

# Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik – reformerats?

Evald Nalin

Livsmedelsekonomiska institutet



Varför bör CAP –  
EU:s gemensamma  
jordbrukspolitik –  
reformerar?

Livsmedelsekonomiska institutet  
Box 730  
220 07 Lund  
<http://www.sli.lu.se>  
Evald Nalin, Livsmedelsekonomiska institutet  
Rapport 2000:1  
Wallin & Dalholm Tryckeri AB, Lund 2000  
ISSN 1650-0105

# FÖRORD

Livsmedelsekonomiska institutets uppdrag är att göra kvalificerade ekonomiska analyser av jordbruks- och livsmedelsområdet. Studierna skall utgöra besluts- och förhandlingsunderlag för regeringen, framför allt i EU-förhandlingar, samt öka kunskapen i samhället om jordbruks- och livsmedelsfrågorna från ekonomisk utgångspunkt. Institutet (SLI) är en statlig myndighet som startade den 1 juli 1999.

SLI:s uppdrag omfattar ett brett område, men kärnan är EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) och reformbehovet, tillsammans med CAP:s utveckling med hänsyn till en EU-utvidgning österut samt med hänsyn till WTO-förhandlingarna. Institutet har därför koncentrerat analysinsatserna till dessa frågor under den första tiden.

EU:s jordbrukspolitik förändras - men hittills har inte förändringarna lett till att den blivit effektivare eller mindre kostsam för samhället.

Politiken står inför flera utmaningar. Utvidgningen ger behov av antingen mer radikala reformer eller kraftigt ökade medel till EU:s budget, annars riskerar gamla och nya EU-medlemmar att få olika - inte gemensam - jordbrukspolitik, med generösare villkor för gamla medlemmar. En framgångsrik WTO-runda med det mål som sattes upp i förra rundan kräver mer radikala reformer än EU hittills har genomfört.

Det är en av SLI:s uppgifter att sprida kunskap om dessa ekonomiska samband. Ökad kunskap om det komplicerade och reglerade jordbruksområdet framstår som angelägen, särskilt när detta område kan vara avgörande för så viktiga framtidsfrågor som en ekonomiskt sund utvidgning och ökade möjligheter till internationell handel och konkurrens.

Föreliggande rapport - som är den första i SLI:s rapportserie - är en del i detta. Den avser att kort och enkelt förklara CAP och varför en reform är befogad. Den förklarar varför CAP innebär en kostnad för samhället och diskuterar målen och måluppfyllelsen med den förda politiken.

Augusti 2000

Lena Johansson  
Generaldirektör



## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1. INLEDNING</b>	7
<b>2. VAD ÄR CAP?</b>	9
Vilka är målen för CAP?	9
CAP:s instrument	10
CAP:s finansiering	13
<b>3. SVERIGE OCH CAP</b>	15
Liberalisering inleddes men återreglering genom CAP	15
<b>4. CAP:S EFFEKTER</b>	19
Samhällsekonomiska kostnader	19
Inkomstmålet	22
Andra officiella mål	28
Effekter på miljön	29
Sysstelsättning	31
Regionala konsekvenser	32
Lapptäcke bidrar till ineffektivitet och höga kontrollkostnader	33
Slutsatser	34
<b>5. ÄR JORDBRUKET ANNORLUNDA?</b>	37
Handlar det om ett inkomstproblem? - då finns andra medel	37
Brist på livsmedel? - knappast	38
" Icke-ekonomiska" mål och " multifunktionalitet"	39
<b>6. REFORMFÖRSÖK</b>	43
Problem uppstod tidigt	43
1992 års reform	44
Agenda 2000	45
<b>7. REFORMBEHOV</b>	47
Reformbehov kvarstår efter alla " reformer"	47
CAP och EU:s utvidgning	49
CAP och WTO	52
CAP och u-länderna	55
<b>8. HUR SKULLE EN REFORM AV CAP KUNNA SE UT?</b>	59
Rimligt att betala för kollektiv nytthet	59
Det totala stödet måste minska	60
Subsidiaritet - nationell politik eller EU-politik?	63
Omprovning av politiken krävs	64
<b>9. LITEN ORDLISTA</b>	67
<b>10. REFERENSER</b>	69



# 1

## Inledning

CAP, EU:s gemensamma jordbrukspolitik, behöver reformeras. CAP åsamlar samhället kostnader genom att den minskar den samlade produktionen av varor och tjänster i ekonomin. Samtidigt präglas CAP av dålig måluppfyllelse, höga budgetkostnader, krångel och svårighet att kontrollera användningen av EU:s budgetmedel.

CAP har utgjort en viktig del av EU:s gemensamma politik sedan början av 1960-talet. Men allt eftersom tiden gått har de förutsättningar som ursprungligen motiverade politiken gradvis förändrats. Det fanns exempelvis farhågor om att det skulle uppstå brist på livsmedel, något som reflekterats i såväl mål som medel. Jordbruksproduktionen ökade emellertid snabbt och EU blev snart överskottsproducent.

Men CAP har delvis reformerats under 1990-talet. Har då inte dessa reformer, bl.a. nyligen i Agenda 2000, gjort CAP mer tidsenlig och effektiv?

Trots de förändringar som skett under senare tid är svaret tyvärr nej. CAP:s grundläggande struktur består. Balansen mellan olika stödformer har ändrats men de grundläggande bristerna i politiken kvarstår. Även om förutsättningarna för jordbrukspolitik har ändrats under årens lopp har målen inte reviderats. Dessutom blir effekterna av reformerna i Agenda 2000 på resursanvändning och produktion små. Vidare har krångel och byråkrati tenderat att öka med nya stödformer. Skälen för en genomgripande reform kvarstår därför. Jordbrukspolitikens fortsätter att kännetecknas av otidsenliga mål och ineffektivitet. Kostnaden för CAP är hög samtidigt som det är högst oklart vad samhället får ut av politiken.

CAP behöver nya "modernare" mål och därmed också nya medel. Det övervägande skälet för en reform av CAP är att samhället skulle göra en välfärdsvinst i den bemärkelsen att den samlade produktionen av varor och tjänster skulle öka. Men man skulle samtidigt bättre kunna uppnå nya mål, t.ex. miljömål, med nya instrument. EU skulle ha mycket att vinna på en genomgripande reform av jordbrukspolitikens.



Behovet av reformer tydliggörs av förändringar i omvärlden. Att infoga kandidatländerna i en otidsenlig CAP skulle innebära en samhällsekonomisk kostnad för hela det framtida EU samt medföra särskilda problem för kandidatländerna. En reformering av CAP skulle därför underlätta en framgångsrik utvidgning av EU och dessutom förbättra utsikterna för ett WTO-avtal om ytterligare liberalisering av det internationella handelssystemet.

I denna rapport skall vi inledningsvis behandla CAP:s mål och instrument. Därefter behandlas den gemensamma jordbrukspolitikens konsekvenser för samhällets samlade produktion av varor och tjänster (BNP). Eftersom all konventionell ekonomisk analys entydigt visar att CAP medför kostnader för samhällsekonomin (för de enskilda medlemsländerna och EU sammantaget) i termer av förlorad produktion måste man ställa sig frågan huruvida det är värt att betala denna kostnad. Får samhället något annat värdefullt i utbyte? Vi diskuterar därför CAP:s effekter på inkomstfördelning, miljö, sysselsättning mm.

Även om behovet av en CAP-reform i första hand är EU-internt skall vi också beröra hur frågor som EU:s utvidgning och WTO är relaterade till en reform. Många u-länder skulle också vinna på en reform av CAP. Slutligen skisseras i vilken riktning en reform av CAP skulle kunna gå.

# 2

## Vad är CAP?

### Vilka är målen för CAP?

Den gemensamma jordbrukspolitiken utgör ett av EU:s ursprungliga kärnområden. De vägledande principerna för politiken är att man har en gemensam marknad/gemensamma priser för jordbruksprodukter, gemensam finansiering över EU-budgeten av politiken samt gemenskapspreferens, d.v.s. produkter producerade inom EU skall ha företräde jämfört med produkter från tredje land. Beslut som rör CAP fattas av ministerrådet och baseras formellt på kvalificerad majoritet.

Målen för den gemensamma jordbrukspolitiken slogs fast i Romfördraget (Avdelning II Artikel 39)<sup>1</sup>. Enligt fördraget skall jordbrukspolitiken ha som mål att:

- höja produktiviteten inom jordbruket
- tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard
- stabilisera marknaden
- trygga försörjningen
- tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser

Målen skall ses mot bakgrund av de förhållanden som rådde i slutet av 1950-talet. Det fanns farhågor om att livsmedelsproduktionen inte skulle räcka till och det fanns problem med låga inkomster i jordbruket på många håll. Målen kan sägas vara formulerade i ganska allmänna termer vilket gör det svårt att utvärdera huruvida de nås.<sup>2</sup> Man kan t.ex. ställa sig frågan om inkomstmålet är relativt (jordbrukarnas inkomster jämfört med andra grupper) eller absolut.<sup>3</sup> Vidare råder det en målkonflikt mellan ambitionen att tillförsäkra jordbrukarna en viss inkomst och att tillförsäkra konsumenterna livsmedel till låga/skäliga priser.

---

<sup>1</sup> Artikelnen har fått nummer 33 i Amsterdampfördraget men vi återger den gamla numreringen då denna är väl inarbetad i diskussioner om jordbruket.

<sup>2</sup> Man kan exempelvis fråga sig hur man skall tolka att jordbrukspolitiken "skall trygga ....ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften" (förlängningen i fördraget av första punkten). Varför "särskilt arbetskraften" och varför skulle man behöva en särskilt sektorspolitik för att uppnå ett "optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna"? Ingen annan sektor anses behöva en gemensam politik för att nå detta.

<sup>3</sup> Se Ds 1998:69 för en diskussion.

När man genomfört reformer av CAP under 1990-talet har man inte samtidigt sett över målen. Problemet med otydliga, icke mätbara mål och målkonflikter består därför. Det bör noteras att en ändring av målen för CAP skulle kräva en fördragsändring.

### CAP:s instrument

CAP:s stöd till jordbruket kan sägas bestå av två huvudblock, *prispolitiken* som innehåller ett antal marknadsreglerande åtgärder samt *strukturpolitiken*. Den förra skall stödja de löpande inkomsterna i lantbruket medan strukturpolitiken genom olika åtgärder skall bidra till att öka effektiviteten i jordbrukssektorn, bidra till omstrukturering mm.

*Prispolitiken* innehåller en kombination av prisstöd - ett antal åtgärder som syftar till att hålla priset på jordbruksprodukter högre än vad det skulle vara på en oreglerad marknad - samt, numera, direkta betalningar till lantbrukarna. Reformerna av CAP under 1990-talet har inneburit att de direkta betalningarnas betydelse har ökat betydligt, något vi återkommer till nedan. Stöden skiljer sig åt en hel del mellan olika produkter. I grova drag ser instrumenten ut enligt följande:

Prisstödet fungerar så att det finns ett gemensamt riktpolis för olika produkter i hela gemenskapen. Priserna fastställs av rådet. I syfte att upprätthålla riktpolis används olika marknadsreglerande instrument. Prisstödets utformning varierar mellan olika produkter men gemensamt är att man genom tullskydd höjer priset på den importkonkurrerande varan till normalt något över den prisnivå som eftersträvas i EU (preferens). Om den inhemska produktionen överskrider konsumtionen kan överskottet säljas till omvärlden med hjälp av en exportsubvention som täcker skillnaden mellan det inhemska priset och världsmarknadspriset. Dessutom går vid behov EU, under vissa villkor, in och köper överskottsvaror på marknaden till samma pris i hela EU, intervention.<sup>4</sup>

Även om de administrativa priserna spelar en avgörande roll för prissättningen påverkar även den aktuella situationen på marknaden prisnivån, vilken också kan skilja sig åt mellan olika länder (och olika områden). Län-

---

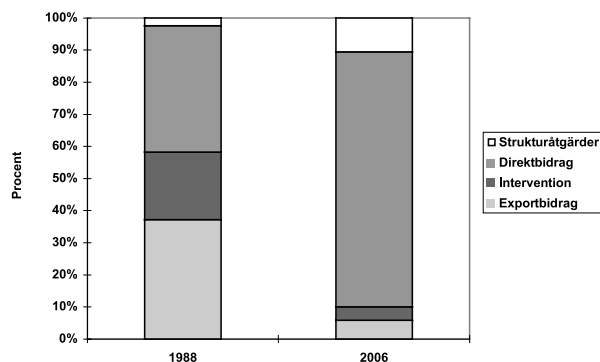
<sup>4</sup> Graden av ambition vad gäller interventioner varierar mellan olika produkter.

der som producerar överskott av en viss vara tenderar att ha ett lägre pris på denna än länder som är nettoimportörer.

Medan prisstödet betalas av konsumenterna genom högre priser utgör *direktstödet* ett kontantbidrag som betalas ur EU-budgeten. Direktbidragen är tänkta som "kompensation" till lantbrukarna för de prissänkningar som genomförts genom 1990-talets reformer. Basen för utbetalning av stöden utgörs av historiska uppgifter över odlad areal och genomsnittlig avkastning eller antalet djur och stödet utgår i form av areal- och djurbidrag. I motsats till prisstödet som är obegränsat i den bemärkelsen att ett visst pris ges oavsett hur stor produktionen är (utom för de produkter för vilka kvoter tillämpas) är direktstödet maximerat, grundat på ett maximalt antal hektar eller djur. För att vara berättigad till arealbidrag måste man dessutom lägga mark i träda.<sup>5</sup> De grödor som kvalificerar för arealbidrag är spannmål, oljeväxter, baljväxter och oljelin. Träda är också berättigad till bidrag. Någon tidsgräns för kompensation med direktstöd har inte satts ut.

Direktstödet andel av det totala stödet till jordbruket har ökat från under tio procent till ungefär en tredjedel under de senaste tio åren. Andelen av *jordbruksbudgeten* är än större. Denna utveckling grundlades genom den s.k. MacSharry-reformen 1992 och trenden fortsätter genom Agenda 2000. Vi återkommer till detta nedan.

**Figur 1. EU:s jordbruksbudget fördelad på kostnadsslag 1988 och 2006 (prognos). Procent.**



Källa: EU-kommissionen

<sup>5</sup> Lantbrukare som söker ersättning och som har en areal som motsvarar minst 92 ton spannmål måste sätta f.n. tio procent (procentsatsen har varierat över tiden) av arealen i träda. I praktiken behöver inte mindre lantbruk lägga mark i träda.

Ett instrument som införts för att hålla nere överskotten (utan att sänka priserna) och därmed budgetkostnaden är *utbudsbegränsningar* för vissa produkter. Således gäller kvoter för bl.a. hur mycket mjölk olika länder får avsätta till riktpriiset och dessa kvoter fördelas sedan på olika producenter. Också för socker tillämpas kvoter.

Det är värt att understryka att stödformerna har fått olika utformning för olika produkter. Dessutom har man gått olika snabbt fram för olika jordbruksprodukter när det gäller reformer.

*Strukturpolitiken* syftar generellt till att utjämna ekonomiska och sociala skillnader mellan medlemsländerna och inom strukturpolitiken finns åtgärder som riktar sig till jordbruket och landsbygden. Här finns åtgärder som avser stöd till omstrukturering av jordbruk, skogsbruk och fiske samt åtgärder som mer generellt avser utveckling på landsbygden. Vidare finns medel avsatta för miljöåtgärder. Dessa skall t.ex. bidra till att främja mer extensiv odling, odling av vall, ekologisk produktion mm.

Att så många medel används för att stödja jordbruket gör det svårt att bedöma omfattningen av det *totala* stödet till jordbruksproduktionen. OECD har utvecklat ett mått, PSE (Producer Subsidy Estimate), som väger samman alla olika stöd som ges till jordbruket. Angivet i procent visar det hur stor andel av jordbrukets intäkter av jordbruksproduktion som är ett resultat av stöden. Som framgår av Tabell 1 har CAP stått för nära varannan krona av intäkterna i EU:s lantbruk. Stödet låg i slutet av 1990-talet på en nivå som var något högre än den som gällde under slutet av 1980-talet. Under perioden däremellan - särskilt 1996 och 1997 - minskade PSE-talen till följd av lägre världsmarknadspriser (för en jämförelse av stödet till jordbruket i *olika länder* se Figur 3 i avsnittet om CAP och WTO nedan).

