

Förord 1

EG-kommissionen presenterade i mars 1998 sin strategi för EU:s utvidgning, förslag till reformer på centrala politikområden och de finansiella perspektiven - Agenda 2000. En viktig del rör EU:s gemensamma jordbrukspolitik och ändringar i denna.

Som ett led i arbetet med att analysera konsekvenserna av förslagen i Agenda 2000 har ett nätverk av nationell jordbrukspolitisk expertis knutits till Jordbruksdepartementet. Resultatet av nätverkets arbete har på ett värdefullt sätt bidragit till att bredda och fördjupa analyserna av kommissionens förslag.

Nätverkets resultat och analyser utgör ett viktigt bidrag till att förstå de nödvändiga förändringar som förestår av den gemensamma jordbrukspolitiken. Därför finns det anledning att låta en vidare krets av läsare ta del av detta underlag. Författarna själva svarar för innehållet i rapporten.

Den 1 juli år 1999 bildas ett jordbruksekonomiskt institut med huvudansvar för samhällsekonomiskt inriktad analys- och utredningsverksamhet inom det jordbrukspolitiska området. Därmed skapas förutsättningar för departementet att även i framtiden få tillgång till önskvärda analys- och utredningsresurser för det långsiktiga reformarbetet.

Stockholm i december 1998

Margareta Winberg
Jordbruksminister

Förord 2

Föreliggande rapport är en svensk version av rapporten *Agenda 2000 with Reference to Swedish Agriculture*, Ds 1998:70. Avsikten att skriva den utsprungliga versionen på engelska är att delvis avhjälpa en påtalad brist på studier och analyser om svenskt jordbruk, vilka skulle kunna vara av intresse i andra länder. Rapporten är resultatet av ett nätverkssamarbete mellan ett flertal institutioner och organisationer, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Lantbruksekonomen, Uppsala Universitet (UU), Jordbruksverket (SJV), Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES) och Naturvårdsverket (NV). Ewa Rabinowicz (SLU) har fungerat som ledare för nätverket. Peter Frykblom (SLU) har varit sekreterare fram till juli 1998 och ersattes sedermera av Erik Fahlbeck (SLU). Genom att rapporten är produkten av ett gemensamt arbete är det inte lätt att fördela ansvaret för de olika kapitlen på ett rättvist sätt. Det främsta bidraget har gjorts av Lars Jonasson (Lantbruksekonomen) som svarat för de simuleringar som stora delar av analysen grundar sig på. Simuleringarna bygger på en jordbrukssektormodell som utvecklades av Lars under hans tid på SLU. Lars har också bidragit med underlagsmaterialet till kapitlen 8, 9, 10 och 12. Jordbruksverket har bidragit med data och underlagsmaterial till stora delar av materialet. Ewa Rabinowicz har skrivit kapitlen 7, 9, 12, 15, 16 och 17. Hon har också arbetat med att redigera rapporten tillsammans med Erik Fahlbeck och Yngve Anderson (UU). Olof Bolin (SLU) har varit huvudansvarig för att redigera den svenska versionen. Erik Fahlbeck har skrivit kapitlen 1, 2, 3, 5 och 6 samt tillsammans med Peter Frykblom kapitlet 13. Bent Rundqvist har bidragit med värdefulla synpunkter på detta kapital och på rapporten i övrigt. Olof Bolin har skrivit kapitlen 8, 10 och 11. Yngve Andersson har skrivit kapitel 14 och Per Persson (LES) kapitlet 4. Nätverkets analyser och utkast har löpande presenterats och diskuterats på jordbruksdepartementet. Dessa diskussioner har varit en mycket värdefull hjälp i arbetet. Kvarvarande felaktigheter och ofullkomligheter är dock vårt eget ansvar.

December 1998

Ewa Rabinowicz

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	i
1 INLEDNING	1
1.1 Agenda 2000	2
1.2 Studiens syfte	4
1.3 Svenskt jordbruk	5
2 METOD	7
3 EFFEKTER PÅ SEKTORSNIVÅ	13
3.1 Scenario med nuvarande politik	13
3.2 Grundscenariot med Agenda 2000	14
3.3 Resultat av modellberäkningarna	15
3.3.1 Effekter på produktion	15
3.3.2 Effekter på markanvändningen	17
3.4 Effekter på lönsamhet och intäkter från jordbruket	24
3.4.1 Effekter på miljön	27
3.4.2 Effekter på budget och välfärd	28
4 BASSENARIOTS EFFEKTER PÅ GÅRDSNIVÅ	31
4.1 Bakgrund	31
4.2 Några karakteristika för den svenska "fedovisningsenkäten" till lantbrukare	31
4.3 Resultat.....	32
4.3.1 Mjölkgården	32
4.3.2 Spannmålgården	34
4.4 Sammanfattning och slutsatser	34
5 EFFEKTER AV ANDRA REFORMFÖRSLAG	37
5.1 Det franska förslaget	38
5.2 London-scenariot	40
6 KÄNSLIGHETSANALYSER	45
6.1 Inledning	45
6.2 Träda och nationella kuvert	45
6.3 Resultat från känslighetsanalyserna	48
6.3.1 Lägre prissänkningar på mjölk	48
6.3.2 Lägre prissänkningar på spannmål	49

6.3.3	Lägre prissänkning på nötkött	49
6.3.4	Lägre priselasticitet på efterfrågan	50
6.3.5	Lägre maskinkostnader	50
7	JÄMFÖRELSE MED ANDRA STUDIER.....	51
7.1	Skillnader i angreppssätt	51
7.2	Agenda 2000 scenariot	52
7.3	Effekter på nyttjandet av jordbruksmark	53
7.4	Effekter på produktionen	53
7.5	Effekter på jordbrukets inkomster	54
7.6	Sammanfattning	54
8	KRAV PÅ TRÄDA	57
8.1	Modellresultat	57
8.2	Mekanismer av betydelse för ökat intresse för frivilligt trädesuttag och krafter som verkar i motsatt riktning	58
8.3	Regionala effekter	60
8.4	Effekter på arrende av minskad vallodling	62
8.5	Sammanfattande diskussion	63
9	NATIONELLA KUVERT	65
9.1	Effekter på budget och nettobidrag	65
9.2	Fördelning av nötkuvert	67
9.3	Modellbaserad analys	69
9.4	Stämmer modellresultaten med verkligheten?	70
9.5	Sammanfattning	72
10	FÖRDELNING AV TILLÄGGSKVOTER PÅ MJÖLK	75
10.1	Fördelning av kvoter	75
10.2	Konsekvenser för Sverige	76
10.3	Produktionskvoter blir bidragsrätter	77
11	PRINCIPER FÖR KOMPENSATION.....	79
11.1	Varför kompensera?	79
11.2	Inverkan på Sverige	81
11.3	Diskussion.....	84
12	MODULERINGSPRINCIPER.....	87
12.1	Inledning	87
12.1.1	Inkomstsmål och rimlig inkomst	87

12.1.2	Möjlig definition av skälig inkomst	89
12.1.3	Lika lön för lika arbete	90
12.1.4	Marknadsanpassad ersättning	90
12.1.5	Modulering utifrån inkomstfördelning	91
12.1.6	Modulering och sysselsättning	94
12.2	Modulering och landsbygdsutveckling	96
12.3	Sammanfattning och slutsatser	96
13	NÅGRA MILJÖKONSEKVENSER AV AGENDA 2000- FÖRSLAGET	99
13.1	Introduktion	99
13.2	Miljömål inom jordbrukspolitiken	99
13.3	Markanvändning	101
13.4	Miljöprogram	108
14	HUR PÅVERKAS KONSUMENTEN/SKATTEBETALAREN ..	111
14.1	Vad menas med förändringar i producent- och konsumentöverskott?	111
14.2	Den totala välfärdseffekten.	113
14.2.1	Den totala välfärdseffekten: En fördjupad diskussion	113
14.3	Stut- eller tjurkött?	115
14.4	Marknad eller reglering som instrument i en konsumentvänlig miljöpolitik?	117
14.5	Är systemkostnader försumbara?	120
14.6	Sammanfattning och slutsatser	121
15	LANDSBYGDSUTVECKLING OCH TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER FÖR LANDSBYGDSPOLITIKEN.....	123
15.1	Ändringsförslagen i Agenda 2000	123
15.2	Begreppsmässiga frågeställningar	126
15.2.1	Landsbygdsutveckling - på jakt efter en teoretisk ram	128
15.3	Landsbygdsregionernas framtida utveckling	132
15.4	Strukturfondernas politiska implikationer och reformer	133
15.5	Landsbygds- och strukturpolitik i Sverige	137
15.6	Framtida förändringar i förordningarna från ett svenskt perspektiv	138
15.7	Sammanfattning och slutsatser	140
16	WTO.....	143
16.1	Inledning	143
16.2	Agenda 2000 och URAA	143

16.3 Fortsätter liberaliseringen av handeln med jordbruksvaror?	145
16.4 Viktiga frågor för framtida WTO förhandlingar	147
16.5 Förväntningar och trovärdighet - är avlänkat stöd möjligt?	154
16.6 Är avlänkat stöd önskvärt?	157
16.7 Sammanfattning	158
17 ÖSTUTVIDGNINGEN.....	161
17.1 Inledning	161
17.2 Jordbruket i CEEC - problem och möjligheter	161
17.3 Kort jordbrukspolitisk översikt i CEEC länderna	165
17.4 Agenda 2000 och Europaavtalen	168
17.5 Östutvidgning och oreformrad CAP	169
17.6 CAP och CEEC	170
17.7 Betydelsen av Agenda 2000 förslaget	171
17.8 Problem med Agenda 2000 förslaget	173
17.9 Långsiktiga lösningar	174
17.10 Är renationalisering en effektiv långsiktsslösning?	175
17.11 Summering och slutsatser	177

Sammanfattning och slutsatser

Målet med denna studie är att analysera effekter som kan bli följden av förslagen i Agenda 2000, om de genomförs. Studien inriktar sig i huvudsak på konsekvenserna för svenskt jordbruk. Resultaten i studien kommer från två typer av ansatser, dels modellbaserade kalkyler dels principiella överväganden kring frågor kopplade till den gemensamma jordbruks-politiken (CAP) och Agenda 2000-förslaget.

Effekten på Sverige analyseras med hjälp av en jordbrukssektormodell, SASM, utvecklad av Lars Jonasson. SASM är en regionaliserad programmeringsmodell baserad på redovisningsdata från jordbruksföretag. Effekten av Agenda 2000 har utvärderats genom att jämföra de förväntade effekterna av detta reformförslag med ett scenario som representerar en fortsättning av nuvarande politik. Detta "nuvarande-politik-scenario" representerar en långsiktig, optimal anpassning till nuvarande prisnivå, direktbidrag, kvoter etc. under antagandet att det agromonetära systemet kommer att avskaffas. Följaktligen skiljer sig resultatet av nuvarande politik från preliminära siffror för 1998. Kalkylerna baseras på antagandet att priserna på jordbruksprodukter kommer att falla lika mycket som de föreslagna sänkningarna i interventionspriserna. I Agenda 2000-scenariot har de s.k. nationella kuverten utformats på ett sådant sätt att extensiva produktionsformer gynnas. Nationellt stöd till mjölkproduktion i norra Sverige har bibehållits oförändrat, vilket innebär lägre stöd per ko, eftersom totalproduktionen kommer att öka som en följd av utökad kvottilldelning till denna region.

Studien är uppdelad i två delar, A och B. Den första är inriktad på konsekvenserna för svenskt jordbruk och bygger huvudsakligen på beräkningar med modellen SASM. Den andra delen tar upp ett antal frågor relaterade till Agenda 2000-förslaget, både på svensk nivå och mer allmänna aspekter, som rör hela Europa.

Del A

Den övergripande bilden av de beräknade effekterna av att Agenda 2000-förslaget genomförs i Sverige pekar på tämligen begränsade förändringar i jordbruksproduktionen. Den modell som använts visar endast på smärre ekonomiska konsekvenser, mätt i reala termer.

Tabell i Produktion under olika scenarier (i 1000 ton)

	1998 preliminärt	Nuvarande politik	Agenda 2000 bas	Förändring i procent**
Spannmål	6 462	5 173	4 728	-9
Oljeväxter	116	176	218	24
Sockerbetor	2 801	2 651	2 651	0
Vall/grovfoder	*	4 413	4 396	0
Mjök	3 280	3 300	3 373	2
Nötkött	149	131	113	-17

1998 preliminärt har beräknats genom att använda genomsnittsskördar till 1998 års areal för olika grödor medan djuren och mjöken representeras av 1997 års verkliga siffror

** Inga siffror tillgängliga*

*** Förändring i procent mellan scenariot för nuvarande politik och Agenda 2000 bas*

Källa: SCB och modellberäkningar i SASM

Den främsta orsaken till de måttliga produktionseffekterna är att jordbruksproduktionen är starkt reglerad av kvantitativa åtgärder. Sådana åtgärder begränsar möjligheten att omfördela resurserna. Därigenom reduceras de realekonomiska effekterna. Så länge alla de existerande instrument som reglerar produktionen, d.v.s. produktionsrätter som mjölkkvoter, djurbidrag, direktbidrag till jordbruksmark etc. bibehålls oförändrade inom CAP, tenderar stora delar av de ekonomiska konsekvenser, som kan följa av reformförslaget, att visa sig i värdeförändringar på produktionsrätter, bidragsrätter och mark. För att uppnå verkliga förändringar i producenternas beteende, verkar det som om en mera långtgående reform än Agenda 2000-förslaget för CAP skulle behövas.

Modellanalyserna illustrerar också, att i ett så reglerat system som CAP, blir många av de förändringar som identifierats starkt knutna till de tekniska kraven i de olika systemen, eller mer generellt, "djävulen finns i detaljerna". Därmed är resultaten starkt kopplade till produktionsteknologin, till utformningen av politiska beslut rörande produktionen m.m. och till de fysiska sambanden i produktionsprocesserna. Förändringar i världsmarknadspriserna är av mindre betydelse. Agenda 2000-förslaget öppnar vägen för nationella initiativ på många områden, men håller fast vid produktionsrestriktionerna som huvudsakligt politiskt hjälpmedel. Därför kommer slutresultatet vad beträffar jordbruksproduktionen att, inom ramen för det nationella

kvotssystemet, bli starkt kopplat till specifikt svenska beslut om politikens inriktning.

Liknande resultat har erhållits i andra studier. Totaleffekten av Agenda 2000 på priser, kvantiteter och inkomster i europeiska jordbruk verkar bli relativt liten enligt tillgängliga studier. Allmänt sett är det mesta av den effekt man beräknar i dessa studier inte förorsakad av förändrad lönsamhet, utan av förändringar i parametrarna för styrning av utbudet. Produktions-ökningar för mjölk, brödsäd och oljeväxter är ett resultat av förändringen i utbudsrestriktionerna för dessa produkter. Beträffande spannmåls- och nötköttsproduktionen tycks svenska resultat skilja sig åtskilligt från de kalkyler som gjorts på EU-nivå. Produktionen av dessa varor väntas minska i Sverige men öka i EU. Till någon del är detta ett resultat av olikheter i antaganden och metodik. Den modell som här använts tar hänsyn till att åkermarken varierar i avkastningsförmåga mellan olika regioner och tillåter valet att producera eller att lägga marken i träda. Därigenom erhålls en realistisk representation av de möjligheter som möter producenterna. Den partiella (de facto) avlänkningen av dikobidraget, vilken inte beaktats i andra modeller, bidrar på liknande sätt till den nedgång i nötköttsproduktionen, som beräknats för Sverige. De känslighetsanalyser som genomförts visar att resultaten är robusta under rimliga variationer av förutsättningarna.

Trots den relativt ringa effekten på produktionen, kommer emellertid befintliga jordbrukare att drabbas av lägre markvärden, men kvotvärdena i produktionen beräknas stiga. Beräkningarna visar att värdet av mjölkkvoterna kommer att öka beroende på lägre kostnader för foderspannmål, ensilage och bete. Det kommer även att äga rum en kapitalisering av nötkreatursbidragen i moderdjur. Kostnaderna för ensilage och bete kommer att sjunka som ett resultat av lägre kostnader för markanvändning. Modellberäkningarna identifierar också en uppgång i värdet på den implicita producenträtten för kött, d.v.s. djurbidraget för dikor. Dessa produktionsrätter kommer också att öka i värde till följd av höjda nötköttsbidrag. Även sockerkvoterna beräknas öka i värde, trots att socker inte inkluderats i reformförslaget. Sockerkvoterna blir mer värdefulla, eftersom kostnaden för mark i alternativ användning sjunker.

De marginella effekterna på produktion och konsumtion får till följd, att de beräknade totala förändringarna i välfärd blir begränsade. Det är möjligt – och t.o.m. sannolikt – att de samhällsekonomiska konsekvenserna på kort sikt kommer att sluta i röda siffror. Reformförslaget i Agenda 2000 kommer dock att leda till omfördelningar, med förluster för skattebetalarna som (delvis) kompenserar jordbrukarna, vilka förlorar, medan konsumenterna blir vinnare. Eftersom Sverige är en nettobidragsgivare till EUs budget, kan det inträffa, att den ökade bördan på Sveriges skattebetalare kommer att neutralisera de beräknade

välfärdsvinsterna i livsmedelssektorn i ett nationellt allmänt jämviktssammanhang. Så länge som uppsättningen av kvoter, bidrag, producentträtter etc. behålls, är det rimligt att tro, att den administrativa bördan kommer att öka. Om s.k. cross compliance, direktbidrag till virtuella kor, moduleringar, nationella kuvert etc. genomförs, kan de nödvändiga administrativa insatserna vara tillräckligt höga för att i sig uppväga de beräknade mindre, men positiva, välfärdseffekterna.

Del B

En specifikt svensk politik för frivillig träda tycks vara nödvändig, eftersom det övre taket för träda synes avgörande för ett flertal viktiga frågeställningar som exempelvis: att bruka eller inte bruka jordbruksmark, spannmålsprisets nivå, självförsörjningen med spannmål, miljökonsekvenserna och för utfallet av Agenda 2000-förslaget, när det gäller de svenska kompensationsbetalningarna. Om ingen övre gräns för trädad areal fastställs, synes det lönsamt för jordbrukarna att lägga merparten av sin jordbruksmark i frivillig träda. Därigenom får de möjlighet att helt undvika maskinkostnaderna och förvandlas till renodlade "trottoarbönder". Även om detta i vissa avseenden kan anses vara miljömässigt fördelaktigt, kan legitimiteten i en politik, vilken betalar jordbrukare för att använda sin mark till icke-produktion, starkt ifrågasättas, särskilt som huvuddelen av den inhemska spannmålskonsumtionen i detta fall skulle behöva baseras på import.

Trädesbidraget kan, vid ett första påseende, uppfattas som den slutliga lösningen på problemet att skapa ett jordbruksstöd som inte är kopplat till produktionen (s.k. avlänkat stöd). Detta behöver dock inte vara helt sant. För det första, om normala brukningsmetoder krävs för att kvalificera sig för stöd, kommer en viss produktion alltid att behövas, även om den skulle vara olönsam utan direktstödet. För det andra, om den övre gränsen sätts under ett hundra procentigt uttag, måste jordbrukarna hålla sig med vissa maskiner för att uppfylla brukningskravet och kommer därigenom att producera mera än i en situation utan såväl maskiner som produktion. I båda fallen kommer således de tekniska krav, som kopplas till bidraget för träda att påtagligt främja produktionen. Intressant är också att sambandet mellan direktbidragen och spannmålsproduktionen förstärks med Agenda 2000-förslaget och gör stödet än mer "kopplat". Genom de sänkta spannmålspriserna blir direktbidragen mer avgörande än tidigare för att göra produktionen lönsam, eftersom en större andel av spannmålsproduktionen behöver arealbidrag för att passera lönsamhetsgränsen.

Samma tendens kan noteras i animalieproduktionen. Man kan därför hävda att de sänkta interventionspriserna och lägre marknadspriserna har

gjort de stegrade direktbidragen än mer produktionsstimulerande. Därmed går en av grundtankarna i reformen, den att skapa ett avlänkat stöd, delvis förlorad.

Direktbidragen skall betraktas som en delkompensation för sänkta producentpriser på nationell eller sektoriell nivå. Kompensationsprofilen försvagas emellertid, när man beaktar fördelningsdelen av kompensationsbidragen, särskilt då medlen används för ökade ambitioner i miljö- och regionalpolitiken. Därmed har även den nationella mjölkkvotens expansion för svenskt vidkommande fått oväntade fördelningspolitiska konsekvenser. Framför allt innebär den en omfördelning av produktion och välfärd inom mjölksektorn, från de högproduktiva jordbruksområdena till de mindre produktiva.

Vad gäller miljön leder Agenda 2000-förslaget till en ökad användning av bekämpningsmedel. Kväveläckage i olika former, till luft och vatten, kan å andra sidan minska något liksom bränsleanvändningen. Den totala arealen väl hävdad betesmark berörs nästan inte alls. Slutsatserna är giltiga för alla de scenarier som analyserats, med undantag för det fall där inget övre tak för frivillig träda fastställs. Valet av ett övre tak för träda visar sig vara den enskilt starkaste bestämningsfaktorn för miljökonsekvenserna. Om ingen sådan övre gräns fastställs, förstärks alla miljöeffekter i jämförelse med grundscenariot. Modellresultaten tyder på att förbättringar för både miljö och ekonomi är möjliga, om regionala skillnader beaktas när politiken fastställs.

Jämfört med det ursprungliga Agenda 2000-förslaget, innebär införandet av nationella kuvert en ökad nettobörda för Sverige. Den svenska andelen av den beräknade budgetökning som krävs för att finansiera de nationella kuverten, uppgår till 21 miljoner ECU. Animalieproducenterna skulle få 13 miljoner av dessa, vilket resulterar i en negativ svensk nettobalans på 8 miljoner.

Den politiska handlingsfriheten vad gäller användningen av kuverten är begränsad. Utfallen blir likartade för olika alternativ, men den underliggande strukturen av incitament skiljer sig åt. Om bidragen styrs till betesmarken, blir det lönsamt att behålla sådan mark. Betesdjuren som sådana kommer emellertid inte att vara lönsamma. Systemet skapar incitament att behålla betesmark men kräver tillsyn. Om bidragen å andra sidan riktas till djuren, kommer det inte att vara lönsamt att beta den naturliga betesmarken. För att stimulera fortsatt hävd av sådan mark måste djurbidragen koncentreras till extensiv uppfödning. Modellresultaten pekar i riktning mot en avvägning mellan effektiv nötköttsproduktion och permanent hävd av naturlig betesmark. Det verkar också tydligt att incitamentsstrukturen för jordbrukarna kommer att bli mer komplex än den redan är. Ett av de tydligaste exemplen är nötköttsproduktionen i Sverige. Om Agenda 2000-reformen genomförs, kan en

nötköttsproducerande jordbrukare komma att få inkomster från ett flertal olika håll: från köttet, som enhetsbidrag, som extensifieringsbidrag, i form av nationella kuvert, som kompensationsbidrag och i form av ett antal miljöprogram. För jordbrukaren blir det minst sagt krångligt att identifiera den produktionsmix, som maximerar hans totala vinst. Fenomenet gör det också svårt för administratörer att kunna påverka produktionen i en viss riktning.

Den centrala frågan i de kommande WTO-förhandlingarna kommer att vara direktbidragens status, i synnerhet om sådana bidrag överhuvud skall accepteras och på vilka villkor i så fall. En nyckelfråga blir effekten av direktbidragen på incitamenten att producera, eftersom avlänkade stöd kan överföras till den s.k. gröna boxen. De amerikanska direktbidragen har anmälts i WTO som gröna åtgärder. En jämförelse mellan de amerikanska bidragen och direktbidragen i EU, med antagandet att 100 procent frivillig träda är tillåtet, pekar på att bidrag av amerikansk modell kan vara mer produktionsfrämjande. Om alla direktbidrag fördelas till mark som måste skördas för att bidraget ska utgå, är skillnaderna mellan basversionen av Agenda 2000 och de amerikanska bidragen små. Genom att tillåta 100 procents trädesuttag blir EU-bidragen mer avlänkade. Villkor knutna till produktionen har uppenbarligen betydelse. Även om bidragen skulle vara formellt avlänkade framstår politiken inte som trovärdig.

Jämförelsen av alternativa metoder att utforma bidragsmoduleringen antyder att vissa transfereringar kan uppfattas som alltför höga ur rättvisesynpunkt, men det är svårt att utforma moduleringsprogram på ett konsistent och rättvisande sätt. Utan tillgång till data om produktionskostnader, övriga inkomster och levnadsnivå, kan man inte säkert veta att inkomsterna är alltför höga. Om endast de högsta bidragen sänks är moduleringseffekten nästan försumbar. En modulering av enbart direktbidragen, snarare än av alla bidrag, kan tyckas godtycklig. Svårigheterna att utforma en rimlig bidragsmodulering avslöjar CAPs grundläggande dilemma. CAP hade sitt ursprung i social omsorg och har inriktats på jordbrukarnas inkomstproblem. De förmodat låga jordbruksinkomsterna har dock betraktats som ett sektorsproblem snarare än som ett socialt problem. De ekonomisk-politiska medlen har utformats i enlighet därmed och givits i formen av ett prisstöd. Övergången till direktstöd gör det tekniskt möjligt att införa modulering. Att föra in socialt motiverade restriktioner i en uttalad sektorspolitik kommer dock inte att leda till att man får en konsekvent och effektiv socialpolitik.

Man är allmänt överens om att landsbygdsutvecklingspolitiken borde spela en betydelsefull roll för landsbygdsregionernas framtida vitalitet. Förändringarna i Agenda 2000 består emellertid i huvudsak av ett antal smärre förenklingar och omorganisationer av befintliga åtgärder. Avfolkningen av landsbygden kan förklaras med den sjunkande andel av

konsumenternas inkomster som går till mat och landsbygdens svaga konkurrensförmåga, när det gäller att producera de varor som istället efterfrågas. En landsbygdsutvecklingspolitik kommer knappast att kunna motverka den ständiga nedgången i sysselsättningen inom jordbruket. Istället bör en landsbygdsutvecklingspolitik befrämja konkurrensförmågan i landsbygdsregionerna, genom att göra några av de fördelar som bidrar till högre effektivitet i tätortsregionerna tillgängliga även på landsbygden och genom att eliminera negativa följder som kan uppstå som biprodukter av politik på andra områden. Sådana fördelar kunde omfatta tillgången till större resursspooler. Den princip om programintegration, som kommer att följas om Agenda 2000 genomförs, bör kunna leda till högre effektivitet genom samverkansfördelar, eliminering av dubbelarbete och möjligheter att hantera större projekt. Effektivitetsvinsterna tycks ha sin största potential mellan projektbaserade miljöstöd och åtgärder för landsbygdsutveckling som riktas mot miljö och småskalig tillverkning.

Agenda 2000-förslaget innehåller en del "goda nyheter" ur synpunkten att utvidgningen av EU österut underlättas.

Konsumentpriserna skulle bli lägre, vissa förenklingar av CAP har föreslagits, resurser för utveckling och omstrukturering av landsbygden, som kandidatländerna har blivit lovade, är i det långa loppet mer effektiva stöd än en uppblåsning av jordbruksproduktionen till följd av högre priser. Uppfyllandet av WTO-åtagandena skulle också underlättas, eftersom produktionsökningen, vid lägre priser och utan direktbidrag, kommer att bli mindre än annars. De långsiktiga problemen med den gemensamma jordbrukspolitiken har emellertid inte lösts. Mjök- och sockerkvoterna bibehålles. De är skadliga för kandidatländerna, vilka i slutändan kan komma att tvingas absorbera strukturella överskottet av dessa produkter från nuvarande EU länder. CAP är fortfarande ett högst komplicerat regelverk och strukturen på det jordbruksstöd som skulle uppkomma i Östeuropa som ett resultat av Agenda 2000-förslaget skulle bli extremt obalanserad. Jordbrukarna i de nya medlemsländerna skulle med Agenda 2000 tvingas konkurrera på mycket ojämna villkor.

Slutord

Den befintliga CAP kan kritiseras för att ha färre medel än mål. Reformförslagen i Agenda 2000 kan å andra sidan sägas föreslå ett brett spektrum av instrument med motstridiga syften. Framför allt är det svårt att se hur det slutliga utfallet av Agenda 2000-förslaget rimmar med det uttalade målet att främja EU-jordbrukets konkurrensförmåga på internationella marknader.

Är då Agenda 2000-förslaget ett framsteg ur effektivitets- och rättvisesynpunkt? Det man främst sätter sitt hopp till i förslaget är utbytet av prisstöd mot stöd i form av direktbidrag. Man kan möjligen hävda att en sådan förändring är önskvärd som ett första steg i en pågående reformprocess, men knappast som ett slutligt resultat.

Så länge som effekten på produktionen är liten kan det hända att den åtföljande välfärdsvinsten är obefintlig, om inte t.o.m. negativ, speciellt när man tar den administrativa bördan med i beräkningen. Om, efter en övergång till direktbidrag, samma producenter producerar samma varor och använder i stort sett samma teknik, kan prisstödet mycket väl vara mer effektivt. Fördelen med en övergång till direktbidrag är att detta gör det möjligt att relatera bidragen till relevanta samhällsekonomiska mål, vilket i sin tur kan möjliggöra en minskning av det totala stödet. Direktbidragens synlighet gör dem öppna för offentlig granskning. I det långa loppet är det enda permanenta bidrag, som kan försvaras från ekonomisk synpunkt, det som är kopplat till produktionen av kollektiva nyttigheter och positiva externa effekter, framför allt positiva miljöeffekter. Kortsiktigt kan emellertid rättvisespektrerna vara betydelsefulla, samtidigt som övergången till ett nytt system kan behöva göras gradvis.

Även effekten på konsumenternas välfärd hänger samman med de totala transfereringarna. Om finansieringen av en oförändrad mängd jordbruksstöd överförs från konsumenterna till skattebetalarna är inte så mycket vunnet. Välfärdsvinsterna på konsumtionen kommer att bli mer eller mindre eliminerade av störningarna från beskattningen, eftersom "icke-störande skatter" (lump sum taxes) bara finns i läroböcker. Från rättvisesynpunkt bör det noteras att kategorierna konsumenter och skattebetalare i hög grad överlappar varandra. Med avseende på andra stora utmaningar som Europas jordbruk står inför, WTO och östutvidgningen, ser Agenda 2000 ut att vara en bra början, men inte en slutlig lösning. Att utestänga de nya öststatsländerna från direktbidrag kan inte vara ett hållbart långsiktigt alternativ. Kanske är Agenda 2000-förslaget inte ens möjligt som en kortsiktig lindring. Så småningom måste direktbidragen utsträckas även till de nya medlemmarna eller reformeras. En långsiktig utmaning för det europeiska jordbruket, i samband med internationell handel, är inte att finna nya vägar att betala samma mängd

subventioner, utan att finna ut vilka slags bidrag som är legitima för att för att skydda den europeiska miljön och för att utveckla landsbygden.

Del A: Effekter av Agenda 2000 – en modellstudie

1 Inledning

Reformförslaget Agenda 2000 har flera mål som t ex att öka konkurrenskraften hos jordbruket inom EU, att underlätta en utvidgning av unionen mot öst, att inrikta produktionen mot mer ekologiskt uthålliga metoder och att göra EUs gemensamma jordbrukspolitik (the Common Agricultural Policy, CAP) mer legitim hos medborgarna.

Integration är en av de viktigaste frågorna för Europa. För den Europeiska Unionen (EU) är den gemensamma jordbrukspolitikerna ett centralt område i integrationsprocessen. Den Europeiska Kommissionen presenterade 1997 ett reformförslag omfattande CAP och EUs strukturfonder. CAP hade då ifrågasatts under lång tid. Ett antal svagheter hade betonats, inte minst att CAP tycks vara dyrbar för såväl producenter som konsumenter och skattebetalare. Utgifter som gäller jordbruk omfattar nästan 50 procent av EUs totala budget. Efter MacSharry-reformen 1992 har faktorer som intern inkonsistens, komplexitet och budgetbegränsningar motiverat ytterligare CAP-reformer. För utvidgningen av EU mot Öst- och Centraleuropa är CAP av avgörande betydelse. Vidare verkar det rimligt att anta att nästa WTO-runda kommer att fortsätta det arbete som påbörjades under den föregående Uruguayrundan. Såväl de nationella regeringarna som EU-kommissionen, tycks behöva en allsidig analys för att kunna klarlägga konsekvenserna för jordbrukspolitikerna av reformförslagen i Agenda 2000. Kommer de förslag som lagts att vara tillräckliga för de utmaningar som förväntas? Kommer de att underlätta en fortsatt integration av Europa, en utvidgning mot öst och de kommande

WTO-förhandlingarna? Och kommer i så fall resultaten att vara acceptabla från välfärdsekonomisk synpunkt?

1.1 Agenda 2000

Agenda 2000 förlänger strategin från 1992 års reform, d.v.s. tar ytterligare ett steg från prisstöd till direkta inkomststöd. Detta tillvägagångssätt föreslås särskilt för spannmål och nötkött. Man föreslår att nivån på interventionspriset för spannmål fixeras i ett steg vid 95,35 ECU per ton, d.v.s. 20 procent under dess nuvarande nivå. Ett särskilt arealbidrag föreslås utgå med 66 ECU per ton multiplicerat med regionens referensavkastning för spannmål enligt 1992 års reform. Stödet kan sänkas, om marknadspriserna upprätthålls på en nivå som för närvarande inte kan förutses. För nötkött kommer marknadsstödet att minska stegvis, totalt med 30 procent. Interventionssystemet för nötkött avskaffas och en privat lagerhållning införs. Nuvarande djurbidrag kommer att höjas och ett nytt mjölkbidrag införs. Mjölkkvoterna behålles men avses få mindre betydelse än tidigare.

Huvudsyftet med förslagen är att förbättra konkurrenskraften. När det gäller mjölk kommer kvotsystemet att förlängas till år 2006 och får därmed spela en fortsatt stor roll för mejerisektorn. För interventionspriset på mjölk föreslås en minskning med 15 procent. Ett årligt bidrag för mjölkkor kommer delvis att kompensera för detta. Generellt sett syftar man inte till att låta de bidrag som föreslagits kompensera fullt ut för prissänkningarna.

Ingen degressivitet och inga tidsbegränsningar har föreslagits för direktbidragen. Dessutom föreslås individuella tak för utbetalning av den totala summan av direktbidrag under olika marknadssystem, s.k. modulering. Agenda 2000 erbjuder medlemsstaterna möjligheten att modulera direktbidragen i samtliga jordbrukssektorer utifrån den arbetsinsats som används på gården liksom möjligheten att införa s.k. cross compliances, d.v.s. att koppla ihop miljökrav med bidragsutbetalningarna. Detaljerna sammanfattas nedan.

Agenda 2000 - de mest centrala förslagen

Spannmål: Interventionspriset sänks med 19,19 ECU/ton till 95,35 ECU/ton, direktstödet ökas från 54 ECU per hektar till 66 ECU per hektar och görs generellt och likadant för spannmål, oljeväxter, oljelin och träda. Referensnivån för den obligatoriska trädan sätts till 0 procent.

Nötkött: Det effektiva marknadsstödet sänks från 2 780 ECU/ton till 1950 ECU/ton. Intervention ersätts med privat lagring. Direktstöden för Am- och dikor höjs från 145 to 180 ECU + tilläggsbetalning; för tjurar höjs handjursbidragen från 135 to 220 ECU + tilläggsbetalning; för stutar höjs bidragen från 109 till 170 ECU + tilläggsbetalning; ett nytt stöd för mjölkkor införs på en nivå av 35 ECU/djur. Bidragen till kor är årliga, för tjurar finns en betalning per djur, för stutar betalas två bidrag per djur. Tilläggsbetalning sker efter kuvertprincipen (per hektar eller per djur).

Mjolk: Kvotssystemet behålls till år 2006. Ytterligare kvoter introduceras för yngre lantbrukare (1 procent) och för bergsregioner och nordiska regioner (1 procent). Prisstödet sänks med 15 procent. Nya kompensande direktstöd införs på 100 ECU per enhet + tilläggsbetalning (per hektar eller per djur) efter nationell implementering enligt kuvertmodellen.

Horisontella förordningen: Direktstöd per företag över 100 000 ECU reduceras med 20 procent, stöd över 200 000 reduceras med 25 procent. Medlemsstaterna får möjlighet att införa s.k. kopplande villkor (cross compliances).

Miljöstöd: De medel som "sparas" genom modulering och om medlemsländerna inför s.k. cross compliance kan användas till miljöstöd. Stöd till mindre gynnade områden (LFA) betalas per hektar.

Landsbygdsutveckling (LU): LU1 (jordbrukets miljöstöd, stöd till skogsplantering, pensioneringsstöd och LFA-stöd), LU2 (investeringsstöd till lantbruksföretag, stöd till marknadsföring, stöd till skogsbruk, utvecklingsstöd till landsbygden), finansieras av FEOGAs garantifond utom LU2 i mål 1 regioner.

1.2 Studiens syfte

Studien avser att analysera tänkbara följder för svenskt jordbruk av Agenda 2000-förslaget. Den inriktar sig främst på Sverige. Därtill tar den upp frågor som på sikt är relevanta för unionen som helhet och som indirekt påverkar Sverige. Då information är tillgänglig, görs också vissa jämförelser med övriga medlemsstater.

Analysen inriktar sig mestadels på den ekonomiska effektiviteten. Dock omfattar den även överväganden om rättvisa, t ex i fallet med modulering.

Rapportens utformning är den följande. Den är uppdelad i två huvuddelar. Först används en jordbrukssektormodell för att uppskatta reformens inverkan för Sveriges del på produktion, konsumtion, statliga utgifter, handel etc. I en andra del diskuteras speciella frågor med anknytning till Agenda 2000 och modellberäkningarna, som t ex alternativa utformningar av moduleringen, undantagen och de nationella kuverten etc.

I den första delen presenteras den matematiska modellen följt av en uttömmande sammanfattning av referensscenariot. Presentationen omfattar inverkan på produktion, markanvändning, boskap, direktbidrag, konsumtion, handel liksom konsekvenser för välfärden för producenter, konsumenter och skattebetalare. Figurer visas för nationella och i några fall för regionala nivåer. Grundscenariot motsvarar kommissionens förslag av den 18:e mars 1998 och det antas att förslaget genomförs i dess helhet. I de fall där förslaget överlåter till de nationella regeringarna att utforma reglerna, har antagandena grundats på rekommendationer från det svenska jordbruksdepartementet.

Referensscenariot kompletteras med andra policyscenarier, som har framförts i samband med Agenda 2000-förslaget, nämligen det franska förslaget att minska direktbidragen för att omfördela medel till landsbygdsutveckling och ett förslag för en radikal reform av mjölkproduktionen som framförts av den s.k. "Londonklubben". Eftersom Agenda 2000 lämnar visst utrymme för nationell bestämmanderätt, behandlas två olika scenarier när det gäller användningen av det svenska kuvertet och vissa krav på undantag.

Inverkan på gårdsnivå visas också som ett komplement till den sektormodell som används. Scenarioutformningen är densamma på gårdsnivån.

I grundalternativet antas full inverkan av de föreslagna prissänkningarna. Konsekvenser av alternativa antaganden undersöks

genom känslighetsanalyser. Därtill diskuteras tillförlitligheten i resultaten med inriktning på avgörande metodologiska antaganden i modellen.

Studiens andra del ägnas åt diskussion av specialfrågor. Åtskilliga av de nya reglerna, fr.a. de nationella kuverten, kan komma att genomföras på olika sätt. Inverkan av varierande antaganden undersöks för sig med övriga faktorer konstanta. Detta gäller undantagskraven, de nationella kuverten och fördelningen av tilläggskvoter för mjölk.

Reformförslagets huvudbudskap är övergången från prisstöd till direktbidrag. Eftersom direktbidragen delvis avses kompensera för prissänkningarna, diskuterar vi principer för kompensation. En kritisk granskning av de olika metoderna och principerna för modulering genomförs också.

En miljökonsekvensanalys av Agenda 2000-förslaget presenteras, liksom en diskussion som inriktar sig på förslagets inverkan på livsmedelskonsumenterna. Förändringarna i de horisontella regleringarna liksom de teoretiska grundvalarna för landsbygdsutvecklingspolitiken analyseras. Jämförelser med andra medlemsstater baserade på andra studier presenteras också. En diskussion av frågeställningar med anknytning till nästa WTO-runda och till östutvidgningen avrundar analysen i rapportens andra del.

Innan vi presenterar modellen och resultaten, ges nedan en kort introduktion till den svenska jordbrukssektorn.

1.3 Svenskt jordbruk

Jordbrukets primärproduktion svarar för omkring 1 procent av Sveriges BNP och sysselsättningen i jordbrukssektorn utgör mindre än 1,5 procent av den totala sysselsättningen. När man lägger till livsmedelsindustrierna upp- och nedströms fördubblas siffrorna.

Idag finns det omkring 90 000 jordbrukare i Sverige av vilka ca 25 000 kan karakteriseras som heltidsjordbrukare. Mer än två tredjedelar av totalinkomsten kommer från källor utanför jordbruket.

I södra Sveriges slättbygder är odlingsförhållandena likartade med dem i Danmark och norra delarna av Tyskland. Jordarna har hög lerhalt, växtsäsongen startar i april och slutar i september. I de sydligaste delarna odlas sockerbeter liksom spannmål, oljeväxter, potatis och grönsaker. Grisuppfödning och mjölkproduktion är också betydelsefulla i dessa områden. Vallgrödorna kan skördas två till tre gånger per år.

De norra delarna av Sverige, höglandet och skogsbygderna i södra Sverige har mindre bördig jord och en kortare växtsäsong. Odlingsförhållandena liknar dem i Finland och Norge. I dessa områden är mjölkproduktionen den mest betydelsefulla jordbruksinriktningen. Flera

mjolkproducenter har under senare år bytt till köttproduktion p.g.a. höjd produktivitet i mjolkproduktionen i kombination med införandet av kvoter och miljöprogram.

Medelstorleken på ett svenskt jordbruk är idag omkring 30 ha odlingsbar mark, men ett heltidsjordbruk utan djur kan omfatta 250 - 300 ha eller mer. Medelstorleken på en mjölkbesättning är idag omkring 35 kor, medan de som nyinvesterar ofta bygger för 60-80 kor.

Jordbruksproduktionen i Sverige är inte uttalat exportinriktad. Sedan decennier har den officiella jordbrukspolitiken inriktats på nationell självförsörjning. När stödprogram och åtgärder för gränsskydd stimulerade till produktion utöver inhemsk konsumtionsnivå, bedrev man export med hjälp av subventioner.

År 1990 fattade Sveriges riksdag ett beslut om en radikal jordbruksreform – en intern avreglering av marknaden. Ett omfattande anpassningsprogram gav tillfälligt stöd/kompensation till jordbrukare under en femårsperiod. Nationella program, huvudsakligen knutna till miljöaspekter inom jordbruket, var viktiga delar av reformen. Avregleringens intentioner kom emellertid aldrig att fullföljas, eftersom den svenska regeringen ansökte om medlemskap i EU år 1991.

2 Metod

En sektormodell av svenskt jordbruk används i analysen av effekterna av Agenda 2000-förslaget. Modellen kallas SASM-95 och har utvecklats av Lars Jonasson. En utförlig presentation av modellen återfinns i Jonasson (1996).

I korthet kan modellen sammanfattas i följande box:

SASM-95:

- Sektormodell över svenskt jordbruk och primärförädling.
- Matematisk programmeringsmodell.
- Multi-regional modell med 10 produktionsregioner, 5 marknadsregioner och transportaktiviteter.
- Komparativ-statisk jämviktsmodell med viss dynamik i fasta resurser.
- Efterfrågan representeras av regionala linjära efterfrågefunktioner och export till givna priser.
- Utbudet är dels inhemskt, härlett ur modellens produktionsaktiviteter, dels import till givna priser.
- Produktionsteknologin representeras av detaljerade regionala bidragskalkyler för växtodling och djurproduktion kombinerat med en uppsättning biologiska, tekniska och politiska restriktioner.

Modellen maximerar total välfärd för producenter och konsumenter. Konsumentbeteendet representeras av priselasticiteter på ett antal livsmedelsprodukter. Konsumentpriserna på livsmedel bygger på jordbrukets leveranspriser plus fasta och rörliga kostnader för transport och förädling. Traditionella antaganden för nyttomaximering används (d.v.s. konsumenter föredrar mer och billigare livsmedel framför mindre och dyrare).

Producenter förutsätts vara vinstmaximerare. Jordbrukare representeras i modellen av ett antal produktionsaktiviteter. Varje aktivitet återger produktionen av en vara. Vid fördelningen av odlingsbar mark kan modellen välja mellan vete, råg, havre, korn, raps, sockerbetor, potatis,

fodergräs, vall, naturbetesmarker, träda och "övrigt". För varje gröda bestäms strukturer för fasta regionala insatskostnader per hektar, d.v.s. varje aktivitet tilldelas en fix förbrukning per hektar av kapital, maskiner, traktortimmar, mantimmar, gödsel, bekämpningsmedel, etc. Varje aktivitet har också en regionalt fastställd avkastning per hektar och hektarskördarna är de regionala genomsnitten.

Modellen är uppbyggd på tio produktionsregioner i Sverige och varje region har sin egen kostnadsstruktur och avkastning. I någon mån återges aktuella skillnader i jordbruksstrukturer, naturförhållanden och transportkostnader etc. i modellen.

I varje region delas den odlingsbara marken upp i två grupper, en består av "bättre mark" och en av "sämre mark". Krävande grödor som sockerbetor, brödsäd, oljeväxter och potatis kan bara odlas på "bättre mark". Fodergräs och fodersäd kan odlas på all slags mark, men fodersäd ger 10 procent lägre skörd på "sämre mark". Klassificeringen bygger på observerade odlingsmönster hos jordbrukare, d.v.s. i varje modellregion bestäms andelen "bättre mark" av den andel av produktionen som är möjlig att odla på bördigare mark (sockerbetor, brödsäd, oljeväxter och potatis).

Även mjölk, kött, fläsk, lamm, fjäderfä och ägg kan produceras i modellen. Med dessa aktiviteter följer fasta kostnader per djurenhet för insatsvaror och en produktion, som varierar regionalt på samma sätt som för grödorna. Inom denna allmänna struktur för jordbruksproduktion, tillverkning och konsumtion är det möjligt att sätta in ett stort antal politiska CAP-instrument. Regleringar, restriktioner, bidrag etc. som är fastställda per insats, per avkastning, per hektar eller per djur, kan lätt inkluderas.

Teknologin representeras via strukturerna för input- och outputkostnader, som ingår i budgetarna för gröda och boskap. Jordbruksstrukturen uttrycks i tillförseln av insatser. Insatsvarorna kan vara variabla, intermediära, fasta eller halvfasta.

De flesta insatsvaror är variabla t.ex. gödsel, bekämpningsmedel, bränsle och arbetskraft. Dessa insatsvaror är tillgängliga till ett fast (oändligt elastiskt) pris. Intermediära insatser (produkter) är insatsvaror som produceras i ett produktionsled i ett jordbruk och används i en annat t.ex. foder, betesgräs, smågrisar och kalvar. Här måste tillgång och efterfrågan vara lika och man får regionala jämviktspriser. Om priserna skiljer mellan regionerna kan interregional handel uppstå.

Ett typexempel på fasta insatser är mark. I varje region är en bestämd areal tillgänglig för jordbruk. Denna areal kan nyttjas eller ej, men den kan inte utökas. Om all tillgänglig mark i en region kan användas för lönsam produktion, är mark en begränsande faktor och en markränta uppstår. Denna markränta är en viktig del av det beräknade överskottet för

producenten. Inga kapitalkostnader knutna till nuvarande markvärden inkluderas i modellen.

Halvfasta insatsvaror är fasta på kort sikt men varierar på längre sikt t.ex. byggnader och maskiner. Modellen används för att belysa övergångseffekter. Antagandena har valts så att de återger möjligheter i vad som skulle kunna betraktas som ett tioårsperspektiv. Det finns inga förändringar i teknologi eller inflation. Utveckling som kräver tid har emellertid beaktats i modellen. Fasta tillgångar d.v.s. maskiner och byggnader avskrivs med en viss procent årligen. Analyserna antas beskriva förändringar i ett tioårsperspektiv och avskrivningshastigheten har valts så att en viss del av de fasta tillgångarna måste återinvesteras för fortsatt produktion på nuvarande nivå. Den återstående delen av befintliga byggnader kommer dock att skapa ett producentöverskott liknande markräntan. Inga historiska kostnader, restvärden, för dessa återstående byggnader har tagits med i modellen.

För mjölkproduktionen kan modellen välja mellan tre möjligheter: liten, mellanstor och stor besättning. Utgångsläget bestäms av den aktuella fördelningen av byggnader och besättningarnas storlek, men i övergångsskedet och med ändrade politiska ramar kommer modellen att välja den optimala fördelningen av återinvesteringar i mjölkproduktion regionalt och i större besättningar. Det kan understrykas att den strukturella fördelningen i storlek och region delvis bestäms av nuvarande struktur. Existerande byggnader kan användas utan kostnad medan nya byggnader, som är större eller ligger i andra regioner, kostar.

När det gäller djuruppfödning har modellen inga restriktioner bortsett från dem som beror av regionens läge, d.v.s. modellen kan välja att öka t.ex. produktionen av nötkött i en region som om den regionen var ett stort "jordbruk", som utan kostnader kan fördela djur till uppfödnings- och betesområden. Den regional omfördelningen av produktionen dämpas dock av kostnadsfördelen med fortsatt produktion i nuvarande byggnader när det gäller mejeriproduktion.

Jordbrukarens agerande återges av modellens val av den mest lönsamma uppsättningen av produktionsaktiviteter. Valen är emellertid begränsade på flera sätt. I varje region kan biologiska restriktioner på växelbruk begränsa användningen av grödor och ökningen av boskap begränsas delvis av födelsetal, befintliga byggnader och djurfoder. Viss interregional transport kan förekomma, men på nationell nivå begränsas nötköttsuppfödningen av antalet kalvar etc.

EU-regleringar som kvotering begränsar också valet av aktiviteter. I Sverige har regeringen valt att dela landet i två regioner när det gäller fördelning av mjölkkvoter. Kvoterna kan säljas inom regionerna till administrativt fastställda priser men kan inte säljas mellan dessa två

regioner. I modellen säljs mjölkkvoter mellan de två kvotregionerna och jämviktspriset indikerar en kvotränta.

När det gäller det svenska miljöprogrammet och det regionala stödet, är Sverige uppdelat i åtta regioner som också är representerade i modellen. De återstående områdena delas i modellen upp i två regioner, vilket totalt gör tio produktionsregioner i modellen.

