks i EU i allt väsentligt av gemenskapsrätten. Det enda som egentligen återstår att reglera gemensamt är berikningsämnen. På områden som inte regleras gemensamt ger artikel 36 i Romfördraget medlemsstaterna rätt att på vissa villkor tillgripa åtgärder som kan ha handelshindrande effekt för att skydda människors liv och hälsa.

Formellt sett antas EG-lagstiftningen på livsmedelsområdet enligt två olika artiklar i Romfördraget. Artikel 100a används för lagstiftning om bl.a. tillsatser, förpackningar, märkning m.m. Utgångspunkten för denna lagstiftning, som inom kommissionen administreras av generaldirektoratet för industri, DG III, är att livsmedlens sammansättning och egenskaper skall regleras så långt det är av betydelse för liv och hälsa, och att andra intressen skall tillgodoses genom krav på märkning.

Vid sidan av denna hälsorelaterade lagstiftning finns det också en, ofta äldre, s.k. receptlagstiftning som föreskriver vad ett livsmedel får innehålla för att få säljas under viss benämning. Ett exempel som diskuterades nyligen är det s.k. chokladdirektivet. Förutom den receptlagstiftning som finns på gemenskapsnivå finns det även lagstadgade recept i enskilda medlemsstater, även i Sverige. Principen för handeln mellan medlemsstaterna är i dessa fall att artikel 36 i fördraget endast kan tillgripas för att skydda liv och hälsa. I andra fall skall principen gälla att en vara som lagligen tillverkas och säljs i en medlemsstat inte kan stoppas av en annan medlemsstat bara på den grunden att den inte uppfyller den statens lagar och förordningar (den s.k. Cassis de Dijon-principen).

Den andra artikeln i Romfördraget, förutom artikel 100a, som används på livsmedelsområdet är artikel 43, om den gemensamma jordbrukspolitiken. Veterinärlagstiftningen, som antagits enligt denna artikel, innehåller förutom lagstiftningen om djursjukdomar även kraven till skydd av människors hälsa vad gäller animaliska livsmedel. Denna lagstiftning administreras av generaldirektoratet för jordbruk, DG VI. Allmänt sett kan denna lagstiftning beskrivas som något mer reglerande än DG III:s och möjligheterna till nationella, icke handelshindrande

variationer, är mindre. Den veterinära lagstiftningen beskylls ibland för att förutom konsumenternas intressen även ta jordbrukets intressen. Exempel på detta som nämns är att fetthalterna i mjölk, som regleras i den veterinära lagstiftningen, har lagts på en hög nivå för att säkerställa avsättningen på fett i mjölken. Ett annat exempel är en nyligen publicerad studie av Europeiska Parlamentet, i vilken det hävdas att Kommissionens hantering av galna kosjukan (i ett tidigt skede) präglades mer av hänsyn till marknadsbalansen för nötköttsmarknaden än av omsorgen om konsumenternas hälsa.

Sammanfattningsvis kan noteras att EU har antagit gemensam lagstiftning på i stort sett alla områden som rör människors liv och hälsa i relation till livsmedel. Man har vidare fastställt ett antal recept som skall följas om vissa beteckningar skall användas. Dessa avser produkter som är föremål för stor handel mellan medlemsstaterna. Någon ambition, eller möjlighet, att harmonisera alla de lagstadgade recept som finns i medlemsstaterna har man inte.

EU är i sin livsmedelspolitik bundet av åtagandena i WTO. GATT-avtalets Artikel XX ger rätt att, på vissa villkor, vidtaga nödvändiga åtgärder till skydd av bl.a. människors, djurs och växters liv eller hälsa samt för att förhindra bedrägliga förfaranden. WTO:s avtal om tekniska handelshinder (TBT-avtalet) och om sanitära och fyto-sanitära åtgärder (SPS-avtalet) ger vissa närmare preciseringar av GATT:s Artikel XX. Expertgrupp 1 i KomiCAP (SOU 1996:171) har närmare beskrivit dessa avtal. I korthet innebär WTO-avtalen att livsmedelslagstiftningen inte får utgöra godtycklig diskriminering eller förtäckt inskränkning i internationell handel och att omfattningen inte får vara större än vad som krävs för att uppnå det legitima syftet. Åtgärd till skydd för liv och hälsa skall vidare vara baserad på ett vetenskapligt underlag och föregås av en riskbedömning. Sådana åtgärder skall vidare, så långt som möjligt grundas på internationella standarder (från FAO:s och WHO:s Codex Alimentarius kommission). En föreskrift som grundas på sådan standard anses vara förenlig med Artikel XX i GATT, dvs. den kan svårligen ifrågasättas i WTO. För lagar och föreskrifter som inte baseras på internationell standard måste man vara beredd att visa vetenskapligt underlag. Ett generellt krav i WTO är att de intressen man vill skydda ska befinna sig på det egna territoriet.

Ett annat krav gäller den s.k. proportionaliteten. WTO kräver att det finns en proportionalitet mellan åtgärden och den risk man vill skydda sig mot samt även mellan åtgärdens avsedda skyddsverkan och dess handelshindrande effekt. Med andra ord: ju större risken är som man vill skydda sig mot desto kraftigare

skyddsåtgärder får man vidta. I konsekvens härmed ställer man större krav på riskens allvar om man vidtar ett generellt importförbud än om man t.ex. inför ett krav på varningsmärkning eller, ännu lindrigare, frivillig positiv märkning.

WTO:s krav riktar sig i första hand mot staterna och i andra hand regionala och lokala myndigheter; förutom en uppförandekod för standardiseringsorgan berörs inte privata organ. Konsumenter, detaljhandel, miljögrupper etc. får således ställa vilka krav de vill på varorna. En alltför stor statlig medverkan, t.ex. genom finansiering, kan däremot leda till att ett sådant krav, eller märkningssystem, kan komma att prövas mot WTO:s regler.

Ett problem med WTO:s regler kan vara att oro hos konsumenterna inte är ett legitimt skäl för undantag enligt Artikel XX i GATT. Problemet illustreras av diskussionerna om genetiskt modifierade organismer (GMO) eller bestrålade livsmedel. Ämnen som är farliga i små halter kan man förbjuda. Substanser som kan medföra en risk vid hög exponering men samtidigt har en positiv effekt begränsar man genom högsta tillåtna halter eller tillåter endast i vissa livsmedel. För substanser som är farliga för vissa konsumenter, t.ex. allergiker, införs märkningskrav. Om ingen risk alls rimligen kan misstänkas kan det ifrågasättas om ens ett märkningskrav är rimligt ur hälsosynpunkt.

Å andra sidan tolkas undantaget om åtgärder för förhindrande av bedrägliga förfaranden i Artikel XX så att en stat har rätt att av konsumentpolitiska skäl kräva märkning av vikt eller volym och ingående ingredienser även om detta saknar betydelse ur hälsosynpunkt. Det skulle kunna hävdas att krav på märkning av vissa insatsvaror eller märkning av om en viss produktionsprocess använts, också är ett konsumentpolitiskt skäl som ryms under undantaget om förhindrande av bedrägliga förfaranden.

3.6 Regionalekonomiska konsekvenser i EU

Beskrivningen nedan bygger på en omfattande undersökning genomförd för Kommissionens räkning av en internationell forskargrupp (CEC, 1993). Undersökningen avser situationen vid slutet av 1980-talet i EG-12 och är en uppföljning av en tidigare studie som avsåg EG-10. Senare analyser av motsvarande slag är tyvärr inte tillgängliga. När det gäller de jordbruksekonomiska uppgifterna grundar sig dessa på FADN (Farm Accounting Data Network) som är en urvalsundersökning och bygger på bokföringsdata. Det är första gången FADN används för detta syfte.

En sammanfattning av resultaten från denna undersökning ges nedan. Sammanfattningen föregås med en kort beskrivning av EU:s

olika regioner. Beskrivningen syftar till att ge en översiktlig bild av ekonomiska och jordbruksekonomiska förhållanden i EG-12. Avsikten är att skapa en referensram för en senare diskussion av giltigheten för EU i stort av resultaten från modellberäkningar för Sverige.

Ur jordbruksekonomisk synpunkt kan EU-12 indelas i tre huvudregioner som sönderfaller i sju stora underregioner (se benämningar i tabell 4 nedan), som i sin tur uppdelas i 87 områden. Analysens byggstenar utgörs av dessa 87 områden.

I tabell 4 presenteras uppgifter över spridningen av bruttonationalprodukten per capita (som kan ses som ett mått på nivån i den regionala utvecklingen) samt förädlingsvärdet per årsverk (som kan ses som ett mått på inkomster i jordbruket, eller snarare jordbrukets förmåga att generera inkomster, dvs. jordbrukets bidrag till BNP) i olika regioner. Båda variablerna uttrycks som index med respektive medeltal för EU-12 som bas. Förädlingsvärdet i jordbruket ges både för hela regioner samt uppdelade på missgynnade (LFA) respektive normala områden inom varje region. Av tabellen framgår tydligt att spridningen av förädlingsvärdet är enorm. I Holland beräknas förädlingsvärdet per årsverk till en nivå som är nära tre gånger så hög som snittet för EU. En helårsarbetande portugisisk jordbrukare uppnår knappt en fjärdedel av det genomsnittliga förädlingsvärdet. (Än större blir spridningen om man tittar på de ursprungliga 87 områdena, som mest uppgår indexet då till 351.) Spridningen i de generella ekonomiska villkoren är klart mindre. CAP har således inte resulterat i en utjämning av förmågan att generera jordbruksinkomster. (Givetvis vore det önskvärt med en sammanställning som visade utvecklingen över tiden. Man kunde då jämföra om de stora skillnaderna minskat eller ökat. Ur nedanstående tabell kan vi inte utläsa förändringar över tiden.)

Tabell 4 BNP per capita samt förädlingsvärdet per årsverk i jordbruket i EU:s 12 regioner. 1988 års nivå, EU 12 = 100.

Region	BNP per cap.	förädlingsvärde/årsverk			lantbruksareal
		total	normal	LFA	LFA i % av total
NORDVÄSTRA	99	204	213	139	38
NV KÄROMR. (NV-KO)	102	238	240	166	12
DANMARK	144	248	248	-	-
HOLLAND	105	296	296	-	-
BELGIEN	104	243	244	236	20
UK-ENGLAND	97	192	195	142	17
NV RANDOMR. (NV-PO)	78	127	152	106	70
UK-WALES, SKOTTLAND, NORDIRLAND	82	155	170	142	83
IRLAND	65	111	141	86	48
CENTRALA (CE)	124	147	158	123	55
CENTRAL NORRA (CE-NO)	130	197	203	173	41
TYSK-NO127	127	176	175	178	41
LUXEMBURG	124	181	223	178	100
FRANKRIKE N& CEN	134	218	230	158	17
CENTRAL SÖDRA (CE-SÖ)	12	123	137	108	65
TYSKLAND S	136	109	116	105	56
FRANKRIKE-O	108	157	170	115	33
FRANKRIKE W	98	145	147	121	7
FRANKRIKE S	105	119	148	101	71
SÖDRA					
S KÄRNOMR. (SÖ-KO)	106	89	104	70	49
ITALIEN-LOMBARDIEN/EMILIA ROMANA	131	150	166	95	27
ITALIEN-NV/NÖ	115	75	85	62	54
ITALIEN-CEN	110	67	80	60	58
SPANIEN-NO	73	81	96	78	68
SPANIEN-MADRID	75	69	68	71	35
S INRE RANDO. (SÖ-I-RA)	61	75	78	71	72
ITALIEN-SYD	67	71	74	66	57
SPANIEN-ÖST	61	71	87	55	60
SPANIEN-CE/S	50	83	82	82	79
S YTT RANDO. (SÖ-Y-RA)	37	36	40	35	84
SPANIEN-NV	52	36	37	36	83
PORTUGAL	31	23	25	22	93
GREKLAND	35	48	51	46	68
EUR-12	100	100	127	67	50
(i ecu)	12566	9934	12623	6677	

Källa: CEC, 1993.

Förädlingsvärdet per årsverk är betydligt lägre inom LFA än i normala områden. I snitt ligger värdena inom LFA under hälften av värdena utanför. Även här är dock spridningen betydande. LFA i Belgien har beräknade förädlingsvärden per årsverk som är mer än dubbelt så höga som EU-snittet och även mycket högre än inkomster i normala områden i flertalet regioner. Man bör vara medveten om att även om tämligen strikta kriterier gäller har avgränsningen av LFA påverkats inte bara av ekonomiska utan även politiska överväganden. Sämre naturliga förutsättningar ligger som grund för avgränsningen, antingen direkt eller indirekt, men var gränsen går är en fråga om bedömning. När man väl bestämt sig för var gränsen går är det emellertid ofta komplicerat att försöka ändra densamma. Vidare krävs det en nationell medfinansiering för stöd inom LFA. Därmed är avgränsningen beroende på nationella preferenser i de olika medlemsländerna och förmåga att hävda dessa i en förhandling. Inkomstkriterierna i LFA är också uttryckta i procent av det nationella genomsnittet.

Förädlingsvärdet i jordbruket tenderar att vara högre i regioner med högre per capita BNP. Sambandet är dock inte särskilt starkt ($R^2 = 0,50$, se CEC, 1993) och spridningen ökar med den generella välbefinningsnivån. En möjlig tolkning av resultaten är att underutveckling i jordbruket och i samhällsekonomin i stort går hand i hand i tidiga utvecklingskedan. Därefter ökar spridningen och naturliga förutsättningar får större betydelse. Tabell 5 redovisar siffrorna som ligger till grund ovanstående resonemang och visar alltså fördelning av medel av FEOGA:s garantisektionen (prisstöd och marknadsregleringar) på olika regioner samt normala och missgynnade områden.

Tabell 5 EU:s garantiutgifter fördelade på regioner året 1988

	Förädlings- värde	FEOGA:s garantiutgifter		
		per företag (ecu)	i % av förädlings- värde	per ha (ecu)
Nordvästra				
Normal	42393	8130	19	260
LFA	16986	3236	19	72
Nordvästra kärnområdet				
normal	47579	9087	19	293
LFA	31790	6993	22	131
Mellersta (central)				
normal	27609	6718	24	273
LFA	17995	3691	21	165
Mellersta norra				
normal	33270	10408	31	302
LFA	27609	4655	17	159
Mellersta södra				
normal	23811	4698	20	244
LFA	15868	3449	22	168
Södra				
normal	10961	1626	15	269
LFA	8114	1134	14	126
Södra kärnområdet				
normal	16922	2499	15	340
LFA	10737	1244	12	143
Södra inre randområdet				
normal	8603	1329	15	195
LFA	9245	1290	14	107
Södra yttre randområdet				
normal	7185	947	13	303
LFA	5888	868	15	167
EUR				
normal	19955	3669	18	268
LFA	10372	1652	16	127
Totalt	15557	2638	17	198

Källor: Tabell 6.1; FNVA av FADN; antalet företag och hektar av FASS 1987.

För EU i stort gynnas de "normala" regionerna klart av prisstödet. Dubbelt så mycket av garantifondspengarna går till varje hektar normal mark jämfört med mark inom LFA. Störst är skillnaden mellan LFA

och normala områden i den nordvästra regionen. Beräkningarna bekräftar den sedvanliga uppfattningen att prisstödet främst gynnat de bördiga regionerna. Här rör det sig dessutom endast om den del av stödet som finansieras via överföringar från skattebetalare. Eftersom prisstödet är proportionellt mot produktionsvolymen gynnas högavkastande marker.

Man kan dock notera att stödet utgör ungefär samma procentuella andel av förädlingsvärdet per företag i normala och i missgynnade områden. Detta gäller dock för EU i stort. Spridningen är annars påtaglig mellan olika delområden, från nästan en tredjedel i centralregionen-normal till drygt en tiondel i LFA i södra kärnområdet.

Stöd via FEOGA:s garantisektion utgör som bekant enbart en del av budgetstödet till jordbruket. Subventioner från garantisektionen delfinansieras i regel med nationella medel. Exempelvis är medfinansieringen (från EU) inom ramen för LFA-stöden i snitt drygt 30%. Direkta subventioner av detta slag är generellt sett högre i LFA. Eftersom flertalet av subventionerna endast utgår i dessa områden är detta föga förvånande. En intressant fråga som illustreras i tabell 6 är i vilken utsträckning de direkta subventionerna har bidragit till att utjämna skillnader mellan normala och missgynnade områden. Av tabellen framgår att en påtaglig utjämning har ägt rum i de norra och centrala regionerna men knappast i söder.

Tabell 6 Relativ utjämning av inkomster

	Jordbruksinkomst exklusive subv.		Subvention per årsverk		Jordbruksinkomst per årsverk	
	normal	LFA	normal	LFA	normal	LFA
Nord Väst	16500	6500	1530	3690	18000	10400
NV Central	18000	10400	1570	5310	19500	15700
NV Perif.	11100	5600	1380	3660	12500	9300
Central	11200	6100	1220	2820	12400	9000
C Norr	14100	10500	1190	3000	15300	13500
C Syd	9300	5300	1230	2780	10600	8000
Syd	6800	4500	470	530	7300	5000
S Mitt	9300	6100	280	340	9600	6400
S Inre Per.	6800	6500	700	600	7500	7100
S Yttre Per.	3600	2800	480	590	4000	3400
EU12	9400	4900	830	1150	10300	6000

Källa: CEC, 1993

Spridningen inom EU är synbarligen mycket stor och det är idag svårt fastställa huruvida CAP bidragit till att minska skillnaderna. Den ovan diskuterade studien relaterar delvis till en tidigare studie (CEC, 1989). Den äldre studien (CEC, 1989) är mindre detaljerad och bygger på ett dataunderlag som delvis skiljer sig från den senare studien. Resultaten i den äldre studien visar också på en betydande spridning i jordbruksinkomster. Det är inte möjligt att utifrån de två studierna säga att skillnaderna ökat eller minskat p.g.a. CAP.

Negativa regionala konsekvenser i samband med fördelning av jordbruksstödet uppmärksammades för första gången i, CEC, 1981. Där fastställdes att en generell ökning av regionala obalanser sammanfallit med en "aggravated imbalance in agricultural incomes which CAP mechanisms have been unable to remove" (Crocini-Angelini, 1995). Studien analyserade perioden, 1976 -1986.

3.7 Regionala konsekvenser av jordbrukspolitiken i Sverige

EU:s gemensamma jordbrukspolitiken har i Sverige tillämpats under en relativ kort tid. Produktionens nuvarande fördelning mellan regionerna är därför i hög grad ett resultat av den tidigare svenska politiken snarare än av CAP. Eftersom det tar en viss tid innan CAP fått ett fullständig

genomslag bygger analysen på en modellstudie av Lars Jonasson (LES, 1996) och modellberäkningar från jordbruksverket (Rapport 1997:3).

Det saknas siffror för Sverige som är helt jämförbara med de som redovisades i föregående avsnitt. Ser man på fördelningen av netto-produktionsvärdet per hektar visar det sig enligt de modellstudier som gruppens arbete bygger på, att produktionens värde per hektar varierar mellan 57 % och 113 % jämfört med ett medelvärde för Sverige. Vid beräkningar av nettoproduktionsvärdet har internförbrukning av jordbruksprodukter räknats bort. Produktionen per arbetstimme varierar på motsvarande sätt mellan 72 % och 143 % av det nationella medelvärdet.

I tabell 7 visas modellberäkningar över fördelningen av det stöd som finansieras via budgeten för de tio produktionsregioner som ingår i modellen (se vidare kapitel 5 och bilaga 2). I beräkningen ingår dels de direkta bidragen, där fördelningen har genererats av modellen, samt kostnader för exportstöd, intervention m.m. som har fördelats på regioner i förhållande till produktionen av respektive varuslag. Siffrorna redovisas både per hektar och per arbetstimme. Uppdelningen görs först för "åtgärder inom garantisektionen" (arealersättningar till spannmål och oljeväxter, ersättningar till tjurar och dikor samt exportstöd, intervention m.m.). Avsikten är att uppnå en viss jämförbarhet med de siffror som redovisas i tabell 6. Tabell 7 visar att "garantisektionsåtgärderna" främst gynnat de bördiga bygderna. Beaktar man emellertid regionala-, miljö-, samt nationella stöd blir bilden en helt annan. Subventionerna är betydligt högre i stödområdena. Ser man på fördelningen av stödet uppgår de beräknade subventionerna i stödområdet 1 till 5400 kr per hektar eller 110 kr per timme. I området 6s (Södra Sverige) är motsvarande siffror 2300 och 80 kr. (Siffrorna är bygger på modellberäkningar och är därför inte en exakt återgivning av det faktiska utfallet i Sverige. Eftersom modellen har med de mer ekonomiskt betydelsefulla stöden ger beräkningarna dock en nivå som är grovt jämförbar med tidigare siffror för EU.) Stödet varierar således i stort sett omvänt mot den naturliga bördigheten. Undantaget utgörs av subventioner per arbetad timme som är mycket höga i region 6m (som domineras av spannmålsbygder i Mellansverige; förklaringen till den höga nivån per arbetstimme ligger i låga arbetsinsatser och höga bidrag till spannmålsproduktion, jämfört med animalieproduktion.)

Tabell 7 Beräknat jordbruksstöd över budgeten i Sverige per produktionsregion (byggt på en sektorsmodell, se vidare kapitel 5 för under vilka omständigheter beräkningarna gäller)

Område	"FEOGA-garanti" *)		Totala subventioner **)	
	Skr per timme	Skr per ha	Skr per timme	Skr per ha
1	12	590	110	5400
2a	24	1000	115	4700
2b	24	960	110	4500
3	32	1260	105	4100
4	23	580	90	2300
5a	18	640	70	2400
5b	34	1210	65	2300
5c	56	1730	80	2400
6m	97	1910	110	2200
6s	67	1980	80	2300
Sverige	51	1610	90	2750

Källa: Egen beräkning i modell av Jonasson, 1996. * Arealersättning för spannmål, oljeväxter, interventioner till nötkreatur, inkl. utgifter för exportsubventioner och intervention fördelade i proportion till produktionsvolym i regionerna. Se vidare i kapitel 5 gällande modellens förutsättningar. ** Samma som ovan samt även nationella stöd och den del av de medfinansierade stöden som går direkt via svensk budget.

En ännu tydligare utjämning framtonar i beräkningar från Jordbruksverket (Rapport 1997:3). Av diagram 7.4.5 i rapporten framgår att stödets andel av totalintäkterna stiger ju längre norr ut i landet man kommer när man tar hänsyn till både prisstöd och stöd via budget (endast några av mijöstöden ingår i beräkningarna). Beräkningar över hur stödets andel av totalintäkterna varierar med företagsstorlek uppvisar en enastående jämnhet när företagen delas in efter s.k. standardtimmar. Det sammanlagda stödet till cirka 50 % av produktionsvärdet i samtliga storleksklasser (diagram 7.5.3 i jordbruksverkets rapport 1997:3). Utjämningen kvarstår när man jämför mellan olika produktionsinriktningar.

Jämför man stödprofilen i Sverige och i EU-12 kan man konstatera att "garantisektionsåtgärderna" har haft liknade verkan i båda fallen dvs. främst gynnat de bördiga regionerna där produktionen är störst. (Det kan åter noteras att jämförbarheten av materialet är begränsad och jämförelsen bör därför inte drivas för långt.) Resultatet är föga förvånande. Om alla produkter skulle stödjas lika mycket per producerad

enhet kommer de stöd som analyserades i tabellen ovan att vara direkt proportionella mot markens avkastningsförmåga respektive arbetskraftens produktivitet. Är stöden så utformade att de produkter som är mest lämpade för de bördigaste markerna stöds mer än genomsnittet missgynnas de svaga regionerna ännu mer. I Sverige har det emellertid skett en kraftig omfördelning via stöd till miljö, missgynnade regioner samt nationella stöd. Även om det är svårt att jämföra resultaten direkt kan det noteras att en liknande utjämning inte tycks ha skett i de tolv "gamla" EU-länder. Däremot kan man förmoda att såväl Finland som Österrike också har prioriterat åtgärder som gynnar regioner med sämre produktionsförutsättningar. Man bör vidare observera att flera länder (Frankrike, Österrike, Italien) har efterlyst mer stöd till missgynnade regioner. Detta har ännu inte lett till förändringar av jordbruksstöden.

Politikens mest gemensamma del, marknadsregleringarna som utformas på ett identiskt sett och finansieras till hundra procent av gemensamma medel, har gynnat de produktivare regionerna som i huvudsak finns i de rikare länderna. Eftersom CAP från början inriktade sig på stimulera produktionen och förbättra jordbrukarnas inkomster genom prisstöd var det logiskt att de områden som har bäst naturliga förutsättningar för jordbruk också fick det högsta stödet. Idag framstår emellertid ett sådant tillvägagångssätt mindre motiverat från flera utgångspunkter. Dels borde dessa regioner klara sig utan stöd, i synnerhet i ett framtidsperspektiv med en liberaliserad världshandel, dels strider en dylik omfördelning mot samhörighetsprincipen som implicerar solidaritet med fattigare länder/regioner. (Även om samhörighetsprincipen främst kommer till uttryck genom strukturfonderna är dessa tillkomna bland annat för att justera vissa effekter av jordbrukspolitik. Samhörigheten och solidariteten skall för övrigt gälla för EU arbetet i stort.)

Det stöd som betalas över budgeten i Sverige (med såväl EU-medel som nationella pengar) uppgår, enligt modellberäkningarna, till 90 kr per timme och 2750 kr per hektar i snitt för hela landet. Omräknat per årsverk (1600 timmar) innebär detta en årlig subvention på i storleksordningen 140 000 kr. I den tidigare nämnda rapporten från Jordbruksverket (Rapport 1997:3) beräknas såväl prisstöd som stöd via budget. Även om beräkningsmetoderna skiljer sig åt är resultaten av liknande storleksordning, dvs. om man räknar fram motsvarande siffra på basis av rapporten från Jordbruksverket får man en något högre subvention. Beaktar man att prisstödet effekter inte ingår i siffran ovan kan nivån framstå som iögonfallande. I de Mellansvenska slättbygderna, där spannmålsodlingen dominerar och arbetsinsatsen följaktligen är låg per

hektar, beräknas stödet per årsverk till 180 000 kr. Mot bakgrund av att spannmålsodlingen ofta bedrivs på deltid och att eftersom spannmålsodlingens miljövärden är högst begränsade framstår beloppet som anmärkningsvärt högt. Vidare kan noteras att stödet till övervägande del kan ses som ett "konserverande stöd" dvs. ett uppehållande försvar av en verksamhet, att jämföra med ett framåtsyftande stöd (produktutveckling, marknadsföring, investeringar i ny teknologi).

3.8 CAP och miljön

Jordbruksproduktion innebär med nödvändighet starka ingrepp i miljön. Själva syftet med produktionen är att påverka miljön, att styra och kontrollera den så att den avkastar jordbruksprodukter. Historiskt har också jordbruket lett till stor miljöpåverkan. Genom uppodling och hårt utnyttjande av markresurser har det europeiska jordbruket framförallt inneburit att skogen fått vika och i vissa områden har detta resulterat i att marken eroderat, att hed- och ljunghandskap bildats och att skogen inte lyckats återetableras även om jordbruksproduktionen upphört. Mycket av den miljö vi idag värdesätter är ett resultat bönders strävanden för överlevnad under tidigare generationer. En stor del av den flora och fauna som vi numera försöker bevara har skapats och utvecklats till följd av tidigare epokers ekonomiska förutsättningar för överlevnad. Beteslandskapets framväxt och bestående har historiskt styrts av knapphet på livsmedel. Den stora artrikedomen vi nu värnar hotas bland annat av att avkastningsförmågan på åkermarken höjts avsevärt och det därför inte längre är ekonomiskt motiverat att hålla djur på magrare beten. (Se t.ex. *Naturmiljön i siffror*, SCB, 1996.)

De frågor som bekymrar oss idag handlar inte om lantbrukarnas fysiska överlevnad utan snarare om hur jordbruket påverkar, och påverkas av, miljön i övrigt. De miljöproblem som anses mest betydelsefulla med dagens jordbruksproduktion berör framförallt läckage av växtnäring och bekämpningsmedelsrester, utarmning av den genetiska basen i jordbrukslandskapet och därav beroende arter samt förlusten av kulturmiljöer. Förutom kulturlandskapet kan man sammanfatta de centrala frågorna i huruvida dagens jordbruksproduktion kan anses långsiktigt uthålligt. I SOU 1994:82 menar utredarna att det svenska jordbruket inte är det. Om detta gäller för Sverige får väl det samma anses gälla för EU som helhet, eftersom de flesta problem som härvidlag berör svenskt jordbruk troligen är mer omfattande i andra EU-länder. Vilken roll CAP spelar i detta sammanhang är emellertid endast delvis belyst.

Till stor del påverkas jordbruket av en faktor utöver jordbrukspolitiken. Dagens europeiska jordbruk är därför inte bara ett

resultat av tidigare CAP utan främst av samhällsutvecklingen i stort. Jordbrukets primärproduktion är i dag en liten sektor inom EU. I en nyligen publicerad dansk studie om makroekonomiska effekter av en förändrad miljöpolitik (Schou och Vetter, 1996) konstateras att strängare miljöregler för jordbruket troligen kan vara till gagn för samhället i stort, även om jordbrukssektorn kan förlora på dem. Eftersom Danmark har en relativt betydelsefull jordbrukssektor torde indikationen gälla generellt inom EU. För länder där jordbruket är av mindre betydelse förefaller det rimligt att strängare miljöregler kan vara till nytta för samhället i övrigt, även om jordbrukssektorn missgynnas.

Trots att jordbruket alltså fått en allt mindre ekonomisk roll är det fortfarande av central betydelse för miljön i stora delar av EU. Inom hela EU utgör jordbruksmarken ungefär 50 % av arealen. Andelen jordbruksmark är således i ett svenskt perspektiv mycket hög i stora delar av EU. Brukandet av marken blir därmed en viktig del av miljötillståndet i stort.

Några genomgripande analyser av CAP:s samlade effekter på ländernas miljö har inte gjorts. Man kan dock konstatera att jordbruket, under den period som CAP funnits, kraftigt har påverkat medlemsländernas miljö.

För att nå Romfördragets mål om tekniskt framåtskridande och skäliga lantbruksinkomster har politiken delvis stimulerat en kraftig strukturrationalisering inom jordbruket (som tidigare påpekats har politik kombinerats på olika sätt så att bl.a. småbrukare i t.ex. mindre gynnade områden gynnats av vissa delar). Inom EU har antalet lantbrukare minskat med 50 % sedan 1970. Produktionsenheter har slagit samman och blivit större. En omfattande mekanisering och ökad användning av insatsvaror som handelsgödsel och kemiska bekämpningsmedel har skett. Intensiteten och avkastningen per ytenhet har ökat markant inom jordbruket. Till vissa delar har den här utvecklingen understötts av politikinslag inom marknadsregleringarna, strukturprogrammen och prisstöden. Bilden är dock tämligen komplicerad eftersom andra delar av politiken pekat i motsatt riktning (t.ex. kvoteringar). Vidare är det mycket svårt att säga om denna utveckling skulle varit mer eller mindre omfattande med en annan politik. Även om intensiteten är lägre i t.ex. USA har man där generellt större gårdar, regionalt påtagliga problem med växtnärläckage och bekämpningsmedel samt användning av produktionsmetoder, kanske framförallt inom animalieproduktionen, som i Europa anses tveksamma (t.ex. bruket av tillväxthormoner; även de genmodifierade grödorna kan nämnas). Med andra ord är det närmast omöjligt att säga om situationen varit "bättre" eller "sämre" utan CAP.

För att belysa den frågan krävs omfattande studier och en lång rad antaganden om vad som skulle gälla istället för CAP.

Man kan dock konstatera att strukturrationaliseringen och intensifieringen av jordbruket lett till en kraftig påverkan på miljön inom EU-länderna under de senaste årtiondena. Några av de viktigaste negativa miljöeffekterna av den allmänna utvecklingen beskrivs nedan, därefter följer en genomgång av studier som försöker relatera CAP:s mer direkta effekter på miljön.

Den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet och de omgivande biotoperna har drabbats genom t.ex. utdikning, fältsammanslagning, eliminering av restbiotoper, mekanisering, övergödning och ökad användning av kemiska bekämpningsmedel. Förändringarna har bidragit till en kraftig nedgång i populationsstorlek bland många arter av växter, insekter och ryggradsdjur. I Storbritannien har studier visat att av 28 fågelarter som är starkt knutna till jordbrukslandskapet har 24 minskat under perioden 1970 - 1990. För sju av dessa har populationen minskat med hälften. Lika kraftig nedgång kan inte konstateras hos arter som inte är knutna till jordbrukslandskapet. Förändringarna är störst i de mest intensiva jordbruksbygderna. Institute for European Environmental Policy har arbetat med att identifiera jordbrukssystem i Europa med en betydande grad av biologisk mångfald och höga naturvärden. Trots de stora variationerna som finns inom Europa framgår det tydligt att de ur biologisk mångfaldsynpunkt mest värdefulla områdena utgörs av extensiva jordbrukssystem som t.ex. extensiva betesmarker, småskaligt brukande baserat på en blandning av odling och djurhållning, ängs- och hagsystem, traditionellt skötta oliv- och korkeksplanteringar etc. Många av de här systemen har förändrat kraftigt under de senaste årtiondena. Strukturrationalisering och ökade lönsamhetskrav har lett till att dessa, ur produktionssynpunkt lågavkastande system, i hög grad övergivits eller lagts om till annan produktion med minskad biologisk mångfald som följd.

Specialiseringen inom jordbruket och krav på hög effektivitet och avkastning hos de domesticerade arterna har lett till att lantsorterna och lantraserna trängts tillbaka och ofta konkurrerats ut av sortmaterial med högre avkastningsnivåer. En betydande genetisk utarmning har med andra ord skett inom det europeiska jordbruket.

Försörjningen av växtnäring baseras till stor del på handelsgödsel. Recirkulationen av växtnäring, naturgödsel och organiska restprodukter har över tiden blivit allt mindre betydelsefull. Djurhållningen har koncentrerats till vissa regioner med hög djurtäthet (se vidare nedan). Stallgödseln kan i dessa områden inte absorberas av den befintliga jordbruksarealen. Som en följd härav har stallgödseln förvandlats från en re-

surs till ett problem, med läckage av växtnäring och påföljande omfattande eutrofiering av vattendrag, sjöar och havsområden, inte minst Östersjön. Till de direkta konsekvenserna kan räknas igenväxning, syrefattiga bottenar och påverkan på den biologiska mångfalden, inklusive fiskebestånden. (CAP:s effekter härvidlag diskuteras nedan.)

Ensidiga växtföljder har lett till ett ökat beroende av kemiska bekämpningsmedel för kontroll av ogräs, sjukdomar och skadedjur. Detta har i sin tur lett till en negativ påverkan på den biologiska mångfalden och en lagring av kemiska ämnen i mark och vatten. (Även här diskuteras CAP:s inflytande nedan.)

Mekaniseringen och intensifieringen av jordbruket har lett till att allt större och tyngre jordbruksmaskiner använts. Det höga marktrycket kan påverka strukturen på jordbruksmarkens alvlager så att jordarnas fysikaliska egenskaper ändras med minskad infiltrationskapacitet av vatten och gasutbyte som följd. Markens mikroorganismer kan också påverkas negativt.

Markerosion till följd av överbetning är ett allvarligt i flera av EU:s länder. Stor djurtäthet har lokalt lett till jorderosion.

CAP:s direkta effekter på miljön inom EU

Även om jordbrukssektorn idag är mindre ekonomiskt betydelsefull i de flesta EU-länderna utgör näringen, som påpekats, en viktig del på miljöområdet. Dels är vi alla beroende av möjligheten att producera hälsosamma livsmedel. Den miljö som jordbruk bedrivs inom får därför naturligtvis inte förgiftas eller på andra sätt förstöras. Samtidigt utgör markresursen och växtodling en central del i ett mer långsiktigt uthålligt och kretsloppsbaseerat samhälle. Av bland annat dessa orsaker kommer CAP med all säkerhet i framtiden inriktas mer mot olika miljöhänsyn.

Försöken att grundligt utvärdera miljöeffekterna av CAP har inte varit många. I en studie beställd av kommissionen (Brouwer och van Berkum, 1996) görs en omfattande genomgång av området. Det konstateras att dylika utvärderingar i stort sett saknas, att behovet av forskning och utvärderingar inom området är stort och att det därför idag är svårt att dra några mer detaljerade slutsatser. I rapporten framgår tydligt att den senaste tidens fokusering på miljörelaterade åtgärder till stora delar inte har baserats på grundläggande förstudier, samt att kunskapsnivån om många av de komplexa samband som berörs är oklar och att uppföljningar ännu inte gjorts i någon betydande omfattning. Orsakerna till den sista noteringen anges vara dels att de samband man försöker påverka är mycket komplexa, dels att många av åtgärderna införts så nyligen att det fortfarande är för tidigt att dra några

egentliga slutsatser av stödets betydelse. Dessutom konstateras att förhållandena skiftar kraftigt inom EU. Det är därmed svårt att dra slutsatser som gäller för hela området. Många studier koncentreras följaktligen i första hand på de teoretiskt generella slutsatser man trots allt kan dra.

Det kan då bl.a. konstateras att gränsskydd och medföljande prisstöd gynnar en intensivare produktion än vad lägre priser skulle ha gjort. Subventioner av insatsmedel har samma effekt. Eftersom prisstöd varit CAP:s huvudsakliga medel har jordbrukspolitiken drivit upp intensiteten i produktionen. Därmed har användningen av gödningsämnen och kemikalier betalat sig bättre än vad som eljest skulle vara fallet. Urlakning och bekämpningsmedelsrester har också blivit ett allt större problem i de intensivt odlade områdena inom EU. Även om den tekniska utvecklingen säkert medfört att en del av dessa problem uppstått i alla fall, har utformningen av CAP härvidlag förstärkt de negativa trenderna. Å andra sidan tål det påpekas att ett högt prisstöd, med efterföljande kapitalisering i marken, leder till att det lönar sig bättre att sköta sin mark. Höga priser talar alltså för att man tar större hänsyn till risken för erosion och försämring av markkvaliteten än man skulle gjort vid lägre priser. En förutsättning för ett högre priser skall leda till bättre hushållande med markresursen är att brukaren också får del av de långsiktiga effekterna av miljöhänsyn. Med andra ord kan höga priser leda till att arrendatorer eller brukare med oklara äganderätter kan tjäna på att utnyttja marken hårt under en kort tid av höga priser, för att sedan inte kännas vid de långsiktigt negativa effekterna.

När det gäller sambandet mellan prisnivån och produktionsintensitetens negativa miljöpåverkan refererar Brouwer och van Berkum till de två OECD-länder som genomfört radikala förändringar av jordbrukspolitiken, med efterföljande prissänkningar, nämligen Nya Zeeland och Sverige. Vare sig här eller på Nya Zeeland har det kunnat noteras någon entydig och påtaglig effekt. För Sveriges del fick aldrig avregleringsbeslutet några genomgripande följder på grund av den korta tiden den nya politiken tillämpades. På Nya Zeeland sjönk användningen av gödningsämnen och bekämpningsmedel tämligen omgående för vissa produkter, men i de stora produktionsgrenarna, som innefattar betesdjur, noterades inte några tydliga extensifieringseffekter. Överbetning med efterföljande risk för framförallt bortspolning av jord förekommer även efter avregleringen. (Det kanske bör påpekas att en del av de problem som Brouwer och van Berkum diskuterar har mindre relevans idag än de hade för några år sedan. De baserar sin genomgång på tidigare studier och det tar ofta några år att genomföra forskning och utvärderingar.

Eftersom EU:s regelverk kontinuerligt ändras kan vissa åtgärder vara gjorda innan de problem regelverket tidigare gav upphov till är väl dokumenterade.)

MacSharry-reformens sänkta spannmålspriser och införandet av direktbidrag motiverades delvis med förväntade positiva miljöeffekter. Begränsningen av den arealbidragsberättigade marken anses vara bra eftersom detta hindrar gräsbevuxen mark från att ställas om till spannmålsodling. (För att marken skall vara ersättningsberättigad för brukaren skall den odlats med ersättningsberättigad gröda och ingått i en växtföljd den 31 december 1991.) Å andra sidan har arealbidraget till spannmålsodling inneburit att det blivit intressant att använda helsäd som grovfoder inom animalieproduktionen, vilket missgynnar vallar och beten. Dessutom leder arealbidragen till att de spannmålsdominerade regionerna fortsätter med spannmålsodling eftersom de endast härigenom kommer i åtnjutande av arealbidraget. Direktstöden inom spannmålsodlingen borde med andra ord leda till sänkt intensitet jämfört med tidigare prisstöd. Å andra sidan bibehålls en struktur som relativt sett gynnar spannmålen på gräsets bekostnad, som fodermedel i djurproduktionen. Som en följd av det senare blir de åtgärder inom miljöstödsprogrammen som syftar till att öka odlingen av vall dyrare, eftersom stöden till vallodlingen måste sättas i relation till hur lönsam spannmålsodlingen är.

Även om den tekniska utvecklingen (kanske främst driven av relationerna mellan kostnaden för arbete, kapital, energi och insatsvaror) troligen förklarar de stora förändringarna i markanvändning, påverkas denna givetvis även av priser och direktstöd. En hög ersättningsnivå gynnar en ökad specialisering så till vida att såväl specialiserad kunskap som produktionsteknologi betalar sig bättre då än vid lägre ersättningsnivåer. Om specialiseringen leder till ökade inslag av monokulturer följer en ökad utarmning av den biologiska mångfalden och landskapsvariationen.

För kött- och fårproduktionen noterar Brouwer och van Berkum att djurbidragen ännu inte synes ha haft någon större effekt. Merbetalningen till extensiva besättningar har heller inte inneburit någon större förändring. Endast i vissa delar av Storbritannien har restriktioner på djurtäthet haft en viss effekt för ett fåtal fårproducenter. En av orsakerna till att effekterna närmast uteblivit anses vara att mjölkproduktionen ännu inte reformerats. Här är stödet fortfarande högt och en stor del av nötköttet inom EU kommer från mjölkkobesättningar.

När det gäller den biologiska mångfalden inom domesticerade arter syns en tydlig direkt påverkan av CAP. Inom EU finns en ordning för godkännande av utsädesorter som används inom jordbruk och

trädgårdsnäring. För att få säljas måste en sort finnas upptagen i den sortlista som upprättas enligt direktiv 70/457/EEG och 70/458/EEG. Lagstiftningen synes ha sitt ursprung i en tid då det fanns berättigat intresse för att genom speciallagstiftning skydda jordbrukarna från undermåligt utsäde.

EU:s utsädeslagstiftning innebär ett förbud mot handel med utsäde av sorter som inte finns på EU:s sortlistor. Det innebär att handel eller överlåtelse av lokala eller äldre sorter av olika växtslag, liksom importerade sorter som inte finns på någon lista, är förbjuden. Problemet rör främst grönsaker och rotfrukter. Förbudet mot överlåtelse utgör ett hot mot den domesticerade biologiska mångfalden i jordbruket, eftersom dessa sorter kontinuerligt måste uppföras för att hållas vid liv och dessutom finns i så små mängder att de behöver spridas till nya odlare.

Kommissionen lade 1993 fram ett nytt förslag (COM (93) 598) till en mängd förändringar av utsädesdirektiven. Förslaget behandlas fortfarande av Europaparlamentet, vars rapportör har kommit överens med kommissionen om att till förslaget foga att det i direktiven skall föras in möjligheter till handel med lokala eller äldre sorter, genom att upprätta en bevarandelista. Odling av sådana sorter skulle därmed underlättas betydligt. Parlamentets yttrande väntas under våren 1997. Beslut i rådet kan dock dröja till slutet av året.

Jämförelser inom EU

Den stora spridningen inom EU:s jordbrukssektorer syns bland annat i statistik över bekämpningsmedel. I tabell 8 nedan visar försäljningen av bekämpningsmedel inom EU. Försäljningen är i särklass lägst i Sverige och i Finland.

Brouwer och van Berkum noterar därutöver att försäljningen av dylika preparat sjunkit under de senaste tio åren och menar att pris-sänkningar på spannmål troligen bidragit till detta. Det kan vara på sin plats att notera att en stor del av sänkningen har åstadkommits tack vare en övergång till så kallade lågdospreparat. Siffrorna säger heller inget om vilken typ av preparat som används. Uppgifter om huruvida den bekämpade arealen ökat eller minskat saknas.

Tabell 8 Försäljning av bekämpningsmedel

Land	Försäljning efter produktgrupp (kg/ha)						
	Perm. odl.arel i 1000 ha, a)	herbicide (b)	fungicide	in-sekticide	ne-mati-cide	andra	tot
Belgien b)	737	3,5	4,5	0,5	1,2	1,0	10,7
Danmark	2558	1,4	0,6	0,1	<0,1	0,1	2,2
Tyskland	7492	2,3	1,5	0,2	-	0,5	4,4
Grekland	3912	0,9	2,7	0,8	0,1	1,6	6,0
Spanien	20089	0,1	1,6	0,1	0,5	0,2	2,6
Finland	2524	0,4	0,1	<0,1	-	<0,1	0,5
Frankrike	19234	1,4	2,3	0,3	0,7	0,2	4,4
Irland	933	1,1	0,7	0,1	0,1	0,3	2,2
Italien	11975	0,9	4,8	0,9	0,8	0,2	7,6
Luxemburg	81	1,5	1,4	0,1	-	0,1	3,1
Nederländerna	911	3,3	4,6	0,6	7,4	1,6	17,5
Österrike	1524	1,2	1,0	0,1	-	0,3	2,5
Portugal	3173	0,4	1,2	0,2	-	0,1	1,9
Sverige	2790	0,5	<0,1	<0,1	-	<0,1	0,7
England	6600	2,0	1,0	0,2	-	0,5	3,6
EUR15	84533	1,1	2,1	0,3	0,3	0,3	4,2

a) Den odlade arealen inkluderar träda; b) Det förutsätts att hälften av herbiciderna används utanför jordbruket.

Källa: Brouwer och van Berkum som hänvisar till Brower 1995.

I en studie av Oskam och Vijftigschild (1996) noteras vidare att mängden tillåtna bekämpningsmedel inom unionen varierar starkt (där Sverige har det lägsta antalet). En framtida harmonisering av regleringar på detta område kan, enligt Oskam och Vijftigschild, leda till en klar reduktion av antalet tillåtna medel för flertalet medlemsländer, men samtidigt är det möjligt att det för t.ex. Sveriges del skulle kunna betyda att antalet tillåtna preparat ökar. (Sveriges position på detta område är emellertid helt klar och den går ut på att så inte skall bli fallet.)

I en studie av Brouwer (1996) kopplas utlakningen av kväve från jordbruksmark till intensiteten i djuruppfödningen. Den huvudsakliga orsaken till problemen med urlakning från stallgödsel är emellertid inte förknippad enbart med djurtätheten i sig, utan beror till stor del på hur gödseln lagras och sprids samt på allmänna klimatologiska och jordartsmässiga förhållanden. Det konstateras dock, liksom i Brouwer

och van Berkum, att CAP:s tidigare högprislinje för spannmål ledde till att denna i jämförelse med proteinfoder, blivit dyr i foderblandningar. Uppfödningen av framförallt svin och höns har påverkats av detta. En kombination av närhet till hamnar (och därmed möjligheter till billig import av andra fodermedel), god infrastruktur (och därmed billiga transporter av bland annat foder och djur), närhet till effektiv och storskalig förädlingsindustri (och därmed rationell avsättning för djuren) och närhet till befolkningscentra (och därmed närhet till marknader för produkterna) i kombination med ett utbredd kunnande och en utvecklad affärsmässighet anses ha gynnat bildandet av relativt stora och intensiva djuruppfödningssystem i framförallt Nederländerna och Belgien. Huruvida problemen med växtnäringsslakning skulle varit mindre utan CAP är emellertid svårt att veta. Troligen hade dock foderstaterna inom EU haft mer spannmål och därmed lägre proteinhalt än de högprotein-koncentrat som, relativt spannmål, gynnats av den tidigare politiken. Med höga halter kväve i fodret ökar såväl basen för amoniakavdunstning som stallgödselets allmänna kväveinnehåll. Prisstöden för animalier bidrog dessutom till att det lönade sig bättre med intensiv utfodring. (Idag är priserna betydligt lägre än före MacSharry-reformen.)

I en studie av Brouwer (1996) framgår att problemen är störst i framförallt Holland, Belgien och delar av Tyskland och Bretagne. I stort sett sammanfaller de områden som karaktäriseras av intensiv djurhållning med områden där intensiteten i spannmålsodlingen också är hög. Kväveurlakning är, icke förvånande, påtagliga. Det är också här man har störst problem med föroreningar av grundvatten, även om detta problem är aktuellt också i intensiva frukt- och grönsaksdistrikt i kustregioner i Spanien och Italien.

Tabell 9 illustrerar den stora spridningen i koncentration av stallgödsel. Det kan vara värt att notera att EU:s miljöpolitik innefattar ett antal direktiv, bland annat rörande grundvatten och nitrater. I nitratdirektivet har fastslagits att den högsta tillåtna givna stallgödselekväve per hektar kommer att vara 170 kg från år 1999. Det åligger varje medlemsland att se till att direktivets mål uppnås. Uppenbarligen slår dylika gemensamma bestämmelser mycket olika inom unionen.

Det bör kanske påpekas att mätningar av den här typen ofta är av överslagskaraktär och att olika beräkningsmetoder används. Att jämföra olika studier inom området kan därför vara vanskligt.

Tabell 9 Totalt antal företag representerade i FADN och företag med stallgödselproduktion som överstiger 170 kg N/ha, i medlemsländerna 1990/91.

Land	Totalt antal företag i 1000-tal	Genomsnittlig prod av stallgödsel (kgN/ha)	Företag med kväve från stallgödsel över 170 kg/ha	
			Andel av tot ant. ftg. (%)	Genomsnittlig prod. (kgN/ha)
Belgien	51,9	196	47	327
Danmark	81,0	109	26	258
Tyskland	373,9	98	12	207
Grekland	498,3	64	15	557
Spanien	690,6	40	19	723
Frankrike	556,7	62	6	309
Irland	140,2	93	8	225
Italien	1369,8	55	6	361
Luxemburg	2,3	128	11	197
Holland	94,0	343	63	501
Portugal	448,5	40	18	357
England	141,6	68	17	258
EUR 12	4448,9	73	13	352

Källa: Brower 1996, som hänvisar till FADN-CCE-DG VI/A-3; från LEI-DLO.

CAP:s miljöstö

När det gäller de tämligen nyligen införda miljöstöden (enligt förordning 2078/92) noteras även här en stor heterogenitet, vilket framgår av tabell 9. Det kan noteras att i Finland täcks drygt 80 % av den totala arealen in under miljöstödsberättigade områden. I Sverige är mindre än 50 % av jordbruksmarken ansluten till något miljöstöd medan ungefär en tredjedel av alla jordbruksföretag erhåller någon form av miljöstöd. Sverige, Finland och Österrike fick alla i medlemskapsförhandlingarna relativt sett omfattande miljöstödsprogram. Eftersom finansieringen för dessa delas mellan EU och respektive land varierar även viljan och förmågan att använda dem.

