

Till Statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Den 23 januari 1997 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda de jordbrukspolitiska konsekvenserna av EU:s utvidgning för Sverige, unionen som helhet och för de länder som ansöker om medlemskap, de s.k. kandidatländerna.

Med stöd av beslutet förordnades överdirektör P-G Öjeheim som särskild utredare. Till utredaren har varit knuten en expertgrupp bestående av Departementsråden Lena Johansson Finansdepartementet och Christer Wretborn Jordbruksdepartementet samt konsulten Ingemar Nilsson. Till sekreterare förordnades agronom Bengt Johnsson.

Utredningen utgör en av sju utredningar som belyser EU-utvidgningens konsekvenser ur olika perspektiv. Utöver den föreliggande jordbrukspolitiska utredningen omfattar denna serie utredningar om konsekvenserna för säkerhetspolitiken, samhällsökonomi, regional- och strukturpolitiken, miljön och personers fria rörlighet vad avser arbetskraft samt inrikes- och rättsligt samarbete

Sedan uppdraget har slutförts får utredaren härmed överlämna betänkandet "Jordbrukets utveckling i Öst- och Centraleuropa"

Jönköping i november 1997

P-G Öjeheim

/Bengt Johnsson

Innehållsförteckning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	3
1 SAMMANFATTNING	7
Kapitel 2 Uppdrag och genomförande	7
Kapitel 3 Innehåll	7
Kapitel 4 Problembeskrivning	8
Kapitel 5 Tidigare studier av en EU-utvidgning på jordbruksområdet	8
Kapitel 6 Kommissionens förslag, Agenda 2000 samt kommissionens länderyttranden	10
Kapitel 7 KomiCAP:s betänkande	11
Kapitel 8 Läget i Östeuropa	12
Kapitel 9 Jämförelse mellan EU-15 och CÖE-länderna	12
Kapitel 10 Scenarier för utveckling av CAP	14
Kapitel 11 Konsekvensanalys	14
1 SUMMARY	21
Chapter 2 Assignment and implementation	21
Chapter 3 Contents	21
Chapter 4 Description of problems	22
Chapter 5 Earlier studies of expansion of the EU in the agricultural area	22

Chapter 6 The Commission's proposal, Agenda 2000	24
and the Commission's opinions on the candidate states	24
Chapter 7 The KomiCAP report	25
Chapter 8 The situation in Eastern Europe	26
Chapter 9 Comparison between the EU-15 and the CEE states	27
Chapter 10 Scenarios for development of the CAP	28
Chapter 11 Analysis of consequences	29
2 UPPDRAG OCH GENOMFÖRANDE	35
2.1 Gemensamt uppdrag	35
2.2 Uppdraget på jordbrukets område	35
3 INNEHÅLL	37
4 PROBLEMBESKRIVNING	39
4.1 EU:s nuvarande jordbrukspolitik	40
4.2 Östeuropautvidgningen	41
4.3 UR-avtalet	42
4.4 EU:s Jordbruksbudget	44
5 TIDIGARE STUDIER AV EN EU-UTVIDGNING PÅ JORDBRUKSOMRÅDET	47
5.1 Kommissionens utredningar	47
5.2 Andra studier	52
5.3 Sammanfattande synpunkter	56

6 KOMMISSIONENS REFORMFÖRSLAG, AGENDA 2000	57
6.1 Agenda 2000	57
6.2 Kommissionens länderyttrande	61
7 KOMICAPS: BETÄNKANDE	67
8 LÄGET I ÖSTEUROPA	69
8.1 Jordbrukssektorn	69
8.2 Allmänt ekonomiskt läge	73
9 JÄMFÖRELSE MELLAN EU-15 OCH CÖE- LÄNDERNA	77
9.1 Jordbrukets betydelse i ekonomin	77
9.2 Produktionsförutsättningar inom vegetabilieproduktionen	81
9.3 Produktionsförutsättningar inom animalieproduktionen	83
9.4 Markpolitik	84
9.5 Struktur	85
9.6 Teknisk nivå och kompetens	86
9.7 Priser	86
9.8 Kvalitet	87
9.9 Produktionskostnader	87
9.10 Lönsamhet	88
9.11 Produktivitet	91

9.12 Handel	92
9.13 Jordbrukspolitik	93
9.14 Sammanfattande bedömning	94
10 SCENARIER FÖR UTVECKLING AV CAP	97
10.1 Inledning	97
10.2 Alternativa utvecklingsvägar för CAP	98
11 KONSEKVENSANALYS	103
11.1 Analys av marginella förändringar av CAP	104
11.2 Analys av fullständig liberalisering av CAP	119
11.3 Analys av successiv reformering av CAP	127
12 AVSLUTANDE SYNPUNKTER	133
ORDLISTA	137
BILAGA 1 KOMMITTÉDIREKTIV	
BILAGA 2 BESKRIVNING AV JORDBRUKS- SEKTORN I CÖE-LÄNDERNA	
BILAGA 3 VARUVISA ANALYSER	

1 Sammanfattning

I det följande görs en kapitelvis sammanfattning av utredningens innehåll. Indelningen följer huvudrubrikerna i utredningen.

Kapitel 2 Uppdrag och genomförande

Regeringen tillsatte den 23 januari 1997 en särskild utredare med uppdrag att utreda konsekvenserna av en EU-utvidgning på jordbrukets område. I direktiven anges att effekterna av utvidgningen ska analyseras för Sverige, EU i sin helhet och för kandidatländerna. Olika scenarier för jordbrukspolitiken ska belysas liksom effekterna för jordbruksbudgeten. Rapporten bör i första hand presenteras i form av kvalitativa resonemang då kvantitativa beräkningar är svåra att göra.

Till utredningen har varit knuten en expertgrupp som löpande lämnat synpunkter på arbetet. Utredaren har i samarbete med Internationella Handelshögskolan i Jönköping låtit genomföra en studie av konkurrenskraften i det polska jordbruket. Arbetet har presenterats vid ett seminarium med deltagare från näringsliv, arbetstagarorganisationer, statliga och regionala myndigheter samt universitet. Utredaren har tillsammans med experterna kommissionen i Bryssel.

Kapitel 3 Innehåll

Utredningen inleds med en problemindefiniering där de viktiga frågorna för EU:s jordbrukspolitik ringas in. Därefter görs en genomgång av de studier som kommissionen m.fl. har gjort vad gäller Östeuropautvidgningen. I efterföljande avsnitt ges en kortfattad beskrivning av situationen i kandidatländerna (CÖE-

länderna). Beskrivningen avslutas med en jämförelse mellan CÖE-länderna och EU. Denna jämförelse utgör grunden för den konsekvensanalys av de olika scenarierna som därefter följer. Utredningen avslutas med ett kapitel med slutsatser.

Kapitel 4 Problembeskrivning

Östeuropautvidgningen är den hittills största utvidgningen som EU står inför. På många sätt skiljer den sig från tidigare utvidgningar. Detta tillsammans med några andra viktiga faktorer, WTO och budgetsituationen, talar för att EU:s gemensamma jordbrukspolitik behöver omprövas.

Nuvarande jordbrukspolitik i EU riskerar att låsa in kandidatländernas jordbruk p.g.a. utbudskvoter och strama budgetramar. Detta kan leda till att dessa länders potential inte kan utnyttjas. Det leder dock till att budgetkostnaderna för utvidgningen kan hållas förhållandevis låga. Ges kandidatländerna däremot möjlighet att med hjälp av olika marknadsstöd utnyttja potentialen kommer budgeten att utsättas för en än hårdare belastning samtidigt som de begränsningar av subventionerad export som UR-avtalet innebär förhindrar försäljning till länder utanför EU.

Kapitel 5 Tidigare studier av en EU-utvidgning på jordbruksområdet

Under de senaste åren har en rad olika studier gjorts av effekterna av att utvidga EU med ett antal länder i Central- och Östeuropa.

Kommissionen presenterade 1995 en studie för vart och ett av de 10 kandidatländerna. Studien omfattade bl.a. beskrivningar av marknadsläget, jordbruks- och strukturpolitiken. I dessa rapporter finns inte några värderingar eller förslag men det görs prognoser

fram till år 2005. Det förväntas en viss konsumtionsökning p.g.a. att det allmänna ekonomiska läget förbättras. Produktionen väntas också öka men inte nå de nivåer som rådde i slutet på 1980-talet.

I kommissionens s.k. "Strategy Paper" från 1995 diskuterades olika alternativ för att reformera CAP inför en framtida utvidgning. Kommissionen förordade en fortsatt successiv reformering enligt de riktlinjer som tillämpades för 1992 års reform. Kommissionen framförde också att behov finns av att utvidga handelsavtalen mellan EU-15 och CÖE-länderna i syfte att underlätta en utvidgning liksom att genomföra utbildningsprogram i CÖE-länderna.

Våren 1997 presenterade kommissionen en prognos över marknadsläget under den närmaste 10-årsperioden. Kommissionen hade i denna prognos tonat ner produktionsutvecklingen i CÖE-länderna.

USA:s jordbruksdepartement, USDA, har också genomfört studier över utvecklingen i Östeuropa. Studierna från USDA visar en mera positiv bild av utvecklingen i Östeuropa vad gäller produktionen. USDA anser också att kommissionens budgetberäkningar är i underkant. Som lösning på problemen framförs att EU bör reformera CAP före utvidgningen genom att anpassa prisnivån och ta bort direktstöden.

I Polen har nationella institut också gjort studier för att bedöma konsekvenserna av en utvidgning. Från polsk sida bedöms frukt och grönt ha god konkurrenskraft liksom på sikt även mejeriområdet. Spannmål är en underskottsprodukt i Polen och blir därför inte intressant att exportera. Möjligheterna till export på köttområdet bedöms också vara sämre.

De studier som utredaren har tagit del av ger inte någon samlad bild av konsekvenserna av en EU-utvidgning. Små förändringar av de parametrar som använts ger stort utslag på de beräknade

effekterna. Det är därför svårt att utifrån detta material dra några bestämda slutsatser, särskilt i kvantitativa former.

Kapitel 6 Kommissionens förslag, Agenda 2000 samt kommissionens länderyttranden

Under juli månad 1997 lämnade kommissionen dels ett förslag till reform av CAP, dels yttranden över kandidatländerna.

Kommissionen menar att 1992 års reform av CAP har varit framgångsrik men att ytterligare åtgärder måste vidtas för att lösa en tilltagande obalans på marknaden. För att lösa de problem som uppstår p.g.a. östutvidgningen och nya förhandlingar i WTO måste den gemensamma jordbrukspolitiken ses över.

Jämfört med nuvarande mål skjuts jordbrukets konkurrenskraft mera i förgrunden och det läggs till mål för miljö- och regionalpolitik. Länderna föreslås få större frihet att utforma inriktningen på de sistnämnda områdena. De enskilda länderna föreslås också få möjlighet att koppla miljökrav till marknadsregleringen samt införa tak för hur mycket bidrag som den enskilde jordbrukaren får ta emot. Förenklingar i regelverket förs också fram som en viktig åtgärd.

Reformförslaget är inte heltäckande utan begränsas till spannmål, mjölk och nötkött. Socker m.fl produkter omfattas inte av reformen. Kommissionen utlovar dock att ett reformförslag ska läggas fram för bl.a. tobak, olivolja och vin.

Kommissionen föreslår användning av samma medel som tillämpades vid 1992 års reform, d.v.s. sänkta stödpriser och kompensation i form av direktbidrag. Kommissionen väljer sålunda att anpassa priserna framför att begränsa utbudet.

Kommissionen presenterade vid samma tillfälle även de s.k. länderyttrandena (aviserna). Jordbruket tycks inte haft någon avgörande betydelse för kommissionens förslag till val av de länder som först skall få påbörja förhandlingar. I den totala bedömningen för enskilda kandidatländer förs strukturproblemen i Polen och ett allmänt svagt jordbruk i Tjeckien fram som problemområden.

Kommissionen lyfter fram prisskillnaderna mellan kandidatländerna och EU samt livsmedelsindustrin som de svåraste problemområdena för utvidgningen. De flesta länder behöver därför, enligt kommissionen, få långa övergångsperioder. Under övergångsperioden ska åtgärder vidtas för att utjämna prisskillnaderna samt stärka konkurrenskraften i livsmedelsindustrin. Kommissionen avvisar bestämt möjligheten för kandidatländerna att få direktstöd (arealbidrag och djurbidrag) under övergångsperioden. Kommissionen antyder att kandidatländerna kan få motsvarande i form av strukturstöd under övergångsperioden. Efter övergångsperiodens slut har kommissionen inte gjort något uttalande om hur direktstöden ska hanteras.

Kapitel 7 KomiCAP:s betänkande

Den parlamentariska kommittén, KomiCAP, om reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik konstaterade i sitt betänkande "Mat & Miljö - Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden" att det krävs nya mål för EU:s jordbrukspolitik. Dessa formuleras i två huvudmål:

EU:s gemensamma jordbrukspolitik ska syfta till att möjliggöra

- ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser
- ett långsiktigt hållbart jordbruk

I betänkandet framhålls att utvidgningen österut är en mycket prioriterad fråga och att det snabbt behövs beslut om en förändring av den gemensamma jordbrukspolitiken för att underlätta ett inträde.

Kapitel 8 Läget i Östeuropa

Jordbrukssektorn i CÖE-länderna har liksom samhället i stort varit föremål för dramatiska förändringar de senaste åren. Produktionen har fallit kraftigt, priserna har skjutit i höjden, konsumtionen har minskat, överskott i handeln har förbytts till underskott, jordbrukspolitiken har lagts om etc. En viss återhämtning har skett de senaste åren men i de flesta länderna har man ännu inte nått till det läge som rådde i början på 1990-talet. Det krävs stora investeringar i anläggningar men också i kunnande och näringen måste få djupare insikt i hur en marknadsekonomi fungerar. En allmänt svag ekonomisk situation har gjort det svårt för länderna att på egen hand få fart på jordbruket. Under senare år har det dock gjorts en del utländska investeringar i näringen. Merparten av de utländska investeringarna har dock skett i typiska konsumentnära branscher som t.ex. bryggerier och bagerier. Intresset för att investera i basindustrier som slakterier och kvarnar har varit mindre.

Kapitel 9 Jämförelse mellan EU-15 och CÖE-länderna

Polen är det ojämförligt mest betydelsefulla jordbrukslandet bland kandidatländerna. Polen är också vid en jämförelse med nuvarande EU-länder en stor producent av livsmedel. Rumänien och Ungern är också betydande jordbruksländer. Övriga kandidatländer har förhållandevis liten produktion.

Det finns goda yttre förutsättningar i vissa av CÖE-länderna för produktion av jordbruksprodukter. CÖE-länderna har kostnadsfördelar och strukturen är gynnsam i vissa av länderna. Det finns en lång tradition att exportera livsmedel och det finns väl utarbetade kanaler speciellt på marknaderna österut. Jordbruket är som regel mindre reglerat än i EU och verkar på en mera konkurrensutsatt marknad.

Produktionsapparaten i CÖE-länderna är sårbar. Det råder brist på kapital vilket leder till att nödvändiga investeringar speciellt i maskiner och fasta anläggningar inte har kommit till stånd. Detta gäller såväl för primärproduktionen som livsmedelsindustrin. CÖE-länderna har därför svårt att skapa ett kontinuerligt utbud med jämn och hög kvalitet. Kompetens saknas speciellt vad gäller företagsledning och marknadskunskap. Det finns även institutionella hinder i form av bl.a. oklara regler för äganderätt av mark vilket också hämmar konkurrenskraften.

På kort sikt torde CÖE-länderna ha störst möjligheter att konkurrera med EU inom vegetabiliesektorn. Möjligheterna synes vara störst för stapelvaror som t.ex. spannmål och oljeväxtfrö. Dessa produkter kan produceras med förhållandevis liten kapitalinsats och varorna kan gå i handel utan omfattande förädling. Denna typ av varor är dessutom relativt anonyma gentemot den slutlige konsumenten. Områden inom EU med låg avkastning och högt kostnadsläge torde bli mest konkurrensutsatta från CÖE-länderna. Oljeväxtodlingen i Skandinavien är ett exempel där konkurrensen kan bli hård från CÖE-länderna.

Det synes även finnas goda konkurrensmöjligheter för arbetsintensiva specialprodukter där mekanisering inte är något alternativ. Exempel på sådana varor är frukt, grönsaker och bär. Låga arbetskostnader är det främsta konkurrensmedlet för CÖE-länderna. Det är främst de sydliga EU-länderna som blir utsatta för konkurrens på dessa varuområdena. P.g.a. kvalitetsproblem torde dessa produkter i första hand komma att säljas som råvaror till livsmedelsindustrin.

Animalieprodukter och specialgrödor med hög mekaniseringsgrad är svårare för CÖE-länderna att konkurrera med på kort sikt. Det krävs omfattande investeringar, inte minst i livsmedelsindustri-ledet. Dessa produkter är mer exponerade mot den slutlige konsumenten vilket kräver att CÖE-ländernas image förbättras.

På animaliesidan är det främst de nordliga EU-länderna med omfattande animalieproduktion som blir konkurrensutsatta av CÖE-ländernas produktion.

Kapitel 10 Scenarier för utveckling av CAP

I direktiven för utredaren anges att tre olika scenarier för jordbrukspolitiken ska ingå i analysen:

- Marginell förändring av CAP
- Fullständig liberalisering av CAP
- Successiv reformering av CAP

Kommissionens förslag till reform, Agenda 2000 innebär relativt begränsade förändringar av CAP. Utredaren finner det därför mest ändamålsenligt att lägga kommissionens förslag till grund för utvärderingen av scenariot med endast marginella förändringar av CAP. Inom detta scenario anser utredaren också att det för fullständighetens skull bör utvärderas ett alternativ där dagens produktionsanknutna stöd omvandlas till frikopplat stöd.

Kapitel 11 Konsekvensanalys

Marginella förändringar av CAP

Utformas den gemensamma jordbrukspolitiken enligt de förslag som lämnats i Agenda 2000, anser utredaren, att den blir till

större nytta för jordbruket i EU-15 än för CÖE-ländernas jordbruk. Utbudskontroll är exempelvis fortfarande en viktig del av marknadsregleringen. Denna typ av åtgärder kommer att hämma utnyttjandet av den potential som finns i CÖE-länderna. En jordbrukssektor i EU som under lång tid har kunnat bygga upp sin produktion och skyddats från konkurrens torde däremot ha ett bättre utgångsläge om denna politik bibehålls.

Direktstödens behandling är ett stort osäkerhetsmoment för CÖE-länderna. Hävdar EU de bakomliggande skäl som fanns då direktstöden infördes, d.v.s. priskompensation, är risken stor att CÖE-länderna helt går miste om dessa stöd. Även om CÖE-länderna blir berättigade till direktstöd finns det betydande svårigheter att på ett rättvist sätt göra beräkningar som avspeglar förhållandena i CÖE-länderna. Även om priserna i EU och CÖE-länderna så småningom blir utjämnade vid utvidgningen innebär helt uteblivna direktstöd en svår konkurrensnackdel trots att kostnaderna är lägre t.ex. för åkermark.

Utbudskvoter innebär också att CÖE-ländernas möjligheter till handel hålls tillbaka. Det kan t.o.m. finnas en risk för att EU försöker lösa en del av sina WTO-problem genom att utvecklingen av jordbrukssektorn i CÖE-länderna hålls tillbaka. Export av livsmedel från CÖE-länderna, till främst marknaderna österut, som i nuläget är lönsam utan exportbidrag skulle efter ett EU-inträde inte vara möjlig att upprätthålla. Kommissionens förslag i Agenda 2000 medför dock att det i normalläget är möjligt att exportera spannmål och nötkött utan bidrag.

Livsmedelsindustrins möjligheter i CÖE-länderna missgynnas också av en politik som håller tillbaka produktionspotentialen. Risken finns att råvaruförsörjningen försvåras och att industrin inte kan utvecklas.

Konsumenterna drabbas av högre livsmedelspriser vilket också är en negativ effekt. Prishöjningar på livsmedel är speciellt kännbara

i CÖE-länderna där redan en stor andel av inkomsten används för livsmedelsinköp.

Högre priser i CÖE-länderna innebär att jordbrukarna ges ekonomiska incitament att öka användningen av handelsgödsel och bekämpningsmedel vilket är negativt för miljön.

Utbudskvoter och andra regleringsingripande leder till att jordbruket får svårt att utvecklas i CÖE-länderna. Det kan därför krävas regionalstöd för att i förebyggande syfte underlätta övergång till annan verksamhet.

Budgetkostnaderna för marknadsstöden vid en utvidgningen blir relativt begränsade i detta alternativ p.g.a. att CÖE-ländernas produktion hålls tillbaka. Utredaren konstaterar därför att budgeten inte är avgörande för möjligheterna att utvidga EU om CAP bibehålls.

I de kommande WTO-förhandlingarna kan bl.a. USA komma att ställa krav på EU att man ska göra stöden till jordbruket mera frikopplade från produktionen. Utredaren bedömer att frikopplade stöd ger CÖE-länderna större möjligheter att konkurrera på marknaden jämfört med nuvarande inriktning på CAP. Förändringen innebär dock kraftigt ökade budgetkostnader och risk för svåra administrativa problem.

För Sveriges jordbruk innebär detta alternativ att konkurrenstrycket från CÖE-länderna blir relativt måttligt. Utbudsbegränsningar och tveksamhet till hur direktstöden ska hanteras är faktorer som håller tillbaka utbudet från dessa länder.

Fullständig liberalisering

Detta alternativ ansluter till stor del till det betänkande som lämnades av KomiCAP-utredningen.

Utredaren anser att detta alternativ ger jordbruket i EU-15 och CÖE-länderna mera likvärdiga villkor när det gäller att konkurrera på marknaden. Ländernas komperativa fördelar i form av bördiga marker, billiga produktionsfaktorer och skicklig företagsledning etc. kan tas tillvara på ett effektivare sätt. Detta alternativ ger också bönderna i CÖE-länderna en möjlighet att utveckla sitt jordbruk inom ramen för den potential som finns. Utredaren vill dock peka på att CÖE-ländernas jordbruk har ett bräckligt utgångsläge. Även EU:s jordbruk måste emellertid ställas om och vidta de förändringar som inte varit nödvändiga p.g.a. det skydd som regleringen skapat. För bönderna inom EU kommer denna utveckling med ett borttagande av dagens stöd givetvis att vara negativ i vart fall på kort sikt.

Livsmedelspriserna sjunker enligt detta scenario som en följd av att regleringarna tas bort. Detta är speciellt viktigt i CÖE-länderna där en stor del av inkomsten används till livsmedel.

Scenariot ger jordbruket bättre möjligheter att utvecklas jämfört med att nuvarande politik bibehålls oförändrad. I delar av CÖE-länderna kan dock ökad konkurrens från EU leda till att jordbruket slås ut. Det kan därför krävas att regionalstöd snabbt kan sättas in i dessa områden.

Övergångsåtgärderna i detta alternativ är inriktade mot EU-länderna eftersom åtgärderna ska vara avslutade före östutvidgningen. EU måste först och främst sänka de interna stödpriserna till världsmarknadsprisnivå. Tidsplanen för detta styrs av marknadsförhållandena. Överordnat är dock att alla produkter omfattas av förändringen.

Enligt detta scenario ska stödet vara borta när CÖE-länderna blir EU-medlemmar. Med hänsyn till att stödet således blir tidsbegränsat finns det skäl att använda nu gällande stödsystem så långt som möjligt för att inte nya system skall permanentas. Ett annat alternativ skulle kunna vara ett mera frikopplat stöd. Fördelen

med denna typ av stöd är att marknaden på ett snabbare sätt får genomslag i jordbruket.

För Sverige innebär detta scenario att konkurrensen blir hårdare än vid oförändrad CAP. CÖE-länder med likartad produktion som ligger i närområdet bedöms kunna konkurrera med de svenska producenterna. Till en början torde CÖE-länderna kunna konkurrera med bulkvaror som används som råvaror i industrin. På längre sikt finns möjligheter att konkurrera även med mera högförädlade produkter. Sverige bör också ha möjlighet att kunna exportera till CÖE-länderna. Svensk livsmedelsindustri har hittills gjort få investeringar i CÖE-länderna jämfört med andra EU-länder.

Successiv reform

Målet för det alternativ som benämns successiv reform är det samma som för radikal reform. För att nå dit förutsätts att övergångsåtgärder sätts in både i EU-15 och i CÖE-länderna.

Utredaren vill betona att behoven av övergångsåtgärder är olika i EU-15 och i CÖE-länderna.

För EU-15 krävs åtgärder som kan underlätta ett närmande av prisnivåerna inom gemenskapen till de prisnivåer som råder på världsmarknaden. För att mildra effekterna av prissänkningen kan det krävas tillfällig kompensation på annat sätt, t.ex. i form av arealbidrag och djurbidrag. Ges stöden endast under en kort period är det en fördel om dagens stödsystem utnyttjas så långt som möjligt för att underlätta administrationen. Ges direktstöden för en längre period kan det övervägas om mer frikopplade stöd ska införas. Övergångsperiodernas längd kan variera mellan olika varuområden. För spannmål har det redan genomförts reformer medan det på sockerområdet ännu inte påbörjats något reformarbete. Under förutsättning att EU-15 och CÖE-länderna ska förenas på en gemensam marknad finns det av konkurrensskäl

inte någon möjlighet att EU-15 ensidigt ligger kvar med direktbidrag efter övergångsperioden.

Jordbruket i CÖE-länderna är i behov av andra typer av övergångsåtgärder. Sett till helheten synes det inte finnas någon fördel med att CÖE-länderna anpassar sina prisnivåer till dagens EU-nivå. Övergångsåtgärderna kommer därför istället att inriktas mot att utveckla såväl primärproduktion som livsmedelsindustri. Det kan t.ex. gälla åtgärder som syftar till att höja kvaliteten på produkterna, höja kunskapen bland arbetskraften, öka marknadsmedvetandet, förbättra strukturen, etc. Dessa åtgärder krävs för att CÖE-länderna ska kunna vara med och konkurrera på den gemensamma marknaden.

Handeln mellan EU-15 och CÖE-länderna är ett mycket viktigt område för att förbereda utvidgningen. Nuvarande handelsavtal ger inte CÖE-länderna tillräckliga förmåner för att önskvärd utveckling ska komma till stånd. Ett annat störningsmoment är att EU-15 lämnar exportbidrag vid handel med CÖE-länderna samt när man exporterar till CÖE-ländernas viktigaste exportmarknader, t.ex. Ryssland.

Ökad inriktning mot direktstöd och övergångsåtgärder riktade mot EU-15, innebär tillfälligt stigande budgetkostnader.

1 Summary

Presented in the following is a chapter-by-chapter summary of the contents of the report. The division follows the main headings in the report.

Chapter 2 Assignment and implementation

On January 23, 1997, the Swedish Government appointed a special investigator with the task of determining the consequences of an expansion of the EU in the agricultural area. In the directives it is prescribed that the effects of the expansion are to be analysed for Sweden, for the EU in its entirety and for the candidate states. Different scenarios for the agricultural policy will be described, as will the effects on the agricultural budget. The reports should be presented in the first instance in the form of qualitative reasoning, since quantitative calculations are difficult to do.

A group of experts who have regularly submitted views on the work has been associated with the investigation. In cooperation with the Jönköping Business School, the investigator has carried out a study of the competitiveness of the Polish agricultural sector. The findings of the investigation were presented at a seminar with participants from the industry, employee organisations, national authorities, regional authorities and universities. Together with the experts, the investigator has made study visits to Poland and Lithuania, as well as to the EU Commission in Brussels.

Chapter 3 Contents

The report commences with an identification of problems, where the major issues for the EU's agricultural policy are identified. This is followed by a review of the studies carried out by the EU

Commission and others with regard to the Eastern European expansion. In subsequent sections, a brief description is given of the situation in the candidate states (the CEE countries). The description ends with a comparison between the CEE states and the EU. This comparison forms the basis for the analysis of the consequences of the different scenarios which then follows. The report is concluded with a chapter dealing with conclusions.

Chapter 4 Description of problems

The Eastern European expansion is the biggest expansion hitherto that the EU is now facing. In many ways it differs from earlier expansions. This, together with some other important factors, the WTO and the budget situation, suggest that the EU's Common Agricultural Policy should be reconsidered.

The current agricultural policy in the EU risks locking in the agriculture of the candidate states on account of supply quotas and strict budget frames. The result of this could be that the potential of these states cannot be exploited. However, this leads to the possibility of keeping the budget costs for the expansion relatively low. If, on the other hand, the candidate states are given the opportunity, with the aid of different kinds of market support, to exploit their potential, the budget will be exposed to an even heavier load, while at the same time the limitations of subsidised exports implicit in the UR agreement will prevent sales to countries outside the EU.

Chapter 5 Earlier studies of expansion of the EU in the agricultural area

During recent years a number of different studies have been made of the effects of expanding the EU with a number of states in Central and Eastern Europe.

In 1995 the Commission presented a study for each of the ten candidate states. The study comprised *i.a.* descriptions of the market situation, the agricultural policy and the structural policy. In these reports there are no evaluations or proposals, but forecasts are made as far as the year 2005. Some increase in consumption is anticipated owing to an improvement in the general economic situation. Production is also expected to rise, but not to reach the levels which prevailed towards the end of the 1980s.

In the Commission's so-called "Strategy Paper" from 1995, different alternatives were discussed for a reform of the CAP in face of a future expansion. The Commission recommended an ongoing successive reform in accordance with the guidelines which were applied for the 1992 reform. The Commission also emphasised that there is a need to expand the trade agreements between the EU-15 and the CEE states for the purpose of facilitating an expansion and of operating educational programmes in the CEE states.

In the Spring of 1997, the Commission presented a forecast on the market situation over the next 10-year period. In this forecast, the Commission had toned down the growth of production in the CEE states.

The US Department of Agriculture, USDA, has also carried out studies of the development in Eastern Europe. The studies from the USDA reveal a more positive picture of the development in Eastern Europe with regard to production. The USDA is also of the opinion that the Commission's budget calculations are rather on the low side.

As a solution to the problems, it is suggested that the EU should reform the CAP before the expansion by adapting the price level and dispensing with the direct payments.

In Poland, national institutes have also carried out studies to assess the consequences of an expansion. From the Polish side, fruit and

vegetables are believed to have be competitive, something which in the long term also applies to the dairy area. Grain is a deficit product in Poland and therefore will not be interesting to export. The opportunities for exports in the meat area are also judged to be poor.

The studies which the investigator has examined do not provide any overall picture of the consequences of an EU expansion. Small changes to the parameters used have a major impact on the calculated effects. It is therefore difficult on the basis of this material to reach any definite conclusions, particularly in quantitative forms.

Chapter 6 The Commission's proposal, Agenda 2000 and the Commission's opinions on the candidate states

In July 1997 the Commission submitted both a proposal for reform of the CAP and opinions on the candidate states.

In the opinion of the Commission, the 1992 reform of the CAP has been successful. Nevertheless further, steps must be taken to solve an increasing market imbalance. To solve the problems arising on account of the CEE expansion and new negotiations within the WTO, the Common Agricultural Policy needs to be reconsidered.

In comparison with the current goals the competitiveness of agriculture is pushed more into the foreground and additional goals are set for the environmental and regional policies. It is proposed that the individual states be given greater freedom to formulate the direction in these two latter policy areas. It is also proposed that the individual states should also be given the opportunity to link environmental requirements to the market regulation and to introduce a ceiling for how large grants may be received by the individual farmer. Simplifications in the "rule book" are also emphasised as an important measure.

The reform proposal is not all-embracing, being restricted to grain, milk and beef. Sugar and several other products are not covered by the reform. The Commission nevertheless promises that a reform proposal will be put forward for *i.a.* tobacco, olive oil and wine.

The Commission proposes that the same means be used as were applied for the 1992 reform, *i.e.* lowered support prices and compensation in the form of direct payments. The Commission is thus opting to adapt prices rather than restrict supply.

On the same occasion, the Commission also presented the so-called candidate country opinions. Agriculture does not appear to have had any decisive influence on the Commission's proposal for choice of the states which will first be permitted to commence negotiations. In the total assessment for individual candidate states, structural problems in Poland and generally weak agriculture in the Czech Republic are highlighted as problem areas.

The Commission highlights the price differences between the candidate states and the EU as well as the food industry as the most difficult problem areas for the expansion. Most of the candidate states therefore need, in the view of the Commission, to be allowed long transitional periods. During the transitional period measures will be adopted to even out the price differences and strengthen the competitiveness in the food industry. The Commission firmly refutes the possibility for the candidate states to receive direct support (area and headage payments) during the transitional period.

The Commission hints that the candidate states may be able to receive corresponding aid in the form of structural support during the transitional period. After the end of the transitional period the Commission has not made any statement on how the direct payments will be handled.

Chapter 7 The KomiCAP report

The Parliamentary Committee, KomiCAP, on reform of the EU's Common Agricultural Policy stated in its report "Food & Environment - Swedish strategy for the EU's agriculture in the future" that new goals are needed for the EU's agricultural policy. These are formulated in two main goals:

The EU's Common Agricultural Policy shall aim at the goals of making possible:

- a broad and varied supply of safe food at reasonable prices
- agricultural that is sustainable in the long term

In the report it is emphasised that the expansion eastwards is an issue of high priority, and that a decision is quickly needed on a change of the Common Agricultural Policy to facilitate an accession.

Chapter 8 The situation in Eastern Europe

The agricultural sector in the CEE countries has, like society in general, been subjected to dramatic changes in recent years. Production has fallen steeply, prices have rocketed, consumption has decreased, the trade surplus has turned into a deficit, the agricultural policy has been redirected, etc. Some recovery has taken place during the last few years but in most of the countries the situation which prevailed in the beginning of the 1990s has not yet been reached. Major investments are needed in machinery and fixed assets, but also in knowledge and knowhow, and the sector must gain greater insight into how a market economy works. A generally weak economic situation has made it difficult for the countries themselves to give impetus to agriculture. In recent years, however, some foreign investments have been made in the

agricultural sector. Most of the foreign investments have, however, been made in typical consumer-close areas such as in breweries and bakeries. There has been less interest in investing in basic industries such as slaughterhouses and flour mills.

Chapter 9 *Comparison between the EU-15 and the CEE states*

Poland is the incomparably most important agricultural nation among the candidate states. Poland is also a major foodproducer by comparison with the present EU member states. Romania and Hungary are also important agricultural nations. Other candidate states have relatively modest production.

The conditions are good in some of the CEE states for production of agricultural products. The CEE states have cost advantages and the structure is favourable in some of them. There is a long tradition of exporting food and there are well established channels, particularly in the markets to the east. Agriculture is usually less tightly regulated than in the EU and acts in a more competitive marketplace.

The productive apparatus in the CEE states is vulnerable. There is a shortage of capital which results in failure to make essential investments, particularly in machinery and fixed assets. This applies both to the primary production and to the food industry. It is therefore difficult for the CEE states to create a continuous supply of uniform and high quality. Competence is lacking, especially in so far as company management and marketing knowledge are concerned.

There are also institutional obstructions in the form of, *i.a.*, unclear rules on land ownership rights, something which also impedes competitiveness. In the short term the CEE states are likely to have the best possibilities to compete with the EU in the vegetable sector. The opportunities would appear to be the greatest for staple

goods such as grain and oil seed. These products can be produced with a relatively modest capital input and the goods can be traded without extensive processing. Moreover, goods of this type are relatively anonymous in the eyes of the end consumer. Areas within the EU with low yields and a high cost situation are the ones most likely to be subjected to competition from the CEE states. Oil seed cultivation in Scandinavia is one example where competition from the CEE states may be keen.

There also appear to be good prospects for competition for labour-intensive special products where mechanisation is not a viable alternative. Examples of such products are fruit, vegetables and berries. Low labour costs are the foremost means of competing for the CEE states. In particular, the EU states in southern Europe will be exposed to the competition in these product areas. On account of quality problems, these products will be sold firstly as raw materials for the food industry.

Animal products and special crops with a high level of mechanisation are more difficult for the CEE states to compete with in the short term. Substantial investments will be required, not least in the food industry. These products are more highly exposed to the end consumer, which necessitates an improvement in the image of the CEE states.

On the animal product side it is primarily the northern EU states with large-scale animal production that will be exposed to competition from production in the CEE states.

Chapter 10 Scenarios for development of the CAP

In the directives for the investigator it is stated that three different scenarios for the agricultural policy are to be included in the analysis, namely:

- Marginal change of the CAP

- Complete liberalisation of the CAP
- Gradual reform of the CAP

The Commission's proposals for a reform, Agenda 2000, imply relatively modest changes of the CAP. The investigator therefore considers it to be most practicable to use the Commission's proposals as a basis for evaluation of the scenario with only marginal changes of the CAP. Within this scenario it is also the opinion of the investigator that, for the sake of completeness, an alternative should be evaluated according to which today's production-linked support is converted to decoupled support.

Chapter 11 Analysis of consequences

Marginal change of the CAP

If the Common Agricultural Policy is formulated in accordance with the proposals put forward in Agenda 2000, the investigator believes that the policy will be more beneficial to agriculture in the EU-15 than to agriculture in the CEE states. Supply control is, for example, still an important element of market regulation. Measures of this type will impede exploitation of the potential that exists in the CEE states. In contrast, an agricultural sector within the EU which for a long time has been able to build up its production and has been protected from competition is likely to have a more favourable starting point if this policy is retained.

The treatment of the direct support is a major element of uncertainty for the CEE states. If the EU asserts the underlying reasons which existed when the different forms of direct support were introduced, i.e. price compensation, there is a substantial risk that the CEE states will completely miss out on such support. Even if the CEE states will be entitled to direct support there are considerable difficulties in making just calculations which reflect the conditions prevailing in the CEE states. Even if the prices in the EU and the CEE states are gradually evened out upon the

expansion a complete lack of direct support will be a severe competitive disadvantage despite the costs being lower, for example for arable land.

Supply quotas also mean that trade possibilities for the CEE states are limited, and there may even be a risk of the EU attempting to solve some of its WTO problems by slowing down the development of the agricultural sector in the CEE states. Exports of food from the CEE states, primarily to eastward markets, which are profitable at present without export subsidies, would be impossible to maintain after joining the EU. The Commission's proposals in Agenda 2000 nevertheless mean that in the normal situation it is possible to export grain and beef without subsidies.

The possibilities for the food industry in the CEE states are also disadvantaged by a policy that holds back the production potential. There is a risk of raw material supplies being rendered more difficult and of the industry not being able to develop.

The consumers are adversely affected by higher food prices, which is also a negative effect. Increases in food prices have a particularly heavy impact in the CEE states where a large share of income is already being used for food purchases.

Higher prices in the CEE states mean that farmers are given economic incentives to increase the use of fertilisers and pesticides, which have an adverse effect on the environment.