Priser fastställs av modellen som en uppsättning jämviktspriser, men utrymmet för handelsprodukter är begränsat av import- och exportpriser. Export- och importpriser bestäms exogent utanför modellen. De sätts på nivåer som representerar aktuella EU-priser. För de flesta produkter motsvarar det svenska exportpriset interventionspris, medan importpriset motsvarar interventionspris plus transportkostnader till Sverige.

Det antas att jordbrukare inte kan diskriminera mellan inhemska och utländska marknader. Följaktligen utgår modellen från att jordbrukare enbart har att acceptera de priser som marknaden sätter. Även om modellen antar normal negativ priselasticitet för konsumenter, agerar inte jordbrukare strategiskt för att t.ex. begränsa utbudet för att uppnå högre priser – med ett undantag. När man sätter priset på mjölk, antas en bestämd del av priset på färsk mjölk fördelas internt till andra mjölkbaserade varor. Denna justering motsvarar den gamla prissättningsstrukturen i jordbrukarnas kooperativ för mjölkprodukter. Även om det saknas klara belägg för en sådan prissättningsmekanism idag, är det värt att notera att priset på färsk mjölk för konsumenter liksom jordbrukarens leveranspris är högre i Sverige än i de flesta andra EU-länder, samt att prisutvecklingen inom mejerivaror tyder på ökade marginaler i förädlingen under senare år.

Priser kan i Sverige variera mellan men inte inom regioner. Lokala skillnader i produktion och konsumtion leder till intern inhemsk handel i Sverige. Priserna kan variera beroende av inhemska transportkostnader. Modellen bygger på genomsnittsdata. Uppgifter för avkastning och kostnader representeras av regionala- och gruppgenomsnittsdata. Därigenom kan modellen representera nationen eller en region på ett enklare sätt än en modell byggd på ickelinjära kostnads- och efterfrågefunktioner. Som ett resultat därav blir modellresultaten "tröskelberoende" d.v.s. modellen kan överreagera vid vissa kritiska nivåer. Det kan t.ex. vara så att vid ett visst pris används stora arealer odlingsbar mark till spannmålsproduktion men vid ett obetydligt lägre pris används merparten av marken till andra ändamål eller används inte alls. När lönsamheten i en aktivitet är nära noll eller nära den lönsamhet som erhålls i den bästa alternativa användningen av de insatsvaror som knyts till aktiviteten, kan små förändringar i priser orsaka dramatiska effekter i modellösningarna. Det kan även noteras att modellen väljer att använda insatsvaror så snart som det existerar en aktivitet som skapar en positiv

vinst. Å andra sidan väljer modellen aldrig en aktivitet som är kopplad till negativ avkastning, om det inte krävs som en del av växelbruket.

Även om modeller av det här slaget tenderar att överdriva en del effekter, begränsar detta inte nödvändigtvis modellernas användbarhet. Resultaten kan i varje fall illustrera den reformerade jordbrukspolitikens ändrade incitamentstrukturer. Beräknade inriktningar på produktions- och konsumtionsförändringar kan säga oss något väsentligt om den nya politiken, även om de absoluta beloppen kan ifrågasättas.

Resultat från modellkörningarna kompletteras med att antal ansatser. På gårdsnivå kommer bokföringsdata från aktuella jordbruk att användas. Enkla beräkningar, litteraturstudier samt analytisk granskning av resultaten kommer också att nyttjas. Studien inriktar sig på Sverige. Effekter i andra länder refereras men undersöks inte grundligare.

Referenser:

Jonasson, Lars, 1996, *Mathematical programming for sector analysis*.
Dissertation 18. Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för ekonomi,
Uppsala.

3 Effekter på sektornivå i Sverige

I detta kapitel analyseras effekten av Agenda 2000 på svenskt jordbruk, jämfört med en fortsättning av den nuvarande politiken. De båda scenarierna beskrivs kortfattat nedan. Kapitlet innehåller skattningar av de huvudsakliga effekterna. Resultaten återges först på nationell nivå. Därefter uppmärksammas några regionala konsekvenser.

3.1 Scenario med nuvarande politik

När man diskuterar effekterna av Agenda 2000 blir referenspunkten viktig. Sverige har varit medlem av Europeiska Unionen i endast tre år. Åtskilliga exempel visar att svenskt jordbruk ännu inte anpassats helt till de nya förhållandena:

För det första, jordbruk är en aktivitet med långsiktig anpassning. Omställning tar tid. Nuvarande produktionsmönster återspeglar fortfarande den svenska jordbrukspolitiken från tiden innan vi blev associerade med EU.

För det andra, alla förändringar i jordbrukspolitiken som hänger samman med vår associering har inte införts samtidigt. Några bestämmelser, som t.ex. miljöstöd till permanent vall, har funnits i mindre än ett år. (Brist på budgetmedel och behov av delfinansiering i kombination med begränsade möjligheter att formulera och genomföra alla åtgärder i CAP strax efter det att Sverige gick med i EU, förklarar det gradvisa införandet av vissa av åtgärderna.)

För det tredje, det agromonetära systemet finns fortfarande men skall upphöra. En avveckling av det agromonetära systemet förutsätter en minskning av stödet till svenskt jordbruk.

Eftersom vi är intresserade av effekterna av Agenda 2000 per se, kommer Agenda 2000-beräkningarna att jämföras med en beräkning av vad som skulle ha inträffat, om den svenska jordbrukssektorn, i modelltermer, hade anpassats till den befintliga CAP av år 1998. Policyresultatet, en varaktig jämvikt med nuvarande prisnivåer, direktbidrag, kvoter etc kallas "nuvarande politik". Vidare, eftersom analysen inriktas på Agenda 2000-förslaget, avskaffas det agromonetära systemet även i scenariot med "nuvarande politik" och växelkursen stannar

vid 8,65 SEK/ECU. Denna siffra motsvarar en genomsnittlig växelkurs för perioden 970101-980630.

Oaktat detta, kommer beräknade skillnader att kompletteras och jämföras med aktuella siffror för svenska förhållanden, eftersom det kan vara av intresse att relatera resultaten också till nuvarande förhållanden. Skillnaderna mellan en optimal anpassning på lång sikt till den nuvarande politiken och den nuvarande produktionen är i några fall signifikanta. Som framgår av tabell 3.1, visar modellen att svenska jordbrukare borde producera mer oljeväxter under den nuvarande politiken, än vad de faktiskt gör. Resultatet kan förklaras av förhållandet mellan de siffror som valts för spannmål och oljeväxter i modellen. Enligt såväl de allmänna rekommendationerna från växtodlingsrådgivarna, som ett antal beräkningar av lönsamheten i produktionen, tycks oljeväxter vara mer lönsamma "på papperet" än vad som kommer till uttryck genom de svenska jordbrukarnas beteende. På motsvarande sätt visar modellen att om den nuvarande politiken skulle vara i tio år, skulle betydande förändringar i markanvändningen komma att äga rum. Se tabell 3.2. Mer mark skulle komma att användas för oljeväxter och i synnerhet för vall, medan markanvändningen i spannmålsproduktionen skulle komma att krympa. Trädesuttag skulle också vara attraktivt. Andelen av basarealen som är träda skulle öka från 13 procent till 17 procent. Basarealen är den areal som används för spannmål, oljeväxter, proteingrödor och träda.

3.2 Grundscenariot med Agenda 2000

I grundscenariot för Agenda 2000 gör man modellberäkningar med EU-kommissionens reformförslag från mars 1998. Marsförslaget inkluderar ett antal öppna val som måste göras på nationell nivå. Antaganden om valet av nationella parametrar har gjorts efter diskussion med det svenska jordbruksdepartementet.

Ett tak för frivilliga arealuttag - träda - sätts vid 50 procent av basarealen på gårdsnivå, om inte marken används för produktion av bioenergi. (Det antas att arealen med energigrödor kan öka med högst 50 procent från nuvarande nivå.)

Nationella kuvert: Mjölkuvertet utbetalas som ett extra enhetsbidrag, d.v.s. som ett direktbidrag per virtuell ko. Nötköttskuvertet riktas mot extensiva produktionsformer. Det innebär att man ger ett maximalt direktbidrag på 55 ECU per diko, ett maximalt direktbidrag till slaktkvigor på 255 ECU, fördelar resterande medel på stutar så långt möjligt och därefter på tjurar. Efter beräknade justeringar slutar detta i 120 ECU per stut och inget till tjurarna.

Extensifieringsbidraget har fastställts till 100 ECU. Areal kvalificerad för extensifieringsbidrag inkluderar: permanent bete, bete på åkermark och områden där djur kan beta efter en vallfoderskörd. S.k. cross-compliance och modulering ingår inte i basscenariot.

Sverige har ett särskilt nationellt stöd till de norra regionerna – de "arktiska områdena" (norr om 62:a breddgraden). Enligt anslutningsavtalet, där förutsättningarna för det nationella stödet specificeras, tillåts inte detta stöd att öka. Nordliga områden kommer att få en utökning av sina mjölkkvoter. Samtidigt måste stödet till mjölkproduktionen minska i motsvarande grad för att hålla det nationella stödet på oförändrad nivå.

I basscenariot antas marknadspriserna sjunka lika mycket som den föreslagna reduktionen av interventionspriserna. Konsekvenserna av några av dessa antaganden kommer att granskas längre fram i rapporten.

3.3 Resultat av modellberäkningarna

3.3.1 Effekter på produktion

Som en följd av Agenda 2000 väntas produktionsvärdet sjunka med 17 procent, från 2,3 miljarder ECU till 1,9 miljarder ECU. (Siffrorna återger den andel av den svenska jordbruksproduktionen som fångas upp i den valda modellen och är därför lägre än om hela jordbruksproduktionen inkluderats.) Nedgången kan delas upp i en nedgång i produktionsvolymen (0,13 miljarder ECU) och i en nedgång i priserna (0,27 miljarder ECU). Förändringarna summeras i tabell 3.1.

Table 3.1 Beräknad produktion (i 1000 ton)

	1998 preliminärt**	Nuvarande politik	Agenda 2000 bas	Förändring i procent
Spannmål	6 462	5 173	4 728	-9
Oljeväxter	116	176	218	24
Socketbet	2 801	2 651	2 651	0
Vall	*	4 413	4 396	0
Mjök	3 280	3 300	3 373	2
Nötkött	149	131	113	-17

* Inga siffror tillgängliga, **1998 preliminärt har beräknats genom att använda genomsnittsskördar till 1998 års areal för olika grödor, medan djuren och mjölken representeras av 1997 års verkliga siffror

Källa: SCB och modellberäkningar i SASM

Produktionen av spannmål och nötkött antas sjunka som ett resultat av reformen, medan mjök och oljeväxter ökar. Förändringar i mjökproduktionen följer direkt av den utökade mjökkvoten. I Agenda 2000 kommer Sverige att få utökade mjökkvoter riktade till unga jordbrukare och till de norra delarna av Sverige. (Å andra sidan ökas inte värdet av de kompenserande direktbidragen till mjökcor på nationell nivå utan de minskas i stället proportionellt för alla innehavare av kvoter. Som ett resultat kommer alla nuvarande mjökproducenter i södra Sverige att uppleva en relativ välfärdslust jämfört med producenter i norra Sverige, liksom till producenter i t.ex. Danmark.)

Spannmålsproduktionen beräknas i basscenariot gå tillbaka till förmån för träda. I många delar av Sverige blir det mer lönsamt att ta ut mark ur spannmålsproduktionen och få direktbidrag för träda, om man jämför med att investera i maskinutrustning för uthållig spannmålsproduktion.

När det gäller oljeväxter är situationen annorlunda. De beräknade nettoeffekterna innebär en minskning av den besådda arealen med omkring 4 procent och en produktionsökning på omkring 25 procent. Detta tämligen förbryllande resultat kan förklaras av en övergång från vår- till höstsådd av oljeväxter. Med utökad träda blir det dessutom möjligt med en växtföljd som inkluderar mer höstoljeväxter, vilket ger högre genomsnittsskördar.

När de nationella siffrorna delas upp i regionala, är skillnaderna i bördighet synliga i det regionala mönstret. På slätterna i södra Sverige minskar spannmålsproduktionen något, medan den sjunker påtagligt i andra regioner. (Vissa regionala siffror presenteras i tabellerna 3.4 och 3.5.)

Nötköttsproduktionen sjunker avsevärt som ett resultat av Agenda 2000-förslaget. Sjunkande lönsamhet i produktionen av slaktkvigor och

ändrade regler för dikor är de viktigaste förklaringarna. Effekten på nötköttsproduktionen diskuteras vidare i anslutning till tabell 3.3.

Fläsk omfattas inte av förslagen i Agenda 2000 och berörs endast indirekt. Två kommentarer kan vara värda att nämna i samband med fläsk. För det första har förändringar på nötköttsområdet, med lägre konsumentpriser på nötkött, satt en prispress på fläsk. Uppskattningar av traditionella korspriselasticiteter mellan nötkött och fläsk identifierar vanligen en betydande substitutionseffekt med avseende på förändringar i relativpriset mellan de två. I modellberäkningarna sjunker konsumentpriserna på nötkött med omkring 22 procent, något som naturligtvis påverkar efterfrågan på fläsk. Samtidigt finns det en långsiktig trend i konsumtionsmönstret till fördel för "vitt" kött.

För det andra kommer den föreslagna sänkningen på EU-nivå av interventionspriset för spannmål att leda till en anpassning av exportsubventionerna för fläskkött, proportionell mot den genomsnittliga andelen spannmål i svinfoder. Traditionellt har svenska fläskproducenter använt en högre andel spannmål i foderblandningar än den genomsnittlige EU-producenten och kommer därför att, åtminstone i det korta perspektivet, tjäna relativt mer på denna förändring.

3.3.2 Effekter på markanvändningen

Table 3.2 Beräknad användning av jordbruksmark (i 1000 hektar)

	1998 preliminärt*	Nuvarande politik	Agenda 2000 bas	Förändring i procent
Höstsäd	440	311	305	-2
Vårsäd	861	736	642	-13
Oljeväxter	55	83	80	-4
Träda	209	229	370	62
Vall	963	1 249	1 192	-5
Potatis	33	40	40	0
Socketbetor	60	58	58	0
Övr. grödor	127	63	88	40
Totalt	2 748	2 768	2 768	0
Brukad	2 509	2 526	2 367	-6
Träda**	13%	17%	26%	

*1998 preliminärt har beräknats genom att multiplicera preliminära uppgifter från SCB avseende grödval med genomsnittsskördar för respektive grödor, ** Siffran visar träda i procent av basarealen (som i modellen är summan av de fyra första raderna i tabellen)

Källa: SCB och modellberäkningar i SASM

Det allmänna intrycket är att den optimala användningen av den odlingsbara marken inte märkbart skulle förändras under Agenda 2000. Den viktigaste förändringen är den påtagliga utökningen av trädesarealen. Vårgrödorna, som har lägre skördar men som kan odlas under mindre gynnsamma förhållanden än vintergrödor, minskar samtidigt.

Tabell 3.3 illustrerar det beräknade antalet djur. Resultatet påverkas av utformningen av de nationella kuverten.

Tabell 3.3 Beräknat djurantal (i 1000-tal, siffror för tjurar, stutar and kvigor representeras av slaktade djur per år)

	1998 preliminärt*	Nuvarande politik	Agenda 2000 bas	Förändring i procent
Mjölkkor	442.0	455.9	466.0	2
Am- och dikor	163.0	140.1	106.0	-24
Tjurar	249.8	164.3	42.4	-74
Stutar	11.4	78.6	191.1	143
Kvigor för slakt	53.3	33.5	21.2	-37

* Mjölkkor och am- och dikor representeras av preliminära siffror från SCB, tjurar, stutar och kvigor för slakt representeras av uppgifter från 1997

Källa: SCB och modellberäkningar i SASM

Animalieproduktionen

Den måttliga ökningen i antalet mjölkkor är en direkt följd av utökningen av den svenska mjölkkvoten. Inom gruppen köttdjur bedömer man att produktionen förändras drastiskt med en stor nedgång i antalet dikor och tjurar, vilket delvis motverkas av en stor uppgång av antalet stutar. För dikor har nedgången två orsaker. Den är en följd av lägre köttpriser men, ännu viktigare, av ändrade regler. För Sveriges del innebär Agenda 2000-förslaget en minskning av den nationella nivån på djurbidrag för dikor. Eftersom svenska jordbrukare inte utnyttjade hela bidragstilldelningen år 1996, har den totala nivån sänkts från 155 000 till 132 500 bidragsrätter i förslaget, trots att det aktuella antalet dikor var 164 000. Jordbruksverket satte igång en administrativ process för omfördelning av kopremier från jordbrukare som inte använde dem till jordbrukare som ville utöka sin produktion 1996 och till jordbrukare som hade dikor utan bidrag. Under detta år omfördelades omkring 10 000 bidragsrätter. Omfördelningen av bidragsrätterna till dikor kan ses som ett exempel på de svenska jordbrukarnas anpassning till CAP. Det bör dock noteras att det i modellberäkningarna, för anpassningen till nuvarande CAP, inte är

lönsamt för svenska bönder att använda den nationella kvoten för dikobidrag fullt ut.

I Agenda 2000-förslaget har dikobidragen förändrats. I förslaget skulle även kvigor kvalificera för 20 procent av bidragsrätterna. Då troligtvis de flesta dikoproducenter har rekryteringskvigor på upp till åtminstone 20 procent av antalet dikor, kommer detta förslag att påverka producenterna på samma sätt som en minskning av antalet bidragsrätter med 20 procent. För jordbrukare som föder upp dikor kommer det att vara vedertaget att inkludera rekryteringskvigor upp till 20 procent av det totala antalet enhetsbidrag. Därmed sjunker antalet dikor med 20 procent. Den totala nedgången i köttproduktionen i Sverige bedöms bli mindre än 15 procent.

Det kan också noteras att med en ändrad produktionsinriktning från tjuvar till stutar kommer det totala antalet djur att öka. Stutar växer långsammare än tjuvar. I modellen antas stutar ha en uppfödningstid som är 33 procent längre än den för tjuvar.

I modellberäkningarna är inte köttproduktionen lönsam i Sverige utan direktbidrag i form av djurbidrag, extensifieringsbidrag och miljöprogram.

Regionala konsekvenser

Sverige delas i modellen upp i tio produktionsregioner (se fig 3.1). Regionerna har samma geografiska gränser som CAP-stöden givit upphov till. Region 1 utgör den mest nordliga och arktiska delen av Sverige med små gårdar och en liten andel växtodlingsgårdar. Den har tämligen ogynnsamma jordbruksförutsättningar, skog och bergslandskap dominerar i ett mycket glest befolkat område utan större städer. Huvudprodukten i jordbruket är mjölk. Region 1 kvalificerar för högsta LFA-stödet och för övrigt nationellt finansierat jordbruksstöd.

Region 2a är den för jordbruk näst sämsta även om förutsättningarna är likartade med dem i Region 1. Den är mycket glest befolkad och inbegriper kustområden och älvdalar i norra Sverige samt skogsdistrikt i västra Sverige. Små- och deltidjordbruk dominerar och de större jordbruken är mjölkgårdar.

Region 2b finner vi i det sydöstra hörnet av Norrland med något bättre produktionsvillkor än i de förra två, även om strukturen är likartad med mycket skog och små jordbruk. Regionerna 2a och 2b är berättigade till nationellt stöd och till LFA-stöd.

I region 3 är brukningsförhållandena ännu något bättre, men fortfarande är strukturen likartad med de tidigare områdena. Regionen 3 kan ges LFA stöd liksom den lägsta nivån av nationellt stöd.

Regionen 4 kan ges LFA-stöd men inte nationellt finansierat stöd. Regionen har en växtodlingsandel i nivå med riksgenomsnittet och befolkningstätheten är något högre än för de nämnda regionerna.

Region 5a omfattar skogsområdena i södra Sverige. Andelarna smågårdar och spannmålsjordbruk är små då mjölk- och köttproduktionen dominerar. Regionen är intressant ur biologisk diversitetssynpunkt.

Regionen 5b kan också ges LFA-stöd och har lägre skogsandel och mer spannmål än 5a. Region 5c utgör gränsen för LFA-stödet. Den kan få regionalt miljöstöd men inte ges regionalt stöd till animalieproduktionen. Regionen gränsar till slättbygderna och kännetecknas av blandningen av skogs- och slättbygd. Mjölk och kött dominerar produktionen och förekomsten av hagmark är hög. Regionen 9m inbegriper slättbygderna i mellersta Sverige. Åkermarken är mestadels gammal sjöbotten med stort lerinnehåll. Produktionen är koncentrerad på spannmålsodling på tämligen stora gårdar. Regionen kan inte få LFA-stöd.

Regionen 9c, slutligen, omfattar de sydligaste slättbygderna med bördiga jordar och goda produktionsförhållanden. Spannmålsodlingen är omfattande, men potatis, sockerbetor och grönsaker är viktiga produkter liksom den intensiva animalieproduktionen, med en stor andel av svin- och fjäderfäproduktionen. (Regionen MI i figuren utgör i modellen en mindre del av denna region.)

Figur 3.1 Regioner i modellberäkningarna

Figur 3.1 finns endast i den tryckta upplagan

Modellen ger en hel del regionala utslag. I tabellerna 3.4 och 3.5 ses effekterna av Agenda 2000 på sysselsättningen, produktionen och direktstöden. Några miljöparametrar visas i tabellen 3.9

Tabell 3.4 Effekter av Agenda 2000-förslaget på regional nivå: sysselsättning, produktion och direktstöd; scenariot nuvarande politik = 1.00

	Arbetstimmar	Produktions- volym	Produktions- värde	Direktstöd
Region 1	0.95	1.01	0.85	1.27
Region 2a	1.05	1.13	0.97	1.29
Region 2b	0.98	0.98	0.84	1.15
Region 3	0.99	1.00	0.83	1.06
Region 4	1.00	1.02	0.85	1.26
Region 5a	1.00	1.00	0.84	1.71
Region 5b	1.03	0.96	0.82	1.70
Region 5c	1.05	0.97	0.80	1.52
Region 9m	0.91	0.96	0.82	1.19
Region 9s	0.98	1.00	0.90	1.31
Sverige	0.98	0.99	0.85	1.33

Källa: Modellberäkningar i SASM

Med Agenda 2000 sjunker såväl sysselsättningen som produktionen - i volym och värde - medan direktstöden ökar. Då produktionen skiftar från spannmål och kött till mjölk, ges inte minst vissa regionala effekter. I de bättre regionerna blir träda ett gynnsamt alternativ i Agenda 2000 med den sydligaste regionen som ett undantag. Där är spannmålsodling så lönsam att den mestadels slår ut trädesalternativet.

Mjölproduktionen ökar på den nationella nivån och stegringen koncentreras till regionerna 2a och 4. Den påtagliga uppgången i det nordliga Sverige är en konsekvens av kvotfördelningen dit och av att lönsamheten där blivit som störst genom det regionala stödet. Dessa områden synes uppenbarligen ha blivit överkompenserade utifrån sina naturliga handikapp. Sålunda har investeringarna i mjölkproduktionen blivit mest lönsamma i de minst produktiva regionerna.

Tabell 3.5 Regionala förändringar i träda, spannmålsproduktion samt produktion av mjölk och kött under Agenda 2000 jämfört med scenariot nuvarande politik (som är lika med 1.00).

	Träda	Spannmål	Mjölk	Nötkött
Region 1	0.25	0.97	1.00	1.02
Region 2a	0.21	0.90	1.25	1.03
Region 2b	0.22	0.97	0.99	0.98
Region 3	0.27	0.97	1.00	0.99
Region 4	0.85	0.87	1.06	0.98
Region 5a	0.80	0.62	1.01	0.94
Region 5b	4.46	0.96	1.00	0.79
Region 5c	0.70	0.68	1.00	0.72
Region 9m	1.88	0.87	1.01	0.79
Region 9s	1.37	1.02	1.00	0.69
Sverige	1.61	0.92	1.02	0.87

Källa: Modellberäkningar i SASM

Även nötköttsproduktionen omfördelas från de mer till de mindre produktiva regionerna genom att öka i nordliga distrikt och minska i de sydligaste slättbygderna. Detta är ett resultat av ökat stöd till nötkött, mjölk och vall i norr och minskat stöd till spannmål i söder. Omallokeringen av stödet förstärker ett redan existerande produktionsmönster.

Regionen 5c är liten och speciell, belägen mellan skogs- och slättbygd. Den kan få regionalt stöd till vall, men inte till djur. Agenda 2000 ger där sänkt lönsamhet i spannmålsproduktionen. Under dessa förutsättningar blir det mest lönsamt att producera grovfoder till försäljning, varvid vallproduktionen ökar på bekostnad av spannmål och träda. Grovfodret säljs till animalieproducenterna i slättbygderna (där spannmål och träda är lönsammare) och dem i skogsbygderna (där grovfoderproduktionen är för kostsam, men animalierna erhåller kraftigt stöd).

De regionala skillnaderna i direktstöd relateras mest till de regionala skillnaderna i produktionsvillkoren. I slättbygderna (9m och 9s) domineras produktionen av spannmål, svin och fjäderfä, där lönsamheten sänks något eller är oförändrad med Agenda 2000 förslaget. I skogsbygderna i södra Sverige (5a, 5b och 5c), där mjölk- och köttproduktion dominerar, påverkas produktionen mest av omfördelningen från pris- till direktstöd. Det syns tydligt i den stora nedgången i produktionsvärde och den påtagliga uppgången i direktstöd. Produktionsvärdet sjunker påtagligt också i de nordliga områdena (1, 2, 3, och 4). Dessa regioner erhåller redan idag mycket direktstöd i form av regional- och miljöstöd. Genom att dessa stöd hålles oförändrade i Agenda 2000 ökar inte direktstödet relativt

sett lika mycket som i regionerna 5a, 5b och 5c, trots att den absoluta ökningen per produktenhet är densamma.

3.4 Effekter på lönsamhet och intäkter från jordbruket

Jordbrukarnas samlade förluster beräknas bli 62,5 miljoner ECU när optimal anpassning till Agenda 2000 förslaget jämförs med en optimal anpassning till den nuvarande CAP. Förlusterna beror i huvudsak på den sänkta lönsamheten i spannmålsproduktionen.

Effekterna kan beskrivas utförligare genom förändringarna i den relativa lönsamheten för olika produktionsaktiviteter. I tabell 3.6 nedan, presenteras modellberäkningarna av produktionsöverskotten i relation till de "fasta produktionsfaktorerna". Intäkter efter rörliga kostnader – överskottet – har beräknats och fördelats på den fasta faktorn i varje aktivitet, med det resultat som visas i tabell 3.6.

Tabell 3.6 Producentöverskott från fasta produktionsfaktorer (i miljoner ECU)

	Nuvarande politik	Agenda 2000 bas	Förändring i procent
Åkermark	321.4	214.1	-0.33
Betesmark	12.8	13.6	0.06
Sockerkvoter	44.5	47.2	0.06
Mjölkkvoter	423.5	437.5	0.03
Bidragsrätt, dikor	0.0	25.2	
Mjölkestall 10 kor	0.3	0.3	0.06
Mjölkestall 25 kor	13.5	13.7	0.02
Mjölkestall 45 kor	100.2	102.0	0.02
Am- och dikostall	4.9	2.2	-0.54
Tjurstall	39.3	35.0	-0.11
Totalt	1007.1	944.6	-0.06

Källa: Modellberäkningar i SASM

Överskottsbegreppet i tabellen kan illustreras med exemplet dikobyggnader. När de variabla kostnaderna är täckta fördelas det återstående överskottet till den areal som krävs för uppfödning. Denna har ett implicit alternativvärde, beräknat som ett "skuggpris" i modellen. Dikorna måste bära denna alternativkostnad. Det som sedan återstår av överskottet måste täcka kostnaden för uppfödningen, vilken kan variera

mellan regionerna beroende på befintligt bestånd och den regionala produktionsstrukturen. Dikobidragen ökar det resterande överskottet.

Ett antal iakttagelser kan göras utifrån siffrorna i tabell 3.6.

Producentöverskotten minskar på jordbruksmark, innebärande att det kapitaliserade värdet av spannmålsodlingen sjunker med Agenda 2000. Minskningen av interventionspriset för spannmål sätter också en implicit press på produktionen av grovfoder, eftersom den i viss utsträckning kan utgöra ett substitut för spannmål i djuruppfödningen.

Spannmålsproduktionen kompenseras delvis för prisreduktionen, men det högre direktbidraget till odlingsbar mark omfattar inte ängsmark. Som en effekt av dessa förändringar kommer grovfoder att ersättas av spannmål. Samtidigt kommer betet att bli mer attraktivt för foderproduktion jämfört med det grovfoder som produceras på odlingsbar mark.

Ett annat resultat är att värdet på sockerkvoterna ökar, även om sockerodlingen inte explicit omfattas av Agenda 2000-förslaget. Minskad lönsamhet i alternativ användning av marken förklarar värdestegringen.

Mjölkkvoterna stiger också i värde, trots det faktum att det sänkta mjölkpriset inte helt kompenseras av direktbidragen till de virtuella korna. Lägre kostnader för foderspannmål, ensilage och bete (som ett resultat av lägre markpriser) svarar för en del av denna effekt. Vidare kapitaliseras även nötkreatursbidragen i moderdjuren och då många av stutarna kommer från mjölkkor, ger även stutarna ett positivt bidrag till värdet av mjölkkvoterna. Modellberäkningar av jämviktspriserna för tjurkalvar visar en ökning från 286 ECU i nuvarande policyscenario till 545 ECU i basscenariot med Agenda 2000. Delar av denna ökning kommer likaså att kapitaliseras i mjölkkvoterna.

Den starka uppgången av producentöverskottet för dikobidrag kan förklaras med ökningen av bidragsrätten i sig, men också med att bidragen till tjurar och stutar kommer att kapitaliseras i bidragsrätterna till moderdjuren. Resultatet är starkt påverkat av utformningen av det svenska nationella kuvertet. Även extensifieringsbidrag och miljöstöd kommer i någon mån att kapitaliseras i bidragsrätterna för dikor. Samtidigt halveras producentöverskottet i dikobesättningarna, eftersom antalet dikor begränsas av antalet bidragsrätter. I några regioner blir följden ett överskott av dikor.

Vi kan beskriva några effekter av den ändrade lönsamheten också i användningen av och bidragskapaciteten för fasta faktorer. För produktionsfaktorer som kan anses fasta, är den viktigaste förändringen en minskning i nyttjande av de totala dikobidragen med 24 procent. Också den beräknade användningen av tjurstallar minskar med 7 procent. En liten minskning, 3 procent, i nyttjandet av de naturliga betesmarkerna kan också

nämnas. Beräkningarna omfattar allt naturligt bete som används som foderareal i modellen.

Ett annat sätt att åskådliggöra den ändrade lönsamheten är att inrikta sig på skuggpriserna för resurserna som i tabell 3.7.

Table 3.7 Beräknad betalningsförmåga för fasta produktionsfaktorer (ECU per enhet)

	Årskostnad	Nuvarande politik	Agenda 2000 bas	Förändring i procent
Åkermark	-	116.1	77.4	-33
Betesmark	-	29.0	31.6	9
Sockerkvoter	-	773.8	821.2	6
Mjölkkvoter	-	0.1	0.1	1
Bidragsrätt, am och diko	-	0.0	189.9	
Mjökstall 10 kor	679.8	43.1	45.9	6
Mjökstall 25 kor	582.7	112.7	114.5	2
Mjökstall 45 kor	485.5	405.4	412.5	2
Am och dikostall	83.2	51.7	37.6	-27
Tjurstall	83.2	101.3	98.6	-3

Källa: Modellberäkningar i SASM

Den lägre lönsamheten i spannmålsproduktionen leder till en ökning av trädan. Nettoeffekten blir kapitalförluster för markägarna.

Betalningsförmågan för betesmark ökar, även om den beräknade resursanvändningen minskar, eftersom modelluppskattningarna visar ett lägre antal moderdjur. Dessa djur har en högre betalningsförmåga för den mindre areal betesmark som de betar. I basscenariot i Agenda 2000 finns det i några regioner inte tillräckligt med djur för att beta hela den totala arealen tillgänglig naturlig betesmark.

Modellresultaten indikerar att Agenda 2000 ger tämligen begränsade förändringar i jordbruksproduktionen och i det totala producentöverskottet. Förlorarna är huvudsakligen markägarna. Förlusterna i växtodlingen uppvägs delvis av vinster i animalieproduktionen. En mjölkproducent kommer t.ex. att uppleva förluster i växtodlingen p.g.a. lägre spannmåls-priser. Som en effekt av lägre spannmålspriser och sänkta markvärden kommer även värdet på foder att sjunka. Eftersom mjölkproducenterna oftast producerar en stor andel av sitt eget foder, kommer förlusterna i växtodlingen att resultera i lägre foderkostnader. Även om spannmåls-producenter, eller snarare markägare med spannmålsproduktion, är nettoförlorare i Agenda 2000-förslaget, utgjorde de den grupp som tjänade mest på det svenska EU-medlemskapet.

3.4.1 Effekter på miljön

Svenska nationella, politiska mål inom jordbruket gäller miljöaspekter som biodiversitet, öppna landskap och minskade läckage av gödnings- och bekämpningsmedel. Några resultat med anknytning till dessa aspekter sammanfattas i tabell 3.8 nedan och diskuteras mer i detalj i kapitel 13.

Tabell 3.8 Effekter av Agenda 2000 på miljön och sysselsättningen

	Nuvarande politik	Agenda 2000 bas	Förändring i procent
N till vatten, miljoner ton	41.9	41.0	-2
Ammoniak, miljoner ton	50.9	49.7	-2
Metan, miljoner ton	150.6	147.0	-2
N i handelsgödsel, miljoner ton	154.6	135.9	-12
P i handelsgödsel, miljoner ton	14.6	12.7	-13
Bekämpningsmedel, miljoner ECU	55.5	59.6	7
Dragkraft, miljoner timmar	24.9	22.9	-8
Väl hävdad naturbetesmark*	337.0	335.0	0
Arbetsstimmar, miljoner	76.9	75.7	-2

* I 1000-tals hektar

Källa: Modellberäkningar i SASM

I modellen är användningen av bekämpnings- och gödningsmedel fixerad per hektar för olika grödor, d.v.s. det finns inga beräknade förändringar i optimal användning p.g.a. ändrade relativpriser.

Utökad träda kan vara positivt ur miljösynpunkt. Om växter täcker den trädade marken, kan detta mycket väl minska läckaget av kväve och fosfor. Om, å andra sidan, trädan inte är täckt och inte sköts på rätt sätt, kan läckaget likväl öka, åtminstone på kort sikt. De föreslagna förändringarna gör vall på åkermark mindre konkurrenskraftig och eftersom läckaget från vallen ligger på en lägre nivå än för spannmålsmark, kan denna förändring anses vara negativ ur miljösynpunkt. I den nationella svenska politiken anses vall på åkermark betydelsefull och det finns ett fungerande miljöstödsprogram för att stimulera denna produktionsinriktning.

En annan tänkbar negativ effekt kan följa av dessa förändringar. Enligt tidigare svenska studier har det öppna jordbrukslandskapet ett betydande värde i svenskarnas ögon (Drake, 1992). Trädad mark kan, omvänt, anses som mindre värdefull än betesmark.

Utöver dessa effekter kan vi lägga märke till att antalet köttdjur kan minska som en konsekvens av Agenda 2000, med minskad användning av

naturlig betesmark som följd. Traditionellt nyttjande av naturliga betesmarker prioriteras högt av svenska myndigheter. Modellen beräknar ökad betalningsförmåga och ett högre producentöverskott för bete på naturbetesmark.

Effekterna kan bli besvärande i de norra delarna av Sverige. I dessa regioner baseras ofta animalieproduktionen på arrenderad mark. Djuruppfödare kan arrendera många mindre markbitar till låg eller ingen kostnad, eftersom alternativvärdet av jordbruksmark är lågt. Detta kan förändras om Agenda 2000 förslaget implementeras. Se kapital 8 för vidare diskussion.

Tabell 3.9 Några miljöindikatorer uppdelade efter region, förändringar under Agenda 2000 scenariot jämfört med nuvarande politik scenario.

	Kväve	Fosfor	Pesticider	Användning av naturbetesmark
Region 1	0.80	0.75	0.89	0.84
Region 2a	0.94	0.90	0.91	0.97
Region 2b	1.00	0.97	0.98	1.00
Region 3	0.99	0.98	0.97	1.00
Region 4	1.00	0.99	0.83	1.00
Region 5a	0.97	0.96	0.70	1.03
Region 5b	0.94	0.93	1.03	1.10
Region 5c	1.03	0.94	0.68	1.34
Region 9m	0.85	0.86	1.26	0.76
Region 9s	0.95	0.97	1.02	0.70
Sverige	0.92	0.92	1.07	0.94

Observera att siffrorna i tabell 3.8 avser kväve och fosfor i handelsgödsel, medan tabell 3.9 gäller den totala användningen inklusive stallgödsel

Källa: Modellberäkningar i SASM

3.4.2 Effekter på budget och välfärd

Budgeteffekterna har beräknats från en strikt inhemsk utgångspunkt. Modellen har inga direkta kopplingar till EU-budgeten som helhet. Därför kalkylerar den inte med förändringar i det svenska bidraget till EU-budgeten. I tabell 3.9 sammanfattas de beräknade förändringarna i jordbruksstöd via budgeten.

Table 3.10 Beräknade utbetalningar av olika stöd (i miljoner ECU)

	Nuvarande Agenda 2000		Förändring i procent
	politik	bas	
Arealbidrag spannmål	266.6	292.0	10
Arealbidrag oljeväxter	36.1	24.7	-32
Arealbidrag uttagen mark	73.3	113.6	55
Arealbidrag varaktig vall	85.1	81.3	-4
Djurbidrag mjölkcor	0.0	75.3	
Djurbidrag handjur, tjur	20.7	9.0	-56
Djurbidrag handjur, stut	16.1	63.0	293
Djurbidrag dikor	20.3	23.8	17
Extensifieringsbidrag	22.1	54.5	146
Mjölkkvert	0.0	26.1	
Nötkvert	0.0	38.6	
Djurbidrag tackor	5.0	5.0	0
Nationellt stöd	38.4	38.2	-1
Kompensationsbidrag	97.3	99.8	3
Öppet odlingslandskap	91.9	93.3	1
Biologisk mångfald	39.0	38.7	-1
Totalt	812.0	1076.9	33

Källa: Modellberäkningar i SASM

De totala effekterna uttryckta i välfärdstermer sammanfattas i tabell 3.10.

Table 3.11 Välfärdseffekter på lång sikt (miljoner ECU)

	Nuvarande politik	Agenda 2000 bas
Producentöverskott	0	-62.5
Konsumentöverskott	0	329.6
Skattebetalare	0	-264.9
Totalt	0	2.2

Källa: Modellberäkningar i SASM

Producentöverskottet beräknas sjunka med omkring 60 miljoner ECU (en halv miljard SEK). Konsumenterna blir vinnare. Beräkningarna pekar på en nettoökning i konsumentöverskottet på livsmedel med nästan 330 miljoner ECU, medan skattebetalarnas förluster beräknas bli omkring 265 miljoner ECU. Den sammanlagda välfärdseffekten bedöms bli positiv – men liten, 2 miljoner ECU. Om man beaktar aspekten att Sverige är nettobidragsgivare till EU-budgeten, bedöms den samhällsekonomiska

nettoeffekten av Agenda 2000 bli negativ för Sverige.
Välfärdsimplikationerna av Agenda 2000 förslaget diskuteras vidare i kapitel 14.

Referenser:

Drake, L., 1992, The non-market value of agricultural landscape.
European Review of Agricultural Economics, 19(3): 351-364.

4 Basscenariets effekter på gårdsnivå

4.1 Bakgrund

För Sveriges del är det viktigt att undersöka effekterna av Agenda 2000 på såväl gårds- som sektorsnivå. Det mesta av innehållet i denna rapport har fram till nu behandlat främst den senare aspekten. En speciell modell finns tillgänglig för sektorsanalyser och ur resultaten från olika scenarier kan ett flertal konsekvenser utläsas. Möjligheten till liknande analyser på gårdsnivå är mer begränsade. En är att basera analyserna på bokföringsdata och resultaten av enkäter. Även om listan av karakteristika är relativt bristfällig är det möjligt att göra uppskattningar av konsekvenserna av olika scenarier för vissa typer av jordbruk. I avsnitt 4.3 kommer några av dessa resultat att redovisas. En kort presentation av en "bokföringsenkät" gjord i Sverige presenteras i 4.2. Alla siffror är separata uppskattningar och har ingen koppling till den sektormodell (SASM) som använts i tidigare kapitel. Dessutom kommer beskrivningarna att redovisa den omedelbara, statiska effekten (kvantiteter anpassas inte) av ändrade priser och direktstöd, medan SASM behandlar även kvantitetsmässig anpassning.

4.2 Några karakteristika för den svenska "redovisningsenkäten" till lantbrukare

Urvalet i enkäten är starkt fokuserat på de grupper som anses vara de viktigaste grupperna av lantbrukare i Sverige, nämligen medelstora mjölkproducenter och specialiserade spannmålsproducenter. Ungefär 40 procent av jordbrukets totala bruttoinkomst härrör från mjölkproduktion eller från köttproduktion i kombination med mjölkproduktion. Motsvarande siffra för spannmål är 30 procent.

Mjölkgårdarnas betydelse i Sverige kan också åskådliggöras genom antalet heltidsproducenter. År 1997 var antalet jordbruk med mer än 1600 standardtimmar ca 25 000 och av dessa hade närmare 20 000 djurhållning

som sin huvudproduktion (ungefär 10 procent av dessa var fläskproducenter). Antalet heltidsproducerande spannmålgårdar var endast 2 500. Dock härrör sig större delen av inkomsten från gårdar med blandad produktion från grödor för direkt försäljning. Lönsamheten i spannmålsodlingen är därför intressant att studera i ett vidare perspektiv. Gruppen mjölkgårdar i den svenska "bokföringsenkäten" stratifieras i 6 olika strata, som representerar tre huvudregioner med två olika gårdsstorlekar i varje region. Gruppen innehållande spannmålgårdar innehåller endast en region (slättland) med två olika gårdsstorlekar i den regionen.

Det skulle vara möjligt att beräkna effekterna för olika scenarier diskuterade i denna rapport för de åtta regioner och gårdsstorlekar som ingår i enkäten. Men, med tanke på att scenarierna endast skiljer sig i två hänseenden (horisontellt stöd och generella marknadspriser) är detta av mindre intresse. I stället har en grupp mjölkgårdar och en grupp spannmålgårdar ur varje stratum valts ut.

Grupperna representerar gårdar av typen: 1) mjölkgårdar i intervallet 3200- 5600 normala arbetstimmar (i skogsområden i de södra och mellersta delarna av Sverige), och 2) spannmålgårdar i intervallet 3200- 5600 normala arbetstimmar (i de södra och mellersta delarna av Sverige).

Medelstorleken på en mjölkgård i Sverige är 32 mjölkkor med tillhörande uppfödning av kvigor. Data indikerar också uppfödning av tjurar (5 per år). Även 50 hektar odlingsbar mark ingår. Inkomsten från produktionen av spannmål utgör endast 3- 4 procent av bruttoinkomsten.

Spannmålgården har ungefär 108 hektar odlingsbar mark. Inkomsten från animalieproduktion är närmast den motsatta jämfört med mjölkgården. Mer än 95 procent av inkomsten härrör från spannmålsproduktionen.

4.3 Resultat

4.3.1 Mjölkgården

Beräkningarna från "bokföringsenkäten" presenterar data ur en något annorlunda synvinkel än sektormodellen. Kostnaderna för fasta tillgångar, såsom mark och fast kapital, är inte inkluderade i de data som presenteras nedan. Avskrivningar och kostnader för den egen arbetsinsatsen är inte heller inkluderade. Överskottet kan anses som ett penningflöde. Inga justeringar för kostnader antas uppstå mellan nuvarande situation och

basscenariet, annat än från ändringar i spannmålspriserna (effekter på utfodringskostnader).

I tabell 4.1 presenteras resultatet för gruppen mjölkgårdar, som ansetts vara representativt för en typisk svensk mjölkgård. Siffrorna för produktinkomsterna representerade ursprungligen situationen för 1996, men förändringarna har varit små fram till 1998, varför inga justeringar har gjorts. Dock har vallstödet, som introducerades 1998 inkluderats. Förändringarna i inkomststödet har justerats för att återspegla situationen under 1998.

Tabell 4.1 Intäkter och kostnader i ECU för en typisk svensk mjölkgård (32 mjölkkor)

	Nuvarande politik	Agenda 2000 bas	Index, nuvarande politik = 100
Produktionsintäkt, mjölk	89 045	76 456	86
Produktionsintäkt, kött	10 564	8 028	76
Övrig intäkt animalier	1 040	1 040	100
Summa	100 649	85 525	85
Direktstöd djur	5 847	16 709	286
Totalt för djurproduktion	106 496	102 234	96
Produktionsintäkt, växtodling	4 393	4 208	96
Direktstöd, växtodling	3 278	3 686	112
Totalt för växtodling	7 671	7 894	103
Övriga intäkter på gården	9 421	9 421	100
Totalt exklusive kostnader för eget kapital och arbete	0	0	
Överskott	75 201	73 181	97
Överskott	48 387	46 367	96

Källa: Egna beräkningar

Som kan utläsas av tabellen påverkas bruttovärdet av animalieproduktionen starkt av de nya priserna och de förändrade direktstöden i basscenariot. Således minskar produktinkomsterna och direktstöden ökar. Nettoeffekten är däremot negativ, vilket ytterst leder till ett lägre överskott.

En förklaring till resultatet är den relativt höga genomsnittsavkastningen i mjölkproduktionen (8 300 kg per ko), vilken medför ett relativt stort fall i produktinkomst. Medelproduktionen för Sverige är lägre, 7 200 kg.

4.3.2 Spannmålsgården

Även här avser siffrorna i "bokföringsenkäten" situationen under 1996. Ändringarna i spannmålsstöd och priser har dock varit mycket små från 1996 - 98 varför inga justeringar har gjorts.

Tabell 4.2 Intäkter och kostnader för ett "typiskt växtodlingsföretag" i ECU (108 hektar)

	Nuvarande politik	Agenda 2000 bas	Index, nuvarande politik = 100
Produktionsintäkt, spm	54 787	43 830	80
Produktionsintäkt, övr. grödor	33 579	33 579	100
Total produktionsintäkt för växtodlingen	88 367	77 409	88
Direktstöd, spannmål	20 484	22 894	112
Direktstöd, övriga grödor	6 514	5 892	90
Total direktstöd för växtodling	26 998	28 786	107
Total intäkt från växtodling	115 365	106 196	92
Total intäkt från djur	4 318	4 318	100
Övriga intäkter på gården	14 073	14 073	100
Totala kostnader exklusive eget kapital och arbete	78 387	78 387	100
Överskott	55 369	46 199	83

Källa: Egna beräkningar

Inte heller för spannmålsgården kan de högre direktstöden kompensera för inkomstbortfallet. Bakgrunden till bortfallet i direktstöd för övriga grödor är nedgången i direktstöd till oljeväxter och ändrade stöd för träda.

Produktinkomsten påverkas emellertid även av väderförhållanden.

Siffrorna ovan baseras på 1996 års skörd. Avkastningen i spannmålsodlingen låg då ca: 5 procent högre än genomsnittsavkastningen för åren tidigare.

4.4 Sammanfattning och slutsatser

Siffrorna presenterade i detta kapitel är baserade på bokföringsdata och återspeglar ändringar på gårdsnivå. Siffrorna är separata uppskattningar och har inget direkt samband med den sektormodell, SASM, som kommit till användning i föregående kapitel. De värden som här illustrerats är

resultatet av en direkt statisk effekt (kvantiteterna ändras inte) av förändrade priser och direktstöd, medan SASM visar påverkan och anpassningar på lång sikt. På så sätt kan analyserna sägas komplettera varandra. Resultaten ovan gäller en typisk mjölkgård och en typisk spannmålgård. Nettoeffekterna av de lägre priserna och högre direktstöden i Agenda 2000 blir lägre överskott. Mjölkgården förlorar 4 procent och spannmålgården 17 procent av sina överskott.

5 Effekter av andra reformförslag

Sedan EU-kommissionen presenterade Agenda 2000-förslaget har några andra reformförslag presenterats. I detta kapitel analyseras effekterna av två sådana förslag. De två alternativa scenarier som valts är ett franskt förslaget och ett förslag från Storbritannien, Danmark, Italien och Sverige, till en reform av mjölkregleringen, här kallat Londonscenariot.

Det franska förslaget innebär att det skulle vara möjligt att minska direktbidragen inom CAP med 20 procent och att de medel som man då sparar kan användas på nationell nivå för olika landsbygdsutvecklingsprogram. Man föreslår att minskningar i direktbidragen skulle grundas på objektiva kriterier som arbetstid, totalt stöd, avkastning eller miljöparametrar på gårdsnivå. Som ett resultat av detta kan vissa jordbruk komma att drabbas av minskningar på mer än 20 procent. På nationell nivå skall emellertid bara 20 procent vara tillgängligt för omfördelning.

Förslaget har här modellerats på så sätt att alla förändringar inom Agenda 2000-förslaget har behållits och ovanpå detta minskas direktbidragen med 20 procent. Det antas också att bara direktbidrag till åkermark och djur minskas, medan regionalt stöd och miljöprogram hålls oförändrade. I modellberäkningarna visas bara effekten av de minskade bidragen; ingen alternativ användning av de insparade medlen modelleras. Eftersom pengarna som dras bort från direktbidragen inte läggs till miljö- eller regionala program, förlorar uppenbarligen jordbrukarna i detta scenario. Detta är dock inte den bärande idén i det franska förslaget, där jordbrukare som en grupp skulle kompenseras för lägre direktbidrag i form av ytterligare miljö- och regionalstöd. Med detta i minnet visas några modelluppskattningar nedan. Alla jämförelser görs mot grundscenariot i Agenda 2000.

5.1 Det franska förslaget

Tabell 5.1 Beräknad produktion (i 1000 ton)

	Agenda 2000 bas	Franskt scenario
Spannmål	4 728	4 702
Oljeväxter	218	212
Sockerbetor	2 651	2 651
Vall	4 396	4 397
Mjök	3 373	3 373
Nötkött	113	113

Källa: Modellberäkningar i SASM.

Endast mindre förändringar i produktionen visar sig i form av minskad produktion av spannmål och oljeväxter. Eftersom direktbidragen har minskats bedömer man att en mindre andel av spannmåls- och oljväxtarealen används för vall och andra grödor. Även träda kommer att bli mindre lönsam och här uppskattar man att den minskade markanvändningen blir omkring 30 procent. Siffror för den beräknade markanvändningen presenteras nedan.