**Tabell 1. PSE - ett mått på allt stöd till jordbruket som andel av jordbrukets intäkter av jordbruksproduktion i EU**

	1986-88	1993-95	1995	1996	1997	1998	1999
PSE procent	44	42	41	36	38	45	49

Källa: OECD.

I en färsk rapport menar OECD att utvecklingen av PSE-talen inte är konsistent med de utfästelser medlemsländernas regeringar gjort på det jordbrukspolitiska området, bl.a. vid OECD:s ministerrådsmöte 1998. Regeringarna har förpliktat sig till att göra jordbrukssektorn mer marknadskonform genom att sänka subventioner och handelshinder men trots detta har PSE-talen ökat de senaste två åren.<sup>6</sup>

### **CAP:s finansiering**

CAP finansieras genom den gemensamma budgeten. Utgifterna är fördelade på två sektioner: en garantisektion som avser de marknadsreglerande åtgärderna (intervention, exportbidrag, direktstöd) och en struktur- och utvecklingssektion som avser struktur- och regionalpolitiska insatser. Den förra står för den helt övervägande delen av utgifterna. EU-budgeten finansieras i sin tur av medlemsländernas avgifter, bestående av gemensamma tullar och producentavgifter, samt bidrag relaterade till ländernas bruttonationalinkomst, BNI, och ländernas momsbas (i praktiken storleken på den privata konsumtionen). Åtgärderna inom ramen för garantisektionen bekostas i sin helhet över den gemensamma budgeten medan strukturåtgärderna är medfinansierade av medlemsländerna.

EU:s bugetkostnader för jordbrukspolitiken - som inte skall förväxlas med den samhällsekonomiska kostnaden till vilken vi återkommer - uppgår till omkring 40 miljarder euro, eller c:a 350 miljarder kronor, per år. För de närmaste åren har man budgeterat för 42,5 miljarder euro per år. Kostnaderna för CAP står för ungefär hälften av EU-budgeten som i sin tur motsvarar drygt en procent av medlemsländernas samlade bruttonationalprodukt, BNP.

---

<sup>6</sup> OECD (2000).



# 3

## Sverige och CAP

Den jordbrukspolitik som bedrevs i Sverige innan EU-medlemskapet hade stora likheter med CAP. I likhet med EU:s jordbrukspolitik har Sveriges jordbrukspolitik väglett av bl.a. produktions-/beredskapsmål, inkomstmål och effektivitetsmål. Det preciserades dock aldrig hur stor jordbruksproduktionen skulle vara eller hur effektivitetsmålet skulle utvärderas.<sup>7</sup> Det var dock explicit att inkomstmålet var *relativt*, d.v.s. lantbrukarnas inkomster skulle följa industriarbetarnas. Den tyngdpunkt som lades vid olika mål tenderade att variera över tiden. Ett viktigt genomgående argument för den förda jordbrukspolitiken var *beredskapsskålet*, dvs. det har handlat om nationell självförsörjning.

En rad utredningar i slutet av 1980-talet pekade på de betydande samhällsekonomiska kostnader den förda jordbrukspolitiken medförde. Studier av svensk jordbrukspolitik ledde till samma sorts slutsatser som andra analyser dragit av CAP.<sup>8</sup> Samhällets samlade produktion av varor och tjänster blev p.g.a. den dåvarande politiken lägre än vad den skulle ha kunnat vara. Det visade sig vara svårt att mäta vilken effekt jordbrukspolitiken hade på jordbrukarnas inkomster. Prisstödet var inte ett effektivt medel för att åstadkomma regional balans utan stödet gynnade mest ett begränsat antal jordbruksproducenter med hög produktionsvolym i södra Sverige. Prisstöden ansågs också få negativa miljöeffekter. Den övergripande slutsatsen av de olika studier som gjordes var att de mål som förelåg för jordbrukspolitiken var mer eller mindre omöjliga att klara med det huvudsakliga medlet, prisstöd.<sup>9</sup> Målen behövde dessutom ändras.

### Liberalisering inleddes men återreglering genom CAP

1990 beslutade därför riksdagen om en radikal reform av den svenska jordbrukspolitiken i form av en intern avreglering av marknaden under bibehållande av ett externt skydd. Det innebar bl.a. att prisbildningen inom landet skulle bli fri och den garanti man haft för att få avsatt all produk-

---

<sup>7</sup> Se t.ex. Hedlund och Lundahl (1985), s. 122. Se Molander (1988) för säkerhetspolitiska aspekter på livsmedelsförsörjningen.

<sup>8</sup> Ds 1989:63.

<sup>9</sup> Se OECD (1995) för en genomgång av de olika studierna.



tion till ett bestämt pris, avsättningsgarantin, skulle försvinna. Ett anpassningsprogram skulle ge *tillfälligt* stöd till jordbrukare under en period av fem år. Jordbrukarna gavs t.ex. en engångsersättning för att varaktigt ta mark avsedd för spannmål ur produktion och den odlade arealen minskade. Vägledande för reformen var att sektorn skulle behandlas likt andra sektorer och att det som främst kunde motivera särskilt stöd till lantbrukssektorn var i vilken utsträckning denna producerade *kollektiva nyttigheter*. Inkomstmålet togs bort som explicit mål för jordbrukspolitiken. Samtidigt slogs det fast att övergången från en reglerad till en i princip oreglerad jordbrukssektor skulle ske i socialt acceptabla former. Det externa skyddet behölls (det sänktes något). Man förmodade att framtida förhandlingar i GATT skulle medföra successivt sänkta handelshinder.

Eftersom Sverige ansökte om medlemskap i EU 1991, samtidigt som reformen trädde i kraft, fullföljdes aldrig avregleringens intentioner fullt ut.

I och med att Sverige infogades i CAP omfattas Sverige av samma *mål* som övriga EU-länder på det sätt som de uttrycks i artikel 39 (nya 33). Men det kan vara värt att betona att det rådde viktiga skillnader mellan Sveriges mål vid inträdet och EU:s mål. I och med 1990 års livsmedelspolitiska beslut blev miljömålet ett av huvudmålen medan som noterades ovan den gemensamma jordbrukspolitiken saknar ett explicit miljömål. I Sverige var också konsumentmålet centralt för beslutet 1990 samtidigt som inkomstmålet tonades ned. EU:s politik cirklar fortsatt kring produktion, inkomstmål samt prisstabilisering.

Inträdet i CAP har tillfört jordbruket mer stöd än vad det skulle erhållit om Sverige inte gått med i EU. Det var exempelvis i Sverige avsikten att de direktstöd som utgick som kompensation för prissänkningarna skulle vara temporära medan någon tidsgräns inte har satts ut i EU. Det är därför också rimligt att anta att EU-medlemskapet lett till att den brukade arealen blivit större än om 1990 års livsmedelspolitik hade fullföljts.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>Rabinowicz (1993).

I budgettermer kostar jordbrukspolitiken Sverige totalt c:a 12 miljarder kronor per år. Sveriges avgift till EU är c:a 20 miljarder kronor per år, varav c:a hälften går till CAP. Sveriges bidrag till CAP kan därför sägas vara knappt 10 miljarder kronor per år över EU:s budget. Resterande ungefär 2 miljarder kronor utgör nationell finansiering för miljö-, struktur- och regionala åtgärder. Vad gäller budgetaspekten kan därutöver också noteras att Sverige tillhör de största *nettobidragsgivarna* till EU:s budget.



# 4

## CAP:s effekter

### Samhällsekonomiska kostnader

Som har framgått används en kombination av prisstöd och direktstöd för att främja jordbruksproduktion. Dessutom används direkta regleringar av produktionsmöjligheterna genom kvoter och bidragsrätter. Utöver detta förekommer en del andra stöd. Det sammantagna stödet till jordbruket påverkar hur resurser fördelas mellan olika näringar i samhället och den samhällsekonomiska effektiviteten, d.v.s. det påverkar samhällets samlade produktion av varor och tjänster. Ingrepp av detta slag får också konsekvenser för inkomstfördelning, förmögenheter, miljö mm. Att kvantifiera effekterna är emellertid svårt. Svårigheter föreligger för övrigt att mäta storleken på effekterna av de flesta andra ekonomisk-politiska åtgärder. Men det är möjligt att analysera i vilken *riktning* åtgärder slår och det finns en del studier som försökt att kvantifiera effekterna av jordbrukspolitiken, bl.a. på den samlade produktionen.

Stödet till jordbrukssektorn påverkar som just nämnts hur produktionsresurserna - arbetskraft, kapital, mark - används i samhället. I och med att det ges ett samlat stöd till jordbrukssektorn används mer resurser i jordbruket jämfört med om stödet inte givits. Dessa resurser skulle haft en bättre *alternativ användning* i ekonomin d.v.s. de hade kunnat användas lönsammare i andra sektorer. Skälet till att det uppstår en samhällsekonomisk kostnad är att eftersom resurserna skulle givit en högre avkastning om de hade använts i andra delar av ekonomin blir den totala produktionen i samhället lägre än den skulle kunnat vara. Att produktionsfaktorerna skulle ha givit en större avkastning utanför jordbruket torde kunna inses intuitivt eftersom det behövs stöd i form av prisstöd och direktstöd (och beskattning av den övriga ekonomin), en snedvridning på ekonomspråk, för att resurserna skall användas just i jordbrukssektorn.

Det är vidare så att fri handel, under vissa (rimliga) förutsättningar, leder till en effektiv användning av ett lands produktionsfaktorer. Att genom fri handel utnyttja ett lands *komparativa fördelar* innebär att värdet på samhällets totala produktion blir så stor som möjlig med tillgängliga produktionsfaktorer. Det innebär också att ett lands konsumtionsmöjligheter - med

hänsyn taget till de priser som gäller på världsmarknaden - också blir så stora som över huvud taget är möjligt med hänsyn till landets produktionsförutsättningar. I gängse ekonomiska termer innebär detta också att landets "välfärd" maximeras. Att utnyttja komparativa fördelar innebär att ett land specialiserar sig på det man har relativa kostnadsfördelar i att producera. CAP innebär ett ingrepp i det fria handelsutbytet vilket bl.a. innebär att man inte utnyttjar kostnadsfördelarna. CAP blir också en belastning på de branscher som inte har något tullskydd. Importskydd på jordbruksprodukter blir därför en form av exportskatt på konkurrensutsatta näringar eftersom dessa drabbas av högre kostnader.

Ekonomer brukar skilja på *statiska* och *dynamiska* effekter av olika ekonomisk-politiska åtgärder. De statiska syftar på hur politiken påverkar resursanvändningen vid ett givet tillfälle - produktionsfaktorerna hamnar fel vilket leder till förlorad produktion vid varje enskild tidpunkt. Det är denna effekt av CAP som just har beskrivits. Men jordbrukspolitiken får också *dynamiska* konsekvenser. Ekonomisk forskning pekar på att konkurrensstryck från utlandet generellt är en viktig drivkraft för utveckling av produkter och produktionsmetoder i ekonomin och därmed för den ekonomiska *tillväxten*. Handelshinder leder generellt till en sämre produktivitet utveckling och därmed till lägre ekonomisk tillväxt. Det finns all anledning att tro att CAP, som innehåller väsentliga handelshinder, ger denna typ av negativa effekter även om det är svårt att mäta dem.

De begränsningar av produktionsmöjligheterna, *kvoter*, *bidragsrätter* och krav på *träda*, som införts i CAP har bidragit till att minska produktionsöverskottet och därmed minska budgetkostnaderna, jämfört med en oförändrad politik. Men också kvoter medför kostnader även om dessa är "mindre synliga". Kvoter får såväl *statiska* som *dynamiska* effekter. Kvoter innebär t.ex. att förändringar i relativa priser inte slår igenom på hur produktionsfaktorerna fördelas mellan olika produkter. Det innebär att produktionen inte nödvändigtvis sker i det land eller hos den producent som är mest effektiv. För att illustrera den negativa effekten av kvoter kan man föreställa sig en situation där politikerna avser att få ned produktionen av en viss vara. Om man då väljer att minska kvoterna för denna vara tvingas *alla* producenter minska sin produktion, även de som är mest effektiva. Om man istället hade sänkt priset på den producerade varan hade

den minst effektiva produktionen slagits ut först. Att produktionen inte sker där den är mest effektiv innebär ett *produktionsbortfall* vid varje given tidpunkt, vilket utgör den statiska kostnaden. Men dessutom kan kvoter hämma strukturutveckling och produktivitet och försämra jordbrukets internationella konkurrensförmåga. Detta utgör dynamiska kostnader eftersom de påverkar tillväxten.

Det har gjorts försök att kvantitativt beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna (produktionsbortfallet) som CAP medför med hjälp av s.k. allmän-jämviktsmodeller<sup>11</sup>. Olika studier ger lite olika resultat men alla visar att kostnaderna är betydande. Resultat återgivna av den svenska parlamentariska kommittén för reformering av CAP (hädanefter KomiCAP) pekar på välfärdsförluster på mellan 1 och 2,75 procent av BNP. En studie av Tyskland påvisade att landets BNP skulle öka med hela 3,3 procent om jordbruket avreglerades.<sup>12</sup> Det bör noteras att detta vida överskrider den budgetmässiga kostnaden för CAP. Dessa beräkningar försöker endast kalkylera den *statiska* kostnaden. Men som vi noterat får också politiken *dynamiska* effekter så dessa beräkningar sannolikt underskattar den verkliga kostnaden för CAP.

All ekonomisk forskning pekar således på att jordbrukspolitiken medför förlorad produktion i samhället som helhet, liksom att denna förlust kan vara betydande. Men även om en marknadslösning skulle innebära att samhällets samlade produktion av varor och tjänster skulle bli större kan ingrepp i marknaden motiveras av att marknaden inte klarar alla aspekter som samhället anser vara viktiga. Marknadslösningar leder exempelvis till för liten produktion av kollektiva nyttigheter - den ekonomiska benämningen på *gemensam* (kollektiv) nytta som var och en inte kan köpa på en marknad. Detta är ofta ett viktigt motiv för politiska ingrepp att styra resuranvändningen åt ett annat håll än vad marknaden skulle göra. Men man kan också med politiska ingrepp i marknaden vilja nå mål som inte handlar om kollektiva nyttigheter och som visades ovan skall CAP enligt

---

<sup>11</sup> En allmän-jämviktsmodell försöker på ett så realistiskt sätt som möjligt beskriva sambandet mellan olika sektorer i en ekonomi. Det mest kännetecknande är att "allt hänger samman" i ekonomin. En åtgärd som är avsedd att påverka en viss sektor får återverkningar på alla andra sektorer i ekonomin.

<sup>12</sup> SOU 1997:74, s. 31-32.

fördraget bl.a. bidra till att ". . . tillförsäkra bönderna en skälig levnadsstandard".

Frågan är då om man genom CAP uppnår andra viktiga mål för samhället som gör det motiverat att acceptera den kostnad CAP medför i termer av förlorad produktion av varor och tjänster. I det följande belyses därför vilka effekter CAP får - med utgångspunkt från CAP:s mål - dvs. på böndernas inkomster (inkomstmålet), på inkomstfördelningen (mellan individer och mellan regioner), på konsumentpriser; men också på sysselsättning, miljö mm.

### Inkomstmålet

Fördragets mål för jordbrukets inkomster att tillförsäkra "en skälig levnadsstandard" är vagt och man har inte heller från officiellt håll försökt att ge det en mer precis innebörd. Enligt Berkeley Hill, som utförligt studerat CAP:s effekter på inkomster, har man inom EU inte producerat några dokument i vilka man försöker omvandla denna allmänna formulering till mer precisa mål.<sup>13</sup> Samtidigt är det enligt Hill omsorgen om lantbrukarnas inkomster som i *praktiken* styr jordbrukspolitiken.