Supply quotas and other regulatory intervention will result in difficulties for the agricultural sector to grow in the CEE states. Regional support may therefore be needed to facilitate, as a preventive measure, a transition to some other activity.

The budget costs for the market support in the event of an expansion will be relatively limited in this alternative, in that production in the CEE states is held back. The investigator

therefore states that the budget is not decisive for the possibilities of expanding the EU if the CAP is retained.

In the coming WTO negotiations, the USA, among others, may impose demands on the EU to make the grants to agriculture less linked to production. In the opinion of the investigator decoupled support will give the CEE states greater opportunities to compete on the market by comparison with the current direction of the CAP. The change will nevertheless involve steeply increased budget costs and a risk of difficult administrative problems.

For Swedish agriculture this alternative means that the competitive pressure from the CEE states will be relatively modest. Supply limitations and doubts about the handling of the direct support are factors which restrict offerings from these countries.

Complete liberalisation

This alternative is largely in line with the report submitted by the KomiCAP Parliamentary Commission.

The investigator believes that this alternative gives agriculture in the EU-15 and the CEE states more equal terms when it comes to competing on the market. The comparative advantages of these countries in the form of fertile soils, cheap production factors and skilled company management, etc., can be put to use more efficiently. This alternative also gives farmers in the CEE states an opportunity to develop their farms within the framework of the existing potential. The investigator nevertheless wishes to point out that agriculture in the CEE states has a fragile starting situation. However, agriculture in the EU member states must also be realigned and adopt the changes which have not been necessary in consequence of the protection afforded by the regulations. For farmers within the EU this development, with removal of the support provided today, will obviously be negative, at least in the short term.

According to this scenario, food prices will fall as a consequence of the removed of regulations. This is particularly important in the CEE states, where a large share of income is used for food.

This scenario provides agriculture with better opportunities for development compared with the current policy being kept unchanged. In some of the CEE states, keener competition from the EU may, however, lead to farming being superseded. It may therefore be necessary for regional support to be made quickly available in these areas.

The transitional measures in this alternative are directed towards the EU states, because the measures have to be completed before the expansion eastwards. The EU must first and foremost lower the internal support prices to the world market level. The time schedule for this will be guided by the market conditions. Of overriding importance, however, is that all products are embraced by the change.

According to this scenario, the support will be dispensed with once the CEE states become members of the EU. Bearing in mind that the support will thus be temporary there is every reason to apply the currently valid support systems as far as possible to ensure that new systems will not become permanent. A different alternative could be a more decoupled support. The advantage of this type of support is that the market penetratation in the agricultural sector occurs more quickly.

For Sweden this scenario means that competition will be keener than if the CAP remains unchanged. It is believed that CEE states with similar production and situated geographically close will be able to compete with the Swedish producers. To begin with, the CEE states would probably be able to compete with bulk goods used as raw materials in the industry. In the longer term there will be possibilities to compete also with more highly refined products. Sweden should also have a possibility to export to the CEE states.

Hitherto the Swedish food industry has made few investments in the CEE states compared with other EU members states.

Gradual reform

The goal for the alternative designated gradual reform is the same as for radical reform. To achieve this goal it is presumed that transitional measures will be applied within both the EU-15 and the CEE states.

The investigator wishes to emphasise that the need for transitional measures is different in the EU-15 and in the CEE states.

For the EU-15, measures are needed which can facilitate a closing of the price levels within the Union to the price levels prevailing on the world market. To soften the effects of the price decrease, it may be necessary to introduce temporary compensation by some other means, for instance in the form of area and headage payments. If the payments are made available for only a short period, it is an advantage if today's support systems are utilised as far as possible to facilitate the administration. If the direct support is given for a longer period, the introduction of more decoupled grants should be considered. The length of the transitional periods can vary between different product areas. For grain, reforms have already been introduced whereas in the sugar area no reform work has as yet been started. Provided that the EU-15 and the CEE states will be united in a single market it will not be possible for reasons of competition, for the EU-15 to continue unilaterally with direct support after the transitional period.

Agriculture in the CEE states is in need of other types of transitional measures. When the entirety is viewed, there is no advantage to be gained by the CEE states adapting their price levels to today's EU level. The transitional measures will therefore instead be directed towards developing both primary and food production. This may concern, for example, measures aimed at raising the product quality, increasing knowledge among the work force,

increasing market awareness, improving the structure, etc. These measures are necessary in order for the CEE states to be able to compete in the single market.

Trade between the EU-15 and the CEE states is a very important area in preparing for the expansion. The current trade agreements do not give the CEE states enough benefits to bring about the desired development. Another disturbing element is that the EU-15 provides export subsidies when trading with the CEE states and when exporting to the CEE states' most important export markets, e.g. Russia.

Greater concentration on direct support and transitional measures directed towards the EU-15 will lead to temporarily rising budget costs.

2 Uppdrag och genomförande

2.1 *Gemensamt uppdrag*

Regeringen tillsatte genom beslut den 23 januari 1997 sju stycken utredningar som gavs i uppdrag att utreda konsekvenserna av att utvidga EU. Utredningar tillsattes på följande områden:

- Säkerhetspolitik
- Miljö
- Samhällsekonomi
- Jordbruk
- Regional utveckling
- Rättsligt och inrikes samarbete
- Personers fria rörlighet

Samtliga utredningar skall till den 31 oktober 1997 redovisa sina betänkanden.

2.2 *Uppdraget på jordbrukets område*

På jordbrukets område gavs i uppdrag att utreda konsekvenserna för Sverige, EU som helhet och kandidatländerna av EU:s utvidgning vad avser jordbrukspolitikens samhällsekonomiska effekter såsom:

- Konsumentprisutveckling
- Produktionsinriktning
- Konkurrenskraft
- Sysselsättning
- Struktur

I uppdraget ingår även att miljömässiga och regionala aspekter ska uppmärksammas.

Utgångspunkten för utredningen är att samtliga 11 kandidatländer blir medlemmar men även andra sannolika alternativ bör redovisas. Olika scenarier för den gemensamma jordbrukspolitiken bör analyseras. Utifrån denna analys skall utredaren dra slutsatser om utvidgningens effekter för den gemensamma jordbrukspolitiken budget.

Utredningen bör i första hand presenteras i form av kvalitativa resonemang då kvantitativa beräkningar inte alltid går att göra. Utredningen bör också bidra till att informera och väcka debatt.

Direktiven i sin helhet finns i bilaga 1.

Till utredaren har en expertgrupp varit knuten bestående av Departementsråden Lena Johansson Finansdepartementet och Christer Wretborn Jordbruksdepartementet samt konsulten Ingemar Nilsson. Gruppen har regelbundet haft sammanträden i syfte att bl.a. diskutera utredningens inriktning och att lämna synpunkter.

Utredaren har givit Internationella Handelshögskolan i Jönköping under ledning av professor Börje Johansson i uppdrag att göra en studie över produktiviteten i den polska jordbrukssektorn. Arbetet presenterades i form av ett öppet seminarium. Vid seminariet deltog företrädare för näringsliv, statliga myndigheter samt från universitet.

Ordföranden och sekreterare har tillsammans med expertgruppen genomfört studieresor till Polen, Litauen samt till EU-kommissionen i Bryssel.

3 Innehåll

Rapporten inleds med en allmän problembeskrivning av situationen för EU:s jordbrukspolitik med betoning på utvidgningen österut. Andra frågor som tas upp översiktligt i detta sammanhang är budgeten och WTO. I ett speciellt kapitel ges en sammanfattning av det reformförslag som kommissionen lämnade i juli 1997. I detta kapitel ingår också en sammanfattning av kommissionens länderyttranden, de s.k. aviserna. Betänkandet från KomiCAP, Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik, SOU 1997:102, redovisas i kapitel 7. Därefter följer en sammanfattning av olika utredningar som tidigare gjorts på området. Störst utrymme ges det arbete som utförts av kommissionen. Därefter görs en genomgång av situationen i CÖE-länderna (länderna i Central- och Östeuropa). Beskrivningen inleds med ett avsnitt som ger en bild av jordbrukssektorn i CÖE-länder och därefter ges en översiktlig bild av den totala ekonomiska situationen. Med ledning av de förutsättningar, såväl naturliga som politiskt givna, som finns för jordbruk i CÖE-länderna och EU görs en jämförelse mellan dem. Denna jämförelse utgör grunden för analysen av effekterna av de olika scenarierna.

I det följande kapitlet målas de olika scenarier upp som finns angivna i uppdraget.

- Marginella förändringar
- Successiva förändringar
- Fullständig liberalisering före utvidgningen

Rapporten går därefter in i den analyserande delen. Analysen delas upp i följande huvudpunkter:

- Producentledet
- Livsmedelsindustri
- Prisutveckling
- Konsumtion

- Handel
- Budget
- Miljö, regional utveckling, m.m.

De olika parametrarna analyseras med avseende på effekter för:

- Sverige
- EU i sin helhet
- Kandidatländerna

Rapporten avslutas med några generella synpunkter.

I bilaga 1 finns de fullständiga direktiven för utredningen. I bilagorna 2 och 3 redovisas ländervisa beskrivningar av jordbrukssektorerna i CÖE-länderna samt en analys av effekterna av de olika scenarierna för enskilda jordbruksprodukter.

4 Problembeskrivning

EU står inför sin femte och hittills största utvidgning både vad gäller antal länder och invånare. Denna utvidgning skiljer sig också på många andra sätt från de övriga, som exempel kan nämnas att det är frågan om::

- Länder som historiskt haft annat styrelsesätt
- Länder som nyligen genomgått genomgripande förändringsprocesser
- Länder som i nuläget har svagare ekonomier än något av de nuvarande EU-länderna
- Länder där jordbruket i de flesta fall spelar en betydligt större roll för näringslivet
- Länder som har en annan fördelning av befolkningen, regionalt och med avseende på sysselsättningen

Av bl.a. dessa skäl finns det mycket som talar för att det kan krävas förändringar av politiken i EU för att motverka negativa konsekvenser som annars kan uppstå och anpassa EU till den nya verklighet som utvidgningen medför.

Jordbruksområdet är i detta sammanhang kanske ett av de tydligaste exemplen. Jordbrukssektorn i kandidatländerna avviker i många fall markant från jordbruket i EU-15. Under de senaste åren har dessutom jordbruket i kandidatländerna varit inne i en mycket snabb omvandlingsprocess till följd av den omvälvning, såväl ekonomisk som politisk, som skett.

Vid sidan om Östeuropautvidgningen bedöms de kommande handelsförhandlingarna vara av störst betydelse för EU:s jordbrukspolitik. Budgeteffekterna av dessa åtgärder är också av stor betydelse. Dessa frågor bör ses i ett gemensamt sammanhang med Östeuropautvidgningen eftersom de tillsammans kommer att påverka utformningen EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

4.1 *EU:s nuvarande jordbrukspolitik*

Grunderna för EU:s jordbrukspolitik formades under slutet av 1950-talet och har därefter i stort sett varit oförändrade. EU:s sex medlemsländer hade vid detta tillfälle underskott av livsmedel och utformningen av politiken kom att präglas av denna marknadssituation. Politiken inriktades mot att stödja och stimulera den egna produktionen. Det skedde i huvudsak genom att avskärma den inhemska marknaden från importkonkurrens och lyfta ut överskottsproduktion med hjälp av bidrag. På relativt kort tid förändrades marknadsläget i EU och från början av 1980-talet har EU, totalt sett, ett överskott av jordbruksprodukter. Tilltagande överskott och pressade priser på världsmarknaden tvingade EU till ökade budgetutgifter, främst för exportbidrag. För att motverka detta började EU att alltmer tillgripa produktionsbegränsande kvoter m.fl. liknande system. I slutet på 1980-talet påbörjades nya handelsförhandlingar på jordbrukets område. Dessa faktorer sammantaget ledde till att EU 1992 genomförde sin hittills största reform på jordbruksområdet. Reformen innebar att en del av stödet till jordbrukarna via priserna ersattes med direktstöd i form av areal- och djurbidrag.

Den 1 januari 1995 genomförde EU den fjärde utvidgningen med nya medlemsländer. De nya länderna hade samtliga förhållandevis små jordbrukssektorer jämfört med EU:s totala jordbruk. Utvidgningen kunde ske utan omfattande övergångsarrangemang då jordbrukspolitiken i de nya länderna i stort sett var densamma som i EU. Prisnivån var som regel högre i de nya länderna än i EU-12.

Den 1 juli 1995 började UR-avtalet på jordbrukets område att tillämpas. Det innebär bl.a. att tullskyddet sänks successivt liksom möjligheterna att ge exportsubventioner. På vissa varuområden har EU redan fått problem, i synnerhet gäller det begränsningarna av exportstödet.

4.2 Östeuropautvidgningen

10 länder i Central- och Östeuropa samt Cypern har ansökt om medlemskap i EU.

<u>Land</u>	<u>Tidpunkt för ansökan</u>
Ungern	31 mars 1994
Polen	5 april 1994
Rumänien	22 juni 1995
Slovakien	27 juni 1995
Lettland	27 oktober 1995
Estland	28 november 1995
Litauen	8 december 1995
Bulgarien	16 december 1995
Tjeckien	23 januari 1996
Slovenien	10 juni 1996

Samtliga kandidatländer har fått lämna in uppgifter till EU-kommissionen om förhållandena i resp land. I juli 1997 har EU lämnat sina länderyttranden. Tidsschemat är just nu att förhandlingar ska påbörjas under 1998. I CÖE-länderna pågår förberedelsearbetet. Såväl EU som enskilda länder har gått in för att stötta dessa länder i sitt arbete. Det kan nämnas att de nordiska EU-medlemmarna bistår främst de baltiska länderna.

De analyser som gjorts visar på motsättningar mellan å ena sida en stram budgetpolitik och begränsande handelsavtal samt å andra sidan möjligheter för CÖE-ländernas utveckling på jordbruksområdet. Ges CÖE-länderna möjlighet att utveckla sitt jordbruk och utnyttja den produktionspotential som länderna har kommer den gemensamma budgeten att utsättas för hård belastning. Vid nuvarande prisnivåer kommer dessutom begränsningar enligt UR-avtalet av möjligheten att ge exportsubventioner att utgöra ett hinder.

Tillämpas däremot en stram budgetpolitik kommer CÖE-länderna att få svårt att utveckla sitt jordbruk vilket kommer att få en hämmande effekt på den ekonomiska utvecklingen i dessa länder. Motsvarande resonemang gäller även för struktur- och regionalstöden.

Det finns betydande skillnader mellan jordbruket i EU-15 och i CÖE-länderna. Priserna i EU-15 är som regel betydligt högre än i CÖE-länderna. En direkt tillämpning av EU:s prisnivåer kan därför leda till problem i form av minskad konsumtion och till stimulans att öka produktionen. Jordbrukssektorn i CÖE-länderna, i synnerhet livsmedelsindustrin, är i sämre skick än i EU-15. Konkurrens på en gemensam marknad kan därför leda till att jordbruket i dessa länder kan få svårt att klara konkurrensen även på sin egen hemmamarknad. Utöver dessa problemområden kan nämnas företagstrukturen, markpolitiken och kunskapsnivån.

En utvidgning av EU kan därför komma att ställa nya krav på CAP vilka kan vara svåra att klara inom ramen för nu gällande regler.

4.3 *UR-avtalet*

Den 1 juli 1995 trädde UR-avtalet i kraft vilket innebär:

- Reducerade importtullar
- Begränsningar i exportstöden
- Minskat internstöd

Nu gällande avtal löper fram till 30 juni 2001.

EU:s stora reform av den gemensamma jordbrukspolitiken 1992 var viktig för att underlättade tillämpningen av UR-avtalet. Effekterna av avtalet varierar mycket mellan olika varuområden.

För vissa produkter har effekterna av begränsat utrymme för subventionerad export varit kännbara redan de första åren. Exempel på sådana produkter är nötkött, fjäderfäkött och vissa mjölkprodukter. På spannmålsområdet kunde en stor del av överskottet under 1995/96 exporteras utan bidrag p.g.a. höga världsmarknadspriser. I den marknadsbedömning som görs av kommissionen, "Long Term Prospects", väntas EU åter ställas inför att antingen höja trädesuttaget eller bygga upp stora interventionslager för att inte överskrida exportkvoten. Kritik har framförts mot EU från länder som USA, Australien och Kanada att avtalet inte har efterlevts. Detta har bl.a. resulterat i EU tvingats göra justeringar av regelverket i efterhand i form av bl.a. tullfria importkvoter .

Förhandlingar om ett nytt WTO-avtal ska starta senast under 1999.

Vissa av CÖE-länderna ingår i WTO och omfattas också av UR-avtalet. De länder som är WTO-medlemmar är följande: Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Förhandlingsresultatet för länderna har givit litet utrymme för subventionerad livsmedelsexport. Alla länder utom Polen har bundit sina budgetbegränsningar i nationell valuta. Polen har bundit sina åtaganden i UD\$. Hög inflation under de senaste åren har urholkat det mesta av innehållet i avtalet. Jämfört med EU:s exportkvoter är CÖE-ländernas kvoter av betydligt mindre storlek för de flesta produkter.

Tabell 1 **Kvoter för subventionerad export år 2000/2001, miljö ton**

Produkt	EU-15	CÖE-10*
Spannmål	25,3	1,8
Socker	1,3	0,3-0,4
Nötkött	0,8	0,1-0,15
Griskött	0,45	0,1
Smör	0,399	0,015-0,05
Ost	0,321	0,03-0,06
Andra mjölkprod	0,958	0,07-0,08
Frukt och grönt	0,750	0,77-0,8

* Uppskattade kvantiteter för de fyra CÖE-länder som inte är GATT-medlemmar

Källa: SOU 1996:171

De kommande WTO-förhandlingarna är en viktig faktor som påverkar den framtida utvecklingen av CAP. Redan med nu gällande avtal kan det komma att krävas förändringar och en utvidgning av EU skulle ytterligare kunna förstärka ett sådant krav.

4.4 ***EU:s Jordbruksbudget***

EU:s totala budget omsluter ca 85 mdr ecu, motsvarande ca 750 mdr kr. Av detta används omkring hälften för olika jordbrukspolitiska insatser.

Budgeten finansieras av avgifter från medlemsländerna, uppdelat på fyra komponenter. Avgifterna kallas med ett gemensamt namn egna medel. Det totala uttaget av egna medel begränsas av ett tak som är relaterat till EU:s samlade bruttonationalinkomst (BNI). Under nuvarande budgetperiod på sju år stiger detta tak, för att vara 1,27% av BNI det sista året för perioden, 1999. Budgeten stiger alltså reallt över perioden.

De fyra komponenterna är följande:

1. Tullar som inflyter vid import till EU från tredje land tillfaller till 90% gemenskapen för finansiering av den gemensamma budgeten. (Resterande 10% behåller landet som står för upp-
börden, för administration).
2. Jordbruksavgifter som tas ut inom den gemensamma jord-
brukspolitiken tillfaller också gemenskapen till 90%.
3. Momsbaserad avgift. Alla länder betalar en avgift som är
relaterad till landets momsbas (enligt gemensam EU-defini-
tion), i princip i förhållande till landets konsumtion.
4. BNI-baserad avgift. De inkomster som saknas för att finansiera
ett enskilt års budget efter att de övriga tre avgiftsuttagen har
tagits i anspråk, finansieras med en avgift som baseras på det
enskilda landets BNI.

Utgifterna på EU:s budget är uppdelad i fem utgiftskategorier:

- Jordbruk
- Strukturfonder
- Interna åtgärder
- Externa åtgärder
- Administration

Jordbruksutgifterna utgör som nämnts ca 50% av utgifterna, medan strukturfonderna utgör drygt 30%. Tillsammans utgör alltså dessa två utgiftskategorier drygt 80% av EU:s utgifter över den gemensamma budgeten.

Budgetläget för den gemensamma jordbrukspolitiken har vid åtskilliga tillfällen varit föremål för diskussion. Under de senaste åren har detta inte minst gällt de merkostnader som uppstått som en följd av CAP-reformen 1992. Övergången från prisstöd till ett allt större inslag av direktstöd (arealstöd och djurbidrag) har lett till att budgetkostnaderna har ökat. Under det senaste året har jordbruksbudgeten också ansträngts av den s.k. BSE-krisen.

Kostnader har dels uppstått p.g.a. att direkta insatser har vidtagits för att bl.a. slakta ut djur, dels p.g.a. att konsumtionen av nötkött har minskat vilket lett till ökade interventionsuppköp.

Inför 1997/98 års "prispaket" lämnades av kommissionen förslag till åtgärder för att minska utgifterna, bl.a. reducerade arealstöd. Detta förslag har inte godkänts.

Som framgår av det föregående finns det problem med jordbruksbudgeten men i realiteten har detta inte skapat någon verklig press på att reformera CAP. Det har funnits medel kvar inom budgetramarna och det har då inte ansetts finnas behov av förändringar.

Budgetfrågan kan förväntas spela en stor roll vid bedömningen av konsekvenserna för utvidgningen. Det är helt klart att CÖE-ländernas bidrag, i absoluta tal, till den gemensamma budgeten inledningsvis kommer att bli litet. Budgetsituationen kommer därför att vara en viktig faktor för hur den gemensamma jordbrukspolitiken skall utformas.

5 Tidigare studier av en EU-utvidgning på jordbruksområdet

I följande avsnitt görs en genomgång av de viktigaste studierna som gjorts av konsekvenserna av att utvidga EU med länder i Central- och Östeuropa. Studierna refereras kortfattat och det görs inte någon värdering.

De studier som har gjorts har tillkommit vid olika tidpunkter, från början av 1990-talet till dags dato, och är av denna anledning inte helt enkla att jämföra. Till en början avsåg de flesta utredningarna enbart ett fåtal av CÖE-länderna (Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern). Det är först under de senaste åren som utredningarna avser alla 10 CÖE-länderna.

5.1 Kommissionens utredningar

5.1.1 Kommissionens expertgrupper

Under 1994-1995 genomförde fyra fristående forskargrupper studier av en utvidgning på uppdrag av kommissionen. Studien avsåg en utvidgning med sex länder och det var främst budgetkonsekvenserna som behandlades.

I samtliga rapporter konstateras antingen genom egna beräkningar eller genom att referera till andras att utvidgningen kommer att belasta budgeten avsevärt. Man konstaterar att det är svårt att göra mer exakta budgetberäkningar eftersom utvecklingstakten i CÖE-länderna är svår att förutse. Det framförs också att studier av budgeteffekterna inte är tillräckliga eftersom man inte fångar upp de samhällsekonomiska vinsterna av en utvidgning.

Samtliga forskarrapporterna förordar en radikal reform av CAP. Det ska ske genom att stödpriserna sänks och att jordbrukarna ges kompensation i form av avlänkat direktbidrag. I en av rapporterna förordas att direktstödet enbart ges till jordbrukarna i EU-15.

5.1.2 Kommissionens länderrapporter

Under 1994 genomförde kommissionen en grundlig inventering av situationen inom jordbrukssektorn i CÖE-länderna. Kommissionen lämnade sommaren 1995 en rapport för vart och ett av de tio länderna. Rapporterna innehåller översiktliga beskrivningar av det allmänna ekonomiska läget och mera detaljerade genomgångar av jordbrukssektorn avseende produktion, konsumtion, handel, politik, strukturförhållande m.m. Rapporterna innehåller inte några värderingar eller förslag. Det finns dock prognoser över den allmänna ekonomiska utvecklingen samt för de viktigaste jordbruksprodukterna fram till år 2005.

I dessa rapporter förväntas en viss ökning av konsumtionen av jordbruksprodukter, främst animalier p.g.a. att den allmänna inkomstnivån väntas stiga. Konsumtionen väntas dock inte återgå till de nivåer som rådde innan de ekonomiska omvälvningarna genomfördes. Produktionen i jordbruket väntas också öka men inte nå den nivå som rådde i slutet på 1980-talet. Strukturuomvandlingen i jordbruket väntas gå långsamt beroende på kapitalbrist.

5.1.3 Kommissionens "Strategy Paper"

I december 1995 presenterade kommissionen det s.k. "Strategy Paper" i samband med toppmötet i Madrid. I detta paper redogjorde kommissionen för sin syn på effekterna av en utvidgning.

Kommissionens papper grundades på de tidigare utredningarna. I utredningen diskuterades tre olika alternativ till förändring av CAP inför en framtida utvidgning:

- Oförändrad CAP
- Radikal reform
- Vidareutveckling av CAP

Kommissionen förordade det sistnämnda alternativet. I rapporten fanns även vissa förslag till åtgärder som borde vidtas före en anslutning, t.ex. utökade handelskvoter för associationsländerna och program för utbildning.

I utredningen antas att samtliga 10 CÖE-länder blir medlemmar av EU år 2000. Det antas vidare att det sker en prisanpassning fram till år 2005. Kommissionen redovisar prognoser över produktion, konsumtion och handelsbalans för dessa årtal samt för läget år 2010. Prognoserna för 2005 och 2010 är naturligtvis betydligt mer osäkra än prognosen för år 2000.

I sina bedömningar antar kommissionen att produktionsökningarna i CÖE-länderna till stor del vägs upp av att konsumtionen ökar kraftigt. För flera produkter uppvisar dock CÖE-länderna överskott redan år 2000. Överskott antas uppstå för bl.a. spannmål, oljefrö, mjölk, nötkött och fjäderfäkött. För socker och griskött förväntas dock fortsatt underskott.

I rapporten redovisas även en prognos över budgetkostnaderna för de marknadsreglerande åtgärderna. För år 2000 förutsägs tillkommande kostnader i budgeten p.g.a. utvidgningen på ca 9 mdr ecu varav merparten går till direktstöd (arealbidrag och djurbidrag). Till år 2005 och 2010 väntas kostnaderna öka till 11-12 mdr ecu.

5.1.4 Kommissionens utredning angående ekonomiska konsekvenser av ett medlemskap

Våren 1996 gjordes en utredning av DG II vid kommissionen angående de ekonomiska konsekvenserna av en utvidgning. Studien är speciellt inriktad på förhållandena i Polen och Tjeckien. I rapporten görs dels beräkningar över hur budgetkostnaderna utvecklas dels görs beräkningar av hur ekonomin för jordbrukssektorn påverkas.

I rapporten beräknas att EU:s jordbruksbudget belastas med ca 9 mdr ecu år 2000 som en följd av att CÖE-länderna blivit EU-medlemmar. Nära 80 procent av kostnaderna avser olika former av direktstöd. Polen blir enligt beräkningen mottagare av ca 35 procent av stödet.

Av rapporten framgår att CÖE-länderna inte bör få ta del av den kompensation för sänkta priser i form av arealbidrag och djurbidrag som nu ges till jordbrukarna i EU-15. Direktstöden leder till stigande markpriser och därigenom på sikt dyrare livsmedel. Det leder också till att en önskad strukturomvandling bromsas upp. I exemplet med Tjeckien visar man i rapporten att en stor del av marken ägs av stadsbefolkning och att risken då är påtaglig att det är dessa som tar hand om arealbidraget genom arrendavgifter. Av ett räkneexempel framgår att vinsten i spannmålsodlingen ökar med ca 60 procent som en följd av att jordbrukarna i Polen och Tjeckien får arealbidrag.

I rapporten påpekas också riskerna för att konkurrensen snedvrids gentemot andra sektorer.

I rapporten konstateras att CÖE-ländernas konkurrenskraft missgynnas av att man inte kommer i åtnjutande av direktstöden, men också av rent marknadsmässiga skäl (ineffektiv produktion, dålig infrastruktur, m.m.). För att stödja konkurrenskraften finner man i rapporten att det är effektivare att stödja CÖE-länderna via strukturfonderna.

Kommissionen lyfter också fram faran med stigande priser i CÖE-länderna. Det kan leda till att den ekonomiska utvecklingen stagnerar. För Polen har beräkningar gjorts som tyder på att en anpassning till EU:s nuvarande stödpriser för jordbruksprodukter ger en sämre BNP-tillväxt än om man väljer att stå utanför EU.

5.1.5 Kommissionens produktionsprognos

I april 1997 lämnade kommissionen en prognos över marknadsutvecklingen i EU-15 fram till år 2005, "Long Term Prospects". Det finns även en kort utblick avseende förhållandena i CÖE-länderna för samma tidsperiod. Alla prognoser som presenteras bygger på att dagens politik lämnas oförändrad och att WTO-avtalet förlängs på nuvarande nivåer. För CÖE-länderna antas fullt medlemskap för samtliga länder år 2002 och att länderna tillämpar EUs regleringar i form av kvoter m.m.

För CÖE-länderna visar prognoserna att problemen med överskotten minskar jämfört med kommissionens prognos från 1995. För spannmål antas att ett tidigare prognosticerat överskott vänds till ett importbehov. Orsaken till detta är enligt kommissionen att produktionen utvecklas långsammare än vad som förväntades i länderrapporterna från 1995. En annan orsak är att konsumtionen också har ökat sedan det förra prognostillfället.

Tabell 2 **Kommissionens prognoser över
försörjningssituationen i CÖE-länderna,
milj ton**

Spannmål			
	Produktion	Konsumtion	Balans
1989	88,268	91,045	-2,777
1994	72,620	72,726	-0,107
2002	84,046	81,610	2,436
2005	83,709	84,787	-1,078
Prognos i strategidokumentet 1995			
2005	89,600	82,400	7,200
Mjök			
	Produktion	Konsumtion	Balans
1989	38,859	35,138	3,721
1994	27,509	26,253	1,255
2002	30,955	29,897	1,058
2005	32,503	30,497	2,006
Prognos i strategidokumentet 1995			
2005	32,100	29,500	2,600

Källa: EU-kommissionen, Long Term Prospects samt Strategy Paper

5.2 *Andra studier*

Vid sidan av de studier som kommissionen har genomfört har det gjorts en rad olika utredningar från annat håll. Studier har gjorts bl.a. av oberoende forskare, ekonomiska institut och olika länders myndigheter.

5.2.1 Hollands jordbruksekonomiska institut

De holländska jordbruksekonomiska institutet (LEI) publicerade under 1996 en studie över effekterna av att utvidga EU med 4 nya länder, Polen, Tjeckien, Ungern och Slovakien. I studien förutsetts att länderna blir EU-medlemmar från år 2000. Tre olika scenarier över produktionsutvecklingen används:

- Avkastningsökning enligt utvecklingen i EU
- Halva avkastningsökningen jämfört med EU (mest pessimistiska)
- Samma nivå år 2000 som gällde 1989 (mest optimistiska)

Av studien framgår att budgetkostnaderna är ca 30 procent högre i det mest optimistiska produktionsalternativet (1989 års nivå) jämfört med det mest pessimistiska. I den holländska undersökningen konstateras att förutsättningarna för en snabb återhämtning är små. Man konstaterar också att tidigare studier som gjort har varit betydligt mer optimistiska vad gäller takten i produktionsökningen.

5.2.2 USA:s jordbruksdepartement

USA:s jordbruksdepartement (USDA) publicerade vid årsskiftet 1996/1997 en rapport angående konsekvenserna av Östeuropautvidgningen. I rapporten anser USDA att EU i sina utredningar undervärderat lågpriskonkurrens på livsmedelsområdet från CÖE-länderna. USDA anser också att budgetberäkningarna som EU har gjort är i underkant. I rapporten pekar man på några viktiga frågor som man anser måste lösas innan utvidgningen kan komma till stånd:

- WTO-problematiken, det är oförenligt med WTO att öka marknadsstödet till CÖE-länderna
- Direktstöden, det är inte möjligt att undanhålla CÖE-länderna direktstöd utan att bibehålla gränsskyddet mellan de båda områdena
- Exportstöd, det är oförenligt med WTO att öka produktionen om det fortfarande krävs exportstöd
- Prisnivån, det är inte möjligt att ha högre stödpriser i EU-15 än i CÖE-länderna utan att bibehålla gränsskyddet

USDA anser att lösningen på dessa problem är att ta bort direktstöden och att anpassa priserna före en utvidgning. Det innebär ökad konkurrens för jordbruket i EU-15 men det ger ett förbättrat budgetläge och inte några problem med WTO.

USDA har även under sommaren 1997 presenterat en studie av utvecklingen i CÖE-ländernas jordbrukssektorer. USDA ger en betydligt mer positiv bild av produktionsutvecklingen än EU gör i sitt papper "Long term prospect" (se avsnitt 5.1.5). USDA anser t.ex. att CÖE-länder kommer att bli nettoexportörer av spannmål till skillnad från den slutsats som EU drar i sin studie.

5.2.3 Kanadas regering

I mars 1996 presenterade den kanadensiska regeringen, Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC), en studie av effekterna på spannmålsområdet vid en EU-utvidgning. AAFC förutser att det finns avsevärda möjligheter att öka produktionen i CÖE-länderna. Det finns bördiga marker men det måste utvecklas effektiva marknadskanaler och möjligheter måste ges till krediter. CÖE-länderna antas bli nettoexportörer av spannmål. Dessa länder väntas dock inte bli bland de ledande aktörerna på världsmarknaden. AAFC uppmärksammar också att tilltagande överskott innebär problem för ett utvidgat EU vad gäller WTO-åtagandena.

Det antas en viss ökning av förbrukningen av fodersäd men animalieproduktionen når inte upp till samma nivå som i slutet av 1980-talet.

5.2.4 Studier utförda av kandidatländerna

Av kandidatländerna är det främst Polen som har gjort konsekvensutredningar över effekterna av ett medlemskap. I Polen har Jordbruksministeriet en speciell analysenhet (SAEPR) som tillsammans med ett Phare-finansierat institut (FAPA) ansvar för att genomför konsekvensanalyser av ett EU-medlemskap. Under de senaste åren har dessa institut publicerat ett flertal rapporter.

Hösten 1995 presenterades en studie, baserad på en ekonomisk modell, som visade på konsekvenserna för Polen av ett EU-medlemskap. Basalternativet för studien är att Polen inte blir EU-medlem. Medlemsalternativet bygger på att Polen blir EU-medlemmar år 2005 med en 5-årig övergångsperiod som startar år 2000. Som jämförelse redovisas kommissionens prognos från landrapporten som avser förhållandena i Polen år 2000.

Av studien framgår att exportmöjligheterna på vegetabilieområdet blir mindre om landet blir EU-medlem jämfört med alternativet utan medlemskap. På animalieområdet gynnas däremot Polen av ett EU-medlemskap med undantag för mjölk. Studien ger inte något entydigt resultat vid en jämförelse med den prognos som lämnades av kommissionen i de s.k. länderstudierna. För vissa produkter, spannmål, socker och nötkött, visar den polska studien högre exportöverskott, medan förhållandet är det motsatta för andra produkter.

Tabell 3 **Prognos över nettoexporten från det polska jordbruket år 2000, milj ton**

Produkt	Polsk studie		EU-medlemskap		EU-studie*
	Ej medlemskap År 2000	År 2005	År 2000	År 2005	EU-medlemskap År 2000
Spannmål	1,0	1,9	1,4	1,5	0,7
Oljevaxter	0,2	0,2	0,1	0,2	0,4
Socker	0,6	0,6	0,6	0,5	0,1
Nötkött	0,0	0,0	0,6	0,5	0,0
Griskött	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	0,1
Fjäderfäkött	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	0,0

*Avser EU:s länderrapporter från 1995

Källa: SAEPR, Warszawa

Polen har också presenterat en studie varuområdesvis av EU-medlemskapets påverkan. På spannmålsområdet antas att det inte kommer att bli några problem. Den mesta spannmålen används direkt på jordbruksföretagen och går inte i handel. Spannmålsindustrin och då speciellt fodermedelsindustrin kan dock få problem med import från EU-15. På oljevæxtområdet finns det möjligheter för Polen att utveckla sin produktion. Polen bedöms ha god konkurrenskraft för produktion av frukt och grönsaker p.g.a. låga arbetskraftskostnader och goda naturliga förutsättningar. Polen har traditionellt exporterat mjölkpulver till EU och väntas ha goda möjligheter att fortsätta med detta. Polen har de senaste åren utvecklat sin mejeriindustri mot mer högförädlade produkter och det bör finnas möjligheter att inom en snar framtid kunna bli konkurrenskraftig även på dessa produkter. På köttområdet antas i rapporten relativt låg konkurrenskraft.

5.3 Sammanfattande synpunkter

De studier som utredaren har tagit del av ger inte någon samlad bild av konsekvenserna av en EU-utvidgning. Små förändringar av de parametrar som använts ger stort utslag på de beräknade effekterna. Det är därför svårt att utifrån detta material dra några bestämda slutsatser, särskilt i kvantitativa former.

6 Kommissionens reformförslag, Agenda 2000

Sommaren 1997 lämnade kommissionen dels ett förslag till reform av CAP, dels de s.k. länderyttrandena (aviserna).

I följande avsnitt ges en kortfattad sammanfattning av dessa båda paper från kommissionen.

6.1 *Agenda 2000*

Kommissionen anser inledningsvis i Agenda 2000 att 1992 års reform varit framgångsrik vad beträffar marknadssituationen, konsumentprisutvecklingen samt att politiken blivit mer överskådlig. Budgetkostnaderna har ökat. Utifrån gjorda marknadsanalyser (se även avsnitt 5.1.5) konstaterar kommissionen att obalansen på marknaden kommer att tillta under de närmaste åren. Kommissionen bedömer att en ny politik krävs för att klara de villkor som kommer att ställas p.g.a. de internationella handelsförhandlingarna och en östutvidgning. Målen för den nya jordbrukspolitiken kan sammanfattas i följande punkter:

- Förbättra jordbrukets konkurrenskraft
- Säkerställa tillgången på livsmedel av god kvalitet
- Upprätthålla en skälig och stabil levnadsstandard för jordbrukarbefolkningen
- Miljömål skall integreras i jordbrukspolitiken
- Politiken skall skapa kompletterande eller alternativa inkomster och arbetstillfällen för jordbrukarna

Kommissionen har också uttryckt att de administrativa systemen ska förenklas och att de enskilda medlemsstaterna ska få större frihet.

Förslag till förändringar lämnas för tre varuområden:

- Spannmål (inkl oljevaxter och proteingrödor)
- Kött
- Mjök

På spannmålsområdet föreslås att interventionspriset sänks med 20 procent som en engångsåtgärd år 2000. Jordbrukarna kompenseras genom direktbetalning i form av arealstöd. Stödet motsvarar ca 50 procent av stödprissänkningen. Nivån på arealstödet kopplas till marknadsprisutvecklingen enligt samma princip som tillämpats för oljevaxterna. Kopplingen till ett krav på träda för att få arealstöd tas bort men det ges fortfarande möjlighet till frivillig träda. Arealstödet för spannmål, oljevaxter och träda sätts till samma belopp. Det innebär en relativ försämring för oljevaxterna och trädan jämfört med spannmålen. Proteingrödorna ges ett extra stöd jämfört med övriga grödor. Spannmål som används för ensilageändamål är inte längre berättigad till stöd. Enskilda medlemsländer har rätt att nationellt besluta om miljökrav som villkor för att arealstöd ska ges.