Tabell 10 Nivåer på miljöprogrammets budgetar, under rådets förordning (EEC) 2078/92, i medlemsländerna.

Land	Budget (ecu/ha)	Deltagande (x 1,000 ha)	Deltagande (% av jbr ftg)
Belgien	123,0	63,0	5
Danmark	88,5	210,0	10
Tyskland	142,0	3000,0	50
Spanien	30,6	4073,8	15
Frankrike	51,3	6343,9	20
Irland	66,6	1036,3	20
Italien	74,4	1484,9	10
Luxemburg	160,5	16,4	15
Holland	144,7	67,4	5
Österrike	105,0	3194,0	90
Portugal	83,2	871,7	20
England	?	?	?
European Union	97,2		

Källa: Hämtad ur Brower and van Berkum, som hänvisar till De Putter.

Miljöstöden har varit i bruk under så kort tid att det ännu saknas omfattande utvärderingar. Eftersom det dessutom finns stora kunskapsbrister om de problemkomplex som miljöstöden avser att gynna eller skydda och det dessutom ofta saknas referensmaterial (t.ex. i form av dokumentationer av tillstånd innan stöden infördes eller jämförelser med områden som inte omfattas av miljöstöd) torde det även i fortsättningen bli svårt att få fram bra utvärderingar. Miljöstödsregleringarna har heller inte blivit fullt integrerade med vare sig marknadsordningarna eller CAP:s övriga delar. En rad målkonflikter föreligger (se avsnitt 3.2). Miljöstöden bekostar bl.a. åtgärder för att minska intensiteten i jordbruksproduktionen och prisstöden gynnar en intensivare produktion. Man kan med andra ord säga att skattebetalare och konsumenter först betalar via prisstödet, som gynnar intensiv produktion, och sedan via ett extensifieringsstöd som skall avhålla lantbrukarna från den, givet prisstöden, gynnsamma intensiva produktionen. Miljöstöd i form av extensifieringsbidrag kan utgå till såväl animalie- som vegetabilieproduktion.

När det gäller stödet till mindre gynnade områden konstaterar Brouwer och van Berkum att det haft en genomgående positiv effekt på landskapet, framförallt genom en fortsatt levande jordbruksdrift. De menar att många av de områden som berörs och mycket av det som anses värdefullt i dessa områden karaktäriseras av tämligen extensiv

brukning, ofta betning, av jordbruksmarken. Genom stöden har en dylik mindre intensiv produktion, som rimligen skulle slagits ut i större utsträckning utan LFA-stöden, kunna bibehållas. Å andra sidan noterar Brouwer och van Berkum att avfolkningen och nedläggningen av jordbruksmark inte stoppats av LFA-stöden. I vissa LFA-områden har den till och med varit högre än utanför LFA (ånyo är det svårt att värdera detta konstaterande eftersom vi inte vet vad som hade gällt utan stödet och modeller över detta saknas). De noterar vidare att LFA-stöden i vissa fall lett till ett högre utnyttjande av till exempel betesmark än vad som varit lämpligt ur miljösynpunkt. Även denna notering tar de som ett tecken på bristande samordning av olika jordbrukspolitiska instrument.

När det gäller rådets förordning (EEC) 2092/91 om ekologisk odling, har även denna varit i drift under så kort tid att det är för tidigt att dra några egentliga slutsatser, även om tecken på problem noterats.

Sammanfattning

Trots den ökande medvetenheten om jordbrukets centrala roll på miljöområdet saknar CAP fortfarande explicita miljömål. I sin nuvarande utformning har CAP inte förmått lösa de miljöproblem jordbruket bidrar till. För att nå de svenska målen om långsiktig uthållighet i produktionen synes det krävas påtagliga förändringar inom jordbrukets område.

Jordbrukets produktionsprocesser leder på ett komplicerat sätt till effekter på miljön. Eftersom brukandet är runsligt utspjutt på ett stort antal brukningsenheter, och sambanden mellan bl.a. kemikalier och gödningsämnen, mark, växter och vatten, är svåröverskådliga är det också svårt att etablera regleringar i miljövärdande syfte som blir effektiva.

Det ökade intresset för jordbrukets miljöproblem och miljöpåverkan har lett till anpassningar i såväl jordbrukspolitiskt fokus som i olika regleringar. Tyvärr saknas fortfarande mycket kunskap inom området och likaväl som underlagen för redan tagna beslut ofta varit bristfälliga saknas det utvärderingar av följderna av dessa beslut.

CAP har påverkat miljön men jordbrukets brukningsmetoder bestäms i stor utsträckning av förhållanden som till stora delar ligger utanför CAP:s domäner. Möjligheterna att få arbete utanför jordbruket, ny teknologi, priser på insatsmedel, skattelagstiftning och konsumenternas och producenternas värderingar är bara några av de faktorer som också har stor påverkan på jordbruksproduktionen. Dessutom har olika regleringar och styrningar sällan entydiga effekter, snarare leder de till anpassningar som resulterar i att det är svårt att säga annat än att de lett till såväl positiva som negativa effekter. Behovet av ökad kunskap på området anses vara mycket stort.

3.8.1 Effekter av CAP på miljö i Sverige

I stora drag kan man föra samma resonemang för Sverige som för EU i stort. Man kan konstatera att vi ännu vet lite om CAP:s miljöeffekter i Sverige, eftersom det gått så kort tid och det dessutom är svårt att avgöra i vilken grad de förändringar som skett i jordbruket primärt beror på CAP, eller på övriga förändringar i t.ex. priser på avslugröddor och insatsmedel. Ytterligare en faktor som komplicerar bilden är att 1990 års jordbrukspolitik i praktiken avbröts redan efter ett par år genom att lantbrukarna började förbereda sig på ett svenskt EU-inträde.

Några förändringar som skett inom det svenska jordbruket kan dock komma att få betydelse i form av miljöeffekter. Markanvändningen har förändrats, bl.a. har den extensiva betesvallen till stora delar åter tagits i bruk för spannmålsodling, vilket torde vara en direkt följd av EU:s arealersättning till spannmål. Sedan 93/94 och fram till odlingsåret 1996 har brödspannmålen och trädesarealen ökat enligt SCB. Spannmålsodlingens ökning har varit störst i norra Sverige. Även andelen ekologiskt odlad areal har ökat generellt sett. När det gäller försäljningen av handelsgödselkväve och bekämpningsmedel är tolkningen av utvecklingen komplicerad. Det tycks dock som den positiva utvecklingen (minskningen) sedan mitten av 1980-talet planat ut för bekämpningsmedel. Det finns även en mer otydlig tendens till ökad försäljning av handelsgödselkväve.

Eftersom jordbrukspolitiken i Sverige liknade den i EG fram till 1990 gäller till stora delar samma principiella slutsatser om prisstöd, insatssubventioner och intensitet. 1990 års reform ledde till lägre priser men en tidigare trend av lägre förbrukning av gödningsämnen och bekämpningsmedel bröts. Anledningen anses vara avskaffandet av prisregleringsavgiften på kväve 1993 och en allmänt pressad prisnivå på handelsgödsel (se t.ex. LiM - Utvärdering av den nya Livsmedelspolitikens miljöeffekter). Det är fortfarande för tidigt att säga vad EU-medlemskapet innebär i detta sammanhang. Analyser inom LiM-projektet görs fortfarande och en redovisning skall ske under året.

I en rapport från Naturvårdsverket (Rapport 4561, 1996) konstateras att den genomsnittliga utlakningen av kväve i Götaland och Svealand ligger på cirka 30 kg/ha och år. Variationen inom Sverige är dock betydande, mellan 5 och 100 kgN/ha och år. Utlakningen är en oundviklig process och omfattningen påverkas av en rad olika faktorer, bl.a. klimat, jordart, gröda, gödning, jordbearbetning och deposition. Det kväve som deponeras på åkermarken kommer till stora delar från andra länder och andra sektorer som trafik och förbränning. Depositionen varierar mellan 5 kgN/ha och år i norra Sverige och 30

kgN/ha och år i södra Sverige. Kväveutlakningen är högre i sydvästra Götaland än i östra Svealand bl.a. beroende på en högre andel lätta jordar, temperaturer över noll grader under en större del av året, högre djurtäthet, större gödselmängder och högre intensitet. Utlakningen är i stora delar av landet av samma storleksordning som depositionen.

Problemen med närsaltsutlakning från jordbruksmark är emellertid betydligt mindre i Sverige jämfört med spannmålsdominerade områden i t.ex. Nederländerna, Belgien, Frankrike och Tyskland. Vårt klimat med kalla vintrar är härvidlag en positiv faktor.

Nitratkväve, som är lösligt, följer lätt med vattnet genom marken om det inte tas upp av växtligheten. Utlakningen kan t.ex. fördubblas under en mild och nederbördsrik höst. Nedbrytningen av organiskt material sker så länge marktemperaturen överstiger noll grader och fortsätter alltså i normala fall efter det att grödan skördats. Kväveläckaget är större från sandjordar än från lerjordar, bl.a. beroende på skillnader i jordens struktur.

Genom att ha marken bevuxen under en större del av året kan den växande grödan ta upp kvävet på hösten när nederbörden, och därmed även läckaget, är som störst, kan man minska risken för utlakning. Liggande vallar läcker mindre kväve än plöjda jordar. Jordbearbetning, t.ex. plöjning, ökar nedbrytningen av det organiska materialet, vilket kan leda till ökat läckage. Spannmålsodling läcker generellt sätt mer än vall även om vallbrott kan leda till omfattande växtnäring förluster. Gödslning vid olämplig tidpunkt eller i en omfattning som överstiger vad grödan förmår ta upp kan också öka läckaget. Stora givor har visat sig kunna öka läckaget exponentiellt.

Eftersom val av gröda och brukningsmetod påverkas av CAP påverkas även kväveläckaget. Utlakningen styrs emellertid av så många faktorer att det är omöjligt att säkerställa CAP:s betydelse härvidlag.

Man kan dock noteras att spannmålsodlingen i Sverige gynnas relativt de förhållanden man kunde förvänta sig om Sverige inte gått med i EU. Den förväntade extensifieringen inom EU, direkt och indirekt uppmuntrad av MacSharry-reformen, har inte samma relevans för Sverige eftersom de svenska spannmålspriserna hade sjunkit betydligt redan innan EU-medlemskapet. I stället har arealbidragen snarare lett till att spannmålsodlingen ökar. Arealen spannmålsmark stiger och även om en del av marken måste trädas är det inte uteslutet att nettoeffekten av grödförskjutningen innebär ett ökat tryck på miljön från gödning och bekämpningsmedel. Så länge spannmålsarealen ökar kan detta leda till en relativ försämring ur miljösynpunkt. Arealbidragen till spannmålsodlingen innebär dessutom att ensilering av spannmål kan bli ett attrak-

tivt fodermedel, vilket också missgynnar vallen. Möjligen kan kommande vallstöd motverka omvandlingen av vall till spannmålsareal.

I och med införandet av CAP påverkades dessutom situationen för nötköttsuppfödningen i Sverige. Bilden härvidlag är tämligen komplicerad. Å ena sidan föll nötköttspriserna generellt efter EU-inträdet. Å andra sidan infördes kompensationsbidrag och miljöstöd som bl.a. riktade sig mot nötköttsuppfödningen. För de producenter inom stödområdena har följaktligen införandet av CAP lett till en del positiva förändringar i form av stöd medan uppfödare utanför stödområdena fått erfara lägre priser. (En bredare diskussion av dylika frågor förs i kapitel 5.)

Tillämpningen av CAP kan även komma att leda till att kemiska bekämpningsmedel som idag är förbjudna i Sverige åter bli tillåtna efter 1999. Harmoniseringen av olika nationella lagstiftningar pekar i den riktningen. Här är dock Sveriges inställningen att en sådan utveckling skall förhindras.

En påtaglig effekt av införandet av CAP berör de generösa miljöstöden under förordning 2078/92 som Sverige förhandlade sig till. Genom miljöstödsprogrammet möjliggörs betydligt mer omfattande insatser på miljöområdet, än vad som var fallet innan Sverige gick med i EU. Eftersom CAP i allmänhet och miljöstöden i synnerhet tillför jordbruket mer pengar än vad som kunde förväntas om Sverige inte gått med i EU, förefaller det rimligt att anta att inträdet i EU lett till (eller i vart fall kommer leda till) att den brukade arealen är större än den skulle varit om Sverige fullföljt 1990 års livsmedelspolitik.

Avslutningsvis kan det vara värt att notera att det är alltför tidigt att dra några tydliga slutsatser angående hur CAP påverkar den svenska miljön. Miljöstödsprogrammet, som kortfattat kommenteras nedan, innebär att betydligt mer resurser än tidigare riktas direkt mot olika miljöåtgärder. Dessutom vidtas en rad åtgärder inom näringen. Flera olika program syftar till att öka miljöanpassningen, främst kan man i det sammanhanget notera den omfattande kampanjen "På väg mot världens renaste jordbruk". Huruvida dessa ansträngningar ökat eller minskat p.g.a. CAP är dock svårt att säga.

3.9 EU:s miljöstöd och regionala stöd i Sverige

3.9.1 Inledning

Underlag för att göra en empiriskt grundad analys av dessa stödformer är otillräckligt. Miljöstöden är nyligen introducerade. LEADER II-programmets andra fas och mål 5b stöden har nyss börjat implementeras. Ett vallstöd skall snart införas. När det gäller miljöstöden har en

utvärdering presenterats under våren. Diskussionen här bygger i huvudsak på erfarenheter av liknade stödformer i Sverige, som funnits i bruk under en längre tid. Generellt kan dock sägas att de existerande utvärderingarna är otillräckliga. Kostnads-nyttokalkyler saknas, sysselsättnings-effekten har uppskattats med hjälp av uppgifter från de närmast berörda, vilket enligt andra studier (se nedan) sannolikhet innebär en överskattning av effekterna. Bedömningar av vad som skulle inträffa om stödet inte betalades ut har sällan gjorts. Företeelsen med otillräckliga utvärderingar gäller inte bara Sverige utan även EU. Systematiska utvärderingar av gjorda satsningar saknas och åtgärderna har analyserats i otillräcklig utsträckning (för en diskussion av tillståndet se Cork-deklaration.)

Varje utvärdering innebär en jämförelse med en situation där den utvärderade åtgärden eller politiken inte tillämpas. Valet av jämförelsenorm är helt avgörande för utfallet av analysen. De välfärds-ekonomiska konsekvenserna av CAP analyserades utifrån en situation där ingen jordbrukspolitik skulle tillämpas, dvs. jämförelserna gjordes med en frihandelssituation. Ingen kan med säkerhet veta hur jordbrukets produktion, konsumtion m.m. skulle sett ut under dylika förhållanden. En god ledning kan man dock få av matematiska jordbrukssektorsmodeller. När det gäller olika former av företagsstöd är det oftast svårare att skapa sig en tillförlitlig bild av vad som skulle ha hänt i avsaknad av ett riktat stödprogram. För att kunna utvärdera resultaten krävs dock en grundläggande förståelse av den underliggande utvecklingsdynamiken, eftersom det ofta är den som genererar den ogynnsamma utveckling som stödet avser att åtgärda. Vidare är det svårare att göra bedömningar av effekterna på individnivå, jämfört med studier som avser grupper av individer. I det senare fallet är det lättare att använda sig av statistiska metoder och modeller.

I en utvärdering av effekterna av olika företagsstöd (Ds 1995:14) påpekar Barkman och Fölster att "internationella och svenska vetenskapliga studier finner ofta, med ganska sofistikerade metoder, rätt svaga effekter av stöd. Myndigheters utvärderingar däremot finner ofta stora positiva effekter med metoder - som i jämförelse med de som används i den vetenskapliga litteraturen - framstår som ytterst tveksamma". Den överskattning som myndigheters utvärderingar förefaller resultera i kan bero på att effekter och kostnader av stöden endast ofullständigt har beaktats. Stödets samhällsekonomiska kostnader består, enligt Barkman och Fölster, av flera delkomponenter (från Ds 1995:14):

- * den kostnad för stöden som uppkommer till följd av effektivitetsförluster som orsakas av de skatter som betalar subventionen (Själva stödbeloppet utgör däremot endast en transferering);

- * kostnader för offentlig administration och tjänster;
- * kostnader inom företaget av stödadministration och verksamheter som bedrivs till följd av stödet;
- * negativa bieffekter inom företaget;
- * negativa bieffekter utanför företaget, exempelvis till följd av att mer effektiva konkurrenter slås ut.

Stödets intäkter omfattar två kategorier:

- * önskvärda effekter med hänsyn till målet för stödet, som inte skulle uppkommit utan stöd;
- * positiva bieffekter utanför företaget.

3.9.2 Erfarenheter av jämförbara svenska stödformer

I Sverige infördes i och med 1990-års reform stöd till landskapsvårdande åtgärder. Stöden, Landskapsvård och NOLA (NOLA infördes i och för sig redan budgetåret 1986/87 men fick inledningsvis en tämligen blygsam budget på fem miljoner kronor per år, vilka ökades till tio miljoner per år efter 1990), inriktades på att skydda och bevara odlingslandskap, speciellt betesmark, som befarades läggas ner i och med reformen.

Stöden utformades enligt civilrättsliga kontrakt där lantbrukarna åtog sig att hävda och sköta marken på ett angivet sätt. Landskapsvårdstöden hade en budget på 100 miljoner 1990/91, 200 miljoner 1991/92 och 250 miljoner från 1992/93 till och med 1994/95. De statliga verk som ansvarade för stöden beslutade att administrationen på länsstyrelserna inte skulle få ta mer än 3,5 % i anspråk. Centralt användes dessutom vissa medel till uppföljning, utbildning och administration. NOLA omfattade 40 miljoner kronor efter 1990 års reform varav administrationen fick uppgå till högst 10 %. Totalt omfattade Landskapsvården och NOLA tillsammans 18 500 avtal och en areal av 411 000 hektar av vilka ungefär hälften utgjordes av betesmark.

I direktiven till den utvärdering (LiM-rapporten 1994, eller Fördjupad utvärdering av åtta länsstyrelserns arbete 1990-1993 med Landskapsvård och NOLA), som gjordes inom åtta län anges bl.a. att en bedömning av huruvida stöden var kostnadseffektiva, en så kallad kostnads-nyttoanalys, skulle genomföras. Detta lät sig emellertid inte göras, bland annat på grund av metoden som användes för utvärderingen. I utvärderingen konstateras dock:

- * att civilrättsliga avtal varit en bra form för dylika åtgärder,
- * att avtal slutits i de områden man avsåg att skydda,

- * att avtalens skötselföreskrifter med tiden blev mer tydliga och uppföljningsbara, från att ofta ha varit otydliga,
- * att företagens långsiktiga överlevnad underlättats av stöden (men att denna långsiktiga överlevnad förvisso i huvudsak bestäms utanför de aktuella stöden och är helt avgörande för att uppnå den övergripande målsättningen om markernas bevarande),
- * att även om de individuella avtalens ersättningsnivåer i normalfallet varit alltför schablonartade har de erbjudit goda incitament för en bra skötsel,
- * att kurser och råd behövs för administrativ personal,
- * att intensifierad information och rådgivning till brukarna dels varit mycket betydelsefull men samtidigt tilldelats för lite resurser samt,
- * att det fanns uppenbara brister i dokumentation och uppföljning.

Av bilagan till utvärderingen framgår det att uppföljning och kontroll inte rymdes inom programmets budgetramar. Skötsel sanktionerades sällan. Även på andra områden fanns brister i stöden, bl.a. var avtalen i vissa fall otydliga och den lokala variationen var betydande.

I och med införandet av CAP avskaffades/utfasas de ovan nämnda stöden men å andra sidan förhandlade sig Sverige till ett tämligen omfattande miljöstödsprogram inom ramen för förordning 2078/92. Maximalt har Sverige rätt att förbruka stöd till miljön i jordbruket till en nivå av knappt tre miljarder kronor per år under nuvarande program (budgetramen är satt i ecu och varierar därför beroende på växelkursen). Hälften av medlen kommer från EU. För närvarande finns stöd som fullt utnyttjade motsvarar en förbrukning av drygt 2 miljarder kronor per år (vallstödet är då medräknat). Stöden riktar sig mot öppet odlingslandskap, biologisk mångfald, bevarande av kulturmiljöer, anläggning av våtmarker, permanenta gräsvallar och fånggrödor, bevarande av utrotningshotade husdjursraser, ekologisk odling, samt ett vallstöd. Eftersom en utvärdering av det svenska miljöstödsprogrammet presenterades i början av april, (Rapport 1997:10, Jordbruksverket) kommenteras de inte närmare här.

Regionala stöd

Inom ramen för åtgärdsprogrammet för norra Sverige 1989 - 93 gavs investeringsstöd till jordbruksföretag och till kompletterande sysselsättning. Åtgärderna är direkt jämförbara med strukturstöden inom ramen för 5a och 5b. Av medlen användes 55 % till traditionellt jordbruk och kompletterande verksamheter medan 18 % användes för att finansiera utvecklingsprojekt i syfte att stimulera utveckling av nya verksamheter,

bl.a. ekologisk produktion, skog, trädgårdsodling, turism, kvinnor på landsbygden, vidareförädling av landsbygdsprodukter m.m.

En utvärdering av investeringsstödens effekter i norra Sverige (LES, 1993) har kommit till slutsatsen att stöden lett till att 900 sysselsättningstillfällen inom jordbruket och 800 i kompletterande verksamhet tryggats eller skapats. Kostnaden per räddat arbetstillfälle i jordbruket uppskattades till 230 000 kr. Kostnaden per arbetstillfälle i kompletterande verksamhet uppgick till 140 000. Små stöd bedömdes vara billigast per arbetstillfälle. Genom en enkät undersöktes stödmottagarnas bedömningar innan de stödberättigade åtgärderna genomfördes med resultatet efter genomförandet. I vissa fall besöktes även stödmottagarna. Utöver att tillfråga lantbrukarna själva gjordes ingen bedömning om huruvida investeringarna skulle ha tillkommit även utan stöd. Bedömningen av sysselsättningseffekten bygger på uppskattningen som gjordes av länsstyrelserna som administrerade stöden.

En iakttagelse som gjordes var att de som erhöll stöd till traditionell jordbruksverksamhet ofta både gjort den sökta investeringen och samtidigt hade en pessimistisk inställning till framtiden och till möjligheterna att driva företaget vidare på ett positivt sätt. En tydlig skillnad noterades inom den grupp som erhållit stöd till kompletterande verksamhet. I den gruppen var inte alltid den sökta investeringen genomförd, den avsågs då oftast genomföras så snart tiden räckte till. Samtidigt var de flesta inom gruppen klart positiva till framtiden och såg nya möjligheter i och med de sökta investeringarna.

Beräkningar av stödets effekter kan göras på flera olika sätt. När det gäller stödet till jordbruket har detta lett till en minskning av sysselsättning om man ser till stödets direkta effekter. Stödet ansågs dock att bidra till att trygga sysselsättningen på sikt. Den synpunkt som man med stöd i ekonomiska teori främst kan rikta mot stödets utformning är att målrelateringen kan ifrågasättas. Om syftet är att stödja sysselsättningen borde arbetskraftssubventioner övervägas eftersom detta ger en direkt effekt på just den variabel man vill påverka. Det framgår vidare inte av rapporten hur beräkningen har gjorts. Det är knappast sannolikt att alla företag som erhållit jordbruksstödet eljest skulle lagts ned med omedelbar verkan och att samtliga därmed frigjorda resurser skulle sakna en alternativ användning etc. Endast i detta fall kan hela sysselsättningen i de företag som har erhållit stöd räknas som "räddad". I annat fall rör det sig snarare om en viss risk för nedläggning i framtiden. Stödets sysselsättningseffekt kan då beräknas som skillnaden mellan den förväntade framtida sysselsättningen, om inga stöd betalas ut, och den nuvarande. Frågor av detta slag kan dock vara svåra att

avgöra endast med hjälp av en enkät. Det är således svårt att med säkerhet avgöra i vilken utsträckning investeringsstöd som betalades till lantbruksföretag har lett till att sysselsättningen har tryggats. När det gäller jämförelserna av stödkostnader per arbetstillfälle bör det vidare beaktats att konkursrisken varierar påtagligt mellan olika branscher, varför detta bör beaktas när kostnaden per arbetstillfälle jämförs. Dessutom ger olika stöd olika inkomst till de sysselsatta. Även detta bör beaktas när olika stödformer jämförs.

Kampanjen "Hela Sverige skall leva" åren 1987 - 89 och de nya stödformer som följde under 1990-talet bygger på samma grundläggande filosofi som LEADER-II-programmen. Den senare aktiviteten har resulterat i att det numera finns 2 500 lokala utvecklingsgrupper. Enligt en enkätundersökning, som besvarades av 1 458 av grupperna är bygdeutvecklingen det vanligaste syftet. Verksamheten ansågs skapa 1 800 jobb (SIR, kommande rapport).

Glesbygdssstödet 1987 - 1992 har analyserats av Birgersdotter (Rapport från Glesbygdsmyndigheten, 1993). I analysen har bl.a. belysts tekniska och administrativa aspekter som handläggning. Enligt ett flertal länsstyrelser har denna i stort sett fungerat bra. Av analysen framgår att en övervägande andel företag som har fått stöd under 1987/88 samt 1991/92 fortfarande var verksamma. En sammanhängande bedömning av glesbygdssstödet sysselsättningseffekter har emellertid inte gjorts i rapporten. Någon kostnads/nyttoanalys har heller inte genomförts.

3.9.3 Erfarenheter av svenska regionalpolitiska stöd generellt sett

Effekterna av regionalpolitiken har utvärderats av bl.a. NUTEK (1993) i rapporten "Värdet av regionalpolitiken". En övergripande analys av den tidigare politiken finns också som bilaga till utredningen REKOSTAT (se vidare nästa kapitel). Kortfattat kan slutsatserna av NUTEK:s analyser sammanfattas enligt följande: Den budgeterade regionalpolitiken bedömdes vara en politik på marginalen. Det är framför allt andra krafter som styr den regionala utvecklingen. Ett antal enskilda medel har dock fungerat bättre än andra. Framförallt har de insatser som gjorts för att utlokalisera tjänsteföretag, samt de som gjorts inom ramen för utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag, haft en mer positiv effekt än de övriga. Även effekter som åstadkommit med hjälp av utvecklingsbidraget bedömdes som mycket positiva. Det påpekas dock att det kan finnas en risk för att dylika bidrag används för att "växa sig ur en ekonomiskt besvärlig situation" där alternativet annars vore en restrukturering av företaget utan stöd. Det påpekas också i rapporten att det endast under begränsade perioder har funnits en "överefterfrågan" på

regionalpolitiska insatser. Konkurrenten om medel har således inte varit särskilt hög.

3.10 Effekter av CAP på djurens välbefinnande

En utvärdering av de djuretiska aspekterna av CAP skulle i princip behöva göras på samma sätt som en uppskattning av de samhälls-ekonomiska konsekvenserna av politiken dvs. genom en jämförelse mellan den nuvarande situationen och en situation där ingen politik tillämpas. Detta är utomordentligt svårt att göra. Påpekas bör dock att kopplingen mellan CAP och många av de fenomen som allmänheten (i synnerhet i Sverige) uppfattar som stötande tycks vara synnerligen svag. Anledningen är dels att det finns lite harmoniserad EG-lagstiftning på djurskyddsområdet, dels avsaknad av nationell djurskyddslagstiftning i enskilda medlemsstater.

Den harmoniserade djurskyddslagstiftningen omfattar dels ett direktiv om skydd av djur under transport, dels några direktiv om förvaring och uppfödning av burhöns, kalvar och svin samt om slaktmetoder. Samtliga dessa direktiv är baserade på artikel 43 i Romfördraget (den gemensamma jordbrukspolitiken). Som motivering för direktivet om transport av djur åberopas i ingressen behovet av att undanröja tekniska hinder för handeln med levande djur. Direktivets konsekvenser är att alla medlemsstater i sin lagstiftning måste uppfylla direktivets krav samt att man inte på djurskyddsgrunder kan stoppa en djurtransport som sker i enlighet med direktivet. Det är däremot mera osäkert om en medlemsstat får ha strängare krav på sina inhemska transporter. I anslutningsfördraget har Sverige medgivits rätten att bibehålla sådana strängare krav vilket tyder på att förhandlarna ansåg att någon sådan rätt generellt inte föreligger.

Transport av levande djur för slakt är uttalat en del av den gemensamma jordbrukspolitiken. Det kan dock hävdas att en begränsning av dessa transporter skulle ha uppenbara fördelar både för djurskyddet och för kontrollen av smittspridning. Av och till har också i EU föreslagits sådana begränsningar, vilket dock mött häftigt motstånd. Härvid skall exempelvis noteras att handeln med griskött i EU sker från de nordliga till de sydliga medlemsstaterna och att arbetsplatser i konsumtionsländerna berörs. Logiskt sett borde restriktioner i långväga transport av slaktdjur inom Unionen också beröra långväga transporter inom enskilda medlemsstater, exempelvis långväga lastbilstransporter av renar för slakt eller sjötransporter av slaktsvin till Gotland.

Övriga direktiv på djurskyddsområdet är uttalat minimidirektiv - här får medlemsstaterna ha strängare krav. Motiveringen för dessa

direktiv är att skillnader i kravnivåer kan störa konkurrensförutsättningarna på den gemensamma marknaden.

Lagstiftningen om skydd mot djursmitta och om djuravel ligger helt och hållet på gemenskapsnivå inom EU. Detta innebär inte att lagstiftningen i alla avseenden är densamma i alla EU-länder; EG-rätten medger vissa anpassningar till smittläget men dessa anpassningar röstar alla medlemsländer om. Lagstiftning om djurfoder är ännu inte helt gemensam i EU, bl.a. återstår att komma överens om fodertillsatser.

Vissa delar av EG:s veterinär lagstiftning kan beröra aspekter som kan anses vara av etisk natur. Exempel på detta är avelslagstiftningen och foderlagstiftningen. Här gäller att då den harmoniserade lagstiftningen finns kan inte enskilda medlemsstater i sin nationella lagstiftning ha strängare krav.

Djurskyddslagstiftningen ryms således, legalt sett, i Romfördraget och skulle kunna göras till en del av CAP, i vart fall när konkurrensförutsättningarna och den gemensamma marknaden för jordbruksprodukter berörs. Men man har i stort sett valt att avstå från att harmonisera detta område, subsidiaritetsprincipen råder. Detta kan synas förvånande då i stort sett allt som går att reglera på jordbruksområdet har reglerats på EU-nivå. Orsaken torde vara att det föreligger stora skillnader i synen på djurskyddet mellan medlemsländerna.

På de områden där det inte finns harmoniserad EG-lagstiftning gäller generellt att en "vara" som lagenligt producerats eller släppts på marknaden i en medlemsstat inte kan hindras från import i en annan medlemsstat bara för att den inte uppfyller, eller framställts, enligt den importerande medlemsstatens lagstiftning - importen av varan måste innebära en fara för människors, djur eller växters liv och hälsa. Det går heller inte att införa exportrestriktioner inom EU av djurskyddsskäl, det brittiska förbudet att exportera kalvar till Spanien, man ansåg att de behandlades illa där, har upphävts.

Även WTO:s regelverk tillåter att man vidtar åtgärder till skydd för bl.a. människors, djurs och växters liv och hälsa men generellt gäller att det man skyddar måste befinna sig på det egna territoriet. EU kan således inte förbjuda import av levande djur eller djurprodukter som uppfötts eller slaktats på ett sätt som man anser oacceptabelt.

I de fall EG-lagstiftningen hindrar Sverige att införa de djurskyddsregler som man i Sverige önskar, finns det anledning att försöka få en ändring till stånd. Det förefaller däremot tveksamt om man med framgång kan verka för att EG-lagstiftningen görs heltäckande på det djuretiska området; de kulturellt betingade skillnaderna mellan medlemsländerna kan vara för stora. Å andra sidan kan preferenser och etiska

betänkligheter hos breda konsumentgrupper ha ett starkt inflytande på produktionen.

Den franska gåslevern och, för att ta ett aktuellt svenskt exempel, de trånga hönsburarna, är således knappast CAP:s fel. När det gäller gåslevern, som är ett resultat av sjuklig förstoring av levern p.g.a. tvångsmatning, är det helt uppenbart att detta är ett marknadsfenomen som orsakas av hög betalningsvilja hos vissa konsumenter för produkten i fråga och avsaknad av etiska betänkligheter hos både producenter och konsumenter. När det gäller bursystem bör det påpekas att ägg och fjäderfäproduktion är relativt oreglerad, om man jämför med exempelvis mjölk. Ett argument som görs ibland är att skulle bara priset (stödet) vara tillräckligt högt skulle mer djurvänliga metoder användas. Argumentet är dock mycket tveksamt. Med ett högre pris skulle det ekonomiska utbytet av burar jämfört med alternativa system bli högre och motivet att använda sig av denna metod bli än starkare.

En tydlig effekt av CAP är emellertid de gränser som följer på olika stödindelningar. I Sverige kan vi idag se hur miljöstöden gjort det lönsamt att föda upp kalvar utanför stödområdena och att sedan transportera dem till stödområdena för att de där skall beta till högre bidrag. På motsvarande sätt kan man med olika stödindelningar åstadkomma skillnader i lönsamhet som tidigare inte funnits. Givet de stöd man inför kan det bli lönsamt att transportera djur för uppfödning eller slakt över de stödrelaterade gränserna.

4 Utgångspunkter för analysen av en ny jordbruks- och landsbygdspolitik

4.1 Inledning med översikt över kapitlet

Enligt traditionell ekonomisk teori leder en oreglerad marknad till högsta möjliga välfärd vid en given inkomstfördelning. Detta gäller dock endast under vissa förutsättningar och är de inte uppfyllda behöver en så kallad oreglerad marknaden inte leda till den mest effektiva resursfördelning. Politiska ingrepp i marknaden görs vanligtvis när marknaden förmodas inte kunna fungera tillfredsställande. Ett annat skäl till marknadsingripanden är önskan att påverka inkomstfördelningen i syfte att utjämna inkomstskillnader. I detta kapitel diskuteras i första hand de s.k. marknadsmislyckanden som är relevanta för expertgruppens ansvarsområdet, dvs. miljö- och regionala frågor. Kapitlet inleds med en diskussion av frågan om jordbrukets specificitet, eftersom detta utgör den teoretiska grundvalen för all tidigare jordbrukspolitik inom EU, och avslutas med ett avsnitt om principer för framtida politik samt en diskussion om subsidiaritet.

4.2 Jordbrukets specificitet

Frågan om jordbrukets specificitet diskuterades utförligt i LAG-utredningen (Ds 1989:63) och berörs därför endast kortfattat. Jordbrukets specificitet har även behandlats av Rabinowicz (1992), Molander (1992), Buckwell m.fl. (1997) och Hill (1996)

Uppfattningen om att jordbruket väsentligen skiljer sig från andra sektorer har traditionellt spelat en stor roll som ett argument för en speciell jordbrukspolitik. Att ett inkomstmål finns formulerat för just jordbrukssektorn bygger på en hypotes att jordbruket har ett generellt inkomstproblem. Med detta menas att jordbrukets produktionsfaktorer, kapital och arbetskraft, på en oreglerad marknad inte skulle erhålla en korrekt eller rättvis ersättning. Uppfattningen att så var fallet var väletablerad bland jordbruksekonomer på 1950- och 1960-talet.

I Romfördraget art 39 punkt 2 fastställs det att: "Vid utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken och de särskilda åtgärder som krävs för att tillämpa den skall hänsyn tas till de speciella förhållanden inom jordbruksnäringen till följd av jordbrukets sociala struktur och

av strukturella och naturbetingade olikheter mellan olika jordbruksområden".

De argument som traditionellt åberopas för jordbrukets specificitet kan hänföras till tre olika kategorier. Dels hänvisar man till *produktionsprocessens egenskaper*, dels till *egenskaper hos jordbrukssektorns resurser* och slutligen till den *förändringsprocess som sektorn ständigt är inbegripen i*.

När det gäller *produktionsprocessens egenskaper* brukar man påtala jordbruksproduktionens väderberoende och den därmed följande osäkerheten, samt att det finns en lång eftersläpning i produktionen. Osäkerhet i det ekonomiska utfallet försvårar planering av verksamheten och detta har ansetts speciellt betydelsefullt för jordbruket, eftersom driften oftast bygger på långsiktiga investeringar. Jordbruksprodukter är vidare standardiserade och produktionen är geografiskt utspridd. Dessutom kännetecknas jordbruket av hög kapitalintensitet och liten företagsstorlek. Ingen av dessa egenskaper är dock unik för jordbruket. Flertalet andra näringar, t.ex. turism, är också beroende av vädret och får hantera den inkomstinstabilitet vädervariationerna åstadkommer. Kapitalintensiteten i jordbruket är lägre än genomsnittet över alla branscher med företag under 20 anställda (se Molander, 1993; det kan noteras att genomsnittet för de berörda branscherna påverkats ganska starkt av kapitalintensiteten i ett fåtal branscher, det är alltså möjligt att jordbruket ligger över medianvärdet även om det ligger under medelvärdet).

Det kan också vara värt att notera att jordbrukets inkomster på en marknad bestäms av tillgång och efterfrågan. Om efterfrågan är relativt stabil leder ett lägre utbud till ökade priser. Det är med andra ord troligt att lantbrukets totala inkomster inte varierar lika kraftigt som produktionen. Även om produktionen är väderberoende kan en sämre skörd leda till högre priser och inkomsterna kan bli förhållandevis stabila. (Resonemanget gäller främst på en sluten marknad, men i den mån produktionen varierar omvänt mot priserna gäller det även för en öppen ekonomi.) Dessutom finns det goda förutsättningar att hantera en varierande produktion av lagringsbara varor. Spannmål kan t.ex. enkelt lagras och därmed kan produktionsvariationerna delvis dämpas. Vidare finns det en rad instrument som kan avhjälpa osäkerheten i framtida priser, till exempel s.k. "futures markets", där lantbrukare kan "försäkra sig" mot eventuella framtida prisförändringar.

Den andra kategorin av argument hänför sig till *egenskaper hos jordbrukssektorns resurser* i synnerhet arbetskraften, dess rörlighet, kvalitet och beteendemönster. Här återfinns (-finns) påståenden att jordbrukare och deras familjer var dåligt utbildade, visade bristande anpass-

ningsförmåga och rörlighet, samt ett överoptimistisk investeringsbeteende. Det har även hävdats att jordbrukare agerar omvänt vid prissignaler. Det sistnämnda påståendet motsägs direkt av utvecklingen för exempelvis mjölkproduktionen, som i Sverige sjönk under 1960-talet och expanderade under 1970-talet. Utvecklingen sammanföll väl med lönsamhetsförändringarna. Jordbrukarnas dåliga utbildning är ett påstående som kan äga sin riktighet i ett historiskt perspektiv. Det kan fortfarande gälla i vissa delar av Europa men är knappast representativt för vare sig Sverige eller huvuddelen av EU.

Det ur teoretiskt synpunkt viktigaste påstående gäller arbetskraftens och kapitalets rörlighet. Två omständigheter tyder på att jordbrukets arbetskraft har uppvisat en hög rörlighet. Dels har sysselsättningen inom jordbruket minskat kraftigt under efterkrigstiden, dels utgör numera inkomsterna från jordbruket i genomsnitt endast 30 % av lantbrukarfamiljernas inkomster sett på sektorsnivån. Enligt Bolin (1985) är det faktum att lantbrukarna sökt, och kunnat få, alternativa eller komplementärerande inkomster den främsta anledningen till att jordbrukarnas inkomster över åren har utvecklats på ett tillfredsställande sätt. Även kapitalet har uppvisat rörlighet och nyinvesteringar har skett. Under 1980-talet uppgick bruttoinvesteringarna i sektorn till omkring 4 miljarder kronor årligen.

När det gäller lantbrukshushållens inkomster kan det vara värt att notera att sammanställningarna ofta bygger på tämligen breda definitioner av vad som är ett lantbrukshushåll. Ofta medräknas även mindre deltidjordbruk och vad som närmast kan kallas hobbyjordbruk. I dessa fall är det ofta så att jordbruket inte på något påtagligt sätt bidrar till familjens försörjning. Spridningen i den andel av inkomsten som kommer från jordbruket är därför mycket stor. Å andra sidan illustrerar detta endast tendensen att lantbrukarna haft en god förmåga att anpassa verksamheten så att inkomsten för familjen når en sammantaget tillfredsställande nivå.

Den tredje kategorin av argument (*förändringsprocessen*) tar fasta på att konsumtionen av livsmedel är relativt stabil. Om produktiviteten ökar i jordbruket, dvs. om det med befintliga resurser är möjligt att öka utbudet av livsmedel, kan man inte förvänta sig att det enkelt går att öka konsumtionen. Jordbrukssektorn blir under sådana förhållanden en sektor där en över tiden ökande produktivitet leder till att antalet producenter ständigt minskar, för att tillfredsställa en given konsumtion. Följaktligen har jordbruket sedan årtionden fått vidkännas en minskande sysselsättning. En tolkning som skulle kunna göras är att produktivitets-

utvecklingen är så snabb att arbetskraften inte hinner lämna sektorn under socialt acceptabla former.

Argumentet används fortfarande i debatten, se t.ex. CEPR (1995). Arbetskraftens bruttoproduktivitet har ökat med 3 - 4 % om året under efterkrigstiden. Arbetskraftens bruttoproduktivitet mäter inte den tekniska utvecklingen som sådan eftersom arbetskraften har substituerats med andra produktionsfaktorer, främst kapital. Analyserar man produktivitetens utveckling i förhållande till problemet med att anpassa jordbrukets totala resurser, är dock bruttoproduktivitet ett relevant mått. En ökning av arbetskraftens bruttoproduktivitet med 5 % årligen resulterar, vid nuvarande omfattningen på sysselsättning i jordbruket i Sverige (cirka 3 %), i att $0,03 * 0,05 = 0,0015$ dvs. 0,15 % per år av det totala arbetskraftsbehovet i riket försvinner. I regioner där 10 % arbetar inom jordbruket blir motsvarande siffra något högre. Förändringar av detta slag torde med lätthet kunna absorberas. Vidare bör det påpekas att i resonemanget ovan ses den tekniska utvecklingen som exogen given, vilket kan ifrågasättas. De tekniska eller biologiska framstegen sker visserligen till stor del utanför jordbrukssektorn, eftersom företagen helt enkelt är för små för att bedriva egen forskning och utveckling. Den nya tekniken införs dock inte automatiskt, utan som ett resultat av målmedvetna investeringsbeslut hos producenterna för att öka lönsamheten eller klara konkurrenstrycket.

Samma skäl som talar mot att jordbruket i väsentliga drag skulle skilja sig från andra näringar i samhället, kan också återopas för att visa att det på långt sikt inte är möjligt att påverka inkomstnivån inom jordbrukssektorn. Så länge arbetskraften fritt kan flytta mellan sektorerna, dvs. så länge man blir lantbrukare av fri vilja, får lantbrukarna i det långa loppet den ersättning de själva begär. Fria företagare sätter sina egna ersättningskrav, eftersom ersättningen till varje rörlig resurs bestäms av resursens alternativvärde. De resurser som saknar ett alternativvärde fungerar däremot som en restpost. Om spannmålspriset stiger ökar värdet av den mark som används för att odla spannmål, såväl som arrendavgifterna för de som arrenderar marken. Detsamma gäller även andra begränsande tillgångar, även sådana som är helt konstgjorda och skapade av politik t.ex. mjölkkvoter. Därmed ökar förmögenheten hos de som äger de knappa tillgångarna - stödet kapitaliseras. Detta fenomen, dvs. kapitalisering av stödet, är välkänt och välbelagt med statistiska uppgifter. En av de först som uppmärksammade det var David Ricardo som i början av 1800-talet diskuterade skillnader i markpriser. (En närmare diskussion av kapitalisering finns i Ds 1989:63.) Analyser

av reformalternativen i kapitel 5 visar sambandet mellan prisnivån och betalningsförmågan för fasta resurser eller deras priser.

När det gäller lantbrukarnas inkomster kan man, sett som genomsnitt, också påpeka att en allt lägre andel kommer från jordbruksproduktion. I Sverige, såväl som i övriga Europa, kommer numera en mycket stor del av lantbrukshushållens inkomster från annan aktivitet. Enligt OECD (1995) visar flertalet studier att deltidslantbrukare ofta har högre inkomster än heltidslantbrukare. Sett över hela sektorn visar studierna att när inkomsterna från arbete utanför gården beaktas, förefaller lantbrukarnas inkomster ligga i paritet med genomsnitt för alla hushåll. I ett nyligen publicerat arbete av Hill (1996) har en gedigen genomgång av lantbrukarnas inkomstsituation i ett antal länder gjorts. Analysen bygger på begreppet "total income of agricultural households" (TIAH). Hill konstaterar att beräkningar av TIAH tyder på att för flertalet av EU:s länder gäller det att:

- * i de flesta hushåll som bedriver jordbruk är inte jordbruket den viktigaste inkomstkällan för familjens överhuvud,
- * även i de hushåll där jordbruket är den huvudsakliga inkomstkällan för familjens överhuvud finns det andra inkomstkällor som i regel svarar för mellan en tredjedel och hälften av familjeinkomsten,
- * jordbrukarhushållen har högre disponibla inkomster än medelvärdet för alla hushåll i respektive land.

Resultaten av Hills undersökningar ger ett nytt perspektiv på inkomstmålet för jordbruket. Det faktum att de flesta jordbruk bedrivs på deltid innebär inte att inkomstnivån därmed är ointressant, i synnerhet inte för de som är heltidsbrukare. Däremot har detta klara implikationer för jordbrukspolitikerna som fortfarande bygger på ett antagande om att det finns ett generellt inkomstproblem för hela sektorn. De inkomstindikatorer som används av kommissionen gäller sektorinkomsten per årsverk o.dyl. och avser inte faktiska lantbrukarhushåll, (för en ingående diskussion, se Hill, 1996). Samtidigt var det inte inkomstnivån som sådan som var den ursprungliga anledningen till politiska ingripanden. Politiken riktade sig istället mot den låga inkomstens sociala konsekvenser, dvs. bristande försörjningsförmåga. Ur ett sådant perspektiv går det inte att bortse från den totala familjeinkomsten. Buckwell m.fl. (1997) argumenterar för att endast om de direkta stöden relateras till den totala inkomsten och förmögenheten kan dessa kallas för ett inkomststöd. Den viktigaste frågan är huruvida eventuellt låga inkomster ska ses som ett jordbruksproblem eller ett socialt problem. Skäl kan framföras som talar för att jordbruksinkomsterna skall ses i det sociala perspektivet. Mot

bakgrund av den tidigare diskussion är det troligt att inkomstproblemet kan göra sig gällande för vissa typer av företag, beroende på en kombination av socioekonomiska faktorer som ålder, utbildning, företagsstorlek, lokal arbetsmarknad. Därmed skulle också lantbrukarinkomsterna ses i samma perspektiv som inkomster hos andra småföretagare.

I Sverige har inkomst målet för lantbrukarna och produktivitet målet genom strukturpolitiken varit grundstenar i den tidigare förda jordbrukspolitik. Inför den svenska interna avregleringen 1990 ägnades en hel del analyser åt måluppfyllelsen med den förda politiken. I LAG-utredningen (Ds 1989:63), som underkände ett speciellt inkomstmål för lantbrukare, nedtonades jordbrukets specificitet. Istället menade utredningen att jordbruket skulle betraktas som en näring bland andra. Även om man i Sverige övergav det specifika med ett inkomstmål för lantbrukarna i och med 1990 års reformbeslut gäller detta ännu inte för EU. CAP har kvar inkomst målet och övergången till direkta stöd innebär, åtminstone implicit, att man anser att specificiteten fortfarande gäller. Det är emellertid tydligt att jordbruket alltmer ses som en bland många likställda näringsgrenar. Utvecklingen inom EU:s struktur stöd är sådan att jordbruket i allmänhet inte skall särbehandlas. Inom struktur stöden finns emellertid fortfarande en del stöd som i riktning sig enbart till lantbrukare. Reglerna för t.ex. vissa jordbruksinriktade investeringsstöd och LFA stöd skiljer sig härvidlag från regler för andra näringar.

När det gäller s.k. externaliteter och kollektiva nyttigheter har jordbruket emellertid fortfarande en särställning inom EU. Även här kan man dock skönja en förskjutning mot likabehandling. Jordbrukets inverkan på lokalsamhällen skall jämföras med andra ekonomiska aktivitetens inverkan. Även om utvecklingen således tycks gå mot att behandla jordbruket som en bland andra näringar påtalas jordbrukets centrala roll för landsbygden och s.k. kollektiva nyttigheter i flertalet dokument från bl.a. kommissionen och Europaparlamentet.

Slutsatsen av ovanstående diskussionen blir att den långsiktiga anpassningsprocessen, som är ett resultat av en stigande produktionsutrymme och ökande produktivitet, förefaller ha klarats av väl av jordbrukets arbetskraft genom avgång ur sektorn och kompletterande sysselsättning. Ett argument som styrker denna slutsats är att jordbrukarna inkomster inte tycks släpa efter jämfört med andra grupper. Att på lång sikt styra inkomsterna för en grupp fria företagare är vidare närmast ogörligt, så länge det är möjligt att välja när man vill börja eller sluta med verksamheten. Det som politiken i stället påverkar är värdet av de fasta resurserna, inklusive värdet av kvoträtter, inom sektorn. Vidare tycks de

traditionella argumenten bakom jordbrukets specificitet idag inte vara särdeles relevanta.

4.3 Miljö och etik

Under senare år har innehållet i CAP breddats. I debatten har väckts krav på ökad hänsyn till miljön och en mer etiskt tilltalande djurhållning. I det följande diskuteras teoretiska utgångspunkter för jordbrukspolitiken i just dessa hänseenden. Liksom för andra politiska ingrepp kan man i princip dela upp utgångspunkterna i två huvudkategorier: antingen menar man att politiska ingrepp kan bidra till att öka den totala mängden nyttigheter och resurser i samhället eller också menar man att politiska åtgärder ger en, ur någon synvinkel, mer tilltalande fördelning.

4.3.1 Externaliteter och kollektiva nyttigheter

Man kan grovt dela in de miljörelaterade frågorna inom jordbruksområdet i två kategorier; dels den negativa miljöpåverkan som vissa av dagens produktionsmetoder leder till, dels den positiva miljöpåverkan som framförallt tidigare epokers brukande av marken medfört. En av anledningarna till att politiska åtgärder på detta område ofta anses motiverade är att både de ovannämnda kategorierna till stor del hänger samman med vad som i ekonomisk teori traditionellt kallas marknadsmisslyckanden. Med andra ord finns inom båda områdena exempel på företeelser där det normalt anses att enskilda individers privata handlanden inte leder till ett ur samhällets perspektiv önskvärt resultat.