Tabell 5.2 Beräknad användning av jordbruksmark (i miljoner hektar)

	Agenda 2000 bas	Franskt scenario
Höstsäd	0.305	0.298
Vårsäd	0.642	0.642
Oljeväxter	0.080	0.077
Träda	0.370	0.254
Vall	1.192	1.256
Potatis	0.040	0.040
Sockerbetor	0.058	0.058
Övriga grödor	0.083	0.163
Summa	2.768	2.768
Brukad areal	2.367	2.460
Träda	26%	20%

Källa: Modellberäkningar i SASM

Ser man på inkomster från jordbruket så faller dessa i modellberäkningarna i det franska förslaget, eftersom medel som sparats genom minskning av direktbidrag för mark och djur inte omfördelas genom miljöbidrag och regionala program. Beloppen i tabell 5.3 summerar uppskattade förändringar.

Tabell 5.3 Producentöverskott för "fasta" resurser (miljoner ECU)

	Agenda 2000 bas	Franskt scenario
Åkermark	215.6	95.4
Betesmark	13.6	8.3
Sockerkvoter	47.2	51.3
Mjölkkvoter	437.6	420.0
Bidragrätter, am och diko	25.2	18.7
Mjölkstallar 10 kor	0.3	0.3
Mjölkstallar 25 kor	13.8	15.1
Mjölkstallar 45 kor	102.0	105.3
Am- och dikostallar	2.2	2.9
Tjurstallar	35.0	35.5
Summa	944.6	806
Förändring i förhållande till nuvarande politik	-62.5	-200.6

Källa: Modellberäkningar i SASM

Siffrorna ovan illustrerar effekterna av de minskade bidragen till spannmål, träda och djur. Det kan noteras att sockerkvoterna ökar i värde, eftersom alternativkostnaden för marken minskar. Bete kommer, enligt beräkningarna, att bli mindre lönsamt, eftersom direktbidragen till djur minskas och det blir billigare att utfodra djur med spannmål och grovfoder från åkermark. Siffrorna visar också att minskade djurbidrag uppvägs av de lägre foderpriser som blir en följd av sänkta arealbidrag.

När man jämför de utvalda miljöparametrarna finns knappast någon skillnad mellan Agenda 2000-scenariot och det franska scenariot. Man räknar med en liten minskning i den beräknade användningen av bekämpningsmedel (omkring två procent) och en mycket liten ökning av användningen av naturbete (mindre än två procent).

På gårdsnivå ger det franska förslaget ett lägre överskott i det utvalda typjordbruket. Så länge som minskade direktbidrag inte omformas till miljö- och regionalstöd kommer minskningarna i det stagnerande överskottet för typjordbruket med växtodling att vara större än i Agenda 2000-scenariot.

De mest betydelsefulla iakttagelserna i relation till det franska förslaget kan summeras som följer:

- Omkring 100 000 hektar träda och 10 000 hektar spannmålsodling beräknas övergå till vall och andra grödor.
- Vallen brukas mer extensivt och grovfoder kommer delvis att ersätta spannmål i boskapsuppfödningen.

- Direktbidragen beräknas minska med omkring 162 miljoner ECU av vilka 127 miljoner ECU, enligt det ursprungliga franska förslaget, kan användas för olika landsbygdsutvecklingsprogram. Återstående 35 miljoner ECU kommer från att mark som använts för produktion av spannmål, oljeväxter och träd ersätts med vallodling och andra grödor. Regionala förändringar i animalieproduktionen minskar också det regionala stödet i någon utsträckning jämfört med grundscenariot i Agenda 2000.
- I övrigt beräknas endast mindre förändringar i produktionen inträffa, jämfört med grundscenariot.
- Förslaget inbegriper en omfördelning av 150 miljoner ECU från jordbruket till skattebetalarna, om inte dessa medel används för landsbygdsutveckling. Jordbrukssektorn kan minska kostnaderna med cirka 23 miljoner ECU, men återstående 127 miljoner ECU kommer att minska markkräntorna och därmed markvärdena.

5.2 London-scenariot

Förslaget, här kallat London-scenariot, innehåller en reduktion av interventionspriserna i mjölksektorn med 30 procent istället för de 15 procenten i Agenda 2000-förslaget, samt en ökning av mjölkkvoterna med 4 procent utan några skillnader mellan olika mjölkproducenter. Sänkningen av interventionspriset kompenseras åtminstone till en början av en ökning av direktbidragen till så kallade virtuella kor.

I modellberäkningarna har dessa antaganden översatts så att interventionspriset för smör och skummjölkpulver (som i modellerna är lika med exportpriserna från Sverige) minskas med 30 procent och att detta även sänker svenska exportpriset på ost. Mjölkkvoterna ökas med 4 procent, jämnt fördelat bland producenterna, till skillnad mot Agenda 2000-förslaget med en ökning på 2,34 procent, delvis riktat mot de norra delarna.

Eftersom interventionspriserna minskas dubbelt så mycket jämfört med Agenda 2000-förslaget, används en proportionell ökning för direktbidragen d.v.s. en ytterligare ökning med 145 ECU per virtuell ko. Antalet virtuella kor i varje land kommer emellertid att vara oförändrat och ändringen kommer därför att ha samma effekt som en minskning av de totala direktbidragen med 4 procent.

Som framgår av tabell 5.4 väntas inte produktionen ändras mycket i relation till grundförslaget i Agenda 2000. Ökad mjölkproduktion förklarar den måttliga ökningen av grovfoder och minskningen av spannmål och oljeväxter.

Tabell 5.4 Beräknad produktion (i 1000 ton)

	Agenda 2000 bas	London scenario
Spannmål	4 728	4 696
Oljeväxter	218	216
Sockerbetor	2 651	2 651
Vall	4 396	4 454
Mjök	3 373	3 432
Nötkött	113	115

Källa: Modellberäkningar i SASM

När man ser på beräkningarna av markanvändning och förändringarna i animalieproduktionen är förändringarna mycket små bortsett från ökningen i mjölkproduktionen som beror på kvotering. Förändringar i lönsamhet kan illustreras av de uppskattade förändringarna i producentöverskott till "fasta" faktorer, som summerats i tabell 5.5 nedan.

Tabell 5.5 Producentöverskott för "fasta" resurser (miljoner ECU)

	Agenda 2000 bas	London scenario
Åkermark	214	219.3
Betesmark	13.6	14.3
Sockerkvoter	47.2	47.2
Mjölkkvoter	437.6	330.0
Bidragsrätter, am och dikor	25.2	23.0
Mjökstallar 10 kor	0.3	0.3
Mjökstallar 25 kor	13.8	14.8
Mjökstallar 45 kor	102.0	112.5
Am och dikostallar	2.2	4.3
Tjurstallar	35.0	43.3
Summa	944.6	862.8
Förändring i förhållande till nuvarande politik	-62.5	-144.3

Källa: Modellberäkningar i SASM

Minskningen av interventionspriset i mjölksektorn kombinerat med en ökning av mjölkkvoterna bedöms minska värdet av kvoterna med omkring 25 procent, men kvoterna bedöms fortfarande ha ett betydande värde.

Då mjölkproduktionen ökar krävs det mer foder och fler ladugårdar för korna. I kombination med lägre mjölkpris förklarar detta varför kvoterna beräknas minska i värde medan de större mjökstallarna beräknas få ett ökat producentöverskott. Med kombinationen lägre mjölkpriser och direktbidrag till virtuella kor kommer mjölkkvoterna även alltmer att likna ett finansiellt instrument i form av en rätt till ett kvotbidrag snarare än en ren produktionsrätt.

Uppskattade miljöparametrar ändras knappast alls jämfört med grundförslaget i Agenda 2000.

För typjordbruket med mjölkproduktion minskar intäkten från djuren med något mindre än 10 procent jämfört med Agenda 2000-scenariot. Eftersom denna gård har 30 kor är den mindre än "stora" gårdar i modellen och den beräknade vinsten i mjölkproduktion kan huvudsakligen återfinnas bland "större" mjölkproducenter.

Totala beräknade välfärdsförändringar för producenter, konsumenter och skattebetalare presenteras nedan.

Tabell 5.6 Beräknad välfärdseffekt på lång sikt jämfört med nuvarande politik (miljoner ECU)

	Agenda 2000 bas	London scenario
Producentöverskott	-62	-144
Konsumentöverskott	330	528
Skattebetalare	-265	-347
Totalt (miljön ej inräknad)	23	37

I kostnaden för skattebetalarna ingår inte administration. Siffrorna skall snarare korrigeras för mellanskillnaden mellan svenska bidrag till EU-budgeten och det jordbruksstöd som svenska jordbrukare får eller så skall den ersättas av den svenska andelen av den beräknade kostnaden för hela EU.

Källa: Modellberäkningar i SASM

För London-scenariot kan de mest betydelsefulla förändringarna jämfört med grundscenariot sammanfattas som följer:

- Mjölkproduktionen beräknas öka med de högre mjölkkvoterna och den regionala fördelningen beräknas delvis skilja sig från den kalkylerade produktionen i grundscenariot.
- Konsumtionen i Sverige beräknas, som en följd av lägre priser, att öka mer än produktionsökningen och nettoimport av smör och ost antas ske.
- Den beräknade sänkningen av konsumentpriserna (ej återgiven i tabellen) ligger mellan 20 och 30 procent, olika för olika produkter. För jordbrukare beräknas prisreduktionen bli 32 procent. Avvikelsen kan förklaras med att modellen antar att tillverkningskostnaderna är fasta i ECU per kilo mjölk.
- Kalkylerade direktbidrag till svenskt jordbruk beräknas att öka med 81 miljoner ECU, jämfört med grundscenariot och denna ökning kommer från högre bidrag till virtuella kor.

- Värdet av mjölkkvoterna beräknas minska med 35 ECU per årston jämfört med grundscenariot. Mjölkkvoterna kommer härvid att ändra karaktär och kan betraktas som en äganderättskvot snarare än som en produktionskvot och finansiella investeringar i ägarbidragsrätter för mjölk (mjölkkvoter) kan bli lönsamma om systemet kommer att bestå. Förändringen kan förklaras av det faktum att i detta förslag finns inte någon obligatorisk koppling mellan ägande av mjölkkvoter, d.v.s. rätten att få stöd, och den producerade mjölkvolymen.

Även om producentpriset för mjölk minskas med 102 ECU per ton jämfört med nuvarande CAP, beräknas mjölkproduktionen vara lönsam även utan de utjämnande direktbidragen på 50 ECU per ton av mjölkkvoten. Detta resultat kan förklaras av det beräknade befintliga kvotvärdet på 128 ECU per årston.

Referenser:

Ds 1989:63 En ny livsmedelspolitik. Stockholm.

6 Känslighetsanalyser

6.1 Inledning

Modellresultat är alltid beroende av de antaganden som gjorts. I detta kapitel diskuteras beräkningarna från ytterligare två scenarier och ett antal känslighetsanalyser. De två extrascenarierna är kopplade till för Sverige väsentliga villkor. Av presentationerna i kapitel 3 framgår, att de restriktioner man valt för mark i träda har stor betydelse för resultaten. I detta kapitel undersöks ett antal sådana restriktioner.

6.2 Träda och nationella kuvert

Ett scenario med fri träda, d.v.s. där jordbrukaren kan välja att överföra all sin mark till träda, har därför valts för att man skall kunna analysera betydelsen av trädesrestriktionen. Från ett svenskt perspektiv är dessutom den traditionella hävden av naturlig betesmark av stort nationellt intresse. Ett scenario med en annorlunda användning av det nationella kuvertet har valts för att analysera dess betydelse för nötköttsproduktion, eftersom förändringar i nötköttsproduktionen synes betydelsefulla för att behålla naturlig betesmark i hävd. I scenariot riktas det nationella kuvertet i första hand mot tjurar och resten används för stutar och kvigor.

Antaganden som kan ha avgörande betydelse för resultaten gäller de förväntade priseffekterna med Agenda 2000-förslaget. I ett antal känslighetsanalyser illustreras effekterna av lägre prissänkningar på mjölk, spannmål och nötkött. Även priselasticiteterna varierar. Då analyserna av de uppskattade effekterna på svenskt jordbruk av Agenda 2000-förslaget illustrerar den nyckelroll som trädan har, varierar i ytterligare ett scenario kostnaden för maskinerna i spannmålsodlingen. Jordbrukarna kan ju tänkas anpassa sig till lägre spannmålspriser på flera sätt. Ett sätt kan vara utökat samarbete i användningen av jordbruksmaskiner eller en uppdriven takt i strukturförändringen. Känslighetsanalysen går ut på att belysa maskinkostnadernas betydelse för modellberäkningarna.

Tabell 6.1 Beräknad produktion (i 1000 ton)

	Agenda 2000 bas	Ingen restriktion för frivillig träda	Intensiv nöt
Spannmål	4 728	687	4 767
Oljeväxter	218	17	222
Sockerbetor	2 651	2 651	2 651
Vall	4 396	4 395	29 605
Mjök	3 373	3 373	3 373
Nötkött	113	113	116

Källa: Modellberäkningar i SASM

Tabell 6.2 Beräknad användning av jordbruksmark (i miljoner hektar)

	Agenda 2000 bas	Ingen restriktion för frivillig träda	Intensiv nöt
Höstsäd	0.305	0.064	0.308
Vårsäd	0.642	0.069	0.647
Oljeväxter	0.080	0.006	0.082
Träda	0.370	1.780	0.383
Vall	1.192	0.702	1.158
Potatis	0.040	0.040	0.040
Sockerbetor	0.058	0.058	0.058
Övriga grödor	0.083	0.050	0.092
Summa	2.768	2.768	2.768
Brukad	2.367	0.988	2.348
Träda*	26%	93%	27%

* Siffrorna representerar träda som andel av basarealen (basarealen är i modellen summan av de första fyra raderna i tabellen)

Källa: Modellberäkningar i SASM

Tabell 6.3 Beräknat djurantal (i 1000-tal, siffror för tjurar, stutar och kvigor representerar slaktade djur per år)

	Agenda 2000 bas	Ingen restriktion för frivillig träda	Intensiv nöt
Mjök kor	466.0	466.0	466.0
Am- och dikor	106.0	106.0	106.0
Tjurar	42.4	42.4	133.2
Stutar	191.1	191.1	100.3
Kvigor för slakt	21.2	21.2	21.2

Källa: Modellberäkningar i SASM

Tabell 6.4 Producentöverskott för "fasta" faktorer (i miljoner ECU)

	Agenda 2000 bas	Ingen restriktion för frivillig träda	Intensiv nöt
Åkermark	214.1	636.6	204.3
Betesmark	13.6	25.0	7.1
Sockerkvot	47.2	27.7	47.3
Mjölkkvot	437.6	311.2	429.4
Bidragsrätt, am och diko	25.2	5.9	29.6
Mjökstall10 kor	0.3	0.5	0.3
Mjökstall 25 kor	13.8	14.1	13.4
Mjökstall 45 kor	102.0	104.0	100.6
Am- och dikostall	2.2	1.3	2.8
Tjurstall	35.0	33.8	29.2
Suggstall	37.5	25.5	37.5
Slaktsvinstall	16.2	10.6	16.2
Summa	944.6	1 196.3	917.5
Förändring i förhållande till nuvarande politik	-62.5	189.2	-89.7

Källa: Modellberäkningar i SASM

Tabell 6.5 Några miljöparametrar och sysselsättning i jordbruket (kväve, fosfor, metan och ammonium i 1000 ton, pesticider i miljoner ECU fasta priser, och traktortimmar i miljoner liter)

	Agenda 2000 bas	Ingen restriktion för frivillig träda	Intensiv nöt
Kväve till vatten	41.0	27.3	41.1
Ammonium	49.7	49.3	50.0
Metan	147.0	146.9	144.0
Kväve i handelsgödsel	135.9	32.9	134.9
Forfor i handelsgödsel	12.7	0.1	12.6
Pesticider	59.6	25.7	60.0
Traktortimmar	22.9	11.0	22.9
Väl hävdad naturbetesmark	335.0	350.9	297.2
Arbetstimmar	75.7	63.1	74.0

Källa: Modellberäkningar i SASM

Tabell 6.6 Beräknad välfärdseffekt på lång sikt jämfört med nuvarande politik (i miljoner ECU)

	Agenda 2000 Bas	Ingen restriktion för frivillig träda	Intensiv nöt
Producentöverskott	-62.5	190	-0.78
Konsumentöverskot t	329.6	313	2.85
Skattebetalare	-264.9	-287	-1.93
Summa (miljön ej inräknad)	2.2	215	0.15

I kostnaden för skattebetalarna ingår inte administration. Siffrorna skall snarare korrigeras för mellanskillnaden mellan svenska bidrag till EU-budgeten och det jordbruksstöd som svenska jordbrukare får eller så skall den ersättas av den svenska andelen av den beräknade kostnaden för hela EU.

Källa: Modellberäkningar i SASM

6.3 Resultat från känslighetsanalyserna

Det allmänna intrycket är att modelluppskattningarna är tämligen robusta i förhållande till de förutsättningar som valts, även om de ändrade förutsättningarna kan innebära påtagliga omfördelningar av välfärd mellan olika aktörer. Endast ett fåtal väsentliga förändringar har identifierats.

6.3.1 Lägre prissänkningar på mjölk

Här är antagandet att den svenska producentkooperationens mejerier kan begagna sig av en nationell monopolställning och hålla priserna på färsk mjölk och grädde på samma nivå som före Agenda 2000-förslaget. Endast priserna på smör, skummjörkspulver och ost antas öka. Resultaten av dessa antaganden i jämförelse med grundscenariot i Agenda 2000 kan sammanfattas som följer:

- Prisreduktionen till jordbrukarna beräknas bli 9 procent istället för grundscenariots 15 procent.
- En motsvarande värdeökning för mjölkkvoterna, dvs 18,5 ECU/ton och år.
- Cirka 58 miljoner ECU omfördelas från mjölkkonsumenter till mjölkproducenter.

- En smärre konsumtionsminskning för färsk mjölk och grädde och därmed en lägre produktion av dessa produkter och en motsvarande ökning av produktionen av smör, skummjölkspulver och ost.
- En mindre nettoexportökning för mjölkprodukter.

6.3.2 Lägre prissänkningar på spannmål

Det antas att prissänkningen på spannmål kommer att uppgå till enbart 50 procent av sänkningen av interventionspriset på spannmål för livsmedelsändamål och till 70 procent av interventionsprissänkningen på spannmål som används till djurfoder på EU-marknaden. Dessa priser fungerar som svenska exportpriser i modellen. De huvudsakliga slutsatserna, i jämförelse med grundscenariot, är:

- De svenska priserna blir 11,6 ECU/ton högre för brödsäd och 9,2 ECU/ton högre för fodersäd.
- Cirka 120 000 hektar överförs från träda till spannmålsproduktion.
- Markvärdena stiger med omkring 26,6 ECU/ha (eller totalt 70 miljoner ECU). Samtidigt minskar kvotvärdet för socker, mjölk och dikor med cirka 46 miljoner ECU, t.f. av en högre alternativkostnad för mark.
- Några smärre regionala överföringar av köttdjur till mindre bördig mark blir en följd av de höjda markvärdena.

6.3.3 Lägre prissänkning på nötkött

Det antas att nedgången i priserna på nötkött stannar vid 10 procent av sänkningen av interventionspriset.

Resultat i jämförelse med grundscenariot:

- Ett mindre antal kvigkalvar (4000) från mjölkkor göds upp för senare slakt istället för att slaktas som kalvar.
- Den ökade användningen av grovfoder ökar arealen för vallodling med 4000 hektar på bekostnad av spannmål och träda.
- Konsumenterna förlorar 67 miljoner ECU varav 40 återkommer i de svenska jordbrukarnas producentöverskott, medan resten går till producenter utomlands.
- Det ökade producentöverskottet leder till en ökning av kvotvärdet för mjölk med 26,6 miljoner ECU, för dikobidrag med 9,2 miljoner ECU, medan 4,6 miljoner täcker ökade produktionskostnader.

6.3.4 Lägre priselasticitet på efterfrågan

I det som här kallas London-scenariot ökade mjölkkonsumtionen kraftigt. Därför känslighetstestades resultatet medelst en minskning av alla efterfrågeelasticiteter för mejeriprodukter med 50 procent. Slutsatserna jämfört med det s.k. London-scenariot blev:

- Lägre priser på alla mejeriprodukter till konsumenter och till producenter eftersom Sverige blir nettoimportör.
- Cirka 17 miljoner ECU omfördelades från producenter till konsumenter.
- En motsvarande minskning av kvotvärdet för mjölk.
- En lägre efterfrågeökning.
- Den lägre efterfrågan resulterade i en liten nettoexport av smör.

6.3.5 Lägre maskinkostnader

Här antas att jordbrukare kan minska sina kostnader för låneräntor och för avskrivningar på maskiner. Resultatet jämförs med det scenario, där inga restriktioner hade lagts beträffande omfattningen av trädesbruket, eftersom det scenariot visade på en kraftig minskning av spannmålsproduktionen och därför också på en betydande minskning i användningen av maskiner.

- Den areal som överförs till träda stannade vid 1,6 miljoner hektar istället för 1,8 miljoner hektar.
- Spannmålsarealen ökade från 130 000 hektar till 350 000 hektar.
- Både markvärden och kvotvärden ökade t.f. av lägre kostnader.
- Vallproduktion blev något intensivare och krympte som en reaktion på högre markvärden.

Spannmålsimporten minskar något.

7 Jämförelser med andra studier

Agenda 2000-förslaget har satt igång en intensiv forskningsaktivitet bland jordbrukspolitiska analytiker. Tyvärr är en hel del av denna forskning ännu opublicerad. I det här kapitlet jämförs modellresultaten med tre andra studier, där resultaten är tillgängliga. Två av de modeller som använts, SPEL och CAPMAT, täcker hela Unionen. Den tredje, RAUMIS, visar resultaten på regional nivå i Tyskland. Att jämföra resultat från olika modellexperiment är aldrig någon enkel uppgift. Den intressanta frågan i sådana jämförelser är om modellerna visar fundamentalt olika anpassningsmönster till de förändringar som föreslås i Agenda 2000. Resultaten kan variera kraftigt beroende på antaganden om politik, exogena variabler, liksom på modellernas speciella särdrag. Samtliga modeller syftar till att jämföra effekterna av Agenda 2000 med en fortsättning av den nuvarande politiken som referensscenario. Tolkningen av hur fortsättningen på den nuvarande politiken kan tänkas se ut varierar dock mellan modellerna. I detta kapitel jämförs resultat, politiska antaganden och modellernas beteendeantaganden.

7.1 Skillnader i angreppssätt

SPEL är en ekonometrisk modell. Fördelen med ett sådant angreppssätt är att jordbrukarnas tidigare beteende återspeglas i de parametrar man skattat. Osäkerheten ökar emellertid, när modellen används för att mäta effekten av politiska förändringar utöver den typ och variationsvidd som tidigare observerats.

CAPMAT (ECAM) är en s.k. tillämpad allmän jämviktsmodell (AGE). Jordbrukarna maximerar nettointäkterna genom att allokera grödorna till den tillgängliga åkermarken och boskapen till de tillgängliga byggnaderna och annan behövlig utrustning. SASM bygger på explicit och detaljerat, jordbrukstekniskt modellbyggande. Parametrarna har uppskattats på basis av senaste redovisningsdata från jordbruk. Jordbrukarna antas agera som vinstmaximerare. Deltagande i trädesprogrammet är frivilligt i CAPMAT-modellen, men de som deltar kan inte ta ut mer än en viss bestämd andel av COP-arealen (COP=Cereals, Oilseed and Protein crops).

Programmeringsmodeller som SASM har en tendens att överdriva förändringarnas inverkan på lönsamheten, men klarar av att hantera program som inte tidigare använts. Tillvägagångssättet gör det möjligt att ta hänsyn till speciella krav kopplade till direktbidrag eller andra stödformer. Frivilliga trädesuttag är endogena i modellen. CAPMAT och RAUMIS bygger på samma angreppssätt som programmeringsmodellerna (linjär/icke-linjär). RAUMIS står närmast SASM i tillvägagångssätt. SPEL, RAUMIS och CAPMAT inkluderar teknisk utveckling (ökad avkastning). Så är inte fallet för SASM. Resultaten motsvarar därmed närmast projektioner, medan SASM visar effekten av Agenda 2000 på nuvarande tekniska nivå. Man bortser dock inte från tekniska framsteg i SASM. Ändringar i teknik är t.ex. inbegripna i mjölksektorns strukturella förändringar. När byggnadskapitalet blir utslitet sker nyinvesteringar i större besättningar. Resultaten som de presenteras i SASM-modellen motsvarar därför lång- eller medelsiktig jämvikt. I kontrast till de andra modellerna tar beräkningarna i SASM inte hänsyn till inflation. Anledningen är att resultaten är mycket känsliga för inflationsnivån samtidigt som det inte finns något tillförlitligt sätt att förutsäga inflationen.

Olikheter i de politiska förutsättningarna för referensscenariot SPEL/RAUMIS förutsätter att trädesuttagen blir 17,5 procent. CAPMAT håller kvar de 5 procent som var 1997 års nivå. SASM antar också att trädesuttaget är 5 procent. Antagandet är inte avgörande för resultatet i Sverige, eftersom jordbrukarna har en tendens att frivilligt ta ut en större areal än så.

7.2 Agenda 2000 scenariot

SASM förutsätter att priserna kommer att falla lika mycket som de föreslagna nedskärningarna i interventionspriserna. Samma antagande görs i versionen "Agenda 1". Alla jämförelser nedan görs med denna version. Både SPEL och CAPMAT visar överskott för mjölk och spannmål på EU-nivå och ger därmed en indikation om att de antaganden om nationella priser som görs i SASM kan anses vara rimliga. Om dessa antaganden är giltiga eller ej kommer slutligen att bero på den framtida utvecklingen i världsmarknadspriserna. EUs priser på nötkött, mjölk och spannmål kommer sannolikt att ligga kvar ovanför världsmarknadsnivån. Priset på vete kommer troligen att närma sig nivån på världsmarknaden. Vetepriset ligger emellertid nu väsentligt lägre än i tidigare prognoser. SASM tar hänsyn till den förväntade utformningen av Sveriges nationella kuvert. I SPEL och CAPMAT betalas bidragen per djur.

7.3 Effekter på nyttjandet av jordbruksmark

Brödsädsarealen expanderar i både SPEL och CAPMAT med omkring 6 procent. Arealen för oljeväxtodling ökar också, med 4,5 procent enligt SPEL och med nästan 9 procent enligt CAPMAT. Resultaten är starkt beroende av förändringarna i de politiska parametrarna. De nya obligatoriska trädesuttagen har satts till noll och begränsningarna för oljeväxtodlingen (t.f. av Blair-house-överenskommelsen) har tagits bort. Ökningen är något större för vete än för övrig spannmål. RAUMIS spår att brödsädsarealen krymper med 5 procent och att oljeväxterna ökar kraftigt (62 procent). Frivilliga trädesuttag blir ett attraktivt alternativ i Tyskland, där avkastningen i växtodlingen är låg. I modellsimuleringarna har de frivilliga trädesuttagen begränsats exogent till 33 procent. Brödsädsarealen väntas krympa med nästan 10 procent (2 procent för vete och 13 för övrig spannmål) enligt SASM. Oljeväxtarealen krymper med 3,6 procent och de frivilliga trädesuttagen ökar till 26 procent.

7.4 Effekter på produktionen

Produktionen av såväl spannmål som oljeväxter ökar enligt SPEL och CAPMAT. RAUMIS visar en stark nedgång i spannmålsproduktionen (-10 procent) och en mycket stark ökning av oljeväxtodlingen.

Köttproduktionen ökar måttligt enligt SPEL (Nötkött ökar något och fläsk minskar). CAPMAT förväntar sig att köttproduktionen stiger med 1 procent. (Något mera för fläsk). Enligt RAUMIS minskar nötköttet (6 procent) och fläsket ökar (3 procent). SASM visar på en betydande nedgång i nötköttsproduktionen (13,8 procent) och en mindre ökning av fläskproduktionen (1,5 procent). Det bör emellertid noteras att i regionala modeller som SASM eller RAUMIS, kan inte substitutionen mellan nötkött och fläsk på konsumtionssidan modelleras helt och fullt. Dessa modeller reagerar på den prisnivå som har bestämts på EU-nivå.

Resultaten från modellerna vad beträffar mjölkproduktionen är inte direkt jämförbara, eftersom SPEL och SASM refererar till helmjök, medan CAPMAT refererar till skummjölksfett. Alla modeller visar emellertid att en produktionsökning följer på kvotökningarna. Trots de sänkta mjölkpriserna i Agenda 2000 förslaget förblir således mjölkkvoterna bindande.

7.5 Effekter på jordbrukets inkomster

Jordbrukarnas samlade inkomster sjunker med 5,6 procent enligt CAPMAT och med 7,8 procent enligt SPEL. RAUMIS anger en större inkomstsänkning på 12 procent i nominella termer. Enligt SASM kommer jordbruksinkomsterna, mätt som producentöverskott till fasta produktionsfaktorer, att sjunka med 6,2 procent om Agenda 2000 genomförs.

7.6 Sammanfattning

Den allmänna bilden av jordbruket efter Agenda 2000 tycks likartad för de modeller som jämförts ovan. Den totala effekten av Agenda 2000 på priser, kvantiteter och inkomster tycks vara måttlig i samtliga modeller. Generellt sett beror den större delen av effekten som Agenda 2000 kan tänkas få på det europeiska jordbruket – enligt vad SPEL- och CAPMAT-modellerna förutspår – inte på den förändrade lönsamheten utan på förändringarna i de produktionskontrollerande instrumenten. Produktionsökningen av mjölk, brödsäd och oljeväxter beror på minskade utbudsrestriktioner på dessa varugrupper.

Mjölproduktion tycks vara tillräckligt lönsam för att bibehålla produktionen på den tilldelade kvotnivån. Svenska resultat tycks emellertid skilja sig åtskilligt från SPEL och CAPMAT. Så är i synnerhet fallet för produktionen av spannmål och nötkött. I viss utsträckning är detta ett resultat av skillnader i antagandena.

Att förutsätta ett obligatoriskt trädesuttag på 17,5 procent och sedan mildra denna förutsättning leder otvetydigt till en produktionsökning, åtminstone på god åkermark. Genom att ta hänsyn till skillnader i markkvalitet och genom att låta modellen välja att producera eller att göra trädesuttag, erhålls en realistisk återgivning av de val som möter producenterna.

Avlänkningsen av dikobidraget, som inte är inlagd i de andra modellerna, bidrar till den starka nedgång i nötköttsproduktionen som kan noteras för Sverige.

Resultaten för Sverige tycks mest likna dem för Tyskland. Båda har erhållits genom att man förlitat sig på ett differentierat regionalt angreppssätt och genom att man lämnat utrymme för en endogen bestämning av trädesuttagen. Båda modellerna visar att frivilliga trädesuttag blir ett attraktivt alternativ för lågavkastande jordbruksmark (för vidare diskussion, se kapitel 8). Resultaten är dock inte helt

jämförbara eftersom trädesuttagen varit exogent begränsade i de mindre produktiva regionerna.

8 Krav på träda

I Agenda 2000-förslaget är den obligatoriska trädan satt till 0 procent och varje medlemsland får själv bestämma den övre gränsen för frivillig träda. Den är för närvarande 50 procent. Ett borttagande av obligatorisk träda kommer att resultera i ökad effektivitet. Om obligatorisk träda skulle behållas på nuvarande nivå och tvinga lantbrukare att lägga mark i träda för att minska överskottsproblemen, kommer det att innebära högre genomsnittskostnader i den återstående produktionen då utbudskurvan för spannmål skiftar uppåt. Skälet till detta fenomen är att då mark tas ur produktionen elimineras även den lägre kostnaden för produktion på denna mark. Faktiskt skulle politiken kunna förvärta överskottsproblemet, vilket inte består i att volymen spannmål i sig är för stor, utan har sin rot i den höga kostnaden för att producera spannmål. En politik inriktad på att reducera priser skulle därför vara mer kostnadseffektiv. En ändring av den övre gränsen för frivillig träda i kombination med ett lägre spannmålspris och en sänkning av arealbidraget för träda till samma nivå som för spannmålsarealen gör träda till en attraktiv "produktionsaktivitet". Detta gäller i synnerhet för Sverige, som analysen i kapitel 6 visar. Ett borttagande av den övre gränsen resulterar i dramatiska förändringar i produktionen.

Detta kapitel undersöker närmare varför frivillig träda synes vara ett fördelaktigt alternativ, vilka mekanismer som verkar i motsatt riktning och vilka konsekvenserna blir på regional nivå. Slutligen diskuteras effekterna av politiken. Uppenbarligen är det nödvändigt för Sverige att formulera sin egen politik för trädesuttag.

8.1 Modellresultat

Borttagandet av den övre gränsen för ett frivilligt trädesuttag ändrar produktionssammansättningen och välfärdseffekterna av Agenda 2000 på ett drastiskt sätt. Resultaten av modellberäkningarna har redan presenterats i kapitel 6.

Mer än 90 procent av den existerande spannmålsarealen skulle fördelaktigt kunna tas ut i träda jämfört med basscenariot (se tabell 6.2). Resultatet skulle bli en avsevärd nedgång i produktionen av spannmål och

oljevaxter (tabell 6.1). Sverige skulle, från att ha varit en nettoexportör av spannmål (0.9 miljoner ton i basscenariot), bli en stor importör (3.6 miljoner ton i scenariot med frivillig träda utan övre gräns. Svensk spannmålsproduktion skulle endast bestå av brödsäd för inhemsk marknad och av viss fodersäd för insädd av vallar. Om Sverige skulle bli en stor spannmålsimportör skulle prisreduktionen inte bli lika stor som den föreslagna reduktionen i interventionspriset.

Animalieproduktionen påverkas endast marginellt. Däremot skulle värdena på mjölkkvoter, sockerkvoter, bidrag för dikor och på vissa byggnader m.m. sjunka (tabell 6.4).

Jämfört med basscenariot i Agenda 2000 skulle välfärdsvinsterna för lantbrukare bli mer än 252.5 miljoner ECU årligen, medan samhället som helhet skulle vinna mer än 213 miljoner ECU. Konsumenter skulle erfara marginella förluster- 16.6 miljoner ECU. Alla siffror redovisas i tabell 6.6. Producentöverskottet från odlingsbar jord skulle öka från 220 miljoner ECU till 636 miljoner ECU årligen (tabell 6.4).

8.2 Mekanismer av betydelse för ökat intresse för frivilligt trädesuttag och krafter som verkar i motsatt riktning.

En viktig aspekt för intresset för frivillig träda i modellen, trots den absoluta lägre lönsamheten, är att lönsamheten för alternativ användning av marken, särskilt odling av spannmål och oljevaxter, också minskar. Om arealbidraget för oljevaxter sänks till samma nivå som för spannmål, då det nuvarande stödet för oljevaxter är högre än för träda, kommer den minskade lönsamheten att bli mer påtaglig än den för träda. Minskningen skulle bli 58-173 ECU per hektar, beroende på geografisk belägenhet. Incitamentet till att minska oljeväxtproduktionen blir följaktligen större än incitamentet att minska trädesuttaget.

Effekterna på spannmålsproduktionen är mer svårtolkade, eftersom interventionspriset där reduceras med 23.8 ECU per ton. Prisreduktionen är tänkt att reduceras till hälften genom en ökning i arealbidraget med 11.6 ECU per ton, d.v.s. med 21 procent. Om reduktionen i interventionspriset till fullo återspeglas i marknadspriset, förväntas lönsamheten i spannmålsproduktionen minska med 38-61 ECU per hektar för producenter med genomsnittsproduktivitet inom respektive distrikt i Sverige. I verkligheten kan skillnaden bli större eftersom avkastningsnivåerna skiljer sig avsevärt mellan olika producenter. Generellt kommer producenter med hög produktivitet att förlora mer än andra. Lönsamheten kommer att reduceras minst för mark som är uttagen

till träda. Lönsamheten i trädan ökar med ungefär 23 ECU per hektar jämfört med spannmålsodlingen och avsevärt mer i jämförelse med oljeväxtproduktionen. Trädesuttaget förväntas öka i områden, där det redan nu är vanligt och blir mer attraktivt även i övriga områden. Enligt det nya förslaget till Agenda 2000 kommer, förutom spannmål och oljeväxter, även mark som används till produktion av vall, potatis, socker m.m. att kunna tas ut i träda. Dessa grödor kommer, eftersom de inte uttryckligen omfattas av reformen, att uppnå en högre relativ lönsamhet.

Vallen är däremot ett undantag eftersom den kan komma att ersättas av spannmål som foder i animalieproduktionen. Då priset på spannmål sjunker, måste även kostnaderna för produktionen av grovfoder sjunka för att undvika att spannmål substitueras med hö och ensilage etc. Sänkningen av spannmålspriset kompenseras delvis genom det högre arealbidraget, men så är icke fallet för vall. Resultatet blir en lägre lönsamhet för vall och därmed kommer mer spannmål att användas som foder. I detta avseende ökar lönsamheten för träda även relativt vallodling. Under förhållanden då vallfoder inte kan ersättas av spannmål kommer beräkningarna att bli extremt komplicerade. Frågan är hurvida animalieproducenterna kan betala ett högre pris för foder, utan att produktionen blir olönsam. Beräkningarna påverkas också av de föreslagna ändringarna i mjölk- och nötregeringarna, men även av de ändringar i miljö- och regionalstöden som berör vall- och betesmarkerna.

En central fråga är hurvida den övre gränsen för frivilligt trädesuttag kommer att behållas på nuvarande nivå eller tas bort helt. Om gränsen avskaffas helt, kan lantbrukaren lägga hela sin areal i träda och minska kostnaderna avsevärt genom att sälja av maskinerna, något som inte är möjligt, om vissa delar av marken måste brukas. Detta skulle innebära en minskad kostnad på åtminstone 173 ECU per hektar och år. Om en så hög kostnad skulle kunna undvikas, ökar incitamentet att lägga mark i träda avsevärt. Behålls den övre gränsen för träda kan inte kostnaden för maskinparken undvikas på kort sikt.

Det finns skäl att misstänka att lantbrukare, trots en ökad lönsamhet på trädesuttag, skulle fortsätta att bruka jorden, även om kostnaderna inte till fullo täcks av intäkterna. Orsakerna till att de fortsätter att bruka jorden kan delas in i två huvudkategorier: ekonomiska fördelar som ej beaktas i modellen och politisk risk i samband med ett upphörande av produktionen. Den första orsaken kommer att analyseras nedan. Den senare kommer att diskuteras i kapitel 16.

Lantbrukare kanske saknar möjlighet till anställning utanför lantbruket. Genom att ta mark ur produktionen eliminerar de sin enda källa till arbete, även om lönen är låg. Alternativet träda kan resultera i lägre lön eller kanske ingen lön över huvud taget. Nettoinkomsten per arbetstimme kan totalt sett vara högre om arealbidraget är inräknat, även om den extra

arbetsinsatsen i sig är dåligt betald. Att produktionen totalt sett är lönsam kan vara ett skäl till att fortsätta att producera, varför alternativet träda kan vara ointressant, då de totala intäkterna täcker de totala kostnaderna.

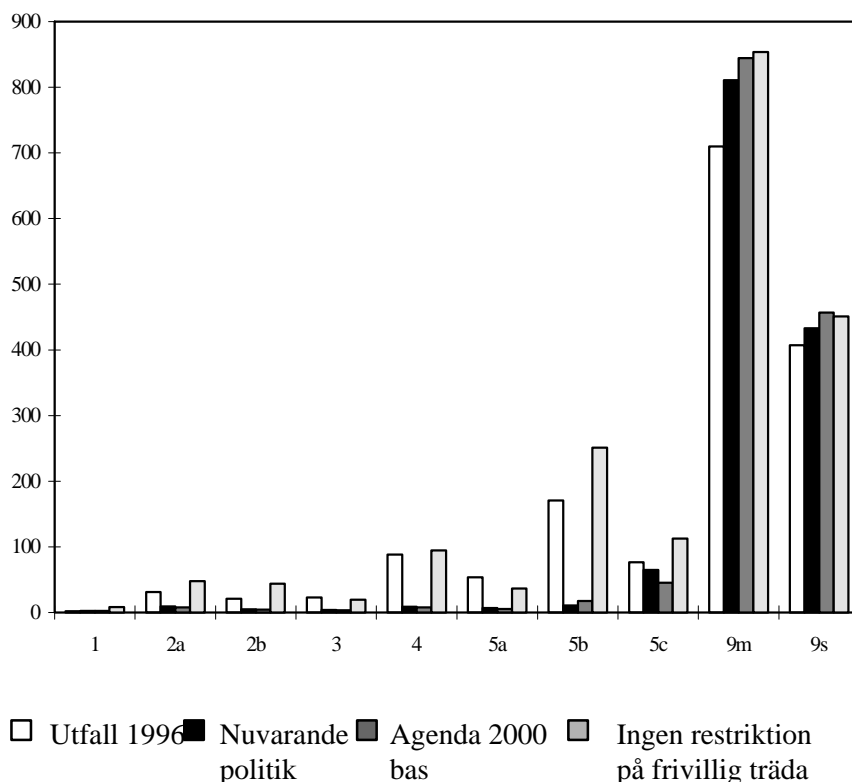
Det kan även finnas ett behov av spannmålsproduktion på gårdsnivå för användning i animalieproduktionen i form av foder, behov av mark för spridning av stallgödsel, behov av halm till strö, vallinsådd, växtföljdsskäl osv. Detta innebär att intäkterna från spannmålsproduktionen är högre (eller kostnaderna lägre) än vad som antas i modellen, i vilken spannmålsproduktionen behandlas som oberoende av övriga gårdsaktiviteter. I ett helhetsperspektiv kan det därför finnas rationella skäl för en fortsatt areell produktion, även om en partiell analys visar motsatsen.

En långsiktig träda är inte möjlig för arrenderad mark. Så länge marken brukas kan markägaren gå med på ett lägre arrende än direktstödet för marken. Skälet till ett sådant agerande kan vara, att en fortsatt produktion kan anses som ett slags optionsvärde från markägarens sida. Om marken inte behöver brukas kan markägaren helt enkelt inkassera betalningen på egen hand. Eftersom 74 procent av den odlingsbara jorden i Sverige brukas av gårdar, som är helt eller delvis arrenderade, kan benägenheten att lägga mark i träda vara låg. Men samma mekanism kan också verka i motsatt riktning, eftersom incitamentet för markägaren att bryta arrandavtalen ökar.

8.3 Regionala effekter

Bakom de nationella siffrorna för trädeseffekterna döljer sig regionala effekter. Modellen visar att den nuvarande politiken resulterar i ett minimalt trädessuttag i de norra delarna av Sverige (regionerna 1 - 3), något som i verkligheten motbevisas (se figur 8.1). Spannmålsarealen är i verkligheten mindre än i modellen för dessa områden, samtidigt som modellen uppvisar lönsamhet i spannmålsproduktionen. Förklaringen kan vara att området i fråga inte är berättigat till arealbidrag. Ett annat skäl kan vara svårigheten att finna passande jordbruksmaskiner, framför allt tröskor. Om rätt sorts maskiner inte finns tillgängliga inom ett rimligt geografiskt avstånd blir spannmålsproduktionen olönsam. Utan det särskilda kompensationsstödet för odling av foderspannmål (infört 1995) skulle spannmålsproduktionen vara olönsam. En investering i maskiner innebär en stor politisk risk, eftersom kontinuiteten i politiken kan ifrågasättas. Risker accentueras om den övre gränsen för trädessuttag tas bort. Då blir spannmålsproduktion olönsam och arealbidragen kan erhållas utan krav på produktion. För närvarande kan spannmålsproduktion motiveras av ekonomiska skäl då vallodlingen måste förnyas medelst insådd i spannmål och i kombination med regionalt stöd.

Figur 8.1 Regionala beräkningar av träda under några scenarier (1000 hektar)



Källa: Beräkningar i SASM

I de mellersta delarna av Sverige (regionerna 4 och 5) finns inga möjligheter till spannmålsstöd. Därför förutsäger modellen där maximalt trädesuttag. I verkligheten är trädesuttaget lägre, vilket visar att många lantbrukare fortsätter att producera till låg lönsamhet. Även en viss expansion av spannmålsodlingen och trädan kan förekomma på bekostnad av vallodling, något som blir uppenbart vid ett borttagande av den övre gränsen för trädesuttag. I dessa områden kan politiken leda till ett mindre antal djur, substitution av hö för spannmål i utfodring och en ökad intensitet i återstående vallodling. Även i det fall då trädan blir mer vanlig i mindre gynnade områden, som ett resultat av reformförslaget, ligger huvuddelen av trädan utanför dessa områden d.v.s. i de södra delarna av Sverige och i andra områden med relativt hög avkastning. Lönsamheten i trädesbruket och spannmålsproduktionen ligger i dessa distrikt mycket nära varandra och de gårdsspecifika förutsättningarna påverkar i hög grad det individuella agerandet.

8.4 Effekter på arrende av minskad vallodling

Som visats i tabell 6.2 kommer andelen träda att expandera på bekostnad av både spannmål och vallodling. Problemet med att träda ersätter vallodling (i fallet utan övre gräns för trädesuttag) är särskilt stort i skogsområden och i de norra delarna av Sverige. Produktionen i dessa områden är i huvudsak baserad på mjölk- och köttdjur och på arrenderad jord med låga arrendekostnader. Markägarna har inget annat alternativ än att arrendera ut marken och de sätter värde på att marken hålls öppen, även om arrendepriiserna är låga eller t.o.m. noll. Om den övre gränsen tas bort öppnas ett nytt alternativ för markägarna, de kan bli "trottoarbönder". De kan bryta arrendekontrakten och lägga marken i träda för att erhålla direktbidrag på ungefär 231 ECU årligen per hektar. I dag finns inte denna möjlighet, eftersom viss produktion måste ske för att lantbrukaren skall erhålla sitt arealbidrag. Ett borttagande av den övre gränsen för trädesuttag kan medföra en stark kapitalisering i mark som inte används i produktion, samtidigt som marktillgången för mjölk- och köttproducenter hotas. Fenomenet kan innebära färre djur i dessa områden och intensivare produktionsmetoder på återstående mark för vallodling.

I tabell 8.1 visas antalet gårdar i olika regioner med stort behov av arrenderad mark för vallodling. Antalet gårdar och deras storlek visas för gårdar, där vallarealen utgör 10 procent eller mer av den egenägda arealen.

Tabell 8.1 Företag där vallarealen är mer än 10 procent av den totala ägda arealen, areal i hektar

Region	Antal företag	Total areal	Ägd areal	Arrenderad areal	Vallareal
Region 1	939	21 799	5 705	16 389	20 347
Region 2a	2 446	87 135	27 009	59 928	69 805
Region 2b	1 609	52 638	17 528	35 507	41 418
Region 3	1 490	43 090	11 121	31 407	30 899
Region 4	1 561	60 660	15 288	45 593	38 048
Region 5a	5 580	132 207	38 809	94 094	104 062
Region 5b	4 537	157 753	37 782	120 548	100 169
Region 5c	1 473	62 616	11 579	51 059	35 898
Region 9	5 162	341 373	26 562	315 286	106 372
Region Mi	155	11 331	1 683	9 676	4 701
Total	24 953	970 601	193 065	779 487	551 717

Källa: Lantbruksregistret, LBR

Resultaten i tabellen visar att en stor andel av vallodlingen sker på gårdar, som inte kan sörja för sitt grovfoderbehov, om de förlorar den mark de arrenderar. Ungefär 350 000 hektar vall är beroende av de nuvarande arrendekontrakten. Då priserna för arrendena ofta är lägre än arealbidraget, skulle animalieproduktionen drabbas av ett borttagande av den övre gränsen för andelen träda. Detta skulle ske antingen genom högre arrendepriiser eller genom minskad andel mark för vallodling.

8.5 Sammanfattande diskussion

De reformer som föreslås i Agenda 2000 kan generellt sett antas bidra till lägre produktion och ett högre trädesuttag. Tidsperspektivet är viktigt och i ett längre perspektiv missgynnas spannmålsproduktionen, eftersom större kostnadsreduktioner kan uppnås på lång sikt. Genom ett borttagande av den övre gränsen för uttag av träda behöver lantbrukaren inte producera för att vara berättigad till arealbidrag. Resultatet kan enligt modellen bli en drastisk minskning i produktionen av spannmål och oljeväxter. Däremot bör noteras att de krafter som tenderar att kraftigt öka trädesuttaget motverkas av de politiska riskerna förknippade med en stor trädesareal, förväntningarna om högre framtida priser och arrendatorernas agerande. Dessutom kan den nyttjade modellens lönsamhetsbegrepp ha underskattat spannmålens gynnsamma bieffekter.

Med alla dessa faktorer i åtanke är det ändå tydligt att intresset att expandera trädesuttaget kommer att öka, om reformen enligt Agenda 2000 genomförs. Beräkningarna visar dessutom att välfärden ökar om

lantbrukarna tillåts välja fritt, hur stor andel mark de vill lägga i träda, eftersom de då minskar sina kostnader mer än intäkterna minskar. Den fråga som uppkommer på det nationella planiet, är huruvida de skall tillåtas göra detta val oinskränkt inom ramen för det gällande bidragssystemet. Den mest grundläggande frågan är emellertid: Kan en framtida svensk jordbrukspolitik, som skall stimulera till internationell konkurrenskraft, baseras på att icke-användning av agrara resurser är det mest lönsamma alternativet?

9 Nationella kuvert

9.1 Effekter på budget och nettobidrag

Den ökning av djurpremier och nationella kuvert som föreslagits i Agenda 2000 kräver extra budgetmedel på 7 miljarder ECU, varav direktstödet för mjölkkor utgör 2 miljarder ECU. Tabell 9.1 nedan visar det ökade finansieringsbehovet sorterat efter kreaturskategori.