På nötköttsområdet sänks pristödet, interventionspriset, med ca 30 procent under en treårsperiod med början år 2000. Interventionssystemet tas i praktiken bort och ersätts med privat lagring. Ersättning ges till producenterna i form av direktstöd (djurbidrag). Enligt det nya förslaget införs ett nytt direktstöd till mjölkkor. Nuvarande maximigräns för antalet handjursbidrag bibehålls.

Mjölkgregeringen bibehålls enligt förslaget i princip oförändrad men det görs en successiv prissänkning med 10 procent under en femårsperiod med början år 2000. Kvotnivåerna bibehålls men det uttrycks en strävan att genomföra förenklingar av systemet. Som kompensation ges producenterna ett direktstöd, djurbidrag. Djurbidragen till mjölkkor, kompensation för prissänkning för kött och mjök, föreslås bli lika stora som till amkorna.

Regionalstödet ska utvecklas för att ge stöd till de jordbruk som kommer att möta förändringar p.g.a. nya förutsättningar inom marknadsregleringen. Nuvarande metoder för fördelning av stöden ska användas även fortsättningsvis.

Stödet till miljöåtgärder inom jordbruket ska ges större utrymme och på ett bättre sätt än tidigare integreras i marknadsregleringen och i regionalstödet. För att få del av stödet ställs större krav på jordbrukaren att det faktiskt har uppnåtts resultat.

Medlemsländerna har möjlighet att begränsa de totala stödutbetalningarna genom ett beloppstak per företag.

Sammanfattning av reformförslaget

	<u>Nuläge</u>	<u>Förslag</u>
<u>Spannmål</u>		
Interventionspris, ecu/ton	119,19	95,35
Arealbidrag, ecu/ton	54,34	66
Trädesbidrag, ecu/ton	68,83	66
<u>Oljeväxter</u>		
Arealbidrag, ecu/ton	94	66
<u>Proteingrödor</u>		
Arealbidrag, ecu/ton	78,49	72,50
<u>Nötkött</u>		
Interventionspris, ecu/ton	2 780	1 950
Handjursbidrag, ecu/djur	135	368
Amkobidrag, ecu/djur och år	145	215
Mjölkkobidrag, ecu/djur och år	--	70
<u>Mjök</u>		
Riktpris		-10% under 5 år
Mjölkkobidrag, ecu/djur och år	--	145

Budgetkostnaderna för att hantera överskottet, exportbidrag, intervention, m.m. beräknas minska med ca 3,7 mdr ecu år 2006 jämfört med ett läge utan reform. Direktstöden beräknas öka med 7,7 mdr ecu.

Kommissionens reformförslag är till sin konstruktion snarlikt den reform som beslutades 1992. Reformen går ut på att dra ner prisstödet och att ersätta producenterna med direktstöd. Förslaget omfattar samma produkter som 1992 medan vissa produkter, som t.ex. socker ännu inte varit föremål för reform.

Vissa skillnader gentemot 1992 års reform går dock att finna:

<u>1992</u>	<u>1997</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Tidsperiod 	
Tre års övergångsperiod	För spannmål genomförs, prissänkningen i ett steg, för nötkött under tre år och för mjölk under fem år.
<ul style="list-style-type: none"> • Ersättningsnivå 	
Full kompensation	Ej något samband mellan sänkta priser och kompensation. Beträkningar tyder på att full kompensation inte ges till alla produkter.
<ul style="list-style-type: none"> • Produktionsbegränsning 	
Spannmål - trädeskrav	Trädesplikten sätts till noll.
<ul style="list-style-type: none"> • Miljökoppling 	
Ej någon uttalad koppling	Möjlighet till nationella beslut.
<ul style="list-style-type: none"> • Modulering 	
Vissa fördelar för små spannmåls- och köttproducenter	Möjlighet att nationellt beslut om beloppstak, fortsatta fördelar för de små köttproducenterna.

6.2 *Kommissionens länderyttrande*

Som en del av kommissionens förslag för det framtida arbetet inom EU lämnades i juli 1997 de s.k. länderyttrandena. Dessa utgör kommissionens bedömning av kandidatländernas möjligheter att bli EU-medlemmar. Kommissionen har gått igenom ländernas förutsättningar bl.a. på jordbruksområdet.

Totalt sett spelar jordbruket en förhållandevis underordnad roll i kommissionens totala bedömning av CÖE-länderna. Det är därför inte troligt att just jordbruksområdet haft någon avgörande betydelse för kommissionens förslag vad gäller de länder som får delta i den första förhandlingsomgången.

Kommissionen anser att det finns två stora problemområden inom jordbruket:

- Prisskillnad mellan EU och CÖE-länderna
- Livsmedelsindustrins konkurrenskraft

I rapporten konstateras att det för i stort sett alla produkter råder en prisskillnad mellan EU och kandidatländerna. Prisskillnaderna är som störst för frukt och grönsaker med en skillnad på upp till 80 procent. En övergång till EU:s prisnivåer skulle enligt kommissionen leda till problem bl.a. med stimulans till ökad produktion vilket skulle kräva en kvotering av produktionen. Stigande priser skulle dessutom trycka tillbaka den inhemska efterfrågan. Det förväntas att en del av prisskillnaden kommer att utjämnas före medlemskapet eftersom högre inflationstakt förväntas i CÖE-länderna än i EU-15.

Vegetabilieproduktionen bedöms kunna anpassas lättare till EU:s regleringar jämfört med animalieproduktionen. Vegetabilieproduktionen gynnas i många fall av en storskalig struktur. På spannmålsområdet bedömer kommissionen att det reformförslag som lämnats ger en utjämning av priserna mellan EU och CÖE-länderna. På sockerområdet kommer prisskillnaden att bestå

vilket kräver att kvoter införs i CÖE-länderna för att bromsa upp en förväntad produktionsökning när priserna utjämnas. På sockerområdet finns det i reformförslaget inte med något som antyder att nu tillämpat kvotsystem ska tas bort. Även för frukt och grönsaker förväntas prisskillnaden ligga kvar vid tidpunkten för medlemskapet.

Animalieproduktionen bedömer kommissionen vara mera problematisk. Den kräver mera investeringar och det behövs bättre företagsledning. På nötköttområdet väntas reformförslaget leda till en prisutjämning. På mjölkområdet bedömer kommissionen att det krävas kvotsystem även i CÖE-länderna för att hålla tillbaka en väntad produktionsökning när priserna utjämnas.

Kommissionen påpekar att stigande prisnivåer i CÖE-länderna underlättar prisutjämningen gentemot EU.

Kommissionen konstaterar att det i samtliga kandidatländer krävs en modernisering av livsmedelsindustrin. Kommissionen finner dock att det har skett förhållandevis stora investeringar i sektorn av utländska företag. Kommissionen förväntar dock en kraftig press på livsmedelsindustrin i CÖE-länderna som en följd av medlemskapet. Det gäller speciellt i de länder där prisökningen blir hög och där primärledet är svagt.

I länderyttrandena görs också en genomgång av respektive lands jordbrukspolitik. Kommissionen finner att flera av länderna redan har påbörjat en anpassning till EU:s regelverk. Som exempel kan nämnas att det har införts utbudskvoter, direktstöd och register över djur och åkermark.

Av de skäl som kommissionen har anfört antar man att de flesta av CÖE-länderna måste få långa övergångsperioder på jordbruksområdet. Periodens längd kan komma att variera mellan olika länder.

Under övergångsperioden ska det vara möjligt att vidta åtgärder för att utjämna prisskillnaden och att stärka konkurrenskraften i livsmedelsindustrin. Kommissionen avvisar bestämt möjligheten för kandidatländerna att få direktstöd (arealbidrag och djurbidrag) under övergångsperioden. Kommissionen antyder att kandidatländerna kan få motsvarande i form av strukturstöd under övergångsperioden. Efter övergångsperiodens slut har kommissionen inte gjort något uttalande om hur direktstöden ska hanteras.

Beaktat samtliga områden kommer kommissionen fram till att 5 av 10 länder kan tas med i en första förhandlingsomgång. Bland de omdömen som kommissionen ger de enskilda länderna kan följande nämnas:

Polen: Kommissionen påpekar att strukturproblemen (stor andel småjordbruk) i det polska jordbruket måste lösas innan Polen kan bli EU-medlem. Polen ges dock en ”medellång” tidsfrist att lösa dessa problem. Om Polen inte löst dessa problem före medlemskapet kommer påfrestningarna på EU:s budget att bli enorma. För övrigt ges Polen goda vitsord av kommissionen. Landet bedöms ha en god möjlighet att öka produktionen så landet kan börja exportera livsmedel. Det behövs dock investeringar i livsmedelsindustrin. Beslut har fattats om att införa en jordbrukspolitik som i många avseenden följer EU:s politik till sin inriktning.

Ungern: Kommissionen konstaterar att det ungerska jordbruket har utvecklats på ett tillfredsställande sätt vilket har resulterat i förbättrad konkurrenskraft. Kvaliteten på produkterna måste dock förbättras liksom lagstiftningen för veterinära och fytosanitära frågor. Strukturen på det ungerska jordbruket är konkurrenskraftig och industrin har lockat utländska investeringar. Jordbrukspolitiken ligger bra i linje med EU:s politik. På handelsområdet har Ungern problem eftersom WTO-avtalet ger landet mycket knappa handelskvoter vid export.

Tjeckiens medlemskap i EU ska enligt kommissionen inte innebära några större komplikationer. Det krävs dock ytterligare

harmonisering av lagstiftningen. Veterinärkontrollen och kontrollen av livsmedelskvaliteten är dock speciellt god i Tjeckien. Kommissionen finner att jordbruket är av förhållandevis liten betydelse i den tjeckiska ekonomin och därför inte är något prioriterat område.

Slovenien bedöms av kommissionen kunna uppfylla EU:s krav på en rad områden redan inom några få år. Kommissionen ser inte att jordbruket ska innebära några större problem för ett EU-medlemskap.

Estland: Kommissionen finner att Estland har goda möjligheter att utveckla vegetabilieproduktionen medan det krävs betydande insatser för att få animalieproduktionen konkurrenskraftig. Det behövs också stora insatser i livsmedelsindustrisektorn. På det administrativa området krävs satsningar eftersom Estland i nuläget inte har i stort sett några marknadsregleringar.

Slovakien föreslås inte få möjlighet att starta förhandlingarna med EU bland den första gruppen av länder. Att Slovakien inte kan accepteras baseras på politiska grunder. I de övriga länderna som undantas från förhandlingar är skälen svaga ekonomi. På jordbruksområdet finner kommissionen att Slovakien varit förhållandevis framgångsrikt. Produktionen har följt de mål som ställts upp.

Det krävs dock stora investeringar och överkapacitet måste bort ur industriledet. Slovakien har påbörjat harmoniseringen till EU:s regelverk bl.a. på veterinärområdet.

Bulgarien: Kommissionen anser att den bulgariska jordbrukssektorn måste genomgå en fundamental reformering. Det har ännu inte genomförts någon heltäckande landreform. Det saknas fungerande kreditväsende för att finansiera markköp vilket leder till en mycket dåligt fungerande marknad för jordbruksfastigheter. Kommissionen påpekar vidare att det krävs stora insatser för att harmonisera lagstiftningen på bl.a. veterinärområdet. Kommis-

sionen ser dock positivt på den förändring av den politiska ledningen som skett det senaste året.

Rumänien har påbörjat en anpassning till ett mera marknadsorienterat jordbruk men har enligt kommissionen mycket kvar att göra. De åtgärder som gjorts hittills är förhållandevis begränsade. Det krävs också betydande förändringar i bl.a. veterinärlagstiftningen. Kommissionen påpekar också att det krävs betydande förbättringar i de administrativa systemen.

Lettland: Det har genomförts en landreform i Lettland men det saknas fortfarande en fungerande marknad för jordbruksfastigheter. Det finns inte några mejerier eller slakterier som uppfyller EU:s kvalitetsnormer. Kommissionen påpekar att Lettland behöver skärpa de administrativa rutinerna bl.a. behöver gränskontrollerna förbättras.

Litauen har problem med registreringen av åkermark. Kommissionen framför att den litauiska livsmedelsindustrin är i dåligt skick och torde få svårt att konkurrera på EU-marknaden. Det har skett en viss harmonisering av regelverket men mycket återstår. Ett annat problem är att landet saknar resurser att stödja jordbrukssektorn.

I sammanfattningen för samtliga områden för respektive land omnämns jordbruksfrågorna endast vid två tillfällen. Kommissionen pekar på att strukturfrågorna i Polen måste finna en lösning på medellång sikt och att det tjeckiska jordbruket, i generella termer, måste förbättras.

7 KomiCAPs: betänkande

I direktiven anges att:

”Utredaren bör särskilt ta del av det material som utarbetats inom ramen för den parlamentariska kommittén (Jo 1995:06) om reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik.”

Utredningens betänkande ”Mat & Miljö - Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden” redovisas i SOU 1997:102.

Utredningen konstaterar att det krävs nya mål för EU:s jordbrukspolitik. Dessa formuleras i två huvudmål:

EU:s gemensamma jordbrukspolitik ska syfta till att möjliggöra:

- ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser
- ett långsiktigt hållbart jordbruk

Utöver dessa två övergripande mål skall jordbrukspolitiken även syfta till att produktion, förädling och distribution av livsmedel bedrivs på ett sådant sätt att:

- den biologiska mångfalden bevaras och främjas
- kulturmiljöer bevaras
- ett varierat odlingslandskap främjas
- miljöbelastningen minimeras
- animalieproduktionen sker med högt ställda djurskyddskrav
- en regional balans och en levande landsbygd främjas
- ett internationellt konkurrenskraftigt jordbruk inom EU främjas

För att uppnå de mål som ställs upp anser utredningen att det är viktigt att samhället lagstiftar om åtgärder resp betalar för tjänster som leder till att målen uppfylls. För att uppnå ett brett och varierat utbud av varor till skäliga priser krävs att konkurrensen

på marknaden fungerar. Samhället kan tillhandahålla utbildning och information. Nuvarande marknadsreglering motverkar måluppfyllelsen och behövs därför inte enligt utredningen. För att uppnå miljömålen behövs en gemensam miljölagstiftning som slår fast miniminivåer med möjlighet att nationellt besluta om hårdare regler. Jordbruket bör, enligt utredningen, ersättas för olika typer av miljö tjänster som samhället tillhandahåller. Det behövs en skärpning av den gemensamma lagstiftningen för djurmiljön med möjlighet till en strängare nationell lagstiftning. Utredningen anser att det är rimligt med stöd i syfte att främja en regional balans och en levande landsbygd.

Utredningen finner det vara önskvärt att ta bort marknadsregleringen på sikt. Reformeringen bör gälla samtliga sektorer och hänsyn måste tas till att avvecklingen kan ske under socialt acceptabla former. Utredningen anser det vara rimligt med bibehållet gränsskydd under en övergångsperiod. För att underlätta en omställning av jordbruket är det rimligt att jordbruket ges stöd under en övergångsperiod. Stödet bör ges i form av direkta bidrag som är frikopplade från produktionen så långt som möjligt.

Vad gäller EU:s utvidgning österut framhålls i utredningen att det är en prioriterad fråga. Utredningen anser att det relativt snabbt krävs beslut om en ny inriktning av EU:s gemensamma jordbrukspolitik för att underlätta utvidgningen. Det bör utifrån dessa beslut konstrueras lämpliga övergångsåtgärder.

8 Läget i Östeuropa

Det inledande avsnittet i följande kapitel ger en bild av jordbrukssektorn i CÖE-länderna. Beskrivningarna koncentreras på utvecklingen under 1990-talet. Därefter ges även en översiktlig beskrivning av det allmänna ekonomiska läget i CÖE-länderna. Beskrivningarna koncentreras på de parametrar som beaktas i samband med fördelning av regionalstöd på jordbrukets område.

I bilaga 2 ges översiktliga beskrivningar av jordbrukssektorn i resp CÖE-land.

8.1 *Jordbrukssektorn*

De 10 CÖE-länderna är sinsemellan mycket olika vad beträffar storlek, strukturförhållanden, de naturliga förutsättningarna för jordbruk, jordbrukets betydelse för ekonomin, jordbruksbrukspolitiken utformning m.m. Händelseförloppet i länderna de senaste 10 åren följer dock i stort samma mönster.

Länderna i Central- och Östeuropa har varit utsatta för mycket stora omvälvningar under de senaste åren. Både de politiska och ekonomiska systemen som varit rådande sedan andra världskriget ändrades på mycket kort tid i slutet av 1980-talet och början på 1990-talet. Det har fått stora konsekvenser inte minst på jordbrukets område.

I det tidigare systemet kännetecknades jordbruket i dessa länder av ett stort inslag av statlig styrning. Staten fastställde såväl producentpriserna som konsumentpriserna och subventioner gavs till jordbruket vid inköp av produktionsmedel. Merparten av produktionsresurserna var i statlig ägo. Den statliga styrningen var starkt inriktad mot att uppnå vissa produktionsmål. Prisnivån hölls nere för såväl producenter som konsumenter. Producenterna

fick ofta subventioner vid inköp av insatsvaror. Konsumenter fick likaledes matpriserna subventionerade. Resultatet blev ofta att produktionsmålen uppfylldes utan att hänsyn togs till resurseffektivitet. Konsumtionen kunde hållas på en hög nivå trots att det inte motiverades av de allmänna ekonomiska förutsättningarna. Även utrikeshandeln var i de flesta fall statligt styrd genom handelsmonopol.

När den politiska kursen vändes kom detta också att påverka jordbruket. Priserna på konsumentvaror tilläts att stiga, subventionerna till jordbruket togs bort och handeln med tredje land liberaliserades. Olika program sattes igång för att privatisera marken och utländskt kapital gavs möjlighet att köpa in sig i livsmedelsindustrier. Institutionella hinder som t.ex. oklarheter i äganderätten och en dåligt fungerande marknad för jordbruksfastigheter har dock i flera länder hållit tillbaka privatiseringen av den statligt ägda egendomen. De utländska investeringarna i livsmedelssektorn bygger inte sällan på från väst importerade råvaror eftersom försörjningen från hemmamarknaden är besvärlig. Merparten av investeringarna har gjorts i branscher som tillverkar högförädlade livsmedel som t.ex. läskedrycker, bakverk och vissa mejeriprodukter. Intresset för investeringar i basindustri som kvarnar och slakterier har varit betydligt mindre. Från svensk sida kan nämnas om investeringar i bryggeri- och stärkelseindustrin i de baltiska länderna. Nyligen har det även skett en svensk investering i kvarnindustrin i Lettland.

Jordbruket påverkades av den allmänna nedgång som drabbade samhället i form av stigande inflation, högre räntor och större arbetslöshet. Kostnaderna i jordbruket har som regel stigit snabbare än produktpriserna vilket har lett till att jordbruket har hamnat i en kostnadsfälla.

Effekten av detta blev att både produktion och konsumtion minskade. Det var främst konsumtionen av förhållandevis dyra livsmedel som kött som minskade mest. Handelsbalansen på jordbruksområdet försämrades också och de flesta av länderna

gick från att vara nettoexportörer till att bli nettoimportörer. En viktig orsak till detta var att handelsutbytet med f.d. Sovjet, som tidigare varit den viktigaste handelspartnern, minskade dramatiskt. CÖE-länderna har haft det svårt att kompensera detta handelsbortfall med ökad export t.ex. till EU.

Nedgången var som störst i början på 1990-talet, därefter har läget börjat att stabilisera sig och i de flesta länder har det skett en viss återhämtning fr o m 1994. I regel har återhämtningen börjat i vegetabiliesektorn medan animaliesektorn fortfarande släpar efter.

Genomgående för länderna i Central- och Östeuropa är att användningen av produktionsmedel är lägre än genomsnittet för EU-länderna. Spannmål är den gröda där avkastningen ligger förhållandevis bäst till jämfört med de ledande länderna inom EU. Tjeckien och Ungern är de länder som har den högsta avkastningen. För de mer specialiserade grödorna och för animalieproduktionen är dock avkastningen betydligt lägre än medeltalet för EU. Låg användning av insatsvaror som t.ex. bevattningsutrustning och proteinfodermedel är bidragande orsaker. En annan orsak till att animalieproduktionen drabbats förhållandevis hårt är att denna produktion tidigare till största delen bedrevs av stora statlig eller kooperativt ägda jordbruk. När denna typ av jordbruk delvis avvecklades förmådde inte de nya företagstyperna att hålla produktionen uppe. Kvaliteten och då speciellt i förädlingsledet har varit ett annat bekymmer. En stor del av exporten gick tidigare till f.d. Sovjet och de kvalitetskrav som rådde på denna marknad var betydligt lägre än för t.ex. EU. Frukt och grönsaker är exempel på varor som av kvalitetsskäl inte förmått att konkurrera i Västeuropa.

Historiskt sett har livsmedelskonsumtionen per person varit hög i CÖE-länderna. Konsumtionen av många animalieprodukter har varit högre än i Västeuropa. Förändringen av politiken i början på 1990-talet innebar att priserna på livsmedel steg kraftigt vilket resulterade i kraftigt minskad konsumtion. En allmän förbättring i

ekonomin har lett till att den inhemska konsumtionen har påbörjat en återhämtning. Det kan dock förväntas att konsumtionsinriktningen kommer att förändras jämfört med tidigare. Det väntas t.ex. att konsumtionen av kyckling kommer att öka snabbt medan konsumtionen av andra köttslag inte kommer att ha samma utvecklingstakt.

Totalt sett finns det i nuläget inte något större överskott av jordbruksprodukter i CÖE-länderna. Produktionen av spannmål är t.o.m. något lägre än konsumtionen men det finns ett mindre överskott av socker. På animaliesidan råder det i stort sett balans.

Prisnivån är lägre än inom EU för samtliga jordbruksprodukter. Enligt de uppgifter som kommissionen ger i Agenda 2000 uppgår exempelvis priserna på spannmål i CÖE-länderna till ca 70 procent av priserna inom EU. Det förekommer i stort sett inte några direktstöd till jordbruket i form av arealbidrag eller djurbidrag.

Direkt efter att de ekonomiska reformerna genomfördes i CÖE-länderna avreglerades jordbrukssektorerna nästan helt. Beräkningar som OECD har gjort visar t.o.m. på negativa PSE-tal. Det beror på att det i princip saknas marknadsstöd och direktstöd samt att de inhemska priserna ligger under världsmarknadsprisnivå. Efter denna liberaliseringsfas har det skett en utveckling mot tilltagande regleringar. I vissa fall har länderna tagit upp delar av de regleringar som används i CAP. Som exempel kan nämnas att Ungern har infört ett kvotsystem på sockerområdet. Den instabila försörjningssituationen som fortfarande råder har inneburit att den förda politiken många gånger har blivit ryckig med tvära kast i tillämpningen. Tillämpningen av regleringsåtgärderna har också försvårats av att marknadskunskapen har varit svag.

Tabell 4 PSE-tal i några av CÖE-länderna, procent

Land	1986	1992	1993	1994	1995	1996
Tjeckien	69	28	25	20	14	10
Ungern	46	11	16	20	16	11
Polen	43	14	16	21	21	28
Estland	75	-76	-24	-4	-2	
Lettland	69	23	27	21	3	
Litauen	81	31	34	20	13	
EU	48	47	49	49	49	43

Källa. OECD

8.2 Allmänt ekonomiskt läge

Vid fördelning av regionalstöd tas speciellt hänsyn till ländernas BNP. Detta avsnitt begränsas därför till just denna ekonomiska parameter. Uppgifter som redovisas i tabeller m.m. baseras på EU-kommissionens uppgifter i Agenda 2000. I de fall senare uppgifter är kända kommenteras dessa.

Ekonomi i CÖE-länderna hamnade i en djup svacka i samband med de omvälvningar som ägde rum i början på 1990-talet. Utvecklingen har nu vänt och ekonomierna är på väg upp. Av tabell 5 framgår att det inte är något av CÖE-länderna som har högre BNP/capita än de nuvarande EU-länderna. Av CÖE-länderna har Slovenien högst BNP/capita. Skillnaden mellan Slovenien och Portugal, som har lägst BNP/capita av länderna inom EU-15, är mindre än 10 procent. Det är större skillnad mellan det land som har högst BNP/capita och det land som har lägst BNP/capita bland CÖE-länderna än bland länderna inom EU-15.

Tabell 5 **BNP/capita (i ecu) i CÖE-länderna och i EU-15 1995**

CÖE-10		EU-15	
Slovenien	7 240	Luxemburg	32 370
Tjeckien	3 490	Danmark	25 260
Ungern	3 340	Tyskland	22 600
Slovakien	2 470	Österrike	22 180
Polen	2 360	Belgien	20 310
Estland	1 850	Frankrike	20 200
Lettland	1 370	Sverige	19 970
Rumänien	1 200	Holland	19 570
Bulgarien	1 180	Finland	18 720
Litauen	930	Storbritannien	14 410
		Italien	14 250
		Irland	13 740
		Spanien	10 920
		Grekland	8 360
		Portugal	7 770
SNITT	2 220	SNITT	17 260

Källa: EU-kommissionen

Kommissionen har även valt att redovisa även köpkraftskorrigerad BNP/capita. Detta mått tar även hänsyn till konsumentens köpkraft. Låga priser på många varor och tjänster ger sålunda ett högre värde på detta BNP-mått. Av tabell 6 framgår att skillnaden mellan CÖE-10 och EU-15 blir mindre om man väljer köpkraftskorrigerad BNP.

**Tabell 6 Köpkraftskorrigerad BNP/capita (i ecu)
i CÖE-länderna och i EU-15 1995**

CÖE-10		EU-15	
Slovenien	10 110	Luxemburg	29 140
Tjeckien	9 410	Danmark	19 960
Slovakien	7 120	Belgien	19 340
Ungern	6 310	Österrike	19 320
Polen	5 320	Tyskland	19 070
Bulgarien	4 210	Frankrike	18 520
Litauen	4 130	Holland	18 390
Rumänien	4 060	Italien	17 770
Estland	3 920	Sverige	17 390
Letland	3 160	Storbritannien	16 580
		Finland	16 550
		Irland	16 020
		Spanien	13 230
		Portugal	11 620
		Grekland	11 320
SNITT	5 530	SNITT	17 260

Källa: EU-kommissionen

Av tabell 7 framgår BNP i absoluta tal i EU-15 och i CÖE-länderna. Totalt uppgår BNP i CÖE-länderna till ca 4 procent av den totala BNP i EU-15. Av CÖE-länderna har Polen klart störst BNP med knappt 40 procent av den totala BNP. Polens BNP är vid en jämförelse med nuvarande EU-länder ungefär i nivå med Finland och Grekland. Det innebär att Polen med störst BNP av kandidatländerna hamnar bland de EU-länder som har minst total BNP. Tjeckien har näst högst BNP av kandidatländerna och är i samma storleksordning som Irland, d.v.s. näst minst bland EU-länderna. Polen, Tjeckien och Ungern har tillsammans ca 70 procent av den totala BNP i CÖE-länderna. BNP i de tre baltiska länderna motsvarar ca 4 procent av BNP i CÖE-länderna vilket motsvarar BNP i Luxemburg.

Tabell 7 Total BNP (i mdr ecu) i CÖE-länderna och EU-15 1995

CÖE-10		EU-15	
Polen	90	Tyskland	1 845
Tjeckien	36	Frankrike	1 174
Ungern	33	Storbrit.	845
Rumänien	27	Italien	831
Slovenien	14	Spanien	428
Slovakien	13	Holland	302
Bulgarien	10	Belgien	206
Litauen	4	Österrike	178
Lettland	3	Sverige	176
Estland	3	Danmark	132
		Finland	96
		Grekland	87
		Portugal	77
		Irland	49
		Luxemburg	13
SUMMA	234	SUMMA	6 442

Källa: EU-kommissionen

9 Jämförelse mellan EU-15 och CÖE-länderna

Utvidgningen av EU innebär att de nuvarande 15 länderna i EU och de 10 CÖE-länderna kommer att agera på en gemensam marknad utan några gränshinder i form av tullar. För att kunna göra en analys av de olika scenarierna krävs att det görs en avstämning av vilka skillnader som det finns i utgångsläget mellan jordbrukssektorerna i EU-15 och i CÖE-länderna. Detta avsnitt är sålunda att betrakta som en avstamp för att analysera effekterna innan jordbrukspolitiken läggs in som en faktor som påverkar jordbrukssektorn.

Vissa jämförelseparametrar är betingade av yttre förutsättning, t.ex. klimat och geografiskt läge, och kan därför inte påverkas. Andra parametrar som strukturförhållandena och politiska villkor är faktorer som kan förändras på kortare eller längre sikt. Pris- och kostnadsläge i resp område är också mycket viktiga att jämföra liksom lönsamheten i sektorn.

Dessa parametrar är några exempel på områden som är viktiga att undersöka. För vissa kan det saknas data, det gäller speciellt för CÖE-länderna, vilket försvårar studien.

9.1 *Jordbrukets betydelse i ekonomin*

Samtliga CÖE-länder är med några få undantag, Tjeckien och Slovenien, utpräglade jordbruksländer. Detta kan avläsas i jordbrukssektorns betydelse för total produktion och sysselsättning. I EU-15 är förhållandet det motsatta där är det endast ett fåtal länder där jordbruket fortfarande spelar denna roll, främst i Sydeuropa och på Irland.

Polen är det ojämförligt störst jordbrukslandet av CÖE-länderna. Landet har omkring en tredjedel av CÖE-ländernas totala åkerareal och nära 40 procent av antalet jordbrukare. Av de övriga CÖE-länderna har Rumänien och Ungern också betydande jordbrukssektorer.

Enligt uppgifter från EU-kommissionen uppgår jordbrukets produktionsvärde till ca 9 procent av den totala BNP i CÖE-länderna. Motsvarande andel i EU-15 är drygt 2 procent. 22 procent av de sysselsatta återfinns i jordbruket i CÖE-länderna medan andelen i EU är ca 5 procent.

Av tabell 8 framgår att jordbrukets produktionsvärdet betyder förhållandevis mest i Rumänien och Bulgarien och minst i Tjeckien och Slovenien. I EU betyder jordbruket mest i Grekland och på Irland. I de stora industrinationerna i EU-15 svarar jordbruket endast för 1-2 procent av det samlade produktionsvärdet. Trenden är dock även i CÖE-länderna att jordbruket får allt mindre betydelse. I de CÖE-länder som haft den gynnsammaste ekonomiska utvecklingen har jordbrukets andel av produktionsvärdet halverats under 1990-talet. I länder med svag utveckling har jordbrukets andel dock t.o.m. ökat.

Tabell 8 Jordbrukets produktionsvärde 1995 av totalt produktionsvärde i CÖE-länderna och i EU-15

CÖE-land	Andel av prod. värde, %	EU-land	Andel av prod. värde, %
Rumänien	20,9	Grekland	14,7
Bulgarien	13,9	Irland	7,5
Lettland	9,9	Finland	5,2
Litauen	9,3	Portugal	5,1
Estland	8,1	Danmark	3,7
Polen	7,6	Spanien	3,7
Slovakien	6,3	Holland	3,6
Ungern	6,2	Italien	2,9
Tjeckien	5,2	Frankrike	2,5
Slovenien	5,0	Österrike	2,4
		Sverige	2,1
		Belgien	1,7
		Storbrit.	1,6
		Luxemburg	1,5
		Tyskland	1,0
SNITT	8,6	SNITT	2,4

Källa: EU-kommissionen

Rumänien, Polen, Litauen och Bulgarien har mer än 20 procent av arbetskraften sysselsatt i jordbruket. I EU är det endast Grekland som ligger på motsvarande andel. Tjeckien är det CÖE-land som har minst andel sysselsatta i jordbruket med ca 6 procent. De stora industriländerna i EU har 2-3 procent av arbetskraften i jordbrukssektorn. Det bör observeras att det även ingår sysselsatta i skogsbruk och fiske. I Sverige är ca 1,5 procent sysselsatta inom jordbruksnäringen.

Tabell 9 **Sysselsatta i jordbruket 1995 i CÖE-länderna och i EU-15**

CÖE-land	Andel av sysselsatta, %	EU-land	Andel av sysselsatta, %
Rumänien	34,4	Grekland	20,4
Polen	26,9	Irland	12,0
Litauen	23,8	Portugal	11,5
Bulgarien	23,2	Spanien	9,3
Lettland	18,5	Finland	7,8
Estland	13,1	Österrike	7,3
Slovakien	9,7	Frankrike	4,9
Ungern	8,0	Danmark	4,4
Slovenien	7,1	Luxemburg	3,9
Tjeckien	6,3	Holland	3,8
		Sverige	3,3
		Tyskland	3,2
		Belgien	2,7
		Storbritannien	2,1
SNITT	22,5	SNITT	5,3

Källa: EU-kommissionen

De redovisade uppgifterna över produktionsvärde och sysselsättning i jordbrukssektorn visar på stora skillnader i arbetsproduktiviteten. I Polen är omkring 27 procent sysselsatta i jordbruket men sektorn svarar inte för mer än ca 8 procent av produktionsvärdet. Tjeckien har däremot en betydligt bättre produktivitet, ca 6 procent av de sysselsatta finns i jordbruket och dessa svarar för ca 5 procent av produktionsvärdet. Av EU-länderna har de sydliga medlemsländerna men även länder som Finland och Tyskland många sysselsatta inom jordbruket i förhållande till produktionsvärdet. Storbritannien har minst sysselsatta i förhållande till produktionen men även Sverige har en relativt gynnsam kvot.

9.2 *Produktionsförutsättningar inom vegetabilieproduktionen*

Ungern och Rumänien är de länder som har de bästa yttre förhållandena för en mångsidig växtodling. Det finns stora sammanhängande områden med bördiga marker och klimatet är förhållandevis bra. Det finns goda möjligheter till omfattande odlingar av spannmål, i synnerhet brödsäd, och oljeväxter. Det finns även förutsättningar för odling av arbetsintensiva specialprodukter som frukt och grönsaker.

Polen har en mycket stor åkerareal men jordarna har generellt sett en förhållandevis låg avkastningsförmåga. Polen har i allmänhet lättare jordar som lämpar sig bäst för odling av vissa spannmålsslag som råg, rågvete och annan fodersäd samt potatis. Det finns också möjligheter till odling av frukt och bär.

Bulgarien har mera karaktären av ett bergsjordbruk vilket ger sämre förutsättningar att bli storproducent av stapelvaror som spannmål och oljeväxter. Landet har dock goda förutsättningar för odling av specialprodukter som tobak och vin.

Tjeckien och Slovakien är inte några utpräglade jordbruksområden och saknar speciella fördelar för specialiserad växtodling. Produktionen av vegetabilier kan förväntas bli inriktad mot spannmål och oljeväxter främst för den egna marknaden. Specialproduktion av malkorn för att möta behoven från ländernas egna bryggeriindustrier kan förväntas.

Slovenien har till största delen ett bergsjordbruk och produktionen är därför mycket begränsad med undantag för några specialprodukter, t.ex. humle.

Förutsättningarna för växtodling i de baltiska länderna, med undantag för vissa delar av Litauen, är förhållandevis svaga p.g.a. det nordliga läget och mindre bördiga jordar. Jordbruket väntas därför inte komma att inriktas mot specialiserad växtodling.

Spannmåls- och oljeväxtodling för hemmamarknaden torde dominera växtodlingen men även viss odling av grönsaker, frukt, och bär kan bli aktuell i dessa länder.

Generellt sett är hektaravkastningen betydligt lägre i CÖE-länderna jämfört med EU-15. Det beror dock till stor del på låg användning av insatsvaror samt sämre bruksmetoder. I slutet på 1980-talet, före den ekonomiska omvälvningen, var avkastningen i t.ex. den ungerska veteodlingen ungefär i nivå med odlingen inom EU. Kan odlingen ske under samma förutsättningar som i EU finns det inget som talar mot att områden med liknande yttre betingelser åter skulle kunna nå upp till dessa avkastningsnivåer.

Spannmål och i viss mån oljeväxter torde vara de grödor där CÖE-länderna snabbast kan hävda sig gentemot EU. Det är grödor som kräver förhållandevis liten insats av produktionsmedel och kravet på specialkunnskap hos odlaren är måttligt. Det är möjligt att omsätta varan i handel utan att den förädlas vilket gynnar CÖE-länderna som har svagare industri än EU. Möjligheterna till goda marginaler är dock sämre än för varor med högt värde.

CÖE-länderna torde få svårare att konkurrera inom den mera specialiserade växtodlingen. Potatis- och sockerbetsodlingen kräver betydligt större kapitalinsats och mera kompetens hos brukarna. Odlingen av dessa grödor i EU har kunnat effektiviseras genom användande av bl.a. specialmaskiner.

I fråga om produkter där det är svårt att genomföra rationaliseringar av manuella arbetsmoment, i första hand frukt, bär, grönsaker, tobak och vin har CÖE-länderna goda förutsättningar för att kunna konkurrera med EU eftersom arbetskostnaderna är låga.

9.3 *Produktionsförutsättningar inom animalieproduktionen*

På animalieområdet har produktionen i CÖE-länderna i hög grad varit påverkad av de handelsrelationer som länderna hade med det forna Sovjet. En stor del av ländernas produktion exporterades till Sovjet och i gengäld kunde produktionsmedel importeras till låga priser. Detta gällde i synnerhet de baltiska länderna.

Strukturutvecklingen på animaliesidan har också varit av stor betydelse för produktionsutvecklingen. Animalieproduktionen var tidigare i större utsträckning än vegetabilierna koncentrerad till de stora kollektivt ägda jordbruken. När dessa privatiserades och i vissa fall splittrades upp på små enheter minskade produktionen kraftigt. Den allmänna bedömningen som görs av bl.a. kommissionen är att animaliesektorn f.n. är i sämre skick i CÖE-länderna än vegetabiliesektorn.

En viktig förutsättning för konkurrenskraftig animalieproduktion är god tillgång på fodermedel till låga priser. Denna förutsättning torde finnas i flera av CÖE-länderna. I Polen t.ex. finns det goda möjligheter att producera fodersäd på jordar som lämpar sig sämre för odling av brödsäd.

Tidigare var arbetskraften en viktig faktor i animalieproduktionen. En snabb rationalisering har dock minskat dess betydelse inom de flesta produktionsgrenar med undantag för mjölkproduktionen. Låga arbetslöner i CÖE-länderna är därför av mindre betydelse i konkurrensen med EU. Krav på hög kompetens bland arbetskraften kan istället vara till nackdel för CÖE-länderna.

Ett större problem är att animalieproduktionen är betydligt kapitalintensivare än vegetabilieproduktionen. Kapitalförsörjningen är fortfarande ett av de största problemen för jordbrukssektorn i CÖE-länderna. Livsmedelsindustrin spelar också en avgörande roll för hur animalieproduktionen ska kunna hävda sig. Brist på kapital, kompetens vad gäller t.ex. livsmedelskvalitet och

affärsmannamässighet är områden som hittills ansetts vara svaga punkter i CÖE-ländernas livsmedelsindustri.