Med livsmedelsproduktion följer vad som idag ofta kallas externaliteter och kollektiva nyttigheter, s.k. marknadsmisslyckanden. Med externaliteter menar man vanligen att en speciell aktivitet leder till en rad bieffekter. Man brukar tala om positiva och negativa externaliteter. Utmärkande för externaliteterna är att dessa inte finns med i de bedömningar som vanligen görs vid handel och värdering av varor. Det som teoretiskt utmärker s.k. externa effekter är följaktligen att enskilda individer inte tar full hänsyn till dem i sina gärningar.

Negativa externaliteter kan t.ex. vara växtnäringssläckage från jordbruket, som drabbar andra jordbrukare, fiskerinäringen eller badande människor i form av förorening eller igenväxning av vattendrag och sjöar. Positiva externaliteter kan vara att en lantbrukare genom sin produktion bidrar till ett attraktivt landskap som andra kan njuta av.

Ett attraktivt jordbrukslandskap är dessutom exempel på en s.k. kollektiv vara. Kollektiva varor är sådana som kan njutas av många samtidigt, utan att värdet för varje enskild individ minskar. Man brukar tala om icke-rivalitet i konsumtionen av dylika varor. För vanliga varor

är det oftast så att om en individ konsumerar dem kan inte en annan samtidigt göra det. Livsmedel är ett exempel på vad man kan kalla rivalitetsvaror. Den glädje och njutning som en individ upplever av ett varierat beteslandskap minskar däremot inte för att även andra tar del av skönheten. Ett ännu mer abstrakt exempel kan vara att människor uppskattar det faktum att en viss art eller artrikedom finns bevarad. Den glädje eller nytta de upplever blir inte mindre av att andra tycker likadant.

När det gäller kollektiva varor brukar man vidare hänvisa till att de inte är exkluderbara, det går inte att stänga ute konsumenterna. För vanliga varor är det ofta lätt att hindra andra än de som just konsumerar den aktuella varan från att njuta av den. När det gäller odlingslandskapet är det oftast inte meningsfullt att försöka stänga konsumenterna ute.

I stället för att tala om externaliteter och kollektiva nyttigheter kan man följaktligen notera, att för varor där det är fysiskt eller ekonomiskt omöjligt att utestänga individer från konsumtion och varor där en individs konsumtion inte minskar nyttan för andra individer, är det svårt att få ett tillfredsställande utbud. Man kan förvänta sig att privata initiativ inte är speciellt intresserade av dylika varor. Konsumenterna kan å andra sidan uppskatta dem, även om det är svårt att hitta villiga producenter. Ofta hävdas därför att utbudet riskerar att bli mindre än önskvärt när konsumtionen av en vara karakteriseras av icke-exkluderbarhet och/eller icke-rivalitet. Dylika varor kan klassificeras som i figur 3 nedan.

Man har under senare år allt mer uppmärksammat icke-rivaliserande och icke-exkluderbara nyttigheter i jordbruket. Ofta menar man att lantbruket inte ersätts för all den nytta det, i detta sammanhang, bidrar med till samhället. Förutom livsmedel menar man numera att jordbruket producerar ett varierat och ofta uppskattat odlingslandskap, artrikedom samt kultur i vidare bemärkelse.

Figur 3 Klassning av nyttigheter

Exkluderbara	Icke-exkluderbara	
Vanliga varor, privata varor t.ex. mat eller prylar	Allmänna tillgångar t.ex. betesmark utan definierad ägenderätt	Rivaliserande
S.k. klubbvaror, dvs. varor där man inom vissa gränser inte har rivalitet, t.ex. bio, teater, idrottsklubbar	Rent kollektiva varor, t.ex. luft	Icke-rivaliserande

Om man lämnar produktionen av dylika varor åt den fria marknaden skulle det alltså leda till att produktionen blir lägre än efterfrågan. Offentliga ingripanden har därför ansetts motiverade. Hur omfattande de offentliga ingripandena skall vara är dock mer oklart. Med hjälp av relativt nya metoder har forskare på senare år försökt beräkna hur stor så kallad betalningsvilja människorna har för de kollektiva varor jordbruket producerar. Genom intervjuer försöker man hitta metoder att få människor att uppge hur mycket de värderar olika saker till i pengar (s.k. "contingent-valuation"-studier). Andra sätt är att beräkna hur mycket pengar människor lägger ner på att ta sig till platser för att njuta av till exempel naturupplevelser (s.k. "travel-cost"-studier). Ytterligare en kategori studier försöker beräkna skillnaden i pris på liknande varor som skiljer sig åt i något speciellt hänseende. Genom att till exempel jämföra priset på jämförbara fastigheter där utsikten eller närmiljön skiljer sig åt försöker man identifiera hur mycket utsikten eller miljön är värd (så kallade "hedonic-price"-studier).

Det är emellertid inte givet att offentliga ingripanden leder till den mest effektiva resursanvändningen inom relaterade områden. I och för sig finns det många saker som människor uppskattar med dagens lantbruk som det inte är möjligt att utesluta dem från att konsumera. Å

andra sidan finns det en rad invändningar mot de metoder man idag använder för att beräkna människors värderingar av dessa varor.

Inom den framväxande forskningen finns en del resultat som tyder på att det individer framförallt värdesätter är att den natur de vistas i, dvs. närmiljön (se t.ex. Johansson, Kriström och Nyquist, 1993, som i en studie över Finlandsfärjorna i Stockholms skärgård visar att även om många människor bryr sig så väger effekten av de kringboende oerhört tungt i den sammanlagda bedömningen). Jordbruksfastigheter i attraktiv miljö betingar vidare ett högre pris än fastigheter med mindre tilltalande natur (se t.ex. Drake, Kumm och Andersson 1991). En del av betalningsviljan syns alltså i markpriserna. Att människor därmed också är villiga att betala för att andra skall ha en fin utsikt är inte lika säkert. I andra studier har det visat sig att deltagarna har svårt att inbördes rangordna olika landskapsvyer (se t.ex. Bergland, 1995). Med andra ord kan det noteras att det är oerhört svårt, dels att värdera varor man inte är van vid att värdera och som dessutom ofta är komplexa, dels att det är ännu svårare för någon annan att göra en rättvisande sammanvägning av hur stort detta värde skulle kunna vara för en hel grupp eller en hel nation.

Ytterligare ett problem när det gäller våra möjligheter att uppskatta hur viktigt människor tycker det är med varor som de ovan beskrivna hänger intimt samman med grundläggande värderingar. Många människor menar att det är ett moraliskt ansvar att bevara nu levande arter, den befintliga artrikedomen eller vissa kulturmiljöer. De individuella skälen för detta kan vara många. Om människor ombeds uppskatta *hur stor* deras betalningsvilja är för att till exempel bevara en speciell insektsart kan de hävda att detta inte går att uppskatta i pengar, utan att det rör sig om en grundläggande skyldighet. Åter blir det svårt att ha detta som grund för politiska överväganden, eftersom man har en begränsad budget och pengar till en åtgärd med nödvändighet innebär att de inte kan användas till något annat.

De offentliga myndigheter som kan tänkas få till uppgift att administrera ett offentligt ingripande för icke-exkluderbara och/eller icke-rivaliserande varor har dessutom ofta problem att avgöra hur mycket det kostar att producera varorna. Speciellt problematiskt kan detta vara när det som vanliga människor uppskattar uppkommer som en följd av en intäkt drivande produktion av andra varor, som ju ofta är fallet inom lantbruket (eftersom det under sådana förutsättningar är svårt att urskilja kostnaderna för den del av produkterna eller produktionen som allmänheten uppskattar och som inte kommer till uttryck i handeln med t.ex. livsmedel). Med andra ord finns stora problem att bedöma såväl kostna-

den för utbudet som värderingen av efterfrågan. Det blir följaktligen problematiskt att bedöma om offentliga medel gör mer nytta inom detta område än de skulle gjort om de användes inom någon del av den offentliga verksamheten.

Det verkar också som om en del till synes icke-exkluderbara och/eller icke-rivaliserande varor eller aspekter, handlas med på traditionellt vis. Förutom vad som kan avspeglas i fastighetspriser finns ett flertal exempel. På senare år har en rad livsmedel börjat säljas under olika märken, som gör anspråk på att bidra till en bättre miljö och ett bevarande av det traditionella jordbrukslandskapet. Hit hör till exempel Hagmarkskött och i viss mån KRAV-produkter, Änglamark-sortimentet, Sunda-serien och marknadsföring av får- och nötkött som påtalar att marken hålls öppna av sådan produktion. Om konsumenterna betalar ett merpris för dessa varor kan man anta att de till en viss del betalar för sin uppskattning av de kollektiva varorna.

Även lantbrukarna gör synbara ansträngningar att anpassa sig till efterfrågan av dylika varor. LRF satsar en hel del på olika kampanjer som helt eller delvis går ut på att förändra produktionen i en riktning som fångar efterfrågan inom området. Tydliga exempel är "På väg projektet" som syftar till att "skapa medvetenhet, insikt och motivation hos varje bonde att arbeta konkret med miljö, djuromsorg och kvalitet på gården". Genom en rad aktiviteter arbetar lantbrukarna med att anpassa sin produktion i syfte att tillfredsställa konsumenternas önskemål inom miljöområdet.

Andra exempel på hur det går att få konsumenterna att betala för de s.k. kollektiva nyttigheterna kan vara, Bo På Lantgård, köp av lokalproducerade varor som Svensk Lantmat och en hel rad exempel där olika turistsatsningar är mer eller mindre starkt relaterar till ett uppskattat jordbrukslandskap. På ett mer globalt plan kan noteras hur bland annat svenskar lägger många obetalda timmar i frivilligorganisationer, som på ett eller annat sätt syftar till att värna landskap, artrikedom, kulturhistoria osv. inte bara i Sverige. Många köper Barnens Regnskog, planterar träd i Vi-skogen, eller adopterar späckhuggare. I samtliga fall kanaliseras pengarna via organisationer som inte drivs i vinstsyfte, men som genom att avsäga sig vinstsyftet troligen vinner trovärdighet och därmed fungerar som en kanal för människors intressen vad gäller nyttigheter som karaktäriseras av icke-rivaliserbarhet och/eller icke-rivalitet (se Fahlbeck 1995 för en diskussion).

Avslutningsvis kan noteras att de metoder som forskarna använder för att uppskatta människors betalningsvilja för det öppna landskapet och andra

kollektiva nyttigheter fortfarande är tämligen omstridda. Det är långt ifrån säkert att sådana undersökningar kan beräkna "den sanna" betalningsviljan. Man kan däremot vara ganska säkra på att många människor på olika sätt kanalisera en del av sin betalningsvilja i form av markpriser, konsumtionsval, semesterval, frivilligt arbete eller bidrag till olika organisationer, samt att det ibland är motiverat med offentliga ingripanden. Man kan även konstatera att trots att individer gör en hel del på egen hand, när det gäller varor som traditionellt ansetts omöjliga att hantera på marknaden, är det ofta svårt att hitta bra kanaler för enskilda konsumenter att möta producenter. Dessutom anser många människor att inom detta område berörs inte bara så kallad produktion och konsumtion, utan att mänskligheten dessutom har vissa skyldigheter i relation till framtida generationer eller naturen i sig själv. Offentliga ingripanden kommer därför troligen behövas även i framtiden. Det är däremot än så länge högst osäkert vilken form som är "bäst" eller mest "effektiv". Mycket talar alltså för att man bör vara öppna för att pröva olika lösningar och att resurser i framtiden bör läggas på att noggrant utvärdera de olika metoderna.

4.3.2 Äganderätter och förorenaren-betalar-principen (PPP)

Frågor som berör s.k. externaliteter och kollektiva nyttigheter är intimt förknippade med äganderättsfrågor. Skall en lantbrukare ha rätt att göra vad han vill med och på sin mark? Har grannar rätt till en luktfri miljö? Har badande rätt att kräva att en markägare håller en viss vattenkvalitet på vatten han äger?

I litteraturen påpekas ofta att det viktigaste inte alltid är vem som tilldelas äganderätter. Det viktiga är att de är tydliga. Ännu viktigare är att äganderätterna är säkra, dvs. att man kan lita på att de upprätthålls. En äganderätt är aldrig starkare än vad omgivningen medger. I detta sammanhang behövs det ofta en statsmakt som har förmåga att se till att individuella äganderätter respekteras.

Är äganderätterna väl definierade menar man att de dels ger innehavaren trygghet så att han kan göra förbättrande åtgärder och vara säker på att få del av de frukter förbättringen ger. Dessutom kan de som vill genom köp ta över äganderätterna. Därigenom menar man att de omfördelas så att de som har bäst förmåga att använda resurserna också får göra detta.

I miljösammanhang förekommer ofta oklara äganderätter. Har man rätt till ren luft och rent vatten? Hur upprätthålls i så fall sådana rättigheter? Om man tilldelats en äganderätt har man då rätt till kompensation om den omformuleras?

När det gäller CAP och de miljöhänsyn som i framtiden sannolikt kommer infogas i CAP, måste man ta ställning till en rad frågor av den här karaktären. Man har vidare kommit överens om att i allmänhet använda förorenaren-betalar-principen, (PPP). Med andra ord anses det rimligt att den som förorenar också betalar för sig. Även denna princip är emellertid väl inflätad med äganderätsfrågor. Om man menar att människor har rätt till en luktfri miljö så är det rimligt att kräva att en lantbrukare bekostar de åtgärder som krävs för att hans djurhållning inte skall sprida lukt till de kringboende. Om man däremot menar att en lantbrukare som redan är etablerad på platsen har rätt att bedriva sin produktion som tidigare, kan man istället hävda att denna lantbrukare skall ha rätt att slippa klagomål från nyinflyttare och att dessa själva får bekosta den luktfrihet de menar sig vilja ha.

I Sverige har staten av tradition ofta inskränkt äganderätten till bl.a. mark. Även om enskilda personer haft individuell äganderätt har allmänheten haft en rad rättigheter som markägaren inte kunnat göra något åt. Inom jord- och skogsbruket har sådana inskränkningar varit mycket vanliga under senare tid. Inom EU varierar äganderätternas ställning. I vissa länder är inskränkningar som de Sverige haft på jord- och skogsbrukets område inte alls lika utbredda. En stor spridning i detta hänseende kan komma att bli problematisk vad gäller t.ex. den framtida miljöinriktningen av CAP.

Om det anses vara en konsumenternas rättighet att ha tillgång till mat som producerats utan antibiotika är det naturligt att förbjuda antibiotikaanvändningen inom husdjursuppfödningen. Anser man istället att lantbrukarna har rätt att hålla sina djur som de själva finner motiverat är det konsumenternas sak att betala mer för ett livsmedel som fördyras om man inte får använda antibiotika. Som en ytterligare illustration kan diskussionen om burhöns användas. Här berörs än fler dimensioner. Allt fler människor anser att djuren måste tillmätas vissa rättigheter. (I en rapport till utredningen diskuteras dessa frågor utförligt, se Munthe, SJV, Rapport 1997:7.) Därutöver tillkommer aspekter på handel. Om det i Sverige införs lagstiftning och underliggande äganderätter, som andra länder inte har kommer konkurrensvillkoren skilja sig åt. Resultatet kan då bli, som ofta diskuterats just när det gäller burhöns, att värnandet om djurens bästa i leder till ett införande av nationella regler som medför en uppfödningen som fördyrar produktionen. Om konsumenterna i det land som inför de strängare reglerna inte är beredda att betala merkostnaden, kan en situation uppstå där många konsumerar ägg och kycklingar som fötts upp under förhållanden som anses än mer mot-

bjudande än de som rådde innan införandet av regelverket som avsåg att förbättra situationen för hönsen.

För att återvända till miljöreglerna kan noteras att man kan välja att nationellt inskränka lantbrukarnas val av produktionsformer efter eget gottfinnande eller eftersträva gemensamma EU-regler. Det står varje land fritt att lägga fast en basnivå som kräver att alla som sysslar med lantbruk skall anpassa sig efter denna. Ur konkurrens-hänseende är det naturligtvis bra om en sådan grundnivå gäller lika för hela EU-området. Det kan innebära krav på att jordbruksproduktionen inte skall medföra växtnärläckage över vissa nivåer, att vissa preparat inte får användas, att andra endast får förbrukas inom vissa nivåer, att restprodukter inte får förekomma i livsmedel, att djur skall behandlas på vissa sätt etc. En dylik grundnivå eller referensnivå kan alltså ses som en rätt som livsmedelskonsumenterna har, eller som inskränkningar i äganderätter hos lantbrukarna. Upp till denna referensnivå kan man hävda att förorenaren-betalar-principen skall gälla.

Om samhället därutöver vill styra jordbruket ytterligare i något hänseende kan lantbrukarna kräva att ersättas för detta. Krav som ställs utöver grundnivån ses då som anpassningar som lantbrukarna inte är skyldiga att göra. Det kan därför anses skäligt att de får ersättning för sådana åtgärder. Vill samhället, eller enskilda personer, nå längre än grundnivån får de betala för att lantbrukarna anpassar sin produktion utöver deras skyldigheter.

Exempel på sådana åtgärder är hela det nuvarande miljöstödet inom EU. Här har finns emellertid ett problem i det att lagstiftning och program inte är harmoniserade (se vidare diskussionen om subsidiaritet under avsnitt 4.6). Det finns därför exempel på att det som anses vara en böndernas skyldighet i ett land kan anses vara något samhället borde betala för i ett annat. Skillnaderna mellan olika EU-länder är idag påtaglig varför det på kort sikt kan föreligga vitt skilda utgångspunkter inför ansträngningar att skapa enhetlighet. Icke desto mindre finns det skäl att tro att sådana ansträngningar kommer att göras. Genom att harmonisera regler och betalningar kommer konkurrensvillkoren utjämnas.

För jordbrukssektorn som helhet gäller att den är ålagd samma miljöansvar som övriga samhällssektorer inom EU. Varje sektor har ett eget ansvar för den miljöpåverkan den står för. Vidare har EU anammat PPP. Även om det kan anses vara en bra huvudregel, att den som förorenar betalar för sin nedsmutsning, finns det ett antal invändningar. Som redan noterats krävs det att man definierar vem som har rätt till vad. Dessutom krävs det möjligheter att kontrollera att den som har en skyldighet efterföljer reglerna.

Även inom jordbruket finns exempel där det är svårt att kontrollera huruvida en lantbrukare gjort det ena eller det andra. Det är inte givet att PPP alltid är att föredra. Om man t.ex anser att bekämpningsmedel inte bör användas i vissa miljöer under vissa förutsättningar kan det vara mycket svårt att kontrollera detta. Istället för att försöka lägga avgifter på de brukare som använder bekämpningsmedel på ett sådant negativt sätt kan det därför vara mer motiverat med riktad information eller andra åtgärder. Ett annat exempel är hanteringen av stallgödsel. Stallgödseln urlakas mer eller mindre beroende på bl.a. hantering, väderlek och växtlighet. Att avgiftsbelägga den som hanterar sin stallgödsel på ett ur miljösynpunkt negativt sätt är svårkontrollerat. Även här kan information och rådgivning emellertid vara motiverat. Fortfarande är det dock motiverat att man finansierar sådana stödåtgärder inom respektive produktionsgren t.ex med avgifter eller skatter. Varje produktionsgren bör belastas med de kostnader produktionen åsamkar samhället. Vem som skall ha ersättning och vem som skall betala är en fråga om val av äganderätter och de speciella förutsättningar som gäller inom respektive område.

PPP har en motsvarighet i vad man skulle kunna kalla "förskönaren-skall-ha-betalt-principen". Om det anses rimligt att förorenaren betalar kan det också anses rimligt att den som bidrar till att förbättra miljötillståndet skall ha betalt för detta. I viss mån ligger ett sådant resonemang bakom delar av EU:s nuvarande miljöstöd. En annan parallell kan göras inom växtnäringens område. Idag har Sverige avgifter på handelsgödsel eftersom den anses leda till miljöproblem när den lakas ur. På motsvarande sätt skulle man kunna betala de som tar till vara och återvinner framförallt fosfor eller kväve; som en analogi till koldioxidavgiften skulle man kunna betala för den koldioxidbindning som sker i humuslagren i jordbruket. Man kan också tänka sig att samhället betalar jordbruksnäringen för en mycket mer aktiv roll i ett framtida samhällssystem där man recirkulerar mycket av samhällets avfall genom olika former av slam.

Avslutningsvis kan det vara värt att notera att EU och dess medlemsnationer med stor sannolikhet kommer behöva etablera nya äganderätter och nya regleringar inom miljörelaterade områden. Allt fler människor anser miljöfrågor vara av stor vikt. Om EU vill lägga mer av de gemensamma resurserna på olika miljöorienterade åtgärder innebär det att man på ett eller annat sätt måste ta ställning till vem som har rätt till vad inom detta område. Så länge CAP innefattar en gemensam marknad kommer regler, stöd och lagar behöva harmoniseras inom EU. För att få

konkurrensneutralitet behövs gemensamma villkor. De framtida miljöprogrammen kan därför utformas så att en gemensam grundnivå, vad gäller hantering av t.ex. gödningsämnen, bekämpningsmedel och husdjur, föreskrivs inom hela EU. Alla producenter skall vara skyldiga att anpassa sin produktion efter dessa givna grundvillkor. Troligen är det direkt olämpligt att i detalj ange gemensamma grundvillkor. Det synes mer motiverat att, i likhet med nitratdirektivet, ange gemensamma mål och att de exakta reglerna för hur målen skall uppnås tillåts variera under överinseende från EU. Vill samhället sedan ha ytterligare anpassning skall lantbrukarna kompenseras för sådana åtgärder. Detsamma bör gälla för miljötjänster utöver grundnivån. Vill samhället ha mer biologisk mångfald och öppet landskap än vad som följer av referensnivån får samhället ersätta lantbrukarna för detta. Som allmän princip gäller vidare att varje sektor, och efter samma princip varje produktionsgren, skall bära de miljökostnader de ger upphov till.

4.3.3 Stöd till miljövänlig produktion och internationell handel

Som tidigare noterats kommer en många länders jordbrukspolitik i framtiden innehålla betydande inslag av miljöhänsyn och miljörelaterade regleringar. Man kan också förvänta sig att kommande förhandlingar inom WTO i icke obetydlig del kommer beröra just olika stöds miljökopplingar, eftersom redan förra förhandlingsrundan lade stor vikt vid dylika argument. Sorsa (1992) menar att konflikterna mellan å ena sidan protektionism med miljöargument och å andra sidan frihandel kommer öka i framtiden.

I grova drag kan man urskilja några tydligt olika positioner inom detta område: Frihandelsförespråkarna, Handelsreglerarna och de som söker Multilaterala avtal.

Argument för frihandel

En grupp, med många ekonomer, tror starkt på frihandel (se t.ex. Anderson 1992, Subramanian 1992, eller Palmeter). Argumentationen är klar. Genom att tillåta frihandel kommer producenterna få "riktiga" prissignaler och man kommer anpassa produktionen till de områden som är mest lämpliga, med hänsyn tagen till priser som inte störs av politiska signaler. Inom denna grupp finns vidare de som menar att prissignalerna behöver justeras för s.k. externa effekter, men grundtanken är att fri handel leder till ett mer miljöanpassat jordbruk. Om det finns s.k. externaliteter skall regleringarna läggas på den produktion eller den konsumtion som är skadlig, inte på handeln.

Ett annat centralt argument inom denna grupp är att om man accepterar miljöhänsyn som handelshinder befinner man sig så att säga på det sluttande planet. Det kan vara svårt att skilja komparativa fördelar från miljöprotektionism. Subrimanian ser till och med de sociala preferenserna i ett land som en möjlig komparativ fördel; förutom att olika länder har en natur som är olika lämplig/känslig för olika typer av miljöpåverkande produktion har landets invånare dessutom olika värderingar av vad som är en acceptabel miljö. Att då t.ex. förbjuda import från ett land, A, som producerar en vara med en process som land B anser vara fullständigt oacceptabel ur miljösynpunkt anses ur denna synvinkel helt fel.

Ytterligare en aspekt kan nämnas. Ett argument för frihandel är att om ett land, t.ex. B ovan, menar att ett annat land, t.ex. A ovan, bedriver en produktion som strider mot olika grundläggande uppfattningar inom land B, så kan medborgarna i land B alltid betala människorna i land A för att upphöra med den oönskade verksamheten. Åter är alltså handel något som skall användas i syfte att förbättra miljön.

Argument för regleringar

En nyanserad diskussion om huvuddragen i hur regleringsförespråkarna ser på handel ges i Ekin, Folke och Constanca, 1994. (De är långt ifrån de enda som omfattas av ett liknande synsätt och de används här endast som exempel på en inriktning.) I flera studier har det belagts att ekonomisk tillväxt, från låga inkomstnivåer, nästan alltid leder till att miljön initialt försämras (se t.ex. Grossman och Krueger 1992, eller Shafik och Bandyopadhyay 1992). När sedan ekonomin blivit betydligt starkare förbättras miljön igen. Ekonomisk tillväxt hänger därför ofta samman med förbättrad miljö, om den utgår från en relativt hög nivå.

Av bl.a. denna anledning (och den sammanhängande risken att stora delar av jordens resurser degraderas i vissa ekonomiska utvecklingsfaser) anser många ekologer, biologer och för den delen även en del ekonomer, att man måste reglera handeln. WTO borde tydligt ta ställning mot länder som tillåter att s.k. negativa externaliteter inte beskattas. Att tillåta sådana kan jämföras med vilken annan typ av subsidiering som helst, enligt denna inriktning. Länder borde därför ha rätt att skydda sig mot s.k. miljödumping, enligt detta synsätt. Ekin, Folke och Constanca menar vidare att marknadskrafterna kan leda utvecklingen alldeles fel. (Deras argument tycks främst lita sig mot ofullständig information, dvs. att vissa grupper i samhället saknar information eller förmåga att göra kloka val.) Om till exempel jordbruksmark tilläts handlas fritt skulle aktörer drivna av mer kortsiktiga vinstintressen kunna köpa

upp mark från många lantbruksfamiljer i tredje världen. Dessa familjer skulle sedan flytta till områden som inte alls lämpade sig lika bra för jordbruk och därigenom bidra till miljöförstöring och fattigdom i dylika områden. Som ett underliggande resonemang ligger att jordbrukarna saknar kunskap och information att bedöma vad som är långsiktigt bra för dem själva.

En annan grundläggande invändning är att även om frihandel, i kombination med nationell hantering av nationella miljöproblem, är den "bästa lösningen", kan det vara omöjligt att nå dit på grund av politiska hänsyn eller brister i de förutsättningar som skall vara uppfyllda för att handeln skall fungera. Unilaterala avtal och/eller nationella handels hinder kan därför vara det enda sättet för en grupp länder (eller ett enskilt land) att röra sig mot ett uthålligt ekonomiskt system, menar Ekin, Folke och Constance. De menar vidare att dylika skydd bör omfatta såväl produkter som produktionsmetoder.

Multilaterala avtal

Även om ingen av de två tidigare grupperna motsätter sig multilaterala avtal kan man nog urskilja en argumentationslinje som starkare poängterar vikten av sådana. Mahé (1996) och Sorsa (1992) utgör två exponenter för en sådan inriktning. I huvudsak grundar sig deras argument på uppfattningar som avviker från de båda tidigare grupperna. Förespråkarna av multilaterala avtal menar ofta att det finns stora brister i de förutsättningar som gäller för att "riktiga" prissignaler skall kunna uppstå inom en mer oreglerad frihandel. Mahé ställer sig t.ex. skeptisk till möjligheterna att genom frihandel få till stånd prissignaler som på ett bra sätt speglar olika produkters miljöbelastning, bl.a. med hänvisning till brister i legala system och i statsapparaterna i många länder.

Att använda WTO och där försöka inlemma gemensamma regler inom miljöområdet ses då som en bättre väg. I och för sig finns det en hel rad svårigheter att övervinna, innan ett fungerande system av internationella handelsavtal reglerar resursströmmarna på ett sätt som tar vederbörlig hänsyn till långsiktiga miljöeffekter. Att släppa handeln helt fri eller att återfalla till nationella regler ses av många som än värre.

Av stor vikt blir det då att göra handelsreglerna på miljöområdet mycket tydliga. Vidare måste de klart ange vad som är acceptabla skydd för miljön och vad som snarare är att betrakta som gammaldags protektionism. Handel skall inte hindras på grund av olika miljölagstiftning, istället skall de multilaterala avtalen möjliggöra handel även om miljölagarna skiljer sig. Trots stora problem poängteras alltså vikten av

att foga samman regler för och följer av olika former av internationella konventioner etc. med multilaterala handelsavtal, (se t.ex. Sorsa 1992).

Nuvarande regler

Det är alltså olkärt i vilken riktning WTO:s regelverk kommer utvecklas på detta område. WTO har emellertid redan lagt grunden för den fortsatta utvecklingen inom område. När det gäller miljöpolitik är EU alltså delvis bundet av åtagandena i WTO så långt det gäller handelshindrande åtgärder. Artikel XX i GATT ger rätt att vidtaga nödvändiga åtgärder bl.a. för att skydda människors, djurs och växters liv eller hälsa. Åtgärderna får emellertid inte ha större omfattning än vad som krävs för att uppnå det avsedda legitima syftet eller innebära godtycklig diskriminering eller förtäckt inskränkning i internationell handel.

Två avtal i WTO ger närmare precisering av GATT:s Artikel XX, avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS-avtalet) och avtalet om tekniska handelshinder (TBT-avtalet). SPS-avtalet behandlar åtgärder vars syfte är att skydda mot risker förbundna med intaget av livsmedel och fodermedel samt spridning av djur- och växtskadegörare. TBT-avtalet behandlar i stället vissa typer av tekniska föreskrifter för varor, standarder samt kontroll av föreskrifternas efterlevnad.

Grundläggande för WTO:s regler är att man endast får vidta skydd av den egna befolkningen eller den egna miljön mot risker förknippade med varor. Man får således föreskriva om t.ex. högsta tillåtna halt av kadmium i gödningsämnen för att skydda den egna miljön. Man får vidare ha krav som gäller produktionsprocessen om kraven har betydelse för den importerade varans egenskaper, krav på renlighet i livsmedelsindustrin är således tillåtna då de berör risker förknippade med slutprodukten, livsmedlen. Man får däremot inte ha krav som rör produktionsprocessen om kraven endast har betydelse för miljön eller arbetsvillkoren i tillverkningslandet. Till skillnad från i EU finns i WTO inga minimiregler avseende miljö eller sociala förhållanden, på det globala planet sköts dessa frågor av andra organ eller inom ramen för internationella konventioner.

WTO-reglerna tillåter således för närvarande inte att man tillgriper handelsrestriktioner för att påverka miljö eller sociala förhållanden i andra länder. Detta helt oavsett vilka krav man ställer på tillverkningen i det egna landet. Om viss produktion i det egna landet berörs av strikta regler ger detta således inte stöd åt krav på att importerade varor skall vara tillverkade enligt samma regler. Än mindre kan man som skäl för restriktioner åberopa att konkurrensförutsättningarna snedvrids genom olikheter i kravnivåerna.

Diskussioner pågår i WTO om att möjliggöra handelsrestriktioner av omsorg om den globala miljön. EU, som är pådrivande i denna fråga, har framlagt ett förslag om tillägg till undantagsklausulen i GATT (Artikel XX). Det tilltänkta undantaget skulle innebära att man får vidta handelsrestriktioner i enlighet med internationell miljökonvention som uppfyller av WTO ställda krav. Syftet med förslaget är att skydda den globala miljön, inte att man skall kunna vidta skyddsåtgärder för att utjämna tillverkningskostnader.

Från vissa länder, främst USA, Norge och vissa sydliga EU-länder har också framförts förslag att man skall kunna vidta handelsrestriktioner på grund av sociala förhållanden i produktionen i andra länder.

Vid WTO:s ministermöte i december 1996 i Singapore diskuterades, utan resultat, både förslaget om möjligheter till handelsrestriktioner av miljöskäl och av sociala skäl. Särskilt utvecklingsländerna motsatte sig tankarna då man är rädda för att sådana möjligheter skulle medföra att industriländerna skulle införa importrestriktioner för att skydda sig mot lågprisimport.

Förorenaren-betalar-principen har sanktionerats i bl.a. Stockholms- och Riodeklarationen samt i några internationella skiljedomar. Trots att principen har uppenbara fördelar ut handelspolitisk synvinkel, (man kan genom denna undvika konkurrenssnedvridande subventioner), så finns det ingen entydig sanktion i WTO för denna princip.

I WTO:s jordbruksavtal betraktas miljöstöd, på vissa villkor, som en "grön", dvs. tillåten, stödåtgärd, i likhet med avlänkade inkomststöd.

I WTO:s avtal om subventioner och utjämningsåtgärder, som också slöts i Uruguayrundan, görs vissa undantag för jordbruket. Det kan ändå vara av intresse hur man där ser på miljöstöd. I avtalet definieras stöd som offentlig överföring som för mottagaren har karaktären av förmån. Stöden delas in i tre olika grupper: förbjudna, angripbara och tillåtna. Förbjudna stöd är exportstöd och stöd till inhemska framför importerade varor. Tillåtna stöd är icke-specifika stöd, vissa forsknings- och utvecklingsstöd, regionalstöd samt engångsstöd till bindande miljökrav med upp till 20 % av anpassningskostnaden. De angripbara stöden är otillåtna om de anses medföra skada för annan parts handelsintressen. Om förbudet eller otillåtet stöd konstateras får klagande part vidta lämpliga och väl avvägda motåtgärder.

Det förefaller inte osannolikt att man i kommande WTO-förhandlingar på jordbruksområdet kommer behandla miljöstöd och

avlänkade stöd. På industrivaruområdet gäller en tämligen strikt disciplin härvidlag.

En eventuell framtida, och av Sverige och EU önskad, förändring av WTO:s regelsystem som skulle möjliggöra handelsrestriktioner till skydd för den globala miljön, på basis av internationella miljökonventioner, skulle i hög grad beröra jordbruket. Fokus kommer då riktas mot miljöstöden, eftersom de i ett sådant läge direkt skulle påverka konkurrensförmågan (inte bara ekonomiskt utan även möjligheten att över huvud taget kunna exportera produkterna). Inför en sådan eventualitet förbereder sig WTO redan för att närmare följa miljöstöden, för att se om de är snedvridande.

Gränsen mellan negativ miljöpåverkan, där förorenaren-betalarpincipen skall gälla, och positiv miljöpåverkan, t.ex. bibehållande av biodiversitet med hjälp av stöd, kan upplevas som mer eller mindre godtycklig. Som diskuterats ovan hänger en dylik gräns intimt samman med äganderätter och val av referensnivåer. Den internationella uppmärksamheten på miljöstöden kan komma att öka även av denna anledning.

Avslutningsvis kan det noteras att om tyngdpunkten inom CAP i framtiden kommer förskjutas mer mot miljön har detta tydliga implikationer i relation till det ovan diskuterade. Om nya eller förändrade stöd i framtida WTO-förhandlingar skall kunna klassas som stöd till miljön skulle det vara en fördel att det gjorts noggranna kartläggningar av ett brett antal miljörelaterade parametrar och att det utformades utvärderingsmetoder som gör det möjligt att bedöma effekterna av olika regleringar och åtgärder. För att i framtiden få gehör för jordbruksrelaterade miljöstöd i WTO vore det onekligen en fördel om EU kan påvisa att stöden är specifikt utformade för att nå miljömål och att miljöeffekter också uppnås. Förutom att sådan kunskap kan komma att krävas i relation till WTO skulle den dessutom underlätta möjligheterna att bilda sig en rimlig uppfattning om de pengar som används inom olika miljöprogram leder till måluppfyllelse. Val av en för EU gemensam referensnivå blir också central, dels för de inom EU gällande konkurrensvillkoren, dels för relationerna till omvärlden och acceptansen för stöd utöver referensnivån.

4.4 Regional- och landsbygdsutvecklingspolitik

4.4.1 Teorier över den regionala utvecklingen

En viktig förutsättning för att utforma en effektiv regionalpolitik är att förstå drivkrafterna bakom de regionala utvecklingsprocesserna. Att ut-

värdera effektiviteten i de vidtagna åtgärderna låter sig heller inte göras utan en klar bild av de processer som genererar den ekonomiska obalansen, eftersom en utvärdering bör bygga på en jämförelse med den situation som skulle inträffa om åtgärderna inte vidtogs. Det finns emellertid ingen enighet om varför vissa regioner, eller nationer, växer fortare än andra. Nedan ges en mycket kortfattad beskrivning av några teorier som har relevans för diskussioner om den regionala utvecklingen.

Enligt den traditionella handelsteorin ("gamla" handelsteorin) anses handel leda till utjämning av priser, löner och kapitalersättning. Handelsliberaliseringar som t.ex. fullbordandet av den inre marknaden, antas därför ofta leda till regional utjämning. Inom den nya handelsteorin hävdas däremot att den interna marknaden snarare kan leda till ökande skillnader. Utnyttjande av stordriftsfördelar innebär att produktionen koncentreras till färre enheter. Processen underlättas av marknadsliberaliseringar. Stora produktionsanläggningar kan med fördel placeras nära marknaden, vid större befolkningcentra, där koncentrationsfördelarna är störst. Också inom den nya tillväxtteorin finns argument mot en spontan utjämning mellan olika länder/regioner. Tillväxtprocessen anses bero på bland annat satsningar på ny teknik som i sin tur kan leda till fortsatt utveckling. Enligt teorin kan vissa branscher, främst de högteknologiska, genererar stora spridningseffekter från tillväxtprocessen till den omkringliggande ekonomin. Traditionella lågteknologiindustrier har inte samma positiva verkan. En regions branschammansättning kommer på så sätt att ha betydande konsekvenser för tillväxtpotentialen. Den nya tillväxtteorin är omstridd och den empiriska underbyggnaden osäker. Det bör påpekas att den gamla tillväxtteorin implicerar att fattigare länder (regioner) kommer att komma ikapp eftersom kapitalets marginalproduktivitet sjunker i takt med att kapitalakumuleringen ökar.

Porters teori (1990) om nationernas konkurrensfördelar används ofta för att dra slutsatser även om den regionala utvecklingen. Regionala anhopningar (kluster) med stödjande verksamheter är ett viktigt element i Porters teoribygge. Ett annat viktigt element är den regionala rivaliteten mellan besläktade företag. Den lokala miljön blir på så sätt en viktig förklaring till varför vissa regioner växer och andra krymper. Cappelin (1992) menar också att attraktiva miljöer för tillväxt effektivast skapas av regionala aktörer i samverkan. De industriella distrikten (Emilien i Italien, Jylland i Danmark och Baden-Wurtenburg i Tyskland) kan ses som exempel på detta fenomen. Tonvikten i Porters ansats ligger dock på dynamiska faktorer och förnyelseförmåga.

Porter och hans många efterföljare hävdar att en kontinuerlig innovationsprocess är en strategisk förutsättning för konkurrenskraft. Härav följer ett behovet av att skapa ett institutionellt system som främjar en ständig förnyelse. Idag anses det omfatta bl.a. skapande av nätverk, (se t.ex. Lehner 1996). Kvalitetstänkande och ständiga förbättringar av produktionen ses som nyckelbegrepp. Tolkningen av begreppet innovation är i detta sammanhang ganska vid och omfattar även sociala innovationer, exempelvis nya sätt att samordna vissa aktiviteter. Med en sådan ansats blir implikationerna intressanta även utanför de högteknologiska ("high-tech") sektorerna.

Saraceno (1996) har argumenterat för att glesbygdsregionernas utveckling inte skall bygga på begreppet skalfördelar utan att dessa regioner i stället bör utnyttja samordningsfördelar ("economies of scope"). Saraceno bygger sin modell på en analogi mellan ett företag och en region. Näringslivet i glesbygdsregioner hävdas kännetecknas av flexibilitet p.g.a. den relativt sett höga förekomsten av mindre och mångsidiga enheter och individer som är vana att ta egna initiativ. Lantbruksföretag utgör här ett bra exempel. Lantbruksföretagen har ofta diversifierat till många olika branscher. Saracenos ansats förefaller intressant med tanke på att glesbygdsregionerna har klarat sig bättre än gamla industriregioner med ensidig näringsstruktur och utan småföretagartraditioner. Småföretagen har spelat en stor roll i tillväxten i storstadsregioner och landsbygdsområden som till stor del saknar en längre industriell tradition. Svagare tillväxt av småföretag har funnits i traditionella industriregioner.

Ovanstående teorier behandlar ekonomiska förklaringar av tillväxt- och/eller utvecklingsprocesser. I sina analyser av utvecklingen i norra respektive södra Italien betonar Putnam (1996) medborgaranda, socialt kapital, mångfald och nätverk som viktiga element i en positiv samhällsutveckling.

Det kan vara svårt att dra entydiga slutsatser från de studier som refererats ovan. Om det utvecklas verksamheter som är mer koncentrerade än som är önskvärt, kommer försök att begränsa koncentrationsprocessen att leda till ekonomiska kostnader och effektivitetsförluster. Man får då ställa sådana effektivitetsförlusterna mot andra aspekter man anser viktiga. Ur social synpunkt kan det kanske vara motiverat att påverka utvecklingen. Man hamnar dock i en klassisk avvägning mellan fördelning och effektivitet.

Slutsatsen blir att det saknas en sammanhållen och allmänt accepterad uppfattning om varför vissa regioner växer och andra stagnerar. De

flesta teorier som diskuteras ovan betonar snarare delar av den komplicerade utvecklingsprocessen än helheten. Vissa gemensamma nämnare förefaller finnas i flera teorier, i synnerhet när det gäller synen på innovationer och vikten av förnyelseförmågan. Trots stora metodologiska skillnader förefaller det finnas ett visst släktskap med nya tankegångar inom tillväxtteorin. I båda fallen ses tillväxten som en endogen process. Icke desto mindre finns det flera motstridiga uppfattningar och många av de påståenden som görs är inte empiriskt prövade. Porters teorier, som har fått en stor spridning, kritiseras exempelvis ofta av andra forskare (Bredahl m.fl.) för att inte har testats på ett systematiskt sätt. Analyserna bygger snarare på att man har studerat ett antal lyckosamma fall (t.ex. framgångsrika länder och/eller regioner) och i efterhand försökt att identifiera grunden till framgången. Det är inte alls säkert att samma framgångsmodell utan problem kan överföras till andra mindre utvecklade regioner. Kunskapsläget är således sådant att försiktighet kan vara på plats.

4.4.2 Argument för regionalpolitiken/glesbygdspolitiken

Ett tänkbart argument för glesbygdspolitiken skulle kunna vara imperfektioner i kreditmarknader, d.v.s. att lånemarknaden inte fungerar helt tillfredsställande och att det därför kan vara svårt för vissa grupper att få lån, även om de har projekt som är ekonomiskt motiverade. Kreditmarknader tenderar att vara imperfekta även i väl fungerande ekonomier. För kreditgivaren gäller det att på förhand identifiera osäkra projekt och eventuella oseriösa lånesökanden. Informationen är ofta asymmetrisk till kreditgivarens nackdel, dvs. kreditgivaren vet mindre än den kreditsökande om dennes verkliga avsikter, kunskaper och förmåga. I synnerhet gäller detta i fråga om krediter till nystartad verksamhet som söks av en enskild firma eller småföretag där det är relativt sett svårare att bedöma eftersom den sökandes tidigare prestationer inte kan ge kreditgivaren någon ledtråd. I de fall där låntagaren har en verksamhet som är starkt beroende av hans egen insats kan det vara mycket svårt för kreditgivaren att bedöma om pengarna används på ett bra sätt (se t.ex. Eggertsson 1990 för liknande resonemang). Kostnader för att lämna och kontrollera underlag för kreditbedömning kan vidare bedömas som hög i förhållande till sökta belopp. En empirisk studie över lån hos en grupp franska bönder styrker tesen att sådana transaktionskostnader har betydelse, (se Benjamin and Phimister, 1996). Kreditinstitutens ovilja att ta risker leder i sådana fall till kreditransonering; i värsta fall kan krediterna helt utebli. Liknande argument är för

övrigt vanligt när det gäller diskussioner om speciella kreditinstitutioner för utlåning till lantbruket och räntesubventioner till sektorn.

Argumentationen ovan kan användas till att motivera speciella krediter till småskalig verksamhet överhuvudtaget, inte nödvändigtvis i glesbygden. Näringslivet i glesbygder domineras ofta av mycket små företag. Anhopning av småföretag innebär att antalet företag som kan ha problem med att erhålla krediter eller som är för små att bedriva framgångsrik produktutveckling eller marknadsföring, kan motivera speciella regionala samordningsinsatser. Även om kostnaderna för varje enskilt företag är stora kan ibland offentlig samordning vara motiverad.

En annan marknadsimperfection som skulle kunna motivera glesbygdssöd är att miljöproblem kan motverkas om bosättningen och den ekonomiska aktiviteten är mer spridd över ytan i stället för att vara koncentrerad till ett fåtal ställen. Detta argument var mycket vanligt på 70-talet när glesbygder ställdes mot de snabbt expanderande städerna och även storstädernas sociala problem inkluderades i analysen. Argumentet måste dock värderas empiriskt och innan det gjorts ordentliga analyser kan det betraktas som högst osäkert. Vissa miljöproblem löses kanske bäst genom koncentrerade insatser i tätorter, andra kanske löses bäst med spridd befolkning. När det gäller jordbruksproduktionens regionala utbredning finns det vissa fördelar om en för stark koncentration undviks. Dels blir miljöbelastningen i de regioner där produktionen annars skulle koncentreras mindre, dels bevaras biodiversiteten i de regioner där produktionen eljest skulle upphöra. Det är dock högst osäkert om den sortens argumentation till fullo kan motivera den nuvarande allokeringen av jordbruksproduktionen mellan regionerna.

Avslutningsvis kan det konstateras att regionala stöd till en viss del skulle kunna motiveras med hänsyn till dåligt fungerande kreditmarknader eller med miljöargument. Eftersom ingen av aspekterna är vare sig specifik för enbart glesbygd eller empiriskt väl underbyggd synes det svårt att reducera problematiken till korrekturen för väldefinierade marknadsimperfectioner. Ytterst är kanske regional- och glesbygdssöden motiverade av befolkningens preferenser såsom dessa kommer till uttryck genom det politiska systemet.

4.4.3 Landsbygdspolitik och regionalpolitik - diskussion ur ett svenskt perspektiv

Några definitioner och avgränsningar

Jordbrukspolitikerna utgör ett exempel på sektorspolitik. Sektorspolitiken går vanligtvis ut på att tillhandahålla offentliga tjänster i en nation eller reglera förhållanden i en bransch av ekonomin. Regionalpolitiken påverkar flera sektorer och är nära besläktad med näringspolitiken. Näringspolitikens uppgift är att främja en nationell tillväxt medan regionalpolitiken är avsedd att främja tillväxt i svaga regioner. Skillnaden mellan näringspolitiken och regionalpolitik går således vid den rumsliga dimensionen. Målet för den svenska regionalpolitiken är enligt riksdagsbeslut att bidra till en sammanhållning mellan landets olika delar samt att underlätta för samtliga regioner att medverka till Sveriges utveckling.

Regionalpolitiken, såsom den vanligtvis uppfattas och såsom den har definierats ovan, går ut på att genom specifika åtgärder påverka den regionala utvecklingen. Företagsstöd och projektverksamhet är vanliga exempel på åtgärder. I allmänhet har emellertid offentlig politik en rad följder utöver de i huvudsak avsedda. Den sammanlagda regionala effekten av åtgärder som primärt syftar till att uppnå helt andra mål brukar i detta sammanhang benämnas den stora regionalpolitiken. Den stora regionalpolitiken utgör således av den rumsliga dimensionen av annan samhällelig politik, medan den "lilla" regionalpolitiken består av speciellt destinerade åtgärder.

Olika faktorerers betydelse för den regionala balansen

Man bör vara medveten om att i ekonomiska termer är den stora regionalpolitiken betydligt mer omfattande och betydelsefull än den lilla. Den goda regionala balansen i Sverige har sin främsta grund i den individorienterade generella välfärdspolitikerna (offentlig producerad service, obligatoriskt socialförsäkringssystem, enhetligt bidragssystem samt behovsprövade insatser). Den nyligen avslutade utredningen om regionalpolitiken, REKOSTAT, behandlar frågorna ingående. Mekaniserna bakom den stora regionalpolitiken är lätta att förstå. Utjämnar man inkomsterna mellan individerna, både över livscykel och mellan olika inkomstklasser, får man även en tämligen jämn inkomstfördelning mellan regionerna. Ett bra mått på den stora regionala politiken utgörs av nettot av skatter och transfereringar som går till en region.

Enligt NUTEK (1996) motsvarar den lilla regionalpolitiken resursöverföringar på omkring 3 miljarder kronor. Detta utgör följaktligen bara en mindre del av den totala resursöverföringen mellan

regionerna. Slutsatsen står sig även efter EU-medlemskapet och införandet av strukturfonderna.

En rad andra faktorer, som inte återspeglas i den statliga utgifts- och inkomstbalansen på det regionala planet, kan ha betydelse för den regionala utvecklingen. I ett internationellt perspektiv kännetecknas svenskt näringsliv av många stora och gamla företag och en relativt låg andel nya och små företag. Den svenska näringsstrukturen med dålig tillväxt av små och medelstora företag och bristande entreprenörskap beror enligt Henreksson (1996) på institutionella faktorer och de spelregler som har varit gällande i Sverige. Systemet har gynnat stora, äldre, kapitalintensiva, lånefinansierade och institutionellt ägda företag medan trenden har varit att sysselsättning i allt större utsträckning skapas i mindre företag i tjänstesektorn (se t.ex. NUTEK, 1996).

Henreksson lyfter speciellt fram (det gamla) skattesystemet, som gav stora kapitalintensiva företag bättre möjligheter att hålla nere skatten, den höga andelen offentligt sparande (framförallt AP-fonderna) som prioriterat krediter till etablerade företag, samt arbetsrättslagstiftning, som är mer kostsam för växande och framförallt små företag där effekter av en felrekrytering är svåra att korrigera. Sammantaget fungerade, enligt Henreksson, de ovan nämnda institutionerna återhållande på små nyetablerade företag. Det är troligt att de faktorer som beskrivits av Henreksson även haft en negativ effekt på företagande i glesbygden eftersom verksamheten där domineras av småföretag. Det bör också påpekas att det nyligen har införts ett antal åtgärder som avser att stimulera sysselsättningen i småföretag (exempelvis sänkningar av arbetsgivaravgifter på en lönesumma som understiger 600 tkr). I nyligen publicerade empiriska studier betonas att lantbruksföretagens investeringsbeslut styrs av allmänna ekonomiska förhållanden som räntenivå och inflation snarare än av riktade skattelättnader (se t.ex. Lagerkvist 1996 och Lagerkvist och Andersson 1996).

Varken den stora regionalpolitiken eller regionala konsekvenser av den institutionella strukturen kommer att närmare analyseras i utredningen. Dessa områden ligger utanför uppdraget. Diskussionen kommer således att koncentrera sig på den lilla regionalpolitiken, i synnerhet på glesbygdspolitiken. Samtidigt bör det påpekas att regionalpolitiken, och speciellt glesbygdspolitiken, i stora delar går ut på att genom riktade åtgärder stimulera småskalig företagsamhet på lands- och glesbygden. Framgången för dessa åtgärder bygger på att de inte motverkas av ett företagarklimat som är ogynnsamt för de mindre företagen.