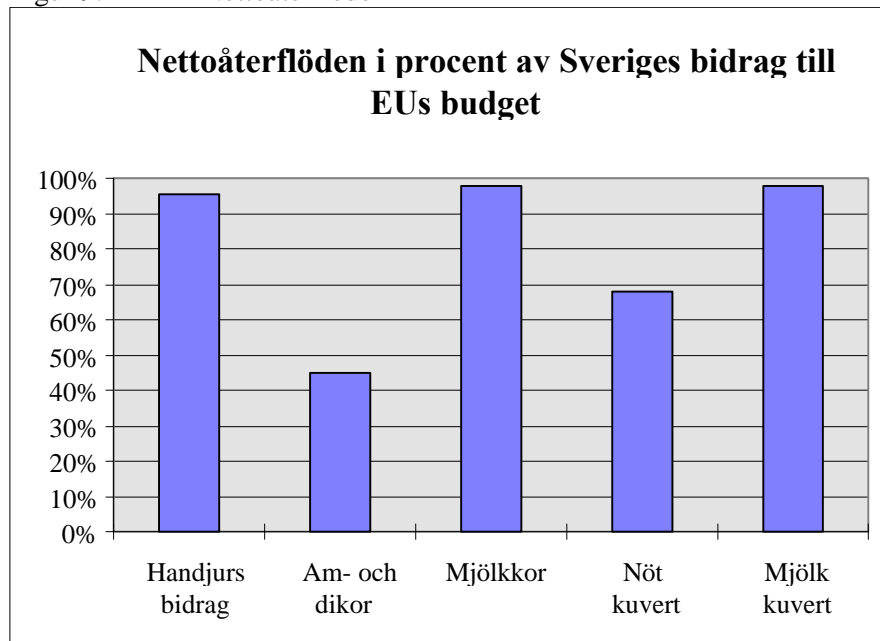
Tabell 9.1 Konsekvenser för EU budgeten av ökade djurbidrag och nationella kuvert, miljoner ECU

Bidragstyp	Belopp
Djurbidrag, handjur	823
Djurbidrag, dikor	361
Djurbidrag, mjölkkor	2 025
Tilläggsbetalningar	708
Nationella kuvert, nöt	1 962
Nationella kuvert, mjölk	911
Totalt	6 791

Källa: Beräkningar baserade på Agenda 2000-förslaget

De ökade budgetkraven medför att Sveriges bidrag måste öka med nästan 200 miljoner ECU. Beräkningen baseras på Sveriges andel av EU-budgeten i relation till bruttonationalinkomstsandelen. Sverige kommer också att dra nytta av ökade stöd i relation till antalet kvalificerade djur, den nationella mjölkkvoten och fördelningen av kuverten. Sveriges direktstöd, inom de nationella kuverten, beräknas bli 160 miljoner ECU, vilket ger en nettobalans på minus 40 miljoner ECU. Figur 9.1 illustrerar relationen mellan överföringar till och från EU-budgeten per stödkategori.

Figur 9.1 Nettoåterflöden



Källa: Beräkningar baserade på Agenda-2000 förslaget

För mjölkproduktionen och mjölkkuverten är nettobidragen nära noll. För dikor kommer mindre än hälften av Sveriges EU-bidrag tillbaka i form av stöd. Balansen är även ofördelaktig i fallet med kött djur; endast två tredjedelar av transfereringen till EUs budget återförs. Detta beror på det begränsade antalet kvalificerade djur. Figuren illustrerar tydligt att nettoeffekten för Sverige i hög grad beror på direktstödet struktur, eftersom bidraget varierar så kraftigt mellan de olika stödkategorierna.

Införandet av nationella kuvert var en av ändringarna i regleringsförslaget i mars 1998 jämfört med det Agenda 2000-förslag, som framlades sommaren 1997. Tabell 9.2 visar skillnaderna mellan de två förslagen vad gäller nötkuverten. Direktstöden reducerades från 368 till 220 ECU plus tilläggsbetalning för tjurar, från 232 till 170 ECU plus tilläggsbetalning för stutar samt från 215 till 180 ECU plus tilläggsbetalning för dikor.

Införandet av nötkuvert innebär en nettoförlust för Sverige, då skattebetalarna beräknas förlora 21 miljoner ECU, medan producenter endast vinner 13 miljoner ECU. Introduktionen av nötkuverten ökar efterfrågan på budgetmedel inom EU med 739 miljoner ECU, vilket visas i tabell 9.2. Följaktligen är inte förslaget neutralt med avseende på EU-budgeten, utan innebär en ansenlig ökning, om kuvertmodellen används i

stället för djurpremier, som ursprungligen föreslagits. För att uppnå budgetneutralitet måste kuverten reduceras med 38 procent.

Tabell 9.2 Budgetflöden som ett resultat av införandet av nötkuvert, miljoner ECU

Land	Producenter	Skattebetalare	Netto
Österrike	2	-20	-18
Bel/Lux	46	-25	21
Danmark	20	-15	5
Finland	3	-11	-8
Frankrike	98	-133	-35
Grekland	-1	-11	-12
Irland	-19	-5	-24
Italien	200	-103	97
Nederländerna	89	-34	55
Portugal	1	-9	-8
Spanien	33	-52	-20
Sverige	13	-21	-8
Tyskland	188	-203	-15
Storbritannien	66	-97	-31
EU	739	-739	0

Källa: Beräkningar baserade på Agenda 2000-förslaget

9.2 Fördelning av nötkuvert

Kuvertmodellen innebär att utformningen av direktstödet delvis har överlämnats till medlemsländerna. Länderna kan välja att utforma kuvertet som ett areal- eller som ett djurbidrag. Två alternativ analyseras nedan:

- Stöd ges per hektar naturligt bete under förutsättning att marken betas
- Stödet är ett djurbidrag såsom i det ursprungliga Agenda 2000 förslaget.

Det andra alternativet utgår från kompensationsprincipen. Den förlust av bruttoinkomst, som beror på prissänkningen, ersätts med en likvärdig ökning av direktstödet. Alternativet är neutralt med avseende på olika produktionsteknologier. Det första alternativet, å andra sidan, gynnar extensiv produktion framför intensiv.

- Lönsamheten är avsevärt högre i missgynnade områden (LFA) än i normala områden
- Lönsamheten är högre för djur som betar naturlig betesmark än för dem som betar på åkervall
- Lönsamheten är högre för extensiva produktionsmetoder än för intensiva
- Förändringarna orsakade av Agenda 2000 är relativt små jämfört med existerande skillnader i lönsamhet mellan olika områden och produktionsmetoder
- Skillnaden mellan de två utformningarna av nötkuvertet, d.v.s. per hektar betesmark vs per djur, är små med undantag av gödtjur, vilken gynnas om pengarna utgår som djurbidrag

Resultaten ovan inbegriper inte slaktkvigor där lönsamheten, som redan nu är dålig, skulle sjunka ytterligare, om Agenda 2000-förslaget genomförs. Den försämrade lönsamheten för denna djurkategori skulle bli än mer uttalad, om man följer det första alternativet, eftersom det då inte utbetalas någon kompensation för de reducerade priserna.

9.3 Modellbaserad analys

Analysen ovan baserades på en statisk justering av täckningsbidragen. Kalkylerna gjorda med SASM modellen, vilka redovisas nedan, illustrerar de dynamiska effekterna av de två kuvertscenarierna. Enligt den modellbaserade analysen kommer kvigor avsedda för slakt, vilket noterats ovan, inte vara lönsamma. Följaktligen kommer kvigor att slaktas som kalvar i det scenario där nötkuvertet fördelas som djurbidrag. Om kuvertet å andra sidan styrs mot betesmark, kommer produktionen av slaktkvigor att öka något.

Betningen av de naturliga betesmarkerna minskar i båda fallen, men blir lägre om stödet utbetalas per hektar betesmark. Anledningen till minskningen beror på färre dikor. Antalet dikor minskar med mer än 30 procent i båda fallen, eftersom kvigor också blir berättigade till diko-bidrag.

För tjurar kan inga förändringar noteras. Antalet stutar ökar med 2-3 procent i båda scenarierna på grund av det ökade antalet av mjölkkor, vilket i sin tur beror på den högre mjölkkvoten. Antalet kvigor ökar om stödet utbetalas per hektar betesmark. Här åtnjuter kvigor indirekt en del av nötbidraget, vilket de inte gör i det ursprungliga Agenda 2000-förslaget, där stöden endast inriktar sig mot handjur.

Incitamentet att använda de naturliga betesmarkerna är som högst då kuvertet allokeras som stöd per hektar av sådan mark. I detta scenario är

utnyttjandet av odlad mark (åkervall) till bete som lägst; knappt 70 procent av nivån i dagens politiska scenario. Den största nackdelen med alternativet att rikta stödet till betesmark är svårigheterna att implementera förslaget. Det finns betydande incitament till fusk, om stöden allokeras på basis av naturliga betesmarker. Att hålla betande djur blir i detta fall inte lönsamt i sig självt. Den enda anledningen för en lantbrukare att behålla djuren är de miljöstöd (för biologisk mångfald, öppet landskap och nötkuvert) som betalas ut. Eftersom lantbrukare "förlorar" pengar för att hålla betesdjur i detta fall, stärks incitamentet att hålla färre (eller inga) djur, vilket kan kräva övervakning.

I basversionen av Agenda 2000 har stöden fördelats som djurbidrag, men är så utformade att de gynnar betande djur (jämför kapitel 3). Den nuvarande politiken främjar redan denna typ av produktion. Nedan jämförs denna politik med ett scenario, där stödet i stället allokeras till intensiv nötköttproduktion. Tabellen visar betydande skillnader mellan de två alternativen (utelämnade variabler visar inga signifikanta skillnader).

Tabell 9.3 Agenda 2000 (bas) jämfört med intensiv nötköttproduktion

	Agenda 2000 bas	Intensiv nöt
Antal tjurar, tusental	42	133
Antal stutar, tusental	191	100
Hektar betesmark, tusental	430	387
Arbetsinsats, miljoner timmar	76	74
Nötköttproduktion, 1000 ton	113	116
Ersättning per hektar använd betesmark, ECU	32	18
Välfärdsförändring, jämfört med nuvarande politik, miljoner ECU	2	17

Källa: Beräkningar gjorda med SASM

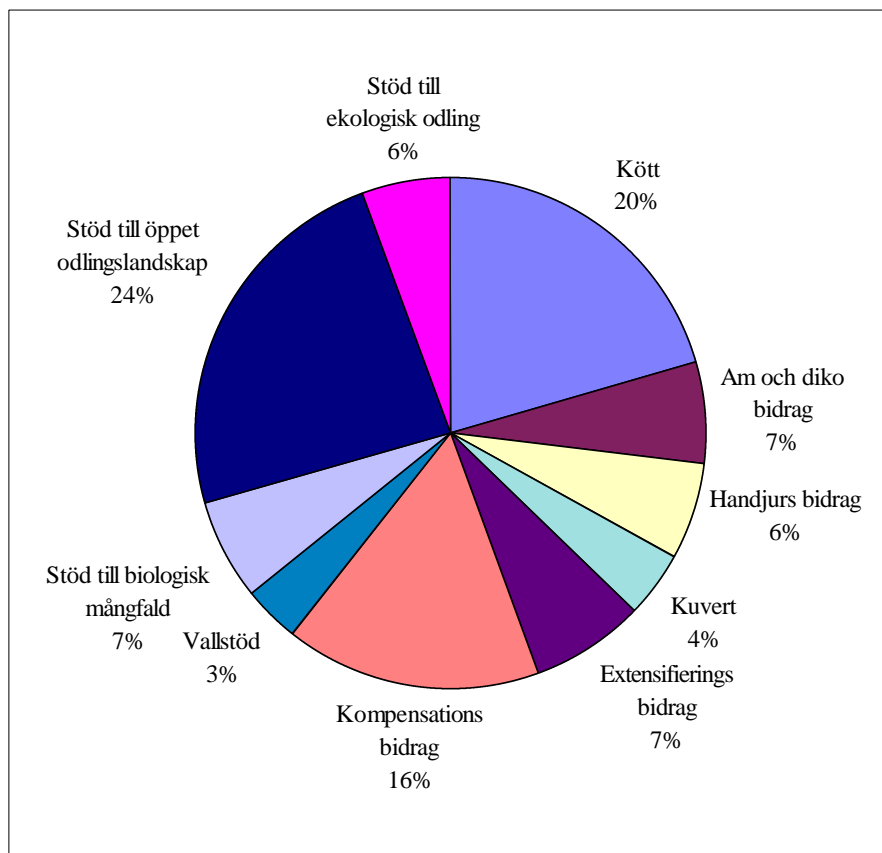
9.4 Stämmer modellresultaten med verkligheten?

Modellens båda resultat, liksom beräkningarna av täckningsbidragen, tyder på att lantbrukare borde välja en extensiv produktionsform såsom stutar, och inte tjurar. Likväl utgör antalet stutar idag endast 4 procent av antalet tjurar. Andelen har ökat; dock väldigt långsamt (från 3.6 procent år 1995 till 4.5 procent år 1997). Denna marginella skillnad kan bero på andra faktorer än den relativa lönsamheten. Flera faktorer kan bidra till att fler tjurar produceras i stället för de synbarligen mer lönsamma stutarna. Några av dem har att göra med anpassningshastigheten (modellen

representerar en långsiktig jämvikt). Dessutom finns det faktorer som inte ingår i modellen och som minskar genomslagskraften i anpassningen:

- *Bristande överensstämmelse mellan tillgången på djur och tillgången på betesmark samt fördröjningar i anpassningen.* Den avsevärda lönsamhetsfördelen som stutar framför tjurar är ett relativt nytt fenomen. Produktionens nuvarande struktur kan ses som ett resultat av tidigare lönsamhetsrelationer. Anpassningen till nya förutsättningar kan vara tidskrävande. I modellen är varje producerande region behandlad "som en enda gård". Betesmarkernas tillgänglighet på regional nivå innebär emellertid inte att detta också är fallet för alla individuella lantbrukare. De som nu är sysselsatta med intensiv köttproduktion kan sakna tillräckligt med betesmarker, medan de producenter som har bete kanske saknar erfarenhet av uppfödningens formen. Att omallokera produktionen till delområden med bättre tillgång till naturligt bete tar under sådana omständigheter viss tid.
- *Höga transaktionskostnader mellan markägare och djurägare.* Brist på lämpliga betesmarker kan avhjälpas genom att arrendera mark från markägare som inte själva önskar sysselsätta sig med djurproduktion. Det kan däremot bli relativt kostsamt att upprätta lämpliga kontrakt, speciellt i fall med ett mindre antal kreatur. Likaså kan det ta tid, innan sådana kontrakt upprättas.
- *Politikens trovärdighet.* Omställningen från en intensiv till en extensiv produktionsform innebär en betydande ändring av produktionsinriktningen. Lantbrukare är inte beredda att anpassa sig; speciellt inte om anpassningen kräver nya investeringar, såvida de inte anser lönsamhetsförändringen vara beständig. Eftersom politiken har förändrats ett antal gånger under de senaste åren lär det ta tid, innan trovärdigheten har etablerats.
- *Producenter strävar efter en tillräckligt hög lönsamhet snarare än efter ett vinstmaximum.* Om uppfödningen av tjurar är tillräckligt lönsam, kan lantbrukare nöja sig med detta snarare än sträva efter att öka den totala vinsten genom att skifta till stutproduktion. Det kan speciellt vara fallet om det totala antalet djurenheter är litet och justeringen därmed skulle få en måttlig effekt på den totala vinsten.
- *Brist på kunskap och förståelse av systemet.* Den högre lönsamhetsnivån i extensiv köttproduktion är ett samlat resultat av flera olika sorters stödåtgärder, se figur 3 nedan. Figuren visar strukturen på bruttoinkomsten hos en producent, som föder upp dikor i stödområde 3. Det är tänkbart att lantbrukarna misslyckas att se det tämligen oklara sambandet mellan produktionsmetod och lönsamhetsutfall.

Figure 9.3 Inkomstmöjligheter i am- och dikoproduktion under Agenda 2000



Källa: Modellberäkningar i SASM

9.5 Sammanfattning

Införandet av kuvert innebär, jämfört med det ursprungliga förslaget, en ökad budgetbelastning netto för Sverige. Sveriges andel av den budgetökning som erfordras för att finansiera de nationella kuverten, uppgår till 21 miljoner ECU. Svenska djuruppfödare skulle erhålla 13 miljoner ECU, vilket resulterar i en negativ nettobalans på 8 miljoner ECU.

Det nationella spelutrymmet vad gäller utformningen av nötkuverten är relativt begränsat. Kuverten kan användas antingen som tillägg till redan existerande djurbidrag (med extra stöd för slaktkvigor) eller som arealbidrag för betesmark. Resultaten är likartade i båda alternativen, men den underliggande incitamentsstrukturen skiljer sig. Om stöden riktas mot betesmarken blir det lönsamt att behålla sådan mark. De betande djuren, som sådana, skulle däremot inte vara lönsamma. Ett dylikt system kan kräva övervakning och verka hämmande för hävdandet av naturliga betesmarker.

10 Fördelning av tilläggskvoter för mjölk

I Agenda 2000 rör tre av de föreslagna förändringarna mjölkkvoter. Kvotmängden föreslås öka med 2 procent för EU som helhet. Interventionspriserna för mjölk sänks med 15 procent och kompenserande direktutbetalningar införs baserade på antalet virtuella kor (vilka antas producera 5 800 kilo per år). Utöver detta påverkas kvotutnyttjandet och kvotvärdet av – bland mycket annat – förändringarna i spannmåls- och nötköttsregleringarna.

10.1 Fördelning av kvoter

Utökningen av kvotmängden föreslås ske i riktad form till särskilda grupper av jordbrukare. Halva ökningen skall gå till unga jordbrukare och den andra halvan till jordbrukare i bergsområden, inklusive arktiska områden. Man föreslår att den del som skall gå till unga brukare fördelas mellan EUs medlemsländer i förhållande till den nationella kvotmängden, medan bergsdelen fördelas efter storleken på bergsområdena. Detta innebär för Sveriges del en ökning av den totala kvotmängden med 2,3 procent (77 miljoner kilo mjölk). På motsvarande sätt går de största ökningarna till Finlands, Österrikes och Spaniens respektive nationella mjölkkvoter, medan Danmark, Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Storbritannien och Irland endast får den del som går till unga jordbrukare, d.v.s. endast 1 procent ökning av deras nationella kvoter. Eftersom delar av den totala kvotökningen går till länder – Portugal, Finland och Grekland – som redan nu inte fullt ut använder sina nuvarande kvoter, kommer kvotökningen antagligen inte att få fullt genomslag på EUs totala mjölkproduktion; särskilt som Portugal, Finland och Grekland föreslås tillsammans få 10 procent av EUs kvotökning. Bönderna i Portugal producerade mindre än 90 procent av den nationella kvoten under åren 95/96 och 96/97.

10.2 Konsekvenser för Sverige

Av den totala ökningen av den svenska mjölkkvoten, skulle – enligt Agenda 2000-förslaget – 33 miljoner kilo fördelas bland de yngre jordbrukarna och 44 miljoner kilo gå till det "arktiska området" (norr om 62:a breddgraden). Jordbrukare, som är 40 år och yngre, definieras som "unga". Denna grupp kontrollerar idag ca 20 procent av kobesättningarna och mjölkkvoterna och den kan följaktligen öka sitt kvotinnehav med 5 procent. För norra Sverige innebär förändringen att mjölkproduktionen kan komma att öka med närmare 10 procent.

Trots ökningen av kvotmängden kommer inte antalet virtuella svenska kor att öka. Sverige som nation kan därför inte öka sitt totala kobidrag motsvarande den ökade produktionen. Producenter som får utökade kvoter kommer dock att få kobidrag i förhållande till sitt utökade antal virtuella kor. I konsekvens med detta kommer antalet virtuella kor att minska proportionellt och lika för alla mjölkbönder. Det innebär en omfördelning av kobidragen från det stora flertalet mjölkbönder till det fåtal, som får de utökade kvotmängderna.

Sammantaget omfördelas cirka 1,7 miljoner ECU i årliga bidrag från det stora flertalet bönder till de expanderande bönder som är 40 år eller yngre och/eller bor i norra Sverige. De som expanderar erhåller på detta sätt det inneboende kapitalvärdet i de nya kvoterna, vilket uppskattas till 13,3 miljoner ECU vid det fastställda kvotpriset 173 ECU per ton mjölk. Omkring 5000 bönder uppfyller kraven för att få extrakvoter. Om en tredjedel av dessa utökar genom extrakvoter erhåller de ett kapitalvärde på nästan 7 000 ECU per person.

Eftersom de nationella stöden till mjölkproduktionen i norra Sverige är kopplade till mjölkkvoten, innebär EUs kvotökning en extra budgetbelastning på cirka 5,8 miljoner ECU utöver det utökade regionalstöd som utbetalas av EU. Samtidigt finns emellertid en restriktion, att produktionen i dessa områden inte tillåts expandera, om inte det totala stödet minskas. Följaktligen måste något ändras, eftersom reglerna står i konflikt med varandra. Vidare beräknas produktionsökningen leda till att mjölkpriset sjunker med 5,8 ECU per ton i berörda områden, eftersom den utökade produktionen måste säljas som smör och mjölkpulver, vilka båda har en relativt svag lönsamhet.

Det kan från produktions och effektivitetssynpunkt ifrågasättas, om det är rimligt att stimulera utökad mjölkproduktion i ett område, som har komparativa nackdelar och där produktionen är helt beroende av ett finansiellt stöd. Förslagets följd, att producenter i södra Sverige skall få lägre kompensation för prissänkningar på mjölk än sina konkurrenter i

Danmark, Tyskland och Nederländerna etc, bara för att producenter i norra Sverige får högre mjölkkvoter kan också ifrågasättas, särskilt som produktionsökningen resulterar i lägre mjölkpriser än vad som annars varit fallet.

10.3 Produktionskvoter blir bidragsrätter

Det sänkta priset på mjölkprodukter leder till sänkt mjölkpris till bönderna med 47,4 ECU per ton, om minskningarna i interventionspriserna får fullt genomslag på marknaden. Inget tyder på att detta prisändringsförslag från Agenda 2000 kommer att minska mjölkproduktionen vare sig i Sverige eller i EU som helhet. Den ökade mjölkkonsumtionen kommer att neutraliseras av kvotökningen. Det tycks följaktligen som om interventionspriserna också framgent kommer att styra marknadsförutsättningarna, genom att de bestämmer priserna på marginalen.

Den kalkylerade prissänkningen kompenseras delvis av höjda kobidrag (23,1 ECU per ton), nationella kuvert (5,8 ECU per ton) och sänkta priser på fodersäd. I det Agenda 2000-förslag, som nu föreligger, är kompensationen frikopplad från produktionen och baserad på virtuella kor. Det enda kravet för att få behålla mjölkkvoterna är att jordbrukaren levererar mjölk varje år. Eftersom det inte finns några krav, när det gäller levererade volymer, kan den bidragsberättigade volymen överträffa den faktiska produktionen, varvid jordbrukaren/kvot innehavaren erhåller kobidrag för (virtuella) kor, som han inte har.

Värdet av kvoterna i egenskap av produktionsrätter kommer att sjunka kraftigt genom de prisändringar som föreslås i Agenda 2000. Det kompenseras delvis genom den utökade rätten att få subventioner, bidragsrätter. Bidragsrätten motsvarar en årlig avkastning på 23 - 29 ECU per ton mjölk, delvis beroende av hur de nationella kuverten disponeras. Vid nuvarande kvotpris på 173 ECU per ton, motsvarar det en årlig förräntning på 13 - 17 procent, så länge som subventionssystemet består. Det betyder en hög lönsamhet enbart i att äga mjölkkvotens bidragsrätt (utan att nödvändigtvis producera någon mjölk). Efterfrågan på kvoter kan därför komma att öka, medan utbudet i form av delförsäljningar kan minska.

Sammanfattningsvis kan Agenda 2000-förslaget förväntas medföra ett permanent efterfrågeöverskott på mjölkkvoter. Detta behöver inte innebära ökat produktionstryck. Att äga kvoter kan bli mer lönsamt än mjölk-

produktionen i sig. Om förslaget, utan kopplingar mellan mjölkproduktion och antalet virtuella kor, blir verklighet, måste de svenska reglerna för fördelning av mjölkkvoter och deras priser anpassas därefter.

11 Principer för kompensation

11.1 Varför kompensera?

I välfärdsteori är problemet med kompensation viktigt. Där avfärdar Paretoprincipen alla reformer, som försämrar för någon, även om alla andra vinner. Kaldor-Hicks kompensationsprincip hävdar däremot att en politisk reform är socialt fördelaktig, om de som vinner på den har möjlighet att kompensera dem, som förlorar så att reformen har en potentiell möjlighet att gynna samtliga aktörer. Då den senare principen endast uttrycker en möjlighet att kompensera, men utan krav på att göra det, är chanserna att kompensation verkligen skall äga rum svåra att förutsäga. Agenda 2000-förslaget klarar Kaldor-Hicks kompensationstest – det finns sociala nettovinster för EU som helhet att hämta. Enligt Søren Frandsen vid Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut i Köpenhamn gav analyser med en s.k. GTAP modell ett välfärdsnetto av Agenda 2000-förslaget motsvarande 3,3 miljarder US dollar (1995) för EU-15. Innehållet i den ssmhällsekonomska nettovinsten består av minskad produktion av dyra förnödenheter, ökning av fördelaktig produktion och fr.a. ökad livsmedelskonsumtion, alltsammans en följd av att gapet minskar mellan EUs och världsmarknadens priser. Då enskilda länder emellertid tenderar att förlora, blir den problematiska frågan om nationsspecifik kompensation avgörande.

I välfärdsteori rättfärdigas kompensationen av en önskan att skapa en Paretoförbättring och göra det bättre för alla. Detta slags argumentation åberopas sällan i praktiken. Man förordar dock ofta kompensation i samband med reformförslag för att undanröja opposition mot förändringar gynnsamma för samhället som helhet, vilket emellertid skulle kunna stoppas av förlorarna. Genom att man "mutar" förlorarna kan en reform underlättas. Därtill inrymmer många reformer olika slags anpassningsåtgärder som kompensation, se diskussion nedan. Följaktligen har begreppet "kompensation" en bred användning och betecknar olika typer av bidrag. Förslag om att reformera jordbrukspolitiken innehåller ofta olika slags idéer om kompensation (se t.ex. Marsh och Tangerman, 1996). Kompensation rättfärdigas ibland genom att åberopa det

underförstådda kontrakt mellan jordbrukarna och samhället, som har skapats genom år av jordbruksstöd (t.ex. Haraldsson, 1989). Den långlivade politiken har skapat förväntningar om fortsättning och en "rätt" att få stöd. Om argumentet att det finns ett kontrakt accepteras, kan man ställa sig frågan: vad är innebörden av ett sådant kontrakt? Tre tolkningar kan urskiljas. (Jämför Rabinowicz 1998):

- Kommersiellt kontrakt
- Socialt kontrakt
- Löften att revidera existerande politik under socialt accepterade former

Om ett kommersiellt kontrakt bryts, betalas full kompensation av dem, som är ansvariga, till dem som förlorar. Man måste dock ifrågasätta om en offentlig politik, som verkat under längre tid (men som från början påstods vara temporär), kan betraktas som en rättighet för dem som historiskt kommit i åtnjutande av den. Vidare bör det påpekas att varje slags kommersiell aktivitet innebär risk och att investerare i andra sektorer av ekonomin kan uppleva stora fluktuationer i välfärd.

Synsättet att jordbrukspolitiska reformer bryter sociala kontrakt kan i någon mån grunda sig på en liknande idé som hävdar, att en sedan länge etablerad politik skapar rättigheter, varvid en förändring borde resultera i en tämligen likartad fördelning av kompensation. Kompensationen skulle emellertid modifieras i enlighet med samhällliga mål som rättvisa, ärlighet, etc. och därigenom utesluta stora penningtransfereringar till rika människor. Framförallt skulle inte oavsiktliga följdverkningar av den tidigare förda politiken kompenseras. Att överföra stora summor pengar till folk med inkomster och tillgångar över det nationella genomsnittet, är knappast i överensstämmelse med rättvis principer eller vad EUs grundare menade, när de utlovade "rättvisa inkomster". Vidare skulle kompensationen relateras till andra samhällsgrupper. Ett argument för att vara mera generös mot jordbrukare kunde vara det faktum, att de lever fattiga men dör rika, d.v.s. att gården används som en slags pensionsfond.

Den tredje tolkningen är fundamentalt annorlunda de övriga två. I detta fall har inte något kontrakt – varken formellt eller informellt – brutits, men samhället har ett allmänt krav på sig, att reformer skall genomföras under socialt acceptabla former. Enskilda grupper skall inte ensamma betala för reformer, som höjer välfärden för samhället som helhet, i linje med tankar från Cordens konservativt sociala välfärdsfunktion. Kompensationsbidrag borde styras till de jordbrukare, som drabbas hårdast av den ändrade politiken och som sannolikt återfinns bland de nyetablerade, vilka gjort avsevärda investeringar under den befintliga politiken.

Kompensationer för politiska reformer är dock sällsynta. Några exempel kan man dock finna. I Kanada fick jordbrukarna ett bidrag "ex gratia" på 1,6 miljarder Kanadadollar som erkänsla för en negativ inverkan på deras välfärd, när man tog bort transportsubventioner som funnits länge (Western Grain Transportation Act, se t.ex. Bureau, 1998). I Nya Zeeland infördes i samband med den radikala politiska reformen 1984 skuldavskrivningar och räntesubventioner. Den svenska jordbruksreformen 1990 innebar bl.a. att man skulle betala ett temporärt – treårigt – och avtagande arealbidrag, kompletterat med ett stödprogram för jordbrukare som drabbats hårt av reformen. Syftet var att ingen jordbrukare skulle gå i konkurs till följd av den jordbrukspolitiska reformen. De skuldsatta jordbrukarna gavs bl.a. en möjlighet att sälja jordbruket till staten till det pris de själva hade betalat. Den politiska reformen genomfördes aldrig helt, eftersom Sverige ansökte om EU-medlemskap ett år efter att beslutet om reformen togs. CAP-reformen 1992 införde direktbidrag, som kallades kompensationsbidrag. Dessa bidrag beräknades för att kompensera för väntade förluster. Agenda 2000 följer samma princip. Förslaget erbjuder emellertid inte full kompensation och föreslår därtill viss modulering av betalningarna.

Uppenbarligen har man följt olika principer, när jordbrukare kompenserats. De svenska och nya-zeeländska exemplen tycks framför allt ha följt den tredje tolkningen av innebörden i det implicita kontraktet mellan samhället och jordbrukaren. CAP-reformen från 1992 följde den första. (I EUs fall har dock kompensationsprincipen inte följts strikt, eftersom kompensationen utsträcktes även till efterträdarna till de jordbrukare, som var aktiva vid tiden för reformen.) Agenda 2000 utgör ett litet steg i riktning mot den andra tolkningen av innebörden av kontraktet mellan jordbrukarna och samhället. Full kompensation erbjuds inte och modulering införs. Moduleringen är emellertid blygsam.

Fullständig kompensation är sällsynt i andra sektorer av samhället. Kompensation som definieras som sociala åtgärder för att underlätta anpassningen eller minska bördorna är å andra sidan inte ovanliga i andra sektorer av ekonomin. Rekonstruktion av skeppsvarv, stålverk, gruvor etc har i samtliga medlemsstater varit en gradvis omvandlingsprocess.

11.2 Inverkan på Sverige

Av kapitel 3 framgår, att ökade direktbidrag, som för svenskt jordbruk uppgår till 264 miljoner ECU, inte kan kompensera helt för prisnedgången, eftersom producentöverskottet antas sjunka med 62 miljoner ECU. Det genomsnittliga bidragsbeloppet per jordbrukare kommer med Agenda 2000-förslaget att bli omkring 12 000 ECU.

Jordbrukarnas förluster neutraliseras emellertid av förändringen i konsumentnyttan, eftersom den förväntas öka med 300 miljoner ECU. Konsekvenserna för skattebetalarna är mer komplicerade, eftersom Sverige är nettobidragsgivare till EU-budgeten, vilket indikerar att Sverige betalar en större andel av EUs utökade direktbidrag än vad de egna jordbrukarna skulle erhålla av dessa medel. Från en begränsad svensk synpunkt kan de samhällsekonomiska fördelarna av Agenda 2000-förslaget följaktligen bli obetydliga eller t.o.m. bli negativa.

Tabell 3.6, kapitel 3, redovisar förväntade konsekvenser för svensk del av Agenda 2000-förslaget, för producentöverskottet för de varaktiga insatsvarorna i produktionen. Några av dem blir mer värdefulla. Det gäller t.ex. mjölk- och sockerkvoterna och framför allt dikopremien. Några, t.ex. stora mjölkbesättningar och tjurbesättningar, berörs endast marginellt. Produktionsfaktorer som förloras är odlingsbar mark och dikobesättningarna. Det sjunkande markvärdet är en följd av den minskade lönsamheten i växtodlingen, medan det höjda värdet på bidragsrätter i animalieproduktionen ökar värdet på flertalet befintliga byggnader inom jordbruket. Även om nettoförändringen i sektorns producentöverskott innebär en årlig förlust av 62 miljoner ECU, finns det således några vinnare inom jordbrukssektorn.

Det slutliga resultatet är dock ytterst beroende av nationella politiska förutsättningar, fr.a. den övre gränsen för träda. I grundscenariot kunde inte mer än 50 procent av arealen för spannmålsodling trädas. Utan en övre gräns för träda förväntas arealuttagen öka från ungefär 0,4 till 1,8 miljoner hektar, d.v.s. merparten av arealen för spannmål skulle konkurreras ut av det mer lönsamma alternativet träda (se kapitel 6). Producentöverskottet skulle öka med drygt 250 miljoner ECU, skattebetalare och konsumenter skulle förlora 22 respektive 17 miljoner ECU. Detta indikerar en social nettovinst på 213 miljoner ECU t.f. av att man tar bort den övre gränsen för arealuttag (om skattebetalarna förutsätts vara svenskar). När det gäller fördelningsaspekterna blir konsekvenserna annorlunda jämfört med grundscenariot, eftersom inkomsterna från sysselsättningen i jordbruket skulle kunna komma att minska med 92 miljoner ECU och från maskinkapitalet med 185 miljoner ECU, enligt beräkningar i SASM. Om dessa resurser å andra sidan inte har någon alternativ användning utanför jordbrukssektorn, skulle jordbrukarna förlora 35 miljoner ECU, vilket innebär en samhällelig nettoförlust. Att ändra grundförutsättningarna efter alternativkostnaden och efter gränserna för arealuttag på demonstrerat sätt ger långtgående konsekvenser för kompensationens utfall. Även om politiken således kan se ut som en sorts (del-) kompensation på sektornivå och i absoluta penningbelopp, återspeglar den föreslagna kompensationen dåligt producentförlusterna,

särskilt om sektorn delas upp i olika kategorier av produkter eller jordbrukare.

Ett annat sätt att beskriva det märkliga kompensationsresultatet av Agenda 2000-förslaget visas i tabell 11.1 nedan, där de regionala förändringarna i produktionsvärde redovisas tillsammans med förändringen i direktbidrag. Minskade nettointäkter, 370 miljoner ECU, kompenseras inte helt genom ökade direktbidrag, 265 miljoner ECU. Att jordbrukarna inte förlorar hela skillnaden mellan dessa två belopp har att göra med lägre produktionskostnader i Agenda 2000-alternativet. I de norra delarna av Sverige, med en lägre produktivitet i jordbruket, överträffar direktbidragen förändringarna i produktionsvärde, medan motsatsen gäller i de sydligare och mer bördiga områdena. Även här är det svårt att relatera de förväntade produktionsförlusterna till de föreslagna kompensationsbidragen. I själva verket förutsätter Agenda 2000-förslaget en omfördelning av välfärden inom jordbruket från de bättre jordbruksdistrikten – där arealuttag som markanvändning är särskilt gynnsamt och ofta förekommande – till de sämre. En kompensationspolitik, som tycks följa den första principen om kompensation för ett brutet kommersiellt kontrakt på sektorsnivå, visar sig i själva verket vara en politik som följer den tredje principen som betonar de socialt acceptabla villkoren. Också här verkar det som om den officiella retoriken inte överensstämmer med det verkliga resultatet. Det är värt att notera, att reformförslagen i Agenda 2000 gynnar jordbruksproduktion i sämre lottade områden jämfört med de bättre, vilket kan tyckas märkligt, när ett uttalat mål med Agenda 2000-reformen är att göra det europeiska jordbruket mer konkurrenskraftigt på världsmarknaden.

Tabell 11.1. Regionala förändringar i produktionsvärde, direktstöd och inkomst (miljoner ECU)

	Produktionsvärde			Direktstöd			Total förändring i inkomst
	Nu- varande politik	Agenda 2000 bas	Föränd- ring	Nu- varande politik	Agenda 2000 bas	Föränd- ring	
Reg. 1	30.5	23.2	-24%	31.0	39.3	27%	2%
Reg. 2a	83.0	74.5	-10%	72.7	93.8	29%	8%
Reg. 2b	46.1	37.9	-18%	41.6	47.6	15%	-2%
Reg. 3	59.7	48.9	-18%	46.6	49.2	6%	-8%
Reg. 4	92.6	78.8	-15%	56.6	71.4	26%	1%
Reg. 5a	206.6	174.6	-16%	62.0	106.2	71%	5%
Reg. 5b	278.4	233.3	-16%	81.4	137.9	70%	3%
Reg. 5c	119.1	91.6	-23%	49.8	75.7	52%	-1%
Reg. 9m	649.0	514.5	-21%	243.5	289.5	19%	-10%
Region 9s	771.8	690.4	-11%	126.8	166.4	31%	-5%
Sverige	2 336.9	1 967.5	-16%	812.0	1 077.0	33%	-3%

Källa: Modellberäkningar i SASM

11.3 Diskussion

Om de som förlorar på sociala reformer bör kompenseras eller inte är i grunden en politisk fråga. Full kompensation för att uppnå Paretoförbättringar betalas sällan ut. Man begagnar vanligtvis politiska åtgärder som anpassningsperioder, övergångsregler etc. Det finns i huvudsak två anledningar till att inte kompensera för politiska reformåtgärder:

- politikerna har inte råd att göra det – de gamla reglerna är alltför generösa och därför ohållbara på sikt
- de gamla reglerna fungerar inte som man tänkt, varför det inte finns något uppenbart skäl för kompensation.

De kompenserande direktbidrag som redan finns i CAP – som resultat av MacSharryreformen – betalas som kompensation för en förväntad nedgång i producentpriserna som faktiskt aldrig ägde rum. Inga uppföljande justeringar har förekommit trots den uppenbara överkompensationen. Utvecklingen har vidare varit olika i skilda medlemsländer och regioner. Följaktligen har det inte funnits något samband mellan den skada som verkligen åsamkats och den kompensation som utbetalats hittills i nuvarande CAP.

Reformförslaget i Agenda 2000 innebär förändringar i incitamentsstrukturen genom de sänkta producentpriserna och det ökade stödet till ägande av resurser. Syftet är inte att förbättra livsmedelsförsörjningen genom att stimulera till produktion. I själva verket är avsikten den motsatta, eftersom produktionen är alltför hög vid nuvarande kostnader. Kompensationen för sänkta inkomster, som orsakats av de minskade intäkterna från avsaluproduktionen, genom att betala årliga subventioner till befintliga innehav av mark och djur tenderar att bli en kortsiktig lindring av inkomstproblemet. Kapitalisering har en tendens att öka priserna/värdena på resurserna i motsvarande grad vilket leder till högre framtida produktionskostnader. Ingen bestående inkomstförbättring kan förväntas av en sådan kompensationsstrategi. Den huvudsakliga effekten tycks vara en engångshöjning av befintliga jordbrukares förmögenhet. Framtida jordbrukare kommer att få betala för subventionsflödena genom högre priser för mark och djur med anknytning till sådana bidrag och kommer inte att ha det bättre jämfört med en situation utan dessa subventioner.

De föreslagna kompensationsinsatserna tycks vara beräknade ur ett sektors- och nationellt perspektiv och baserade på årliga bidrag. Trots detta kompletteras de med tilläggsambitioner i enlighet med regionala, fördelnings- och miljömässiga satsningar, vilket får dem att likna en "Mädchen für alles". Kompensationen skulle emellertid kunna utgå i form av ett engångsbidrag, något som överensstämmer med jordbruksstödet verkliga beskaffenhet. Om man ser på Agenda 2000-reformförslaget som en engångsförändring av jordbrukares framtida inkomstflöden, kunde det diskonterade nuvärdet av det flödet utgöra grunden för ett engångsbidrag som kompensation. I det svenska exemplet har den årliga kostnaden för att inte göra jordbrukarna till förlorare till följd av Agenda 2000-reformen beräknats till 254 miljoner ECU i form av ökade direktbidrag och 46 miljoner ECU som minskning av det samlade producentöverskottet. Totalt skulle 300 miljoner ECU behövas årligen för att fullt ut kompensera jordbrukarna. Med en diskonteringsfaktor på 0,02, som representerar tidspreferens för framtida inkomstströmmar, och en osäker framtid, svarar det mot en engångsöverföring på omkring 15 miljarder ECU. Om jordbrukarna inte kompenseras fullt ut (enligt Agenda 2000-förslaget) och om de dessutom inte tror sig få kompensation i mer än fyra år, kommer jordbrukarna att vara indifferent mellan reformens direktutbetalningar och ett engångsbelopp på 1 miljard ECU. Det motsvarar en engångsbetalning på drygt 11 000 ECU per svensk jordbrukare som en delkompensation för Agenda 2000-förändringarna.

Även om man använder tillvägagångssättet med engångsbidrag, återstår ändå att lösa problemet med hur man skall fördela den nationella tilldelningen mellan jordbrukarna. Eftersom en sådan politik förutsätter en

ren kompensationsstrategi (vår första princip) är inte aspekter på regional balans, miljökonsekvenser och sociala effekter etc relevanta. Det ideala vore att kompensationen exakt svarade mot individuella förändringar i producentöverskotten. En sådan perfekt kompensation är naturligtvis svår att förverkliga med rimliga administrativa insatser och man måste införa förenklade regler och göra avkall på absolut rättvisa. En väg kunde vara att basera individuella bidrag på befintligt innehav av odlingsbar mark. Det skulle i Sveriges fall betyda ett engångsbidrag på omkring 380 ECU per hektar om den totala summan som skall fördelas är drygt 1 miljard ECU. Med den andra ytterligheten skulle 15 miljarder ECU fördelas och det genomsnittliga engångsbidraget skulle vara närmare 5800 ECU per hektar, vilket mer än väl överträffar nuvarande svenska marknadsvärde på åkermarken. Det skulle uppenbarligen vara svårt att exakt beräkna det skäliga individuella kompensationsbidraget, baserat på jordbrukarens specifika kostnadsstrukturer, preferenser och förväntningar och de summor som slutligen betalas ut skulle säkerligen vara resultatet av en förhandlingsprocess som gynnar starka förhandlare i ett "spel" som har drag av det klassiska "fångarnas dilemma". Ett sätt att lösa problemen kunde vara att internalisera det genom att låta jordbrukarnas föreningsrörelse fördela den totala summan av direktstöd bland medlemmarna inom ett givet regelsystem för att inte störa konkurrensvillkoren på marknaden alltför mycket.

Referenser:

- Bureau, J-C., 1998, Farm Asset Values and Agricultural Support. Paper presented at OECD meeting on Emerging Agricultural policies in Non-Member countries. Unpublished.
- Rabinowicz, E., 1998, Agricultural Policy in Sweden - a Case for a Radical Reform, under publication.
- Haraldsson, I., 1989, Att bryta samhällskontraktet. Timbro Uppsats, Timbro, Stockholm.
- Marsh, J. and Tangerman, S., 1996, Preparing Europe Rural Economy for the 21st Century. Paper commissioned by the Land Use and Food Policy Inter Group (LUFPIG) in the European Parliament. May 1996.

12 Moduleringsprinciper

12.1 Inledning

Agenda 2000 inkluderar ett antal fördelningspolitiskt motiverade moduleringsprinciper. Alla direkta stöd över 100 000 ECU per mottagare föreslås bli reducerade med 20 procent (med en ytterligare minskning med 5 procent för ersättningar över 200 000 ECU). Dessutom tillkommer möjligheten att välja arbetsvolymen på jordbruksföretaget som bas för moduleringen. Förslagen med övre begränsningar i bidragsbeloppet baseras på uppfattningen att ersättningar i den storleksordningen icke är rimliga eller rättvisa. Analysen i kapitlet startar med en diskussion om begreppet rimlig inkomst, eftersom rättvisekonceptet är centralt i modulerings-tänkandet. Därefter illustreras modulationens konsekvenser för olika rimlighets- och rättvisebegrepp. Sedan diskuteras modulering utifrån arbetsåtgången på ett företag.

Viss information om hur en 20 procents reduktion av direktstöden slår finns tillgänglig (Franska förslaget). I motsats till analysen i rapportens första del är siffrorna här baserade på bokföringsdata och åskådliggör statistiska effekter på gårdsnivå.

12.1.1 Inkomstsmål och rimlig inkomst

Enligt artikel 39 i Romfördraget syftar CAP till att garantera bönder en rimlig levnadsstandard. Då fördraget inte har reviderats har detta mål fortfarande oförändrad giltighet. Ökad konkurrensförmåga på inhemska och internationella marknader har högsta prioritet i Agenda 2000-förslaget. Listan över mål inkluderar också målet att garantera en skälig levnadsstandard för jordbruksbefolkningen och att stabilisera dess inkomster. Begreppet levnadsstandard är mycket vidare än inkomst. En jämförelse mellan jordbrukare och icke-jordbrukare (liknande studier finns att tillgå i andra nordiska länder) utförd av Statistiska Centralbyrån inkluderar aspekter som hälsa, arbetsrelaterade skador, boendeformer, förekomst av fritid, etc. Det är inte tydligtgjort i Agenda 2000 huruvida

begreppet levnadsstandard i Agenda 2000 innebär en högre ambitionsnivå än det gamla begreppet jordbruksinkomst. I diskussionen koncentrerar vi oss på just inkomsten, då många av de variabler som påverkar levnadsstandarden inte i dagsläget är föremål för någon specifik politik.

Trots att jordbruksinkomst alltid varit ett av målen i CAP har begreppet "skälig inkomst" aldrig klart definierats (von Witzke, 1986). Fundamentala frågor om huruvida rimlighet/rättvisa ska uttryckas i relativa eller absoluta (d.v.s. jämföras med andra grupper i samhället eller ej) termer har inte besvarats. En annan väsentlig fråga är huruvida man avser årlig inkomst eller ersättning per timme, eller om brukarens effektivitet skall tas med i beräkningen i bedömningen, d.v.s. om inkomsten skall bedömas vara jämlik i någon mening. Begreppet är således mycket otydligt. Avsaknaden av en tydlig definition försvårar diskussionen av vad som kan anses vara en skälig modulation. Vad som finns kvar är en underförstådd definition av begreppet såsom det avspeglats, eller avslöjats, i historiska politiska beslut. Dessförinnan kan jämförelser med andra länder vara på sin plats.

Inkomstmålet har använts i ett flertal andra länder. I de skandinaviska länderna har rimlig inkomst alltid definierats i relation till andra grupper i samhället. Definitionen har däremot varierat mellan länder och mellan olika tidsperioder i samma land. I Sverige användes begreppet rättvis inkomst i de halvårsvisa prisförhandlingarna, som hade som mål att bestämma (i verkligheten öka) priserna för att försäkra sig om att lantbrukarna skulle få samma *inkomstutveckling* som referensgruppen. Rimlig eller rättvis inkomst i sig specificerades aldrig. Dessutom reducerades prisökningarna med hänsyn till produktivitetssuppgången i jordbruket (som antogs vara 4 procent per år).

Prisförhandlingarna avskaffades vid 1990 års reform av den svenska jordbrukspolitiken. Ambitionen att utjämna inkomsterna mellan den agrara sektorn och övriga sektorer var mest utpräglad i Norge. Med hjälp av ett avancerat system med 32 modelljordbruk (som även inkluderade jordbruk i de allra nordligaste delarna av Norge) garanterades lantbrukare samma inkomst som en industriarbetare.

Prisnivåerna på jordbruksprodukterna, vilka starkt påverkat nivån på existerande direktbidrag, var i grunden en sammanvägning av de ursprungliga medlemsländerna, med en viss dragning mot den tyska prisnivån (Neville- Rolffe, 1994). År 1973 introducerades en s.k. "objektiv metod" med syfte att garantera en "arbetsinkomst för moderna jordbruksföretag likvärdig den i övriga sektorer". Efter implementeringen omarbetades metoden eftersom prisökningen visade sig bli extremt hög. Dessutom ansåg Kommissionen att den "objektiva metoden" endast var en bland många andra faktorer att ta hänsyn till

(Fennel, 1979). Metoden avskaffades 1983. Efter detta har prisförhandlingarna snarare baserats på godtycke än på regler. Omfattande forskning i ämnet (Fearne, von Witzke) visar dock att utvecklingen av inkomsterna från lantbruk (liksom budgethänsynen) påverkat prissättningen och Kommissionens beslut. Det inkomstbegrepp som använts har avsett nettovärdet per arbetsenhet. Fokus har därför inte varit det enskilda lantbrukets verkliga inkomst, utan ersättningen till arbetskraften i sektorn och då i ett sektorsperspektiv, snarare än i ett samhällsperspektiv.

Det är sammanfattningsvis svårt att finna en väl etablerad definition på begreppet rättvis inkomst. Den direkta metoden utgick från relativ inkomst med viss hänsyn till effektivitet. Utvecklingen av jordbrukets inkomster verkar ha påverkat prisbesluten i EU. Underförstått innebär detta att begreppet relativ inkomst i viss utsträckning legat till grund för prissättningen, eftersom utvecklingen av jordbrukets inkomster måste ha jämförts med inkomstnivåerna i den övriga ekonomin. På samma sätt definieras inte bidragstaket i relativa termer. Taket är överdrivet högt jämfört med genomsnittlig BNP per capita i Uionen, som är 17 260 ECU. Samma tak skall vidare gälla i såväl Portugal som Luxemburg trots att BNP per capita är dubbelt så hög i det senare landet.

Inget argument anges för gränsen 100 000 ECU (som dessutom endast anger den nivå vid vilken det direkta stödet per lantbruk skall börja reduceras marginellt). Det synes vara taget mer eller mindre ur luften. Orsaken till att just direktstöden skall begränsas, men inte prisstödet understryker denna slutsats, inte minst för att direktstöden motiveras som kompensation för minskat prisstöd.

12.1.2 Möjlig definition av skälig inkomst

Eftersom diskussionen ovan inte givit någon klar och tydlig definition av begreppet "rättvis" inkomst under nuvarande regelverk eller dess tillämpning, kan det vara nödvändigt att formulera en sådan definition inför sjösättningen av en moduleringspolitik. Då jordbruket för de flesta lantbrukare är en deltidssysselsättning bör definitionen utformas som en ersättning per timme (eller per årsarbete) snarare än som total inkomst per lantbruk. Två principer kan användas, lika lön för lika arbete eller en maknadsanpassad ersättning.

12.1.3 Lika lön för lika arbete

Principen lika lön för lika arbete har alltid haft starkt stöd bland svenska fackföreningar och har spelat en stor roll vid löneförhandlingarna på den svenska arbetsmarknaden. Således är principen väl etablerad. Att använda den som grund för att bestämma jordbrukarnas "löner" innebär att lantbrukarnas arbetsbörda fastställs och jämförs med den för andra grupper för vilka lönenivån är känd. En grupp som utför liknande arbete är de anställda lantarbetarna. Därför kan en modulering baseras på en jämförelse av verkliga inkomster hos arbetskraft anställd i lantbruket, med en lön på ca 15 ECU i timmen. I nästa avsnitt visas utfallet av en sådan princip.