Bland CÖE-länderna torde det i första hand vara Polen som har förutsättningar att kunna producera en betydande mängd animalieprodukter. Även Rumänien och Ungern kan emellertid komma att producera förhållandevis mycket animalier. De baltiska länderna hade under den sovjetiska tiden en omfattande animalieproduktion men det bedöms inte vara realistiskt att produktionen åter når upp till dessa nivåer.

Animalieproduktionen i CÖE-länderna bedöms på kort till medellång sikt vara mindre konkurrenskraftig gentemot EU-15 än vegetabilieproduktionen. Prisfaktorn torde vara av mindre betydelse än t.ex. kvalitet och hygienisk standard för CÖE-ländernas förmåga att konkurrera med EU.

För EU kan det bli intressant att finna marknader i CÖE-länderna som efterfrågar animalieprodukter av mycket hög kvalitet. Konsumentgrupper i CÖE-länderna med hög köpkraft växer snabbt och det blir därför alltmera intressant för livsmedelsindustrin i EU att förse dessa konsumenter med produkter som ännu inte kan produceras av den inhemska industrin.

9.4 *Markpolitik*

CÖE-ländernas hade under den kommunistiska perioden en helt annan markpolitik än EU. Som en följd av att man i början på 1990-talet ändrade styrelsesätt blev det av största vikt att även ändra markpolitiken. Dessa reformer har i vissa länder varit svåra att få igång eftersom den politiska viljan inte varit entydig. I andra länder har det fattats beslut om genomgripande program men i praktiken har de varit svåra att genomföra. Flera decenniers avsaknad av en fungerande marknad för mark har också bidragit till svårigheterna. En följd effekt av dessa problem har blivit att

kreditgivarna inte ställt upp med kapital till markägare utan klara besked om äganderätten.

På detta område tar det med alla säkerhet förhållandevis lång tid innan regler och praxis stabiliserar så att CÖE-länderna uppnår samma läge som EU-15.

9.5 *Struktur*

Företagsstruktur och ägandeform är helt annorlunda i CÖE-länderna än i EU-15 trots att det har genomförts landreformer de senaste åren. Polen och Slovenien har ett stort antal småjordbruk medan övriga länder domineras av mycket stora jordbruk. Även i länderna som dominerats av storjordbruk har landreformerna lett till att det skapats ett stort antal småjordbruk. Familjejordbruk i den storleksklass som är vanlig i flertalet av EU-länderna förekommer ännu nästan inte alls. De CÖE-länder där storjordbruken dominerar borde ha stordriftsfördelar gentemot EU-15. Det krävs dock att den inre organisationen i företagen fungerar liksom att ägandeformen kan lösas. Det kan innebära att de allra största jordbruken inte är de effektivaste och kommer att delas upp i mindre enheter. I länder med stor andel småjordbruk är en strukturrationalisering oundviklig för att konkurrenskraften ska kunna förbättras. I kommissionens avisvar för Polen påpekas just att strukturfrågan är den mest angelägna att lösa inför EU-medlemskapet.

Det är främst på vegetabilieområdet i de länder där det finns fungerande storjordbruk, bl.a. i Ungern, Tjeckien och Rumänien, som CÖE-länderna har en möjlighet att konkurrera med EU. På animalieområdet har uppdelningen i alltför små enheter lett till att effektiviteten har minskat kraftigt.

9.6 *Teknisk nivå och kompetens*

CÖE-ländernas jordbruk baseras fortfarande på en teknik som införskaffades under det tidigare systemet. Utrustningen kommer ofta från det forna Sovjet. Svag lönsamhet i jordbruket under början på 1990-talet har lett till att nyinvesteringar fått skjutas på framtiden. Det torde i speciellt stor utsträckning gälla långsiktiga projekt som markförbättrande åtgärder och bevattningsanläggningar. Det finns ett uppdämt behov av nyinvesteringar i CÖE-länderna. Teknologin som nu börjar att tillämpas kommer vanligen från Västeuropa och USA. Den leder till förbättrad effektivitet men också till ett högre kostnadsläge. I utgångsläget har EU:s jordbruk ett försprång på tekniksidan men också en högre kostnadsnivå.

Lantarbetarna på tidigare statligt ägda storjordbruk var ofta specialister på relativt få arbetsuppgifter. Den enskilde arbetaren saknade dessutom ofta affärsansvar för sina uppgifter. Nya företagsformer i CÖE-länderna skapar nya krav på kompetens hos jordbrukarna. Det gäller inte minst förmågan att leda sitt företag och att göra det på ett affärsmässigt sätt. Generellt sett synes jordbrukarna i EU ha en bättre och mera allsidig kompetens än jordbrukarna i Östeuropa. Även detta problem pekas ut av kommissionen i aviserna.

9.7 *Priser*

Prisnivån i CÖE-länderna är betydligt lägre än i EU. I kommissionens länderyttrande konstateras att priset är lägre för samtliga produkter. Prisskillnaden är störst för frukt och grönsaker och minst för de spannmålsbaserade animalierna. Slovenien har allmänt sett de högsta priserna bland CÖE-länderna.

För de flesta produkter kan CÖE-länderna upprätthålla en export utan i princip några exportbidrag. EU kan däremot inte exportera

i stort sett några produkter utan att exportsubventioner skjuts till. På en avreglerad marknad synes därför CÖE-ländernas jordbruk på kort sikt vara mera konkurrenskraftigt än EU:s. Jämför dock vad som sägs om kvalitetskraven i avsnitt 9.7.

9.8 *Kvalitet*

Jordbruket och livsmedelsindustrin i CÖE-länderna har svårt att producera varor som uppfyller kvalitetskraven på bl.a. EU-marknaden. En viktig orsak är att det saknas teknisk utrustning och kunskap. Utrustningen som används är ofta omodern och härrör från det forna Sovjet. En annan orsak är att transportererna inte fungerar. Det är svårt att samla upp varor och distribuerar dem till tillräckligt snabbt. CÖE-ländernas traditionella export gick till det forna Sovjet och kvalitetskraven på dessa produkter var betydligt lägre än. EU-marknadens. Det krävs därför att exportörerna i CÖE-länderna kan få kunskap om de villkor som gäller för att exportera till nya marknader.

CÖE-länderna har dock lägre användning av handelsgödsel och bekämpningsmedel än EU-länderna vilket kan ge en konkurrensfördel eftersom dessa faktorer spelar en allt större roll.

9.9 *Produktionskostnader*

Kostnadsläget i CÖE-länderna är betydligt lägre än i EU trots att inflationstakten varit mycket hög de senaste åren. Det gäller i synnerhet kostnaden för arbetskraft, åkermark, bränsle och elkraft. I EU har produktionskostnaderna genererats av bl.a. höga stödprisnivåer. Rationaliseringar och effektiviseringar har inte genomförts eftersom det inte varit tillräckligt stark lönsamhetspress. I det korta perspektivet torde CÖE-länderna ha störst kostnadsfördel vad gäller arbetskraftskostnaderna. Denna fördel

spelar störst roll för arbetsintensiva specialprodukter som frukt, grönsaker, tobak och vin.

9.10 *Lönsamhet*

Det har gjorts få studier över lönsamhetsskillnaden mellan EU-15 och CÖE-länderna. Det är därför svårt att i absoluta tal slå fast vad som gäller. I generella termer går det dock att finna ett visst mönster som visar på skillnader. Följande uppställning visar vilka faktorer som är positiva och negativ för EU-15 resp CÖE-länderna. ”+” avser en fördel för det ena området gentemot det andra. Det är inte möjligt att summera tecknen för EU-15 och CÖE-länderna eftersom de olika faktorerna har olika tyngd.

Faktorer som påverkar lönsamheten i EU-15 resp CÖE-länderna

	<u>EU</u>	<u>CÖE-länderna</u>
Avkastning	+	-
Priser	+	-
Kvalitet	+	-
Kostnader		
■ -insatsvaror	-	+
■ -arbete	-	+
■ -kapital	+	-

Det finns få studier gjorda över lönsamhetsskillnaderna som baseras på verkligt material. OECD har dock låtit göra en studie av lönsamheten i olika CÖE-länder samt i Tyskland. Studien har genomförts av ett lantbruksuniversitet i Baden-Württemberg. I studien påtalas de problem som det innebär att göra sådana jämförelser bl.a. beroende på att saknas vedertagna metoder för

faktainsamling i CÖE-länderna. En annan faktor som är svår att fånga in är storleksskillnaden på företagen. Det är speciellt svårt att jämföra de enskilda CÖE-länderna. De slutsatser som kan dras utifrån studien bör därför begränsas till att gälla CÖE-länder i stort jämfört med EU.

En sammanfattning av studien redovisas i tabellerna 10 och 11. Studien visar att produktionskostnaderna är betydligt lägre i CÖE-länderna än i Tyskland, som i denna studie representerar EU. Faktorkostnaderna för flertalet av insatsmedlen är fortfarande lägre i CÖE-länderna jämfört med EU. Produktionen i CÖE-länderna är betydligt arbetsintensivare än i EU. Detta faktum är inte på något sätt överraskande eftersom timkostnaden är betydligt lägre i CÖE-länderna. Låg avkastning i kombination med låga produktpriser innebär dock att lönsamheten i CÖE-länderna inte når upp till nivån i EU.

Det ska också konstateras att lönsamheten i EU-jordbruket beror på möjligheterna att få olika slag av bidrag, antingen direktstöd och/eller via priset.

Tabell 10 Lönsamhetskalkyl för veteodlingen 1995 i CÖE-länderna och i EU*

	Tyskland	Polen	Ungern	Litauen
Avkastning, t/ha	5,7	4,7	4,1	2,1
Pris, kr/kg	1,20	0,83	0,46	0,86
Produktintäkt, kr/ha	6 840	3 900	1 900	1 800
Arealbidrag	1 800	90	90	0
SUMMA INTÄKTER, kr/ha	8 640	3 990	1 990	1 800
Rörliga kostn. kr/ha	4 900	2 420	1 320	660
Arbetskost. kr/ha	620	130	215	50
Fasta kostnader, kr/ha	2 290	1 770	380	1 030
SUMMA KOSTNADER, kr/ha	7 810	4 320	1 915	1 740
Produktionskostnad, kr/kg	1,37	0,92	0,47	0,83
Täckningsbidrag				
■ -kr/ha	830	-330	75	60
■ -kr/t	0,15	-0,07	0,02	0,03

1 DM = 4,30 SEK

Källa: OECD

Tabell 11 Lönsamhetskalkyl för mjölkproduktionen 1995 i EU och i CÖE-länderna

	Tyskland	Polen	Ungern	Litauen
Avkastning, kg/ko	6 500	4 000	5 700	3 000
Pris, kr/kg mjölk	2,70	1,10	1,15	0,80
Kalv+köttintäk, kr/ko	2 360	910	740	660
Produktintäkt, kr/ko	19 910	5 310	7 290	3 060
Djurbidrag, kr/ko	0	90	0	230
SUMMA INTÄKTER, kr/ko	19 910	5 400	7 290	3 290
Rörliga kostnader, kr/ko	9 530	3 560	5 610	2 460
Arbetskostnader, kr/ko	6 280	700	1 700	880
Fasta kostnader, kr/ko	1 810	460	1 160	300
SUMMA KOSTNADER, kr/ko	17 620	4 720	8 470	3 640
Produktionskostnad, kr/kg mjölk	2,70	1,20	1,50	1,20
Täckningsbidrag				
-kr/ko	2 290	680	-1 180	-350
-kr/kg mjölk	0,35	0,17	-0,21	-0,12

1 DM = 4,30 SEK

Källa: OECD

9.11 Produktivitet

Ett sätt att jämföra CÖE-länderna med EU-15 är genom att beräkna arbetsproduktiviteten. Kommissionen har gjort sådana studier avseende förhållandena 1993. I tabell 12 redovisas kommissionens undersökning.

Uttryckt i absoluta tal ligger CÖE-länderna på en avsevärt lägre nivå än länderna i EU-15. De bästa CÖE-länderna hade i denna undersökning ca 1/5 av produktiviteten i EU-15. Balkanländerna och de baltiska länderna hade den lägsta arbetsproduktiviteten av CÖE-länderna.

Arbetsproduktiviteten i jordbruket är lägre än i andra sektorer i såväl EU-15 som i CÖE-länderna. Jordbrukets arbetsproduktivitet är dock relativt sett bättre i flera av CÖE-länderna jämfört med EU-15. Polen har den lägsta arbetsproduktiviteten av samtliga länder som undersökts. Det polska jordbruket har även lägst produktivitet relativt andra sektorer. Förklaringen till detta är i första hand att Polen har ett betydligt mer småskaligt jordbruk.

Tabell 12 Arbetsproduktiviteten 1993 i CÖE-länderna och EU-15

Land	Arbetsproduktivitet i jordbruket, ecu	Arbetsproduktivitet i jordbruket jämfört med andra sektorer, %
Polen	1 263	20
Ungern	5 306	61
Tjeckien	3 251	58
Slovakien	2 835	67
Bulgarien	1 354	41
Lettland	1 018	53
EU-15	18 025	42

Källa: EU-kommissionen

9.12 *Handel*

För spannmål och oljeväxter konkurrerar exportländer som Ungern och Rumänien med exportländerna inom EU som t.ex. Frankrike, Storbritannien, Danmark och till viss del även Sverige. För specialprodukter som vin, frukt, bär och grönsaker konkurrerar CÖE-länderna mera med de sydligare EU-länderna.

Bland CÖE-länderna synes det främst vara Polen och i viss mån Ungern och Rumänien som kan konkurrera på animalieområdet. De baltiska länderna har av tradition varit stora exportörer av animalieprodukter men denna export var nästan helt styrd av

planeringen inom Sovjetunionen. På EU-sidan blir det främst de nordligare länderna som man kommer att konkurrera med. På medellång sikt kommer CÖE-länderna att ha sämre möjligheter att konkurrera på animalieområdet än med vegetabilierna.

CÖE-länderna har av tradition exporterat merparten av sina livsmedel österut. På dessa marknader torde man ha en fördel gentemot EU eftersom man har goda kunskaper om dem. Kontaktkanaler finns upparbetade sedan länge. CÖE-länderna har även en transportfördel gentemot EU-15.

CÖE-ländernas möjlighet att exportera livsmedel före medlemskapet i EU beror till stor del på hur EU agerar. Handeln mellan EU och CÖE-länderna har under de senaste åren blivit alltmer obalanserad till CÖE-ländernas nackdel. De handelsavtal som finns har fungerat dåligt. Villkoren för CÖE-ländernas export till EU har i praktiken kommit att få en utformning så att det ska passa importörerna i EU. CÖE-ländernas exportmöjligheter på tredjelandsmarknaden påverkas också av EU:s handlande. EU har oändligt mycket större möjligheter att ge exportbidrag vid handel med dessa länder.

9.13 Jordbrukspolitik

CÖE-länderna har på kort tid genomgått en dramatisk förändring av det politiska systemet och kanske speciellt vad gäller jordbrukspolitik. En generell trend i samband med den politiska omvälvningen i början på 1990-talet var att CÖE-länderna avreglerade jordbrukssektorn. Ju längre tid som har förflutit sedan dess har det skett motreaktioner och regleringar har återinförts. Dessa har ofta haft samma utformning som de som finns i EU. CÖE-länderna saknar dock ekonomisk styrka att skjuta till medel för att regleringsåtgärderna ska få samma tyngd som inom EU.

Ett mått som kan ge en bild av regleringsingripandena är de PSE-tal som OECD beräknar. För EU totalt ligger PSE-talen mellan 40-50 under den senaste 10-årsperioden. PSE-talen i CÖE-länderna har stigit från en nivå nära noll i början på 1990-talet till 10-20 det senaste året.

9.14 Sammanfattande bedömning

Polen är det ojämförligt mest betydelsefulla jordbrukslandet bland kandidatländerna. Polen är också vid en jämförelse med nuvarande EU-länder en stor producent av livsmedel. Rumänien och Ungern är också betydande jordbruksländer. Övriga kandidatländer har förhållandevis liten produktion.

Det finns goda yttre förutsättningar i vissa av CÖE-länderna för produktion av jordbruksprodukter. CÖE-länderna har kostnadsfördelar och strukturen är gynnsam i vissa av länderna. Det finns en lång tradition att exportera livsmedel och det finns väl utarbetade kanaler speciellt på marknaderna österut. Jordbruket är som regel mindre reglerat än i EU och verkar på en mera konkurrensutsatt marknad.

Produktionsapparaten i CÖE-länderna är sårbar. Det råder brist på kapital vilket leder till att nödvändiga investeringar speciellt i maskiner och fasta anläggningar inte har kommit till stånd. Detta gäller såväl för primärproduktionen som livsmedelsindustrin. CÖE-länderna har därför svårt att skapa ett kontinuerligt utbud med jämn och hög kvalitet. Kompetens saknas speciellt vad gäller företagsledning och marknadskunskap. Det finns även institutionella hinder i form av bl.a. oklara regler för äganderätt av mark vilket också hämmar konkurrenskraften.

På kort sikt torde CÖE-länderna ha störst möjligheter att konkurrera med EU inom vegetabiliesektorn. Möjligheterna synes vara störst för stapelvaror som t.ex. spannmål och oljeväxtfrö.

Dessa produkter kan produceras med förhållandevis liten kapitalinsats och varorna kan gå i handel utan omfattande förädling. Denna typ av varor är dessutom relativt anonyma gentemot den slutlige konsumenten. Områden inom EU med låg avkastning och högt kostnadsläge torde bli mest konkurrensutsatta från CÖE-länderna. Oljeväxtodlingen i Skandinavien är ett exempel där konkurrensen kan bli hård från CÖE-länderna.

Det synes även finnas goda konkurrensmöjligheter för arbetsintensiva specialprodukter där mekanisering inte är något alternativ. Exempel på sådana varor är frukt, grönsaker och bär. Låga arbetskostnader är det främsta konkurrensmedlet för CÖE-länderna. Det är framför allt de sydliga EU-länderna som blir utsatta för konkurrens på dessa varuområdena. P.g.a. kvalitetsproblem torde dessa produkter i första hand komma att säljas som råvaror till livsmedelsindustrin.

Animalieprodukter och specialgrödor med hög mekaniseringsgrad är svårare för CÖE-länderna att konkurrera med på kort sikt. Det krävs omfattande investeringar, inte minst i livsmedelsindustriledet. Dessa produkter är också mer exponerade mot den slutlige konsumenten vilket kräver att CÖE-ländernas image förbättras.

På animaliesidan är det främst de nordliga EU-länderna med omfattande animalieproduktion som blir konkurrensutsatta av CÖE-ländernas produktion.

10 Scenarier för utveckling av CAP

I uppdraget till utredaren anges att olika scenarier för CAP ska användas i analysen.

"Ett av dessa scenarier bör utgå från att EU:s jordbrukspolitik förändras endast marginellt inför utvidgningen och att den tillämpas i de nya medlemsländerna redan från anslutningens första dag. Därvid bör analysen uppmärksamma möjligheterna att övergångsregler kan komma att tillämpas.

Ett annat scenario bör vara att den gemensamma jordbrukspolitiken successivt reformeras så att, vid reformperiodens slut, jordbruksproduktionen inom den utvidgade union sker till den prisnivå som gäller på världsmarknaden för jordbruksprodukter. Utredaren bör därvid pröva olika övergångsperioder som kan säkerställa att jordbruket i olika delar av den utvidgade union skall ha likvärdiga konkurrensvillkor efter övergångsperiodens slut. Det bör klarläggas vilka medel som kan behöva tillföras den gemensamma jordbrukspolitiken.

I ett tredje scenario bör utredaren utgå från att den gemensamma jordbrukspolitiken har liberaliserats fullständigt innan utvidgningen äger rum. Det betyder att marknadsordningarna, exportstöd och andra interna prisstödsåtgärder har avvecklats, dvs. att jordbrukarna inom EU är underkastade normala marknadsmässiga villkor. Gränsskyddet förutsätts anpassas till utvecklingen i andra jämförbara länder."

10.1 Inledning

Grunden för EU:s gemensamma jordbrukspolitik har i stort sett varit oförändrad sedan dess tillkomst i slutet av 1950-talet. Jordbrukspolitiken tillkom i en tid då EU var ett underskottsområde och åtgärderna som sattes in syftade till att höja produktionen inom EU bl.a genom att skydda sektorn från importkonkurrens. I början av 1980-talet blev EU nettoexportör av livsmedel. Stigande produktion i kombination med fallande världsmarknadspriser samt internationella förhandlingar om en avreglering på jordbrukets område ledde fram till att det i början av 1990-talet gjordes den hittills största reformen av CAP.

CAP förväntas under de närmaste åren bli utsatt för nya påfrestningar vilket kan komma att kräva nya anpassningar. Det bedöms främst vara en kombination av följande orsaker som kommer att påverka CAP.

- Internationella handelsförhandlingar inom ramen för WTO
- Östeuropautvidgningen
- Budgetrestriktioner/begränsningar

Nya handelsförhandlingar kommer med all säkerhet att innebära att EU måste minska stödet till jordbruket. Det kan t.ex. ske genom att kvantiteterna som får subventioneras med exportstöd reduceras och att produktanknutna stöd reduceras eller blir otillåtna.

En utvidgning av EU mot Central- och Östeuropa kan leda till kraftigt ökade budgetpåfrestningar om EU väljer att bibehålla CAP oförändrad. Dessutom blir WTO-åtagandena ännu svårare att uppfylla eftersom dessa länderna saknar eller har mycket små kvoter för subventionerad export.

1992 års reform innebar att kostnaderna för stödet till jordbruket gjordes synliga på ett helt annat sätt än tidigare. Detta kan i sin tur leda att stödet ifrågasätts mer än vad som hittills har skett.

10.2 *Alternativa utvecklingsvägar för CAP*

I utredningens direktiv anges tre scenarier för EU:s framtida jordbrukspolitik:

- Marginella förändringar
- Fullständig liberalisering
- Successiv reformering

10.2.1 Marginella förändringar av CAP

Utgångspunkten för detta alternativ är att EU bibehåller de mål som finns fastlagda i Romfördraget från 1957. Inkomstmålet innebär att EU tillämpar en prisnivå på jordbruksprodukter som i normalfallet ligger över världsmarknadspriserna. Detta uppnås genom att använda medel som tullskydd, exportsubventioner och intervention.

Både ett yttre och inre tryck verkar för att möjligheterna att använda dessa stödformer begränsas i framtiden. EU måste troligen acceptera en större tullfri import och en minskning av den subventionerade exporten, samt minskat prisstöd.

Dessa yttre faktorer tillsammans med ökade krav på budgen i ett utvidgningsperspektiv samt avkastningsökningar i produktionen leder enligt detta scenario till att EU måste skärpa utbudsbegränsningarna.

Kommissionens förslag, Agenda 2000, innebär att stödet delvis omformuleras från marknadsstöd till direktstöd för vissa produkter. För andra produkter görs små eller inga förändringar alls. Utbudskvoter är sålunda även fortsättningsvis ett mycket viktigt medel. Kommissionen diskuterar inte möjligheter till utfasning eller bortre gräns för direktstöden.

Utredaren finner det därför mest ändamålsenligt att använda kommissionens förslag som utgångspunkt för utvärderingen av scenariot med endast marginella förändringar av CAP

Av följande uppställning framgår de medel som kommissionen anvisar i Agenda 2000 för några av de viktigaste jordbruksprodukterna.

	<u>Prissänkning + direktstöd</u>	<u>Kvotering</u>
Spannmål	X	
Socker*		X
Mjök	X	X
Nötkött	X	

* För socker föreslår kommissionen inte några förändringar jämfört med nuläget.

Utredaren anser att ytterligare ett alternativ som ryms inom detta scenario bör utredas. Detta alternativ innebär att EU omvandlar dagens produktionsanknutna stöd, exportbidrag, arealstöd, djurbidrag m.m., till s.k. frikopplade stöd. USA har i sin senaste reform på jordbrukets område gjort en sådan förändring. Det antas att dessa stöd inte trappas av. Även denna variant av förändringar av CAP där stödnivån behålls oförändrad tas alltså upp i analysen.

10.2.2 Fullständig liberalisering av CAP

Alternativet som i uppdraget benämns som fullständig liberalisering innebär en i grunden förändrad jordbrukspolitik som utgår från andra mål. I detta alternativ är målet för jordbrukspolitiken att produktionen styrs av konsumenternas efterfrågan utan marknadsreglerande åtgärder. Detta kan ta sig uttryck i form av att den interna marknadsregleringen (intervention, exportstöd m.m.) tas bort liksom direktstöden (arealbidrag och djurbidrag). Gränsskyddet förutsätts anpassas till utvecklingen i andra jämförbara länder.

Utöver ett specifikt mål för jordbrukssektorn kan det finnas andra mål som gäller generellt för samhället men som har stor betydelse för jordbrukssektorn. Det gäller i synnerhet för miljö- och regionalpolitiken. Dessa mål kan antingen uttryckas tillsammans

med andra mål för jordbruket eller som generella mål för hela samhället.

I detta alternativ förutsätts att reformen har genomförts innan kandidatländerna blir fullvärdiga EU-medlemmar. Eventuella övergångsåtgärder gentemot jordbruket i EU-15 antas också vara avslutade innan CÖE-länderna blir EU-medlemmar.

10.2.3 Successiv reformering av CAP

Mellan dessa båda alternativ finns det ett alternativ som bygger på en successiv anpassning av priser m.m. till de nivåer som råder på världsmarknaden. De viktigaste aspekterna som berör detta alternativ är:

- Förändringshastigheten
- Ekonomisk kompensation för förändringen

Övergångsåtgärdernas utformning blir sålunda det centrala i detta alternativ. För EU-länderna är det övergångsåtgärder som syftar till att anpassa priserna till världsmarknadsprisnivå som är mest angelägna. I praktiken kan dessa åtgärder utformas som en förlängning på det reformarbete som påbörjades 1992 genom den s.k. MacSharryreformen. Övergångsåtgärder som gäller för CÖE-länderna är av en annan karaktär eftersom behoven är annorlunda. För CÖE-länderna är priserna redan i utgångsläget generellt sett på världsmarknadsprisnivå. Dessa länder behöver istället bl.a. utveckla sin industri och få fart på handeln.

Det är i detta alternativ också viktigt att behandla övergångsperiodernas längd.

11 Konsekvensanalys

I följande avsnitt, vilket är det centrala i rapporten, görs en analys av konsekvenserna för olika förändringar av CAP vid en utvidgning av EU. I uppdraget anges att analysen ska avse effekterna för:

- Sverige
- EU i sin helhet
- Kandidatländerna

Konsekvenserna av utvidgningen ska prövas utifrån de scenarier som anges i avsnitt 10. Analyskapitlet är sålunda indelat utifrån dessa tre alternativ.

Analysen delas upp i huvudrubriker med några parametrar kopplade till varje:

Producentledet	Livsmedelsindustrin	Prisutvecklingen
-produktionsmedels- användning (arb/kap)	-nyinvesteringar	-råvaror
-produktsammansättning	-kvalitet	-livsmedel
-kvalitet	-struktur	-produktionsmedel
-företagsstruktur	-konkurrenskraft	
-konkurrenskraft		
Konsumtion	Handel	Budget
-mängd	-omfattning	
-sammansättning	-sammansättning	
	-marknader	
	-WTO	
Övrigt		
-miljöeffekter		
-regionaleffekter		
-sysselsättningseffekter		

Vad gäller analysen av i synnerhet miljö- och regionaleffekter begränsas denna till att gälla den direkta påverkan som jordbrukssektorn har.

Varje scenario avslutas med en analys av konsekvenserna för Sverige. Denna analys är mycket osäker eftersom effekterna är svåra att bryta ner på enskilda länder. De redovisade effekter som kan uppstå gäller därför i många fall för hela eller större delar av EU.

Analysen som görs i detta avsnitt grundas på det faktaunderlag som redovisats i de föregående avsnitten.

11.1 Analys av marginella förändringar av CAP

Alternativet som innebär marginella förändringar av CAP överensstämmer i stort med kommissionens reformförslag Agenda 2000, se avsnitt 6, med bakomliggande faktagrund som redovisas i rapporten Long Term Prospects, CAP 2000 (se avsnitt 5.1.5).

Utgångspunkten för detta alternativ är att EU bibehåller systemet med stödprisnivåer. Dessa priser kan i normalfallet antas ligga över världsmarknadsnivån. Det leder till att EU inte kan exportera större kvantiteter än vad som kan avsättas inom WTO-kvoten. För att möta denna situation återstår för EU att ytterligare skärpa utbudsbegränsningen och/eller lägga varorna på interventionslager.

För vissa produkter, främst spannmål men eventuellt även nötkött, innebär dock förslagen i Agenda 2000 att EU:s interna priser kommer ner till världsmarknadsprisnivå. Det leder till att export kan äga rum utan bidrag.

11.1.1 Producentledet

I detta alternativ kommer EU:s jordbruk att ha en krympande andel på världsmarknaden p.g.a. att möjligheterna till subventioner minskar och en hårdare konkurrens på hemmamarknaden genom att allt större kvantiteter kan importeras utan tullavgifter. För jordbruket och livsmedelsindustrin innebär dessa åtgärder krympande volymer att arbeta med. Genom att produktionen i primärledet kommer att styras allt mer av olika kvoter är risken överhängande att det inte blir den mest effektiva produktionen som kommer att bli kvar. Strukturförändringar kommer att förhindras och införande av effektivare produktionsmetoder fördröjs jämfört med alternativet med en helt avreglerad sektor. Drabbas industrin av kraftigt minskade råvaruflöden är den mest troliga åtgärden att verksamheter läggs ner.

Kvotering innebär, enligt nu gällande regler, att CÖE-ländernas möjliga produktionsvolymer beräknas på basis av en historisk uppnådd produktion. Som framgår av tidigare avsnitt har utvecklingen i samtliga länder varit likartad. Produktionen minskade kraftigt i början av 1990-talet som en följd av de omvälvningar som då inträffade för lönsamhet och avsättning. I vissa fall mer än halverades produktionen. Produktionsminskningen berodde både på minskad areal/minskat antal djur och minskad avkastning. Dessa faktorer sammantaget leder till att CÖE-länderna riskerar få mycket små ingångsvärden för sina kvoter m.m. Under senare år har det skett en viss återhämtning men en rad faktorer har gjort att man som regel är långt från att utnyttja sin produktionspotential.

Problemen med att fastställa produktionskvoter belyses genom följande exempel.

Enligt kommissionens grundregel ska bidraget till spannmålsodlingen beräknas utifrån genomsnittlig avkastning under en historisk period. Av tabellen framgår att utfallet för CÖE-länderna blir mycket skiftande beroende på vilken period som väljs. Genomgående är att man missgynnas av att välja en bas

som infaller under den period då de stora förändringarna i politik och ekonomi inträffade.

Tabell 13 Spannmålsavkastning i några av CÖE-länderna, ton/ha

År	Ungern	Rumänien	Litauen
Genomsnitt			
1989-1991	5,18	3,09	3,08*
1991-1995	4,09	2,69	2,20
1993-1995	3,76	2,71	1,99

* Avser 1990-1991

Källa: EU-kommissionen, egna beräkningar

På samma sätt missgynnas CÖE-länderna för andra produkter där produktionen styrs genom utbudskvoter.

Tabell 14 Mjölproduktionen i några av CÖE-länderna, milj ton

År	Polen	Tjeckien	Estland
Genomsnitt			
1987-1990	15,845		
1991-1995	12,691	3,552	0,860
1993-1995	11,953	3,260	0,763

Källa: EU-kommissionen, egna beräkningar

Utredaren vill framhålla att en politik som bygger på stark utbudskontroll håller tillbaka den utvecklingspotential som finns i det östeuropeiska jordbruket. CÖE-länderna torde därför drabbas förhållandevis hårdare än jordbruket i EU-15 eftersom man där har en mer "färdigutvecklad" produktion.

Det blir speciellt produktionsgrenarna med stark marknadsstyrning som kommer att drabbas av att det inte görs några förändringar av CAP, främst mjölk och socker. Produkter med mindre inslag av marknadsregleringar har större möjligheter att utvecklas i CÖE-länderna, t.ex. fjäderfäkött, griskött samt frukt och grönt. Kommissionens reformförslag inom ramen för Agenda 2000 avseende spannmål och nötkött underlättar också genom att priserna i EU sänks. Förslagen i Agenda 2000 innebär dock inte att kvoteringen på nötköttsområdet försvinner och den historiska basen för stödutbetalning finns kvar för spannmål, oljeväxter och proteingrödor.

En fråga som är mycket viktig att belysa är också hur direktstöden ska behandlas. Inom den nuvarande marknadsordningen ges direktstöd till spannmål m.fl. grödor och nötkött. Direktstöden har kommit till för att kompensera EU:s jordbrukare för stödpris-sänkningar som gjorts. Enligt reformförslaget från kommissionen ökar betydelsen av direktstöd ytterligare. På spannmålsområdet ökar nivån på direktstöden med ca 20 procent. Det införs även ett nytt direktstöd för mjölk.

I Agenda 2000 påpekar kommissionen att direktstöd åtminstone inte ska ges till CÖE-länderna under övergångsperioden. Kommissionen har ännu inte tagit ställning till hur direktstöden ska behandlas efter övergångsperiodens slut.

Med nu rådande situation kommer CÖE-länderna normalt att få högre priser som en följd av EU-medlemskapet. Förslagen i Agenda 2000 innebär dock att EU:s priser för spannmål och eventuellt även för nötkött kommer att ligga ner mot världsmarknadsprisnivå. Med detta som utgångspunkt skulle CÖE-länderna enligt kommissionens förslag inte vara berättigade till direktstöd. Det varnas för att ge CÖE-ländernas jordbrukare direktstöd eftersom det kan leda till oönskade effekter i samhället som t.ex. tilltagande sociala spänningar. Kommissionen konstaterar i detta sammanhang att kandidatländerna är i stort behov av stöd för att lösa många svåra strukturella problem i jordbrukssektorn.

Utesluts CÖE-länderna från direktstöd leder det till att dessa länder drabbas av en mycket besvärande konkurrensnackdel jämfört med nuvarande EU-länder. Även om prisnivån är densamma i EU-15 och CÖE-länderna i utgångsläget kommer möjligheten till att få direktstöd att vara av avgörande betydelse för konkurrenskraften. Till CÖE-ländernas fördel talar däremot att bl.a. markpriser och andra kostnader är lägre än i EU-15. Med kommissionens förslag i Agenda 2000 utgör direktbidragen när hälften av total intäkt för vissa produkter.

<u>Produkt</u>	Direktbidrag i förhållande till <u>total intäkt; %</u>
Spannmål	40
Nötkött	30
Mjök	10

I tabell 15 visas ett beräkningsexempel på arealbidragens betydelse. Bidragen har beräknats utifrån historiska arealer och avkastningsnivåer och hänsyn har sålunda inte tagits till den potential som kan finnas i CÖE-länderna. Nuvarande stödnivåer har använts i beräkningen.

Tabell 15 Utfall av EU:s arealstöd i CÖE-länderna baserat på genomsnittlig avkastning 1992-1994

Land	Arealstöd, milj kr				Summa milj kr
	Spannmål	Oljeväxter	Protein- grödor	Träda	
Estland	200	0	0	50	250
Lettland	360	0	0	80	440
Litauen	1 060	10	0	240	1 310
Polen	8 760	760	690	1 960	12 170
Rumänien	7 250	1 480	130	1 620	10 480
Bulgarien	2 780	1 180	0	620	4 580
Ungern	4 670	1 490	170	1 040	7 370
Tjeckien	2 900	820	200	650	4 570
Slovakien	1 490	290	140	330	2 250
Slovenien	220	10	10	50	290
Totalt	29 690	6 040	1 340	6 640	43 710
Sverige	3 300	270	40	Se spm	3 610

Källa: Egna beräkningar

Utredaren vill också peka på att detta alternativ kan leda till att nödvändiga strukturrationaliseringar i CÖE-länderna kommer att hållas tillbaka eftersom producenterna väljer att dra nytta av kvoter och direktbidrag. Avkastningsökningar som uppnås måste dock leda till att produktionsresurser tas ur produktion. I detta läget kan det mycket väl vara de små jordbrukarna som blir kvar medan nödvändiga strukturrationaliseringar inte kommer till stånd. Denna effekt kan bli speciellt påtaglig i Polen. På motsvarande sätt kan kvoter också bevara en oreformerad storskalig jordbruksstruktur.

11.1.2 Livsmedelsindustrin

WTO-avtalets tillämpning innebär krympande kvantiteter som kan exporteras och ökat tillträde för importen vilket innebär att EU:s livsmedelsindustri måste dra ner på sin verksamhet. För varor där stark utbudsbegränsning tillämpas kännetecknas marknaden av svag konkurrens då de vanligen bara finns någon eller ett fåtal producenter i varje land. Tilltagande utbudsbegränsningar torde medföra att möjligheten till företagsetableringar minskar ytterligare.

I nuläget är CÖE-ländernas största konkurrensfördel jämfört med EU-15 att kostnaderna för i första hand råvaror och arbete är lägre. Medlemskapet innebär dock enligt detta alternativ att priserna utjämnas mellan EU och CÖE-länderna vilket leder till att denna fördel går förlorad.

Industrin i CÖE-länderna är som regel mindre effektiv än i EU-15 beroende på bl.a. lågt utnyttjande av maskiner och arbetskraft. Industrin har också problem med låg kvalitetsnivå på både råvaror och färdigprodukter, svag infrastruktur och dåligt utvecklade distributionsnät. Detta gäller i synnerhet för basindustrier som kvarnar, slakterier och sockerbruk. I de mera konsumentorienterade industrierna har utländska företag gjort stora investeringar, exempel på sådan branscher är dryckesindustrin, bagerier och konfektindustrin. Utredaren vill påpeka att EU-medlemskapet, enligt detta alternativ, kan innebära att CÖE-länderna riskera att omvandlingen till en konkurrenskraftig livsmedelsindustri hämmas.

Tabell 16 Produktionskapacitet och utnyttjandegrad i polsk livsmedelsindustri 1995, 1 000 ton

Industrigren	Kapacitet	Utnyttjande
Svinslakterier	2 200	946
Storboskapslakterier	900	145
Kvarn	4 300	2 800
Socket	2 000	1 600
Fodermedel	7 500	4 100
Potatisstärkelse	200	75
Mejeri	12 000	6 060
Bryggeri	220	165
Alkohol	450	245
Bageri	4 800	2 650
Margarin	380	360
Jucie	300	250
Grönsakskonserver	150	50

Källa: Jordbruksstatistisk årsbok i Polen

11.1.3 Prisutvecklingen

Bibehåller EU sin nuvarande prisnivå för jordbruksprodukter kommer det att innebära stigande priser i CÖE-länderna på de flesta produkter. Prisökningen kommer på kort sikt att vara till nytta för jordbrukssektorn men kommer totalt sett att missgynna samhället eftersom livsmedelskonsumenterna kommer att missgynnas. P.g.a. av den ojämna inkomstfördelning som ofta råder i dessa länder skulle kraftigt stigande livsmedelspriser ytterligare förvärra situationen för de svagaste grupperna.