Man bör också hålla i minne att förutsättningarna för den stora regionalpolitiken, som har svarat för den dominerande delen av den

regionala utjämningen, håller på att förändras. I takt att med att transfereringssystemet trimmas kommer skillnader mellan regioner att öka. Regionala problem till följd av förändrad statlig verksamhet har främst uppmärksammats vid nedskärningar och när tidigare statligt monopoliserad verksamhet givits nya direktiv och utsatts för konkurrens. I en kommentar till utredningens arbete lyfter en representant från Älvsborgs länsstyrelse fram vikten av de konkurrensutsatta statliga kommunikationsverken som en mycket betydelsefull faktor för glesbygdens framtida möjligheter. Subventioner av långväga transporter o.dyl. nämns som ett medel för att gynna mindre företag i glesbygden.

Den svenska regionalpolitiken - tillbakablick och framtidsperspektiv

Ursprunget till den svenska regionalpolitiken var det s.k. Norrlandsproblemet. Mellan 1940 och 1960 lämnade 750 000 människor glesbygden och flyttade till städerna. Utflyttningen var knutet till nedgången i sysselsättningen inom jord- och skogsbruket. Denna exodus ur glesbygden drabbade främst de fem nordliga skogslänen. Norrland hade vidare en påfallande hög arbetslöshet vid denna tid. Den svenska regionalpolitiken föddes som en respons på detta problem. Regionalpolitiken introducerades under beteckningen lokaliseringspolitik i mitten av 1960-talet. Medan 60-talets regionalpolitik mest var inställd på att underlätta strukturanpassningen så att den skulle kunna försiggå under socialt acceptabla former, höjdes ambitionerna under 70-talet. Under första hälften av 1970-talet inlemmades lokaliseringspolitik i ortssystempolitiken (som i princip utgick från en hierarkisk indelning av Sveriges orter med en tydlig åtskillnad på centrum och periferi, där centrum ansågs gynnas på periferins bekostnad). Liksom den ekonomiska politiken på många andra områden, inriktades regionalpolitiken på att ömfördela den ekonomiska tillväxten, som togs för given, från gynnade regioner till de mindre gynnade områden. Utlokaliseringen av statliga verk under 70- och 80-talen grundades på uttalade regionalpolitiska värderingar. Tydliga paralleller till denna omsvängning finns också inom jordbrukspolitikerna med 1967 års jordbrukspolitiska beslut, som var inriktat på att stimulera överföring av arbetskraft från små brukningsenheter till arbete inom industrin till införande av regionala stöd på 1970-talet.

Tillväxten avtog emellertid. Efterhand drabbades Sverige av flera industrikriser: teko, varven och stålverken för att nämna de viktigaste. Under andra halvan av 1970-talet och första halvan av 80-talet riktades intresset mot regionalt koncentrerade förändringar i industristrukturen. Samtidigt har minskningen av sysselsättningen inom jord- och skogsbruk upphört att vara stor nog att väsentligt påverka totala

förändringar av sysselsättningen både på det regionala och det nationella planet. I efterhand upphörde den starka utflyttningen ur skogslänen och sysselsättningsutvecklingen på länsnivå kunde beskrivas som balanserad.

Den regionala problembilden har därmed förändrats. Huvuddelen av åtgärderna inriktas dock fortfarande på de gamla stödområdena. Nilsson (1996) konstaterar att den svenska regionalpolitiken inte längre bygger på en klar bild av den samhällsprocess som den avser att påverka. Inte heller förefaller det att finnas en klar bild av vad de regionala problemen består i. I stället definieras politiken utifrån den region som förefaller ha problem.

Nya förutsättningar för regionalpolitiken

Den nationella och den regionala utvecklingen kommer i framtiden troligen helt domineras av den globala ekonomiska integrationen, inte minst den snabbt växande världshandeln. Sydostasiens snabba ekonomiska tillväxten, där flera länder under en lång period har upplevt en BNP-tillväxt med 6 - 7% om året och den begynnande tillväxten i Östeuropa, bidrar till att skapa helt nya villkor för den svenska ekonomin. Man kan identifiera två för regionalpolitiken väsentliga aspekter. För det första innebär den fria rörligheten för kapital och varor att produktionen i ökad utsträckning kommer att förläggas där lönsamheten är som högst.

Dessutom sker en dramatisk förändring av konkurrensförutsättningarna inom en rad olika branscher i Sverige, genom att relativt sett fattiga länder med låga löner i snabb takt får tillgång till den modernaste produktionsteknologin. Detta ställer stora krav på att verksamheter som inte längre är konkurrenskraftiga på världsmarknaden överförs till andra sektorer. Kraven på snabba anpassningar och ökad flexibilitet och rörlighet kommer således med största sannolikhet att öka. Regionalpolitikens roll i denna anpassningsprocess kan bli att motverka att stora regionala obalanser ånyo uppstår. I ett sådant perspektiv framstår det som önskvärt att regionalpolitiken samordnas med bl.a. näringspolitiken och arbetsmarknadspolitiken. Vissa bedömare menar att den ökade globaliseringen kommer att åtföljas av en ökad regionalisering (se t.ex. Thörnqvist, 1996).

Fram till början på 1990-talet kunde den regionala balansen upprätthållas tack vare den omfattande och expanderande offentliga sektorn inklusive försäkringssystemet och den omfördelning som skedde via de reglerade monopolerna. Sådana insatser är beroende av tillräcklig hög nationell tillväxt. Med en allmänt lägre tillväxt får den nya regionalpolitiken troligen en allt mindre roll som fördelningspolitiskt instrument. Regionalpolitikens uppgift kan i stället bli att anpassa och samordna

insatser från en rad andra politikområden. Målen för regionalpolitiken har således förskjutits. Nu handlar det snarare om en "allregional tillväxtkampanj", där varje region förutsätts bidra till nationens tillväxt. Samtidigt kvarstår gamla mål om likvärdiga villkor och rättvisa (REKOSTAT).

Tillsammans med de insikter som följer av ekonomisk teori innebär dessa förändringar också att medlen inom regionalpolitiken kan behöva förändras. Den gamla regionalpolitiken gick ut på att erbjuda företagen ekonomiska fördelar i utbyte mot att de flyttade hela eller delar av verksamheten till en mindre expansiv region. De traditionellt viktigaste regionalpolitiska medlen har varit olika subventioner till investeringar i syfte att minska företagets kostnadsnackdelar för att producera långt från marknaden. En hypotes, som analyseras i REKOSTAT, är därför att ramen kring regionalpolitiken sannolikt inte har främjat den ekonomiska tillväxten. De regionala konsekvenserna har varit att regioner troligtvis omvandlats i en långsammare takt än om resurserna hade ägnats för att stimulera företagets innovations- och anpassningsförmåga. På detta sätt tenderar regionalpolitiken att bli kontraproduktiv. Studierna av Syditalien, som är en av Europas mest subventionerade regionen, tyder på detta. Med tiden förvandlas subventionerna från en del av lösningen till en del av problemet. Regionalpolitiken föreslås därför i REKOSTAT inriktas mot att stimulera kvalitet, innovation och flexibilitet samt att skifta från stöd till industriinvesteringar till stöd för utbildning, forskning, teknikspridning, nätverksbildande etc. I ett sådant perspektiv tenderar också närings- och regionalpolitik att smälta samman till ett politikområde. Fokusering sker på regioner och orter och inte på företag. Politiken får också mindre karaktär av socialekonomisk ingenjörskonst och mer av satsningar på individens kunskapsutveckling.

Generella förutsättningar för glesbygdspolitiken

Diskussionen om nya villkor för regionalpolitiken är i hög grad giltig också för glesbygdspolitiken. I bred bemärkelse gäller det att utnyttja den potential som glesbygder besitter och skapa goda förutsättningar för tillväxt och utveckling i glesbygdsregioner samt att möjliggöra för dessa regioner att bidra till den nationella utvecklingen.

En meningsfull och effektiv ekonomisk politik förutsätter förståelse av de drivkrafter som den spontana utvecklingen leder till. En väldefinierad målsättning med de åtgärder som man vill införa är också viktig. När det gäller regional- och glesbygdspolitiken gäller det i synnerhet att förstå den teknologiska utvecklingens karaktär eftersom denna har varit utslagsgivande för den ekonomiska aktivitetens rumsliga

fördelning. Tittar man bakåt i tiden kan det konstateras att rädsla för avfolkning av landsbygden har varit ett starkt motiv bakom jordbrukspolitiska ingrepp. Samma tankegångar återkommer nu för Östeuropa. Jordbrukspolitiken har emellertid inte lyckats förhindra avfolkningen och koncentrationen av befolkningen till tätorter och större städer. Mekanismerna bakom detta "misslyckande" är lätta att förstå. Ökningen av arbetsproduktivitet och ett begränsat produktionsutrymme har lett till avgång av arbetskraften ur jordbruket. Jordbruksproduktionen har varit utspridd och har framförallt kännetecknats av bristande skalfördelar. Små enheter har därför varit effektiva. De aktiviteter som lantbrukets befolkningen främst övergått till (industri- och serviceproduktion) har kännetecknats av större skalfördelar. Större enheter har därför krävts för att bedriva produktionen på ett effektivt sätt vilket lett till ett koncentrationsbehov. Utvecklingen har då missgynnat glesbygden.

Teknologins betydelse för produktionens lokalisering syns tydligt när man betraktar utvecklingen inom produktionen av fjäderfä och då i synnerhet ägg. Denna produktion var tidigare väl spridd över hela landet och nästan varje gård hade värphöns. Numera svarar ett fåtal stora producenter för merparten av det nationella behovet. Anläggningarna är dessutom lokaliserade i de tätbefolkade delarna av landet. Även fläskproduktion är relativt koncentrerad medan mjölkproduktion fortfarande är förhållandevis mer spridd. Produktionsteknologins biologiskt och tekniska egenskaper är styrande för utvecklingen, även om regionala stöd tydligt kan påverka produktionens fördelning (se vidare diskussionen i kapitel fem).

Den teknologiska utvecklingen är också viktig att beakta när man diskuterar glesbygdens regionernas relativa konkurrenskraft i framtiden. Utveckling av distansoberoende teknologi mildrar de traditionella nackdelarna med långa avstånd och glest boende. Förbättrade kommunikationer ökar räckvidden för tjänsteproduktion. Distansberoende produktion (som t.ex. telemarketing) och distansoberoende konsumtion (exempelvis genom användning av moderna telefoner, faxar, PC, o.dyl.) gör det möjligt att hemifrån sköta många tjänster som tidigare krävde ett besök på banken, posten etc. samt att lokalisera produktionen till avlägsna platser. (Å andra sidan kan vissa distansberoende verksamheter lätt allokteras till utlandet.) Enligt NUTEK (1996) har det redan uppstått över 5000 jobb i verksamheter som telemarketing, bokingcentraler m.m. i glesbygdens regioner. En servicesektor som är större än den lokala ekonomins behov kan på så sätt bli en motor i den regionala utvecklingen. Å andra sidan innebär informationsteknologins utveckling att arbetskraftens utbildningsnivå får ökad betydelse vilket kan missgynna glesbygden.

Sett ur ett teknologiskt perspektiv har glesbygden fler fördelar, bl.a. längre kostnader för boende och industrilokaler. Andra teknologiska fördelar för glesbygder kan vara mindre, flexibla enheter och hantverkstraditioner som gör det möjligt att satsa på kvalitetsproduktion.

Utöver de tekniska förutsättningarna finns en rad sociala och miljömässiga argument som talar för glesbygden. För vissa människor framstår boendemiljön i glesbygden som mer attraktiv än statsmiljön. Glesbygden erbjuder också helt andra möjligheter för friluftskrekation än vad storstaden gör.

4.4.4 Integrerad landsbygdsutveckling

Vad menas med begreppet landsbygd

Begrepp "land och "stad" kan ses som samlingsbegrepp som täcker många företeelser. Begreppet landsbygd kan definieras utifrån olika kännetecken för glesbygden: geografiska, ekonomiska, sociala eller kulturella. Beroende på vilket kriterium som väljs får glesbygden olika utbredning. Vissa forskare menar att det över huvud taget inte går att definiera begreppet landsbygd eftersom övergången mellan land och stad är gradvis. Ett sätt att hantera denna kritik är att beräkna ett glesbygdindex som vissa engelska forskare har argumenterat för (Clocke och Edwards, 1986). Man bör vidare vara medveten om att relationerna mellan land och stad inte är givna en gång för alla. Begreppet landsbygd kan därför ses i ett dynamiskt perspektiv. Även begrepp region kan definieras olika. Thörnqvist (1996) analyserar olika typer av avgränsningsprinciper i naturgeografiska, etniskt kulturella, funktionella eller administrativa.

Meningsfullheten att särskilja landsbygdsområden från urbana områden ifrågasätts av vissa forskare. Enligt holländska studier (Strijker, 1996) skiljer sig landsbygden inte från urbana områden när det gäller inkomstnivån, tillgång till service, förvärvsfrekvens, arbetslöshet etc. Glesbygden i Holland bedömdes ha få problem och goda förutsättningar när det gäller arbete, pendling och boende. Förhållanden i Holland är långt ifrån representativa för EU generellt men områden där förhållanden likar de i Holland torde finnas i de flesta EU-länder.

Innebörden av begreppet landsbygd skiljer sig mycket mellan olika EU-länder. I än högre grad gäller detta om man betraktar samtliga OECD-länder. Det framgår tydligt i den sammanställning som ges i OECD-publikationen "Creating Rural Indicators" (1994). Vanliga kriterier är primärnäringarnas andel i den lokala ekonomin, befolkningstäthet, markanvändning. Ibland uppfattas landsbygd helt enkelt som "ickestad".

Svårigheten att finna en gemensam definition av begreppet glesbygd återspeglar det faktum att Europas glesbygder är mycket diversifierade. Glesbygdsområden inom Europa uppvisar en stor spridning när det gäller näringsstruktur, inkomst per capita, befolkningsstruktur, graden av integration med den övriga ekonomin. Glesbygderna kan inte längre på ett enkelt sätt beskrivas utifrån centrumperiferi perspektivet (dvs. med att s.k. centrumområden *gynnas på bekostnad av periferin*). Vissa glesbygder, i synnerhet områden i närheten av befolkningscentra med ett lokalt diversifierat näringsliv, har acceptabla inkomster. Sådana områden har ofta haft bättre utveckling än många stadsregioner som drabbats av industriell tillbakagång. Perifera glesbygdsregioner med ensidig näringsliv har dock fortsatt att tappa befolkning. Dessutom har problem inte längre något enkelt geografiskt mönster utan uppträder i alla regionstyper. Välfärdsproblem bildar ett geografiskt fragmenterat mönster. Det handlar inte längre om hela landsdelar utan ett antal stadsdelar, tätorter och landsbygdsområden som utvecklas i otakt. Avsaknad av en gemensam problembild kan göra det svårt att formulera en meningsfull gemensam politik för Europas glesbygder. Detta problem diskuteras närmare i avsnitt 4.5.

Integrerad landsbygdsutveckling

Att definiera begreppet landsbygdsutveckling är mycket svårt. En integrerad landsbygdsutvecklingspolitik blir inte lättare att definiera, i synnerhet inte om man eftersträvar en operationell definition. Vissa forskare (se t.ex. Bryden 1996) argumenterar för en "allomfattande integrering" över sektorer, (jordbruk, industri, turism m.m.), nivåer (lokal, regional, nationell, EU), aktörer (alla berörda inklusive tidigare utslutna grupper) och dimensioner (ekonomiska, sociala, politiska, miljömässiga). Motiveringen för denna maximalistiska syn uppges bl.a. vara att utvecklingen är allomfattande (holistisk) samt att en dylik ansats lättare skulle mobilisera utnyttjande av de lokala resurserna. Sett i detta perspektiv förefaller en integrerad landsbygdsutveckling vara ett universalmedel mot alla slags sociala och ekonomiska problem.

Man kan emellertid ställa sig tveksam till om integreringen skall drivas så långt. Ett alternativ till att integrera politiken över alla tänkbara dimensioner är att sektorspolitiken görs flexibel nog att medge regionala hänsyn. Vidare kan det påpekas att all samhällelig politik, som bygger på att tillerkänna individer vissa grundläggande rättigheter (skola, sjukvård m.m.) automatiskt kommer leda till att regionala hänsyn måste tas vid politikens implementering. Så har exempelvis skett i Sverige, där den regionala utjämningen har åstadkommit som en

biprodukt till den individorienterade välfärdspolitiken och den offentliga sektorns någorlunda jämnfördelade utbyggnad.

En annan invändning är att en politik som integreras i alla upptänkliga avseenden förmodligen blir logiskt omöjlig att konstruera. Man kan hamna i en situation där så många restriktioner läggs på systemet att det inte finns en lösning som uppfyller dem alla. Sektoriseringen av politiken, som ses som ett stort problem i diskussionen kring en integrerad landsbygdsutveckling, går heller inte att enkelt lösa (eftersom sektoriseringen per definition inte är allomfattande). En långtgående integrering kan dessutom bli svårt att uppnå i praktiken, eftersom specifika regionala aspekterna då väger lätt. Regionala hänsyn är ett mål som olika sektorsorgan har att beakta om de skall avväga skilda aspekter inom olika geografiska delar av sektorn. Andra aspekter är effektivitet, tillgänglighet, miljöeffekter m.m. Det rör sig således om genuina målkonflikter som inte enkelt kan elimineras. Dessutom kan en politik som förgrenas till många områden oftast bli komplicerad och kräva specialiserad "byråkrati". Även detta bidrar till "sektoriseringen".

Liknade skepticism kom också till uttryck under Cork-konferensen, anordnad av EU-kommissionen, (november 1996) rörande regional- och landsbygdspolitiken inom EU. Farhågor restes om att integreringen av landsbygdspolitiken kommer leda till ökande regionala skillnader och svårigheter att koncentrera resurser på de mest akuta problem om den drivs för långt. Att argumentera för finansiell solidaritet och "cohesion" kan också vara problematiskt om den regionala särarten och självbestämmandet betonas för starkt. Ett av argumenten för en gemensam finansiering är att den går till en gemensam politik. Samtidigt argumenterade flera talare på konferensen, liksom kommissionären Fischler, för att den regionala diversiteten var en väsentlig tillgång som politiken skulle värna. Avvägningar mellan det gemensamma och regional särart blir med säkerhet betydelsefulla.

Även om det är svårt att definiera begreppet landsbygdsutveckling råder det en allmän enighet om att utveckling är ett flerdimensionellt begrepp som inte kan reduceras till enbart ekonomiska faktorer. Tillgång till utbildning och kulturliv samt möjligheter till inflyttande räknas ofta som väsentliga komponenter i en välutvecklad landsbygd. Ser man en integrerad landsbygdsutvecklingspolitik i relation till en CAP-reform står dock de ekonomiska faktorerna i förgrunden. I utredningen analyserar därför i första hand de ekonomiska aspekterna på landsbygdsutveckling. En gynnsam ekonomisk utveckling anses dessutom ofta vara en nödvändig förutsättning för landsbygds-

utvecklingen i bred bemärkelse. Denna begränsning innebär dock inte ett ställningstagande för att de utelämnade komponenterna saknar betydelse.

Olika tolkningar

Integrerad landsbygdsutveckling kan tolkas olika. I princip gäller det att ta ställning till två frågor; för det första huruvida en integrerad utveckling endast skall omfatta en bättre samordning av CAP:s nuvarande element eller om satsningar ska utsträckas till samtliga sektorer av den lokala ekonomin, för det andra om politiken endast skall tillämpas inom nuvarande mål 5b och mål 6 områden eller om satsningar ska utsträckas till samtliga landsbygder. Sammanlagt leder detta till fyra olika möjligheter från en mycket smal till en mycket bred syn på en integrerad landsbygdsutveckling, enligt figur 4 nedan.

Figur 4 Olika tolkning av integrerad landsbygdsutveckling

Bättre samordning
av nuvarande CAP

Omfatta samtliga
sektorer i den
lokala ekonomin

A	C
B	D

Endast nuvarande
mål 5b och mål 6
områden

Samtliga
landsbygder

I den smala varianten (A) skulle politiken fortsatt koncentreras på lantbruk och kringverksamheter samt behålla den nuvarande territoriella omfattningen. Alternativt kan politiken behålla koncentrationen på lantbruk m.m. men utsträckas till alla landsbygds- och glesbygdsregioner (B). En tredje möjlighet utgörs av en situation där endast, mål 5b och mål 6 regionerna omfattas men alla sektorer finns med i stödssystemet

(C). Slutligen skulle alla regioner och alla sektorer kunna omfattas (D). Alla fyra alternativ har både för- och nackdelar. Det bör dock påpekas att värderingar av alternativ är beroende av om diskussionen förs förutsättningslöst eller om den nya politiken (inledningsvis) ses som en ersättning av den tidigare jordbrukspolitiken.

En integrerad landsbygdspolitik i den smala versionen (A) skulle i första hand samordna de åtgärder som primärt syftar till att påverka resursanvändningen på landsbygden, nämligen jordbrukspolitiken och strukturfonderna. Dessa olika element är idag dåligt samordnade med varandra, vilket påvisades i avsnitt 3.2. De ingående komponenterna bör samordnas och balanseras bättre så att den nuvarande dominansen av marknadsreglerande åtgärder undviks och större vikt läggs vid miljö och strukturpolitiken. Direkta bidrag som betalas som kompensationer för prissänkningar kan knappast motiveras som en permanent åtgärd. Det finns skäl för att dessa bidrag på sikt fasas ut och redan under övergångsfasen användas till att öka lantbrukets långsiktiga konkurrenskraft, dvs. omformas från "bevarande" till "framåtriktade" stöd. Fördelen med denna utformning är att CAP "bliver vid sin läst". De tidigare erfarenheterna kan utnyttjas och samordningsproblemen med politiken på andra områden undviks eller blir mindre. I princip tar man sig bara an lantbruksdelen av landsbygdsutveckling. Genom att bibehålla fokusering på nuvarande "stödområden" fortsätter man att prioritera de mest behövande regionerna.

Nackdelen är dock att om övergången till en integrerad landsbygdsutvecklingpolitik ses som en del av en CAP-reform, kan det vara motiverat att omfatta alla regioner. Ser man stöden som en direkt förlängning på dagens CAP kan det vara motiverat att de riktas mot all lantbruksanknuten verksamhet, oberoende av var den är belägen (dvs. enligt alternativ B ovan). Omställningsproblemen kan vidare förväntas bli stora i de områden som nu erhåller mycket stöd. Hela landet bör omfattas om man vill omvandla de nuvarande arealersättningar från kompensationer till ett framåtsyftande utvecklingsstöd, som gör bidragen obehövligen på sikt eftersom det förefaller rimligt att lämna bidrag till en dylik omställning, oberoende av var den äger rum. Således kan det vara motiverat att inledningsvis vidga den integrerade landsbygdsutvecklingspolitiken till alla glesbygdregioner.

Den integrerade politiken enligt alternativ A och B skulle kunna bygga på de åtgärder som redan ingår i medelarsenalen på såväl EU-nivå som nationell nivå. När det gäller utveckling av lantbruksföretag kan det röra sig om t.ex. förtidspensionering, åtgärder som förbättrar ägostrukturen, utbildning och rådgivning, förbättrad marknadsinforma-

tion och marknadsföring av jordbruksprodukter, stöd till bildande av producentföreningar, satsningar på nya grödor, kvalitetshöjande åtgärder för att nå ett merpris för produkter, utveckling av jordbrukets infrastruktur m.m. Landsbygdsutvecklingsåtgärder kan omfatta vidareförädling av jordbruksprodukter på gårdsnivå och användning av jordbruksresurser (arbete, mark, maskiner och byggnader) till aktiviteter utanför jordbrukssektor. Exempel på sådana aktiviteter är gårdsbutiker, golfbanor, Bo-på-lantgård och liknande landsbygdsturism. De åtgärder som nu ingår under förordning 2078/92 kan även fortsättningsvis bilda stomme för miljöstödsåtgärderna. Lantbrukarna kan sälja miljöjänster till samhället i övrigt. Givetvis är inte alla åtgärder aktuella i alla länder. I synnerhet om EU utvidgas österut bör man förvänta sig en stor spridning mellan länderna. Integrering skulle kunna bygga på "penningpåsemodellen" där lokala myndigheter (länsstyrelser eller motsvarande), under beaktande av vissa generella förhållningsregler för att t.ex. säkerställa konkurrensneutraliteten, kunde samordna och vid behov omfördela medel mellan strukturstödet till lantbruket (5a), landsbygdsutvecklingsstödet (5b och LEADER-II) och miljöstödet.

Alternativen A och B innebär att landsbygdsutvecklingspolitiken skulle bibehålla en stark koppling till lantbruksrelaterade aktiviteter även om den nuvarande CAP ingalunda inskränks till sektorn. Den fråga som kan ställas är huruvida det finns skäl att bredda lantbruksutvecklingspolitikens sektoriella omfattning enligt alternativ C, eller kanske i första hand D där alla landsbygdsregioner omfattas. Många av de aktiviteter som traditionellt omfattas av lantbygdsutvecklingsåtgärder kan ha begränsade lokala marknader, vilket försvårar möjligheterna att finna meningsfulla och lovande satsningar i större skala. Samma kan vara fallet när det gäller satsningar inom lantbruksföretaget.

Mot en alltför snäv fokusering på lantbruk talar även andra skäl. Det har påpekat (Saraceno, 1996) att nedläggning av en närliggande fabrik kan ha en större negativ effekt på den omgivande glesbygden än en CAP-reform. Förekomsten av attraktiva lokala arbetsmarknader är en viktig faktor för beslutet om fortsatt aktivitet inom jordbruket, eftersom deltidslantbruket kan ses som jordbruksföretagarnas strategi att hantera situationer som finansiell stress, riskhantering, jämställdhet eller intresse av annat arbete. Utvecklingen av lokala arbetsmarknader skulle främjas av att landsbygdsutvecklingsåtgärder utsträcktes till andra sektorer. Småföretagens diversifiering kan leda till att de stärker varandra i ett tämligen komplicerat nätverk av interna relationer. Satsningar på småindustrier i närliggande tätorter efterlystes exempelvis i Cork-deklarationen. Ett generellt argument för att inte på

förhand inskränka satsningar till vissa sektorer är att goda affärsidéer kan finnas i samtliga branscher och det kan vara svårt att på förhand välja ut lämpliga sektorer eller framtidsbranscher.

Man bör dock vara medveten att alternativ C och D innebär att man fjärrar sig från CAP och dess grundvalar i artikel 39 i Romfördraget. En integrerad politik i den breda bemärkelsen, dvs. som omfattar alla sektorer och alla regioner, är motiverad i första hand som en övergångsåtgärd i samband med en CAP-reform. I ett längre perspektiv skulle det vara svårt att meningsfullt avgränsa en dylik landsbygdsutvecklingspolitik från regionalpolitiken och näringspolitiken. Samordningsproblem skulle finnas även när det gäller arbetsmarknadspolitiken. Ett sätt att minska samordningsproblem vore att lägga tonvikten vid de traditionella landsbygdsutvecklingsaktiviteterna. Det svenska glesbygdsstödet som administrerades av länsstyrelserna och omfattade olika näringar, däribland jordbruk, och där stödet även gavs till service kan ses som en möjlig modell för en integrerad landsbygdsutvecklingspolitik.

Långsiktigt bör pengarna, allt annat lika, gå till sådana åtgärder som ger mest varaktig sysselsättning för pengarna oavsett i vilken sektor sysselsättningsökning antas komma till stånd. Den integrerade politiken bör också vara konsistent med den ekonomiska politiken i stort, i så måtto att samma förräntningskrav bör ställas på de insatta resurserna.

Utveckling nerifrån och upp

De frågeställningar som speciellt betonas i samband med landsbygdsutvecklingsprojekt gäller lokal mobilisering och "bottom-up-ansatser". Sådana element anses väsentliga som komplement till de traditionella ekonomiska stödåtgärderna (Manning, 1996). Enligt en studie av OECD (1996) ökar dylika ansatser inte bara effektiviteten i tillämpningen av åtgärderna, utan lokalt deltagande innebär också ökad samhörighet. Svårigheterna med bottom-up-ansatsen är emellertid att kan det vara svårt att åstadkomma strategiska satsningar på en eller ett fåtal områden med hjälp av en generell mobilisering av alla lokala intressenter. Risken finns att resurserna i "rättvisans namn" fördelas på alla inblandade (Meyer, 1996). Ett annat problem som uppmärksammades av OECD (1996) är insyn och legitimitetsproblem som lokala partnerskap kan ha vis a vis myndigheter och folkvalda organ.

Åtgärderna inom LEADER II-programmet bygger på bottom-up filosofin. Det saknas heltäckande utvärderingar av den första etappen av LEADER-projektet där bottom-up ansatser också var en ledstjärna. Dylika utvärderingar är heller inte lätt att göra eftersom målstrukturen

ofta har varit oklar. Enligt Meyer har effekterna på sysselsättning varit blygsamma. Carlssons (1993) studier av olika byutvecklingsprojekt i Norrbotten m.m. visar att resultaten sällan blir de avsedda. Detta inträffar inte nödvändigtvis därför att centrala beslut perverteras. I stället rör det sig om situationer med många inblandande och många intentioner, där det på förhand inte är möjligt att avgöra vems intentioner som kommer vara styrande för processen.

Avslutande noteringar

Anslutningsvis bör det påpekas att de principer för regional- och glesbygdspolitik som diskuterats ovan redan till stor del har omsatts i praktiskt bruk i Sverige och i EU. Exempelvis kan det svenska glesbygdstödet beskrivas som en integrerad politik. Det hade ett klart territoriell fokus, åtgärderna riktades till olika branscher och delades ut av samma myndighet. Kampanjen "Hela Sverige skall leva" och den efterföljande byapolitiken utgör ett exempel på utveckling nerifrån och upp. Glesbygdswerkets arbete med pilotprojekt kan ses som försök att stimulera social förnyelse och innovationer.

Arbetet med strukturfonderna har flera egenskaper som kännetecknar en integrerad politik: partnerskap (medverkan från EU-kommisionen, nationella och regional administration i planering, implementering och kontroll av åtgärder), koordinering mellan fonderna och EIB (Europeiska Investeringsbanken), additionalitet samt territoriell i stället för sektoriell orientering. Den kritik som riktas mot fonderna gäller gapet mellan det grundläggande konceptet och dess implementering (Urff, 1996). Kritiken riktas bl.a. mot att utvecklingsmålsättningar inte är väl operationaliserade, att medel sprids ut i stället för att koncentreras på de mest behövande regionerna, att åtgärderna inte är tillräckligt väl koordinerade, att additionalitet inte kan garanteras (jämför nästa avsnitt) samt att principen om partnerskap inte alltid tillämpas på den regionala och lokala nivån.

4.5 Sammanfattning: principer för en integrerad jordbruks- och landsbygdspolitik

I den tidigare diskussionen (avsnitt 3.1) argumenterades det för att de officiella målen för den gemensamma jordbrukspolitiken återspeglar problem och prioriteringar som inte längre kan anses vara relevanta och därför kan omprövas. Nedan summeras diskussionerna i de tidigare avsnitten under 4.4, i syfte att identifiera relevanta målsättningarna för en ny jordbrukspolitik.

Konsumenternas preferenser bör vara styrande för jordbruksproduktionens omfattning och inriktning. Jordbruket bör producera varor som efterfrågas av konsumenterna. Varken konsumenter eller skattebetalare bör belastas med kostnader för osäljbara överskott som måste långtidslagras, destrueras eller till höga kostnader omvandlas till andra produkter. Jordbruket bör således vara marknadsanpassat och konkurrenskraftigt. Förutsättningarna för lantbruksproduktion bör bli långsiktigt tydliga och svenska producenter måste försäkras villkor som är likvärdiga med konkurrenterna.

Uthållig jordbruksproduktion bör vara ett viktigt mål för den integrerade politiken. Det innebär att jordbruket bör bedrivas på ett sådant sätt att en långsiktig hushållning med naturresurser främjas, att ett rikt och varierat jordbruks- och kulturlandskap bevaras samt att miljöbelastningen till följd av växtnärläckage och användning av bekämpningsmedel minimeras. Stöd till jordbruket bör främja uppfyllandet av dessa mål. I synnerhet bör inga stöd finnas som direkt motverkar miljömålen. Målen bör även formuleras så att de blir klart uppföljningsbara.

När det gäller jordbruket och miljön är det viktigt att tydliggöra skillnaden mellan den negativa miljöpåverkan som följer av dagens produktionssystem och de positiva värden som framförallt extensivare brukningsformer medför. För de miljöproblem som jordbruket orsakar, främst växtnärläckage och bekämpningsmedelsläckage, bör en gemensam EU linje eftersträvas. En harmoniserad lagstiftning som definierar minimikrav på produktionen bör utgöra en första nivå av regler för jordbrukets miljöpåverkan inom EU. Med tanke på de stora skillnader i såväl naturliga tillstånd som miljöproblem och nationella preferenser som gäller inom EU, torde det vara svårt att nå en hög ambitionsnivå på den harmoniserade lagstiftningen. En andra nivå bör därför utgöras av möjligheten att införa nationella regleringar utöver grundnivån, i syfte att begränsa den negativa miljöpåverkan som anses lokalt motiverad att justera. Man bör då beakta att om det ställs olika krav på jordbruket i olika delar av EU får de som åläggs hårdare krav eller avgifter sämre konkurrensmöjligheter och som en följd av detta kan den mer miljöanpassade produktionen bli utkonkurrerad av annan produktion. En tredje nivå bör slutligen utgöras av möjligheten att ersätta lantbrukarna för s.k. kollektiva nyttigheter och andra åtgärder som går utöver regleringen av den negativa miljöpåverkan. EU bör dock ha rätt att pröva ersättningar med avseende på konkurrensneutralitet.

Eftersom jordbrukets miljöproblem uppkommer som en följd av produktion bör de kostnaderna som följer betalas av förorenarna i så hög utsträckning som möjligt. Exempel på sådana åtgärder är miljöskatter på

bekämpningsmedel och handelsgödsel och lagringskrav på stallgödsel. I de fall det inte är effektivt att belägga produktionen med avgifter eller ange brukskrav som skall åtföljas bör resterande åtgärder i alla fall finansieras av näringen, så att produktionen bär de kostnader den orsakar. Exempel på sådana åtgärder i utbildning, information och rådgivning till lantbrukarna. För att underlätta konsumenternas val av varor kan konsumtionsfinansierade märkningssystem uppmuntras. Obligatorisk innehållsdeklaration av ämnen som för vissa människor är direkt hälsovådliga bör också krävas.

Regleringar av jordbrukets negativa miljöpåverkan bör riktas direkt mot det man vill uppnå. Kopplade villkor, s.k. cross-compliance, dvs. att man ställer upp villkor för att få vissa stöd som inte är direkt kopplade till det stödet primärt är avsett för, bör undvikas. Om villkoren syftar till att nå vissa miljömål är det olämpligt att göra dem beroende av en stödform som inte är direkt kopplad till miljöproblemen. Kopplade villkor kan även leda till att sanktionerna, t.ex. uteblivet stöd, inte står i proportion till miljöpåverkan. Är regleringar motiverade ur miljösynpunkt bör de därför i första hand utformas så att de riktar sig direkt mot de aktuella problemen.

För s.k. kollektiva nyttigheter bör samhället ersätta jordbruket, om ersättningen inte kan åstadkommas på annat sätt. Samma principer bör gälla oavsett om de kollektiva nyttigheter härrör från jordbruket eller från andra delar av samhället. Även här kan utbildning, information och demonstrationer ha god effekt, i de fall där mindre anpassningar i produktionen kan bidra positivt till utvecklingen. Exempel på sådana åtgärder finns i de informationskampanjer som bedrivs inom ramen för de nuvarande miljöstöden. Även här kan märkningssystem ofta underlätta konsumenternas val. Framtagning av kriterier och uppbyggnad av kontrollverksamhet kan under vissa förutsättningar vara exempel på effektiva offentliga åtgärder.

Statliga stöd för kollektiva nyttigheter kan indelas i två grupper. Dels sådana av generell karaktär där avsikten är att nå en stor del av lantbrukarna. Utformningen bör då vara så enkel att lantbrukarna förstår deras innebörd och att administrationen inte blir komplicerad. En annan kategori av stöd är de som riktar sig mot kända specifika arealer. För de åtgärder som kräver ett komplicerat samspel av åtgärder och detaljerade skötselvillkor bör ett beställningsförfarande tillämpas. Länsstyrelserna, lokala miljöorganisationer, hembygdsföreningar m.m. kan i sådana fall få till uppgift att kontraktera speciella lantbrukare för att utföra dylika tjänster. Inom EU bör flera olika system prövas parallellt. Kartläggningen av de mest skyddsvärda biotoperna bör fördjupas så att man

dels kan göra framtida utvärderingar och dels rikta skattemedlen mer direkt till prioriterade områden. En tydlig åtskillnad mellan stöd för *bevarande* av biotoper, genetiskt material, kulturvärden m.m. å ena sidan och *skapande* av uthålliga brukningssystem, kretsloppsåtgärder o.dyl. bör göras, eftersom skapande stöd förutsätter förändring och bevarande innebär motsatsen. Utvärderingar av de nuvarande miljöstöden bör breddas så att de även innefattar bedömningar av om åtgärderna är kostnadseffektiva.

För att göra det möjligt att bedöma om stöden är kostnadseffektiva bör de utformas så att deras mål är tydliga och lättbegripliga. Stöden bör vidare riktas så att de säkerställer ett utbud av sådana nyttigheter, över den formulerade referensnivån, som annars inte skulle komma till stånd. Vid stödets implementering bör dessutom avsättas medel för utvärderingar, inför fortsatta förändringar i stödsystemen. Till hjälp för dylika utvärderingar bör att antal nyckelparametrar såsom mätbara indikatorer på förändringar i miljön, tas fram. Information, utbildning och rådgivning bör också användas som instrument, dels som en del av implementeringen av själva stöden, dels för att såväl nationellt som inom EU sprida erfarenheterna från den alltmer rikhaltiga flora av stöd.

I den mån staten anser att jordbruket skall få en aktivare roll i ett framtida mer uthålligt samhälle bör jordbruket få ersättning för de tjänster och åtgärder som åläggs det.

Den främsta målsättningen för glesbygdspolitiken bör vara att främja de unika kombinationerna av sociala, ekonomiska och miljömässiga förutsättningar som utgör basen för glesbygdernas konkurrenskraft. Syftet med en integrerad landsbygdspolitik bör vidare vara att stimulera en spontan och självgenererande landsbygdsutveckling. Det innebär att politiken bör främja tillkomsten av institutionella förhållanden som skapar flexibilitet och förnyelseförmåga. Stöd till landsbygdsutveckling bör i första hand riktas till framåtsyftande satsningar medan långvarigt stöd av icke-konkurrenskraftiga aktiviteter, s.k. konserverande stöd, bör undvikas. Lokalt deltagande och bottom-up aktiviteter är viktiga element i en dylik strategi.

CAP bör reformeras för att i framtiden inriktas mot en integrerad landsbygdsutvecklingspolitik tillsammans med stöd för s.k. kollektiva nyttigheter. Fokus bör då flyttas till miljöproblem och specifika glesbygdsproblem. Glesbygdernas särart bör lyftas fram och politiken bör utgöra ett komplement till de generella ekonomiska och sociala åtgärder som påverkar glesbygderna. En integrerad landsbygdsutvecklingspolitik bör, i likhet med regionalpolitiken, fokusera på en region och inte på en sektor. Historiskt sett har landsbygden/glesbygden

dominerats av lantbruk/skogsbruk. Numera är glesbygdernas ekonomiska beroende av lantbruk mycket försvagat. Även i Europas mest agrara delar svarar primärjordbruket för mindre än 25% av den totala sysselsättningen. Lantbruket dominerar dock markanvändningen, i synnerhet i Central- och Sydeuropa. Denna funktion förväntas heller inte minska i den närmaste framtiden.

Begreppet integrerad landsbygdsutveckling bör i första hand tolkas så att regionala och miljömässiga hänsyn inom jordbrukspolitiken samordnas med den befintliga regional- och glesbygdspolitiken. Utgångspunkten är således jordbruk i vid bemärkelse; livsmedelsproduktion, produktion av jordbruksråvaror, kommersiella aktiviteter relaterade till jordbrukets och lantbrukarnas resurser från körslor till agroturism, samt tillhandahållande av samhällliga miljötjänster. Tonvikten bör följaktligen ligga på en samordning av åtgärder som syftar till att förbättra lantbrukarnas inkomstmöjligheter samt att förbättra möjligheterna att utnyttja de ekonomiska resurser som gles- och landsbygden erbjuder. En dylik politik bör, i synnerhet om den relateras till en reform av CAP, bedrivas i alla glesbygdsregioner. Vidare bör även åtgärder utanför de traditionella landsbygdsutvecklingsprojekten komma ifråga för att undvika låsningar av resurser.

Acceptabla lantbrukarinkomster är en viktig förutsättning för "levande landsbygd" och hållbar utveckling. Stöd till landsbygdsutveckling samt betalningar för miljötjänster kan ses som viktiga bidrag för möjligheter till utkomst på landsbygden. Inkomstmålet föreslås således förvandlas från ett oberoende mål till en nödvändig förutsättning för att nå övriga mål. Denna ståndpunkt följer av den tidigare diskussionen om vad som kallas jordbrukets specificitet.

Den svenska ekonomin har genomgått en omfattande sanering av statsfinanserna. För många av EU:s länder råder likartade villkor. Saneringen har varit en nödvändig åtgärd och har inneburit besparingar även inom tidigare högprioriterade områden. Denna omständighet, tillsammans med det fortsatta kravet på sunda statsfinanser, innebär att mycket höga effektivitetskrav bör ställas när det gäller användning av budgetmedel. Inom EU kan man inte förvänta sig annat än strama budgetramar. Om användningen av direkta stöd ökar och prispolitiken minskar i betydelse, ökar kraven på effektiv användning av budgetmedel ytterligare. Med tanke på hur stora belopp som hanteras (kommer att hanteras) inom jordbrukspolitikens område bör utvärderingsmetodiken förbättras och användas kontinuerligt. Av detta följer bl.a. krav på tydliga och uppföljningsbara mål och en kontinuerlig utvärdering av de gjorda insatserna i syfte att finna det mest kostnadseffektiva sättet att

uppnå målen. Det är också viktigt att kunna pröva nya och okonventionella lösningar som inbegriper nya aktörer och nya kontraktsformer. Eftersom våra erfarenheter är begränsade bör det vara tillåtet att experimentera med olika metoder. Det är dessutom inte säkert att en lösning visar sig vara bäst i alla sammanhang.

Sammanfattningsvis bör målen vara att reformera CAP till en integrerad miljö- och landsbygdspolitik som innefattar en långsiktigt uthållig jordbruksproduktion som: främjar ett effektivt hushållande med naturresurserna, främjar ett ekologiskt rikt och varierat jordbruks- och kulturlandskap, minimerar miljöbelastningen från växtnäringssläckage och bekämpningsmedel, aktivt integrerar jordbruket i ett kretslopps-samhälle, stimulerar en på lokal basis självgenererande och spontan landsbygdsutveckling samt främjar tillkomsten av institutionella förhållanden som skapar flexibilitet och förnyelseförmåga så att glesbygden och tätorten vävs samman i en integrerad ömsesidigt stärkande utveckling.

4.6 Argument för och emot subsidiaritet

4.6.1 Inledning

Diskussionen i de föregående kapitlen fördes utan att beröra frågan om den nya integrerade politiken bör tillämpas på det nationella planet eller som en gemensam politik. Nedan diskuteras detta spörsmål. Frågan gäller således i vilken utsträckning subsidiaritetsprincipen bör tillämpas på jordbrukspolitikens område.

I och med Maastrichtfördraget infördes subsidiaritetsprincipen formellt i Romfördraget som en ny artikel 3b:

Gemenskapen skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål som har ställts upp för den genom detta fördrag.

På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.

Gemenskapen skall inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag.

Innebörden i det sistnämnda stycket är att unionen inte skall tillgripa "mer våld än nöden kräver", dvs. att de använda instrumenten skall stå i rimlig proportion till syftet med dess användning och kallas därför för proportionalitetsprincipen. Subsidiaritetsprincipen kan med rätta beskylas för att vara vagt formulerad (se t.ex. diskussionen i Jerneck, 1995).

Subsidiaritet tolkas här, efter förebild från CEPR (1995), som att beslut i princip bör fattas så nära medborgarna som möjligt, om det inte kan visas att centraliseringen har klara fördelar. Bevisbördan läggs med denna formulering på förespråkarna av centraliseringen. Subsidiaritet är uppenbarligen nära relaterad till decentralisering. De båda begreppen är dock ingalunda synonyma. Tillämpningen av subsidiaritetsprincipen kan mycket väl i det enskilda fallet leda till att centraliseringen förordas.

Till stor del handlar diskussionen om subsidiaritetsprincipen om huruvida EU bör vara en mellanstatlig eller en överstatlig organisation. Det bör påpekas att EU är varken det ena eller det andra utan är en hybrid av politiska system. EU innehåller således såväl mellanstatliga som överstatliga komponenter. Ytterst rör det sig om fördelning av makt mellan nationella och överstatliga institutioner, mellan EU:s institutioner och nationella/lokala organ. Diskussion om önskvärda proportioner mellan överstatlighet och mellanstatlighet ligger utanför utredningens uppdrag. Den fråga som behandlas här är av mer begränsad omfattning och relateras till spørsmålet om ekonomiska för- och nackdelar med en gemensam respektive nationell politik, i synnerhet inom jordbruksområdet.

EU har befogenheter att bedriva politik inom ett flertal olika områden. Mätt i budgettermer upptar CAP och Strukturfonderna merparten av budgeten (50 % respektive 30 %). Många politikområden är dock betydelsefulla utan att ta omfattande budgetresurser i anspråk. Inom två områden har unionen en exklusiv kompetens. Exempel på sådana områden är handelspolitiken och skyddet av marina resurser. Innebörden av exklusiviteten är att medlemsländerna är förbjudna att fatta egna beslut inom de berörda områdena. Självfallet är dessa områden undantagna från subsidiaritetsprincipen men de omfattas fortfarande av proportionalitetsprincipen. Inslag av gemensam politik förekommer inom flera domäner där länderna till en del har behållit rätten att själva fatta beslut.

4.6.2 Överstatlig eller nationell politik - några generella överväganden

Subsidiaritetsprincipen innebär att ett decentraliserat beslutsfattande är att föredra om inte goda skäl för motsatsen föreligger. De goda skälen skulle kunna vara (CEPR, 1995) att en gemensam politik blir *effektivare, möjliggör en önskvärd omfördelning av inkomsterna eller underlättar medborgarnas insyn och demokratiska kontroll.*

Det vanligaste *effektivitetsargumentet för en gemensam politik* har att göra med s.k. externa effekter. Externa effekter förekommer när ett lands politik påverkar andra länder. Om sådana effekter förekommer och den nationella politiken utformas utan att dessa beaktas kan detta leda till ineffektivitet. Exempel på externa effekter är en miljöstörande verksamhet som drabbar andra länder eller inhemska föreskrifter som skapar en konkurrensfördel för det egna näringslivet eller konkurrensnackdelar för utländska företag. Ett ytterligare argument för centralisering är att en gemensam politik i vissa fall kan utformas effektivare än den politik som tillkommer på lokal eller nationell nivå. Skäl därtill kan vara att det förekommer skalfördelar av något slag, t.ex. sådana som har att göra med ackumulering av kunskaper och erfarenheter. Exempelvis kan kompetensen delas mellan olika områden, skalfördelar kan finnas i informationsinsamling och informationshantering. Det kan också uppkomma samordningsvinster med annan politik som redan bedrivs centralt.

Förekomsten av externa effekter på andra länder innebär att länderna inte bör utforma sin nationella politik oberoende av varandra. Av detta följer inte omedelbart att politiken måste vara gemensam. Ett alternativ till en överstatlig politik är en koordinering av nationella politikinsatser. En koordinering kan ta formen av ett system av regler som den nationella politiken måste uppfylla (t.ex. en negativ lista av förbjudna åtgärder). En gemensam politik är att föredra om politikkoordinering är svår att komma överens om eller svår att implementera.

Det är intressant att jämföra jordbruk och industri i detta sammanhang. EU saknar en gemensam industripolitik, men undantag för kol- och stålindustrin, men har sedan starten haft en gemensam politik för jordbruket. Den nationella industripolitiken lyder under konkurrenslagstiftningen. Samtidigt kan det observeras att konkurrens på lika villkor är viktigare för industrin än för jordbruket eftersom stora delar av jordbruksproduktionen är bunden till orörliga naturresurser som åkermark och således inte är flyttbara mellan länderna. Dessutom inskränks produktionens expansion av kvantitativa begränsningar och

restriktioner. Den miljöförstöring som genereras av industrin har dessutom i större utsträckning effekter på andra länder.

Hänsyn till effektivitet kan emellertid också åberopas som argument för decentralisering. *Effektivitetsargumentet för decentralisering* är att det kan vara svårt att centralt utforma en politik som passar lokala förhållanden p.g.a. bristande information på central nivå om lokala preferenser, lokala särdrag samt förväntade effekter av nya åtgärder. Politik som utformas centralt tenderar ofta att bygga på standardiserade lösningar, som därmed inte behöver vara relevanta för enskilda regioner. Rent teoretiskt skulle man kunna tänka sig en central politik som är starkt regionalt differentierad. I realiteten tenderar dock centraliserad politik att vara likartad i olika områden. Centraliserad politik kan lätt bli till en tvångströja och leda till en sänkt välfärdsnivå för de länder där de nationella preferenserna skiljer sig från de värderingar som råder i andra länder.

Ett ofta förekommande *omfördelningsargument för centralisering* är att de fattigare länderna, (ofta inkluderar man även de tilltänkta östliga medlemmarna), på så sätt kommer kunna unna sig en generösare socialpolitik och/eller en bättre miljöpolitik m.m. än de eljest skulle ha gjort. Koppling av överföring till vissa områden innebär dock ett visst mått av mellanstatlig paternalism. Finns det en gemensam jordbrukspolitik med ett starkt miljöinslag men ingen gemensam industripolitik kommer de fattigare länderna att lättare kunna åtgärda de jordbruksrelaterade miljöproblemen, även om dessa i vissa fall inte behöver vara lika akuta som miljöförstörningar inom industrin.

Det främsta *argumentet för en decentraliserad politik* relateras till möjligheter till insyn och rätten att utkräva ansvar. Utformas politiken på det nationella eller lokala planet kan ansvaret utkrävas genom de sedvanliga demokratiska kanalerna. Möjligheterna till "utomparlamentarisk" påverkan via uppvaktningar, protester och gemensamma aktioner ökar också eftersom det är mer troligt att de lokala makthavarna i större utsträckning tar hänsyn till dylika företeelser, i synnerhet om de uppmärksammas i lokal/nationalpressen, än politiker som befinner sig på en avlägsen ort. Utöver det faktum att politiken på så sätt kan bli mer demokratisk, vilket är ett värde i sig, kan även effektiviteten öka eftersom resursanvändningen anpassas till de lokala preferenserna.