12.1.4 Marknadsanpassad ersättning

Fri rörlighet av resurser mellan sektorer tenderar att utjämna ersättningen till produktionsfaktorerna mellan sektorerna. Genom antagandet att arbetskraften i jordbruket är rörlig mellan jordbrukssektorn och andra sektorer kommer lantbrukarna således att erhålla en ersättning i linje med deras förväntningar. Om de ges möjlighet till fritt utträde (d.v.s. tillgång till annan sysselsättning) fortsätter lantbrukare att producera om de upplever ersättningen för sin insats som rimlig, relativt sett. Om ersättningsnivån är högre än den lantbrukarna (implicit) kräver kommer efterfrågan på de fasta resurserna att öka, särskilt på mark. Därmed ökar dess värde, vilket gör det dyrare för nya lantbrukare att etablera sig. Följaktligen kan priset på mark ses som en indikation på vilken inkomstnivå lantbrukarna finner rimlig. Stigande markpriser visar att lantbrukarna anser ersättningen vara högre än den de kräver.

Modulering baserad på denna princip kan exempelvis innebära en sänkning av stödet, till den nivå som ger en samhällsekonomiskt önskvärd produktionsvolym på längre sikt. En reduktion av direktstöden med 20 procent skulle, enligt resultaten i föregående kapitel, innebära en oförändrad produktion på relativt lång sikt. Således kan en ersättningsnivå till jordbruksresurser som impliceras av denna nedskärning ändå antas vara rimlig, om den ger en närmast oförändrad produktionsnivå. Detta gäller endast på lång sikt. En hastig reduktion av direktstöden kan innebära stora svårigheter på kort sikt och skulle kunna kompenseras med temporärt stöd.

12.1.5 Modulering utifrån inkomstfördelning

Moduleringen i Agenda 2000 avser endast direktbidragen. OECD (1994) identifierar fyra olika typer av direktstöd:

- Anpassningsstöd
- Inkomststabiliseringsstöd
- Garanterat inkomstgolv
- Stöd för tjänster, t.ex. miljöstöd

Agenda 2000-förslaget passar inte in i någon av dessa kategorier. Eftersom dessa stöd är av övergångskaraktär kan ingen förvänta sig en kompensation för evigt. Stöden försvaras emellanåt som en ersättning för att förvalta markresursen, men har inte utformats som stöd för miljötjänster. CAP-stöden har sitt ursprung i prisstödet, vilket omvandlats till direktbetalningar för att uppnå jordbrukarnas inkomstmål. Därför skall betalningarna ses som ett permanent och direkt inkomststöd.

Nedan presenteras resultat utifrån olika moduleringsprinciper. Syftet är inte att föreslå rekommendationer för en viss politik. Syftet är att illustrera utfallen av olika beslut. I tabell 12.1 illustreras konsekvenser av en brytpunkt på 100 000 ECU. Alla direktbetalningar ovanför taket har reducerats med 20 procent. Den totala effekten av en sådan modulering är nästan försumbara. Totalt skulle 2.64 miljoner ECU kunna moduleras, vilket är mindre än 0.01 procent av de totala utbetalningarna. Tabellen visar att i stort sett alla synbara effekter koncentreras till normala jordbruksbygder.

Tabell 12.1: Effekter av en brytpunkt på 100 000 ECU

Region	Reduktion av stöd, 1000 ECU
Region 1	
Region 2a	
Region 2b	
Region 3	
Region 4	48
Region 5a	3
Region 5b	55
Region 5c	15
Områden utan regionala stöd	2 516
Region som omfattas endast av miljöstöd	5
Totalt	2 642

Källa: Egna beräkningar baserade på LBR

Tabell 12.2 visar antalet gårdar som erhåller mer direktstöd än en persons (normerade) arbetsinsats i timmar räknat, multiplicerad med timlönen 15 ECU. Under antagandet att jordbruksproduktionen genererar vinster på åtminstone nollnivå, om direktstöden räknas bort, är inkomstnivån för dessa lantbruk mer än "rimlig" enligt detta synsätt. Antalet företag i kategorin är 9 790, d.v.s. 11 procent av alla lantbruk. Flertalet av dem befinner sig utanför LFA områdena. Totalt 43.7 miljoner ECU kan omfördelas om modulering skulle ske enligt denna princip.

Tabell 12.2 Modulering av direktstöd baserat på principen "lika lön för lika arbete"; antal gårdar och "övertransferering" efter region, i 1000 ECU

Region	Antal gårdar	"Övertransfereringar"
Region 1	27	31.1
Region 2a	306	722.4
Region 2b	256	523.1
Region 3	319	997.6
Region 4	787	1 868.1
Region 5a	93	94.0
Region 5b	670	1 374.8
Region 5c	410	1 602.8
Områden utan regionala stöd	6 880	36 435.7
Region som omfattas endast av miljöstöd	62	77.7
Totalt	9 790	43 728.5

Källa: Egna beräkning baserade på LBR

Tabell 12.3 visar effekterna av samma moduleringsprincip men resultatet visas efter produktionsinriktning. Spannmålsodlarna är överrepresenterade i kategorin med "orimligt" höga inkomster, enligt definitionen ovan. Det finns två förklaringar till detta. För det första är direktstöden koncentrerade mot spannmålsproduktionen. För det andra är arbetsinsatsen låg varvid bidraget per timme blir relativt högt.

Tabell 12.3 Modulering av direktstöd baserat på principen om "lika lön för lika arbete"; antal gårdar och "övertransfereringar" efter driftsinriktning och region, i 1000 ECU

	Antal gårdar	"Över transferering"
Nötkött	257	870
Fläsk	11	58
Spm och oljeväxter	6 027	36 722
Övriga grödor	2	20
Blandad produktion	393	2 238
Får och getter	3	38
Små enheter	3 097	3 782
Totalt	9 790	43 728

Källa: Egna beräkningar baserade på LBR

I princip är det svårt att motivera varför enbart direktstödet och inte det totala stödet skall moduleras. Om en förändring skall göras av "rättviseskäl", i meningen att vissa transfereringar kan anses vara för höga ur fördelningssynvinkel, är en modulering av enbart vissa kategorier av stöd, snarare än av alla typer av stöd, egendomlig, eftersom flertalet av de stöd av introducerades år 1992 motiverades som kompensation för prissänkningar. Förändringar i andra typer av stöd än direktstöd är knappast möjliga av praktiska skäl, men för diskussionens skull kan det vara på sin plats att genomföra modulering för det totala stödet, d.v.s. inklusive prisstöd. Resultaten redovisas i tabell 12.4.

Tabell 12.4 Modulering av totalt stöd baserat på principen "lika lön för lika arbete"; regional redovisning av antal gårdar och "övertransfereringar" i 1000 ECU

Region	Antal gårdar	"Övertransferering "
Region 1	366	6 437
Region 2a	1 567	3 139
Region 2b	877	15 248
Region 3	733	7 280
Region 4	1 476	12 209
Region 5a	1 347	13 325
Region 5b	2 779	25 668
Region 5c	1 163	11 674
Områden utan regionala stöd	13 197	158 556
Region som omfattas endast av miljöstöd	336	3 643
Totalt	23 841	285 431

Källa: Egna beräkningar baserade på LBR

Om alla stöd sålunda beaktas är transfereringar på mer än 280 miljoner ECU att betrakta som "överskottsstöd" och de avser mer än en fjärdedel av alla lantbruk. Det skall påpekas att siffrorna i tabellen ovan inte visar lantbrukarnas verkliga nettoinkomster. En viss del av stöden kan behövas för att täcka driftsförluster i produktion som inte erhåller stöd. Som nämnts kan transfereringarna anses vara omotiverat höga, om produktionen genererar åtminstone nollvinst. Siffrorna ovan kan tolkas som följer: Om allt stöd skulle omvandlas till direktstöd avlänkat från produktionskrav skulle de totala transfereringarna kunna reduceras med 285 miljoner ECU och ändå garantera lantbrukarna lika lön för lika arbete enligt definitionen ovan. Det är dock möjligt att en viss del av produktionen skulle försvinna i en sådan situation.

12.1.6 Modulering och sysselsättning

Det horisontella regelverket tillåter reduktion av stöd till lantbrukare som inte kan visa sin aktiva roll i bevarandet av landsbygden genom gängse jordbrukssysslor. Flera tolkningar av detta är möjliga. En skulle kunna vara att reducera stöden till gårdar med låg arbetsinsatsen. Den påminner om moduleringen, som baserades på begreppet rimlig inkomst ovan. Av tabell 12.3 framgår att spannmålsproducenter erhåller en hög inkomst relativt arbetsinsatsen. Detta är föga förvånande eftersom spannmålsodling är en kapitalintensiv aktivitet. Att odla spannmål arbetsintensivt kan emellertid inte vara ett mål i sig.

En passiv markägare vars inkomst ökar genom intervention på jordbruksmarknaden och passiva ägare av kvoter, som erhåller inkomster från tillgångar skapade på konstgjord väg, kan anses vara grupper, som inte ägnar sig åt genuina jordbruksaktiviteter. Det synes dock svårt att reducera stöden till sådana grupper. Så länge nuvarande villkor råder på marknaden är det varken möjligt, eller ens rationellt, att eliminera dessa fenomen.

En möjlighet, slutligen, skulle kunna vara att minska stöden då den totala arbetsinsatsen är liten. Tabell 12.5 illustrerar resultaten av en sådan politik. Om stöden till alla gårdar där den totala sysselsättningen är lägre än två årsarbeten sänktes med 20 procent, skulle den totala reduktionen bli 78 miljoner ECU. De största effekterna av en sådan minskning skulle ske i normala jordbruksbygder, snarare än i sämre lottade LFA områden. Ett möjligt sätt att rättfärdiga en sådan minskning skulle vara att större gårdar är mer beroende av inkomsten från jordbruket och därför bör de prioriteras. En sådan prioritering strider emellertid mot ambitionen om en levande landsbygd, eftersom mindre gårdar ofta spelar en större roll i att hålla landsbygden levande. Dessutom skulle ett minskat stöd till mindre gårdar påskynda den strukturella omvandlingen, eftersom större gårdar besitter större resurser att konkurrera om marken.

Tabell 12.5 Modulering baserad på "otillräcklig sysselsättning"

Region	Reduktion av stöd i 1000 ECU	Procent av totalt stöd
Region 1	282	17
Region 2a	1 842	14
Region 2b	1 334	15
Region 3	1 491	15
Region 4	4 620	14
Region 5a	5 857	15
Region 5b	10 153	13
Region 5c	4 132	12
Områden utan regionala stöd	47 539	12
Region som omfattas endast av miljöstöd	1 104	8
Totalt	78 355	12

Källa: Egna beräkningar baserade på LBR

12.2 Modulering och landsbygdsutveckling

Denna moduleringsansats liknar ett politiskt alternativ som analyserats i den första delen av rapporten, nämligen det franska. Kort sagt går förslaget ut på att sänka direktstöden och omfördela medlen till stöd för landsbygdsutveckling. Effekten av en sådan politik kan inte bestämmas utan att ta hänsyn till hur medlen används. Det är inte säkert att alla medel kommer att användas på ett meningsfullt sätt. Att döma av tidigare erfarenheter (Ds 1989:63) kan en sådan politik förväntas medföra positiva effekter för sysselsättningen på landsbygden, eftersom skapandet av arbetstillfällen utanför jordbruket är mindre kostsamt än att skapa dem i jordbruket. Om medlen får vara kvar inom de områden där de genererats skulle den största summan för omfördelning bli tillgänglig i de normala jordbruksbygderna.

Tabell 12.6 Reduktion av stöd i det Franska scenariot (1000 ECU)

Region	Antal gårdar	Sammanlagt direktstöd	Reduktion	Procent av totalt stöd
Region 1	2 647	10 130	1 429	13
Region 2a	6 676	51 388	9 190	18
Region 2b	4 627	31 669	5 860	19
Region 3	4 326	28 065	5 488	20
Region 4	6 472	52 831	10 510	20
Region 5a	13 107	74 230	9 359	13
Region 5b	14 866	122 953	18 109	15
Region 5c	4 304	47 078	8 340	18
Områden utan regionala stöd	31 589	437 428	103 646	24
Region som omfattas endast av miljöstöd	1 138	15 309	2 044	13
Totalt	89 577	870 156	173 975	20

Källa: Egna beräkningar baserade på LBR

12.3 Sammanfattning och slutsatser

Samtliga moduleringsexperiment pekar i samma riktning. De visar att vissa stöd synes för höga ur "rättvisesynpunkt", men samtidigt föreligger det betydande svårigheter i att utforma program på ett "rättvist" sätt. Utan att känna produktionskostnaderna, övriga inkomster och förmögenhet, kan

vi inte avgöra om inkomststöden är för höga. Om endast de högsta stöden minskas på föreslaget sätt, blir effekterna av moduleringen i det närmaste försumbar. En modulering av just direktstöden, och inte av andra stöd, bara för att det är enklare att genomföra, kan anses godtyckligt. Om ambitionen är att åstadkomma en rimlig inkomst borde alla stödformer reformeras och även den totala förmögenheten beaktas. Svårigheterna att utforma någon slags "rättvis" modulering av stöden antyder ett fundamentalt dilemma hos CAP (liksom i annan jordbrukspolitik). CAP har sitt ursprung i sociala hänsynstaganden och har fokuserats på inkomstproblemet hos lantbrukare. De låga inkomsterna hos lantbrukare har dock behandlats som ett sektorsproblem och inte som ett socialt problem. Åtgärderna har utformats därefter och resulterat i ett prisstöd. Övergången till direktstöd gör det tekniskt möjligt att genomföra modulering, d.v.s. begränsningar i stödutbetalningarna per mottagare. Att införa vissa socialt motiverade restriktioner i en sektorspolitik kommer emellertid inte att resultera i en heltäckande socialpolitik. Buckwell et al (1997) anser att "om inkomststöden inte utformas för varje enskilt hushåll, där hänsyn tas till total inkomst och förmögenhet, är de ej värda sitt namn". Hill (1996) påstår att en helhetssyn på inkomsten hos samtliga agrara hushåll (snarare än på inkomsten på sektorsnivå) skulle minska särställningen för jordbruksinkomsterna och jordbrukets inkomstproblem. Att inrikta sig på hushållen medför att inkomsterna för lantbrukare värderas på samma sätt som för andra grupper i samhället. Låga inkomster hos lantbrukare skulle då framstå mer som ett fördelningsproblem än som ett jordbruksrelaterat problem.

Ett permanent och generellt inkomststöd är svårt att motivera eftersom det förutsätter att jordbruket är så speciellt att normala inkomster inte kan uppnås på marknadens villkor. Även om så verkligen vore fallet borde inkomststödet hanteras med en generell socialpolitik snarare än med en sektorsorienterad politik, baserad på areal- och djurbidrag.

Referenser:

- Buckwell, A., Blom, J., Commins, P., Hervieu, B., Hofreither, M., von Meyer, H., Rabinowicz, E., Sotte, F., Sumpsi, J., 1997, *European Economy*, No5, 1997. DG II. Reports and Studies. Towards a common agricultural and rural policy for Europe.
- Ds 1989:63. En ny livsmedelspolitik. Stockholm.
- Fearne, A. P., 1989, A satisficing model of CAP decision making. *Journal of Agricultural Economics*, pp 71-81.
- Fennel, R., 1987, *The Common agricultural Policy of the European Community*. Granada Publishing.
- Hill, B., 1996, *Farm Incomes, Wealth and Agricultural Policy*. Averbury, Aldershot.

- Neville-Rolffe, E., 1984, *Politics of Agriculture in the European Community*. Policy Studies Institute. London.
- OECD, 1994, *Agricultural Policy Reform: New Approaches. The Role of Direct Income Payments*. Head Publication Office, OECD, Paris.
- Von Witzke, H., 1986, *Endogenous supranational policy decisions: The Common Agricultural Policy of the European Union*. *Public Choice* 40, pp 157-174.

13 Några miljökonsekvenser av Agenda 2000-förslaget

13.1 Introduktion

Antalet miljörelaterade förändringar i Agenda 2000 är ganska få. Enligt Sumpsi (1998) kan de mest betydelsefulla förändringarna sammanfattas enligt nedan:

- möjligheten för medlemsstaterna att introducera s.k. cross-compliance och möjligheten för medlemsstaterna att använda de medel som friställs genom cross-compliance och modulering till ytterligare miljöstödet
- utveckling och förbättring av förordning EEG 2078/92
- "miljöanpassning" av LFA-villkoren

Långsiktiga effekter av de föreslagna förändringarna är svårbedömda, speciellt som de flesta är frivilliga och inte obligatoriska. Av denna anledning är miljöeffekterna i hög grad beroende på hur medlemsstaterna väljer att använda sig av de nya möjligheterna. Dessutom kommer miljön att påverkas av de anpassningar i produktionen och produktionstekniken, som kan tänkas ske i relation till lägre produktpriser och högre direktstöd. I detta kapitel görs inget försök att utvärdera effekterna av de nämnda möjliga förändringarna i förordningarna; istället riktar sig analysen mot några aspekter på miljön i Sverige. Modellberäkningar av förändringar som kan följa av ändrade priser och direktstöd utgör det huvudsakliga underlaget för diskussionen.

13.2 Miljömål inom jordbrukspolitiken

Miljöaspekter omnämns explicit i Agenda 2000-förslaget. Miljöhänsyn skall vägleda förslagen. Unionen har några generella miljömål i enlighet med Romfördraget, t.ex. artiklarna 2, 100a och 130 r-t.

Miljöpolitik är till stor del en fråga av nationellt intresse, men mål som bevarande, skydd och förbättring av naturen, hälsoskydd, skonsam och rationell hantering av naturresurser, gäller för hela Unionen. Inom Unionen skall principen "polluter pays" (förorenaren betalar) tillämpas.

Enligt Amsterdamfördraget är ett av Unionens mål att trygga en uthållig utveckling. Behovet att integrera miljömål i genomförandet av olika EU-program betonas. Även om CAP i sig självt inte har starka miljömål så gäller de allmänna EU-målen också för jordbrukssektorn.

Under CAP har nationella miljöprogram utvecklats, särskilt under 1990-talet. För Sverige, liksom för Finland och Österrike, är dessa program av större betydelse än för övriga EU-medlemsstater. Det svenska miljöprogrammet för jordbruk har därför en relativt hög ambition. Programmet kan delas in i 12 delprogram. Grovt uttryckt riktar sig de åtgärder man valt mot en minskning av negativa externa effekter och bidrag till positiva kollektiva nyttigheter med koppling till jordbruk. Huvuddelen av den totala budgeten på cirka 325 miljoner ECU/år går till program med anknytning till positiva kollektiva nyttigheter och mer extensiva produktionsformer.

Miljöfrågorna i svenskt jordbruk anknuter till samma breda aspekter: läckaget av näringsämnen och bekämpningsmedel, läckaget av ammonium till luften, andra negativa externaliteter samt att stimulera permanent hävd av naturligt bete, att hålla jordbrukslandskapet öppet och att skydda de biologiska och kulturella värdena i jordbrukslandskapet.

Sverige täcks till 50 procent av skog och den brukade arealen är c:a 6 procent av totalarealen. Under de senaste 50 åren har den odlade arealen minskat och i nuläget är ett stort antal hotade arter starkt kopplade till jordbrukslandskapet.

Biodiversitet relateras i Sverige till jordbruksmetoder. Några av de viktigaste politiska miljömålen är därför hävd av det befintliga naturliga beteslandskapet samt extensiva brukningsmetoder som medel att skydda biodiversiteten i Sverige.

Ur svenskt perspektiv skiljer sig nötköttsproduktionen jämfört med många andra medlemsländer. I Sverige finns ingen lång tradition inom specialiserad nötköttsproduktion. Historiskt har slaktnöt vanligen kommit från mjölkproducerande jordbruk. Under de senaste tio åren har antalet nötköttsproducenter utan mjölkkor ökat. Många av dessa jordbruk har ansökt om olika miljöprogram inriktade på betesdjur. I Sverige är det totala antalet köttdjur, och särskilt dess regionala fördelning, betydelsefullt i relation till de nationella målen beträffande biodiversitet. En minskning av antalet betesdjur hotar en kontinuerlig hävd av Sveriges kvarvarande naturliga betesmarker.

Från modellberäkningarna av jordbrukarnas anpassning till olika scenarier kan man rikta uppmärksamheten mot några miljörelaterade

parametrar. Tabellerna inkluderar många av de scenarier som presenterats tidigare (se del A).

13.3 Markanvändning

I Agenda 2000-förslaget sjunker interventionspriset på spannmål och direktbidragen höjs. Vid en första anblick kan man tycka att det lägre interventionspriset skulle medföra att mängden gödnings- och växtbekämpningsmedel som anbringas per hektar skulle minska. Detta resultat är giltigt vare sig den ökade arealsubventionen helt eller delvis kompenseras av producenterna för det lägre interventionspriset, så länge som jordbrukarna betraktar direktbidragen som en fast inkomst per hektar, som inte påverkar deras val av produktionsintensitet. Å andra sidan kommer en höjning av arealsubventionen, *ceteris paribus*, att stimulera spannmålsproduktion i valet av arealutnyttjande. Ökad spannmålsproduktion kunde resultera i ökad användning av gödnings- och bekämpningsmedel. Som framgick av del A antyder emellertid modellberäkningarna, att producenterna kommer att bli mer villiga att ta ut areal ur produktionen i Agenda 2000-förslaget.

I modellen är användningen av insatsvaror för olika alternativa grödor fixerad per hektar. Modellkalkylerna överskattar därför antagligen användningen av växtbekämpningsmedel och konstgödning, eftersom intensitetseffekten av lägre spannmålspriser inte inkluderas. I modellen representeras produktionsalternativet "träda" av en spannmålsbudget för sådd, där bekämpningsmedel används när trädan bryts. I alla scenarier, utom det där inget övre tak för träda används, kan trädan var obruten i upp till fem år. I scenariot utan övre tak är trädan permanent. Med hjälp av markanvändningssiffrorna, som presenterats i olika tabeller i del A, åskådliggörs nedan användningen av insatsvaror för spannmål.

Tabell 13.1 Beräknad användning av olika insatsvaror (i 1000 ton och som procent, utom för pesticider som uttrycks som kostnad i miljoner ECU och där ett fast pris används)

	Nu- varande politik	Agenda 2000 bas	London scenario	Franskt Scenario	Ingen restriktion för frivillig träda	Intensiv nöt
Kväve (N)	197	181	182	182	75	181
Totalt		92	92	92	38	92
N i handels- gödsel	155	136	136	138	33	135
		88	88	89	21	87
Fosfor (P)	28.4	26.1	26.1	26.4	9.0	26.2
Totalt		92	92	93	32	92
P i handels- gödsel	14.6	12.7	12.6	13.0	0.1	12.6
		87	86	89	0.01	86
Pesticider	55.5	59.7	59.3	58.3	25.8	60.1
		108	107	105	46	108

Källa: Modellberäkningar i SASM

Effekterna av ett ökat arealuttag är särskilt stora för användningen av kväve och fosfor i mineralgödselmedel. I de olika scenarierna är det totala antalet djur i jordbruket relativt konstant och det är även den beräknade mängden gödsel för varje djur. En minskning av fosfor från mineralgödningsmedel är önskvärd ur två aspekter, läckaget kan minskas och mineraliserad fosfor är en begränsad resurs som dessutom ofta innehåller kadmium.

Ändrad markanvändning

Diskussionen som anknyter till markanvändning bygger på antaganden om traditionella brukningsmetoder för alla grödor och den skillnad i bruket av träda som omnämmts: besädd träda men avbruten efter ett till fem år i alla scenarier utom det som saknar övre tak för träda, där arealuttaget är permanent.

Tabell 13.2. Beräknad träda i **tusen hektar** och *i procent* av total användning av basarealen (se kapitel 3 för en definition)

Nuvarande politik	Agenda bas	London scenario	Franskt scenario	Ingen restriktion för frivillig träda	Intensiv nöt
300	370	360	250	1 780	380
17	26	26	20	93	27

Källa: Modellberäkningar i SASM

Alla scenarier, utom där inget övre tak är fastställt, resulterar i en femtedel till en fjärdedel av basarealen som trädesuttag. Dessa siffror kan jämföras med de preliminära siffrorna för 1998, som indikerar att 13 procent av den odlade marken i Sverige kommer att tas ut i form av träda.

Följden av att inte ha ett övre tak för trädesarealen är att spannmålsproduktionen mer eller mindre kommer att elimineras inom vissa regioner, särskilt i norr. Detta motverkar ett av målen i det svenska miljöprogrammet i fördraget EEG 2078/92 att upprätthålla bruket av jordbruksmark och öppet landskap i de norra eller av skog dominerade regionerna. Följaktligen kan det motverka ett annat mål i den svenska tillämpningen av fördrag EEG 2078/98, som fastslår att alla typiska jordbrukslandskap med höga miljö- och kulturvärden i alla delar av Sverige skall bevaras. Den betydelse som ett övre tak kommer att ha från miljösynpunkt kan knappast överskattas.

Besådd areal

Om de regler som man valt för arealuttag uppfylls, d.v.s. att träda besås, för det med sig ett antal positiva miljöeffekter och det finns få negativa fysiska miljöeffekter av arealuttag.

Träda kan, jämfört med spannmålsproduktion, minska kväveläckaget från odlad mark. De absoluta nivåerna varierar en hel del beroende på t.ex. jord och väderförhållanden, men siffrorna för årligt genomsnittligt läckage kan minskas från dagens nivåer i spannmålsproduktion på cirka 20-30 kilo/hektar och år till någonstans i närheten av 5-20 kilo/hektar och år för mark i träda. Minskningen sker kontinuerligt över ett par år men går snabbare i områden, där jorden snabbt släpper igenom vatten, exempelvis de sandiga jordarna i Halland i sydvästra Sverige. Denna marktyp dominerar i områden med stort läckage av näringsämnen till kustnära vatten. Den aktuella effekten på vattenkvaliteten beror därför på i vilken region arealuttag sker. En relativt stor andel av den uttagna arealen återfinns i region 9s i samtliga scenarier. Detta område är av särskilt

intresse, eftersom det är här som de negativa effekterna av eutrofieringen är mest påtagliga. En minskning av den brukade arealen i detta område kan resultera i märkbara förbättringar i vattenkvalitet, men för att detta skall bli verklighet måste minskningen av läckaget vara stabilt under en lång följd av år.

Uttagen areal förbättrar markstrukturen och mullhalten, vilket ger förbättrade produktionsvillkor för framtiden. Även om arealen har varit uttagen i flera år, kan den lätt användas för produktion igen, om marken hålls fri från större träd. Markens bördighet bibehålls även om man planterar träd, så länge som det är fråga om lövträd.

Obesådd areal

Obesådd areal har i början ett högre läckage av näringsämnen men närmar sig snabbt nivån på läckage från besådd mark, eftersom marken snart täcks av vegetation t.ex. ogräs. Ogräset kan bli ett framtida problem, om marken måste användas för produktion igen. Detta problem kan hanteras, antingen genom att man bearbetar med växtbekämpningsmedel innan trädan bryts, eller med en relativt omfattande pesticidanvändning under de två första årens odling eller med mekanisk behandling av trädan utan pesticider innan den tas in i spannmålsproduktion. Mekanisk bearbetning av ogräs i en långliggande träda kan kräva många traktortimmar och läckaget kan också vara ganska högt under behandlingsperioden.

Biologisk mångfald

En ökad användning av träda är, i jämförelse med t.ex. traditionell spannmålsproduktion, positiv med hänsyn till biologisk diversitet. Djur som lever nära, eller i, odlingslandskapet har minst lika goda levnadsbetingelser vid arealuttag. Om emellertid trädan roteras årligen kommer den tyngre användningen av bekämpningsmedel att i okänd grad motverka dessa positiva effekter.

Positiva landskapsvärden

Markutnyttjandet påverkar inte bara miljötillståndet; även människans välmåga påverkas. Stora arealer i träda kan uppfattas som något negativt i jämförelse med ett skiftande landskap och en bibehållen nivå och hävd av historiskt och kulturellt värdefulla miljöer. Eftersom ingen undersökning har gjorts för att mäta den upplevda kostnaden för uttag i relation till traditionell markanvändning, kan det intuitivt uppfattas som något negativt. Drake (1992) beräknade att svenska medborgare i medeltal var villiga att betala 54,3 ECU per hektar för att garantera att hälften av

totalarealen inte omvandlas till skog, Politiska mål betonar också betydelsen av att bevara natur- och kulturmiljövärden i jordbrukslandskapet i Sverige.

Betande köttdjur

Ett av de viktiga miljömålen med anknytning till svenskt jordbruk gäller biodiversitet. Mulens landskap är därför väsentligt. Det bör påpekas att i jämförelsen mellan olika scenarier är den nuvarande politiken grundscenariet. Uppskattningar av jordbrukarnas optimala anpassning till denna politik visar på ett lägre antal dikor och en minskad totalmängd köttdjur, jämfört med preliminära siffror för 1998. Ser man på regionala siffror koncentreras den beräknade minskningen av köttjuren till de södra delarna av Sverige. Minskningen av köttdjur medför att ett stort antal naturbeten i dessa regioner kan bli svåra att hävda. Siffror som följer kommer dock att jämföra olika scenarier med den nuvarande politikens scenario.

De uppskattade nettoeffekterna av Agenda 2000 på antalet betande köttdjur och mjölkkor är relativt sett mindre än effekterna inom spannmålssektorn. Tabell 13. 3 visar den totala nationella och väl hävdade arealen i olika scenarier.

Tabell 13.3. Total areal väl hävdad naturbetesmark (i 1000 hektar, idag finns ca. 442 000 hektar naturbetesmark)

	Nu- varande politik	Agenda 2000 bas	London scen.	Franskt scen.	Ingen restriktion för frivillig träda	Intensiv nöt
Väl betad areal	337	335	341	339	350	297
I procent av "nuvarande politik"	100	99	101	100	104	88

Källa: Modellberäkningar i SASM

Utom för scenariot med kuvert inriktade mot intensiv nötköttproduktion, är relativt små förändringar att vänta. Trots små ändringar i totalen väntas stora regionala förändringar. Dessa visas i Tabell 13.4.

Tabell 13.4 Väl hävdad naturbetesmark (i procent av scenariot nuvarande politik)

Region	Totalt areal idag*	Nuvarande politik*	Agenda 2000 bas	London scenario	Franskt scenario	Ingen restriktion för frivillig träda	Intensiv nöt
1	6.4	5.9	0.84	0.83	0.83	1.08	0.81
2a	8.8	8.8	0.97	0.95	0.98	1.00	0.96
2b	8.6	8.6	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
3	7.9	7.9	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
4	12.3	12.3	1.00	1.00	0.85	1.00	0.86
5a	91.7	89.1	1.03	1.03	1.00	1.03	0.92
5b	110.2	99.5	1.10	1.10	1.10	1.01	0.95
5c	49.4	24.7	1.34	1.40	1.50	1.23	0.92
9m	83.3	41.1	0.76	0.77	0.76	0.77	0.72
9s	63.5	39.5	0.70	0.79	0.81	1.33	0.69
Totalt	442.1	337.5	0.99	1.01	1.00	1.04	0.88

* Total areal idag och beräknad användning under nuvarande politik i tusen hektar.

Källa: Modellberäkningar i SASM

I den lilla regionen 5c ökar antalet köttdjur och därför också användningen av naturligt bete i alla scenarier jämfört med de beräknade effekterna av nuvarande politik. Å andra sidan är den beräknade användningen av naturligt bete ännu lägre än vad den är idag, även i region 5c. Stora minskningar kan väntas i regionerna 9m, 9s och i mindre omfattning också i region 1. I regionerna 9m och 9s, bördig mark i södra Sverige, kan den väntade nedgången förklaras med lägre köttpriser och det faktum att dessa regioner inte kvalificerar till några av de svenska miljöprogram, som är knutna till naturligt bete.

Luft

Relativt blygsamma förändringar i beräknade mängder gödsel medför att även förändringarna i frigjort ammonium är relativt modesta.

Förändringarna är måttliga även för metan. Eftersom ammonium- och metanutsläpp i huvudsak kommer från köttdjur, kan de modesta nationella siffrorna dölja större regionala skillnader. Beräknad minskning av antalet köttdjur antyder regionala minskningar av ammonium- och metanutsläpp i regionerna 9s och 9m, där koncentrationen av köttdjur är störst idag.

Användningen av bränsle är väsentligt lägre i flera av scenarierna, särskilt om inget tak sätts för träda. Detta innebär minskade utsläpp av åtskilliga ämnen som t.ex. koldioxid och kväveoxid. Absoluta och relativa kvantiteter av de olika utsläppen presenteras i Tabell 13.5.

Tabell.13.5 Emissioner till luften, i 1000 ton för ammonium och metan, 1000 liter för bränsle och i procent av beräknade värden under scenariot nuvarande politik

	Nu- varande politik	Agenda 2000 bas	London scenario	Franskt scenario	Ingen restriktion för frivillig träda	Intensiv nöt
Ammonium	51.9	97.6	98.8	97.6	96.9	98.2
Metan	150.6	97.6	98.9	97.6	97.5	95.6
Bränsle	263.1	92.1	96.0	92.1	44.1	91.9

Källa: Modellberäkningar i SASM

Vatten

Kväve och fosfor används i all spannmålsodling. Det förekommer ett naturligt flöde av näringsämnen - den naturliga bakgrundsavrinningen. Mänskliga aktiviteter inte bara påverkar detta läckage, de skapar också sina egna. I det moderna svenska samhället är de huvudsakliga utsläppskällorna för näringsämnen jordbruk, industri, samhälle och trafik (Frykblom 1998). Läckage från jordbruksmark orsakar en ökad tillväxt av alger och högre växtarter. Det är emellertid bara upp till en viss punkt, som det finns en positiv relation mellan produktionsintensitet i den biologiska massan och mängden näringsämnen. Vid sidan om massiv algblooming kan hög produktionsintensitet leda till förhållanden, som gör det svårt för många arter att överleva. Eutrofieringen och dess symptom är ett nästan årligt återkommande fenomen i svenska kustvatten. Förutom att det påverkar rekreativitet, påverkas fiskbeståndet negativt. Dessutom är höga koncentrationer av näringsämnen i grundvatten cancerframkallande, men detta är inte något verkligt problem i Sverige.

Eftersom problemen med utlakning av näringsämnen skiljer sig mellan regionerna, kan det vara av intresse att studera förändringarna för varje region. Mängden kväve som läcker ut till sjöar och havsvatten är relativt konstant i de flesta scenarier utom för scenariot utan begränsning för arealuttag. De relativa förändringarna för fosfor anses vara approximativt lika med förändringarna för kväve, se tabell 13.6. Trots det relativt stabila kväveläckaget mellan scenarierna, är de regionala skillnaderna större. Siffror för de norra regionerna saknas. Beräkningarna

bygger på fasta regionala relationstal för läckage och val av gröda. Resultaten visas i tabell 13.6.

Tabell 13.6. Regionala förändringar av kväveläckage till vatten, (i 1000 ton för nuvarande politik och i procent av detta för de övriga scenarierna)

Region	Nu- varande politik	Agenda 2000 bas	London scenario	Franskt scenario	Ingen restriktion för frivillig träda	Intensiv nöt
4	1.4	100.1	103.4	98.7	91.0	136.4
5a	2.8	102.7	103.7	106.4	108.7	105.2
5b	4.5	100.8	100.5	116.5	96.5	99.9
5c	1.8	98.4	96.4	93.1	85.9	99.2
9m	13.9	91.3	91.3	93.8	38.7	91.0
9s	17.5	101.4	101.5	100.5	66.6	101.4
Totalt	41.9	97.9	98.0	100.0	65.0	99.1

Källa: Modellberäkningar i SASM

De största minskningarna förekommer i region 9m, som tillsammans med region 9s har hög grad av eutrofiering i sina kustvatten.

13.4 Miljöprogram

Som tidigare nämnts omfattar det svenska miljöprogram som är relaterat till jordbruket f.n. 12 delprogram. De flesta av dessa program kommer att påverkas av Agenda 2000-förslaget. I modellberäkningarna har inget av miljöprogrammen ändrats. En grupp program riktas mot markanvändning som från olika aspekter kan uppfattas som miljömässigt önskvärda. Alla dessa program kommer att bli mer attraktiva i förhållande till spannmålsproduktion. Hittills har en del program, som syftar till olika åtgärder för att minska läckaget av näringsämnen och bekämpningsmedel, haft mycket lägre anslutning än de uppsatta målen. För dessa program kan Agenda 2000-förslaget vara gynnsamt. Å andra sidan kan det starkare incitamentet till arealuttag minska den positiva effekten på dessa program från de lägre spannmålspriserna. Ökad träda kommer dock antagligen att leda till en del effekter som är önskvärda, även i de miljöprogram som inriktas mot mindre läckage.

Om programmet för ekologisk odling behålls, bör det göras mer attraktivt, åtminstone för ekologisk spannmålsodling, eftersom

traditionella spannmålsodlare inte kompenseras fullt ut för det sänkta interventionspriset.

Andra miljöprogram inriktas mot öppna landskap, bevarande av natur- och kulturvärden och fortsatt hävd av naturliga betesmarker. Alla dessa program kommer att påverkas av de beräknade förändringarna i antalet köttdjur, särskilt programmen för naturliga betesmarker och öppet landskap. Svenska mål beträffande biodiversitet kan vara svåra att uppfylla om antalet köttdjur följer de beräknade förändringarna.

Referenser:

- Drake, L., 1992, The non-market value of agricultural landscape, *European Review of Agricultural Economics*, 19(3): 351-364.
- Frykblom, P., 1998, Questions in the contingent valuation method – Five essays. Acta Universitatis Agriculturae Sueciae, Agraria 100, The Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala.
- Silvander, U., 1991, Betalningsvillighetsstudier för sportfiske och grundvatten i Sverige – The willingness to pay for angling and ground water in Sweden. Dissertations 2, Department of Economics, The Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala.
- Sumpsi, J., 1998, The agri-environmental policy in the future CAP. Unpublished
- SJV, Rapport 1997:10.

14 Hur påverkas konsumenten/skattebetalaren?

I detta kapitel skall basscenariot av Agenda 2000 och övriga scenarion granskas ur konsumenters/skattebetalares synvinkel - ett ofta försummat perspektiv när det gäller jordbrukspolitiska frågor.

Siffrorna i tabellen nedan visar hur välfärden påverkas för bönder, konsumenter och skattebetalare i olika scenarion.

Tabell 14.1 Förändring av välfärdseffekter på lång sikt (miljoner ECU)

	Nuv politik	Ag 2000 bas	London	Franska *	Fri träda	Intensiv nöt
Producentöverskott	0,00	-62.5	-144	-201	190	-90
Konsumentöverskott	0,00	339.6	528	330	313	330
Skattemedel	0,00	-264.9	-347	-104	-288	-223
Summa	0,00	2.2	37	25	215	17

** I det Franska förslaget ingår dels att dra ner på direktstöden, dels att betala ut dessa inbesparingar i form av miljöstöd och landsbygdsstöd. I beräkningen ovan har neddragningarna i direktstöden inte betalats tillbaka och siffrorna är därför delvis missvisande. Lantbrukarna som grupp förlorar inte mer på det Franska förslaget än på kommissionens Agenda 2000 förslag men det sker tydliga omfördelningar inom lantbrukarkåren.*

Källa: Modellberäkningar.

14.1 Vad menas med förändringar i producent- och konsumentöverskott?

Producentöverskottet är det netto som återstår av böndernas intäkter sedan arbete, maskiner, konstgödsel m.m. betalats. Nettot blir därmed den avkastning som går till mark, byggnader och politiskt utdelade rättigheter att producera (kvoter). Tabellens översta rad visar förändringen i producentöverskottet i olika politikscenarion jämfört med om nuvarande nuvarande politik blir oförändrad.

EU:s gränsskydd förhindrar att lägre livsmedelspriser slår igenom på den gemensamma marknaden. Att sänka gränsskyddet innebär att sänka den punktskatt på mat som jordbrukspolitiken lagt på konsumenterna. Lägre matpriser ökar konsumenternas välfärd. De stimuleras att köpa mera mat och de får utrymme i budgeten att köpa mer av andra varor och tjänster. Ökningen i konsumentöverskottet i tabellen ovan är ett mått på denna välfärdseffekt i olika politikscenarion.

Bönderna blir i dessa scenarion kompenserade för lägre priser genom ökade direktstöd som finansieras med skattemedel, vilket tabellens siffror visar. Huvuddelen går över EU-budgeten, som fylls på genom ökade skatter i medlemsländerna. I rollen av skattebetalare belastas således medborgarna med ökade skatter, vilket ger mindre utrymme i hushållsbudgeten.

Tabellen ovan visar att det lönsammaste alternativet för bönderna är att lägga stora delar av åkerarealen i träda, vilket är tillåtet i fri träda-scenariot. Minst lönsamt ser det franska alternativet ut att vara, med lägre direktstöd som kompensation för prisnedskärningarna. Men som nämns nedan innehåller detta förslag även andra stödformer. Tätt därefter följer London-scenariot med 30 i stället för 15 procents nedskärning av mjölkpriserna utan att full kompensation ges genom höjda kobidrag.

Bäst för konsumenterna är London-scenariot i vilket priserna på mejeriprodukter sjunker mest. I fri träda-alternativet minskar inhemsk spannmålsproduktion så att Sverige blir nettoimportör i stället för nettoexportör, vilket driver upp priserna på spannmål och ägg. Det ger därmed ett något sämre utfall för konsumenterna än de övriga alternativen.

Det franska alternativet ser bäst för ut för skattebetalarna. Det kan noteras i förbigående att inbesparade direktstöd på 120 miljoner ECU i det franska förslaget skall utbetalas som miljöstöd och landsbygdsstöd, vilket inte finns med i tabellen ovan. Intressant är jämförelsen mellan basalternativet och det intensiva nöt-alternativet. Skattebetalaren vinner 42 miljoner ECU på att man lägger så mycket som är tillåtet av nötkuvertet som ett extra tjurbidrag i stället för att låta allt gå till stutar. Drygt 90 000 stutar ersätts då av lika många tjurar i produktionen. Producentöverskottet skäres inte ned lika mycket - bönderna förlorar 28 miljoner ECU. Skillnaden, 14 miljoner ECU, är därför en tydlig indikation på att det faktiskt kostar mera att föda upp stutar.

I fri träda-scenariot kan bönderna förbättra sitt producentöverskott med hela 250 miljoner ECU i förhållande till utfallet i basscenariot genom att de tillåtes att fullt ut utnyttja det lönsammaste alternativet, nämligen att bara lyfta arealbidraget för marken utan att odla eller vårda den. Merkostnaden för skattebetalarna blir dock inte högre än 20 miljoner ECU.

14.2 Den totala välfärdseffekten.

Summan längst ned i tabell 14.1 visar nettot av alla dessa välfärdseffekter, som modellen räknat fram. Fri träda faller ut bäst av alla alternativ, därför att det tillåter bönderna att utnyttja det lönsammaste alternativet fullt ut, utan att konsumenter och skattebetalare därför drabbas särskilt hårt. I London-scenariot minskar stödet per liter mjölk och i det franska alternativet sänks alla direktbidrag. I båda fallen blir bönderna förlorare medan konsumenten/skattebetalaren netto blir en vinnare. Totala välfärdsnetton blir något mera positiva än i basscenariot, vilket kan förklaras av att sänkta stöd tvingar fram en effektivitetsökande kostnadsanpassning. Men effektivitetsökningen är liten, eftersom det inte alls är fråga om någon systemförändring. I det intensiva nöt-scenariot är som redan nämnts skälet till det bättre välfärdsnettot, att det kostar mindre att uppföda tjurar än stutar.

14.2.1 Den totala välfärdseffekten: En fördjupad diskussion.

Modellen beräknar inte alla välfärdseffekter. Som redan nämnts visar kalkylen de extra skattemedel som tas från EU-budgeten för att finansiera de ökade direktbidragen till svenska bönder. Men svenska skattebetalare betalar in cirka 15 procent mer till EU:s budget än vad som flödar tillbaka som direktstöd till svenska bönder. I en välfärds-kalkyl för Sverige bör således siffrorna för skattemedel multipliceras med 1,15. Därmed blir alla välfärdsnetton i tabellen negativa utom i fri träda-scenariot. Utfallet kan modifieras något genom att Agenda 2000 även innebär sänkta kostnader för intervention och exportsubsidier, vilket är till fördel för skattebetalaren.

En annan aspekt är att posten skattemedel enbart visar hur mycket pengar som måste dras in i skatt och transfereras till bönderna i olika scenarier. Det är emellertid tekniskt omöjligt att föra över skatten som en klumpsumma från skattebetalarna. Den måste tas ut genom höjda skattesatser på varor, arbete eller kapitalinkomster. Därmed skjuter man vid varubeskattning in en kil mellan vad konsumenten får betala för en vara och vad det kostar att producera den. Om i stället arbete beskattas blir gapet större mellan det samhällsekonomiska värdet av en arbetstimme och vad individen får i ersättning för att arbeta en timme.

Skattekilen innebär därför att det inte är den samhällsekonomiska kostnaden för att producera en vara eller den samhällsekonomiska lönsamheten av en arbetstimme, som blir vägledande för hur konsumenten respektive löntagaren betar sig vid en ökad beskattning. Det är i stället

priset inklusive skatt som konsumenten får betala respektive nettolönen efter skatt som styr beteendet. Konsumenten/löntagaren kommer därmed inte att reagera samhällsekonomiskt optimalt.

I Agell, Englund & Södersten (1998) analyseras och utvärderas den svenska skattereform som trädde i kraft år 1990. De beräknar att den marginella överskotts bördan var 20,1 procent på den genomsnittliga inkomsten år 1991 med ett rimligt lågt värde på den kompenserade arbetsutbudselasticiteten, 0,11. Överskotts bördan har stigit något sedan dess p.g.a. skatthöjningar. Sammanfattningsvis är alltså den totala samhällsekonomiska kostnaden i Sverige för att höja skatten med en ECU för närvarande ungefär 1,25 ECU.

Även gränsskyddet - hörnstenen i prisstödet - har samma funktion som en punktskatt, vilken är öronmärkt till att finansiera direktbidrag till bönderna, även om fördelning och effekter i alla avseenden inte är desamma. Gränsskyddet skjuter alltså också in en "skattekil" mellan vad konsumenterna får betala och vad det kostar att producera livsmedel på världsmarknaden. 1990-talets omläggning av EU:s jordbrukspolitik från prisstöd till direktstöd har därmed inneburit att punktskatten på livsmedel sänkts. Eftersom en prissänkning på livsmedel gynnar hushåll med stor budgetandel för livsmedel har omläggningen också haft en fördelningsmässigt tilltalande profil. I många länder har man dessutom genom differentierad moms sänkt matpriserna ytterligare, varigenom beskattningen lagts över på andra varor och tjänster.

Vad analysen ovan visar är att det finns en vägs ände för fortsatta skatteomläggningar från livsmedel till andra varor och arbete. Fördelningsmål kommer i konflikt med effektivitetsmål. De djupaste källorna för beskattning är ändå arbetsinkomster och prisoelastiska varor eller tjänster, som ej lätt kan flyttas till beskattning i lågskatteland, men för vilka överskotts bördan stiger med skattetrycket. Dessa skatter bäres också till största delen av den stora gruppen löntagare med vanliga inkomster.

Teorins klumpsummeskatter, som inte påverkar priser eller löner och därmed inte heller får reala effekter, går således inte att finna i verkligheten, men förs tyvärr ibland oförsiktigt in i modeller. Inom DG 6 (1998, Kap 8) har nyligen publicerats en modellberäkning av makroekonomiska effekter på produktion och sysselsättning av Agenda 2000. De blir positiva, vilket alltså skulle vara en positiv bieffekt av Agenda 2000.

Det som driver fram resultatet i modellen är att lägre priser på livsmedel sänker konsumentprisindex, vilket antas pressa ned penninglönerna i samma proportion eller något mindre. Därmed faller företagens reala lönekostnad, vilket leder till ökad efterfrågan på arbete och därmed till ökad produktion. Statsbudgetens inkomstsida innehåller

emellertid bara klumpsummeskatter, som anpassar sig för att stabilisera statsskuldskvoten, d v s utan något krav på att politikförändringen skall vara skattefinansierad.

Om direktstöden tagits upp på statsbudgetens utgiftsida och om en realistisk skattehöjning på t ex andra konsumtionsvaror eller på arbetsinkomster förts in för att finansiera utgiftsökningen hade i det första fallet konsumentprisindex inte fallit. I det andra fallet hade den ökade skattekenalen pressat upp nominallönerna före skatt så att resultatet i stället hade kunnat bli en reallt ökad kostnad för arbete i företagen och därmed minskad sysselsättning och produktion.

Man möter ibland ett rent politiskt pragmatiskt argument för att ersätta prisstöden med direktstöd. Skälet är inte att detta leder till ett bättre system. Omläggningen har bara en pedagogisk uppgift. Den gör det tydligt att prisstödet fungerar som en beskattning som ger bönderna ett inkomststöd i proportion till hur mycket mark man äger eller hur många djur man har, vilket blir stötande ur fördelningssynpunkt, när effekterna så tydligt uppenbaras. Politiska krav på modulation eller rent av ett avskaffande av bidragen skulle kunna snabbare leda till målet att regleringssystemet avskaffas.

Det kanske kan ligga något i detta argument, även om det är mycket tveksamt hur stark den politiska pressen blir. Direktstöden till bönderna tillsammans med utgifterna för den växande regleringsbyråkratin beslutas av EU. Den allmänna förvirringen om huruvida det är Kommissionen, Rådet eller de nationella regeringarna som ansvarar för jordbrukspolitiken, innebär att de politiska och ekonomiska kostnadsrestriktionerna blir mjuka (Winters 1995).

Men det skall inte heller förnekas att just detta att transfereringarna till jordbruket, speciellt stora sådana till enskilda individer, blivit synliga genom MacSharry-reformen har bidragit till deras ifrågasättande. Det visar ju också moduleringsförslagen i Agenda 2000. I Corkdeklarationen (1996) fastslogs också: "Det förväntas att rättfärdigheten i kompensationsbetalningarna i 1992 års CAP-reform kommer alltmer att ifrågasättas."

14.3 Stut- eller tjurkött?

Agenda 2000 gynnar stutproduktion på bekostnad av tjurproduktion såväl direkt genom högre bidrag per djur som indirekt genom mycket stöd till uppfödningformer som bäst passar stut. I basscenariot förstärks detta ytterligare genom att återstående pengar i de nationella kuverten går till stutar. I basscenariot blir stutarnas andel drygt 80 procent.

För närvarande är bara 4 procent av ungnötköttet stutkött i Sverige. Trots att utbudet av stutkött är så exklusivt lågt betalas det sämre än tjurkött per kilo. En tolkning skulle kunna vara att detta avslöjar konsumenternas preferenser. Konsumenterna föredrar att äta tjurkött framför stutkött. En invändning mot den tolkningen är att i ett reglerat system slår inte konsumentpreferenser igenom som i ett marknadsstyrt system. Prisskillnaden skulle i stället kunna avspegla slakteriledets preferenser för att hantera stora volymer kött av viss typ relativt små volymer.