CÖE-länderna exporterar i nuläget ofta jordbruksprodukter utan bidrag, en stor del av exporten går till priskänsliga marknader i f.d. Sovjet. Med stigande priser på den interna marknaden skulle CÖE-ländernas konkurrenskraft på dessa marknader minska och det skulle med säkerhet krävas exportbidrag för kunna upprätthålla handeln. Det finns små möjligheter att med nationella medel ge exportstöd och den bidragsberoende exporten är dessutom be-

gränsad genom WTO-avtalet. Utredaren ser således en fara i en utveckling där CÖE-länderna inom ramen för gällande CAP går mot stigande interna priser.

**Tabell 17 Prissjämförelse CÖE-länderna-
Tyskland 1995***

Land		Polen	Ungern	Litauen	Rumänien	Tyskland
Vete	kr/100kg	87,3	48,15	90	67,95	128,25
Majs	kr/100 kg		48,15	0	101,7	121,5
Potatis	kr/100 kg	31,5	117	130,95	128,7	
Socketbetor	kr/100 kg	19,8	18	27	13,95	43,2
Mjök	kr/kg	1,17	1,215	0,855		2,79
Nötkött	kr/kg	6,75	5,85	4,95		17,55
Griskött	kr/kg	7,2	5,85	8,55		10,35

* 1 DM = 4,30 SEK

Källa: OECD

Höga priser på produkterna och olika former av direktstöd leder till att detta kapitaliseras in i markvärden, maskiner och produktionsmedel. Jordbruket förlorar sålunda direkt en del av stödet i form av stigande kostnader. I nuläget är kostnaden för bl.a. jordbruksmark betydligt lägre i CÖE-länderna än i EU-15.

11.1.4 Konsumtion

Livsmedelskonsumtionen i CÖE-länderna minskade kraftigt i början av 1990-talet bl.a. som en följd av stigande priser i samband med förändringen av politiken. Historiskt sett har livsmedelskonsumtionen i CÖE-länderna varit hög med stort intag av animaliska produkter och socker. De senaste åren har konsumtionen åter börjat att vända uppåt till följd av att det ekonomiska läget har förbättrats. Konsumtionsinriktningen har dock ändrats mot bl.a. mera fjäderfäkött och mindre nöt- och

griskött. En stor del av inkomsten används redan idag till livsmedelskonsumtion i CÖE-länderna.

EU:s priser är som regel högre än i CÖE-länderna (se f.g. avsnitt). Ett EU-medlemskap innebär sålunda att livsmedelskonsumenterna i CÖE-länderna med detta alternativet kommer att få möta stigande priser. Det innebär att en förhållandevis större del av den disponibla inkomsten får användas till livsmedel och tränger undan annan konsumtionen. Det torde i sin tur medföra negativa effekter totalt sett för samhällsekonomin.

11.1.5 Handel

De flesta av CÖE-länderna har av tradition varit nettoexportörer av jordbruksprodukter. Den viktigaste exportmarknaden har varit Sovjet. I nuläget är det bara några få av CÖE-länderna som fortfarande är nettoexportörer.

Alternativet med endast marginella förändringar av CAP innebär, som visats i avsnitt 11.1.1, att produktionen i CÖE-länderna kommer att bromsas av kvoter m.m. Det inhemska jordbruket kommer sålunda att få problem med att kunna expandera och därmed utveckla sin export av jordbruksprodukter.

De nuvarande EU-länderna som redan i nuläget har svårt att uppfylla WTO-begränsningarna för subventionerad export kan komma att tvingas att försöka avsätta sitt överskott på den inre marknaden när CÖE-länderna blir EU-medlemmar. Utredaren vill påpeka att det därför kan finnas en risk för att EU försöker lösa en del av sina WTO-problem genom att utvecklingen av jordbrukssektorn i CÖE-länderna hålls tillbaka.

I kommissionens ”Strategy Paper” från 1995 pekades handeln ut som ett nyckelområde för att få fart på utvecklingen i CÖE-länderna. I Agenda 2000 har kommissionen nästan helt undvikit

att diskutera handelsaspekten som en möjlig väg att utveckla jordbruket i CÖE-länderna.

11.1.6 Miljöaspekter

Jämfört med nuläget innebär marginella förändringar av CAP generellt sett stigande produktpriser i CÖE-länderna. Det ger jordbrukarna incitament att öka användningen av handelsgödsel och bekämpningsmedel. Det kan också stimulera till intensivare animalieproduktion vilket kan öka utsläppen av stallgödsel. Utrustningen för att lagra stallgödsel är generellt sett i sämre skick än i EU-15. Utredaren anser att detta kan leda till att risken för negativ miljöpåverkan från jordbruket ökar.

Vad gäller andra miljömål som biologisk mångfald, öppet landskap etc. anser utredaren det vara viktigt att framhålla att det inte är utformningen av jordbrukspolitiken som skall användas som ett medel att lösa dessa mål. För att uppfylla dessa mål bör istället speciella åtgärder sättas in. Däremot bör jordbrukspolitiken så långt som möjligt utformas på ett sådant sätt att den inte motverkar miljömålen.

11.1.7 Regionalpolitik

Som framgått av analysen i tidigare avsnitt bedöms detta alternativ leda till begränsade möjligheter att utveckla jordbruket i CÖE-länderna. Utbudskvoter, direktbidrag och höga priser gynnar främst jordbrukssektorn i EU-15. Landsbygden i CÖE-länderna får därför svårt att utvecklas med jordbruket som pådrivande kraft. I detta alternativ synes det därför komma att behöva sättas in regionalstöd i förebyggande syfte för att underlätta övergång till annan verksamhet. P.g.a. att detta alternativ medför att sektorn är starkt reglerad torde dock förändringarna gå förhållandevis

långsamt. Det är viktigt att betona att regionalstöden inte får leda till att konkurrenskraftigt jordbruk slås ut.

För att de medel som avsätts inom utvecklingsfonden ska kunna användas på ett meningsfullt och effektivt sätt krävs det att finns expertis inom EU som gör de nödvändiga prioriteringarna. Styrningen från EU får dock inte vara så hård att initiativkraften i CÖE-länderna går förlorad. Det kräver betydligt större insatser från EU för att fördela strukturstöden än för att fördela stöden som löper inom garantifonden.

Stöd som omfattar även andra sektorer kan komma att verka balanserande gentemot de stöd som går till jordbruket, inte minst via garantifonden. Detta ger möjligheter att motverka en snedvridning mellan olika sektorer.

Länder inom EU-15 som får strukturstöd av liknande anledningar som kan berättiga CÖE-länderna till motsvarande stöd kommer att få vidkännas en konkurrenssituation. Det är främst länderna i Sydeuropa som kommer att beröras. I gengäld kommer dock Sydeuropa att påverkas i mindre utsträckning av konkurrens på marknaden för jordbruksprodukter.

Vid nuvarande regler för delfinansiering av regionalstöden kommer CÖE-länderna att ha mycket begränsade möjligheter att skjuta till egna medel. Utredaren vill påpeka att reglerna för finansieringen av strukturstöden måste förändras om dessa ska få någon effekt.

Erfarenheten från EU:s utvidgning med Spanien, Portugal och Grekland visar att produktionsanpassningarna tagit betydligt längre tid än väntat och att effekterna blivit mindre. Den främsta orsaken till detta är att EU:s regler för produktionsbegränsningar varit verkningsfulla.

11.1.8 Sysselsättning

Begränsade möjligheter att utveckla jordbruket i CÖE-länderna leder till att produktionspotentialen inte kommer kunna tas till vara. Av detta skäl kommer sysselsättningsmöjligheterna i sektorn inte att utnyttjas. Fördröjningar i strukturutvecklingen p.g.a. utbudskvoter och andra regleringsingripanden kan dock verka i motsatt riktning.

11.1.9 Budget

Det har gjorts en lång rad beräkningar över budgetkostnaderna för en utvidgning vad gäller marknadsregleringarna (garantifonden). Det svårt att jämföra kostnadsutfallet eftersom beräkningarna ofta har gjorts med skiftande förutsättningar. Förutsätts oförändrad CAP hamnar kostnaderna på ca 10-15 mdr ecu per år. Merparten av kostnaderna kommer enligt dessa beräkningar att ligga på olika direktstöd, arealstöd och djurbidrag. Genom att olika typer av kvoteringar bibehålls innebär det att kostnaderna för interventionsåtgärder och exportbidrag hålls tillbaka.

Budgetkostnaderna för marknadsstöden blir i detta alternativ förhållandevis begränsade. Utredaren vill betona att budgeten inte är avgörande för möjligheterna att utvidga EU om man väljer att endast marginellt förändra CAP och inte låter CÖE-länderna få del av alla stöd.

Tabell 18 Beräkningar av budgetkostnaden för Östeuropautvidgningen, mdr ecu

Källa	CÖE-4	CÖE-10
Tangerman & Josling (1995)	9-14	
EU (1995)		12
Slater & Anderson	5-15	9-23
Tangerman	13-15	

Det är svårt att kvantifiera behoven av regionalstöd i CÖE-länderna. Antas att hela området blir berättigat till stöd och att samma stödintensitet tillämpas som inom nuvarande EU-15 kan stödet uppskattas till ca 20 mdr ecu. Detta belopp har räknats fram som produkten av nuvarande stöd per person inom EU-15 och befolkningsmängden i CÖE-länderna.

I Agenda 2000 har kommissionen uttalat att regionalstöden ska begränsas till 4 procent av BNP. Med hänsyn till att BNP-nivån i CÖE-länderna är betydligt lägre anser kommissionen att dessa länder inte har förmåga att absorbera mera stöd. På basis av BNP för 1995 kan stödet då beräknas till ca 9,5 mdr ecu.

CÖE-ländernas bidrag till den gemensamma EU-kassan beräknas till ca 2-3 mdr ecu på basis av total BNP för 1995

11.1.10 Övergångsåtgärder

En stor del av regelverket som är kopplat till CAP grundas på historiska uppgifter om avkastning, arealer, djurantal, m.m. CÖE-länderna har de senaste åren drabbats av kraftiga produktionsminskningar. Dessa länder kan därför komma att få mycket oförmånliga ingångsvärden. Utredaren anser att det som övergångsåtgärd inom detta alternativ skulle vara möjligt att låta CÖE-länderna utnyttja sin produktionspotential innan kvoter, basarealer, m.m. låses fast. En sådan åtgärd skulle ge kandidatländerna en möjlighet att utveckla sitt jordbruk innan olika former av utbudsbegränsningar griper in. För länderna inom EU innebär denna möjlighet att konkurrensen ökar. Det innebär också att budgetkostnaderna ökar.

11.1.11 Frikopplat stöd

Utredaren anser att för fullständighetens skull bör analyseras även ett alternativ med frikopplade stöd. En utveckling mot stödsystem som inte är lika hårt kopplade till produktionen kan inte uteslutas i framtiden. USA har genom sin reform på jordbruksområdet under 1996 tagit ett steg i denna riktning. I de kommande WTO-förhandlingarna kan USA mycket väl ställa krav på att EU orienterar sig i samma riktning.

Det förutsätts att EU omvandlar nuvarande stöd, marknadsstöd och direktstöd, till ett frikopplat stöd. Frikopplade stöd innebär att jordbruket ges stöd utan krav på produktion. Det kan t.ex. ges som ett generellt arealbidrag eller som ett kontantbidrag till jordbrukaren. För produkterna förutsätts att marknadsmässiga villkor gäller. Liksom i basscenariot gäller att det inte sker någon avtrappning av stödet.

Det frikopplade stödet ger jordbrukaren tydligare signaler från marknaden vilken omfattning och inriktning produktionen ska ha. Jordbrukets konkurrenskraft ges sålunda större utrymme. Problemen med de frikopplade stöden är bl.a. att det är svårt att finna en bas för utbetalningarna som långsiktigt fungerar. Bristfällig statistik gör detta problem speciellt svårt för CÖE-länderna.

För CÖE-länderna innebär det frikopplade stödet större möjligheter att konkurrera på marknaden jämfört med den produktionskopplade kvoteringen. Avgörande för CÖE-länderna blir vilken bas som tillämpas vid fastställandet av stödet.

I detta alternativ kommer prisnivån att falla jämfört med nuvarande läge i EU, vilket är speciellt positivt för CÖE-länderna. Budgetmässigt däremot kommer kostnaderna att öka kraftigt. Överslagsmässigt kan kostnadsökningen uppskattas till ca 20 mdr ecu jämfört med nuläget.

Det torde också vara svårt att få acceptans i samhället i övrigt för att på detta sätt tillförsäkra bönderna en garanterad inkomst utan att det görs någon motprestation.

11.1.12 Konsekvenser för Sverige

En marginell förändring av CAP jämfört med nuläget innebär att CÖE-länderna ges små möjligheter att utveckla sin jordbrukssektor. För Sverige liksom för övriga EU-länder innebär det att konkurrenstrycket från CÖE-länderna blir lågt. För vissa produkter är det sannolikt att CÖE-länderna inte ens når upp till full självförsörjning. Det kan ge Sverige möjligheter till att exportera livsmedel. Det kan dock medföra att efterfrågan på inte minst högförädlade livsmedel i CÖE-länderna blir mindre än om en liberalare politik hade tillämpats eftersom tillväxttakten i samhället kan dämpas. För Sverige är det främst de närliggande länderna, Polen och de baltiska länderna, som är de intressantaste exportmarknaderna.

För livsmedelskonsumenterna i Sverige innebär detta alternativ i stort sett oförändrad situation jämfört med nuläget.

11.2 *Analys av fullständig liberalisering av CAP*

Detta alternativ ansluter till stor del till det betänkande som lämnades av KomiCAP-utredningen (se kapitel 7)

Utgångspunkten för detta alternativ är att EU anpassar stödprisnivån till de priser som råder på världsmarknaden vilket innebär att de marknadsstödjande åtgärderna tas bort. Det innebär i praktiken att export kan ske utan bidrag och att det inte behövs något stöd för lagring samt att gränsskyddet anpassas till utvecklingen i

andra jämförbara länder. Under en övergångsperiod antas att jordbruket i EU ges kompensation för reducerade marknadsstöd.

Övergångsåtgärderna riktade mot EU-15 antas vara avslutade innan CÖE-länderna blir EU-medlemmar.

11.2.1 Producentledet

Jordbruket i EU-15 kännetecknas inom de flesta produktionsgrenar av höga avkastningsnivåer och av intensiv användning av produktionsmedel. Huvudorsaken till detta är att marknadsregleringen genom höga produktpriser gjort det lönsamt med denna inriktning på produktionen. Sett i ett internationellt perspektiv har EU bl.a. därför högre produktionskostnader än de flesta viktiga konkurrenter på marknaden, däribland CÖE-länderna.

Vid en anpassning av de interna priserna till de priser som råder på världsmarknaden kommer EU:s jordbruk i en ny situation. För att möta denna måste åtgärder vidtas. Vissa produktionsgrenar måste eventuellt helt överges medan rationaliseringar och effektiviseringar kan ge ökade möjligheter på andra områden. Olika typer av regleringsåtgärder, inte minst utbudsbegränsningar, har under lång tid avskärmat EU:s jordbruk från konkurrens på världsmarknaden vilket torde innebära att det finns ett stort uppdämt behov av åtgärder, men också en tröghet mot att vidta dessa. Även i livsmedelsindustrin har avsaknaden av internationell påverkan gjort att rationaliseringar inte genomförts i den takt som krävts för att vara internationellt konkurrenskraftig.

Höga mark- och kvotvärden och stora investeringar i byggnader, maskiner m.m. som inte är avskrivna innebär att det finns en inneboende tröghet i att snabbt vidta förändringar.

CÖE-ländernas jordbruk har generellt sett ett betydligt mera konkurrensutsatt jordbruk. P.g.a. budgetläget har länderna små

möjligheter att ge bidrag till export och andra subventioner. Gränsskyddet är också som regel på en lägre nivå än vad som tillämpas i EU. Kostnadsläget i CÖE-länderna är allmänt sett betydligt lägre än i EU-15. Kostnaderna för arbetskraft och bränsle är exempel på kostnader för insatsmedel som är lägre än i EU-15. CÖE-länderna är sålunda i nuläget kapabla att exportera jordbruksprodukter till världsmarknadsprisnivå utan i stort sett några subventioner. En fara för CÖE-ländernas jordbrukssektor som bör observeras är dock att det inte har återinvesterats i tillräckligt hög utsträckning under de senaste åren. Mycket av den tekniska utrustningen härrör sig från tiden före den ekonomiska omvälvningen och har köpts in till mycket låga priser. Svag lönsamhet i sektorn under senare år är en huvudorsak till den låga investeringsnivån. Det kan därför uppstå ett stort investeringsbehov under de närmaste åren. Det innebär att kostnadsnivån stiger även i CÖE-länderna. I en situation med ett avreglerat jordbruk har CÖE-ländernas jordbruk ett betydligt bättre utgångsläge än i scenariot med bibehållna regleringar. Utredaren anser att CÖE-ländernas jordbruk till stora delar är anpassat till läget på världsmarknaden till skillnad från jordbruket i EU-15.

11.2.2 Livsmedelsindustrin

Reformscenariot innebär att produktpriserna blir lägre än i scenariot med bibehållen reglering. Det innebär också att olika typer av utbudsregleringar tas bort. Dessa båda åtgärder är positiva för livsmedelsindustrins konkurrenskraft. Det torde speciellt gälla för industrin i CÖE-länderna som är i ett uppbyggnadsskede och inte är lika stabil som industrin i EU-15.

11.2.3 Prisetutveckling

Detta scenario innebär att priserna på EU-marknaden styrs av världsmarknadens utveckling. Jämfört med nuläget torde det för de flesta varor innebära att priserna på EU-marknaden kommer att falla. Det kan också leda till en ryckigare prisutveckling.

Prisförändringen i CÖE-länderna blir betydligt mindre än i de nuvarande EU-länderna. För flertalet jordbruksprodukter ligger prisnivån i CÖE-länderna i stort sett på världsmarknadsprisnivå. CÖE-länderna torde därför initialt ha betydligt bättre förutsättningar att anpassa sig till den nya situationen än producenterna i EU-15. Detta scenario kan leda till att prisvariationen blir större även i EU-15 jämfört med regleringsalternativet.

11.2.4 Konsumtion

Borttagande av marknadsregleringen, enligt detta scenario, innebär att prisnivån på livsmedel sjunker. Konsumenterna ges på så sätt möjlighet att få tillgång till billigare livsmedel. Det gäller dock endast under förutsättning att prissänkningen verkligen kommer konsumenterna tillgodo och inte hamnar i de tidigare industri- och affärsleden. Utredaren vill speciellt betona betydelsen av låga konsumentpriser för livsmedel i CÖE-länderna eftersom konsumenterna där spenderar en förhållandevis större andel av inkomsten på livsmedel än konsumenterna i EU-15.

11.2.5 Handel

Avvecklingen av marknadsregleringen innebär att handeln mellan EU och tredje land kan ske utan olika former av stöd och avgifter. Det innebär också att de handelsbegränsningar som nu ligger inom WTO-avtalet kommer att sakna betydelse. WTO-avtalets

begränsningar har speciellt stor betydelse för CÖE-länderna som missgynnas av nuvarande avtal. Omfattningen av EU:s handel med tredje land kommer därför att styras av konkurrenskraften på marknaden. Utredaren vill betona att CÖE-länderna har bättre möjligheter att kunna delta i en handel dels på tredje land, dels på EU-marknaden eftersom det inte finns några kvoter som begränsar produktionen. Redan i utgångsläget torde CÖE-länderna ha goda förutsättningar till handel eftersom man redan nu kan konkurrera utan exportbidrag. För att kunna konkurrera på nya exportmarknader krävs att varor med bättre kvalitet kan produceras vilket också leder till högre produktionskostnader. På kort sikt torde CÖE-länderna ha störst möjlighet att konkurrera på sina traditionella marknader.

11.2.6 Miljöaspekter, regionalpolitik, m.m.

Detta scenario innebär generellt sett lägre produktpriser. Det leder till att de ekonomiskt optimala insatserna av handelsgödsel och bekämpningsmedel minskar. En sådan utveckling är positiv för miljön. Billigt foder ger dock incitament att bedriva en intensiv animalieproduktion vilket kan ge upphov till negativa miljöeffekter.

Scenariot med fullständig liberalisering av jordbrukspolitiken ger jordbruket i CÖE-länderna större möjligheter att kunna konkurrera på marknaden. I vissa områden och regioner torde jordbruket i kandidatländerna ha goda möjligheter att utveckla ett konkurrenskraftigt jordbruk. För andra områden kan detta alternativ innebära en snabb utslagning av jordbruket. I dessa områden kommer det att finnas behov av regionalstöd för att kunna utveckla annan verksamhet. Jämfört med effekterna av det förra scenariot torde det finnas behov att snabbt kunna sätta in åtgärder i områden som inte klarar att upprätthålla jordbruksproduktionen till marknadsmissiga villkor.

För EU-15 innebär avregleringen att konkurrensen på marknaden blir hårdare. Det kan leda till att områden i EU-15 som i nuläget klarar sig utan regionalstöd kan komma att behöva omfattas av dessa stöd.

11.2.7 Budget

I detta alternativ bortfaller kostnaderna för de marknadsreglerande åtgärderna eftersom slutmålet är fullständig liberalisering. Under en övergångsperiod förutsätt att det kommer att ges någon form av kompensation för uteblivet prisstöd riktat mot EU-15. En kvantifiering av kompensationsbetalningen är svår att göra eftersom det beror dels på övergångsperiodens längd, dels på hur snabbt stödet trappas av. Inledningsvis är det dock troligt att budgetkostnaderna ökar jämfört med nuläget. En omläggning från prisstöd till direktstöd innebär att finansieringen flyttas från konsumenterna till skattebetalarna.

Budgetkostnaderna för regionalstödet är svåra att förutse eftersom de beror på marknadseffekterna. Utredaren anser att det finns möjligheter till lägre kostnader för CÖE-länderna jämfört med alternativet utan reformering.

11.2.8 Övergångsåtgärder

Övergångsåtgärderna i detta scenario riktar sig mot EU-länderna. Först och främst måste EU inrikta sig på att sänka stödpriserna ner mot världsmarknadsprisnivå. Genom denna åtgärd kan EU-ländernas produktion exporteras utan subventioner. Det innebär också att förekommande system med utbudsbegränsningar kan tas bort, t.ex. mjölkkvoter, obligatorisk träda m.m. För de produkter där marknaden tillåter bör EU-priserna så snabbt som möjligt anpassas till världsmarknadsnivå. På andra produkter där skill-

naden mellan EU:s priser och världsmarknadspriset är större kan det vara motiverat att trappa ner priserna under en längre period. Utredaren vill betona vikten av att alla reglerade produkter behandlas enligt samma princip.

EU:s marknadsregleringar har varit en etablerad faktor på marknaden under mycket lång tid. Produktionsapparaten i såväl primärproduktion som industriled har anpassats efter de villkor som statsmakterna ställt upp. En dramatisk förändring av de politiska grundförutsättningarna kan därför leda till en snabb och okontrollerad förändring. I syfte att motverka en sådan förändring är det därför rimligt att jordbrukssektorn ges möjligheter till anpassning under en övergångstid.

Kompensationen kan utformas på en rad olika sätt. En viktig utgångspunkt för kompensationen är att den ska ges under en övergångsperiod och sedan upphöra. Det synes därför vara viktigt att inte etablera nya stödformer som riskerar att växa in som permanenta inslag i jordbrukspolitiken. Stöden bör istället ges inom befintligt regelverk, t.ex. arealbidrag och djurbidrag. En av svagheter med denna metod är att EU kan dra på sig kritik från WTO. Om EU klart och tydligt kan ange att stödet ska tas bort efter en viss övergångsperiod bedöms dock åtgärderna ha goda möjligheter att bli accepterade.

Som alternativ till denna metod kan jordbruket kompenseras med ett stöd som är mera frikopplat från produktionen (se avsnitt 11.1.9). Fördelen med detta stöd är marknadssignalerna när jordbruket snabbare. Det finns t.ex. ingen anledning att upprätthålla en olönsam produktion enbart av det skälet att man åtnjuter kompensationsbetalning. Nackdelen är att det kan vara svårt att i senare ta bort stödet vilket bl.a. försvårar ett fullt medlemskap för CÖE-länderna eftersom dessa inte får del av stödet.

Utredaren vill betona vikten av att övergångsåtgärderna enligt detta scenario blir avslutade till dess att CÖE-länderna blir EU-medlemmar. Om så inte är fallet måste antingen principen om den

gemensamma marknaden släppas eller så drabbas CÖE-länderna av en konkurrensnackdel.

11.2.9 Konsekvenser för Sverige

Scenariot med fullständig liberalisering innebär att jordbruket i Sverige får konkurrera med jordbruket i CÖE-länderna på mera marknadsmässiga villkor. Som har kunnat konstateras i det föregående finns det möjligheter i CÖE-länderna att ta upp konkurrensen på en del områden. För Sveriges del blir det främst de länder som har en likartad produktionssammansättning och som ligger i det geografiska närområdet som blir de svåraste konkurrenterna.

P.g.a. av att CÖE-länderna ännu inte har löst problem i främst livsmedelsindustrin torde det på kort sikt vara bulkvaror som man kan konkurrera med. Oljeväxtfrö som används som råvara i den svenska fettvaruindustrin kan vara ett exempel på en vara som exporteras till Sverige. CÖE-länderna kan också komma att exportera frukt och grönsaker samt beredningar av dessa produkter. I första hand torde dessa produkter användas som råvaror i livsmedelsindustrin.

På animalieområdet torde importkonkurrensen bli mindre på kort sikt. Problem med att uppfylla kvalitetskraven håller tillbaka handel med dessa produkter. På längre sikt torde dock CÖE-länderna ha möjlighet att konkurrera även med dessa produkter.

För Sveriges del finns det också möjlighet att konkurrera på CÖE-ländernas hemmamarknader. Sverige har dock hittills inte varit speciellt aktivt att investera i anläggningar i dessa länder vilket är till nackdel jämfört med många andra EU-länder.

För konsumenterna innebär detta alternativ möjligheter till lägre konsumentpriser. Det beror dels på att stödpriserna sänks, dels på att det finns möjlighet till ökad konkurrens på marknaden.

11.3 *Analys av successiv reformering av CAP*

I alternativet som benämns successiv reformering är slutmålet för EU:s jordbrukspolitik detsamma som i scenariot med fullständig liberalisering (se avsnitt 11.2). Enligt direktiven för utredaren ska olika övergångsperioder prövas för att skapa en situation där jordbruket i EU och CÖE-länderna har likvärdiga konkurrensvillkor på den gemensamma marknaden. Detta avsnitt kommer att inriktas mot de övergångsåtgärder som krävs för EU-15 resp CÖE-länderna.

11.3.1 Producentled och livsmedelsindustri

Behovet av övergångsåtgärder för producent- och industriledet i EU-15 och i CÖE-länderna är olika.

För EU-15 gäller det att skapa förutsättningar för ett jordbruk som kan verka på en marknad utan stöd. Utredaren anser att det är nödvändigt att prisnivån i EU-15 successivt sänks så att kontakt kan uppnås med världsmarknaden. För att mildra effekterna av prissänkningen kan det krävas att kompensation ges på annat sätt. På lång sikt är avsikten att även direktstöden trappas av och slutligen tas bort helt. Direktstöd som är avsedda att finnas endast under en begränsad period bör ges enligt de system som finns i nuläget. Ska stöden finnas under en längre period bör andra former övervägas. Vid utformningen av sådana stödsystem bör målsättningen vara att marknaden ska påverkas så lite som möjligt. Det kan t.ex. införas ett stöd som är frikopplat från produktionen vilket ger jordbruket en grundtrygghet för sin

verksamhet. Produktionsinriktning i form av grödval, djurhållning, intensitet, tidpunkt för försäljning m.m. sker däremot helt på marknadsmässiga villkor.

Utredaren anser det vara svårt att ange någon bestämd tidpunkt för hur snabbt kompensationsbetalningarna kan fasa ut. För vissa produkter, i synnerhet spannmål, har omfattande reformer redan genomförts i.o.m. 1992 års reform och nya reformer planeras, Agenda 2000. För andra produkter som t.ex. socker har reformarbetet inte påbörjats ännu. För de produkter som är mest reglerade, socker och mjölk, torde det bli frågan om förhållandevis långa övergångsperioder innan allt stöd har tagits bort. Med hänsyn till tidtabellen för utvidgningen kan direktstöden inom EU blockera möjligheterna att skapa en gemensam marknad.

Med hänsyn till principen om likvärdiga konkurrensvillkor på en gemensam marknad ser utredaren det inte som möjligt att ge kompensationsstöd för prissänkningar till enbart jordbruket i EU-15 och utesluta CÖE-länderna. För att ensidigt kunna ge stöd till

EU-15 är det nödvändigt att bibehålla gränshindren vid handel mellan områdena. I annat fall måste dessa övergångsåtgärder riktade mot jordbruket i EU vara avslutade innan CÖE-länderna blir fullvärdiga EU-medlemmar på jordbruksområdet. När Spanien och Portugal blev EU-medlemmar 1986 tillämpades en rad olika övergångsarrangemang. Olika prisnivåer tillämpades fram t.o.m. 1993 vilket innebar att gränskontrollerna fanns kvar och ett system med utjämningsbelopp tillämpades. De anslutande länderna fick också rätt att för vissa varor begränsa importen, bl.a. frukt och grönsaker, medan man fick rätt till förmånligare import av andra varor, bl.a. fodermedel. Spanien och Portugal fick dessutom rätt att fortsätta att ge nationellt stöd enligt de program som funnits före medlemskapet.

För att stödja utsatta regioner i EU-15 som drabbas av att pristödet avvecklas bör det precis som i nuläget finnas möjlighet att gå in med regionalstöd. Regionalstödet behöver nödvändigtvis

inte ges för att stödja enbart jordbruket i området utan kan istället ges även för att utveckla annan verksamhet.

Jordbruket i CÖE-länderna är i behov av andra typer av övergångsåtgärder. Sett till helheten i CÖE-länderna anser utredaren att det inte är någon vinst med att höja upp de interna priserna till den nivå som EU tillämpar. Stigande livsmedelspriser och risk för snedvridningar i samhällsekonomin är några skäl till varför priserna inte bör tillåtas att stiga mer än nödvändigt. Med hänsyn till de krav som enligt detta scenario kommer att ställas på EU inom en nära framtid skulle CÖE-länderna åter få anpassa sig när man har blivit EU-medlemmar. Mot denna bakgrund bör CÖE-länderna inte införa den politik som nu används i EU.

CÖE-länderna är i större behov av hjälp till upprustning av både primärproduktion och livsmedelsindustri. Det kan gälla investeringsstöd för att införa ny teknik men inte minst stöd till att öka kunskapen i hur företag styrs och hur produkter marknadsförs. De stöd som ges bör syfta till att skapa ett jordbruk i CÖE-länderna som på lika villkor klarar att verka på den gemensamma marknaden då fullt medlemskap uppnås. Ges inte CÖE-länderna stöd är risken stor att jordbruket i dessa länder konkurreras ut av jordbruket i EU-15.

Längden på övergångsåtgärderna som riktas mot CÖE-länderna beror dels på utgångsläget, dels på utvecklingshastigheten. Det finns nackdelar med långa övergångsperioder. Det är risk för att CÖE-länderna utvecklas olika under perioden och att arbetet inom EU-15 blir försenat.

Utredaren är medveten om att en kort övergångsperiod avseende avvecklingen av EU:s marknadsstöd är mindre trolig. Det kan därför mycket väl uppstå en situation där CÖE-ländernas övergångsperiod är avslutad men EU-ländernas marknadsstöd fortfarande ligger kvar. En möjlig åtgärd i detta läge skulle kunna vara att CÖE-länderna ges ett reducerat direktstöd baserat på den prisskillnad som eventuellt finns kvar mellan de båda marknader-

na. Det skulle emellertid bli mycket svårt att göra en sådan beräkning eftersom det med all säkerhet råder olika förhållanden i kandidatländerna som helhet och för enskilda varor. Det skulle också kräva regelbundet återkommande uppföljningar alltefter- som prisförhållandena förändras mellan kandidatländerna.

11.3.2 Prisutveckling

Inriktas övergångsåtgärderna i EU-15 på att nå världsmarknadspris och åtgärderna i CÖE-länderna på strukturutveckling kan prinsnivån på jordbruksprodukter inom EU bli konkurrenskraftig på såväl hemmamarknaden som på världsmarknaden. Konsumentpriserna i CÖE-länderna skulle då inte heller behöva stiga som en konsekvens av EU-medlemskapet.

11.3.3 Handel

Handel är ett nyckelområde för att i ett övergångsskede smälta samman de båda områdena. I kommissionens "strategy paper" (se avsnitt 4.1.3) från 1995 lades mycket stor tonvikt på denna fråga. Kommissionen betonade vikten av att handelskvoterna inom Europaavtalen skulle utökas. I Agenda 2000 har handelns betydelse nästan helt fallit bort. Det görs knappast någon återkoppling till handelsavtalen mellan EU och CÖE-länderna.

Utredaren vill betona att generösare villkor för CÖE-länderna att exportera jordbruksprodukter ger både jordbruket och livsmedelsindustrin god draghjälp och ger möjlighet att på egen hand skapa ett konkurrenskraftigt jordbruk. Nuvarande avtal med de konstruktioner som finns för att styra handeln har inte varit tillräckligt väl utformade för CÖE-ländernas behov och bör därför omarbetas om de skall få någon effekt. Det kan exempelvis övervägas om kvantitetsbegränsningarna helt ska tas bort

Villkoren bör också ändras på så sätt att de exporterande företagen ges större inflytande.

Skall CÖE-länderna få en möjlighet att utveckla sitt jordbruk bör EU i första hand slopa subventionerad export till dem och i andra hand slopa subventionerad export till deras traditionella exportmarknader. Genom sin finansiella styrka har EU möjlighet att genom exportbidrag konkurrera ut CÖE-ländernas produktion.

11.3.4 Regionalpolitik, m.m.

EU-medlemskapet innebär en omställning i CÖE-länderna på de flesta områdena i näringslivet. Det är därför viktigt att förändringarna inte görs snabbare än att sysselsättningsfrågan kan lösas på ett socialt acceptabelt sätt. I dagens jordbrukssektorn finns det en stor arbetskraftsreserv som skulle slås ut vid en snabb omvandling.

Det kan av detta skäl vara nödvändigt att övergångsåtgärderna får ta en viss tid.

11.3.5 Budget

Övergångsåtgärderna som riktas mot EU-länderna innebär att prisstödet kompenseras med ökade direktbidrag. Kompenseras prissänkningen fullt ut med samma belopp i form av direktstöd innebär det nödvändigtvis att budgetbelastningen ökar eftersom finansiering flyttas från konsumenterna till skattebetalarna. Denna erfarenhet har gjorts av 1992 års reform.

För CÖE-länderna blir det i första hand frågan om att ge struktur- och regionalstöd under övergångsperioden. Nu gällande medfinansieringsregler kan då komma att ställa till problem och kan därför behöva mildras.

12 Avslutande synpunkter

Flera av CÖE-länderna har goda naturliga förutsättningar att bedriva en konkurrenskraftig livsmedelsproduktion. Jordbruket är i de flesta av CÖE-länderna en av de allra viktigaste sektorerna inte minst ur sysselsättningssynpunkt. Jämfört med EU har jordbruket en betydligt viktigare position i den totala ekonomin.

Kostnaderna för EU:s jordbrukspolitik uppgår i dag till 50% av de totala kostnaderna på ca 750 mdr kr. Det är uppenbart att budgetkostnaderna för nuvarande jordbrukspolitik tillämpad lika i ett utvidgat EU skulle stiga dramatiskt. Det är därför naturligt att budgetkonsekvenserna har kommit att ägnas stor uppmärksamhet i diskussionerna om en utvidgning av EU. De synes också i hög grad ha präglat kommissionens förslag i Agenda 2000. Delvis som en följd av att de uppenbara budgetproblemen måste lösas har emellertid de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika lösningar hamnat i skymundan liksom vad olika lösningar innebär för kandidatländerna och hela EU:s ekonomiska utveckling på sikt.

Sett i ett sådant större perspektiv anser utredaren inte att dagens jordbrukspolitik i EU är något realistiskt alternativ vid en utvidgning även om det rent tekniskt är möjligt att finna sådana lösningar. Bibehåller EU dagens jordbrukspolitik och anpassar regelverket så att budgetmålen kan uppfyllas ges CÖE-länderna små möjligheter att konkurrera med EU:s jordbruk. Det finns t.o.m. risk för att CÖE-länderna blir en mottagningsplats för EU:s överskott. Med hänsyn till den betydelse som jordbrukssektorn har i CÖE-länderna, inte minst när det gäller sysselsättningen, skulle detta kunna få mycket negativa effekter för framtiden.

Låter EU de nya medlemsländerna få dagens stödpriser och andra typer av stöd, bl.a. arealstöd och djurbidrag, är risken uppenbar för att det uppstår andra negativa effekter. Matpriserna skulle stiga vilket är känsligt i CÖE-länderna eftersom konsumenterna redan lägger en stor del av sina inkomster på livsmedel.

Stort tillflöde av medel till jordbruksektorn kan också leda till att resurser felaktigt dras dit och förhindrar utvecklingen i andra sektorer. Höga direktbidrag leder dessutom till kapitalisering i bl.a. marken vilket i sin tur på sikt leder till högre kostnader och således inte är till nytta för jordbruket.

En fullständig liberalisering av EU:s jordbrukspolitik innebär att prisnivån sänks till den nivå som gäller på världsmarknaden. Det innebär också att det direktstöd som ges som kompensation för prissänkningarna tas bort. Utredaren anser att detta alternativ ger CÖE-länderna större möjligheter att utveckla sin jordbrukssektor. CÖE-ländernas jordbruk lever redan idag på en i stort sett avreglerad marknad medan EU:s jordbrukare i detta scenario måste vidta betydligt större förändringar. Det innebär att jordbruket i EU och i CÖE-länderna kommer att konkurrera under mera likvärdiga förhållanden. Samtidigt kommer detta alternativ givetvis att upplevas som negativt av lantbrukarna i EU-15.

Utredaren anser emellertid att det är viktigt att jordbrukspolitiken inte hindrar CÖE-ländernas EU-medlemskap. Övergångsåtgärder på jordbruksområdet kan därför vara befogade. En allmän strävan bör vara att övergångsperioderna görs så korta som möjligt. Utredaren anser att EU, med hänsyn till sin ekonomiska och politiska ställning, måste ta ett stort ansvar för att underlätta medlemskapet.

De övergångsåtgärder som riktas mot EU måste enligt utredaren inriktas mot att ta bort prisstödet till jordbruket. I vart fall under en övergångsperiod kan det dock vara rimligt att kompensation ges i form av direktstöd. Blir denna period förhållandevis kort bör kompensationen ges inom de system som används f.n. Om övergångsperioden blir längre bör det övervägas att ge stödet mera frikopplat från produktionen.

Utredaren vill dock påpeka att det även finns nackdelar med korta övergångsperioder för CÖE-länderna. En snabb strukturrationalisering måste följas upp med möjligheter till sysselsättning i andra

sektorer. Det är inte minst av detta skäl troligt att behovet av övergångsperioder varierar mellan de olika länderna. Utredaren bedömer att länder som Tjeckien och Ungern behöver en kortare övergångsperiod än t.ex. Polen.

Eftersom det kommer att finnas såväl ett yttre som ett inre tryck på EU att ytterligare reformera CAP vill utredaren ifrågasätta det rimliga i att CÖE-länderna anpassar sin jordbrukspolitik efter dagens EU-politik. En utveckling av CAP med tilltagande reglering av marknaden torde endast leda till att CÖE-länderna inom kort åter måste liberalisera jordbrukspolitiken. Övergångsåtgärderna bör istället inriktas på att CÖE-ländernas jordbrukssektor kan bli konkurrenskraftig. Det är viktigt att åtgärder sätts in så att marknadstillträdet underlättas. Det gälla kvalitetsförbättrande åtgärder, ökad kunskap, utökade och utvecklade handelsavtal.

Ordlista

Förklaring

Agenda 2000	Kommissionens förslag från juli 1997 till reformering av bl.a. den gemensamma jordbrukspolitiken
Avisen	Kommissionens bedömning av länder som vill bli EU-medlemmar
CAP	Common Agriculture Policy = EU:s gemensamma jordbrukspolitik
CÖE-länderna	Länderna i Central-och Östeuropa, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern
EU-15	Nuvarande medlemsländer i EU
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
MacSharry-planen	Kommissionens reformförslag 1992 framlagt av den dåvarande jordbrukskommissionären Ray MacSharry

Modulering	Storleksbegränsning av stödutbetalningar i förhållande till antal hektar åker eller antal djur m.m.
PSE-tal	Producer Subsidy Equivalents. Beräkning utförd av OECD som syftar till att mäta stödet till jordbrukarna.
WTO	World Trade Organisation. Den organisation som har inrättats för att övervaka och utgöra en institutionell ram för ett stort antal överenskommelser och avtal för handeln mellan de länder som är medlemmar i organisationen.
UR-avtalet	Det avtal som blev resultatet av den s.k. Uruguay-rundan som ledde till ett antal överenskommelser rörande handeln på bl.a. jordbrukets område.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

EU:s utvidgning - konsekvenser för jordbruket och den gemensamma jordbrukspolitiken

Dir. 1997:14

Beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 1997

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att utreda konsekvenserna för Sverige, unionen som helhet och kandidatländerna av EU:s utvidgning vad avser jordbrukspolitiken samhällsekonomiska effekter såsom jordbrukets produktionsinriktning, konkurrenskraft, sysselsättning och struktur. Även miljömässiga och regionala aspekter i anslutning därtill skall uppmärksammas. En viktig del av analysen är att belysa effekterna för konsumentprisutvecklingen i Sverige, i övriga EU och i kandidatländerna.

Utredaren skall i första hand ta som utgångspunkt en utvidgning med de elva aktuella kandidatländerna, men även andra sannolika alternativ bör redovisas. Resultaten bör företrädesvis presenteras som kvalitativa resonemang, eftersom kvantitativa beräkningar inte alltid kan göras.

Bakgrund

Europeiska unionen står inför sin femte utvidgning, Tysklands enande oräknat. Sverige ser utvidgningen som ett viktigt steg mot ett enat Europa. Flertalet av de elva stater som har ansökt om medlemskap skiljer sig radikalt från nuvarande medlemmar vad gäller ekonomisk utvecklingsnivå samt institutionell uppbyggnad och traditioner. Samtidigt fördjupas löpande EU:s politiska och

ekonomiska integration, vilket innebär att kandidatländerna har ett mer omfattande regelverk att anpassa sig till än vad som tidigare har varit fallet för nytillkommande länder. EU:s kommande utvidgning är samtidigt en av drivkrafterna bakom den reformprocess, som de f.d. centralplanerade ekonomierna genomgår.

Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn år 1993 fastslog förutsättningarna för ett medlemskap i EU, de s.k. köpenhamns-kriterierna. Dessa innebär bl.a. att länderna skall ha rättsstatens karakteristiska kännetecken, dvs. demokrati, respekt för lagar och mänskliga rättigheter samt skydd och respekt för minoriteters rättigheter, fungerande marknadsekonomier och förmåga att hantera konkurrensen och marknadskrafterna inom unionen. Medlemskap förutsätter att kandidatlandet har möjlighet att uppfylla medlemskapets förpliktelser inklusive anslutning till målen om en politisk, ekonomisk och monetär union.

Vid Europeiska rådets möten i Essen, Madrid, Florens och Dublin bekräftades riktlinjerna för nästa utvidgning. Europeiska rådet har vid flera tillfällen deklarerat att medlemskapsförhandlingar med Malta och Cypern skall påbörjas sex månader efter regeringskonferensens slut. Samtidigt uttryckte Europeiska rådet i Madrid att strävan är att den inledande fasen av förhandlingarna med kandidatländerna i Central- och Östeuropa skall sammanfalla med förhandlingsstarten för Malta och Cypern. Vad gäller Maltas medlemskapskandidatur har ansökan dragits tillbaka efter regeringsskiftet hösten 1996.

I Europeiska kommissionen pågår arbetet med att färdigställa så kallade länderyttranden (avier) för de elva kvarvarande kandidatländerna. Därtill kommer utredningar om utvidgningens effekter på olika sakområden, inklusive institutionella konsekvenser. Slutligen pågår arbete med att utreda de finansiella konsekvenserna av utvidgningen. Sannolikt kommer utredningarna att läggas fram i ett sammanhang under hösten 1997.

Den gemensamma jordbrukspolitiken

EU:s jordbrukspolitik består av ett komplicerat system av prisstöd, produktionsbegränsningar och andra åtgärder för att stödja producenterna. Drygt hälften av medlemsländernas avgifter till unionen finansierar olika former av stöd till gemenskapens jordbruk. Nästan hälften av unionens lagstiftning avser jordbrukssektorn. I EU-arbetet väger följaktligen jordbrukspolitiken tungt.

Jordbrukets betydelse för ekonomi och sysselsättning inom unionen är däremot begränsat. Knappt sex procent av medlemsländernas sysselsättning återfinns inom jordbruksproduktion. Sektorns bidrag till ländernas samlade BNP är endast 2,5 procent. Jordbrukets betydelse varierar emellertid mellan medlemsländerna. I vissa medlemsländer är jordbrukets andel av sysselsättningen väsentligt högre liksom dess bidrag till den nationella bruttoproduktionen. I flertalet medlemsländer har jordbruket regionalt stor betydelse.

Att jordbruket tilldelas en central roll inför östutvidgningen beror främst på den gemensamma jordbrukspolitikens utformning. Jordbrukspolitikens samhällsekonomiska kostnader och negativa miljöeffekter samt komplexa och svåradministrerade regelverk gör jordbrukspolitiken till en ytterligt komplicerad faktor i utvidgningsstrategin. Det finns i de nuvarande medlemsländerna olika uppfattningar om hur denna fråga skall hanteras. En del anser att inga eller ett minimum av förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken behöver genomföras, medan andra lutar åt uppfattningen att marknadsordningarna måste avvecklas helt. Kommissionen förespråkar en mellanlinje som innebär en fortsatt förändring av politiken enligt de principer som 1992 års reformbeslut bygger på.

Jordbruket i Central- och Östeuropa

Bilden kompliceras av att jordbruket i de tio central- och östeuropeiska länderna har stor betydelse för sysselsättningen och den totala produktionen. I dessa länder svarar jordbruket för närmare 27 procent av sysselsättningen och knappt åtta procent av BNP. Variationerna är dock stora mellan länderna. De flesta av kandidatländerna i Central- och Östeuropa genomgår för närvarande en omvälvande strukturell förändring av jordbruket från storskaliga, i princip helt kollektivt ägda företag, till marknadsstyrda, privat ägda jordbruk. Även sedan privatiseringen av jordbruket inletts finns merparten av produktionskapaciteten vad gäller åkerareal och djurbesättningar i stora jordbruksföretag baserade på anställd arbetskraft.

Effekterna av att EU:s jordbrukspolitik tillämpas i sin nuvarande utformning också i dessa länder bör utredas. Prisnivån på livsmedel är väsentligt högre i EU-länderna än i de central- och östeuropeiska länderna. För hushållen i dessa kandidatländer, som lägger en väsentlig del av inkomsterna på livsmedel, kan snabbt stigande livsmedelspriser bli mycket påfrestande.

Generellt gäller att jordbruket liksom livsmedelsindustrin och insatsvaruindustrin i de central- och östeuropeiska kandidatländerna präglas av en föråldrad och sliten kapitalstock samt av ineffektiva och omoderna distributionskanaler. Den veterinära och sanitära standarden når ofta inte upp till de krav som ställs inom unionen. Avkastningen i jordbruket är låg i förhållande till avkastningen i EU-ländernas jordbruk samtidigt som de undermåliga distributionskanalerna leder till att det som produceras har svårt att nå konsumenterna.

Däremot torde i flera av länderna i Central- och Östeuropa de naturliga förutsättningarna för produktion av olika jordbruksvaror vara jämförbara och i vissa fall bättre än förhållandena i medlemsländerna. Det gäller inte minst miljömässiga fördelar som kan finnas inom vissa delar av produktionssystemen och odlings-

landskapen. Inför utvidgningen kommer de långsiktiga konkurrensförhållandena inom jordbruksproduktionen mellan de nuvarande och de nya medlemsländerna att behöva övervägas.

Ur jordbrukspolitisk synvinkel innebär östutvidgningen således en integrering till en gemensam marknad av ett lågavkastande jordbruk, som i huvudsak är lite eller inte alls reglerat med det högeffektiva, men hårt reglerade, jordbruket i EU. Ett alternativ till en integrering skulle kunna vara att hålla de två jordbruken åtskilda från varandra med gränsskydd och bibehållna gränskontroller. Detta skulle emellertid strida mot idén om den inre marknaden och också ta bort ett viktigt motiv för de central- och östeuropeiska kandidatländernas medlemskap i EU. Vidare skulle detta bidra till att försvåra utnyttjandet av utvidgningens samhällsekonomiska vinster i såväl nuvarande EU som i de nya medlemsländerna. En sådan lösning kan därför komma ifråga endast övergångsvis.

Viktigt i sammanhanget är skillnaderna mellan EU:s och kandidatländernas WTO/Gatt-avtal. EU-ländernas möjligheter att avsätta överskottsproduktionen på världsmarknaden börjar redan nu hämmas av WTO:s regelverk. Kandidatländernas anslutning till WTO-avtalet begränsar dessa länders möjligheter att stödja jordbruket genom interna stöd, gränsskydd eller att med subventioner lyfta ut överskott på världsmarknaden.

Uppdraget

Mot den nu presenterade bakgrunden skall utredaren analysera konsekvenserna av EU:s utvidgning vad avser jordbruket och livsmedelsproduktion för Sverige men även unionen som helhet och kandidatländerna. Analysen skall avse jordbrukets produktionsinriktning, konkurrenskraft, sysselsättning och struktur. Även regionala konsekvenser bör uppmärksammas liksom miljöeffekter på odlingslandskapet och miljön i stort. En viktig del av analysen är att belysa utvidgningens effekter för konsu-

mentprisutvecklingen och varutillgången i Sverige och i övriga EU-länder samt i kandidatländerna.

Analysen skall utgå från ett scenario där samtliga elva aktuella kandidatländer upptas som fullvärdiga medlemmar i EU. Utredaren skall dock, om det med hänsyn till utvidgningsfrågans utveckling förefaller relevant, även analysera konsekvenserna av andra sannolika scenarier.

Bedömningen av produktionsutvecklingen skall grunda sig på ett resonemang bl.a. om olika regioners komparativa fördelar för jordbruksproduktion. Där så är möjligt bör analysen underbyggas med kvantitativa beräkningar och uppskattningar. Utredaren skall vidare uppmärksamma effekterna av WTO-reglernas tillämpning i den utvidgade unionen.

Analysen bör omfatta olika scenarier för den gemensamma jordbrukspolitiken.

Ett av dessa scenarier bör utgå från att EU:s jordbrukspolitik förändras endast marginellt inför utvidgningen och att den tillämpas i de nya medlemsländerna redan från anslutningens första dag. Därvid bör analysen uppmärksamma möjligheterna att övergångsregler kan komma att tillämpas.

Ett annat scenario bör vara att den gemensamma jordbrukspolitiken successivt reformeras så att, vid reformperiodens slut, jordbruksproduktionen inom den utvidgade unionen sker till den prisnivå som gäller på världsmarknaden för jordbruksprodukter. Utredaren bör därvid pröva olika övergångsperioder som kan säkerställa att jordbruket i olika delar av den utvidgade unionen skall ha likvärdiga konkurrensvillkor efter övergångsperiodens slut. Det bör även klarläggas vilka medel som kan behöva tillföras den gemensamma jordbrukspolitiken.

I ett tredje scenario bör utredaren utgå från att den gemensamma jordbrukspolitiken har liberaliserats fullständigt innan utvidg-

ningen äger rum. Det betyder att marknadsordningarna, exportstöd och andra interna prisstödsåtgärder har avvecklats, dvs. att jordbrukarna inom EU är underkastade normala marknadsmässiga villkor. Gränsskyddet förutsätts anpassas till utvecklingen i andra jämförbara länder.

Utifrån denna analys skall utredaren söka dra slutsatser om utvidgningens effekter för den gemensamma jordbrukspolitikens budget samt för dess totala kostnad. Där så är möjligt bör kvantitativa beräkningar och uppskattningar göras.

Utöver att ge ytterligare underlag för regeringens fortsatta beredning och ställningstaganden, bör utredningen bidra till att informera och väcka debatt hos allmänheten samt inom näringsliv och organisationer, vilkas ställningstaganden kommer att utgöra en del av underlaget när svenska ståndpunkter skall fastställas.

Genomförandet av utredningsuppdraget

Utredaren skall vid genomförandet av sitt uppdrag beakta internationella och svenska studier och konsekvensutredningar på ovan nämnda områden. Europeiska kommissionens eget utredningsarbete skall även beaktas i studien. Utredaren bör särskilt ta del av det material som utarbetats inom ramen för den parlamentariska kommittén (Jo 1995:06) om reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (KomiCAP).

Utredaren skall i sitt arbete beakta den pågående regeringskonferensen som avses bli slutförd under utredningens gång.

Utredaren bör i sitt arbete samråda med en referensgrupp bl.a. bestående av de övriga särskilda utredare som utreder frågor om EU:s utvidgning samt företrädare för berörda departement.

Utredaren skall i sitt arbete även beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser av lagda förslag (dir. 1992:50)

och om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124). Eftersom utredningen inte skall utmynna i några förslag, behöver utredaren inte pröva offentliga åtaganden enligt direktiv 1994:23.

Redovisning av uppdraget

Utredningsarbetet skall redovisas senast den 31 oktober 1997.

Flera svenska utredningar om utvidgningens konsekvenser genomförs under år 1997. Resultatet av de olika utredningarna avses också presenteras i en sammanfattande form.

Bilaga 2

Beskrivning av jordbrukssektorn i CÖE-länderna

I bilaga 2 ges en översiktlig bild av hur jordbrukssektorn ser ut i vart och ett av CÖE-länderna. Beskrivningen omfattar bl.a.:

- Jordbrukets roll i ekonomin
- De viktigaste produktionsgrenarna
- Utrikeshandel
- Jordbrukspolitisk situation
- Markpolitik och strukturläge

Varje avsnitt avslutas med en sammanfattning som syftar till att ge en värdering av landets jordbrukssektor.

Polen har givits störst utrymme i beskrivningarna eftersom det är det klart viktigaste jordbrukslandet bland CÖE-länderna och dessutom angränsar landet geografiskt till Sverige.

Beskrivningarna grundas till största delen på kommissionens länderrapporter och kommissionens länderyttrande (avisvaren). Dessa uppgifter avser som regel förhållandena t.o.m. 1995.

A. *Polen*

Polen är det största av CÖE-länderna med en befolkning på nära 40 miljoner. Jämfört med nuvarande EU-länder är det bara fem länder som har större befolkningsantal. Polen är även till ytan det största av CÖE-länderna.

Ekonomiskt sett är också Polen klart störst av CÖE-länderna. Landets totala BNP är nästan tre gånger så stor som BNP i Tjeckien, som har näst störst BNP av CÖE-länderna. Polens BNP utgör nästan 40 procent av total BNP i CÖE-länderna. Polens totala BNP är den elfte största jämfört med länderna inom EU, vilket ungefär är i samma storleksordning som Finland. Räknat efter BNP/capita kommer Polen på femte plats bland CÖE-länderna. Sloveniens BNP/capita är tre gånger så hög som i Polen.

Ekonomi i Polen utvecklades i negativ riktning i samband med den ekonomiska omvälvningen i slutet av 1980-talet. Vändningen kom förhållandevis tidigt i Polen jämfört med övriga CÖE-länder. BNP utvecklades i positiv riktning redan 1992. Den nedgång som ägde rum i början på 1990-talet har nu kunnat hämtas in. BNP-tillväxten har de senaste åren varit bland de högsta av CÖE-länderna.

Jordbrukets produktionsvärde uppgår till ca 8 procent av total BNP vilket är något mindre än genomsnittet för CÖE-länderna. Räknat i absoluta tal är jordbrukets produktionsvärde högst i Polen jämfört med övriga CÖE-länder, skillnaden mot Rumänien är dock liten. Sett över en längre period har jordbrukets andel av BNP minskat, det är speciellt animalieproduktionen som har gått ner.

Andelen sysselsatta inom jordbrukssektorn är mycket hög i Polen jämfört med övriga CÖE-länder, endast Rumänien har högre

andel. Detta kan förklaras att det polska jordbruket till stor del består av småjordbruk.

Åkerarealen uppgår till ca 14 miljoner hektar, det motsvarar ca 1/3 av åkerarealen i CÖE-länderna. Av länderna i EU är det fem som har större åkerareal än Polen.

Av åkerarealen används ca 60 procent för odling av spannmål. Den totala spannmålsarealen har varit relativt stabil de senaste åren. En förhållandevis stor del av arealen används för odling av råg. Råg lämpar sig väl för jordarter och klimat i Polen. Hektaravkastningen har minskat under de senaste åren och är omkring hälften av nivåerna inom EU. Yttre förutsättningar som jordarter och klimat ger inte de bästa förutsättningar för högavkastande spannmålsodling i Polen. Den totala spannmålsskörden uppgår normalt till ca 25 milj ton. Vid dessa skördenivåer krävs en viss import. Under 1996/97 har Polen importerat 1-2 milj ton. Det är bara Frankrike och Tyskland av länderna i EU som har större spannmålsproduktion än Polen.

Polen har en mycket stor odling av potatis. En stor del av skörden används på den egna gården till såväl livsmedel som foder. Den polska potatisarealen är i stort sett lika stor som EU:s hela areal. Avkastning är dock betydligt lägre än i EU. Oljeväxtodlingen i Polen utgörs nästan uteslutande av raps. Odlingen uppgår till ca 0,5 milj ha vilket gör Polen till ett av stora producentländerna i Europa. Polen är normalt nettoexportörer av oljeväxtprodukter men stigande konsumtion de senaste åren har lett till minskat överskott. Under 1996/97 har Polen importerat oljeväxtfrö. Polen har även en omfattande odling av sockerbeter, av länderna inom EU är det bara Tyskland och Frankrike som har större arealer. Odlingen har varit stabil under 1990-talet. De senaste åren har hektarskördarna nått 75-85 procent av skördenivåerna i EU. Polen har normalt exportöverskott av socker. Medelarealen per företag är låg jämfört med länderna i EU, ca 1,5 hektar jämfört ca 7 hektar.

Grönsaks- och fruktodlingen är av förhållandevis stor omfattning i Polen. På fruktområdet är de viktigaste produkterna äpple, päron och körsbär. Polens äppelodling uppgår till ca 20 procent av EU:s totala odling. Omkring 60 procent av frukt- och bärproduktionen levereras till processindustrin. Polen exporterar normalt 40-50 procent av produktion (totalt för färsk frukt och bearbetade produkter). Östeuropa är den dominerande marknaden för polsk export med över 80 procent av den totala kvantiteten. Grönsaksodlingen har minskat med ca 20 procent de senaste åren. Kål och lök är de viktigaste produkterna. Lök är den viktigaste exportprodukten. Polen har även en relativt stor tobaksodling, den polska odlingen uppgår till knappt 10 procent av total odling i EU.

Tabell 1 Vegetabilieproduktionen i Polen jämfört med EU*

Gröda	Produktion, milj ton	Andel av produktionen i EU-15, %	Storleksordning jämfört med EU-15
Spannmål	24,7	12	3
Raps	1,4	17	3
Potatis	27,4	54	1
Sockerbetor	2,3	14	3
Grönsaker	5,1	10	4
Frukt	2,5	8	

* Avser 1996, uppgifterna för raps avser 1995

Källa: *Agra Europa och EU-kommissionen*

Animaliesektorn har påverkats förhållandevis mer av den ekonomiska omvälvningen än vegetabiliesektorn. Den totala produktionen minskade med drygt 20 procent mellan 1989-1993. Nergången i Polen har sålunda varit mindre än i de flesta övriga CÖE-länder. Under de senaste åren har en viss återhämtning skett.

Mjolkproduktionen i Polen bedrivs till övervägande delen av jordbrukare som har mindre än 10 kor. Brist på kapital, kvalitetsproblem m.m. har bidragit till att produktionen har minskat. Polen

har traditionellt varit ett underskottsområde på mjölk men under senare år har man fått ett överskott. Minskad konsumtion är den viktigaste orsaken till att exporten har ökat.

Den specialiserade nötköttsproduktionen är av mindre betydelse och merparten av köttet kommer från mjölkarna. Polen har de senaste åren haft ett visst exportöverskott som till största delen avsats på den ryska marknaden. Omkring 10 procent har exporterats till EU och då huvudsakligen till Sverige. Grisköttsproduktionen är av större betydelse. Kvaliteten på grisköttet i Polen skiljer sig från EU:s p.g.a. att grisarna är tyngre vid slakt och uppföds med en mindre andel protein i fodret. Normalt har Polen ett visst importbehov. Produktionen av fjäderfäkött har ökat kraftigt de senaste åren. Ökad konsumtion har dock mer än väl motsvarat produktionsökningen.

**Tabell 2 Animalieproduktionen i Polen
jämfört med EU***

Produkt	Produktion milj ton	Andel av produktionen i EU-15, %	Storleksord. jämfört med EU-15
Mjök	11,5	10	3
Nötkött	0,4	5	8
Griskött	2,0	12	4
Fjäderfäkött	0,4	5	7

* Avser 1995

Källa: *Agra Europa och EU-kommissionen*

Livsmedelsindustrin i Polen spelar stor roll för den totala ekonomin i samhället. 1995 uppgick produktionen till ca 18 procent av det totala produktionsvärdet. Ca 13 procent av de sysselsatta i industrin finns i livsmedelssektorn. Jämfört med situationen 1990 har livsmedelsindustrins betydelse ökat. Det är stora skillnader mellan de olika grenarna i sektorn vad gäller ägande, struktur m.m. Den ekonomiska omvälvningen i Polen i slutet på 1980-talet ledde dels till att nya privatägda livsmedels-

företag uppstod, dels att tidigare statligt ägda företag övergick i privat ägo. Enligt Institute of Agricultural Economics and Food Economy i Warszawa har den statliga ägarandelen i livsmedel-sektorn sjunkit från ca 75 procent i mitten av 1980-talet till ca 10-15 procent i nuläget. Det statliga ägandet är fortfarande stort i kvarn- och alkoholindustrin. I bryggeri- och konfektindustrin har staten inte något ägande kvar.

De utländska investeringar som har gjorts har ofta skett i industrier som tillverkar högförädlade livsmedel. Dessa produkter har därför inte direkt konkurrerat med produkter från de polskägda företagen. Produkterna från de polska företagen konkurrerar främst genom ett lågt pris. De utländska investeringarna i livsmedelsindustrin är omfattande. Omkring 35 procent av investeringarna i industrin sker i denna sektor. Bland enskilda företag är det bara ett bilföretag som har gjort större investeringar än livsmedelsföretagen. Utlandsinvesteringarna har koncentrerats till i huvudsak följande sektorer:

- Tobak
- Drycker, läskedrycker och öl
- Sötsaker

Inom grenar av livsmedelsindustrin som tillverkar baslivsmedel har intresset bland utländska investerare varit betydligt mindre.

Sammanfattningsvis kan konstateras att livsmedelsindustrin är en av de industrigrenar som är mest "framåt" i hela den polska industrin.

Polen hade före den ekonomiska omvälvningen i slutet på 1980-talet en positiv handelsbalans på livsmedelsområdet men under de senaste åren har landet varit nettoimportör. I absoluta tal har både exporten och importen ökat. De viktigaste exportprodukterna är frukt, bär, mejeriprodukter och kött (även levande djur). Direkt efter att de politiska förändringarna ägde rum i slutet på 1980-talet ökade handeln med EU medan den minskade med f.d.

Sovjet. Under de senaste åren har dock de forna Sovjetrepublikerna åter intagit platsen som ledande exportmarknad för polska livsmedel. Tillbakagången i det ryska jordbruket är en viktig anledning till att den polska exporten har ökat. Karaktären på den polska exporten har förändrats från råvaror till förädlade produkter. Ökningen är speciellt påtaglig i handeln med f.d. Sovjet.

**Tabell 3 Polens utrikeshandel med livsmedel
1996, milj US\$**

	Import	Export	Netto
EU	785	535	-250
EFTA	64	13	-51
Sovjet och andra öststater	223	597	374
Övrigt	781	100	681
SUMMA	1 853	1 245	608

Källa: Agra Europe

Polen avreglerade jordbrukssektorn före övriga sektorer. Avregleringen innebar att det statliga inköpsmonopolet avskaffades, livsmedelssubventionerna försvann och priserna släpptes fria. Detta ledde till kraftigt stigande priser och dessutom till en osäker avsättnings- och försörjningssituation. För att lösa det polska jordbrukets marknadsproblem inrättades 1990 en speciell myndighet. Myndigheten ansvarar för interventionsåtgärder, prisstabilisering och stöd till jordbrukarnas inkomster. Myndigheten ansvarar också för landets lagring av livsmedel.

Merparten av stödet till jordbruket via budgeten går till jordbrukets socialförsäkringar, ca 70 procent. De sociala åtgärderna utgörs till största delen av pensioner.

Tabell 4 Polens budgetkostnader för jordbrukssektorn 1996, procent

Sociala åtgärder	71
Stöd till utveckling av jordbruksföretag	6
Krediter till investeringar	4
Marknadsregleringar	4
Utbildning	4
Övrigt	11

Källa: Agra Europe

De marknadsreglerande åtgärderna omfattar flertalet av de viktigaste jordbruksprodukterna som bl.a. spannmål, mejerivaror, griskött och nötkött. De regleringsinstrument som används är snarlika de medel som används inom EU. Stödpriserna i Polen är dock betydligt lägre än stödpriserna inom EU.

Tabell 5 Jämförelse av stödpriset i Polen och EU, EU=100*

Produkt	Polen
Vete	79
Griskött	79
Mjölk	50
Nötkött	46

* Avser förhållandena 1995

Källa: EU-kommissionen

Tabell 6 Interventions- och minimipriser i Polen 1997, kr/kg

Produkt	Minimipris	Interventionspris
Vete	1,15	1,38
Råg	0,80	0,95
Mjölk	1,38	--
Smör	--	16,50
Skummjölkspulver	--	13,50

1 zloty = 2,50 SEK

Källa: *Agra Europe*

Marknadspriserna i Polen är som regel lägre än inom EU. Socker, mjölk och nötkött är exempel på produkter där priserna i Polen är på en betydligt lägre nivå än i EU. Priserna på vete, griskött och fjäderfäkött är däremot på ungefär samma nivå som i EU. OECD har i sina PSE-beräkningar kommit fram till tal som för 1996 är betydligt lägre än i EU. Polens PSE-tal är 28 jämfört med EU som har 43.

Polens struktur på jordbruksområdet skiljer sig från de flesta övriga CÖE-länder. P.g.a. ett starkt motstånd från landsbygdsbefolkningen fullföljdes inte den kollektivisering som påbörjades under 1950-talet, vilket även accepterades av kommunistregimen.

Det har genomförts privatiseringar av statligt ägd mark men dock i relativt begränsad omfattning, ca 10 procent av marken, då enskilda jordbrukare har haft svårt att finansiera förvärven. Det mesta av marken har därför arrenderats ut på lågtidskontrakt.

Av de privata jordbruksföretagen är det endast 3 procent som har större åkerareal än 20 hektar. Det är stora skillnader mellan olika delar av landet. I nordvästra Polen är mer än 20 procent av företagen större än 15 hektar medan motsvarande andel i sydöst inte är mer än ca 5 procent. Totalt för hela Polen är medelarealen inte större än knappt 7 hektar. Antalet nötkreatur uppgår i

medeltal till 4 stycken varav 2 stycken är mjölkkor, medelantalet för grisar är 8 stycken.

**Tabell 7 Strukturen i det polska jordbruket
1994**

Ägandeform	Antal företag 1 000 st	Medelareal, ha	Andel av åkerarealen, %
Statliga	1,563	2 000	18
Kooperativ	1,720	400	4
Privata	2 030	6,7	78

Källa: EU-kommissionen

Medelåldern på de polska jordbrukarna är betydligt lägre än för genomsnittet i EU. Ca 17 procent av jordbrukarna i Polen är yngre än 35 år medan motsvarande andel i EU endast är ca 9 procent. Det finns färre jordbrukare över 65 år i Polen (15 procent) än i EU (25 procent).

Sammanfattning

Polen har som det största landet av CÖE-länderna en stor potential även på jordbruksområdet. Det utmärkande för det polska jordbruket är den avvikande strukturen i producentledet. För att Polen ska uppnå effektivitet i jordbruket måste det komma till stånd en omfattande strukturrationalisering vilket med stor säkerhet kommer att ta många år att genomföra. Polen har dock betydligt mindre av de problem som andra CÖE-länder har när det gäller att försöka fördela ut den statligt ägda marken. Uppbyggnaden av jordbruket med små enheter som kan växa kan göra det lättare att förbättra strukturen jämfört med att bryta ner stora jordbruk i mindre enheter.

Vegetabilieproduktionen missgynnas av svaga yttre förhållanden i form av dåliga jordar och mindre lämpligt klimat.

Förutsättningarna är bättre för en konkurrenskraftig animalieproduktion samt för arbetsintensiva specialodlingar som frukt, bär och grönsaker.

Jordbruket och livsmedelsindustrin i Polen ges draghjälp av en stor hemmamarknad som ger en plattform för expansion på andra marknader. Landet är positivt till utländska investeringar och privatiseringsprocessen har kommit långt.

B. Ungern

Ungern har ca 10 miljoner invånare. Landet har den tredje största BNP, räknat i absoluta tal, efter Polen och Tjeckien. Ungern har även den tredje högsta BNP per capita av CÖE-länderna.

Ungern genomgick i början av 1990-talet en ekonomisk kris i samband med de förändringar som då inträffade. BNP från jordbruket minskade mer än för övriga sektorer, nedgången har varit störst i animaliesektorn. 1994 kunde en viss förbättring åter skönjas i ekonomin. Tillväxten i Ungern har gått långsammare de senaste åren än i bl.a. Polen och Tjeckien.

Jordbrukets andel av BNP är ca 6 procent vilket är lägre än genomsnittet för CÖE-länderna. Andelen sysselsatta inom jordbruket uppgår till ca 8 procent vilket är bland de lägsta av samtliga CÖE-länder.

Åkerarealen i Ungern uppgår till ca 4,7 miljoner hektar, det är den tredje största arealen bland CÖE-länderna efter Polen och Rumänien.

Spannmål är den viktigaste grödan med drygt 60 procent av den totala åkerarealen. Spannmålsarealen har varit förhållandevis stabil under hela 1990-talet. Vete och majs är de viktigaste

spannmålsgrödorna. Hektaravkastningen i Ungern ligger runt 5 ton/ha vilket är lika med genomsnittet för EU. Olämpliga väderleksförhållanden under flera år i början av 1990-talet har dock pressat tillbaka avkastningen. Ungern är normalt en betydande exportör av spannmål. Normalt exporterar man 1,5-2,5 miljoner ton, främst vete. Ungern har även en betydande produktion av solrosor, övriga oljeväxter odlas endast i begränsad utsträckning. Odlingen av solrosor har ökat under senare år. Hektaravkastningen i Ungern är i nivå med EU:s. Ungern har normalt ett betydande exportöverskott av vegetabiliska oljor. Sockerbetsodlingen är omfattande men brist på bevattningsmöjligheter gör odlingen relativt osäker. Tobaksodling förekommer men är av liten omfattning.

Fruktodlingen har minskat kraftigt under 1990-talet. Äpple är den viktigaste produkten. Jämfört med EU-länderna har Ungern, trots minskningen, en relativt hög totalproduktion, ungefär i nivå med Holland. Omkring 10 procent av skörden exporteras, merparten går till Ryssland. Grönsaksproduktion har varit stabil under 1990-talet. Ungerns totala produktion ligger ungefär i nivå med Portugals. Av produktionen exporteras ca 10 procent. Det finns även en relativt stor vinodling i Ungern. Omkring 25 procent av produktionen exporteras, därav går ca 50 procent till Ryssland.

Animalieproduktionen i Ungern har minskat förhållandevis mer än vegetabilieproduktionen. Griskött har minskat mest av animalieprodukterna.

Ungern har av tradition varit ett överskottsområde på mjölk men under 1990-talet har exporten minskat p.g.a. fallande produktion. De senaste åren har dock exporten åter ökat. Avkastningsnivån ligger runt 5 000 kg/ko, vilket är nästan i nivå med genomsnittet i EU. Nötköttsproduktionen är av förhållandevis liten betydelse. Under 1990-talet har produktionen minskat och landet blev nettoimportörer, en återhämtning har dock skett så att handeln nu är i balans. Griskött är den viktigaste animalieprodukten i Ungern. Det är dock denna produkt som minskat mest under

1990-talet. Landet har tidigare varit en betydande exportör av fläskkött men de senaste åren har produktionen varit i balans. Ungerns export av griskött var tidigare bland högsta jämfört med länderna i EU. Import av avelsdjur från bl.a. Sverige ger landet en möjlighet att utveckla denna produktionsgren. Produktionen av fjäderfäkött är också betydande. Ungern är normalt en betydande exportör jämfört med länderna i EU.

Livsmedelsindustrin är den tredje största industrigrenen i Ungern. Mer än 20 procent av de industrianställda finns i denna produktionsgren. Svenska livsmedelsföretag har sedan länge varit etablerade i Ungern för produktion av råvaror till färdigmat som produceras i Sverige.

Ungern är nettoexportör av livsmedelsprodukter. Exporten är värdemässigt normalt 2-3 gånger större än importen. EU tillsammans med Ryssland är de största exportmarknaderna. Ungern har en positiv handelsbalans mot EU. Kött, spannmål samt frukt och grönsaker är de viktigaste exportprodukterna. Av importen kommer merparten från EU. Ungern är medlem av WTO och omfattas sålunda av det avtal som begränsar stödet till jordbruket. Ungern har mycket små kvantiteter och belopp som är godkända för stöd enligt UR-avtalet på jordbrukets område.

Den ungerska jordbruksproduktionen har av tradition varit exportorienterad. Direkt efter den ekonomiska reformen i Ungern i slutet på 1980-talet skedde en liberalisering även på jordbrukets område som medförde att stödet till jordbruket sjönk. Det fanns dock kvar kvantitativa begränsningar av importen samt möjligheter till exportstöd. Under de senaste åren har det återinförts regleringar som till vissa delar påminner om EU:s stödsystem.

Det finns marknadsregleringar för de viktigaste produkterna men stödprisnivåerna är låga (ibland under världsmarknadsprisnivå) och det finns även kvantitativa begränsningar. Under det senaste året har det införts kvotsystem för socker som har likheter med EU:s system. Det förekommer både gränsskydd och exportbidrag.

Direkt efter reformen minskade exportbidragens betydelse men efter 1994 har stöden åter börjat stiga och utgör nu ca 50 procent av jordbruksbudgeten. Det förekommer också arealbaserade inkomststöd, beloppen per hektar är dock mycket låga jämfört med EU:s arealstöd. I syfte att underlätta uppbyggnad och modernisering ges både investeringsstöd och räntebidrag. Totalt utgör exportbidraget den tyngsta budgetposten men förhållandevis mycket stöd ges även till investeringsstöd och direktstöd.

I Ungern har det som en följd av de ekonomiska reformerna även påbörjats en landreform. Det har dels skett en omfördelning av mark, dels en förändring av ägandeformerna. Jordägare som tidigare fått sin mark konfiskerad har givits möjlighet till kompensation antingen genom att få marken tillbaka (nödvändigtvis inte samma arealer som man förlorat) eller i form av "hårdvaluta". Det har även genomförts program i syfte att privatisera statliga jordbruk och att förändra ägandet i de kooperativa företagen. F.n. diskuteras ett förslag som innebär att låta utländska intressen köpa åkermark. Syftet med denna åtgärd kan vara att samla ägandet.

Tabell 1 **Strukturen på det ungerska jordbruket**

Ägandeform	Andel av åkerareal, procent
Statliga	18
Kooperativa	30
Privata samt övrigt	52

Källa: EU-kommissionen

Sammanfattning

Ungern är av tradition ett exportorienterat jordbrukarland. Jordbruket är av förhållandevis stor omfattning och landet producerar stora kvantiteter av flera betydande jordbruksvaror.