Resonemanget ovan förutsätter att såväl det lokala politiska systemet som administrationen fungerar tillfredsställande. I annat fall kan man *vända på argumentet* och hävda att en gemensam utformning av politiken i vissa fall kan vara en kvalitetsgaranti, inte bara därför att

den tekniska utformningen skulle kunna bli bättre, (av skäl som diskuterades ovan), utan även ur demokratisk synvinkel. Att politiken utformas gemensamt men tillämpas med regionala hänsyn skulle kunna förhindra att nationellt eller regionalt starka grupper tar över, utan att decentraliseringens förtjänster helt går förlorade. Att politiken utformas gemensamt ses m.a.o. ur detta perspektiv som en kvalitetsgaranti. Detta är också en grundläggande förutsättning för en gemensam finansiering (jämför nedan).

Anslutningsvis kan det observeras att begreppet gemensam politik är tämligen oklart. En politik kan uppvisa olika grader av gemensamhet. Finansieringen kan vara helt gemensam, delvis gemensam eller helt nationell. När det gäller frågan hur politik utformas kan följande modeller förekomma:

- * exakt samma politik tillämpas i samtliga länder (t.ex marknadsregleringar)
- * politik utformas efter samma mall men innehåller individuella variationer (t.ex. direktiv gällande LFA)
- * den nationella politiken får väljas fritt ur en meny (positiv lista) av tillåtna åtgärder (t.ex miljöstöden under förordning 2078/92)
- * den nationella politiken får väljas fritt dock får vissa typer av åtgärder (negativ lista) inte förekomma (t.ex gemensam konkurrenslagstiftning)
- * samma beslutsregler (procedur) följs vid valet av politiken.

Den största graden av gemensamhet förekommer när politiken är helt identisk och finansieras helt gemensamt. Politik som endast begränsas av en negativ lista är knappast gemensam i ordets egentliga bemärkelse. Samma kan sägas om en politik där bara proceduren är likartad.

4.6.3 Subsidiaritet och de jordbrukspolitiska målen.

Det är helt uppenbart att visa delar av CAP under alla omständigheter måste bli gemensamma. Detta gäller i första hand marknadsregleringarna, både rörande den interna marknaden och relationer med tredje land. Samma sak gäller för prisstabilitetsmålet.

Ser man på de övergripande målen för den integrerade jordbrukspolitiken, mot bakgrund av vad som diskuterats under avsnitt 4.5, kan den inriktas på *social utjämning*, *regional balans* och *miljövänlig produktion*. Följaktligen innehåller jordbrukspolitiken element av socialpolitik, regionalpolitik samt numera även miljöpolitik. Diskussionen om subsidiariteten inom jordbruksområdet kan därför med fördel anknytas

till den generella diskussionen huruvida EU bör ha en gemensam socialpolitik, en gemensam regionalpolitik samt en gemensam miljöpolitik. I sina huvuddrag är de jordbrukspolitiska målen väl i linje med de mål som gäller övriga samhällssektorer.

Gemensam socialpolitik

Frågan om en gemensam socialpolitik kan inte isoleras från diskussionen om koordinering av beskattning. Lättnader/skärpningar av socialpolitiken påverkar via t.ex. skatter ersättning till befintligt kapital och kan leda till omallokering av kapitalet mellan länder. Koordinering av skatterna är helt beroende hur rörliga skattebaserna är, dvs. av rörlighet i det man beskattar, t.ex. kapital eller arbetskraft.

Kapitalets rörlighet talar för att en viss samordning av skatter bör finnas. Så länge det finns länder som erbjuder kapitalet en mycket låg beskattning, kommer detta givetvis leda till att andra länder måste anpassa sina kapitalskatter för att behålla attraktionskraft. En utveckling av ständigt sjunkande skatter där länder som konkurrerar om samma kapital minskar sin skattebas leder till stora påfrestningar för den offentliga verksamheten. Problemet kompliceras av att kapitalets rörlighet inte begränsas till de nuvarande EU-länderna. Möjligheter till flykt till diverse skatteparadis begränsar samordningens effektivitet, m.a.o. skulle samordningen behöva ske över ett ännu större område.

Eftersom arbetskraftens rörlighet är mindre, är behovet att samordna inkomstskatter och arbetskraftsbeskattning mindre påtagligt. Att rörlighet har betydelse i sammanhanget ser man tydligt genom att jämföra skillnader i inkomstskattenivåer mellan de europeiska länderna och de amerikanska delstaterna (McKinnon, 1996). I det amerikanska fallet uppgår skatterna genomgående till cirka 16 %, eftersom amerikanare är betydligt mer flyttbenägna inom nationen än vad européer är inom kontinenten (eller för den delen unionen). Det är således inte förvånande att kapitalbeskattningen inom EU har sjunkit och jämnats ut mellan länderna medan stora skillnader förekommer när det gäller inkomstskatter.

Bortsett från "Social charter", där britterna dessutom fått en undantagsklausul (op-out) saknar EU en gemensam socialpolitik. De föreskrifter som specificeras i protokollet överskrider i samtliga nuvarande medlemsländerna (CEPR 1995). Detta faktum illustrerar tydligt problem med en gemensam socialpolitik för länder som befinner sig på olika BNP-nivåer. Föreskrifter som är till intet förpliktigande i de rikare länderna, därför att den faktiska lagstiftningen redan är mer generös, riskerar att leda till utslagning av företaget i de fattigare länderna.

Erfarenheterna av den tyska återföreningen illustrerar tydligt hur en snabb höjning av arbetskostnader, som inte åtföljs av en motsvarande produktivitetshöjning, leder till mycket omfattande arbetslöshet. Problemet med en gemensam socialpolitik kan förväntas förvärras av en eventuell östutvidgning eftersom spännvidden i de ekonomiska förutsättningarna kommer att öka mycket kraftigt. BNP per capita skiljer sig mellan EU-15 och de s.k. CEÖ-10 med en faktor på tio.

Med alltför stora skillnader i ekonomisk utveckling blir en gemensam socialpolitik för hela EU på kort sikt inte ett meningsfullt projekt. Fortfarande kan dock frågan resas huruvida dessa slutsatser även gäller för *socialpolitiska hänsyn inom jordbrukspolitiken*.

Sett i ett historiskt perspektiv har jordbrukspolitiken innehållit starka element av socialpolitik, i synnerhet i vissa länder. På aggregerad EU-nivå bestämdes prinsnivån på jordbruksprodukterna utifrån inkomstmålsättningen, alltså utifrån socialpolitiska hänsyn snarare än marknads-hänsyn.

Övergång till direkta stöd innebär att det sociala inslaget i jordbrukspolitiken frikopplas från priserna. Därmed kan en ökad träffsäkerhet uppnås när det gäller inkomst målet. Eftersom socialpolitiken i övrigt är nationell inom EU talar detta för att direkta inkomststöd på sikt bör renationaliseras. De generella argumenten som kan anföras mot en gemensam socialpolitik gäller i lika hög grad för jordbruket, i synnerhet i perspektivet av en östutvidgning. Dessutom bör det påpekas att ett utbetalande av ett permanent direkt inkomststöd förutsätter att jordbruket fortfarande har ett inkomstproblem dvs. att de i sektorn verksamma produktionsfaktorerna inte kan nå adekvat ersättning på en oreglerad marknad. Analysen i avsnitt 4.2 tyder på att så inte är fallet.

Vid utbetalning av ett inkomststöd bör man dessutom beakta den totala inkomsten och inte enbart jordbruksinkomsten, eftersom många jordbruk drivs på deltid. Man bör även ta hänsyn till jordbrukarnas inkomster i förhållande till andra grupper. Som påpekats tidigare förefaller ett långsiktigt direkt inkomststöd riktat enbart till lantbruket långsiktigt ohållbart, eftersom direkt riktade permanenta inkomststöd inte ges till några andra grupper av företagare och eftersom man då till slut "kompenserar" även de lantbrukare som aldrig upplevt de tidigare högre priserna. Ett direkt inkomststöd till jordbruket bör rimligen utsättas för samma behovsprövning som andra inkomststöd i samhället, (för en utvidgad diskussionen se t.ex. Buckwell m.fl. 1997). Eftersom välfärds-system varierar mellan EU:s medlemsländer och socialpolitiken i övrigt inte är samordnad, talar starka skäl för att socialpolitiska hänsyn på jordbrukets område vid behov bör bedrivas på det nationella planet.

Det bör dock observeras att resonemanget ovan gäller för *permanenta direkta stöd som enbart syftar till att höja inkomsten*. Betalningen av kompensationer för sänkta priser, som rimligtvis bör vara temporär, bör utbetalas från gemensamma medel.

Gemensam miljöpolitik

Det är helt uppenbart att alla miljöåtgärder inte behöver samordnas och att EU följaktligen inte behöver ha en helt igenom gemensam miljöpolitik. Avgörande är vilka konsekvenser miljöproblemen får. Man kan i sammanhanget urskilja olika typer av miljöproblem: sådana som påverkar enbart en mindre region, sådana som påverkar ett land, gränsöverskridande samt globala problem. I de första fallen där problemen (och lösningarna) är helt lokala saknas det ett samordningsbehov. Enligt subsidiaritetsprincipen förordas i detta läge en decentraliserad politik, och till och med olika nationell tillämpning.

Bortsett från den direkta miljöbelastningen och medföljande kostnader uppkommer ofta en koppling till andra länder via effekter på konkurrenskraften. Låga miljökrav ses ofta som ett otillbörligt konkurrensmedel. Ibland talas det rentav om *miljödumpling*. Miljödumpling är dock inte lätt att definiera. Att ett land använder sig av lägre miljökrav innebär i sig inte miljödumpling. Generellt sett behöver man inte förvänta sig samma nivå på miljöåtgärder i olika länder. Förutom att olika naturtyper påverkas helt olika av samma miljöförorenning kan kostnader för att exempelvis minska vissa utsläpp skilja sig kraftigt mellan länder.

De negativa konsekvenserna av utsläppen på naturen kan dessutom värderas olika av medborgarna i länderna. Därutöver ger skillnader i klimat påtagliga skillnader i nivån av vad som är ekonomiskt motiverade insatser av t.ex. bekämpningsmedel. Vad som anses vara en *rimlig* utsläppsnivå kommer i detta läge variera mellan länderna i fråga utan att någon dumpling föreligger. Under sådana omständigheter förefaller det rimligt att ett land accepterar att de politiska preferenserna i ett annat land helt enkelt är olika.

Argumentet om miljödumpling kan dock inte avfärdas helt. Medlemsländerna kan frestas att använda låga miljökrav som ett sätt att subventionera produktionen och på så sätt dra till sig de internationellt rörliga produktionsfaktorerna. Ett dylikt sätt att påverka konkurrenskraften kan vara lättare att dölja och därmed erbjuda ett sätt att undandra sig konkurrenslagstiftningen.

Tillämpat på jordbruket innebär detta att rädslan att förlora sådan jordbruksproduktion som kan omallokeras till andra länder leder

till att miljö- eller i ännu större utsträckning djurskyddskraven, sätts onödigt lågt i förhållande till den allmänna opinionen eller konsumenternas preferenser. Det rör sig således i första hand om icke markbunden och icke kvoterad produktion som fjäderfä, ägg, fläsk, intensiv nötköttsuppfödning etc. (Det är i och för sig möjligt för konsumenterna att genom att systematiskt efterfråga "etiska och miljövänliga produkter" påverka produktionen i önskvärd riktning. Om konsumenterna kan lita på miljömärkning och produktionsföreskrifter finns det inte några starka argument för politiska ingrepp.) I detta läge leder samordning av miljömässiga och djuretiska föreskrifter till att "dumpingen" undviks. Det viktiga i sammanhanget är huruvida produktionen är rörlig mellan länderna. En slapp miljölagstiftning tillämpad på en kvoterad produktion har måtliga effekter på konkurrensen, även om det givetvis kan förekomma export inom den kvoterade produktionen.

När det gäller jordbruksproduktionen och behovet att samordna miljöpolitiska åtgärderna är det dock inte miljödumpling utan snarare otillbörliga subventioner som har tilldragit sig största uppmärksamhet. Ett vanlig argument för samordning av politiken inom detta område är att stöd till miljövänlig produktion och/eller stöd till upprätthållande av positiva miljövärden, lätt kan bli ett förtäckt sätt att subventionera jordbruksproduktionen eller ett maskerat inkomststöd. Riskerna för missbruk är påtagliga eftersom det är svårt att med säkerhet veta hur stor ekonomisk uppoffring miljöhänsynen kräver av producenten. Så länge miljöstöden inte finansieras gemensamt är det främst effekten på konkurrenskraften som är avgörande.

En överbetalningen av miljötjänster som saknar en produktions-effekt är, i synnerhet om finansieringen sker genom nationella medel, en fråga mellan landets skattebetalare och producenter.

Dolda produktionssubventioner gynnar däremot producenter i landet ifråga på bekostnad av producenter i andra länder och skapar därmed en orättvis konkurrenssituation. Återigen gäller det främst den produktion där allokeringen styrs av marknaden och inte av administrativa beslut. Liberaliseras jordbrukspolitiken och kvoteringarna försvinner blir frågan om konkurrens på lika villkor av långt större betydelse än det är idag. Även om produktionen är helt kvoterad kan dock dolda subventioner ha vissa indirekta effekter på konkurrenskraften. Av produktionstekniska skäl är många företag involverade i flera produktionsgrenar (t.ex. genom produktion av biprodukter). Konkurrensen på dessa angränsande marknader, som inte behöver vara kvoterade, kan på så sätt störas.

Man kan därför tänka sig en harmoniserad lagstiftning som definierar minimikrav på produktionen inom EU. Med tanke på de stora skillnader i såväl naturliga tillstånd som miljöproblem och nationella preferenser som gäller inom EU kan det vara olämpligt med en hög ambitionsnivå på den harmoniserade lagstiftningen. En andra nivå kan utgöras av möjligheten att införa nationella regleringar utöver grundnivån. Man kan då ta i beaktande olika nationella förhållanden. Ställs olika krav på jordbruket i olika delar av EU får de som åläggs hårdare krav eller avgifter sämre konkurrensmöjligheter och som en följd av detta kan den mer miljöanpassade produktionen bli utkonkurrerad av annan produktion, varför all sådan reglering rimligen införs frivilligt i enskilda medlemsstater. En tredje nivå kan utgöras av möjligheten att ersätta lantbrukarna för s.k. kollektiva nyttigheter och andra åtgärder som går utöver regleringen av den negativa miljöpåverkan. För att undvika att nationella miljöstöd gynnar jordbruksproduktionen inom enskilda länder kan EU behålla rätten att pröva dylika ersättningar med avseende på konkurrensneutralitet.

Är finansieringen av miljöpolitiken till en del gemensam är dolda subventioner ett problem, även om konkurrenskraften inte påverkas. Positiva miljövärden konsumeras till stor del nationellt, t.o.m. lokalt (jfr. diskussionen i LAG-utredningen, Ds 1989:63, eller Bergland, 1995) varför en betydande nationell eller till och med kommunal finansiering bör vara motiverad. Satsningar på områden vars bevarande kan hävdas vara av internationellt intresse bör givetvis finansieras gemensamt. Gemensamma inslag kan också vara motiverade som en kontrollfunktion för att undvika missbruk av medel för andra ändamål än de avsedda. Dessutom behövs gemensamma regler för att åstadkomma en "rättvis" fördelning mellan länderna. Risken är härvidlag särskilt stor när det gäller att subventionera positiva miljövärden, eftersom både kostnaderna och inte minst nytta är svåra att uppskatta (se t.ex. Bergland 1995). Som påpekats ovan förutsätter en gemensam finansiering alltid något form av koordinering och gemensam politikutövning.

Mot en gemensam miljöpolitik talar således svårigheterna att utforma en dylik politik på ett meningsfullt sätt, givet den enorma diversitet som finns när det gäller preferenser och värderingar, naturförhållanden i olika regioner samt förekomsten av olika typer av miljöproblem som förekommer i olika delar av gemenskapen. Utformningen av förordning 2078/92, som kan liknas vid ett smörgåsbord då man kan pröva sig fram men inte behöver ta av alla rätterna, återspeglar denna insikt. Man kan hävda att genom denna utformning har man de facto infört ett element av subsidiaritet inom den gemensamma politiken.

I och för sig skulle man kunna hävda att problem som berör fler men inte alla skulle kunna lösas av de berörda länderna tillsammans genom ad hoc samarbete eller tillfälliga organisatoriska lösningar. Modellen skulle kunna liknas vid en flexibel integration (för en diskussion se CEPR 1995). Enligt denna logik skulle Östersjöländerna, i mån av intresse, kunna samarbeta kring miljöproblem med nedsmutsningen av Östersjön. Motsvarande samarbetsprojekt kunde bildas kring andra regionala miljöproblem, t.ex. skydd av naturen inom Alpregionen m.m. Mycket tyder dock på att betydande effektivitetsvinster kan uppnås genom att inkludera dylika åtgärder i en gemensam miljöpolitik. Stordriftsfördelar genom ackumulation av erfarenheter kan vara betydande i detta fallet.

I kraft av sin storlek kan EU driva miljöfrågor av globalt miljöintresse i det internationella samarbete på ett sätt som de individuella länderna inte förmår åstadkomma. Givetvis kan detta ske endast under förutsättningen att medlemsländerna kan enas kring gemensamma ståndpunkter. Med tanke på vad som diskuterats ovan kan man vänta sig att länderna kan föredra olika nivåer på miljönormer/åtgärder och detta således ingalunda är någon enkel uppgift. På motsvarande sätt kan inte EU undandra sig ett globalt ansvar såsom små länder skulle kunna göra under åberopande av sin litenhet och marginella påverkan på de globala skeenden.

Gemensam glesbygdspolitik

Förekomsten av stora nationella/regionala skillnader skapar spänningar i en organisation som EU som bygger på samarbete mellan länderna. Den teoretiska diskussionen i avsnitt 4.4 tyder vidare på att det ingalunda kan tas för givet att dessa skillnader spontant kommer att utjämnas över tiden. Det finns således starka inkomstfördelningsskäl för en gemensam politik på det regionala området. Att jämna ut skillnaderna är också ett officiellt mål för unionen. Behovet att omfördela inkomster mellan länderna kan också uppkomma för att balansera uppgörelser inom andra områden som leder till fördelaktiga effekter för flertalet av medlemsländer men som missgynnar eller inte ger klara fördelar för andra.

Utjämning mellan länderna kan i princip utformas på olika sätt. Ett är att direkt överföra pengar; ett annat är att utforma en gemensam politik på ett sådant sätt att de fattigare länderna gynnas mer av den än de rika. Detta kan ske exempelvis genom att de gemensamma åtgärderna oftare kommer till användning i de fattigare medlemsländerna, eftersom de kriterier som åtgärderna baseras på oftare uppfylls där eller att

graden av medfinansiering varierar mellan länderna. Båda utjämningsmekanismer används inom EU.

Vissa bedömare menar att omfördelningar av resurser mellan länderna borde ske öppet genom en direkt överföring av budgetmedel eller en budget utan en omväg via en gemensam politik, (se diskussionen i CEPR, 1995). Frågan är dock huruvida detta är möjligt. Troligtvis är den indirekta omfördelningen, inlindad i ett gemensamt regelverk mer politiskt tilltalande. Härigenom förhindras också fördelningskonflikt och direkta låsningar. Ett dylikt politiskt förfarande ligger också väl i linje med det sätt som politik i EU bedrivits på. Politik bedrivs inom sakområden, även om hänsyn hela tiden tas till balansen mellan de inblandade ländernas intressen.

Satsningar på landsbygdsutveckling förefaller vara ett väl valt område när det gäller omfördelning till fattiga regioner inom EU. Fattigdom förekommer ofta på landsbygden. Samtidigt bör det observeras att den regionala "fattigdomen" inte enbart är en effekt av lågt välstånd på den nationella nivån även utan kan bero på avsaknad av utjämnande åtgärder på det nationella planet. Den relativt goda regionala balansen som råder i Sverige är, som tidigare påpekats, i huvudsak ett resultat av en inhemsk politik, dels av den individorienterade välfärdspolitiken, dels av en ambitiös regional politik. Det förefaller därigenom rimligt att genom en gemensam strukturpolitik omfördela resurser till fattigare nationer och i synnerhet till de regioner som inte kan dra fördel av det välstånd som följer av den ekonomiska integrationen. Däremot förefaller det tveksamt att kompensera för en avsaknad av utjämning genom en inhemsk politik. De länder som genom en lägre grad av inkomstutjämning mellan individer m.m. också får en större grad av regionala skillnader bör inte kunna dra fördel av detta genom att kostnaden delvis övervältras på andra. (Diskussionen i nästa avsnitt anknyter till detta problem.)

Subsidiaritet och gemensam finansiering

När en politik finansieras ur en gemensam budget leder detta till att budgeten tenderar att öka och bli större än vad som eljest skulle bli fallet. Även om alla länder föredrar en stram budget inser varje nation att det ligger i vars och ens intresse att expandera den gemensamma budgeten på för det enskilda landet angelägna områden. Merkostnaden faller ju till en stor del på andra medan nyttan tillfaller landet självt. Vad andra länder än gör lönar det sig att spendera mycket själv, dvs. för varje land lönar det sig att inte samarbeta för det *gemensamma*s bästa.

Marginalkostnaden tenderar således att bli mycket låg för det enskilda landet, vilket resulterar i att många projekt som annars inte ens skulle övervägas kan komma till stånd. En kumulerad effekt av detta (över länder och över tiden) leder till en budgetexplosion. Det är helt uppenbart att en gemensam finansiering och subsidiaritet, i bemärkelse att projekt till fullo utformas på det nationella planet och finansieras med enbart gemensamma medel, är en fullständigt omöjlig kombination. En möjlig lösning är att höja den nationella marginalkostnaden genom krav på medfinansiering. Inom strukturpolitiken, där utrymmet för det nationella självbestämmande är större än inom prispolitiken, finns det också alltid krav på medfinansiering.

Effektivitet i att använda medfinansieringen som en budgetbegränsning är dock mindre än det kan förefalla vid första påseende. (Jämför den tidigare diskussionen om svårigheterna att säkerställa additionalteten i strukturfonderna.) För det första sätts medfinansieringskravet för fattiga länder oftast lågt (25% i mål 1 områden). Dessutom kan medfinansieringen vara fiktiv. Genom "kreativ bokföring" kan medel omfördelas mellan olika utgiftsposter så att nettokostnaden försvinner. Den kreativa bokföringen är ett kortsiktigt problem som kan motverkas med granskning av utgifterna. På längre sikt blir problemen svårare och i princip omöjliga att hantera. Gemensam finansiering tenderar att leda till beteendeanpassningar som brukar benämnas *moral hazard*. Genom att låta bli att satsa på områden som påverkas eller kan tänkas att påverkas av en gemensam politik kan kraven på medfinansieringen i praktiken blir verkningslöst. Länderna delbetalar visserligen de satsningar som är en del av en gemensam politik men detta sker genom att använda medel som de eljest, dvs. i avsaknad av en gemensam politik, skulle spendera själva i alla fall.

Systemet kan vidare belöna illojalt beteende. Ett land som exempelvis bedriver en ambitiös regionalpolitik kommer, allt annat lika, ha färre områden med regionala problem. Om utbetalningarna knyts till förekomsten av vissa typer av problem (låg regional BNP, hög lokal arbetslöshet etc.) kan landet ifråga straffa sig ur de gemensamma förmånerna. Liknande problem kan göra sig gällande på miljöområdet. Får länderna som ligger efter med miljösatningar ett finansiellt stöd för att komma ikapp, blir motivet att ligga före kraftigt försvagat. Risken är ju uppenbar att länder som ligger före betalar "dubbelt".

På teoretiska grunder kan man således misstänka att en gemensam finansiering, medfinansiering till trots, leder till ökade utgifter och bidrar till att övervältra egna problem på andra länder. Hur stort problemet är i praktiken är i princip omöjligt att med säkerhet säga. Det

går knappast att bokstavligen överföra de spelteoretiska forskningsresultat som finns till tvärsäkra konklusioner om hur det faktiska samarbetet på EU-nivå fungerar. Där möts man ständigt och förhandlar; "spelet" upprepas således vilket rimligtvis borde tendera till att främja lojalitet mellan länderna. Man kan dock peka på faktorer som kan verka i motsatt riktning. Spelet upprepas inte exakt som i teorin. Nya spelare tillkommer, gamla försvinner. Politiska/ideologiska preferenser kan växla allteftersom regeringar byts ut, även individuella egenskaper hos de inblandade kan ha betydelse etc. Detta bidrar till osäkerhet huruvida man kan lita på motspelarnas lojalitet i fortsättning. Informationen är således ofullständig. Illojalitet syns inte omedelbart, i synnerhet inte när det gäller långsiktiga anpassningar. Dessutom kan det hända att dylika anpassningar inte till fullo kan kontrolleras av deltagarna i förhandlings-spelet. Till en del kan anpassningsbeteenden uppkomma på lägre administrativ nivå, hos län eller kommuner eller motsvarande administrativa enheter.

Slutsatsen måste därför bli att risken för osolidariskt beteende i samarbete mellan medlemsländerna inte kan elimineras och att utgifterna därför kan tendera att bli högre än vad de "borde" bli. Detta talar mot att stora områden täcks av gemensamt finansierade program.

Ett annat argument mot stora gemensamt finansierade program utgörs av den låga reversibiliteten av tidigare fattade beslut. Resurser som en gång har tilldelats vissa länder är svåra att "kräva tillbaka". Överföringarna, även sådana som var tänkta att vara temporära, förvandlas lätt till "rättigheter". Nya behov som uppkommer leder därför till krav på nytillskott av budgetmedel.

4.6.4 Kan jordbrukspolitiken renationaliseras?

Den slutliga avvägningen huruvida jordbrukspolitiken bör vara gemensam eller utformas på det nationella planet kan knappast vara renodlat akademisk. Inte heller kan man bortse från det uppenbara faktum att en gemensam jordbrukspolitik har funnits i många år. Målsättningarna och principerna formulerades redan i Romfördraget/Stresa-konferensen. I praktisk bruk har politiken funnits sedan andra hälften av 60-talet.

Att fullständigt avskaffa den gemensamma politiken skulle ha långtgående politiska konsekvenser. Två aspekter kan vara värda en närmare analys, dels jordbrukspolitikens symbolvärde, dels jordbrukspolitikens roll som balansskapare mellan medlemsländernas intressen.

Jordbrukspolitiken har av tradition ett stort symbolvärde. Samarbetet på jordbrukspolitikens område har länge varit inte bara det mest omfattande utan även det viktigaste av europeiska samarbetsprojekt. I

det tidiga utvecklingsskedet brännmärktes kritikerna av den gemensamma jordbrukspolitiken som motståndarna till fred och stabilitet i Europa (Tangerman, 1983). Knappast någon hänvisar till "fred i Europa" som försvar för den gemensamma jordbrukspolitiken längre. Detta återspeglar tydligt CAP:s minskade roll som symbolvärde. I takt med att EU utvecklat samarbetet på många andra områden, och i synnerhet om den monetära unionen kommer till stånd, blir jordbrukspolitikens roll som kittet i den europeiska konstruktionen allt mindre. Jordbrukets minskade betydelse för samhällsekonomin och sysselsättningen har också betydelse i sammanhanget.

Jordbrukspolitiken anses ha spelat en viktig balansskapande funktion i unionens tidiga historia. Marknaden för franska jordbruksprodukter skulle öppnas i Tyskland som i gengäld fick tillträde till den franska marknaden för sina industriprodukter. Detta är knappast det dominerande inslaget i dagens politik, även om den tyskfranska axeln fortfarande tillhör grundvalarna i det europeiska samarbetet både i stort och inom jordbruket. Balansen mellan nationella intressen måste dock ses i ett nytt perspektiv. EU är sedan länge en betydande exportör av jordbruksprodukter. Den europeiska livsmedelsindustrin anses konkurrenskraftig på världsmarknaden (Marsh och Tangerman, 1996). Samma gäller för produktion av flertalet jordbruksprodukter. EU kan inte trovärdigt driva en handelsliberaliseringsstrategi och kräva tillträde till andra länders marknader på de områden där unionen är konkurrenskraftig om man samtidigt ägnar sig åt protektionism för hemmabruk.

Den nuvarande utformningen av politiken, som på flera varuområden går ut på att betala ett högt stöd till en begränsad (kvoterad) kvantitet, strider mot exportörernas intressen även om stödmodellen skulle överleva nästa WTO-runda. Kombinationen av höga stöd och kvoterade kvantiteter har framförallt motsvarat de tyska preferenserna på jordbrukspolitikens område. Nettoexportörer inom EU skulle hellre acceptera lägre pris och ökade exportmöjligheter än höga priser och exportstopp. En ny kompromiss mellan exportörernas och importörernas intressen kommer behöva uppfinnas.

Man bör vidare påpeka att den gemensamma jordbrukspolitiken i vissa avseenden redan har genomgått en betydande renationalisering. När det gäller miljöområdet har det redan konstaterats att implementeringen av förordning 2078/92 inneburit att ett element av subsidiaritet de facto införts inom den gemensamma politiken. Den senaste utökningen av unionen har vidare inneburit ett stort steg mot renationalisering (Rabinowicz, 1994). I synnerhet kan man peka på förekomsten av permanenta nationella jordbruksstöd som också

finansieras ur nationella budgetmedel. Överhuvudtaget har Sverige, Finland och Österrike fått behålla påfallande mycket av den tidigare tillämpade nationella jordbrukspolitiken. Utfallet av förhandlingarna kan betecknats som en pragmatisk kompromisslösning.

De utvecklingstendenser som beskrivits ovan är typiska för integrationsprocessen inom EU, även om man i detta fall skulle kunna hävda att det i strikt bemärkelse snarare rör sig om en disintegration, dvs. en renationalisering. Processen har kännetecknats av gradualism, pragmatism och sökande efter samförståndslösningar (Laffan, 1996). Även om skapandet av samförstånd kommer att bli allt svårare när/om unionen växer är det inte troligt att samarbetsmodellen kommer att överges.

Den slutsats som kan dras från den historiska utvecklingen om framtiden för CAP, är att en "plötslig" och radikal renationalisering av den gemensamma politiken förefaller otrolig, eftersom den skulle strida mot det tidigare observerade samarbetsmönstret. De historiska erfarenheterna tyder dock på att ingenting hindrar en gradvis överföring av vissa funktioner som tidigare sköttes på en överstatlig nivå, till den nationella sfären om detta skulle visa sig vara en fördelaktig lösning.

5 Analyser av reformförslag

5.1 CAP:s utveckling över tiden - Implikationer för den framtida reformprocessen

Jordbrukspolitiken har, i synnerhet under de senare åren, ändrats både genom ett antal större reformer och genom "mindre" justeringar. Tre stora reformer av CAP har genomförts: 1984, 1988 och 1992. Presentationen som följer syftar inte till att detaljbeskriva CAP:s utveckling, utan snarare till att identifiera ett antal tydliga utvecklingstendenser. Avsikten med genomgången är att reflektera över den troliga inriktningen och omfattningen av framtida förändringar av CAP.

De stora reformerna av CAP har ofta tilldragit sig ett omfattande intresse. För lantbrukarna nog så betydelsefulla förändringar har emellertid skett även vid andra tillfällen. Förändringar av producentpriserna har uppnåtts genom att i förekommande fall finjustera tekniska parametrar i marknadsförordningar. Exempel på för producenterna betydelsefulla förändringar gäller kvalitetskrav, minimikvantitet vid försäljning till interventionen, dröjsmål för betalning vid leverans till interventionen och interventionsperiodens längd. Alla dessa detaljer har karaktären av policyparametrar och har också varierats för att styra priserna.

För både 1984 och 1988 års reformer var budgetkrisen ett viktigt inslag och syftet att begränsa utgifterna var mycket tydligt. I båda fallen krävdes det dessutom ett misslyckat toppmöte med regeringscheferna innan reformerna kunde komma till stånd. (Detta visar med all önskvärd tydlighet att jordbrukspolitiken är svår att reformera.) De viktigaste inslagen i 1984 års reform var införandet av mjölkkvoter samt reformering av det agromonetära systemet, som i praktiken knöt pris-sättningen på jordbruksprodukter till den tyska marken. År 1988 infördes kravet på budgetdisciplin, (som innebär att jordbruksutgifterna reallt sett inte får öka snabbare än 0,74% av BNI tillväxten), tillsammans med ett stabilisatorsystemet för spannmål. En kvantitetsgräns för spannmålsproduktion sattes till 160 miljoner ton. Överstegs gränsen skulle interventionspriset påföljande år sänkas samt medansvarsavgiften höjas. Samma reformpaket innehöll också ett trädesprogram för spannmål som dock inte fick något större genomslag.

Motivet att omedelbart begränsa budgetkostnaderna var inte lika framträdande när det gällde 1992 års reform, (MacSharry-reformen). Precis som verkligen skedde beräknades utgifterna öka initialt, eftersom

en del av stödfinansieringen överfördes från konsumenterna till skattebetalarna. Samtidigt ledde reformen till en mycket större kontroll och förutsägbarhet av budgetutgifterna, eftersom dessa till en övervägande del styrs av historiska referensvärden. Reformen innebar att priserna på spannmål och nötkött sänktes och motsvarande direkta bidrag infördes. De direkta bidragen beräknades på basis av ett strikt kompensations-tänkande. Det misslyckade försöket med ett frivilligt trädesprogram ersattes med ett trädeskrav. Dessutom infördes ett antal kompletterande åtgärder. Övergången till direkta stöd för spannmål och (delvis) nötköttsproduktion innebar en ny reformstrategi och ett brott med de tidigare försöken att koppla ihop pris- och kvantitetsutveckling.

1992 års reform var den första som tydligt påverkades av hänsyn till omvärlden. Den pågående GATT-förhandlingen, Uruguayrundan, styrde till stor del reformens inriktning och flera inslag i reformen var direkta anpassningar till det förväntade resultatet av GATT-förhandlingarna.

De successiva CAP-reformerna har inneburit en ständigt ökande komplexitetsgrad. Nya åtgärder har i regel lagts på de gamla. På så sätt innehåller exempelvis marknadsförordningen för spannmål både instrument tillhörande den ursprungliga prisregleringen som stimulerar produktionen (med undantag för medansvarsavgifterna som tillkommit senare och tagits bort 1992), direktbidragen som kompensation för pris-sänkningar och ett produktionsbegränsningssystem för att motverka stimulanseffekten av det ursprungliga gränsskyddet och prisstödet.

Sammanfattningsvis kan tre stora trender urskiljas i CAP:s utveckling: ökad användning av direkta bidrag, markerad övergång till kvantitativ produktionsstyrning samt en starkt ökande komplexitet. Till följd av framför allt den ökade användningen av produktionsstyrning har politiken i viss mån renationaliserats. Utbetalningar styrs numera av ett antal framförhandlade *nationsspecifika* parametrar såsom basareal, avkastningsnivåer, kvoter, antal bidragsberättigade djur etc. Med det agromonetära systemet och i synnerhet användningen av monetära utjämningsavgifter, möjliggjordes prisskillnader mellan länderna inom gemenskapen. Till följd av den inre marknadens fullbordan och de monetära utjämningsavgifternas avskaffande har denna form av renationalisering upphört.

Reformerna av CAP kan vidare ses som reaktion på uppkommande kriser. "Management by crisis" är ett uttryck som ofta används för att beskriva processen. EG var en nettoimporterande region när CAP utformades. Detta är den troliga förklaringen till att politiken från början byggde på "öppna" prisgarantier. (En annan viktig förklaring till

användning av öppna prisgarantier var förmodligen att producenternas vilja och förmåga att svara på prissignaler, eller med andra ord utbudets priselasticitet, systematiskt underskattades.) Till skillnad från den svenska politiken, där prisstödet (med undantag för spannmål) avsåg produktionen för hemmamarknaden gällde prisgarantierna inom EU för obegränsade kvantiteter. Därigenom var det svenska systemet i viss mån självreglerande medan EU:s regleringar främjade en expansion av produktionen. Kombinationen av höga och stabila priser samt av snabb teknisk utveckling ledde till en snabb produktionsökning och ökade budgetkostnader för överskott. De jordbrukspolitiska reformerna har hittills till stor del kretsat kring olika sätt att lösa den resulterande kombinerade utbuds- och budgetkrisen.

Jämför man reformer av CAP med de svenska jordbrukspolitiska reformerna under efterkrigstiden framträder en mycket tydlig skillnad. De svenska reformerna (och de utredningar som föregick besluten) har alltid fokuserat på jordbrukssektorn i dess helhet och på generella genomgångar av hela jordbrukspolitiken, vilket inte är fallet när det gäller CAP. Tendensen att ta en eller två produkter åt gången är mycket tydlig när det gäller CAP-reformer. Som en följd av detta tenderar man att flytta problemen från en produktgrupp till en annan. CAP var från början uppbyggd kring ett antal produktspecifika regleringar som klart skilde sig mellan olika produkter. Den fortsatta utvecklingen har inte eliminerat denna brist på enhetlighet, snarare har den förstärkts.

Som påpekats ovan var det ledande motivet bakom de jordbrukspolitiska reformerna att begränsa produktionens ökning och dess budgetkonsekvenser. Hänsyn till miljön och den samhällsekonomiska effektiviteten i resursallokeringen utgjorde inte huvudsakliga motiv. Man kan dessutom påpeka att det sätt som man löst problemen på, dvs. genom användning av kvantitativa regleringar och begränsningar, direkt strider mot den grundläggande tanken bakom tillkomsten av den gemensamma marknaden eftersom det aktivt förhindrar anpassningar av produktionen till de områden som är mest ekonomiskt bärkraftiga. Med undantag för 1992 års reform spelade inte heller internationella hänsyn och internationella påtryckningar någon större roll med avseende på förändringar av CAP.

Mycket talar emellertid för att delvis nya förändringsfaktorer kommer att vara utslagsgivande för den fortsatta utvecklingen. Främst kanske man kan nämna behovet av ökad miljöhänsyn, östutvidgningen och internationella åtaganden. I synnerhet kommer de senare behöva spela en allt större roll. Den liberalisering av handel med livsmedel som påbörjades genom Uruguayrundan kommer med största sannolikhet att

fortsätta. Redan det som hittills har uppnåtts leder till ett liberaliseringstryck (Masch andTangerman, 1996). Den största utmaningen i detta sammanhang kommer från kravet på minskade exportsubventioner.

Sett i ett längre perspektiv ställer detta EU inför ett vägval. Antingen får man ge upp sin exportposition eller också måste priserna närma sig världsmarknadsnivån för att undvika användningen av exportsubventioner. Väljer man att behålla höga priser kommer EU tvingas till betydande produktionsminskningar genom olika former av kvotering. Främst gäller detta för spannmål och mjölkprodukter. Produktionsminskningar kan även förväntas om man väljer att anpassa prishöjningen till världsmarknaden.

5.2 Kriterier vid analys av reformsценарier

Sedan länge finns en omfattande kritik mot CAP. Kritiken återspeglar sig delvis i den utvärdering som presenterades i kapitel 3, vilken i sin tur bygger på den omfattande forskning som finns på området. Med detta som bakgrund kan frågan ställas varför politiken överlevt så länge. Det är inte lätt att enkelt och kortfattat besvara frågan. Man kan påpeka att invändningar som görs mot den gemensamma politiken har större vikt nu än vad som var fallet under den tiden när politiken kom till. Dessutom fyllde jordbrukspolitiken länge en mycket viktig funktion för det "europeiska projektet". Det hävdas ofta att jordbrukspolitikens mycket komplicerade struktur är ett resultat av den intrikata balansgången mellan olika länders motstridiga intressen. I detta perspektiv ses jordbrukspolitikens fortlevnad som en framgång för strävandena att hålla ihop unionen. Det finns emellertid också en mycket omfattande forskning inom ramen för så kallad politisk ekonomi (eller public-choice-skolan) som lägger större vikt vid andra faktorer. Här lyfts t.ex. fram de organiserade producenternas större förmåga att hävda sina intressen jämfört med de oorganiserade konsumenterna. (Liknande diskussioner återfinns i Buckwell m.fl. 1997. Public-choice litteraturen kring CAP har sammanfattas av Swinnen och van der Zee, 1994.)

Mot bakgrund av diskussionen ovan följer att det inte blir lätt att reformera jordbrukspolitiken. Det är uppenbart att kravet på att uppnå balans mellan olika länders skiftande intressen kommer att spela en stor roll för hur framtida reformer utformas. Dessutom är det troligt att politiken kommer att ändras stegvis. Reformerna kommer således att vara ett resultat av ekonomiska och politiska faktorer i samverkan. Utfallet kan bli svårt att prognostisera. Av denna anledning synes det

motiverat att analysera konsekvenser av olika förslag, snarare än att försöka identifiera ett bästa förslag. Det faktum att gruppen i denna rapport avstått att identifiera den bästa lösningen innebär dock inte att alternativen inte värderas. Dessa kommer att jämföras med hänsyn till effekterna på konsumenter, miljön, regionala konsekvenser, producenter och produktionen i sig.

Kapitlet innehåller fortsättningsvis beskrivningar av ett antal scenarier över olika "reformer" av CAP. Inget av de reformförslag som diskuteras skall ses som något utredningen bedömer som mest troligt eller bäst. Avsikten är istället att ge en bild av i vilken riktning och till vilken omfattning den svenska produktionen kan tänkas ändra sig under olika förhållanden. I korthet har tre grundläggande scenarier tagits fram: ett "*status quo-scenarie*", ett reformförslag i linje med "*MacSharry-reform*" där lantbrukarna antingen kompenseras fullt ut eller inte alls, och en "*radikal-reform*", som skulle kunna sägas vara en total avreglering av CAP. Därutöver analyseras några varianter på det sista scenariet där olika former av direktstöd används.

Om vi betraktar CAP som en process eller en politik i ständig förändring är den stora mängd reformförslag som under senare år diskuterats inte förvånande. Med utgångspunkt i kommissionens strategipapper kan man grovt dela in framtida inriktningar av CAP i de tre grupper som nämns ovan. Det kan vara värt att notera att det som kallas en radikal reformering av CAP ligger i linje vad de flesta ekonomer, konsumentorganisationer och natur- och miljöintressenter förespråkar (se t.ex. ekonomer som Larsen, 1994, Masch and Tangerman 1996, eller dokument från konsumentorganisationer som Konsumentberedningen eller det internationella paraplyorganet för europeiska konsumentorganisationer BEUC eller olika dokument från Royal Society of the Protection of Birds, Society for Protection of Rural England, WWF, Netherlands Society for Nature and Environment, Birdlife International, etc.) Även om en dylik inriktning benämns radikal är den med andra ord inte originell, utan snarare är behovet av en sådan inriktning allmänt accepterad bland många aktörer. Man kan således dela in den stora mängden reformförslag i varianter på en fördjupad MacSharry-reform och olika förslag till mer omfattande reformer, där den senare gruppen innehåller ett stort antal förslag.

5.3 Alternativa scenarier

För att belysa hur svenskt jordbruk skulle kunna tänkas påverkas av olika förändringar av CAP, har olika beräkningar tagits fram. "*Status*

gou-scenariet" uttrycker en bibehållen CAP, dvs. ett tänkt läge där dagens CAP gäller även i framtiden.

Jordbruksproduktion är långsiktig. Många investeringar har lång livslängd. Den produktion och den struktur vi har i Sverige idag är därför ett uttryck för anpassningar till tidigare svensk jordbrukspolitik och ger egentligen inte någon bra bild över vad som gäller för jordbruksnäringen under nuvarande CAP.

Ett andra huvudalternativ utgörs av ett scenario kallat "*Fördjupad MacSharry-reform*". Här har prisstöden och gränsskydden sänks för de produkter som inte omfattades av 1992 års reform. Jordbrukarna kompenseras fullt ut för prissänkningarna med direktbidrag. Dagens kvotsystem antas också ligga kvar. Man kan dock, liksom i kommissionens strategipapper, diskutera hur hög en dylik kompensation bör vara. För att illustrera hela skalan, från fullständig kompensation till ingen kompensation alls, redovisas även en variant kallad "*Fördjupad MacSharry-reform, utan kompensation*".

Utöver dessa scenarier har några mer "radikala" beräkningar genomförts. Dessa scenarier kan ses som illustrationer av förändringar av CAP där anpassningen till WTO följer den inriktning som anges i kommissionens strategipapper, dvs. att det europeiska jordbruket skall klara sig utan stöd för att kunna konkurrera framgångsrikt på världsmarknaden. I ett scenario har alla direktbetalningar till jordbruket slopats, alltså en "*Stödlös*" jordbrukspolitik. Vad detta scenario vill illustrera är alltså nära nog en fullständig nedmontering av CAP. (Som en känslighetsanalys av detta scenario har beräkningar gjorts även för lägre världsmarknadspriser på spannmål.)

Två ytterligare variationer på det mer radikala temat har tagits fram. I det ena fallet speglas ett scenario där de flesta av de stöd som idag används omfördelas till en kraftigt förenklad CAP med "*Generellt arealstöd*". Genom att lägga samman alla dagens stöd och sedan fördela dem lika per hektar erhålls en mycket enkel stödpolitik. De krav som ställs i scenariet är att marken inte tillåts hanteras på ett sätt som motverkar miljömålen, dvs. den får inte ligga obebuxen, den får inte växa igen, planteras med skog eller på andra sätt förvandlas så att den inte enkelt kan omställas till livsmedelsproduktion.

Ytterligare en variant på detta tema är att man erhåller stöd endast om man lägger om produktionen till "*Ekologisk odling*". Priserna är desamma som i det tidigare scenariet, men generellt stöd utgår endast till de som har ekologisk produktion. (För de mer radikala alternativen har två känslighetsanalyser genomförts. Dels har arbetskraftskostnaderna i mjölkproduktionen varierats, dels har transportkostnaderna varierats.)

För samtliga alternativ genomförs beräkningar av förändringar på kort och lång sikt men i huvudsak inrikas analysen på förändringar på lång sikt.

5.4 Modell av svenskt jordbruk

För att bedöma effekterna av olika politiska förändringar har utredningen låtit genomföra ett antal beräkningar i en matematisk modell över den svenska jordbrukssektorn. Modellen är utarbetad vid SLU av Lars Jonasson, som även genomfört beräkningarna. Den variant av modellen som används i utredningen bygger på beräkningar gjorda åt LES och delvis på material framtaget på initiativ av Naturvårdsverket. Modellen finns utförligt dokumenterad i Jonasson (1996), samt i en kortfattad presentation i LES (1996).

En stor del av de analyser som följer utgår från resonemang kring resultaten av olika beräkningar i modellen. Nedan ges därför en kort introduktion till hur modellen är uppbyggd. Det tål att påpekas att modellen givetvis inte kan ge en fullständigt korrekt bild av verkligheten. Syftet är istället att i första hand identifiera drivkrafterna bakom de förändringar som modellen anger. När modellberäkningarna analyseras tvingas man förklara förändringarna och kan då identifiera orsakerna till de beräknade ändringarna.

Modellen kan alltså användas för att försöka fånga in i vilken riktning produktionen kommer att förändras vid ändrade förutsättningar. Avsikten är också att delvis kunna beräkna styrkan i förändringarna, dvs. huruvida de framräknade förskjutningarna kan tänkas bli kraftiga eller inte. Det är dessutom möjligt att identifiera de förutsättningar som är mest avgörande för de förändringar som modellen indikerat. Med andra ord kan man utifrån modellens resultat diskutera rimligheten i de förutsättningar man antagit.

Modellen är framtagen för att kunna genomföra beräkningar av hur olika jordbrukspolitiska ingrepp påverkar produktionen i Sverige. Grundtanken är att lantbrukarna försöker anpassa sin produktion så att de når ett så bra ekonomiskt resultat som möjligt. I ekonomisk terminologi förutsätts lantbrukarna maximera sina inkomster från jordbruket. I modellen finns också konsumenterna representerade. Konsumenterna förväntas köpa mer av den mat som blir billigare och mindre av den mat som blir dyrare. Lantbrukarna förutsätts vidare inte kunna styra priset. Med andra ord antas varje lantbrukare försöka anpassa sig efter priser han upplever som givna, dvs. priser han inte kan påverka.

Lantbrukarna finns inte direkt representerade i modellen. Istället väljer modellen den produktion som är mest lönsam. Produk-

tionen uttrycks i så kallade bidragskalkyler. Exempelvis representeras veteodlingen av regionala kalkyler, där ett hektar som odlas med vete ger en viss avkastning och denna avkastning kräver en given mängd utsäde, gödning, bekämpningsmedel, traktortimmar, arbetstimmar, kostnader för maskiner, kostnader för kapital osv. På motsvarande sätt representeras alla övriga grödor av likartade kalkyler. Animalieproduktionen beräknas på motsvarande sätt. Baserat på dylika bidragskalkyler kan alltså modellen välja mellan bland annat följande produktionsgrenar: vete, råg, havre, korn, oljeväxter, sockerbetor, potatis, vall, bete, mjölk, nötkött, och fläsk.

För att modellen inte skall välja att producera endast den gröda som är mest lönsam har ett antal restriktioner byggts in. Det är inte möjligt att välja t.ex. vete på all åkermark. Istället måste odlingen vara sådan att den fungerar i en växtföljd. Med andra ord kan modellen bara välja individuella grödor inom vissa givna ramar. Relationerna mellan olika grödor måste hålla sig inom "god lantbrukssed". Även om en viss gröda är mycket lönsam i sig kommer modellen alltså tvingas välja en annan gröda om produktionen av den mest lönsamma grödan når en viss nivå.

När det gäller sockerbetor begränsas odlingen av de kvoter som gäller idag. Produktionen tillåts därför inte bli större än dagens. Även mjölkkvoten är inlagd i modellen.

Modellen gäller för Sverige och är uppdelad i olika regioner. Produktionen är i princip indelad efter de stödområden som gäller för dagens så kallade kompensationsbidrag. Tio olika regioner finns, förutom de områden som följer direkt av kompensationsbidragen; 1, 2a, 2b, 3, 4, 5a, 5b, 5c, så är återstående areal indelad i 6m och 6s, där 6m motsvarar slättbygder i Svealand och norra Götaland och där 6s motsvarar Götalands södra slättbygder, (se bilaga 2).

Avkastningen varierar i de olika regionerna. I modellen har bearbetade bidragskalkyler från LES använts. Kalkylernas avkastningsnivåer bygger på beräknade faktiska normskördar och återger uppmätt avkastning. För landet som helhet är marken uppdelad i två ungefär lika stora grupper: "bättre mark" och "sämre mark". Inom varje region varierar dock förhållandet mellan bättre och sämre mark. I Skånes slättbygder är all mark klassad som bättre medan andelen bättre mark i norra Sverige bara är cirka 5%. Klassningen av marken baseras på den faktiska odlingen av de mer krävande grödorna, dvs. för varje region har andelen bättre och sämre mark beräknats utifrån hur stor odlingen av krävande grödor faktiskt har varit.

De grödor som kräver goda jordar och brukningsförhållanden, dvs. brödsäd, oljeväxter och potatis, kan endast odlas i de bördiga regionerna. Vall och fodersäd kan odlas i hela landet men fodersäden antas avkasta 10% mer då den odlas på bättre mark.

I beräkningar där en del jordbruksmark tas ur produktion har ytterligare justeringar gjorts. Modellen använder all mark och all produktion som är lönsam, dvs. all mark som ger grödor som har ett positivt täckningsbidrag. Å andra sidan lägger modellen ner den mark som är olönsam, dvs. all mark där den mest ekonomiskt fördelaktiga grödan ger ett negativt täckningsbidrag. Med andra ord kan man få situationer där mycket små förändringar i t.ex. spannmålspriset innebär att all mark används vid ett högt pris medan mycket stora arealer tas ur drift vid ett lågt pris. I de fall de antagna priserna är så låga att mark beräknas tas ur drift hanteras problemet med gradvis ökande kostnader i spannmålsodlingen.

De kostnader (och avkastningar) som gäller för varje region representerar genomsnittet inom området. Om all mark i modellen beräknas ha denna genomsnittliga kostnad för spannmålsodling uppstår problemet med att i princip all mark kan tas ur drift så fort priserna sjunker under en viss nivå. Genom att dela upp marken i varje region i två hälften har denna effekt justerats. Ena halvan av marken antas ha kostnader som genomsnittet. Inom den andra halvan antas den "först använda" hektaren ha kostnader betydligt under genomsnittet. För varje nytt hektar som modellen väljer att använda stiger sedan kostnaderna (linjärt) så att den "sist använda" hektaren är betydligt dyrare än genomsnittet. Genom att anpassa kostnaderna på den första hektaren och kostnadsökningarna på de som följer kan man få samma genomsnittliga lönsamhet och kostnader inom varje region. På detta vis undviker man att all mark tas ur drift samtidigt och återger samtidigt verkligheten bättre. Modellen tar härigenom hänsyn till att viss mark är mer svårbrukad än annan, att arronderingen kan variera kraftigt och att maskinkostnaderna därför varierar betydligt inom varje region.

Olika förhållanden inom olika delar av landet finns även representerade i andra delar av de regionala bidragskalkylerna. Arbetsåtgången i t.ex. grovfoderproduktionen varierar betydligt mellan de sydliga slättbygderna och de nordligare regionerna. Mindre fält, sämre arrondering och andra förhållanden som kan leda till ökade kostnader kommer till uttryck i ett beräknat högre antal arbetstimmar i produktionen. I de använda kalkylerna återspeglas de olika förhållandena inom grovfoderproduktionen främst i mjölkalkylerna, där kostnaden för grovfodret varierar betydligt.

Modellen bygger vidare på förutsättningen att priserna inom Sverige bestäms av tillgång och efterfrågan, inom vissa intervall. Om produktionen blir större än konsumtionen inom landet betalas överskottet med ett antaget exportpris. På motsvarande sätt kommer konsumtionen betala ett beräknat importpris om produktionen blir lägre än förbrukningen. Mellan dessa beräknade gränspriiser varierar priset med tillgång och efterfrågan. Med andra ord kan modellen sägas illustrera en svensk marknad med gränsskydd, eller en svensk marknad inom EU:s gränsskydd, där det kostar att transportera varor till Sverige.

Även inom landet finns det antaganden om transportskillnader. Förutom de tio produktionsområdena finns det även fem så kallade marknadsregioner. Indelningen motsvaras här i princip av den som gäller för lantbrukarnas ekonomiska föreningar, dvs. för den kooperativt organiserade förädlingen. Med indelningen i marknadsregioner blir det möjligt att i modellen införa antaganden om att det kostar pengar att skicka spannmål, mjölk och kött mellan regionerna. Utan en dylik uppdelning skulle modellen kunna anta en mycket stor produktion av t.ex. mjölk eller nötkött i en mycket begränsad del av landet, utan att det fanns verkliga möjligheter att förädla produkterna där eller utan tillägg för att transportera dit foder. Med de antagna transportkostnaderna stiger priset på till exempel importerad spannmål från södra Sverige ju längre upp i landet den importerade spannmålen förbrukas.

I modellen kommer därför priserna att vara lika *inom* varje marknadsregion men de kan skilja sig *mellan olika* marknadsregioner. Om produktionen av exempelvis mjölk kräver mer foder än vad som kan produceras inom regionen kommer detta foder kosta lite mer när man köper det "utifrån". På motsvarande sätt kan konsumentpriserna skilja sig åt med transportkostnaderna mellan olika regioner. Med andra ord bestäms priserna endogen av modellens förutsättningar.

Genom att ange de priser, kvoter och stöd man vill beräkna effekterna av kan man ändra modellens förutsättningar. Modellen beräknar sedan vad ekonomer brukar benämna högsta möjliga välfärd för producenter och konsumenter. Genom att välja en så ekonomiskt gynnsam produktionsmix som möjligt maximeras producenternas välfärd. Konsumenternas välfärd maximeras i s.k. konsumentöverskott. Konsumenternas välfärd antas bli större om de kan köpa varor billigare. Modellen kommer därför inte välja en lösning där konsumenterna betalar mer än nödvändigt för maten. Blir produktionen för liten inom landet kommer import ske, dvs. då kommer konsumenterna kunna köpa maten till priser som aldrig överstiger vad det i modellen antas kosta att föra varor till Sverige. I korthet väljer modellen den lösning som ger

den totalt sätt bästa mixen av produktion och konsumtion. (Givetvis är modellen en förenkling av verkligheten. Det finns till exempel ingen kvalitetskillnad i de varor konsumenterna väljer. Modellen tar heller inte hänsyn till olika marknadsförhållanden i förädling, distribution och försäljning. Icke desto mindre speglar modellen på ett övergripande sätt utvecklingen i produktion och konsumtion vid olika förändringar av jordbrukspolitiken, givet de antaganden modellen bygger på.)

Modeller av den här typen har en del "karaktärsdrag". Eftersom produktionen väljs enbart efter hur lönsam den är överdrivs troligen effekterna av ändrade förhållanden. Det kan finnas en rad skäl till varför lantbrukarna inte kan välja det som ur kalkylsynpunkt är mest ekonomiskt. En hel rad företagsspecifika förhållanden döljs när man, som i den här modellen, använder genomsnittskalkyler.

Det säger sig självt att om man utgår från att all produktion är som genomsnittet kommer en del gårdar ha sämre förutsättningar och andra ha bättre förutsättningar än vad som antas i modellen. I verklighet kommer därmed vissa lantbrukare inte reagera på det sätt som modellen visar. Å andra sidan vill modellen spegla vad som händer på en aggregerad nivå, för jordbruket som helhet. I det perspektivet är användningen av genomsnittskalkyler väl motiverad, eftersom det synes rimligt att summan av individuella anpassningar följer en genomsnittlig beräkning.

I verkligheten finns emellertid en rad trögheter i lantbrukets anpassning till förändringar. Jordbruksproduktion är långsiktig verksamhet. För att anpassa sin produktion krävs bland annat att lantbrukarna tror att förändringarna kommer bestå över en längre tid, vidare att det kanske krävs ny kunskap, nya maskiner, omförhandlade arrendekontrakt och nya byggnader för att bestående ändra sin produktion. I en modell märks inte sådana trögheter. I stället anpassas produktionen obehindrat till nya förhållanden.

För att försöka fånga en del av denna problematik används för varje scenarie två tidsperspektiv, dels förändringar på "kort sikt", dels på "lång sikt". För kort sikt gäller att förändringar av produktionen kan ske utifrån befintliga maskiner, byggnader och kunskap. De fasta resurserna (mark och byggnader) är alltså givna på kort sikt och i modellen kan inga förändringar som kräver nyinvesteringar göras på kort sikt.

På lång sikt kan man däremot nyinvestera, om det är ekonomiskt motiverat. I modellen betyder det att en viss andel av byggnadsbeståndet antas förslitas så att det måste ersättas om produktionen skall fortgå. För att modellen skall välja t.ex. mjölkproduktion, krävs med dessa förutsättningar att det är lönsamt att bygga nya stallar. Med andra ord måste lantbrukarna ha full ersättning för det kapital som binds i

stallarna. Ett liknande resonemang gäller för maskinkostnaderna. På kort sikt antas det att man har tillgång till en användbar maskinpark och kalkylerna innehåller därför en maskinkostnad på 50 kr/tim, som i princip skall spegla kostnaderna för drivmedel och underhåll. På lång sikt däremot antas det att man måste skaffa nya maskiner. För att det skall vara någon mening med att odla krävs därför att man får täckning även för ränta och avskrivningar. I beräkningarna på lång sikt är därför kostnaderna för maskiner 200 kr/tim.

Både på kort och lång sikt beräknar modellen en jämvikt. Modellen räknar fram den produktion och de priser som skulle uppstå om lantbrukarna anpassar sig till de antagna priserna (givet de diskuterade förutsättningarna). Att tala om jämvikt på kort sikt är lite missvisande, eftersom jämvikt förutsätter att man har anpassat sig till de förhållanden som råder, dvs. att man gjort de investeringar och ändringar man finner motiverat av de ändrade förhållandena. Man kan därför inte förvänta sig att modellens jämvikter på kort sikt någonsin kommer att uppstå. Dessa beräkningar ger däremot en fingervisning om i vilken riktning utvecklingen kan tänkas gå på kort sikt.

På lång sikt kan man däremot förvänta sig att anpassningarna kan leda till en jämvikt. För att detta skall ske måste emellertid priser och regler vara stabila. Det finns goda skäl (bl.a. mot bakgrund av vad som tidigare diskuterats och med erfarenhet om senare års jordbrukspolitiska förändringar) att tro att så inte kommer vara fallet. De långsiktiga jämvikterna skall därför inte heller ses som prognoser över hur det kommer bli. De skall istället ses som indikationer på i vilken riktning olika prissignaler och regleringar leder produktionen. Om de antagna priserna och förutsättningarna skulle vara långvariga kan man förvänta sig att produktionen anpassar sig i riktning mot de långsiktiga jämvikterna. Med andra ord kan man med modellen spegla hur produktionen inledningsvis anpassas till nya förhållanden och i vilken riktning den senare kommer vridas, om de antagna priserna och förhållandena består över längre tid. De långsiktiga jämvikterna speglar på så vis vilka signaler lantbrukarna får. Om signalerna tas på allvar och består under längre tid kan man förvänta sig anpassningar i den riktning modellen anger.

I de analyser som följer kommer framförallt beräkningarna av vad som händer på lång sikt att redovisas, eftersom de anger hur man kan förvänta sig att jordbruksproduktionen anpassar sig till de signaler de olika scenarierna innehåller.

Eftersom modellen beräknar jämvikter, (tillstånd efter olika former av anpassning), är det inte meningsfullt att beräkna effekterna av

olika former av över tiden sänkta kompensationer. Modellen är istället användbar för att beräkna hur lantbrukarna anpassar sig till en viss bestämd kompensationsnivå. Hur en förändringstakt i kompensation påverkar produktionen låter sig alltså inte beräknas i modellen. Eftersom tanken med sänkta kompensationsbidrag är att de på sikt skall tas bort är det dessutom mera meningsfullt att försöka bilda sig en uppfattning om hur produktionen kan förväntas anpassa sig till det läge som gäller efter bidragens avskaffande. Med utgångspunkt i modellen kan man däremot beräkna hur stora de uteblivna vinsterna blir för lantbrukarna som kollektiv. Sådana siffror kan följaktligen användas som underlag i kompensationsdiskussioner.

5.5 Tolkning och analys av "Status quo"

Samtliga beräkningar har tagits fram i samma modell. Som för alla modeller kan resultaten ifrågasättas ur olika synvinklar. Siffror för beräknad produktion skall inte tas som förutsägelser över vad som de facto kommer hända. Vad som är mer intressant är kanske att jämföra de olika beräkningarna med varandra. I kapitel 5.8 sammanställs en del resultat som delvis diskuteras nedan.

Hur dagens CAP kan förväntas påverka svenska jordbruk diskuteras utförligt i en rapport från LES (1996). Rapporten har tagits fram av Lars Jonasson. Samma modell som här används för de olika scenarieberäkningarna har använts i LES-rapporten. I beräkningarna har de mer betydande stöden och regleringarna tagits med. Förutom gränskydd, arealersättning till spannmål och oljeväxter, kvoter på mjölk och socker, handjurs- och amkobidrag och nationella stöd till Norrland har även de mer omfattande miljöstöden tagits med. Kompensationsbidrag och öppet odlingslandskap har dessutom kompletterats med ett antaget generellt vallstöd på 550 kr/ha, lika i hela landet.

Produktion

I rapporten (LES 1996) identifieras en rad förväntade förändringar. Odlingen av vårsäd beräknas sjunka med i storleksordningen 70 %, till en areal på ungeför 250 000 hektar. Däremot beräknas trädan på sikt bli attraktiv. Om EU behåller nivåerna i arealstödet kommer det på sikt bli lönsamt att arrendera till mark som trädas, jämfört med att nyinvestera i maskiner och därefter bruka åkern. Trädan förväntas därför öka betydligt på lång sikt.

Även oljeväxtodlingen förväntas öka en hel del. Den främsta förklaringen ligger i att oljeväxterna i LES-rapporten beräknas ha en

bättre lönsamhet än vad som framgår av traditionella kalkyler (bl.a. görs delvis andra antaganden om oljeväxternas förfruktsvärde).

Stora förändringar kan även förväntas inom vallproduktionen. Utanför stödområdena missgynnas vallen, jämfört med hur det var innan vi gick med i EU. Dels får spannmålsodling och oljeväxter arealersättningar som är betydligt högre än det generella vallstödet, dels gynnas vallodlingen inom stödområdena relativt vallen utanför dessa. Vallodlingen förväntas därför minska utanför stödområdena.

Inom de områden som klassas som stödområden, (dvs. i princip hela Sverige utom Götalands och Svealands slättbyggheder), gynnas däremot vallodlingen av två skäl. För det första indikerar modellen en relativt god lönsamhet i mjölkproduktionen, under förutsättning att strukturomvandlingen leder till nedläggning av små (< 30 kor) och arbetsintensiva besättningar i hela landet och nyetablering av större och mer "rationella" brukningsenheter inom stödområdena. (Denna struktur Anpassning kommer av allt att döma äga rum närmast oberoende av i vilken riktning CAP förändras, men styrkan i anpassningen beror av politikens utformning.) Dessutom antas en ersättning till eget arbete inom mjölkproduktionen (och annan jordbruksverksamhet) på 70 kr/tim (före skatt, egenavgifter och ersättning till det egna kapitalet). Denna siffra bygger på beräkningar av lantbrukarnas faktiska investeringsbeteende, där man tagit hänsyn till värdestegringar i bland annat marken (se Jonasson och Norell 1994). Om man antar att mjölkproduktionen bedrivs med anställda ökar alltså kostnaderna och lönsamheten sjunker.

För Norrlands del begränsas den beräknade expansionen av de regionalt bestämda mjölkkvoterna. För det andra gynnas vallen av att miljöstöden och kompensationsbidragen gör det lönsamt att föda upp kalvar på grovfoder inom stödområdena.

Av LES-rapporten framgår alltså att modellen indikerar en regional specialisering. Växtodling med avslugrödor förväntas öka i slättbygderna. Inom stödområdena förväntas mjölkproduktionen öka och det blir dessutom lönsamt att köpa kalvar från slättbygderna och att transportera dem till stödområdena för att där föda upp dem på grovfoder. Denna specialisering uppstår som en följd av CAP:s bidragssystem. När det gäller vallodlingen blir lönsamheten högst i de områden som har sämst naturliga förutsättningar för jordbruksproduktion.

Regionala aspekter

För produktionen som helhet indikerar modellen, enligt LES-rapporten, en nedgång totalt sett när det gäller såväl spannmål som köttdjur och svinuppfödning. Ur regional- och glesbygdssynpunkt kan man alltså se

att den nuvarande utformningen av CAP gynnar mjölkproduktion inom stödområdena, vilket också är den ekonomiskt och sysselsättningsmässigt viktigaste produktionen inom dessa områden.

Miljö

Ur miljösynpunkt kan man notera den förväntade minskningen i kött-djur. Betande djur är av avgörande betydelse för den biologiska mångfalden och för bevarandet av ett varierat och kulturpåverkat odlingslandskap. Jämfört med dagens läge antyder beräkningarna alltså att antalet mjölkkor expanderar i stödområdena, delvis på köttkornas bekostnad. Man kan förvänta sig att mjölkkor betar magra, biologiskt värdefulla marker i lägre utsträckning än vad köttkor gör. Eftersom antalet mjölk- och köttkor dessutom beräknas minska utanför stödområdena kan läget för många biologiskt skyddsvärda betesmarker bli kritiskt.

När det gäller vallproduktion är den ur miljösynpunkt att föredra framför spannmålsodling. Arealersättningarna, i kombination med kompensationsbidrag och miljöstöd, väntas däremot leda till ökad regional specialisering så att vall odlas i än mindre utsträckning i de områden som redan idag har den lägsta andelen vall.

När det gäller budgetkonsekvenser och hur den ekonomiska välfärden påverkas för grupperna konsumenter, producenter och skattebetalare dras inga direkta slutsatser i LES-rapporten. Däremot kommer beräkningarna från "status quo scenariet" utgöra referensnivå för de övriga scenarier.

5.6 En fördjupad MacSharry-reform

Den utveckling av CAP som förordas i kommissionens strategipapper bygger direkt på 1992 års reform. Efter samma grunddrag som låg bakom reformen av spannmålssektorn tänker man sig sänkta prisstöd till framförallt mjölk och socker. Även för nötkött anses prisstödet behöva sänkas. De beräkningar som genomförts bygger därför på prissänkningar för mjölk på 30%, för socker på 30% och för nötkött på 15%. Om man vill kompensera lantbrukarna "fullt ut" för dessa prissänkningar innebär det, med modellens förutsättningar, att man samtidigt som priset sänks inför kobidrag på 6400 kr/mjölkkko, 720 kr/diko och 540 kr/handjursbidrag. För sockerbetsodlarna införs ett arealbidrag på drygt 5500 kr/ha. Direktbidragen har då räknats fram efter samma grundprincip som nu gällande arealbidrag (dock utan någon regional viktning, eftersom mjölkavkastningen inte antas variera av geografiska skäl och sockerbetsodlingen bara bedrivs i södra Sverige). Eftersom man kompenserar lantbrukarna utifrån den produktion de hade före prissänkningen tar man

ingen hänsyn till böndernas förmåga att anpassa produktionen efter nya förhållanden; med andra ord "överkompenserar" man lantbrukarna. (Genom att anpassa sin produktion till lägre priser minskar lantbrukarna sina kostnader utan att kompensationen för den skall minskas.) Bortsett från de angivna prissänkningarna och kompensationen antas jordbrukspolitiken ligga fast.

Produktion och regionala aspekter

Resultaten från beräkningarna av scenarie "Fördjupad MacSharry-reform" sammanfattas i kapitel 5.8. I korthet kan man säga att om kompensationen utformas som en direkt ersättning för de minskade intäkterna har lantbrukarna inga incitament att förändra sin produktion. Vid en jämförelse mellan en förlängning av dagens CAP och en fördjupad MacSharry-reform uppstår inga betydande skillnader i modellen. Eftersom kompensationen baseras på de prissänkningar som förutsätts, återställs de relationer mellan olika produktionsgrenar som rådde före prissänkningarna. Eftersom modellen bygger på bidragskalkyler med fasta relationer mellan avkastning och insatsmedel syns heller inte någon anpassning i gödselgivor eller odlingsintensitet.

Fördelning

När det gäller utbetalningar av stöd innebär emellertid en "Fördjupad MacSharry-reform" betydande ökning. De i modellen beräknade utbetalningarna ökar från knappt åtta miljarder (här inkluderas dels EU:s hel- och delfinansierade stöd, dels de nationella stöden) till knappt 12 miljarder, dvs. en ökning med ungefär 50%. Å andra sidan antas konsumenterna "vinna" i form av lägre matpriser. Konsumenterna beräknas vinna mer än vad statsutgifterna ökar, dvs. för nationen som helhet är reformen motiverad, ur ett förenklat välfärdsekonomiskt perspektiv. Eftersom prisstödet sänks förväntas konsumenterna få lägre priser. Producenterna förväntas kompenseras fullt ut för prissänkningarna. Skattemedel måste däremot finansiera kompensationsbetalningarna. Totalt beräknas emellertid en viss ekonomisk välfärdsökning uppstå. Hänsyn är då inte tagen till bland annat förändringar i s.k.kollektiva nyttigheter och externaliteter.

Utan kompensation

Det understryks i kommissionens strategipapper att det inte är givet att kompensation skall betalas ut. Endast när detta "är motiverat" bör det ske. För att spegla ytterligheterna från full till utebliven kompensation

har därför beräkningar utan ersättning också gjorts. I ett scenario kallat "Fördjupad MacSharry-reform utan kompensation" undersöks hur en okompenserad reform kan tänkas förändra produktionen i Sverige.

Produktion

Om förändringarna var de väntade i fallet med scenariet "Fördjupad MacSharry-reform" kan det kanske förvåna att resultatet blir i stort sett det samma även utan kompensation. Den enda egentliga skillnaden rör köttproduktionen. I princip upphör den på "kort sikt" och den förväntas bli betydligt lägre än vid kompensation även på "lång sikt", när man kunnat anpassa sig till nya förhållanden.

Regionala aspekter

Eftersom antalet köttdjur är det som främst skiljer de två "MacSharry-scenarierna" är det via denna produktion man kan spåra eventuella förändringar rörande miljön och regionala frågor. Svensk nötköttsproduktion karaktäriseras av småskalighet och detta gäller även för dikorna som är det som främst får försämrad lönsamhet i alternativet utan kompensation. De regioner som i första hand drabbas är främst 5b men i viss mån även 5a och 4 (se karta i bilaga 2). Även om ett icke obetydligt antal småbrukare och deltidsbönder förväntas upphöra med betande köttdjur under de angivna förutsättningarna rör det sig om totalt sätt mycket få arbetstillfällen; sysselsättningen i jordbruket beräknas sjunka med 2%.

Miljö

Man kan förmoda att minskningen i antalet dikor leder till problem när det gäller de ur biologisk synpunkt mest värdefulla betesmarkerna. Modellen indikerar inte någon minskning i den betade arealen men på grund av modellens tekniska utformning är det rimligt att anta att minskningen i betesmark underskattas något. (I modellen finns "permanent bete" som används när det ger ett positivt ekonomiskt resultat att göra det. Modellen tar däremot inte fullt ut hänsyn till att det är möjligt att lägga om åkermark till "permanent bete", dvs. att man lägger om åkermark till permanent bete, på bekostnad av naturlig betesmark. I detta scenario används en stor del av åkerarealen som träda, inom nuvarande arealersättningsprogram, varför problemet med omläggning av åker till bete kanske inte är så stort, om villkoren för arealersättningen består.)

Genom att priserna sjunker kan man förvänta sig en sänkt intensitet i produktionen. Lägre användning av bekämpningsmedel och gödningsämnen kommer troligen ha en positiv inverkan på miljön.

Eftersom modellen inte tar hänsyn till att brukarna kan anpassa sin användning till de lägre priserna är det vanskligt att uttala sig om storleken i förändringarna utifrån beräkningar i modellen. Mot bakgrund av de tämligen små förändringarna i grödval kan man dock anta att användningen av bekämpnings- och gödningsmedel påverkas endast obetydligt.

Fördelning

Den stora skillnaden mellan scenarierna med och utan kompensation ligger alltså inte i produktionsförhållanden. Istället illustreras i modellen de påtagliga fördelningsskillnaderna. Den mest uppenbara skillnaden är att lantbrukarna som kollektiv årligen går miste om en kompensation på i storleksordningen knappt fyra miljarder. Statskassan undviker denna utgift och konsumenterna får samma förväntade pris-sänkningar i båda fallen. Den sammanlagda så kallade välfärdsekononiska konsekvensen är ungefär lika stor, skillnaden ligger i att i ena fallet förlorar producenterna som grupp, i andra fallet skattebetalarna.

De knappa fyra miljarder som lantbruket går miste om per år i det senare scenariet, ligger framförallt i minskade markvärden och minskat värde på mjölkkvoterna, dvs. i förmögenhetsminskningar. Jämfört med läget innan prissänkningarna på socker (eller den fullständiga kompensationen) sjunker betalningsförmågan (det förväntade arrendepri-set som alltså utgör en kostnad för den som vill arrendera mark med sockerbetskvot) för mark med sockerbetskvot med närmare 5500 kr/ha. Med andra ord har sockerkvoten i det närmaste blivit värdelös, dvs. kvoten är inte längre effektiv och sockerbetsarealen förväntas på lång sikt minska med cirka 15%.

I princip samma resonemang gäller för mjölkkvoterna. I modellen beräknades värdet av mjölkkvoter vid en bibehållen CAP till cirka 1,25 kr/liter och år på "lång sikt". Om mjölkpriset sänks och kompensation inte betalas antas detta värde sjunka till drygt 30 öre/kg kvot och år. För att kvoten överhuvud taget skall ha något värde förutsätts dessutom en påtaglig strukturanpassning i mjölkproduktionen.

Enligt modellen skulle alltså en fördjupning av MacSharry-reformen kunna genomföras utan någon högre kompensation, utan att produktionen drastiskt ändras. Markvärden, och kvotvärden skulle däremot sjunka betydligt. För att behålla produktionen krävs vidare en ökad strukturanpassning i mjölksektorn. Även om effekterna inte blir stora på produktionen, eller i antalet sysselsatta, bör det påpekas att de nu aktiva brukarna under det okompenserade scenariet ställs inför en påtagligt förändrad situation. I många fall bygger lönsamheten i produktionen på att nya brukare tar vid, med lägre kapitalkostnader. I klartext betyder

det att ett vissa aktiva brukare tvingas upphöra med sin produktion och sälja sina tillgångar till relativt låga värden, eller att de nuvarande brukarna ser sina tillgångar minska betydligt. För enskilda bönder kan alltså följderna bli drastiska. I första hand märks dock skillnaden i att det inte sker nyinvesteringar när gamla maskiner och byggnader är uttjänta eller m.a.o. att gårdar inte drivs vidare vid generationsskiften. Längre fram diskuteras några av dessa antaganden i relation till var i landet produktionen bedrivs.

5.7 Konsumentförslag och mer genomgripande alternativ

I kommissionens strategipapper beskrivs vad som där kallas ett "radikalt reformalternativ". Detta reformalternativ följer samma principer som de förslag som lämnats av flera konsument- och miljöorganisationer samt av ett flertal ekonomer. Man tänker sig prissänkningar, borttagna kvoter och minskat gränsskydd. Direktstöd som är kopplade till produktionen förväntas också tas bort. Om kompensation skall betalas ut påpekas att den skall vara klart tidsbegränsad och helt frikopplad från produktionen (m.a.o. "decoupled"). Såväl konsument- som miljöorganisationer nämner dessutom att ersättning snarare skall utgå för miljötjänster och liknande så kallade kollektiva nyttigheter. Många kan vidare tänka sig olika former av landsbygdsutvecklingsstöd.

"Stödlöst"

Mot bakgrund av den utbredda uppfattningen att CAP borde genomgå en genomgripande förändring har vi valt att arbeta med olika scenarier där dagens stödformer påtagligt ändras. Utgångspunkten är här ett "stödlöst" scenario. Alla nuvarande stöd tas alltså bort i beräkningarna. Dessutom antas samma priser som i de två tidigare alternativen, dvs. lägre priser på mjölk, socker och nötkött än vad basscenariet har. Man kan alltså tolka detta som att EU avskaffar sina kvotsystem, anpassar gränsskyddet till en nivå betydligt närmare världsmarknaden och låter bli att kompensera för detta. I modellberäkningarna har emellertid mjölkkvoterna behållits för att få en ökad jämförbarhet mellan scenarierna. (Man kan då jämföra beräkningar av till exempel betalningsförmågan per kilo mjölkkvot och år under olika förutsättningar.)

Produktion

På kort sikt ger modellen inte heller här några drastiska förändringar av vegetabilieproduktionen. Odlingen förväntas ligga kvar på i det närmaste samma nivå som vid en bibehållen CAP. Mark och kvotvärden sjunker

däremot betydligt, jämfört med dagens CAP. Mjolkproduktionen förväntas minska något och kvoterna förlorar därmed ekonomiskt värde. Köttproduktionen beräknas upphöra helt, utom det som "biprodukt" av mjölkproduktionen.

På lång sikt kan man däremot, enligt modellresultaten, förvänta sig betydligt större förändringar. I huvudsak är förändringarna direkt relaterade till de direktstöd som finns i nuvarande CAP. Jämfört med status quo scenariet beräknas odlingen av spannmål öka med drygt 10 % (vilket dock innebär en odling på drygt 50 % av nuvarande omfattning). Oljeväxtodlingen beräknas minska till drygt 80 000 ha. Den mest påtagliga skillnaden mot status quo scenariet är att det inte längre lönar sig att träda mot arealersättning och att vallodlingen sjunker med drygt 400 000 ha. Totalt beräknas närmare en miljon hektar tas ur drift och av den mark som brukas förväntas knappt 200 000 hektar vara vall som främst utnyttjas för att täcka upp skördevariationer (i modellen kallad "outnyttjad vall"). Betesmarken förväntas minska med drygt 15%. Mjolkproduktionen förväntas sjunka med cirka 10%. Den produktion som blir kvar antas ske endast på "större gårdar" med låg ersättning till fasta resurser. (Dessa gårdar kan inte drivas med lönsamhet om arbetet utförs av enbart anställd personal betald med dagens löner.) Den rena köttproduktionen beräknas, som sagt, upphöra.

Beräkningar av så pass drastiska förändringar som det ovan angivna är emellertid mycket vanskliga. Vid en första anblick kan det tyckas som om modellen underskattar minskningen i produktionen. All mark som ger ett positivt netto används i modellen. Man kan vidare anta att en del lantbrukare "tröttnar" på att bedriva lantbruk om de ekonomiska marginalerna minskar betydligt. En del av den mark som då läggs ner kanske inte kommer brukas av andra, om den till exempel ligger olämpligt till eller inte passar in i gårdsstrukturen av andra orsaker, även om den ger ett visst ekonomiskt utbyte. Motsvarande resonemang kan föras på animaliesidan. Ett dylikt resonemang antyder alltså att siffrorna överdriver den produktion som skulle bedrivas på lång sikt.

Å andra sidan finns det inte några antaganden om ändrad teknik, billigare maskiner eller andra former av kostnadsanpassning med i modellberäkningarna. Skulle lönsamheten ändras så kraftigt som detta stödlösa scenario antyder är det inte orimligt att anta att en rad ännu icke påtänkta anpassningar skulle kunna äga rum. Om detta sker underskattar modellen den framtida produktionen, vid de priser som antagits. Med andra ord är osäkerheten stor i beräkningar av detta slag.

Regionala aspekter

Sysselsättningen i jordbruket beräknas för landet som helhet sjunka med drygt 20 %. Variationerna mellan regionerna är dock mycket stora. I region 1 beräknas endast 15 % av sysselsättningen bli kvar (se tabell 16). För att få en uppfattning om den sammanlagda effekten skulle man då behöva lägga till de arbetstillfällena som försvinner i förädlings- och insatsindustrin, samt den kringverksamhet i form av jordbruksrelaterad turism etc. Uppenbarligen rör det sig då om ännu fler arbetstillfällen. Samma typ av resonemang gäller för de övriga regionerna men omvänt för region 6, där sysselsättningen beräknas öka.

Även sysselsättningsmässigt antyder modellens beräkningar en del förändringar av betydelse. Spannmålsodlingen minskar framförallt i landets norra och mellersta delar. De områden som inte kan förväntas bära större mjölkgårdar kommer också se en minskad produktion. Även den uteblivna köttproduktionen kan förväntas få följder på sysselsättningen.

Miljö

En stor del av dagens brukade mark beräknas tas ur drift. Tillsammans med en sänkt intensitet och minskad spannmålsodling leder detta till positiva effekter på miljön genom minskat växtnäringssläckage och minskad användning av bekämpningsmedel. Å andra sidan kan en rad negativa miljöeffekter följa på detta, såsom förlorade kulturvärden, minskad biologisk mångfald och ett mer "slutet landskap". Med andra ord minskar så väl de så kallade negativa externa effekterna men som de så kallade positiva kollektiva nyttigheterna.

Man kan i detta scenario dessutom anta att modellen överskattar andelen betad vall. Som tidigare påpekats tar modellen ingen hänsyn till att brukarna kan lägga om åkermark till bete. Skulle prissänkningar och stödnivåer sänkas så långt att åkermark läggs ner och att ren kött-djursuppfödning helt upphör kan man på goda grunder anta att mjölk-korna inte i första hand kommer beta de extensiva naturliga betena. Modellens beräkningar, som antyder att ca 60 000 hektar betesmark skulle tas ur drift, gäller alltså under förutsättningen att åker inte läggs om till bete, varför nedläggningen av betesmarkerna i själva verket kan förväntas bli betydligt större med den produktion som scenariet antyder. Under sådana omständigheter hotas stora delar av de arealer som vi idag har som mål att hävda. Det blir med andra ord inte möjligt att uppfylla de miljö- och kulturmål som relaterar till den biologiska mångfalden och kulturmiljövärden i jordbrukslandskapet.

Fördelning

Modellens beräknade producentöverskott förväntas minska med drygt tio miljarder jämfört med vad modellen anger för en förlängning av dagens CAP. Konsumenter och skattebetalare förväntas däremot tjäna ungefär fyra respektive åtta miljarder i sänkta matpriser och uteblivna skatter. Totalt ger modellen ett beräknat välfärdsekonomisk netto som är cirka en och en halv miljard högre än en förlängning av dagens CAP. (Beräkningen gäller exklusive miljöeffekter som inte låter sig beräknas i modellen.)

Lägre spannmålspriser

En mer genomgripande reform, där EU:s gränsskydd betydligt närmar sig världsmarknaden, gör jordbrukssektorn mer känslig för internationella prisförändringar. För att illustrera betydelsen av ett framtida läge med en tydlig WTO-anpassning och sänkta spannmålspriser har en beräkning gjorts med samma förutsättningar som i "stödlös" med spannmålspriser på 90 öre.

På lång sikt beräknas då produktionen av vårsäd närmast upphöra. Även den höstsådda spannmålen, alltså den spannmål som odlas på "bättre" mark, förväntas minska i odling. Å andra sidan kan man förvänta sig en viss ökning i vallproduktionen, eftersom mark där det tidigare odlades spannmål kan tas i bruk (alternativkostnaden i vallodlingen har sjunkit jämfört med situationen vid ett högre spannmålspris). Av denna anledning beräknas mjölkproduktionen öka något i detta scenarie. Den brukade arealen beräknas dock minska till 1,6 miljoner hektar på lång sikt. Betesarealen förväntas bli cirka 29 % lägre än vad modellen anger för nuvarande CAP på lång sikt.

Få, om ens några, reformförslag är emellertid så långtgående som ett fullständigt slopande av alla jordbruksstöd. Konsument- och miljöorganisationer, liksom flertalet ekonomer, menar att man istället bör stödja sådan jordbruksproduktion som är miljövänlig och som aktivt bidrar till att jordbruket kan fortsätta producera så kallade kollektiva nyttigheter. Stöd till landsbygdsutveckling påtalas också i flertalet reformförslag.

Generellt stöd

En mycket enkel form av ersättning för en del av jordbrukets kollektiva nyttigheter är en generell ersättning till all brukad jordbruksmark. Genom att, för Sverige, lägga ihop de stöd och ersättningar som ryms inom dagens CAP erhålls en totalsumma på det jordbruksstöd som

betalas via Sveriges och EU:s budget. Om man sedan fördelar denna summa per hektar brukad jordbruksmark erhålls ett stödbelopp som utgår lika i hela landet, till all mark som används. I scenariet "generell stöd" har de direktstöd som ryms i modellen, alltså arealersättningen i spannmålsodlingen samt miljöstöden biologisk mångfald och öppet odlingslandskap, summerats till en totalnivå som sedan dividerats med den svenska arealen, inklusive betesmarkerna. Enligt modellens antaganden skulle den generella ersättningen då uppgå till cirka 1800 kr/ha. De nationella och delvis EU finansierade stöden till Norrland antas desutom behållas, m.a.o. ligger kompensationsbidragen och det nationella stöden kvar. Därutöver antas att de stöd som idag beviljats Sverige (dvs. en rad miljöstöd samt en del regionala stöd) fortfarande skulle kunna användas. Totalt motsvarar dessa stöd i storleksordningen en halv miljard kronor per år. Dessa pengar skulle kunna riktas till angelägna miljöätgärder och speciella regionala program.

För att få del av den generella arealersättningen antas brukarna förbinda sig att odla jorden på ett sådant sätt att miljön inte skadas och att marken lätt kan tas i bruk vid behov. Några speciella regler antas egentligen inte gälla. Som en form av "cross-compliance" gäller däremot att marken skall brukas på ett långsiktigt uthålligt sätt, dvs. utan att fördärva miljön och utan att lägga ner den.

Produktion

I modellen beräknas dylika förutsättningar leda till att all den mark som förväntades brukas vid en bibehållen CAP även används här. En tydlig anpassning till ersättningen syns emellertid i en omfattande odling av vall som sedan inte används. Den i modellen beräknade arealen extensiv vallodling uppgår till drygt en miljon hektar, eller ungefär vad som motsvarades av nedlagd åkermark i det stödlösa scenariet. Med andra ord blir det lönsamt att upprätthålla odlingen enbart för att erhålla det generella stödet. Det tål att påpeka att modellen ger vid handen att dagens lantbrukare odlar mellan 700 och 800 tusen ha spannmål, oljeväxter och träda som inte täcker sina långsiktiga kostnader om dagens arealersättningen upphör. Att istället odla vall för att erhålla ett generellt arealstöd utgör alltså härvidlag ingen dramatisk skillnad.

Spannmålsodlingen beräknas öka med drygt 25 % jämfört med status quo scenariet (vilket fortfarande motsvarar en minskning relativt dagens situation). Oljeväxtodlingen beräknas till cirka hälften av vad modellen anger för "status quo" (vilket innebär en minskning med ungefär 20 % från vad som gällde 1995). Mjölproduktionen beräknas ligga kvar på samma nivå som i status quo scenariet. Mjölkkvoterna får

dock ett mycket lågt värde. Nötköttsproduktionen beräknas sjunka med drygt 15 % jämfört med vad som i modellen antas bli fallet om dagens CAP består. Ren nötköttsuppfödning beräknas dock upphöra. Istället är det mjölkorna som står för hela nötköttsproduktionen.

Regionala aspekter

Enligt modellens antaganden skulle sysselsättningen inom jordbruket i Sverige sjunka med 11% jämfört med vad som antas gälla om dagens CAP består. När det gäller den regionala fördelningen framträder samma mönster som tidigare, dvs. en anpassning förväntas leda till ökad sysselsättning i de bördiga slättbygderna och en minskning i övriga regioner. För scenariet med en generell arealersättning beräknas effekterna bli störst i område 5a, med en minskning på nästan 50 %. För Norrland beräknas minskningen uppgå till 20 - 30 %. Förändringarna förklaras åter främst av anpassningar i mjölk- och köttproduktionen. Dels beräknas den rena nötköttsproduktionen upphöra helt, varför sysselsättningen i regioner som idag har sådan produktion beräknas sjunka. Dels beräknas mjölkproduktionen öka i slättbygderna och i region 5c, jämfört med dagens läge och vad som beräknas för en oförändrad CAP, samtidigt som den beräknas minska i Norrland och i skogsbygderna.

Miljö

Med en generell arealersättning beräknas all dagens jordbruksmark hållas öppen och i brukbart skick. Som tidigare påpekats beräknas emellertid ungefär en miljon ha skötas som extensiv vall. Denna mark hålls öppen utan att man tar till vara vad som växer där. Kostnaderna för att hålla marken öppen, att slå gräset och att hindra igenväxning i övrigt, beräknas med andra ord vara lägre än de 1800 kr/ha som erhålls i generell arealersättning. Jämfört med status quo sjunker priserna på spannmål varför intensiteten antas minska (även om dylika beräkningar, som tidigare påpekats, inte ingår i modellen). Under förutsättning att den areal som odlas med extensiv vall är bevuxen året runt kan man alltså förvänta sig en minskad närsaltsutlakning. När det gäller den förväntade användningen av bekämpningsmedel kan det konstateras att modellen antyder en ökad odling av vårsäd, jämfört med status quo. Här har vi alltså dels en förväntad minskning, till följd av lägre priser, dels en antagen ökning, till följd av en ökad odling. Nettoeffekten av förändringarna är inte beräknad i modellen.

När det gäller den biologiska mångfalden ger beräkningarna enligt modellen en vid första anblicken positiv bild, eftersom all mark,

inklusive alla beten, antas användas. Åter kan det dock vara på sin plats att notera att en del av de antaganden som görs i modellen kanske inte speglar verkliga anpassningar riktigt tillfredsställande när det gäller naturbetet. Eftersom antalet mjölkkor beräknas vara oförändrat medan den rena nötköttsproduktionen antas upphöra skall alltså ett totalt sett mindre antal nötboskap beta den mark som det redan idag anses svårt att få betesdjuren att räkka till för. Eftersom modellen använder naturbete när det är ekonomisk motiverat ger beräkningarna till resultat att all dagens betesmark också används i scenariet med en generell arealersättning. Å andra sidan visar modellberäkningarna att det kommer finnas närmare en miljon ha outnyttjad vall. Det tycks inte orimligt att anta att en stor del av denna mark skulle kunna användas till bete, för mjölkkor. I så fall är det högst osäkert om de naturliga betesmarkerna kommer betas i den omfattning som beräkningarna antyder. Eftersom ersättningen endast utgår till mark som hålls i brukbart skick blir det enligt modellens beräkningar motiverat att hålla djuren på betesmarken och slå den extensiva vallen med maskiner. Även om modellen alltså beräknar att mjölkorna betar dagens naturliga betesmarker tycks det rimligt att anta att det inte blir något hårt betestryck på dessa marker. Snarare förefaller det troligt att markerna betas endast så mycket att de inte slyar igen, samt att övrigt bete till stor del kan ske på de extensiva vallarna.

Således antyder modellen en vid första anblicken positiv bild för den biologiska mångfalden och det betade kulturlandskapet. Vid närmare betraktelse kan man dock befara att en övergång till en generell arealersättning skulle kunna innebära ett hot mot den flora och fauna som är beroende av ett mer påtagligt betestryck.

Fördelning

Scenariet med en generell arealersättning ger, tillsammans med det stödlösa, det mest positiva välfärdsekonomiska utfallet (miljöeffekterna obeaktade). Producenterna beräknas förlora knappt fyra miljarder per år medan konsumenter och skattebetalare beräknas vinna drygt fyra miljarder, respektive drygt 1,2 miljarder. Man kan notera att om dagens budgetmedel kan användas även i detta scenarie finns det mellan en halv och en miljard för riktade stöd. Dessa pengar ingår inte i beräkningarna.

Ekologisk odling

I Sverige såväl som inom EU, anses det idag motiverat att gynna ekologisk odling. Den antas vara mindre miljöbelastande och den antas

utgöra en självklar del i ett mer uthålligt jordbrukssystem. Mot denna bakgrund har en beräkning gjorts där ekologisk odling utgör ett krav för att få stöd. Åter har den befintliga budgeten till stor del fått styra nivån på de ersättningar som beräknas. Tanken var från början att, liksom i det generella stödet, en arealersättning skulle utgå till alla som odlade ekologiskt. Ersättningen skulle då hamna på samma nivå som i det tidigare scenariet, dvs. 1800 kr/ha. Med tanke på hur modellen är konstruerad finns det inte någon skillnad i pris på ekologiska och konventionella livsmedel. Ekoproducenter får alltså inte mer betalt för sina produkter. Istället skulle samhället ersätta de som odlar ekologiskt för den antagna positiva miljöeffekten som kan följa med ekologisk odling.

De inledande beräkningarna illustrerade dock en påtaglig effekt av ett dylikt tillvägagångssätt. Eftersom ersättningen inledningsvis antogs utgå per hektar fick detta till följd att produkter från ekologisk växtodling, med stöd, förbrukades i konventionell animalieproduktion. I kalkylerna antas den konventionella animalieproduktionen kunna betala mer än den ekologiska för fodermedel, dvs. de kalkyler som ligger till grund för beräkningarna visar på högre kostnader inom ekologisk produktion. Beräkningarna i modellen visade följaktligen att en stor del av växtodlingen lades om till stödberättigad ekologisk odling men det ekologiska fodret förbrukades i konventionell animalieproduktion. Eftersom detta strider mot en del av grundtanken med den ekologiska odlingen ändrades ersättningarna. Ersättningen vill växtodlingen sänktes till 1500 kr/ha och parallellt infördes djurbidrag. Djurbidragen räknades fram efter de olika djurslagens foderförbrukning. Den framräknade ersättningen till exempelvis mjölkkor bygger alltså på hur mycket grovfoder och spannmål en mjölkko förbrukar och mycket detta foder har "subventionerats" i och med arealersättningen. De ersättningar som används i scenariet för ekologisk odling är följande:

Arealersättning	1500	kr/ha och år oavsett gröda och inklusive betesmark
Djurbidrag:		
Mjölkko, inkl. rekrytering	1524	kr/ko och år
Ungtjur, mjölkras	943	kr/tjur
Stut	902	kr/stut
Köttko, inkl. rekr. och ungdjur	1560	kr/ko och år
Sugga, inkl. slaktsvin	2136	kr/sugga och år
Får, inkl. lamm	193	kr/tacka och år
Höns	7,15	kr/höna och år

När det gäller kalkylerna för ekologisk odling är det motiverat att påpeka att de inte är fullt jämförbara med kalkylerna för konventionell odling. Ekologisk odling har inte bedrivits i någon större omfattning under någon längre tid. Kalkylerna är därför inte alls lika väl etablerade som för konventionell odling. Det är dessutom svårt att avgöra hur relevanta dagens ekologiska kalkyler är för ett läge där en mycket stor del av odlingen i Sverige läggs om till ekologisk. Med andra ord är beräkningarna för scenariet med ekologisk odling osäkra.

Produktion

Odlingen av höstsäd beräknas sjunka med närmare 15 % från vad som antas gälla för status quo scenariet. Den areal som odlas med vårsäd antas däremot öka med närmare 85 % till knappa 500 000 hektar (vilket alltså är en betydande minskning i förhållande till vad som gäller idag men en ökning i jämförelse med vad som beräknas bli en långsiktig odling vid en oförändrad CAP). Oljeväxtodlingen förväntas upphöra helt, vilket förklaras av två skäl; dels är oljeväxtodling utan bekämpningsmedel mycket osäker med risk för mycket dåliga skördar, dels betalar sig marken relativt bra i modellen om den används till extensiv vall. Sockerbetsodlingen antas öka arealmässigt eftersom den ekologiska odlingen antas ha betydligt lägre hektaravkastning. (Bakom beräkningen ligger ett antagande om att det går åt ett stort antal arbetstimmar i rensning av sockerbetsodlingarna. För att kalkylen skall spegla verkligheten måste det alltså vara möjligt för lantbrukarna att få tillgång till billig säsongsarbetskraft t.ex. lediga skolungdomar. Om de kalkyler som ligger i botten för beräkningen stämmer är det frågan om ett stort antal sommarjobb. Det kan vidare vara värt att notera att den ekologiska sockerbetsodlingen haft en del problem, varför kalkylen är osäker.)

Liksom i fallet med den generella arealersättningen beräknas ungefär en miljon hektar brukas som extensiv vall, som inte direkt utnyttjas. Eftersom denna vallodling är berättigad till ekologisk ersättning beräknas den vara lönsam för lantbrukarna. Marken hålls i brukbart skick utan att den direkt används i produktionen.

För all växtodling som bedrivs ekologiskt gäller i modellen att den skall få sin växtnäring i form av stallgödsel. Med andra ord får djurhållningen ett värde som i relation till växtodlingen, på ett som inte motsvaras av de andra scenarierna. I övriga fall kan växtnäringen lika väl köpas in i form av handelsgödsel. Som en följd av den tydligare kopplingen mellan växtodling och animalieproduktion anpassas djurhållningen så att den blir jämnare spridd i det ekologiska scenariet.

Antalet mjölkkor beräknas öka till följd av att avkastningen i en omfattande ekologisk odling beräknas bli lägre än i konventionell mjölkproduktion. (Här är ett tydligt exempel på osäkerhet i kalkylunderlaget. Idag avkastar de ekologiska mjölkgårdarna ungefär som genomsnittet för alla mjölkgårdar. Det är möjligt att det, bland de som idag producerar ekologiskt, finns en majoritet mycket kunniga och intresserade lanbrukare, varför högavkastande besättningar eventuellt är överrepresenterade här. I beräkningarna har det antagits att om en stor del av producenterna ställer om till ekologisk odling skulle detta leda till att den genomsnittliga avkastningen skulle sjunka något i ekologisk odling. Om så verkligen skulle bli fallet är än så länge en öppen fråga.)

Uppfödningen av köttkor beräknas upphöra men eftersom antalet mjölkkor antas öka resulterar detta i en sammantagen minskning av antalet nötkreatur på mindre än 10 %. Med de beräknade djurbidragen antas vidare svinproduktionen öka påtagligt. Uppgången beräknas till dryga 80 % jämfört med vad som antas gälla vid en bibehållen CAP och är en direkt följd av djurbidraget till den ekologiska svinproduktionen. (Även här kan man notera en stor osäkerhet i kalkylerna. Ekologisk svinhållning innebär att djuren skall gå ute under en stor del av året. De ingår ofta som ett naturligt inslag i växtföljden och det krävs m.a.o. större areal per svingård i den ekologiska produktionen, än vid konventionell drift. Även om kalkylen för ekologisk svinuppfödning tar hänsyn till detta bygger den på erfarenheter från en gård och det är följaktligen osäkert hur väl den speglar någon form av genomsnitt.)

Av den sammanlagda produktionen antas mellan 80 och 90 % av all spannmål odlas ekologiskt. Den främsta orsaken till att inte all spannmål ställs om är att en viss del av sockerbetsodlingen inte ställs om. I de växtföljder som innehåller sockerbeter som inte ställs om odlas även spannmål, som alltså inte heller odlas ekologiskt. Av sockerbetsodlingen antas ungefär 70 % läggas om. Av den beräknade fläskproduktionen antas ungefär 50 % komma från ekologisk produktion, vilket i stort sätt motsvarar hela den beräknade ökningen i produktionen. När det gäller mjölkproduktionen beräknas närmare 70 % produceras ekologiskt. För vall och får antas all produktion ställas om.

Regionala aspekter

I scenariet för ekologisk odling beräknas sysselsättningen inom jordbruket öka med ungefär 10 %. Den sammanlagda ökningen förklaras av att sysselsättningen förväntas öka påtagligt i de bördiga slättbygderna. I Götalands södra slättbygder beräknas ett större antal arbetstimmar i betodlingen och en viss ökning i animalieproduktionen. Den

sammanlagda effekten på sysselsättning antas bli en ökning med 44 %. I Götalands norra slättbygder och Svealands slättbygder beräknas djurhållningen öka. Främst antas svinproduktionen stiga påtagligt. Sammantaget antas anpassningarna under scenariet ge en ökad sysselsättning med 67 %. För norra Sverige beräknas dock en lägre produktion och sysselsättning. Minskningen antas bli störst i region 5a, med en nedgång på drygt 40 % som främst förklaras av minskad mjölkproduktion. I Norrland beräknas sysselsättningen inom jordbrukets primärproduktion minska med ungefär 20 - 25 %. Alla jämförelser görs mot vad som långsiktigt antas gälla om dagens CAP bibehålls.

Miljö

Eftersom en mycket stor del av jordbruksproduktionen i detta scenario antas brukas ekologiskt kan man förvänta sig en påtaglig minskning i belastningen från bekämpningsmedel. I den mån ekologisk växtodling medför ett lägre växtnäringssläckage kan man förvänta sig att även detta minskar. På kort sikt är det osäkert hur stor effekten blir, eftersom ekologisk odling medför en ökad användning av stallgödsel, som vid ogynnsam spridning kan läcka en hel del närsalter. På längre sikt kan man anta att de över tiden lägre givorna medför att även läckaget minskar.

När det gäller hävden av de för den biologiska mångfalden viktigaste betes- och hagmarkerna kan man föra samma typ av resonemang som för scenariet för den generella arealersättningen. Med andra ord antas all betesmark användas även i detta scenario. Eftersom stödet betingas av att markerna betas, samtidigt som antalet betesdjur minskar jämfört med såväl dagens situation som vid vad som antas för en bibehållen CAP, kan man emellertid fråga sig om intensiteten i betesdriften kan hållas på en för floran och faunan önskvärd nivå i alla delar av landet. Man kan å andra sidan anta att ekologisk odling generellt är positivt med hänsyn till den biologiska mångfalden, främst tack vare att bekämpningsmedel inte används.

Fördelning

En övergång till en ersättning endast för ekologisk odling skulle enligt modellens antaganden innebära att producentöverskottet minskade med knappa fem miljarder om året, jämfört med vad det beräknas bli vid en oförändrad CAP. Konsumentöverskotten beräknas öka med fyra miljarder. Då är hänsyn tagen endast till att livsmedlen blir billigare. I den mån ekologiska livsmedel anses mer önskvärda har effekten härvidlag inte beaktats. Om man antar att konsumenterna uppskattar dessa livsmedel och är beredda att betala ett högre pris för dem leder det till att de

positiva effekterna för konsumenternas underskattats i modellen. För skattebetalarna beräknas scenariet ge en förbättring på ungefär 1,5 miljarder kronor. Åter kan det vara värt att notera att beräkningarna inte tar hänsyn till att dagens tillämpning av CAP innefattar medel på i storleksordningen en halv miljard kronor som alltså skulle kunna användas för riktade åtgärder utan att budgeten ansträngs i förhållande till vad som gäller idag.

Högre arbetskostnader i mjölkproduktionen

För att undersöka hur känsliga beräkningarna är för lönsamheten i mjölkproduktionen gjordes en beräkning med ändrade kostnader för arbetskraften i mjölkproduktionen. Modellens grundantagande, om att de som arbetar inom lanthuset kräver en ersättning för eget arbete på 70 kr/timme, ändrades därför. I mjölkalkylen lades därför in en arbetskraftskostnad som motsvarar en djurskötarlön inklusive sociala avgifter på 118 kr/timme. Skulle mjölkproduktionen drivas med enbart anställd personal, dvs. med väsentligt högre kostnader, beräknas mjölkproduktionen sjunka med mellan 25 och 35% varierande mellan scenarierna. Den ökade lönekostnaden motsvarar en kostnadsökning på mellan 0,32 kr/kg och 1,01 kr/kg beroende på besättningsstorlek och kostnader i övrigt. Lägst ökning beräknas för stora gårdar i slättbygderna och högst ökning beräknas för små besättningar längst upp i norr. Minskningen i mjölkproduktion blir lägst i scenariet för ekologisk odling. I det stödlösa scenariet beräknas neddragningarna härvidlag bli störst i regionerna 3, 4, 5a, 5b, 5c. I scenarierna för en generell arealersättning och för ersättning endast till ekologisk odling blir neddragningarna störst i regionerna 1, 4 och 5c. Givetvis påverkas den betade arealen i dessa regioner om antalet mjölkkor minskar.

Den antagna fördyringen av arbetskraften antas driva på strukturanpassningen. Det högre lönekravet beräknas leda till en omedelbar nedläggning av samtliga små besättningar, i modellen 10 kor. Även flertalet medelbesättningar, i modellen 25 kor, antas lägga ner. De kvarvarande medelbesättningarna återfinns i modellen i övre Norrland och de beräknas klara sig bäst i scenariet för ekologisk odling, där de ställer om sin produktion. För de större besättningarna, 45 kor i modellen, beräknas lönsamheten hamna på en nivå precis på gränsen till att det lönar sig med nyinvestering. Den mark som frigörs när mjölkproduktionen minskar antas i huvudsak bli oanvänd. I scenariet för en generell arealersättning och för ekologisk ersättning övergår den friställda marken till extensiv stödberättigad vall.

Högre transportkostnader

Ytterligare en känslighetsanalys har gjorts. För att undersöka hur känslig modellen är för förändrade transportkostnader fördubblades därför de i modellen antagna transportkostnaderna. De beräknade effekterna blev små. Regionala prisskillnader ökade något och därmed ökade även incitamenten för regional självförsörjning. Produktionen ökar marginellt i norra och mellersta Sverige medan motsvarande minskning uppkommer i söder. Norra Sverige blir mer oberoende av internationella priser till följd av att all utrikeshandel antas ske via södra Sverige. Beräkningarna ger också en liten ökning i producentöverskotten medan konsumenter och skattebetalare förlorar förhållandevis mer. Nettoeffekten blir därmed negativ, miljöeffekterna obeaktat. Resonemangen ovan gäller för samtliga scenarier. Effekterna av de högre transportkostnaderna kan också antas spegla en situation där konsumenterna är beredda att betala lite mer för lokalproducerade livsmedel. Även i sådana fall kan man förvänta sig att den lokala självförsörjningen ökar något.

5.8 Resultatsammanställning

I tabellerna nedan återfinns siffror från 1995. Scenariet dagens CAP består kallas Status quo. Scenariet med en fördjupad MacSharry-reform där prissänkningarna inte kompenseras kallas MacSharry. Mac.Komp. avser scenariet med en fördjupad MacSharry-reform som kompenseras. Stödlös återger scenariet utan stöd till jordbruket. Scenariet med en generell arealersättning på samma belopp till all jordbruksmark kallas Gen. stöd. Slutligen avser Eko.odl scenariet där endast ekologisk produktion erhåller stöd.

Tabell 11 Beräknat djurantal i tusental, se avsnitt 5.4 för de förutsättningar under vilka resultaten gäller.

Djur i 1000-tal	1995	Status quo	Mac Sharry	Mac. Komp	Stöd- lös	Gen. stöd	Eko. odl
Mjölkkor	480,8	488,5	488,5	488,5	449,1	488,5	531,0
Köttkor	156,3	96,2	64,8	96,4	0,0	0,0	0,0
Suggor	237,4	186,0	186,0	186,0	185,2	186,0	342,1

Källa: Egna beräkningar utförda av Lars Jonasson.

Tabellen visar det djurantal som beräknas uppstå på lång sikt vid olika scenarier.

Tabell 12 Beräknad arealanvändning i olika scenarior, se avsnitt 5.4 för de förutsättningar under vilka resultaten gäller.

Arealer i miljoner ha	1995	Status quo	Mac Sharry	Mac. Komp	Stöd- lös	Gen. stöd	Eko. odl
Höstsäd	0,301	0,312	0,315	0,312	0,320	0,317	0,269
Vårsäd	0,803	0,243	0,256	0,243	0,301	0,383	0,477
Oljeväxter	0,104	0,181	0,182	0,181	0,084	0,084	-
Träda/ind/energi	0,322	0,645	0,671	0,645	0,018	0,018	0,020
Vall	1,041	1,134	1,075	1,134	0,727	0,751	0,805
Vall, ej nyttjad	0,018	0,106	0,132	0,105	0,197	1,064	0,972
Potatis	0,035	0,039	0,039	0,039	0,043	0,043	0,041
Sockerbetor	0,058	0,058	0,048	0,058	0,058	0,058	0,070
Öv grödor	0,057	0,050	0,050	0,050	0,050	0,050	0,114
	2,740	2,768	2,768	2,768	1,797	2,768	2,768

Källa: Egna beräkningar utförda av Lars Jonasson.

Tabellen visar den arealanvändning som beräknas uppstå på lång sikt vid olika scenarier. Endast i det stödlösa scenariet beräknas mark tas ur drift.

Tabell 13 Beräknad produktion vid olika scenarier, se avsnitt 5.4 för de förutsättningar under vilka resultaten gäller.

Produktion i 1000 ton	1995	Status quo	Mac-Sharry	Mac. Komp	Stöd- lös	Gen. stöd	Eko. odl
Spannmål	4790	2963	3033	2963	3320	3579	2492
Oljefrö	220	525	527	526	254	254	0
Sockerbetor		2651	2241	2651	2651	2651	2651
Grovf./bete		4177	3998	4178	3337	3574	3927
Mjök	3240	3300	3300	3300	3033	3300	3300
Nötkött	144	125	117	125	98	106	115
Fläsk	311	283	283	283	282	283	565

Källa: Egna beräkningar utförda av Lars Jonasson.

Tabellen redovisar den produktion som beräknas uppstå på lång sikt vid olika scenarier.

Tabell 14 Beräknad kostnad för olika stöd, se avsnitt 5.4 för de förutsättningar under vilka resultaten gäller.

Kostnad i miljoner kr	Status quo	Mac Sharry	Mac. Komp	Stöd-lös	Gen. stöd	Eko. odl
Generellt arealbidrag	-	-	-	-	5 778	4 430
Generellt djurbidrag	-	-	-	-	0	1 196
Arealbidrag Spml	1 215	1 246	1 215	-	-	-
Arealbidrag Oljev	691	692	691	-	-	-
Arealbidrag uttagen mark	1 757	1 825	1 757	-	-	-
Arealbidrag sockerbetor	0	0	370	-	-	-
Djurbidrag handjur	507	490	718	-	-	-
Djurbidrag dikor	156	105	225	-	-	-
Djurbidrag mjölkkor	0	0	3 139	-	-	-
Djurbidrag tackor	44	44	44	-	-	-
Nationellt stöd	305	305	305	-	313	310
Kompensationsbidrag	943	921	943	-	411	410
Öppet odlingslandskap	2 176	2 138	2 175	-	-	-
Summa	7 792	7 766	11 582		0 6 502	6 345

Källa: Egna beräkningar utförda av Lars Jonasson.

Tabellen återger de kostnader för stöd som beräknas utbetalas i modellen. De återger alltså inte faktiska stödutbetalningar. Endast de stöd som tas med i modellens förutsättningar för de olika scenarierna kommer med. Som påpekats i avsnitten ovan kan man tänka sig att, i scenarierna för en generell arealersättning till all jordbruksmark och för ersättning endast till ekologisk odling, de medel om idag används för stöd och som inte finns med i grundmodellen skulle kunna användas till

riktade åtgärder, utan att budgeten härvidlag belastas mer än den gör idag. Summan av dessa stöd uppgår till i storleksordningen en halv miljard kronor.

Tabell 15 Valfärdseffekter på lång sikt jämfört med bas-scenarie på kort sikt, (miljarder SEK), se avsnitt 5.4 för de förutsättningar under vilka resultaten gäller.

	Status quo	Mac Sharry	Mac. Komp	Stöd- lös	Gen. stöd	Eko. odl
Producentöverskott	0,27	-3,46	0,36	-10,04	-3,56	-4,51
Konsumentöverskott	-0,01	4,02	4,02	4,00	4,01	3,99
Skattemedel	-0,58	-0,56	-4,37	7,21	0,71	0,86
Miljöeffekt	?	?	?	?	?	?
Summa (exkl miljö)	-0,32	0,00	0,02	1,17	1,16	0,34

Källa: Egna beräkningar utförda av Lars Jonasson.

Tabellen återger de beräknade välfärdsekonomiska konsekvenserna av olika scenarier. I samtliga fall jämförs med de beräkningar som gjorts i en rapport från LES, utförd av Lars Jonasson. Det som där anges som bas-scenarie är en modellberäkning av den situation som gällde i Sverige år 1995. Den produktion, konsumtion, arealanvändning, avkastning etc. som där antas i modellen stämde mycket väl med den dokumenterade situationen i Sverige vid den tiden. Förändringar i välfärd beräknas i ekonomiska termer och eventuella förändringar i t.ex. miljö är inte medtagna. Producenternas ändrade välfärd utgör skillnader i intäkter och kostnader, inklusive stöd, vid olika scenarier, jämfört med vad de hade i bas-scenariet. För konsumenterna skiljer sig kostnaderna för maten, mätt i producentledet. Mindre förändringar i konsumtion är också medräknade. För skattebetalarna skiljer sig kostnader för utbetalning av olika stöd.

Tabell 16 Indexerade beräknade effekter på sysselsättningen, se avsnitt 5.4 för de förutsättningar under vilka resultaten gäller.

Region	Status Quo	Mac-Sharry	Mac.Komp	Stödlös	Gen.stöd	Eko. odl
1	100	100	100	15	73	73
2a	100	100	100	28	82	82
2b	100	100	100	34	68	75
3	100	100	100	37	82	76
4	100	97	100	70	95	95
5a	100	96	99	57	56	58
5b	100	93	100	73	73	78
5c	100	103	100	97	97	100
6m	100	99	100	112	109	167
6s	100	99	101	112	112	144
Riket	100	98	100	79	89	109

Källa: Egna beräkningar utförda av Lars Jonasson.

Tabellen visar förändringar i sysselsättning i modellens olika regioner vid olika scenarier. De olika beräkningarna jämförs med vad som beräknas gälla om dagens CAP bibehålls. Med andra ord speglar beräkningarna inte dagens situation som delvis skiljer sig från det läge som beräknas uppstå om CAP består i sin nuvarande form. De anpassningar som härvid beräknas är emellertid inte dramatiska, jämfört med dagens läge.

Tabell 17 Indexerat beräknat brukande av åker- och betesareal i jordbruket (miljoner hektar), exklusive stödberättigad vall som ej används i animalieproduktionen, se avsnitt 5.4 för de förutsättningar under vilka resultaten gäller.

Region	Status quo	Mac Sharry	Mac. Komp	Stödlös	Gen. stöd	Eko. odl
1	100	100	100	29	59	68
2a	100	100	100	38	69	79
2b	100	100	100	34	51	64
3	100	100	100	31	51	54
4	100	97	100	58	75	75
5a	100	100	100	59	58	46
5b	100	95	100	76	77	69
5c	100	100	100	64	64	58
6m	100	100	100	68	68	79
6s	100	100	100	81	80	82
Riket	100	99	100	66	70	72

Källa: Egna beräkningar utförda av Lars Jonasson.

Tabellen visar förändringar i arealanvändningen i modellens olika regioner. De olika scenarierna jämförs med vad som beräknas uppstå om dagens CAP består. I tabellen medräknas endast vad som klassas som brukad mark. Med andra ord saknas den areal som uppbär generell arealersättning och ekologiskt stöd och som beräknas utgöras av extensiv vall i de två sista scenarierna. Eftersom sådan vallodling beräknas uppgå till ungefär en miljon hektar i båda scenarierna tas mark ur hävd endast i det stödlösa scenariet.

Tabell 18 Indexerade beräknade förändringar i produktionsvärdet från jordbruket, se avsnitt 5.4 för de förutsättningar under vilka resultaten gäller.

Region	Status quo	Mac Sharry	Mac. Komp	Stödlös	Gen. stöd	Eko. odl
1	100	76	76	12	59	55
2a	100	77	77	28	67	63
2b	100	77	77	29	54	55
3	100	78	78	29	59	51
4	100	72	73	58	76	70
5a	100	71	71	44	42	45
5b	100	66	73	64	64	62
5c	100	85	68	107	121	90
6m	100	89	89	95	95	123
6s	100	86	88	91	91	88
Riket	100	81	82	76	80	85

Källa: Egna beräkningar utförda av Lars Jonasson.

Tabellen visar beräknade förändringar i produktionsvärdet från jordbruket i modellens regioner. Produktionsvärdet utgörs av vad lantbrukarna får betalt för sin produktion. Olika former av direktstöd ingår alltså inte. Eftersom samtliga scenarier innehåller prissänkningar sjunker också produktionsvärdet. I flera av scenarierna erhåller emellertid jordbrukarna olika former av direktstöd. Effekten av detta syns alltså inte. I t.ex. scenariet över en fördjupad MacSharry-reform som kompenseras beräknas samtliga prissänkningar kompenseras med direktbidrag.

Tabell 19 Beräknad betalningsförmåga för "fasta" produktionsfaktorer jordbruket, se avsnitt 5.4 för de förutsättningar under vilka resultaten gäller.

	Års kost	Status quo	Mac Sharry	Mac. Komp	Stöd- lös	Gen. stöd	Eko odl	
Åkermark	-	1981	1886	1981	636	2256	1931	kr/ha
Betesmark	-	1457	1245	1454	534	2270	1923	kr/ha
Sockerkvot	-	5750	286	5750	4798	4801	2007	kr/ha*
Mjölkkvot	-	1,24	0,34	1,27	0,11	0,15	0,16	kr/kg
Mjölkst. 10	5880	580	562	528	44	502	606	kr/pl
Mjölkst. 25	5040	1474	1412	1452	1446	1702	1836	kr/plats
Mjölkst. 45	4200	3755	3698	3742	3932	4108	4313	kr/plats
Dikostall	720	467	75	473	0	0	0	kr/plats
Tjurstall	720	531	562	531	2	111	112	kr/plats
Suggstall	4845	3033	3033	3033	2962	3033	2580	kr/plats
Slakts.stall	308	184	184	184	178	184	155	kr/plats

* Arealen sockerbeter är justerad i förhållande till avkastningen vid ekologisk produktion eftersom kvoten sätts i ton socker.

Källa: Egna beräkningar utförda av Lars Jonasson.

Tabellen visar den beräknade betalningsförmågan för de "fasta" resurser som används i modellen. Beräkningarna återger genomsnittliga värden för landet. Regionala skillnader kan förekomma. Betalningsförmågan uttrycker det ekonomiska överskott som uppstår i de mest gynnsamma fallen för respektive resurs. För t.ex. mjölkstallar för 10 kor finns det alltså någon antagen besättning där ersättningen per koplats ger ett visst ekonomiskt överskott i samtliga scenarier, efter ersättning till arbete och kapital. Å andra finns det i samtliga scenarier en stor del små besättningar som inte alls har någon betalningsförmåga för sina koplats. Dessa besättningar läggs ner. När det gäller dikostall framgår det också att i några av scenarierna finns det ingen produktion som ger någon positiv betalningsförmåga till dessa stallplatser. Produktionen beräknas också upphöra i de fallen.

Tabell 20 Priser i modellberäkningarna, , se avsnitt 5.4 för de förutsättningar under vilka resultatet gäller.

	1995	Status quo	Mac Sharry	Mac. Komp	Stöd- lös	Gen. stöd	Eko. odl	
Höstsäd	1,19	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,33	kr/kg
Vårsäd	1,11	1,12	1,12	1,12	1,10	1,13	1,35	kr/kg
Oljeväxter		1,79	1,79	1,79	1,85	1,85	1,85	kr/kg
Sockerbeta		0,41	0,29	0,29	0,29	0,29	0,29	kr/kg
Grovfoder		1,00	0,96	1,00	0,73	0,78	0,69	kr/kg
Tjurkalv		4076	3400	4084	1143	1 128	1386	kr/st
Kvickalv		1794	1118	852	266	783	813	kr/st
Mjök	3,03	2,86	1,99	1,99	2,01	2,00	1,98	kr/kg
Nötkött	22,95	25,38	21,59	21,60	21,78	21,80	21,80	kr/kg
Fläsk	13,25	13,77	13,77	13,77	13,76	13,78	13,64	kr/kg

Källa: Egna beräkningar utförda av Lars Jonasson.

Tabellen återger de priser som beräknas uppstå i modellen. Priserna är genomsnitt för landet och regionala skillnader kan uppstå.

5.9 Effekter på länsnivå

Under arbetet med utredningen ombads Hushållningssällskapet i Skåne, samt länsstyrelserna i Älvsborgs- och Jämtlands län komma med synpunkter på delar av de beräkningar som gjorts. Som underlag fick de en del regionalt anpassade bidragskalkyler. Kalkylerna motsvarade olika scenarier i beräkningarna. De fick även en del frågor i anslutning till kalkylerna. De inkomna synpunkterna har redovisats i bilageform under utredningens arbete. Sammanfattningsvis gav de en bild som väl stämde med modellberäkningarna. I Skåne antogs produktionen bestå. Anpassningsmöjligheterna bedömdes som goda, även om det påpekades att de mer genomgripande reformerna troligen skulle efterföljas av betydande anpassningar för att få lönsamhet i produktionen.

Från Älvsborg påtalades de strukturella problem som gäller för skogsbygderna i dessa delar av landet. Ofta bedrivs där mjölkproduktion. Det kan i dessa bygder vara svårt att åstadkomma en struktur på gårdarna som gör det möjligt att få en rationell mjölkproduktion i större besättningar. Jordbruksmarkens arrondering, brukarnas ålder och omfattningen på nyinvesteringar är faktorer som kan utgöra problem för att åstadkomma den strukturanpassning som krävs vid lägre priser. För att väga sig på dylika satsningar krävs en tro på att villkoren för mjölk-

produktionen blir långsiktigt hållbara. Andra faktorer av stor betydelse för dessa bygder angavs vara kostnader för transporter samt de statliga verk som finns inom transport och distributionsområdet. När dessa organisationer blir mer marknadsorienterade försämras möjligheterna för skogs- och glesbygden.

Från Jämtland påpekades att produktion inom detta område knappast är ekonomiskt möjlig utan någon form av stöd. De mer genomgripande scenarierna ansågs därvidlag helt orealistiska. Betydelsen av lokal produktion, småskalighet och närhet mellan produktion, förädling och konsument betonades.

För Älvsborgs skogsbygder och Jämtlands län påtalades att jordbrukslandskapet definitivt hotades vid mer omfattande reformer utan kompenserande åtgärder.

5.10 Sammanfattning

Modellberäkningarna skall inte ses som direkta prognoser av vad som kommer hända inom svenskt jordbruk vid olika reformer av CAP. Osäkerheten i dylika prognoser är mycket stor. Modellen skall snarare ses som ett medel att hitta de mer betydande förändringar som olika scenariers priser och stöd signalerar. De olika scenarierna ger olika priser och olika stöd som i sin tur fungerar som ekonomiska signaler till lantbrukarna. Därutöver finns en rad andra faktorer som modellen inte tar hänsyn till. Så länge lantbruk bedrivs i syfte att tjäna pengar på kan man emellertid anta att anpassningarna kommer gå i samma riktning som modellen anger.

Beräkningarna tyder på att ett borttagande av alla stöd till jordbruket skulle leda till omfattande problem och produktionsminskningar i Sverige. Skulle något sådant ske kan man dock anta att produktionen skulle gå ner även i andra delar av EU. Man skall inte dra parallellen mellan Sverige och andra EU-länder för långt men det finns flera andra nationer med områden av såväl bördig slättbygd som mindre gynnade skogsområden och höglänta trakter. Skulle skogsbygden i Sverige få påtagliga problem kan man anta att det samma skulle kunna gälla för delar av exempelvis Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Italien och Österrike.

Tydliga produktionsminskningar i Sverige torde alltså åtföljas av minskad produktion även inom andra delar av EU. Om produktionen i EU minskar kan man förvänta sig stigande priser på världsmarknaden. Med den använda modellen som bas är det emellertid olämpligt att spekulera i hur stor denna effekt kan bli, liksom var i världen produktionen kan tänkas öka om priserna stiger i framtiden.

Man kan däremot anta att om jordbrukslandskapet i svenska skogsbygder hotas av nedläggning kommer detsamma gälla också för delar av EU i övrigt.

Modellen indikerar vidare att en generell arealersättning mildrar de kraftiga produktionsförändringarna. All dagens jordbruksmark hävdas och produktionsminskningen beräknas lindras avsevärt av en dylik ersättning. Övergången till extensivare brukning och minskad spannmålsodling antas ha positiva miljöeffekter. Resonemanget gäller troligen för EU i stort likaväl som för Sverige, även om nivåer i anpassning naturligtvis skiljer sig åt.

Även en övergång av stöd enbart till ekologisk odling får dessa följder. Här är osäkerheten i beräkningarna dock betydande. Givet den stora osäkerheten indikerar modellen positiva effekter på sysselsättningen. Miljöeffekterna kan också förväntas bli över lag positiva.

Om man bedömer effekterna på produktion och sysselsättning ger modellen tämligen små förändringar på sektorsnivå. Endast det stöd-lösa scenariet ger några större effekter. Med andra ord tycks det finnas en betydande anpassningspotential. De regionala effekterna är dock i flera fall betydande. Såväl produktion som sysselsättning minskar i flera scenarier betydligt i framförallt Norrland. I slättbygderna beräknas däremot ökad produktion i flera fall.

Den strukturanpassning som beräknas utgöra grunden för produktionsförändringarna leder enligt modellens beräkningar till påtagliga kapitalförluster för de idag aktiva brukarna. Intäktsminskningarna som följer i flera av scenarierna antas leda till sjunkande värden på mark och andra fasta resurser. För att produktionen skall bestå krävs alltså att nya brukare tar vid med betydligt lägre kapitalkostnader, eller att de aktiva brukarna fortsätter med påtagliga kapitalförluster. Beroende på vilka stöd och priser som antagits uppgår minskningen i jordbrukarnas s. k. producentöverskott till mellan noll och 10 miljarder kronor enligt modellberäkningarna. Eftersom minskningen är årlig blir kapitalförlusten ännu större. Man kan även sätta förändringen i producentöverskott i relation till jordbrukets beräknade samlade överskott. Under 1990-talet har beräkningarna av detta överskott enligt totalalkylen för svenskt jordbruk legat på nivåer runt en eller ett par miljarder kronor per år. Beräkningarna i totalalkylen skiljer sig dock i flera avseenden från modellberäkningarna och de är därför inte direkt jämförbara.

Modellen antyder vidare att nötköttsproduktionen i Sverige är känslig för en ytterligare försämrad lönsamhet. I beräkningarna av en förlängning av dagens CAP antas nötköttsuppfödningen öka inom de områden som har djurbidrag och miljöstöd. Kalkyler från länsstyrelserna

(bl.a. i Älvsborg) ger samma resultat. Ännu har denna beräknade ökning inte gjort sig till känna. Det är därför möjligt att en del av reglerna kring betesdjur och miljöstöd i kombination med djurbidragen och kopplingar till grovfoderarealer, utgör ett hinder för en smidigare anpassning där lantbrukare t.ex. låter sina djur beta grannens marker (krav på ägande av djur och kontroll över betesmarken kan ställa till problem eftersom man tecknar miljöstöden för en sammanhängande femårsperiod). I modellberäkningarna är nötköttsproduktionen den verksamhet som fluktuerar mest. I de fall där djurbidragen tas bort beräknas den upphöra helt. Mot bakgrund av modellens beräkningar finns det alltså anledning att vara extra vaksam på denna produktionsgren, om man menar allvar med värnandet av naturliga betesmarker. Mjölkkor betar idag allt mer sällan dylika marker. Högavkastande mjölkkor behöver ofta ett frodigare bete för att hålla produktionen uppe.

I den mån den mer extensiva nötköttproduktionen är hotad hotas därför även de marker som har den högsta biologiska mångfalden. Modellens beräkningar antyder att riktade stöd kan behövas inom detta område, om man genomför mer genomgripande reformer av CAP (eller om lönsamheten i nötköttsuppfödningen försämras av andra orsaker). Här är det mindre troligt att svenska förhållanden kan anses generella för EU. Uppfödning av nötkreatur är i Sverige ofta småskalig och klimatet medför kostnadsnackdelar. En sammanställning av problemen och möjliga förändringar finns i rapport 4591, Naturvårdsverket, 1996.

De olika scenarierna har påtagligt skilda effekter på budgeten. En fördjupning av MacSharry-reformen, innebärande att priserna på mjölk, socker och nötkött sänks, skulle om den kompenseras fullt ut ge en påtagligt ökad budgetbelastning. Det förefaller inte troligt att EU får igenom en jordbruksreform som ökar budgetbelastningen med runt 50 %, vilket är vad en fördjupad fullt kompenserad MacSharry-reform innebär för Sverige. Även om nivån inte behöver bli lika stor inom EU som helhet, i och med att mjölksektorn i Sverige är relativt stor, förefaller ett sådant alternativ inte troligt.

Å andra sidan ger scenarierna med en generell arealersättning och stöd till ekologisk odling utrymme för ytterligare riktade stödåtgärder, utan att nuvarande budget ökar för Sverige. Beräkningarna antyder att drygt en miljard skulle kunna läggas till dessa stöd och ändå skulle inte de beräknade budgetutgifterna öka. Dessutom finns redan idag stöd omfattande ungefär en halv miljard som inte tagits med i beräkningarna.

Beräkningarna antyder att en stor del av den svenska jordbruksmarken får svårt att klara sig utan fortsatt stöd. Närmare en miljon hektar antas läggas ner i det stödlösa scenariet. I scenarierna för en generell

arealersättning och för ekologiskt stöd beräknas odlingen av extensiv vall, som inte tas till vara, uppgå till ungefär samma omfattning. Redan med en förlängning av dagens CAP beräknas träda och ej utnyttjad vall få en omfattning av ungefär 750 000 hektar. Med andra ord förefaller det som om det krävs en del stöd för att bevara den svenska jordbruksmarken i brukbart skick. Även med en omfattande strukturanpassning och sänkta kostnader förefaller det rimligt att anta att stora arealer inte klarar sig utan stöd. För att behålla jordbruket i glesbygden tycks det följaktligen motiverat med riktade stödåtgärder. Denna slutsats kan mycket väl gälla för många andra delar av EU. Framförallt inom höglänta områden och vad som idag klassas som mindre gynnade områden.

I flera av scenarierna antyds att det är möjligt att uppnå de miljömål som gäller för jordbruket på ett bättre sätt än vad man kan anta kommer att gälla med en förlängning av dagens CAP. Både scenariet med en generell arealerättning och scenariet med stöd till enbart ekologisk odling antyder att dessa i sig gör att vi bättre kan uppnå flera miljömål. Genom att därutöver införa riktade stöd till mindre gynnade glesbygder och den biologiskt mest värdefulla betesmarken förefaller det rimligt att anta att miljömålen kan nås både bättre och billigare än vad som kan förväntas inom dagens CAP.

Mot bakgrund av kommande WTO-rundor är givetvis scenarierna med frikopplade stöd och ersättning för miljöanpassning att föredra framför en förlängning av dagens CAP. Även i relation till en kompenserad fördjupning av MacSharry-reformen framstår de senare scenarierna som mer gynnsamma. Det stödlösa scenariet är självklart det mest attraktiva i ett WTO-perspektiv. När det gäller östutvidningen underlättas även den i det stödlösa scenariet. Införandet av en kompenserad fördjupad MacSharry-reform kan däremot innebära en del problem, eftersom frågan om ersättning även till de nya medlemsstaterna då uppstår. (Sverige kompenserades för prissänkningar som svenska bönder inte upplevde i samband med EU-medlemskapet. I det perspektiv förefaller det rimligt att andra tillkommande länder kan komma att ställa motsvarande krav.) En generell arealersättning utgör heller inte en enkel lösning härvidlag. Dels skulle det leda till en ökning av budgeten, om än inte alls lika stor som i fallet med en kompenserad fördjupad MacSharry-reform. Dels kan de delvis oklara ägarförhållandena till jordbruksmarken i några av de tilltänkta medlemsländerna ställa till en del problem. Dessutom innebär ett sådant stöd en tämligen stor omfördelning av pengar inom de nya medlemsländerna. Ägarna av jordbruksmark skulle få intäkter som i förhållande till dessa ekonomier kan tänkas uppfattas som mycket höga.

6 Diskussion

I detta kapitel diskuteras vad som framkommit i de tidigare kapitlen, med undantag för kapitel 2 som endast innehåller beskrivningar av den nuvarande politiken. Diskussionen ansluter sig till den tidigare uppläggningsen, dock utan att strikt följa presentationen avsnitt för avsnitt.

I kapitel 3 analyseras och utvärderas den nuvarande jordbrukspolitikens påverkan på effektiviteten i den samhälleliga resursanvändningen, den regionala balansen, miljön, konsumenternas välfärd och hälsa samt djurens välbefinnande i EU och i Sverige. När det gäller att utvärdera effekterna på svenskt jordbruk är det svårt att komma fram till definitiva och helt säkra slutsatser eftersom CAP i Sverige varit i bruk under en förhållandevis kort tid. Analysen bygger därför på en modellprognos över de nuvarande åtgärdernas förväntade framtida effekter. Eftersom dylika modellprognoser alltid är behäftade med osäkerhet bör en viss försiktighet iakttas vid tolkning av resultaten. Det vore naturligtvis att föredra att jämföra med det faktiska utfallet.

De analyser som görs i kapitel 3 följer den sedvanliga praxisen att jämföra den nuvarande politiken med ett hypotetiskt tillstånd utan någon politik alls. (Beräkningar av välfärdsförluster som olika forskargrupper har presenterat och OECD:s PSE kalkyler bygger på detta tankesätt.) Tillvägagångssättet kan naturligtvis diskuteras. Om inte CAP hade funnits skulle troligtvis de enskilda medlemsländerna bedrivit en inhemsk politik av något slag. Hur denna politik skulle ha sett ut är det emellertid så gott som omöjligt att spekulera i, särskilt för länder som länge har varit medlemmar.

Målen för den gemensamma politiken specificeras i Romfördragets artikel 39 och dateras till mitten av 50-talet. Ingen formell revidering av målen har skett sedan dess. En dylik revidering skulle förutsätta att Romtraktatet omförhandlas, vilket är en omständlig procedur. Mållistan återspeglar tydligt de preferenser och den problembild som präglade det europeiska jordbruket under dåtiden med behov att öka jordbruksproduktion och att lösa jordbrukarnas inkomstproblem. Följaktligen är mållistan relevans för dagens problem begränsad. I synnerhet saknas det ett explicit miljömål även om miljöhänsyn i viss mån i efterhand har införts. Ett väsentligt mål för den gemensamma jordbrukspolitikens bör vara ett uthålligt jordbruk. Ett införande av ett miljömål skulle dessutom utgöra en viktig signal att ett uthålligt jordbruk tillmäts ett stort värde. En måluppsättning som saknar förankring i konsumenternas ändrade

värderingar och de förändrade ekonomiska realiteterna underminerar jordbrukspolitikens legitimitet.

En viktig förutsättning för att en politik skall fungera tillfredsställande är en god *samordning av de ingående elementen* och i synnerhet avsaknad av interna inkonsistenser. Den gemensamma politiken utgör ett komplext system av regler och förordningar. Den komplicerade strukturen resulterar i att de tre huvudkomponenterna marknadsförordningarna, strukturpolitiken (inklusive regionalstöd) samt miljöstöden ofta kommer i konflikt med varandra. Flera exempel på konflikter redovisas i avsnitt 3.1. Ett grundläggande exempel är gränsskyddets och marknadsordningarnas produktionsstimulerande effekt, kopplat till målet om att höja produktiviteten jämfört med miljöstödens mål om att stödja en extensivering av produktionen. Ett annat exempel som kan anföras är bristande överensstämmelse mellan regler för utbetalningar av direktstöd inom strukturpolitiken som betingas av inkomstnivån och graden av verksamhet inom jordbruket, och areal/djurersättningarna som betalas som kompensation för sänkt prisstöd där krav relaterade till inkomstnivån inte ställs. Man bör dessutom påpeka att CAP kan beskrivas som en obalanserad politik. De resurser som läggs på strukturpolitik och miljöåtgärder är ganska blygsamma jämfört med kostnader för marknadsregleringarna. Utvecklingen inom fonden FEOGA visar också hur komplicerat systemet har blivit. Den enkla uppdelningen i en marknadsdel och en strukturdel har med åren blivit alltmer konstgjord eftersom vissa strukturpolitiska åtgärder har fått finansieras inom marknadsregleringarna och vice versa.

Förenklingar och simplifieringar av politiken efterlyses numera regelmässigt (t.ex. i kommissionens strategipapper). Man bör dock vara medveten om att politikens nuvarande utformning inte är en tillfällighet. Åratal av kompromisser och nödvändighet att balansera olika intressen mot varandra har skapat dagens komplicerade struktur. Problemet kan således inte lösas med mindre än att de underliggande mekanismerna förändras. Det finns egentligen endast två lösningar på problemet. *Antingen ändrar man beslutsreglerna så att majoritetsbeslut kommer till användning eller begränsas beslutsområdet så att färre åtgärder beslutas gemensamt och då inom områden där skillnader mellan medlemsländerna är små.*

Jordbrukspolitikerna ger upphov till betydande *omfördelningar mellan producenter, konsumenter och skattebetalare*. Det vanligaste sättet att mäta dessa överföringar bygger på begreppen PSE (Producer Subsidy Equivalent) och CSE (Consumer Subsidy Equivalent). PSE ska i princip omfatta alla åtgärder som påverkar producenternas bruttoin-

komster. PSE kan också uttryckas i procent och visar de samlade subventionernas andel i bruttoinkomsten. Enligt preliminära beräkningar för 1995 uppgick PSE för EU till 49%, eller drygt 74 miljarder ecu. De transfereringar som ingår i PSE motsvarade cirka 500 ecu per hektar åker samt 7900 ecu per årsverk. Ser man till transfereringarnas fördelning över länderna, som grovt kan uppskattas utifrån produktionsstrukturen m.m., gynnas vissa rika länder (Danmark, Holland) medan några relativt fattigare missgynnas (Portugal, Storbritannien).

De transfereringar till jordbruket som mäts av PSE mäter inte stödets *samhällsekonomiska kostnader*. (PSE överskattar också producenternas fördel av stödet eftersom ett högre stöd resulterar i en högre produktion och därmed i högre kostnader.) Jordbrukspolitiken leder till samhällsekonomiska kostnader (välfärdsförluster) därför att resursallokeringen påverkas på ett ofördelaktigt sätt. Ett stort antal uppskattningar av dessa förluster föreligger. Att i detalj jämföra dessa studier är föga meningsfullt eftersom metodologi, tidpunkt och omfattning skiljer sig avsevärt. Den samstämmiga bilden är dock att de samhällsekonomiska kostnaderna är betydande. Skulle man se jordbrukspolitiken enbart som ett sätt att överföra inkomsterna till producenterna är denna ett mycket ineffektivt omfördelningsinstrument. Ökningen av producenternas överskott uppgår till endast en del av de förluster som konsumenter och skattebetalare får vidkännas. (För den danska studien som redovisas i detalj i avsnitt 3.2 är överföringsförlusten, den s.k. transfereringskvoten 68 %.) Studierna omfattar dock inte effekterna på miljön.

Jordbruksstödet *effekter på sysselsättningen* är ett vanligt argument för jordbrukspolitiken. Stödet till jordbruket främjar sysselsättningen i näringen eftersom produktionen är högre än eljest. Däremot är det tveksamt om den totala sysselsättningen ökar. Om alla priser och löner är flexibla och resurserna rörliga mellan sektorerna främjar jordbrukspolitiken sysselsättningen i jordbruket, men detta sker på industrins (eller snarare övriga sektors) bekostnad. Den totala sysselsättningen ökar inte. Är priser, löner och resurser däremot trögörsliga tyder vetenskapliga studier där frågan analyserat på att den totala sysselsättningen sjunker eller att arbetslösheten ökar.

Inkomsterna (förädlingsvärdet) per årsverk varierar påtagligt mellan olika *regioner i EU* enligt en holländsk studie som avser slutet på 80-talet. En gemensam politik med gemensamma priser har således inte resulterat i en inkomstjämnning. Spridningen av BNP per capita i de 87 regioner som ingår i analysen är betydligt mindre än spridningen i nettoförädlingsvärde inom jordbruket. De missgynnade regionerna (LFA) har, som man kan vänta sig, lägre inkomster per årsverk än

normala regioner. Vissa missgynnade regioner i nordväst (exempelvis i Belgien) har dock betydligt högre inkomster än normala regioner i syd. Stödet från garantisektionerna gynnar de normala regionerna framför de missgynnade. Utgifterna från FEOGA:s garantisektion uppgår till dubbelt så mycket per hektar (268 ecu) i de förstnämnda som de sistnämnda (127 ecu) regionerna. Analyserar man de direkta subventionerna gynnar dessa i högre grad LFA. Subventionerna leder till större utjämning mellan normala och missgynnade regioner i de norra områdena jämfört med situationen i de sydliga delarna.

Den regionala stödprofilen är helt annorlunda i Sverige än i de gamla medlemsländerna. Stödet varierar i stort sett omvänt mot den naturliga bördigheten. Det bör dock observeras att denna utjämning till stor del är ett resultat av de stöd som Sverige självfinansierar eller delfinansierar. Samma tendens kan observeras även bland de gamla EU-länderna, eftersom de direkta subventionerna i en hög grad har en nationell finansiering, även om utjämningen där inte varit lika stor som i Sverige. Således kan det konstateras att CAP främst gynnar de bördiga och rika regionerna. I den mån en utjämning har skett har detta till en stor del åstadkommit genom en nationell finansiering. Politikens mest gemensamma del, marknadsregleringarna som utformas på ett identiskt sett och finansieras till hundra procent av gemensamma medel, gynnar de produktivare regionerna och mestadels de rikare länderna. Detta kan ifrågasättas ur flera utgångspunkter. Dels borde dessa regioner klara sig utan stöd, i synnerhet i ett framtidsperspektiv av en liberaliserad världshandel, dels strider en dylik omfördelning mot samhörighetsprincipen som implicerar solidaritet med fattigare länder/regioner.

CAP leder till negativa konsekvenser för konsumenterna eftersom jordbruksråvaran fördyras. Enligt preliminära uppskattningar av OECD (jämför ovan) uppgick denna fördyring till drygt 43 miljarder ecu eller till 34% av konsumtionens värde mätt i råvaruledet. Merkostnaden motsvarar 135 ecu per person och år eller runt 350 kr i månaden för ett hushåll på fyra personer. Eftersom låginkomsttagare spenderar en större andel av sina inkomster på livsmedel har dessa drabbats relativt sett mer. Denna effekt har troligtvis fått ökad betydelse eftersom fattigdomen har tilltagit inom EU, i synnerhet bland långtidsarbetslösa, utslagna m.m. Ser man till politikens hälsoeffekter kan det påpekas att fett, med undantag för smör, inte har fördyrats. Politiken har däremot lett till högre frukt- och grönsakspriser (vilket dock inte medräknas i CSE). Detta har klart negativa hälsoeffekter. Å andra sidan har fördyringen generellt sett varit större för animaliska produkter (-38) än för vegetabiliska (-23) vilket kan hävdas vara positivt för hälsan eftersom ett större

intag av vegetabilier och mindre intag av animalier rekommenderas. Standardiserad, massproducerad, lågkvalitetsmat finns även i länder där priserna är mindre reglerade. Således kan inte den påstådda låga matkvaliteten "skyllas" på den gemensamma jordbrukspolitiken.

Det har inte varit möjligt att inom utredningens arbete direkt *utvärdera* de stöd som betalas inom ramen för miljöförordningen 2078/92 samt strukturprogrammen 5a och 5b. Stödformerna har funnits i bruk under en mycket kort tid. Erfarenheterna av gamla svenska stödformer som NOLA, glesbygdstödet samt åtgärdsprogrammet i norra Sverige kan dock ge en viss ledning. Däremot är det svårt att dra några definitiva slutsatser ur detta material. Det är exempelvis mycket osäkert om alla arbetstillfällen som bedömdes ha räddats verkligen skulle försvinna om stödet inte gavs. Det är heller inte säkert hur bestående de arbetstillfällen som skapats i kompletterande sysselsättning blivit. Generellt sett kan därför sägas att vår kunskap om effekter av olika stöd till företag i glesbygden, samt om den relativa effektiviteten av olika stödformer är ofullständig i synnerhet när det gäller de långsiktiga effekterna.

Trots en omfattande litteratur om *CAP och miljön* är bilden inte helt klar. Det råder dessutom en viss begreppsförvirring eftersom kritiken av politikens miljöeffekter ofta inte gäller de effekter som politiken faktiskt har haft (i en jämförelse med en situation där ingen politik hade bedrivits) utan snarare avsaknad av vissa effekter eller åtgärder som kritikerna anser vore önskvärda. Det stora problemet när det gäller att utvärdera CAP:s konsekvenser för miljön har att göra med svårigheten att särskilja effekten av jordbrukspolitiken från de generella effekterna av samhällsutvecklingen, i synnerhet av arbetskraftens ökade alternativvärde. Många former av traditionellt extensivt jordbruk, som under sekler präglat och skapat Europas odlade landskap med dess miljövärden, har försvunnit därför att arbetskraften har konkurrerats ut av maskiner och/eller köpta insatsmedel. Vissa effekter är dock relativt säkerställda. Prisstödet till jordbruket innebär att produktionen blir större än den eljest skulle ha varit. Detta innebär att även användningen av produktionsfaktorer är högre än eljest vilket är liktydigt med mer gödsel och bekämpningsmedel och en mer intensiv odling. En annan effekt är att produktionen på marginella marker, som kan ha ett högt skyddsvärde, upprätthålls, men också att marker där ingen odling borde förekomma (erosionskänsliga områden, våtmarker m.m.) hålls i drift.

I och med CAP införde Sverige sitt miljöstödsprogram för jordbruket inom ramen för förordning 2078/92. Stöden har tillämpats ett eller två år (olika för olika stöd). Det är med andra ord lite tidigt att dra genomgripande slutsatser. På basis den nyligen avslutade utvärderingen

(Rapport 1997: 10, SJV) kan dock en del iakttagelser göras. Programmen har generellt rönt stor uppmärksamhet och många lantbrukare har sökt stöden. I och med stöden har betydligt mer medel kunnat användas till miljöförstärkande åtgärder än vad som var fallet innan Sverige blev medlem av EU. Stöden har emellertid upplevts som tämligen komplicerade och en rad komplikationer har kommit i dagen. Lantbrukarna har haft problem att ta till sig reglerna för stöden och för vissa stöd noteras en hög andel felaktigt ifyllda ansökningar. Det är för tidigt att uttala som om huruvida målen kommer nås under innevarande femårsperiod även om dagens situation ännu inte är fullt tillfredsställande. Stöd till miljö känsliga områden har hittills inte fått den uppslutning man haft som målsättning. Ansökningarna till kulturmiljöstöden har däremot vida överstigit den avsatta budgetramen.

När det gäller de stöd som riktar sig mot marker med höga biologiska naturvärden tycks det som en del av de marker som identifierats i tidigare inventeringar inte omfattas av nuvarande stödformer eller att markerna inte anmälts under de stöd som riktar sig direkt mot dessa marker. Det är möjligt att de tidigare systemet med NOLA och Landskapsvårdande åtgärder, (som i och för sig hade en del andra brister) täckte in en större del av de skyddsvärda markerna. Huruvida de aktuella markerna återfinns inom andra miljöstöd eller om de inte alls är anslutna är idag delvis osäkert. Vidare tycks det som om en icke obetydlig andel av den areal som omfattas av nuvarande stöd endast till en del har sådana värden att de är kvalificerade för stöden. Måluppfyllelsen kan med andra ord härvidlag förbättras. Miljöstöden tycks alltså inledningsvis dras med en hel del "barnsjukdomar". Om utvecklingen av miljöstöden följer samma linje som de först införda stöden, dvs. samma tendens som kan spåras inom stöden till öppet odlingslandskap och ekologisk odling, synes det emellertid möjligt att nå en god måluppfyllelse inom femårsperioden. Den linje som Sverige valt, dvs. att utforma brett inriktade stöd med tämligen omfattande regler, har icke desto mindre medfört en del problem, främst i själva implementeringen av reglerna. Till viss del tycks det komplicerade regelverket lett till att vissa brukare, som förvisso skulle kunna omfattas av stöden, valt att inte ansöka om dem.

Många av de *djuretiska aspekter* som väcker starka känslor i Sverige, t.ex. tvivelaktiga avelsresultat, långa djurtransporter, trånga burar eller grym hantering av djur för att uppnå önskvärda produktgenskaper har inte orsakats av CAP. Dessa är snarare en effekt av avsaknad av vissa förbud eller påbud eller konsumenternas bristande engagemang som skulle kunna eliminera vissa produkter eller

produktionsformer genom bristande efterfrågan. I de fall CAP:s stöd är regionalt differentierade leder de dock ibland till att det blir lönsamt att flytta djur mellan olika regioner, för att därmed komma i åtnjutande av stöd. Dylika stödrelaterade transporter är med andra ord en direkt följd av CAP:s utformning. Lagstiftning på det veterinära området är inte harmoniserad, varför skillnader mellan länder härvidlag inte kan spåras i CAP. Åter är det snarare brist på regler som förklarar nationella skillnader. Det är dessutom uppenbart att vad som anses etiskt acceptabelt kraftigt varierar mellan EU:s länder.

I kapitel 4 diskuteras principiella överväganden som bör genomgå den nya politiken. Detta omfattar en diskussion om jordbrukets specificitet, samt frågor rörande regionalpolitiken och dess relation till landsbygdsutveckling. Avslutningsvis formuleras principer för den nya politiken och frågan ställs huruvida en gemensam eller en nationell politik är att föredra om subsidiaritetsprincipen följs.

Hypotesen om *jordbrukets specificitet* har traditionellt spelat en stor roll som ett argument för en speciell jordbrukspolitik. Att ett inkomstmål finns specificerat för jordbrukssektorn, till skillnad för andra sektorer, bygger på en övertygelse om att jordbruket på en oreglerad marknad inte skulle erhålla en rättvis eller korrekt ersättning. I Sverige har inkomstmål för lantbrukarna, produktivitetsmål och strukturpolitik varit grundstenar i den tidigare förda jordbrukspolitik. Inför den svenska interna avregleringen 1990 ägnades en hel del analyser åt måluppfyllelsen med den förda politiken. Den s.k. LAG-utredningen (Ds 1989:63) underkände ett speciellt inkomstmål för lantbrukare och nedtonade jordbrukets specificitet. Istället menade utredningen att jordbruket skulle betraktas som en näring bland andra. LAG-utredningen argumenterade att de skäl som traditionellt angavs för att motivera ett speciellt inkomstmål för jordbruket inte var giltiga längre, eller att samma fenomen kunde observeras i andra näringar. Även om man i Sverige övergav det specifika med ett inkomstmål för lantbrukarna i och med 1990 års reformbeslut gäller detta ännu inte för EU. CAP har kvar inkomstmålet och övergången till direkta stöd innebär, åtminstone implicit, att man anser att specificiteten fortfarande gäller. Det är emellertid tydligt att jordbruket allt mer ses som en bland många likställda näringsgrenar. Utvecklingen inom EU:s strukturstöd är sådan att jordbruket inte skall särbehandlas.

När det gäller lantbrukarnas inkomster kan man också påpeka att en allt lägre andel kommer från jordbruksproduktion. I Sverige, såväl som i övriga Europa, kommer numera en mycket stor del av lantbrukshushållens inkomster från annan aktivitet. Under hela detta

århundrade har lantbrukshushållen ersatt sjunkande jordbruksinkomster med inkomster från andra källor, till exempel arbete utanför gården. Sett över hela jordbrukssektorn visar studier av OECD att när inkomsterna från arbete utanför jordbruksdriften beaktas, förefaller lantbrukarnas inkomster ligga i paritet med genomsnittet för alla hushåll. En gedigen genomgång av de europeiska jordbrukarnas inkomstsituation i av nyligen publicerad studie av Hill (1996) kommer till samma slutsats.

Ett annat argument som ofta förekommer i diskussioner om ett inkomstmål för lantbrukarna hänvisar till kapitalisering av inkomststödets effekter i de begränsade tillgångar som jordbruksproduktionen bygger på. Så länge arbetskraften är fritt rörlig mellan sektorerna, dvs. lantbrukare kan välja en sysselsättning utanför gården, bestäms ersättningen till arbetet av den lön som jordbrukaren kan få utanför gården. De produktionsfaktorer som inte har ett alternativt värde fungerar som en restpost. Kapitaliseringen av stödets effekter innebär således att jordbrukarna uppnår en inkomstökning i egenskap av ägare av begränsade tillgångar som kan vara både verkliga, som åkermark, eller skapade (fiktiva), som en produktionskvot. Förmögenhetsökningen är alltså knuten till tillgången och inte till producenten. Följaktligen tillfaller fördelen endast den/de som först fått resursen. Den som inte äger åker eller produktionsrättigheter och vill etablera sig eller expandera sin produktion får ingen fördel av ett existerande stöd.

Givet att vissa förutsättningar är uppfyllda leder marknaden till den bästa allokeringen av resurserna och den mest effektiva produktionen. Dessa förutsättningar är bl.a. avsaknad av så kallade *externa effekter och kollektiva nyttigheter*. Båda dessa gör sig emellertid i allra högsta grad gällande när det gäller miljöfrågor. Av dessa skäl kan marknaden i regel inte hantera miljöproblem. Merbetalning för KRAV-odlade produkter och inkomster från landsbygdsturism i attraktiva områden med ett rikt och varierat landskap är dock exempel på marknadslösningar på miljöproblem. Även om såväl producenter som konsumenter under senare år alltmer ansträngt sig för att ta in olika miljöhänsyn i sin produktion och konsumtion återstår en rad aspekter där det synes motiverat med statliga stöd och restriktioner, exempelvis när det gäller en varaktig omställning till en uthållig jordbruksproduktion i allmänhet och trygghandet av den biologiska mångfalden i synnerhet.

Den *svenska regionalpolitiken* har fötts ur glesbygdsproblemet dvs. avfolkning av det inre av Norrland till följd av strukturomvandling inom jord- och skogsbruket. Regionalpolitiken har länge fokuserats på Norrlands inland med syfte att omfördela tillväxten från starka till svaga regioner. Vid mitten av 90-talet är bilden emellertid en annan. Hög

arbetslöshet råder i hela landet. Detta har lett till en övergång till regionalpolitik som liknar en "allregionaltillväxtkampanj" (enligt utredningen REKOSTAT) vilket innebär att regionalpolitiken har närmat sig näringspolitiken. Ökad globaliseringen innebär samtidigt ett stort behov av flexibilitet, eftersom konkurrensförhållanden kan förändras även på kort tid. Det kan vara på sin plats att påpeka att den ekonomiska forskningen ger en något oklar bild av varför vissa regioner växer och andra inte gör det. Senare års forskning har betonat innovations- och förnyelseförmåga och de institutionella förhållanden som främjar dessa fenomen. Den gamla svenska regionalpolitiken har gått ut på att erbjuda företagen ekonomiska fördelar i utbyte mot att de flyttat hela eller delar av sin verksamhet till en mindre expansiv region. De traditionellt viktigaste regionalpolitiska medlen har varit subventioner till investeringar för att minska nackdelar att producera långt utanför marknaden. I en bilaga till REKOSTAT har det hävdats, med stöd av studier av Syditalien som är Europas mest subventionerade område, att detta kunde ha till följd att regionerna omvandlades i en lägre takt än eljest, dvs. att en form av negativt stödberoende uppstår.

Ser man bakåt i tiden kan det konstateras att rädsla för avfolkning av landsbygden har varit ett starkt motiv bakom jordbrukspolitiska ingrepp. Jordbrukspolitiken har emellertid inte lyckats förhindra avfolkningen och koncentrationen av befolkningen till tätorter och större städer. Ökningen av arbetsproduktiviteten och ett begränsat produktionsutrymme har lett till avgång av arbetskraften ur jordbruket. Jordbruksproduktionen har varit utspridd och har framförallt kännetecknats av bristande skalfördelar. Små enheter har därför varit effektiva. De aktiviteter som lantbruksbefolkningen övergått till (främst industri- och serviceproduktion) har kännetecknats av större skalfördelar. Större enheter har därför krävts för att bedriva produktionen på ett effektivt sätt, vilket har lett till ett koncentrationsbehov och missgynnat glesbygdsmråden. Samtidigt karaktäriseras många traditionella glesbygdsmråden av ett småskaligt diversifierat näringsliv. För lantbrukare är det vanligt att ett flertal aktiviteter, som är mer eller mindre relaterade till jordbruksdriften, sammantaget ger en tillfredsställande utkomst. Ett gemensamt regelverk som anpassas efter stordrift kan härvidlag missgynna den småskaliga verksamheten. Exempel finns t.ex. inom den småskaliga livsmedelsförädlingen där en stor del av den obligatoriska kontrollen blir proportionellt dyrare för de små producenterna.

Lämnar man den historiska tillbakablicken och ser framåt kan det påpekas att den framtida teknologiska utvecklingen av distansoberoende produktion (som t.ex. telemarketing) och distansoberoende

konsumtion (t.ex. köp av banktjänster per telefon) gör att hushållens räckvidd ökar och produktionen kan lokaliseras till avlägsna platser. Denna utveckling ger en ny fördel för glesbygdsområdena.

Begreppen stad och land fungerar som samlingsnamn för en mängd olika företeelser. Beroende på vilka av dessa som betonas får man *olika definitioner av landsbygd/glesbygd*. Följaktligen skiljer sig uppfattningar om vad som menas med landsbygd (rural areas) avsevärt mellan olika länder. Svårigheter att finna en tillfredsställande gemensam definition av begreppet landsbygd återspeglar svårigheterna att finna en gemensam nämnare. Europas lands- och glesbygder är nämligen mycket olika. Från att ha varit avfolkningsregioner har många landsbygdsregioner förvandlats till attraktiva områden med diversifierat näringsliv och hygglig levnadsstandard. Dessa områden har i allmänhet klarat sig bättre med hänsyn till välstånds- och sysselsättningsutveckling än de traditionella industriregionerna. Däremot har andra glesbygdsregioner fortsatt att tappa befolknings- och attraktionskraft. Avsaknad av en gemensam problembild kan göra det svårt att formulera en meningsfull gemensam politik för Europas lands- och glesbygder.

Behovet av en integrerad landsbygdsutvecklingspolitik efterlyses i många sammanhang, inte minst under den av kommissionen nyligen genomförda konferensen om landsbygdsutveckling i Cork. Sektoriseringen av politiken ses då ofta som ett stort problem vars lösning ligger i en integrering av insatserna. Problemet är emellertid inte helt enkelt att lösa. Regionala hänsyn är bara ett mål som olika sektorsorgan bör beakta. Andra aspekter är effektivitet, tillgänglighet, miljöeffekter m.m. Risken för målkonflikter är uppenbar. Politik som riktar sig till många områden är oftast komplicerad. Detta kräver specialiserad "byråkrati" vilket bidrar till "sektoriseringen".

Integrerad landsbygdsutveckling är ett mångfacetterat begrepp. Gruppens arbete har i första hand koncentrerats på de ekonomiska aspekterna eftersom dessa har haft klarast koppling till en eventuell reformering av CAP. Integrerad landsbygdsutveckling kan tolkas olika. I princip gäller det att ta ställning till två frågor; dels huruvida en integrerad utveckling endast skall omfatta en bättre samordning av CAP:s nuvarande element eller om satsningar ska utsträckas till samtliga sektorer, dels om politiken endast skall tillämpas inom nuvarande 5b områden eller om satsningar ska utsträckas till samtliga landsbygder. Sammanlagt leder detta till fyra olika möjligheter från en mycket smal till en mycket bred syn på en integrerad utveckling.

Principer för en ny politik

Uthållig jordbruksproduktion bör vara ett övergripande mål för den integrerade politiken. Det innebär att jordbruket bör bedrivas på ett sådant sätt att en långsiktig hushållning med naturresurser främjas, att ett rikt och varierat jordbruks- och kulturlandskap bevaras samt att miljöbelastningen p.g.a. växtnäringssläckage och användning av bekämpningsmedel minimeras. Stöd till jordbruket bör främja uppfyllandet av dessa mål. En kombination av produktionsrelaterade regler, som inriktas på att begränsa jordbrukets miljöbelastning, och stöd som siktar mot att upprätthålla kollektiva nyttigheter bör vidareutvecklas. De produktionsrelaterade reglerna bör samordnas för att åstadkomma konkurrensneutralitet. En gemensam referensnivå för EU kan härvidlag fylla sitt syfte. För de stöd som riktas mot att därutöver underlätta jordbrukets anpassning i miljöfrämjande riktning tycks en nationell anpassning mer motiverad, eftersom förutsättningarna påtagligt skiljer sig åt inom EU. Även för åtgärder av den typen kan dock ett EU-inflytande behövas så att olika former av nationella åtgärder inte snedvrider konkurrensen.

Syftet med en integrerad landsbygdspolitik bör vidare vara att stimulera en spontan och självgenererande landsbygdsutveckling. Det innebär att politiken bör främja tillkomsten av institutionella förhållanden som skapar flexibilitet och förnyelseförmåga. Stöd till landsbygdsutveckling bör i första hand riktas till framåtsyftande satsningar medan långvarigt stöd av icke-konkurrenskraftiga aktiviteter (konserverande stöd) bör undvikas. Lokalt deltagande och "bottom-up-aktiviteter" är viktiga element i en dylik strategi. Stöd till lantbrukarnas inkomster bör inte vara ett självändamål för den integrerade landsbygdspolitiken. Acceptabla lantbrukarinkomster är dock en viktig förutsättning för levande landsbygd och hållbar utveckling. Stöd till landsbygdsutveckling samt betalningar för miljötjänster kan ses som viktiga bidrag till möjligheter till utkomst på landsbygden. Den stora skillnaden i regionala förhållanden talar vidare för ett icke obetydligt inslag av lokalt bestämmande över resursernas användning.

Det fortsatta kravet på sunda statsfinanser leder till att höga effektivitetskrav bör ställas när det gäller användning av budgetmedel. Detta implicerar bl.a. krav på tydliga och uppföljningsbara mål och en kontinuerlig utvärdering av de gjorda insatserna i syfte att finna det mest kostnadseffektiva sättet att uppnå målen. Det är också viktigt att kunna pröva nya och okonventionella lösningar som inbegriper nya aktörer och nya kontraktsformer, i synnerhet när det gäller miljöområdet.

Subsidiaritetsprincipen innebär att ett decentraliserat beslutsfattande är att föredra om inte goda skäl för motsatsen föreligger.

De goda skälen skulle kunna vara att en gemensam politik blir effektivare, att den möjliggör en önskvärd omfördelning av inkomsterna samt att den underlättar medborgarnas insyn och demokratiska kontroll. Tillämpas dessa kriterier på jordbrukspolitikens viktigaste komponenter kan följande slutsats dras: det är svårt att finna stöd för en gemensam social politik för hela unionen eftersom normer, regler och sociala förmåner skiljer sig mellan länder som befinner sig på olika utvecklingsnivå. Av detta följer att inkomststödet inom jordbrukspolitiken på sikt bör överföras till det nationella planet, i den mån ett dylikt stöd behövs som ett oberoende mål. Även i detta avseende kan det vara på sin plats att EU har möjlighet att ingripa om inkomststöd snedvrider konkurrensen.

När det gäller miljön finns det goda argument för att samordna politiken för att garantera konkurrensneutralitet eftersom en "slapp" miljölagstiftning kan fungera som en konkurrensfördel. Man bör dock vara medveten om att det kan finnas "legitima" skäl varför miljölagstiftning skiljer sig mellan länderna. Ett viktigt argument för en gemensam miljöpolitik är de globala miljöproblemen eftersom EU:s påverkan på den globala miljön är p.g.a. regionen storlek icke obetydlig. Därav följer ett ansvar. EU:s storlek gör också regionen till en viktig aktör på den globala scenen med möjlighet att vara pådrivande i det internationella miljöarbetet. Ett ytterligare skäl för en gemensam politik är miljöhänsyn som berör flera av unionen medlemsländer. Det kan röra sig om värnet av miljöer som har ett mycket högt "alleuropeiskt" skyddsvärde, miljöer som sträcker sig över flera av medlemsländer (Alpregionen, Östersjön m.m.), samordning av tekniska lösningar inom exempelvis transportområdet som underlättar miljövänliga transporter, recirkulation o.dyl. Däremot saknas det goda skäl att samordna satsningar på bevarande av lokala resurser samt lösningar av lokala miljöproblem.

Det är rimligt att genom strukturpolitiken omfördela resurser till fattigare nationer och i synnerhet till de regioner som inte kan dra fördel av det välstånd som följer av den ekonomiska integrationen. Däremot är det ytterst tveksamt att kompensera för en avsaknad av utjämning i den inhemska politiken. De länder som genom en lägre grad av inkomstutjämning mellan individer m.m. också får en större grad av regionala skillnader bör inte kunna dra en fördel av detta genom att kostnaden delvis övervältras på andra.

En landsbygdsutvecklingspolitik i den "smala" bemärkelsen, dvs. som enbart består av en bättre integrering av de nuvarande elementen, bör kunna bedrivas gemensamt. En nackdel från svensk synpunkt är dock att detta kan leda till inlåsning av resurser. Om denna politik inriktas på att "fånga upp" den arbetskraft som lämnar jordbruket p.g.a.

jordbrukspolitiska reformer och genom strukturrationalisering rör det sig om relativt få människor i Sverige. Ser man en integrerad landsbygdsutvecklingspolitik som en del i en jordbrukspolitisk reform bör den som en *övergångsåtgärd* vara bredare och möjliggöra användning av resurser inom flera sektorer samt användas i alla regioner, eftersom även goda jordbruksbygder kan påverkas negativt av jordbruksreformer.

Det är svårt att finna starka skäl att *på lång sikt* gemensamt bedriva en landsbygdsutvecklingspolitik i den bredaste bemärkelsen, dvs. en politik som täcker alla sektorer och alla regioner inom en glesbygdregion. Politik av detta slag ligger mycket nära regionalpolitik och näringspolitik i största allmänhet, i synnerhet i Sverige och bör därför samordnas med den nationella politiken på dessa områden. Den stora spridningen av förutsättningar gör att glesbygdspolitik av detta slag *de facto* kommer att utformas mycket olika. Den gemensamma nämnaren skulle kunna vara att politiken tas fram på samma sätt, såsom är fallet med utvecklingsplaner inom ramen för strukturfonderna. Ännu återstår det att påvisa att detta tillvägagångssätt främjar effektiviteten och inte skapar onödiga lösningar.

I *kapitel 5* diskuteras och analyseras några förslag på reformer av CAP. Analyserna görs i första hand med hänsyn till expertgruppens ansvarsområde i enlighet med direktiven.

Det föreligger ett stort antal olika *reformförslag* och reformidéer. I kapitlet ges en systematiskt genomgång av några förslag som är både idémässigt och politiskt intressanta. I det senare fallet handlar det om idéer som "tung" grupper ställt sig bakom. I synnerhet belyses konsumentgruppernas uppfattning eftersom detta ligger i linje med expertgruppens direktiv. Nya reformförslag kommer dessutom ständigt. Två av de senaste (maj 1996, januari 1997) heltäckande förslagen kommer från professorerna Masch och Tangerman och har utarbetats för en grupp parlamentariker i europeiska parlamentet samt från en internationell forskargrupp under ledning av professor Buckwell, som har arbetat fram ett förslag till en integrerad jordbruks- och landsbygdsutvecklingspolitik under namnet (CARPE, Common Agricultural and Rural Policy for Europe). Det senare arbetet har initierats av Kommissionen och skett i samarbetet med DG VI. Det "tyngsta" dokumentet i sammanhanget är Kommissionens strategipapper, där det argumenteras för en fortsatt utveckling i linje med MacSharry-reformen, medan status quo och ett radikalt förslag avvisas. En gemensam kärna till förändringar återkommer i de flesta förslag och innefattar lägre priser och mindre vikt vid marknadsregleringar, betalningar till lantbrukare för miljö-tjänster, krav på miljöhänsyn som motprestation vid stöd, större satsnin-

gar på landsbygdsutveckling, samt enklare regler och administration. De flesta förslag avvisar också tanken att kompensationer skall utgå utan tidsbegränsningar. Praktiskt taget alla förslag är mer eller mindre vaga. Av lättförståeliga skäl har man presenterat reformidéer och inte detaljutformade och detaljanalyserade reformförslag.

Det är ogörligt och knappast heller meningsfullt att granska effekter av hela denna förslagsflora. Eftersom analyser av stora förändringar på några års sikt är behäftade med betydande osäkerheter är det vidare föga meningsfullt att jämföra snarlika förslag. Skillnaderna mellan alternativen i detta fall är troligtvis mindre än felmarginalen. Gruppen har därför valt att analysera i huvudsak två förslag. Det första kan beskrivas som en utvidgad MacSharry-reform. Det andra ansluter sig till konsumentgruppernas förslag och innebär en genomgripande avreglering av den nuvarande politiken. Beräknade effekter av förslagen jämförs sedan med en situation där inga förändringar av nuvarande CAP görs. I stora drag ansluter sig de analyserade alternativen till den tredelning som förekommer i kommissionens strategipapper: *status quo, en medelväg och ett mer genomgripande alternativ*.

Eftersom alternativen ursprungligen endast var vagt skisserade har *förtydligande antaganden* gjorts. Samtliga analyserade fall utgår från prissänkningar; för mjölk och socker på 30 % och för nötkött på 15 % (där priserna redan tidigare har sänkts inom MacSharry-reformen). Prissänkningar av den storleksordning diskuterades i flera reformförslag (se t.ex. Buckwell 1997 eller Masch och Tangerman 1996). De är dessutom jämförbara med de prisförändringar som i och med MacSharry-reformen infördes för spannmål. Prissänkningar av den storleksordningen ligger dessutom nära de som i olika beräkningar förväntas gälla för ett avreglerad jordbruk utan att de för den skull utgör en explicit prisprognos över världsmarknadspriserna. Medelvägsförslaget (en utvidgad MacSharry-reform) analyseras i två alternativ: ett med en fullständig kompensation för prissänkningar och ett helt okompenserat. Det genomgripande alternativet (stödlös) körs i flera varianter, varav tre (ett med lägre spannmålspriser, ett med högre arbetskostnader i mjölkproduktionen och ett med dyrare transporter) är att betrakta som känslighetsanalyser. Slutligen analyseras ett fall med ett generellt, enkelt arealstöd, samt ett alternativ där detta stöd betingas av att produktionen bedrivs på ett ekologiskt sätt. Dessa körningar kan ses som varianter på cross-compliance krav. (Resultaten från de ekologiska körningarna bör tolkas mycket försiktigt eftersom ett heltäckande dataunderlag saknas. Flera uppskattningar har därför fått göras.) Den enkla tredelningen har inalles vuxit till nio varianter (inklusive status quo). Alternativen har

"fått föröka sig" som ett resultat av de insikter de första beräkningarna gav.

Gruppens arbete har således inte gått ut på att formulera ett eget reformförslag. Det faktum att gruppen har avstått att identifiera "den bästa lösningen" innebär inte att vi har avstått från att värdera *alternativen*. Dessa jämförs i första hand med hänsyn till gruppens uppdrag i enlighet med direktiven. Således beaktas effekter på konsumenterna, miljön, djuretiska aspekter samt politikens regionala konsekvenser. I det senare inkluderas effekter på sysselsättningen, produktionen, åkeranvändning och djurhållningen samt regionala omfördelningar. Alla dessa effekter avläses från de modellkörningar som utgör stommen i gruppens arbete. Utöver detta ges en översiktlig analys med hänsyn till implikationerna för östutvidgning samt den kommande WTO-rundan. I båda fallen ställs frågan om respektive förslag underlättar eller försvårar utvidgningen respektive de internationella förhandlingarna. Slutligen analyseras de samhällsekonomiska kostnaderna (välfärdskonsekvenserna) samt eventuella implikationer med hänsyn till landsbygdsutvecklingen.

Det var gruppens uppfattning att för att tillföra en ny substans när det gäller diskussionerna om framtida CAP-reformer var det väsentligt att göra konsekvensberäkningar av reformförslagen. Gruppen har därför valt att arbeta med en *jordbrukssektorsmodell* (som har utarbetats av Lars Jonasson och som f. n. är den enda i sitt slag i Sverige). Även om modeller över jordbrukssektorn har sina begränsningar hade det varit ännu vanskeligare att genomföra konsekvensanalyser utan detta hjälpmedel. En modell ger en hanterbar men samtidigt förenklad bild av verkligheten. Resultaten bör därför inte övertolkas. När man granskar modellresultaten bör det dessutom observeras att dessa ytterst är konsekvenser av de antaganden som har förts in när modellen konstruerades. Det som arbetet med en modell möjliggör är att systematiskt analysera den samlade effekten av alla antaganden, i synnerhet alla samspel mellan delkomponenterna som annars är svåra att genomskåda.

Resultaten av de nio körningar sammanfattas i tabeller som ges i kapitel 5. I korthet kan följande noteras: En utvidgning av MacSharry-reformen, för de produkter som inte var med i den ursprungliga reformen, leder på långt sikt till ökade budgetkostnad med i storleksordningen 50 % vad gäller jordbruket i Sverige (nära tolv miljarder kronor). Förslaget ger en viss välfärdsvinst (under förutsättningen att man bortser från de negativa effekter som ökade skatter får på samhälls-ekonomi). Annars är effekterna marginella eftersom produktionen inte påverkas särskilt mycket. Den höga budgetbelastningen lämnar inte något utrymme för nya satsningar på miljö och landsbygdsutveckling.

Förslaget är problematiskt när det gäller WTO. Det totala stödet sjunker ej. Bidrag till mjölkkor samt arealersättningar till socker kommer svårigen att accepteras som stöd motiverade ur miljösynpunkt. (USA har inte motsvarande stödsystem varför man inte kan förvänta sig att de kommer att acceptera stöden. Dessutom har USA ändrat sin politik i tydlig riktning bort från produktrelaterade stöd.) Förslaget försvårar också östutvidgningen med tanke på budgeteffekten och administrativa problemen.

Sänkta priser utan kompensationer har en förvånande liten effekt på mjölk- och sockerproduktionen. Lönsamheten sjunker dock påtagligt varför kvoterna blir så gott som värdelösa. Endast större mjölkgårdar (över 45 kor) beräknas på lång sikt klarar de lägre priserna. (Om mjölkproduktionen bedrivs med anställd arbetskraft till dagens löner beräknas produktionen minska påtagligt.) En omfattande struktur- omvandling beräknas därför följa en sådan prissänkning. Förslaget är förmodligen svårt att genomföra av interna skäl eftersom, länder som Irland och Holland är stora mjölkproducenter men däremot saknar en betydande spannmålsproduktion. De kan därför antas få svårt att acceptera att spannmålen men inte mjölken kompenseras.

En genomgripande reform beräknas vidare leda till en på sikt kraftigt minskad vegetabilieproduktionen samt att åker tas ur bruk i Sverige. De stora kostnads- och effektivitetsbesparingarna som en så omfattande förändring leder till skapar emellertid ett stort utrymme för satsningar på landsbygdsutveckling och miljö. Förslaget beräknas ha en rad positiva miljöeffekter, bl.a. i en minskad användning av bekämpningsmedel och gödningsämnen. Å andra sidan följer troligen en rad negativa konsekvenser för miljön, främst i form av en mycket kraftig minskning i nötköttsproduktionen. Med minskad nötköttsuppfödning följer att de skyddsvärda betesmarkerna inte kan förväntas hävdas och därmed hotas huvuddelen av den areal som anses mest betydelsefull med hänsyn till den biologiska mångfalden och kulturmiljön. För att bevara dessa marker och för att bevara jordbruksdriften i norra Sverige behövs därför kompletterande stöd vid en omfattande reform.

En genomgripande reform vore idealiskt i ett östutvidgnings- perspektiv, i synnerhet om den kompletteras med satsningar på lands- bygdsutveckling. Givetvis är lösningen också synnerligen fördelaktigt när det gäller WTO. Två beräkningar har gjort där kopplade krav antas gälla för att erhålla stöd. I det ena fallet omräknades dagens samtliga direktstöd till en generell arealersättning till all jordbruksmark. För att erhålla ersättningen antogs att marken måste brukas på ett miljömässigt uthålligt sätt, dvs. marken tillåts inte växa igen eller ligga helt obrukad.

Enligt beräkningarna skulle ett sådant stöd leda till att all jordbruksmark i Sverige brukas och att produktionen hålls på en nivå som inte väsentligt skiljer sig från den som antas gälla om dagens CAP behålls.

Slutligen analyseras ett alternativ där stöd antas utgå endast till ekologisk produktion. Den ursprungliga tanken var att följa enkelhetsprincipen och låta hela stödet till ekologisk odling utgå i form av arealersättning. Detta alternativ fick dock överges eftersom genomförbarheten i detta system visade sig vara begränsad och delar av arealbidraget omvandlades till ett djurbidrag. (Om hela stödet betalas som en arealersättning leder det i modellen till att ekologiskt odlat foder förbrukas i konventionell animalieproduktion, vilket inte ansågs motiverat.) Modellresultaten indikerar att en stor del av produktionen skulle läggas om till ekologisk odling om detta skulle krävas för att få ut jordbruksstöd. Stödets storlek bestämdes av de budgetmedel som idag används för olika typer av direktstöd inom Sverige. Vall, bete, köttkor och får skulle helt läggas om till ekologisk odling. För potatis, oljeväxter och höns skulle däremot omläggning inte vara aktuell utan ett merpris. För övriga produkter sker en viss omläggning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att reformerna över lag har större effekt på inkomster och förmögenheter än på produktionen. Betydande produktion finns även under den mest genomgripande förändringen. En förutsättning för detta är emellertid att nya brukare tar vid, som därmed får överta resurser till ett betydligt lägre pris, med andra ord uppstår påtagliga kapitalförluster för dagens brukare. Vidare omfördelas produktionen kraftig; den ökar i slättbygderna och avtar i det mest genomgripande alternativet betydligt ju längre norr ut man kommer. Om inte stöd utgår beräknas den brukade åkermarken minska med runt en miljon hektar och de ur miljösynpunkt mest skyddsvärda markerna beräknas inte brukas. Med en generell arealersättning, som inte belastar budgeten mer än dagens stöd beräknas emellertid all den jordbruksmark som idag används behållas. Om samtliga dagens budgetmedel används kan, utöver den generella arealersättningen, ytterligare cirka en halv miljard användas till riktade åtgärder inom miljö- och landsbygdsområdet. Eftersom alla alternativ utom status quo innebär samma prissänkningar är effekter för konsumenterna likartade. (Priserna bestäms dock till en del endogent varför effekterna inte blir identiska). Sysselsättningen påverkas mest i det radikala alternativet och beräknas då leda till en sänkning med drygt 33 % för landet som helhet men med betydligt större siffror i mindre gynnade områden.

Källförteckning:

- Anderson, K. 1992. Agricultural Trade Liberalisation and the Environment: A Global Perspective. *The World Trade Economy*, 15: 153 - 171.
- Benjamin, C. and Phimister, E. 1996. Transaction Costs, Farm Finance and Investment. Plenary paper at the VIII:th congress of the EAAE, in Edinburgh, 3 - 7 September, 1996.
- Bredahl, M. E., Abbott, P. C and Reed, M. R. 1994. *Competitiveness in International Food Markets*. Westview Press. Boulder.
- Bergland, O. 1995. Countryside Amenities as Public Goods: Optimal Provision levels and Policy Instruments, in Gjørberg, O. ed. *Agricultural Policy and The Countryside*: 53 - 76. Agricultural University of Norway. Oslo
- Bolin, O. m.fl. 1985. *Makten över maten*. SNS. Stockholm.
- Breckling, J. Stoeckel, A. and Thorpe, S. 1987. Effects of EC-agricultural policies; general equilibrium analyses, initial results. Centre for International Economics. Canberra.
- Bredahl, M.E., Abbott, P. C. and Reed, M. R. (eds.) 1994. *Competitiveness in International Food Markets*. Westview Press. Boulder.
- Brower, M. 1996. Agriculture and Nitrogen Emmission - The European Perspective, i Walter-Jørgensen, A och Pilegaard, S (eds.) *Integrated Environmental and Economic Analyses in Agriculture*: 71 - 88, Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, rapport nr. 89. København.
- Brouwer, F. M. and van Berkum, S. (eds). 1996. *CAP and Environment in the European Union*, Wageningen Pers. Wageningen.
- Bryden, J. 1996. Introductory remarks to "Integrated Rural Development Panel at Cork rural development Conference", opublicerat.
- Buckwell, A. et al. 1997. Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe. Under utgivning.
- Bufaria, B. 1996. Development of Structural Policy. EU Kommissionen. Opublicerat.
- Burniaux, J - M. and Waelbroeck, J. 1985. The impact of the CAP on developing countries: A general Equilibrium Analysis. In Stevens C. and Verloren van Themat J. (eds). *Pressure groups, Policies and Development*. Hodder Staughton. London.
- CAP-Monitor. 1996.

- Carlsson, L. 1993. Samhällets oregellighet. Organisering och policyproduktion i näringspolitiken. Symposium Graduale. Stenhag, Stockholm.
- CEC, 1981. Commission of European Communities 1981. Study of regional impacts of comm on agricultural policy. Brussels.
- CEC, 1989. Farms in mountainous and less favoured areas of the community. Brussels.
- CEC, 1993. The Agricultural Income Situation in LFA of the EC. Brussels.
- Centre for International Economics. 1988. Macro-economic Consequences of Farm Support Policies. Canberra.
- CEPR, 1995. Making sense of subsidiarity. MEI 5, (Monitoring European Integration no. 5). CEPR. London.
- Clements, K. W. and Sjaastad, L. H. 1984. How Protection Taxes Exporters. Thames Essays No. 30. Trade Policy Research Institute. London.
- Clocke P.J., and Edwards G. 1986. Rurality in England and Wales 1981. *Regional Studies*, 20: 289 - 306.
- Commins, P. 1996. Integrated rural policy, contradictions and compatibilities, stencil.
- Cork-deklarationen.
- Croci-Angelini, E. 1995. Effectivness and redistribution of the regional policy in the European Community. I Sotte F., (ed.) *The regional dimension in agricultural economics and policies*. Proceedings of 40 th seminar of EAAE. Universita di Ancona. CNR- RAISA.
- Dicke, et.al. 1987. Economic effects of agricultural trade liberalisation in West Germany. Revised paper prepared for the Global agricultural trade study. Canberra. 1987.
- Drake, L., Andersson, M. och Kumm, K.-I. 1991. Har jordbruket i Rottnadalen någon framtid? Småskriftserien nr. 48, Institutionen för ekonomi, SLU. Uppsala.
- Eggertsson, T. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Ekins, P., Folke, C. and Constanza, R. 1994 Trade, environment and development: the issues in perspective. *Ecological Economics*, 9: 1 - 12.
- Fahlbeck, E. 1995. A Transaction Cost Approach to en Efficient Provision of Cultural Landscape, in Gjølberg, O. (ed.) *Agrucultural policy and The Countryside*: 180 - 191. Agricultural University of Norway. Oslo

- Frandsen, S., Bach, C., and Stephansen, P. 1996. European Integration and the CAP: A CGE Multi- Regional Analysis of the Central European Countries, EU and Danmark. Stencil.
- Glesbygdsmyndigheten, 1993. Glesbygdsstödet 1987 - 1992 - en utvärdering av Mikaela Birgersdotter. Östersund.
- Grossman, G. M. and Kreuger, A. B. 1992. Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement. CEPR Discussion Paper no. 644.
- Haartman, P. 1996. The CAP regime for the dairy products. In Whitehead, and Nordgren, P. (eds.) *Health Impact Assessment of the EU Common Agricultural Policy*: 21 -30. A NIPH Policy report.
- Henreksson, M. 1966. *Företagandets villkor*. SNS Förlag. Stockholm
- Hill, B. 1996. 1996. *Farm Incomes, Wealth and Agricultural Policy*. Averbury, Aldershot.
- Johansson, P - O., Kristöm, B. and Nyqvist, H. 1993. Valuing a public good using the CVM: bid vectors, spikes, and risk. Arbetskopia, Handelshögskolan i Stockholm.
- Jonasson, L. och Norell, B. 1994. Arbetskraftens rörlighet - en studie på sektorsnivå. Småskriftserien 93. Institutionen för ekonomi, SLU, Uppsala.
- Jordbruksverket, Rapport 1997:3. Vart gick jordbruksstödet 1995. Jönköping.
- Jordbruksverket, Rapport 1997:10. Utvärdering av det svenska miljöprogrammet för jordbruk. Jönköping.
- KoB/35/1997.
- Lagerkvist, C - J. 1996. Vad kostar småföretagens kapital? *Ekonomisk Debatt*, 24: 473-481.
- Lagerkvist, C - J. och Andersson, H. 1996. Taxes, inflation and financing - the rate of return to capital for the agricultural firm. *European Review of Agricultural Economics*, 23: 437 - 454.
- Larsen, A. 1994. EC agricultural policy for the 21 st century. *European Economy*, nr 4, 1994.
- Laffan, B. 1996. EMU som politisk projekt. Bilaga 14 till SOU 1996:158
- Lehner, F. 1996. Regionalisation in the European Union. I *Jubileumsskrift SIR 30 år*. SIR. Östersund.
- LES. 1996. *Jordbrukets anpassning till EU. Modellberäkningar på kort och medellång sikt*. Stockholm.
- LiM - Fördjupad utvärdering av åtta länstyrelsers arbete 1990 - 1993 med LANDSKAPSVÅRD och NOLA, Naturvårdsverket och Riks-

- antikvarieämbetet, 1994 . LiM - Livsmedelspolitikens miljö effekter, Rapport 4456, Naturvsvverket. 1995.
- Masch, J. and Tangerman, S. 1996. Preparing Europe Rural Economy for the 21st Century. Paper commissioned by the Land Use and Food Policy Inter Group (LUFPIG) in the European Parliament. May 1996.
- Mahé, L. 1996. Environment and Quality Standards in WTO: New Protectionism in Agricultural Trade? A European Perspective. Plenary paper at the VIII:th congress of the EAAE, in Edinburgh, 3 - 7 September, 1996.
- Mannion, J. 1996. Strategies for local development in rural areas - the "bottom-up" approach. Cork Conference on Rural Development, November 1996. Cork. Opublicerat.
- McKinnon, R. I. 1996. Alternativa växelkursarrangemang, EMU och Sverige: restriktionerna på finanspolitiken. Bilaga 10 till SOU 1996:158.
- von Meyer, H. 1996. Personligt meddelande.
- Molander, P. 1992. Is agriculture specific? Proceedings of the Workshop co-sponsored by the Swedish Government and the Centre for Co-operation with the European Economies in Transition. 13 - 15 October 1992. OECD. Paris.
- Molander, P. 1993. Akvedukten över Zhicuan? Naturvårdsverket, rapport 4646, 1996.
- Naturvårdsverket, rapport 4561, 1996.
- Neville-Rolfe, E. 1984. The politics of agriculture in the European Community. European Centre for Political Studies. Policy Studies Institute.
- Nilsson, J - E. 1996. Är regionalpolitiken förlegad? I *Jubileumskrift, SIR 30 år*. SIR. Östersund.
- NUTEK, 1993. *Värdet av regionalpolitiken*. 1993:43. Stockholm.
- NUTEK. 1996. *På tröskekn till ett nytt årtusende*. Bilaga till anslagsframställan 1997 - 1999. Stockholm.
- OECD. 1994. *Creating Rural Indicators*. Paris.
- OECD. 1995. *Adjustment in OECD agriculture: Issues and Policy responses*. Paris.
- OECD. 1996. Agricultural adjustment and diversification: implications for the rural economy. Working Party on Agricultural Policies and Markets. Paris.
- Oskam, A. and Vijftgschild, 1996. The Risk of Pesticide Use - Regulatory Implications, i Walter-Jørgensen, A och Pilegaard, S (eds.) *Integrated Environmental and Economic Analyses in Agriculture*,

- ss. 173 - 200, Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, rapport nr. 89. Köpenhamn.
- Palmer, D. Environment and Trade: Much Ado About Little? *World Trade Journal*.
- Phillips, P. 1990. *Wheat, Europe and the GATT*. Pinter Publishers. London.
- Putnam, R. D. 1996. *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. SNS förlag. Stockholm.
- Porter, M. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press. New York.
- Rabinowicz, E. 1992. Agricultural Policy: old vine in new bottles. In Bourdet, Y. (red.) *Internalisation, market power and consumer welfare*: 205 - 249. Routledge. London and New York.
- Rabinowicz, E. 1994. Konsekvenser av EG-medlemskapet för jordbruket och livsmedelsindustrin. Bilaga 3 till EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi. Stockholm.
- Romer, P.M. 1994 The origins of endogenous growth. *Journal of Economic Perspectives* 8: 1 - 22.
- Saraceno, E. 1996. Jobs, equal opportunities and entrepreneurship in rural areas. Cork Conference on Rural Development. November 1996. Cork. Opublicerat.
- SCB. 1996. *Naturmiljön i siffror*. Stockholm.
- SCB. 1997. *Utgiftsbarometern*. Örebro.
- Schou, J. S. and Vetter, H. 1996. The Macroeconomic Implications of Environmental Policy Changes - The Danish Case, in Walter-Jørgensen, A och Pilegaard, S (eds.) *Integrated Environmental and Economic Analyses in Agriculture*: 295 - 308, Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, rapport nr. 89, Köpenhamn.
- Shafik, N. and Bandyopadhyay, S. 1992. Economic Growth and Environmental Quality. Background paper for the World Development Report 1992. The World Bank.
- Sorsa, P. 1992. GATT and Environment. *The World Trade Economy*, 15: - 133.
- Strijker, D. 1996. Duch countryside: Myth versus facts. Cork Conference on Rural Development. Cork. Opublicerat.
- Stoeckel, A. 1995. Intersectoral Effects of the CAP: Growth, Trade and Employment. Occasional Papers 45. Bureau of Agriculture and Economics. Canberra.
- Subramanian, A. 1992. Trade Measures for Environment: A Nearly Empty Box? *The World Trade Economy*, 15: 135 - 152.

- Swinnen, J. and van der Zee, 1992. The new political economy of agricultural policies. Wageningen Economic Pages. Wageningen.
- Tangerman, S. 1983. Germany's role within the CAP, domestic problems in international perspectives. *Journal of Agricultural Economics*, 30, .
- Thörnqvist, 1996. Regionalpolitik och forskning. I *Jubileumskrift, SIR 30 år*. SIR. Östersund.
- Urff, von W. 1996. Integrated rural development: realising the concept. Cork Conference on Rural Development. Cork. Opublicerat.
- Whitehead and Nordgren, D. (eds.) 1996. Health Assessment of the EU Common Agricultural Policy. A NIPH Policy Report.

Utredningar odyl.

Bet. 1993/94:JoU 22

Ds 1989:63

Ds 1995:14

Prop. 1989/90:146

Prop. 1990/91:90, s. 35, rskr 338

Prop. 1990/91:90, s. 421, JoU 30, rskr 338

Prop. 1993/94:30

1989/90:JoU 25

SOU 1994:84

SOU 1996:136

SOU 1996:171

SOU 1997:26

SOU 1997:13.

Kommissionspapper

KOM (95) 647, sid 7).

COM (93) 598

Förordningar:

(EEG) 25/62

(EEG) 17/64

(EEG) 2092/91

(EEG) 2078/92

(EEG) 2079/92

(EEG) 2080/92

Direktiv:

70/457/EEG

70/458/EEG

72/159/EEG

72/160/EEG

72/161/EEG

75/268/EEG

77/355/EEG

78/1360/EEG

78/1361/EEG

85/797/EEG

Bilaga 1

Direktiv till expertgrupp 3:

Svenska intressen i frågor om miljö, regional fördelning, kvalitet och etik

Sverige hör till de medlemsländer inom EU som klarast uttalat önskemål om en reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP). Viktiga svenska intressen rörande utvecklingen av CAP är en ökad marknadsorientering, avreglering och miljöanpassning. De jordbrukspolitiska medlen tar sikte på jordbrukets roll dels som producent av livsmedel, dels som producent av kollektiva varor. I rollen som producent av kollektiva varor ingår värdet av det öppna odlingslandskapet, bevarandet av kulturhistoriskt viktiga miljöer samt att uppnå en viss regional fördelning av produktionen.

De olika medlens syfte bör vara tydliga i den meningen att det skall framgå vilket mål de siktar mot att uppfylla. Medlen inom den gemensamma jordbrukspolitiken har successivt införts allteftersom det uppstått förhållanden som man velat korrigera. Detta har bidragit till att överskådligheten har minskat och att kanske rent av att kopplingen mellan ett medel och det mål som medlet skulle bidra till att uppfylla nu är mycket otydligt. CAP i sin nuvarande utformning innehåller fyra medel; marknadsregleringar, strukturstöd, regionalstöd samt miljöåtgärder, där tyngdpunkten ligger på det förstnämnda medlet.

Kommitténs arbete, som anges i regeringens kommittédirektiv (Dir.1995:109), ska leda fram till ett förslag till reformer av CAP. Som ett led i detta arbete är det viktigt att syftena med de olika jordbrukspolitiska medlen blir klara. Expertgruppen skall belysa tre områden - miljö, regional fördelning samt kvalitet och etik inom jordbrukssektorn.

Expertgruppen skall analysera miljökonsekvenser av nuvarande jordbrukspolitik. Jordbrukets roll som producent av kollektiva jordbruksvaror skall också belysas. Vid analys skall hänsyn tas dels till skadlig påverkan på miljön till följd av bl.a. ökad användning av bekämpningsmedel och gödsel i jordbruket och dels till bevarande av kulturlandskap och biologisk mångfald.

Expertgruppen skall även analysera hur nuvarande jordbrukspolitik påverkar den regionala balansen inom landet och inom EU. Ett viktigt led i den fortsatta reformeringen av CAP är att förstärka de

resurser inom ramen för jordbrukspolitiken som avsätts för landsbygdsutveckling.

En analys skall också göras av hur kvalitets- och etikaspekterna tillgodoses i jordbrukspolitiken. Några områden som bör ingå i analysen är bruksmetoder, djurhälsa, djurtransporter och matkvalitet.

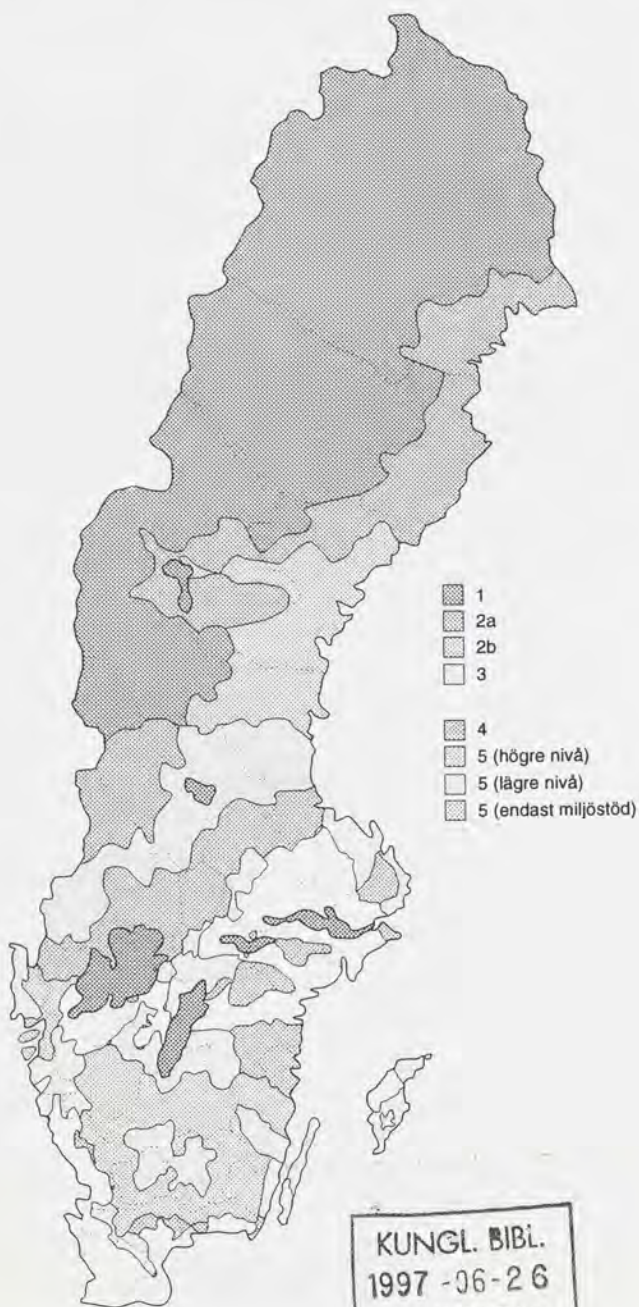
Vid analysarbetet ska expertgruppen sträva efter att identifiera en integrerad strategi för landsbygdsutveckling där hänsyn tas till regional balans, miljökonsekvenser samt kvalitet- och etikaspekterna. Konsumentintressena ska även beaktas. CAP har hittills huvudsakligen varit en gemenskapsangelägenhet. Med hänsyn till de förändringar som påbörjades med 1992 års CAP-reform, kommande utvidgning österut och åtaganden i WTO är detta inte lika självklart längre. Gruppen skall därför också undersöka om subsidiaritetsprincipen vore tillämplig på delar av den politik som nu tillämpas gemensamt.

Det har visat sig vara omöjligt att göra en strikt uppdelning av arbetsuppgifterna mellan de olika expertgrupperna. En del av expertgruppens arbetsuppgifter tangerar därför andra gruppers i arbete. För att undvika onödigt dubbelarbete skall därför samråd ske mellan expertgrupperna. Expertgruppen har främst ansvar för frågor som rör produktionen av kollektiva nyttigheter. Avgränsningsproblem föreligger i synnerhet i förhållande till expertgrupp två som ansvarar för frågor som specifikt hör till livsmedelsproduktionen.

En slutrapport skall presenteras för kommittén den 5 december 1996. stödlösa scenariet. Införandet av en kompenserad fördjupad MacSharry-reform kan däremot innebära en del problem eftersom frågan om ersättning även till de nya medlemsstaterna då uppstår. (Sverige kompenserades för prissänkningar som svenska bönder inte upplevde som en följd av EU-medlemsskapet. I detta perspektiv förefaller det rimligt att andra tillkommande länder kan komma att ställa motsvarande krav.) En generell arealersättning utgör heller inte en enkel lösning härvidlag. Dels skulle det leda till en ökning av budgeten, om än inte alls lika stor som i fallet med en kompenserad fördjupad MacSharry-reform. Dels kan de delvis oklara ägarförhållandena till jordbruksmarken i några av de tilltänkta medlemsländerna ställa till en del problem. Dessutom innebär ett sådant stöd en tämligen stor omfördelning av pengar inom de nya medlemsländerna. Ägarna av jordbruksmark skulle få intäkter som i förhållande till dessa ekonomier kan tänkas uppfattas som mycket höga.

Bilaga 2

De områden som analyseras i modellen följer indelningen för de regionala stöden enligt kartan. Förutom de åtta angivna områdena utgörs modellens område 6m av Svealands och norra Götalands slättbygder, dvs. det "vita" områdena runt Mälaren och i Öster- och Västergötland. Område 6s utgörs av Svealands södra slättbygder.



Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelt. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstitutet. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkkområdesutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Valfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinstitutet. Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statsstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografi. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiserings betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden Rättslig reglering – Grundlag – Lag om trossamfund – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personluthyrning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kajor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. S.
 62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kajor från Storstadskommittén. S.
 63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
 64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
 65. Polisens register. Ju.
 66. Statsskuldspolitiken. Fi.
 67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
 68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
 69. Besparingar i stort och smått. U.
 70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
 71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
 72. En lag om socialförsäkringar. S.
 73. Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium
anordnat av IT-kommissionen, Närings- och
handelsdepartementet och SEIS den 11 december
1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
 74. EU:s jordbrukspolitik, miljö och regional
utveckling. Jo.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Fastighetsdataregister. [3]
- Aktiebolagets kapital. [22]
- Barnpornografifrågan.
- Innehavskriminalisering m.m. [29]
- Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
- Grundlagsskydd för nya medier. [49]
- Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
- Polisens register. [65]

Utrikesdepartementet

- Aterkallelse av uppehållstillstånd. [67]

Försvarsdepartementet

- Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]

Socialdepartementet

- Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
- Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
- Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
- Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
- Att växa bland betong och kojor.
- Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
- Rosor av betong.
- En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
- En lag om socialförsäkringar. [72]

Kommunikationsdepartementet

- Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
- IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
- Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkområdningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
- Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
- Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
- Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]

- Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]

Finansdepartementet

- Inkomstskattelag, del I-III. [2]
- Byråkratien i backspeglarna. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
- Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
- Ansvar för valutapolitiken. [10]
- Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
- Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
- Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
- Granskning av granskning.
- Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
- Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
- I demokratis tjänst. Statstjänstemannens roll och
vårt offentliga etos. [28]
- Europa och staten. Europeiseringens betydelse för
svensk statsförvaltning. [30]
- Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltnings-
politiska samarbete. [33]
- Bekämpande av penningtvätt. [36]
- Myndighet eller marknad.
- Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
- Arbetsgivarpolitik i staten.
- För kompetens och resultat. [48]
- Avskaffa reklamskatten! [53]
- Ministern och makten.

- Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
- I medborgarnas tjänst.
- En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
- Statsskuldspolitiken. [66]
- Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för

Utbildningsdepartementet

- Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
- Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och
unga 6-16 år. [21]
- Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
- Besparingar i stort och smått. [69]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedels-
försörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s
gemensamma jordbrukspolitik. [50]
EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional
utveckling. [74]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för
arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. [64]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och
de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av
förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
Betal-TV inom Sveriges Television. [60]
Grannlands-TV i kabelnät. [68]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]
Politik för unga.
+ 2 st bilagor. [71]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]