Antag att den första tolkningen är den riktiga, d v s att konsumenter föredrar tjurkött framför stutkött. Antagandet införes bara för att illustrera de målkonflikter en reglerad jordbrukspolitik kan hamna i när den försöker tillfredsställa flera mål samtidigt. Målkonflikt innebär att de medel som används för att uppnå ett nytt mål har negativa effekter på uppfyllelsen av andra mål. Den politiska frågan i ett regleringssystem är om målkonflikter kan mildras eller elimineras genom t ex institutionella förändringar. Exemplet med stutar kontra tjurar kan således i sig vara diskutabelt, men det lyfter fram ett viktigt principiellt problem som finns inbyggt i EU:s jordbrukspolitiska system.

I artikel 39 i Romfördraget är ett av de tre målen att uppnå kostnadspressande effektivitet i produktionen. Det är lika viktigt som de övriga målen att ge jordbrukarna en rättvis levnadsstandard och konsumenterna mat till rimliga priser. Men vid sidan av dessa mål har regionalpolitik och miljöpolitik med åren dragits in i den jordbrukspolitiska agendan och Agenda 2000 går starkt vidare i riktningen att politiken skall tillgodose alltfler mål. Fördelningen av nya mjölkkvoter till områden med de högsta produktionskostnaderna har ett regionalpolitiskt syfte. En stöfördelning som gynnar den mer kostnadskrävande stutproduktionen har miljöpolitiskt syfte.

Jämförelsen ovan av basalalternativet med det intensiva nöt-alternativet visade att det var dyrare att producera stutkött. Stutuppfödningen kräver som redan nämnts mer finansiering av EU-skattebetalaren utan att detta därför ökar böndernas producentöverskott lika mycket. Svenska produktionskalkyler visar att det tar drygt 30 procent längre tid att föda upp en stut. Den äter mer under sin livstid, använder djurstallar längre tid, fordrar större arbetsinsats, men slaktvikten är ändå 10 procent mindre än tjurens. Merkostnaden för bonden att föda upp en stut är ungefär 0.8 ECU per kilo kött.

Men stuten är bättre från miljösynpunkt. Det behövs nämligen en större kreatursstock av betande stutar för att producera samma volym ungnötskött, eftersom de lever längre än tjurar innan de slaktas. I Agenda 2000 finns en rik mångfald av ekonomiska stödformer, som dels gynnar beten i hagmarker och på ängar istället för på vall dels bidrar till att hålla

landskapet öppet och minska utsläppen av kväve m m samt bevara biologisk mångfald. Stutarna är väl anpassade att beta i denna frodiga bidragsflora.

Figur 9.3 (i kapitel 9) visar på ett utomordentligt tydligt sätt vilken dominans de nya målen implicit fått i Agenda 2000. Det är därför viktigt att lyfta fram den inbyggda målkonflikten. Målet att producera bra kött till konsumenterna blir rimligen ett underordnat mål, om 80 procent av intäkterna betalas för att tillgodose andra mål. Incitamenten i aveln blir inriktade på dessa senare mål och inte på att i framtiden tillgodose livsmedelskonsumenternas efterfrågan på välsmakande kött i ett reglerat system där signaler från konsumenter till producenter inte slår igenom via prisbildningen och andra marknadsreaktioner, vilket tas upp närmare i nästa avsnitt.

EU-medborgaren har sannolikt en otillfredställd betalningsvilja för en bättre miljö. Genom Agenda 2000 finns det dock en risk att han får betala för detta som livsmedelskonsument genom att få sämre kött. I rollen som skattebetalare får han betala med ökade direktstöd till jordbruket. Men den miljömedvetne kräver sannolikt också att få den bättre miljö han betalat för. Det finns anledning att återkomma till den frågan.

Slutsatsen är således, som exemplet stut/tjur också visat, att den reglerade och centraliserade jordbrukspolitiken hela tiden riskerar att hamna i allvarliga målkonflikter om den också skall tillfredsställa helt andra konsumentmål än att uppfylla konsumentens krav på ett varierat utbud av livsmedel med hög kvalitet.

En naturlig fråga till politikerna är om det verkligen är effektivast och bäst att uppnå lokala regional- och miljöpolitiska mål via en starkt reglerad jordbrukspolitik med olika typer av skattefinansierade stöd som styrs centralt från Bryssel. Lokala mål tillgodoses rimligen bäst i decentraliserade organisationer. Idén med nationella kuvert är ett sätt att bemöta sådan kritik, men som nämnts i andra kapitel visar de sig ha väldigt liten effekt, eftersom regelsystemet är så låst. I nästa avsnitt diskuteras hur marknadsanpassade decentraliserade organisationer kan se ut.

14.4 Marknad eller reglering som instrument i en konsumentvänlig miljöpolitik?

Miljöförbättringar är värda uppoffringar tycker sannolikt många miljömedvetna konsumenter/skattebetalare, samtidigt som de kräver en garanti för att den miljöförbättring de betalar för också kommer till stånd. Om tillräckligt många konsumenter vill något speciellt brukar det också

skapas marknadslösningar för deras krav. Så har också skett på livsmedelsmarknaden.

Mest känd är kanske den internationella ekologiska jordbruksrörelsen IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movements). Den fastställer regler för hur ekologisk odling skall gå till, vad som krävs för att produkter skall godkännas som ekologiska produkter och hur man skall kontrollera att producenterna inte avviker från godkända produktionsmetoder. I Sverige tillämpar organisationerna KRAV (Kontrollföreningen för ekologisk produktion) och Svenska Demeterförbundet praktiskt dessa regler i något modifierade former. Enligt EU:s regler är det staten som skall inrätta eller utse kontrollorganisationer. Sverige har valt den senare modellen.

Eftersom det vanligtvis inte går att se, lukta eller smaka sig till att produkten är ekologiskt odlad är kontrollorganisationen garanten för att konsumenten får en märkesprodukt som uppfyller de fastställda kraven. Kostnaderna är dock högre i ekologisk produktion och det ger producenter ett incitament att fuska. Konsumenterna förlorar emellertid lätt förtroendet för producenter och kontrollorganisation, om massmedia avslöjar brister eller skandaler. De slutar i så fall att köpa organisationens märkesprodukter. För att förhindra detta utvecklas spontant bland producenterna en effektiv kontroll av varandra, vilket också positivt bidrar till att hålla nere kostnaderna för kontrollorganisationen.

Det är således inte EU:s regel att kontrollorganisationen skall vara antingen statlig eller utsedd av staten, som ger den dess legitimitet hos konsumenterna. Den regeln är en naturlig följd av att det pumpas in mycket stödpengar från EU och de nationella miljöprogrammen i det ekologiska jordbruket. Det är i stället via visad trovärdighet på marknaden som konsumenternas förtroende för organisationens märkesprodukter byggs upp. Detta gäller generellt för alla märkesvaror eller -tjänster, som distribueras via marknader.

I Sverige har det varit lättare att utveckla marknadslösningar för ekologiska livsmedel än för i bredare mening miljövänliga livsmedel, som håller hagar öppna eller som är bättre anpassade till ett naturligt kretslopp. Det beror kanske på att ekologiska livsmedel är väl anpassade till individuella önskemål, t ex att man själv och familjen vill äta naturligt odlade produkter utan rests substanser av gifter och tungmetaller för att bevara den egna hälsan.

Öppna, avbetade hagmarker är något som kan ge tillfredsställelse åt många människor samtidigt. Det är därför snarast ett kollektivt önskemål. Ingenting säger emellertid att sådana önskemål skulle vara svårare att organisera som marknadslösningar. I Sverige har under de senaste åren en marknad för rättvisemärkta livsmedel utvecklats med flera olika märkningar och tillhörande kontrollorganisationer. Det visar att

marknaden t o m kan tillfredsställa konsumenters altruistiska önskemål. Vid köp av en rättvisemärkt produkt betalar konsumenten ett högre pris för att exempelvis stödja små fristående kollektivt ägda kaffeodlingar i utvecklingsländer.

Inför den närmare granskningen av de miljöpolitiska förslagen i Agenda 2000 är det viktigt att notera att såväl ekologiskt märkta som rättvisemärkta livsmedel inte behöver vara mindre välsmakande. Smaken blir en utomordentligt viktig egenskap för dessa organisationer som kämpar för att ta marknadsandelar. Smaken blir alltså ett viktigt incitament i en marknadsstyrd organisation, vilket den inte blir i den marknadsreglerade styrningen av andelen stutar som beskrevs i föregående avsnitt.

Problemet med den jordbrukspolitiska regleringsapparaten är att den inte ger konsumenten/skattebetalaren någon garanti för att stutköttet som köpes och skatten som betalats för merkostnaden att producera stutköttet har haft den miljöförbättrande effekt som utlovats. Även om bönderna sökt och fått alla bidrag för den miljömässigt önskade uppfödningen finns det, som visades i kapitel 9, ett incitament att i praktiken uppföda ungnöten på ett annat sätt. Det är mer lönsamt att släppa dem på vallar och att uppföda dem på spannmål. Risken för upptäckt är liten, eftersom sannolikheten att bli kontrollerad ett visst år bara är fem procent. Påföljderna vid upptäckt blir ganska lindriga relativt den vinst som går det att göra på att fuska. Det sociala straffet för en fuskande KRAV-odlare är mycket högre än för en bonde som bryter mot EU:s bidragsregler. KRAV-odlarens fusk drabbar direkt andra KRAV-odlars ekonomi. Så är inte fallet om en bonde fuskar med EU-bidrag. Dessutom har EU:s bidragsregler så låg prestige i allmänhetens ögon, att fusket tyvärr kan bli betraktat som ursäktligt.

I de marknadsstyrda kontrollorganisationerna, som de beskrevs ovan, finns det ett kollektivt intresse för bönderna att bevaka varandra, eftersom de vet att konsumenterna kommer att rösta med fötterna och sluta att köpa kött med detta märkesnamn, om fusk upptäcks. Men i den regleringsstyrda ekonomin kan konsumenten inte göra så, eftersom köttet säljs anonymt på marknaden. Det saknas således en garant som sätter sin heder i pant på att inget fusk begås.

Politiker och konsumenter/skattebetalare bör ställa sig frågan om regleringsapparaten är ett bra instrument för att genomföra miljöpolitiska mål. Målkonflikter berördes i föregående avsnitt och konsumenters krav på trovärdig garanti i detta avsnitt. Exempelen i detta avsnitt visar att det går att stödja etablering av marknadsanpassade decentraliserade organisationer som bättre kan ta tillvara miljömedvetna konsumenters vilja att betala för en bättre miljö.

Mac Sharry-reformen har ökat och Agenda 2000 kommer att öka systemkostnaderna för en jordbrukspolitik som inriktas mot alltfler mål.

Övergången till direktstöd, en utvidgad miljöstödspolitik och en landsbygdsutvecklingspolitik kräver en större, alltmer heterogen administrativ apparat för att besluta om bidrag, följa upp och kontrollera, utveckla systemen och granska projektansökningar m.m. Systemkostnaderna i marknadsstyrda decentraliserade organisationer bör bli lägre, eftersom incitamenten till effektivitet och självkontroll är starkare i sådana organisationer.

14.5 Är systemkostnader försumbara?

Jordbruksverket har i uppgift att varje år räkna ut svenska statliga myndigheters kostnader för att hantera de EU-stöd som har samband med EU:s jordbruksfond. Det är kostnader som direkt belastar den svenska statsbudgeten och som alltså inte betalas via EU:s budget, med några smärre undantag. Nedan redovisas några intressanta data från den senaste redovisningen för år 1997 (Jordbruksverket [1998]).

De totala hanteringskostnaderna i statliga myndigheter, i praktiken jordbruksverket och de 23 länsstyrelserna, var 64 miljoner ECU år 1997. Nästan två tredjedelar av dessa kostnader uppstod för att betala ut direktstöd samt struktur- och regionalstöd på sammanlagt 771 miljoner ECU år 1997. Varje miljöstöds ECU kostade 0,13 ECU att betala ut, medan de ungefär lika stora struktur- och regionalstöden behövde drygt 0.05 ECU och de hälften så stora djurbidragen krävde 0.044 ECU per bidrags ECU för att bli utbetalda. Drygt hälften av stödet var arealstöd vilket kostade 0.027 ECU per bidrags ECU. Till detta kommer också utvecklingskostnader för betalningssystemen.

Visar Jordbruksverkets rapport den totala administrativa systemkostnaden för att fatta besluta om, utveckla och analysera direktstöden samt i slutändan göra utbetalningarna? Nej, det är ju bara svenska statliga myndigheters systemkostnad som Jordbruksverket beräknar. I EU-administrationen i Bryssel, i Jordbruksdepartementet i Sverige, i den svenska EU-representationen i Bryssel, ute i landets kommuner och i livsmedelsindustrin arbetar folk på olika nivåer med frågor och problem som har med direktstöden att göra. De skall ingå i en fullständig samhällsekonomisk kalkyl över systemkostnaderna.

I den skall också ingå böndernas kostnader för att ansöka om bidrag och rapportera om bidragsanvändning m m. Jordbruksverket visade att det krävdes drygt 400 årspersoner vid länsstyrelserna för att granska de drygt 75 000 jordbruksföretagen, d v s i genomsnitt drygt en arbetsdag per företag. Kostnaden per årsperson var i genomsnitt 70 000 ECU inklusive alla administrativa kringkostnader. Antag att bondens motsvarande arbetsinsats i företaget är 10 arbetstimmar effektivt. Med en kostnad av 17

ECU per arbetstimme och 75 000 företag blir totalkostnaden för bönderna drygt 13 miljoner ECU.

Syftet är inte här att diskutera nivån på dessa kostnader eller att granska effektiviteten i det administrativa systemet. För skattebetalaren är själva stödutbetalningarna mestadels en mycket större kostnad än kostnaden för att hantera utbetalningarna. Ekonomen anser att de stora samhälleliga kostnaderna inte är administrationen i sig, utan de uppkommer som en följd av den politiskt ålagda uppgiften att reglera priser och styra produktionen med kvoter, subventioner, avgifter m m. Granskningen i det här kapitlet är begränsad till de förändringar i systemkostnaderna som impliceras av Agenda 2000.

Budskapet i Agenda 2000 är att gå vidare på vägen att låta regleringsapparaten få nya personalkrävande uppgifter, t ex på miljöområdet. Miljöstödet hade som visats ovan exceptionellt höga hanteringskostnader per stödECU. Det utgör redan en tredjedel av de totala hanteringskostnaderna och hälften av kostnaderna direkt förknippade med olika typer av stödutbetalningar. I kapitlet har belysts risken för ökade målkonflikter och hur de i vissa fall kan mildras genom att i stället stödja bildandet av marknadsstyrda organisationer.

14.6 Sammanfattning och slutsatser

Välfärdseffekterna av förslagen i Agenda 2000 har granskats i detta kapitel. För ett land, som är nettobidragsgivare till EU:s budget, kan utfallet bli klart negativt. Förslagen kräver ökade skatter för att finansiera ökade direktbidrag till bönderna. Men ökade skatter kan inte tas ut utan samhällsekonomiska effektivitetsförluster. Därmed blir effekterna på välfärden sämre än vad som kan utläsas i en första enkel modellkalkyl. Marknad kontra regleringar som instrument i en effektiv miljöpolitik för konsumenterna har också diskuterats i detta kapitel. Utan att göra anspråk på att ha givit en fullständig täckning av problemområdet kan ändå några slutsatser dras. Regleringslösningar leder lätt till målkonflikter - att producera ett välsmakande kött kan bli ett underordnat mål. Administrationskostnaderna är höga utan att konsumenten därför kan lita på att resultatet blir den bättre miljö, som han betalat för via skattsedeln. Den enskilda konsumenten kan inte heller direkt uttrycka sitt missnöje. Marknader har redan visat sig kunna tillgodose vissa ekologiska och altruistiska behov som konsumenterna har. Det finns därför skäl att uppmuntra marknadslösningar i ett läge där man söker en mer kostnadseffektiv design på utbetalningar för miljöstöd och miljökontrakten mellan bönder och samhälle.

Referenser:

- Agell, J, Englund, P & Södersten, J, 1998, *Incentives and Redistribution in the Welfare State*. MacMillan Press Ltd, London.
- Cork Declaration, 1996, *European Conference on Rural Development*.
Cork, Ireland, 7th to 9th of November.
- DG 6, Directorate-General for Agriculture, 1998, *CAP Reform Proposals. Impact Analyses*. European Commission, Bryssel.
- SJV (Jordbruksverket), 1998, *Svenska myndigheters kostnader år 1997 för hantering av de EU-stöd, som har samband med EU:s jordbruksfond*. Jordbruksverket, Jönköping.
- Winters, L.A., 1995, "Trade Institutions in Central and Eastern Europe: Objectives and Outcomes", in Winters, L. A. (ed.), *Foundation of Open Economy*. London. CEPR.

15 Landsbygdsutveckling och teoretiska utgångspunkter för landsbygdsutvecklingspolitik

15.1 Ändringsförslagen i Agenda 2000

Trots att Agenda 2000 slår fast att landsbygdsutveckling är en stor framtida utmaning, är förslagen som de presenteras i Agenda 2000 i huvudsak begränsade till en omDispositionering av befintliga åtgärder inom gemenskapens nuvarande politiska ram. Den föreslagna nya landsbygdsutvecklingspolitiken skall åtfölja och komplettera övriga instrument i den gemensamma jordbrukspolitiken och ge bidrag till politiken i regioner vars utveckling släpar efter (mål 1) och i regioner som står inför strukturella svårigheter (mål 2), enligt den föreslagna nya strukturfondsförordningen.

För strukturpolitiken föreslås, att man behåller taket för Strukturfonderna på 0.46 procent av EUs BNP för perioden 2000-2006. Det finns även förslag om att begränsa de nuvarande sju målen till tre, av vilka två är regionala och det tredje horisontellt och inriktat mot arbetskraften och dess kompetens.

Mål 1-regionerna, d.v.s. regioner vars utveckling släpar efter, definieras mer strikt enligt tröskelvillkoret om 75 procent av EUs genomsnittliga BNP per capita.

Ett nytt Mål 2 definieras för områden som genomgår struktur-omvandling i industri- och servicesektorerna, för landsbygdsområden på tillbakagång, för storstäder med svårigheter och för krisdrabbade områden där man är beroende av fiskerinäringen. Den befolkning, som skulle omfattas av detta mål, utgör i fallet med områden med industriell nedgång omkring 10 procent av befolkningen i Gemenskapen, 5 procent i landsbygdsområdena, 2 procent i storstäderna och 1 procent i områden med fiskerinäring. Det nya Mål 2 kommer att vara begränsat till en tredjedel av omfattningen av nuvarande Mål 2 och 5b.

Förenkling förutsöks för gemenskapsinitiativen, vilka föreslås minska från nuvarande 13 till 3. Landsbygdsutvecklingsprogrammet,

LEADER, kommer att fortsätta av vara ett av dessa initiativ. 5 procent av de totala åtagandena skall gå till gemenskapsinitiativ, jämfört med de 9 procent som var fallet för perioden 1994 - 1999.

Den nya förordningen om landsbygdsutveckling kommer att ersätta EAGGFs strukturfondsförordning, fyra mål 5b-förordningar, tre kompletterande åtgärder och förordningen om strukturstöd till skogsbruk. Övergången till en integrerad programplanering för landsbygdsutvecklings-stöd kommer att innebära en förenkling av gemenskapens lagstiftning.

Landsbygdsutvecklingsåtgärderna omfattar i synnerhet:

- stöd till strukturell anpassning av jordbrukssektorn (investering i lantbruksegendomar, etablering av unga lantbrukare, förtidspensionering)
- stöd till jordbruk i mindre gynnade områden
- utbildning
- ersättning för miljöaktiviteter i jordbruket
- förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter
- skogsbruk
- åtgärder som främjar anpassning och utveckling i landsbygdsområden, såvida dessa har anknytning till verksamheter i lantbruket och dess omvandling

Åtgärder som främjar producentorganisationer har flyttats från landsbygds-utveckling till marknadspolitik.

Det finns några viktiga nyheter i kvalifikationskriterierna för de olika åtgärderna:

- Man föreslår att endast vissa grundläggande kvalifikationskriterier tas med i ramförordningen. Detaljer skall man besluta om på programnivå, vilket innebär större flexibilitet och subsidiaritet.
- Nuvarande kvalifikationskriterier för stöd till mindre gynnade områden kommer att ändras för att bevara och stödja extensiva brukningsformer och för att bättre integrera miljömålen i landsbygdsutvecklingspolitiken. Riktade miljöåtgärder i jordbruket kommer att vara mer specifikt inriktade på att skydda miljön och att bevara landsbygden.
- Man skall garantera, att landsbygdsutvecklingsåtgärder och andra redskap för den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) överensstämmer med gemenskapens politik i övrigt, för att undvika överlappning och dubbelarbete.

De föreslagna förändringarna leder till följande praktiska konsekvenser för den nationella landsbygdsutvecklingspolitiken. I alla landsbygdsområden

utanför Mål 1 kommer landsbygdsutvecklingspolitiken att delfinansieras av FEOGAs garantisektion. I områden inom Mål 1 kommer landsbygdsutvecklingsåtgärderna att finansieras av FEOGAs utvecklingsfond, utom för befintliga kompletterande åtgärder och för kompensation till mindre gynnade områden. Nuvarande inriktning mot integrerad landsbygdsutveckling kommer att fortsätta. De mest utsatta landsbygdsområdena utanför Mål 1 kommer att kvalificera till det nya Mål 2. Här kommer åtgärderna för landsbygdsutveckling att integreras inom samma programram som de åtgärder som faller under de regionala och sociala fonderna. I alla andra landsbygdsområden har medlemsstaterna möjlighet att i ett enskilt ramprogram sätta in: strukturåtgärder för jordbruket (som nuvarande 5a), landsbygdsutvecklingsåtgärder (som nuvarande 5b), miljöprogram för jordbruket, besöksprogram och kompensationsåtgärder i mindre gynnade områden.

Kort sagt, de mest betydelsefulla förändringarna när det gäller landsbygdspolitiken, är att den omfattar *alla* landsbygdsregioner och att det kommer att finnas enskilda landsbygdsutvecklingsprogram för alla åtföljande åtgärder och för andra landsbygdsutvecklingsåtgärder i områden utanför Mål 1 och 2 (finansierade av EAGGF). Förändringarna följer rekommendationerna från Cork-deklarationen om en förenklad och heltäckande landsbygdspolitik. Därtill föreslås några smärre förändringar och förenklingar i befintliga förordningar:

- Stöden till producentorganisationer, till rådgivning och till bokföring har ändrats (eller delvis tagits bort)
- Stöden till investeringar (art 4 - 7) har förenklats och ändrats. Begreppet referensinkomst har tagits bort. Ekonomisk livskraft är ett huvud-kriterium för stöd. Stödet förutsätter att man lever upp till minimikrav beträffande miljö, hygien och djurskydd. Den högsta stödnivån överlåter man till medlemsstaterna att besluta om.
- Stödet till unga jordbrukare (art 8) har förenklats och maximinivån på subventionen har höjts med 70 procent till 25 000 ECU.
- Reglerna för förtidspensionering av jordbrukare (art 10 - 12) har förenklats, inklusive kvalificeringskriterierna, och man har tagit bort kravet på att mark måste läggas samman med jordbruk som växer i storlek, etc. Den ekonomiska bärkraften hos mottagaren måste förbättras inom en viss period och i överensstämmelse med villkor, som skall bestämmas av framför allt mottagarens yrkesskicklighet och kompetens samt av areal- och arbetsvolym eller inkomst, beroende av region och typ av produktion.
- Stöd till mindre gynnade områden (LFA, art 13 - 19) kommer att betalas per hektar och förutsätter att man uppfyller miljökraven. Mindre gynnade områden med speciella handikapp, särskilt med

anknytning till miljö, kan utökas till 10 procent av landarealen i respektive land.

Att bedöma konsekvenserna av de föreslagna förändringarna i förordningarna om landsbygdsutveckling är svårare än för marknadsregleringarna, där jordbrukarnas reaktioner på olika prisnivåer och subventioner kan mätas med hjälp av en sektorsmodell för jordbruk. Nyttan av vissa av de föreslagna ändringarna, t.ex. integrationen av politiken, måste i slutändan få visa sig i praktisk tillämpning. Följaktligen måste en bedömning ex-ante bli mer beroende av teoretiska överväganden. Nedan görs ett försök att identifiera de teoretiska grunderna för landsbygds- och regionalpolitiken och att knyta dem samman med den aktuella politiken. Därtill inriktas analysen på att granska den interna överensstämmelsen mellan de föreslagna politiska åtgärderna.

15.2 Begreppsmässiga frågeställningar

Själva begreppet landsbygdsutveckling är oklart. Thompson (1997) särskiljer tre olika tolkningar. En betonar utveckling i meningen *investeringar* för att förändra och förbättra (göra mer produktivt, i termer av mervärde) grundkapitalet (fysiskt eller mänskligt) i den socioekonomiska verksamheten. En andra definition av "landsbygdsutveckling", skulle kanske hellre kallas landsbygdsstöd (eller understöd) och avser en mer eller mindre kontinuerlig hjälp till folk och företag i områden, där man upplever att förhållandena skulle försämrats på ett oacceptabelt sätt utan sådan hjälp. Ytterligare en betydelse av begreppet landsbygdsutveckling är mer socialt till sin natur och fokuserar på ett upplevt behov av att stärka och aktivera landsbygdssamhällena, så att de kan omorganisera sig för att uppnå en högre levnadsstandard, genom såväl sociala och som ekonomiska initiativ. Följaktligen anknyter den tredje tolkningen till aktiviteter präglade av partnerskap och "nerifrån-upp perspektivet", d.v.s. det som kännetecknar LEADER-programmet. Analysen i detta kapitel koncentreras på de två första tolkningarna, eftersom de har en närmare koppling till marknadens funktion.

Förordningarna om landsbygdsutveckling, som de förtecknats ovan, omfattar sju huvudkategorier av politiska handlingsprogram. En så bred täckning skapar förvirring, eftersom där ingår program som vanligtvis inte i första hand betraktas som landsbygdsutveckling. Dessutom varierar de ekonomisk-teoretiska grundvalarna för de föreslagna åtgärderna mellan kategorierna, vilket bidrar till förvirringen. Stöden till miljöåtgärderna utgör bra exempel på detta. Dessa program svarar i Sveriges fall för mer än 60 procent av budgetutgifterna och är följaktligen den monetärt

viktigaste förordningen om landsbygdsutveckling. Även om ersättningar för miljöaktiviteter i jordbruk kan vara betydelsefulla för utvecklingen av landsbygdsregionerna, är det naturligare att betrakta sådana åtgärder som miljöpolitik. Följaktligen diskuteras de i kapitlet 13, som handlar om miljöpolitiken.

Om man relaterar åtgärderna under förordningen för landsbygdsutveckling till de två definitioner på landsbygdsutveckling som ovan presenterats, kan man lägga märke till att båda tolkningarna återfinns. Stöd till jordbruk i mindre gynnade områden kan betraktas som ett landsbygdsunderstöd, medan stöd till investering och marknadsföring, eller åtgärder för att främja omställningen av landsbygden, har mer av utvecklingskaraktär.

Regionalpolitik associeras ofta med stöd till industridistrikt på tillbakagång och ses som väsensskild från landsbygdsutvecklingsåtgärderna. Den motsatta åsikten är att landsbygdsutvecklingspolitiken bara är en variant av regionalpolitiken. Huruvida de skall uppfattas som olika beror på hur begreppen definieras. I snäv bemärkelse, dvs om man med landsbygdsutvecklingspolitik menar en politik, som i huvudsak inriktas mot att främja välbefinnande i landsbygdsregioner och som är multi-sektoriell i sin omfattning och regional i sin utformning, då uppvisar landsbygdsutvecklingspolitiken en stor släktskap med regionalpolitiken. I synnerhet om denna inriktas på regional utveckling i allmänhet, snarare än att enbart koncentreras på problemregioner. Svensk regionalpolitik före EU-anslutningen utvecklades i denna riktning under en period, när arbetslöshet och strukturella problem hade börjat dyka upp även utanför de traditionella stödområdena.

Följaktligen kan det vara motiverat att betrakta landsbygdsutvecklingspolitiken som regionalpolitik för en speciell sorts region, nämligen landsbygden. Synsättet understryks av det faktum att det under det nya Mål 2 placerats regioner som drabbats hårt av jordbrukets strukturomvandling och då tillsammans med regioner som drabbats av strukturomvandling i andra sektorer. Om man emellertid strikt håller sig till gällande förordningar, täcker landsbygdsutvecklingsförordningen åtskilliga horisontella åtgärder, vilka inte har mycket gemensamt med egentlig regionalpolitik.

Oavsett klassificering är det nödvändigt att motivera landsbygdspolitiken med någon slags idé om landsbygdsregionernas "särprägel" och med en föreställning om "rättvisa", särskilt som tätortsproblemen växer i relativ storlek, ekonomiskt och demografiskt Thompson (1997). F.ö. tycks ändringsförslagen i landsbygds- och regionalpolitiken, som de framställs i Agenda 2000, till viss del ligga på kollisionkurs mot varandra. Reformen av Mål 1 bygger på principen om koncentration av medel till de mest behövande regionerna. Samtidigt föreslår man, att de åtgärder för lands-

bygdsutveckling som tidigare var begränsade till Mål 5b-regioner, utvidgas till att gälla hela Unionen.

Det är m.a.o. inte helt enkelt att definiera begreppet landsbygdsregion. Begrepp som landsbygd och tätort inbegriper många olika karakteristika. Beroende av vad som betonas kan man få olika avgränsningar (se t.ex. SOU 1997:74 för vidare diskussion). OECD (1994) definierar landsbygd i termer av befolkningstäthet. Samhällen klassas som landsbygd om de har en befolkningstäthet under 150 personer per kvadratkilometer. Regioner där mer än 50 procent av befolkningen bor i landsbygdssamhällen betraktas som landsbygd. Den definition som använts i Sverige bygger på motsats-paret landsbygd - tätort, där tätort är varje anhopning med mer än 200 personer. Begreppet landsbygdsregion är inte definierat i förordningen om landsbygdsutveckling.

15.2.1 Landsbygdsutveckling - på jakt efter en teoretisk ram

P.g.a. att regional- och landsbygdsutvecklingspolitiken i någon mening hänger samman och då landsbygdsproblemen skiftar beroende på om landsbygden ligger i välbärgade eller efterblivna regioner, kan det vara rimligt att starta diskussionen med en analys av landsbygdsutvecklings-teorierna. Förståelse för de bakomliggande ekonomiska processer som skapar de regionala skillnaderna är grundläggande för att kunna utforma en politik som siktar mot att ta fram botemedel. Dessvärre råder det inte enighet om varför vissa regioner och, faktiskt, nationer växer snabbare än andra. Nedan ges en kort översikt av litteraturen.

Neo-klassiska modeller

EUs interna faktorpriser förväntas bli utjämnade som följd av handel inom den interna marknaden, enligt den traditionella *handels-teorin*. Den nyare handels-teorin påpekar emellertid att den inre marknaden kan vara otillräcklig för att uppnå s.k. regional konvergens. Fri varuhandel och ökad rörlighet för kapital kan öka snarare än minska de regionala skillnaderna. Så kan ske om företagen arbetar med växande skalfördelar. Om handels-kostnaderna sänks kommer företag att exploatera sådana skalfördelar och koncentrera verksamheten, d.v.s. lokalisera sig till marknaden i de centrala, i motsats till de perifera, regionerna.

Endogen tillväxtteori

Den sk nya tillväxtteori (Romer, 1994) pekar på möjligheten att EUs fattigare regioner kan komma att växa i långsammare takt än de rikare regionerna. Teorin fokuserar på ackumuleringen av kunskap med framåtblickande, vinstmaximerande agenter som nyckelmekansimen bakom teknologisk förändring. Enligt teorin kan handel leda till tillväxtskillnader om länder/regioner specialiserar sig i sektorer med olika dynamiska spridningseffekter. Den "gamla" (neo-klassiska) tillväxtteori, implicerar å andra sidan att de fattigare nationerna/regionerna kommer i kapp, eftersom kapitalets produktivitet på marginalen sjunker, när mer kapital ackumuleras.

Det finns en växande empirisk litteratur om konvergensen i Europas regioner, liksom om regionalpolitikens effekter på konvergensen. Konsekvenserna är i högsta grad politiskt relevanta. En spontan och snabb konvergens skulle självklart försvaga argumenten för regionalpolitik. Argumenten skulle å andra sidan stärkas om skillnaderna blir mindre tack vare regionalpolitiken. En rättvisande bedömning av konvergensen belyser dessutom relevansen i nya tillväxtmodeller. Romer hävdar att avsaknaden av konvergens mellan ekonomier utgör ett starkt bevis mot den neo-klassiska tillväxtteori och ett stöd för hans egen teori om endogen tillväxt.

Arbeten av Barro och Sala-i-Martin (1992) visar att ett konvergensmönster har utvecklats för Europas regioner. Konvergenshastigheten är emellertid låg, omkring 2 procent per år. Armstrong (1995) har estimerat om samma modell och använt ett större datasampel (alla länder som var EU-medlemmar före 1995). Uppskattningarna visar att resultaten från Barro och Sala-i-Martin (1992) bör justeras nedåt och att konvergenshastigheten dessutom avtagit under 1970- och 80-talen jämfört med 60-talet. Neuven och Gouyette (1994) fann att det på 1980-talet uppkom en divergensprocess mellan nord- och sydregioner. Författarna hävdar att deras resultat ger stöd för åsikten att handel kan öka skillnaderna. Fagerberg and Verspagen (1996) finner att det, efter en långsam men stadig minskning av skillnaderna i BNP per capita i Europas länder, nu finns vissa tecken på en utveckling i motsatt riktning. EU-stöd till FoU och investeringar ger en positiv effekt på tillväxten enbart i relativt välmående regioner. I regioner med hög arbetslöshet tycks programmen ineffektiva. Sala-i-Martin (1996) menar, att det faktum att konvergenshastigheten är förvånansvärt likartad genom datamaterialet, indikerar att den statliga politiken har en mycket liten del i utvecklingen. Bergström (1997) finner att en konvergens mellan rikare och fattigare regioner i Sverige har ägt rum, men att regionalpolitiken inte påtagligt har påverkat denna process.

Managementlitteratur

De teorier om konkurrensförmåga, som kommer från managementlitteraturen, syftar till att förstå varför platser, som upptar likadana yttre positioner, uppvisar olika ekonomisk struktur och utvecklas olika. Porters *Competitive Advantages of Nations* (1990), *locus classicus* på området internationell konkurrenskraft, åberopas ofta också när man diskuterar konkurrensfördelar för regioner. Porter påstår att konkurrensfördelar kan skapas och att vissa förhållanden, konkretiserade i hans "nationella diamantmodell", är avgörande för konkurrensförmågan. I hans dynamiska ansats finns det fyra uppsättningar variabler: faktorförhållanden, efterfrågeförhållanden, relaterade och stödjande industrier samt företagsstrategi, struktur och rivalitet, vilka tillsammans utgör diamantens fyra "horn". Porter betonar vikten av en kontinuerligt hög nivå på tekniskt och socialt nyskapande. Analysen grundas emellertid på generaliseringar från fallstudier. Det återstår att se om dessa generaliseringar håller för andra fall. Följaktligen har arbetet kritiserats för att ha svaga empiriska grunder (för en diskussion se Abbot et al).

Cappelins (1992) analyser av effekterna av stödprogram i södra Italien, antagligen den mest subventionerade regionen i Europa, pekar i samma riktning som Porters arbete. Långsiktiga effekter av extensiv subventionspolitik kan ha varit kontraproduktiva. Cappelins hävdar att stödprogrammen bidrog till att innovationsprocessen saktade av genom att de hämmade förmågan att anpassa sig till nya förutsättningar.

Agglomeration och landsbygdsutveckling

Det finns ingen specifik teori för landsbygdsutveckling. Landsbygdsproblemen hänger samman med lokalisering av verksamheter i rummet. Eftersom man kan se på landsbygd som icke-tätort, kan tätortsekonomin bidra till förståelsen av processen, då minskad koncentration på ett ställe motsvaras av ökad koncentration på andra platser.

Skalfördelarna är en historisk förklaring till städernas/tätorternas existens. Utan skalfördelar i produktionen skulle verksamheterna kunna spridas ut för att spara på transportkostnaderna (Quigley, 1998). Många verksamheter uppvisar inre skalfördelar i vissa intervall, kostnadskurvan kan vara U-formad. Därtill kan företag uppleva yttre skalfördelar, d.v.s. uppnå kostnadsbesparingar, när de arbetar i en större lokal ekonomi, genom att dra nytta av gemensamma lokaler, arbetskraft, material och service (Quigley, 1998). Som ett resultat ökar nettoutbytet för samhället när den samlade produktionen stiger, även om produktionen från ett enskilt företag uppvisar konstant skalavkastning. De yttre skalfördelarna,

agglomerations-externaliteterna, kan vara resultatet av minskade transaktionskostnader, bättre information eller stegrad produktivitet.

Städernas fördelar kom ursprungligen från minskade transportkostnader för varor, folk och idéer (Glaeser, 1988). Avtagande kostnader orsakas av lättillgänglig specialiserad arbetskraft inom redovisning, juridik, reklam och andra fackområden, liksom av bättre anpassning mellan arbetskraftens kompetens och arbetsuppgifternas art. Detta sänker kostnaderna för arbetskraft med specialkunskaper. Dessutom innebär stadens differentierade arbetsmarknad ett slags försäkring för arbetskraften mot branschspecifika kriser.

Skalekonomiska fördelar återfinns även i konsumtionen. Kollektiva nyttigheter och parker är sådana exempel, liksom nätverk för informations-spridning om kulturaktiviteter och resurser för sådan verksamhet. I större städer finner man mer specialiserade konsumentvaror. Ett rimligt antagande är att nyttan för ett stadshushåll är positivt relaterad till den samlade mängden av lokala varor som konsumeras och av antalet sorter av dessa varor som finns tillgängliga (Quigley, 1998).

Det finns emellertid centrifugala krafter som motverkar koncentration. Framför allt kommer konkurrensen om mark att växa runt de centrala metropolerna. Andra ”utspridande” krafter är den begränsade lönsamheten i koncentrationen av vissa ekonomiska aktiviteter samt konkurrensen mellan företag (Krugman, 1991). Höga levnadskostnader och pendling är uppenbara nackdelar i tätortslivet, liksom miljöförstöring, brottslighet och anonymitet.

Landsbygdsproblemens ursprung

Samhällets tillväxt har åtföljts av utflyttning från landsbygden och av en rumslig koncentration av verksamheter och befolkning. Ekonomiska mekanismer involverade i utvecklingen inkluderar skalekonomi, preferens för variation, agglomerationsexternaliteter och transportkostnader, förstärkta av cirkulära och kumulativa fenomen (Schmitt och Goffette-Nagot, 1997). Tendensen att en krympande andel av inkomsten spenderas på mat, när en ekonomi växer, i kombination med snabba teknologiska framsteg inom jordbruket, ledde till minskad efterfrågan på arbetskraft i sektorn. Arbetskraften flyttade till verksamheter, särskilt industrin, som kännetecknats av skalfördelar och agglomerationsexternaliteter. Sjunkande kostnader för godstransporter underlättade utvecklingen. Den ökade budgetandelen spenderad på annat än livsmedel bidrog till en önskan hos hushållen att flytta till samhällen och städer, där ett rikhaltigare utbud av varor var tillgängligt. Resultatet blev en oavbruten avflyttning från landsbygden, i synnerhet från perifera regioner.

Under 1970-talet inträffade dock en förändring i tätorts/landsbygds-migrationen i åtskilliga landsbygdsområden. Flyttningen till centra ersattes av en nettoemigration till förortsområden och till landsbygd. Koncentrationsnackdelarna bidrog till landsbygdens ökade attraktionskraft. Andra viktiga faktorer har varit sänkta transportkostnader, t.ex. bättre vägar, tillsammans med en önskan att äga sitt hem och en växande efterfrågan på utrymme och på vissa andra av landsbygdens lockelser.

Pendlingszonerna utvidgades betydligt till följd av förbättrade trafikresurser. I flera länder klarar sig dessutom de (fåtaliga) dynamiska landsbygdsregionerna bättre än de mer urbaniserade, men efterblivna regionerna. Som ett resultat är nu strukturen på landsbygden på många ställen lik den i tätortsområdena.

15.3 Landsbygdsregionernas framtida utveckling

Det komplexa samspelet mellan de krafter, som verkar för koncentration respektive utspridning av aktiviteterna, tycks ha förändrats över tiden. En korrekt identifiering av trender, som påverkar den framtida utvecklingen av landsbygden, skulle göra det lättare att utforma en lämplig politik för landsbygdsutvecklingen. Att förutsäga landsbygdens framtid kräver insikt om hur de fördelar och nackdelar som förknippas med tätorts- och landsbygdslivet kommer att utvecklas i framtiden.

Landsbygden synes förbli en relativt billig lokalisering för vissa aktiviteter som turism och livsmedelstillverkning, samtidigt som den erbjuder tillräckligt utrymme för andra aktiviteter, t.ex. mineralutvinning och nya former av primärprodukter som energigrödor och biomassa. Småskalig företagsamhet och entreprenörsanda kan erbjuda förutsättningar för snabb ekonomisk anpassning. Därtill kan landsbygdens arbetskraft och arbetsmarknadens funktionssätt visa sig attraktiva för vissa sorters företag (Blanc 1987).

Teknologiska framsteg, den gemensamma marknaden och globaliserin-gen kommer att fortsätta att sätta press på de missgynnade regionernas traditionella aktiviteter, särskilt när det gäller tillverkning och servicenivå. Vidare kommer de finansiella restriktionerna – som troligen intensifieras inom den europeiska monetära unionen, EMU – att sätta en hård press på finansieringen av den offentliga sektorn, som nu spelar en avgörande roll för att bevara det ekonomiska livet på landsbygden, Thompson (1997).

Det pågår en allmän övergång till en servicebaserad ekonomi, i vilken informations- och kunskapsbaserade industrier spelar växande roller. Detta

innebär både möjligheter och hot för landsbygden. Kundanpassad produktion, ökad betydelse av differentierade marknader och större betoning av informationsprodukter tenderar att minska betydelsen av teknologier med växande avkastning. Detta bör gynna landsbygden och mindre orter.

Tillkomsten av nya organisatoriska principer och kommunikationssystem kan vidga utrymmet för decentralisering och rumslig spridning. Särskilt utvecklingen av avståndsberoende produktionsteknologi, t.ex. telefonförsäljning, bokningsfirmor etc., gör det möjligt att etablera eller att flytta arbetena till avlägsna landsbygdsområden, en utveckling som redan startat i vissa länder. Ökad medvetenhet om hur mat produceras och varifrån den kommer skapar möjligheter för landsbygdsprodukter, vilka är beroende av den lokala identiteten för sin marknadsnisch.

Den förnyelse av produktionsmetoder och organisationer som ägt rum på senare tid kan emellertid också ha ökat betydelsen av kunnig arbetskraft. Den stegrade avkastningen på yrkeskunnande är ett väletablerat faktum på moderna arbetsmarknader, en uppgång som borde öka städernas värde som lärdomscentra. En gemensam arbetsmarknadspool är en viktig beslutsfaktor för industriers samlokalisering. Det finns ingen anledning misstänka att denna kraft skulle minska i framtiden. Alltså skulle fördelarna med lokalisering till tätorter för företagsetableringar kunna vara större än någonsin tidigare. Glaeser (1988) hävdar att städer kan ha komparativa fördelar, när det gäller att exploatera ny informationsteknologi. Även om nya substitut för öga-mot-öga kontakter har utvecklats, kan den ökade efterfrågan på kontakter och information fortfarande öka efterfrågan på städer.

På konsumtionssidan kan den nya informationsteknologin sannolikt komma att avlägsna några av de nuvarande nackdelarna med livet på landsbygden, nämligen den ringa tillgången på varor och tjänster av hög kvalitet. Önskemålet om variation kan uppfyllas av de nya möjligheter som öppnat sig på Internet för inköp av kvalitetsvaror och andra saker som inte är tillgängliga lokalt. Internethandeln har expanderat. Bruk av moderna telefoner, faxmaskiner och personatorer erbjuder numera kvalificerad service vid köksbordet.

15.4 Strukturfondernas politiska implikationer och reformer

Det saknas tydliga grundvalar för en landsbygdsutvecklingspolitik i Unionen, särskilt uttryckt i effektivitetstermer. ”Åtgärder för att utveckla jordbruk genomförs nu med ett antal komplexa åtgärder utan någon sammanhängande strategi.” Landsbygdsutvecklingsåtgärderna omfattar,

enligt förslaget i Agenda 2000, sju huvudkategorier. Ett mycket omfattande åtgärdsförslag inkluderas, starkt inriktat mot jordbruk och fiske. Endast Artikel 31 ägnas (delvis) åt mera strikt definierade landsbygdsutvecklings-åtgärder. Politiken inriktas kraftfullt på att motverka de processer, som historiskt har bidragit till att tömma landsbygden, nämligen den minskade sysselsättningen i jordbruket.

Således kan landsbygdspolitiken fortfarande beskrivas som reaktiv, snarare än som proaktiv (utvecklande). Som diskuterats ovan, har landsbygdens avfolkning huvudsakligen varit ett resultat av en minskande andel mat i konsumentbudgeten och landsbygdens svaga konkurrensförmåga när det gäller att producera de nya varor och tjänster som i stället efterfrågats. I efterhand inser man, att det knappast skulle ha varit möjligt att motverka dessa förändringar med ekonomiskt rimliga åtgärder. Jordbruksprotektionismen och stödet till småjordbrukarna har påverkat sysselsättningsnivån i jordbruket, men knappast den underliggande dynamiken. Landsbygdsutvecklingspolitiken tenderar att vara orienterad mot tillgångssidan och alltför hårt inriktad på jordbrukarna och resurserna i jordbruket. I marknadsekonomi är emellertid det yttersta produktionsmålet konsumtion. Om landsbygdsregionerna ägnar sig åt att producera likartade produkter finns det en uppenbar risk att de slår i efterfrågetaket. Potentialen för landsbygdsturism kan vara begränsad, bara relativt förmögna konsumenter är intresserade av att köpa exklusiva regionala specialiteter, etc. Större betoning på subsidiaritet och flexibilitet i de nya förordningarna kan emellertid göra det möjligt för medlemsländerna att tillämpa mer offensiva och utvecklande strategier.

De politiska implikationerna av agglomerationsteorierna indikerar att den landsbygdsspecifika politiken borde koncentreras på att främja landsbygdsregionernas konkurrensförmåga som områden att bedriva ekonomisk verksamhet i och att bo i, genom att stärka fördelarna och de unika dragen, samtidigt som man motverkar nackdelarna. Allmänt sett borde landsbygdspolitiken stärka "spridningskrafterna" och i möjligaste mån utjämna koncentrationen. Subventioner till infrastruktur, som gör utkantsregioner mindre perifera, är relativt effektiva och icke snedvridande medel att hjälpa de mer underutvecklade regionerna. Sådana stöd skulle innebära att landsbygdsbefolkningen fick ökad tillgång till utbildnings-institutioner på alla nivåer. Externa skalfördelar, som bidrar till den högre effektiviteten i tätortsområdena, har sitt ursprung i en pool av gemensamma resurser och idéer. Diversitet och variation av insatser kan ge externa fördelar även om enskilda företag ger normal avkastning. Modern informationsteknologi kan användas för att göra det möjligt för mindre företag på landsbygden att delta i sådana resurspooler, t.ex. genom att förbättra tillgången till service av hög kvalitet. En sådan process skulle kunna underlättas av landsbygdsutvecklingspolitiken.

Därtill kan det noteras att flera EU-förordningar kan medföra dold ensidighet till nackdel för små företag och, följaktligen, för landsbygden, eftersom ekonomin i sådana regioner domineras av småskaliga aktiviteter. En snedvridning som bidrar till att skapa skalfördelar på företagsnivå, bidrar i sin tur till anhopning av ekonomiska aktiviteter. Att tillämpa samma förordning med avseende på livsmedelssäkerhet, oavsett företagsstorlek, kan göra det svårare att främja småskalig livsmedels-tillverkning på landsbygden. När så är möjligt och önskvärt, borde landsbygdsutvecklingspolitiken rätta till sådana snedvridningar, liksom andra för landsbygden oavsiktliga lokala resultat av en politik som utformas på nationell nivå.

Ett annat viktigt mål för landsbygdspolitiken borde vara att förbättra kvaliteten på livet på landet från konsumentens synpunkt. Det var huvudsakligen förändrade preferenser hos konsumenterna, som drev fram landsbygdens återhämtning på 1970- och 80-talen.

Man bör emellertid observera, att de politiska implikationerna från agglomerationsteorierna och de nya handels- och tillväxtteorierna inte är entydiga. Om det finns fördelar med koncentration, som ofta påstås, kommer omallokeringen av verksamheterna mot landsbygden att leda till lägre effektivitet. Dessutom, om en agglomerationsmekanism är verksam och självförstärkande, har kanske en marginell förbättring av periferins attraktionskraft inte någon effekt på företagets lokalisering (Martin, 1997).

Dauce (1997) observerade, att den geografiska täckningen av landsbygdsutvecklingsinsatserna i Unionen bestämdes mer med tanke på att kompensera än med perspektivet att utveckla tillväxtmekanismerna på landsbygden, eftersom de välmående landsbygdsområden, som skulle kunna utgöra drivkraften i utvecklingen, är undantagna. De ändringar som föreslås i Agenda 2000 undanröjer denna kritik, men de resurser som kommer att satsas på sådan landsbygd måste kunna rättfärdigas i termer av rättvisa eller effektivitet. Det är knappast möjligt att försvara ett permanent stöd i sådana regioner. Stödåtgärderna borde inriktas mot initiering av verksamheter som med konkurrenskraft kan utövas på landsbygden och därmed endast initierat stödja en självbärande tillväxtprocess. Arbeten av Capelin visar att långtidsstöd till olönsamma verksamheter bör undvikas. Sådant stöd kan hämma, snarare än främja, landsbygdens långsiktiga blomstring. Stödet borde riktas mot framåtsiktande projekt och till utveckling av landsbygdsregionernas genuina tillväxtpotential.

Eftersom begreppet landsbygdsregion inte definieras i förordningen för landsbygdsutveckling finns det inget krav på att stödet enbart skall gynna landsbygden. I synnerhet stödet till tillverkningsindustrin kan, med tanke på den pågående koncentrationen i den sektorn, hamna utanför vad

som rimligen kan anses som genuin landsbygd. Detta var i viss mån fallet med Sverige. Enligt en utredning av Jordbruksverket fördelades EU-stödet till livsmedelsindustrin som följer: 65 procent av medlen gavs till de 60 största projekten, som fick åtminstone 115 600 ECU vardera. Projekt under 57 800 ECU fick 20 procent av fonderna och projekt under 11 560 ECU endast 2 procent. En tredjedel av de företag som fick stöd hade mer än 50 anställda. Sådana företag är vanligen lokaliserade utanför landsbygden. De flesta av dessa stora bidragstagare medgav, mer eller mindre öppet, att stödet inte var väsentligt för beslutet att investera. I värsta fall kan stödet således bidra till en strukturomvandling mot allt större enheter inom tillverkningsindustrin.