Avkastningsnivåerna ligger för såväl vegetabilier som animalier ganska nära de nivåer som länderna inom EU uppnår trots att resurserna av insatsvaror är ganska begränsade. Landet har hög exportandel av många produkter inom skiftande områden, såväl bulkprodukter som arbetskrävande specialprodukter. Ungern kan på goda grunder antas ha en hög potential som producent av jordbruksprodukter i framtiden och då även på exportmarknaden. Landet har dock ännu inte en livsmedelsindustri som är konkurrenskraftig fullt ut. Investeringar har gjorts i mera konsumentorienterade industrigrenar men det saknas fortfarande kapital i basindustrin. En annan nackdel för landet kan vara att det geografiska läget försvårar för export till vissa marknader. Jämfört med Polen saknar Ungern en stor hemmamarknad att bygga upp sin industri runt vilket ger en osäkrare situation. Ungern har i likhet med många CÖE-länder problem med att förändra ett storskaligt statligt jordbruk.

C. Tjeckien

Den Tjeckiska republiken är en ny nation som tillkom efter en delning av Tjeckoslovakien den 1 januari 1993. Olika syn på den ekonomiska och politiska omdaning som inleddes 1989 drev fram uppdelningen i två oberoende stater, Tjeckien och Slovakien.

Tjeckien är det tredje största landet i CÖE-10 med drygt 10 miljoner invånare. BNP i Tjeckien föll tillbaka i slutet av 1980-talet men 1994 nåddes en vändpunkt och en förbättring kunde skönjas. Tjeckien har näst högst BNP/capita och även näst högst BNP räknat i absoluta tal av CÖE-10 (det är bara Polen som har en större BNP). BNP per capita uppgår till ca 20 procent av genomsnittet för EU. Tillväxten i Tjeckien har varit bland de högsta av samtliga CÖE-länder. Tjeckien har även haft en jämförelsevis låg inflation. Under våren 1997 har den tjeckiska

ekonomin försämrats bl.a. beroende på ett tilltagande budgetunderskott.

Åkerarealen i Tjeckien uppgår till ca 3,2 miljoner hektar vilket utgör ca 7,5 procent av den totala arealen i CÖE-länderna. Jordbruket har förhållandevis liten betydelse för den totala ekonomin jämfört med övriga CÖE-länder. Olika mått som t.ex. antal sysselsatta inom jordbruket, jordbrukets andel av BNP och jordbrukets andel av utrikeshandeln sammanfaller mera med EU än med övriga CÖE-länder.

Jordbruksproduktionen minskade kraftigt som en följd av den ekonomiska reformen. Nedgången var störst i animalieproduktionen. 1995 uppgick produktionen till ca 85 procent av 1989 års nivå.

Inom vegetabilieproduktionen dominerar spannmålsodlingen men under de senaste åren har produktionen av oljeväxter ökat kraftigt. Andra viktiga grödor är sockerbeter och potatis. Normalt är landet självförsörjande med de flesta vegetabilieprodukter. Vissa år har landet även kunnat exportera vissa kvantiteter.

Animalieproduktionen har minskat kraftigt, för vissa produktionsgrenar uppgår minskningen till 50 procent. Under det senaste året har dock minskningen bromsats upp inom mjölksektorn. Tidigare har Tjeckien haft betydande exportöverskott för flera animalieprodukter men de senaste åren är det enbart mjölkproduktionen som uppvisat överskott. Omkring 1/3 av landets smörproduktion säljs på export.

Livsmedelsindustrin i Tjeckien är av förhållandevis liten betydelse jämfört med de flesta av CÖE-länderna. Drygt 10 procent av industriproduktionen utgörs av livsmedelprodukter. Livsmedelsindustrin är dock dubbelt så stor som den tjeckiska bilindustrin.

Totalt sett är Tjeckien nettoimportör av livsmedel. EU och Slovakien är det viktigaste marknaderna för både import och

export från Tjeckien. Mjölksprodukter och drycker (öl och sprit) är de viktigaste exportprodukterna. P.g.a. att produktionen har minskat kommer Tjeckien på kort sikt inte att påverkas av UR-avtalet på jordbrukets område.

Det har genomförts landreformer i Tjeckien under 1990-talet. Syftet med reformerna har varit att minska det statliga ägandet och istället etablera privata och kooperativt ägda jordbruk. En strävan har varit att lämna tillbaka jorden till de ursprungliga ägarna.

Tabell 1 Ägostruktur i det tjeckiska jordbruket

Ägandeform	Antal företag	Genomsnitts-areal, ha	Total areal, ha	procent
Privata	24 183	34	826 000	23
Bolag	1 463	680	957 000	28
Kooperativ	1 151	1 447	1 666 000	48
Statliga	80	660	33 000	1

Källa: EU-kommissionen

Privatiseringen av livsmedelsindustrin har inte hunnit lika långt som i jordbrukarledet. Målsättningen är att dela upp stora statliga företag i privata företag av mindre storlek samtidigt som överkapaciteten kan tas bort.

Stödet till jordbruket i Tjeckien beräknas för 1997 uppgå till ca 8 mdr Ckr (ca 250 milj ecu). Drygt hälften ges i form av direktstöd och resterande del som prisstöd. Merparten av prisstödet ges till mjölksprodukter (omkring hälften) andra produkter som ges stöd är vete, kött och griskött. Stöd ges i form exportbidrag och interventionsuppköp. 1995/96 uppgick stödpriserna i Tjeckien till ca 65 procent av EU:s stödpriser för vete och till ca 40-50 procent för mjölk och kött. För de spannmålsbaserade animalerna är prisskillnaden betydligt mindre. Det diskuteras f.n. förändringar

av den tjeckiska jordbrukspolitiken som skulle träda i kraft fr.o.m. den 1 januari 1998. Förändringarna innebär att marknadsregleringarna skärps genom att det införs utbudsbegränsningar och starkare interventionsåtgärder.

Direktstöd ges till jordbrukare i bergstrakter och till stöd för införande av miljövänligare produktionsmetoder. Dessa stödformer har tagit en allt större del av budgeten i anspråk.

Sammanfattning

Tjeckien är det av CÖE-länderna som mest liknar Sverige. Länderna har ungefär samma invånarantal, storlek på jordbruket m.m. Jordbruket har relativt liten ekonomisk betydelse i båda länderna och strävan har varit att utveckla näringslivet på andra områden än jordbruk. Såväl Sverige som Tjeckien har verkat för att utveckla jordbrukspolitiken bort från prisstöd mot andra stödformer. Tjeckien bedöms inte få någon större betydelse för den totala produktionen i CÖE-länderna.

D. *Slovakien*

Slovakien bildades liksom Tjeckien den 1 januari 1993 genom en delning av Tjeckoslovakien. Slovakien är vid en jämförelse med Tjeckien det mindre landet i de flesta avseende. Befolkningen i Slovakien uppgår till ca 5 miljoner vilket är det sjätte största bland CÖE-länderna. Räknat efter total BNP är Slovakien också det sjätte största landet bland CÖE-länderna. Räknat efter BNP/capita är Slovakien på fjärde plats. Det är bara Slovenien, Tjeckien och Ungern som har högre BNP per capita.

Ekonomi i Slovakien föll tillbaka i samband med den ekonomiska omvälvningen i slutet på 1980-talet. Från 1994 har dock ekonomin förbättrats vilket bl.a. har visat sig i en tillväxt av BNP.

Tillväxten i Slovakien har varit något lägre än i Tjeckien, däremot är inflationsutvecklingen mera gynnsam i Slovakien.

Jordbrukssektorn spelar betydligt större roll i Slovakien än i Tjeckien. Detta avspeglas bl.a. av att andelen sysselsatta i jordbruket är högre liksom jordbrukets andel av BNP. Slovakien ligger dock under genomsnittet för samtliga CÖE-länder.

Den totala åkerarealen i Slovakien uppgår till ca 1,5 miljoner hektar, vilket utgör ca 3,5 procent av den totala arealen i CÖE-länderna. Spannmålsodlingen dominerar vegetabilieproduktionen, under senare år har dock oljeväxtodlingen fått ökad betydelse. Samtliga grödor har lägre avkastning än genomsnittet för EU, det gäller speciellt för potatisodlingen. Slovakien har normalt ett visst exportöverskott av spannmål, under senare år även för oljeväxter. Med socker blev man självförsörjande 1996. Grönsaks- och fruktproduktionen är av mindre betydelse. Det förekommer vinodling, ca 1/4 av produktionen exporteras, främst till Tjeckien.

Animalieproduktionen har minskat kraftigt sedan 1990. Under det senaste året har minskningen bromsats upp i mjölk- och fjäderfäproduktionen. Export förekommer av ost och nötkött, för övriga produkter, som t.ex. griskött och fjäderfäkött, förekommer import.

Livsmedelsindustrin i Slovakien svarar för ca 8 procent av produktionsvärdet i industrisektorn. Kemiindustrin har nästan dubbelt så stort produktionsvärde.

Slovariens viktigaste handelspartern är Tjeckien. 43 procent av exporten och 36 procent av importen går till Tjeckien. Motsvarande andel för EU är 16 resp. 31 procent. De viktigaste exportprodukterna är normalt malt, spannmål och mjölkprodukter. Slovakien är totalt sett nettoimportörer av livsmedel.

Före den ekonomiska omvälvningen i slutet av 1980-talet var merparten av jordbruksmarken i statlig ägo. Landreformer har genomförts i syfte att privatisera jordbruket. De flesta av de privata jordbrukarna har tidigare arbetat på de kooperativa jordbruken.

Tabell 1 Ägostruktur i det slovakiska jordbruket

Ägandeform	Antal företag	Genomsnittsareal, ha	Total areal, ha	procent
Privata	7 581	15,0	115 331	5
Kooperativ	961	1 593	1 531 102	70
Statliga	211	2 016	425 307	19
Bolag m.m.	178	672	119 563	6
Summa	8 931	245	2 191 303	

Källa: EU-kommissionen

Över 90 procent av den slovakiska livsmedelsindustrin har privatiserats.

Den slovakiska staten beslutade att för 1997 öka stödet till jordbruket i syfte att förhindra ytterligare produktionsminskningar. Mellan 1996 och 1997 höjdes stödet med 22 procent.

Marknadsstöd ges i form av exportbidrag, interventionsuppköp och gränsskydd för några av de viktigaste produkterna. Stödpriserna i Slovakien är betydligt lägre än i EU. För 1997 kan marknadsstödet beräknas till ca 300 milj ecu.

Mer än hälften av stödet till jordbruket ges i form av direktstöd till de sämre bygderna.

Sammanfattning

Jordbruket är av betydligt större betydelse i Slovakien än i grannlandet Tjeckien. Sämre utgångsläge innebär dock att utvecklingen inte går lika snabbt. P.g.a. landets förhållandevis ringa storlek kommer man inte att kunna producera några mer betydande mängder jordbruksprodukter som spelar någon roll för den totala EU-marknaden. I första hand kommer handeln att ske med Tjeckien.

E. Bulgarien

Bulgarien har en befolkning på ca 8,5 miljoner invånare. 23 procent är sysselsatta i jordbruket, vilket är något högre än genomsnittet för CÖE-10. Åkerarealen uppgår till 4,0 miljoner hektar, det motsvarar ca 10 procent av den totala arealen i CÖE-10. Jordbrukets produktionsvärde uppgår till ca 14 procent av total BNP vilket är högre än genomsnittet för CÖE-10.

Bulgarien är troligen det enskilda land bland CÖE-länderna som drabbats hårdast av de ekonomiska förändringar som skedde i slutet av 1980-talet. Den bekymmersamma ekonomiska situationen i Bulgarien har kommit till uttryck i form av bl.a. hög inflation, valutaproblem, hög arbetslöshet och fallande BNP. Till skillnad från de flesta CÖE-länder synes det inte ha skett någon tydlig förändring i den bulgariska ekonomin. Under 1996 steg priserna med 110 % och för 1997 är inflationsprognosen ca 100 %. BNP per capita uppgår till ca 1 180 ecu, vilket är näst lägst av CÖE-länderna, det är bara Litauen som har lägre BNP/capita.

Den viktigaste orsaken till att krisen blivit djupare i Bulgarien torde vara det motstånd som funnits mot att genomföra genomgripande reformer. Detta har i hög grad berott på den politiska instabilitet som rått i landet.

Bulgarien har i delar av landet goda naturliga förutsättningar för att bedriva jordbruksproduktion. Klimatet kräver dock möjlighet till konstbevattning för en stabil produktionsnivå. Den ekonomiska omvälvningen har lett till att jordbruksproduktionen har minskat kraftigt. I likhet med övriga CÖE-länder har animalieproduktionen minskat mer än vegetabilierna.

På vegetabilieområdet är spannmål den dominerande grödan. P.g.a. låg användning av insatsmedel har avkastningen gått ner kraftigt under de senaste åren, arealen har däremot varit förhållandevis stabil. Bulgarien är normalt självförsörjande på spannmålsområdet men produktionssäkerheten är låg. 1996 drabbades landet av ett kraftigt skördebortfall vilket har lett till ett stort importbehov. Bland oljeväxterna dominerar odlingen av solrosor. Odlingen gynnas av goda naturliga förutsättningar och arealen har fördubblats sedan slutet av 1980-talet. Landet är normalt exportör av vegetabiliska oljor. Sockerbetsodlingen har minskat kraftigt p.g.a. att den inhemska odlingen inte kan konkurrera med importerat råsocker.

Tobak är en mycket viktig gröda i Bulgarien och landet är den ledande cigarettillverkaren i Östeuropa. Produktionen har dock minskat kraftigt de senaste åren och man har blivit tvingad till import av råtabak för att förse industrin med råvaror. Frukt var tidigare den näst viktigaste exportprodukten efter tobak. Exporten var inriktad mot Östeuropa men när dessa marknader försvann i början på 1990-talet har Bulgarien haft svårt att finna nya marknader. Problem med konstbevattning och svag kvalitet har varit bidragande orsaker till att produktionen minskat. Grönsaksproduktionen har drabbats på samma sätt som fruktodlingen. Dessa arealer har till stor del ersatts med spannmålsproduktion.

Vinodlingen i Bulgarien motsvarar ungefär hälften av produktionen i Grekland. Produktionen har minskat kraftigt de senaste åren men bulgariskt vin har kunnat konkurrera med god framgång på nya marknader i Västeuropa sedan efterfrågan i östra Europa minskat kraftigt. Det krävs dock stora investeringar för att bedriva en uthållig produktion.

Animalieproduktionen har minskat med 20-40 procent sedan slutet av 1980-talet. En bidragande orsak till den kraftiga minskningen har varit strukturförändringarna i jordbruket. Animalieproduktionen var starkt koncentrerad till de stora statsägda jordbruken och det är bland dessa företag som förändringarna har varit som mest genomgripande. Uppdelning på mindre enheter medförde att de nya jordbrukarna varken hade kunskap eller ekonomiska förutsättningar att fortsätta med en intensiv djurhållning. Försämrade lönsamhet har också varit en bidragande orsak till att produktionen har minskat. För vissa djurslag kan en viss ökning noteras mellan 1995 och 1996. Den svåra bristen på spannmål under 1996/97 har dock lett till nya utslaktningar.

Bulgarien har av tradition varit exportörer av kött men produktionsminskningen har lett till att man numera inte är mer än självförsörjande. Motsvarande situation råder för mjölkprodukter. Bulga-

rien beräknas inte ha resurser att exportera några större mängder kött- och mjölkprodukter inom de närmaste åren.

Livsmedelsindustrin är en viktig industrigren i Bulgarien. Ca 17 procent av produktionsvärdet i industrisektorn kommer från livsmedel. Det är bara den kemiska industrin (inkl. oljeindustrin) som är av större betydelse i Bulgarien.

Bulgarien har av tradition haft ett stort handelsöverskott på livsmedelsområdet. Exporten har huvudsakligen varit inriktad mot Östeuropa och då i synnerhet mot det forna Sovjet. Av CÖE-länder var Bulgarien det land som hade det intensivaste handelsutbytet med f.d. Sovjet. Jämfört med slutet av 1980-talet har handelsbalansen för livsmedel försämrats kraftigt men landet har fortfarande ett visst exportöverskott. De viktigaste exportprodukterna från Bulgarien utgörs av vin, tobak, frukt och levande slaktboskap.

Det pågår en lantreform i syfte att återställa den situation som rådde 1946. Reformen har gått långsamt beroende på flera orsaker. Den lagliga grunden för att få mark tillbaka har varit osäker. I vissa områden har många intressenter gjort anspråk på samma arealer. En annan fråga som varit besvärlig att lösa har varit ersättning till de tidigare ägarna för utförda investeringar. I nuläget har ca 50 procent av åkerarealen överförts till privata markägare. Det har antagits lagar som syftar till att påskynda privatiseringsprocessen. De flesta av privatjordbruken är mycket små och arealerna är ofta uppdelade på flera små fält (åkerlappar).

Arealmässigt har merparten av den jord som privatiserats gått till grupper av jordbrukare, ofta tidigare medlemmar av kooperativ.

Tabell 1 Ägandeförhållandena i det bulgariska jordbruket

Ägandeform	Andel av åkerarealen, procent
Statliga	28
Kooperativa	33
Privata, övrigt	39

Källa. EU-kommissionen

Den viktigaste förändringen i den bulgariska jordbrukspolitiken är landreformen. Det har även genomförts marknadsreglerande åtgärder i form av licenskrav vid export och import samt stöd till lagring av bl.a. spannmål. Det finns dock f.n. inte några system med garanterade minimipriser. De åtgärder som genomförts har ofta varit kortsiktigt inriktade och tillkommit som en följd av akuta behov. Tobak är den produkt som är mest reglerad. För tobak tillämpas ett system med centralt beslutade minimipriser.

Under 1996/97 har extra åtgärder satts in beroende på den svåra försörjningssituationen i form av bl.a. exportförbud för vissa produkter.

Det mesta av det statliga stödet till jordbruket har givits i form av räntestöd. En annan åtgärd har varit att ge stöd till återuppbyggnad av kooperativa jordbruk och livsmedelsindustrier. Små belopp har givits till lagring av spannmål, stöd till tobaksodling och till förbättrad djurhälsa.

Priserna på jordbruksprodukter i Bulgarien är betydligt lägre än i EU. För flera varor är de bulgariska priserna mindre än 50 procent av EU-priserna.

Sammanfattning

Bulgarien tillhör de av CÖE-länderna med det sämsta ekonomiska utgångsläget, bl.a. beroende på det instabila läget i landet.

P.g.a. att landet har förhållandevis små arealer som är väl lämpade för jordbruk bedöms jordbruksproduktionen från Bulgarien inte komma att få någon större betydelse totalt sett. För vissa specialprodukter har dock Bulgarien möjligheter att spela en större roll, t.ex. tobak, vin, frukt och grönsaker. För dessa produkter är de naturliga förutsättningarna utmärkta och landet gynnas av låga arbetskostnader. Det krävs dock att investeringar kan komma till stånd så att produktionen kan säkerställas.

F. Rumänien

Rumänien är det näst största av CÖE-länderna räknat efter invånarantal. Vid en jämförelse baserad på BNP uttryckt i absoluta tal hamnar Rumänien på fjärde plats. Räknat efter BNP/capita kommer Rumänien på tredje sista plats, just före grannlandet Bulgarien. Under de senaste åren har BNP-tillväxten i Rumänien varit bland de högsta jämfört med övriga CÖE-länderna, inflationstakten är dock fortfarande hög.

Rumänien är det CÖE-land där jordbruket har störst betydelse. Jordbrukets produktionsvärde motsvarar drygt 20 procent av total BNP, genomsnittet för CÖE-10 uppgår till ca 9 procent. Andelen sysselsatta inom jordbruket uppgår till ca 35 procent medan genomsnittet för CÖE-10 är ca 22 procent. Under de senaste åren har sysselsättningen inom jordbrukssektorn t.o.m. ökat. Hushållens utgifter för livsmedel är högre i Rumänien än i övriga CÖE-länder.

Ekonomi i Rumänien föll tillbaka kraftigt under de första åren av 1990-talet men under de senaste åren har det kunnat konstateras en förbättring. Produktionen i jordbrukssektorn har minskat mindre än i andra sektorer. Vegetabilieproduktionen betydelse har ökat jämfört med animalierna.

Landets åkerareal uppgår till drygt 9 miljoner hektar. Den viktigaste grödan i rumänsk växtodling är spannmål men även oljeväxter, frukt och grönsaker är viktiga produkter. Landet har goda naturliga förutsättningar för en varierad växtodling men tillgång till konstbevattning krävs i vissa delar av landet. Rumänien har Europas nästa störst areal som är möjlig att bevattna. Brister i underhåll m.m. har dock gjort att bevattningsanläggningarna till största delen är oanvändbara.

Spannmål är den viktigaste grödan inom vegetabiliesektorn. Den odlade arealen minskade direkt efter den ekonomiska omvälvningen i början av 1990-talet men därefter har en återhämtning skett. Normalt har Rumänien balans på spannmålsområdet men torka under 1996 har lett till importbehov. 1997 har Rumänien åter blivit exportörer av spannmål. Solrosor är den viktigaste oljeväxtgrödan, men det förekommer även odling av sojaböner. Odlingen har ökat kraftigt under de senaste åren och landet har nu ett förhållandevis stort exportöverskott av vegetabiliska oljor. Sockerbetsodlingen har minskat kraftigt och omkring 50 procent av det inhemska behovet måste importeras. Grönsaksodlingen har minskat kraftigt de senaste åren. Tidigare exporterade Rumänien stora kvantiteter grönsaker till f.d. Sovjet. Bortfallet av denna marknad har inte kunnat tas tillbaka på annat håll. Fruktodlingen har varit konkurrenskraftigare och produktionen har kunnat hållas uppe.

Rumänien är av tradition en förhållandevis stor producent av vin, ungefär i nivå med Portugal och Tyskland. Produktionen föll tillbaka i början på 1990-talet men nu har en återhämtning skett till samma nivåer som under 1980-talet. Rumänien är nettoexportörer av vin, bl.a. till Tyskland, USA och Storbritannien.

Animalieproduktionen har hittills inte återhämtat sig till skillnad från flera av vegetabilieprodukterna. Minskningen har fortsatt men takten har bromsats upp. När de stora statliga jordbruken avvecklades har två olika former av animalieproduktion uppstått, dels stora privata bolag med intensiv produktion, dels små

enskilda jordbruk med produktion för närmarknaden. Rumänien har av tradition exporterat såväl levande slaktdjur som förädlade animalieprodukter. En stor del av denna export skedde dock inte på marknadsmässiga villkor. I samband med den kraftiga produktionsminskningen i början på 1990-talet fick Rumänien införa exportförbud för animalieprodukter för att klara försörjningen av hemmamarknaden. Försörjningen är nu mera balanserad och förbuden har kunnat tas bort.

Livsmedelsindustrin är Rumäniens viktigaste industrisektor med ca 15 procent av de totala produktionsvärdet. Mjök, kött, socker och vegetabilisk olja är de enskilt viktigaste produkterna. Livsmedelsindustrin i Rumänien byggdes upp under den förra regimen efter politiska beslut snarare än efter var efterfrågan fanns. Det innebar att industrin var utspridd i många små enheter i olika regioner. Industrierna är arbetsintensiva och produktiviteten är låg. Investeringar i industriledet är därför nödvändiga. Privatiseringarna har hittills gått långsamt. Det finns dock exempel på stora utländska investeringar som gjorts, bl.a. i konfektyrindustrin.

Rumänien var under början av 1900-talet en av världens största spannmålsexportörer. Efter andra världskriget blev Rumänien en viktig leverantör av livsmedel till f.d. Sovjet. Den ekonomiska omvälvningen i slutet av 1980-talet reducerade livsmedlens betydelse ytterligare för den rumänska handeln. De senaste åren har landet varit nettoimportörer. EU är numera den viktigaste handelspartnern, en betydande andel av exporten går även till länderna i Mellanöstern.

1990 genomfördes en reform av den rumänska jordbrukspolitiken. Det huvudsakliga syftet med jordbrukspolitiken är fortfarande att hålla ner konsumentpriserna. Stödet till jordbruket ges numera nästan helt genom möjlighet till krediter på kort och lång sikt. Marknadsregleringarna är av mycket ringa omfattning. Det finns möjlighet att fastställa ett lägsta garanterat pris för ett flertal jordbruksprodukter men i praktiken har denna möjlighet endast

utnyttjats för mjölk, griskött, fjäderfäkött och vete de senaste åren. Detta pris baseras på världsmarknadspriset.

Det har också genomförts en landreform i syfte att privatisera jordbruket. P.g.a. gällande lagstiftning tillåts dock de enskilda jordbrukarna fortfarande endast att bruka små arealer. I maj 1997 höjdes maximigränsen för privat ägande av åkermark till 200 hektar. P.g.a. av oklara ägoförhållanden beräknas att 0,5 milj inte har brukats under 1996

Tabell 1 Ägostruktur i det rumänska jordbruket

Ägandeform	Antal företag	Areal, ha	Genomsnittsareal, ha
Enskilda jordbrukare	3 480 400	8 353 000	2,4
Familjejordbruk	13 800	1 545 000	112,0
Privata bolag	4 000	1 784 000	446,0
Statliga	622	1 338 000	2 130,0

Källa: EU-kommissionen

Sammanfattning

Rumänien har genom sin storlek möjlighet att bli ett betydande jordbruksland. De naturliga förutsättningarna är goda för flera produkter, såväl bulkprodukter som specialprodukter, och landet har relativt nära till viktiga marknader. Svag ekonomisk stryka i nuläget gör dock att utvecklingen tar tid. På sikt bedöms utsikter vara goda för Rumänien att bli nettoexportörer av jordbruksprodukter. Spannmål och arbetsintensiva specialprodukter torde vara de produkt där Rumänien snabbast kan bli konkurrenskraftigt.

G. *Slovenien*

Slovenien är det näst minsta av CÖE-länderna räknat efter befolkningens mängd. Den totala befolkningen uppgår till knappt 2 miljoner. Räknat efter BNP, uttryckt i absoluta tal, kommer Slovenien på femte plats. Slovenien har den klart högsta BNP per capita bland CÖE-länderna. Jämfört med länderna i EU med lägst BNP (Grekland, Portugal och Spanien) är skillnaden inte så stor.

Den ekonomiska situationen i Slovenien har förbättrats de senaste åren vilket återspeglas i bl.a. stigande BNP och fallande inflationstakt. Utvecklingen i Slovenien har dock varit mindre gynnsam än i t.ex. Tjeckien och Polen.

Jordbrukssektorn i Slovenien spelar en liten roll i den totala ekonomin. Jordbrukets andel av den totala BNP uppgår till mindre än 5 procent vilket är minst av samtliga CÖE-länder. Exporten av livsmedel utgör ca 5 procent av den totala handeln vilket också är minst av samtliga CÖE-länder. Sett i ett vidgat perspektiv med hänsyn tagen till landsbygdens betydelse, turism, arbetskraftsbuffert, m.m. har dock jordbruket en större betydelse.

Jordbruksproduktionen i Slovenien har inte påverkats lika mycket av den ekonomiska omvälvningen som i de flesta andra CÖE-länder. I likhet med övriga CÖE-länder har det skett en förskjutning från animalier till vegetabilier.

Slovenien har den minsta åkerarealen av samtliga CÖE-länder med ca 0,24 milj ha. Omkring hälften av arealen utnyttjas för spannmålsodling. Slovenien är självförsörjande till ungefär 50 procent. Hektaravkastningen har i stort sett kunnat hållas oförändrad under 1990-talet. Avkastningsnivån ligger just under genomsnittet för EU. Potatis har tidigare varit en förhållandevis viktig gröda, speciellt för foderändamål. Minskat importskydd för spannmål har dock lett till att potatisodlingen gått tillbaka. Sockerbetsodlingen är av liten omfattning och täcker ca 50 procent av landets behov.

Humle är en viktig exportprodukt från Slovenien. Omkring 90 procent av produktionen exporteras. Av länderna inom EU är det bara Tyskland och Storbritannien som har större produktion av humle än Slovenien. Vinproduktionen i Slovenien har ökat de senaste åren. En viss del av produktionen exporteras. Grönsaks- och fruktproduktionen är arealmässigt små produkter. Det förekommer viss export av frukt, främst äpple.

Animalieproduktionen har minskat under 1990-talet, dock med undantag för grisköttsproduktionen. Nöt- och fjäderfäkött har fått minskad betydelse beroende på att exportmarknaderna i det forna Jugoslavien har stängts. Slovenien har exportöverskott av mjölk och fjäderfäkött medan man importerar griskött och nötkött. Mjölproduktionen bedrivs till största delen av små privata jordbruk medan fjäderfä- och grisköttsproduktionen är koncentrerad till större företag.

Livsmedelsindustrin i Slovenien är förhållandevis väl strukturerad men kapacitetsutnyttjandet är lågt. 7 procent av det totala produktionsvärdet i industrisektorn kommer från livsmedel.

Jordbruksprodukterna har liten betydelse för Sloveniens totala handel. Totalt sett har Slovenien ett betydande handelsunderskott för jordbruksprodukter. Tidigare var exporten av nötkött och levande djur av stor betydelse. Numera är Slovenien nettoimportör av dessa produkter. På senare år har export av kvalitetsvin fått ökad omfattning. Det forna Jugoslavien är fortfarande den viktigaste handelspartnern vad gäller export.

Slovenien har en ägostruktur som skiljer sig markant från de flesta andra CÖE-länder. Omkring 90 procent av arealen brukas av privata jordbrukare medan återstoden brukas av statsägda jordbruk.

Tabell 1 Ägostrukturen i slovenskt jordbruk

Ägandeform	Antal	Areal, företag	Genomsnittsareal, hektar hektar
Privata	156 500	185 000	1.2
Statliga	236	62 000	262

Källa: EU-kommissionen

Slovenien har fattat beslut om att överföra statligt ägda jordbruk till ett kooperativt ägande. Regler som maximerar hur stora privata jordbruk får vara ska tas bort.

Slovenien tillämpar ett system med administrativt beslutade priser som nära ansluter till EU:s system. Marknadspriserna i Slovenien är bland de högsta av CÖE-länderna och i vissa fall högre än i en del EU-länder. Jordbruket och livsmedelsindustrin ges även kreditstöd. En annan viktig stödåtgärd är direktbidrag för att utjämna produktionskostnaderna mellan olika regioner. Omkring 14 procent av budgeten 1996 gick till stöd åt områden med sämre produktionsförutsättningar. Dessa stöd har bl.a. gynnat vinodlingen i Slovenien.

Sammanfattning

Jordbruket spelar liten roll för ekonomin i Slovenien. Landets naturliga förutsättningar för jordbruksproduktion medför begränsade möjligheter till expansion. Landets ringa storlek innebär att produktionen, med undantag för någon specialprodukt, spelar liten roll totalt sett.

H. Estland

Estland är det minsta av CÖE-länderna räknat efter befolkningsmängden, Slovenien har dock en mindre åkerareal. Estland har även minst BNP, uttryckt i absoluta tal, av CÖE-länderna. BNP per capita är dock högst i Estland jämfört med de övriga baltiska länderna. Ekonomin i Estland försämrades i början på 1990-talet som en följd av den ekonomiska omvälvningen. Det har dock kunnat konstateras en förbättring i den estniska ekonomin men den har gått långsammare än vad som hade förväntats. Jordbrukets andel av total BNP uppgår till ca 8 procent vilket är lika med medeltalet för samtliga CÖE-länder. Jämfört med övriga baltiska länder är jordbrukets betydelse för BNP något lägre i Estland än i Lettland och Litauen. Andelen sysselsatta inom jordbruket är förhållandevis låg med ca 13 procent, vilket är betydligt under genomsnittet för CÖE-länderna.

Åkerarealen i Estland uppgår till knappt 1 milj ha. Omkring 0,3 milj ha beräknas ligga outnyttjad bl.a. beroende på oklara ägandeförhållande.

Vegetabilieproduktionen i Estland har traditionellt varit inriktad på att försörja animalieproduktionen med foderprodukter. Minskande animalieproduktion har dock lett till att foderproduktionen fått minskad betydelse och odlingen av vete och råg har ökat. Kvaliteten på den estniska brödsäden har dock varit svag vilket har lett till problem för kvarn- och bageriindustrin. Estland har importerat ca 30 procent av den inhemska förbrukningen men minskad animalieproduktion har lett till minskat behov. Hektaravkastningen är låg jämfört med EU men ligger högt jämfört med de andra f.d. Sovjetrepublikerna. Det mesta av spannmålen odlas av det storskaliga jordbruket. Potatisodlingen är till stor del inriktad mot fodersektorn. Frukt- och grönsaksproduktion spelar liten roll totalt sett men är betydelsefull för självhushållningen. Produktionen gynnas av låga arbetskostnader men det saknas f.n. fungerande marknadskanaler.

Under den sovjetiska tiden var det estniska jordbruket inriktat mot att exportera animalieprodukter till Leningrad- och Moskvaområdena. Animalieproduktionen stöttades av Sovjet genom låga priser på foder och andra produktionsmedel. Den ekonomiska omvälvningen och ländernas frigörelse i början på 1990-talet innebar att produktionen fick avsättas till världsmarknadspris och att de tidigare exportmarknaderna omgärdades med tullmurar. Detta resulterade i att produktionen minskade med mer än 50 procent.

Mjök är den viktigaste produkten i det estniska jordbruket. Avkastningsnivån är fortfarande förhållandevis god jämfört med andra CÖE-länder trots att en minskning har skett med 10-15 procent. Estland exporterar både smör och mjölkpulver. Köttproduktionen har minskat kraftigt och landet når numera inte full självförsörjning. Den spannmålsbaserade animalieproduktionen har också minskat bl.a. beroende på att tillförsel av billiga fodermedel har upphört.

Handeln med jordbruksprodukter spelar en relativt stor roll för den estniska ekonomin. Landets geografiska läge innebär att det har en betydelse som transitland. Mjökprodukter är de viktigaste exportvarorna, tidigare förekom en betydande export av kött. Det mesta av exporten går till Ryssland. Exporten minskade direkt efter självständigheten men har nu åter ökat. EU- och EFTA-länderna är de viktigaste importörerna. Socker och spannmål är de viktigaste importprodukterna. Totalt sett har Estland ett mycket stort handelsunderskott på jordbruksområdet. Inhemskt producerade varor kan f.n. inte konkurrera med billig ofta subventionerad import.

Livsmedelsindustrin i Estland är viktig i förhållande till landets övriga näringsliv. Omkring 15 procent av landets totala industriproduktion kommer från livsmedelssektorn. De viktigaste varuområdena är mejeri, kött, fisk och tobak. Dryckesindustrin och fiskindustrin har ökat sin produktion de senaste åren medan

t.ex. fodermedelsindustrin har förlorat ca 75 procent av sin produktion.

Privatiseringen har gått snabbast i mejerisektorn medan utvecklingen gått långsammare i kvarn- och slakteribranscherna. I denna typ av basindustrier har ofta producentkooperativ gått in som nya ägare. I mer konsumentorienterad livsmedelsindustri har det förekommit att utländska företag gått in. Som exempel kan nämnas att ett finskt konfektyrföretag har köpt ett bageriföretag och att ett svenskt och ett finskt bryggeri tillsammans har köpt det största estniska bryggeriet. Den estniska livsmedelsindustrin har i nuläget svårt att klara EU:s kvalitetskrav. Det finns inte något slakteri som är godkänt för export till EU.

Estland har efter självständigheten valt att föra en mycket liberal handels- och jordbrukspolitik. Det innebär i praktiken att det inte finns något gränsskydd för jordbruksprodukter eller några direkta stöd till jordbruket. Det viktigaste instrumentet för att stödja jordbruket är genom att ge krediter för att bygga upp små och medelstora företag. Under den senaste tiden har det framförts kritik från främst producenthåll mot den liberala politiken. Under hösten 1997 ska det estniska parlamentet diskutera införandet av importtullar. Griskött är den vara som ligger närmast till för att omfattas av ett tullskydd.

Omkring 30 procent av arealen brukas av de tidigare kollektivt ägda jordbruken. Vissa av dessa har övergått till kooperativt ägande medan andra är på väg att delas upp i små privata jordbruk. Det finns omkring 20 000 privata jordbruk med en medelareal på ca 20 hektar. Totalt brukar dessa företag ca 25 procent av arealen. Det finns ett stort antal små husbehovsjordbruk som inte är lagligt registrerade. Medelarealen på dessa jordbruk är ca 2 hektar.

Tabell 1 Ägostrukturen i det estniska jordbruket

Ägandeform	Andel av åkerarealen, procent
Privata	70
Kooperativa	29
Statliga	1

Källa: EU-kommissionen

Sammanfattning

Estland är det minsta av samtliga CÖE-länder och spelar därför liten roll totalt sett för EU-marknaden. Landets geografiska läge gör att de naturliga förutsättningarna för jordbruksproduktion är förhållandevis svaga. Den stora animalieproduktion som byggdes upp under den sovjetiska tiden hade sin grund i den tidens planekonomin. Det torde bli svårt för Estland att åter kunna nå upp de volymer som då producerades. Mjök torde vara den viktigaste produkten för det estniska jordbruket i framtiden.

I. Lettland

Lettland är det tredje minsta av CÖE-länderna räknat efter befolkningsantalet. Räknat efter total BNP är Lettland näst minst (endast Estland har lägre BNP) och landet har den fjärde lägsta BNP/capita. Lettland drabbades av en tillbakagång i ekonomin i början av 1990-talet, i samband med självständigheten. Läget har nu stabiliserats och en uppgång kan noteras under 1996. Jämfört med de övriga baltiska länderna har Lettland den högsta arbetslösheten.

Knappt 10 procent av total BNP kommer från jordbruket vilket är ungefär lika med genomsnittet för CÖE-länderna.

Den totala åkerarealen i Lettland uppgår till ca 1,7 milj ha. Omkring 20 procent av arealen beräknas vara obrukad bl.a. beroende på oklara ägandeförhållande.

Det lettiska jordbruket var under den sovjetiska tiden inriktat på att producera animalier. Denna produktion var i första hand avsedd för den sovjetiska marknaden. P.g.a. att handeln med Ryssland har minskat har spannmålsodlingen gått ner kraftigt. Jämfört med 1990 har arealen minskat med ca 1/3. Det är speciellt odlingen av fodersäd som har minskat. Produktionen har också minskat beroende på att hektaravkastningen har sjunkit. Lettland är fortfarande nettoimportörer av spannmål. Potatisodlingen är ganska omfattande i Lettland men hektarskördarna är låga jämfört med EU. Det förekommer även sockerbetsodling i Lettland. Den egna produktionen täcker ca 1/4 av den inhemska konsumtionen. Av tradition odlas spånadslin i Lettland, det är dock begränsade arealer som utnyttjas. Grönsaks- och fruktodlingen bedrivs till största delen av små familjeföretag. Avsaknaden av fungerande marknadskanaler har begränsat möjligheterna till handel med dessa produkter. Fruktodlingen gynnas av goda naturliga förutsättningar och låga kostnader.