Det man utifrån generella ekonomiska resonemang skulle förvänta sig är att de olika former av stöd som ges för att främja jordbruket i det långa loppet inte har någon större effekt på lantbrukarnas löpande inkomster. Inkomsterna för de som är sysselsatta i jordbruket bestäms i praktiken av lönen i resten av ekonomin. Varför når man denna slutsats? Jo, eftersom arbetskraft kan flytta sig från lantbruket till resten av ekonomin, och vice versa, sker en utjämning av inkomster. Inkomstnivån utanför lantbruket påverkar individers beslut att stanna kvar i jordbruket eller söka annan utkomst och den påverkar intresset för att etablera sig i jordbruksproduktion, t.ex. en individs beslut att ta över föräldrarnas gård eller inte. På kort sikt kan det givetvis finnas arbetskraft, t.ex. äldre, som inte är särskilt rörlig men ser man det över en längre period är denna utjämningsmekanism viktig. Denna slutsats understryks av det faktum att en stor andel av lantbrukarna i EU får en betydande del av sin utkomst från verksamhet *utanför* jordbruket. Det finns därför ingen anledning att vänta sig någon över

---

<sup>13</sup> Hill (1996), s. 25.

tiden betydande inkomstskillnad för arbetskraft i jordbruk och i resten av ekonomin. Denna utjämningsmekanism fungerar oavsett om man har ett avreglerat jordbruk eller ett jordbruk som är med i CAP.

Även *om* rörligheten inte skulle vara särskilt stor finns det en annan viktig mekanism som gör att det är svårt att påverka inkomsterna i lantbruket med olika former av stöd och den är att stöden driver upp priset på mark. Prisstöd på jordbruksprodukter driver upp efterfrågan på produktionsfaktorer (kapital, arbetskraft, mark). Eftersom jordbrukets andel av ekonomin är liten bestäms i praktiken, som nämnts ovan, lönen av arbetskraftens avkastning i resten av ekonomin. Detsamma gäller avkastningen på kapital, räntan. Åkermark används däremot huvudsakligen i jordbruket. Stöd till jordbrukssektorn får därför i praktiken genomslag i ökande priser på jordbruksfastigheter och genom att ge ur samhällsekonomiskt perspektiv felaktiga signaler ger CAP alltså upphov till "för stora" investeringar i åkermark. Denna s.k. *kapitaliseringseffekt* av prisstöd har påvisats internationellt.<sup>14</sup> Den som äger mark drar fördel av prisstöd i form av ökad förmögenhet men för den tillträdande jordbrukaren innebär prisstödet ett högre ingångspris för jordbruksfastigheten medan dennes löpande inkomster knappast påverkas (se också avsnittet om förmögenhetseffekter nedan).<sup>15</sup>

Resonemanget ovan leder alltså till slutsatsen att det - åtminstone på sikt - inte är meningsfullt att med stöd försöka upprätthålla en viss inkomstnivå för jordbrukare. Det faktum att stöd ges måste grundas på antagandet att inkomstnivån i jordbruket annars skulle bli lägre än för andra grupper i samhället. Utifrån ovanstående resonemang om inkomstutjämning mellan sektorer skulle detta i så fall bero på att de som väljer jordbruk som sysselsättning ser andra värden i detta som gör att de accepterar en lägre inkomst; annars skulle de välja en annan sysselsättning. På sikt påverkar stödet till jordbruket alltså priset på mark och andra produktionsbegränsande faktorer som mjölkkvoter eller bidragsrätter så att inkomsten hamnar på samma nivå som den skulle ha gjort utan stöd.

---

<sup>14</sup> Se Winters (1988) s. 7 för en genomgång av litteratur på området. Se också Hill (1996).

<sup>15</sup> Man bör också notera att markägaren p.g.a. kapitaliseringseffekten får en högre s.k. alternativkostnad för marken vilket i ekonomiska termer innebär att inte heller dennes löpande inkomster egentligen påverkas. Den bestående effekten är att denne får en ökad förmögenhet.



Däremot bör stödet leda till fler sysselsatta i jordbruket och därmed till högre produktion än om stöd inte givits.

Även om det är svårt att finna en entydig bild av hur lantbrukarnas inkomster utvecklats i förhållande till andra grupper inom EU är den övergripande slutsatsen att det inte föreligger något generellt problem med lantbrukarnas inkomster. Det finns vissa data som pekar på att lantbrukarnas inkomster tenderar att vara högre än för andra grupper i samhället när det gäller genomsnittliga disponibla inkomster per *hushåll*. Om man istället ser till inkomsten per *medlem i hushållet* är lantbrukarnas relativa position mindre fördelaktig.<sup>16</sup> Det föreligger betydande statistiska problem.

Att det inte förelåg något generellt inkomstproblem i det svenska *jordbruket* var den slutsats som drogs i en av de svenska utredningar som låg till grund för den svenska reformen i början av 1990-talet. I utredningen "En ny livsmedelspolitik" konstaterades att det är svårt att finna belägg för att jordbrukare på ett väsentligt sätt skulle skilja sig från företagare i andra sektorer vad gäller utbildning, rörlighet eller beteendemönster. Det finns därför inte heller anledning att vänta sig att ersättningsnivån till produktionsfaktorerna i jordbruket skulle bli annorlunda än i andra sektorer.<sup>17</sup> Jordbrukets arbetskraft har också uppvisat mycket hög rörlighet. Man bör också notera att inkomsterna från jordbruket motsvarar i genomsnitt en tredjedel av lantbrukarfamiljernas inkomster på sektorsnivå.<sup>18</sup>

Det finns givetvis *enskilda* individer eller företag i jordbruket som kan påvisas ha inkomstproblem p.g.a. av att man gjort t.ex. felaktiga investeringar eller av annat skäl. Men denna sorts problem är knappast något sektorsproblem utan uppstår i alla delar av ekonomin och kan inte heller lösas genom politik som gynnar en viss *sektor*.

---

<sup>16</sup> Hill (1996), s. 208-209. Det är svårt att med data belägga vad som faktiskt har hänt med böndernas inkomster i EU och dessutom visa vad CAP betytt i sammanhanget. Det råder brist på relevant data särskilt på hushålls- och individnivå och det finns flera svårt avgränsningsproblem. Vem skall t.ex. klassas som lantbrukare? Eurostat har nyligen valt en indelning som innebär att man klassificeras som lantbrukare om mer än hälften av inkomsten av familjens huvudförsörjare kommer av jordbruket. Detta innebär bl.a. att personer med höga inkomster från annan verksamhet inte klassas som lantbrukare även om deras jordbruk skulle vara stora. Enligt Hill är det endast (av EU12) Tyskland, Danmark och Holland som över huvud taget har tillfredsställande data om jordbrukarnas inkomster.

<sup>17</sup> Ds 1989:63, s. 123.

<sup>18</sup> SOU 1997:74, s. 73.

Ovanstående innebär inte att CAP skulle ha misslyckats med att uppnå inkomstmålet. Men man kan inte heller påstå att den lyckats. Slutsatsen är istället att ett inkomstmål för en viss sektor inte är ändamålsenligt.

### *Utjämnar CAP inkomsterna mellan lantbrukare i olika delar av EU?*

Det finns andra inkomstaspekter av jordbrukspolitiken som är intressanta att belysa även om dessa inte svarar mot några explicita mål för jordbrukspolitiken. En sådan aspekt är huruvida CAP bidragit till likartade inkomstnivåer för lantbrukarna i *olika medlemsländer*. Den tillgängliga statistiken pekar emellertid på att det råder stora skillnader mellan olika länder vad gäller jordbrukarnas inkomster (av jordbruksproduktion). Den visar t.ex. att inkomsten per lantbruksenhet/familj (Family Farm Income) i slutet av 1980-talet var tolv gånger högre i Nederländerna än genomsnittet i EU. I Portugal var inkomsten en tredjedel av genomsnittet.<sup>19</sup> Inkomstskillnaderna mellan individer i jordbrukssektorn i *olika regioner* är också mycket stor. Hill pekar på att genomsnittsinkomsten i den mest välmående regionen (i norra Frankrike) var *24 fyra gånger högre* än i den med lägst inkomst (i norra Spanien). Skillnaderna inom regioner kan också vara mycket stora. Hill drar slutsatsen att trots att gemenskapen tillämpar en gemensam jordbrukspolitik och sätter gemensamma stödpriser resulterar inte detta i likartade inkomstnivåer för lantbrukarna i olika delar av EU.<sup>20</sup>

De *medel* som används i CAP är vidare konstruerade så att ju mer man producerar desto mer stöd erhålles. Detta gäller såväl prisstödet som nuvarande direktbidrag. En logisk slutsats blir då att en stor del av stödet till jordbrukssektorn i praktiken gått till en liten andel av producenterna. I mitten av 1980-talet innebar prisstödet en överföring på 9700 ECU per enhet till de 25 procent största producenterna jämfört med 1100 ECU för de resterande. Beräkningar i början av 1990-talet gav liknande resultat och pekade på att 80 procent av utgifterna för CAP gick till 20 procent av bönderna. Dessa 20 procent utgjorde de största producenterna och de som hade de största förmögenheterna.<sup>21</sup> Detta antyder att prisstöd ger godtyck-

---

<sup>19</sup> Hill (1996), s. 126-127.

<sup>20</sup> Hill (1966), s. 129.

<sup>21</sup> European Commission (1994), s 27.

liga/icke avsedda fördelningseffekter. Simuleringar gjorda av OECD visar att prisstöd generellt leder till *större* inkomstskillnader.<sup>22</sup>

Vad beträffar hur stödet fördelas uppvisar Sverige samma bild som andra EU-länder. Stödet är koncentrerat till en mindre andel av producenterna. Tabell 2 nedan visar att 71 procent av det totala stödet till jordbruket går till de 20 procent av mottagarna som får mest stöd. Dessa företags andel av prisstödet är än större.

**Tabell 2. Stöd till svenskt jordbruk 1997**

	Antal företag	Totalt stöd (mkr)	Andel	Prisstöd (mkr)	Andel	Direkt-Stöd (mkr)	Andel
Inget stöd	4,888	238	1%	0	0%	0	0%
Grupp 1	16,696	53	0%	4	0%	49	1%
Grupp 2	16,690	279	2%	34	1%	245	4%
Grupp 3	16,694	875	7%	157	2%	718	12%
Grupp 4	16,694	2,529	20%	964	15%	1,565	25%
Grupp 5	16,693	8,944	71%	5,363	82%	3,581	58%
Totalt	88,355	12,679	100%	6,521	100%	6,158	100%

Källa: Statens Jordbruksverk (1998).

Det är värt att notera att i de länder i vilka det ges mest stöd till jordbruket (per jordbruksproducent) tenderar jordbrukarnas inkomster - i förhållande till inkomsterna för övriga hushåll - att vara lägre än i länder som ger lägre stöd. I länder som Australien, Nya Zeeland och Förenta staterna som ger mindre stöd per jordbrukare är jordbrukarnas inkomster högre i förhållande till andra grupper. Det är svårt att dra någon slutsats om orsaks-sambandet.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Winters (1988). Se också Hill (1996), s. 264.

<sup>23</sup> European Commission (1994), s. 7-9. Jordbruksimportörer subventioneras mer än exportörer. I den utsträckning handelsmönstret (storleken på ett lands nettoexport av jordbruksprodukter) reflekterar komparativa fördelar kan man också förmoda att jordbrukarnas inkomster är högre i länder som är jordbruksexportörer.

### *Förmögenhetseffekter*

En persons eller familjs ekonomiska status bestäms givetvis inte enbart av inkomsterna utan förmögenheter utgör också en mycket viktig komponent och skillnaderna mellan individers förmögenheter tenderar allmänt att vara större än skillnaderna mellan inkomster. Enligt vissa bedömare har man bortsett från förmögenhetsaspekten när jordbrukspolitiken utformats och jordbrukare i EU är vanligtvis förmögna jämfört med andra grupper.<sup>24</sup> I Sverige översteg jordbrukarnas genomsnittliga förmögenhet väsentligt andra yrkesgruppers på 1980-talet.<sup>25</sup> Samtidigt är en av de mest påtagliga effekterna av jordbrukspolitiken (som nämnts ovan) just effekten på förmögenheter i form av prisökningen på jordbruksfastigheter.

*Kapitaliseringseffekt* av prisstöd innebär att de som gynnas är de som äger mark, och ju mer mark man äger desto större positiv förmögenhetseffekt av stödet till jordbrukssektorn. De som arrenderar mark har i princip inte någon nytta av t.ex. prisstöd eftersom detta leder till högre arrendepriiser. De som har långsiktiga kontrakt kan dock dra fördelar tills kontrakten omförhandlas. Prisstöd torde ha en neutral effekt på de som är anställda i jordbruket liksom på tillkommande lantbrukare. Om nya lantbrukare skulle etablera sig i jordbrukssektorn utan att det fanns t.ex. prisstöd skulle de visserligen få mindre betalt för det de framöver producerar men samtidigt skulle de behöva betala mindre för mark och fastigheter.

Att de som har de största förmögenheterna är de som gynnas mest av den förda politiken strider mot de generella principer för fördelningspolitiken som vanligtvis gäller. Berkeley Hill sammanfattar kritiskt: "...would a sensibly organised CAP redistribute income from relatively poor consumers to farmers who were relatively wealthy, as seems presently the case?"<sup>26</sup>

Om vi sammanfattar diskussionen om CAP och lantbrukarnas inkomster visar såväl den internationella som svenska litteraturen att EU:s jordbrukspolitik varken leder till högre inkomster för lantbrukarna på längre sikt eller till någon utjämning av lantbrukarinkomsterna i olika delar av EU.

---

<sup>24</sup> Hill (1996).

<sup>25</sup> Ds 1989:63, s. 119.

<sup>26</sup> Hill (1996), s. 212.

Vidare leder politiken till ojämnt fördelade förmögenheter genom att stödet till jordbruket kapitaliseras i fastighetspriser.

### Andra officiella mål

Fördraget slår fast att den gemensamma jordbrukspolitiken har som mål att "... tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser". Det är svårt att värdera hur detta mål skall tolkas och som noterades ovan föreligger det en målkonflikt med fördragets inkomstmål för lantbrukarna. Det står klart att CAP medför en välfärdsförlust för konsumenterna. Priser på mat som ligger över den nivå som gäller på världsmarknaden innebär att konsumenterna tvingats till större utlägg för konsumtionen av jordbruksprodukter än de skulle behövt utan CAP. Det har uppskattats att högre livsmedelspriser p.g.a. CAP kostar europeiska konsumenter 42 miljarder euro i extra utgifter per år. Notera att detta utgör storleken på *transferringen* från konsumenter till producenter inte på välfärdsförlusten. Konsumenternas välfärdsförlust är större eftersom det som kallas *konsumentöverskott* minskar.<sup>27</sup> Det kan också vara värt att notera att jordbrukspolitiken genom att hålla matpriserna uppe oproportionerligt belastar *svagare hushåll* bland konsumenterna då dessa använder en större andel av sina inkomster på livsmedel.

CAP har också som fördragsbundna mål att "stabilisera marknaden" och "trygga försörjningen". Målen skall som nämnts ses mot bakgrund av att man när fördraget skrevs bl.a. hade bristsituationen under andra världskriget i färskt minne. Men målen är mycket allmänt hållna och därmed svåra att utvärdera. Om "stabilisera marknaden" skall tolkas som att hålla prisfluktuationerna på jordbruksprodukter inom gemenskapen nere kan CAP i en yttlig bemärkelse sägas ha lyckats. Prisfluktuationerna inom EU har varit små. Användandet av stödpris har ju inneburit att man använt en rad medel för att upprätthålla detta politiskt satta pris. När man på detta sätt "låser" ett pris får man dock andra problem, exempelvis bristande balans mellan utbud och efterfrågan. CAP har inte bidragit till att öka prisstabiliteten på världsmarknaden genom dumpning av överskott med hjälp

---

<sup>27</sup> Konsumentöverskottet utgör skillnaden mellan det individerna vore beredda att betala för en viss vara och marknadspriset.

av subventioner<sup>28</sup> och CAP har inte heller kunnat förhindra den nedgång av priset på jordbruksprodukter i reala termer både i EU och på världsmarknaden som skett över tiden.<sup>29</sup>

Vad gäller "trygg försörjning" har det inte varit några problem med livsmedelstillgången sedan CAP tillkom. Gemenskapen producerar mer än vad som konsumeras och därmed också mer än vad man skulle behöva för att klara försörjningen i en krissituation.<sup>30</sup> Redan i slutet av 1950-talet producerade gemenskapen ett överskott av bl.a. socker och smör. Överskotten ökade så småningom och kring 1990 låg överskottet på nära 25 procent av den totala konsumtionen.<sup>31</sup>

Det finns emellertid inga skäl att anta att EU skulle ha haft några problem med försörjningen utan CAP. En stor del av den produktivitetsökning som kunnat registreras i jordbruket under de senaste decennierna hänger helt enkelt samman med *teknologiska förändringar* inte minst större användning av kemikalier. Denna utveckling synes oberoende av utformningen av jordbrukspolitiken. Den har ägt rum i alla industriländer. Det är därför nästan omöjligt att avgöra vad CAP har betytt för den ökade produktionen.<sup>32</sup>

## Effekter på miljön

I kapitlet om jordbruket görs i fördraget inga explicita referenser till miljömål men i den paragraf som handlar generellt om miljö i fördraget (130r det gamla fördraget, 174 i det nya) sägs att "Miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens övriga politik". Det innebär att det ställs krav också på jordbruket i detta avseende.