Det viktigaste syftet med landsbygdsutvecklingsåtgärderna är att skapa och bevara jobb. Valet av instrument, särskilt investeringsstödet, tycks i detta perspektiv tveksamt. Om målet är att skapa jobb, borde arbetet och inte kapitalet subventioneras. Med all sannolikhet kommer investeringsstödet i viss mån att sänka arbetsbehovet genom att kapitalintensiv teknologi gynnas. Anställningsstöd till små företag på landsbygden förefaller vara ett lämpligare val av hjälpmedel. Investeringsstödet kan dock bidra till en modernisering av landsbygden, eftersom ny utrustning ofta innebär tekniska framsteg.

Stödet till unga jordbrukare är antagligen inte heller den bästa lösningen för att skapa jobb på landsbygden. Högst sannolikt kommer ett sådant stöd att läcka ut till andra förmånstagare, eftersom stödet troligen kommer att höja etableringskostnaden för nytillkommande jordbrukare. Flera studier visar att lokala socio-ekonomiska förhållanden och sysselsättningsmöjligheterna utanför jordbruket har störst inflytande på jordbrukets livskraft i mer marginella områden (Jordbruk på marginalen, 1996).

Flera förenklingar har föreslagits. Investeringsstöd är inte längre knutet till begreppet referensinkomst. I tidigare förordning tilläts inte stöd till inkomster över 20 procent av referensinkomsten. Förändringen kan ifrågasättas från rättvisesynpunkt, men den praktiska relevansen är, åtminstone i Sveriges fall, begränsad. Generellt sett kan, om stödet i första hand anses berättigat av rättviseskäl, stöd till inkomster över de regionala eller nationella genomsnitten knappast motiveras. Om stödet är motiverat av effektivitetshänsyn (t.ex. korrigerande för imperfekta kreditmarknader), är rättvisekonsekvenserna av mindre betydelse. Stöd till konsulter, som befrämjar tillgången till service av hög kvalitet på landsbygden, verkar vara i linje med agglomerationsteoriernas implikationer. Förändringar vad avser redovisning, producentorganisationer och rådgivning tycks motiverade för nuvarande EU medlemmar. Dyliga förordningar kan emellertid vara potentiellt användbara med tanke på CEEC-länderna, där

utbildningsnivån och kunskaperna i redovisning är begränsade bland småjordbrukare och där producenterna är dåligt organiserade.

Att göra stödet till de minst gynnade områdena avhängigt om man följer miljöförordningarna synes vara ett rimligt krav. Den huvudsakliga motiveringen för fortsatt nyttjande av marken i dessa regioner är de positiva externaliteter, som huvudsakligen hänför sig till miljövinster. Samtidigt är det svårt att rättfärdiga stöd till verksamheter, som är negativa för miljön. Om målet är att skapa arbetstillfällen, är det svårt att finna skäl för att man i förväg skulle binda sig för landsbygdsstöd till någon särskild aktivitet. Bra affärsidéer kan uppkomma i vilken sektor som helst. Därför är det olämpligt att på förhand binda resurser till vissa landsbygdssektorer.

15.5 Landsbygds- och strukturpolitik i Sverige

Regionalt/strukturellt stöd i Sverige består av strukturstöd enligt målen 5a och 6, projekt i regionerna 5b och 6, LEADER-projekt och nationellt, regionalt och strukturellt stöd till jordbruk och rennäring. Tabellerna 15.1 och 15.2 nedan illustrerar några av åtgärderna.

Tabell 15.1 Struktur-, regionala och nationella stöd till jordbrukare, 1997, (i 1000 ECU)

Typ av stöd	Antal utbetalningar	Totalt stöd	Per ut-betalning
Strukturstöd			
- investering	87	1 356	15,6
- yngre lantbrukare	535	2 458	4,6
Summa		3 814	
Regionalstöd			
-LFA	24 006	70 670	2,9
-nationellt stöd			
* Mjölke	3 063	30 870	10,1
* Fläsk	179	1 474	8,2
* Ägg	25	282	11,3
* Potatis m.m.	934	1 154	1,2
Summa		104 450	
Totalt		108 264	

* Sverige har regionalt nationellt prisstöd för dessa produkter

Källa: Årsredovisning för räkenskapsåret 1997, Jordbruksverket

Tabell 15.2 Struktur-, regionalt och nationellt stöd till andra än jordbrukare, (i 1000 ECU)

Typ av stöd	Antal utbetalningar	Totalt stöd	Stöd per utbetalning
Strukturstöd			
-Investeringsstöd industri	170	11 454	67,4
Summa		11 454	
Regionala stöd			
Nationellt stöd	44	2 085	47,4
* Mjolktransport	9	424	47,1
* Mjolk- mejeri 5b	176	3 331	18,9
* avbytare	35	1 249	35,7
Summa		7 089	
Totalt		18 543	

* Sverige har regionala nationella stöd inom dessa områden

Källa: Årsredovisning för räkenskapsåret 1997, Jordbruksverket

Totalt utbetalt belopp var 1997: $108.3 + 18.5 = 126.8$ miljoner ECU. Den andel av det regionala stödet som tillfallit jordbruket uppgick till 88 procent.

Därtill skall landsbygdsutvecklingsåtgärder i 5b-regioner enligt siffror från styrkommittéerna läggas till. Fem sådana kommittéer finns på plats. En enhetlig klassificering av åtgärderna saknas. Ett generellt problem i Mål 5b-områden liksom i Mål 6-områden är befolkningsminskning och svårigheterna att mobilisera nationella medel för att tillfredsställa kravet på medfinansiering. De ursprungliga projektplanerna har, i åtskilliga fall, reviderats genom att slå samman små kategorier till större, för att råda bot på problemet med medfinansiering.

15.6 Framtida förändringar i förordningarna från ett svenskt perspektiv

De föreslagna förändringarna kan ha stor betydelse för Sverige. Mål 6 föreslås ingå i det nya Mål 1. Nyckelfrågorna kommer att vara de nuvarande 5b-områdenas framtida status. Det är inte klart vilka av 5b-områdena som kommer att passa under det nya Mål 2. Ytterligare en fråga anknyter till landsbygdspolitiken i regioner utanför Mål 2. Det är ännu oklart hur stora (extra) resurser som blir tillgängliga. Tillämpningen av principen om subsidiaritet innebär att länsstyrelserna, som f.n. är

inblandade i hanteringen av ansökningar för merparten av jordbruksstödet, skulle vara lämpliga för administration av de nya åtgärderna för landsbygdsutveckling. Projektstöd (Mål 5b och 6) handhas emellertid av beslutsgrupper.

Principen om politisk integration kommer att följas för alla regioner. Inom denna ram kommer medlemsstaterna att kunna lägga in åtgärder för att påverka jordbruksstruktur, landsbygdsutveckling och miljövård i jordbruket, återbesogningsprogram och kompensationsbidrag för mindre gynnade områden. Tabell 15.3 nedan visar medeltillgången på länsnivå. Flera län skulle komma att ha betydande belopp till sitt förfogande. Tabellen inkluderar miljöstöd och regionala stöd (inklusive nationella). Fördelningen av 5a- och 5b-åtgärderna och Mål 6-åtgärderna på regional nivå är inte tillgänglig. Programintegrationen motiveras av möjligheten att uppnå samverkansfördelar, att undvika överlappning och dubbelarbete samt av möjligheten att hantera större projekt. Den skulle också göra det lättare att uppfylla kraven på medfinansiering. Integrationen av politiken kan emellertid medföra ökade administrativa bördor och revirtänkande hos deltagande myndigheter. För effektivitetsvinster tycks den största potentialen finnas mellan åtgärder för miljöstöd, t.ex. organisk odling, och åtgärder för landsbygdsutveckling som riktas mot miljö, såsom landsbygdsturism, småskalig tillverkning, etc. Så kan exempelvis hjälp till förändringar på gårdsnivå, t.ex. organisk odling, kopplas till hjälp för lokal tillverkning och marknadsföring av organiska produkter (Dwyer, 1988).

Tabell 15.3. Regional- och miljöstödet på länsnivå, (i 1000 ECU)

Län	Miljöstödet	Regionstödet	Totalt
Stockholm	4 549	94	4 644
Uppsala	5 537	577	6 115
Södermanland	6 234	15	6 250
Östergötland	12 403	507	12 910
Jönköping	11 444	4 828	16 273
Kronoberg	6 773	2 285	9 058
Kalmar	16 127	3 142	19 269
Gotland	6 582	894	7 475
Blekinge	2 855	526	3 381
Skåne	15 284	1 862	17 146
Halland	6 955	1 144	8 098
Göteborg	4 698	1 587	6 285
Älvsborg	10 775	3 817	14 593
Skaraborg	10 334	1 215	11 549
Värmland	8 643	6 840	15 483
Örebro	5 362	1 299	6 661
Västmanland	3 154	89	3 242
Dalarna	6 312	5 349	11 661
Gävleborg	9 042	11 212	20 254
Västernorrland	8 460	10 856	19 316
Jämtland	9 630	12 813	22 443
Västerbotten	10 723	20 499	31 222
Norrbottnen	6 247	10 792	17 039
Totalt	188 123	102 242	290 365

Källa: Egna beräkningar utifrån siffror från Jordbruksverket

15.7 Sammanfattning och slutsatser

Det anses allmänt att landsbygdsutvecklingspolitiken borde spela en mer betydelsefull roll för landsbygdsregionernas framtida vitalitet. De förändringar som föreslås i Agenda 2000 består emellertid i huvudsak av några mindre förenklingar och av en omorganisation av befintliga åtgärder. Själva innebörden i begreppet landsbygdsutveckling är inte helt klar och en allmängiltig modell för en effektiv

landsbygdsutvecklingspolitik saknas. Man tvistar också om i vilken utsträckning konvergensen i de regionala tillväxttaktarna kan påverkas med regional politik.

En viktig förklaring till landsbygdens avfolkning har varit den krympande andelen mat i konsumenternas utgifter och den låga konkurrensförmågan hos landsbygdsregionerna att producera efterfrågade varor och tjänster. En landsbygdsutvecklingspolitik kommer knappast att kunna motverka den kontinuerliga nedgången i jordbrukets sysselsättning. Istället borde landsbygdsutvecklingspolitiken främja konkurrensförmågan hos landsbygdsregionerna genom att några av de fördelar, som bidrar till en högre effektivitet i tätortsregionerna, som t.ex. tillgången till större resursspooler än vad som finns på landsbygden, görs tillgängliga även där och genom att man undanröjer de negativa följder som kan uppträda som biprodukt av politik inom andra områden. Principen om programintegration i Agenda 2000 skulle göra det möjligt att höja effektiviteten genom att uppnå samverkansfördelar och undvika dubbelarbete samt genom att göra det möjligt att hantera större projekt. Störst potential för effektivitetsvinster kan man sannolikt finna mellan de projekt som bygger på projektbaserat miljöstöd och de åtgärder för landsbygdsutveckling som riktas mot miljö och småskalig tillverkning. Den ökade betydelsen av subsidiaritet vid utformningen och genomförandet av förordningarna för landsbygdsutveckling kan främja effektiviteten, genom förbättrad flexibilitet och genom att man erhåller en bättre anpassning till nationella/regionala potentialer och preferenser.

Referenser:

- Amstrong, H. W., 1995, Convergence Among Regions of the European Union 1950-1990. *Papers in Regional Science*, vol. 74, no. 2, pp 143-152.
- Badlock, D., Beafouy, G., Brouwer, F., Godeschalk., 1996, *Farming at the Margins*. IEEP and LEI-DLO.
- Barro, R., Sala-i-Martin, X., 1992, Convergence. *Journal of Political Economy*, vol 100, pp 223-51.
- Blanc, M., 1997, Rurality: Approaches and Concepts, 1997, 48th EAAE Seminar. ENSEAD -Dijon. 21-22 March 1997.
- Bergström, F. 1997 Regional Policy and Convergence Among Swedish Counties. Stockholm School of Economics. Unpublished.
- Cappelin, R., 1992, Technological Change and Spatial Networks in Economic Lagging Regions.
- CEPR, 1995, Making Sence of Subsidiarity. MEI 5. (Monitoring European Integration no 5.) CEPR, London

- Dauce, P., 1997, The Value and Limits of the Rural Development Policies Promoted by the European Union. 48th EAAE Seminar, ENSEAD - Dijon, 21-22 March 1997.
- Dwyer, J., 1998, Agenda 2000 – Potential Implications for Sustainable Agriculture in Europe. Proceedings from a Nordic Seminar in Stockholm 10-12 September.
- Fagerberg, J. Verspagen, B., 1996, Heading for Divergence: Regional Growth in Europe Reconsidered. *Journal of Common Market Studies*, vol 34, no.3 pp 431 - 448.
- Glaeser, E.L., 1998, Are Cities Dying? *Journal of Economic perspectives*, vol. 12, pp. 139-160.
- Goffete-Nagot, F. and Schmitt, B., 1997, Agglomeration Economies and Spatial Configurations in Rural Areas. 48th EAAE Seminar. ENSEAD - Dijon, 21-22 March 1997.
- Krugman, P., 1991, *Geography and Trade*. MIT Press. Cambridge. Massachusetts.
- Lowe, P., 1997, Conceptualisations and Representations of Rurality in a Globalising World. 48th EAAE Seminar, ENSEAD - Dijon, 21-22 March 1997
- Martin, P., 1997, Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe? CEPS, Unpublished.
- Neven, D., Gouyette, C., 1995, Regional Convergence in European Community. *Journal of Common Market Studies*, vol 33, No.1, pp 47-65.
- OECD, 1994, *Creating Rural Indicators*. Paris.
- Porter, M., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press. New York.
- Romer, P.M., 1994, The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economic Perspectives*. Vol 8. Number 1.
- Quigley, J.,M., 1998, Urban Diversity and Economic Growth. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, pp 127-138.
- Sala-i-Martin, X., 1996, Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence. *European Economic Review*, vol. 40, pp. 1325-1352.
- SOU 1997: 74, 1997, EU:s Jordbrukspolitik, Miljön och Regional Utveckling.
- Swedish Board of Agriculture. Årsredovisning för Räkenskapsåret 1997.
- Thompson, K., 1997, Overview of Future Agricultural Policy. Seminar on Future Agricultural policy, Stockholm, 28 November 1997, Unpublished.

16 WTO

16.1 Inledning

Analysen i förslaget till Agenda 2000 visar att CAP i sin nuvarande form ej är förenlig med Uruguay- avtalet (URAA). Överskotten av nötkött och spannmål förväntas öka till år 2006, då den subventionerade exporten minskar. Troligtvis ökar även överskotten av smör och SMP (mjölkpulver). Ett antal studier (se t.ex. Banse, Munch och Tangermann 1998, Weyerbrock 1998) kommer fram till liknande slutsatser vad gäller en oförändrad CAP:s oförenlighet med GATT- avtalet. Kommer då den nya genom Agenda 2000 reformerade CAP att vara förenlig med GATT-avtalet? En ny WTO runda förberedes redan nu. Den väntas resultera i en fortsatt liberalisering av världshandeln. Därför bör Agenda 2000 undersökas med avseende på de ökade krav en ny förhandlingsrunda i WTO kan komma att innebära. Dessa aspekter behandlas nedan. Av naturliga skäl lämpar sig de flesta frågor bättre att bli analyserade på aggregerad nivå, inkluderande samtliga EU- länder, än på nationell nivå. Denna diskussion gör inte anspråk på att vara en djupgående analys. Däremot har vissa områden där nationella data kan vara av särskilt intresse lyfts fram.

16.2 Agenda 2000 och URAA

URAA innefattar tre huvudsakliga områden: importtillträde, exportkonkurrens och inhemskt stöd. Vad gäller marknadstillträde kräver Uruguay- avtalet att alla icke- tariffära handelshinder omvandlas till tariffära (MTN) och att dessa sänks med 36 procent (baserat på ett medelvärde av alla tullar). Avtalet innebär också att minimigränsen för marknadstillträde höjs från 3 till 5 procent. Vad gäller exportsubventioner kräver avtalet en sänkning på 21 procent i volym räknat och en 36-procentig sänkning av monetära subventioner, med utgångspunkt från stödnivåerna under åren 1986- 90. Inhemskt stöd skall minskas med 20 procent av det totala stödet (Aggregated Measure of Support, AMS). AMS

innefattar både produktspecifikt stöd och icke- produktspecifikt stöd, men ej så kallad grön-box-politik, dvs sådan stödpolitik som ej anses vara handelshindrande. Den senare inkluderar vissa tjänster som betalas över statsbudgeten och vissa stöd som är avlänkade från produktionsvolymen. Under Blair House-kompromissen enades parterna om ett antal s.k. "blå box"-överenskommelser. ("Blå box"-stöd definieras i Blair House Accord, se stycke 5 (a), under Artikel 6. "Blå box" kan beskrivas som produktionsbegränsade stödprogram, tillfälligt undantagna från kraven på sänkta stödnivåer.)

I enlighet med URAA, är kraven på en minskning i aggregerat stöd (AMS) mindre stränga för EU's del fram till år 2001 (Buckwell et al, 1997). Detta beror på att kompensationsstöden i 1992 års CAP- reform klassificerats som "blå box" åtgärder. Dessa stöd är därmed undantagna från krav på sänkta stödnivåer enligt URAA. Uppfyllandet av kraven på tullsänkningar förväntas ej nämnvärt påverka EU's inhemska marknad. Tullarna som tillämpas förväntas ligga under den reducerade nivå som avtalet fastställt (se tabell 16.2 nedan för vidare diskussion). Den verkliga utmaningen för EU är att minska av exportsubventionerna. Tabell 16.1 nedan visar uppskattade värden för utvecklingen av svensk nettoexport under olika scenarier.

Tabell 16.1 Nettoexport från Sverige under olika scenarier (i 1000 ton)

	Nu- varande politik	Agenda 2000 bas	London	Franskt	Ingen restriktion för frivillig träda	Intensiv nöt
Spannmål	1600.6	858.5	815.2	975.8	-3567.7	823.3
Mjök	-	-	-	-	-	-
Ost	21.0	-3.1	-5.4	-2.7	-	-3.3
Smör	4.1	5.8	-1.3	5.7	4.7	5.8
Grädde	-	-	-	-	-	-
Torrmjök	-42.4	-29.9	-43.0	-30.2	-32.8	-29.7
Nötkött	-44.2	-87.8	-87.2	-87.8	-87.8	-85.5

Källa: Modellberäkningar i SASM

Jämfört med nuvarande politik, kommer nettoexporten av jordbruksprodukter från Sverige att minska avsevärt. Enligt basscenariet gäller detta alla jordbruksvaror utom smör. Export av spannmål skulle minska med ungefär hälften. Om 100 procents frivillig träda vore tillåten, och en sådan politik skulle bli verklighet (jämför nedan), skulle Sveriges nettoimport av spannmål bli avsevärd.

De svenska resultaten är troligen inte representativa för utvecklingen i hela EU. Andra studier, som redovisats i kapitel 7, visar att produktionen

av spannmål och nötkött skulle kunna komma att öka inom EU i och med Agenda 2000, men minska i Sverige.

16.3 Fortsätter liberaliseringen av handeln med jordbruksvaror?

För att kunna analysera effekterna av en vidare avreglering av handeln på jordbruksvaror inför nästa förhandlingsrunda, presenteras en utvärdering av effekterna från URAA. Effekterna av URAA på EU var, som redovisats ovan, begränsade. Detta gäller i stor utsträckning även för andra länder. Det är en allmän uppfattning att avregleringen av handeln med jordbruksvaror, som en följd av URAA, är ytterst begränsad, trots till synes imponerande sänkningar av tullar, tak för tillåtna exportkvoter och inhemska stöd. Följande faktorer har betydelse för utgången (OECD 1995, Hathaway and Inco 1995, Tangerman 1994, GATT 1994):

- Basåret som valdes som utgångspunkt för tullsänkningarna (1986 -88) hade ovanligt höga stödnivåer som en följd av att priserna på jordbruksvaror då var de lägsta under årtionden.
- Många länder förvärrade situationen genom att "trixa" med tullsatserna. Tullsänkningarna fördelades ojämnt och koncentrerades mot mindre viktiga varor.
- Vad gäller de lägsta kraven på tillträde till en marknad så har länderna aggregerat tullar på enskilda varor till grupper av varor och vissa exportörer har därför haft manöverutrymme att uppnå fördelar genom vissa uppgörelser i fråga om kraven på marknadstillträde.
- Övre exportbegränsningar definieras vara för vara, men varukategorierna är löst definierade aggregat och inte uppdelade på enskilda varor.
- Vad gäller reduktionen i inhemskt stöd är kraven också formulerade i termer av en aggregerad sänkning av stödnivåerna och inte uppdelade på enskilda produktgrupper. Kompensationsstöd och direktstöd till producenterna ("deficiency payments") är dessutom undantagna från kraven på sänkning.

Denna måttliga avreglering indikerar att även en framtida liberalisering av handeln skulle kunna bli långsam. Flera argument talar emot att så skulle bli fallet. Liberalisering av handeln med jordbruksprodukter var ej det primära målet med Uruguayrundan (URAA). Den största framgången var förbättringen av reglerna för handeln. Före URAA åtnjöt jordbruket en speciell ställning inom GATT. För första gången i GATT:s historia är det mesta på det jordbrukspolitiska området nu inbegripet och lyder under legalt bindande avtal. Det kan sägas vara ett

historiskt språng (Tangerman, 1994). En ökad transparens torde öka kraven på liberalisering på lång sikt. Länder, som ej tillämpade exportsubventioner under basperioden, kan ej införa dem i framtiden. Länder, som tillämpade dem, kan ej införa dem på andra varor än basperiodens. Hathaway (1994) anser att liberaliseringen av handeln offrades för att åstadkomma en sådan reform. Detta "offer" kan ses vara en investering i framtida möjligheter att avreglera jordbruksmarknaden. Då en gemensam grund skapats, kan en upprepning av tidigare WTO-runda undvikas och det blir möjligt att koncentrera krafterna på en liberalisering av handeln.

Dessutom var det före URAA möjligt att undanta jordbruket från frihandelsavtal och tullunioner. Detta kommer ej att accepteras som en följd av att jordbruket nu är en del av WTO. Artikel 24, paragraf 8 i GATT-avtalet kräver att all handel i medlemsländerna skall omfattas. Detta kan komma att innebära problem för EU, eftersom unionen har ingått frihandelsavtal med ett stort antal länder.

I ett nationalekonomiskt perspektiv kan det observeras att försök till att reformera regler för handeln med jordbruksvaror i tidigare GATT-rundor inte rönt någon större framgång. Jordbrukets tidigare ställning inom GATT, vilken ironiskt beskrevs som "inom GATT men utanför reglerna", avspeglade medlemsländernas uppfattning i frågan. Under URAA förorsakade jordbruksfrågan förseningar i förhandlingarna, men var ej undantagen som tidigare. Jordbruket tilläts dessutom inte omkullkasta hela avtalet. URAA ger indikationer på att maktstrukturen mellan lantbrukare och andra intressegrupper i samhället ändrats, till nackdel för lantbrukargruppen. Signerandet av GATT-avtalet visar att de grupper och områden, som skulle ha drabbats om jordbruksfrågorna tillåts omkullkasta hela överenskommelsen, tillmättes en avgörande betydelse. Dessa områden innefattade avtal om varor och tjänster, patent- och upphovsmannarätter, utländska direktinvesteringar mm. På lång sikt kommer denna trend att förstärkas och jordbruket ges en relativt mindre vikt. Detta beror också på att antalet aktiva lantbrukare minskar. Inom EU fanns 8 procent av total sysselsättning i jordbruket vid Uruguayrundans början. 1997 var siffran 5 procent och det är möjligt att siffran vid slutet av nästa förhandlingsrunda kommer att ligga under 3 procent.

16.4 Viktiga frågor för framtida WTO förhandlingar

Förmodligen kommer framtida WTO förhandlingar att inbegripa i stort sett samma områden som UR och koncentreras till områden där frågorna inte fick en tillfredsställande lösning under förra rundan. Förmodligen kommer följande att fokuseras

- Marknadstillträde, inklusive tullar och administrationen av tillåtna handelshinder.
- Fortsatt sänkning av exportbidragen.
- Inhemsk stödpolitik.
- Sanitära och fytosanitära (SPS) handelshinder.

Marknadstillträde

Förmodligen kommer en ytterligare reduktion av tullnivåer att bli verklighet. Den tidigare ”formeln” för förhandlingarna, dvs genomsnitt för tullkategorier och lägsta nivåkrav vid sänkningar kommer sannolikt att användas. För ökad tydlighet visas samma reduktioner som under Uruguayrundan i tabellen nedan.

Tabell 16.2 GATT överenskommelsen och EU priserna

Produkt	Bunden tull 2000, ECU eller procent	Hypotetisk ytterligare reduktion (36 procent)	Genom- snittligt världs- marknads pris 1990-93	Reducerad tull + världs- marknads- pris	EU pris, efter Agenda 2000**
Vete	95	61	92	153	95
Majs	94	60	85	154	95
Korn	93	60		153	95
Råg	89	60		149	95
Raffinerat socker	524	419*	247	515	494
Mjölkpulver	1 188	950*	1 211	2 161	1 994
Smör	1 896	1 213	1 591	2 804	2 784
Ost (Cheddar)	1 671	1 069	3 069	4 138	3 246
Nötkött	1 768	1 132	2 180	3 312	1 950

20 procent reduktion som i URAA

*** Enligt beräkningar i SASM*

Källa: Egna beräkningar baserade på OECD 1995a

Tabellen ovan visar att om tullarna skulle sänkas med samma procenttal som under URAA, skulle detta inte nämnvärt påverka inhemska priserna. Genomsnittliga världsmarknadspriser (1990- 93) plus sänkt tull ligger på de flesta varor på en högre nivå än de inhemska priserna. De varor för vilka prisstödet delvis omvandlats till direktstöd påverkas ej av tullsänkningar inom den närmaste framtiden. Övriga varor är mer utsatta för tullsänkningar. För socker och SMP har antagits att den framtida sänkningen av tullar blir lägre, enligt det observerade mönstret i URAA.

Åtagandet om ökat marknadstillträde har ej resulterat i någon nämnvärd ökning av handeln av ovan angivna skäl. Det är troligt att exporterande länder kommer att kräva ett reellt tillträde under nästa förhandlingsrunda.

Ett flertal länder har enligt URAA åtagit sig att med speciella metoder åstadkomma ett önskat marknadstillträde, t ex att utdela licenser för import eller att auktionera ut sådana licenser, eftersom ländernas gränsskydd är för högt för att automatiskt generera en tillräckligt hög import. Den komplicerade administrationen utgör i sig ett hinder för ett fullt utnyttjande av kvoterna. Redan etablerade importörer blir gynnade och nya har svårt att få tillträde. Nästa WTO-runda kommer troligtvis att ge ett ökat reellt tillträde som resultat, dvs. nå utöver nuvarande speciella preferensavtal. Reglerna för att administrera systemet kommer också att bli enklare.

Inhemskt stöd

AMS är ett reduktionsåtagande på sektorsnivå och inte, som de nämnda åtagandena för import och export, definierat för enskilda varor och varugrupper. Uppläggningsen gör det möjligt att undanta vissa produkter från en sänkning av stödnivåerna. Det är till och med möjligt att höja stödnivåerna på vissa produkter, givet att detta kompenseras med en tillräckligt stor reduktion för andra produkter. Troligtvis kommer detta förfarande att omprövas. Det är däremot inte ovanligt vid reformer i jordbrukspolitikerna att koncentrera förhandlingarna på några få produkter snarare än på hela jordbrukssektorn. Därför kan nuvarande system bibehållas.

I AMS ingår också tillåtet stöd (s. k. ”grön box“-stöd). Dessutom infördes, som redan nämnts, genom Blair House-kompromissen ”blå box”-stöd. Dessa inkluderar produktionsbegränsade program (”deficiency payments” samt areal- och djurbidrag) och ingick därmed inte i det mått på AMS som användes under implementeringsperioden (”Current total AMS”) för att mäta uppfyllandet av kraven på nedskärningar under denna period. Däremot ingår värdet av sådana stöd i ett annat mått (”Base Total AMS”) som innefattar alla åtaganden om en reduktion av stöd. Därmed

kan "blå box"-stöden beskrivas som temporärt undantagna från sänkningar av stödnivåerna. Stödets existens är garanterad fram till år 2003 enligt Artikel 13, "Peace Clause".

Ett flertal av de åtgärder som klassificeras som "grön box"-stöd ingår i PSE-talen, som är OECD:s mått på totalt stöd. Det gäller företeelser som marknadsföring och gynnande av varor, inkomstförsäkring, bidrag vid naturkatastrofer, hjälp till strukturförändring och regionala åtgärder. PSE-talen avser att mäta värdet av alla de monetära transfereringarna till producenter från konsumenter och skattebetalare som är resultatet av den förda politiken, dock ingår ej pensioner. Således är AMS-måttet snävare definierat än PSE-talet.

Vad som kommer att hända med såväl "grön box"- som "blå box"-mått i nästa förhandlingsrunda är ännu oklart. De kan båda komma att utmanas. Inför nästa förhandlingsrunda är följande resultat möjliga:

1. Grön box och blå box oförändrade
2. Grön box oförändrad, blå box borttagen
3. Nuvarande blå box-stöd omvandlade till röd box, d.v.s. de blir föremål för reduktion
4. Nuvarande blå box-stöd omvandlade till grön box-stöd
5. Grön box mer rigoröst definierad. Skillnad kommer att göras mellan gröna and blå stöd. Överenskommelse om en reduktion av de totala transfereringarna.

Det första alternativet skulle innebära en mycket begränsad liberalisering av handeln även i nästa förhandlingsrunda. Skapandet av en "blå box" var nödvändigt för att man skulle slippa göra en verklig sänkning av stödnivåerna i URAA. Men som nämnts tidigare kommer troligtvis en fortsatt avreglering av handeln med jordbruksvaror att ske. Därmed kommer förmodligen "den blå boxen" att försvinna efter nuvarande implementeringsperiod. I sådant fall kommer dessa stöd antingen att reduceras enligt URAA och dessutom utsättas för ytterligare nedskärningskrav, som mest 30 procent, eller så komma de att överföras till den "gröna boxen".

De direktutbetalningar, som är en del av den nya amerikanska jordbrukspolitiken, anses kunna hänföras till ovannämnda kategori, d.v.s hamna i "den gröna boxen", vilket redovisas utförligare nedan. I nästa avsnitt jämförs den amerikanska reformerade jordbrukspolitiken med Agenda 2000 med avseende på påverkan på produktionen och hur pass "gröna" medlen är. "Den gröna boxen" innehåller olika åtgärder; en del av dem är "grönare" än andra. Det tredje alternativet ovan skulle bara att innebära ett mer noggrant fastställande av stödets påverkan på produktion

och särskilt på handel. Detta skulle kunna göras med hjälp av t.ex. ett "handelsrestriktionsindex" (OECD, 1995).

Det fjärde alternativet innebär att man skiljer på "blå" och "gröna" stöd. I en sådan situation kommer ett nytt avtal att behöva utgå från de totala transfereringarna till jordbruket. Med den nuvarande kategoriseringen skulle en sådan uppdelning bli godtycklig. Många av stödformerna, som ingår i "den gröna boxen", är mer produktionsdrivande än de stöd som ingår i "den blå boxen". Detta gäller särskilt de miljö- och regionalstöd som utbetalas till de norra delarna av Sverige och Finland. Den generösa användningen av sådana stöd i dessa fall (jämfört med de "äldre medlemmarnas" stödformer i EU) har motiverats med att produktionen i dessa områden helt skulle upphöra utan dessa stöd. Detta skulle i sin tur medföra negativa effekter på miljön, eftersom de positiva effekterna på miljön i dessa områden är direkt kopplade till en verklig produktion. Dessutom har det visat sig att arealstöd till bördiga områden i t.ex. södra Sverige tenderar att öka värdet på marken.

Den blåboxens långsiktiga möjlighet att överleva.

Den blå boxen tillkom i Blair House-överenskommelsen som en kompromiss mellan EU och USA. Kompromissen grundades på ett ömsesidigt intresse att undanta vissa stödformer från kraven på reduktion. Kompensationsstöden från 1992 års CAP reform var undantagna från kraven på reduktion. Det amerikanska direktstödet till produktionen ("deficiency payments") var ett liknande stöd. Följaktligen kommer denna överenskommelse att vara beroende av att samma ömsesidiga intresse fortfarande finns kvar. Båda parter arbetar med att reformera jordbrukspolitiken. Den framtida existensen av en "blå box" beror således av hur reformförslagen utformas. Användandet av "blå box"-stöd är för närvarande begränsat till endast ett fåtal länder.

Direktstöd till produktionen ("deficiency payments"), ett arealreduktionsprogram ("acreage reduction") och ett slags golvpriser (via s.k. "market loans") har varit grundpelarna i den amerikanska jordbrukspolitiken sedan 1930-talet. 1996 års reform av jordbrukspolitiken i USA, Federal Agriculture Improvement and Reform Act (FAIR), innebär ett avskaffande av produktionskontrollen. Dessutom är kopplingen mellan jordbruksstöd och priser på jordbruksvaror avlägsnad. Lantbrukarna erhåller en enhetlig betalning ("flat rate payment"), som baseras på historiska stödnivåer och som ska reduceras med 30 procent under den följande sjuårsperioden, och därefter (möjligen) tas bort helt. Reformen skall utvärderas ytterligare år 2002. (Pågående ändringar av den amerikanska jordbrukspolitiken antyder att utbetalningstiden kan komma att förlängas).

Det direktstöd som kallas "Production Flexibility Contract" (PFC) är baserat på 85 procent av den totala odlade arealen under 1996. Lantbrukarna får odla valfri gröda, eller t.o.m. använda marken till bete eller vall, utan att förlora stöden. Däremot måste marken användas i jordbruksproduktion. Priserna påverkas fortfarande av "market loans", men med 1995 års maximumnivåer som gräns under perioden. Reformen har således resulterat i att det tidigare "blå box"-stödet, dvs direktstödet till produktionen ("deficiency payments") bytts ut mot det nya stödet, PFC. Det nya stödet har anmälts till WTO som ett "grön box"-stöd. Därför är USA formellt inte längre beroende av "blå box"-stöd. Däremot är det ännu oklart huruvida PFC-stöd kommer att accepteras i "den gröna boxen" under nästa förhandlingsrunda.

Vid en jämförelse av de två amerikanska reformerna kan vissa likheter urskiljas. Båda reformerna är begränsade till vissa varugrupper, medan andra varugrupper ej behandlas över huvud taget. I synnerhet vad gäller sockermarknaden verkar förhandlingsparterna vara ovilliga till reformer. FAIR kan verka vara jämförelsevis mindre ambitiös eftersom den endast omfattar växtodling.

Både de amerikanska PFC-stöden och direktstöden i EU (DPEU) är baserade på historiska nivåer i produktionen och uppmuntrar således inte till en ökning av produktionen. PFC skall under kontraktperioden (7 år) minska med 30 procent och därefter finns inga angivna garantier. För EU:s direktstöd finns för närvarande ingen tidsgräns fastställd. Man har ännu inte tagit ställning till en eventuell minskning över tiden av dessa stöd. Således skulle EU:s stöd kunna uppfattas som mer permanenta. Långsiktiga stödformer sägs vara gynnsammare för att attrahera investeringar till sektorn, vilket skulle gynna produktionen och näringen. Det amerikanska hjälpprogrammet för skördebeskador visar emellertid, att om behov finns kommer ytterligare stöd att tillåtas. Den verkliga skillnaden i varaktighet mellan stöden skulle således kunna vara mindre än vad man tror vid första anblicken.

De största skillnaderna mellan de båda stödprogrammen i GATT-avtalet är villkoren som ställs på mottagaren. Det amerikanska PFC-stödet innefattar alla produkter (förutom frukt och grönsaker, som endast får planteras på de 15 procent mark som ej ingår i denna stödform). EU:s DPEU appliceras på spannmål, oljeväxter och linfrö som ej är avsett för textilier. Inom denna kategori är stöden ej produktspecifika. Högre stöd erbjuds för durumvete. Jordbrukaren måste på huvuddelen av sin areal odla ovan nämnda grödor, men tillåts även ta viss areal ur produktionen och ändå uppbära direktstöd för den arealen. Agenda 2000 förutser möjligheten för ett medlemsland att tillåta bönderna att ta ut 100 procent av sin jord ur produktion, om så önskas. PFC-stöden förefaller att vara mycket mer flexibla och mindre länkade än DPEU-stöden, men PFC-

stöden är ej helt avlänkade från produktionen. Om man som ett experiment tillåter 100 procent träda och jämför med flexibla stöd, liknande PFC, blir effekterna jämfört med basscenariet såsom de redovisas i tabellen nedan. Det är svårt att göra en helt riktig jämförelse. Fyra olika versioner av modellen kördes på svenska data. Totala stödnivån hölls konstant.

- PFC1: Totalt stöd till spannmål, linfrö och träda utbetalas i form av direktstöd för all jord, som användes i jordbruksproduktionen, långtidsträda inkluderad. Resultatet blev en stödnivå på 155.5 ECU per hektar.
- PFC2: Ett lika stort arealbidrag utbetalas, men bara för areal som brukas.
- PFC3: Alla "blå box"-stöd (inklusive djurbidrag) omvandlas till PFC-stöd, vilket medför ett totalt stöd på 262.2 ECU. Långtidsträda räknas som mark i produktionen.
- PFC4: Samma som ovan, men endast brukad jord uppbär stöd.

Resultaten redovisas i tabellerna nedan. Genom att minska kraven på produktion eller tillåta någon slags konstgjord aktivitet för att få bibehålla stödet uppnås uppenbarligen stora effekter. Tabellerna visar att stöden, då de förknippas med villkor, får en stor påverkan. Om lantbrukare tillåts lägga mark i träda och därmed inte använda den i jordbruksproduktionen, blir detta mestadels den optimala lösningen. Produktionen av spannmål och oljevaxter minskar dramatiskt i samtliga fall, utom då direktstödet är 257 ECU och endast brukad jord uppbär stöd. Mjölproduktionen däremot påverkas endast marginellt. Antalet betesdjur minskar då djurbidrag endast ges till odlingsbar jord. Stutar gynnas i högre grad än tjurar under nuvarande förhållanden, av miljöskäl. Då djurbidragen omfördelas och även icke-odlad mark (betesmark) är stödberättigad, konkurrerar intensiv köttproduktion ut stutar. Brukningskravet gynnar stutar.

En jämförelse med Agenda 2000, under antagande om en möjlighet till 100 procent träda, är svårtolkad. Villkoren förknippade med stöden har stor betydelse, som nämnts ovan. Om alla direktstöd endast utbetalas i form av arealstöd, och med kravet att jorden brukas, är skillnaden mellan Agenda 2000 och PFC väldigt små. Genom att tillåta 100 procent träda blir DPEU-stöden mer avlänkade än PFC. I de andra fallen är skillnaderna små.

Table 16.3 Användningen av jordbruksmark under olika WTO scenarier (miljoner hektar)

Mark- användning	Agenda bas	100 procent träda	PFC1	PFC2	PFC3	PFC4
Spannmål	0,947	0,133	0,109	0,553	0,113	0,953
Oljevaxter	0,080	0,006	0,006	0,047	0,006	0,075
Träda	0,370	1,780	0,971	0,027	1,126	0,027
Vall	1,192	0,702	1,305	1,425	1,166	1,536
Potatis	0,040	0,040	0,040	0,040	0,039	0,040
Sockerbetor	0,058	0,058	0,058	0,058	0,058	0,058
Andra grödor	0,084	0,050	0,281	0,212	0,260	0,080
Totalt	2,768	2,768	2,768	2,361	2,768	2,767
Brukad mark	2,366	0,988	1,590	2,202	1,456	2,741
Andel träda i procent	26	93	89	4	90	3

Källa: Beräkningar i SASM

Tabell 16.4 Antal djur under olika WTO scenarier (1000 tal)

Djurslag	Agenda bas	100 procent träda	PFC1	PFC2	PFC3	PFC4
Mjölkkor	466,0	466,0	466,0	466,0	466,0	466,0
Köttkor	106,0	106,0	106,0	106,0	0,0	14,8
Tjurar	42,4	42,4	42,4	42,4	143,4	87,2
Stutar	191,1	191,1	191,1	191,1	47,7	109,8
Kvigor	21,2	21,2	2,1	37,3	37,3	37,3

Källa: Beräkningar i SASM

Tabell 16.5 Produktion under olika WTO scenarier (1000 ton)

Produkter	Agenda bas	100 procent träda	PFC1	PFC2	PFC3	PFC4
Spannmål	4 728	687	593	2 763	618	4 632
Oljevaxter	218	17	17	102	17	157
Sockerbetor	2 651	2 651	2 651	2 651	2 651	2 651
Grovfoder/bet e	4 396	4 395	4 407	4 787	3 686	4 782
Mjölk	3 373	3 373	3 373	3 373	3 373	3 373
Nötkött	113	113	114	123	100	102

Källa: Beräkningar i SASM

Att ge viss handlingsfrihet till enskilda medlemsländer i utformningen av jordbrukspolitiken skapar problem för WTO. Areal i träda är ett exempel på beslut som kan fattas på nationell nivå. Som visats i detta kapitel kan påverkan på produktionen variera mycket beroende på de krav som ställs på lantbrukaren för att erhålla stödet. Följaktligen är klassificeringen av stöden som "grön box" eller "blå box" beroende av implementeringen och reglerna för stöden i respektive land. Kommer dessa stöd i WTO att behandlas utifrån någon slags "genomsnittlig" tolkning? Individuella avtal kommer att försvaga EU:s exklusiva ställning i utrikespolitiken.

16.5 Förväntningar och trovärdighet - är avlänkat stöd möjligt?

Direktstöden kommer utan tvekan att spela en viktig roll i WTO:s nästa förhandlingsrunda. Sådana typer av stöd spelar för närvarande en stor roll i jordbrukspolitiken. En teoretisk fråga i diskussionen om klassificeringen av direktstöden som "grön box" stöd är huruvida direktstöden är avlänkade.

En allmän reflektion är att direktstöd kopplade till nivån på produktionen påverkar produktionen på i stort sett samma sätt som priser. Fasta stöd per hektar, som baseras på historisk avkastning, är mindre produktionsdrivande än prisstöd. Användningen av insatsvaror, som t.ex. konstgödsel, kan antas minska och därmed minskar även produktionen. Om produktion är ett krav för att erhålla stöd kommer påverkan att bero av lönsamheten i produktionen, exklusive direktstödet. Om priserna är höga och därmed även lönsamheten kommer påverkan att vara noll, eftersom jorden skulle ha brukats även utan stöd. Å andra sidan, vid låga priser, då förlusterna i produktionen överstiger direktstöden, kommer inget att produceras, oavsett om stöd är tillgängliga eller inte. Således kommer påverkan på produktionen att inträffa i ett mellanliggande prisintervall.

Som föregående stycke visar har direktstöden effekten att hålla produktionen igång, om brukande av jorden är ett krav. Avsaknaden av ett sådant krav medför att produktionen sjunker väsentligt. Vissa varningar bör dock utfärdas. Resultaten visar det optimala förfarandet, inte hur lantbrukare verkligen kommer att agera. I kapitel 8 redovisas några argument för varför lantbrukarna kommer att producera mer spannmål än vad modellen säger. Dessa argument grundar sig mestadels på fördelar med att producera spannmål, vilka inte beaktats fullt ut i modellberäkningarna. Dessutom kan ifrågasättas om lantbrukaren verkligen upplever stöden som helt avlänkade. Det gäller med andra ord frågan om helt avlänkade stöd är en trovärdig konstruktion. Det är

tveksamt att så är fallet. Alla s.k. icke-ekonomiska syften med jordbruket är relaterade till jordbruksproduktionen. Rättfärdigandet av jordbrukspolitiken är relaterad till produktion, miljövård, sysselsättning, landsbygdsutveckling och landskapsvård. Därför hotar en avlänkning av stöden det ideologiska eller politiska fundamentet för att bedriva jordbrukspolitik. Stöden har ivrigt försvarats med "bevarandet av den vackra landsbygden". EU-kommissionen säger vidare (Artikel 8): "Medlemsländer skall vidta de åtgärder de anser vara rimliga för att minska stöden till jordbrukare vars aktiva roll i att bevara landskapet genom verkligt jordbruk kan ifrågasättas". Detta skapar en tveksamhet vad gäller träda, särskilt som en 100 procentig sådan troligtvis inte kan räknas till "verkligt jordbruk". Budskapet till lantbrukarna verkar uppenbart. Endast de "som brukar jorden är de utvalda". Lantbrukarna kommer ej heller att hålla det för troligt att samhället på obegränsad tid kommer att stödja dem för att de ej brukar jorden; särskilt som lantbrukare inte är fattigare än andra grupper i samhället. Sådana föreställningar och förväntningar skapar ett trovärdighetsproblem för helt avlänkade stöd. Därför blir direktstöden likväl länkade till produktionen, även om det formella kravet för detta tas bort.

Ett trovärdighetsproblem för EU gentemot WTO kan också uppstå, när det hävdas att avlänkade stöd ej påverkar produktionen, samtidigt som jordbruksproduktionens positiva externa effekter används som argument för att rättfärdiga särbehandlingen av jordbruket. Enligt argumentet ovan kan lantbrukare dock känna en plikt att producera även då ingen verklig efterfrågan finns för deras varor eller tjänster. Detta gäller även för konstgjorda aktiviteter, då de tillåts. Frågan är om, och i så fall hur, en sådan plikt känsla kan uppkomma hos den enskilda individen.

En enskild lantbrukare kan känna att en långsiktig existens av stödet till jordbruket är beroende av produktionen inom lantbrukarkåren som helhet, vilket inte innebär att han eller hon själv bör känna sig skyldig att upprätthålla produktionen då det vore mer lönsamt att låta bli. Däremot finns ett antal argument för att varje enskild lantbrukare skulle ha skäl att fortsätta producera. Det kan kännas bättre att tjäna pengar på en mindre lönsam aktivitet, snarare än att erhålla pengar för att inget göra - en lutheransk attityd. Ytterligare skäl kan vara livsstil. Att sätta 100 procent av jorden i träda kan vara politiskt riskabelt. Regler kan komma att ändras och en nystart av produktionen kan bli mycket kostsam, särskilt om lantbrukaren byter sysselsättning och reducerar maskinparken. Ett annat extremfall är då en gård utan jordbruksproduktion faller helt utanför bidragssystemet och inte längre anses vara ett jordbruk. Argumenten, som återges ovan, för stöd till jordbruket har flitigt använts av lantbrukarnas intresseorganisationer och följaktligen anammats av medlemmarna. Socialt tryck och lokalt motstånd kan också påverka lantbrukare att

fortsätta producera. Slutligen kan även insats- och förädlingsleden utöva påtryckningar för att lantbrukarna skall köpa och leverera varor. Detta kan speciellt vara fallet, om dessa organisationer eller företag är kooperativa och lantbrukaren själv är medlem. Framtida överlevnad för många sådana kooperativ skulle kunna hotas om produktionen minskade.

Diskussionen ovan kan sammanfattas med slutsatsen att avlänkade stöd egentligen är länkade p.g.a. förväntningar om att en minskad produktion skulle motverka viljan och basen för att ge stöd och på lång sikt kunna eliminera stödet. Av förklarliga skäl är kunskapen begränsad om lantbrukares attityder till långsiktiga utbetalningar relaterade till konstgjorda aktiviteter. Däremot kan vissa observationer göras från implementeringen av den svenska jordbruksreformen 1990. Denna reform var mer långtgående än MacSharry reformen, den implementerades vid ungefär samma tidpunkt och den åtnjöt ett brett politiskt stöd. I motsats till MacSharry reformen erhöll svenska lantbrukare endast tillfälliga och degressiva stöd. Lantbrukarna erbjöds också möjligheten att få hela stödet som en klumpsomma under förutsättning att marken varaktigt togs ur produktion. Varaktigheten definierades som fem år. Många lantbrukare fann denna möjlighet fördelaktig. Totalt 380 000 hektar mark togs ur produktion. Det som tilltalade lantbrukarna var möjligheten att kunna upphöra med produktionen helt, inte bara delar av den. Lantbrukare, som tagit sin jord ur produktionen, sålde sin maskinpark, vilket ökade tillgången på begagnade maskiner och därmed minskade investeringarna i nya maskiner markant. Men intresset för att ta mark ur produktionen upphörde snabbt efter ansökan om ett medlemskap i EU. Lantbrukarna fruktade att utan produktion skulle de inte vara kvalificerade för stöden, såsom de var utarbetade inom EU.

Erfarenheterna från Sverige bekräftar att trovärdigheten i politiken spelar en viktig roll för lantbrukarnas agerande. Lantbrukarna upphörde att producera, eftersom de var tvungna och därför att de själva hade små förhoppningar om fortsatt stöd i framtiden. Reformen syftade till att liberalisera jordbruksmarknaden väsentligt och stöddes av politiker av olika tillhörighet samt av allmänheten. Lantbrukare, som slutade med jordbruksproduktionen, agerade som modellen förutsäger. De slutade helt och sålde av maskinparken. Därför är skillnaden mellan fri träda och t.ex. högst 50 procent träda mycket viktig. Men så snart ett medlemskap i EU blev ett möjligt framtida alternativ, blev möjligheten att ta en hel gård ur produktionen ett oattraktivt alternativ.

16.6 Är avlänkat stöd önskvärt?

I diskussionen ovan ifrågasattes möjligheten att utforma permanenta, avlänkade direktstöd. En mer relevant fråga i sammanhanget är önskvärdheten av sådana stöd på lång sikt, med utgångspunkt från effektiviteten och rättvisan i dessa stöd. Konceptet direktstöd används allmänt. En utökning av begreppets innebörd bidrar lätt till förvirring. Det kan därför vara på sin plats att definiera två huvudkategorier av stöd, dels de som främst motiveras av rättviseaspekter dels de som motiveras ur ett effektivitetsperspektiv. Den första kategorin inkluderar flera olika sorters inkomststöd, både permanenta och tillfälliga. (Diskussionen nedan behandlar endast permanenta stöd.) Den andra kategorin av stöd syftar till att korrigera marknadsmisslyckanden; i första hand stöd för att tillhandahålla kollektiva varor.