Betydelsen av animalieproduktionen i det lettiska jordbruket har minskat under 1990-talet som en följd av självständigheten från Sovjet. Mjolkproduktionen svarar nu för ca 20 procent av den totala jordbruksproduktionen. Produktionen har minskat med ca 50 procent de senaste åren beroende på såväl minskat koantal som minskad avkastning. Landet har fortfarande ett visst överskott, till största delen smör, som exporteras till Ryssland. Det har varit svårt för Lettland att exportera till Västeuropa beroende på svag kvalitet. Som följd av att mjolkproduktionen har minskat har även köttproduktionen gått ner. Lettland är fortfarande nettoexportörer av kött, det mesta säljs till Ryssland. Även för denna produkt har det varit svårt att etablera sig på nya marknader. Den spannmålsbaserade animalieproduktionen har de senaste åren missgynnats av stigande foderpriser. Lettland är numera nettoimportörer av griskött.

Livsmedelsindustrisektorn i Lettland är inriktad mot mejeri-, slakteri- och kvarnindustri. Industrin i Lettland lider av överkapacitet och låg produktivitet. Det har genomförts privatiseringar i samtliga industrigrenar. Utvecklingen har gått snabbast i mejeri-, slakteri- och bagerinäringarna. Under 1997 har ett svenskt företag köpt in sig i Lettlands största kvarn. Ett annat svenskt företag är sedan några år etablerade i potatisstärkelseindustrin. 44 procent av industriproduktionen i Lettland kommer från livsmedelssektorn. Textilindustrin är näst viktigast med drygt 10 procent.

Utrikeshandel med jordbruksprodukter har traditionellt varit av stor betydelse för Lettland. Den nya situationen som uppstod i.o.m. självständigheten har inneburit kraftiga förändringar. Exporten har minskat medan importen har ökat vilket har lett till att Lettland är nettoimportörer av livsmedel. Det mesta av exporten går fortfarande till Ryssland men även till vissa andra CÖE-länder. Importen kommer till största delen från EU. Mjölk- och köttprodukter är de viktigaste exportvarorna medan socker, frukt och drycker är de viktigaste importprodukterna.

Stödet till jordbruket utgörs främst av ett gränsskydd. Av beredskapsskäl köper staten in vissa kvantiteter spannmål vilket också ger ett visst prisstöd. Jordbruket ges olika former av direktstöd. Det kan ske genom subventioner till diselolja samt stöd till avel och förädling. Stöd ges även till odlingen av spånadslin. Jordbruket omfattas även olika program för att tillhandahålla krediter.

Privatiseringen av åkermark var besvärlig de första åren efter självständigheten beroende på komplicerad lagstiftning. Det senaste året har dock förändringarna i ägostrukturen påskyndats.

Tabell 1 Strukturen i det lettiska jordbruket

Typ av företag	Andel av arealen, procent	Medelareal, ha
Statliga företag	2	315
Familjejordbruk	47	12
Kooperativt ägda	13	397
Husbehovsjordbruk	38	2

Källa: EU-kommissionen

Sammanfattning

Lettland är i likhet med Estland ett mycket litet land och dess betydelse på den gemensamma marknaden är därför mycket begränsad. Jordbruket i Lettland var under den sovjetiska tiden helt inriktat på att producera animalieprodukter P.g.a. av relativt begränsade naturliga förutsättningar torde jordbruket i Lettland inte komma att bli av någon större betydelse totalt sett. P.g.a. det finansiella läget har Lettland på egen hand svårt att bygga upp ett expanderande jordbruk inom de närmaste åren. Mjök torde bli den viktigaste produkten i framtiden.

J. Litauen

Litauen är det folkrikaste och det till åkerarealen största av de baltiska länderna. Litauen har lägst BNP per capita av samtliga CÖE-länder. Det är bara Litauen som av CÖE-länderna har en BNP/capita som är lägre 1 000 ecu.

Den litauiska ekonomin föll tillbaka kraftigt efter självständigheten från Sovjet. Mellan 1991 och 1992 minskad BNP med 1/3. Tillbakagången i ekonomin beror främst på bortfallet av den sovjetiska marknaden samt på stigande energipriser. 1994 påbörjades en viss återhämtning som därefter har förstärkts. Litauen har f.n. den snabbaste tillväxten av de tre baltiska staterna

Drygt 9 procent av BNP härrör från jordbruksproduktionen vilket är något mer än genomsnittet för CÖE-länderna. Andelen sysselsatta i jordbruket uppgår till drygt 20 procent, det är något högre än genomsnittet för CÖE-länderna. Jordbruket spelar därigenom fortfarande en betydande roll för den litauiska ekonomin.

Åkerarealen i Litauen uppgår till ca 2,3 miljoner hektar, det motsvarar ca 5 procent av den totala åkerarealen i CÖE-länderna. Vegetabilieproduktionens andel av den totala produktionen har ökat de senaste åren beroende på en minskande animalieproduktion.

Spannmålsodlingen upptar ca 50 procent av den odlade arealen i Litauen. Spannmålsodlingen har ökat något de senaste åren. Låg användning av insatsmedel har medfört att avkastningsnivån sjunkit från ca 3 t/ha till ca 2-2,5 t/ha. Minskat behov av fodersäd har lett till att Litauen numera är nettoexportörer av spannmål. Svag kvalitet kräver dock viss import av brödspannmål. Potatisodlingen är omfattande men avkastningsnivån är låg jämfört EU. En stor del av skörden används för foderändamål. Oljeväxtodlingen, raps, har minskat under de senaste åren. De naturliga förutsättningarna för oljeväxtodling är mindre gynnsamma vilket leder till låga hektaravkastningar och de sorter som odlas har svag

olja- och sockerbetesodlingen. Det finns en strävan från Litauen att utveckla oljeväxtodlingen. Sockerbetesodlingen i Litauen motsvarar normalt det inhemska behovet av socker. Effektiviteten i såväl odlarledet som i industrin är förhållandevis låg vilket återspeglas i ett högt tullskydd. Fukt- och grönsaksodlingen är av liten omfattning. Till största delen sker produktionen på små enheter som är inriktade mot egen användning eller försäljning på den lokala marknaden. Problem med kvaliteten begränsar på kort sikt möjligheten till expansion. De naturliga förutsättningarna, speciellt för bärödling, är dock goda. Av tradition har Litauen odlat spånadslin som utnyttjas i den inhemska textilindustrin.

Animalieproduktionen är, i likhet med övriga baltiska länder, dominerande i det litauiska jordbruket. P.g.a. det nya läget gentemot Ryssland har produktionen minskat kraftigt men Litauen är fortfarande nettoexportörer av animalieprodukter. Mjölproduktionen är den viktigaste produktionsgrenen i Litauen. Produktionen har dock minskat med ca 50 procent jämfört med början på 1990-talet. Orsaken till detta är dels att Rysslands betydelse som exportmarknad har minskat, dels att de stora kollektivjordbrukens besättningar har delats upp i små privatägda enheter. 50 procent av antalet mjölkkor finns i besättningar med mellan 1-4 mjölkkor. Litauen är fortfarande nettoexportörer av mjölkprodukter. Nötköttproduktionen har minskat som en följd av att mjölkproduktionen gått ner. Tidigare exporterade Litauen omkring 1/3 av produktionen till Sovjet, numera är landet nettoimportör.

Mejeri-, kött- och fiskeindustrin är de viktigaste grenarna inom den litauiska livsmedelsindustrin. Industrin kännetecknas av låg teknisk standard och låg produktivitet. Privatiseringsprogram för livsmedelsindustrin har genomförts. I ett första steg erbjöds producenterna förtur att ta över livsmedelsindustrierna men intresset har varit begränsat. I ett andra steg har även andra investerare bjudits in, däribland utländska. Konkurrer har varit vanliga bland de nya företagen. Minskad råvaruproduktion innebär att även industriledet måste krympa. Livsmedel är den viktigaste industrigrenen med mer än 1/3 av den totala produk-

tionsvärdet i industrin. Oljeindustrin och textilindustrin når tillsammans upp till samma storlek.

Ryssland är den viktigaste handelspartnern för Litauen både vad gäller import och export. EU-marknaden har under senare år blivit allt viktigare och svarar numera för ca 25 procent av exporten och ca 30 procent av importen. Under 1996 var Litauen nettoimportörer av livsmedel.

Det viktigaste instrumentet i den litauiska jordbrukspolitiken är importtullarna. Efter den ekonomiska omvälvningen 1991 behöll Litauen den statliga priskontrollen. Efter en successiv nedtrappningen genomfördes en fullständig avveckling först 1995. Det finns dock kvar administrerade priser för bl.a. spannmål och mjölk. På mjölkområdet betalar staten ut ett pristillägg under förutsättning att mejerierna betalar ett fastställt minimipris. På spannmålsområdet garanterar staten ett visst minsta pris för en viss kvot. Omkring hälften av budgeten används till prisstöd. Staten ger även stöd i form av krediter till jordbruket. Staten ger också stöd till bl.a. investeringar i nya maskiner och bidrag till infrastrukturen.

Litauen har i likhet med övriga baltiska länder genomfört en privatisering av åkermarken. Arbetet har inte gått fram lika snabbt som i de övriga länderna. Omkring 35 procent av arealen brukas fortfarande av stora kollektiva jordbruk. Medelarealen på de privata jordbruken är lägre än i de övriga baltiska staterna.

Tabell 1 Ägostruktur i det litauiska jordbruket

Ägoslag	Antal	Andel av arealen, %	Medelareal, hektar
Statliga	2 557	32,5	430,0
Privata jordbruk	134 600	34,0	8,5
Husbehovsjordbruk	396 000	25,0	2,1
Övrigt	693 600	8,5	0,5

Källa: EU-kommissionen

Sammanfattning

Litauen är det största av de baltiska länderna och det land av de tre som har de bästa naturliga förutsättningarna för jordbruksproduktion. Det finns möjlighet för Litauen att kunna expandera jordbruket, det gäller inte minst för specialodlingar. Det torde också innebära att vegetabilieproduktionen får större tyngd i framtiden jämfört med animalierna. En förhållandevis marknadsorienterad syn på jordbruket kan ge Litauen en möjlighet inför framtiden. Det krävs dock stora investeringar i industrin som har stora problem med överkapacitet och låg kvalitet på färdigvarorna.

Bilaga 3

Varuvisa analyser

I bilaga 3 redovisas en konsekvensanalys av utvidgningen som görs varuområdesvis. De produkter som valts är de som har störst betydelse i CÖE-länderna och i EU.

Följande varor kommer att tas upp i detta avsnitt:

- Spannmål
- Oljeväxter
- Socker
- Frukt och grönt

- Mjök
- Kött

Varje varuområde inleds med en allmän översikt som beskriver marknadsläget i CÖE-länderna och i EU. I detta avsnitt görs en även en bedömning av konkurrensmöjligheterna för CÖE-länderna, EU och Sverige.

Analysen som därpå följer görs enligt de scenarier för jordbrukspolitiken som anges i direktiven för utredningen (se kapitel 10 i huvudrapporten).

- Marginella förändringar
- Fullständig liberalisering av CAP
- Successiv reformering av CAP

A *Spannmål*

Allmän översikt

Spannmål är den ledande vegetabilieprodukten i merparten av CÖE-länderna. I de flesta av länderna upptar spannmålen mer än hälften av den odlade arealen. I normalläget är det bara Ungern som är en mer betydande spannmålsexportör. Rumänien och Tjeckien har också vissa spannmålsöverskott. Avkastningsnivån är omkring 60-70 procent av EU:s avkastningsnivå.

Spannmålsproduktionen har minskat förhållandevis mindre jämfört med de flesta andra produkter under de senaste åren. Det är också i spannmålssektorn som produktionen har återhämtat sig snabbast.

Spannmål är en av de produkter som kräver minst insats av olika former av produktionsmedel. I första hand krävs gödselmedel och bekämpningsmedel för att kunna höja avkastningsnivån. Det krävs få specialmaskiner och varan kan säljas i relativt obearbetad form. Kvalitetsproblemen för spannmålsprodukterna bör vara jämförelsevis små. De förädlade spannmålsprodukterna som exponeras för konsumenten, mjöl, gryn, bröd m.fl. är som regel bara svagt förknippade med den ursprungliga spannmålsråvaran.

Ungern har av tradition sålt sitt spannmålsöverskott till Östeuropa och speciellt till forna Sovjet. Landets geografiska läge är gynnsamt för export till just dessa marknader. I framtiden är behovet på dessa marknader svårbedömt eftersom importbehovet där har minskat. Om animalieproduktionen kan återhämta sig finns dock fortsatta möjligheter till export till dessa marknader. Export från Ungern till andra marknader, t.ex. Nordafrika och Mellanöstern missgynnas eftersom det saknas möjligheter till direktleveranser med fartyg. Ungern kan därför få svårt att konkurrera med de stora spannmålsexportörerna inom EU.

Rumänien har däremot bättre möjligheter till direktleveranser med fartyg till flera marknader. Rumänien bedöms dock inte få något exportöverskott under de närmaste åren.

Sverige importerar numera mycket små kvantiteter spannmål och spannmålsprodukter från CÖE-länderna. Svenska kvarnar har gjort vissa kvalitetsundersökningar av bl.a. vete från Ungern för att utröna om varan är tillräckligt bra för den svenska marknaden.

Sverige exporterar vissa år förhållandevis stora kvantiteter spannmål till CÖE-länderna, främst Polen och de baltiska länderna. Handeln sker främst genom handelshus och det är förhållandevis få direktkontakter mellan den svenska handeln och köparsidan.

Jordbrukspolitiska scenarier

Marginella förändringar av CAP

Tillämpas EU:s nuvarande regleringssystem innebär det att CÖE-ländernas spannmålsproduktion kommer att vara föremål för regleringar som utbudskvotering (träda), direktstöd, exportbidrag och intervention. Hanteringen av direktstöden kommer att vara speciellt betydelsefullt på spannmålsområdet. De direktstöd som ges inom ramen för 1992 års CAP-reform syftar till att kompensera för gjorda prissänkningar. Vid en jämförelse mellan priserna i EU och CÖE-länderna finner man att priserna är lägre i CÖE-länderna. Med de motiv som gällde för 1992 års beslut skulle CÖE-länderna inte vara berättigade till något direktstöd. I Agenda 2000 sägs att CÖE-länderna åtminstone under övergångsperioden inte ska få något direktstöd.

Om CÖE-länderna blir berättigade till arealstöd kommer reglerna för beräkning av stödet att vara av stor betydelse för CÖE-länderna. Historiska arealer och avkastningsnivåer ska enligt nu

gällande regler användas vilket ställer till med problem för CÖE-länderna. Produktionen har minskat kraftigt under 1990-talet vilket skulle ställa CÖE-länderna i en än sämre situation om dessa år läggs till grund för stödet.

Osäkerhet om hanteringen av direktstöden kan leda till att CÖE-länderna får svårt att utveckla sin spannmålsproduktion. Risken är uppenbara att man kan drabbas av en konkurrensnackdel gentemot EU-länderna.

En prissänkning i enlighet med vad som föreslås i Agenda 2000 torde i första hand gynna CÖE-länderna eftersom man redan i nuläget i princip producerar på världsmarknadsprisnivå. EU måste däremot vidta åtgärder för att anpassa sin produktion. Även om prissänkningar genomförs torde införandet av EU:s politik innebära att prisnivån i CÖE-länderna skulle stiga vilket skulle missgynna livsmedelskonsumenterna.

Detta skulle leda till att länder med förhållandevis svaga förutsättningar för spannmålsodling inom EU-15 som ligger nära produktionsområden i CÖE-länderna gynnas av en oförändrad politik genom att man undgår importkonkurrens som annars skulle uppstå. Exempel på sådana områden kan vara norra Skandinavien och sydöstra delarna av EU. De exportorienterade länderna inom EU-15 ges även i fortsättningen möjlighet att förse CÖE-länderna med spannmål. Det gynnar i första hand Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Danmark men även Sverige.

Fullständig liberalisering av CAP

CÖE-ländernas pris ligger f.n. i de flesta fall runt världsmarknadsprisnivån. En anpassning av EU:s stödpriser till världsmarknadsprisnivå skulle ge CÖE-länderna möjlighet att konkurrera på lika villkor med nuvarande EU-länder. CÖE-länderna har fördel av att kostnaderna är lägre medan nuvarande EU-länder måste vidta åtgärder för att anpassa sig till en ny situation. Detta

alternativ innebär också att det inte finns några utbudsbegränsningar som håller tillbaka Östeuropa.

Successiv reformering av CAP

I alternativet med successiv reformering gäller att övergångsåtgärder ska tillämpas så att marknaderna kan smältas samman.

För EU-15 synes den viktigaste åtgärden vara en nedtrappning av interventionspriset så att kontakt kan uppnås med världsmarknaden. Det innebär också att exportbidragen successivt kan avvecklas. Eftersom CÖE-länderna skall möta EU-15 på den gemensamma marknaden utan gränshinder synes det av konkurrensskäl inte finnas möjligheter för EU att bibehålla arealbidragen. Alternativet att arealbidraget på nuvarande nivåer skulle ges även till CÖE-länderna torde inte minst av budgetskäl vara svårt att tänka sig.

För CÖE-länderna bör övergångsåtgärderna inriktas mot att utveckla sektorn bl.a. genom förbättrade odlingsmetoder, förbättringar i industrin och ökat marknadsmedvetande inte minst på exportsidan.

B. Oljeväxter

Allmän översikt

Oljeväxtodlingen har ökat i flera av CÖE-länderna under de senaste åren till skillnad från de flesta andra grödor. Ledande oljeväxtproducenter i området är Ungern (solrosor), Polen (raps), Rumänien (solrosor). Dessa länder har normalt exportöverskott av oljeväxtfrö och vegetabiliska oljor. Sverige har importerat en hel

del rapsfrö från Polen under de senaste åren. Importen har fungerat bra och kvaliteten på fröet har varit fullt acceptabel.

Oljeväxter är i likhet med spannmål en gröda som kräver förhållandevis små investeringar. Odlingen kan dessutom ske med i stort sett samma maskiner som för spannmålen. De naturliga förutsättningarna för oljeväxter är dessutom förhållandevis goda i dessa länder. De baltiska länderna gavs under den sovjetiska tiden inte något utrymme att utveckla sin oljeväxtodling eftersom jordbruket helt inriktades mot animalieproduktion. I ett land som Litauen skulle det finnas förutsättningar att utveckla oljeväxtodlingen.

Oljeväxterna kan antingen säljas som frö eller i form av förädlade produkter. Det är betydligt enklare att starta upp en exporthandel med frö jämfört med de bearbetade produkterna. Vid handel med frö är det viktigt med en fungerade transportapparat och att det finns lagringsutrymme. Motsvarande utrustning som används för spannmål kan även användas vid handel med oljeväxtfrö.

De förädlade produkterna kräver en betydligt större insats. Framställningen av vegetabilisk olja är kapitalintensiv och det krävs yrkeskunnig personal vid anläggningarna. Med de fabriker som nu finns i CÖE-länderna finns möjlighet att tillverka lågförädlade oljor, råa oljor. Mera högförädlade produkter har man problem med att få fram. Ett exempel på detta är att det inte går att tillverka margarin i Polen utan att vissa beståndsdelar importeras från t.ex. EU-länderna.

Det har skett en del investeringar i branschen men då företrädesvis i industrier som tillverkar konsumentprodukter. P.g.a. det stora kapitalbehovet i basindustrin har intresset varit mindre. Inom de närmaste 5-10 åren synes inte CÖE-länderna kunna komma igång med någon produktion av förädlade produkter som kan konkurrera på EU-marknaden.

Jordbrukspolitiska scenarier

Marginella förändringar av CAP

Nuvarande reglering på oljeväxtområdet omfattar enbart råvaruledet. Stödet till oljeväxterna ges i form av ett arealstöd som baseras på historiska arealer och avkastningsnivåer. Stödet avser att utjämna prisskillnaden mellan en åsyftad prisnivå inom EU och priset på världsmarknaden. Hanteringen av direktstödet är sålunda av avgörande betydelse för CÖE-ländernas konkurrenskraft.

Även om arealbidrag ges till CÖE-länderna är risken stor att dessa länder missgynnas eftersom de historiska avkastningsnivåerna är låga. Hektaravkastningen föll tillbaka under början på 1990-talet p.g.a. av de problem som fanns inom jordbruket. De senaste åren har odlingen av oljeväxter ökat i CÖE-länderna. Det är blir därför viktigt att man får en basperiod som tar hänsyn till de förändringar som har skett.

Det finns sålunda en rad hinder i vägen för att oljeväxtodlingen i CÖE-länderna ska kunna utvecklas på ett positivt sätt om nuvarande reglering bibehålls. Producentländerna i EU-15 synes ha mest att vinna på en sådan utveckling. Svaga produktionsområden i EU undgår importkonkurrens. P.g.a. att EU inte är självförsörjande på oljeväxtområdet och att utbudskvoter begränsar möjligheterna till expansion torde EU inte kunna exportera oljeväxtprodukter i någon större omfattning till CÖE-länderna.

Fullständig liberalisering av CAP

En fullständig liberalisering av CAP innebär att direktstöd och produktionskvoter tas bort. Det innebär att produktionen av oljeväxtfrö sker på marknadsmässiga villkor. Hektaravkastningen i CÖE-länderna är lägre än i de flesta EU-länder vilket är en konkurrensnackdel. Avkastningen i rapsodlingen i Polen och i

Sverige samt solrosodlingen i Ungern och i de södra EU-länderna ligger dock ungefär på samma nivå. Kostnadsläget i CÖE-länderna är lägre än i EU-länderna vilket gynnar CÖE-länderna. Den huvudsakliga fördelen med en avreglering är att CÖE-länderna har en marknadsmässig möjlighet att utveckla sin odling och export. På kort sikt kan CÖE-länderna bli konkurrenskraftiga med frövara och på längre sikt även med förädlade produkter. Rapsfrö från Polen skulle kunna vara en produkt som kan bli mycket intressant för bl.a. den svenska fettvaruindustrin att använda i konkurrens med den svenska råvaran.

Successiv reformering av CAP

För EU-15 bör övergångsåtgärderna inriktas mot att successivt trappa ner arealstöden. Det innebär att behovet av arealkvotering bortfaller. För CÖE-länderna är det mest angelägna att utveckla näringsgrenen. Det viktigaste torde vara att utveckla industriledet.

C. *Socker*

Allmän översikt

Odlingen av sockerbetor har minskat kraftigt i CÖE-länderna under de första åren på 1990-talet. De senaste åren har dock odlingen åter börjat att öka. Polen är det helt dominerande landet på sockerområdet med ca 50 procent av CÖE-ländernas totala produktion. Under de senaste åren har Polen producerat ett stort exportöverskott. Polen införde 1996 ett kvotsystem som i stort överensstämmer med EU:s reglering. För 1996 innebär det att en betydande kvantitet måste exporteras utan bidrag. Ungern har också förhållandevis stor odling och normalt har landet också ett exportöverskott.

CÖE-länderna har lägre hektaravkastning i sockerbetsodlingen lägre sockerhalt i betorna. Även det tekniska utbytet av socker är lägre än i EU liksom dygnsavverkningen i fabrikerna. Sockerbetsodlingen och efterföljande förädlingsled är betydligt mera kapitalintensivt än t.ex. spannmålsproduktionen. Det måste dessutom till en förädling av råvaran innan handel kan komma till stånd. För sockerbetsodlingen krävs speciella maskiner, speciella insatsvaror i form av bl.a. bekämpningsmedel och gödselmedel samt hög kunskapsnivå bland jordbrukarna. I flera av länderna krävs även tillgång till konstbevattning för att odlingen ska vara någorlunda säker avkastningsmässigt. I EU-länderna har sockerbetsodlingen varit föremål för en snabb rationalisering under senare år. Det avspeglas bl.a. i att arbetsinsatsen har minskat kraftigt.

Det har skett en rad utländska investeringar i sockerindustrin i CÖE-länderna. Som exempel kan nämnas att i Ungern har såväl brittiska som österrikiska företag gått in som delägare. Det finns fortfarande en stor överkapacitet i industriledet. I Polen finns det f.n. 74 sockerfabriker. Fabrikerna utnyttjas omkring 70-80 dagar per år. Vid normal hektaravkastning, ca 35 t/ha, innebär det att ca 3 000 ton betor avverkas per dag och fabrik. I Sverige är dygnsavverkningen ca 10 000 ton vid sockerbruken och det finns sockerbruk inom EU med avverkning på 15 000 ton. Mot denna bakgrund krävs det att ytterligare rationaliseringsåtgärder vidtas. Antalet sockerbruk skulle behöva halveras.

Den dansk-svenska sockerindustrin har hittills inte gått in i några industriinvesteringar i nu aktuella kandidatländer. Det finns dock ett helägt sockerlager i Estland.

Jordbrukspolitiska scenarier

Marginella förändringar av CAP

Sockerområdet är hårt detaljreglerat med utbudskontroll och begränsat tillträde för nya produkter. CÖE-ländernas möjligheter på sockerområdet med detta alternativ beror i hög grad på vilken basperiod som används som utgångspunkt för kvotberäkningarna. I Polen har sockerproduktionen varierat med över 60 procent de senaste åren. För CÖE-länderna de mest ogynnsamma åren som bas för kvoten kommer länderna att bli nettoimportörer av socker och möjligheterna för att utveckla sockersektorn blir små.

Bibehålls nuvarande reglering stängs sockerproduktionen i CÖE-länderna in på ett mycket effektivt sätt. Industrin i CÖE-länderna kan inte möta ökad konkurrens från EU-15 med expansion och det finns därför risk att den slås ut.

För konsumenterna i CÖE-länderna innebär detta scenario kraftigt ökande priser.

Fullständig liberalisering av CAP

En avreglering av sockermarknaden innebär att kvotsystem och exportbidragssystem avskaffas. Som en följd av detta kommer priserna inom EU att falla innan balans uppnåtts på marknaden eller att det blir möjligt att exportera utan bidrag.

Genomförs en radikal reform utsätts de nuvarande EU-ländernas produktion för konkurrens på ett helt annat sätt än tidigare. Vissa delar av den odling som nu finns kommer med all säkerhet att försvinna eftersom den har vuxit fram med hjälp av de höga stödnivåer som finns inom den nuvarande regleringen.

CÖE-länderna gynnas av en avreglering jämfört med att nuvarande system bibehålls. Stödet till sockerproduktionen är betydligt lägre i CÖE-länderna vilket ger dessa länder en möjlighet att konkurrera med EU.

Successiv reformering av CAP

EU har ännu inte påbörjat någon reform på sockerområdet. Det finns sålunda inte någon metod anvisad för en successiv nedtrappning av regleringarna. Det måste dock ske en prisanpassning vilket i sin tur möjliggör ett borttagande av kvotsystemen. Om samma princip ska tillämpas som för t.ex. spannmål ska kompensation ges för prissänkningen. Lönsamheten i sockerbetsodlingen får dock anses vara mycket god vilket skulle kunna tala för att kompensationen reducerades.

I CÖE-länderna är det viktigt att produktionen effektiviseras. På industriområdet är det speciellt viktigt att åtgärder kan sättas in för att bl.a. bygga bort överkapacitet. Det är viktigt att CÖE-länderna inte ges signaler att införa regleringar som medför att man tar över EU:s nuvarande regleringar innan man blir EU-medlemmar.

D. *Frukt och grönt*

Allmän översikt

Produktionen av frukt och grönsaker i CÖE-länderna äger till stor del rum på de små familje- och husbehovsjordbruken. Det mesta av denna produktion avsätts därför på den lokala marknaden. Det är inte troligt att denna produktionsform kommer att bli konkurrenskraftig på en större marknad eftersom det saknas uppsamlande handel och distributionskanaler. Den export av frukt och grönsaker som faktiskt äger rum från CÖE-länderna går till

övervägande delen till Östeuropa. Det har varit svårt för CÖE-länderna att klara de kvalitetskrav som ställs i Västeuropa.

De mest betydande exportörerna av frukt bland CÖE-länderna är Polen vad gäller äpple.

Störst möjlighet torde CÖE-länderna ha att på kort bli konkurrenskraftiga på produkter som används som industriråvaror.

Jordbrukspolitiska scenarier

Marginella förändringar av CAP

EU:s marknadsreglering för frukt och grönt är förhållandevis begränsade jämfört med flera andra varuområden. Stödet till sektorn är kanaliserat huvudsakligen genom producentorganisationer. Det finns dock ett omfattande regelverk vad gäller kvalitet.

CÖE-ländernas marknadsstruktur passar inte de regler för stöd som tillämpas inom EU. I vissa länder finns det kvar en produktion som bedrivs i stor skala. Det vanligaste är dock att produktionen sker på mycket små enheter som levererar till den lokala marknaden. De små företagen skulle inte omfattas av EU:s stöd-system eftersom direktförsäljningen till konsument inte är stödberättigad.

Den storskaliga produktionen skulle kunna genomföra åtgärder som kan göra att de blir berättigade till stöd. Det krävs dock att äganderätten ändras samt att stadgar, redovisningsmetoder m.m. anpassas till EU:s regler

Ett annat svårt problem för CÖE-länderna är att uppfylla EU:s kvalitetskrav. Reglementet inom EU är mycket detaljerat och det torde krävas förbättringar i samtliga led för att CÖE-länderna ska kunna uppfylla dessa krav.

Det är mindre troligt att EU:s producenter börjar konkurrera på CÖE-ländernas hemmamarknader. Ett bibehållande av regleringen försvårar däremot för CÖE-länderna att slå sig in på EU-marknaden.

Fullständig liberalisering av CAP

Prisskillnaden mellan EU-15 och CÖE-länderna är störst för frukt och grönsaker. I Agenda 2000 konstateras prisskillnaden men det ges inte några förslag till lösning på problemet. Trots stora prisskillnader finns det dock mycket som talar för att olika priser kan bestå under en tid på de båda marknaderna även vid en fullständig liberalisering. CÖE-ländernas kvalitet är fortfarande otillräcklig för att möta EU-marknadens krav. Transportapparaten i CÖE-länderna är också en begränsande faktor som minskar CÖE-ländernas konkurrenskraft.

Successiv reformering av CAP

CÖE-länderna måste förändra sin produktion så att det blir möjligt att uppfylla EU:s kvalitetskrav. Det krävs därför att stöd kan ges för att utveckla produktionsmetoderna. Det är minst lika viktigt att även förbättra hantering och distribution av varorna. Det är också viktigt att CÖE-länderna ges möjlighet att exportera sin produkter till EU-marknaden. För att öka lönsamheten i exporten är det eftersträvänsvärt att en allt större del av exporten utgörs av konsumentprodukter. I nuläget är de flesta av CÖE-ländernas produkter destinerade till livsmedelsindustrin.

E. Mjök

Allmän översikt

Mjök är den viktigaste animalieprodukten i flera av CÖE-länderna. Trots betydande produktionsminskningar har vissa länder fortfarande överskottsproduktion. Avkastningsnivåerna är som regel betydligt lägre än genomsnittet i EU men ett land som Ungern har förhållandevis hög avkastningsnivå. Mjökproduktionen har polariserat mot två olika typer av företagsformer. Den ena typen utgörs av mycket stora besättningar som fortfarande är i kollektiv ägo eller har övergått till producentkooperativ och bolag. Denna andra formen är mycket små besättningar som ägs av enskilda jordbrukare. Dessa kan antingen vara traditionella småjordbruk som även fanns under den kommunistiska tiden eller så är det nybildade jordbruk som är resultatet av privatiseringsprogrammen. Några familj jordbruk av den storlek som är ryggraden i EU:s mjökproduktion finns egentligen inte i CÖE-länderna.

Mjökproduktionen är en kapitalintensiv produktionsgren som kräver mycket teknisk utrustning för kunna bedrivas rationellt. Hos producenterna är det viktigt att det finns utrustning för att kyla och lagra mjöken. Det är viktigt att det finns en fungerande transportapparat för såväl inleveranser till mejeri som för distribution av färdigvarorna. Industriledet, mejerierna, är speciellt viktigt i mjöksektorn. Utan en fungerande mejeriindustri omöjliggörs handel med mjökprodukter. På detta område har CÖE-länderna fortfarande stora problem. Det medför också att CÖE-länderna har svårt att uppfylla kraven för att få exportera mejeri-produkter bl.a. till EU. I vissa CÖE-länder finns det inte ett enda mejeri som är godkänt av EU. Investeringar har i vissa fall gjorts i mejerisektorn men ute hos producenterna återstår fortfarande mycket att göra.

Jordbrukspolitiska scenarier

Marginella förändringar av CAP

Marginella förändringar av CAP innebär att EU bibehåller en prisnivå som ligger betydligt över världsmarknadsprisnivå och att utbudet regleras med hjälp av kvoter. Direktstöd i form av kobidrag föreslås i Agenda 2000 som ett nytt inslag i regleringen.

Utbudskvotering innebär mycket begränsade möjligheter för CÖE-länderna att utveckla mjölksektorn. Detta gäller speciellt om åren under början av 1990-talet ska läggas till grund för kvoterna. Rent praktiskt kan det bli mycket svårt att fastställa kvoterna i vissa länder eftersom en stor del av mjölken levereras direkt till konsument. Begränsad råvarutillförsel påverkar även mejerierna negativt och de kan tvingas att stänga.

Det är främst EU som vinner på att regleringen behålls oförändrad. Genom hård utbudskvotering i CÖE-länderna kan EU fortsätta att exportera till dessa länder samtidigt som det inte uppkommer någon importkonkurrens från CÖE-länderna.

Fullständig liberalisering av CAP

Fullständig liberalisering på mjölkområdet innebär att stödpriset sänks till världsmarknadsprisnivå vilket gör det möjligt att ta bort utbudskvoterna. För EU innebär det avsevärda förändringar. Det torde innebära hård press på att vidta rationaliseringar för att man ska kunna vara fortsatt konkurrenskraftiga på marknaden.

Förändringarna för CÖE-länderna blir betydligt mindre då man i utgångsläget har betydligt lägre stöd än EU. Detta alternativ ger CÖE-länderna betydligt större möjligheter att konkurrera med EU.

CÖE-ländernas möjligheter att slå sig in på EU:s hemmamarknad är på kort sikt trots allt relativt begränsade eftersom man inte

uppfyller kvalitetsreglerna. Enkla produkter som torrmjök bör vara lättare att komma ut med på marknaden än produkter som direkt exponeras mot den slutlige konsumenten. Exempel på en sådan vara är ost.

Polen och i viss mån de baltiska länderna torde bli de största konkurrenterna till EU på mjölkområdet.

Successiv reformering av CAP

EU:s övergångsåtgärder på mjölkområdet bör inriktas på att dra ner priserna så att man närmar sig världsmarknadsprisnivå. En svår fråga i sammanhanget är hur nuvarande kvotsystem ska hanteras. Det finns stora värden kapitaliserade i kvoterna och det lär ställas krav på kompensation. För att EU ska vara trovärdiga måste ett principbeslut fattas om att kvoterna ska tas bort. Som kompensation kan EU under en övergångsperiod ge jordbrukarna direktstöd. När utvidgningen är klar kan dock inte direktstöden ligga kvar eftersom konkurrensen på den gemensamma marknaden snedvrids om inte de nya medlemsländerna får del av samma stöd.

För CÖE-länderna är det viktigt att åtgärder vidtas för att höja kvaliteten. Det behövs investeringar i såväl producent- som mejeriled. Det är också nödvändigt med strukturrationaliseringar i flera av CÖE-länderna. Privatiseringsprogramen har under de senaste åren försämrat strukturen i flera av länderna.

F. Nötkött och griskött

Allmän översikt

CÖE-ländernas nötköttsproduktion är i allmänhet kopplad till mjölkproduktionen. Den specialiserade nötköttssektorn är sålunda av mindre betydelse. Grisköttsproduktionen är traditionellt

av större betydelse i flera av CÖE-länderna. De flesta av CÖE-länderna har gått från att vara exportörer till att i nuläget vara importörer. Konsumtionen av i synnerhet nötkött har minskat kraftigt medan konsumtionen av griskött (även fjäderfäkött) har ökat.

Förädlingsindustrin är liksom på mejeriområdet ett stort problem för CÖE-länderna. Flera länder har inte några slakterier som är godkända för export till EU. Utan en fungerande livsmedelsindustri har köttproduktionen haft svårt att utvecklas. CÖE-länderna har också problem med att avelsmaterialet är sämre än i EU vilket också bidrar till produkter av sämre och oönskade kvaliteter.

Politiska scenarier

Marginella förändringar av CAP

EU:s nuvarande politik för nötkött, inkl. förslagen i Agenda 2000, innebär att djurbidrag ges till merparten av produktionen (amkor, handjur och mjölkkor). Bidragen grundas på historisk produktion. För CÖE-länderna innebär det först och främst en uppenbar risk att man helt utestängs från dessa stöd. Även om stöd ges finns risk för att dessa baseras på en historisk produktion vilken är mycket låg. Nötköttsproduktionen halverades i vissa länder under början på 1990-talet.

För griskött och fjäderfäkött är regleringarna inte lika omfattande som fr bl.a. nötkött. Dessa produkter behandlas i praktiken som förädlad spannmål och EU tillämpar endast exportbidrag. Stöd till spannmålssektorn i EU-15 i form av arealbidrag som inte ges till CÖE-länderna innebär en konkurrensnackdel även inom animalieproduktionen.

Oförändrade regleringar innebär även på köttområdet att EU i första hand gynnas. Ökad köpkraft i CÖE-länderna kan EU utnyttja genom att exportera dyra produkter.

Fullständig liberalisering av CAP

För EU innebär fullständig liberalisering att prisstöd och djurbidrag tas bort. Nötkött är en av de produkter där EU kommer att möta allra hårdast konkurrenstryck på världsmarknaden. För CÖE-länderna är skillnaden mot nuläget betydligt mindre eftersom graden av regleringar är låg.

CÖE-länderna ges med detta alternativ en betydligt större möjlighet att konkurrera på marknadsmässiga villkor med EU-länderna. På kort sikt är bristande kvalitetsnivåer betydligt viktigare faktorer för CÖE-ländernas möjlighet att konkurrera med EU-15. Det krävs både att anläggningarna blir godkända för export och att konsumenterna efterfrågar produkter från CÖE-länderna. Vissa av CÖE-länderna, t.ex. Polen och Rumänien har tidigare exporterat bl.a. köttkonserver till Sverige.

Successiv reformering

Övergångsåtgärder som är riktade mot EU bör avse en successiv avtrappning av stödpriserna ner till de nivåer som är etablerade på världsmarknaden. Kompensation för prissänkningen kan övergångsvis ges i form av djurbidrag. För att inte snedvrیدا konkurrensen måste dessa bidrag dock vara avvecklade när CÖE-länderna blir EU-medlemmar.

För CÖE-länderna bör övergångsåtgärderna inriktas mot att höja effektivitet och kvalitet i näringen. Det bör speciellt vidtas åtgärder för att rusta upp slakterinäringen så att CÖE-ländernas industri inte av detta skäl är utestängda från marknaden när man blir medlemmar fullt ut av den gemensamma marknaden.