---

<sup>28</sup> Empiriska studier pekar på att effekten på världsmarknadspriserna snarare är destabiliserande än stabiliserande. Se Schmitz (1988).

<sup>29</sup> European Commission (1994), s. 17.

<sup>30</sup> Näringsintaget i en krissituation skulle kunna sänkas jämfört med faktiskt intag idag. För en diskussion av behovet av näringsintag i en krissituation se Molander (1988).

<sup>31</sup> European Commission (1994) s. 57 för detaljer.

<sup>32</sup> Här finns två argument som pekar åt var sitt håll. Å ena sidan kan högre priser på jordbruksprodukter medföra högre vinster och därmed mer resurser för investeringar som leder till förbättringar av jordkvaliteten, investeringar i maskiner etc. Allt detta kan leda till högre produktivitet. Å andra sidan kan högre priser/högre vinster göra det möjligt för jordbruksproducenter att överleva utan att öka effektiviteten. Det faktum att ett småskaligt jordbruk med gammaldags teknik överlever i delar av EU har betraktats som en konsekvens av CAP.

Många delar av moderna jordbruksprocesser är inte vänliga för miljön. Läckage av växtnäring och rester av bekämpningsmedel tillhör de miljöproblem som jordbruket idag skapar. I vissa delar av Europa har hårt utnyttjande av mark för jordbruk inneburit att mark eroderat och att skog i vissa områden fått ge vika. Mekanisering, övergödning och ökad användning av kemiska bekämpningsmedel har fått negativa effekter på den biologiska mångfalden och det sker en lagring av kemiska ämnen i marken.<sup>33</sup>

Samtidigt är det svårt att entydigt avgöra vad CAP betytt i detta sammanhang. Det råder brist på undersökningar som grundligt utvärderar miljöeffekterna av CAP. I en studie beställd av kommissionen konstaterades emellertid att gränsskydd och medföljande prisstöd gynnat en intensivare produktion än vad lägre priser skulle ha gjort.<sup>34</sup> Därmed har också användningen av kemikalier och gödningsämnen lönat sig mer än eljest. Problemen har varit större i de områden i EU som odlas mest intensivt. Även om den tekniska utvecklingen allmänt drivit på denna trend kan man förmoda att CAP har förstärkt de negativa trenderna. KomiCAP instämde i denna bedömning.<sup>35</sup>

Det synes också som om den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet påverkats negativt genom utdikning, övergödning och ökad användning av kemiska bekämpningsmedel.<sup>36</sup> Vad gäller Sverige noterade 1989 års livsmedelspolitiska utredning att prisstödet visat sig ge upphov till negativa effekter. Det faktum att Sverige nu är med i CAP ändrar inte de slutsatserna eftersom instrumenten, i stor utsträckning, är desamma.<sup>37</sup>

Jordbruket ger också *positiva* miljöeffekter genom bl.a. att bidra till att hålla landskapet öppet. Denna viktiga aspekt behandlas nedan. Det finns dessutom anledning att förmoda att jordbrukspolitiken i stort bidrar till *biodiversiteten* genom att en större areal används för odling eller bete än vad som annars skulle vara fallet. Hur detta skall värderas och vilka kost-

---

<sup>33</sup> I SOU 1994:82 menar utredarna att dagens svenska jordbruksproduktion inte kan anses långsiktigt uthålligt. Om detta gäller för Sverige får väl samma anses gälla EU. Se SOU (1997:74).

<sup>34</sup> Brouwer och van Berkum (1996).

<sup>35</sup> SOU (1997:74), s. 53-54.

<sup>36</sup> SOU (1997:74), s. 52.

<sup>37</sup> Ds 1989:63.

nader som är motiverade för att uppnå detta är däremot svårt att säga. Det är bl.a. i det närmaste omöjligt att ge en bra en definition av begreppet.

## Sysselsättning

Även om sysselsättningen inte är något officiellt mål för jordbrukspolitiken<sup>38</sup> är det ett vanligt argument att jordbrukspolitiken utgör ett stöd för sysselsättningen. Det finns emellertid knappast stöd för detta argument. Sysselsättningen/arbetslösheten är en funktion av arbetsmarknadens funktionssätt och den har därvidlag väldigt lite med jordbrukspolitik att göra. Jordbrukspolitiken håller fler personer sysselsatta i lantbruket men man måste se till den sammanlagda effekten på sysselsättningen i ekonomin som helhet. Det finns anledning att utgå från att arbetskraften är rörlig i vart fall på lite sikt. Det har under åren visat sig att den arbetskraft som frigjorts genom rationaliseringar i jordbruket sugits upp i andra näringar och så kommer också att ske i framtiden. Vi har ovan noterat att det faktum att en stor andel av lantbrukarna har andra löneinkomster innebär att dessa verkligen finner sysselsättning utanför jordbruket. Om arbetskraften är rörlig mellan sektorer och lönen är flexibel (d.v.s. den anpassar sig nedåt då BNP faller på grund av jordbrukspolitiken) leder stödet till jordbrukssektorn endast till en *omfördelning* av sysselsättningen mellan sektorer (fler sysselsatta i jordbruket och färre utanför). Om istället lönen inte är flexibel och således *inte* anpassar sig nedåt skulle t.o.m. stödet till jordbruket kunna leda till en sänkning av den *totala* sysselsättningen.<sup>39</sup> Denna effekt får man eftersom stödet drar resurser till en sektor där man inte har komparativa fördelar och därmed stör förutsättningarna för andra konkurrensutsatta näringar.

Om staten av *regionalpolitiska* skäl vill stödja sysselsättningen i vissa regioner p.g.a. exempelvis att arbetskraften, på kort sikt, inte är fullt rörlig är i vilket fall jordbrukspolitiken ett ineffektivt och dyrt medel. Kostnaden för att genom generellt jordbruksstöd upprätthålla sysselsättningen är hög

---

<sup>38</sup> Skrivningen i fördraget om att den gemensamma jordbrukspolitiken "skall trygga ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften" skulle kunna tolkas som ett indirekt sysselsättningsmål.

<sup>39</sup> Se Stoeckel (1985). Breckling mfl (1987) visade i en allmän-jämviktsmodell att en liberalisering av jordbrukspolitiken i EU skulle medföra en minskning av arbetslösheten.



jämfört med andra former av stöd. Kostnaden per sysselsättningstillfälle kunde beräknas till 500 000 kronor per person och år innan Sverige gick med i EU och CAP.<sup>40</sup> Olika former av *riktade* stöd gav en mycket lägre kostnad. Resultaten torde se likartade ut också efter att det svenska jordbruket inlemmats i CAP.

### Regionala konsekvenser

Jordbrukspolitiken har inga explicita regionala mål men regionala aspekter är ändå av intresse att belysa. Vi konstaterade just att jordbrukspolitiken vore ett dyrt sätt att stödja den regionala sysselsättningen. Men kan CAP generellt tänkas ha bidragit till att utjämna villkoren mellan olika regioner? De undersökningar som gjorts pekar på att skillnaderna i inkomster *inte* utjämnas.<sup>41</sup> CAP gynnar generellt sett främst de bördiga och rika regionerna. Detta följer logiskt av stödets konstruktion. Ju mer som produceras per hektar desto mer tjänar man på såväl prisstöd som arealstöd. I den mån utjämning *har* skett har detta till stor del åstadkommit genom nationella insatser/finansiering.

Spridningen i det totala förädlingsvärdet (per årsarbetskraft) mellan regioner i EU är *större* än spridningen i BNP per capita mellan länder. Om man sätter den genomsnittliga BNP per capita i EU till 100 varierar inkomsterna från 31 i Portugal till 144 i Danmark (undersökningen gjordes i slutet av 1980-talet). Spridningen i förädlingsvärdet i *jordbruket* låg mellan 23, återigen Portugal, och 296 för Holland. Samma kontraster framkommer när man också skiljer ut särskilt svaga regioner (LFA, Less Favoured Areas). Det visar sig t.ex. att LFA i Belgien har betydligt högre förädlingsvärde än "normala" regioner i flertalet andra länder.<sup>42</sup> Undersökningarna visar att de "normala" regionerna klart gynnas av prisstödet. Dubbelt så mycket av stödet går till varje hektar "normal" mark jämfört med mark inom särskilt svaga regioner (LFA). Återigen, detta är en logisk konsekvens av stödets konstruktion. CAP synes därför knappast ha bidragit till att utjämna förmågan att generera jordbruksinkomster mellan

---

<sup>40</sup> Ds 1989:63, s. 158-160.

<sup>41</sup> SOU 1997:74.

<sup>42</sup> SOU 1997:74. Det är värt att notera att de statistiska svårigheterna att göra jämförelser mellan länder är betydande. Se t.ex. SLI och SJV (2000). Men spridningen är så stor att slutsatsen knappast påverkas.

olika regioner i EU. Vidare är det så att stödets konstruktion medför att länder som är stora jordbruksproducenter gynnas även om de är rika länder (i termer av BNP per capita).

### Lapptäcke bidrar till ineffektivitet och höga kontrollkostnader

Något som bidrar till ineffektivitet är att CAP i praktiken utgör ett mycket omfattande och komplicerat system för vilket det är svårt att finna klara linjer. CAP har blivit ett lapptäcke av regler och förordningar som påverkar den samhällsekonomiska kostnaden, prisbildningen, hur produktionsfaktorer fördelas mellan olika ekonomiska aktiviteter, miljön mm. Detta har föranlett vissa att kalla systemet "bysantinskt".<sup>43</sup> Alla dessa åtgärder är sinsemellan knappast konsistenta, dvs. de drar inte alla åt samma håll och CAP lider idag av tydliga brister på intern logik. Åratal av förhandlingar och kompromisser för att balansera olika intressen mot varandra har skapat en komplicerad och oöverskådlig struktur. Över tiden har tillägg och ändringar medfört att jordbrukspolitiken innehåller element som följer olika principer och delvis är motstridiga.<sup>44</sup> Det totala stödet som ges till olika produkter skiljer sig påtagligt åt - PSE talen varierade för något år sedan mellan 65 procent för mjölk och 14 procent för ägg<sup>45</sup> - och de instrument som används för olika produkter skiljer sig också åt.

Det är svårt att finna rationella *ekonomiska* förklaringar till varför olika producentgrödor behandlas så olika. Det tycks reflektera att man istället för att ta ett helhetsgrepp över politiken har hoppat från "tuva till tuva" när kriser, främst i form av budgetkriser, har uppstått. Man har tenderat att ta en produkt eller produktgrupp åt gången. Man har därmed också

---

<sup>43</sup> CEPR (1995).

<sup>44</sup> SOU 1997:74, s. 22

<sup>45</sup> SOU 1997:74, s. 23 noterar följande: 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 marknadsordningarna kombineras numera med olika former av direktstöd. För oljeväxter används världsmarknadsprislinje kombinerad med arealersättningar. Arealersättningar betalas även för spannmål där man 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 olika produkter.

flyttat problem från en produkt till en annan. Bland exemplen på regler som inte är inbördes konsistenta kan man finna att en förordning har använts för att betala bönderna i Spanien för att dessa skulle vattna mindre samtidigt som en annan förordning användes för att främja bevattning. Ett annat exempel på målkonflikt är bristen på konsistens mellan prisstöd och den miljöstödsreglering som infördes några år sedan. Prisstödet gynnar som nämnts en intensiv produktion medan miljöstöden bl.a. bekostar åtgärder för att *minska* intensiteten i jordbruksproduktionen.<sup>46</sup>

Systemets komplexitet gör att det är mycket svårt att kontrollera stödets användning och förhindra ekonomiska oegentligheter. Otillbörligt nyttjande av bidrag synes idag utbrett inom jordbrukspolitiken. Svinnet kan enligt en undersökning ha uppgått till mellan 7 och 10 procent av EU:s jordbruksbudget.<sup>47</sup> De komplicerade reglerna innebär dels att de är svåra att förstå och tolka, dels att producenter kräver ersättning för produktion som inte finns eller att de arealer man söker ersättning för inte stämmer med de arealer man egentligen har rätt till ersättning för mm.<sup>48</sup>

## Slutsatser

Ovanstående genomgång, som baseras på de analyser av CAP som gjorts av olika svenska och internationella experter, visar att effekten på den övergripande samhällsekonomiska effektiviteten/BNP är entydigt negativ i den bemärkelsen att samhällets samlade produktion av varor och tjänster skulle varit större utan CAP. Uppvägs då detta av att CAP bidrar till att klara viktiga mål?

Också på denna punkt är den internationella och svenska ekonomiska litteraturen tämligen enig. CAP bidrar knappast till att uppfylla andra viktiga mål, oavsett om det rör sig om målen i fördraget eller andra mål som förs fram i olika sammanhang för att motivera jordbrukspolitiken. En generell slutsats som också dras i litteraturen är att gränsskydd är ett ekono-

---

<sup>46</sup> Som KomiCAP noterar betalar skattebetalare och konsumenter först genom prisstödet, som gynnar intensiv produktion, och sedan genom ett stöd som skall minska intensiteten för att få lantbrukarna att avstå från den mest lönsamma produktionen, givet det prisstöd som ges. Det torde vara uppenbart att så svåröverskådliga, komplicerade och inbördes inkonsistenta regler knappast kan vara effektiva för att nå de mål man har satt upp.

<sup>47</sup> Se Grant (1995), Kap 4.

<sup>48</sup> Grant (1995), Kap 4.

miskt ineffektivt medel för att nå inhemska mål. Det är bättre med riktade stöd för just det man vill uppnå. Dylika stöd påverkar dessutom internationell handel i mindre utsträckning och medför således dessutom en mindre börda på andra länder.

Det finns inget som tyder på att det skulle föreligga något generellt inkomstproblem i jordbruket som skulle kunna motivera dagens jordbrukspolitik. CAP:s effekter på inkomstfördelningen är i bästa fall osäker, i värsta fall negativ. Mycket talar för att CAP får effekter på fördelningen av förmögenheter, genom att stöd kapitaliseras i markpriser, i strid med de generella strävanden som brukar gälla på detta område. Effekten på sysselsättningen kan under vissa, inte orimliga, antaganden vara negativ. Det är svårt att påvisa att CAP skulle haft gynnsamma konsekvenser för den regionala inkomstfördelningen inom EU. De negativa effekterna på miljön är svåra att helt avgöra, men mycket talar för att de intensiva produktionsmetoder CAP stimulerat till bidragit till att förvärra jordbrukets negativa miljöeffekter. Mot detta skall ställas att jordbrukspolitiken har positiva miljöeffekter i termer av att hålla landskapet öppet, en aspekt som behandlas nedan.

Men har inte allt detta ändrats genom den nyligen beslutade reformen Agenda 2000? Skulle inte reformen åtgärda bristerna i CAP? Som visas nedan har balansen mellan stödformerna i CAP förändrats genom reformen men systemfelen som beskrivits ovan består. Det totala stödet till jordbruket har i stort förblivit oförändrat vilket bl.a. innebär att den kostnad samhället drabbas av p.g.a. att produktionsresurser allokeras till "fel" sektor också består. Innan reformerna behandlas skall vi i nästa avsnitt dröja vid frågan om det trots de slutsatser som just dragits ändå inte är något så speciellt med jordbruket som gör att samhället skall vara berett att betala de kostnader som CAP medför.



# 5

## Är jordbruket annorlunda?

Som konstaterats är slutsatserna i svenska och internationella ekonomiska analyser av jordbrukspolitiken tämligen samstämmiga. Detta till trots består jordbrukspolitiken i viktiga avseenden. Det är därför högst motiverat att ställa sig frågan vad det är som motiverar att det för just produktion av jordbruksprodukter används instrument som är främmande för den ekonomiska politiken i övrigt? Är det trots allt något som gör jordbruket så "annorlunda" ?

Under åren har betoningen av vilka *mål* den gemensamma politiken skall uppnå gradvis förändrats (även om de är oförändrade i fördraget). Frågan är då vilket mål politiken *egentligen* syftar till att uppnå? Är det främst av sociala skäl man bedriver en sektorspolitik som den jordbrukspolitiken utgör. Är det den globala livsmedelssituationen? Eller är det något annat? På senare tid har begreppet *multifunktionalitet* förts in i debatten som skäl för en särskild politik för jordbruket. Det är intressant i sig att i princip *samma sorts politik* under årens lopp motiverats utifrån *olika inofficiella mål*.

Vi skall först ta upp frågan om huruvida jordbrukarnas inkomster eller livsmedelssituationen kan motivera CAP. Dessa aspekter har berörts ovan men de har haft och har fortsatt en så central roll för diskussionen kring och utformningen av jordbrukspolitiken att det är motiverat att beröra dem också i detta sammanhang. Därefter tas frågan om jordbrukets s.k. multifunktionalitet upp.

### Handlar det om ett inkomstproblem? - då finns andra medel

Som konstaterades ovan finns det inte anledning att tro att jordbruket skulle dras med ett särskilt inkomstproblem. Om man dessutom tar hänsyn till förmögenheter - den enda rimliga ansatsen - synes frågeställningen än mindre relevant.

En annan fråga är huruvida *eventuellt* låga inkomster skall betraktas som ett jordbruksproblem eller ett socialt problem. Inkomstproblem kan uppstå i alla regioner och verksamheter och lantbrukarinkomster borde ses i samma perspektiv som inkomster hos andra småföretagare. *Om* det är så

att man skall betrakta jordbrukspolitiken som ett "socialförsäkrings-system", riktat mot just den del av befolkningen som håller på med jordbruk, är den att betrakta som ett samhällsekonomiskt dyrt och ineffektivt system. Som ovan noterats är de samhällsekonomiska kostnaderna för CAP betydande samtidigt som de fördelningspolitiska effekterna är oklara och i värsta fall negativa.

I den mån det är *variationer* i inkomster mellan åren som anses vara problemet kan man pröva olika lösningar för att möta fluktuationer i inkomsterna i jordbruket. Det kan t.ex. vara möjligt att pröva en försäkringslösning. I Kanada erbjuds lantbrukarna ett försäkringsskydd som kan utnyttjas under perioder med vikande lönsamhet. Jordbrukarna som deltar i systemet betalar en årlig premie och staten bidrar med motsvarande belopp.<sup>49</sup> Det kan dock vara värt att notera att andra ekonomiska aktiviteter som p.g.a. t.ex. väderförhållanden får fluktuerande inkomster, exempelvis skidliftar eller turistnäringar i allmänhet, *inte* får några riktade stöd.

### Brist på livsmedel? - knappast

Kan CAP motiveras utifrån försörjningsskäl? Skulle en frihandelspolitik på livsmedelsområdet kunna leda till matbrist i EU? Att sådana farhågor kunde föreligga efter andra världskriget kan synas förstaeligt men situationen förändrades snabbt och, som hävdades ovan, idag ter sig denna sorts farhågor inte befogade.

En mer långtgående reform av CAP skulle rimligtvis innebära att exporten kommer att minska och importen att öka men detta behöver inte innebära att EU blir nettoimportör på livsmedel totalt sett. EU har t.ex. goda förutsättningar för spannmålsproduktion och EU producerar i dag överskott av en rad produkter. Det är dessutom svårt att föreställa sig att det skulle föreligga svårigheter att importera livsmedel till rimliga priser. Det räcker med att påminna om att EU möts av kritik för CAP från länder som vill sälja livsmedel till EU och det har tidigare noterats att världsmarknadspriset på jordbruksprodukter fallit i reala termer från 1950-talet.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Se European Commission (1999) för en diskussion av försäkringslösning för att möta inkomstfluktuationer.

<sup>50</sup> European Commission (1994), s. 4.

Den säkerhetspolitiska situationen har förändrats på ett sätt som gör att EU-länderna drar ned betydligt på sina försvarskostnader. Det kan då svårigen hävdas att den säkerhetspolitiska situationen utgör något hot mot livsmedelsförsörjningen. Vidare har det gjorts ett flertal uppskattningar av hur produktion och konsumtion av livsmedel i världen kommer att utvecklas på längre sikt, säg tio till femton år, och dessa studier bedömer att det inte kommer att råda någon brist på livsmedel. De problem med undernäring som finns på många håll beror inte på den globala livsmedels-situationen utan på en ojämn fördelning inom u-länderna. Enligt bl.a. FAO föreligger det på global nivå inte några resursbegränsningar som skulle förhindra att en framtida konsumtionsökning tillfredsställs.<sup>51</sup> Den slutsats som torde kunna dras är att dagens jordbrukspolitik knappast kan motiveras av att den behövs för att "trygga försörjningen".

### "Icke-ekonomiska" mål och "multifunktionalitet"

I diskussionen om jordbrukspolitik och handel försvaras ofta jordbrukspolitiken med att det finns icke-ekonomiska eller icke-handelsrelaterade mål (non-trade concerns) för denna. På senare tid har ett nytt begrepp, multifunktionalitet, förts in i debatten och som konstaterats av en ledande forskare på det jordbruksekonomiska området är begreppen mycket nära relaterade:

"The terms "non-trade concerns" and, closely related, "multifunctionality of agriculture" have become rather fashionable in the current debate about the future of the international trading regime for agriculture. In the run-up to the next round they have played a growing role".<sup>52</sup>

I kommissionens meddelande (hösten 1999) inför de kommande WTO-förhandlingarna motiverades EU:s (defensiva) position bl.a. med "jordbrukets många olika funktioner" eller multifunktionalitet. Det finns knappast någon överenskommen definition av vare sig "icke-ekonomiska mål" eller av begreppet "multifunktionalitet". Till "icke-ekonomiska mål" hör flera av de aspekter som behandlats ovan såsom jordbrukarnas inkomster,

---

<sup>51</sup> Se SOU 1997:26, s. 41-42.

<sup>52</sup> Tangermann (1999a).



stabiliteten i inkomsterna, regional utveckling, miljö.<sup>53</sup> Till de aspekter som kommissionen räknar upp vilka är relaterade till multifunktionaliteten hör "livsmedelsförsörjning, skydd av människors, djurs och växters liv och hälsa, förhållandet mellan handel och miljö, djurs välbefinnande, säkra livsmedel och kvalitet". Det finns i debatten ytterligare ett besläktat begrepp och syfte med politiken, nämligen att bevara "den europeiska jordbruksmodellen". En del av frågorna överlappar med "icke-ekonomiska" mål. Flera av de "icke-ekonomiska" målen är i praktiken "ekonomiska" mål. Själva begreppet multifunktionalitet må vara nytt men många av resonemangen är knappast nya.<sup>54</sup>

Det faktum att begreppet "multifunktionalitet" inte givits en precis innebörd gör det svåranalyserat. Det finns en risk att den bristande precisionen används för att slå vakt om det bestående. Som en forskare har noterat "Det är givetvis ingen tillfällighet att de länder som mest betonar "non-trade concerns" är de som har de högsta stöden till jordbrukssektorn".<sup>55</sup> Man kan tänka sig att det går att försvara de flesta ekonomiska aktiviteter med att det är av vikt att "förstärka synergier mellan olika funktioner". Det är dessutom så att också andra sektorer har "många funktioner" (sociala, miljömässiga etc.) utan att detta därmed motiverar särskilt stöd. Under alla omständigheter är det högst oklart på vilket sätt dessa mål eller funktioner skall kopplas till de nuvarande *instrumenten*, bl.a. prisstöd, i jordbrukspolitiken. Gränsskydd är ett ekonomiskt ineffektivt medel att lösa inhemska "problem" av bl.a. de slag som nämnts.<sup>56</sup> "Människors liv och hälsa" är givetvis ett självklart mål men är knappast väl relaterat till de medel som jordbrukspolitiken använder. En forskare drar följande slutsats:

"...in the light of day some of the issues often mentioned under the heading of non-trade concerns or multifunctionality turn out to be non-issues, or actually to be best cured by a reduction of agricultural support and protection".<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Se Winters (1988) för en uppräknig och analys av "icke-ekonomiska" mål.

<sup>54</sup> Se Rabinowicz (1999a).

<sup>55</sup> Tangermann (1999).

<sup>56</sup> Andersson (1998).

<sup>57</sup> Tangermann (1999).

Ett mål som idag har stor aktualitet i diskussionen om jordbrukspolitiken och som är relaterat till diskussionen om "icke-ekonomiska" mål och "multifunktionalitet" är "landsbygdsutveckling". Också detta "mål" är emellertid svårt att precisera och det är knappast jordbrukspolitik som är *medlet* för att åstadkomma "landsbygdsutveckling" hur man nu än definerar denna.<sup>58</sup> Det har visat sig vara svårt att skilja landsbygd från urbana områden vad beträffar inkomstnivå, arbetslöshet, tillgång till service mm. Exempelvis bedöms glesbygden i Nederländerna ha få problem och den har goda förutsättningar vad gäller boende, pendling och arbete. Problemen är därför mycket olika i olika länder och detta gör det svårt att formulera en meningsfull gemensam politik för EU:s glesbygder. Detta talar också emot en snäv fokusering på jordbrukspolitik för att nå "landsbygden". Det har noterats att i en mindre region kan en nedläggning av en industri spela en större roll än en omläggning av CAP.<sup>59</sup> Glesbygdens ekonomiska beroende av lantbruk har dessutom minskat mycket. Även i Europas mest lantbruksberoende områden svarar primärjordbruket för mindre än 25 procent av den totala sysselsättningen. Satsningar för att utveckla landsbygden måste utsträckas till övriga sektorer i ekonomin. Politiken måste fokusera på en *region* och inte på en sektor.

Något som däremot kan anses göra jordbruket speciellt är dess effekter på miljön. De *negativa* miljöaspekterna har berörts ovan men jordbruket ger också *positiva* miljöeffekter. Hit hör att behålla landskapet öppet och den biologiska mångfalden. Men om det är positiva miljöeffekter som skall motivera jordbrukspolitiken måste målen för politiken förändras liksom de instrument som används. Till detta återkommer vi i sista avsnittet nedan.

---

<sup>58</sup> Se Ds 1997:74, s. 104 ff för en utförligare diskussion.

<sup>59</sup> SOU 1997:74.



# 6

## Reformförsök

### Problem uppstod tidigt

Som nämnts har CAP utgjort en central del av den gemensamma politiken sedan EU bildades. När CAP infördes i början av 1960-talet togs handelshindren mellan EG-länderna bort och en gemensam skyddsmur gentemot omvärlden restes och systemet med prisstöd infördes. Att man valde handelshinder och prisstöd motiverades som nämnts bl.a. med att man betraktade världsmarknaden som instabil och världsmarknadspriserna som delvis artificiella. Världsmarknaden sågs som dominerad av Förenta staterna vars "hegemoni" bildandet av EG i alla fall delvis var ett svar på. De ursprungliga EG-medlemmarna hade alla, med viss reservation för Nederländerna, använt prisstöd i sin jordbrukspolitik.

Det stod ganska tidigt klart att CAP var behäftad med problem. Jordbruksproduktionen ökade snabbt vilket ökade behovet av interventionsköp liksom utgifterna för exporten till tredje land. Utgifterna för CAP steg därför snabbt och i början av 1970-talet stod kostnaderna för interventionsköp och exportstöd för två tredjedelar av EG:s totala budget. Det årliga fastställandet av garantipriser blev allt besvärligare i ljuset av de allt större budgetkostnader som politiken förde med sig. Samtidigt stod det klart att CAP inte nödvändigtvis uppfyllde målen.

Förslag om att låta priserna spela en större roll för att få till stånd en bättre balans mellan utbud och efterfrågan framfördes men förkastades då detta betraktades som en allt för radikal förändring. Istället för att på ett tidigt stadium välja en mer grundläggande reform har man under årens gång delvis infört nya instrument och ändrat balansen mellan olika stödformer. Bristen på klara linjer i detta reformarbete har bidragit till att skapa det komplicerade lapptäcke som gäller idag. Att graden av komplexitet har ökat hänger samman med bl.a. att man infört olika former av utbudsbegränsningar (kvoter) och gått olika långt vad gäller reformer för olika produkter. Dessutom har man infört nya stödformer utan att ta bort gamla. Målen har förblivit oförändrade. De olika reformförsöken till trots består därför CAP:s grundläggande fel och brister.

Trots att det stod klart att CAP medförde samhällsekonomiska kostnader i form av förlorad produktion var det budgetproblem som blev den utlösande faktorn för förändringar under 1980-talet. Man försökte minska budgetproblemen genom att införa *begränsningar av utbudet*. År 1984 infördes mjölkkvoter d.v.s. det sattes en gräns för hur mycket mjölk som kunde säljas till garanterat pris. 1988 genomfördes ytterligare utbudsbegränsningar och ett frivilligt trädesprogram infördes. Men det viktigaste elementet var att man för första gången satte en gräns för hur utgifterna för jordbrukspolitiken fick utvecklas. Dessa fick inte öka med mer än 74 procent av tillväxten i BNI. Över tiden skulle utgifterna för jordbruket gradvis minska som andel av hela EU:s budget, vilket också infriats. Även om åtgärderna ledde till att man lyckades hålla tillbaka budgetkostnaderna innebar kvoteringarna att man införde ett nytt snedvridande element i CAP.

### 1992 års reform

Reformerna under 1980-talet visade sig snart vara otillräckliga. Osäkra utsikter för världsmarknadspriserna och krav från omvärlden satte CAP under fortsatt tryck. Mycket på grund av EU:s ovilja att genomföra reformer av jordbrukspolitiken ägde ett sammanbrott i de pågående handelsförhandlingarna inom ramen för Uruguay-rundan rum i Bryssel 1990. Sammanbrottet hotade i sin tur att skapa osäkerhet i världshandelssystemet.

Målet att begränsa budgetutgifterna var inte lika framträdande i 1992 års reform som det varit 1984 och 1988 utan syftet var bl.a. att genomföra förändringar som skulle göra det möjligt att träffa en överenskommelse i Uruguay-rundan. Huvuddraget i denna reform, den s.k. Mac Sharry-reformen, var att man sänkte riktpiserna och kompenserade jordbrukarna genom direktstöd (areal- och djurbidrag). Dessa har beskrivits ovan. Tanken var att sänkta stödpriser skulle minska gapet mellan EU:s prisnivå och världsmarknadspriset och i detta avseende göra systemet något mer marknadsanpassat. Argumenten för direktstöd var också att detta skulle vara tydligare än prisstödet, att det skulle göra det möjligt att i högre utsträckning rikta insatser och att det skulle vara mindre produktions- och handelspåverkande.

Ambitionen var också att minska jordbrukets miljöbelastning genom att stimulera till mindre intensiva brukningsmetoder (genom de sänkta

produktpriserna och uttag av areal ur produktionen). Men det vidtogs också en del kompletterande åtgärder som implementeras nationellt med delvis nationell finansiering. Hit hör bl.a. åtgärder som skall stödja lantbrukare som tillämpar miljövänliga metoder.<sup>60</sup> Avsikten var emellertid också att miljöstöden skulle bidra till att stärka lantbrukarnas inkomster.

Även om reformen i ett avseende innebar ökad marknadsanpassning genom att gapet minskade mellan EU:s prisnivå och världsmarknadspriset infördes andra former av *snedvridningar*. Vidare ökade budgetkostnaden och därmed belastningen på skattebetalarna. Direktstöden stod för 11 procent av det totala stödet till jordbruket mätt som PSE 1990 men hade genom reformen ökat till 25 procent 1995. Det *totala stödet* till jordbruket sjönk inte genom dessa förändringar. I Tabell 1 ovan framgick att PSE-talet t.o.m. var högre 1999 än det var i slutet av 1980-talet.

Reformen omfattade inte alla produktionsgrenar vilket bl.a. medförde att lönsamheten mellan olika produkter ändrades, något som i sin tur också påverkar hur resurser fördelas mellan olika användningsområden. Ändrade marknadsförutsättningar (exempelvis att konsumenternas preferenser ändras) kommer därför inte att reflekteras i produktionen vilket förstärks av systemet med kvoter för vissa produkter. Nya åtgärder har lagts på gamla och graden av komplexitet och byråkrati kring stödet till jordbruket ökade genom reformen.

## Agenda 2000

Genom den reform som antogs 1999 av EU:s stats- och regeringschefer, Agenda 2000, togs ytterligare steg i den riktning som utstakats genom 1992 års reform i det avseendet att man fortsatte att sänka prisstödet och istället ökade direktstödet. Motiven för att fortsätta på den inslagna vägen var flera. Lägre stödpriser väntades underlätta EU:s utvidgning samt bättre förbereda unionen inför WTO-förhandlingarna. Kommissionen har också i motiveringarna för Agenda 2000 lyft fram att reformerna skall bidra till att göra jordbrukssektorn mer konkurrenskraftig. Man för också in miljöaspekter (jordbruket skall vara "hållbart" i miljöhänseende). Målen för CAP är som noterats fördragsbundna och har inte ändrats.

---

<sup>60</sup> Vidare antogs förordning 2082/92 för att främja skogsplantering.

Agenda 2000 fokuserar på spannmål och kött, medan mejerisektorn endast berörs marginellt. Interventionspriset sänks med 15 procent för spannmål och 20 procent för nötkött samtidigt som areal- och djurbidrag höjs. Man kompenserar dock ej fullt ut med direktstöd för prissänkningarna. Direktstödet andel av lantbrukarnas intäkter ökar. För t.ex. vete kommer i genomsnitt efter reformen fyrtio procent av intäkterna att utgöras av direktstöd. På mjölkområdet sker inga reformer förrän 2005/06 då det skall genomföras en stödprissänkning och producenterna skall kompenseras med ett direktstöd som betalas ut i förhållande till gällande kvoter.

Agenda 2000 innebär en fortsättning på 1992 års reform också i den bemärkelsen att konsumenterna vinner på lägre priser medan skattebetalarna förlorar (skattebetalare och konsumenter är ju emellertid i stor utsträckning samma individer) och Agenda 2000 har knappast medfört att CAP blivit mer effektivt ur samhällsekonomiskt perspektiv.

# 7

## Reformbehov

### Reformbehov kvarstår efter alla "reformer"

Alla "reformer" till trots har slutsatsen att CAP leder till samhällsekonomisk ineffektivitet, att fördelningseffekterna är oklara och att mycket pekar på att miljöeffekterna är negativa etc., inte ändrats.

Vissa av de åtgärder som vidtagits har snarare tenderat att *förstärka* problemen. Det ökande inslaget av kvoteringar i CAP som ett sätt att begränsa produktionen och budgetkostnaderna utgör inslag som går på tvärs mot de generella principer som annars gäller för EU:s inre marknad. Kvoter för enskilda länder och enskilda producenter i respektive land är ett avsteg från principen att konkurrens skall råda och att produktionen skall ske hos de producenter som är mest effektiva. Kvoter hämmar därmed jordbrukets utveckling och försämrar näringens internationella konkurrensförmåga.

Kvoter kan dessutom ses som ett exempel på de motstridiga mål och förväntningar som finns inom jordbrukspolitiken. Å ena sidan framhävs jordbrukets roll för sysselsättningen på landsbygden och behovet av jordbruksproduktion. Å andra sidan begränsas produktionen av kvoter och andra kvantitativa regleringar. Vidare betonas behovet av att öka jordbrukets internationella konkurrenskraft, medan åtgärderna verkar i motsatt riktning.

Dessutom har reformerna som genomförts under åren medfört att byråkratin kring stödsystemen blivit mer komplicerad och risken för godtycke och oegentligheter har ökat. Det "rena" prisstödet var ett enhetligt system i så motto att alla erhöll ett visst pris för produktionen. Men areal- och djurbidrag ökar byråkratin. Incitamenten att rapportera felaktiga uppgifter om bidragsberättigande arealer ökar, liksom svårigheterna att kontrollera och följa upp stödens användning. Kontrollbehoven och kontrollkostnaderna ökar. Det visar sig att det sker oegentligheter och att stora mängder bud-getmedel betalas ut felaktiga uppgifter. Systemet med kvoter är också ineffektivt och skapar incitament till fusk. Vidare ter det sig omöjligt att utforma ett kontrollsystem som kan få bort fusk. Det rör sig om ett systemfel.



Det är högst osäkert vad man har vunnit genom omläggningen från prisstöd till direktstöd. Övergången till direktstöd innebär förvisso att konsumenterna får lägre priser men samtidigt ökar belastningen på skattebetalarna. Det innebär att man går från en form av *snedvridning* till en annan. Skatteindrivning kostar samhället förlorad produktion eftersom skatten driver in en *kil* mellan t.ex. arbetskraftens avkastning (i termer av produktion) och arbetskraftens ersättning (lön) efter skatt. Produktionen blir mindre än vad den skulle varit utan skatten. Den skatteindrivning som krävs för utbetalningen av direktstöden medför alltså en samhällsekonomisk produktionsförlust. Storleken på det *totala stödet* till jordbruket har som tidigare noterats dessutom inte förändrats. Därmed påverkas inte heller hur produktionsresurserna fördelas mellan jordbruket och övriga sektorer i ekonomin.

Enligt tillgängliga studier blir effekten av Agenda 2000 på priser, kvantiteter och inkomster i europeiskt jordbruk relativt liten.<sup>61</sup> Om efter reformen samma producenter producerar samma varor och använder i stort sett samma produktionsteknik som innan är inte mycket vunnet ur samhällsekonomiskt perspektiv. Den samhällsekonomiska kostnad som uppstår p.g.a. att produktionsresurser hamnar i "fel" sektor består ju. Netto kan Agenda 2000 kanske t.o.m. vara negativt för samhällsekonomin eftersom reformen synes leda till större administrativa kostnader.

Också vad gäller Sverige får reformerna i Agenda 2000 tämligen begränsade effekter på jordbruksproduktionen. Kvantitativa regleringar (mjölkkvoter), djurbidrag, direktbidrag till jordbruksmark m.m. medför att reformen inte leder till någon större omfördelning av produktionsresurserna.<sup>62</sup> Modellberäkningar pekar på att den samhällsekonomiska nettoeffekten av Agenda 2000 blir *negativ* för Sverige om man tar hänsyn till att Sverige är nettobidragsgivare till EU:s budget. Reformen leder ju till att kostnaderna över EU:s budget kommer att öka.

Slutsatsen att en avreglering av jordbruket skulle leda till välfärdsvinster för EU i sin helhet står sig alltså. Detta i sig talar för behovet av en mer

---

<sup>61</sup> Ds 1998:69.

<sup>62</sup> Ds 1998:69.

genomgripande reform av CAP. Men en reform skulle också ge andra positiva bidrag. En reform av den gemensamma jordbrukspolitiken skulle kunna bidra till en framgångsrik utvidgning av EU och skulle också göra det möjligt att nå positiva resultat i WTO-förhandlingarna. En reform skulle också vara önskvärd ur många u-länders perspektiv. Vi skall behandla dessa tre aspekter i nämnd ordning.

### **CAP och EU:s utvidgning**

EU:s utvidgning är utan tvekan en av de största utmaningarna EU stött inför. Ekonomiska, politiska och strategiska aspekter talar för att utvidgningen kommer till stånd och Sverige är förespråkare för utvidgningen. Det är numera tretton länder som är potentiella kandidater för medlemskap även om vägen är lång för många och en del behöver uppfylla särskilda villkor innan man över huvud taget kommer att få börja förhandla.

Vi vet redan att CAP kommer att utgöra ett besvärligt kapitel i förhandlingarna. En av de frågor man nu bör ställa sig är om det är meningsfullt att behålla CAP i ett läge där en rad länder på lägre utvecklingsnivå, med andra slags problem än de nuvarande medlemmarna och i synnerhet med helt andra förutsättningar för sina respektive jordbruk, skall bli medlemmar. När EU förändras ställs också nya krav på politiken.

CAP:s brister tydliggörs genom utvidgningen. De problem som CAP leder till i nuvarande EU skulle också präglade EU om CAP inte reformeras. Den totala produktionen av varor och tjänster i det utvidgade EU kommer att bli lägre än vad den skulle varit utan CAP. Konsumenterna kommer att få betala för mycket för livsmedel. Stödet till jordbrukssektorn kommer i hög utsträckning att kapitaliseras i fastighetspriser etc.

#### *Effekter på nuvarande medlemmar*

Den viktigaste aspekten för nuvarande medlemmar är således att om CAP inte reformeras kommer man i EU fortsatt att bedriva en politik som medför en samhällsekonomisk kostnad och denna kostnad kommer att omfatta hela den *utvidgade* gemenskapen. Men det är *budgetaspekten* som fått mest uppmärksamhet. Budgetkostnaderna för att införliva nya medlemmar i CAP skulle bli betydande om än inte oöverstigligen.

Det är svårt att beräkna vad utvidgningen skulle kosta i budgettermer med ett oförändrat CAP. Det är t.ex. inte möjligt att beräkna hur stor produktionen i kandidatländerna skulle bli, eller veta hur stora kvoter de skulle tilldelas, och därmed inte heller möjligt att beräkna hur stora kostnaderna för bl.a. prisstödet skulle bli. Produktionen kommer dessutom att variera över tiden. Olika beräkningar kommer därför till olika resultat. Spannet i beräkningarna är stort, från 4 till 44 miljarder euro. Enligt en färsk beräkning skulle en utvidgning kosta 14,4 miljarder euro *efter* de förändringar som föreslås i Agenda 2000.<sup>63</sup> Kommissionens beräkning i Agenda 2000 som baseras på antagandet att *tio ansökarländer* blir medlemmar och att CAP tillämpas i *sin nuvarande form*, dvs. om man inkluderar direktstöd, pekar på en kostnad på 11 miljarder euro som extra utgift per år. Då skall man hålla i minnet att det är fler länder som kan bli medlemmar framöver.

Kommissionen föreslog inledningsvis att de direktbetalningar som utgör "kompensation" för lägre priser inte skall komma kandidatländerna till del. Kommissionen har bl.a. hävdat att direktstöd ej är motiverade eftersom priserna i kandidatländerna kommer att *öka* när de går med i CAP. Agenda 2000-förslaget skulle leda till ett i det närmaste eliminerat prisgap mellan kandidatländerna och EU vad gäller spannmål och kött. På ett ytligt plan skulle man kunna hävda att kommissionens förslag underlättar utvidgningen då budgetkostnaderna skulle bli lägre. Men ett sådant system skapar samtidigt olika förutsättningar för producenterna i nya och gamla EU-medlemmar och det är tveksamt om det är en politiskt möjlig lösning att varaktigt utesluta kandidatländerna från direktstöden. Att förhållandevis välmående lantbrukare i såg Sverige och Tyskland får bidrag men inte fattiga lantbrukare i Polen eller Baltikum torde i längden framstå som en anmärkningsvärd ordning.

Kandidatländerna har i sina förhandlingspositioner klargjort att man anser sig ha rätt till direktstöd då dessa utgör en viktig del av CAP:s regelsystem. Kommissionären för jordbruksfrågor Franz Fischler har sedermera låtit förstå att han inte ser det som möjligt att ha två system - ett för jordbrukare i de nya medlemmarna och ett annat för jordbrukare i de nuvarande medlemsländerna. I slutändan blir detta en fråga för medlemsländerna att ta ställning till.

---

<sup>63</sup> Se Rabinowicz (1999b), s. 9-10.

### *Effekter på kandidatländerna*

Den kanske mest oroande aspekten av ett införlivande av kandidatländerna i CAP är att en sådan politik skulle medföra betydande samhällsekonomiska kostnader för länder som har en låg BNP per capita. I nuläget är stödet till jordbruket i de Central- och östeuropeiska länderna betydligt lägre än vad det är i EU<sup>64</sup> och höjt stöd till sektorn kommer att leda till att resurser hamnar i fel sektor i de nya medlemsländerna på samma sätt som sker i den nuvarande medlemskretsen. Eftersom jordbrukets andel av ekonomin i kandidatländerna är större än i nuvarande EU riskerar också kostnaderna att bli större än i nuvarande EU.<sup>65</sup> Politiken skulle drabba relativt sett fattiga konsumenter genom högre matpriser samtidigt som dessa högre priser skulle komma markägare till del genom högre markpriser.

Den andel av hushållens inkomster som läggs på livsmedel är större i Östeuropa än i dagens EU, från c:a en tredjedel till hälften. För vissa grupper kan andelen vara betydligt större än så. I nuvarande medlemskrets är andelen drygt 20 procent. Eftersom inkomsten per capita är betydligt lägre i kandidatländerna skulle höga matpriser bli ett särskilt besvärligt problem. Exempelvis visar en färsk studie att de negativa effekterna för konsumenterna i Estland skulle bli *betydande* om CAP infördes. Konsumenterna skulle i genomsnitt göra en förlust motsvarande drygt fem procent av den disponibla inkomsten.<sup>66</sup> Fattigare hushåll drabbas i än högre grad.

Dessutom skulle ett införlivande av kandidatländernas jordbruk i CAP ge felaktiga signaler till länder som genomgår en svår övergång från planekonomi till marknadsekonomi. EU försöker annars på olika sätt under-

---

<sup>64</sup> Enligt OECD ligger PSE i Ungern, Tjeckien och Polen på 11, 10, respektive 28 procent. Medan de första två länderna sänkt sitt stöd under 1990-talet har Polen ökat sitt påtagligt. Samtidigt varierar nivån betydligt mellan länder. Det synes som om CAP starkt har influerat CÖE:s val av politik och därmed bidrar till att förklara varför stödet till jordbruket ökat betydligt i alla fall i vissa av länderna. Man har också använt instrument som liknar de som används i CAP. T.ex. har Estland och Polen infört direktbetalningar som är jämförbara med EU:s allmänna arealbidrag. Det verkar onekligen som om CÖE vill demonstrera sin förmåga att tillämpa CAP och därmed kunna ta emot betalningar.

<sup>65</sup> Jordbruket utgör en större del av samhällsekonomin och sysselsättningen i kandidatländerna än i de närvarande länderna. Jordbruket står för omkring åtta procent av CÖE:s BNP jämfört med omkring två procent för de nuvarande medlemmarna. I sysselsättningstermer är skillnaden än större, 19 procent av arbetskraften är sysselsatt i jordbruket i CÖE mot ungefär fem procent i EU.

<sup>66</sup> Fock (1999).

lätta processen till marknadsekonomi men ger på jordbruksområdet signalen att man skall ställa in sig på regleringar och bidrag.<sup>67</sup>

Den pågående strukturomvandlingen borde få ske utan den typ av snedvridande ingrepp som CAP skulle innebära. Detta gäller andra sektorer av ekonomin och CAP skulle förhindra en naturlig anpassning till egna produktionsförutsättningar på jordbruksområdet och till ett deltagande i internationellt handelsutbyte baserat på komparativa fördelar.<sup>68</sup> Av naturliga skäl vet vi idag inte hur detta skulle se ut om några år. Ett särskilt besvärligt område är systemet med produktionskvoter. Om man utgår från nuvarande produktionsvolymen när man tilldelar kvoter skulle det låsa ländernas framtida produktionsmöjligheter och förhindra utnyttjande av komparativa fördelar.<sup>69</sup>

## CAP och WTO

Under ministermötet i Seattle i månadsskiftet november/december 1999 lyckades man inte komma överens om agendan för en ny WTO-runda. Men i den överenskommelse om jordbruket som träffades i Uruguay-rundan ligger en "inbyggd agenda" för fortsatta förhandlingar om jordbruket. Även om det nu är oklart hur och enligt vilken tidsram förhandlingar kommer att ske har parterna bl.a. förpliktigt sig till att ha som mål att uppnå "ett rättvist och marknadsorienterat handelssystem på jordbruksområdet" liksom att genomföra "påtagliga och gradvisa minskningar av stöd och skydd".<sup>70</sup>

Det kan vara värt att notera att det totala stödet till jordbruket i EU ligger på en hög nivå jämfört med andra stora handelspartners. Förenade staternas stödnivå - uttryckt som PSE - låg på ungefär hälften av EU:s stödnivå

---

<sup>67</sup> Det har gjorts beräkningar som visar att om CAP skulle tillämpas i sin nuvarande form skulle COE-länderna göra en sammantagen välfärdsvinst trots att CAP skulle innebära att ekonomin snedvrids. Men detta förutsätter alltså att de får del av direktbetalningar. Dessa transfereringar skulle bli större än den produktionsförlust CAP skulle åsamka ekonomierna. Se Jensen och Fransen (1999).

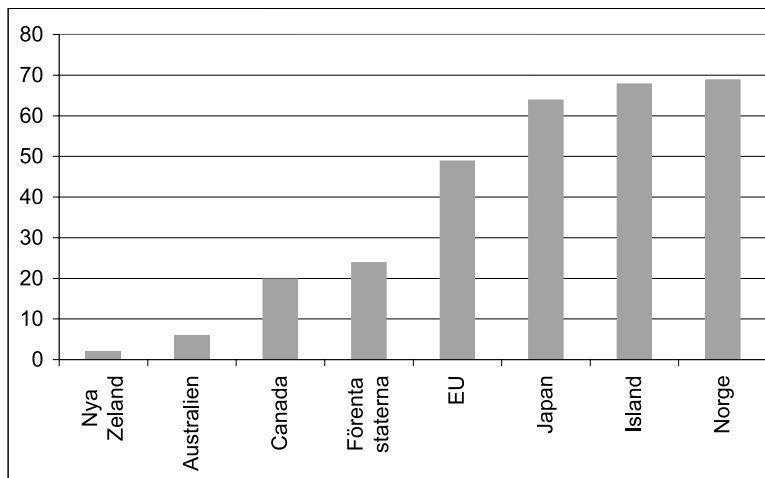
<sup>68</sup> Prisnivån ligger lägre i COE än i EU. Idag skyddas EU:s jordbruk från kandidatländernas produkter genom tullar och kvantitativa restriktioner. Prisgapen varierar mellan länder och produkter och är över huvud taget svåra att exakt beräkna. Inte minst är kvalitetsskillnaderna stora. Beräkningar pekar emellertid på ett spann på 10-30 procent för spannmål och 50-80 procent på frukt och grönsaker. Se Ds 1998, s. 69.

<sup>69</sup> Det kan vara värt att också notera de gigantiska administrativa problemen. Polen har t.ex. fler mjölkproducenter, de flesta med endast ett par kor, än nuvarande EU-medlemmar tillsammans.

<sup>70</sup> Artikel 20 i den överenskomna texten i Uruguay-rundan.

1999 om man ser till PSE. Kanadas nivå låg något lägre än Förenta staternas.

**Figur 2. Stöd till jordbruket i olika regioner/länder mätt som PSE. Procent.**



Källa: OECD (2000).

I allt väsentligt låg jordbrukssektorn tills nyligen utanför GATT.<sup>71</sup> Det var först i och med Uruguay-rundan som jordbruket på allvar drogs in i det internationella handelssystemet. Samtidigt hotade stundtals jordbrukspolitiken att stjälpa hela förhandlingsrundan<sup>72</sup> och det var först genom överenskommelsen mellan EU och Förenta staterna 1992 (den s.k. Blair House överenskommelsen) som grunden för en överenskommelse om jordbruket och därmed för hela rundan lades. De åtaganden som gjorts inom jordbruket i Uruguay-rundan rör tre områden: marknadstillträde, exportstöd och inhemskt stöd.<sup>73</sup> Det är i praktiken endast överenskommelsen om minskade exportsubventioner som blir bindande för EU i den bemärkelsen att

<sup>71</sup> Se Josling, Tangermann och Warley (1996).

<sup>72</sup> Se t.ex. Tangermann (1999b).

<sup>73</sup> Vad gäller marknadstillträde var ett viktigt inslag omvandlingen av icke-tariffära handelshinder till bundna tullar. Tullarna skulle sänkas med 36 procent utifrån 1986-88 som basperiod. Den resulterande tullstrukturen har givit många höga tulltoppar som i praktiken utestänger import, d.v.s. de är prohibitiva. Vad gäller exportstöd skulle utgifterna för subventionerad export sänkas med 36 procent jämfört med genomsnittet 1986-90. Slutligen skulle det interna (totala) stödet sänkas med 20 procent jämfört med 1986-88.

man tvingats till faktiska åtgärder för att klara åtagandet.<sup>74</sup> Uppgörelsen innebar nämligen också att direktstöd, arealbidrag och djurbidrag koppelade till *produktionsbegränsningar* är att betrakta som mindre handelsstörande bidrag och dessa undantogs därför från kravet på neddragning (den s.k. blå boxen). Därmed kunde EU klara av sina åtaganden utan större "ansträngning" och den totala stödnivån har inte sänkts. Effekten på EU:s jordbrukspolitik av Uruguay-rundan blev därför begränsad.

I de inledande diskussionerna inför den kommande WTO-rundan har de länder som tidigare varit pådrivande för liberaliseringar på jordbruksområdet markerat fortsatt intresse för att driva denna fråga. Det gäller Förenta staterna, Kanada, Cairns-gruppen (som innehåller såväl i- som u-länder<sup>75</sup>) samt flera u-länder utanför denna grupp. En viktig fråga blir förmodligen huruvida direktstöden kommer att accepteras och i så fall på vilka villkor. Man kan också räkna med att övriga länder kommer att driva frågan om minskade exportsubventioner då EU är helt dominerande på det området. År 1995 stod EU för hela 84 procent av världens samlade utgifter för exportsubventioner.<sup>76</sup> Sådana åtaganden synes ju ligga inom ramen för de åtaganden man undertecknat om att "uppnå ett rättvist och marknadsorienterat handelssystem på jordbruksområdet".

Reformerna i Agenda 2000 har gjort det lättare för EU att klara de åtaganden som gjordes i Uruguay-rundan (genom främst Förenta staternas acceptering av den blå boxen) och har också lagt en grund inför den nya rundan. Men Agenda 2000 förutsätter att den "blå boxen" accepteras också framöver och Förenta staterna menar att denna inte längre behövs. Reformerna har inte heller gått så långt att man klarar krav på ett generellt borttagande av exportsubventioner eller en kraftig nedskärning av extremt höga tullsatser.<sup>77</sup> Än mindre innebär hittillsvarande reformer påtagliga sänkningar av stöd och skydd.

---

<sup>74</sup> För beskrivning se Ds 1998, s. 143 ff.

<sup>75</sup> Cairns-gruppen består av Australien, Nya Zeeland, Argentina, Brasilien, Sydafrika, Indonesien, Indonesien, m.fl. Totalt rör det sig om uppemot 15 länder.

<sup>76</sup> Tangermann (1999b).

<sup>77</sup> Tangermann (1999b).

Enligt den strategi inför WTO-rundan som rådet utformat är EU:s inställning defensiv i jordbruksfrågan. EU-sidan vill i stor utsträckning slå vakt om det bestående.<sup>78</sup> Man vill t.ex. försvara den "blå boxen" vilket i princip skulle kunna göra det möjligt för EU att behålla stödet till jordbruket på totalt oförändrad nivå så länge det sker genom direktstöd.

På samma gång har EU *offensiva* intressen på *andra områden* än jordbruk. Man har ett starkt intresse av öppnare marknader för en lång rad varor och tjänster, större respekt för patent mm. Det finns därför en risk för att en defensiv hållning på jordbrukssidan hindrar framsteg i WTO-rundan inom andra för EU viktiga områden.

### CAP och u-länderna

Inte sällan hävdas det i debatten att EU:s stöd till sin jordbrukssektor bidrar till den globala livsmedelsförsörjningen och således kan motiveras av omsorg om u-länderna. Man tycks resonera ungefär som att eftersom många människor i tredje världen inte får tillräckligt med mat är det viktigt att EU bedriver en politik som leder till större livsmedelsproduktion. Detta argument haltar emellertid betänkligt och CAP har i själva verket skadat många länder i tredje världen. De länder som drabbats är de som är jordbruksexportörer eller potentiella exportörer. Många u-länder är mycket beroende av export av en eller några få jordbruksprodukter, vilket innebär att artificiellt nedpressade världsmarknadspriser drabbar dem negativt. KomiCAP drog följande övergripande slutstats vad gäller CAP och u-länderna "Sammantaget bedöms CAP:s negativa effekter för produktionen i det stora flertalet u-länder vara av betydande storlek".<sup>79</sup> Samma studie drog för övrigt också slutsatsen att även producenterna i Central- och Östeuropa drabbas negativt av EU:s jordbrukspolitik.

Enligt UNCTAD finns det belägg för att EU:s stöd till jordbrukssektorn har fått mycket negativa konsekvenser för produktionen i Latinamerika och Afrika.<sup>80</sup> UNCTAD drar också slutsatsen att resultatet av Uruguay-rundan för u-länderna inte var uppmuntrande. En rad produkter för vilka

---

<sup>78</sup> WTO millennium round - Conclusions of the Agriculture Council, September 27, 1999.

<sup>79</sup> SOU 1997:26, s. 112.

<sup>80</sup> UNCTAD (1999), s. 137.



u-länder har potentiella exportmöjligheter hindras p.g.a. av mycket höga handelshinder i industriländerna: spannmål, socker, frukt och grönsaker, kött mm.

EU:s politik för socker kan tas som exempel på vilka negativa effekter CAP kan få för vissa u-länder. U-ländernas andel av världshandeln med socker har minskat sedan 1960-talet då de stod för c:a 40 procent av exporten. Att andelen minskat beror delvis på interna faktorer men i-ländernas jordbrukspolitik, som har lett till lägre världsmarknadspriser, har missgynnat produktionen i många u-länder. Sedan mitten av 1980-talet har EU dumpat mellan 3 och 6 miljoner ton socker årligen på världsmarknaden. Man har förvisso givit en del länder i bl.a. Karibien och Afrika särskild, mer gynnsam, behandling men detta har långt ifrån kompenserat för den snedvridande effekt sockerpolitiken totalt sett har haft. EU:s sockerregim har lett till att priset på socker är ungefär tre gånger så högt i EU som på världsmarknaden. Sockersektorn är enligt beräkningar från OECD den mest gynnade sektorn i EU med ett PSE-tal på 64 procent i mitten av 1990-talet.

En avreglering av CAP skulle bidra till högre världsmarknadspriser på livsmedel. Olika produkter skulle påverkas olika mycket. Det är mycket som talar för att högre världsmarknadspriser skulle få klart gynnsamma effekter i många u-länder.<sup>81</sup> Högre ersättning för producerade livsmedel skulle kunna användas till att köpa insatsvaror till jordbruket. Det skulle t.ex. öka efterfrågan på arbetskraft i jordbruket men också på andra insatser och allmänt leda till ett effektivare jordbruk än för närvarande.

Man skall dock inte blunda för det faktum att u-länder som är nettoimportörer av livsmedel kan förlora på en liberalisering i industriländerna, i vart fall på kort sikt. Modellsimuleringar påvisar en sådan effekt på bl.a. Brasilien och Egypten men visar samtidigt att effekten generellt är liten.<sup>82</sup> Det kan dessutom noteras att Brasilien numera genom sitt

---

<sup>81</sup> Det har gjorts simuleringar med ekonometriska modeller över konsekvenserna på u-länder av en liberalisering av jordbrukspolitiken i industriländerna och dessa pekar på att u-länderna som grupp kommer att exportera mer av traditionella exportprodukter - ris och andra livsmedel - till högre priser. De minskar samtidigt sin import av spannmål och mejeriprodukter. Till vinnarna hör afrikanska länder som Kenya och Nigeria, se Anderson och Tyers (1990).

<sup>82</sup> Anderson och Tyers (1990).

deltagande i Cairns-gruppen verkar för en liberalisering av EU:s jordbrukspolitik. Det finns anledning att förmoda att det i en del fall - dock inte nödvändigtvis i alla - kan röra sig om en övergående effekt. Många u-länder har länge fört en politik som missgynnar jordbruket genom att bl.a. använda höga handelshinder för industriprodukter. Denna "snedvridning" av ekonomin har bidragit till att många länder haft en negativ utveckling av jordbruksproduktionen och till att man i förlängningen tvingats importera livsmedel. Om u-länderna förändrade politiken och tog bort de åtgärder som missgynnat jordbruket skulle livsmedelssituationen kunna förbättras avsevärt. Det är också fullt möjligt att en del skulle kunna omvandlas från jordbruksimportörer till exportörer.<sup>83</sup>

Dessutom bör man beakta att även om vissa u-länder skulle förlora på en liberalisering av jordbrukspolitiken i industriländerna skulle de i princip kunna kompenseras för detta. *Om* omsorgen om *vissa* u-länder skulle vara avgörande för i-ländernas val av jordbrukspolitik är detta ett dyrt medel att bistå dessa u-länder med. Det kanske vore mer kostnadseffektivt att använda en del av den välfärdsvinst i-länderna skulle göra genom en liberalisering av jordbrukspolitiken till att öka biståndet.

---

<sup>83</sup> Krueger, Schiff och Valdes (1988).



# 8

## Hur skulle en reform av CAP kunna se ut?

Det har ovan konstaterats att jordbrukspolitiken är dyr för samhället utan att ge tillräckligt mycket igen. Graden av måluppfyllelse är låg. Målen är föråldrade - de har förblivit oförändrade trots att mycket av det som påverkar valet av politik har förändrats genom åren. Medlen har inte heller följt med i utvecklingen. Problemet med jordbrukspolitiken är först och främst EU-internt. Men vi har också noterat att en rad omvärldsfaktorer tydliggör problemen med CAP och att en reform av CAP t.ex. skulle kunna bidra till en framgångsrik utvidgning av EU:s medlemskrets.

En reform av CAP borde först och främst bygga på att man formulerar *nya mål* för politiken. Därefter utformas *medel* som är avsedda att uppnå dessa nya mål. Det finns en rad förslag till hur CAP borde reformeras. Med vetenskap om att många intressenter och länder är involverade är givetvis en relevant aspekt vad som över huvud taget kan vara politiskt möjligt att åstadkomma. Men här skall vi endast kort skissera vilka *principer* en reformerad politik borde följa samt i vilken riktning *medlen* skulle kunna förändras.

### Rimligt att betala för kollektiv nyttighet

Den ur ett samhällsekonomiskt perspektiv vägledande principen för en reformerad jordbrukspolitik bör vara att samhället främst skall ersätta jordbrukssektorn för dess produktion av *kollektiva nyttigheter*. Andra aspekter klaras av marknaden. Flera reformförslag går i just denna riktning. Det gäller t.ex. den reform som förordades i Sverige av 1989 års livsmedelspolitiska arbetsgrupp (och som också var vägledande för det svenska reformbeslutet 1990) samt av den expertgrupp, CARPE, som på kommissionens uppdrag granskade CAP för några år sedan.<sup>84</sup>

Det "normala" sättet att ersätta producenter för ett utfört arbete är genom utbyte på marknaden. Producenterna producerar för att möta konsumenternas efterfrågan. Detta borde vägleda också livsmedelsproduktionen.

---

<sup>84</sup> Buckwell m.fl. (1997).

Men marknaden klarar inte av allt. Marknaden klarar inte av att producera nyttigheter som är *kollektiva*. Kollektiva nyttigheter är sådana att alla kan ta del av dem och ingen kan uteslutas från dem. Ett klassiskt exempel är ett lands försvar. Det uppstår ingen "marknad" för produktion av ett lands försvar utan det måste till ingripande från samhällets sida. Vad gäller jordbruket kan samhällliga insatser motiveras främst av att sektorn kan ge positiva bidrag till miljön i form av en rikare flora och fauna, ett varierat och öppet landskap.<sup>85</sup> Detta är "nyttigheter" som vi alla kan ta del av men för vilka det inte uppstår någon normal marknad.

Samtidigt är det definitionsmässigt svårt att mäta *hur mycket* individer är beredda att betala för kollektiva nyttigheter. Det har gjorts en del försök att uppskatta hur individer värdesätter miljöns utseende. Individer verkar framförallt värdesätta utseendet på sin *närmiljö*. Man har också noterat att individer har svårt att rangordna olika landskapsvyer. Olika individer värderar dessutom dessa nyttigheter olika.

Om den vägledande principen är att samhället skall betala för jordbrukets produktion av kollektiva nyttigheter, t.ex. öppet landskap, skall det tydliggöras genom *målen* för politiken. Dessutom måste givetvis medlen anpassas till detta mål. Politiken måste vara *kostnadseffektiv* och CAP är inte utformat för att nå detta mål idag. Mycket talar dessutom för att en politik för produktion av kollektiva nyttigheter i många avseenden bör vara *nationell*. Det bör vara upp till det enskilda landet att avgöra åtgärder och hur mycket det är värt att betala för kollektiva nyttigheter som konsumeras av landets medborgare.

### Det totala stödet måste minska

Vi tänkte inte här redogöra för hur en reform i nämnda riktning i *teknisk* bemärkelse skulle utformas utan endast peka på väsentliga inslag som en reform borde ha. Vägledande för en reformerad jordbrukspolitik måste vara dels att det *totala* stödet sänks, dels att åtgärderna är riktade mot ett uttalat syfte. Om man sänker en stödform och kompenserar med att höja

---

<sup>85</sup> Detta är positiva externa effekter. Jordbruket producerar också negativa externa effekter som noterades i avsnittet om CAP och miljön ovan. Även dessa marknadsmisslyckanden motiverar givetvis samhällliga ingripanden.

en annan är inte mycket vunnet i termer av ökad effektivitet.<sup>86</sup> Reformerna under 1990-talet har i stor utsträckning varit av detta slag. I slutändan måste ambitionen vara att konsumenternas preferenser skall styra jordbruksproduktionens omfattning och inriktning. I en reformerad jordbrukspolitik måste jordbruket i slutändan bli konkurrenskraftigt och marknadsanpassat. Vidare måste jordbruket vara ekologiskt hållbart. De kollektiva nyttigheter man idag hoppas få som en biprodukt av den förda jordbrukspolitiken skulle kunna produceras betydligt effektivare genom *riktade* åtgärder som i många fall dessutom skulle nås genom *nationella* åtgärder.

Flera av de reformförslag som presenterats under senare år (t.ex. KomiCAP och CARPE) utgår från tanken att politiken skall fokusera just på jordbrukets produktion av kollektiva nyttigheter. Det är produktionen av kollektiva nyttigheter som motiverar *permanent* stöd liksom åtgärder för marknadsstabilisering av något slag. I övrigt bör stöd *avvecklas* under socialt acceptabla former. En reform skulle därför kunna ha följande inslag:

- Stöd (permanent) ges för produktion av kollektiva nyttigheter (öppet landskap, biologisk mångfald)
- Prisstödsinstrumentet omvandlas till ett (permanent) instrument för marknadsstabilisering
- Direktstöden avvecklas succesivt
- Interventionspriserna sänks till världsmarknadspris för alla produkter

**Kollektiva nyttigheter.** Stöd för detta borde som nämnts vara det centrala elementet i en reformerad jordbrukspolitik. En metod som diskuteras i KomiCAP vore en generell ersättning till all odlad jordbruksmark.<sup>87</sup> Med en sådan generell arealersättning skulle enligt kommittén jordbruksmarken kunna hållas öppen och i brukbart skick.

---

<sup>86</sup> Om man t.ex. skulle sänka jordbrukspriserna till världsmarknadsnivå och ersätta dessa med direktstöd skulle enligt en beräkning budgetkostnaderna öka med 53 miljarder euro. Denna siffra kan ställas i relation till EU:s totala budget idag på c:a 85 miljarder euro.

<sup>87</sup> SOU 1997:74.

**Marknadsstabilisering.** Lantbrukarna utsätts för en del risker som kan medföra stora variationer i inkomster. Detta skiljer inte lantbrukaren från en lång rad andra företagare men man kan hävda att den sammantagna risken för lantbrukaren är något större.<sup>88</sup> Detta kan motivera att staten tar på sig en *viss kostnad* för stabilisering av inkomsterna. Ett sådant stöd kan utformas på olika sätt. CARPE pekar på möjligheten att en särskilt institution får i uppdrag att genom köp och försäljning stabilisera priserna. Syftet vore då att i viss utsträckning minska prisfluktuationerna men inte att samtidigt upprätthålla en prisnivå som ligger över världsmarknadspriset såsom dagens CAP gör. En annan metod vore att försöka stabilisera lantbrukarnas *inkomster* genom någon form av inkomstförsäkringssystem som staten skulle kunna bidra till. Lantbrukarna själva skulle dock betala en försäkringspremie.

**Övergående stöd.** De ”kompensationsbetalningar” som resulterade ur 1992 års reform och Agenda 2000 borde kunna omvandlas till övergående stöd.

**Världsmarknadspriser.** Vad gäller prisstöd kan man fortsätta på den inslagna vägen med sänkta stödpriser som inleddes 1992 och som fortsatt genom Agenda 2000. Prissänkningarna bör gälla *alla produkter* och därmed utsträckas till produkter som inte omfattats av tidigare reformer så som mjölk och socker. Man bör sträva efter sänka handelshinder så pass att dessa inte ger högre stöd än vad som ges andra sektorer i ekonomin.<sup>89</sup> I och med att de inhemska priserna skulle anpassas till nivån på världsmarknadspriserna skulle skälen för att ha kvantitativa utbudsrestriktioner, som mjölkkvoter, falla bort.

I korthet skulle en reform i linje med ovanstående bl.a. innebära:

- Högre samhällsekonomisk effektivitet - högre BNP
- Lägre konsumentpriser
- Bättre uppfyllande av miljömål

---

<sup>88</sup> Buckwell et al (1998), s. 63.

<sup>89</sup> Se också European Commission (1994), s. 34.

## Subsidiaritet - nationell politik eller EU-politik?

Enligt Romfördragets tredje artikel skall gemenskapen vidta åtgärder endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva. Det finns anledning att pröva jordbrukspolitiken mot denna *subsidiaritetsprincip* och analysera vad det ger för mervärde att bedriva politiken *gemensamt*.

Jordbrukspolitiken har från början varit en viktig del av den europeiska gemenskapen och betraktas av många som ett viktigt element för gemenskapens sammanhållning. Också fortsättningsvis skall rimligen viktiga inslag i jordbrukspolitiken förbli gemensamma även om man skulle gå i riktning mot att göra en del instrument nationella. Det skall givetvis fortsatt råda en gemensam marknad för jordbruksprodukter, ansvaret för *handelspolitiken gentemot tredje land* skall ligga kvar på gemenskapsnivå liksom ansvaret för den inre marknaden. Jordbruket skulle i dessa avseenden inte skilja sig från hur man ser på industriprodukter.

Men en reform av jordbrukspolitiken efter de principer som skisserades i föregående avsnitt skulle rimligtvis göra det möjligt att återföra ansvaret i andra viktiga avseenden till de enskilda medlemsstaterna. Om stöd främst ges för produktion av kollektiva nyttigheter skulle olika former av stöd för detta kunna bli nationella. Genom att göra stöden nationella skulle man göra det möjligt för enskilda länder att utforma stöd som är mer anpassat till *nationella preferenser och behov*. De nationella förutsättningarna och preferenserna vad gäller *betalningsvilja* för en viss typ av kollektiv nytta kan skilja sig markant åt mellan länder. Ett land kan vilja ge mer stöd för att upprätthålla öppna landskap än ett annat. Stöden skulle också bättre kunna riktas till *särskilda regioner*. En fördel med *nationella* åtgärder av detta slag är också att kostnaderna för en viss politik blir mer synliga för väljarna och det finns därmed bättre förutsättningar för att man på nationell nivå skall kunna väga kostnad mot nytta.

Även om stöden främst skulle bli en fråga för de enskilda länderna måste gemenskapen ha ansvaret för att se till dels att det totala stödet till jordbrukssektorn minskar för att man skall uppnå klara samhällsekonomiska vinster, dels att nationella stöd inte tillåts snedvrیدا konkurrensen på jordbruksmarknaden.



Gemenskapens konkurrensregler används för att reglera statlig hjälp till *andra sektorer* i ekonomin och torde kunna användas också för jordbrukssektorn. Artikel 92 (87 i den nya versionen) i fördraget som rör statligt stöd stipulerar att stöd som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion är oförenliga med den gemensamma marknaden. Men artikeln säger också att det är förenligt med fördraget att ge stöd för "att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg" och ge stöd "för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset". Det kan då synas rimligt att stöd till vissa regioner accepteras och att stöd till just jordbrukssektorn i dessa regioner kan vara motiverat. Men åtgärder riktade mot jordbruket borde bedömas på samma sätt som *andra åtgärder* riktade mot landsbygdsområden, t.ex. turism, småindustri etc.

Enligt flera bedömare innehåller den *gemensamma* jordbrukspolitiken redan idag viktiga nationella inslag som leder till delvis olika förutsättningar för producenter i olika länder.<sup>90</sup>

### Omprövning av politiken krävs

Subsidiaritet på jordbruksområdet är en känslig fråga i EU eftersom CAP betraktats som ett centralt inslag i den europeiska integrationen och områden där gemenskapen har full kompetens (som jordbruket idag) omfattas *formellt* inte av subsidiaritetsprincipen. Detta är i vart fall EU-kommissionens uppfattning. Men eftersom förutsättningarna för jordbrukspolitiken med åren har förändrats måste man närma sig området tämligen förutsättningslöst. Eftersom målen för jordbrukspolitiken bör förändras bör också medlen förändras. Frågan ställs än mer på sin spets genom utvidgningen. Om man går i riktning mot stöd för miljö och landsbygdsutveckling - vilket det synes finnas skäl att göra - finns det mycket som talar för att politiken måste anpassas till enskilda länders preferenser och problem. Det finns ju ingen anledning att bedriva en politik gemensamt om den inte därmed blir effektivare än nationell politik.

---

<sup>90</sup> Se Grant (1995) samt Rabinowicz (1999b).

En politik som uppfattades som riktig för 40 år sedan behöver inte vara den lämpligaste idag. Om man gjorde tankeexperimentet att man idag skulle börja om från början, d.v.s. man startade utan gemensam jordbrukspolitik, och att alla 15 länder skulle förhandla sig fram till en lösning, är det nog en inte allt för vågad gissning att tro att man knappast skulle komma fram till den politik som bedrivs idag. Denna slutsats torde vara än mer trolig när man föreställer sig 25 framtida medlemmar.



# 9

## Liten ordlista

- BNI** = bruttonationalinkomsten, dvs. bruttonationalprodukten plus faktorinkomster (dvs löner, kapital- och företagarinkomster) från utlandet minus faktorinkomster till utlandet
- CAP** = EU:s gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy)
- CARPE** = expertgrupp som på kommissionens uppdrag formulerade ett förslag till ändrad jordbrukspolitik (Common Agricultural and Rural Policy for Europe)
- KomiCAP** = svensk parlamentarisk kommitté med uppdrag att lämna förslag till reformering av CAP. Kommitténs analyser och slutsatser publicerades 1997
- PSE** = ett mått på det totala stödet till jordbrukssektorn (Producer Subsidy Estimate)
- WTO** = världshandelsorganisationen (World Trade Organisation)



# 10

## Referenser

Anderson, K (1998), Domestic Agricultural Policy Objectives and Trade Liberalisation: Synergies and Trade-Offs, Paper presented for the OECD Workshop on Emerging Trade Issues in Agriculture, Paris, 26-27 October 1998

Anderson, K och R Tyers (1990), How developing countries could gain from agricultural trade liberalization in the Uruguay Round, i Goldin, I och O Knudsen red. Agricultural Trade Liberalization, OECD, Paris

Breckling, J, Stoeckel, A och S Thorpe (1987), Effects of EC agricultural policies: general equilibrium analyses, initial results. Centre for International Economics, Canberra

Brouwer, F M och S Van Berkum red. (1996), CAP and environment in the European Union, Wageningen Pers. Wageningen

Buckwell, A, Blom, J, Commins, P, Hervieu, B, M. Von Meyer, H. Rabinowicz, E, Sotte, F, and J Sumpsi (1997), Towards a common agricultural and rural policy for Europe, European Economy, No 5

CEPR (1995), Flexible Integration. Towards a More Effective and Democratic Europe, London

Ds 1989:63, En ny livsmedelspolitik, Jordbruksdepartementet

Ds 1998:69, Agenda 2000 - konsekvenser för svenskt jordbruk, Jordbruksdepartementet

European Commission (1994), EC Agricultural policy for the 21st century, European economy, No 4

European Commission (1999), Income insurance in European Agriculture

FAO/Netherlands Conference on "The Multifunctional Character of Agriculture and Land", Issues Paper, Maastrich, Sep 12-17, 1999

Fock, A (1999), Adopting an EU Agricultural Policy: The Effects on Estonian Consumers of Food Products, Proceedings of the 66th EAAE seminar, Tallinn 20-22 May, 1999

Grant, W (1997), The Common Agricultural Policy, Hong Kong

Hedlund, S och M Lundahl (1985), Beredskap eller protektionism. En studie av beredskapsmålet i svensk jordbrukspolitik, Liber Förlag

Hill, B (1996), Farm Incomes, Wealth and Agricultural Policy, Gateshead

Josling, T, Tangermann, S och T K Warley (1999), Agriculture in the GATT, London och New York

Jensen, H G och S E Frandsen (1999), European Enlargement: An Assessment of the European Economic Implications of Extending the CAP to the CEEC, i Proceedings of the 66th EAAE Seminar, Tallinn, 20-22 May, 1999

Krueger, A O, M Schiff och A Valdes (1988), Measuring the Impact of Sector-specific and Economy-wide Policies on Agricultural Incentives in LDSs, World Bank Economic Review, 2(3)

Mattsson, I (1999), Sverige och EU:s sociala dimension: marknad eller reglering?, i K M Johansson red. Sverige i EU, SNS Förlag, Stockholm

Molander, P (1988), Säkerhetspolitiska aspekter på livsmedelsförsörjningen, FOA Rapport

OECD (1992), Agricultural policies in transition to a market economy. The case of the Baltic states, OECD, Paris

OECD (1995), Agricultural policy reform and adjustment. The Swedish experience, OECD, Paris

OECD (1997), Agricultural policies in OECD countries. Monitoring and evaluation 1997, OECD, Paris

OECD (1999), OECD in Figures, OECD, Paris

OECD (2000), Agricultural policies in OECD countries: Monitoring and evaluation 2000, Paris

Rabinowicz, E (1993), Konsekvenser av EG-medlemskapet för jordbruket och livsmedelssektorn, Bilaga 3 till EG-konsekvensutredningen, Stockholm

Rabinowicz, E (1996), EU:s jordbrukspolitik och bönderna i Öst, SNS Förlag

Rabinowicz, E (1999a), Redesigning the CAP to meet the challenges of EU enlargement and the WTO: what can agricultural economic research contribute?, EAAE Presidential Address, European Review of Agricultural Economics, Vol 26

Rabinowicz, E (1999b), The CAP and enlargement - is there a suitable compromise?, mimeo

Schmitz, P M (1985), The international repercussions of EC agricultural policy, Intereconomics (Nov/Dec)

SLI och SJV (2000), Analys av underlag för ekonomiska jämförelser mellan jordbruket i Sverige och andra länder, SLI och SJV, Rapport 2000:10

SOU 1997:26, EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen, Rapport till Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP), Stockholm

SOU 1997:74, EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling, Rapport till Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP), Stockholm

SOU 1997:50, Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik, Rapport till Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP), Stockholm



SOU 1996:136, Effekter av EU:s jordbrukspolitik, Rapport till Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP), Stockholm

SOU 1997:150, EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning, Betänkande av kommittén om EU:s utvidgning - konsekvenser för jordbruket och den gemensamma jordbrukspolitiken, Stockholm

Statens Jordbruksverk (1998), Utvecklingen inom jordbruket 1997 - svenskt jordbruk i diagram och tabeller, 1998:7

Stoekel, A (1985), Intersectoral effects of the CAP: Growth, Trade and Employment, Occasional Papers 45. Bureau of Agriculture and Economics, Canberra

Tangermann, S (1999a), Interests and options in the WTO 2000 Negotiations on Agriculture: Developed Countries, Paper presented at The Conference on Agriculture and The New Trade Agenda in the WTO Negotiations, Geneva, Oct. 1-2

Tangermann, S (1999b), Agenda 2000 and the EU Position for the Next WTO Round, paper presented at Pellervo Economic Research Institute Seminar: Millennium Round of WTO Negotiations and International Agricultural Trade, Helsinki, Finland, November 5

UNCTAD (1999), Trade and Development Report, 1999, Geneva

Winters, AL (1988), The so-called "non-economic" objectives of agricultural policy, OECD, Working Papers, No. 52.