Diskussionen om direktstöden i WTO koncentrerar sig på stöd som motiveras av rättvisekäl. Det kan argumenteras att åläggandet om avlänkning grundar sig på historiska principer, då huvudsyftet med jordbrukspolitik var inkomststöd. I sådana fall, skulle stödet, p.g.a. låga transfereringskostnader, betalas ut direkt, snarare än som prisstöd till jordbruksvaror. Implicit i åtagandet om jordbrukets särställning ligger uppfattningen att ett sektorstöd är att föredra framför sociala bidrag riktade till vissa individer. Om sektorn är stor kan även en socialpolitik vara berättigad. I en sådan situation skulle sektorns inkomstproblem bli en börda för samhällets välfärdssystem. I annat fall skulle högre administrationskostnader för specialåtgärder absorbera möjliga effektivitetsvinster. Vanligtvis bortser man från de administrationskostnader och snedvridningar i ekonomin, som skapas av det högre skattetryck som blir en följd av direkta utbetalningar. Beroende på vad som beskattas kan effektivitetskostnaderna bli högre än för prisstöden om livsmedelskonsumtionen, som karakteriseras av en låg priselasticitet, beskattas. Detta diskuterades i kapitel 14.

Om stöden kan bevisas inte ha någon (eller blott en försumbar) effekt på produktionen på lång sikt kan de bli mycket svåra att rättfärdiga med rättviseargument. Men uppenbarligen är dock ersättningen till produktionsfaktorer i produktionen vanligen tillräcklig för att attrahera resurser som har en alternativ användning. En vidare diskussion i frågan finns i kapitel 12.

Det är en missuppfattning att diskutera avlänkning eller försumbara effekter på produktionen i relation till stöd som motiveras av effektivitetskäl, såsom miljöstöd och livsmedelsförsörjning. I dessa fall är påverkan på produktionen (eller på vissa produktionsmetoder) ofta motivet

för att bevilja dessa stöd. Det skall också nämnas att i många länder, som t.ex. Sverige, hade prisstödet, fastän det ofta definierades som ett mål i sig, ett nära samband med nationell livsmedelsförsörjning. Det yttersta argumentet för ett inkomststöd till jordbruket var just självförsörjning av basvaror, d.v.s. ett produktionsmål. Att argumentera för avlänkade stöd som en effektivare lösning skulle i detta fall helt förlora sitt syfte. Frågan är huruvida kopplingen mellan livsmedelsförsörjning och självförsörjning längre är relevant. Senare tidens ekonomiska och politiska utveckling i Europa försvagar kopplingen. Jordbruksnäringen är i hög grad beroende av importerade insatsvaror och risken att ett rikt land inte har möjlighet att importera livsmedel är mycket liten. Liknande argument riktas mot de generösa stöd som beviljas till Sverige, Finland och Österrike. Dessa stöd är mer produktionsstimulerande än arealstöden till bördiga områden, vilka endast resulterar i högre markpriser. Stöd till marginalområden, där markvärdet är nära noll, stimulerar däremot produktionen, då sådana regioner skulle ha svårt att överleva utan stöd.

En fråga, som liknar livsmedelsförsörjningsfrågan, är förhållandet mellan utbetalningar och önskvärda effekter på miljön. Målet är att uppnå en så positiv påverkan på miljön som möjligt till priset av så små negativa snedvridningar i livsmedelskonsumtionen som möjligt. Således är målet inte en avlänkning av stöden utan en effektiv länkning av stöden.

16.7 Sammanfattning

Skapandet av en institutionell struktur för handeln med jordbruksprodukter har varit en av de största framgångarna för URAA. Troligtvis kommer handeln med jordbruksvaror att liberaliseras ytterligare i nästa WTO-runda Förhandlingarna kommer att behandla marknadstillträde och tullsänkningar, exportsubventioner och inhemskt stöd. Svårigheterna med att uppnå tillträde till marknader utan licenser m.m. kommer troligtvis att bestå, särskilt som implementeringen av Agenda 2000 kommer att resultera i ännu lägre inhemska priser inom EU. Huvudfrågan kommer förmodligen att vara direktstöden, d.v.s. huruvida sådana stöd kommer accepteras och på vilka villkor. Om förslagen i Agenda 2000 införes kommer direktstöden att utgöra merparten i de totala jordbruksstöden, cirka 70 procent av budgeten. En nyckelfråga i detta sammanhang är direktstödens påverkan på incitamenten att producera, eftersom avlänkade stöd kan klassificeras som "gröna box"-stöd. Amerikanska direktstöd, PFC, räknas nu till "den gröna boxen". En jämförelse mellan PFC-stöd och EU:s direktstöd, under förutsättning att en 100 procentig träda är tillåten, visar att under vissa villkor är PFC-stöden mer produktionsdrivande än EU:s direktstöd. Om alla direktstöd

baseras på areal i kombination med krav om brukning av marken, är skillnaden mellan Agenda 2000, ursprungsscenarioet, och PFC mycket liten. Genom att tillåta 100 procent träda är EU-stöden i formell mening mer avlänkade än PFC. Villkoren förknippade med stöden spelar således en stor roll. Även om stöden formellt vore avlänkade skulle en sådan politik vara föga trovärdig. Lantbrukare skulle ej hålla det för troligt att samhället skulle betala ut stöd åt dem på lång sikt om de inte var sysselsatta i någon form av produktionsaktivitet.

Referenser:

- Banse, M., Munch, W. and Tangermann S., 1998, Accession of the Central European Countries to the EU: Implications for Agricultural Markets, Trade, Government Budgets and the Macro-economy in Central Europe, ACE Project.
- Buckwell, A., Blom, J., Commins, P., Hervieu, B., Hofreither, M., von Meyer, H., Rabinowicz, E., Sotte, F., Sumpsi, J., 1997, Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe. *European Economy*. DG II, Reports and Studies, no5, 1997.
- GATT, 1994, The result of Uruguay Round of the Multilateral Trade Negotiations. Market Access for Goods and Services: Overview of the results. A study prepared by GATT secretariat.
- Hathaway, D., 1994, The New World Order in Agricultural Trade, OECD.
- Hathaway D., Inco, M., 1995, Agricultural Liberalisation and the Uruguay Round. In Martin, W., Winters, L. A., Discussion papers, The World Bank, Washington DC. No307.
- OECD, 1995a, The Uruguay Round. A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries, OECD, Paris.
- OECD, 1995b, Measuring Trade Implications of Policy Change in Agriculture. OECD, Paris.
- Tangerman, S., 1996, Some Comments on the International Trading Order for Agriculture and Trends in Agricultural Policies. OECD, Paris.
- Weyerbrock, S., 1998, Reform of the European Union's Common Agricultural Policy: How to reach GATT-compatibility. *European Economic Review*, vol.42, no. 2 pp. 375-411.

17 Östutvidgning

17.1 Inledning

Jordbruket är en nyckelsektor i de öst- och centraleuropeiska staterna - CEEC-staterna. Jordbruket står för 8 procent av deras BNP, medan det utgör mindre än 3 procent i EU-15. Jordbrukets sysselsättningsandel är 19 procent i CEEC mot 5 procent i nuvarande EU. 10 miljoner sysselsatta i CEECs jordbruk är mer än de 7.5 miljonerna i EU. Stödnivån till jordbruket är väsentligt lägre i CEEC än i EU. Östutvidgningen är förmodligen den största utmaningen hittills för EU, framför allt innebär expansionen av CAP till CEEC-länderna mängder av svårigheter. Detta kapitel behandlar frågan, huruvida Agenda 2000 underlättar EUs östutvidgning.

17.2 Jordbruket i CEEC - problem och möjligheter

Jordbrukets omvandling till marknadsekonomiska förhållanden har i CEEC länderna visat sig mer komplicerad än förväntat. Flertalet problem kan sägas vara ärvda från det förflutna. Före omvandlingen till marknadsekonomiska förhållanden kännetecknades livsmedelssektorn i Östeuropa av stora ineffektiva enheter med höga produktionskostnader, en alltför hög livsmedelskonsumtion i förhållande till inkomsterna, omfattande monopolism/monopsonism i förädling, handel och insatsvaruindustrin samt en uttalat Sovjetberoende export (Brooks et al, 1991). Produktiviteten i jordbruket var avsevärt lägre än den i Västeuropa. Hektarskördarna låg väsentligt under västeuropeiska nivåer, vilket delvis kan förklaras med sämre jordar, speciellt i Polen. Regionen släpade efter än mer inom animalieproduktionen. Denna eftersläpning var, och är, fortfarande synbar i existerande djurbestånd, djurhygien och i oförmåglig utfodringseffektivitet (Csaki, 1993).

Tabell 17.1 Utveckling av bruttoproduktionen i jordbruket i Östeuropa
1990 = 1.0

Land	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Polen	0.98	0.87	0.94	0.85	0.98	0.89	0.89
Ungern	0.94	0.75	0.68	0.70	0.71	0.75	0.75
Tjeckien	0.91	0.80	0.78	0.73	0.77	0.77	0.72
Slovenien	1.00	0.90	0.88	1.08	1.10	1.12	1.12
Estland	0.96	0.78	0.72	0.62	0.61	0.60	0.58
Rumänien	0.99	0.87	0.96	0.96	1.01	1.03	1.04
Bulgarien	0.99	0.88	0.72	0.77	0.88	0.77	1.00
Slovakien	0.93	0.81	0.75	0.82	0.84	0.87	0.87
Litauen	0.96	0.73	0.67	0.55	0.58	0.64	0.68
Lettland	0.96	0.80	0.62	0.50	0.54	0.58	0.56

Källa: Egna beräkningar baserade på OECD 1998

Omvandlingen till marknadsekonomi inbegrep liberaliseringen av producent- och konsumentpriserna, avvecklingen av resurs- och konsumtionssubventionerna samt en omformning av de statliga monopolen. Jordbruksproduktionen föll kraftigt (se tabell 17.1). Nedgången var emellertid inte likformig mellan regioner och produkter och var inte någon överraskning med tanke på de höga subventionerna under kommunisteran (se nästa avsnitt). Följaktligen borde en avreglering, såvida den inte åtföljdes av stegrad marknadseffektivitet, leda till produktionsminskningar. Nedgången blev generellt större inom animaliesektorn än inom växtodlingen, vilket har att göra med sektorns anpassning till förändrade inhemska konsumtionsmönster. När matsubventionerna avvecklades och inkomsterna sjönk, föll naturligt nog även matkonsumtionen och då speciellt av animalieprodukter, där den under kommunistperioden varit osedvanligt hög jämfört med länder på motsvarande inkomstnivåer. I vissa länder sjönk emellertid produktionen mer än vad som motsvarade konsumtionsfallet. Lettland och Estland t.ex., vilka var avsevärda nettoexportörer av animaliska livsmedel, uppvisar numera mycket låg självförsörjningsgrad för produkter som fläsk och fjäderfä. Priser på insatsvaror som energi och handelsgödsel närmar sig världsmarknadsnivå, medan produktpriserna har en tendens att stagnera.

Förutom förlusten av interna marknader har sammanbrottet för COMECON inneburit drastiska exportbortfall för några av CEEC länderna. Den ryska exporten återhämtade sig emellertid på ett märkbart sätt, speciellt för förädlade livsmedel. Orienteringen mot den ryska marknaden är delvis ett tecken på oförmågan att hävda sig på de västeuropeiska marknaderna. Svårigheterna har sin grund såväl i protektionism som i oförmåga att uppfylla hälso- och kvalitetskrav. Som en följd av det stora beroendet av den ryska marknaden drabbas nu CEEC

länderna särskilt hårt av den nuvarande ryska krisen. Problemet förvärras av den ökade konkurrensen på de övriga marknader, dit den forna ryssexporten nu omdirigeras.

Produktionsnedgången har också en förklaring i svårigheterna att avkollektivisera de stora jordbruken, vilka ursprungligen organiserats som integrerade helheter, nu svåra att bryta upp. Odelbarheterna synes vara ett huvudproblem i jordbrukets privatisering (Rabinowicz and Swinnen 1997). Privatiseringen och omstruktureringen har varit ryckig och därmed lett till temporära nedgångar i produktionen. Den har inte lett till den förväntade blomstringen av familj jordbruk. Produktionsstrukturen har i stället karaktäriserats av mångfald och avsevärda skillnader mellan CEEC länderna. I länder där jordbruket inte kollektiviserats fortsätter den småskaliga jordbruksproduktionen. I länder som Ungern, Tjeckien och Slovakien bedrivs produktionen till stor del på stora jordbruk organiserade som kooperativ eller i bolagsform.

En annan viktig faktor, som fortfarande påverkar omvandlingen av jordbruket negativt och som betyder mycket för östutvidgningen, är förhållandena inom livsmedels- och insatsvaruindustrin, upp- och nedströms från själva jordbruket. Begränsad konkurrens har där lett till ineffektivitet, låg kvalitet och stora marginaler. Primärförädlingen i form av kvarnar, slakterier och mejerier kännetecknas av överkapacitet och undermålig utrustning. Utländska direktinvesteringar, vilka väsentligt bidragit till höjd kvalitet, har haft en tendens att koncentreras mot de mest högförädlade varugrupperna, såsom läskedrycker, alkohol, tobak och konfektyr (OECD, 1998). De utländska direktinvesteringarna har hämmats av att man i vissa länder gynnat jordbrukarna vid försäljningen av tillgångarna.

Produktionsnedgången dämpades 1993 och har återhämtat sig något under 1994 och 1995. Nedgången har fortsatt i Estland och Lettland medan den i Litauen vänts i viss uppgång. Endast i Slovenien och Rumänien har man kunnat återgå till produktionsnivåer i höjd med dem före omvandlingsperioden. Tabell 17.2 summerar några agronomiska och socio-ekonomiska data för det östeuropeiska jordbruket.

Tabell 17.2 Några socio-ekonomiska och agronomiska indikatorer för Östeuropa

Land	BNP per cap	Andel livs- medel	Jbr. andel av BNP	Jbr. andel av syss.	Åker milj. Ha	Åker per cap	Spm skörd ton/ha	Mjölk per ko
Poland	2762	35	6.0	26.7	18.5	0.37	3.3	3.3
Ungern	3466	24	5.8	8.2	6.1	0.46	5.5	5.0
Tjeckien	3980	31	2.9	4.1	4.3	0.31	4.7	4.0
Slovenien	7523	23	4.4	6.3	0.8	0.13	4.2	2.5
Estland	2274	30	8.0	9.2	1.5	0.63	2.4	4.3
Rumänien	1229	58	19.0	37.2	14.8	0.41	3.2	2.0
Bulgarien	881	64	12.8	23.4	6.2	0.48	4.4	3.3
Slovakien	2759	35	4.6	6.0	2.4	0.28	5.2	3.7
Litauen	1324	62	19.2	24.0	3.1	0.62	3.0	3.8
Lettland	1568	39	7.6	15.2	2.6	0.65	2.4	3.6
EU	18153	18	1.7	5.1	135.3	0.21	4.6	4.6

Källa: EU Kommissionen, Agricultural Situation and Perspective in the Central and Easter European Countries, Summary report

Den låga produktiviteten, som framgår av de båda sista kolumnerna, är uppenbar för Polen, Litauen, Lettland och Slovenien. En t.o.m. sjunkande produktivitet kan förklaras av att jordbruket absorberat överskottsarbetskraft från industrin, som i Lettland och Litauen, där sysselsättningen i jordbruket har ökat eller, som i Polen, där befolkningen blivit kvar på landsbygden, i brist på efterfrågan på arbetskraft i stadssamhällena.

En mer fundamental fråga i relation till östutvidgningen är, huruvida CEEC-länderna har komparativa fördelar i jordbruket. Dessa länder är rika på åkermark och har billig arbetskraft och borde därför ha komparativa fördelar i mark- och arbetsintensiva produkter. Polen, som har 31 procent av åkermarken i CEEC, har emellertid låg kvalitet på sin mark och den är dessutom fördelad på synnerligen små enheter. Tangerman (1993) och Koester (1992) liksom flera andra har hävdad att CEEC har komparativa fördelar i jordbruket och att de snart kommer att bli avsevärda jordbruksexportörer. Än har inte utvecklingen styrkt deras hypotes. Den polska ekonomin har t.ex. uppvisat en imponerande tillväxt, 5-6 procent, de senaste 6 åren. Samtidigt har emellertid dess jordbruksproduktion stagnerat. Samma fenomen kan noteras för flera andra CEEC-länder. Även om de flesta CEEC-länder har blivit nettoexportörer, med undantag av Ungern och Bulgarien, har handelsbalanserna utvecklats negativt. Deras mest betydelsefulla handelspartner idag är EU, speciellt på importsidan.

Tabell 17.3 Utveckling av handel med jordbruksprodukter och livsmedel, netto, miljoner ECU

Land	1993	1994	1995	1996	1997
Polen	-481	-293	-365	-970	-418
Ungern	1004	1043	1470	1423	1553
Tjeckien	23	-336	-347	-648	-577
Slovenien	-217	-230	-293	-286	-362
Estland	49	21	-46	-132	-225
Rumänien	-524	-196	-253	-108	
Bulgarien	261	369	541	404	232
Slovakien		-189	-183	-337	
Litauen			6	-18	-10
Lettland	75	-5	21	-52	-119

Källa: EU Kommissionen, Agricultural Situation and Perspective in the Central and Easter European Countries, Summary report

17.3 Kort jordbrukspolitisk översikt i CEEC länderna

Efter ett EU-medlemskap skulle CEEC inbegripas i den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP, varför en jämförelse mellan den och deras befintliga politik kan vara på sin plats. Utvecklingen kan bäst åskådliggöras för länder med beräknade PSE-tal, se tabell 17.4. Under kommunisttiden var jordbruket starkt subventionerat, med anmärkningsvärt höga nivåer i de baltiska staterna, som var de största jordbruksexportörerna. Lägsta stödnivån uppvisade Polen.

Av de enskilda CEEC-länderna uppvisar Tjeckien stadigt fallande PSE-tal, absolut och procentuellt, efter omvandlingsperioden och en övergång mot direktbetalningar. Nedgången i PSE kan också observeras för Slovakien, men nivån är avsevärt högre. Dessutom har omfattningen av marknadsprisstödet vidgats och täcker numera en större korg av produkter. I Ungern har jordbrukstransfereringarna minskat efter reformperioden och PSE-talen 1995 och 1996 var de lägsta i hela OECD-området. Polens PSE-tal har varierat från mycket låga, t.o.m. negativa, till att öka väsentligt under senare år. Efter en period av makroekonomiska problem, med starkt negativa PSE-tal, har stödet till det baltiska jordbruket ökat, men är fortfarande modest, speciellt i Lettland och Estland.

PSE-tal finns inte för alla länder. I vissa länder, framför allt Bulgarien och Rumänien, bedrivs politiken på tämligen ad hoc-mässiga grunder.

Tabell 17.4 Utveckling av procentuella PSE-tal*

Land	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tjeckien	55	54	51	30	27	21	15	14	11
Estland	80	72	57	-91	-30	-6	3	8	9
Ungern	1	27	15	20	24	31	21	15	16
Lettland	83	77	83	-93	-38	9	8	47	8
Litauen	78	71	-259	-113	-33	-8	6	12	18
Polen	9	-13	3	21	15	22	21	23	22
Slovenien*						39	41		
*									
Slovakien	56	57	45	40	35	31	25	19	25

* PSE uttrycker det samlade jordbruksstödet som procent av det totala produktionsvärdet, ** Estimerad av Rednar et al 1997

Källa: OECD, 1998

De huvudsakliga jordbrukspolitiska instrument som nyttjats i CEEC-länderna perioden 1996 - 98 listas i tabellen 17.5 nedan. Vissa observationer kan göras i anslutning till tabellen:

- CEEC-länderna intervenerar starkt i jordbrukets marknader
- Estland, framför andra, tillämpar en liberal och marknadsorienterad politik
- CAP verkar starkt ha influerat CEEC-ländernas val av politiska instrument. Förväntningen om ett framtida medlemskap har lett till en viss efterrapning av nuvarande CAP, inklusive medel som garanterade prisgolv och produktionskvoter för de viktigaste produkterna. Förberedelsen för medlemskap är också synbar i detaljer, t.ex. i dikoreglerna.
- Förberedelsen inkluderar också ett visst skift mot direktbetalningar, huvudsakligen till de mindre gynnsamma områden. Estland och Polen har nyligen infört direktbetalningar jämförbara med EUs allmänna arealbidrag. CEEC vill uppenbarligen demonstrera sin förmåga att kunna tillämpa ett sådant system i praktiken samt behovet att få sådana betalningar.
- En jämförelse mellan tabellerna 17.4 och 17.5 ger vid handen att CEEC-länderna i första hand kopierar CAPs stödsystem men inte dess stödnivå, vilken fortfarande är väsentligt lägre i CEEC än i EU.
- Kreditstöd och skatteundantag är gemensamma drag i politiken.
- De miljömässiga hänsynen, med smärre undantag, är fortfarande av låg prioritet i CEEC och det finns knappast någon lagstiftning som rymmer specifik miljöpolitik.

Tabell 17.5 De viktigaste jordbrukspolitiska medlen i fem östeuropeiska länder, del 1

Land	Estland	Tjeckien	Ungern
Marknadstillträde -Tullar -Övriga hinder	Tillämpas ej		
Export åtgärder -subventioner -skatter och andra hinder	Tillämpas ej	Mjölksprodukter	Flertal produkter Exportlicenser
Inhemskt prisstöd	Tillämpas ej	Interventionspriser för begränsade kvantiteter av brödsäd och mjölk	Minimipriser för kvoterade kvantiteter av vete, majs, mjölk, nötboskap och slaktsvin
Direktstöd	Areal- och djurbidrag införda 1998		
Insatsvaru- subventioner		Kredit- subventioner	Kredit- subventioner
Skatteförmåner	Kompensation för drivmedelskatt	Ett flertal skatteförmåner	Reduktion av drivmedelskatten
Landsbygds- utveckling och strukturpolitik	Stöd genom Landsbygdsstödsfonden	Stöd till beskogning etc	Stöd till bevattnings
Regionalt stöd		Direktstöd till dikor och bete	
Miljöåtgärder		Avgifter på luft och vattenföroreningar, direkta betalningar för bevarande av naturresurser, begränsningar för jordbruksmetoder i känsliga områden	

Källa: Egen sammanställning på basis av OECD 1997, 1998a

Tabell 17.5 De viktigaste jordbrukspolitiska medlen i fem östeuropeiska länder, del 2

Land	Polen	Slovenien
Marknadstillträde		
-Tullar		
-Övriga hinder		
Export åtgärder		
-subventioner	socker, mjölkprodukter,	Tillämpas ej
-skatter och andra	fläsk	
hinder	Licenser, kvoter	
Inhemskt prisstöd	Minimipriser för mjölk, vete, råg mm	Vete, råg, mjölk och socker
Insatsvaru- subventioner	Subventioner till krediter, kontrollerat utsäde och avel	Kreditsubventioner
Landsbygds- utveckling och strukturpolitik	Stöd till infrastruktur	
Regionalt stöd		Betalningar till dikor
Miljöåtgärder	Subventioner för att hindra försurning av åker, investeringsstöd för gödselhantering	

Källa: Egen sammanställning på basis av OECD 1997, 1998a

17.4 Agenda 2000 och Europaavtalen

Det mest betydelsefulla bilaterala avtalet för CEEC-länderna är de sk Europa avtalen, EA. Alla CEEC länder, utom Albanien, har signerat EA, vilka baseras på en asymmetrisk princip. Livsmedelsprodukterna liberaliseras endast i begränsad utsträckning (tullkvoter). Flera författare (De Frahan, 1994, Piskorz et al 1995,) har påpekat problem vid tillämpningen av EA, såsom att de favoriserar importörer framför exportörer, den bristande korrespondensen mellan kvotfördelningen och CEECs komparativa fördelar och att vissa politiska medel, som inte berör liberaliseringen, förutsedda i EA, t.ex. fixerade minimipriser, kan tillgripas utan förvarning.

Det är högst troligt att Agenda 2000 politiken införs, innan alla CEEC länderna blivit EU medlemmar. Före medlemskapet kommer betydelsen av Agenda 2000 att delvis bli synlig genom EA. Eftersom kvoterna är tämligen små och kan antas ha begränsat inflytande på marknadspriserna i såväl EU som i CEEC, blir huvudeffekten de kvotaräntor som uppstår när

produkter som köps till lägre priser kan säljas till högre priser. En sänkning av priserna i EU, som förslagen i Agenda 2000-reformen innebär, leder till sänkta incitamentet för handel liksom till lägre kvoträntor, dvs har störst betydelse för dem som äger kvoter.

17.5 Östutvidgning och oreformerad CAP

Den huvudsakliga utmaningen av östutvidgningen i ett EU-perspektiv har att göra med budgetkonsekvenserna och Uruguay-avtalet. För CEEC handlar det mest om de högre priserna, tillämpningen av produktionskvoterna och den krävande administrationen. Prisskillnaden mellan EU och ansökarländerna är en huvudparameter i utvidgningsekvationen. De prisskillnader som framgår av tabell 17.6 är mindre än dem som kunde noteras i början av omvandlingen beroende på bl.a. apprecieringen av växelkurserna i CEEC.

Tabell 17.6 Priser i Östeuropa jämfört med prisnivån i EU

Produkt	Prisgap i %
Spannmål	10-30
Mjök	30-40
Nöt	35-45
Socketbetor	40-50
Frukt och grönsaker	50-80

Källa: CEPS

Det bör noteras att prisjämförelser mellan EU och CEEC är svåra att göra. Pulican (1998) menar att prisgapet mellan EU och CEEC är lägre än vad de officiella siffrorna visar, framför allt för animalier, beroende på den lägre kvaliteten på de östeuropeiska produkterna. Om man skulle rensa för kvalitetsskillnaden skulle gapet i det närmaste försvinna. I Polen ligger den högkvalitativa mjölken på 90 procent av EU priset (Piskorz, 1998). Den lågkvalitativa mjölken betingar däremot ett betydligt lägre pris. Samtidigt är det inte de lågproduktiva producenterna med låga kostnader som förväntas expandera. De flesta av dessa, som har två till tre kor, är närmast att betrakta som självförsörjningsjordbruk.

En mängd uppskattningar av östutvidgningens budgeteffekter finns att tillgå, allt mellan 4 och 44 miljarder ECU, (Buckwell, 1997). Senare tids estimat har emellertid närmat sig varandra. Kommissionens beräkningar i Agenda 2000 för det hypotetiska fall, där alla 10 associationsländerna blir EU-medlemmar år 2002 med full tillämpning av CAP i dess nuvarande form, belöper sig till 11 miljarder ECU som en extra budgetutgift per år för FEOGAs garantisektion år 2005. Av detta

utgör areal- och djurbidragen närmare 7 och åtföljande medel 1,5 miljarder ECU. Marknadsstödet för CEEC-länderna, vilka huvudsakligen sugts upp av mjölksektorn, betingar 2,5 miljarder ECU.

De uppskattningar av utvidgningens effekter, som beräknats av en dansk grupp för sju nya öststatsmedlemmar med en oreformerad CAP, indikerar en ökad budgetbelastning på 12,3 miljarder, när de nya ländernas bidrag dragits av (Rapport om de oekonomiske konsekvenserne af den fremtids fælles landbrugs politik set i lyset af EUs udvidelse, 1997.) En färskare analys, som använder samma modellansats, får kostnaden till 13,7 miljarder ECU. Utvidgningen innebär en ansevärd välfärdsvinst för CEEC - 11,9 miljarder ECU och en välfärdsförlust för EU-15 på 12 miljarder ECU. CEEC-vinsten härrör ur transfereringarna och synes stora nog att kompensera för effektivitetsförlusten orsakad av högre priser och andra störningar kopplade till CAP. Banse et. al. (1998) beräknar budgeteffekten av nuvarande CAP, för sju tillkommande CEEC-länder, till 11 miljarder ECU, varav direktbetalningarna står för 40 procent.

Utvidgningens överensstämmelse med Uruguay-avtalet utgör ett av de mest kritiska problemen. Hopslagningen av EUs och CEECs åtaganden ger begränsningarna för inhemskt stöd, för exportstöden i kvantitativ och värdemässig form och för harmoniseringen av tullsatserna. Det utvidgade EU kommer med all sannolikhet inte att kunna respektera dessa begränsningar. EU-Kommissionens uppskattningar tyder på att en tillämpning av *acquis* i dess nuvarande form skulle leda till ökade överskott för flertalet viktiga jordbruksprodukter, något som ökar de obalanser man redan inom nuvarande EU ser framför sig efter år 2000. Även den danska gruppens analyser, liksom Banses et al (1998), tyder på väsentligt ökad nettoexport från CEEC-länderna.

17.6 CAP och CEEC

De stegrade matpriser som blir följden av att tillämpa CAP i Östeuropa drabbar konsumentgrupper med låga inkomster. Matens budgetandel utgör 31 procent för den första medlemsvägen och 52 procent för de återstående fem, jämfört med genomsnittet på 22 procent för nuvarande EU. Effekten blir störst för de fattigaste som spenderar störst andel av sin inkomst på mat. En studie i Lettland visade att gruppen med de 10 procent lägsta inkomsttagarna spenderade hela 75 procent av sin inkomst på mat. Före övergången till marknadsekonomi var inkomstfördelningen tämligen jämn i CEEC, men spridningen har därefter ökat betydligt.

Högre priser för konsumenter och producenter bör leda till lägre konsumtion och högre produktion. Effekterna på EU-budgeten och på WTO-avtalet baseras på sådana reaktioner. Det är emellertid oerhört svårt att bedöma produktionseffekterna. Historiska erfarenheter från

låginkomstländer som blivit EU-medlemmar (Grekland, Spanien och Portugal) visar att någon större expansion inte är trolig. De högre priserna och subventionerna har inte orsakat jordbrukstillväxt på den Iberiska halvön (Fernandez, 1988). Jordbruksproduktionen har, i reala termer, tvärtom sjunkit efter EU-inträdet. Detta kan komma att gälla även CEEC, eftersom produktionen kan komma att hållas tillbaka av icke-prismässiga faktorer såsom den ogynnsamma jordbruksstrukturen.

Hörnstenen i CAP, produktionskvoteringen, kan bli förödande för CEEC, eftersom omvandlingen av dess jordbrukssektorer ingalunda är avslutad och skulle försvåras ytterligare i ett system med produktionskvoter. Särskilt komplicerat skulle det bli att tillämpa mjölkkvoteringen i ett land som Polen som har fler mjölkproducenter, de flesta med ett par kor, än nuvarande EU-15 tillsammans. En låg mjölkkvot för Polen skulle kunna förhindra Polen att utnyttja sina komparativa fördelar i mjölkproduktionen (Piskorz, 1998). Till yttermera visso kan låga mjölk- och sockerkvoter tvinga Polen att, trots överkapacitet på dessa produkter, importera dem.

Ett så administrativt komplicerat system som CAP blir svårt att införa i CEEC. Detta gäller såväl marknadsregleringarna som strukturprogrammen och åtföljande medel, speciellt prepareringen av projektorienterade program och medfinansieringen. Som framgick av tabell 17.5 spelar landsbygdsutveckling och miljöpolitiken än så länge underordnade roller i CEEC.

Direktbetalningarna skulle leda till flera gynnsamma effekter för producenterna i CEEC på kort sikt. Den högre lönsamheten och likviditeten skulle främja investeringar, modernisering och omstrukturering. På längre sikt kan man befara att den åtföljande kapitaliseringen i högre markvärden skulle hämma strukturomvandlingen. Dessutom skulle problem uppstå vem som skall anses berättigad till att erhålla betalningarna. I flera av CEEC-länderna brukas jorden av nyskapade kooperativ med flera ägare, vilket bara detta skulle leda till en komplicerad administration.

17.7 Betydelsen av Agenda 2000 förslaget

I Agenda 2000 förslaget utsträcks inte direktbetalningarna till CEEC-länderna. I stället skall medel avsättas till strukturell och landsbygdsnädd utveckling.

Prisnedgången i förslaget eliminerar mer eller mindre fullständigt prisgapet mellan EU och CEEC för spannmål och nötkött. För vissa länder och varor, framför allt i Slovenien vars prisnivå redan nu ligger i paritet med EUs (Bojnec och Munch, 1998) och i Polen, skulle priserna faktiskt sjunka som resultat av ett EU-medlemskap. Resultatet skulle bli lägre

produktion och export, med undantag för spannmål där elimineringen av trädesrestriktionerna skulle öka produktionen (jämfört med en oreformerad CAP) enligt Banse et al (1998). Om världsmarknadspriserna utvecklas negativt kan detta leda till svåra problem.

De lägre priser som skulle följa av Agenda 2000 är gynnsamma för konsumenterna. Det kan handla om storleksordningen 10-15 procent. Satsningen på omstrukturering och landsbygdsutveckling som ett substitut för uteblivna direktbetalningar utgör ett gynnsamt inslag på längre sikt för effektiviteten i CEECs jordbruk. Argumentet gäller emellertid även jordbruket hos de nuvarande medlemsländerna. Om jordbrukarna i CEEC skulle exkluderas från direktbidragen, skulle de tvingas konkurrera med EU-jordbrukarna på ogynnsammare villkor. Så länge som bidragen inte är helt avlänkade från produktionen skapar de olikheter i konkurrensförutsättningarna mellan mottagare och icke-mottagare. Generellt skulle en tillämpning av Agenda 2000 förlaget i CEEC leda till en synnerligen obalanserad stödstruktur från icke-stöd till oljevaxter till mycket högt stöd för socker. PSE-talet för socker har varierat mellan 60 och 70 procent under 90-talet. Sådana obalanser skapar ineffektiv resursanvändning liksom sociala spänningar mellan jordbrukare. Eftersom oljevaxterna utan direktbidrag inte åtnjuter något skydd samtidigt som ansökarländerna för närvarande stödjer dem, kommer troligen den typen av produktion att minska som följd av anslutningen.

Den kanske största nackdelen med att utvidga CAP till CEEC rör produktionskvoteringen, särskilt mjölkkvoterna. Elimineringen av trädestvånget utgör en önskvärd förenkling, men mjölk- och sockerkvoterna skall bestå. Förslaget att sänka mjölkpriset och samtidigt utvidga kvoterna med 2 procent kan möjligen ses som ett första steg att avveckla kvoterna, men detta är inte helt uppenbart. I värsta fall kan de nya EU-medlemmarna tvingas införa kvoter för att avveckla dem några år senare.

Ett av målen i Agenda 2000 är att förenkla CAP. Förmågan att kunna hantera den administrativa apparaten är en huvudutmaning i östutvidgningen. I det fall direktbidragen och i så fall också de nationella kuverten inte skulle gälla CEEC, skulle inte den komplexa hanteringen av regleringsapparaten drabba dem i motsvarande grad.

Om direktstöden inte utgår i CEEC, påverkas EU-budgeten gynnsamt. Enligt Banse (1998) skulle utbetalningarna till de fem länder, som står först i kön, i så fall kunna sänkas med 3 miljarder ECU. Att utsträcka betalningarna till de nya medlemmarna ger budgetökningar på mellan 13.7 och 14.4 miljarder ECU enligt den tidigare refererade danska studien. Enligt samma studie blir välfärdseffekterna ungefär desamma för existerande och nytillkommande EU-länder, oavsett om CAP reformeras enligt Agenda 2000 eller ej.

17.8 Problem med Agenda 2000 förslaget

Agenda 2000-förslaget skulle underlätta östutvidgningen. Detta sker emellertid till priset av att vissa problem skjuts på framtiden och att nya skapas. Att utesluta CEEC från direktstöden är inte en varaktigt fungerande lösning. För de länder där dessutom priserna kommer att falla uppstår redan på kort sikt problem. Genom direktstödens ökande betydelse blir de centrala i de kommande förhandlingarna.

Kan frågan om direktstödens vara eller icke vara lösas genom en lång övergångsperiod? Övergångsperioder har alltid, även om i varierande utsträckning, tillämpats i tidigare nyanslutningar, huvudsakligen i syfte att underlätta anpassningsproblemen. De har emellertid också använts för att skjuta vissa konflikter på framtiden för att eventuellt lösa dem i nya förhandlingar på ett senare stadium. Det är emellertid inte sannolikt att frågan om direktstöden kan fördröjas. Jordbrukarna i CEEC, inte minst, kommer att kräva ett besked om vilken jordbrukspolitik som väntar dem i EU före folkomröstningarna. Vidare kommer det att bli svårt att arrangera övergångslösningar utan att veta slutstationen i övergångsprocessen.

Olika slags argument används gentemot direktbetalningarna till CEEC-länderna. Två vanliga är: 1. Jordbrukarna i CEEC har inte haft de högre EU-priserna och behöver alltså inte kompenseras för deras nedgång. 2. Om jordbrukarna skulle få direktstöden skulle deras inkomst stiga kraftigt i förhållande till andra samhällsgrupper, vilket skapar sociala spänningar.

Det delvis redan slutna prisgapet mellan EU och den första vågens ansökarländer försvagar de redan svaga argumenten för att utesluta CEEC från direktbidragen. Vidare tillåter det nuvarande systemet att efterträdarna till dagens lantbrukare erhåller bidragen. Det är ju svårt att hävda att jordbrukare, som tillträtt efter reformen 1992, skall erhålla kompensation för försämrade förhållanden de aldrig fått uppleva. Kruket har inte nämnvärt förenklats tio år efter 1992 års reform och bara för att CEEC önskar tillträde till EU. Det kan också hävdas att genom att de senast tillkomna länderna (Sverige, Finland och Österrike) fick kompensationsbetalningarna har de förvandlats från att vara kompensationsbetalningar till att bli en del av regleringsverket, *acquis*. Eftersom betalningarna dessutom inte helt kan avlänkas från produktionen skulle mottagare och icke-mottagare få erfara olika konkurrensvillkor.

Argumentet att exkludera CEEC från direktstöden genom att de får en kraftig inkomstförstärkning baseras på ett relativt inkomstsynsätt. Det har emellertid inte tillämpats i de nuvarande medlemsstaterna. Som framgått av kapitel 12 är betalningarna till de större jordbrukarna höga i förhållande till andra samhällsgrupper. I Sverige t.ex. erhöll de 50 största mottagarna omkring 234 000 ECU per år i genomsnitt. Sådana betalningar är höga i

förhållande till vår BNP och i förhållande till den svenska genomsnittsinkomsten. Legitimiteten i CAP undergrävs allvarligt, om man i det läget samtidigt förvägrar de fattigaste jordbrukarna i EU dessa direktbetalningar.

17.9 Långsiktiga lösningar

Möjliga långsiktiga lösningar vad gäller direktbidragen kan rymma två alternativ:

- Betalningarna utsträcks till CEEC-länderna
- Betalningarna tas bort som en del av den gemensamma jordbrukspolitikerna, dvs renationaliseras eller avskaffas helt

En fullständigt genomförd utbetalning av alla direktstöd till alla länder måste försvaras gentemot alla andra budgetkrav. Tar man då hänsyn till den tilltagande bristen på budgetmedel och den åldrande EU-befolkningen, synes det osannolikt att en sådan politik kommer att accepteras av dem som genererar budgetmedlen. De medel som krävs för att utsträcka nuvarande CAP till CEEC är emellertid inte oöverstigliga. Budgetförslaget i Agenda 2000 innehåller en marginal för EU-21 på 6 570 miljoner ECU, vilket i det närmaste täcker direktstöden till CEEC. Att pengarna nästan finns betyder emellertid inte att de kommer att betalas ut. Först och främst kommer förhandlingarna runt Agenda 2000 sannolikt att leda till resurskrävande kompromisser. Sedan kommer inte en eventuell budgetreserv att invänta CEEC-medlemmarnas inträde utan troligen kommer den att absorberas av annat eller återbetalas till medlemsstaterna.

Tidigare utvidgningar har resulterat i tillägg och nya sätt att använda existerande politiska instrument för de nytillträdande, medan CAP för redan existerande medlemmar knappast förändrats. Det är tveksamt huruvida samma strategi kan användas i nästa utvidgning. Som hävdas nedan, är renationalisering ett effektivt svar på utvidgningsproblematiken. CAP har redan tidigare utvecklats mot renationalisering, framför allt den senaste utvidgningen innebar ett stort steg mot ökad renationalisering av politiken (Rabinowicz och Bolin, 1998). Unionen innehåller nu länder med permanent högre jordbruksstöd än de tidigare medlemsstaternas, ett stöd som i avsevärd utsträckning betalas av länderna själva och de tillåts även använda politiska instrument som inte förekommer i andra delar av Unionen.

En stark tendens till renationalisering sågs redan i 1992 års reform genom att direktstöden baserades på nationella referensavkastningar och basarealer. Därigenom har stöden utvecklats till nationella "kuvert" med

ganska givet innehåll. Även tillämpningen av förordning EEC 2078/92 tyder på renationalisering. Denna miljöreglering arrangeras som en meny med betydande valfrihet och man kan notera en betydande variation i dess nationella tillämpning. Agenda 2000 innebär än mer renationalisering genom de föreslagna nationella kuverten.

17.10 Är renationalisering en effektiv långsiktslösning?

Utvecklingen mot renationalisering synes utmanade i en tid kännetecknad av alltmer integration i Unionen. Man kan emellertid hävda att den är en effektiv respons till de förändrade målen i politiken och till förändrade ekonomiska restriktioner. Knappa budgetmedel gör det omöjligt att lösa problemen genom att endast summera upp de nationella kraven. Man får i stället söka uppnå konsensus genom att öka utrymmet för nationella särlösningar.

Jordbrukspolitikens ambitioner omfattar i huvudsak fyra områden: marknadsregleringar, inkomststöd, miljöskydd och landsbygdsutveckling. Frågan uppkommer på vilka av dessa en gemensam politik är rationell? Utifrån subsidiaritetsprincipen skall EU agera endast "if ... the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore by reason of the scale of effects of the proposed action, be better achieved by the Community". Utifrån CEPR (1993), kan subsidiaritet tolkas som en förutsättning att decentralisera såvida inte centralisering är klart överlägset. Användbara kriterier för en sådan bedömning är: effektivitet, inkomstfördelning och möjligheter till demokratisk kontroll.

Marknadsregleringar är uppenbart föremål för ett gemensamt ansvar. I övrigt finner man, vid tillämpningen av de givna kriterierna, åtskilliga argument för att söka decentraliserade lösningar, i synnerhet för inkomststödet så snart det separerats från prisstödet. Argumentet för en gemensam socialpolitik är svagt (CEPR, 1993). Än svagare är argumentet för en sådan politik i en specifik samhällssektor. Skillnader i ekonomiska, sociala och miljömässiga problem och preferenser gör det problematiskt att söka uppnå effektiva lösningar genom att söka skapa en gemensam regional- och miljöpolitik (En detaljerad diskussion om detta finns i SOU 1997:74). Det finns givetvis ett uppenbart behov att koordinera de nationella åtgärderna för att undvika konkurrensstörningar och att kunna samagera i globala frågor, speciellt i handelsförhandlingar där frågor runt miljöstödspolitiken tenderar att bli kontroversiella. Tillämpningen av

subsidiaritetsprincipen pekar således mot att överföra delar av bestämmanderätten från EU till medlemsstaterna, dock inte fullständigt.

En partiell renationalisering ökar otvetydigt effektiviteten. Genom att kraftigt öka mångfalden i Unionen leder östutvidgningen till förstärkta argument till att låta de nationella regeringarna få ökat utrymme i att finna de relevanta lösningarna. En sådan lösning skulle också bli stabil i förhållande till att exkludera CEEC från direktstöden. Baldwin et al (1997) hävdar att i en demokratisk union, såsom i EU, kommer de nya medlemmarna att nyttja sin nyvunna politiska makt till att förbättra sådant de upplever ofördelaktigt. Följaktligen kommer inträdesvillkoren att omförhandlas. Den summa som spenderas på de nya medlemsländerna blir 4.5 miljarder ECU (enligt Kommissionen), att jämföra med de 48.6 miljarder ECU, som spenderas på de redan existerande medlemsländerna.

En möjlig lösning (jämför med European Economy, 1998), kan vara att särskilja rent inkomststöd och stöd för att bevara natur- och kulturvärden, vilka kan tillämpas generöst på bekostnad av det direkta inkomststödet. Ett livskraftigt sådant alternativ förutsätter en övergång från prisstöd till direktbetalningar för alla varugrupper. En kompromiss skulle kunna innebära att inkomststödet flyttas till den nationella nivån, vilket gör sådana medel helt avlänkade från produktionen (och stödet transparent), och att man utvidgar t.ex. de specifika miljö- och landsbygdsmässiga instrumenten, vilka också kan tänkas expandera i CEEC-länderna.

Avlänkningen av stöden garanterar att den interna marknaden för livsmedel inte snedvrides. Genom att skraddarsy stöden att gälla nationella och lokala förhållanden, dvs betala exakt det som behövs för att få jobbet gjort, tillåts differentierad betalning utan att skapa diskriminering. Alternativet undviker diskriminering genom att reducera utrymmet för omfördelning till den nationella nivån, dvs genom renationalisering.

Begreppet renationalisering är känsligt eftersom CAP har betraktats som en hörnsten i den europeiska integrationsprocessen. CAP är emellertid inte så central för EU längre och dess betydelse kommer att avta. En sektor som står för mindre än 3, dessutom fallande, procent av EUs BNP kan knappast ses som central för integrationen i stort. Dessutom är uppgiften inte att fullständigt renationalisera politiken utan att ombalansera det nationella och det övernationella ansvaret.

Det diskuterade förslaget kan accepteras relativt WTO-åtagandena, om den totala stödnivån sänks, inkomststödet avlänkas och miljöstödet organiseras så att det riktas mot sådana ”kollektiva varor”, som den gängse marknaden inte kan leverera.

17.11 Summering och slutsatser

Implementeringen av Agenda 2000 förslaget leder till att utvidgningen österut underlättas. Konsumentpriserna sjunker, viss förenkling av CAP föreslås, de fonder som utlovats CEEC för att gynna landsbygden och jordbruksstrukturen är mer effektiva än alternativet att blåsa upp jordbruksproduktionen med höga priser. Likaså underlättas WTO-åtagandena, eftersom produktionstillväxten blir lägre med lägre priser och utan direktbidrag. De långsiktiga problemen löses emellertid inte. Mjölk- och sockerkvoterna behålles, vilket är förödande för CEEC, och kan sluta i att dessa länder tvingas absorbera de nuvarande EU-medlemmarnas överskott. CAP kommer emellertid fortfarande att utgöra ett komplicerat regelverk och dess stödssystem kommer att vara extremt obalanserat. Jordbrukarna i CEEC skulle få konkurrera på mycket ojämlika villkor.

Prisgapet mellan CEEC och EU har krympt väsentligt för åtskilliga produkter, vilket försvagar argumentet för att exkludera CEEC från direktbidragen. Beskedet om direktbidragen blir vidare svårt att fördröja med tanke på frågans stora betydelse. Två långsiktiga lösningar kan skönjas: antingen utvidgas alla direktstöd till alla medlemsländer eller så renationaliseras de eller avförs totalt från budgeten (och gör nuvarande direktbetalningar endast övergångsmässiga). Om betalningarna blir övergångsmässiga och avlänkade, finns det inget behov att utsträcka dem till nya medlemmar, om det finns en trovärdig försäkran att betalningarna avvecklas. Tilltagande budgetknapphet på nationell nivå gör renationalisering (eller fullständig avveckling) till ett allt mer attraktivt alternativ.

Referenser:

- Baldwin, R., E., Francois, J.,F., and Portes, R. (1997). The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe. *Economic Policy*, April 1997. CEPR
- Buckwell (1997). Economic Transition in Central and Eastern Countries and the Former Soviet Union: Implication for International Trade. International Postgraduate Course. Wageningen Agricultural University. Unpublished.
- Buckwell, A., Blom, J., Commins, P., Hervieu, B., Hofreither, M., von Meyer, H., Rabinowicz, E., Sotte, F., Sumpsi, J. (1997) Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe No5, 1997 *European Economy*. DG II. Reports and Studies.

- Brooks, Karen, Guasch, J. Luis, Braverman, Avishay & Csaki, Csaba. 1991. Agriculture and the Transition to the Market. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No 4 (1991), 149-161.
- Banse, M., Munch, W. and Tangermann S. (1998) Accession of the Central European Countries to the EU: Implications for Agricultural Markets, Trade, Government Budgets and the Macro-economy in Central Europe. ACE Project.
- Bojnec, S., Munch, W.(1998). Implications of Agricultural Accession to the European Union: the Case of Slovenia. ACE project.
- Csaki, C. 1993. Transformation of Agriculture in Central-Eastern Europe and the Sovjet Union: Major Policy Issues and Perspectives. In Rayner, A.J., Coleman, D., eds. *Current Issues in Agricultural Policy*. Macmillan
- CEPR (1993). *Making sense of subsidiarity: How much centralisation for Europe*. Monitoring European Integration 4. CEPR 1993
- DG VI (1998) Agricultural Situation and Perspectives in the Central and eastern European Countries. Summary Report.
- Fernandez , J. (1998) The CAP and Enlargement into Central and Eastern Europe. Paper presented at CEPS (Centre for European Policy Studies) working party on Agricultural policy Challenges and Enlargement into Central and Eastern Europe. Brussels.
- de Frahan, B.H., 1994. What to Expect from the Association Agreements. *Food Policy*. 1994, 19 (4) 397-402.
- Koester U., (1993) Potential und Hemmnisse des Agrarhandels Osteuropäische Länder. *Agrarwirtschaft*, 42
- OECD 1997 Agricultural Policies in Transition Economies: Monitoring and Outlook. Paris 1997
- OECD 1998a Agricultural Policies in Transition Economies: Monitoring and Outlook. Paris 1998
- OECD 1998b. Impediments to Efficiency in the Agro-Food Chain in Bulgaria, Romania and Slovenia. Agricultural Policy Papers No. 1998-02.
- Piskorz W., Krzyzanowska Z., Dabrowski J., Guba W., Leszko D., Romanowska K., Tylawska H. 1996. Evaluation of Effects of European Agreement for Polish Agriculture and its Integration with the EU as Regards the Real, Institutional, Regulatory and Commercial Spheres. FAPA.
- Piskorz, W., 1998, The Polish View About Accession to the CAP: Potential Effects on Farm and Employment. Paper presented at CEPS working party on Agricultural policy Challenges and Enlargement into Central and Eastern Europe.

-
- Pouliquen, A. (1998) Agricultural Enlargement of the EU Under Agenda 2000: Surplus of Farm Labour versus Surplus of Farm Products. *Economics of Transition*, Vol 6 No. 2 forthcoming.
- Rabinowicz, E., Swinnen J. (1997) Political Economy of Privatisation and Decollectivisation of Central and East European Agriculture: Definitions, Issues and methodology in Swinnen ed. *Agrarian Reform in Central Europe and the Baltics: Process and Politics*. Alvebury Aldershot.
- Rabinowicz, E., and Bolin, O., 1998, Negotiating the CAP - the Nordic Experience. *Swedish Journal of Agricultural Research*. 28, pp 5-15, 1998.
- Tangerman, S. (1994) Aspects of Integration Between Western and Eastern Europe, West Looks East. *European Review of Agricultural Economics*. Vol 21-3/4, pp 375-392
- SOU: 1997:74 EU:s jordbrukspolitik, miljön och regionalutveckling. Rapport till Kommitten för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP)