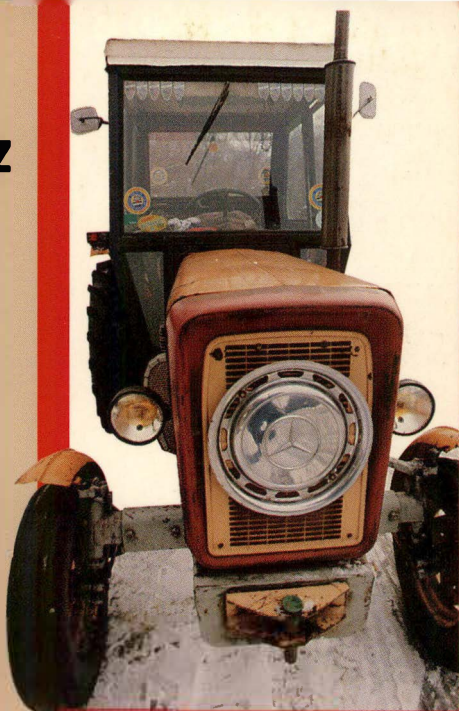


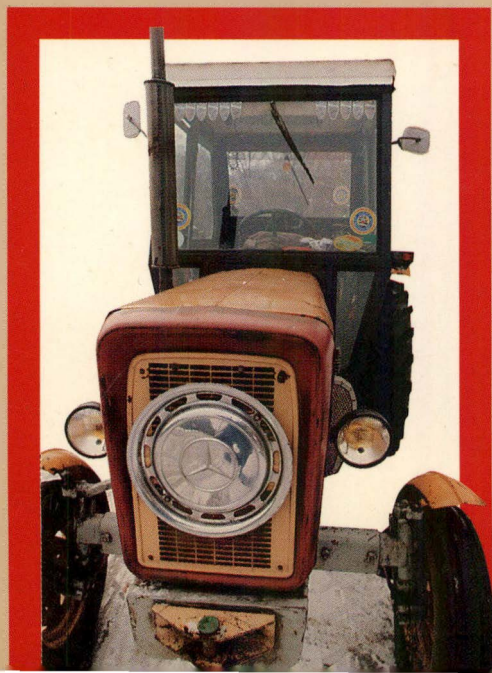
Ewa Rabinowicz



EU-S

jordbrukspolitik
och bönderna i

ÖST



SNS Förlag

EU:s jordbrukspolitik och bönderna i **ÖST**

Ewa Rabinowicz

EU-S jordbrukspolitik och bönderna i **ÖST**

Problem inför östutvidgningen

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-453 99 50
Telefax 08-20 62 06

*EU:s jordbrukspolitik och bönderna i öst
Problem inför östutvidgningen*

Ewa Rabinowicz
Första upplagan
Första tryckningen

© 1996 Ewa Rabinowicz och SNS Förlag
Omslag: Nyeboelle Grafisk Form
Omslagsfoto: Adam Hawałej/Pressens Bild
Sättning: Melanders Fotosätteri
Tryck: Norstedts Tryckeri, Stockholm 1996

ISBN 91-7150-580-6

Innehåll

Förord 7

Inledning 9

1. *Arvet och den tidiga utvecklingen* 11
 - Några basfakta 11
 - Jordbrukets hittillsvarande utveckling 13
 - Var jordbruket i Östeuropa subventionerat? 15
2. *Åt vilket håll är privatiseringsprocessen i jordbruket på väg?* 17
 - Begrepp och metoder 18
 - Privatisering och effektivitet – spelar det någon roll hur man utformar privatiseringsprocessen? 20
 - Privatisering och effektivitet – vilken produktionsform är mest effektiv i jordbruket? 23
 - Privatisering – politik och inkomstfördelning 26
 - Privatiseringsprocessens utformning i olika PECO:s 30
 - Hur långt har privatiseringsprocessen hunnit? 33
 - Hur kommer framtiden att se ut? Ett försök till bedömning 38
3. *Komparativa fördelar och konkurrenskraft* 45
 - Empiriska analyser av Östeuropas konkurrenskraft 48
 - Har Östeuropa komparativa fördelar inom jordbruket?
En sammanfattande diskussion 54
 - Svensk jordbrukshandel med Östeuropa nu och i framtiden 58
4. *Kommer jordbrukspolitiken i öst att följa i Västeuropas fotspår?* 66
 - Föränleder Östeuropas situation en speciell jordbrukspolitik? 66
 - Varför finns det en speciell jordbrukspolitik? En teorigenomgång 69
 - Implikationer för Östeuropa 74

Jordbrukspolitiken i Östeuropa efter transformationsprocessens början	78
Finns det ett entydigt mönster i Östeuropas jordbrukspolitik?	89
Har PECO:s blivit smittade av CAP-sjukan?	94
5. <i>Östeuropas framtida produktionspotential och produktions-expansion</i>	96
Produktionsstruktur och expansionsmöjligheter	96
Jordbruket i EU och Östeuropa – relativ produktivitet och omfattning	97
6. <i>GATT-överenskommelsen</i>	100
Jordbrukshandel och GATT före Uruguay-rundan	100
Utfallet av GATT-förhandlingarna	101
Uruguay-rundans effekter på världshandeln	104
Konsekvenser av GATT-överenskommelsen för EU och CAP	106
GATT och Östeuropa	107
7. <i>EU och Östeuropa – olika samarbetsalternativ</i>	110
EU utan Östeuropa – hittillsvarande utveckling och nya reformer av CAP	110
Östeuropa utan EU – samarbetsalternativ	118
Östeuropa och EU – olika modeller för en integration. Implikationer från tidigare utvidgningar	121
8. <i>Hindrar jordbruket EU:s utvidgning österut? Sammanfattande diskussion</i>	143
Vad som hittills har framkommit	143
Reformer av CAP före nästa utökning	150
Hur bör Östeuropa anslutas?	157
Referenser	163
Register	171

Förord

Redan innan bläcket hunnit torka på medlemskapsavtalet mellan Sverige och EU har tanken på en ny utvidgning av unionen väckts. Skall vi 15 EU-medlemmar bli ”vi 25”? Alla inser att jordbruket spelar en viktig roll i detta sammanhang. Är man som jag född i Östeuropa och har sysslat med EU:s gemensamma jordbrukspolitik under många år, känner man sig frestad att ge sig i kast med en analys av vad unionens eventuella utvidgning österut kan innebära för jordbruket. Som synes har jag inte kunnat motstå frestelsen.

Forskningen kring det östeuropeiska jordbrukets övergång till marknadsekonomi är mycket omfattande bland Europas lantbruksekonomer. Jag har haft den stora glädjen att få samarbeta med flera kollegor i öst och väst. Främst vill jag tacka Jo Swinnen, Katholieke Universiteit Leuven, och Allan Buckwell, Wye College, University of London, för många intressanta diskussioner. Bokutkastet har också diskuterats på ett seminarium vid Östeuropeiska institutet, Handelshögskolan i Stockholm.

Vill man fånga tanken i flykten blir ortografin ibland lidande. Tusen tack till Torgny och Agneta som har hjälpt till med att jaga felen och bidragit med värdefulla redaktionella synpunkter.

Frånsett en och annan sen kväll och helg har denna bok tillkommit under arbetet vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Min forskningstjänst vid SLU finansieras av SJFR (Skogs- och Jordbrukets Forskningsråd). Jag vill härmed tacka Rådet för det stöd jag fått.

Alnarp i mars 1996

Ewa Rabinowicz

ACA	(Accession Compensatory Amount): Anslutningsutjämningsbelopp var temporära gränsskydd som användes innan priserna mellan ett nytillträdande land och EU utjämnades.
AMS	(Aggregate Measure of Support): Mått på det sammanlagda stödet till jordbruket exklusive de s.k. gröna stöden. Används i GATT-sammanhang.
CAP	(Common Agricultural Policy): Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) i EU.
CEE	(Central and Eastern Europe): Central- och Östeuropa.
CEFTA	(Central European Free Trade Area): Ett frihandelsområde mellan Polen, Slovakien, Tjeckien, Ungern samt, från och med 1996, Slovenien.
DRC	(Domestic Resource Cost): Inhemsk resurskostnad.
MCA	(Monetary Compensatory Amount): Monetära utjämningsbelopp var ett system med gränssavgifter som användes för att jämna ut prisskillnaderna mellan olika EU-länder före 1992. Prisskillnaderna var ett resultat av att växelkurserna som användes inom jordbruksregleringen avvek från ordinarie bankkurser.
PECO	(Pays d'Europe Centrale et Orientale): Länderna i Öst- och Centraleuropa. Den engelska förkortningen är CEEC. I PECO 11 ingår Albanien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern.
PHARE	(Pologne, Hongrie: Assistance à la Reconstruction Economique): EU:s ekonomiska stödprogram för Öst- och Centraleuropa (inklusive Baltikum). Ett motsvarande program för länderna inom det forna Sovjetunionen heter TACIS.
PSE-tal	(Producer Subsidy Equivalent): Det sammanlagda stödets procentuella andel av jordbrukets bruttointkomst. PSE, som årligen beräknas av OECD, är det mest vedertagna måttet på det sammanlagda stödet till jordbruket.
SPR	(Social Profitability Ratio): Samhällsekonomisk räntabilitetskvot.

Inledning

I juni 1993 fattade Rådsmötet i Köpenhamn ett beslut att de forna socialistiska ekonomierna i Central- och Östeuropa (CEE) i framtiden kan bli medlemmar i EU. Tidpunkten för inträde har däremot inte specificerats. Vidare är inträdet betingat av "Gemenskapens förmåga att absorbera de nya medlemmarna utan att tempot i den europeiska integrationen förloaras". Det är omöjligt att förutsäga när utvidgningen kan komma till stånd. Den kan inträffa mycket snart om politisk/militär oro av någon anledning skulle tillta i Ryssland. Under mer stabila förhållanden blir de ekonomiska faktorerna avgörande.

Tar man fasta på formuleringen om förmågan att absorbera de nya medlemmarna är effekten på EU:s budget en viktig faktor. Mer än hälften av EU:s resurser spenderas i dag på den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Det östeuropeiska jordbrukets utveckling och den förväntade responsen på ett eventuellt medlemskap blir således viktigt för det slutliga beslutet om att låta eller icke låta de östeuropeiska länderna bli medlemmar. Frågan har redan lett till en omfattande diskussion och polarisering av åsikter mellan dem som hävdar att anslutningen av Östeuropa är helt omöjlig och dem som förfäktar ståndpunkten att projektet är fullt genomförbart. Denna debatt har också nått Sverige. Ordföranden i LRF, Hans Jonsson, hävdade hösten 1995 på DN:s debattsida att kostnaderna för att ansluta Östeuropa är överkomliga och dessutom väl värda att betala. Vänsterpartiets representant i Europaparlamentet Jörn Svensson, å andra sidan, hänvisar till höga kostnader för jordbruksutgifter som skäl att inte utvidga EU österut. Samma åsikter delas också av miljöpartister och andra med negativ inställning till EU.

Denna bok ägnas åt att diskutera det östeuropeiska jordbrukets integration i EU. Nyckelfrågan är givetvis det östeuropeiska jordbrukets konkurrenskraft och produktionspotential, i synnerhet på lång sikt. Kostnaden för Östeuropas medlemskap kommer i hög grad att avgöras av detta. Kraftigt ökande produktion skulle spränga ramarna för CAP, eftersom producenterna i fråga inte kommer att bidra till budgeten i lika stor utsträckning. Den framtida potentialen är osäker. Europas kornbod kallades dessa trakter inte alltför långt tillbaka i tiden. Huruvida Östeuropa har komparativa fördelar på jordbrukets område är en öppen fråga och den tillgängliga empirin är motstridig. Produktionspotentialen kommer vidare att avgöras av utfallet av den pågående privatiseringsprocessen, i synnerhet av dess effekt på jordbruksstrukturen. Blir denna mycket fragmenterad eller förblir jordbruket kollektivt är effektiviteten i farozonen. Den jordbrukspolitik som nu börjar ta form i Östeuropa kommer att ha betydelse för jordbrukets konkurrenskraft och omfattning vid ett eventuellt inträde. Tendenser till ökad protektionism kan redan skönjas och kan leda till att en bristande effektivitet permanentas. Huvudfrågeställningen i denna bok är vilka konsekvenserna blir för EU av utvidgningen österut. Tänkbara former för den framtida öst-västliga integrationen utgör en viktig ingrediens i analysen. Alternativen spänner från en tämligen begränsad utökning av de nuvarande samarbetsformerna (Europaavtalen) till fullt medlemskap utan några reservationer på jordbrukspolitikens område.

Analysen omfattar elva länder i Central- och Östeuropa samt Baltikum. Tonvikten ligger på Polen, Tjeckien, Slovakien samt Ungern, eftersom dessa är de mest troliga kandidaterna till EU-medlemskap på kort sikt. Dessa länder har bildat ett eget frihandelsområde, CEFTA. Däri ingår numera även Slovenien, som också omfattas av analysen. De övriga länder som diskuteras är Bulgarien, Rumänien, Albanien samt de tre baltiska staterna. För att undvika upprepningar kommer samtliga länder att benämnas med förkortningen PECO 11. Benämningen PECO, som har fått en viss spridning i litteraturen om Östeuropa, kommer från franskan: Pays d'Europe Centrale et Orientale.

1. Arvet och den tidiga utvecklingen

Eftersom de problem som det östeuropeiska jordbruket nu brottas med i hög grad är ett arv från den kommunistiska tiden, kan det vara lämpligt att inledningsvis titta något på denna period. I kapitlet presenteras några basfakta samt ges en kort beskrivning av utvecklingen hittills. Kapitlet innehåller inga tabeller. I stället görs hänvisningar till tabellerna längre fram i boken.

Några basfakta

Jordbruket i Östeuropa och Sovjet bedrevs i stora kollektiva enheter: kolchoser och sovchoser. Polen och forna Jugoslavien utgjorde undantag. I statsjordbruken var marken statsägd; i kollektiva jordbruk hade den kollektiviserats men inte nationaliserats. Dock, i de baltiska republikerna var marken i likhet med det övriga Sovjetunionen statsegendom. Ungefär en tredjedel av jordbruken var statsjordbruk, resten var kollektivjordbruk. Med åren kom skillnaderna mellan dessa två former att bli alltmer fiktiva (Brooks m.fl., 1991). Produktionsstrukturen var tudelad. Å ena sidan fanns det mycket stora produktionsenheter: exempelvis 6 261 hektar i snitt för statsjordbruken och 2 561 för kollektivjordbruken i Tjeckoslovakien (Ratinger, 1995), eller 4 800 respektive 2 440 hektar i Rumänien (Gavrilescu, 1995). Å andra sidan kompletterades de statliga och kollektiva jordbruken med privata odlingslotter, som disponerades av de anställda/medlemmarna. Lotterna uppgick till ungefär ett halvt hektar. Produktionen på dessa odlingslotter var koncentrerad till arbetsintensiva produkter. Arbetsproduktiviteten var betydligt högre än för kollektivjordbruken i övrigt.

Lotterna utgjorde dock en integrerad del i produktionssystemet. Det mesta av produktionen såldes till kollektivjordbruken som också svarade för tillförsel av insatsvaror.

Man skulle kunna hävda att jordbruket i Östeuropa skilde sig mera från sin västerländska motsvarighet än de andra samhällssektorerna gjorde. Industriproduktionen bedrevs i statligt ägda fabriker av anställd arbetskraft under ledning av politiskt tillsatta direktörer. Bristen på vinstmotiv gjorde att produktionen var ineffektiv, men den var inte organiserad annorlunda än i väst. Jordbruket däremot var fundamentalt annorlunda organiserat. Produktionen dominerades helt av produktionskooperativ.¹ Frånsett kibbutzerna i Israel är produktionskooperativ inom jordbruket mycket ovanliga i väst. Konsekvensen av den kooperativa produktionsformen var att arbetet var starkt specialiserat på vissa uppgifter såsom djurskötsel, maskinreparationer etc. Maskinparken var anpassad till stora enheter. Husdjuren koncentrerades till stora djurstallar. De individuella producenterna hade små incitament att öka produktiviteten. Jordbruket försågs med insatsvaror av en starkt koncentrerad insatsvaruindustri och försäljningen av produkterna gick till en likaledes koncentrerad förädlingsindustri.

Effektiviteten inom jordbruksproduktionen var låg. Skörde-nivån låg klart lägre än i Västeuropa även om hänsyn tas till sämre naturliga förutsättningar i de nordliga östeuropeiska länderna. Polen, som svarar för drygt 30 procent av PECO 11:s åkerareal, har stor andel lätta sandjordar som ger en förhållandevis låg avkastning. Mest tydlig var dock eftersläpningen i animalieproduktionen. Eftersläpningen berodde på dålig utfodring, bristfälliga hygienförhållanden samt även genetiskt sämre djurmaterial och kom till uttryck i låga avkastningstal samt mycket hög foderförbrukning. Skillnader i avkastningsnivåer framgår av tabell 5.2 i kapitel 5.

Livsmedelskonsumtionen i Östeuropa, i synnerhet av kött, var betydligt högre än vad man skulle kunna vänta sig med

¹ I Sverige används ofta uttrycket producentkooperativ om lantbrukets föreningsrörelse för att skilja denna från Konsum och andra konsumentkooperativ. Det rör sig dock om producenternas försäljnings- respektive inköpskooperativ.

hänsyn till inkomstnivån. Exempelvis låg konsumtionen av kött i Tjeckoslovakien 1988 på 91 kg per person och år. Samma år konsumerades det 79 kg kött per person i Bulgarien och 72 kg i Polen (Wädekin, 1991). Dessa siffror framstår som mycket höga i jämförelse med den svenska köttkonsumtionen (54 kg per person och år) även om hänsyn tas till definitionsskillnader. (I Östeuropa inräknas även vissa biprodukter.) Den höga konsumtionen var ett resultat av en systematisk och långvarig subventionering av livsmedel samt av bristande tillgång till andra konsumtionsvaror.

Ungern, Bulgarien och Rumänien samt de baltiska republikerna var klara nettoexportörer av jordbruksprodukter. Polen och Tjeckoslovakien var nettoimportörer, medan Albanien förde en isolationistisk politik och hade mycket litet handelsutbyte med omvärlden. Exporten koncentrerades till det egna handelsblocket, d.v.s. Comecon, främst till den ryska delen. De baltiska länderna var starkt integrerade i Sovjets ekonomiska system, både när det gällde försäljning och inköp.

Sammanfattningsvis kännetecknades förhållandena i Östeuropa vid transformationsperiodens början av:

- Storskaligt och ineffektivt jordbruk.
- Hög konsumtion av livsmedel i förhållande till inkomstnivån.
- Stort beroende av Comecon för handel med livsmedel samt för tillförsel av insatsvaror till jordbruket i synnerhet för de baltiska länderna.
- Monopoliserad insatsvaruindustri och förädlingsindustri för jordbruksprodukter.
- Stora makroekonomiska obalanser i flertalet länder.

Jordbrukets hittillsvarande utveckling

Jordbrukets hittillsvarande utveckling har belysts av flertalet olika studier, OECD ("Monitoring Reports" årligen sedan 1993), Världsbankens ländervisa genomgångar, analyser av brittiska jordbruksdepartementet (MAFF, 1994) samt olika forskare som åberopas längre fram i boken. Nyligen har även EU sällt sig till denna grupp (EU, 1995). (Den senare analysen

baseras bl.a. på Jackson och Swinnen, 1995.) Studierna ger en tämligen samstämmig bild av utvecklingen av Östeuropas jordbruk samt av de bakomliggande förklaringsfaktorerna. Jordbruksproduktionen i Östeuropa har sjunkit betydligt, främst under inledningsfasen. Skillnaderna mellan länderna är dock stora. (Se tabell 4.2 kapitel 4.) Litauen har mindre än hälften av sin jordbruksproduktion kvar vid en jämförelse mellan åren 1989 och 1994. En kraftig nedgång noteras också för de övriga baltiska länderna. (Uppgifterna för Lettland är dock mycket osäkra.) Ungern och Bulgarien har haft en nedgång på 30 procent eller mer. Något mindre är nedgången i Tjeckien, Slovakien och minst för Polen. Rumänien och Albanien har noterat en viss ökning av produktionen och i Slovenien har produktionen ökat kraftigt under det senaste året. Den albanska produktionsökningen för perioden som helhet är en upphämtning efter en omfattande nedgång fram till 1992. En generell tendens för alla länderna är att vegetabilieproduktionen har sjunkit mindre än animalieproduktionen.

Produktionsnedgången förklaras av ett antal faktorer:

- Under transitionsprocessen har jordbruket utsatts för prispress. Produktpriserna har ökat betydligt långsammare än insatsvarupriserna och priserna på livsmedel i konsumentledet. Denna negativa utveckling av de interna "terms of trade" tillskrivs vanligtvis den bristande konkurrensen i förädlingsindustrin samt i insatsvaruindustrin. Privatiseringen av dessa starkt monopoliserade industrier har i regel släpat efter privatiseringen av jordbruket. Man bör också komma ihåg att priserna på viktiga energiintensiva insatsvaror till jordbruket tidigare låg under världsmarknadsprisnivå. Anpassning var ofrånkomlig när fullt pris skulle betalas för importen.
- Borttagande av livsmedelssubventioner har lett till starkt stigande matpriser. Detta har tillsammans med sjunkande reallöner, lägre priser på och bättre tillgång till attraktiva industrivaror lett till sjunkande inhemsk efterfrågan på livsmedel.

- Sammanbrottet i Sovjetunionen har även lett till sammanbrott i det tidigare handelsutbytet mellan Comeconländerna. Detta har inneburit en förlust av externa marknader i öst, samtidigt som tillträdet till de västerländska marknaderna var begränsat. Detta har berott dels på den västliga protektionismen, dels på de östeuropeiska produkternas dåliga kvalitet. Trots Europaavtalen har flertalet av länderna blivit nettoimportörer. (Se vidare kapitel 7.)
- Produktionen av jordbruksprodukter har också hämmats av bristande tillgång till jordbrukskrediter och av privatiseringen som medförde störningar. Detta analyseras i detalj i kapitel 2.

Var jordbruket i Östeuropa subventionerat?

En viktig fråga om man vill bedöma Östeuropas framtida produktionspotential är huruvida jordbruket har varit subventionerat eller inte. Frågan kan tyckas akademisk men har reella implikationer. Var jordbruket subventionerat bör liberalisering leda till kontraktion av produktionen om inte effektiviteten samtidigt höjs. Enligt OECD-beräkningar av PSE-talen som föreligger för Polen, Ungern och Tjeckien subventionerades sektorn. PSE (Producer Subsidy Equivalent) mäter, grovt sett, subventionernas andel av bruttointkomsten. Subventionerna var icke föraktliga. PSE-talet uppgick för Polen 1986 till 28 procent, för Ungern 41 procent och för Tjeckien till hela 53 procent. Genomsnittet för OECD-länderna låg 1987 på 49 procent. PSE-måtten för samma tre länder beräknades även av amerikanska jordbruksdepartementet (USDA). Resultaten är dock inte samstämmiga. Enligt de amerikanska undersökningarna subventionerades jordbruket i Tjeckoslovakien, dock var subventionsgraden betydligt lägre än den nivå OECD kom fram till, nämligen 20 procent. För Polen låg talet på 2 procent och för Ungern på -3 procent (Karp, Stefanou, 1994). Den stora skillnaden i resultaten beror på hanteringen av växelkurser som är utslagsgivande för beräkningen av gapet mellan inhem-

ska och utländska priser. Valet av rätt nivå är en långt ifrån trivial uppgift för de östeuropeiska ekonomierna. Svårigheterna har dröjt sig kvar på grund av förändringar i växelkursernas reala värde. (Se vidare kapitel 3.)

Egentligen bör OECD-resultaten inte vara förvånande med hänsyn till tidigare åberopad ineffektivitet. Hela ekonomin var emellertid ineffektiv. Generellt sett är det svårt att med PSE som mått avgöra effekter på resursallokeringen. Måttet utvecklades för västerländska ekonomier, där subventioneringen begränsas till en sektor. PSE har en viss släktskap med begreppet effektiv tull. (I båda fallen tas hänsyn till effekter på skatter på insatsvaror.) En enstaka effektiv tullsats säger dock inte mycket om hur resursallokeringen påverkas i en ekonomi där alla sektorer störs av regleringar (Corden, 1966). Dessutom är det svårt att från PSE-talen dra slutsatser om effekter på allokeringen av produktionen för en ekonomi där investeringsbesluten inte har styrts av löpande eller förväntad lönsamhet.

2. *Åt vilket håll är privatiseringsprocessen i jordbruket på väg?*

Privatiseringen av statliga eller kollektiva tillgångar har många implikationer. Privatiseringen påverkar effektiviteten i resursallokeringen, fördelning av inkomsterna mellan olika grupper samt även statsfinanserna. För jordbrukets del är det främst effektiviteten i resursallokeringen som är av intresse. Eftersom det gamla systemet var omvittnat ineffektivt, finns det förhoppningar att privatiseringen leder till en effektivare användning av samhällets resurser. Viktigast är dock de inkomstpolitiska implikationerna. Privatiseringen handlar till syvende og sidst om att omfördela inkomster. Detta är i och för sig inte unikt. Många politiska åtgärder leder till inkomstomfördelning. Privatiseringens fördelningskonsekvenser är dock mycket mera grundläggande. Dels är insatserna i omfördelningsspelet mycket högre än eljest, eftersom det rör sig om en inkomstström under en tillgångs hela förväntade livslängd. Vissa av de tillgångar som är aktuella i jordbruket, såsom åkermark, är dessutom mycket långlivade. Dels är reversibiliteten mycket mindre. En demokratisk regering som respekterar äganderätten kan svårligen ångra en illa genomförd privatisering. Att omfördela tillgångar handlar också om att omfördela makt och inflytande. Den befintliga produktionsstrukturen kan utgöra en maktbas för vissa politiska grupperingar. Förändras denna, kommer maktbalansen att skifta. De långsiktiga politiska konsekvenserna kan bli betydande, i synnerhet om stora befolkningsgrupper påverkas på ett markant sätt. Storgodsägare och småbrukare brukar sällan ha samma politiska sympatier. Landsbygdens politiska preferenser blir således starkt beroende av utfallet av privatiseringsprocessen.

Privatiseringsprocessens utformning och utfall bör med hän-

syn till de argument som framfördes ovan analyseras i ljuset av alla ovan nämnda faktorer, eftersom motiven för privatisering kan ha influerats av effektivitetshänsyn, inkomstfördelningskonflikter samt kortsiktiga och långsiktiga politiska intressen. Dessa frågor är mycket komplicerade och avsikten är inte att på något sätt presentera en uttömmande analys. Analysen syftar till att ge ett underlag för att besvara huvudfrågan i boken, nämligen vilka konsekvenserna blir för EU av utvidgningen österut. I detta perspektiv är det främst av intresse att studera effektivitetsaspekterna av privatiseringsprocessen. Vilka produktionsformer kommer att bli resultatet av privatiseringen och transformationen, hur kommer dessa att agera och, framför allt, hur effektiva blir de? Det är emellertid inte möjligt att separera effektivitets- och fördelningsfrågor från varandra. Skälet är de höga transaktionskostnaderna i transitionsekonomierna (se nedan för utförligare diskussion).

Begrepp och metoder

Med privatisering menas överföring av äganderätten från det statliga eller det kollektiva till det privata. Barzel (1989) definierar äganderätten över en tillgång som rätt eller makt att konsumera, att erhålla inkomst från samt att avskilja tillgången i fråga. Definierad på detta sätt är äganderätten inte absolut utan beror av individens förmåga att hävda sina intressen mot andra individers (eller myndigheters) eventuella anspråk. Vad som åsyftas är vidare reella eller effektiva äganderätter snarare än formella eller legala. Laglig rätt stärker den reella äganderätten men är varken nödvändig eller tillräcklig för att garantera den senare. (Den individuellt ägda marken i kollektivjordbruken illustrerar detta med all önskvärd tydlighet.) OECD (1994) definierar fullt ägande av marken som en situation där en fysisk eller juridisk person i besittning av lagfart kan sälja, arrendera ut eller använda marken efter eget gottfinnande. (Observera att med denna definition saknas fullt markägande i många västeuropeiska länder där mängder av föreskrifter, ofta med anknytning till miljön, omger markanvändning. I många länder krävs också att marken brukas.)

Privatisering kan utformas på olika sätt. Tillgångar kan säljas, skänkas bort eller överlåtas med nyttjanderätt. (Nyttjanderätt uppfyller dock inte alla kriterier enligt Barzels definition.) En ytterligare privatiseringsmetod utgörs av restitution till forna ägare. Metoden är givetvis endast lämplig för tillgångar där sådana ägare finns och där den tidigare överlåtelsen av äganderätten var ofrivillig. Privatiseringsmetoderna rymmer i sin tur många tekniska lösningar, vilket leder till en stor mångfald. Ofta använda metoder är massprivatiseringar via vouchers, försäljningar via öppna auktioner, direkt uppköp av anställda eller av företagsledning. Se ECE (1992–1993) för en genomgång. Vid restitutionerna står valet mellan att återlämna samma tillgång (för åkermark betyder detta att de historiska ägo gränserna respekteras), att ge jämförbar tillgång i utbyte eller att betala någon form av kompensation.

Med transformation avses omvandling av statliga eller kollektiva enheter till organisationsformer som är anpassade till marknadsekonomi. Processen inrymmer både en förändring av legal status och en omorganisation. Pryor (1992) använder sig av termen dekollektivisering som han definierar som ”uppdelning av storskaliga jordbruk, organiserade antingen som kollektiva eller statliga företag till individuellt brukade gårdar som är oberoende av regeringen”. Tillgängliga alternativ för jordbruket har i de olika östeuropeiska länderna specificerats i speciella lagar och inkluderar i princip följande möjligheter: omvandling till aktiebolag eller kommanditbolag, omvandling till producentkooperativ, reorganisation i syfte att öka effektiviteten (t.ex. genom uppdelning i resultatenheter), uppdelning i individuella jordbruk genom utökning av odlingslotter eller en fullständig avveckling av kollektiva jordbruk (Lerman och Csaiki, 1993).

Privatisering av jordbruket är en mycket komplicerad process jämfört med privatisering i andra delar av samhällsekonomin. Detta påverkar givetvis de relativa framgångarna med privatisering. Den lilla privatiseringen (lägenheter, små serviceinrättningar, butiker etc.) har generellt sett gått mycket bra i snart sagt samtliga länder. Det hela har givetvis underlättats av efterfrågeutvecklingen. Servicesektorerna hörde till de mest eftersatta i de forna socialistiska ekonomierna och har

därför, naturligt nog, expanderat mest. Den framgångsrika lilla privatiseringen har ofta inneburit ett ägarbyte med tämligen små teknologiska förändringar av verksamheten. Många gånger har detta inte varit märkvärdigare än att expediter inte längre får vara oförsämda mot kunder.

Jordbruket har drivits i kollektiv form. Enheterna var således tänkta som sammanhängande helheter med en gemensam maskinpark anpassad till stordrift och stora fält samt gemensamma, ofta gigantiska djurstallar. Det är i det närmaste trivialt att påpeka att det som var byggt som en helhet inte särskilt väl lämpar sig för en uppdelning. Det är värt att notera att även humankapitalet i kollektiva jordbruk är föga delbart. Arbetskraften var specialiserad på vissa uppgifter och saknar de breda kvalifikationer som västerländska bönder besitter.

Privatisering och effektivitet – spelar det någon roll hur man utformar privatiseringsprocessen?

Mycket av den diskussion som rörde västeuropeiska privatiseringar, t.ex. utförsäljning av statliga tillgångar i flertalet västerländska länder, har kretsat kring effektivitet. Privat ägande anses främja effektiviteten. Sambandet mellan ägande och effektivitet är dock ingalunda enkelt (se Vickers och Jarro, 1991). Ännu mer komplicerat blir det i Östeuropa, där privatiseringen inte nödvändigtvis behöver betyda att aktörernas beteende förändras. Bristande kunskap och erfarenhet samt ofullständig ägarkontroll kan innebära att verksamheten fortsätter i samma hjulspår.

Det finns olika aspekter på effektivitet i samband med privatisering. Dels kan man anlägga effektivitetsperspektivet på *resultatet* av transformations- och privatiseringsprocessen och fråga sig hur effektiva de strukturer som faller ut blir när processen har slutförts. Detta diskuteras i nästa avsnitt. Effektivitetsaspekterna är dock också relevanta när det gäller *utformningen* av själva transformationsprocessen som sådan. Vidare skulle man i Norths och Williamsons efterföljd kunna hävda att

den statiska allokativa effektiviteten är av underordnad betydelse. Det viktiga är den dynamiska effektiviteten med tonvikt på förändring och anpassningsförmåga. Utformningen av transformationsprocessen diskuteras nedan. De dynamiska aspekterna behandlas indirekt i samband med diskussionen om institutionernas betydelse för strukturomvandlingen inom jordbruket.

Hur bör jordbrukets privatisering utformas för att minimera produktionsstörningar och undvika kapitalförstöring? Frågan är inte lätt att besvara och det lär knappast finnas en generell "blue print". Vissa lösningar förefaller dock sämre än andra. Restitutioner, i synnerhet i enlighet med historiska ägo gränser, kan allmänt sett bedömas som tveksamma ur effektivitetssynpunkt. De restituerade tillgångarna måste ju fysiskt brytas ut ur nuvarande eventuellt fullt funktionella användning. Den restituerade markbiten kan exempelvis ligga mitt i ett stort fält. Mest problematiskt är dock att den jordbruksstruktur som på så sätt återskapas utgör en spegelbild av en historisk fördelning som ligger mer än femtio år bakåt i tiden. Brooks m.fl. (1991) anmärker att "få utomstående ekonomer skulle välja fysiskt återlämnande av äganderätter till forna ägare som en rekommenderad lösning". Ett annat problem är att bristande samordning mellan politik rörande privatisering och transformation tenderar att skapa problem för de nyetablerade enheterna (Rabinowicz, 1996). Väljer man exempelvis att återlämna åkermarken till de forna ägarna och dela de kollektiva jordbrukens tillgångar mellan nuvarande medlemmar, blir följden att åkermarken privatiseras utan jordbruksmaskiner, att husdjur har ägare utan möjligheter att producera foder m.m. Generellt sett förefaller det helt osannolikt att den fördelning som faller ur två icke koordinerade processer skulle representera en jämviktslösning. Att kombinera restitutioner i enlighet med historiska ägo gränser med försök att omorganisera de forna kollektivjordbruken till alternativa driftsformer förefaller inte heller vara den ur effektivitetssynpunkt mest lyckade strategin (OECD, 1994). Temporära administrativa eller organisatoriska lösningar med oklara äganderätter och med osäker framtid skapar kaos i produktionen och leder till dåligt underhåll av byggnads- och maskinkapital.

Man skulle kunna hävda, under åberopande av Coase (1960), att dessa problem är övergående och inte kommer att ha långvariga konsekvenser för den framtida produktionsstrukturen. Dylika synpunkter framförs exempelvis av Lerman och Csaki (1995). Det enda som behövs är att etablera fungerande marknader och klara äganderätter. Det underliggande argumentet är att fördelningen av tillgångarna inte spelar någon roll för effektiviteten och tillgångarnas organisation för produktiva ändamål givet att klara äganderätter har etablerats, eftersom tillgångarna ofelbart hamnar i den mest produktiva användningen. Transformationen som i huvudsak handlar om organisation av tillgångarna för produktiva ändamål, och privatiseringen som i huvudsak rör ägandet av tillgångarna, skulle således kunna vara oberoende av varandra.

Det tar dock tid att etablera ett system av fungerande marknader, i synnerhet i ekonomier där erfarenheterna av sådana är begränsade och marknadsinformation saknas. Marknaden för mark är det i sammanhanget mest problematiska. Att handla med mark förutsätter att ägandet är legaliserat och att säljare är i besittning av lämpliga dokument. Att förse alla markägare med dylika dokument är emellertid tids- och kostnadskrävande. I många fall har de historiska dokumenten försvunnit. Att verifiera dokument och lösa konflikter mellan olika parter som gör anspråk på samma tillgång är under sådana omständigheter mycket svårt. I vissa fall, t.ex. i Baltikum, har dessutom konkurrerande anspråk skapats under själva privatiseringsprocessens gång, allt eftersom privatiseringsmetoderna har ändrats. De tekniska och administrativa kostnaderna är vidare nästan lika höga för små som för stora jordbruksfastigheter, vilket leder till höga sammanlagda kostnader för samhället om ägandet är mycket fragmenterat.

För att det Coase-inspirerade argumentet skulle vara riktigt, krävs det att transaktionskostnader är obefintliga. Att så inte är fallet på *kort sikt* demonstrerades ovan. Man kan dock hävda att även på *längre sikt* kommer ägarstrukturen att påverka produktionens organisation. Marknader för mark fungerar imperfekt även i tämligen välutvecklade ekonomier. En av anledningarna är kreditmarknadsimperfectioner. Markägande fyller dessutom flera andra funktioner: skydd mot inflation, sta-

tus och rekreation, en försäkring om att kunna försörja sig med livsmedel i händelse av dåliga tider (Rabinowicz och Swinnen, 1996). Livsmedelsförsörjning är dessutom relativt sett viktigare för fattiga människor med få andra alternativ.

Privatisering och effektivitet – vilken produktionsform är mest effektiv i jordbruket?

Jordbruket i hela västvärlden domineras av små, familjeägda företag. Denna dominans tas av många som intäkt för att denna produktionsform också är den mest effektiva.

Familjejordbruket kan definieras på olika sätt. Tar man fasta på tre viktiga element i företagandet – risktagande, d.v.s. ägande av tillgångar, ledning av verksamheten samt dagligt arbete med produktionen – kan ett familjejordbruk definieras som ett jordbruk där brukaren och hans/hennes familj i huvudsak svarar för alla tre funktionerna. I ett renodlat familjejordbruk är det enbart familjen som tar risker, arbetar och leder driften. (Med denna definition räknas även aktiebolag där familjen äger merparten av aktier och utför det mesta av arbetet som familjejordbruk.)

Kombinationen av avsaknad av skalfördelar och tilltagande transaktionskostnader förklarar enligt Schmitt (1991) familjeföretagens starka dominans. Förekomsten av stordriftsfördelar leder ofelbart till en produktionsstruktur som domineras av några få tillverkare. När det gäller jordbruk är skalfördelarna däremot i regel begränsade. Styckkostnadskurvan kan beskrivas av bokstaven L. Således sjunker styckkostnaden mycket starkt i början men planar sedan ut. Utplaning inträffar vid nivåer låga nog att hanteras av ett familjeföretag med inga eller få anställda. Påtagliga skillnader finns dock mellan olika produktionsgrenar i jordbruket. Stordriftsfördelar förekommer i produktionen av ägg och fjäderfä och i viss mån även av fläsk. (Detta återspeglas tydligt i produktionsstrukturen i Västeuropa. Skillnaden mellan länderna är små och ett fåtal producenter svarar för merparten av ägg eller kycklingar i alla länder.

Samtidigt finns det fortfarande över en miljon bönder som har nötkreatur (FAO, 1995a).

Transaktionskostnadsteorin, som utvecklats av Oliver Williamson, åberopas ofta som ett teoretiskt stöd för att jordbruk bedrivs i familjeform. Med transaktionskostnader menas kostnader för att förhandla, upprätta, övervaka, koordinera och upprätthålla kontrakt. Det kontrakt hela diskussionen kretsar kring är givetvis kontraktet mellan arbetsgivaren och den anställda, eftersom det teoretiska spørsmålet gäller huruvida jordbruket mest effektivt bedrivs i familjeföretagsform eller med hjälp av lejd arbetskraft. Generellt gäller det att arbetskontrakt är lätta att formulera för repetitiva och standardiserade uppgifter och beslutssituationer. Under dylika omständigheter går det lätt att bestämma vad det är som behöver göras och, vilket är än viktigare, att avgöra om det som skulle göras verkligen har gjorts. Inom jordbruksproduktionen finns det många situationer där arbetsuppgiften går ut på att göra vissa saker så bra som möjligt under de vid tillfället rådande omständigheterna. Dessa kan variera kraftigt, exempelvis beroende på väderleken. Resultatet av vedermödorna avläses ofta långt senare, till exempel vid skörden, vilket gör kopplingen mellan insatsen och utfallet otydlig. Arbetstiderna är oregelbundna. Störningar som sjukdomar och driftsavbrott kan inträffa slumpartat. Dessa omständigheter talar för att den vars ekonomi direkt beror på utfallet – jordbrukaren – också bör ha det residuella kontraktet, d.v.s. utföra arbetet själv.

Intressanta insikter beträffande företagsstorleken i jordbruket formulerades av Brewster (1950) långt innan transaktionskostnadsteorin hade uppfunnits. Hans resonemang bygger i princip på transaktionskostnadsbegreppet. Till skillnad från industrin där maskinerna är stationära och arbetsstyrkan därmed kan ökas utan att övervakningskostnaderna ökar, är jordbrukets arbetskraft och maskinerna mobila, vilket gör övervakningen omständlig och driftsledningen kostsam. Arbetsdelning och specialisering – två klassiska skäl till varför produktiviteten ökar med storleken – begränsas i jordbruket av att många uppgifter måste göras sekventiellt. Många beslut måste fattas "på fläcken" när något oväntat inträffar. Kostnader för lejt arbete, i synnerhet på obekvämt arbetstid, är vidare ofta högre

än alternativkostnaden för familjens egen arbetstid. Få storleksfördelar kan därför uppnås jämfört med ägare–brukarnivån.

Produktionen på de privata odlingslotterna har koncentrerats till arbetsintensiva produkter, vilket indirekt stödjer analysen ovan. Odlingslotterna var de kollektiva jordbrukens sätt att mildra transaktionskostnadsproblemen. Argumentet bör dock inte drivas för långt. Så länge de anställda är få, är möjligheten att vara fripassagerare på andras bekostnad begränsad. Även om principalen (bonden) inte direkt kan övervaka agenten (drängen), finns det möjligheter till indirekta jämförelser. Vidare etableras lätt nära sociala relationer på små företag på landsbygden, d.v.s. i en stabil social miljö. Dylika relationer förhindrar opportunism och kontraktsbrott.

Empiriska jämförelser mellan kollektiva jordbruk i Östeuropa/Sovjet och privata jordbruk i väst (Brooks, 1983) har i regel visat en lägre effektivitet för det socialistiska jordbruket. Denna effektivitetsskillnad kunde dock vara ett resultat av både den kollektiva produktionsformens inneboende ineffektivitet och av bristande effektivitet i det socialistiska systemet i stort. Brada och King (1993) har analyserat den tekniska effektiviteten² i statliga och privata jordbruk i Polen under 70- och 80-talet och inte funnit påtagliga effektivitetsskillnader. De drar därför slutsatsen att den tidigare observerade ineffektiviteten bör tillskrivas det omgivande ekonomiska systemet och inte produktionsformen. Håller slutsatsen generellt skulle de kollektiva produktionsformerna i jordbruket kunna ha en bättre framtid än vad många bedömare anser.

En alternativ förklaring till varför jordbruk är familjeägt går ut på att hävda att jordbruket är en annorlunda verksamhet där vinstmotivet är av underordnad betydelse. Teorin går tillbaka till Chayanow (1966) och är särskilt populär bland landsbygdssociologer. Troligtvis kan teorin förklara varför vissa olönsamma enheter fortlever eller varför vissa verksamheter förefaller drivas utan avkastningskrav, men detta har knappast annat än ett marginellt förklaringsvärde (Christiansen och Swinnen, 1994).

² Brada har estimerat s.k. *frontier production functions*.

Att främja familj jordbruket har varit ett officiellt eller halv-officiellt mål i flertalet industriländer. Gällande lagstiftning har ofta gynnat just familj jordbruk och försvårat för exempelvis bolag eller juridiska personer att förvärva åkermark. Den svenska jordförvärvslagens gamla version illustrerar detta med all önskvärd tydlighet. I vissa länder, som exempelvis Norge och Finland, har man explicit stött småenheter. I dessa länder är jordbruksstrukturen följaktligen mycket småskalig. Finland är särskilt intressant i sammanhanget eftersom landet faktiskt hade fler stora jordbruk för 100 år sedan än vad nu är fallet (Lindahl, 1995)! Den observerade dominansen för familj jordbruk får således inte övertolkas som stöd för familj jordbrukets fullständiga överlägsenhet. Vid en närmare analys uppvisar dessutom det västeuropeiska jordbruket en stor spridning av olika driftsformer (Christiansen och Swinnen, 1994). En annan fråga som också kan ställas är hur mycket av den nuvarande strukturen som är ett resultat av trögheter och historieberoende ("path dependence")? Att påtagliga skalfördelar saknas kan ju bero på att den dominerande produktionsstrukturen har styrt teknikutvecklingen. Teknikutvecklingen har anpassat sig för familjedrift.

Privatisering – politik och inkomstfördelning

Restitution har varit en flitigt använd privatiseringsmetod främst i jordbruket (närmare analys kommer i nästa avsnitt) men har även använts inom andra sektorer, trots att metoden är mycket tveksam. Nuti och Portes (1993) hävdar att restitutioner generellt sett fördröjt och fördyrat privatiseringsprocessen. Hur kan restitutionernas popularitet förklaras? Restitutioner har motiverats ur rättvisesynpunkt. (Den ineffektivitet som påvisats skulle således kunna ses som priset för rättvisan, och hela processen analyseras i termer av en trade-off mellan rättvisa och effektivitet.) Det handlar om att göra den historiska orättvisan ogjord. I många länder, i synnerhet de baltiska staterna som under decennier levt med den officiella lögnen att anslutningen till Sovjet var frivillig, var detta ett sätt att olag-

ligförklara det förflutna. Som en rättviseskapande åtgärd har dock restitutionerna flera brister. Det är enbart tillgångar som fortfarande finns som kan restitueras. Därmed blir rättvisa något av ett lotteri. En annan fråga är hur rättvis den historiska rättvisan är? Vissa av länderna i Östeuropa hade under prekollektiviseringsperioden en tämligen ojämn fördelning av tillgångar mellan olika inkomstgrupper. Hur rättvist vore det egentligen att med restitutionernas hjälp återskapa en feodal jordbruksstruktur?

Trots att rättviseargumentet spelat en framträdande roll i den östeuropeiska debatten om privatiseringar och restitutioner är det knappast det enda skälet – om ens huvudskälet – till privatiseringspolitikens utformning. Huvudförklaringen får man söka i privatiserings- och transformationspolitikens inkomstfördelningspolitiska implikationer.³ Privatiseringar handlar ju om att omfördela tillgångar. Därmed blir incidensanalysen viktig för att förstå privatiseringsprocessen. Denna kan analyseras i termer av konkurrens mellan vinnare och förlorare.

Flera faktorer avgör om en person vinner eller förlorar på transformationen till marknadsekonomi. Bland de individuella egenskaperna kan man identifiera följande (Roland, 1993): individens kunskaper och färdigheter, social ställning under kommunismen, tillgång till produktionsfördelar samt tillgång till konsumtionsfördelar. I en analys av privatiseringen bör man dessutom beakta att individer skiljer sig åt när det gäller möjligheter att göra anspråk på restituerbara tillgångar. Till vinnarna på privatisering genom restitutioner hör givetvis de gamla markägarna och/eller deras arvingar. I synnerhet gynnas stora markägare som besitter underutnyttjade färdigheter i skötsel och drift av jordbruk. Marken kan dock också krävas för framtida försäljning, som skydd mot inflation etc.

Förlorarna återfinns dels bland den gamla kommunisteliten – landsbygdsnomenklaturen, som i vissa länder var mycket mäktig – och dels bland dåligt eller ensidigt utbildade medlemmar i kollektivjordbruken, utan stora markanspråk och som

³ Analys av privatiseringens politiska ekonomi i ett antal östeuropeiska länder ges i Swinnen, 1996.

har åtnjutit ett bekvämt liv (produktionsfördelar) i kollektivets skydd. Inkomstnivån i jordbruket var, trots den låga effektiviteten, fullt jämförbar och ibland även högre än i industrin (Swinnen 1994a, Kabat och Hagedorn, 1995). Dessutom tillhandahöll de kollektiva jordbruken konsumtionsfördelar i form av rekreationsfaciliteter, hälsohem, och kulturella aktiviteter som var mycket populära (Poviliunas, 1993). Även dessa går förlorade när kollektiva jordbruk upphör att existera. En annan grupp som är viktig i sammanhanget är pensionärer som ägnat sina liv åt arbete inom kollektivjordbruken och nu har pensionsfordringar på dessa. Denna grupp kan med rätta frukta att deras intressen inte tillgodoses, om dessa gamla strukturer helt upphör att existera.

Andelen vinnare och förlorare beror, om marken restitueras, på den historiska ägostrukturen samt landets ekonomiska utveckling i nuläget. Särskilt talrika blir förlorarna i länder som fortfarande är mycket agrara och där åkermarken var mycket ojämnt fördelad under den förkommunistiska tiden. Förmågan att organisera sig varierar mellan dessa grupper. Förlorarna finns fortfarande samlade och har därför lättare att kontrollera fripassagerare, vilket underlättar ett kollektivt agerande (Olson, 1965). Dessutom kan preexisterande organisationer, t.ex. gamla fackföreningar, utnyttjas för nya syften. En naturlig koppling finns mellan de förlorande grupperna och kommunisterna – gamla och reformerade. I synnerhet kan den gamla nomenklaturen förlita sig på sin tidigare förankring i kommunistpartiet. Konservativa och liberala partier är å andra sidan en naturlig representant för markägarna. Allt detta gäller under förutsättning att samspelet och konkurrensen mellan de politiska partierna i Östeuropa kommer att följa samma mönster som i väst, något som i och för sig kan diskuteras (se Evans och Whitefield, 1993 för diskussion). Upprepas mönstret kan man förvänta sig ett samband mellan pre-existerande socioekonomiska faktorer och partitillhörighet.⁴

Utfallet av privatiseringen inom jordbruket har också lång-

⁴ Detta innebär att vår analys bygger på en modell där partierna representerar olika intressen, snarare än på public choice-modeller där ideologiska bindningar antas vara betydelselösa. Se vidare kapitel 4.

siktiga politiska implikationer som kan bli mycket betydelsefulla i länder där lantbruket fortfarande svarar för en relativt stor del av ekonomin och lantbruksbefolkningen för en stor del av väljarkåren. Generellt sett brukar självägande bönder och lantbrukarpartier, där sådana etableras, tillhöra det borgerliga blocket. Swinnen (1993) har argumenterat att jordreformerna i Västeuropa i slutet av förra seklet kan förklaras av samhällselitens behov av att skapa en antikommunistisk bas på landsbygden. Lantbrukarnas relativa inkomstposition avgör dock samtidigt placeringen i det borgerliga blocket. Småskalighet och bristande effektivitet i produktionen resulterar i låga inkomster och öppnar vägen för vänstersamarbete som grundar sig på likheten mellan lantbrukarnas och industriarbetarnas inkomster. Ett tydligt exempel på ett dylikt samarbete finns i Norge där socialdemokraterna brukar fiska efter bonderöster och NBS (Norsk Bonde- och Småbrukarlag) skickar sina delegationer till Arbeiderpartiets kongresser (Lindahl, 1995). Den nuvarande regeringskoalitionen i Polen, mellan ett bondeparti och exkommunisterna, utgör en östeuropeisk upprepning av samma samsarbetsmönster. Skulle jordbruken förbli de facto-kollektiva (innebörden av detta diskuteras närmare nedan) är det troligt att landsbygden förblir vänsterorienterad. Samma kan bli fallet om jordbruket bolagiseras och de nuvarande medlemmarna i exkollektivjordbruken eller ägarna av små odlingslotter omvandlas till lantarbetare.

En radikal reform innebär att maktbasen för landsbygdsnomenklaturen slås samman och det kan därför vara en attraktiv strategi för reformpartier att tillgripa. På längre sikt kan liberala och konservativa krafter vara starkt intresserade av att skapa ett privat bondejordbruk, eftersom detta ger upphov till en väljarbas för dessa partier på landsbygden. Vad som komplicerar bilden är det faktum att radikala reformer åstadkommer starka störningar i produktionsprocessen med påföljande störning av livsmedelsförsörjningen, eventuell export av livsmedel etc. Detta kan verka återhållande på ambitionerna hos reformkoalitioner att snabbt slå sönder de gamla strukturerna.

Privatiseringsprocessens utformning i olika PECO:s

Den politiska utvecklingen i Östeuropa har klara samband med privatiseringsprocessens utformning. Utvecklingen uppvisar gemensamma drag i flertalet länder. Vid slutet av 80-talet försvagades kommunisternas makt. Under denna period kunde man observera begränsade reformer. Dessa innebar inga grundläggande förändringar och syftade ofta till att gynna den gamla nomenklaturen (Swinen, 1996). Nästa steg i utvecklingen inträffade när oppositionskoalitioner tog makten. Dessa var ofta löst sammanslutna och förenades av sitt motstånd mot det gamla systemet men saknade i regel en hållbar gemensam plattform.

Detta var särskilt tydligt i Baltikum, där grupper som Sajudis i Litauen (som sedermera omvandlades till ett konservativt parti) förenades kring en enda tanke, nämligen att återfå det nationella oberoendet. När målet nåddes gjorde de interna stridigheterna det omöjligt för koalitionerna att fortsätta regera (Girnius, 1992). Nyval har i flera fall inneburit att reformerade kommunistpartier har återfått makten. Typisk var utvecklingen i Litauen där Sajudis vann de första fria valen och därefter förlorade kraftigt. I de andra baltiska länderna har regeringarna förblivit borgerliga. En viktig förklaring är medborgarskapslagarna som försvårade för den ryska minoriteten att delta i valen. Exkommunisternas återkomst till makten har i flera fall inneburit förändringar av privatiseringsprocessen.

Stora likheter finns mellan de östeuropeiska länderna när det gäller inställningen till restitutioner. Samtliga länder valde att restituera den mark som fortfarande formellt ägdes av medlemmarna i kollektivjordbruken. Som jämförelse kan nämnas att restitutionsprincipen förkastades helt i det forna Sovjetunionen (med undantag av Baltikum). Det bör dock observeras att marken var statsägd i Baltikum och Albanien. Även i Polen fanns det statsägda jordbruk. Dessa har bildats på marken som konfiskerats från tyskarna efter andra världskriget. I Polen har man i likhet med Tjeckien valt att inte restituera marken till forna tyska (eller sudettyska) ägare. Inte heller har man i

Slovenien återlämnat tillgångar till italienska ägare. För hela Östeuropa kan det generellt sägas att ingen mark har restituerats till utländska medborgare.

Lettland förefaller vid första påseende vara ett undantag. I Lettland har utländska medborgare kunnat få tillbaka åkermark. För att återfå bruksrätten har inte medborgarskap krävts. För fullt ägande (i den andra etappen av den lettiska reformen som sker i två steg) förutsätts medborgarskap. Lettland erkänner dock dubbla medborgarskap. Flera svenska medborgare av lettisk härkomst har fått tillbaka tillgångar i Lettland. Till följd av den mycket radikala jordreformen i Lettland efter första världskriget har många forna markägare varit av lettisk nationalitet, vilket förklarar villigheten att utsträcka restitutionsrätten.

Lindemans (1996) förklarar bristande vilja att restituera till utländska ägare med att dessa är ointressanta för politiker som jagar röster. Troligtvis är detta endast en del av sanningen. Återlämnande av tillgångar till utländska ägare skulle kunna generera andra politiska fördelar såsom goda relationer till de länder som dessa ägare numera är medborgare i, ökade utländska investeringar m.m. Starka nationalistiska strömningar och krigsminnen utgör mera troliga orsaker. När det gäller Polen är hela problemet ännu mera komplicerat. Landets gränser förändrades efter andra världskriget. Eventuella restitutioner till tyskarna skulle i detta läge leda till motsvarande anspråk från de polska markägarna på områden som förlorades i öst.

En omständighet som har komplicerat privatiseringsprocessen i Baltikum är att denna startade redan under den sovjetiska tiden, nämligen med Lagen om Bondejordbruket från 1989. Lagen ledde till skapande av privata jordbruk på basis av nyttjanderätt till åkermark. I en del fall var de nya brukarna lika med de gamla ägarna men ofta var så inte fallet utan brukarna hade fått någon annans mark. Detta skapade givetvis konkurrerande anspråk och konflikter, när besluten om restitutionerna sedermera fattades.

I Albanien ägde restitutionerna inte rum utan där kan privatiseringsprocessen beskrivas som spontan eller, om man så vill, vild. Den historiska fördelningen av åkermarken i Albanien

var tämligen ojämn. Tre procent av hushållen ägde 27 procent av marken medan 13,5 procent var landlösa. Resten av åkermarken ägdes av småbrukare med 1,8 hektar i snitt. Kollektiviseringen av det albanska jordbruket genomfördes i etapper. Efter kulturrevolutionen 1976 var all mark statsägd och odlingslotter avskaffade. Den spontana privatiseringen startade efter valet 1991. Först började en uppdelning av mark och husdjur. Sedermera följde en nedmontering av djurstallar, växthus och andra byggnader, varvid byggmaterialet användes för att bygga egna hus och gårdar. Samtidigt försökte många gårdar avleda bevattningsvatten för att gynna den egna odlingen, vilket ledde till att irrigationssystemet, ett av Albaniens främsta produktiva tillgångar i jordbruket, allvarligt skadades. (Irrigationssystemet håller nu på att återuppbyggas med hjälp av pengar från EU och Världsbanken.) Privatiseringslagen, som kom i juli 1991, försökte att i efterhand sanktionera den redan pågående utvecklingen. I lagen görs ingen referens till ägarsituationen före 1946. Fördelningsprinciperna som används byggs på hushållsstorleken (Segre, 1994). Till skillnad från jordbruksmark kommer dock skogsmark att restitueras till forna ägare.

Restitutionerna fick också en annorlunda utformning i Ungern. Landet valde att avstå från att följa principen om restitutioner i enlighet med historiska ägo gränser. Man föredrog i stället kompensationer med vouchers. Merparten av den mark som disponerades av de kollektiva jordbruken tillhörde inte längre formellt de tidigare ägarna. Tilltro till stordriftsfördelar i jordbruket och rädsla att skada den viktiga jordbruksexporten har troligtvis också spelat en roll.

Jämför man transitionsprocessens utformning mellan länderna kan det sägas att länder som Ungern, Tjeckoslovakien, Polen och Lettland har valt en "mjuk" linje, där tonvikten lades på att undvika störningar i produktionen. (Detta betyder inte nödvändigtvis att produktionsnedgången uteblev.) I Bulgarien, Rumänien och Litauen kan transformationen beskrivas som radikal. Avsikten var mycket tydligt att slå sönder det gamla systemet. Litauiska bedömare (Poviliunas, 1993) har hävdats att processens utformning snarare styrts av politiska än av ekonomiska motiv, nämligen att målet var att förstöra

landsbygdsnomenklaturans maktbas. Exempelvis syftade man till att dela enheterna så radikalt att det inte skulle vara möjligt att gå tillbaka till det gamla. Privatiseringsbesluten har inte tagits tillbaka när kommunisterna återkommit till makten, även om detta utlovades i valkampanjen. Exkommunister har dock infört flera förändringar till förmån för de nya kooperativen och till nackdel för de gamla markägarna. (Se Rabinowicz, 1994, för en närmare analys.) Även i Bulgarien började man med en radikal omstrukturering och likvidationskommissioner bestående av "outsiders" på varje kollektiv enhet. Lagen om ägande och användning av åkermarken stiftades 1992 men reviderades flera gånger, senast 1995. Den senaste revideringen innebär att processen som är långt ifrån avslutad saktat av ytterligare (Buckwell et al., 1995).

Generellt kan sägas att kommunisternas återkomst till makten har inneburit en mera välvillig inställning till de kvarvarande eller nyblivna kollektiva strukturerna, medan borgerliga regeringar varit tydligare inställda på "riktig privatisering". Sambandet bör dock inte övertolkas. Trots sin generellt sett liberala ekonomiska inställning har den tjeckiska regeringen deklarerat att den inte kommer att favorisera någon driftsform i jordbruket. Enligt Rationer (1995) favoriserar man de facto de nya kooperativen genom att dessa under en längre tid tillåtit att gå med förlust.

Hur långt har privatiseringsprocessen hunnit?

Att bedöma framstegen inom privatiseringsprocessen är inte lätt. Privatiseringen har resulterat i en mångfald olika organisationsformer som befinner sig mellan det kollektiva och det privata. Vissa former är dessutom formellt under avveckling men har haft status länge nog för att man skulle kunna mistänka att det nya tillståndet permanentats. Buckwell har föreslagit klassificeringsstrukturen i tabell 2.1.

I tabellen kan Västeuropa (VE) placeras längst ut till höger med privatägd mark och familjedrivna jordbruk. Det gamla Östeuropa (ÖE) ligger i det översta vänstra hörnet med offent-

Tabell 2.1 Klassificering av strukturformer i privatiseringsprocessen

Organisationsform	Former för markägande		
	Offentlig	Blandad	Privat
Staten	ÖE		
Gamla kooperativ			
Nya kooperativ			
Organisationer under avveckling och andra temporära former		ET	
Bolagsbildningar			
Familjejordbruk			VE

ligt ägande av marken och kollektiva bruksformer. Den enkla tanken bakom tabellen är en hypotes att strukturutveckling i Östeuropas jordbruk kommer att innebära en förflyttning längs diagonalen, från det helt kollektiva till det helt privatägda. Östeuropas nuvarande läge, ekonomisk transition (ET), placerar regionen i en mittposition. Risken är dock påtaglig för att regionen för överskådlig tid fastnar där.

Tabell 2.2 Procentuell fördelning av jordbruksmark på olika organisationsformer, 1993, 1994 i Bulgarien, Rumänien, Slovakien, Tjeckien samt Ungern

	Bulgarien	Rumänien	Slovakien	Tjeckien	Ungern
Staten	7,4	17,7	19,1	2,7	0,0
Nya kooperativ	23,0	10,3	74,0	47,7	37,7
Bolagsbildningar	1,2	6,7	2,0	25,7	18,3
Privata jordbruk och odlingslotter	26,5	53,4	0,2	23,2	43,3
Övriga	42,5*	12,2**	2,7	0,7	0,7

* Organisationer under avveckling, se text nedan.

** Statsägda kommersiella jordbruk.

Källa: Egna sammanställningar på basis av Buckwell m.fl. (1995), Kabat och Hagedorn (1995), Rättinger (1995), Gavrilesco (1995) m.m.

Tabell 2.2 omfattar endast fem länder. Data har genererats inom ett forskningsprojekt (COST) som författaren deltar i. Tabell 2.3 ger motsvarande uppgifter för de återstående fem PECO 10-länderna. Uppgifterna kommer från OECD:s bakgrundsmaterial. (Vissa problem med jämförbarheten med tabell 2.1 kan föreligga.)

Tabell 2.3 Procentuell fördelning av jordbruksmark på olika organisationsformer 1993, 1994 i Albanien, Estland, Lettland, Litauen och Polen

	Albanien	Estland	Lettland	Litauen	Polen
Staten	8,8	59,0	1,9	1,2	13,9
Nya kooperativ	0,0			31,7	
Bolagsbildningar	2,2		16,9		
Privata jordbruk och lotter	90,0	41,0	78,6	67,1	78,3
Övriga	13,3*		2,6		7,8

* Mark under omvandling.

Antalet familj jordbruk i vissa länder i Östeuropa är mycket stort. Detta är dock till stor del ett statistiskt fenomen eftersom statistiken även omfattar de gamla odlingslotterna. Bulgarien har exempelvis 1,89 miljoner privata jordbruk. Eftersom befolkningen uppgår till knappt åtta miljoner torde det finnas ett "jordbruk" i nästan varje familj. Av dessa är 1,6 miljoner mindre än ett hektar och merparten av storlekssklassen 0,1 till 0,2 hektar, vilket motsvarar en normalstor sommarstugetomt i Sverige. Endast 4 000 är större än 10 hektar. Tabell 2.4 visar storleken på privatjordbruken samt deras betydelse för jordbruksproduktionen. Tabellen har följt de definitioner och uppdelningar som finns i den nationella statistiken i respektive land. Gränsen mellan en odlingslott och ett litet jordbruk är givetvis tämligen godtycklig, i synnerhet om man jämför mellan länderna. Det som kallas en odlingslott i Baltikum är betydligt

större än vad som räknas som ett jordbruk i Albanien. Det förefaller att finnas en tendens att med ett familj jordbruk avse något som liknar ett heltidsbruk. Fullständiga uppgifter är inte tillgängliga för alla länder.

Tabell 2.4 Familj jordbruken och odlingslotterna 1994

	Antal familj jordbruk, 1 000-tal	Antal odlingslotter, 1 000-tal	Summa	Genomsnittlig storlek, familj jordbruk, ha	Genomsnittlig storlek odlingslott, ha	Genomsnittlig storlek lotter och jordbruk	Andel i bruttoproduktionen, %
Albanien	493,0		493,0	1,1		1,1	99,8
Bulgarien	362,3	1 600,0	1 894,4			2,5	
Estland	10,2			22,6			53,0
Lettland	57,5	228,4	285,9	19,6	3,5	6,7	
Litauen	111,4	413,4	524,8	7,6	2,1	3,2	69,3
Polen	2 152,0		2 152,0	6,8		6,8	86,0
Rumänien	18,2	3 130,0	3 148,0	113,6	1,8	2,4	74,0
Slovakien	7,1	294,8	301,9	12,1	0,3	0,6	29,7
Tjeckien	52,0		52,0	15,0			
Ungern	22,5	1 657,0	1 697,5			2,1	

Källor: Se tabellerna 2.2 och 2.3

Bidraget till den samlade produktionen från de privata jordbruken och odlingslotterna varierar mellan länderna och är naturligtvis störst i Albanien, Polen samt Slovenien. De andra länderna uppvisar klart lägre siffror. I de fall andelarna är höga (Estland, Rumänien, Lettland) är det odlingslotterna som svarar för merparten av bidraget. Slutsatsen måste vara att de privata familj jordbrukens betydelse för produktionen fortfarande är relativt begränsad.

Det är inte lätt att bilda sig en uppfattning om hur långt privatiseringsprocessen egentligen har kommit. Begreppsförvirringen är i det närmaste total. Olika kategorier används i olika länder. Dessutom är användningen av samma kategori ingen garanti för att enheter som klassificeras i samma grupp verkligen kan anses vara likvärdiga i termer av ekonomiskt beteende. Svårast att bedöma är situationen i Bulgarien. Där används drygt 40 procent av marken av organisationer ”under avveck-

ling”. Enklast att beskriva är situationen i Albanien där den spontana privatiseringsprocessen inneburit att tidigare kollektiva strukturer helt har brutit samman. Därmed är landet nära det högra hörnet i tabell 2.1. Även Polen och Slovenien är på väg åt samma håll. Det polska jordbruket var redan i utgångsläget dominerat av privat ägande och familjedrift. De statliga jordbruken som fortfarande finns kvar privatiseras genom försäljning.

Skillnaderna mellan länder förefaller tämligen stora men är till en del fiktiva. Partnerskap, nya kooperativ, bolag av olika slag har alla kommit till genom avveckling av de gamla kollektiva jordbruken. Ibland har avvecklingen gått mycket hastigt och jordbruken tvingades att snabbt byta den legala dräkten. I det gamla Sovjet har detta lett till komiska effekter där kolchoser och sovchoser behöll sina gamla namn (i stil med Lenins Väg) och lade till AB på slutet (Seroval, 1995). Endast detaljerade *case studies* kommer att kunna visa på eventuella skillnader mellan nya kooperativ, partnerskap eller bolag.

Frågan är hur mycket dessa nya kollektiva former egentligen skiljer sig från de gamla strukturerna. Det är fullt klart att skillnaderna inte alltid är så stora. I extremfallet (dylika är dock mera vanliga i det forna Sovjetunionen) kan det röra sig om en ren ”skyltbytesprivatisering”. Verksamheten bedrivs som förut under en aktiebolagsform med de gamla kolchosmedlemmarna som nya ägare av i det närmaste fiktiva aktier i ett aktiebolag. I Östeuropa har utvecklingen av de kollektiva enheterna ofta omformats till mindre kooperativ för tjänsteproduktionen. Fortfarande är dock enheterna för stora för att skapa en direkt koppling mellan den individuella ansträngningen och det individuella utbytet. Enligt Kuodys (1994) upplever sig inte kooperativmedlemmarna i Litauen som sanna ägare och tillgångarna underhålls och sköts än sämre än tidigare. Ett annat problem som bidrar till konflikter och som minskar motivationen för individuell ansträngning är det faktum att en stor del av ”andelarna” har hamnat hos pensionärerna som inte arbetar men behöver försörjas.

Hur kommer framtiden att se ut? Ett försök till bedömning

Producentkooperativ inom jordbruket är sällsynta i väst. De kollektiva formerna har dessutom inte kunnat överleva utan starka subventioner. Stora jordbruk har klara kostnadsnackdelar. Johnson och Ruttan (1994) ger en intressant beskrivning av flera misslyckade storskaliga u-landsprojekt. I väst dominerar jordbruksdriften av små familjeägda företag. Det ligger nära till hands att därav dra slutsatsen att de kollektiva formerna inom en inte alltför avlägsen framtid försvinner och ersätts av den överlägsna företagsformen familj jordbruket. Detta i synnerhet som även den teoretiska analysen (transaktionskostnadsteorin) tyder på familj jordbrukets överlägsenhet. Liknande resonemang har framförts i ett tidigt skede av transformationsprocessen. Tabell 2.1 bygger på denna hypotes.

Hittillsvarande utveckling tyder dock knappast på att det östeuropeiska jordbruket snabbt håller på att utvecklas i riktning mot ett privat, familjeägt jordbruk. Man kan rent av undra om ett sådant jordbruk kommer att etablera sig som dominerande produktionsform i alla de länder som ingår i vår analys. Detta står i hjärt kontrast till de tidigare förväntningarna om en snabb omvandling med åtföljande snabb produktionsexpansion. Anderson (1991) har med stöd i de kinesiska erfarenheterna av jordbruksreformer framhållit att liberalisering av priserna kommer att leda till produktions- och inkomstillväxt. Vilka orsaker finns det till denna utveckling och vilka slutsatser kan man dra beträffande den framtida produktionsstrukturen?

Flera olika skäl kan identifieras till att dekollektivisering och nybildning av familjeföretag misslyckas; Pryor (1992), OECD (1994), Jackson och Swinnen (1995).

- *Svårigheter att dela upp utrustning.* De kollektiva jordbruken var konstruerade som sammanhängande helheter och därför svåra att fysiskt dela upp. Den fysiska odelbarheten kan till en del övervinnas genom att flera brukare delar på utrustningen genom t.ex. etablerandet av maskinstationer. Maskinstationer förekommer även i det västerländska jordbru-

ket. Jordbruket kännetecknas dock av starka läglighetseffekter. Det finns en optimal tidpunkt för ett flertal viktiga arbetsmoment som sådd eller skörd och alla avvikelser "bestraffas" med lägre avkastning. Detta skapar givetvis samarbetsproblem exempelvis när alla bönder vill hinna skörda innan det börjar regna.

- *Bristande erfarenheter och kvalifikationer.* Det är inte enbart stora maskiner som är svåra att dela. Detsamma gäller även humankapitalet. Arbetet på de kollektiva jordbruken var specialiserat och osjälvständigt. Familjejordbrukaren måste inte bara behärska fler arbetsmoment utan även fatta egna beslut, ta initiativ och risker.
- *Tillgång till lämpliga insatsvaror.* Det finns en teknisk och en ekonomisk aspekt av tillgänglighetsproblemet. Det saknas utrustning som lämpar sig för jordbruksdrift i mindre skala, t.ex. mindre traktorer, lämpliga förpackningar etc. Det saknas också ett distributionssystem med försäljnings- och servicepunkter på tillräckligt nära håll. Det gamla systemet var anpassat efter det storskaliga jordbruket och lokaliserat till städerna. Den nye jordbrukarens styrkeposition på marknaden är dessutom svag. Privatisering och demonopolisering av insatsvaruindustrier har gått mycket långsamt. Industrierne har varit mycket ineffektiva och övervältrat sin ineffektivitet på det bakomliggande ledet i produktionskedjan. Även om privatiseringsprocessen fullbordas, kvarstår faktum att lantbruksföretagen är mycket svaga jämfört med tillverkare av utrustning. Vidare bildas det lätt lokala distributionsmonopol.
- *Dåligt tillträde till marknaden för jordbruksprodukter.* Ett distributionssystem som är anpassat efter mindre enheter saknas. Risken finns att bönder exploateras av en monopoliserad förädlingsindustri. Dessutom är jordbruksproducenternas risk att utsättas för opportunistisk större när de väl investerat fast sig i en viss produktionsstruktur. Vissa författare använder dessa argument för att förklara uppkomsten av lantbrukskooperationen.

- *Otillräcklig tillgång till riskkapital och krediter.* Odelbarhetsproblem som nämndes ovan innebär att de nyblivna lantbrukarna måste skaffa sig en hel del ny utrustning. Jordbruksproducenterna har haft svårt att erhålla krediter för investeringar. Även driftskrediter har varit problem. Ofta har krediterna gått åt andra hållet, d.v.s. bönderna har gett förädlingsledet kredit eftersom betalningar för leveranserna var försenade. Kreditgivning till familj jordbruket förutsätter förekomsten av lokala banker/bankkontor. Bristande erfarenhet av kreditvärdering och riskbedömningar har gjort bankerna dåligt lämpade att hantera lån. Makroekonomisk osäkerhet samt transitionsproblem har ytterligare ökat svårigheterna med att finansiera jordbruksproduktionen. De nominella räntorna är mycket höga i de flesta östeuropeiska länder. Den dåliga lönsamheten och osäkra framtidsutsikter har minskat bankernas intresse för att låna ut till jordbrukare. Dessa betraktas som riskabla låntagare. En bidragande orsak är bristen på säkerhet. Jordbruksmark och jordbruksfastigheter som fyller denna funktion i utvecklade ekonomier kan i regel inte användas. De flesta nyblivna jordbrukare saknar dokument som verifierar ägandet av marken. Marknaden för jordbruksmark befinner sig i ett tidigt utvecklingsstadium och är således tunn. Kredit- och riskmarknader är behäftade med imperfektioner även i utvecklade länder. Problem med imperfekta marknader är speciellt viktiga för jordbruket på grund av sektorns specifika egenskaper såsom biologiskt betingade eftersläpningar i produktionen och slumpartade produktionsrisker (väder, skadedjur etc.).
- *Bristande tillgång till övriga marknadsstödjande institutioner.* Till dessa hör ett försäkringssystem för spridning av risker, marknadsinformationssystem för inputs och outputs, producent- och marknadsföringsinstitutioner, rådgivningsverksamhet m.m. Ett rättssystem där lagar tillämpas och respekteras är oftast också otillräckligt utvecklat.
- *Privatiseringspolitik.* Etableringen av familj jordbruk påverkas självfallet av lagar och förordningar som direkt berör privatisering. Gällande lagar har förändrats åtskilliga gånger.

Graden av föränderlighet i den explicita privatiseringspolitiken har givetvis skapat osäkerhet kring processen. Det torde ha påverkat utvecklingen av familjejordbruk i negativ riktning. En annan viktig faktor är den indirekta privatiseringspolitiken. Att lämna det kollektiva jordbruket kan vara förbundet med svårigheter beroende på hur reglerna utformas. Vem står exempelvis för lantmäteri i samband med att en individs privata egendom avskiljs? Det är givetvis inte helt oväsentligt. En annan mycket betydelsefull fråga är hanteringen av skulder som de kollektiva enheterna ackumulerade. Måste den nyblivne, private jordbrukaren ta med sig en del av skulderna som "hemgift" verkar det naturligtvis starkt avskräckande för eventuella kandidater.

Utöver dessa strukturella faktorer påverkas privatiseringen av de ekonomiska förutsättningarna. På kort sikt har dessa dominerats av en ofördelaktig utveckling av produktpriser i förhållande till insatsvarupriser, sjunkande produktion och inkomster, hög inflation. Den politiska och ekonomiska osäkerheten är omfattande. Det är knappast förvånande att intresset för att etablera ett privat jordbruk under dylika omständigheter inte är alltför stort.

De ovanstående svårigheterna att bilda ett familjejordbruk bekräftas vid en analys av vilka de nyblivna familjejordbrukarna är. Enligt en Världsbanksstudie (citerad av Lerman och Csaki, 1995) rör det sig om f.d. medlemmar i kollektivjordbruket. Verksamheten bedrivs i liten skala i huvudsak med familjen som arbetskraft och med liknande inriktning som de gamla odlingslotterna. Finansieringen görs med egna medel.

Utvecklingen på lång sikt är mycket svår att bedöma. Övergången förefaller mer problematisk än man tidigare har trott. Jordbrukssektorn verkar att befinna sig i en Moment 22-situation, där utvecklingen är beroende av att det etableras en stödjande institutionell infrastruktur. Samtidigt har en sådan stödjande infrastruktur svårt att etablera sig utan ett fungerande privatjordbruk. En kooperativ rörelse (uppsamling, förädling och insatsvaruförsörjning) skulle exempelvis kunna förhindra att jordbrukarna exploateras av mellanhänder, monopoliseras av företag nedströms och uppströms etc. Sådana har dock svårt

att etablera sig när det inte finns tillräckligt med bönder. Motsvarande processer tog decennier i Västeuropa. I de länder där man har gått från det helt kollektiva till det helt privata, d.v.s. i Albanien, har förhållandena varit annorlunda. Den spontana albanska privatiseringen har berört ett arbetsintensivt "u-landsjordbruk".

Mycket tyder på att det kommer att ta lång tid innan transformationsprocessen av Östeuropas jordbruk är fullbordad. Alla stora jordreformer och jordomfördelningar i det förflutna har inträffat under vad man skulle kunna kalla exceptionella omständigheter, krissituationer och dylikt. Historiska händelser samt arvsregler förefaller ha en avgörande betydelse. Jordbruksstrukturen skiljer sig vidare påtagligt mellan länder där produktpriser, relativpriset för arbete och kapital m.m. är tämligen likartade. Dessa omständigheter visar att anpassningsprocesser är mycket tröga och långsamma. Detta gäller i synnerhet om åkermarken är starkt fragmenterad. Det är svårt att tänka sig att alla dessa odlingslotter och småjordbruk snabbt kommer att utveckla sig till större enheter. Samtidigt innehar alla dessa, särskilt i vissa länder, en icke föraktlig andel åkermark. Den långsamma förändringstakten sattes tidigare i samband med höga transaktionskostnader vid försäljning av mark och med andra trögheter. Det som gör sektorn speciell är beroendet av en fix produktionsfaktor – åkermarken. Nybildning av företag blir därmed beroende av att gamla upphör eller släpper ifrån sig resurser.

Således är det inte troligt att familjejordbruk i stil med det som finns i väst kommer att etablera sig som en dominerande produktionsmodell i Östeuropa. Under överskådlig tid kommer där att finnas en mångfald olika produktionsformer både när det gäller storlek och sätt att organisera produktionen. Dessa produktionsformer kan omfatta odlingslotter/små jordbruk, familjejordbruk, kommersiella jordbruk av olika storlekar, nya kooperativ, bolagsbildningar av olika slag. Förmodligen kommer helt nya former att utvecklas. Producentkooperativ inom jordbruket är av erfarenhet inte effektiva; deras långsiktiga överlevnad i nuvarande form och utan stöd är alltså inte säker. Arbetarstyrda företag som dessa kooperativ påminner om har visat sig vara en problematisk produktionsform, både teore-

tiskt (Vanek, 1970) och praktiskt. Troligtvis kommer man att se olika utveckling i olika länder. Redan finns det mycket tydliga skillnader mellan exempelvis Polen och Slovakien.

Följande faktorer kan antas spela roll för etablering av familjejordbruket:

- *Lönsamhet i jordbruksproduktionen.* Såväl den absoluta som den relativa lönsamheten har betydelse. Kortsiktigt har familjejordbruket hämmats av dålig lönsamhet. Utan en tillfredsställande lönsamhet blir det svårt för det privata jordbruket att expandera, eftersom investeringsbehoven är höga. Jordbruket har visserligen i några länder fungerat på ett klassiskt kontracykliskt sätt och fångat upp städernas arbetslösa. Det rör sig dock närmast om ett annorlunda socialt skyddsnät och knappast om en bas för ett produktivt familjejordbruk.
- *Historisk fördelning av åkermark.* Med tanke på restitutionernas stora betydelse för privatiseringsprocessen förefaller det mera troligt att privatjordbruket kommer att etablera sig i länder där restitutionerna leder till större enheter. I länder där brukningsenheterna var små har bildandet av kollektivjordbruken inneburit en högre effektivitet i jordbruksproduktionen och förbättrade levnadsvillkor än var fallet innan. Detta kan förklara bristande entusiasm för privata jordbruksföretag som förekommer i exempelvis Slovakien.
- *Politiska preferenser hos regeringar samt växlande ambitioner att främja familjejordbruk.* Utvecklingen förefaller ge stöd åt hypotesen att det finns en viss koppling mellan regeringarnas politiska hemvist och privatiseringspolitikens utformning. Vänsterregeringar har tenderat att vara mera välvilligt inställda till kollektiva projekt. Inte minst viktiga är indirekt privatiserings- och transformationspolitik, i synnerhet asymmetri till de kollektiva enheternas fördel, exempelvis att dessa tillåts att gå med förlust.
- *Politisk stabilitet.* Att starta ett familjejordbruk, i synnerhet i öst där privatägande brännmärktes för inte så länge sedan,

innebär ett stort mått av risktagande. Politisk stabilitet och fasta spelregler förefaller utgöra en nödvändig förutsättning för att det privata familj jordbruket skall expandera. I länder där den demokratiska kontrollen är otillräcklig kan å andra sidan stora familj jordbruk uppstå genom att vissa individer tillskansar sig tillgångar som tidigare tillhört ett kollektiv.

- *Ekonomisk utveckling.* Ett modernt privat jordbruk är, som tidigare påpekats, beroende av en fungerande institutionell infrastruktur med lämpliga institutioner för anskaffande av krediter, riskspridning, inköp och försäljning etc. Dylika har lättare att etablera sig om transformationen av ekonomin i stort blir en framgång.

3. *Komparativa fördelar och konkurrenskraft*

Utrikeshandelsteori omfattar flera konkurrerande modeller. Var och en av dessa genererar olika implikationer för Östeuropas konkurrenskraft. Heckscher–Ohlin-modellen förklarar komparativa fördelar med relativa faktortillgångar. Ett land har komparativa fördelar för produkter som använder mycket av de produktionsfaktorer som förekommer rikligt i landet. Teknologiska differenser antas spela en viktig roll för komparativa fördelar om man anlägger ett ricardianskt perspektiv. Modern handelsteori koncentrerar sig på intraindustriell handel mellan tämligen likartade ekonomier där produktdifferentiering spelar en avgörande roll. Slutligen har även den moderna tillväxtteorin klara implikationer för konkurrenskraften i ett dynamiskt perspektiv. De empiriska analyserna som finns tillgängliga för olika östeuropeiska länder bygger på många olika metodologiska ansatser. Det skulle föra för långt att i detalj beskriva teorierna och modellerna. Här koncentreras presentationen på de empiriska resultaten. Jordbruket och livsmedelsindustrin består av olika delkomponenter. Konkurrensförutsättningarna skiljer sig väsentligt åt och förutsätter följaktligen olika analysansatser. Man kan urskilja fyra delsektorer (Abbott och Bredahl, 1993):

- Produktionen av standardiserade primärprodukter utan koppling mellan produktion och slutanvändning av produkten.
- Produktion av differentierade primärprodukter med kopplingar mellan produktion och slutanvändning av produkter.

- Omvandling av primära produkter till semi-förädlade produkter.
- Omvandling av primära och/eller semiförädlade produkter till konsumentprodukter.

Det är helt uppenbart att olika faktorer är av betydelse för olika delkomponenter i livsmedelskomplexet. Produkterna i den första kategorin är starkt beroende av naturliga produktionsförutsättningar, företagen kan enbart konkurrera med låga produktionskostnader vilka dessutom starkt påverkas av infrastrukturen. I den sistnämnda kategorin saknas ett direkt beroende av naturliga förutsättningar och produktdifferentiering utgör ett alternativ till kostnadskonkurrens. Samtidigt bör det påpekas att det finns starka kopplingar mellan olika delar av livsmedelskomplexet. Alla jordbruksprodukter genomgår någon form av förädling. Även produkter som inte fysiskt förändras, som ägg eller potatis, behöver uppsamling, sortering, kvalitetsbestämning, lagring, förvaring och transport. Vissa produkter, exempelvis skrymmande färskvaror, kräver en förädling nära primärproducenterna. Detta innebär att konkurrenskraft för jordbruket och förädlingsindustrin inte kan analyseras isolerade från varandra. För många produkter bestäms konkurrenskraft av hela kedjans effektivitet.

Ett ytterligare påpekande som kan vara värt att göra är att om konkurrenskraften sätts i relation till en eventuell EU-anslutning är det de dynamiska komparativa fördelarna som är av främsta intresse. Relevant är hur produktionspotentialen utvecklas fram till anslutningen. Utformningen av handelsavtalen mellan EU och Östeuropa kan ha betydelse i detta sammanhang. Eftersom avtalen är mer fördelaktiga för industriprodukter än för jordbruksprodukter (se kapitel 7) kan detta tänkas påverka allokeringen av utländska investeringar mellan dessa två sektorer. Ett belysande exempel är koreanska Daewoos satsningar i Polen (Financial Times, 29-06-95). Satsningen uppgår sammanlagt till 500 miljoner dollar och inriktar sig på vitvaror, radio och TV samt lastbilar. Enligt Daewoo planeras 60–70 procent av den polska produktionen att exporteras till EU. Skälet till satsningen är tullfriheten som Europaavta-

len resulterar i. En dylik utveckling förstärker de industriella sektorernas komparativa fördelar.

Växelkursutvecklingen, i synnerhet de reala växelkurserna, påverkar konkurrenskraften och är speciellt viktig för att förstå utvecklingen av Östeuropas export/import. Appreciering av den reala växelkursen innebär att landet förlorar konkurrenskraft, eftersom inhemska varor blir dyrare än de utländska. Detta inträffar när den inhemska inflationen överstiger omvärldens inflation, medan den nominella växelkursen förblir oförändrad eller skrivs ned i långsammare takt än inflationen. Den reala växelkursen har också betydelse för att bedöma subventionsgraden i jordbruket. De reala växelkurserna i Östeuropa har varierat kraftigt sedan transitionsperiodens början. Inledningsvis var växelkurserna starkt undervärderade. Nivåerna låg mycket under köpkraftsparitetsnivå. De låga värdena har återspeglat bristen på förtroende från kapitalmarknadernas sida för de nya ekonomierna. Enligt ECE (1994) har reala växelkurser i nästan samtliga länder som befinner sig i denna övergångsfas apprecierats under 1992. Tendensen har fortsatt under 1993. Försämring av betalningsbalanser och svag exportutveckling i flertalet av länderna under denna period kan troligtvis sättas i samband med den reala apprecieringen. Under 1994 har kurserna deprecierats och exporten från Östeuropa har ökat påtagligt. Tydliga tecken finns också på att växelkurserna är undervärderade i flertalet länder. Exempelvis förekommer en omfattande gränshandel mellan Polen och Tyskland. Det bör observeras att växelkurserna för Östeuropas valutor överlag ligger betydligt under köpkraftsparitetsnivå, vilket rimligtvis bör betyda att kurserna på sikt apprecieras.

De östeuropeiska länderna har valt olika växelkursarrangemang. Dessa varierar från fasta växelkurser i Estland och Tjeckien, *adjustable peg* i Ungern, Slovakien och Litauen, *crawling peg* i Polen och *managed float* i Bulgarien och Rumänien (ECE, 1994). Samtliga länder har uppnått en viss nivå av valutakonvertibilitet. Denna begränsas än så länge till bytesbalanstransaktioner. Växelkurspolitiken har genomgått förändringar i flertalet länder. Exempelvis övergav Ungern "den starka forintens politik" efter en kraftig försämring av bytesbalansen (ECE, 1995).

Empiriska analyser av Östeuropas konkurrenskraft

En tidig analys av Östeuropas och det forna Sovjetunionens komparativa fördelar har presenterats av Andersson (1991). Analysen bygger på Heckscher–Ohlin-modellen och jämför regionens relativa tillgång på arbete, kapital och jordbruksmark med hjälp av en metod utvecklad av Leamer (se Leamer och Lundborg, 1995). Anderson har använt BNP per capita som mått på kapitaltillgångarna, vilket är ett mycket grovt mått. Vidare har all mark, inklusive naturliga betesmarker och ängar, inkluderats i begreppet jordbruksmark. Med denna vida definition finns det över fyra miljarder hektar jordbruksmark i världen. Anderson kommer fram till slutsatsen att Östeuropa saknar komparativa fördelar inom jordbruket. Slutsatsen är dock starkt styrd av den valda definitionen på jordbruksmark.

En OECD-studie (Oldersma och Bergeijk, 1993) har analyserat produktionsfaktorinnehållet i exporten från Polen, Ungern och Tjeckoslovakien 1990 jämfört med Västtyskland. Tabell 3.1 visar exportens fördelning på råvaruintensiva, arbetsintensiva respektive kapitalintensiva produkter samt bas- respektive högteknologiska produkter. En delvis liknande klassificering av industrier i Polen används av Kaminski som i Krausers efterföljd delar in industrier i naturresursintensiva, arbetsintensiva, teknikintensiva samt humankapitalintensiva. Resultaten syns i tabell 3.2.

Båda tabellerna ger en delvis samstämmig bild. Råvaruintensiva produkter, vilka i Polen till stor del består av kolexporten, dominerar bilden i synnerhet i Polen och Ungern. En stor del av exporten utgörs också av arbetsintensiva produkter. Påfallande liten är exporten av högteknologiska produkter. Detta är förvånande mot bakgrund av den generellt sett höga utbildningsnivån (Hamilton och Winters, 1992). De östeuropeiska länderna förefaller ha missat den informationsteknologiska revolutionen. Den industriella exporten verkar mera höra till den industriella revolutionens andra fas som drevs av stål och kemiska industrier.

På basis av FAO-statistik kan man beräkna några enkla in-

Tabell 3.1 Exportstrukturen i några östeuropeiska länder och Västtyskland 1989, procent

Klassificering av produkt	Ungern	Polen	Tjeckoslovakien	Västtyskland
Råvaruintensiv	40	45	27	9
Arbetsintensiv	21	18	27	21
Kapitalintensiv	14	18	20	28
Basteknologisk	12	8	12	15
Högteknologisk	11	10	12	27

Källa: Oldersma och Bergeijk (1993).

Tabell 3.2 Sammansättning av Polens export till EU

Industrisektorerna efter faktorintensitet	1980–83	1984–89	1990–91
Naturresursintensiv	67	63	51
Arbetsintensiv	13	16	21
Teknologiintensiv	8	9	15
Humankapitalintensiv	12	12	13

Källa: Kaminski (1993).

dex över de östeuropeiska ländernas handel. De index som beräknas bygger på idén att komparativa fördelar avslöjar sig i de faktiskt observerade handelsströmmarna (*revealed comparative advantage*). Definitionerna ges i tabellen. Observera vidare att måtten bör tolkas med försiktighet eftersom protektionistisk jordbrukspolitik inverkar på handelsströmmarna. Index visas i tabell 3.3. Vid beräkningen av specialiseringsindex har importsiffrorna korrigerats i proportion till underskottet i handelsbalansen.

Balassa exportindex definieras som andelen jordbruksprodukter i landets totala export i förhållande till andelen jordbruksprodukter i förhållande till världsexporten. Importindex definieras på motsvarande sätt. Specialiseringsindex definieras som: $(X-M)/(X+M)$, där X och M står för export respektive import.

Index ger en blandad bild för hela regionen. Resultaten tyder

Tabell 3.3 Enkla mått på komparativa fördelar och specialisering för PECO 10, 1993

	Balassa exportindex	Balassa importindex	Justerat specialiseringsindex
Albanien	180	578	-0,54
Bulgarien	225	106	0,34
Estland	190	161	0,06
Lettland	138	67	0,33
Litauen	257	152	0,26
Polen	115	138	-0,11
Rumänien	58	166	-0,50
Tjeckien	86	92	-0,06
Ungern	248	70	0,54

Anm: Måtten avser hela jordbrukshandeln enligt SITC; jämför tabellerna 3.5 och 3.6.

Källa: Egna beräkningar på basis av FAO Trade Yearbook 1995, tabellerna 5 och 7. Dessa tabeller innehåller inte data för Slovakien och Slovenien.

på att Bulgarien, Lettland, Litauen och Ungern har komparativa fördelar inom jordbruket. Albanien, Rumänien och Slovenien saknar sådana fördelar. Polen och Tjeckien ligger på svagt minus, Estland på svagt plus.

Flertalet beräkningar av Östeuropas komparativa fördelar bygger på begreppet inhemsk resurskostnad (*Domestic Resource Cost*, DRC). Begreppet har föreslagits av Bruno (1972). DRC jämför kostnader för de primära produktionsfaktorerna inom landet med det förädlingsvärde som sektorn genererar till världsmarknadspris. Den bakomliggande intuitionen är att konkurrenskraftiga aktiviteter är sådana för vilka det värdemässigt går åt mindre resurser vid inhemsk produktion än vid import. (Samma resonemang kan upprepas för export.) Ett besläktat begrepp är samhällsekonomisk räntabilitetskvote (*Social Profitability Ratio*, SPR). Gemensamt för båda begreppen är att de löpande insatserna värderas till världsmarknadspris. Ett antal beräkningar av DRC föreligger för Östeuropa. De flesta kalkylerna finns för Polen. Hugh och Hare (1991) har beräknat DRC för jordbruket och ett antal industrisektorer i Polen,

Ungern och Tjeckoslovakien. På basis av beräkningen av DRC kan de olika industrisektorerna indelas i svaga och starka sektorer. Livsmedelsindustrin har tenderat att hamna i den sistnämnda gruppen för alla tre länderna med undantag för spannmålsförädling i Polen.

Kwiecinski (1993) har beräknat DRC för 15 olika jordbruksprodukter i Polen i världsmarknadspriser och i EU-priser. I det senare alternativet bedömdes de flesta polska jordbruksprodukter vara konkurrenskraftiga med undantag för intensiv uppfödning av grisar och broiler. Bilden är en helt annan om kalkylen görs till världsmarknadspris.⁵ Polskt jordbruk förefaller generellt sett icke konkurrenskraftigt, med undantag för nötkött, ankuppfödning, kål och äpplen. Produkter som raps, lök, kyckling samt ägg blir konkurrenskraftiga vid en lägre nivå på internationella insatsvarupriser. Kwiecinski konstaterar vidare att kalkylresultaten bekräftar att relativt arbetsintensiva produkter bör ha komparativa fördelar på EU-marknaden.

DRC för polskt jordbruk och polsk livsmedelsindustri har också beräknats av Jutte (1994). Juttes beräkningar baseras på en enkätundersökning omfattande 317 jordbruksföretag. Sju jordbruksprodukter (samtliga vegetabilier) och nitton förädlingsindustrier ingick i kalkylen. För jordbruksprodukter användes holländska/danska respektive amerikanska priser. Det senare alternativet är knappast meningsfullt då amerikanska input/output-priser inte kan betraktas som alternativkostnad för det polska jordbruket. Undantag är de produkter där inget gränsskydd används. Så är fallet för vete, råg och korn som alla hade högre DRC än 1 och således inte var konkurrenskraftiga med de amerikanska priserna. Den dansk/holländska prisnivån innebar däremot att alla produkter utom potatis visade sig vara konkurrenskraftiga.

När det gäller förädlingsindustrier uppvisade ett flertal av dessa negativa förädlingsvärden till världsmarknadspris, nämligen kvarnverksamhet och pastatillverkning, sockerbruken, tillverkning av potatisprodukter, oljekvarnar samt kylförvaring. Icke-konkurrenskraftiga med positiva DRC var köttindustrier, fiskberedning, bagerier, konfektyrindustri, till-

⁵ Två alternativa uppskattningar av världsmarknadspriser användes.

verkning av läsk samt tillverkning av fodermedel. Till de konkurrenskraftiga industrierna hörde: ägg och fjäderfä, mejeriindustri, sprittillverkning, förädling av frukt och grönsaker, tillverkning av vin, tillverkning av öl, cigarettoproduktion samt produktion av koncentrat. Således bedömdes endast hälften av industrierna vara konkurrenskraftiga. Många tunga industrier var starkt förlustbringande.

Hugh och Hare (1994) har beräknat SPR-koefficienter på kort, medellång och lång sikt för Bulgarien, Polen, Tjeckoslovakien och Ungern. De kortsiktiga SPR omfattar enbart kostnader för löpande inputs. SPR blir negativa för alla sektorer där DRC är negativa, d.v.s. när en sektor genererar ett negativt förädlingsvärde till världsmarknadspris. Medellångsiktiga SPR medräknar även kostnader för arbete. På lång sikt medräknas även kapitalkostnaden. Eftersom data över kapitalstockarna inte var tillgängliga eller bedömdes som oanvändbara på grund av de redovisningsprinciper som användes under den socialistiska tiden begagnade sig författarna av kapital/output-koefficienter genererade ur amerikanska input/output-tabeller år 1977 samt som alternativt ett medelvärde för ett antal västeuropeiska länder. Tabell 3.4 sammanfattar några av Hugh och Hares resultat.

Jordbruket och livsmedelsindustrin uppvisar genomgående lägre SPR än samtliga konkurrensutsatta sektorer. De låga aggregerade siffrorna för livsmedelsindustrin förklaras av att många delbranscher uppvisar negativa SPR på medellång sikt och i många fall även på kort sikt. Detta är i synnerhet fallet för Tjeckoslovakien, där samtliga nio delbranscher inom livsmedelsindustrin uppvisar negativa SPR på medellång sikt och nästan alla även på kort sikt. I Bulgarien har två delbranscher negativa SPR, i Polen rör det sig om fyra och i Ungern om fem.

En holländsk studie av jordbruket och förädlingsindustrin i Ungern kommer till liknande slutsatser vad konkurrenskraften till världsmarknadspris beträffar. Författarna Rutten och van Bergum (citerade av Jackson och Swinnen) hävdar att "trots allt tal om det konkurrenskraftiga ungerska jordbruket är den internationella konkurrenskraften för ungerska jordbruksprodukter och livsmedel inte särskilt stark generellt sett; endast ett fåtal produkter kan betecknas som konkurrenskraf-

Tabell 3.4 Samhällsekonomiska lönsamhetskvoter (SPR) för jordbruk och livsmedelsindustri i Bulgarien, Polen, Tjeckoslovakien samt Ungern

	Bulgarien	Polen	Tjeckoslovakien	Ungern
<i>Kortsiktig SPR</i>				
Alla konkurrensutsatta sektorer	21,7	41,6	21,7	23,4
Jordbruk	39,8	33,8	19,4	44,3
Livsmedelsindustrin	6,8	-0,3	-19,9	1,2
Drycker och tobak	17,3	76,4	-16,5	11,2
<i>Medellångsiktig SPR</i>				
Alla konkurrensutsatta sektorer	8,7	28,6	6,5	10,9
Jordbruk	-2,5	26,6	19,3	-10,4
Livsmedelsindustrin	-1,3	-14,7	-8,9	-26,6
Drycker och tobak	9,1	73,4	-0,9	-27,6
<i>Långsiktig SPR</i>				
Alla konkurrensutsatta sektorer	-9,1	6,5	-8,2	-22,6
Jordbruk	-37,2	-4,6	-59,6	-31,4
Livsmedelsindustrin	-18,2	-36,4	-42,9	-26,5
Drycker och tobak	-21,6	55,1	-48,8	-24,3

Källa: Egen sammanställning på basis av tabellerna 3a, 3b, 3c i Hugh och Hare (1994).

tiga. Detta står i kontrast till tidigare bedömningar av konkurrenskraften hos den ungerska och tjeckoslovakiska livsmedelsindustrin som ansågs vara kronjuveler i respektive lands ekonomi” (Jackson och Swinnen, 1995).

Sammanfattar man resultaten från de undersökningar som presenterats ovan kan det konstateras att den bild av jordbruket och framför allt livsmedelsindustrin i Östeuropa som fram-

träder knappast är positiv. Beräknat till världsmarknadspris är det östeuropeiska jordbruket inte konkurrenskraftigt.

Jordbruket i Östeuropa förefaller däremot vara lönsamt till EU-priser. Detta bekräftas även av en undersökning av Zeddies et al. (1992). Författarna undersökte lönsamheten (täckningsbidragen) i veteodling i Tjeckoslovakien, Polen och Ungern och jämförde med Västtyskland (1990/1991). Beräkning i inhemska priser visade mycket låg förräntning för jordbruket. Ersättningen till arbete var, särskilt i Polen, en bråkdel av det som uppnåddes i Västtyskland; räknat i världsmarknadspris var odlingen direkt olönsam, i synnerhet om kapitalkostnaderna skulle täckas. Produktionen genererade däremot överskott om EU-priser användes.

De ovanstående resultaten bör dock tolkas med försiktighet. Beräkningar av DRC är osäkra. Flertalet författare (Hugh och Hare, 1991, Holmes m.fl., 1993) har analyserat sambandet mellan de beräknade DRC eller SPR och exportutveckling utan att finna det signifikanta sambandet man borde förvänta sig. Hugh och Hare tar det bristande sambandet som ett tecken på kvarvarande marknadsstörningar. Den alternativa tolkningen är att beräkningar på grund av dålig datakvalitet inte korrekt återspeglar konkurrenskraften. (Vissa diskrepanser mellan resultat av olika studier föreligger dessutom.) En annan tänkbar förklaring är att beräkningar av DRC är för aggregerade. En industri innehåller vanligtvis företag som uppvisar varierande effektivitet. Effektiva industrier som kan vara framgångsrika exportörer kan då döljas i ett i genomsnitt ineffektivt aggregat. (Det bör påpekas att de kostnader som kalkylerna baseras på är genomsnittskostnader och inte marginalkostnader.)

Har Östeuropa komparativa fördelar inom jordbruket? En sammanfattande diskussion

Uppfattningen om Östeuropaskomparativa fördelar inom jordbruket är vitt utbredd. Den återfinns inom populärdebatten och förfäktas även av flera forskare. Exempelvis hävdar Koes-

ter och Tangerman att det östeuropeiska jordbruket har komparativa fördelar inom enkla jordbruksprodukter baserade på billig arbetskraft. Koester (1993) anser att om transitionsprocessen blir framgångsrik, kommer Östeuropa att förvandlas från en stor importör av jordbruksprodukter till en stor exportör av jordbruksprodukter. Csaki (1993) har en liknade uppfattning och menar att det är lättare att öka exporten av jordbruksprodukter. MAFF (1994) hänvisar till att Östeuropa historiskt sett utgjorde Europas kornbörd. Argumentet hänför sig dock till tiden då kostnadsstrukturen i jordbruket var helt annorlunda och produktionsfaktorerna åkermark och arbetskraft har spelat en avgörande roll. Att ett arealfattigt höglöneland som Holland har klarat den interna konkurrensen inom EU så bra tyder på att andra faktorer är mera betydelsefulla nu. Mot detta kan en mycket pessimistisk syn, som representeras väl av analysen i Nallet/van Stolk-rapporten, ställas. Denna analys koncentrerar sig dock främst på de nuvarande transformationsproblemen.

Argumenten för att Östeuropa har komparativa fördelar inom jordbruk kan indelas i flera kategorier:

1. Heckscher–Ohlin-inspirerade argument som åberopar riklig tillgång till billig arbetskraft samt åkerareal.
2. Ricardianska argument som bygger på att jordbruket använder sig av en ”enkel” teknologi och att gapet till väst är mindre för jordbrukssektorn än för industrin.
3. Argument som hävdar att det skulle vara lättare att snabbt svara på efterfrågan på jordbruksprodukter än på industriprodukter.

Tillgången på åkermark i Östeuropa är relativ riklig. Räknat per capita finns det dubbelt så mycket mark i Östeuropa som i EU, närmare bestämt 0,4 hektar mot 0,21. (Stora skillnader förekommer dock mellan länderna, se vidare tabell 5.1). Detta tyder på att de östeuropeiska länderna skulle kunna ha komparativa fördelar i markintensiva produkter som spannmål och oljeväxter. En annan produktionsfaktor som förekommer i riklig mängd i Östeuropa är arbetskraft. Implikationer av detta för jordbruket är dock inte entydiga. Som helhet är det väster-

ländska jordbruket kapitalintensivt snarare än arbetsintensivt och stora skillnader föreligger mellan olika produkter. Tabell 3.5 visar kostnadsstrukturen i olika produktionsgrenar i danskt jordbruk. Kostnaderna har delats in i insatsvaror från konkurrensutsatta industrier, insatsvaror från skyddade industrier, arbete och kapital. Markräntor har man bortsett från.

Tabell 3.5 Kostnadsstrukturen i danskt lantbruk, procent

	Spannmål	Oljeväxter	Fläsk	Mjölk
Konkurrensutsatta insatsvaror	30	35	59	33
Skyddade insatsvaror	13	15	8	13
Arbete	25	25	17	33
Kapital	32	25	16	20

Källa: Egna beräkningar på basis av Räkenskapsresultat för danska lantbruk (1994). Inputs som producerats på gården (t.ex. grovfoder) har dekomponerats i externa kategorier.

Den mest arbetsintensiva produkten i tabell 3.5 är mjölk. Arbetsintensiteten kan dessutom ökas ytterligare genom att substituera köpta inputs med eget arbete. De östeuropeiska länderna skulle således kunna ha en komparativ fördel när det gäller mjölkproduktion. Konkurrenskraften bestäms dock som påpekades tidigare av effektiviteten i hela kedjan. Kvaliteten i mjölkproduktionen har varit bristfällig på grund av sanitära problem vid uppsamling, förvaring och hantering (Egger, 1992). När det gäller fläsk är foder den viktigaste kostnadsposten vilket gör billigt foder utslagsgivande för konkurrenskraften. Den starka koncentrationen av fläskproduktion till Holland som med sin närhet till hamnarna hade tillgång till billigt foder visar detta mycket tydligt.

Produktionen av ägg och fjäderfä är ännu mindre arbetsintensiv. De två sistnämnda produktionsgrenarna kännetecknas dessutom av betydande skalfördelar. Produktionen är koncentrerad till stora enheter och ser tämligen likartad ut i olika länder. Fodret är den största kostnadsposten. Dessutom är produktionen känslig för störningar såsom sjukdomar. Båda dessa

faktorer är knappast till Östeuropas fördel. Detta bekräftas också av att prisgapet mellan EU och Östeuropa är relativt litet för denna produktgrupp. I vissa länder är priserna rent av högre än i EU. De i särklass mest arbetsintensiva produkterna är frukt och grönsaker. Dessa produkter kräver oftast ingen förädling. Östeuropa har onekligen klara komparativa fördelar när det gäller frukt och grönsaker.

Föreställningen att de östeuropeiska länderna har komparativa fördelar i jordbruket snarare än i industrin, därför att den teknologi produktionen bygger på är ganska osofistikerad och gapet till väst således mindre, är rätt vanlig i populärdebatten. De tillgängliga empiriska analyserna som presenterades i det föregående avsnittet strider dock mot denna uppfattning. Den sociala räntabiliteten för jordbruket och livsmedelsindustrin ligger under genomsnittet för de konkurrensutsatta sektorerna. Argumentet används dock även omvänt, d.v.s. teknologigapet åberopas som skäl för den väntade produktionsexpansionen. Eftersom jordbruksteknologin påstås efterbliven finns det mycket att ta igen. Exempelvis påstår OECD (1995) att förädlingsvärdet per hektar i Östeuropa svarar mot hälften av nivån inom EU, vilket skulle lämna utrymme för expansion. Spridning av bruttoförädlingsvärdena per hektar inom EU är dock mycket större. Holland ligger på nära 4 000 ECU och Portugal ligger på 500.

Argumentet att jordbruket skulle ha lättare att svara på nya impulser från marknaden förutsätter implicit att omställningsproblemen inom jordbruket är mindre än för de andra sektorerna. Detta är direkt felaktigt vilket visades i kapitel 2. Tangerman har hävdat att jordbruksproduktionen har sjunkit mindre än industriproduktionen, vilket kan tolkas bero på jordbrukets robusthet. Argumentet låter bestickande men håller inte vid en närmare analys. Jämförelsen är helt enkelt för aggregerad för att vara meningsfull. Medan jordbruket tillverkar produkter som i princip är eftertraktade av konsumenterna har industrisektorerna omfattat många varor vars produktion absorberade resurser och räknades i BNP men som visade sig vara värdelösa när köparna inte längre förmenades möjligheten att välja andra alternativ. Marknaden har åsatt dessa produkter ett nollvärde. (Den ökända Trabanten utgör här ett bra

exempel.) Dessutom var den tunga industrin överdimensionerad. En ytterligare förklaring till industrins nedgång utgör nedläggningar av försvarsindustrier. Alla dessa förändringar var ofrånkomliga vid övergången till en marknadsekonomi men är att betrakta som en engångsföreteelse.

Avslutningsvis kan det vara värt att titta närmare på hur den östeuropeiska exporten har utvecklats. En gemensam trend kan observeras i flertalet östeuropeiska länder, särskilt tydligt för exporten av jordbruksprodukter. Länderna har noterat stora exportframgångar under 1991–1992. Exporten har sedermera mattats av och importen börjat öka. Under 1994 har vissa av länderna, i synnerhet Polen och andra länder där den ekonomiska utvecklingen vänt uppåt, åter visat framgångsrik export. Den ursprungliga exportökningen kan egentligen inte kallas för en exportframgång. Fenomenet var klart underblåst av temporära överskott. Dessa uppkom till följd av desubventioneringen och liberaliseringen av ekonomin. Den inhemska konsumtionen sjönk på grund av sjunkande inkomster och borttagande av livsmedelssubventioner. Det som blev över exporterades vilket underlättades av lågt värderade valutor. Sedermera sjönk även jordbruksproduktionen och överskottsutbudet krympte. Permanenta exportframgångar förutsätter vidare, förutom ett stabilt utbud av exporterbara produkter, tillgång till en institutionell infrastruktur för att främja exporten, inte minst exportkrediter, exportförsäkringar och garantier, marknadsinformation och marknadsföring. (Det är värt att notera att Polens framgångar med förädlade livsmedel på den ryska marknaden tillskrivs införande av exportkrediter (FAPA, 1995).

Svensk jordbrukshandel med Östeuropa nu och i framtiden

Sverige är nettoimportör av livsmedel och jordbruksvaror. Importen uppgick 1994 till drygt 31 miljarder kronor, medan exporten samma år bara var drygt 10 miljarder. Den svenska jordbrukshandelsbalansen förbättrades förra året, eftersom exporten ökade med 36 procent medan importen ökade med 22

procent. Handeln med EU-12 dominerar såväl på export- som på importsidan. Handeln med öst är relativt sett blygsam men har ökat kraftigt. I tabell 3.6 visas den svenska importen från Östeuropa, d.v.s. de elva östeuropeiska länderna som analyseras, EFTA och EU-12. Tabell 3.7 ger motsvarande siffror för exporten. Handeln redovisas uppdelad på produktgrupper enligt SITC på två-siffrersnivå.

Tabell 3.6 Svensk import av livsmedel och jordbruksprodukter 1994 från Östeuropa, EU-12 samt EFTA, Mkr respektive procent

	ÖE	%	EU	%	EFTA	%
00 Levande djur	1,3	0,1	59	0,4	17	0,4
01 Kött och köttvaror	284,8	27,4	730	4,7	133	3,0
02 Mejeriprodukter	36,5	3,5	727	4,6	194	4,4
03 Fisk, kräft-blötdjur	77,6	7,5	889	5,7	1 494	32,5
04 Spannmål	14,8	1,4	1 095	7,0	180	4,1
05 Fukt och grönsaker	360,0	34,5	4 070	26,0	364	8,2
06 Sockerprodukter	67,9	6,5	746	4,8	98	2,2
07 Kaffe, te, kakao	10,5	1,0	1 255	8,0	684	15,5
08 Fodermedel	30,5	2,9	1 185	7,6	218	4,9
09 Diverse livsmedel	4,8	0,5	1 180	7,5	371	8,4
11 Drycker	82,9	8,0	2 950	18,8	148	3,3
12 Tobak	5,9	0,6	150	1,0	470	10,7
22 Oljeväxtfrö	29,8	2,9	157	1,0	4	0,0
4 Oljor och fetter	34,1	3,3	477	3,0	92	2,1
<i>Summa</i>	<i>1 041,4</i>	<i>100,0</i>	<i>15 674</i>	<i>100,0</i>	<i>4 407</i>	<i>100,0</i>

Källa: Egen bearbetning av handelsstatistiken enligt Uh 21 SM 9501.

Anm: Observera att Östeuropa i tabellen ovan ej omfattar Ryssland utan enbart de elva länder som ingår i vår analys.

Tydliga likheter mellan den svenska importens fördelning vid import från Östeuropa (ÖE) och EU-12 kan observeras. Ett enkelt sätt att jämföra handelsstruktur mellan olika regioner ges av ett likhetsindex, EI.⁶ Indexvärdet varierar mellan ett, när importstrukturen är helt identisk, och noll. Beräkningen av

⁶ EI definieras som $1 - \sum (s_i \text{ EU} - s_i \text{ ÖE})^2$, där s står för andel för respektive produktgrupp i den samsammanlagda importen (eller exporten).

likhetsindex för importen för (ÖE/EU) ger ett värde på 0,91, vilket visar på en mycket stor likhet i importstrukturen. Trots att importen från EU-12 var femton gånger så stor är fördelningen på varugrupper likartad. Något mindre lik är importen från Östeuropa och EFTA. Indexvärdet uppgår till 0,85. Ungefär samma värde erhålls vid jämförelse av importen från EFTA och EU-12 (0,85).

Tabell 3.7 Svensk export av livsmedel och jordbruksprodukter 1994 till Östeuropa, EU-12 samt EFTA, Mkr respektive procent

	ÖE	%	EU	%	EFTA	%
00 Levande djur	1,3	0,1	32	1,0	21	0,9
01 Kött och köttvaror	55,7	5,9	152	4,7	93	4,1
02 Mejeriprodukter	73,5	7,8	179	5,3	178	7,8
03 Fisk, kraft-blötdjur	33,9	3,6	447	13,7	323	14,2
04 Spannmål	26,2	2,7	547	16,8	427	18,8
05 Fukt och grönsaker	19,8	2,1	268	8,2	213	9,4
06 Sockerprodukter	12,7	1,3	133	4,1	178	7,8
07 Kaffe, te, kakao	34,0	3,6	588	18,0	553	24,4
08 Fodermedel	17,6	1,8	22	0,7	116	5,1
09 Diverse livsmedel	355,0	37,8	345	10,6	375	16,5
11 Drycker	134,4	14,3	196	6,0	71	3,1
12 Tobak	5,9	0,6	24	0,8	85	3,7
22 Oljeväxtfrö	0,5	0,0	12	0,4	9	0,4
4 Oljor och fetter	168,3	17,9	314	9,6	129	5,7
<i>Summa</i>	<i>938,8</i>	<i>100,0</i>	<i>3 260</i>	<i>100,0</i>	<i>2 271</i>	<i>100,0</i>

Källa: Se tabell 3.6.

Beräkning av EI för exporten ger följande värden: (ÖE/EU) = 0,85 (ÖE/EFTA = 0,83, (EU/EFTA) = 0,99. Den svenska exporten skiljer sig mera än importen mellan regioner. Exporten till EU och EFTA hade en nästan identisk struktur.

I tabell 3.8 ges den svenska importen fördelad på samma varugrupper som ovan från de elva länder, som ingår i vår analys. Albanien har utelämnats (samma gäller även tabell 3.9) eftersom ingen livsmedelshandel med Sverige ägde rum 1994.

Den svenska livsmedelshandeln med Östeuropa är i det när-

Tabell 3.8 Svensk import av jordbruksprodukter och livsmedel från PECO 10, 1994, Mkr, uppdelad på varugrupper enligt SITC, tvåsiffrsnivån

	Bulga- rien	Est- land	Lett- land	Lita- uen	Polen	Rumä- nien	Slova- kien	Slove- nien	Tjec- kien	Ung- ern
00 Levande djur					1,0				0,3	
01 Kött, köttvaror		1,2		0,9	131,9	9,8	0,5	2,3	9,5	128,7
02 Mejeriprodukter	3,2	1,9		1,0	20,3		1,1		7,4	1,6
03 Fiskprodukter		22,7	21,1	1,2	24,1			7,0	1,5	
04 Spannmål					2,5			4,1	6,2	0,7
05 Fukt och grönsaker	1,8	33,1		1,6	182,8	2,5	0,7	2,4	2,6	132,6
06 Sockerprodukter			3,3	3,7	57,2				0,7	3,0
07 Kaffe, te, kakao	0,1				0,4			3,8	4,7	1,7
08 Fodermedel		1,7	10,3	3,4	14,7				0,3	0,1
09 Diverse livsmedel	0,2				0,7			3,0	0,0	0,9
11 Dryck	32,1				3,2	6,5	3,4	2,8	16,1	18,8
12 Tobak					5,9					0,0
22 Oljeväxtfrön					0,1				2,1	25,5
4 Oljor, fetter		1,8	1,6	1,0	16,9				9,9	2,9
<i>Summa</i>	<i>40,0</i>	<i>62,4</i>	<i>36,3</i>	<i>12,7</i>	<i>461,7</i>	<i>18,8</i>	<i>7,0</i>	<i>25,4</i>	<i>61,3</i>	<i>316,0</i>

Källa: SCB.

maste i balans, med en viss övervikt för importen. (Detta till skillnad från handeln med EU där Sverige är en stor nettoimportör.) Balansen finns dock enbart på den aggregerade nivån och gäller inte de enskilda länderna. Vissa, som t.ex. Ungern, är klara nettoexportörer till Sverige. Andra, främst Baltikum, är klara nettoimportörer. Sveriges viktigaste handelspartner för livsmedelshandel med Östeuropa är Polen. Landet är störst både som säljare och köpare av livsmedel och jordbruksprodukter från/till Sverige. Polens export till Sverige domineras av frukt och grönsaker, färska och frysta. En omfattande polsk export av kött och köttprodukter förekommer också. Den polska importen från Sverige är störst för gruppen diverse livsmedel (09). Den omfattar bl.a. margarin och annat matfett som Polen köper för 24,8 Mkr. Den svensk-polska handeln förefaller stämma med de tidigare presenterade analyserna av komparativa fördelar. Arbetsintensiva produkter dominerar den polska ex-

Tabell 3.9 Svensk export av jordbruksprodukter och livsmedel till PECO10, 1994, Mkr, enligt SITC

	Bulga- rien	Est- land	Lett- land	Lita- uen	Polen	Rumä- nien	Slova- kien	Slove- nien	Tjec- kien	Ung- ern
00 Levande djur									0,9	0,4
01 Kött, köttvaror		6,5	5,6	2,0	30,0	0,6		0,7	0,4	9,9
02 Mejeriprodukter	0,5	12,0	3,9	9,5	16,9	1,4	2,0		8,5	18,8
03 Fiskprodukter		6,7	4,5	2,3	17,9	1,0			1,4	0,1
04 Spannmål		4,5		1,1	19,5				0,5	0,6
05 Frukt, grönsaker		9,9	3,2	2,3	1,7			0,9		1,8
06 Sockerprodukter	0,6	8,8			1,1			1,3	0,5	0,4
07 Kaffe, te, kakao		19,7	3,2	2,8	2,7	1,0		2,0	2,2	0,4
08 Fodermedel		7,6	6,5		0,1		1,4		2,0	
09 Diverse livsmedel		43,8	19,6	19,0	244,7	2,3	5,3		6,9	13,4
11 Dryck	6,2	41,3	12,8	67,5	0,6				3,1	2,9
12 Tobak	1,5	2,5			0,5				0,2	1,2
22 Oljeväxtfrön					0,5					
4 Oljor, fetter	11,0	4,0	3,4	13,6	61,1	11,5	3,5		35,4	24,8
<i>Summa</i>	<i>19,4</i>	<i>167,3</i>	<i>62,7</i>	<i>120,1</i>	<i>397,3</i>	<i>17,8</i>	<i>12,2</i>	<i>4,9</i>	<i>62,0</i>	<i>74,7</i>

Källa: SCB.

porten, medan förädlingsindustrins bristande effektivitet återspeglar sig i importen. Handeln är dock tämligen diversifierad och omfattar flera olika produktgrupper.

Sveriges näst största importland i öst är Ungern. (Tillsammans med Polen svarar Ungern för över 75 procent av den svenska importen från Östeuropa.) Även här utgör kött och grönsaker tillsammans med vin de största importprodukterna. Ungern köper däremot relativt lite svenska livsmedel. Litauen, Lettland och främst Estland är alla stora nettoimportörer av svenska livsmedel/jordbruksprodukter. En icke föraktlig del av den svenska exporten dit utgörs av starkspriten Absolut Vodka som de baltiska länderna köper för över 100 miljoner. Störst är försäljningen till Litauen som importerar för 61 Mkr. Analyserar man den litauiska handelsstatistiken (se kapitel 4) utgör drycker en viktig exportpost. Troligtvis rör det sig, åtminstone delvis, om en reexport av den svenska vodkan, till Ryssland. (Den direkta försäljningen av vodka till Ryssland uppgick 1994

till 208,9 miljoner kronor.) De baltiska länderna är också stora importörer av svenskt margarin (70 miljoner kronor). Även Ungern och Bulgarien importerar margarin. Margarinexporten till Östeuropa har ökat kraftigt sedan 1992. Hela exporten till Östeuropa och Ryssland har mer än fyrdubblats på två år. Som redan nämnts hade Sverige ingen livsmedelshandel med Albanien. Mycket blygsamt är också handelsutbytet med Slovakien och Rumänien. Handeln med Bulgarien domineras av vinimporten till Sverige.

Siffrorna över handelsstatistiken som redovisas ovan härrör sig från 1994, d.v.s. året innan Sverige blev medlem i EU. Det innebär att handeln kan tänkas påverkas av det svenska medlemskapet. Den svenska importen från Östeuropa och från EU var 1994 mycket likartad som beräkningen av likhetsindex har visat. Med så starka likheter mellan importen från båda områdena föreligger det en betydande risk för en handelsomfördelning från Östeuropa till EU. Till de negativa konsekvenserna av en tullunion hör nämligen att handeln kan omfördelas, eftersom relativa priser för importen innanför respektive utanför unionen ändras. Huruvida detta kommer att ske kommer bl.a. att bero på omförhandling av de frihandelsavtal som Sverige hade med Östeuropa och som omfattade vissa kvoter av livsmedel.

Den svenska livsmedelsexporten till PECO 11 samt övriga Östeuropa inklusive Ryssland har ökat påtagligt. Exporten till Baltikum har ökat med 167 procent under 1994 medan exporten till Polen har fördubblats. För hela regionen, d.v.s. också Ryssland m.m. har ökningen varit 116 procent. Regionen är därmed en mycket viktig marknad för svenskt jordbruk och inte minst för livsmedelsindustrin, eftersom det främst rör sig om högförädlade livsmedel. Margarin och Absolut Vodka har, som redan nämnts, varit stora försäljningsframgångar. Till andra produkter som också sålts bra på den östeuropeiska marknaden hör glass. Ungern, Polen och Estland är stora köpare. Omfattande export av fisk och fiskprodukter har gått till Polen. Jordbruksverket (1995a) nämner flera anledningar till de svenska exportframgångarna: svag krona som har stärkt svenska produkters konkurrenskraft, bilaterala avtal, stor importefterfrågan i Östeuropa samt exportbidrag och exportfräm-

jande åtgärder. Förväntan om EU-medlemskap har också gjort att livsmedelsföretag har blivit exportorienterade och gjort medvetna exportsatsningar. Dessa förklaringar är tillämpliga för den svenska livsmedelsexporten i allmänhet.

Ser man på Östeuropa och frågar vilka utsikterna är för den långsiktiga potentialen för export till regionen är det främst tre faktorer som är av betydelse: efterfrågeutvecklingen, omstrukturering av livsmedelsindustrin samt jordbruks- och handelspolitikens utveckling.

När det gäller utveckling av livsmedelsefterfrågan i Östeuropa är det främst förändringar av den aggregerade hushållsinkomsten, inkomstfördelningen, relativa priser på livsmedel samt smak- och preferensförändringar som är av betydelse. Livsmedelskonsumtionen var historiskt sett mycket hög i Östeuropa, inte bara i relativa utan även i absoluta termer. Det är inte troligt att konsumtionen återgår till samma nivå under en överskådlig tid. Den ekonomiska återhämtningen sedan 1994 har dock lett till en viss upphämtning. Östeuropas tidigare jämna inkomstfördelning har förbytts i en tilltagande inkomstolikhet. Vissa grupper har inte kunnat eller haft möjligheter att anpassa sig till de nya omständigheterna. Andra har lyckats desto bättre. I synnerhet har en ny, framgångsrik och köpstark företagarklass uppstått. Denna har ofta efterfrågat högkvalitativa, importerade industriprodukter och livsmedel.

Av betydelse är också förändringar i de östeuropeiska konsumenternas preferenser. Enligt FAPA (1995) håller de polska konsumenterna på att lägga om sin diet från animaliska till vegetabiliska fetter. De svenska framgångarna med försäljning av margarin på den polska marknaden har onekligen underlättats av detta. Kvalitetsmargarin är en tekniskt avancerad produkt. Detta gäller inte minst lättmargarin där speciell teknik krävs för att blanda fett med vatten för att få ner fetthalten till 40 procent.

Den östeuropeiska livsmedelsindustrin har brottats med klara kvalitetsproblem. Tydliga förbättringar kan dock noteras. Ofta har dessa varit knutna till utländska direktinvesteringar. Ser man exportmöjligheter på längre sikt bör det observeras att de citerade analyserna pekar på en dålig samhällsekonomisk lönsamhet för den östeuropeiska livsmedelsindustrin

även längre fram, vilket skulle kunna tyda på bestående exportframgångar. I samma riktning pekar också den relativt svaga utvecklingen av investeringar. Enligt Bofinger (1995) har investeringarnas andel av BNP sjunkit i nästan alla östeuropeiska länder. Grosfeld och Roland (1995) uppmärksammar bristen på strategiska anpassningar bland östeuropeiska företag där restruktureringen har koncentrerat sig på nedläggningar av olönsam produktion, nedskärningar av överflödigt arbetskraft samt utförsäljningar av icke-produktiva tillgångar. Analyserna kan dock vara alltför aggregerade för att dra slutsatser om enskilda produkter som glass eller margarin.

Sett ur polsk synvinkel kan det påpekas att strukturen på den polska handeln förefaller stämma med bilden av de teoretiskt framräknade komparativa fördelarna. Frukt och grönsaker dominerar och exporten av högförädlade livsmedel är relativt liten. Detta är i synnerhet fallet om man analyserar exporten till EU där högförädlade livsmedel (enligt klassificering av FAPA, 1995) endast svarar för 2,8 procent av den totala exporten, medan råvaror svarar för 30,0 procent. (Alla siffror är snitt för 92/94.) Samtidigt är den polska exporten till Ryssland och övriga OSS dominerad av högförädlade livsmedel (53,8 procent). Denna export förefaller dessutom att åter ta fart både för Polen och Ungern. Den västerländska livsmedelsindustrin säljer i Polen medan den polska livsmedelsindustrin expanderar österut. Liknade erfarenheter har även gjorts av Estland. Den inhemska mejeriindustrin säljer gärna i Ryssland, eftersom den har svårt att klara kraven i väst. Man är samtidigt rädd att fastna på denna, som man bedömer, lågkvalitativa marknad (Almere, 1995).

Exportframgångarna för svensk del har även påverkats av handelsavtalens utformning och inte minst av jordbrukspolitikerna i de östeuropeiska länderna. I Estland är livsmedelshandeln i det närmaste fri. Den stora exporten till Estland förklaras onekligen av detta faktum. Även Lettland och Litauen har haft ett lågt gränsskydd. En del av importen har återexporterats till väst i form av försäljning till turister. Stor och ökande import av livsmedel till Östeuropa kommer med stor sannolikhet att resultera i tendenser att öka skyddet till det egna jordbruket och livsmedelsindustrin (se vidare nästa kapitel).

4. Kommer jordbrukspolitiken i öst att följa i Västeuropas fotspår?

De industrialiserade länderna, i synnerhet i Västeuropa, bedriver en starkt protektionistisk politik. Den fråga som anmäler sig är huruvida de östeuropeiska länderna kommer att tillämpa en liknande jordbrukspolitik som de västliga industrialiserade marknadsekonomierna. Dessa länder strävar efter att förvandlas till sådana ekonomier. En komplikation i sammanhanget är GATT-avtalets undertecknande i öst. Därmed kan jordbrukspolitiken i öst inte längre utformas oberoende av internationella regler. GATT-avtalet och dess implikationer presenteras närmare i kapitel 5.

Nedan anläggs ett beskrivande och förklarande angreppssätt: Hur och varför ser politiken ut som den gör? Vi finner det dock lämpligt att börja med ett normativt perspektiv och fråga oss om en västerländsk jordbrukspolitik vore lämplig för Östeuropa att kopiera?

Föranleder Östeuropas situation en speciell jordbrukspolitik?

Kritiska analyser av västvärldens jordbrukspolitik är mycket talrika. Se exempelvis Winters (1988) artikel om s.k. icke-ekonomiska skäl att stödja jordbruket eller Bolin och Swedenborg (1992.) Policy-rekommendationerna som följer från alla dessa analyser är att den jordbrukspolitik som bedrivs i väst skyndsamt bör avskaffas eller reformeras.

Man skulle kunna hävda att situationen i Östeuropa är helt annorlunda än den i väst. Jordbruket verkar inte i en stabil miljö med väl fungerande marknader och institutioner. Ett gene-

rellt välfärdssystem som kan göra sektorspecifika skyddsnät obehövliga är ofta inte heller tillräckligt väl utbyggt. Privatisering och transformation av jordbruket har som framgår av de föregående kapitlen medfört svåra problem såsom oklara äganderätter, produktionsstörningar m.m. Makroekonomisk instabilitet och höga räntor försvårar jordbrukets situation. Skulle jordbrukspolitiken, d.v.s. en CAP-liknande intervention, kunna vara en lösning på de problem som jordbrukssektorn upplever? Kan de *temporära marknadsimperfektioner* som föreligger under transformationsprocessen motivera ett stöd till jordbruket? Slutligen kan det finnas strategiska skäl att kopiera CAP. En dylik kopiering vore kanske rent av motiverad eftersom länderna i väst skyddar sina jordbruk och främjar sin export med subventioner.

Ett flertal olika problem kan identifieras i Östeuropas jordbruk (jfr Buckwell, 1994): fallande produktion, fallande inkomster, oklara äganderätter och olämplig produktionsteknologi, pris- och kostnadspress till följd av lantbrukarnas svaga marknadsposition, avsaknad av marknadsinformation och brist på kunskaper och kvalifikationer, svårigheter att erhålla krediter etc. Generellt sett kan man hävda att jordbrukspolitiken inte lämpar sig som lösning på dessa problem, i synnerhet när de rör äganderätter, produktionsteknologi eller marknadsinformation. Intressant nog ansluter sig även EU-kommissionen till ett dylikt synsätt i sin genomgång av situationen i tio östeuropeiska länder (EU, 1995). Liknande ståndpunkter intas även av Karp och Stafaou (1994). De förordar i stället kreditsubventioner.

Ett mera seriöst motiv för temporär protektionism är de marknadsimperfektioner som finns i Östeuropa under transaktionsperioden. Förekomsten av sådana imperfektioner inklusive marknadsmakt gör att den aktuella ekonomiska framgången hos olika sektorer och företag inte nödvändigtvis återspeglar den sanna konkurrenskraften. Risken finns således att jordbruket kan slås ut inte därför att det inte är effektivt utan därför att de andra sektorerna är ineffektiva. Ett temporärt gränsskydd skulle i detta läge kunna vara en effektiv lösning. Detta är dock ett klassiskt second best-argument. En klart bättre lösning är att inte kompensera lantbrukare för andra

sektors ineffektivitet utan att söka undanröja denna. All erfarenhet visar att protektionism när den en gång har införts är svår att avskaffa. Vidare riskerar ineffektiviteten att permanentas när omvandlingstrycket sjunker.

Ett annat argument i anslutning till temporära imperfektioner är att de inhemska priserna riskerar att variera kraftigt på grund av dålig marknadsinformation, otillräcklig lagring etc. Ett interventionssystem med mycket låga interventionspriser, som endast utlöses i nödfall, skulle i detta läge kunna skapa ett rimligt mått av prisstabilitet. Eftersom detta skulle minska prisrisker för producenterna skulle dessutom jordbrukets transformation underlättas. Skall man återigen åberopa erfarenheter som gjorts på andra håll kan det påpekas att de "minimala" interventionspriserna tenderar att öka med åren. (Det är således svårt att hålla isär uppgiften att stabilisera och att höja priserna. GATT-avtalet skulle dock kunna förhindra att detta sker.)

Ett argument för en protektionistisk jordbrukspolitik som ofta upprepas av jordbrukspolitikerna i öst är att en dylik politik, i synnerhet om den modelleras efter CAP, skulle vara ett led i förberedelsen inför ett framtida medlemskap i EU. Argumentet är givetvis rent nonsens. Ingen av nykomlingarna i EU har haft samma jordbrukspolitik från början. Även Norge med världens mest invecklade och säregna jordbrukspolitik lyckades förhandla fram ett anslutningsavtal som omfattade jordbruket. En kopiering av CAP skulle snarare fördröja ett framtida medlemskap. En dylik politik är helt enkelt för kostsam för Östeuropa (jfr kapitel 7) och skulle inverka menligt på regionens utveckling och därmed möjligheterna till medlemskap för länderna i fråga.

Något annorlunda argumentation för jordbrukspolitiska interventioner har framförts av Munk (1992). Eftersom det skulle bli dyrt för EU att absorbera de östeuropeiska länderna om dessa skulle utvecklas till stora jordbruksexportörer bör dessa länder bedriva en jordbrukspolitik som inriktas på att upprätthålla balans mellan utbud och efterfrågan. Detta ligger i ländernas intresse eftersom medlemskapet, som på så sätt skulle underlättas, förväntas vara fördelaktigt för dem. Argumentationen är givetvis haltande. Har länderna genuina komparati-

va fördelar inom jordbruket skulle en dylik politik knappast gynna deras intressen. Vidare kan det vara riskabelt för dessa länder att i förväg spekulera om den gemensamma jordbrukspolitikens framtida utseende, i synnerhet för länder där medlemskapet ter sig avlägset (Karp och Stefanou, 1994).

Exporten av jordbruksprodukter från EU och andra OECD-länder sker mestadels med hjälp av exportsubventioner. Denna export har ökat påtagligt och handelsbalansen mellan öst och väst på jordbrukshandelns område har förskjutits till Östeuropas nackdel. Konkurrens av detta slag är givetvis orättvis. Icke desto mindre kan den inte motivera att gränsskydd används. För alla små länder som inte kan påverka sina terms of trade vare sig genom att variera sin handelsvolym eller genom att förändra den egna handelspolitiken för att framtvinga eftergifter, gäller det att världsmarknadspriserna måste ses som alternativkostnad oavsett anledningen till deras nivå. Samtidigt bör det understrykas att ÖE-länderna bör skydda sina marknader från destabiliserande dumpning av tillfälliga överskottskvantiteter eller onödiga livsmedelshjälp.⁷

Varför finns det en speciell jordbrukspolitik? En teorigenomgång

Litteraturen som försöker förklara varför det bedrivs en speciell politik för just jordbrukssektorn är mycket omfattande. Nedanstående korta sammanfattning gör inga anspråk på fullständighet. Syftet är i stället att belysa ett antal distinkt olika ansatser för att generera hypoteser för att testa dem i Östeuropa. Den mest kända förklaringsmodellen till varför det finns en speciell jordbrukspolitik har formulerats av Anderson och Hayami (1985). Författarna har analyserat jordbrukspolitiken i ett

⁷ Livsmedelshjälp till Polen i form av spannmål exemplifierar både en prispressande och en destabiliserande effekt. Efter skörden 1989 hade de polska bönderna bestämt sig för att tjuvhålla på spannmålen i hopp om bättre priser längre fram. Den förmenta spannmålsbristen har resulterat i hjälp från väst som i sin tur ledde till en överskottssituation, sjunkande priser och krav på stöd från böndernas sida.

brett urval av länder från u-länder till de mest utvecklade industriländerna. Här framgår det tydligt att de rika länderna stödjer sina jordbruk medan de fattiga snarare beskattar det. (Bilden är dock något mera nyanserad vid närmare påseende. Även fattiga nettoimportörer av mat har en benägenhet att stödja sina matproducerande sektorer.)

Eftersom länderna i Östeuropa befinner sig på olika utvecklingsstadier – vissa är rena u-landsekonomier – kan Anderson–Hayami-modellen vara av intresse för regionen. Modellen bygger på en ansats utvecklad av bl.a. Stigler och Peltzman där politiken genereras ur jämvikt på den politiska marknaden. Högt stöd till jordbruket i de industrialiserade länderna förklaras av att jordbrukspolitiken efterfrågas starkt av bönderna som är få och därför välorganiserade. De rika konsumenterna bjuder svagt motstånd. Det motsatta gäller för u-länderna. Där spenderar de fattiga konsumenterna en stor del av sin inkomst på livsmedel och är därför mycket känsliga för höga matpriser. U-landsbönderna är många och gruppen har följaktligen svårt att kontrollera fripassagerare vilket försvårar eller hindrar deras kollektiva handlande. Anderson–Hayami relaterar således den politiska marknads utbuds- och efterfrågekurvor för jordbrukspolitiska interventioner till graden av ekonomisk utveckling och hävdar att det finns ett systematiskt samband så att länderna förflyttar sig från beskattning till stöd alltefter som de utvecklas. Sådana förflyttningar kunde faktiskt observeras när NIC-länderna studerades. Modellen (som formulerats verbalt) har testats ekonometriskt genom att använda jordbrukets andel av BNP eller sysselsättning i stället för de icke observerbara politiska variablerna. Flera andra studier har funnit en liknande korrelation mellan BNP-nivå och stödnivå. Det är dock svårt att finna en generell teoretisk förklaring för en dylik inkomsteffekt (Gardner, 1989).

Swinen (1994b) kommer till en liknande slutsats om sambandet mellan den ekonomiska utvecklingen och stödnivån men av andra skäl. Omfördelning mellan bönder och icke-bönder uppkommer som respons på inkomstskillnaden mellan dessa två grupper. Modellen implicerar att protektionismen kommer att öka när andelen bönder i den totala sysselsättningen sjunker. (Andra variabler av betydelse för protektionismen är

jordbrukets andel i BNP, matens andel av budgeten samt jordbrukets kapitalintensitet.) Omfördelningen till bönderna är inte ett uttryck av benevolens.⁸ Inte heller är det ett resultat av tryck från välorganiserade grupper. Omfördelningen förklaras av att stödet från vinnarna är starkare än förlorarnas motstånd. Stödet och motståndet genereras av de, något ad hoc-betonade, stödfunktioner som omvandlar de individuella fördelarna (eller rättare sagt nyttonivåerna) till politiskt beteende. Man skulle vidare kunna hävda att en dylik modell är bättre lämpad att förklara omfördelningspolitik i största allmänhet snarare än omfördelning till en viss sektor. Varför finns det i så fall inte motsvarande specialpolitik i andra sektorer där inkomsterna ligger under genomsnittet?

Den kritiska punkten i modellen ovan är tanken att ett starkt stöd från ett fåtal uppväger ett svagt motstånd från många. En dylik ansats fokuserar på en politiker som redan sitter vid makten snarare än på en valsituation.⁹ Röstar man om saken kan stödet uppfattas som antalet ja-röster, och ett starkare stöd från få kan inte uppväga ett aldrig så svagt motstånd från många (i synnerhet om den politiska omröstningen sker direkt och folk röstar efter plånboken). Medianväljarmodeller som bättre lämpar sig för att analysera valsituationer har dock inte tillämpats för att förklara jordbrukspolitiken.¹⁰

Typiska public choice-modeller som används för att analysera jordbrukspolitiken eller protektionism i största allmänhet, ignorerar ideologins roll. Politiken ändras när den bakomliggande styrkebalansen mellan konkurrerande grupper föränd-

⁸ Liknande omfördelningar kan dock även genereras ur modeller inom public finance-litteraturen där en social welfare function maximeras.

⁹ Detta är givetvis fallet också för A/H-modellen när intressegruppers inflytande åberopas. Även Beckers (1983) modell där politiska åtgärder uppstår ur det tryck/mottryck som konkurrerande grupper utövar ignorerar röstningen. Beckers modell har också tillämpats på jordbrukspolitiken (se Miller, 1991).

¹⁰ Dessa har i stället använts desto flitigare i public choice-litteraturen i övrigt. Dylika modeller har helt andra implikationer. Stora grupper förväntas vinna snarare än små. Den s.k. direktörslagen hävdar vidare att politiskt initierade inkomstomfördelningar går från svansarna till inkomstfördelningens mitt (d.v.s. till medianväljaren).

ras eller när kostnader för att tillhandahålla en viss politik stiger/sjunker etc. – inte när en regering byts ut. Politikerna är med andra ord beredda att acceptera stöd från vilken grupp som helst, bara det är starkt nog. Politisk ekonomi tillämpad på makroekonomiska fenomen, t.ex. finanspolitiken, följer där- emot ofta i Hibbs (1977) efterföljd en ”partisan”-ansats där fär- gen på regeringen antas påverka avvägningen mellan inflation och arbetslöshet. Denna modell har inspirerat till en analys av jordbrukspolitiken i de nordiska länderna (Lindahl, 1995, Ra- binowicz och Lindahl, 1996). Modellen bygger på samspelet mellan politiska partier och organiserade intressegrupper och kopplar ihop förändringar i jordbrukspolitiken till samman- sättningen av regeringarna. Ett typiskt drag i de nordiska län- derna är förekomsten av agrarpartierna som i början av 60-ta- let bytte namn från bondeparti till center i hela Norden.

En stark koppling existerar, i synnerhet i Sverige och Fin- land, mellan dessa partier och lantbrukarorganisationerna. In- tresseorganisationernas inflytande över agrarpartierna och partiernas mittposition kan hävdas förklara lantbrukarnas starka ställning och disproportionella inflytande. Mittenposi- tionen har gjort agrarpartierna till något av en medianväljare om vars gunst alla slåss. Detta är särskilt tydligt i Finland där centern har suttit i regeringsställning nästan hela efterkrigsti- den och där stödet till jordbruket varit mycket starkt. (Centern ingår dock inte i den nuvarande regnbågsregeringen. Denna har mycket riktigt skurit ner stödet till jordbruket jämfört med Ahos centerregering.) Agrarernas mittenställning förklaras av jordbrukets struktur. De har representerat mindre och medel- stora bönder snarare än storgodsen. Ett godsägarparti skulle knappast hamna i den politiska skalans mittfält och aldrig kunna samarbeta vänsterut. Ser man till den svenska jord- brukspolitikens öde synes reformerna starkt knutna till för- ändringar i centerpartiets strategiska position. (Alla reformer av jordbrukspolitiken har initierats av socialdemokratin och kommit till när socialdemokraterna av en eller annan anled- ning inte behövde förlita sig på samarbete med centern. Den senaste kovändningen, d.v.s. skrinläggandet av planer på att beskatta jordbruksfastigheter för att finansiera EU-avgiften, ändringar av de EU-delfinansierade miljöstöden som i sin tur

var en ändring jämfört med den borgerliga regeringens förslag m.m., illustrerar detta med all önskvärd tydlighet.)

Kan jordbrukspolitiken i hela OECD-området förklaras med hjälp av samma förklaringsmodell? Ännu ambitiösare är att som Anderson–Hayami söka efter en generell förklaring av jordbrukspolitiken som täcker hela världen. Tanken är frestande. Vid en närmare granskning upptäcker man dock ganska stora skillnader mellan den jordbrukspolitik olika länder bedriver/har bedrivit. Särskilt intressant är att jämföra jordbrukspolitiken i de nordiska länderna, i synnerhet Norge och Finland (före medlemskapet), med amerikansk jordbrukspolitik. Konsumenter/skattebetalare beskattas i båda fallen för att överföra resurser till producenter. Stödets fördelningseffekter är dock helt olika. Både Norge och Finland har kompletterat gränsskyddet med direkta stöd noggrant differentierade efter storlek och region. I synnerhet har den norska jordbrukspolitiken varit ett konststycke i millimeterrättvisa där bönderna har garanterats samma levnadsstandard som andra grupper i samhället.¹¹

De båda länderna har dessutom bedrivit en medveten politik för att dämpa takten i strukturomvandlingen, hämma de stora producenterna med det explicita syftet att behålla marknaden för de små. Denna politik står nu, efter medlemskapet, finnarne dyrt. De höga stödnivåerna är således ett resultat av att mycket lågproduktiva resurser har fått finnas kvar i produktionen och dessutom betalats efter samma förräntningskrav som i samhället i övrigt. I USA betalas däremot jordbruksstödet till höginkomsttagarna. Enligt Gardners (1992) beräkningar har de amerikanska lantbrukarna dubbelt så höga inkomster och tiodubbelt så hög förmögenhet som genomsnittssamerikanen. Extremt höga stöd utbetalas till vissa små grupper som sockerproducenter. Liknande gäller i viss mån för EU där man generellt sett haft svårt att åstadkomma en modulering av stödet till de mindre producenternas förmån.

Den politiska processen som genererat den skandinaviska

¹¹ Stödutbetalningar har varierats efter en mall omfattande 29 typgårdar. I Nordnorge räckte det 1992 med 6,7 kor för att erhålla en motsvarighet till industriarbetarlönen (Budsjettnemnda for jordbruket, 1992).

politiken och den amerikanska förefaller utan likheter och kan således svårligen förklaras av samma modell. Skillnader verkar finnas även jämfört med det övriga Europa. En tänkbar förklaring är det faktum att medan de västerländska ländernas ekonomier är relativt sett lika, uppvisar deras institutioner såsom partistruktur, politisk stabilitet, valsystem, social polarisering etc. stora skillnader. Generellt sett borde man förvänta sig att länder med mera egalitär inkomstfördelning också har en mera egalitär jordbrukspolitik. Man skulle kunna hävda att den amerikanska politiken återspeglar ett system som ganska väl svarar mot den beckerianska modellen: intressegrupper kan köpa ekonomiska fördelar med hjälp av strategiska investeringar i politiker som är beroende av individuell finansiering. Den skandinaviska politiken återspeglar i stället de nordiska samhällenas korporativistiska natur (jfr Alho, 1994). Politiken liknar ett samhällskontrakt mellan två viktiga samhällsgrupper, eller rättare sagt grupper som var viktiga när kontraktet skrevs, nämligen bönderna och industriarbetarna eller, om man så vill, uppgörelser mellan arbetarpartier och bondepartier.

Den evidens som återopas ovan kan hävdas vara av det anekdotiska slaget. Detta bör dock vara fullt tillräckligt ty syftet är inte att bevisa en viss teori utan snarare att ifrågasätta tanken att en generell förklaringsmodell skulle vara tillgänglig när det gäller att förklara jordbrukspolitiken. Politik på de flesta andra områden skiljer sig väsentligt åt – jämför t.ex. NBER/SNS-studien (Freeman m.fl., 1995) där skillnader mellan det svenska och det amerikanska välfärdssystemet framgår med all önskvärd tydlighet.

Implikationer för Östeuropa

Den föregående teoretiska diskussionen utmynnar inte i en enhetlig teoretisk modell som skulle kunnat testas på förhållandena i Östeuropa. Snarare är en viss agnosticism påkallad. Icke desto mindre kan ett antal variabler av potentiellt intresse för stödnivån definieras.

- 1) Jordbrukssektorns relativa produktivitet (eller jordbrukarnas relativa produktivitet) i förhållande till övriga sektorer i samhället är troligtvis en mycket viktig förklaringsfaktor. Det är svårt att ignorera det faktum att inkomstmålet används mycket flitigt som en officiell motivering av jordbrukspolitiken (se Winters, 1993, tabell 1). Vidare kan ett tydligt samband mellan stödnivå och relativ produktivitet observeras.¹² Det finns ett omfattande empiriskt stöd för att relativ inkomst har påverkat prissättningen på jordbruksprodukterna. I det nordiska fallet har inkomstparitetsprincipen översatts i prissättningsregler som sedermera strikt tillämpats. För EU:s del är bilden mera otydlig.¹³ Fattiga bönder bör ha lättare att påräkna stöd i synnerhet om det finns ett rimligt mått av solidaritet inom samhället. Utbredd fattigdom och medföljande social oro på landsbygden skulle vidare kunna utgöra ett allvarligt hot mot politisk stabilitet i de nyblivna demokratierna.
- 2) Nettohandelsstatus är en annan viktig förklaringsfaktor. Nettoexportörer tenderar att stödja sina jordbruk mycket mindre än utpräglade nettoimportörer. Japan är ett gott exempel. Flera förklaringar finns. Exportstödet kostnader kan inte övervältras på konsumenter utan kräver skattemedel. Stödet är därmed synligt och mera öppet för kritisk granskning och för konkurrens från andra intressen med anspråk på offentliga medel. I Östeuropa är dessutom knappheten på budgetmedel betydligt större. Under den socialistiska tiden har staten svarat för många funktioner och åtaganden som är svåra att upprätthålla i samma utsträckning under nuvarande omständigheter. Befolkningen förväntar sig dock att staten fortsätter att tillhandahålla sjukvård, utbildning, kultur, forskning. (I förhållande till BNP-nivån var satsningen på de nyssnämnda områdena mycket hög i Öst-

¹² Se exempelvis diagram 6.1 i World Development Report 1986.

¹³ Den "objektiva metoden", som också byggde på en explicit tillämpning av samma princip, övergavs i EU i början av 1980-talet. Studier (Fearne, 1989) finns dock som bekräftar att inkomstutvecklingen har styrt prisbildningen på jordbruksprodukter även under andra perioder.

europa.) Den främsta anledningen till det lägre jordbruksstödet är dock att de nettoexporterande länderna kan ha komparativa fördelar för jordbruk och därmed mindre eller inget behov att subventionera jordbruket.

- 3) Det finns en stark korrelation mellan andelen jordbrukare i arbetskraften och stödnivån, både i tvärsnittsstudier och över tiden, eftersom protektionismens framväxt i de industrialiserade länderna har sammanfallit med sjunkande andel bönder. Huruvida transfereringar till jordbruket verkligen har ökat är i viss mån en tolkningsfråga. Sett i termer av PSE-talen eller producentöverskott är detta onekligen fallet. I länder där en strikt inkomstparitetsprincip har följts har bönderna, å andra sidan, inte fått ”mera inkomstparitet”. Ökade transfereringar till bönderna har tillskrivits ökad lobbyingeffektivitet (Hayami–Anderson) eller lägre kostnader när stödet går till färre individer (Swinne). Frågan är om dessa modeller är direkt överförbara på situationen i Östeuropa. De flesta jordbrukare i Östeuropa är fortfarande involverade i någon form av kollektivt jordbruk, d.v.s. i stora enheter jämfört med små familjeföretag i väst. Kostnader för kollektivt handlande kan under sådana omständigheter vara små även om antalet producenter skulle vara relativt stort. Det är vidare svårt att hävda att kostnaderna för kollektivt handlande på något sätt skulle vara proportionella mot antalet bönder. De nordiska bönderna lyckades organisera sig redan före andra världskriget när de utgjorde en stor del av befolkningen. Vidare kan stora homogena grupper lyckas med att dra till sig politiska entreprenörer och etablera politiska partier. De nordiska erfarenheterna visar att lantbrukarnas intressen klart främjas om agrara partier lyckas med att bilda regeringskoalitioner. Relationen mellan antalet bönder och kostnaden för att stödja dessa är likväl tveksam. Betalas stödet ut per individ gäller naturligtvis sambandet. Stödet som går till hela sektorn och genereras av gränsskydd är däremot beroende av gapet mellan det inhemska priset och världsmarknadspriset och är i sig inte relaterat till antalet bönder.

- 4) Länder där jordbruksproduktionen har fallit kraftigt bör förväntas stödja jordbruket mera än andra länder. Sjunkande produktion kan vara korrelerat med sjunkande lantbrukarinkomster. Det finns vidare en generell tendens att industrier på tillbakagång får stöd (Anderson och Baldwin, 1987). Tanken att något måste vara fel eftersom produktionen faller kan vara oemotståndlig för beslutsfattarna i Östeuropa, även om nedgången är en sund anpassning till sjunkande avsaltningsmöjligheter. Koppling mellan suveränitet och självförsörjning med livsmedel görs ofta även i Östeuropa.
- 5) BNP per capita är starkt korrelerat med stödnivån. Troligtvis fångar BNP-nivån upp inflytande från flera andra variabler. Livsmedelsutgifternas andel i hushållsbudgeten och därmed motstånd mot högre matpriser är starkt relaterad till inkomstnivån. Solidariteten med låginkomsttagare kan också förväntas öka med välståndet. Samma gäller för jordbrukets positiva externa effekter såsom levande landsbygd, miljö etc. där en positiv inkomstelasticitet har kunnat observeras.
- 6) Kopplingen mellan regeringens politiska hemvist och sammansättning och stödnivån är inte självklar. En ideologisk bias kan finnas. I så fall bör högerregeringar förväntas vara mer marknads- och reform-orienterade medan vänsterregeringar är mer benägna att stödja interventioner i jordbruket och i övrigt, i synnerhet om den gamla politiska eliten de facto har behållit makten. Allt detta under förutsättning att det politiska livet i Östeuropa följer samma mönster som kan observeras i väst. Antar man att olika gruppers intressen väger olika mycket beroende på regeringens sammansättning bör förekomsten av agrarpartier eller landsbygdspartier i regeringskoalitioner vara av stor vikt.
- 7) Ekonomisk stabilitet mätt på sedvanligt sätt genom inflationstakt, arbetslöshet och BNP-tillväxt kan förväntas påverka utformningen av jordbrukspolitiken. Ständiga förändringar av jordbrukspolitiken kan indikera att den politiska marknaden ännu inte har nått en stabil jämvikt.

Jordbrukspolitiken i Östeuropa efter transformationsprocessens början

Nedan presenteras en kort beskrivning av jordbrukspolitikens utveckling mot bakgrund av de elva ländernas generella ekonomiska och politiska utveckling. Viktiga data sammanfattas i tabellerna 4.1 (politikinstrument) samt 4.2 (ekonomiska data) och upprepas i regel inte i texten.

Albaniens BNP har halverats mellan 1989 och 1992. Ett framgångsrikt IMF-initierat stabiliseringsprogram har resulterat i en snabb tillväxt (11 respektive 7 procent) under 1993 och 1994. Inflationen har fallit från 230 procent 1992 till låga nivåer. Albaniens första demokratiska val har hållits under 1992 och ett flerpartisystem finns nu i landet. Exkommunister, numera socialister, befinner sig i opposition. Albanien har i det närmaste en u-landsekonomi. Landet bedrev en isolationistisk politik under den kommunistiska tiden och har följaktligen inte utvecklat starka ekonomiska band till vare sig Comecon eller sina grannländer. En viss handel med livsmedel förekom dock även under denna tid. Landet har ett samarbetsavtal med EU och har sökt medlemskap i GATT/WTO. Det statsägda förädlings- och distributionssystemet har upphört att fungera. Endast två mejerier är i drift, produktionen av förädlade mjölkprodukter har sjunkit och smörimporten ökat. Lantbrukarna har återgått till självhushåll och försäljning på lokala marknader. Jordbruksproduktionen har sjunkit kraftigt under privatiseringsprocessens första fas men sedermera återhämtat sig. Till följd av en stark nedgång för övriga delar av ekonomin svarar jordbruket numera för mer än hälften av BNP mot tidigare en tredjedel. En omfattande liberalisering av den tidigare helt kontrollerade ekonomin har ägt rum. Livsmedelssubventioner och priskontroller har borttagits. (Priskontroller av bröd som producerats i statliga bagerier kvarstår dock.) Regeringen reglerar inte heller insatsvarupriserna med undantag för bevattningsvatten. Ett tullskydd till den inhemska gödselindustrin har sänkts till 5 procent (från 10–30 procent). Importtullar för jordbruksprodukter ligger på 5–30 procent. Kvantitativa importbe-

gränsningar har tagits bort. Dessa finns emellertid kvar på exportsidan för ett antal produkter (virke, tobak). Vidare används exportskatter (obearbetat läder). Exportförbud för mat gällde under perioden av matbrist 1991.

Bulgariens ekonomi kännetecknas fortfarande av en betydande instabilitet med inflation på 122 procent och svag tillväxt av BNP (0,2 procent 1994). Preliminära beräkningar för 1995 tyder på en ökning av BNP på 2 procent under 1995. I valet 1994 har de gamla kommunisterna återtagit regeringsmakten. Jordbruket spelar en viktig roll i ekonomin men andelen av BNP har fallit. Drygt en femtedel av exporten utgörs av jordbruksprodukter. Bulgarien har ett Europaavtal med EU. Landet förväntas bli medlem i GATT i år. Bulgariens jordbrukspolitik kännetecknas av betydande ryckighet och ett starkt inslag av kontroller. Administrativt bestämda konsumentpriser med kontroller av handelsmarginaler i varje led förekommer för baslivsmedel. Politiken har, föga förvånande, inte lyckats att stabilisera livsmedelspriserna. Ett administrativt minimipris på solrosolja sattes (1994) på en låg nivå för producenter och importörer vilket ledde till köer och utebliven import. Utgifterna för jordbruket svarar för 1,9 procent av statsbudgeten. Merparten av pengarna spenderas på tobak. Denna gröda är också den enda produkten med explicit prisstöd. Ett minimipris för vete har satts 1994 med syfte att garantera tillräcklig inhemsk produktion. Samtidigt användes också ett exportförbud för spannmål. Detta ledde till överskott och fallande priser.¹⁴ Exportförbud används också för levande djur. Vidare är exportskatten på solrosolja prohibitiv. Gränsskyddet utgörs av ad valorem-tullar och minimitullar (sedan december 1994) som tillämpas när de förstnämnda faller för lågt. Under 1995 infördes "lagen om skyddet av lantbruksproducenter". Namnet till trots handlar det snarare om en beskattning än ett skydd av lant-

¹⁴ Det förefaller som om denna utveckling kom som en överraskning för de bulgariska politikerna och hela spannmålspolitiken verkar märklig. Det är lätt att hålla med en bulgarisk kollega när hon har svårt att förstå varför inte 6–7 miljoner ton spannmål inte skulle räcka till 8 miljoner bulgarer.

brukarna. Staten kommer att köpa förutbestämda kvantiteter av vissa jordbruksprodukter till "skyddade inlösenpriser". Inlösenpriserna ligger dock klart lägre än världsmarknadspriserna. Lagen omfattar också stöd till investeringar, främjande av exporten samt betalningar till missgynnade regioner.

Tjeckiens ekonomi kännetecknas av en makroekonomisk stabilitet med en påfallande låg arbetslöshet med europeiska mått mätt (3 procent). Ekonomin har börjat växa på nytt 1994. Jordbrukets andel av BNP är lägre än i Danmark. Orsaken står att finna i en kraftig nedgång av jordbruksproduktionen (-28 procent). Landet har ett Europaavtal, ingår i CEFTA och är medlem i GATT. Tjeckien är en nettoimportör av jordbruksprodukter. Statsutgifterna för jordbruket uppgår till fem miljarder CZK. Utgifterna används för tre huvudområden: marknadsregleringar, kreditsubventioner samt extensifiering/landskapsbevarande åtgärder. Enligt officiella deklARATIONER syftar politiken till att behandla alla sektorer på ett likvärdigt sätt och inte favorisera någon speciell driftsform i jordbruket. Den faktiska politiken rimmar inte särskilt väl med dessa deklARATIONER. Ett interventionsprissystem tillämpas för flertalet produkter. (Systemet bygger dock på en förväntad marknadssituation och inte på ex post-registrering av priserna.) Numera betalas 50 procent av interventionspriset i förväg som en produktionskredit. Exportsubventioner används flitigt. Subventionerna har dock borttagits för socker. Tullskyddet har ökat påtagligt (Kraus m.fl., 1994). Preliminära beräkningar av PSE för landet visar att stödnivån är mycket hög och ökar över tiden. Merparten av stödet går till animalieproduktion, främst mjölk. Den högsta stödnivån gäller för fläsk.

Ungerns ekonomi vände under andra hälften av 1993. Då ökade jordbruksproduktionen med 1,5 procent efter att ha fallit sedan 1988. Jordbrukets andel i sysselsättningen sjönk kraftigt.¹⁵ Efter valet 1994 återkom de gamla kommunisterna till

¹⁵ En del av denna nedgång är emellertid ett statistiskt fenomen. Alla anställda på kollektivjordbruket räknades till jordbrukssektorns arbetskraft. Ett flertal av dessa har dock sysslat med helt annan verksamhet.

makten. Livsmedelskonsumtionen har sjunkit. Mjölkkonsumtionen hör till den lägsta i Europa. Ungern är en betydande nettoexportör av jordbruksprodukter och livsmedel. Exporten har ökat 1994, främst för frukter och grönsaker. Ungern har ett Europaavtal och är medlem i CEFTA. Landet har varit medlem i GATT även under den socialistiska epoken. Under den senaste GATT-rundan har Ungern spelat en aktiv roll i CAIRNS-gruppen. 71,3 miljarder forintter används för att stödja jordbruket över statsbudgeten. Merparten av pengarna går till exportsubventioner samt till produktionssubventioner. Exportsubventionerna omfattar även förädlade produkter som vetemjöl och pasta. Subventioner betalas också till investeringar. GATT-avtalet har redan lett till problem med exportsubventioner (se vidare kapitel 6). Utgifterna för inhemska marknadsregleringar är relativa låga. Ett interventionssystem modellerat efter EU-förebilder har införts i april 1994 för ett antal produkter. Marknadspriserna har dock tenderat att ligga över interventionsnivån varför systemet inte har utlösts. Ett kvotasystem används inom mjölkproduktionen. I november 1994 genomförde Ungern en tullhöjning med 16 procent för 278 jordbruks- och livsmedelsprodukter. Höjningen gällde produkter obundna under gamla GATT-regler. PSE-talet för Ungern är relativt lågt men har troligtvis ökat sedan 1992.

Polen är det östland där den ekonomiska återhämtningen började tidigast; 1994 var det tredje året i rad med tillväxt av BNP. Arbetslösheten är dock relativt sett hög och inflationen låg 1994 på 32 procent. Jordbruket bidrar förhållandevis lite till BNP. Sektorn sysselsätter dock, till följd av en småskalig produktionsstruktur, en fjärdedel av arbetskraften. Efter valet 1992 har kommunister återkommit till makten. Den andra parten i regeringskoalitionen är bondepartiet som också har haft hand om statsministerposten. Polens handelsöverskott när det gäller jordbruket har ständigt sjunkit sedan 1990 för att förbytas i underskott 1993. Exporten har förbättrats under 1994. Särskilt gäller detta för förädlade produkter som har gynnats av privatiseringar. Polen har försökt att modellera sin jordbrukspolitik efter EU. Tydligast är detta för socker. En uppenbar tendens till ökad protektionism kan observeras i Polen.

Ad valorem-tullar har 1994 kompletterats med variabla införselavgifter av samma modell som i EU. Marknadsinterventioner finns för ett antal produkter. Minimipriser bestäms i förhandlingar med bönderna. Hänsyn tas till regleringsorganets (ARR) finansiella situation liksom marknadsläget. ARR har dock också medverkat till att hålla priserna nere. Med kreditgarantier till importörer stabiliserades priserna 1992 när den inhemska produktionen var otillräcklig till följd av torka. Exportsubventionerna används för socker. Jordbruket subventioneras också genom skattekrediter, bl.a. genom undantag från inkomstbeskattning. Merparten av utgifterna över statsbudgeten (45,2 triljoner PZL) används till sociala åtgärder. PSE-talet uppskattades för 1992 till 15 procent och har troligtvis ökat sedan dess eftersom gränsskyddet har höjts.

Rumäniens ekonomi har noterat en vändning 1993 med en BNP-tillväxt på 4,6 procent 1994. Tillväxten har fortsatt under 1995. Inflationen har fallit från nära 400 procent 1993. Arbetslösheten är dock påfallande hög (10 procent) med tanke på att restruktureringsprocessen befinner sig i ett tidigt skede. Landet är medlem i GATT och har ett Europaavtal. Jordbruksproduktionen har expanderat kraftigt 1993 och 1994 och sektorns bidrag till BNP har ökat. Rumänien är nettoimportör av jordbruksprodukter. Handeln domineras fortfarande av statsägda företag. 9,5 procent av statsbudgeten används till utgifter för jordbruket. Jordbrukspolitikerna tenderar att vara motstridiga. Ökat gränsskydd samexisterar med obligatoriska leveranskvoter till administrativt bestämda låga priser. För flertalet produkter fastställs de minimipriser som dock tenderar att ligga under världsmarknadsprisnivån. Jämförelser med världsmarknadspriserna (*border prices* beräknade i officiell valuta) visar att inhemska priser ligger under världsmarknadspriserna. Förklaringen ligger i bristande konkurrens och dominans från statsägda företag som kontrollerar insats- och förädlingsvaruledet. Kontroller finns också för konsumentpriserna på mjölk och bröd. (Resultatet har blivit starka stötvisa ökningarna.) Vidare har man försökt begränsa detaljhandelsmarginalerna.

Slovakien började repa sig ordentligt 1994 efter flera år av tillbakagång. Den höga tillväxten har fortsatt även under 1995. Arbetslösheten är jämfört med Tjeckien hög. Jordbrukets bruttoproduktion har växt med 4,1 procent 1994 efter att ha fallit sedan 1989. Enligt slovakiska undersökningar är lönsamheten dålig i det privata jordbruket. De kollektiva jordbrukens skulder är dubbelt så höga som deras tillgångar. Slovakien har ett Europaavtal med EU som omförhandlats efter delningen med Tjeckien. Landet är också medlem i GATT och CEFTA. Slovakien är nettoimportör av jordbruksprodukter och livsmedel. Jordbrukspolitiken har använts för att balansera den interna marknaden. Åtgärdslistan omfattar interventionsköp, exportsubventioner och produktionskvoter. Interventionen infördes 1993 och omfattar flertalet produkter, även sådana där interventionsåtgärder saknas i EU (exempelvis potatis). Överskott av nötköttet 1993 exporterades med subventioner. Brist på nötkött, fläsk och potatis 1994 ledde till att "countervailing duties" för dessa produkter togs bort i september. I januari 1995 togs även importtullar för dessa produkter bort. Regeringen har även försökt att motarbeta prisstegringar på dessa produkter i detaljhandelsledet genom att bestämma högsta tillåtna pris på potatis samt maximera handelsmarginalerna för flertalet olika köttprodukter. Stödet till lantbruket omfattar också en mängd olika skatteutgifter (lägre inkomstskatter, borttagande av skatt på lantbruksmaskiner m.m.). Statsutgifterna för jordbruket används till hälften för att restrukturerat jordbruket i marginella regioner, till agroturism och permanent beskogning. En stor del av de medel som har anslagits för miljöändamål m.m. 1994 har dock inte förbrukats (Kabat och Hagedorn, 1995).

Slovenien tillhörde de mest utvecklade delarna av forna Jugoslavien. Efter det nationella oberoendet har ekonomin utvecklats fördelaktigt och landet är det i särklass rikaste i Östeuropa. Håller den nuvarande starka tillväxten i sig kan Slovenien passera de fattigaste av EU:s medlemsländer efter år 2000. Jordbruksproduktionen har expanderat och ligger nu över 1989 års nivå. Landet saknar komparativa fördelar för jordbruksproduktionen och är en utpräglad nettoimportör. Jord-

brukspolitiken är klart protektionistisk och modellerad efter CAP. Stora delar av åkerarealen klassificeras som mindre gynnade och stöds med investeringssubventioner och mjölkpristillägg. Landet är medlem i GATT, har ett associationsavtal med EU och har även blivit medlem i CEFTA. När det gäller tullskyddet indelas produkterna i tre grupper. Som mest uppgår tullsatserna till 70 procent för mest "känsliga" gruppen.

Estlands ekonomi har befunnit sig i en djupare kris än de centraleuropeiska länderna. Inflationen uppgick exempelvis till 1 050 procent 1992. Flera tecken på makroekonomisk stabilisering kan dock skönjas. BNP-utvecklingen är emellertid osäker. Tidigare uppskattningar pekade på en tillväxt med 5 procent 1994. De senaste siffrorna tyder i stället på en nedgång med 3 procent. Av de tre baltiska länderna är Estland det mest handelsberoende. Landet har också dragit till sig mest utländska investeringar (med Finland och Sverige som ledande investerare). En ny regering bildades i oktober 1995 efter en regeringskris. Jordbrukets andel av BNP har sjunkit kraftigt. (Antalet nötkreatur har i det närmaste halverats. Av grisarna finns det mindre än hälften kvar.) Jordbruket har utsatts för en stark intäkts-/kostnadspress. Insatsvaror som tidigare importerades från Sovjet måste nu betalas till betydligt högre världsmarknadspriser. Estland är en nettoexportör av jordbruksprodukter. Dessa utgör den viktigaste exporten. (Estlands liberala handelspolitik (se nedan) har lett till en omfattande gränshandel. Inte minst har finska turister ägnat sig åt att köpa tillbaka den mat som deras land har sålt till Estland med hjälp av betydande exportsubventioner. Omfattningen av denna handel är okänd men det kan röra sig om bortåt 20 procent av importen.) Estland har ett regionalt handelsavtal med de övriga baltiska länderna som dock inte omfattar jordbruket. Inträdet i GATT håller på att förhandlas fram. Estland saknar status som mest gynnad nation för handel med Ryssland som har tillämpat dubbelt så höga tullar på estniska produkter. Estland har fört en mycket liberal jordbrukspolitik utan restriktioner vare sig på export eller importsidan. Jordbruksinkomstlagen stiftades 1993 efter finsk förebild. Lagen försågs dock inte med medel som skulle kunna garantera dess förverkligande. Stats-

utgifterna för jordbruket (201 miljoner EK) används för att subventionera forskning, utbildning, växtförädling m.m.

Lettlands ekonomi har ännu inte börjat vissa tecken på en återhämtning. Svag tillväxt 1994 förbyttes i svag nedgång 1995. Jordbruket spelar fortfarande en stor roll i ekonomin. Jordbruksproduktionen började växa 1995 efter att ha sjunkit kraftigt flera år i rad. Lettland förhandlar om ett GATT-avtal. Ett Europaavtal med EU har trätt i kraft 1995. Lettland regerades 1993 av en koalition mellan det högerliberala Lettlands väg och Lettiska bondepartiet och sedan av en flerpartikoalition. Stödet till jordbruket har varit en ständig konfliktkälla mellan medlemmarna i koalitionen. Sommaren 1994 lämnade bondepartiet regeringen, till följd av en dispyt om jordbrukspolitiken. Den politik som infördes av nästa regering följde dock i stora drag böndernas önskemål (Miklas, 1995). Lettland förde fram till 1994 en mycket liberal politik. Försök att kontrollera vinstmarginalerna i livsmedelskedjan tillämpades fram till 1992 men övergavs sedermera. Snabb ökande import föranledde införandet av tullar.¹⁶ Tullarna ligger på 25–30 procent men trycket från den mycket ineffektiva förädlingsindustrin gör att de inhemska priserna ligger under världsmarknadsprisinivån. Statsbudgetmedel på 13 miljoner lats spenderades huvudsakligen på växtförädling, avelsforskning och dylikt. Mot slutet av 1994 har exportsubventioner börjat användas. Omfattningen av exportsubventionerna är dock begränsad.

Litauens BNP växte 1995 efter att ha fallit med sammanlagt nära hälften. Inflationen har sjunkit från över tusen procent till 45 procent. Jordbruket är näst störst när det gäller andelen sysselsatta och exporten. Produktionen har dock sjunkit påtagligt. Jämfört med nivån 1986 är bruttoproduktionen 60 procent lägre. Landet är nettoexportör av livsmedel och jordbruksprodukter. När det gäller Litauen och även de andra baltiska län-

¹⁶ Dessa beräknades dock på det av importören deklarerade varuvärdet. (Effekterna av en dylik konstruktion är lätt förutsägbara. Ett ton kött kunde uppges vara värt några dollar.) Sedan hösten 1994 bygger tullarna på kalkylerade världsmarknadspriser.

derna bör man dock vara medveten om att en del av den stora handelsvolymen förklaras av återexport. Detta är i synnerhet fallet för drycker som importeras från Sverige. Ett Europaaavtal med EU trädde i kraft i januari 1995. Litauen har observatörsstatus i GATT och förhandlingar om ett medlemskap pågår. Vid valet 1992 återtogs regeringsmakten av kommunister. Jordbruks- och handelspolitiken har varit instabil. Tullar på importerade produkter ökade till i snitt 45 procent i juli 1994. I oktober samma år sänktes tullarna till 25 procent, troligtvis efter påtryckningar från IMF. Vid slutet av 1994 antogs lagen om reglering av jordbruksrelationer. Avsikten är att öka regleringen av priserna och lantbrukarnas inkomster. Lagen är tänkt att omfatta 11 produkter med ett system av garanterade priser och kvoterad intervention. Statsutgifterna på jordbruk kommer under 1995 att öka till 10 procent av budgeten. Enligt litauiska bedömare (Kauzlauskienė, 1995) är det dock tveksamt om dessa ambitiösa avsikter kommer att kunna förverkligas. Det rör sig snarare om intentioner än en realistisk politik. Erfarenheterna från 1994 när ett liknande system tillämpades på vete pekar i denna riktning. Troligtvis ligger de inhemska priserna under världsmarknadsnivån.

De siffror som presenteras i tabell 4.3 avser nominell skyddsnivå. Den fråga som kan ställas är emellertid om inte analysen bör genomföras i reala termer i stället. De reella växelkurserna har varierat kraftigt (jämför kapitel 3). En undervärderad valuta ökar konkurrenskraften och bör således behandlas på samma sätt som andra subventioner. (Det omvända gäller för en övervärderad valuta.) Det råder emellertid en genuin osäkerhet om den "rätta" nivån på växelkurserna i Östeuropa. Ser man till köpkraftspariteten är alla valutor undervärderade. Samtidigt brottas många länder med bytesbalansproblem. Det är dessutom tveksamt om samma modell kan användas för att analysera både den nominella och den reala protektionismen. I det senare fallet måste man anta att jordbrukspolitiken snabbt och perfekt anpassar sig för att kompensera växelkursförändringarna. Eftersom jordbrukspolitikerna i Östeuropa förefaller ha svårt att alla gånger hantera politiken på sektornivån, verkar antagandet minst sagt långsökt.

Tabell 4.1 De viktigaste jordbrukspolitiska instrumenten i Östeuropa

	Interventionssystem	Minimipriser	Tullar/avgifter	Exportsubventioner	Priskontroller	Exportskatt/exportförbud	Övrigt stöd/beskattning
Albanien			15–20		Bröd statliga bagerier	Tobak, obearbetat läder	Låg tull gödsel
Bulgarien		Tobak	40–55%, minimitullar		Administrativa priser, handelsmarginaler baslivsmedel	Exportförbud vete, exportskatt olja	Kreditsubventioner
Estland							Kreditsubventioner
Lettland			15–30%	Mjolk			Bränslesubventioner 1992
Litauen		11 basprodukter	25%, vägt genomsnitt			Kvoter, skatter (upphört 1994)	Kreditsubventioner
Polen	Flertalet produkter	Kostnadsbaserade förhandlingar	Tullar + extra avgifter 1994	Socker			Kredit, skatteutgifter, pensioner
Rumänien		Minimipriser	Ad hoc-tullhöjning/-sänkning		Bröd, mjolk	Temporärt förbud socker, spannmål, smör	Momsbefriad mat, kreditsubventioner
Slovakien	Flertalet produkter		Tullar	Nötkött, socker, ägg			Krediter, agroturism, regionalstöd, skatteutgifter
Tjeckien	Flertalet produkter		3–90%	Flertalet produkter, ej socker			Krediter, extensivering
Ungern	Flertalet produkter			Jordbruksprodukter och förädlade produkter			

Källor: Egen sammanställning på basis av OECD (1995) samt opublicerat material från OECD.

Tabell 4.2 Variabler av betydelse för stödnivån

	BNP per capita 1992 \$	BNP 1994 ECU	Andel livsmedel av hushållsbudgeten	Andel sysselsatta i jordbruket	Jordbruks- andel av BNP 1994	Relativ produktivitet 1994*	Relativ produktivitet 1994**	X-M 1994 per capita \$	Produktion 94/ Produktion 89 %	% BNP 1992-94 geometriskt medelvärde	Arbetslöshet
Albanien	400		72	60	56		85	- 21	110	+ 2,5	18,3
Bulgarien	1 330	1 110	38	21	10	41	45	+ 35	70	- 3,4	12,4
Estland	2 760	938	39	8	10	130	100	+ 10	56	- 6,6	2,0
Lettland	1 930	850	45	18	11	52	113	- 2		-16,6	6,6
Litauen	1 600	627	58	22	11	42	28	+ 67	48	-21,2	3,8
Polen	1 910	1 907	40	26	6	19	19	- 8	79	+ 3,8	16,5
Rumänien	1 190	961	60	35	20	46	55	- 11	101	- 2,3	10,9
Slovakien	1 930	1 643	38	8	6	67	76	- 40	75	- 2,8	14,2
Slovenien		5 018	25	11	5	43	35	-169	118	+ 2,3	14,5
Tjeckien	2 450	2 586	32	6	3	58	48	- 26	72	- 1,6	3,4
Ungern	2 480	3 150	38	10	6	61		+114	66	- 1,2	10,6

Källor: OECD (1995), World development report (1992), EU (1995).

* Produktivitet är beräknad som andel produktion i jordbruket/andel sysselsatta i jordbruket dividerat med motsvarande för resten av ekonomin. Beräkningar baserade på EU (1995).

** Samma beräkningar baserade på OECD (1995).

Tabell 4.3 Några indikatorer på protektionism

	Priser i procent av EU:s priser, 1994 *	Nominell skyddskoefficient **	PSE
Bulgarien	39	32	
Estland	29	0	
Lettland	39	34	
Litauen	32	9	
Polen	62	113	15
Rumänien	49	69	
Slovakien	64	119	
Slovenien	99	242	
Tjeckien	67	130	25
Ungern	70	139	8

* Prisindex för vete, mjölk, fläsk, nötkött, kyckling samt ägg, egen beräkning.

** Grov indikator av gränsskyddsnivå, beräknad genom att anta att priser i Estland ligger på världsmarknadsnivån.

Källor: OECD, egna beräkningar på basis av EU (1995).

Finns det ett entydigt mönster i Östeuropas jordbrukspolitik?

Egentligen är det mycket svårt att komma med generaliseringar om jordbrukspolitiken i Östeuropa. De ekonomiska, sociala och politiska variationerna är till synes enorma. Regionen innehåller u-landsekonomier, som Albanien, med över 50 procent av BNP i jordbruket och med en småskalig produktionsstruktur inriktad på självhushåll, och industriländer som Tjeckien där jordbrukets andel i BNP ligger under OECD-snittet. Vissa gemensamma drag kan observeras. Den första fasen i utvecklingen har inneburit en påtaglig liberalisering: borttagande av kvantitativa kontroller, borttagande av livsmedelssubventioner och fri marknadsprispildning på jordbruksprodukter. Efter denna liberala början har dock jordbruket åter börjat regleras i flertalet länder. En tydlig tendens till ökad protektionism kan skönjas i Polen, Ungern, Tjeckien och troligtvis även i Slovakien. Protektionismen har bevisligen ökat i Tjeckien, där PSE-talet har ökat från 10 procent 1992 till 21 procent 1993 och 25 procent 1994.

I det föregående avsnittet uppställdes ett antal hypoteser eller tänkbara samband mellan typ av jordbrukspolitik och olika indikatorer av ekonomisk, social eller institutionell art. Det saknas tillförlitliga beräkningar av stödnivån för alla länder. En formell prövning av hypoteserna är därför svår genomförbar. Endast vissa tentativa slutsatser kan dras. Dessutom är data mycket osäkra. Alla jämförelser med världsmarknadsnivån är med tanke på kvalitetsskillnaderna mycket svåra att göra. Risken är påtaglig att världsmarknadspriserna för de kvaliteter som Östeuropa kan erbjuda överskattas.

Det kan vara lämpligt att anknyta genomgången av jordbrukspolitiken i de elva länderna till de hypoteser som uppställdes i det föregående avsnittet.

- 1) *Är jordbrukspolitiken ett utslag av strävanden att utjämna skillnader mellan stad och land i så måtto att länder med låg relativ produktivitet i jordbruket är mera stödbenägna?*

Polen är ett tydligt exempel på att så är fallet. Landet har

den i särklass lägsta relativproduktiviteten i jordbruket. Samma gäller för Slovenien. Det relativt högproduktiva Albanien saknar jordbruksstöd, vilket också stämmer med hypotesen. Hög relativ produktivitet och avsaknad av stöd i Estland och troligtvis lågt stöd i Lettland skulle kunna utgöra ett stöd för hypotesen. Bulgarien, och framför allt Rumänien, stödjer dock inte jordbruket trots låg relativ produktivitet.

2) *Är nettoexportörer mindre stödbenägna?*

Ett tydligt undantag är Ungern med en relativt hög stödnivå trots omfattande export och trots medlemskap i CAIRNS-gruppen. I det ungerska fallet kan exporten möjligtvis bero på att man håller fast vid en gammal politik och hoppas att en ökad effektivitet i framtiden kommer att göra exportsubventionerna obehövliga. Slovenien med sin låga självförsörjningsgrad förefaller, å andra sidan, att bekräfta mönstret. En relaterad fråga är huruvida stödet införs (eller ökar) till följd av försämrat handelsnetto? Det verkar stämma på Polen, i synnerhet när det gäller införandet av variabla införselavgifter 1994. De började tillämpas på just de produkter där handelsbalansen har försämrats som mest (FAPA, 1995). Tjeckien, vars handelsposition också har försämrats, har likaledes infört protektionistiska åtgärder. Även Lettland har blivit nettoimportör och infört tullar. Å andra sidan har den estniska jordbrukspolitikerna inte agerat på starkt sjunkande nettoexport.

3) *Finns det en tendens att beskatta bönder och gynna konsumenter i stället i fattigare länder, d.v.s. är stödet korrelerat med BNP-nivån?*

Det i särklass rikaste landet Slovenien är också det mest protektionistiska.¹⁷ Generellt sett är de rikare länderna mera protektionistiska. De fattigare länderna – Bulgarien, Rumänien samt Litauen – använder eller har använt typiska ”u-landsinstrument” som exportförbud och exportskatter på

¹⁷ Den slovenska stödnivån verkar dock mycket hög i förhållande till BNP, om man jämför med andra länder i väst.

tunga livsmedel. Det i särklass fattigaste landet i urvalet, Albanien, förefaller dock bedriva en tämligen liberal politik. Detta är förvånande i synnerhet mot bakgrund av att ekonomin under den socialistiska tiden var i det närmaste totalreglerad. Exportbegränsningar finns på ett fåtal produkter men inte på livsmedel.

4) *Är stödet högre i länder med få bönder?*

I länder som kan identifieras som klart protektionistiska är lantbrukarna relativt få. Polen, och i viss mån Slovenien, utgör dock ett tydligt undantag. Trots den höga andelen jordbrukare erhåller polska bönder ett stöd som dessutom har ökat över tiden. De polska bönderna är mycket lågproduktiva och sitter dessutom i regeringsställning.

5) *Har stödet införts därför att produktionen har fallit?*

Inget samband förefaller finnas mellan storleken på produktionsbortfall och storleken på stöd. I Slovenien har produktionen expanderat kraftigt. I Polen och Tjeckien har produktionsfallet varit relativt sett måttligt. I de baltiska länderna har de i särklass starkaste produktionsfallen kunnat observeras utan att den protektionistiska responsen har infunnit sig. Detta kan möjligtvis bero på insikten att produktionsnedgången delvis var en ofrånkomlig följd av Sovjetsystemets sammanbrott. Först nu börjar en politik med mera protektionistiska ambitioner att införas. Det är dock fortfarande oklart hur verkningsfulla de nya åtgärderna blir. Å andra sidan har de länder där produktionen sjunkit minst eller ökat, Albanien respektive Rumänien, snarare en konsumentorienterad politik.

6) *Hur förhåller det sig med sambandet mellan regeringens sammansättning och jordbrukspolitikens utformning?*

Evidensen är inte helt konklusiv. Den polska protektionismen förefaller ha tilltagit när bondepartiet kom till makten tillsammans med exkommunister. Den liberala linjen började dock överges redan före maktskiftet. Estlands mycket liberala politik fram till 1995 och tendensen till vändning efter valet när landsbygds- och bondeorienterade partier blev

medlemmar i regeringen, förefaller bekräfta hypotesen. Man kom dock inte längre än till diskussioner. Lettland, å andra sidan, stämmer inte med mönstret eftersom koalitionen mellan Lettlands Väg och agrarpartiet (Lettiska Bondepartiet) sprack över jordbruksstödsfrågan men stödet infördes senare. Troligtvis har agrarpartierna en viss, dock inte avgörande, betydelse. Vänsterregeringar förefaller däremot ha viss benägenhet att vilja bekämpa prisstegringar medelst diverse administrativa förbud. Tron på att inflation kan förbjudas eller ambitionerna att tvinga "profitörer" att begränsa sina handelsmarginaler märks tydligt i Bulgarien, Rumänien och delvis även Slovakien.

7) *Påverkas jordbrukspolitikens utformning av stabiliteten i samhällsekonomin i stort?*

Det förefaller finnas ett samband mellan graden av instabilitet i ekonomin och instabiliteten och motstridigheten inom jordbrukspolitik. I Bulgarien, Rumänien och Litauen har politiken varit mycket instabil. I de två förstnämnda länderna har jordbrukspolitikerna också innehållit motstridiga drag som prishöjningar och exportförbud etc. Rumänien har vidare bundit en mycket hög stödnivå (jfr nästa kapitel), något som landet knappast kommer att kunna eller vilja utnyttja. Möjligtvis är detta ett utslag av en ransoneringsmentalitet och inte av intentioner eller planer att framdeles öka stödnivån.

En mera fundamental fråga är huruvida det observerade utfallet är ett resultat av en medveten politik eller om den omfördelning som politiken genererar bara delvis är avsedd. Hur stor del av effekterna kan tillskrivas bristande förståelse, brist på information eller bristande kontroll? Frågan är i allra högsta grad berättigad. De tidigare diskuterade public choice-modellerna bygger alla på antagandet om det rationella valet (*rational choice*). Utfallet av politiska handlingar betraktas då som ett resultat av ett medvetet och välinformerat beslut. Jordbruksregleringar är emellertid komplicerade och svåra att få grepp om, i synnerhet om man saknar information. Undersökningar i Bulgarien (Ivanova, 1994) tyder dock på att stödet har

gått åt oväntat håll. Nettotransfereringar gick 1990 till konsumenterna, vilket stöder hypotesen att fattigare länder skulle stödja denna grupp. Därefter, 1991–1992, gynnades dock främst handelsledet, knappast en avsedd effekt. Snarare har handelsledet förmått utnyttja situationen till sin fördel.

Förekomsten av gränsskydd samtidigt som priserna låg under världsmarknadsnivån (Bulgarien, Lettland, Litauen) tyder också på en ambition att stödja bönderna, parat med en bristande förmåga att skydda dem mot den exploatering de utsätts för genom förädlings-/försörjningsledets monopolism/monopsoni. Omfattande exportsubventioner i Ungern förefaller också snarare ha blivit absorberade i systemet (genom högre vinster, mera ineffektivitet) än ha lett till högre producentpriser. Förändringar i utformningen av regler, t.ex. övergång från deklarerade till kalkylerade priser vid beräkning av tullavgifternas storlek i Lettland och nya former för betalning av exportsubventioner i Ungern, har båda tillkommit som respons på fusk. Det tyder på att bristande erfarenhet har spelat en roll.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det förefaller lättare att förkasta än att bekräfta de inledningsvis uppställda hypoteserna. Det troliga är att de politiska marknaderna ännu inte nått en stabilitet. Man skulle därför kunna hävda att jordbrukspolitiken i Östeuropa inte bör jämföras med den nuvarande västliga politiken utan att man bör gå tillbaka till den tidpunkt när politiken har tillkommit, nämligen till 30-talskrisen. I detta perspektiv framkommer flera likheter. I båda fallen finns det ett tydligt element av krishantering. Jordbrukspolitiken har tillkommit som respons på akuta kriser för att uppnå social stabilitet och minska fattigdomen på landsbygden. Västvärlden har dock snarare drabbats av en utbudskris än av fallande produktion.

Samtidigt kan det hävdas att jordbrukspolitiken i Östeuropa innehåller vissa mycket ”moderna” drag, d.v.s. stödformer som i den västerländska jordbrukspolitiken tillkommit relativt sent. Stöd till svaga regioner, extensifiering, agro-turism, pensioner. Dessa finns framför allt i Polen, Tjeckien och Slovakien. Kreditsubventioner är mycket vanliga. Dessutom används olika former av skattekrediter.

Har PECO:s blivit smittade av CAP-sjukan?

Vilken roll har CAP spelat för uppkomsten av protektionismen i Östeuropa? Håller dessa länder på att kopiera västvärldens jordbrukspolitik? Det är knappast troligt att länderna i Östeuropa inför jordbruksprotektionism därför att OECD-länderna håller sig med en protektionistisk jordbrukspolitik. Detta betyder dock inte att CAP inte har utövat ett inflytande på den östeuropeiska jordbrukspolitiken. Det officiella argumentet i de länder som ansökt om ett medlemskap att en dylik politik skulle vara en förutsättning för att bli medlemmar, är naturligtvis rent nonsens. Detta argument tillsammans med argumentet att jordbruksregleringar är en lämplig politik eftersom "alla andra reglerar" stärker dock den protektionistiska lobbyen. Det östeuropeiska jordbrukets konkurrenskraft är sämre än den skulle ha varit genom CAP:s inflytande på världsmarknadspriserna. Protektionismen i Östeuropa har tydligt vuxit fram som respons mot försämringar i handelsbalansen för jordbruksprodukter. Användning av exportsubventioner både på de östeuropeiska ländernas egna marknader och på dessa länders traditionella marknader i det forna Sovjetunionen har också skapat irritation och intresse att skydda det egna jordbruket. Exportsubventioner är synliga tecken på en orättvis konkurrens och därför mera troliga som framkallare av motaktioner än CAP:s mera abstrakta inflytande på världsmarknadspriserna.

Slutligen har CAP fungerat som en jordbrukspolitisk verktyglåda. Att kopiera CAP kan under vissa omständigheter vara en rationell politik i så måtto att det är bättre att kopiera regleringar vars verkningar är kända. Givet att ett land bestämt sig för att medelst ett interventionssystem hålla de inhemska priserna uppe är det förmodligen mera rationellt att efterapa ett system som har funnits i bruk och fungerat tillfredsställande tekniskt sett, än att förlora tid och med möda pröva sig fram med egna lösningar.¹⁸

¹⁸ Exempel på att regleringar "lånas" mellan länder finns även i väst.

Samtidigt bör man vara medveten om att den CAP-liknande politik som finns i Östeuropa inte alls är lik originalet vid en närmare granskning. Vidare finns det system där likheten endast är ytlig. Ett interventionssystem, om det skall fungera som i EU eller i stil med de gamla svenska marknadsregleringarna, innebär att staten garanterar ett minimipris genom att vid behov, d.v.s. när marknadspriset faller under en på förhand fastställd nivå, köpa upp produkten i fråga för lagring, export, destruktion m.m. Detta förutsätter att det finns ett fungerande system för marknadsinformation, erforderliga resurser för att genomföra köpen samt en fungerande administration av systemet. Saknas dessa förutsättningar handlar det snarare om önsketänkande. I flertalet av länderna, t.ex. Ungern eller Litauen, saknar myndigheterna de erforderliga instrumenten. Subventionerna betalas till förädlingsindustrin i förhoppning om att pengarna når producenterna. Resultatet blir knappast garanterade priser i västerländsk bemärkelse. Vidare är kopplingen mellan de eventuella interna regleringarna och gränsskyddet oklar och systemet drivs snarare av gränsskyddet. I Västeuropa har gränsskyddet alltid anpassats för att följa de interna regleringarna.

Ibland har kopieringen av CAP lett till märkliga resultat. Ett flertal länder (Ungern, Slovakien, Polen m.m.) använder sig av produktionskvoteringar för olika produkter. Mjölkkvoteringar infördes i EU 1984 efter stor vanda och för att strypa tryckande överskott. Länderna i Östeuropa har i stället brottats med fallande produktion! Detta har lett till att kvoterna ofta inte har uppfyllts (som var fallet med socker i Polen). Producenterna har ofta varit påtryckare bakom införandet av kvoter i Östeuropa. Även detta är märkligt. I EU har kvoterna införts under protester från bönderna, som hellre velat ha prisgarantier för obegränsade kvantiteter.

5. *Östeuropas framtida produktionspotential och produktionsexpansion*

Produktionsstruktur och expansionsmöjligheter

Jordbruket i Östeuropa hade under den socialistiska tiden en utpräglad tudelad struktur bestående av stora kollektiva enheter och små odlingslotter. Tudelningen är inte lika utpräglad längre. Nya former har tillkommit. Fortfarande svarar dock små enheter för en omfattande del av produktionen. Det förefaller troligt att en dylik produktionsstruktur verkar hämmande för möjligheter till snabb expansion. Att utöka produktionen från 2–3 kor till 8–10 är ett mycket stort steg. Några få kor eller grisar kan födas upp utan köpt foder med användning av biprodukter, hushållsavfall m.m. Produktionen kan försälas på lokala marknader. Allt detta blir ohållbart när antalet djur ökar. Utfodringssystem och försäljning måste förändras från grunden.

Generellt sett måste framtidsprognoser över produktionens utveckling relateras till de förväntade strukturförhållandena inom jordbruket, eftersom olika produktionsformer inte kan förväntas svara på samma sätt på produktionssignaler. Kooperativen uppvisar exempelvis stora likheter med arbetarstyrda företag. Dylika företag (Vanek, 1970) kan vara mera intresserade av att maximera vinsten per medlem än den totala vinsten, vilket kan leda till att produktionen sjunker vid högre pris. Systematiska studier av detta slag saknas än så länge, vilket gör att framtidsbedömningar av produktionen i Östeuropa måste betraktas som mycket osäkra.

Jordbruket i EU och Östeuropa – relativ produktivitet och omfattning

I tabellerna 5.1, 5.2 och 5.3 visas jämförande tal för Östeuropa och EU.

Tabell 5.1 Åkermark och djurstockar i PECO 10, 1993

	Åker 1994, miljoner ha	Åker per capita, ha	Spann- målsareal, miljoner ha	Oljeväst- areal, miljoner ha	Får, 1 000-tal	Nötkreatur 1 000-tal	därav kor, 1 000-tal	Grisar, 1 000-tal
Albanien	0,7					663	358	93
Bulgarien	4,0	0,48	2,28	0,51	4 400	750	420	2 076
Estland	1,0	0,63	0,32	0,00	50	463	230	420
Lettland	1,7	0,65	0,49	0,00	30	551	310	500
Litauen	3,1	0,62	1,18	0,00	40	1 384	680	1 200
Polen	14,3	0,37	8,48	0,37	890	7 270	3 866	17 400
Rumänien	9,7	0,41	6,32	0,61	11 500	3 597	1 500	9 266
Slovakien	1,2	0,28	0,86	0,09	410	993	390	2 180
Slovenien	0,2	0,13	0,11	0,00	20	478	210	590
Tjeckien	3,2	0,31	1,75	0,25	200	2 161	830	4 070
Ungern	4,7	0,46	2,94	0,47	1 250	999	420	5 000
PECO 11	43,0	0,40	24,74	2,31	18 884	19 309	9 206	42 811
EU 15	77,1	0,21	34,79	6,14	97 763		33 617	110 937
PECO 11								
% av EU 15	56		71	38	19		26	39

Källor: EU (1995), OECD (1995).

Tabell 5.2 Östeuropas befolkning, produktion, åkerareal m.m. i procent av EU-motsvarighet, 1994

	Befolk- ning	Bönder	BNP	BNP per capita	Jordbru- kets bi- drag till BNP	Jord- bru- mark	Åker- mark	Spann- mål	Olje- växter	Socker	Mjölk	Nöt- kreatur
PECO 11	29	117	3	11	7	44	55	43	28	18	22	18
CEFTA + Slovenien	18	56	2,6	14	4	31	23	26	17	15	15	10

De östeuropeiska ländernas befolkning motsvarar knappt 30 procent av EU:s befolkning och endast 3 procent av BNP. Följaktligen ligger BNP per capita på en dryg tiondel av EU-nivå. Däremot finns det fler bönder än det för närvarande finns i väst.

Tabell 5.3 Produktivitetsindikatorer för olika PECO:s samt prisnivån i förhållande till EU, 1994

	Avkastning spannmål ton/ha	Avkastning oljeväxter ton/ha	Avkastning socker, ton/ha	Kött per grisplats, kg	Mjolk per ko, ton	Pris i förhållande till EU*
Bulgarien	3,0	1,2	1,6	103	2,7	39
Estland	1,6	0,7		87	3,4	29
Lettland	1,8	1,0	1,3	108	3,0	39
Litauen	2,0	1,3	2,4	69	2,4	32
Polen	2,6	2,0	3,3	92	3,1	62
Rumänien	2,9	1,2	2,7	80	2,0	49
Slovakien	4,3	1,8	3,8	79	2,3	64
Slovenien	5,1	1,7	4,6	81	2,7	99
Tjeckien	4,1	2,1	4,1	114	4,1	67
Ungern	3,9	1,6	4,3	119	4,8	70
PECO 11	3,0	1,5	3,4		3,0	
EU 15	5,2	2,0	7,6	144	4,9	100

* Vägt medeltal, egna beräkningar.

Källa: OECD (1995), EU (1995) samt egna beräkningar på basis av dessa källor.

Prisnivån för jordbruksprodukter i Östeuropa ligger, med undantag av Slovenien, under eller mycket under EU-nivån. Samtidigt är också avkastningsnivån betydligt lägre. Detta gäller i synnerhet för de baltiska länderna. Mycket stora produktivitetsgap förekommer också i animalieproduktionen. Givetvis är gapet inte lika stort för alla länder. Det är lätt att föreställa sig hur omfattande Östeuropas jordbruksproduktion skulle bli om all åker, alla kor etc skulle ge en avkastning i paritet med Västeuropas. Denna bild skrämmar troligtvis många i väst. Ingenting tyder på att produktionen verkligen kommer att öka så kraftigt. I synnerhet när det gäller animalieproduktionen kommer avkastningsökningen att åtföljas av minskande djurstockar.

Ser man på de tio ländernas handelsbalans med jordbruksprodukter mot omvärlden, något som är mycket väsentligt i utvidgningssammanhang, kan det konstateras att länderna i dagsläget knappast är stora överskottsproducenter. Ett visst spannmålsöverskott föreligger. Även för oljeväxter och mjölk finns det vissa överskott. Nötkött och fjäderfä befinner sig i balans medan länderna är nettoimportörer av fläsk och socker. Kommissionen förväntar sig ett större överskott vid sekelskiftet. Denna prognos bygger dock på antagandet att avkastningsnivåerna förbättras avsevärt, 17 procent för spannmål, 27 procent för oljeväxter m.m. Ett sådant antagande förefaller något optimistiskt.

Gör man en ländervis analys av produktionspotentialen är det lättast att bedöma den framtida utvecklingen i Polen och Slovenien. Båda har en produktionsstruktur dominerad av ett småskaligt familj jordbruk. Denna struktur skiljer sig inte så mycket från länder som Irland eller Grekland. Därmed kan paralleller dras till effekter av medlemskapet på dessa länders jordbruk. I inget av dessa två fall har en stark produktionsökning blivit följden (Buckwell m.fl., 1994). Kwiecinski (1995a) gör samma bedömning och hävdar att den polska jordbruksstrukturen inte gör det troligt med en stark produktionsexpansion. Samma slutsats gäller i än högre grad för Slovenien som redan nu har priser i paritet med EU. Tjeckiens jordbruk bidrar procentuellt sett mindre till BNP än snittet för OECD-länderna. Prisnivån ligger relativt högt och jordbruket är historiskt sett kraftigt subventionerat. Det är knappast troligt att landets komparativa fördelar ligger i jordbruket. Samma sak kan sägas om Slovakien där andelen bergsjordbruk dessutom är större. Ungern kan bli ett undantag från denna skisserade utveckling, med en expansion inom jordbruksproduktionen och ett överskott att exportera. De baltiska länderna har tidigare varit mycket betydande nettoexportörer av livsmedel. Produktionen har dock i det närmaste halverats och kommer under nuvarande omständigheter knappast att återgå till tidigare nivå.

6. *GATT-överenskommelsen*

GATT-överenskommelsen som träffades 1994 kommer att påverka såväl den framtida utvecklingen av CAP som östländernas möjligheter att bedriva en egen jordbrukspolitik. Länderna är antingen medlemmar i GATT (WTO) eller håller på att bli det. De åtaganden som de östeuropeiska länderna har gjort har vidare direkta implikationer för utvidgningen.

Jordbrukshandel och GATT före Uruguay-rundan

Handel med jordbruksprodukter var föremål för GATT-regler redan från starten, till skillnad från handel med tjänster. Tjänster började regleras först i och med den senaste rundan. Regelverket för jordbruksprodukter var dock så otydligt, eller om man så vill slapphänt, att det i praktiken inte utövade några som helst restriktioner på medlemsländernas möjligheter att utforma en egen jordbrukspolitik utan hänsyn till konsekvenserna för omvärlden. Till de stora problemen hörde explicita undantag när det gällde exportsubventionering som tillåts om inte en oskälighets andel av världshandeln uppnåddes och möjligheter att använda kvantitativa metoder (importkvoter) vid skydd av den inhemska marknaden. Villkoret för importkvoter var att även den inhemska produktionen begränsades. Variabla införselavgifter, ett mycket flitigt använt gränsskydd på jordbruksområdet, hade dessutom en oklar GATT-status. Detta toleranta regelverk utnyttjades flitigt, framför allt av OECD-länderna, och resulterade i mycket höga stödnivåer som

dessutom ökade över tiden, till skillnad från gränsskyddet för industriprodukter där successiva sänkningar ägde rum. Kontroverser kring jordbrukshandel, t.ex. de berömda pastakrigen, ökade i antal under 80-talet. Föregående GATT-rundor har gjort flera försök att lösa problemen med jordbrukshandeln. Alla rann dock ut i sanden och förhållandena när Uruguay-rundan inleddes var värre än någonsin.

Utfallet av GATT-förhandlingarna

Utgångsläget för Uruguay-rundan kännetecknades således av mycket höga stödnivåer samt av avsaknaden av ett fungerande regelverk för jordbrukshandel. I en dylik situation var flera uppläggningar av förhandlingarna möjliga. Den första var att även i fortsättningen lämna jordbruket därhän. Den andra var att koncentrera förhandlingarna på neddragningar av stödnivåerna, den tredje att åstadkomma förbättringar av regelverket. Den fjärde och mest ambitiösa ansatsen var att både förbättra regelverket för jordbrukshandel och att tillämpa de nya reglerna med omedelbar verkan så att stödnivåerna sänktes.

Det första alternativet var i ett historiskt perspektiv det mest troliga. Oredan på världsmarknaden för jordbruksprodukter var dock vid mitten på 80-talet för stor för att man skulle kunna fortsätta i gamla hjulspår. *All-time-low* noterades för flera produktpriser, volymer motsvarande två års handel låg i spannmålslager, oproportionellt stor möda ägnades via GATT-paneler åt att lösa jordbrukskonflikter m.m. De mycket låga priserna ledde dessutom till att belastningen på budgeten hos rundans två stora jordbrukspolitiska aktörer, EU och USA, blev mycket hög. Förväntningarna på avsevärda förbättringar hade länge varit mycket stora.

Förhandlingarna inom jordbruket koncentrerades på tre huvudområden: marknadstillträde, exportkonkurrens samt internt stöd. När det gäller *marknadstillträdet* går avtalet ut på tariffiering, d.v.s. en omvandling av tidigare använda icke-tariffära handelshinder till bundna tullar som dessutom sänks med 36 procent räknat från basperioden 1986–88. Neddragningen utgör emellertid ett enkelt genomsnitt över olika varor (tullin-

jer) och inte, vilket vore naturligt, ett medelvärde där handelsvolymen avvägs som vikt. Inga tullar får dock sänkas mindre än 15 procent. Avtalet innehåller också säkerhetsklausuler i form av tilläggstullar om importen skulle öka för kraftigt eller priserna skulle falla för mycket. Innebörden av begreppen för kraftigt eller för mycket varierar för olika produkter beroende på importens omfattning i utgångsläget. Den kvantitativa sidan av överenskommelsen innebär ett marknadstillträde omfattande 3 procent av den inhemska konsumtionen. Vid periodens slut skall tillträdet öka till 5 procent.

Exportsubventionerna måste enligt avtalet sänkas med 36 procent i värdetermer och 21 procent i volym räknat från basen 1986–90. Alternativt kan basen 1991–92 användas. Produkter som inte subventionerades under basperioden och för vilka inga åtaganden gjordes får dock i fortsättningen inte subventioneras.

Åtaganden för det *interna stödet* innebär en neddragning med 20 procent. Denna tillämpas på alla produkter tillsammans enligt ett aggregerat stödmått kallat AMS (*Aggregate Measure of Support*). AMS påminner till sin konstruktion om stödmåttet PSE. Principen vid beräkning är att olika åtgärder vägs samman med hänsyn till effekten på den aggregerade inkomsten för jordbruket som helhet. Viktiga skillnader finns dock mellan PSE och AMS. PSE omfattar i princip "alla" sektorspecifika åtgärder. AMS utesluter åtgärder tillhörande den "gröna boxen", d.v.s. såväl generellt stöd som vissa former av icke-produktionsbundet stöd (avlänkat stöd). Till följd av USA–EU-kompromissen (i Blair House) räknas även arealbidrag och s.k. *deficiency payments* till denna kategori.

Den definitiva utvärderingen av GATT-överenskommelsen får anstå tills processen avslutats och avtalet hunnit verka några år. Många oklara punkter finns, i synnerhet när det gäller tillämpningen av alla tullkvoter som skall garantera det utlovade marknadstillträdet. Huruvida utfallet av den långdragna förhandlingsprocessen är en besvikelse är en fråga om tidigare förväntningar. Från att i praktiken ha varit helt oreglerade kommer jordbrukshandel och inhemsk jordbrukspolitik hädanefter att bli föremål för lagligt bindande regler, för såväl exportsubventionerna, importskyddet och stora delar av det in-

terna stödet.¹⁹ Detta skulle man kunna hävda utgör ett enormt stort steg framåt (Tangerman, 1994).

Tarifiering och bindning av nya tullar skapar en helt ny situation. Före Uruguay-rundan var enbart 33 procent av tullarna bundna. Numera är samtliga jordbrukstullar bundna vilket faktiskt är mer än vad gäller industriprodukterna. Skillnaden mellan jordbruksprodukterna och industrivarorna kommer att bestå när det gäller exportstödet eftersom detta fortfarande kommer att tillåtas för jordbrukets del, om än i mindre utsträckning. Man bör dock påpeka att tidigare osubventionerade produkter behandlas som industriprodukter. Denna förändring kommer att ha långtgående konsekvenser. Inget land som har skrivit under avtalet kommer att i framtiden kunna förvandlas från en nettoimportör till en nettoexportör av jordbruksprodukter, om detta skulle förutsätta exportsubventionering.

Ser man å andra sidan till den liberalisering av jordbruks-handeln som blev ett resultat av rundan är effekterna mycket måttliga. Uppenbarligen prioriterades regelförbättringar framför stödneddragningar. Man skulle kunna hävda att liberaliseringen av jordbrukshandeln offrades för att kunna få till stånd ett fungerande regelverk (Hathaway, 1994). Tullsänkningarna och exportsubventionsbegränsningarna som blev resultatet är på det stora hela mycket måttliga. Dessutom sker neddragningarna från en inflaterad bas. Detta gäller såväl på import- som på exportsidan där många länder, däribland EU, valde att starta från den betydligt högre exporten under den alternativa basperioden, 1991–92. Inte heller kommer kraven på ett ökat marknadstillträde att skapa alltför mycket ny handel. Befintliga avtal har i regel ”avräknats” från GATT-åtagan-

¹⁹ Villkoren för GATT-överenskommelsen inom jordbruket specificeras i avsnittet ”Agreement on Agriculture” i dokumentet ”Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations”. Detta dokument är lagligt bindande i likhet med de länderlistor (country schedules) som varje land har presenterat. Det tredje dokumentet i sammanhanget, ”Modalities for Establishment of Specific Binding Commitments”, utgör däremot inte en formell del av överenskommelsen och är således inte lagligt bindande.

den. Så var t.ex. fallet med importkvoter inom ramen för Europaavtalen (OECD, 1995a).

Åtagandet om det interna stödet är ännu mindre krävande eftersom arealbidragen räknas som "gröna stöd" och således undandras inskränkningar. Utan denna undanmanöver skulle å andra sidan McSharry-reformen inte kunna godkännas i GATT och överenskommelsen kanske inte alls komma till stånd. Dessutom var en överenskommelse på jordbruksområdet absolut nödvändig för att avblockera andra områden (handel med tjänster, immateriell rätt, investeringar m.m.)

En annan negativ sida är de administrativa problemen som kommer att uppkomma i samband med administreringen av tariffkvoter. Här kan man tydligt tala om lösningar som mera påminner om "managed trade" än om liberalisering av handel. Man kan dock påpeka att nästa GATT-runda eller WTO-rundan som börjar vid sekelskiftet kommer att kunna handla om handelsliberaliseringar, eftersom stora förbättringar på regelsidan redan är gjorda. I det perspektivet kan den nuvarande överenskommelsen ses som en investering för framtiden. En annan viktig faktor för framtida liberaliseringar av handel är att den nya WTO-rundan inte i lika hög grad blir en affär mellan USA och EU. Flera nya intressenter, inte minst de nya marknadsekonomierna i öst och Kina, kommer att kräva inflytande.

Uruguay-rundans effekter på världshandeln

Det är lätt att inse att effekterna av GATT-överenskommelsen på världshandeln blir måttliga. Fullt ut kommer effekterna att verka först efter sekelskiftet. Stödet sänks mycket måttligt, i synnerhet om man beaktar att för delar av stödsänkningen handlar det om att döpa om ett befintligt stöd från "rött" till "grönt". En del av sänkningen har redan inträffat, eftersom länderna fått tillgodoräkna sig effekterna av de reformer som vidtagits under rundans gång. Flertalet länder har genomfört dylika reformer (USA, EU).

De statiska effekterna av överenskommelsen i stort ligger

enligt olika modelluppskattningar runt 1 procent av världens samlade produktion (Cline, 1995). Resultaten är starkt beroende av de antaganden modellerna bygger på. GATT-sekretariatet (GATT, 1994) uppskattar effekterna på världens samlade BNP till mellan 109 och 510 miljarder dollar när alla anpassningar har ägt rum. Den lägre siffran hänför sig till en värld där det råder perfekt konkurrens och teknologin saknar skalfördelar. Antas det däremot, vilket stämmer mycket bättre med faktiska förhållanden, att konkurrensen är monopolistisk och skalfördelar även finns på företagsnivå, blir effekten av liberaliseringar större, eftersom dessa ökar konkurrenstrycket. För jordbrukets del räknar studien med en ökning av handeln med spannmål med 4 procent och 21–22 för övriga produkter (som har aggregerats till en vara). Liberaliseringseffekterna på jordbrukshandeln och priserna dämpas av att importerade produkter betraktas som imperfekta substitut till hemmaproducerade varor, vilket ger skydd åt inhemska producenter.²⁰

En analys av effekterna på jordbrukshandel av FAO (1995b) kommer likaledes fram till måttliga konsekvenser. Världsmarknadspriserna väntas bli mellan 4 och 10 procent högre. Den långsiktiga nedåtgående pristrenden förväntas dock inte påverkas av rundans utfall. Effekten på den globala jordbruksproduktionen blir försumbar. Handelsmönstren förväntas emellertid bli påverkade. Importen av spannmål, oljeväxter och mjölkprodukter från u-länder kommer att öka i en långsammare takt liksom i-ländernas export.

En amerikansk forskargrupp vid Iowa University har uppskattat effekterna av liberaliseringar fram till år 2000 till 10 procent som högst, för flertalet produkter 2–3 procent. Längre fram kan effekterna på handel med mjölkprodukter som ost och skummjölkspulver bli större. Dessa större effekter uppkommer eftersom EU tvingas sänka sin subventionerade export av produkterna i fråga samt även öka importen för att uppfylla kravet

²⁰ Detta antagande förefaller ha stöd i empirin om man ser till förhållandena i Sverige. De uteblivna sänkningarna av matpriserna efter EU-inträdet har till en del tillskrivits svenskarnas preferenser för hemmaproducerade produkter.

på marknadstillträde. Av samma skäl kommer också USA och Kanada att behöva öka importen, vilket också bidrar till att höja priserna.

Konsekvenser av GATT-överenskommelsen för EU och CAP

Ovanstående antyder att den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP, inte kommer att utsättas för alltför stora påfrestningar av behovet att uppfylla GATT-åtagandena. Helt spårlost går dock inte överenskommelsen förbi.

När det gäller det interna stödet är konsekvenserna i det närmaste obefintliga. Prisfallen som följer McSharry-reformen räknas ju som stödsänkningar, medan arealbidragen som infördes som kompensation inte beaktas. Det ironiska i sammanhanget är att hela operationen räknas som stödminskning fast det i praktiken blivit en stödökning! EU-bönderna har nämligen blivit överkompenserade eftersom bidragen fastställdes i förväg utan hänsyn till de interna marknadsprisernas utveckling. Dessa blev högre än beräknat.

Begränsningar när det gäller exportstöden varierar mellan olika produkter. Spannmål och mejeriprodukter påverkas mest. Redan 1995/96 överstiger EU:s väntade export av ost den tillåtna kvantiteten och situationen förvärras mot slutet av perioden när kvoten för ostexporten stiger till 305 000 ton. För ost tillämpas en reducerad tull på en kvantitet som höjs från 18 000 ton ost 1996 till 104 000 ton år 2000. För detaljer när det gäller EU:s GATT-åtaganden se OECD (1995b). När det gäller spannmål kommer begränsningen att göra sig gällande först om några år. Effekterna av exportbegränsningarna förstärks av att EU-marknaden öppnas för större import i enlighet med kravet på marknadstillträde, som vid slutet av perioden skall uppgå till 5 procent av konsumtionen (jfr ovan). För att garantera tillträdet skapas det produktvisa importkvoter (tullkvoter) med en lägre tull. För vete tillämpas exempelvis tullsatsen noll för en kvantitet på 300 000 ton/år. Den ökade tillgången trängs då på hemmamarknaden med den inhemska produktionen och kan inte lyftas bort som förut (när EU:s sockerimport

inom ramen för Lome-konventionen helt enkelt återexporteras). Generellt sett gäller att de värdemässiga exportrestriktionerna förefaller lättare att uppfylla. Hur kännbara effekterna av sänkt gränsskydd blir beror på utvecklingen av världsmarknadspriserna. Vid nuvarande nivåer bedöms effekterna som små (MAFF, 1994).

GATT och Östeuropa

Den överenskommelse som presenterades inledningsvis gäller för de gamla GATT-medlemmarna från i-länderna. För u-ländernas del tillämpas samma regler fast med en viss "rabattering". U-länder behöver exempelvis sänka sina tullar med 24 procent i snitt och lägst med 10 procent. Kravet på det interna stödet är en sänkning med 10 procent. Exportåtagandena uppgår endast till två tredjedelar av det som gäller för de industrialiserade länderna. De minst utvecklade länderna undandras helt från krav på anpassningar. Å andra sidan tillämpar inte u-länder sådana stöd som undandragits från stödneddragning genom USA-EU-kompromissen.

De östeuropeiska länderna har av lättförståeliga skäl fått utforma sina åtaganden utan hänsyn till den tidigare förda politiken. De fyra CEFTA-länderna samt Rumänien och Slovakien är medlemmar i GATT. Bulgarien väntas att bli medlem inom kort. De tre baltiska länderna väntas snart också bli medlemmar.

Ser man närmare på CEFTA kan det konstateras att länderna har tillämpat olika strategier när det gäller GATT-åtaganden. Bristande erfarenhet har spelat en viss roll (se nedan). Polen har valt att binda sina åtaganden i US dollar och anpassa sig till EU-nivån. Stödnivån i Polen är således oberoende av den inhemska inflationen men kan å andra sidan inte öka i reala termer. Ungern, Tjeckien och Slovakien har bundit sina stödnivåer i inhemska valutor. Åtaganden av denna typ urholkas snabbt om inflationen är kraftig. Möjligheten kan å andra sidan finnas att omförhandla sina åtaganden i händelse av "excessive rates of inflation" vilket omnämns i artikel 18, paragraf 4. Detta är dock oprövat och tolkningen oklar.

Rumänien är det enda land i Östeuropa som har valt u-lands-status i GATT. Detta medför lägre krav på stödnedskärningar m.m. (se ovan). Dessutom har man bundit sina tullar på en mycket hög nivå (EU eller högre). Ungern planerar att sänka sina tullar enbart gentemot länder som är medlemmar i GATT. Högre tullar kommer således att tillämpas mot produkter från Ryssland och Ukraina.

När det gäller importskydd har CEFTA-länderna bundit sina tullar på höga nivåer relativt till gränsskyddets nuvarande nivå. Detta skapar utrymme att höja tullarna, vilket dock inte behöver utnyttjas. Bindningarna bildar gränsvärden för högsta tillåtna nivån. När det gäller det interna stödet enligt AMS-måttet är utrymmet att öka stödnivån något mindre. Mest bindande för en eventuell ökning av stödet, om denna skulle leda till ökad export, är emellertid begränsningar för den subventionerade exporten. De låga exportvolymerna i utgångsläget gör att den tillåtna exporten är liten. Tidigare osubventionerad export får ju inte längre subventioneras. För flertalet produkter (spannmål, smör och socker i Polen, smör, mjölkpulver, ägg i Ungern, socker och smör i Tjeckien/Slovakien) är kvantitetsgränsen noll. För andra produkter är volymerna små jämfört med de redan uppnådda exportvolymerna (det är oklart hur stor del av dessa som är subventionerade.) På grund av missuppfattning av reglerna har Ungern bundit sina exportsubventioner till totalt 22 miljoner forinter. Redan förra året (1995) budgeterades 40 miljoner för ändamålet vilket strider mot GATT-åtagandet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att GATT-åtaganden för de östeuropeiska ländernas del lämnar utrymme att öka stödet till de inhemska producenterna. Om inflationen fortsätter att ligga på relativt höga nivåer urholkas dock stöden. Länderna har också små möjligheter att subventionera sig fram på exportmarknaden. Detta får mycket långtgående konsekvenser för en framtida EU-utvidgning. Det som främst oroar de nuvarande EU-medlemmarna – detta framgår tydligt från MAFF-studien (1994) – är att östländerna som blivande EU-medlemmar inte har mycket till ”hemgift” vad exporten beträffar. Skulle dessa länder bli nettoexportörer efter anslutningen, måste den resulterande exporten ackommoderas av de nuva-

rande medlemmarna, antingen på den interna marknaden eller på bekostnad av EU:s egen subventionerade export. Det är, nämligen, knappast troligt att det utvidgade EU:s åtaganden kommer att kunna avvika från summan av åtaganden för de ingående parterna. En annan implikation, denna gång mera positiv ur EU:s synpunkt, är att GATT kommer att hålla tillbaka produktionsexpansionen före medlemskapet som skulle kräva en ökad subventionering. En dylik expansion kan annars te sig lockande för länderna i fråga som ett medel för att skaffa sig en gynnsam position vid inträdet. Detta i synnerhet som länderna fruktar att deras möjligheter att expandera produktionen efter medlemskapet kan komma att kvoterats bort.

7. *EU och Östeuropa – olika samarbetsalternativ*

Integrationen mellan EU och Östeuropa spänner över olika möjligheter från full tillämpning av en icke reformerad CAP till fortsatt utanförskap. Vid fortsatt utanförskap skulle de nuvarande samarbetsformerna Europaavtalen behöva utvidgas och fördjupas. För Östeuropas del kan man undra hur deras alternativ till EU-medlemskap ser ut. Slutligen är innebörden i ett eventuellt EU-medlemskap oklar. Redan har sinsemellan mycket olika modeller föreslagits. Vilken, om någon, är realistisk? Vidare kan man undra hur CAP kommer att se ut om utvidgningen inte kommer till stånd.

EU utan Östeuropa – hittillsvarande utveckling och nya reformer av CAP

Ända sedan starten har CAP kontinuerligt reformerats. Reformerna har skett av nöd, inte av lust, oftast när nöden har blivit riktigt akut. Genomgripande reformer och stora visioner har saknats. Ansatsen kan beskrivas som "piecemeal approach" – en sak i taget och inte mer än det för stunden absolut nödvändiga. En dylik ansats lämpar sig synnerligen illa för en sektor som jordbruk. Sektorn kännetecknas nämligen av en mycket hög grad av interdependens mellan olika produktionsgrenar i produktion och konsumtion vilket gör att det hela liknar ett gigantiskt plockepinnspel. Det är i stort sett omöjligt att röra en pinne utan att en annan pinne också rör sig. CAP:s utveckling bekräftar att så varit fallet. Problem som lösts i en sektor har flyttat till nästa.

Bristen på visioner syns också tydligt i den kaotiska utvecklingen. Spannmål, ett av EU:s sorgebarn, kan vara ett bra ex-

empel i sammanhanget. EU:s politik kännetecknas av att ambitionsnivån har varit olika för olika produkter. Spannmål tillhör de starkast reglerade produkterna med påföljande problem med betydande överskott. Dessa började märkas redan under 80-talets första hälft. Den först prövade lösningen var att koppla prisutvecklingen (via en komplicerad prisformel) till kvantitetsutvecklingen. Tillämpningen av formeln på 1984 års rekordskörd ledde dock till att priserna skulle behöva sänkas med över 5 procent. Detta visade sig vara en politisk omöjlighet. Trots misslyckandet återkom EU till idén i 1988 års reformpaket. Systemet med s.k. garantitrösklar infördes och användes fram till McSharry-reformen då modellen övergavs till förmån för direkt stöd. S.k. medansvarsavgifter som samtidigt tillämpades övergavs också. Systemet fungerade tämligen effektivt medan det var i bruk och ledde dessutom till prissänkningar eftersom tröskeln som regel överskreds. Skulle man hållit fast vid detta system skulle produktivitetsökningar sakta men säkert fått mala ner prisstödet till spannmål till världsmarknadsprisnivån.

Två huvudtrender kan urskiljas i CAP:s utveckling: en ökad användning av kvantitativa produktionsbegränsningar samt en ökad användning av direkta inkomststöd. CAP har på så sätt börjat att allt mer likna den amerikanska jordbrukspolitiken, i synnerhet när det gäller spannmål. Man kan se detta som en anpassning till EU:s förändrade handelsbalans för jordbruksprodukterna. EU är numera en stor nettoexportör av jordbruksprodukter samtidigt som man med sin tidigare politik bidragit till att pressa ner priserna för den egna exporten. USA har däremot lagt marken i träda och sett till att priserna på världsmarknaden hölls uppe.

Den senaste EFTA-utvidgningen har dessutom inneburit en tendens till renationalisering av politiken i och med den högre stödnivån och nationell politik för de nordliga regionerna.

Användningen av kvantitativa produktionsbegränsningar har tagit ett stort steg framåt i och med McSharry-reformen. Trenden fortsatte efteråt och begränsningar infördes för nya produkter. Resultatet har blivit att jordbruksutgifterna numera genomgående baseras på *nationella referensvärden* såsom basarealer, avkastningsnivåer eller produktionsvolym. Des-

sa referensvärden har fått karaktären av *nationella äganderätter*. Nivåerna är givna och förändras inte. De nationella utbetalningarna ur jordbruksbudgeten har på så sätt blivit helt cementserade.

McSharry-reformen har också inneburit ett stort steg i riktning mot användning av direkta inkomststöd även om steget inte tas fullt ut.²¹ Reformen har vidare flera långtgående konsekvenser, förmodligen mer långtgående än man har kunnat inse från början. Övergången till direkta betalningar, som var en del av reformen för spannmål m.m., gör det möjligt att separera inkomststöd och marknadsstyrning vilket tidigare var ogörligt eftersom endast ett instrument, priset, användes för båda målen. Därmed har man öppnat för en tillämpning av subsidiaritetsprincipen, d.v.s. renationaliseringen, av CAP. I förlängningen skulle inkomststöd kunna avgöras på nationell nivå där detta beslut hör hemma. EU saknar en gemensam socialpolitik och det på goda grunder. Också när det gäller miljöåtgärderna har reformen gläntat på dörren till ett större nationellt inflytande. Direktivet 2078 som ingår i reformens s.k. kompletterande åtgärder och syftar till att bidra till extensifiering av jordbruksproduktionen har fått mycket olika tillämpning i de olika medlemsländerna. Därmed har man de facto infört ett element av subsidiaritet, även om CAP formellt är en gemensam politik. Miljöstöd, liksom inkomststöd, bör också med fördel kunna avgöras på den nationella nivån eftersom problem och värderingar kraftigt varierar mellan länderna. Den tredje betydelsefulla konsekvensen är att fördelningen av stödet genom användningen av direkta bidrag blir fullt synligt. Det är oundvikligt att politikens legitimitet därmed påverkas (Rabinowicz, 1993.) Detta har redan lett till att bidragen börjat ifrågasättas.

Framtida reformer av CAP?

På längre sikt blir reformerna av CAP ofrånkomliga. Ett oförändrat CAP kommer att ha stora problem att klara nuvarande

²¹ Inte ens för spannmål som mest påverkades av reformen var bytet fullständigt. Fortfarande används här ett interventionssystem samt exportbidrag.

GATT-åtaganden bortom år 2000. Ökad produktion till följd av ökad produktivitet, vilken inte kommer att kunna avyttras med exportstöd, kommer att behöva lagras i det oändliga eller förstöras. Nästa WTO-runda kommer dessutom tveklöst att handla om liberaliseringar av handeln. Trenderna mot globalisering och liberalisering blir svåra att ignorera. Fortsätter EU att förlita sig på kvoteringar bör det påpekas att brittiska beräkningar tyder på att trädesarealen på sikt måste ökas till 30–35 procent för att uppfylla GATT-kraven. Med fortsatta satsningar på höga priser och reglerade kvantiteter kommer således EU att kvotera ut sig ur exportmarknaden, något som de effektivare och exportorienterade medlemsländerna börjar inse. Det senaste danska förslaget är ett bra exempel på denna insikt: Mjök som produceras utöver den tilldelade kvoten och som nu beläggs med "straffskatt" skulle enligt förslaget få exporteras till världsmarknadspris. Långvarig användning av kvoter sänker också effektiviteten i produktionen. Nästa WTO-runda kan vidare göra det omöjligt att hålla högt inhemskt pris för begränsade kvantiteter eftersom gränsskyddet då rimligtvis kommer att sänkas.

Det största reformtrycket genereras dock av den interna dynamiken inom CAP. I korthet kan detta beskrivas som 20/80 problemet. Innebörden är att 20 procent av producenterna erhåller grovt sett 80 procent av stödet. När det gäller den del av stödet som betalas som direkta bidrag är skevheten dessutom numera fullt synlig. Jordbruket i Europa är nämligen klart tudelat. Tudelningen accentueras vidare över tiden. Samma jordbrukspolitik håller inte för båda komponenterna i den tudelade strukturen. Å ena sidan finns det effektiva jordbruk, där den dominerande delen av produktionen genereras, som skulle klara sig om inte utan stöd så åtminstone med väsentligt lägre subventioner. Detta jordbruk hämmas samtidigt effektivitetsmässigt av kvoteringar, som syftar till att strypa överskotten. Å andra sidan finns det små enheter som producerar mycket lite men som står för den levande landsbygd som det uppenbarligen finns en nostalgisk betalningsvilja för. Att inom jordbrukspolitiken kombinera sociala och ekonomiska hänsyn är inte lätt och det blir bara svårare allt eftersom strukturomvandlingen fortgår.

Ett relaterat problem har med den övergripande användningen av EU:s gemensamma resurser att göra. Till följd av reformen 1988 finns det ett utgiftstak för jordbruksutgifter. Detta tak uppgår till 74 procent av BNI-tillväxten + 100 procents kompensation för inflationen. I absoluta belopp sattes taket 1988 till 27,5 miljarder ECU, för 1994 är beloppet 36,5. Utgiftstaket var en väsentlig reform eftersom utgifterna tidigare växte snabbare än BNP. Faktum kvarstår emellertid, jordbruksutgifterna fortsätter att öka *realt sett* och enbart något långsammare än BNI, även om andelen i budgeten sjunker som avsett. Samtidigt sjunker jordbrukets andel av BNP och sysselsättningen och uppgår numera till 2,8 respektive 5,8 procent. Ekvationen ser onekligen allt orimligare ut. Lantbrukarnas politiska styrka bör också förr eller senare anpassas efter numerären.

Anspråk på budgetmedel kan dessutom genereras från andra håll. Bildandet av den monetära unionen kan leda till behovet av mellanstatliga transfereringar för att hantera de problem, asymmetriska chocker, som inte längre kommer att kunna hanteras med växelkursanpassningar. Så länge alla EU-länder inte är med i EMU kan inte EU:s nuvarande budget formellt användas för ändamålet. Det är dock troligt att krav på någon form av "avräkning" kan komma att resas, i synnerhet om det skulle visa sig att riktningen på nettotransfereringar blir densamma som nu är fallet.

Den mest radikala lösningen på CAP-problemen vore att sänka priserna till världsmarknadsprisnivå eller något över och kombinera detta med direkta inkomststöd som avlänkas från produktionen och på sikt upphör på EU-nivå. Kvantitativa produktionsbegränsningar eller liknande vore i så fall obehövlige. Stöden skulle vid behov kunna övertas av medlemsländerna och därmed renationaliseras. Betalningar för jordbrukets miljötjänster skulle också betalas på nationell nivå. Reformen med denna inriktning har sedan länge förordats av Europas lantbruksekonomer. Ett förslag med denna innebörd har nyligen presenterats i en rapport publicerad inom DG2 (Larsen, 1994). En dylik reform skulle ha många andra fördelar. Miljöstöd och inkomststöd bör, som påpekades ovan, med fördel avgöras på det nationella planet. Dessutom skulle GATT-för-

handlingarna bli helt oproblematiska och effektiviteten i resursallokeringen öka mycket kraftigt. Förslaget leder dock till två stora komplikationer.

Renationalisering förutsätter en strikt "decoupling" eller avlänkning. I annat fall sätts konkurrensen ur spel. Länderna måste således spela rent spel och inte använda sig av de inkomststöd som blir kvar på nationell nivå och/eller av miljöstöd för att subventionera produktionen. Den hittillsvarande användningen av miljöstöden inom ramen för direktiv 2078 tyder på att farhågor kan vara motiverade. I många fall förefaller de miljöstöd som införts vara rena inkomststöd som endast marginellt har med miljö att göra.

Det andra problemet är relaterat till det förra, nämligen till kravet på avlänkning. Mycket lägre priser och avlänkat stöd, eller inget stöd alls, kommer att leda till att produktionen sjunker, i synnerhet i lågproduktiva regioner. Redan vid nuvarande höga priser svarar direktstöden för mer än 100 procent av inkomsten för vissa jordbruksprodukter i Finland (Kettunen och Niemi, 1994). Producenterna skulle alltså befinna sig i en gynnsammare situation om de slapp producera, något som de med nuvarande bestämmelser inte får göra. Utan produktionskrav skulle produktionen upphöra. Förmodligen skulle detta inträffa först efter det att lantbrukarna blir övertygade om att stöden verkligen är avlänkade och att man inte straffar sig ur systemet genom att låta bli att odla. För områden där jordbrukets positiva externaliteter är knutna till att en viss produktion upprätthålls skulle detta onekligen leda till komplikationer. Att släppa kravet på avlänkning skulle dock innebära att marknaden störs och en mängd gränsdragningsproblem uppkommer.

Den radikala reformlinjen avvisas, föga förvånande, av F. Fischler, EU-kommissionär för jordbruket, i ett strategipapper som EU-kommissionen lagt fram vid slutet av förra året (Fischler, 1995). Intressant nog avvisas även tanken att det går att stanna vid status quo. Fischler hänvisar till flera skäl varför förändringar är nödvändiga, bl.a.: östutvidgningen, långsiktiga marknadstrender, nästa WTO-runda, miljön, sociala förhållanden samt behovet av landsbygdsutveckling. Fischler vill följa i samma spår som McSharry-reformen, d.v.s. fortsätta att by-

ta prisstöd mot inkomststöd och således minska gapet mellan de interna priserna inom EU och världsmarknadspriserna samt dessutom satsa mera på konkurrens, förenkling av regelverket, regionalisering, landsbygdsutveckling samt miljöhän-syn. Fischlers idéer representerar ett nytänkande och visar att reformer av CAP på sikt är att räkna med. Än återstår det dock att fylla förslaget med ett mera konkret innehåll.

Fischlers strategi verkar vara att utgå från att de nuvarande utbetalningarna representerar en politisk realitet – pengarna finns där – och det gäller att göra något vettigare av dem. Samma pragmatiska inslag fanns redan i McSharry-reformen. Mil-jösatsningarna som följde med reformen (direktivet 2078) finansieras inom ramen för marknadsprisstödsåtgärderna – inte därför att dessa hör dit utan att det är där som pengarna finns. I samma anda kräver man numera motprestationer i form av s.k. *cross compliance* eller korsvis uppfyllelse av de bönder som erhåller direkt stöd. Utbetalningen betingas av att produktionen uppfyller vissa miljökrav.

Det återstår dock att se hur omfördelningsbara de nuvarande transfereringarna är. De som nu får mest av pengarna står för ganska lite av det som kan vara värt att betala för. Att köpa ut mjölkkvoter kan vara en dyr affär. Sockerkvoter går det förmodligen inte att köpa ut. Skulle man gå över till direkta betalningar inom denna sektor skulle arealbidragen behöva uppgå till fantasibelopp. Absurditeten i den nuvarande sockerregleringen, som gynnar stora producenter i de mest bördiga jordbruksbygderna, skulle bli så uppenbar att de nuvarande vinnarna knappast tar risken av ett byte. Anser man att alla förändringar måste kompenseras fullt ut – detta fastställs indirekt av Fischler genom att avvisa den radikala reformen såsom varande för dyr – kan det bli svårt att gå vidare med reformer i McSharry-anda. Man bör också påpeka att en övergång till direkta betalningar inte nödvändigtvis innebär att den samhälls-ekonomiska effektiviteten ökar. Utifrån en partiell välfärds-kalkyl framgår det att direkt stöd är att föredra även om stödet är produktionsbundet, eftersom förlusterna för konsumenterna bortfaller. Detta gäller dock endast under förutsättning att ekonomin kan beskattas kostnadsfritt, något som strider mot modern finansteori.

Också från svenskt håll har en reform av CAP föreslagits (Åström, 1995). När det gäller inriktningen av reformen finns det stora likheter med de tidigare nämnda reformförslagen. Man föreslår en gradvis eliminering av återstående prisstöd, avlänkning (eller decoupling), satsningar på landsbygdsutveckling m.m. Åström formulerar dessutom en reformplan som innebär att reformerna skulle genomföras sektorsvis och utsträckas över ett antal år. Sett som en reformstrategi är förslaget knappast realistiskt om man ser till de tidigare erfarenheterna av hur beslutsfattandet inom EU går till. Reformerna var oftast krisdrivna (jämför nedan). Det är svårt att hålla krismedvetandet och det politiska intresset vid liv vid en utdragen reformprocess. Ännu viktigare att hålla i minnet är strukturen på de beslut som fattas. Besluten har alltid karaktären av paketlösningar. Ett mellanstatligt samarbete leder ofrånkomligt till att alla frågor som är tillräckligt viktiga de facto avgörs genom eniga beslut. Detta följer ur enkla insikter om hur ett kooperativt spel går till. Alla deltagare måste vara nöjda med utfallet. Man åstadkommer detta med hjälp av sidobetalningar, oftast genom att blanda in "ovidkommande" frågor. En annan faktor som bidrar till att göra besluten till paketlösningar är oförmågan att göra bindande och trovärdiga överenskommelser om framtiden. Regeringar byts som bekant ut. Italien har haft 55 sedan kriget. Får intressegrupper tid på sig att verka kan även en gammal regering få svårt att hålla tidigare avgivna löften. Således strävar man efter en kompromiss i ett steg.²² Blir de tunga nationerna nöjda med steg ett i den föreslagna planen rör sig processen sedan inte ur fläcken.

Syftet med diskussionen ovan är inte primärt att presentera en prognos över CAP-utvecklingen. Vill man ändå försöka sig på att presentera en dylik, är det mest troligt att inte vänta sig några större förändringar inom *den närmaste tiden*. Hittillsvarande erfarenheter visar att reformer endast kommer till stånd när "något måste göras". Inget akut tvång föreligger för närvarande. Tvärtom är situationen lugnare än på länge. Budgeten

²² Även om de årliga prisbesluten har det hävdats att dessa måste fattas vid ett tillfälle för att undvika en "oändlig" spiral. Se Rabinowicz (1994) för diskussion.

vållar inga bekymmer. Jordbruksproduktionen har kvoterats ner till en marknadsbalans. De årliga prisbesluten som tidigare föranledde mycket bråk går numera städat till. Genom McSharry-reformen har ju många priser fastställts flera år i förväg. Den politiska energin förefaller i stället koncentrera sig på andelen åkermark som skall läggas i träda. Systemets inboende tröghet är mycket stark. Eftersom det är väldigt svårt att enas om förändringar håller man sig till det som man redan är ense om, nämligen status quo.

Det som möjligen talar mot denna pessimistiska bild är att Fischler har aviserat nya reformer. Detta är en markant förändring jämfört med situationen för ett år sedan när EU-kommissionen hävdade att McSharry-reformen hade löst alla problem. På längre sikt verkar dessutom fortsatta reformer ofrånkomliga. Man kan ana den långsiktiga inriktningen av reformprocessen men inte den slutliga utformningen. Vägen dit kan dessutom bli lång.

Östeuropa utan EU – samarbetsalternativ

Vilka alternativ finns det för Östeuropa innan man blir medlem i EU eller kanske om man inte blir det? Finns det anledning i synnerhet för de östeuropeiska länderna att utöka sitt nuvarande samarbete och samordna ansträngningarna att bli medlemmar i EU?

CEFTA-avtalet

Det centraleuropeiska frihandelsavtalet CEFTA, mellan Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern, trädde i kraft 1 mars 1993. Slovenien blev medlem i CEFTA från och med första januari 1996. Avtalet innebär att alla tullar på industriprodukter skall elimineras per 1 januari 1997. När det gäller jordbruket har villkoren förhandlats bilateralt och betydande handelshinder kommer att kvarstå. Vissa försök att liberalisera jordbrukshandeln har gjorts efter det att avtalet skrevs. Än så länge är endast handel med te, kaffe och kakao helt fri. Liberaliseringarna är således begränsade och man skulle kunna häv-

da att de östeuropeiska länderna, som klagar på att EU inte har varit generöst nog när det gäller jordbrukskoncessioner, själva inte har helt rent mjöl i påsen. Handeln mellan CEFTA-länderna är trots avtalet begränsad och ligger under 5 procent av den samlade exporten och importen (OECD, 1995a). Detta är en lägre nivå än under Comecon-tiden. Även då var dock handelsutbytet relativt blygsamt med en andel under 10 procent.

Vore det fördelaktigt för de östeuropeiska kandidaterna till EU-medlemskap att fördjupa sitt hittills blygsamma samarbete på jordbruksområdet som ett alternativ till eller en förberedelse inför medlemskapet? Skulle de till och med kunna gå så långt som till att skapa en gemensam jordbrukspolitik inom ramen för ett vidareutvidgat CEFTA-samarbete?

Frågan har diskuterats av Buckwell et al. (1994) i en rapport till EU-kommissionen. Inte helt oväntat kommer författarna till slutsatsen att skapande av en gemensam politik, ÖSTCAP, för området i fråga knappast är meningsfullt. En gemensam politik skulle ställa stora anspråk på finansiella och administrativa resurser som dessa länder med fördel borde allokera till andra aktiviteter. Vidare skulle instabila valutor mycket snart ställa länderna inför samma agromonetära problem som EU i decennier har brottats med. Invändningar kan även riktas mot andra former av fördjupat samarbete, som en tullunion eller en intern marknad omfattande de fyra friheterna. Även här skulle det krävas att man byggde upp nya institutioner och skapade finansiella resurser för att systemet skulle kunna operera m.m. Däremot finns det goda skäl att fördjupa det nuvarande samarbetet mellan länderna till att omfatta fler länder samt till att även inkludera jordbruksprodukter.²³

Utvecklingen av CEFTA mot ett frihandelsområde av detta slag skulle enligt Tangerman och Josling (1994) ha flera fördelar såväl för jordbruket som för ekonomin i stort. En större marknad för jordbruksprodukter skulle skapas med möjlighet att ta tillvara skalfördelar inom förädling. En viss komplementaritet föreligger dessutom mellan ländernas jordbruksproduktion. Ett frihandelsområde (FTA) implicerar inte en gemensam

²³ Nyligen blev Slovenien medlem i CEFTA. Den faktiska utvecklingen har således förlöpt enligt författarnas rekommendationer.

jordbrukspolitik. Dock ställs krav på en viss konvergens eftersom ett fritt handelsutbyte tenderar att utjämna priserna. Samarbete inom FTA skulle vidare förbereda de östeuropeiska länderna inför EU-medlemskapet där praktiskt taget alla frågor löses genom förhandlingar mellan länderna. Östländerna skulle som medlemmar representera en ansevärd röststyrka.

Att utarbeta en gemensam strategi skulle stärka CEFTA-länderna gentemot EU. Det är dock tveksamt om ett dylikt politiskt initiativ skulle komma till stånd. Medvetenhet om att flera står i kö samt att villkoren kan försämrats ju fler som släpps in gör att ett osolidariskt beteende lönar sig. Risken är dock stor att interaktionen utvecklas mot "radiell bilateralism" där de östeuropeiska länderna liksom provinsiella städer försöker etablera kontakten med huvudstaden, knutpunkten i systemet. Begreppet har skapats av Baldwin (1994). Han hävdar att en dylik struktur gynnar centrum på periferins bekostnad och kan leda till att Östeuropa misslyckas med att dra till sig investeringar. Det förefaller dock som om Baldwins farhågor är överdrivna.

Erfarenheterna från den senaste utvidgningen av EU visar också att länderna inte samarbetar, även om detta skulle falla sig naturligt. Bristen på samarbete i Norden när det gällde att förhandla om medlemskapsavtalen var påtaglig. De nordiska länderna har en lång tradition av nordiskt samarbete (Nordiska Rådet). Vidare var det redan i början av förhandlingarna klart att en gemensam lösning på det "arktiska jordbruket" skulle behöva uppfinnas. EU kunde svårtligen hantera ett likartat problem olika i de olika nordiska länderna. De tre nordiska kandidaterna som blev två nya EU-länder har, detta till trots, i stort sett kört var sitt förhandlingslopp.²⁴

Ovanstående diskussion kan verka en smula akademisk. Något större intresse att bilda en gemensam front gentemot EU förefaller det inte att finnas bland länderna i CEFTA. Polen

²⁴ Mycket olika förhandlingsstrategier och taktik tillämpades av Sverige, Finland och Norge. Sverige var mest modest, Norge tuffast. Kanske berodde detta på att det sistnämnda landet var minst angeläget att komma in och att de norska förhandlarna hade en EU-kritisk hemmaopinion att ta hänsyn till.

förefaller mest angeläget, medan intresset är svalast från Tjeckiens sida.

Tanken på en gemensam jordbrukspolitik i CEFTA avvisades ovan. Man kan dock ställa sig frågan huruvida varje land för sig inte skulle kunna införa CAP. Tangerman och Josling (1994) har analyserat vilka konsekvenser det skulle få om CEFTA-länderna skulle införa CAP före det tilltänkta inträdet. Kostnaden för detta, som givetvis skulle falla på länderna själva, skulle bli mycket höga. Den uppskattades till nio miljarder ECU i budgetmedel. Länderna förväntades vidare bli nettoexportörer vid EU-prisnivån. Det största hindret skulle dock utgöras av GATT-överenskommelsen. Med undantag för Polen som har bundit sina stöd på EU-nivån skulle prishöjningar inte vara förenliga med gränsskyddsåtagandet. AMS-stödet skulle vålla problem för alla länderna utom Polen på grund av bindningar i nationell valuta. Vidare skulle alla länderna få problem med exportrestriktioner på grund av sin låga export under basperioden.

Östeuropa och EU – olika modeller för en integration. Implikationer från tidigare utvidgningar

EU har utvidgats i flera omgångar. De tidigare utvidgningsprocesserna kan ha ett visst prognosvärde för framtiden. I synnerhet finns det flera paralleller, både ekonomiska och politiska (såsom behovet att stärka demokratin), med anslutningen av medelhavsländerna Spanien och Portugal. Dåvarande EU 10 utvidgades med två nya medlemmar som låg betydligt efter i ekonomisk utveckling. Portugals BNP låg 1985, d.v.s. året före inträdet, på knappt en femtedel av BNP per capita hos de rikaste av de dåvarande medlemmarna, Danmark och Tyskland. Spanien låg på 50 procent av dessa rika länders BNP. Situationen är mer problematisk denna gång. BNP per capita ligger i genomsnitt för PECO 11 på drygt en tiondel av EU-nivån. CEFTA inklusive Slovenien, som är mera troliga kandidater i den första omgången, ligger på 14 procent av EU-nivån. Västlands-

nivån i Östeuropa underskattas troligtvis av BNP-jämförelser av detta slag. Även om jämförelsen görs i termer av köpkraftsparitet kvarstår dock ett betydande gap.

Den anslutningsmodell som tillämpades för Spanien och Portugal bestod av en lång infasningstid. Så länge gränskontroller var kvar var det mycket naturligt att gå gradvis tillväga. Jordbrukspriserna, om man koncentrerar sig på dem, kunde ökas stegvis. För att prisdifferenserna inte skulle skapa spekulativ handel och omöjliggöra interventionssystemets fortlevnad användes interna gränsavgifter, s.k. ACA (*Accession Compensatory Amount* – anslutningsutjämningsbelopp), nära släktingar till de beryktade MCA (monetära utjämningsbelopp). MCA var också i bruk vid samma tidpunkt, fast för andra länder och av andra skäl. Den interna marknadens fullbordan har lett till att MCA avskaffades.²⁵

Frågan aktualiserades i samband med medlemskapsförhandlingarna för EFTA-länderna. Med undantag för Sverige, som inte bara accepterade gemensamma priser med omedelbar verkan utan även direkt propsade på detta, önskade sig alla de övriga kandidaterna en lång anpassningstid och användning av ACA. Denna önskan uppfylldes inte. EU köpte sig fri från anpassningsproblemen genom att betala en del av omställningsstödet till det finska jordbruket/livsmedelsindustrin. Preferensen att inte störa den nyligen skapade interna marknaden är således mycket tydlig. Användningen av ACA skulle i detta läge vara ett steg tillbaka. Steget blir än längre om de östeuropeiska länderna kan tänkas bli medlemmar. Då har det gränslösa Europa funnits i många år!

Ett intressant prejudikat utgörs av hanteringen av arealbidragen som var ett nyckelelement i McSharry-reformen. Bidragen var tänkta som en kompensation för de sänkta priserna men kom även att tillämpas på de nya medlemmarna från EFTA. Därmed har bidragen upphört att vara en form av kompensation och förvandlats till en del av *acquis communautaire*. I annat fall skulle bidragen inte betalas till de nya medlemmarna. Dessa kan ju rimligtvis inte göra anspråk på EU för ett pris-

²⁵ Det agromonetära systemet finns dessvärre kvar, kompensationen för revalveringar betalas numera som direkt stöd.

fall som beslutades innan deras medlemskap blev aktuellt. Detta faktum gör det svårare att neka eventuella nykomlingar österifrån bidrag. Argumentet att Östeuropa inte behöver bidragen eftersom de östeuropeiska länderna aldrig haft höga priser är haltande. Med få undantag har medlemskap i EU inneburit högre priser än förut för nytillträdande medlemmar.

Den senaste EU-utvidgningen har inneburit att i spektrumet naturliga och ekonomiska förutsättningar ingår lågproduktiva jordbruksområden i höginkomstländer. Detta gör det svårare att enas om reformer av jordbrukspolitiken. Inte minst innebär detta en svårighet för renationalisering och decoupling av stöd. Å andra sidan kan man också vända på argumentet och peka på att lösningen av den "arktiska frågan", d.v.s. stöd till jordbruket i de nordligaste regionerna av Norden, tyder på flexibilitet och förmåga att finna pragmatiska lösningar. Dessa områden kommer permanent att ha högre stöd. Områden med lägre stöd under en lång tid är kanske också tänkbara och acceptabla.

Den eventuella östutvidgningen sammanfaller också med flera betydelsefulla förändringar som troligtvis kommer att inträffa inom EU. Tidigare var anslutningsvillkoren för de tillkommande nya medlemmarna i stort sett givna på förhand. Alla nya (och gamla) medlemmar var tvungna att acceptera en uppsättning av gemensamma lagar och förordningar – den s.k. *acquis communautaire*. Länderna fick i regel lite tid på sig att anpassa sig men skulle på sikt bli medlemmar på samma villkor. Det är en öppen fråga om denna integrationsmodell kommer att kunna behållas även om östutvidgningen uteblir. Bildandet av den monetära unionen, om den kommer till stånd, innebär att vissa länder kommer att gå vidare med en fördjupad integration medan andra stannar kvar på samma nivå. Frågor om olika integrationsmodeller, t.ex. s.k. variabel geometri eller flexibel integration, har rests (CEPR, 1995).

Utan att ta ställning till den framtida balansen mellan bredd och djup i den europeiska integrationen i stort kan man dock påpeka att deltagandet i den interna marknaden förefaller vara den minsta integrationsnivå som de östeuropeiska länderna bör vara medlemmar i. Detta innebär att jordbrukspriserna, åtminstone på sikt, bör ligga på samma nivå. När det gäller

jordbrukspolitiken bortom styrningen av priserna samt strukturfonderna kan det observeras att dessa program, i synnerhet det senare, tidigare har använts för att skapa balans mellan olika intressen (CEPR, 1995). Uteslutningen av jordbruks- och strukturpolitiken skulle innebära att mycket stora förhoppningar måste knytas till integrationsvinsterna på det industriella området. Att den industriella integrationen främst skulle gynna de mindre industrialiserade och mera agrara länderna i öst förefaller mycket otroligt.²⁶

Utvidgning av Europaavtalen

Skulle östländerna inte bli medlemmar i EU inom en överskådlig tid ligger det nära till hands att det nuvarande samarbetet, de s.k. Europaavtalen, utvidgas och fördjupas, i synnerhet som det hittillsvarande utfallet av avtalen har varit en stor besvikelse för östeuropéerna. Detta skulle kunna ses som något slags plåster på såren eller kompensation för "svikna äktenskapslöften". En annan form av kompensation vore att öka överföringarna inom ramen för PHARE (Pologne, Hongrie: Assistance à la Reconstruction Economique). Trots sitt besynnerliga namn omfattar programmet även övriga östeuropeiska länder samt Baltikum. PHARE-budgeten som bland annat går till jordbruket har ökats från 500 miljoner ECU 1990 till mer än en miljard 1993. Av dessa pengar användes 417 miljoner för jordbruket.

För de fyra CEFTA-länderna trädde avtalen i kraft i mars 1992. Bulgarien och Rumänien följde efter ett år senare. Nyligen undertecknades avtalen för Slovenien samt de tre baltiska länderna. På jordbrukets område stadfäste avtalen de handelspreferenser som EU hade beviljat de östeuropeiska länderna under den inledande fasen av handelsliberaliseringar. Avtalen omfattar, från EU:s sida, en tullsänkning på 20 procent per år tre år i rad, därefter fryses tullsatsen. Tullsatsen tilläm-

²⁶ Man kan påpeka att strukturfonderna tillkom som en kompensation till medelhavsländerna. Dessa länder befarades inte kunna dra lika stora fördelar av den interna marknadens fulbordan på grund av sin relativa ekonomiska efterblivenhet.

pas på en baskvantitet som sammanlagt ökar med 50 procent under en femårsperiod.²⁷ Importen därutöver begränsas inte kvantitativt som tidigare men beläggs med ordinarie tullsatser. För de förädlade jordbruksprodukterna finns det separata regler. Tullen på industrikomponenter kommer successivt att elimineras medan avgiften på råvarukomponenter sänks. Även i detta fall tillämpas sänkningar på en kvoterad mängd. (Alla preferenser är föremål för säkerhetsklausuler som syftar till att förhindra störningar vid en alltför stor import.) De östeuropeiska länderna har gjort motsvarande åtaganden fast på en betydligt lägre nivå. Avsikten var att därmed göra avtalen asymmetriska till Östeuropas fördel. Förväntningarna var stora att avtalen väsentligen skulle bidra till utvecklingen av det östeuropeiska jordbruket och genom jordbrukets stora relativa betydelse även till utvecklingen av ekonomin i stort.

Utfallet av avtalen har hittills inte infriat dessa förväntningar. Avtalen har förvisso blivit asymmetriska – men till EU:s fördel! Handelsbalansen för jordbruksprodukter har förskjutits från ett underskott på en miljard ECU till ett överskott på 2,5 miljarder ECU (MAFF, 1994). I många fall har kvoterna inte blivit utnyttjade. Polen t.ex. har enbart fyllt sina kvoter för 30 procent av de berörda produkterna. Fördelarna tycks enligt tämligen samstämmig uppfattning ha hamnat i fickorna på handelsfirmorna i EU. Skälen till misslyckandet kan vara värda att analysera närmare om en förbättring av avtalen ses som ett alternativ till fullt medlemskap. Avtalens kvantitativa omfattning är begränsad. Därmed blir priseffekterna av den ökade handeln små. (Tangerman har beräknat att för flertalet av de berörda produkterna rör det sig om mindre än 1 procents prisfall på EU-marknader. Även effekterna på de östeuropeiska marknaderna kan förmodas bli begränsade.) Värdet av handelspreferensen ligger i den kvotränta som uppkommer när varan köps billigt och säljs till rådande marknadspris, d.v.s. dyrare. Enligt gällande lagstiftning i EU, en lagstiftning som ligger utanför Europaavtalen och som i sig kan vara motiverad, kan endast företag som har varit registrerade i EU i mer än ett

²⁷ Baskvantiteten beräknades på EU-importen 1988–1990 för CEFTA; 1988–1989 för Rumänien och Bulgarien.

år erhålla licenser. Effekterna av detta är det lätt att räkna ut. Merparten av vinsterna har hamnat utanför Östeuropa, även om vissa östeuropeiska firmor försökt samarbeta med västerländska firmor.

Ser man till de specifika förklaringarna till att avtalen inte har fungerat har ett antal skäl identifierats (FAPA, 1995, de Frahan, 1994, OECD 1995a):

- 1) Produktionen, och därmed exportutbudet i Östeuropa, har sjunkit på grund av transformationsproblem och även torka.
- 2) Handelspreferenserna återspeglar inte ländernas komparativa fördelar; dessa baserades på historiska data från en period med väsentligen annorlunda förutsättningar. För produkter där Östeuropa tveklöst har komparativa fördelar, såsom grönsaker och frukt, i synnerhet mjuka frukter för vilka plockningskostnaderna är höga, har EU tillämpat ett system med minimiimportpriser. Systemet har vidare tillämpats utan förvarning vilket åsamkat länderna stora skador.
- 3) Hälsoregler och sanitära föreskrifter och kvalitetsregler har i många fall varit svåra för östeuropeiska företag att leva upp till. (Utbrott av mul- och klövsjuka bör också nämnas.) Systemet har dessutom tillämpats för nitiskt.
- 4) Det faktiska värdet av preferenserna, d.v.s. prisgapet, var i en del fall för lågt för att göra de östeuropeiska produkterna attraktiva mot bakgrund av höga administrativa kostnader för att delta i systemet. Detta var i synnerhet fallet för nötkött och spannmål.
- 5) Ett effektivt informationssystem för att förse de östeuropeiska exportörerna med information om i vilken utsträckning de olika kvoterna har utnyttjats har saknats. Informationssystemet byggde mestadels på informella kontakter och var tämligen osystematiskt.
- 6) EU:s export till Östeuropa har främjats av exportsubventioner. Hela exportökningen kan dock inte tillskrivas subventionerna. För förädlade produkter är subventionskomponenten relativt liten eftersom endast råvarudelen subventioneras.

Europaavtalen eller rättare sagt implikationer av dessa påverkas både av GATT-överenskommelsen samt av de pågående reformerna av CAP. I den mån reformerna resulterar i prissänkningar, som fallet är för spannmål, nötkött och indirekt även fläsk, fjäderfä och ägg (dessa sjunker i pris när spannmålsfodret blir billigare), urholkas värdet av handelspreferenserna. Dessa består ju av tullnedsättningar. Är tullen mycket låg blir också det absoluta värdet av rabatten liten.

När det gäller GATT bör det påpekas att tullsänkningar som följer överenskommelse sänker det absoluta värdet av preferenserna. EU tvingas vidare (jämför kapitel 6) att införa tullkvoter för ett stort antal produkter för att uppnå en import på 3–5 procent av den inhemska konsumtionen (de Frahan, 1994).

Vilka förändringar av Europaavtalen vore då önskvärda om Östeuropa stannar utanför? Att avtalen inte fungerade som avsett beror till stor del på faktorer utanför själva överenskommelsen, såsom byråkratiska regler för tilldelningen av licenser eller systemet med minimipriser. Antar man att syftet är att uppnå asymmetri till Östeuropas fördel bör preferenserna anpassas bättre till ländernas komparativa fördelar. Avtalens nuvarande utformning påminner om La Fontaines berömda fabel när hägern bjuder räven på middag. Maten serveras i ett högt, långhalsat kärl och den stackars räven har föga glädje av den förmenta generositeten. (I fabeln hämnas räven genom att bjuda på gröt på ett fat. Östeuropa har dock sämre möjligheter än räven att hämnas.) Generella tullsänkningar för hela importen är att föredra. I annat fall skapas bara "windfall gains" för ett fåtal. Är vinnaren dessutom företag i väst blir det hela smått meningslöst. Vidare föreligger det alltid risk för missbruk.

Vill man behålla kvotmodellen bör kvotvinsten gå till de östeuropeiska länderna. Flera författare (Tangerman, Buckwell) föreslår att kvoter bör gå till exportörer i stället för till importörer. Den lämpligaste lösningen är dock att auktionera kvoträtterna och använda intäkterna för stöd till lantbrukets modernisering och effektivisering, exempelvis genom PHARE. EU bör vidare ålägga sig restriktivitet, helst helt avstå från att använda exportsubventioner vid export till Östeuropa. Samma gäller även Östeuropas traditionella marknader i Ryssland och länder i det forna sovjetiska imperiet.

CAP och utvidgningen – några principiella kommentarer

Även om alla länder i Östeuropa inte kan bli medlemmar samtidigt måste de lösningar som konstrueras för de första som "släpps in" hålla även för en fortsatt utvidgning. Att budgeten nått och jämnt skulle klara att ackommodera CEFTA betyder inte att problemet därmed skulle vara löst. Det blir ännu svårare att neka ytterligare östliga medlemmar förmåner som tidigare nykomlingar från öst fått.

En annan princip som bör beaktas vid en analys av utvidgningens konsekvenser – detta gäller i synnerhet de partiella lösningar som diskuteras i nästa avsnitt – är att syftet med utvidgningen är att bidra till de östeuropeiska ländernas ekonomiska och sociala utveckling och därmed till politisk och social stabilitet i hela Europa. Principen kan förefalla självklar, trivial rent av. Konsekvenserna är dock långt ifrån triviala. Flertalet förslag till lösningar på problemet CAP och Östeuropa förefaller nämligen att strida mot denna princip. Att främja dessa länders utveckling är önskvärt inte bara av solidaritet mot nära grannar utan ligger i det utvidgade EU:s egna ekonomiska intressen. Utvecklas de östeuropeiska medlemmarna väl efter medlemskapet, kan de bli en värdefull tillgång för unionen, en icke föraktlig marknad för de gamla ländernas industrier etc. Väljer man kortsynta lösningar som hindrar dessa länder att tillvarata sina potentialer, blir de i stället en black om foten.

Blir utbytet allt för magert kan det också tänkas att intresset i Östeuropa efter hand svalnar. De östeuropeiska länderna öppnar ju sina marknader för västvärldens moderna industrier. Risken finns att den östeuropeiska industrin, som inte kommer att kunna moderniseras på nolltid, får svårt att konkurrera. Får man inte heller något utbyte genom strukturfonderna och jordbrukspolitiken blir det inte mycket bevänt med medlemskapet. I Visegrádländerna har opinionen redan blivit mindre EU-vänlig (Bofinger, 1995).

En relaterad princip är att utvidgningen bör bidra till en balanserad utveckling av de östeuropeiska ekonomierna. Utvecklingsstimulanserna bör komma hela ekonomin och breda befolkningsgrupper till godo. Lösningar som starkt favoriserar en

sektor och som dessutom skulle skapa stora privilegier för en liten grupp, skulle knappast bidra till den eftersträlvade politiska stabiliteten.

Vad man dessutom bör beakta när det gäller att utvärdera olika partiella lösningar är att politisk och ekonomisk demokrati brukar gå hand i hand. Det blir i längden mycket svårt att upprätthålla ett system där östeuropéer är fullvärdiga medlemmar i politiskt hänseende, d.v.s. med full rösträtt, men nekas fullt deltagande i de ekonomiska förmånerna. Baldwin uttryckte detta mycket träffande och spydigt: Det blir otrevligt när andra klassens passagerare får rösta om vad första klassens passagerare skall få till middag.

CAP från Atlanten till "Uralbergen"

Få har på fullt allvar föreslagit att CAP oreserverat skulle tillämpas på Östeuropa vid en eventuell utvidgning. Alternativet är dock intressant och har dessutom gett upphov till en omfattande debatt. Dessutom kan det tjäna som en referenspunkt för olika "partiella" lösningar som diskuteras längre fram.

En fullständig uppskattning av effekterna av utvidgningen finns givetvis inte tillgänglig. Uppgiften är i det närmaste ogörlig. Svårigheterna att uppskatta de sammanlagda konsekvenserna av EU-medlemskapet för svenskt vidkommande vållade som bekant stora diskussioner och ekonomerna vägrade lite till mans att sätta en prislapp på den svenska anslutningen. Problemet är betydligt mera komplicerat när det gäller Östeuropa, något som framgår av de föregående kapitlen. Dessa omständigheter bör hållas i minnet när olika uppskattningar av effekterna, som främst koncentrerar sig på budgeteffekten, analyseras. Dessa får betraktas som mer eller mindre välgrundade gissningar. Såväl teoretiska som empiriska svårigheter att uppskatta effekterna föreligger. Data om kostnads- och intäktskalkyler på företagsnivå i Östeuropa är mycket bristfälliga (Jackson och Swinnen, 1995). Uppskattningar av utbudselasticiteter för jordbruksproduktionen är svåra att göra i vanliga fall och än mer komplicerade under de omständigheter som råder i Östeuropa. Förblir företagen i någon mening kollektiva kan inte deras beteende förväntas följa samma regler som pri-

vatjordbruken. (Jämför diskussionen i kapitel 5.) Dessutom är nästan alla skattningar partiella.

En annan kostnadspost som är viktig när det gäller östutvidgningen är utbetalningar från strukturfonderna. Det kan vara av intresse att inledningsvis kort beröra detta. Spännvidden mellan olika skattningar är enorm. Kwiecinski (1995b) har ställt samman olika beräkningar för Polen. Dessa varierar från drygt 12 miljarder till knappt 2 miljarder beroende på vilken metod som används. Det högre beloppet erhålls om man antar att transfereringarna till Östeuropa kommer att ligga på samma nivå som hos dagens förmånstagare, Grekland, Spanien och Portugal. Det rör sig då om 400 ECU per person och år vid slutet av seklet. Belopp av den storleksordningen är förmodligen omöjliga att utan allvarliga störningar överföra. Inte minst skulle kraven på medfinansiering lägga hinder i vägen.

Tittar man i stället på transfereringarna i relation till BNP erhöll Spanien 1989, det vill säga tre år efter EU-anslutningen, ett belopp motsvarande 1 procent av BNP. Omräknat till polska förhållanden svarar detta mot 1,5 till 2 miljarder ECU. Beräkningen bygger på ett antagande att Polens BNP, mätt i ECU, kommer att växa med 8 procent om året. Hälften av tillväxten antas komma från växelkursappreciering (Kwiecinski, 1995b). På kort sikt är det inte troligt att överföringarna till Östeuropa inom ramen för strukturfonderna kommer att ligga på mer än 1 à 2 procent av ländernas BNP. I det längre perspektivet måste systemet omprövas. Det blir svårt att fortsätta med att överföra 400 ECU per person till dagens förmånstagare. Dessutom kommer den genomsnittliga BNP per EU-invånare att sjunka. Detta leder till att stödgränsen, som går vid 75 procent av BNP, förflyttas neråt.

Uppskattningarna av utgifterna för jordbruket varierar också betydligt mellan olika källor. "Rekordet" innehåller av Baldwin. Enligt hans bedömning, som bygger på en modell utvecklad och flitigt använd av två australiensiska ekonomer, Anderson och Tyers, skulle anslutningen av CEFTA innebära en ökad belastning på EU:s budget med 35 miljarder ECU. Till sammans med belastningen via strukturfonder, högt skattad den också, skulle anslutningen kräva en budgetförstärkning från dåvarande 12 medlemmar med 65 procent, något som na-

turligtvis måste bedömas som otänkbart. Det är knappast förvånande att Baldwin drog slutsatsen att anslutningen skulle ta ytterligare 20 år. Det finns skäl att ifrågasätta Baldwins bedömningar. Startvärdet i kalkylerna utgörs av produktionen 1990. Produktionen har fallit betydligt sedan dess. På den för stora basen applicerades sedan relativt höga utbudselasticiteter. Studien beaktar inte de restriktioner som GATT-överenskommelsen lägger i vägen för en expansion av den subventionerade export som skulle bli följden av en så kraftig produktionsökning. Man har vidare inte beaktat att transfereringar inom ramen för strukturfonderna och stöd till svaga regioner (LFA) m.m. kräver medfinansiering med i regel 50 procent. Det är inte troligt att de tilltänkta östeuropeiska medlemmarna skulle ha intresse och framför allt möjligheter att ta emot alla transfereringar som de teoretiskt skulle kunna göra anspråk på. Man kan i detta sammanhang påminna om att Sverige inte heller har tagit emot hela det framförhandlade beloppet för miljöstödet.

Mahe (citerad av Jordbruksverket, 1995b) kommer fram till en betydligt lägre uppskattning av kostnaden. Kostnaden för CEFTA plus Bulgarien och Rumänien skulle sammanlagt, d.v.s. inklusive strukturfonder, uppgå till mellan 11,2 och 16,1 miljarder ECU. CAP enbart skulle kosta mellan 4,3 och 8,6 miljarder för samma sex länder.

Kostnader och konsekvenser av Östeuropa-anslutningen har också uppskattats av det brittiska jordbruksdepartementet, MAFF (1994). Kalkylen är överslagsmässig. Med tanke på alla svårigheter att göra empiriskt och teoretiskt sunda uppskattningar kan metoden vara en rimlig förenkling även om den teoretiska konsistensen är något haltande. Kalkyler av detta slag är mera transparenta och därmed mera öppna för kritisk granskning. Kalkylen görs under två antaganden:

- 1) Produktions- och konsumtionsnivåer återgår till historiska nivåer (snitt för 1988–1991).
- 2) Produktiviteten i jordbruket uppnår samma nivå som i dagens västra Tyskland.

Budgetkostnaden har under antagande 2 uppskattats till 14,6 miljarder varav 6,3 direkta bidrag (djur, areal). Att även inklu-

dera Rumänien och Bulgarien ökar kostnaderna med 7,9 miljarder till 23,5 miljarder sammanlagt, en ansevärd summa. Polen enbart skulle svara för 9,6 miljarder.

Siffran kan jämföras med beräkningar av Piskorz och Plewa (1995). De bygger sina kalkyler på modellen ESIM som utvecklats av Tangerman. Medlemskapet i EU förväntas leda till måttliga effekter på produktionen. För vissa produkter (fläsk, fjäderfä, spannmål) ligger de polska priserna redan relativt nära EU-nivån. För produkter som mjölk och socker, där prisgapet är större, kommer produktionskvoterna att lägga hinder i vägen. Effekterna på EU:s budget uppskattas till 3,1–3,7 miljarder ECU.²⁸ Kwiecinski (1995a) kommer till en ännu modestare uppskattning. Polens medlemskap i EU skulle kosta 4,1 miljarder ECU netto, bidragen från strukturfonder inkluderade och Polens bidrag till den gemensamma budgeten medräknat.

Nyligen har även EU-kommissionen (EU, 1995) uppskattat kostnader för att ansluta PECO 10. Kommissionen kommer fram till påfallande låga kostnader som stannar mellan 10 och 15 miljarder ECU. Skattningen bygger på vissa utbuds- och efterfrågebalanser för de produkter som omfattas av CAP. Balanserna har sammanställts med hjälp av formella och informella metoder på basis av materialet från tio länderstudier som nyligen har genomförts av EU. Beloppen kan jämföras med EU:s förväntade jordbruksbudget år 2000, nämligen 42 miljarder ECU. Utgifterna för CAP uppgick 1994 till 37 miljarder.

MAFF-studien har också explicit beaktat huruvida det ökade EU skulle kunna uppfylla GATT-åtaganden. Dessa antogs vara en summa av EU:s och Östeuropas åtaganden. När det gäller AMS-stödet förefaller utökningen vara oproblematisksåväl i lågvarianten som i högvarianten. Exporten skulle däremot vålla problem. Vid slutet av perioden (år 2000) kommer EU att på egen hand ha uppnått exportnivåer som är förenliga med GATT (jfr kapitel 6). Under alternativ 2 skulle CEFTA-länderna överträffa sina exportåtaganden och exportvolymerna inom EU skulle fördubblas.²⁹

²⁸ Exportsubventionerna: 560–800, areal- och djurbidragen: 1 470–1 590, övriga kostnader: 1 100–1 300 (alla belopp i miljarder ECU).

Som redan påpekades bygger alla de beräkningar som redovisades ovan på partiella modeller. Detta ger med säkerhet en felaktig uppskattning. Transfereringar av den omfattning som det här rör sig om kommer att påverka hela samhällsekonomin. Tar man Polen som exempel motsvarar överföringen på fyra miljarder ECU som nämndes en fördubbling av jordbrukets förädlingsvärde. Det rör sig vidare om 5 procent av BNP! Detta skulle ge påtagliga effekter på faktormarknader och även påverka den reala växelkursen. Uppskattningar som bygger på allmän-jämvikts-modeller är inte tillgängliga. Det är dock klart åt vilket håll effekterna skulle slå. Ökad konkurrens om resurserna samt en appreciering av den reala växelkursen skulle få en negativ effekt på industrin. Denna effekt skulle med all sannolikhet inte vara försumbar.

Även utan tillgång till resultat av dylika modeller kan man dock påpeka att det inte alls är säkert att en tillämpning av oreformerad CAP skulle vara till fördel för de östeuropeiska länderna. Ett stort problem i sammanhanget är de höga matpriser som skulle bli följden. Konsumenter spenderar fortfarande en stor del av sina inkomster på mat (jämför tabell 4.2). Piskorz och Plewa (1995) har beräknat att matkostnaderna för polska konsumenter kommer att öka med tre miljarder ECU. Än viktigare är det faktum att prisnivån på mat är avgörande för lönebildningen, så länge maten svarar för så stor del av utgifterna. Risken finns att arbetarna försöker kompensera sig för ökade matkostnader med höjda löner. Starka fackföreningar kan mycket väl bli framgångsrika i detta avseende. Omfattande arbetslöshet i Östeuropa trots att tillväxten kommit i gång visar på fackföreningarnas styrka. Eftersom Östeuropas komparativa fördelar ligger i låga löner skulle en sådan utveckling starkt

²⁹ Sammanställningen ovan visar en betydande spridning av resultaten. Enklast är att beräkna djur- och arealbidragen. Antar man att 55 ECU betalas per ton spannmål och 152 ECU per ton oljeväxter skulle arealbidragen (för CEFTA samt Bulgarien och Rumänien) enbart uppgå till 4,8 miljarder om avkastningsnivån uppgår till 3,5 ton spannmål och 1,5 ton oljeväxter vilket får betraktas som modesta nivåer. (Jfr diskussionen i kapitel 5.) Djurbidragen skulle kunna uppskattas till knappt en miljard ECU.

försämra konkurrenskraften för östeuropeiska industrier och hämma den framtida tillväxten.

En annan nackdel är användning av kvoteringar vilket genomsyrar CAP i dess nuvarande form. Till kvoteringarnas stora nackdelar hör att dessa försvårar en strukturomvandling, i synnerhet om kvoterna inte är säljbara. Detta är speciellt problematiskt för de östeuropeiska länderna, eftersom restruktureringen inte kommer att avslutas inom överskådlig tid. Risken är mycket stor att vissa av dessa länder för årtal framöver kommer att dras med en ineffektiv jordbruksstruktur, ett konstant mellanting mellan privat och kollektivt jordbruk. I andra länder är jordbruksstrukturen starkt fragmenterad och behöver konsolideras. Inför kvoteringar innan processen har fått värka ut blir risken stor att ineffektiviteten konserveras och en eventuell framtida produktionspotential inte tas till vara. Även för Polens del där jordbruket är privat vore kvoteringar väldigt problematiska, eftersom strukturen i jordbruket är mycket ofördelaktig (Kwiecinski, 1995a). Mardrömmen för de östeuropeiska länderna skulle vara en situation där jordbrukets framtida expansionsmöjligheter kvoteras bort, medan konsumenterna tvingas betala höga matpriser.

Frågan är om en så komplicerad reglering som CAP över huvud taget går att implementera i Östeuropa. Den institutionella infrastrukturen (lokal, regional och nationell administration samt rättsväsende) är underutvecklad. Den senaste reformen har dessutom bidragit till att öka byråkratiseringsgraden.³⁰ CAP finansierar inte kostnader för nationell administration av regleringar, interventionssystemet eller dylikt. Kostnaderna för dessa är inte försumbara. Det största problemet i sammanhanget är Polen, som även under mycket optimistiska antaganden kommer att ha 1,7 miljoner bönder vid sekelskiftet (Kwiecinski, 1995a). Antalet mjölkproducenter uppgick 1990 till nä-

³⁰ Enligt uppgifter från brittiska kollegor organiserades ambulerande rådgivningsenheter. De åkte runt på landsbygden för hjälpa bönderna att fylla i blanketterna på mest fördelaktiga sätt första gången ansökningar om arealbidrag skulle inlämnas. Ansökningar om regionalt stöd och miljöstöd från svenska bönder blev betydligt lägre än väntat, vilket antyder problem med pappersexercisen.

ra två miljoner, merparten av dessa hade en till tre kor. Pappersexercisen skulle bli formidabel om två miljoner bönder skulle ansöka om arealbidrag för ett par hektar var. Att övervaka mjölkkvoter, mycket små de också, kan heller inte bli en lätt uppgift. Paralleller med medelhavsländerna, där politiken har effektuerats minst sagt slapphänt, skulle också kunna dras. Det är välkänt att regleringssystemet inte implementeras med samma nit inom hela det nuvarande EU. Delvis hänger detta samman med administrativ förmåga. Det är knappast troligt att östeuropéer blir Guds bästa barn i detta avseende, efter åratal av övning i konsten att kringgå diverse regler.

De sanitära och fytosanitära bestämmelserna kan också bli svåra att implementera i den utvidgade unionen. Bekämpningen av djursjukdomar i Östeuropa bygger på andra principer än i EU. Husdjuren i Östeuropa vaccineras mot smittsamma sjukdomar. I EU satsar man i stället på isolering och utslaktning av hela djurbesättningar där smittan har påträffats.

Generellt sett kan man påpeka att CAP har utvecklats för att passa ett familjejordbruk. Tillämpningen på ett heterogent, delvis kollektivt system som dessutom kraftigt skiljer sig mellan länderna, kan leda till stora administrativa problem. Många problem skulle med säkerhet komma som fullständiga överraskningar. Dessutom är politikens legitimitet i fara när produktionen inte längre domineras av den ursprungliga målgruppen, familjejordbrukare.

En ytterligare svårighet att implementera CAP och i än högre grad strukturfonder i Östeuropa har att göra med absorptionsförmågan. Det är välkänt från u-landssammanhang att det finns gränser för hur mycket bistånd som kan förmedlas under en viss tid, i synnerhet om man ställer krav på att pengarna skall användas på ett meningsfullt sätt.

CAP gradvis

En möjlighet vore naturligtvis att införa CAP gradvis, d.v.s. att upprepa den modell som tillämpades tidigare med undantag av den senaste utvidgningen. Förslaget har flera fördelar. Om anpassningstiden är tillräckligt lång, 5 till 10 år, får de östeuropeiska länderna mera tid på sig att överbrygga eller minska de

gap som finns: inkomstnivå, avsaknad av administrativ kapacitet att hantera politiken etc. Modellen har prövats tidigare och förefaller ha fungerat tillfredsställande. Den gradvisa anpassningen skulle innebära att pris- och bidragsnivå i jordbruket närmar sig EU:s dito enligt en fastlagd och framförhandlad plan. Samma gradvisa närmande av regelverket skulle också tillämpas i andra berörda sektorer och i konsekvensens namn även utsträckas till budgetbidragen från Östeuropa.

Eftersom prisnivån på jordbruksprodukter med denna anslutningslösning skulle skilja sig åt mellan länderna kunde en fri handel med jordbruksprodukter mellan EU:s västliga och östliga del inte tillåtas. Så länge interventionssystemet är i kraft kan interventionskontor i olika delar av EU inte köpa samma produkt till olika priser, om säljaren fritt får välja försäljningsstället. Därmed skulle man behöva gå tillbaka till användning av gränsskydd, utjämningsbeloppen ACA, för handel inom EU. En öppen fråga i det här sammanhanget är användningen av produktionskvoteringar. Är avsikten med transitionsperioden att jordbruket bör effektiviseras bör dessa inte tillämpas. Förslaget har trots klara fördelar också ett antal nackdelar. Den första är uppenbar. Gränskontrollerna skulle behöva återinföras inom EU. (Givetvis skulle detta inte påverka gränserna mellan de tidigare medlemmarna.) En annan nackdel eller svårighet är att en modell med en gradvis anpassning förutsätter att det finns en klarhet från början hur slutstationen, d.v.s. målet för anpassningen, ser ut. Detta var fallet under de tidigare utvidgningarna, när CAP var långt mera stabil och "oföränderlig".

Situationen har dock förändrats. Det blir således inte klart under förhandlingens gång vilket målet för infasningen är. Själva förhandlingsprocessen kan påskynda reformer vilket i sig vore mycket önskvärt men givetvis skulle innebära komplikationer för processen som sådan. Problemet försvåras givetvis om anpassningsperioden blir lång, eftersom det blir allt mindre troligt att politiken "står still" under tiden. Trycket på förändringar av CAP kommer att vara betydligt starkare. I praktiken skulle denna lösning innebära att anslutningsavtalet antingen behöver "omförhandlas" eller konkretiseras efter hand – en synnerligen tungrodd lösning. Samtidigt pågår kanske WTO-

förhandlingar. Att skapa övergångslösningar kommer dessutom att innebära ökade kostnader. Av detta skäl har Tangerman och Josling (1994) förordat en snabb prisanpassning.

Den största svagheten är dock att lösningen inte innebär någon lösning utan att problemet snarare skjuts på framtiden. Svårigheterna kommer att kvarstå så länge CAP förblir oreformerad. Under den tid några av länderna befinner sig i en anpassningsperiod kommer nya länder att förhandla om medlemskap. Är perioden tillräckligt lång, vilket hela resonemanget ovan bygger på, blir det svårt att hålla en andra omgång av östliga medlemskapspretendenter utanför. I värsta fall skulle till och med CAP:s överlevnad kunna förlängas. (Ett nytt argument för CAP skulle då kunna bli att denna politik måste vara kvar för Östeuropas del.) Förhoppningsvis reformeras politiken under tiden och processen påskyndas av infasningen. I gengäld kan dessutom hela processen påbörjas betydligt snabbare.

Medlemskap minus CAP eller en annan jordsbrukspolitik i Östeuropa

En annan anslutningsvariant som har förekommit i debatten skulle kunna betecknas som "medlemskap minus CAP". Givetvis är gränserna mellan olika alternativ som bygger på att CAP gradvis tillämpas respektive inte tillämpas direkt flytande. Nallet och van Stolks förslag (1994) kan hävdas ligga mellan dessa två alternativ. Förslaget bygger på att andra regler för prissättning av jordbrukspriser skulle gälla för Östeuropa. Priserna skulle baseras på produktionskostnader som förmodades vara mycket lägre i Östeuropa. Givetvis skulle förslaget implicera användning av ACA och gränskontroller. Det är mycket svårt att finna några fördelar alls med en dylik lösning. Produktionskostnaderna varierar mellan olika EU-länder utan att olika regler för prissättning gäller. Således skulle helt andra jordbrukspolitiska principer användas i Östeuropa. Dessutom skulle olika priser behöva tillämpas i olika östeuropeiska länder, eftersom produktionskostnaderna skiljer sig åt, om logiken skulle följas. Det är svårt att tänka sig att en dylik särbehandling skulle kunna utgöra ett permanent inslag i CAP.

Om inte annat innebär förslaget att Östeuropa permanent skulle uteslutas från deltagande i den interna marknaden.

Att helt utelämna kostnadskrävande moment, jordbrukspolitik och strukturfonderna, från ett eventuellt medlemskap skulle innebära att inte mycket blev kvar av den tilltänkta integrationen. Eftersom ett frivilligt mellanstatligt samarbete förutsätter att alla samarbetspartner uppnår förbättringar jämfört med status quo skulle uteslutningen av jordbruks- och strukturpolitiken innebära att mycket stora förhoppningar måste knytas till integrationsvinsterna på det industriella området. Att den industriella integrationen främst skulle gynna de mindre industrialiserade och mera agrara länderna i öst förefaller mycket otroligt. En utökning helt utan CAP m.m. skulle således knappt komma till stånd och skulle det mot förmodan inträffa bleve situationen inte bestående. Ett mera realistiskt scenario av medlemskap utan CAP skulle innebära att politiken användes selektivt och utformades så att kostnaderna hölls nere.

Ett förslag som ofta återkommer är att direkta bidrag inte bör betalas till Östeuropa. Detta argument har även framförts av Financial Times (se ledare 26 juni 1995). Vidare förespråkas en omfattande användning av produktionskvoter och andra utbudsbegränsande åtgärder för att hålla produktionen och därmed budgetutgifterna i schack. Eftersom de direkta bidragen utgör en stor budgetbelastning (jämför diskussion om medlemskap med full CAP) förefaller lösningen mycket attraktiv. Vidare verkar argumentationen mycket bestickande att de östeuropeiska länderna inte rimligtvis kan göra anspråk på en kompensation för prisfall som de inte har haft. Trots detta skapar förslaget fler problem än det löser och skulle troligtvis inte accepteras av de tilltänkta östliga medlemmarna.

Bidragen kallas visserligen för kompensation men kan knappast betraktas som sådana. Som redan påpekats måste bidragen i och med EFTA-utökningen betraktas som en del av *acquis communitaire*. Tidsdimensionen är också viktig. De östeuropeiska länderna kan tidigast bli medlemmar i början på nästa sekel, 2002–2005. Det är inte rimligt att betrakta bidragen som utgår så lång tid efter McSharry-reformen (1992) som kompensation. Efter en så lång tid som det är frågan om här, har en stor

del av jordbruksmarken bytt ägare.³¹ Att kompensationsstanken börjar bli ohållbar syns allt tydligare i den officiella terminologin. Bidragen kallas allt oftare för direkta betalningar och inte för kompensationer. Ett annat problem är att stödstrukturen skulle bli helt obalanserad. För produkter med produktionsbundet direkt stöd blir stödet exklusive bidrag mycket lågt. Eftersom modellen inte tillämpas på alla varor skulle skillnaderna mellan olika produkter i Östeuropa bli mycket stora och leda till betydande omallokering av produktion och effektivitetsförluster. Dessutom skulle producenter i Östeuropa få konkurrera med producenter i Västeuropa på olika villkor. De östeuropeiska länderna skulle få lägre ersättning för sin produktion samtidigt som priserna på flera insatsvaror kommer att vara i paritet med Västeuropa.

Kallas bidragen för direkta *inkomststöd* låter det i det närmaste hånfullt att det är de rika som skall få inkomststödet och inte de i särklass fattigaste! De något mindre fattiga i EU:s gamla fattigdomsbälte skulle fortsätta att uppbära stöd. Den omfattande regressiviteten inom CAP, d.v.s. omfördelningen från fattiga till rika, skulle därmed förstärkas än mer. Ohållbarheten i dylika, selektiva lösningar skulle också understrykas av reaktionen från nuvarande medlemsländer. Det förefaller föga troligt att nettobidragsgivande länder som exempelvis Sverige och Österrike skulle vara mera intresserade av att överföra resurser till "rika" fattiga i Portugal eller Grekland än till "fattiga" fattiga i sin närmaste omgivning.

Icke desto mindre förslår Fischler i strategipapperet (Fischler, 1995, sid. 26) att direktbidragen inte skall betalas ut till Östeuropa. Argumentet är att en kraftig ökning av enbart jordbrukarnas inkomster skulle leda till "social oro i de berörda länderna och regionerna". I stället förordas att "göra en avsevärd summa pengar tillgänglig för tilläggsprogram för integrerad landsbygdsutveckling och miljöskydd". Man kan misstänka att den "avsevärda summan" som hänvisas till ovan ligger betyd-

³¹ Antag att lantbrukare är yrkesverksamma i 35 år. Efter 10 år bör 28 procent av gårdarna ha genomgått ett generationsskifte. Nästan en tredjedel av marken har då nya ägare, arvingar eller sådana som köpt av dessa.

ligt under nivån på direktbidragen som annars skulle betalas ut. Lösningen förefaller tilltalande men håller endast under transitionsfasen under förutsättning att prisnivån på de produkter som inte omfattas av direkta bidrag ligger under EU-nivån, d.v.s. att gränsskydd i någon form används. Annars är man tillbaka i situationen med obalanserad stödstruktur och ännu större social oro när vissa bönder blir rika och andra inte. Dessutom skulle samma logik, d.v.s. att främja landsbygdsutvecklingen och stödja inkomsterna, kunna tillämpas på stora delar av lantbuket inom nuvarande EU.

Det senaste inlägget i debatten om Östeuropa och bidragen kommer från DGII, d.v.s. den del av EU:s administration som ansvarar för finansiella frågor. Inte heller DGII vill att bidragen skall betalas ut (se Tracy, 1995, för diskussion). Argumentet är att bidragen skulle kapitaliseras i högre markpriser. Detta är förvisso sant. Argumentet blir dock ihålligt om den ekonomiska teorins principer skulle tillämpas i öst och inte i väst.

Inte heller speciella kvoteringar, det andra elementet av en selektiv tillämpning av CAP, är oproblematiska. Rättviseskäl skulle kunna anföras mot en selektiv användning av kvoter, d.v.s. en användning av andra regler än dem som gäller i det övriga EU. Vidare kan inte alla produkter kvoteras. Erbjuds ingen speciell fördel som är knuten till en kontrollerad kvantitet är det ogörligt i praktiken. Oreglerade produkter som fläsk, fjäderfä etc. kan begränsas kvantitativt i Norden eftersom ett extra stöd utgår. Ett annat problem i sammanhanget är att kvoteringar svårligen kan tillgripas före medlemskapet. Vetenskapen om att det lutar åt kvoteringar skulle säkerligen sporra en febril aktivitet att öka produktionen före inträde för att skapa äganderätter (jämför sista kapitlet).

Reformer av CAP och utvidgningen österut

Diskussionen i föregående kapitel fördes mot bakgrund av en oförändrad politik. Frågan är hur möjligheter att ackommodera Östeuropa skulle påverkas av de tänkbara reformer av CAP som diskuterades i inledningen till detta kapitel, i synnerhet av de idéer som finns i strategipapperet. Frågan är inte lätt att besvara eftersom detaljutformningen av den framtida refor-

men inte är känd. Fortsätter utvecklingen mot prissänkningar som kompenseras med direkta, inte helt avlänkade, stöd för svåras anslutningen av Östeuropa. Kostnaden för att inkorporera dessa länder skulle öka kraftigt. Nekar man dessa länder bidragen blir situationen ännu värre. Ökad jordbruksprotektionism i Östeuropa (jämför kapitel 4) tyder på att vissa av dessa länder har svårt att konkurrera till världsmarknadspris. I samma riktning pekar också analyser av Östeuropas komparativa fördelar i kapitel 3. Slovenien har redan i stort sett samma prisnivå som EU. Sänker man priserna och slovenerna inte får några direkta bidrag klarar de inte att konkurrera. Betalas bidragen till slovenier blir det svårt att neka dessa till, säg, ungrare.

Går man över från prisstöd till bönder till stöd för landsbygden uppkommer frågan hur stor del av den gemensamma framtida "landsbygdsutvecklingsfonden" som skulle allokeras till Östeuropa. Behovet att utveckla landsbygden i Östeuropa är ofantligt större än i väst med hänsyn till förstörd eller obefintlig infrastruktur, ineffektiv jordbruksstruktur, försliten och feldimensionerad kapitalstock m.m. De principiella problem man hamnar i här är i stort sett desamma som när det gäller fördelning av strukturfonderna. När det gäller förmågan att ta del av befintliga stöd skulle Östeuropas svagare administrativa system leda till svårigheter att hävda sig i ett system där det gäller att fylla i rätt sorts blanketter vid rätt tidpunkt. (Italienska erfarenheter visar att landet över åren missat miljardbelopp i uteblivna stöd.)

Den i särklass bästa reformen när det gäller att inkorporera Östeuropa är renationaliseringen under förutsättning att stöden är avlänkade. Budgetanspråken skulle kraftigt reduceras och de administrativa problemen minskas. Har de östeuropeiska länderna komparativa fördelar inom jordbruket skulle dessa kunna komma till sin rätt.

Den reflektion man kan göra är att det är välgörenhet snarare än handelsliberaliseringar som EU (och andra industrialiserade länder) föredrar både när det gäller Östeuropa och u-länder. Att så är fallet är lätt att förstå utifrån ett public choice-perspektiv. Kostnader för välgörenhet faller på skattebetalarna, som har svårt att värja sig. Samtidigt genererar gåvor till

utlandet ofta återflöden till välgöraren, exempelvis kontrakt till industrier, konsultfirmor etc. Fördelarna och de vinnande grupperna är fullt synliga och lättidentifierbara. Handelsliberaliseringar genererar däremot synliga nackdelar för de företag eller sektorer som utsätts för starkare konkurrens. Fördelarna sprids på konsumenterna och är räknat per individ inte så höga. En bristande överensstämmelse mellan stolta uttalanden och det faktiska utfallet, exempelvis i fallet med ökningen av tullkvoter som nyligen föreslagits av Kommissionen men som genom Tysklands agerande halverades, kan förklaras på liknande sätt. Tyskland tillhör ju annars de främsta pådrivarna för östutvidgning. Dessa frågor avgörs helt enkelt på olika nivåer. Hamnar man till sist på det finstilta har särintressen genast större inflytande.

8. *Hindrar jordbruket EU:s utvidgning österut?*

Sammanfattande diskussion

När man diskuterar utökningen av EU österut bör det observeras att EU i botten är ett politiskt projekt. Grekland blev medlem huvudsakligen på politiska meriter. Samma motiv kommer givetvis att spela en avgörande roll även i fallet Östeuropa. Att värdera eventuella ekonomiska uppoffringar mot politiska vinster (som ytterst också har ekonomiska motiv) faller utanför ramen för denna bok. Diskussionen koncentreras på jordbruket och den gemensamma jordbrukspolitiken. De frågor som ställs i detta kapitel är: Bör de östeuropeiska länderna bli medlemmar i EU? Hur snabbt bör detta ske och på vilka villkor? Vilken politik bör Sverige driva härvidlag?

Vad som hittills har framkommit

En kort sammanfattning av de föregående kapitlen kan underlätta diskussionen. Sammanfattningen är problemorienterad och följer således inte de olika kapitlens innehåll exakt. Inga referenser ges till litteratur eftersom diskussionen helt bygger på materialet från de tidigare analyserna.

Slutsatsen i det första kapitlet är att jordbruket i Östeuropa var tämligen ineffektivt under kommunisttiden. Det råder delade meningar om det också var subventionerat. Troligtvis var så fallet. Detta innebär att en liberalisering, om den inte åtföljs av ökad effektivitet eller väsentligt förändrade yttre förhållanden, såsom ökade världsmarknadspriser, kan förväntas leda till att produktionen sjunker snarare än expanderar. Så har också blivit fallet även om nedgången delvis berodde på väderleken. Tendenser till en vändning kan också skönjas. Vid tran-

sitionsperiodens början kännetecknades situationen inom det östeuropeiska jordbruket utöver den låga effektiviteten av för hög konsumtion i förhållande till inkomstnivå, starkt beroende av den sovjetiska marknaden för exporten av jordbruksprodukter och i vissa fall även för tillförsel av billiga insatsvaror, monopoliserad livsmedelsindustri och insatsvaruindustri samt makroekonomiska obalanser.

Den tidiga utvecklingen har varit tämligen likartad i flertalet länder och inneburit en betydande nedgång av produktionen. Nedgången har dock varierat i olika länder och för olika produkter. Generellt sett har animalieproduktionen kontraherat mera än produktionen av vegetabilier. I de baltiska länderna har antalet husdjur i det närmaste halverats. I dessa länder har också produktionsnedgången varit starkast.

Förklaringar till produktionsnedgången är många. Främst bör nämnas minskningen av livsmedelskonsumtionen som följde efter borttagandet av konsumentsubventionerna, den ofördelaktiga utvecklingen av producentpriserna i förhållande till insatsvarupriserna (*interna terms of trade*), förlusten av externa marknader i öst och svårighet att hävda sig på de västerländska marknaderna. Skulden för den ofördelaktiga utvecklingen av de interna *terms of trade* läggs ofta på den monopoliserade insatsvaru- respektive förädlingsindustrin.

En annan viktig faktor som har medverkat till jordbruksproduktionens nedgång är transformations- och privatiseringsprocessens utformning. Generellt sett gäller att privatiseringen av jordbruket är en mycket svår uppgift. De kollektiva produktionsformerna som med få undantag dominerade produktionen i Östeuropa var konstruerade som sammanhängande helheter och lämpar sig följaktligen föga för uppdelning i fristående komponenter. Transformationen har dessutom styrts av politiska och ideologiska motiv snarare än av hänsyn till ekonomisk effektivitet. Den dominerande privatiseringsmetoden när det gällde åkermarken var restitutioner till forna ägare, oftast i enlighet med historiska ägo gränser. Det kollektiva jordbrukets tillgångar delades ut enligt olika modeller. En stor del har i regel tillfallit de anställda/medlemmarna. Bristande samordning av privatisering av marken och maskiner m.m. har skapat många problem för de nya produktionsenheterna. Dessutom

har resultatet i vissa länder blivit en svår åkerfragmentering.

Den produktionsform som bär upp det västerländska jordbruket är privata jordbruk som ägs och drivs av bondefamiljer. Produktionsformen har ökat i omfattning i öst men har fortfarande en begränsad betydelse. Familj jordbrukets överlägsenhet som det kan observeras i väst betyder inte att samma produktionsform också kommer att dominera i Östeuropa. Överlägsenheten bygger på ett antal nyckelfaktorer som saknas i Östeuropa. Det privata småskaliga jordbruket i de industrialiserade länderna backas upp av en fungerande institutionell infrastruktur som tillhandahåller insatsvaror och krediter, förser bönderna med prisinformation och långsiktig produktionsrådgivning, underlättar riskhanteringen, samlar och hanterar slutprodukterna. Genom dessa institutioner, oftast i form av producentkooperativ, som har vuxit fram under en mycket lång tid kan den småskaliga jordbrukssektorn utnyttja stordriftsfördelar i senare led, undvika opportunism och sänka transaktionskostnaderna.

Även den politiska utvecklingen tyder på att stora kollektiva jordbruk (nya produktionskooperativ, partnerskap eller olika bolagsbildningar) kommer att bestå, åtminstone i vissa länder. I de länder där marken är mycket fragmenterad blir det dessutom svårt att bilda större enheter, eftersom marknaden för mark etableras långsamt och transaktionskostnaderna är höga. De historiska erfarenheterna visar att jordbruksstrukturerna är mycket trögrörliga. Stora förändringar inträffar endast under exceptionella förhållanden. Analysen leder till slutsatsen att transformationsprocessen kommer att bli långvarig. Under en överskådlig tid kommer det att finnas en pluralistisk produktionsstruktur med många olika produktionsformer. Ingen vet med säkerhet hur effektiva dessa blir men farhågor kan vara på sin plats. Västerländska erfarenheter visar att produktionskooperativ (i primärproduktionen) inte är effektiva och endast har kunnat överleva med subventionernas hjälp. Inte heller är effektiviteten särskilt hög i det starkt fragmenterade jordbruket.

Det råder delade meningar om huruvida Östeuropa har komparativa fördelar inom jordbruket. Frågan kan förefalla sakna en omedelbar betydelse för EU:s eventuella utvidgning österut.

Skulle en anslutning av Östeuropa vara omedelbart förestående vore det nog sant. Ingen vet dock med någon större grad av säkerhet när anslutningen kan äga rum. Dröjer denna länge blir frågan om komparativa fördelar relevant för att bedöma utvidgningens konsekvenser, eftersom utvidgningen då kan antas ske inom ramen för en mera liberal världsmarknad. En faktor som är viktig att beakta är att jordbrukets konkurrenskraft är svår att analysera isolerat från förädlingsindustrins effektivitet. Oftast bestäms förmågan att konkurrera av effektiviteten i hela kedjan.

Heckscher–Ohlin-teorin förklarar komparativa fördelar med relativa faktortillgångar. De östeuropeiska länderna har relativt god tillgång på åkermark. Tillgången åker per capita är ungefär dubbelt så stor som i EU, närmare bestämt 0,4 hektar per person mot 0,21 hektar i EU 15. Således skulle Östeuropa kunna ha en relativ fördel på arealintensiva produkter som t.ex. spannmål. En annan produktionsfaktor som förekommer i riklig mängd är arbete. Ser man över hela sektorn är dock det västerländska jordbruket kapitalintensivt snarare än arbetsintensivt. Stora skillnader förekommer emellertid mellan olika produkter. Frukt och grönsaker kräver mycket arbete och inte mycket förädling. Östeuropa har onekligen stora konkurrensfördelar för denna produktkategori. Även mjölkproduktionen är relativt arbetsintensiv. Utan en framgångsrik mejeriindustri är dock en stor expansion bortom hemmamarknaden inte särskilt trolig. Kvalitetsproblem är viktiga härvidlag, även om vissa förbättringar redan har inträffat. Produktionen av fläsk, fjäderfä och ägg är däremot inte särskilt arbetsintensiv utan mest beroende av tillgång till billigt foder. Östeuropa har knappast en komparativ fördel för denna produktgrupp.

Empiriska analyser av konkurrenskraft hos det östeuropeiska jordbruket och dess förädlingsindustri ger en på det hela taget ofördelaktig bild. Lönsamheten blir betydligt högre om kalkylerna görs till EU-pris. Beräkningar byggda på begreppet inhemsk resurskostnad, där man jämför ersättningen till de inhemska primära produktionsfaktorerna inom en sektor med det förädlingsvärde som sektorn genererar till världsmarknadspris visar att produktionen inte är särskilt effektiv. I synnerhet gäller detta för förädlingsindustrin. Svensk export av

jordbruksprodukter och livsmedel till Östeuropa har varit framgångsrik. Exportprofilen stämmer med de teoretiska beräkningarna som tyder på den östeuropeiska förädlingsindustrins ineffektivitet. Det är framför allt de högförädlade produkterna, margarin, glass, vodka m.m., som har gått bra på de östeuropeiska marknaderna.

Stigande stödnivå i Östeuropa tyder också på att dessa länder haft svårt att konkurrera till världsmarknadspris. Ungern har exempelvis ett relativt högt stöd till jordbruket om man beaktar att landet är nettoexportör och dessutom varit medlem i Cairns-gruppen. Att finna ett bestämt mönster i den jordbrukspolitik som börjar ta form i öst är annars inte så lätt. Vissa gemensamma drag kan dock observeras. Alla länder har börjat med att liberalisera och avreglera sina jordbruk. Efter denna inledande period har dock interventionerna inom jordbrukssektorn åter blivit vanliga. I början har dessa införts i en ad hoc-stil. Längre fram har en mera systematisk politik börjat ta form. Ofta har den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP, stått som förebild. Kopiering av CAP har ibland motiverats av att detta skulle underlätta en eventuell anslutning till EU, vilket naturligtvis är rent nonsens. Vid en närmare granskning visar sig dessutom att de östeuropeiska CAP-kopiorna inte är helt lika originalet. "Garanterade priser" garanteras egentligen inte eftersom det saknas verkningsfulla instrument. Tonvikten ligger på gränsskyddsåtgärderna snarare än på inhemsk prisreglering. Skillnaderna mellan länderna är annars stora och det är svårt att finna ett mönster som stämmer på alla länder.

Man kan knappast hävda att CAP-sjukan har smittat de östeuropeiska länderna. Skälen till varför den protektionistiska politiken införs är givetvis inhemska. Helt utan skuld är dock inte den västeuropeiska protektionismen till att även Östeuropa åter har börjat reglera jordbruket. Förväntningar om en framtida anslutning till EU bidrar också till att i förväg införa protektionistiska åtgärder.

De östeuropeiska länderna har en betydande jordbruksproduktionspotential. Skulle alla tio bli medlemmar (d.v.s. alla länder som analyseras i denna bok minus Albanien) skulle EU:s åkerareal öka med 55 procent. Spannmålsarealen skulle

öka med hela 70 procent. Något blygsammare skulle ökningen bli vad gäller husdjuren. Ett betydande produktivitetssgap föreligger mellan EU och Östeuropa. Avkastningen per hektar är lägre (3,5 ton per hektar jämfört med 5,5 för spannmål). Korna mjölkar mindre (3,4 ton mjölk mot 5,9). Grisarna växer långsammare och varje stallplats ger följaktligen mindre kött. Några omfattande överskott av jordbruksprodukter finns inte i Östeuropa för närvarande. Kommissionen förväntar sig dock överskott efter år 2000.

GATT-överenskommelsen som träffades 1994 kommer att utöva ett väsentligt inflytande på jordbrukspolitikens framtida utveckling, både i öst och i väst. GATT-avtalet har också långtgående implikationer för utökningen österut. Resultatet av Uruguay-rundan ger annars ett blandat intryck. De som väntade sig en påtaglig liberalisering av handeln med jordbruksprodukter har all anledning av känna sig besvikna. Härvidlag blir effekterna mycket måttliga. Man börjar visserligen att gå i rätt riktning men starten har lagts långt från målet. Samtidigt har man gjort stora genombrott när det gäller etablering av ett fungerande regelverk för jordbrukshandeln. De nya reglerna innebär att medlemmarna i GATT (WTO) har gjort bindande åtaganden när det gäller gränsskydd, exportsubventioner och internt stöd. Exportsubventionerna tillåts visserligen fortfarande, men tidigare osubventionerade produkter där inga utfästelser har gjorts kan i fortsättningen inte subventioneras.

GATT-överenskommelsen kommer inte på kort sikt att skapa ett omvandlingstryck för CAP. Därtill är liberaliseringen alltför blygsam. I ett längre perspektiv, i synnerhet inför nästa WTO-runda som förväntas börja vid sekelskiftet, kommer effekterna att bli kännbara. Nästa runda kommer att handla om liberaliseringar och stödsänkningar. Den stora institutionella förändringen som skapandet av ett nytt regelverk innebar får i detta perspektiv ses som en framtidsinvestering. På lång sikt går utvecklingen otvetydigt i riktning mot en mera liberal världshandel även för jordbruksprodukter.

De östeuropeiska länderna är antingen redan medlemmar i WTO eller håller på att bli det. Länderna får på så sätt inordna sin jordbrukspolitik inom de åtaganden som de har gjort. Den gränsskyddsnivå som bundits av länderna i Östeuropa ligger

förhållandevis högt och lämnar ett utrymme för ökning. Vad slutresultatet blir är dock osäkert eftersom flertalet länder har gjort sina åtaganden i nationella valutor. Dylika åtaganden urholkas av inflationen. Åtaganden innebär också att de östeuropeiska länderna får små, för vissa produkter inga, möjligheter att subventionera sin export. Detta betyder att länderna i fråga inte har mycket till "hemgift" om de efter anslutningen till EU skulle förvandlas till nettoexportörer. Samtidigt begränsas dock ländernas möjligheter att med subventionernas hjälp blåsa upp sin jordbruksproduktion inför ett eventuellt medlemskap.

Ser man på hittillsvarande mellanhavanden mellan EU och Östeuropa så förskräcker spåren. Det bådar inte gott för ett eventuellt framtida medlemskap. Europaavtalen som var tänkta att bli till en fördel för Östeuropa blev i stället en fördel för EU. Den avsedda asymmetrin har uppnåtts men med omvänt förtecken. EU har numera ett överskott i handeln med jordbruksprodukter med Östeuropa. Det dåliga utbytet av Europaavtalen har inte enbart varit EU:s fel. Faktum kvarstår emellertid att man har valt en byråkratisk och krånglig lösning och inte anpassat kvoterna efter Östeuropas komparativa fördelar.

Det är inte lätt att bedöma hur mycket det skulle kosta att ograverat tillämpa den nuvarande versionen av CAP på eventuella nya medlemmar från Östeuropa. Bedömningen försvåras av att, som tidigare påpekats, transformationsprocessen långtifrån är avslutad och utfallet av den dessutom osäkert. Vi vet inte, varken teoretiskt eller empiriskt, hur snabbt och hur kraftigt de framtida produktionsformerna i jordbruket kommer att agera på prissignaler. Vi vet inte ens med säkerhet vilka dessa former blir. Det kan därför vara på sin plats att iakttä en viss försiktighet när man tolkar resultat från olika modellberäkningar. Uppskattningarna varierar kraftigt mellan olika studier. Det finns fog att avskriva de högsta siffrorna. Det uppskattade högsta beloppet uppgår till 35 miljarder ECU för fyra länder enbart. Franska forskare har uppskattat kostnader för utökningen med sex länder (Bulgarien, Polen, Rumänien, Slovakien, Tjeckien, Ungern) till 16,1 miljarder ECU. Beloppet omfattar även strukturfonderna. Engelska jordbruksdeparte-

mentet kommer till siffran 23,5 för samma sex länder. EU-kommissionen anser att kostnaden skulle kunna stanna vid 10 till 15 miljarder ECU för samtliga tio länder.

Reformer av CAP före nästa utökning

Hur man än räknar blir anslutningen av Östeuropa med en oförändrad jordbrukspolitik en dyr affär. Det bästa sättet att lösa Östeuropafrågan vore således att reformera CAP. Givetvis är utökningen endast *ett* skäl för en reform. Det bör heller inte bli huvudskälet. EU-länderna bör reformera politiken för sin egen skull. I en rapport, nyligen publicerad av Konsumentorganisationen i EU, sades att CAP var ett sätt att spendera 37 miljarder ECU utan att göra någon glad.

Jordbrukspolitikerna befinner sig vid vägs ände. Mer än 50 procent av de gemensamma resurserna spenderas på en sektor som bidrar med 2,8 procent till BNP och 5,8 procent till sysselsättningen. Beaktar man dessutom att stödet främst tillfaller de stora producenterna (20 procent av producenterna får 80 procent av stödet) blir slutsatsen att man spenderar bortåt 40 procent av den gemensamma budgeten på drygt 1 (en) procent av den sysselsatta befolkningen. Denna grupp får sin inkomst understödd utan behovsprövning och utan att behöva göra något som eljest inte skulle blivit gjort. Tvärtom handlar det om att producera produkter som det redan finns för mycket av. Detta medan över 10 procent går arbetslösa! Det är svårt att förstå hur gigantiska överföringar av gemensamma budgetmedel som t.ex. utbetalningen på 1,75 miljarder DM till hertigen av Schleswig-Holstein skall kunna bidra till känslan av social och kulturell samhörighet i det Europa där 18 miljarder människor saknar arbete.

Pengarna omfördelas från fattiga till rika. Samtidigt trasslar man också in sig i interna inkonsistenser. Arealbidrag får man oavsett inkomst och förmögenhet och oavsett hur mycket man arbetar i jordbruksnäringen. Endast de med inkomster under referensnivån och som dessutom är till mer än hälften verk-samma inom jordbruket kan få investeringsstöd. EU:s inkomstomfördelningsprinciper avviker på så sätt helt från gäl-

lande normer för socialpolitiken såväl i Sverige som i andra medlemsländer. Den fråga som kan ställas i sammanhanget med långtgående implikationer för EU-samarbete i stort är hurvida denna regressivitet är en inneboende egenskap hos interventionerna i jordbrukssektorn eller om den interna dynamiken, beslutsstrukturen inom EU, har främjat ett politiskt misslyckande, d.v.s. framväxten av en politik som strider mot folkviljan i medlemsländerna. Man skulle kunna hävda att det åtminstone delvis är fallet. Beslutsprocessen i EU liknar ett klassiskt restaurangnoteproblem. Det är dumt att ta den billigaste rätten, så länge alla delar på betalningen.

Den fortgående koncentrationen av produktionen till större enheter gör att skevheten i fördelningen bara blir värre allteftersom tiden går. I detta perspektiv framstår reformen av CAP som nödvändig för trovärdigheten för hela EU-projektet. Särskilt tydligt är detta i Sverige. Det låga valdeltagandet i Sverige visar att trovärdigheten inte är överdrivet hög. Hittills har medlemskapet inte inneburit några synliga fördelar för gemene man. Matpriserna har inte sjunkit. Orsakerna till detta är komplicerade och har endast delvis med EU att göra. Besvikelsen kvarstår dock. Fördelarna har hamnat hos några få: bönder, byråkrater m.m. Samtidigt konfronteras medborgarna med en strid ström av EU-regler och bestämmelser som uppfattas som minst sagt besynnerliga. Längden på lastbilarna, storleken på de äpplen som skall köras till soptippen m.m.

En gemensam jordbrukspolitik, såsom den nu är utformad, är egentligen en omöjlighet för länder med mycket olika förutsättningar. EU:s hela jordbrukspolitiska historia bekräftar att så är fallet. Det s.k. inkomstmålet som har varit helt styrande för politikens utveckling anges i art. 39 i Romtraktatet. Man använder sig av formuleringen "fair standard of living". Målsättningen är vag. Det är inte klart om målet avser en absolut eller en relativ inkomstnivå, och vad det i så fall skulle relateras till. Är politiken gemensam ligger det nära till hands att det är samma inkomst som garanteras. Detta i synnerhet om finansieringen är gemensam. Följden blir dock att vissa bönder blir relativt rika medan andra bönder blir relativt fattiga jämfört med övriga grupper i deras respektive länder. Det råder knappast något tvivel om att bönderna liksom andra grupper i

samhället jämför sig med sina landsmän och inte med något slags medelvärde för EU. Lösningen med samma inkomst är således problematisk. Skall å andra sidan *olika inkomster* garanteras i olika länder är det föga meningsfullt att göra detta inom ramen för en *gemensam politik*. Detta var problematiskt redan från början trots att skillnaderna mellan de ingående länderna var relativt små. Situationen blir helt ohållbar om även Östeuropa skall vara med i den gemensamma inkomst-normen. Att ta bort eller förändra inkomstmålet inom jordbrukspolitiken kräver dock att Romtraktatet revideras.³²

Generellt sett kan det konstateras att en gemensam politik, vare sig detta gäller CAP och jordbruket, den gemensamma valutatan, eller på andra områden, rimligtvis måste bygga på genomsnittsförhållanden i EU som helhet. Det förefaller, som argumenterades ovan, inte meningsfullt att gemensamt utforma länderspecifika åtgärder. Dylikt är ett klassiskt fall för tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. För att en politik byggd på genomsnittliga förhållanden skall vara möjlig krävs det å andra sidan att spridningen kring genomsnittet är måttlig. Annars får man en politik som inte passar för någon. Alternativet är att bygga särlösningar i den gemensamma politiken, om detta tekniskt är möjligt. Följden blir dock att det hela blir grötigt och motstridigt. Man kan även bygga politiken på något av extremförhållandena bland länderna och kompensera de andra länderna för de problem den gemensamma politiken skapar. En dylik lösning blir i sin tur i regel dyrbar. Problemen skulle givetvis inte uppkomma om en stor flexibilitet fanns på det nationella planet så att länderna var kapabla och villiga att anpassa sig till en gemensam politik även om denna inte helt passade de nationella preferenserna.

CAP:s utveckling är en utmärkt illustration av svårigheterna att tillämpa en gemensam politik, när de grundläggande förutsättningarna inte är uppfyllda. CAP var avsedd för en genomsnittlig europeisk bonde med en prisnivå som skulle ligga någonstans i mitten. De ineffektiva producenterna och regio-

³² Grupper som verkar för reformer av CAP är väl medvetna om detta faktum. Exempelvis har Världsnaturfonden föreslagit en fullständig omskrivning av art. 39.

nerna som skulle missgynnas av en dylik prissättning förväntades anpassa sig till detta genom att produktionen effektiviserades (med viss hjälp av strukturpolitiken) eller upphörde. De förlorande grupperna har dock visat sig politiskt för starka. I stället har politiken anpassats till de mindre effektiva tyska producenterna med höga kostnader och ett enormt komplicerat regelverk (det agromonetära systemet som delvis fortfarande är kvar) som följd.

Den gemensamma politiken har genomgått flera förändringar. Något överdrivet och lite elakt kan utvecklingen beskrivas som en principlös krishantering snarare än ett sökande efter en gemensam vision. Detta är egentligen inte förvånande mot bakgrund av den tes som drivits ovan, nämligen att en gemensam jordbrukspolitik egentligen är en omöjlighet. Många blindspår har det funnits och flera lösningar som tidigare har prövats har övergivits, även ganska vettiga sådana. Borta är exempelvis de s.k. stabilisatorerna som med stor vanda infördes 1988 och som kopplade prissänkningar till kvantitetsutvecklingen. Borta är också medansvarsavgifterna som skulle göra bönderna delaktiga i finansieringen av budgeten. Den viktigaste utvecklingstendensen har varit att strypa produktionsökningarna med hjälp av kvantitativ produktionsstyrning. I gengäld erbjöds producenterna ett högre pris på den beskurna kvantiteten. En dylik politik är mycket ineffektiv för ett enskilt land. För EU som helhet är lösningen i det närmaste absurd och strider mot alla tänkbara samarbetsprinciper. Varför ha en gemensam marknad om man från början vet vad alla skall producera!

Utvecklingen inom jordbruket har på så sätt gått i exakt motsatt riktning än inom andra sektorer där strävan hela tiden har varit att främja effektiviteten genom en ökad konkurrens. Den interna marknadens fullbordan skulle just uppfylla detta syfte. Ett av de viktigaste argumenten för den monetära unionen är att en gemensam valuta hävdas vara nödvändig för att länderna genom konkurrensdevalveringar, explicita eller genom en slapp finanspolitik, inte skall kunna tillskansa sig otillbörliga konkurrensfördelar vilket kunde underminera den interna marknaden.

Denna lösning är också förödande för det europeiska jordbru-

kets framtid. Världen går, visserligen långsamt men otvetydigt, mot en ökad liberalisering av handeln med jordbruksprodukter. Den subventionerade exporten kommer att begränsas, gränsskyddsnivån på sikt att sänkas än mer. I detta perspektiv står EU inför ett vägval. Den nuvarande politiken innebär att man kommer att kvotera sig ur världsmarknaden! Politiken bör således reformeras inte bara för konsumenternas och skattebetalarnas skull, utan även för producenternas. Det finns en framtid för det europeiska jordbruket, i synnerhet om man skulle använda delar av de resurser som nu bidrar till att upprätthålla höga markvärden, till att främja jordbrukets konkurrenskraft. Ökat miljömedvetande och ökade krav på miljöhänsyn i jordbruket betyder att humankapitalet får allt större betydelse. Miljövänligt jordbruk är inte identiskt med Sörgården utan innebär i stället avancerade biologiska/teknologiska lösningar. De välutbildade västerländska bönderna har där sin chans.

Man skulle också kunna fråga sig om det egentligen finns en gemensam jordbrukspolitik annat än till namnet? I vissa avseenden är politiken mera gemensam än den har varit på länge. Efter 1992 tillämpas det inte längre olika administrativa priser i olika delar av EU. Annars har jordbrukspolitiken blivit en mycket nationell angelägenhet. Länderna har sina mjölkkvoter, sina sockerkvoter, sina basarealer och sina bidragsberättigade får och tjurar. En omfattande nationell administration finns för att administrera privilegierna. På så sätt blir det helt givet på förhand hur mycket pengar det kommer att finnas i det nationella budgetkuvertet som kommer från Bryssel. Få torde ifrågasätta att detta liknar en rundgång. Allt är fixt och färdigt och i praktiken föga omfördelningsbart mellan länderna som de historiska erfarenheterna visar. Finns det någon anledning till att *gemensamt finansiera* en stelbent politik som denna? Det fungerar som att köpa en lott när man vet vad utfallet blir. Sådant gör man frivilligt, endast om man hör till vinnarna. Man skulle kunna hävda att en gemensam politik i stället borde generera gemensamma förutsättningar för att främja det europeiska jordbrukets konkurrenskraft gentemot omvärlden.

Den inriktning som reformen av jordbrukspolitiken bör få framgår tämligen klart av det som sades ovan. Politiken bör till

stora drag renationaliseras. Miljöhänsynen som spelar en allt större roll i jordbrukspolitiken är i mycket hög grad en nationell angelägenhet. Dessutom varierar uppfattningen om vad som är en värdefull miljö. Ett tydligt exempel på att så är fallet är stödet till hagmarker som förut omfattades av det s.k. NOLA-stödet men som nu inte uppfyller EU-krav på miljöstöd, eftersom hagmarker inte innehåller tillräckligt med gräs! Samma gäller inkomststöd. Även där finns det olika nationella preferenser. EU saknar som bekant en gemensam socialpolitik och det på goda grunder. McSharry-reformen som förvandlade inkomststödet till ett synligt element av jordbrukspolitiken gjorde det också möjligt att renationalisera stödet. Detta betalas numera (åtminstone för spannmål) via direkta bidrag och behöver således inte betalas av den nivå som hanterar priserna.

Skulle jordbrukspolitiken enbart bestå av fullständigt avlänkade inkomststöd skulle det inte finnas en anledning att bedriva den gemensamt (jämför diskussionen i CEPR (1995) avsnitt 4.2.2). En dylik politik skulle inte skapa några *externaliteter* för andra medlemsländer inom EU. Fullständig avlänkning skulle dock troligtvis mycket kraftigt minska produktionen i de nordliga regionerna och troligtvis även i andra svaga jordbruksbygger där jordbruksproduktionen ofta fyller en viktig funktion för miljön. Att upprätthålla jordbruksproduktionen i svaga regioner med speciella stöd som motiveras av miljöskäl får samtidigt effekter på marknaden. Således påverkas konkurrensförhållanden mellan medlemsländerna. Samma gäller även för andra miljöstöd eller förbud. Det kan också finnas en anledning att hålla ett öga på de direkta stöd som inte betalas av miljöskäl. Allt detta föranleder behov av att till viss del bedriva politiken gemensamt för att undvika konkurrens på olika villkor. Andra argument för en viss grad av gemensamhet är att många miljöproblem, t.ex. nedsmutsningen av Östersjön eller andra vattendrag, är genuint internationella.

Inriktningen av de önskvärda reformerna är annars tämligen klar. Det rör sig om prissänkningar, borttagande av kvantitativa regleringar, avlänkning av stödet från produktionen samt direkta betalningar för miljötjänsterna. Det finns vidare skäl att ifrågasätta permanenta direkta inkomststöd som enbart syftar till att stödja inkomsten. En fråga som gör sig gäl-

lande i sammanhanget är huruvida direkta stöd skulle kompletteras med miljöstöd eller utgå under förutsättning att mottagarna utför vissa miljötjänster. Tillämpningen av de nuvarande miljöstöden (dir. 2078) förefaller följa principen att förorenaren får betalt. I ett snävt perspektiv skulle man, i och för sig, kunna invända att detta inte är fallet, eftersom en motprestation krävs för att stödet ska betalas ut. Lämnar man det snäva perspektivet uppkommer dock frågan om var den nivå ligger från vilken samhället bör betala för en *mer* miljövänlig produktion. Man bör då hålla i minnet att den nuvarande miljöpåverkan är ett resultat av en felaktig prisstruktur. I förlängningen handlar det om frågan om äganderätter till miljö- och naturresurser.

Byter man perspektiv från det önskvärda till det politiskt realistiska kan man observera att de nuvarande betalningsströmmarna inom jordbruksbudgeten har utvecklats till nationella äganderätter. Betalningarna syftar i grunden till att få den politiska balansräkningen att gå ihop. Alla reformer som väsentligen skulle förändra den nuvarande fördelningen av överföringar mellan medlemsländerna är troligtvis dödfödda. I det perspektivet handlar det om att i ett genuint *second best*-perspektiv försöka vrida den nuvarande inriktningen av transfereringarna från stora producenter i de bästa bygderna till att främja miljövänlig produktion, regional balans och landsbygdsutveckling. I vilken utsträckning detta låter sig göras och man dessutom åstadkommer en förenkling av jordbrukspolitiken är osäkert. Det paradoxala är att samma faktorer som gör det svårt för länder att ha en gemensam jordbrukspolitik också gör det svårt att enas om reformerna. Vissa enkla och naturliga förslag, exempelvis att storleksbegränsa bidragen (finns t.ex. i USA även om det inte alltid fungerar), stöter givetvis på patrull eftersom jordbruksstrukturen skiljer sig påtagligt mellan länderna.

Försöker man sig på reformprognoser är bilden något motstridig. Å ena sidan kan det hävdas att på kort sikt sker förmodligen inga större förändringar. Hittills har man bara reformerat när man varit tvungen. Inget omedelbart tvång föreligger nu. Å andra sidan har Fischler aviserat reformer. Detta är en markant skillnad jämfört med situationen för ett år sedan

när CAP hävdades vara färdigreformerad. Testet på reformviljan kommer ganska snart. McSharry-reformen har inneburit en kraftig och oavsedd överkompensation av spannmålsproducenterna för prisfall som uteblev. Ett enkelt, första steg i riktning mot en jordbrukspolitisk reform vore att sänka bidragen så att dessa motsvarar det faktiska inkomstbortfallet. Händer inte detta blir det svårt att vara optimistisk om framtiden.

Hur bör Östeuropa anslutas?

Ett intressant perspektiv på Östeuropas anslutning får man om man söker prognostisera det troliga utfallet. Beslutsfattandet inom EU på det jordbrukspolitiska området har varit tämligen tungrott. Behovet att skapa kompromisser mellan stridande viljor och intressen har resulterat i en långdragen beslutsprocess och pragmatiska snarare än principiella beslut. Mycket talar för att även Östeuropafrågan kommer att hantearas på liknande sätt. I stället för att försöka gissa hur en kompromiss måhända kan se ut, är det lämpligt att diskutera principiella möjligheter till lösningar på problemet och värdera dessa ur normativ synpunkt. Följande alternativ är tänkbara:

- 1) Fördjupning av nuvarande samarbete utan medlemskap.
- 2) Full anslutning med oförändrad CAP.
- 3) Billighetsanslutning med olika särlösningar för jordbruket.
- 4) Full anslutning med reformerad CAP.

Som det argumenterades ovan vore en reform av CAP i riktning mot renationalisering och avlänkning av stödet att föredra, inte bara för EU internt utan även när det gäller utökningen uteslut. Renationalisering av stödet skulle lösa alla budgetproblem, eftersom de nya medlemmarna inte kan göra anspråk på resurser inom nationella program. Avlänkningen skulle innebära att konkurrensen sker på lika villkor. Valet mellan de ovan angivna alternativen är således mycket enkelt så länge man håller sig till rent teoretiska överväganden. Risker är dock påtagliga att övergripande reformer av CAP inte kommer till stånd inom en rimlig framtid. Behovet att inkorporera Öst-

europa kommer troligtvis att påskynda reformer av CAP. Likväl kan detta ta lång tid. Man ställs således inför ett second-best-alternativ. Detta perspektiv motsvarar den valsituation som Sverige står inför eftersom landet ensamt inte kan besluta om att reformera CAP. Bör man från svenskt håll betinga stödet för utvidgning österut av att CAP har hunnit reformeras, alternativt tills det stora gapet mellan utvecklingsnivån, främst BNP per capita, har hunnit minska? Vilket av de tre kvarvarande alternativen bör Sverige stödja?

Ser man på den svenska debatten är det få som anser att CAP ograverat bör tillämpas i Östeuropa. För somliga blir den förmodade stora kostnaden till och med ett skäl att förkasta den östliga utökningen. Vissa röster har dock höjts för att tillämpa CAP som det är i öst. Exempelvis argumenterar LRF-ordföranden Hans Jonsson för detta. Kostnaderna hävdas vara överkomliga, i storleksordningen 0,2–0,4 procent av BNP. Dessutom vore det en fördel för Östeuropa att få allt detta stöd. För att fördelen inte skulle bli alltför stor vill dock LRF-ordföranden att produktionen stryps med kvantitativa begränsningar.

Kostnaderna för att tillämpa CAP i Östeuropa är under alla förhållanden ansevärdiga. Att diskutera huruvida dessa ryms eller inte ryms i budgeten är att anlägga ett bokföringsmässigt perspektiv på en stor politisk fråga. Skall man värdera dessa kostnader uppkommer frågan om vad som är alternativet. Skulle det hela ställas på sin spets genom tilltagande politisk eller militär oro, är dessa miljardbelopp inte så höga att utvidgningen skulle vara omöjlig. Sett som priset för fred och stabilitet i Europa är beloppet rent av futtigt. I en situation där valet inte är fullt så drastiskt ter sig dock beloppen onekligen höga, även om man håller sig till de låga uppskattningarna, vilka förmodligen också är mera trovärdiga. I alla fall finns det många bättre sätt att spendera pengar än att nära nog bokstavligt plöja ner den i Östeuropas jordbruk. Det är inte heller troligt att västeuropéer känner sig hånade att avstå resurser till Östeuropa i den utsträckning som det skulle vara fråga om. Det räcker bara att erinra sig att västtyskarna inte var beredda att finansiera återföreningen med Östtyskland. (Detta har som bekant lett till långtgående konsekvenser för Europas valutor.)

Vore det ändå värt att tillämpa CAP i Östeuropa om man ser

till effekterna på länderna i fråga? Det är tveksamt om så är fallet. CAP bygger på kvoterade privilegier. Användning av produktionskvoter och andra utbudsbegränsande åtgärder vore helt förödande i en region som fortfarande håller på att söka efter en lämplig produktionsform och struktur i jordbruket. Ingen sitter här med facit i handen. Det sista östeuropéerna behöver är att frysa de nuvarande ej färdigtransformerade strukturerna. I länder där jordbruket är mycket fragmenterat är det dessutom i det närmaste ogörligt att tillämpa en så administrativt krånglig reglering som CAP. Den låga inkomstnivån gör vidare att de höga matpriserna som skulle följa anslutningen till CAP hårt skulle drabba de fattiga i samhället. Dessutom hotas den på låga löner baserade konkurrenskraften. Generellt sett skulle stödet till jordbruket ske på bekostnad av industrin. I ett längre perspektiv är detta en bakåttävande utvecklingsstrategi. Det är således inte säkert att anslutning på dylika villkor verkligen främjar Östeuropas framtida utveckling.

Generellt sett bör det observeras att konsekvenserna av att ansluta Östeuropa till EU är svåra att förutsäga och man bör inte analysera frågan utifrån ett partiellt perspektiv. Medlemskapet innebär samtidigt någon form av medansvar från EU för ländernas framtid. I alla fall kommer en negativ utveckling i Östeuropa efter medlemskap också att drabba de nuvarande medlemsländerna. Det lönar sig således föga att ta in Östeuropa och sedan strypa dess utvecklingsmöjligheter.

Vad som återstår om medlemskap skall förordas är olika anslutningsvarianter som inte omfattar hela CAP. Närmast till hands ligger främst en senareläggning och en uteslutning av vissa kostsamma element. Hårfina skillnader har i realiteten helt olika politisk innebörd. Det verkar mycket frestande att neka Östeuropa de kontanta bidragen. Dessa länder kan inte helt utan fog hävdas inte behöva dessa. En dylik lösning vore dock diskriminerande, skulle skapa en ojämlig konkurrens mellan olika delar av EU samt en mycket obalanserad stödstruktur mellan olika produkter. Får de östeuropeiska länderna ett magert utbyte när det gäller jordbruket (och strukturfonderna) innebär detta att stora förhoppningar måste sättas till positiva integrationsvinster på det industriella området för att medlemskapet skulle vara lockande för dem när den första

glädjeyran har lagt sig. Detta förefaller vara minst sagt tveksamt.

Efter Maastrichtavtalet är det inte lika enkelt att använda sig av de gamla beprövade metoderna när det gäller att ansluta nya medlemmar, nämligen av en gradvis infasning där pris- och bidragsnivån undan för undan stegas fram. Denna lösning förutsätter användning av gränskontroller mellan de östliga och de västliga delarna, något som givetvis är ett bakslag för utvecklingen mot integration. En ytterligare komplikation uppkommer eftersom den gemensamma politiken inte kommer att stå stilla under den tid infasningen sker. Detta till trots är den gradvisa infasningen förmodligen det mest rimliga alternativet. Infasningen innebär att jordbrukspolitiken i sin helhet inte med omedelbar verkan tillämpas på Östeuropa men är inte kränkande för de tilltänkta nya medlemmarna på samma sätt som en uteslutning från vissa former av transfereringar vore. En dylik lösning ger också möjligheter att bygga in kontrollstationer om utvecklingen skulle ta en oväntad och ofördelaktig riktning. Med tanke på den stora osäkerheten om transformationsprocessens utfall kan detta inte uteslutas.

Det är också viktigt att understryka att om infasningen skall fylla en meningsfull funktion bör Östeuropas jordbruk utvecklas utan hämmande kvantitativa begränsningar. Det skulle vara förödande om kvantitativ produktionsstyrning skulle tillämpas i Östeuropa i större utsträckning än vad är fallet i väst, något som vissa medlemsländer har visat starka preferenser för. Satsningar på landsbygds- och strukturutveckling under denna period eller till och med före medlemskapet vore också önskvärda. Även inom andra områden, t.ex. fri rörlighet av arbetskraft, är det svårt att tänka sig att EU-regler kan börja gälla för de nya medlemmarna från och med dag ett. Den största nackdelen med en stegvis infasning är att problemet inte löses utan i stället skjuts på framtiden. Risken finns att den gradvisa infasningen förvandlas till full anslutning med oförändrad CAP (alternativ 2 ovan). Det är dock mera troligt att behovet av att tillämpa *samma* politik i öst och väst skyndar på reformerna av CAP i större utsträckning än de särlösningar som diskuterades ovan. På så sätt kan infasningen på sikt leda till full anslutning med reformerad CAP (alternativ 4 förverkligas).

Utökningen av det nuvarande samarbetet, d.v.s. fördjupningen av Europaavtalen, är egentligen inget långsiktigt alternativ till fullt medlemskap. De hittillsvarande erfarenheterna av interaktionen mellan EU och Östeuropa är inte direkt upplyftande. Mycket få fördelar för Östeuropa har uppnåtts trots de stolta principerna. Man har dessutom prefererat byråkratiska lösningar. Stannar interaktionen vid Europaavtalen bör EU satsa på generella tullsänkningar i stället för alla dessa tullkvoter som ger små effekter totalt sett och dessutom måste koordineras med GATT:s tullkvoter. Ser man den gradvisa infasningen som en tänkbar metod för anslutningen står fördjupning av det nuvarande samarbetet inte i konflikt med denna. Fördjupningen av avtalen skulle kunna fungera som en förberedelse för medlemskapet.

Sammanfattningsvis kan man således säga att det inte finns någon enkel lösning på hur och när Östeuropa bör inkorporeras i EU. Samtliga lösningar kommer att skapa problem. Eftersom det knappast går att reformera CAP färdigt under den tid som "återstår" före eventuella medlemskapsförhandlingar med Östeuropa verkar dock en anslutning byggd på en lång transitionsperiod att föredra, även om lösningen inte är idealisk. Kravet att på sikt tillämpa samma politik i öst och väst kommer dessutom att nödvändiggöra reformer av CAP. Selektiv tillämpning av den gemensamma politiken kan inte försvaras varken ur ekonomisk eller politisk synvinkel. Att ta in Östeuropa och sedan strypa dess utvecklingsmöjligheter är om möjligt ett ännu värre alternativ.

Den intressanta frågan som återstår är vad som kommer att hända före anslutningen. I synnerhet gäller det de signaler som EU sänder till de presumtiva medlemmarna. Dessa signaler förefaller vara motstridiga. Å ena sidan vill man dämpa förhoppningar om stora bidragsutbetalningar och rekommenderar Östeuropa att *inte* följa i västvärldens fotspår och inte kopiera CAP. Problemet är bara att trovärdigheten i en dylik rekommendation är obefintlig. Det är alltid svårt att uppmana andra att inte göra det man själv gör. Är politiken så dålig för oss, hur kan det komma sig att den är bra för er, kan östeuropéerna fråga. Skrivna dokument väger dessutom mycket lätt jämfört med den faktiskt tillämpade politiken. Förväntningar och förhopp-

ningar om ett framtida medlemskap kommer att styra resursallokeringen inom Östeuropa långt innan medlemskap kan bli aktuellt. (Den som tvivlar på detta bör erinra sig situationen i Sverige efter beslutet att ansöka och fram till medlemskapsomröstningen.) Så länge CAP bygger på privilegier som tillfaller dem som hade turen att befinna sig inne i systemet vid rätt ögonblick kommer incitamenten att skaffa sig en lämplig placering att vara mycket starka.

Hela systemet förefaller ju bygga på att tåget går vid anslutningstillfället. Sedan är det svårt att omfördela privilegierna. Flera av de presumtiva medlemmarna hänvisar ofta i diskussioner till de, i deras ögon mycket negativa, brittiska erfarenheterna. Exempelvis beror den låga produktionen av socker i Storbritannien på låga sockerkvoter som landet erhållit. De låga nivåerna beror i sin tur på politiska beslut som fattades någon gång på 50-talet! Fler kommer att försöka investera för att skaffa sig äganderätter till privilegierna – mjölkkvoter, sockerkvoter m.m. Genom joint ventures kan detta även locka producenter från nuvarande EU-länder att etablera sig i Östeuropa. Så sker redan. Holländska, danska och svenska bönder har investerat i bl.a. Polen. Misallokeringen av resurser kan bli betydande och kostnaderna för anslutningen långt större än vad de skulle kunnat bli! Det enda sättet att med säkerhet undvika detta vore att starta en demontering av hela det absurda produktionskvotsystemet inom EU. På så sätt skulle diskussionen om anslutningen av Östeuropa även leda till positiva konsekvenser för det västeuropeiska jordbruket.

Referenser

- Abbott, P. och Bredahl, M.E. (1993), "Competitiveness: Definitions, Useful Concepts and Issues". I *Competitiveness in International Food Markets*. Bredahl, M.E., Abbott, P. och Reed, M.R. (red.).
- Alho, C. och Widgren, M. (1994), "Finland: EU-anslutningens ekonomi och politik". I Blomström, M. och Lipsey, R.E. (red.), *Norden i EU*. SNS Förlag, Stockholm.
- Almere, A. (1995), "Competitiveness of Estonian Dairy Industry". Opublicerat examensarbete.
- Anderson, K. (1991), "Will the Eastern Europe and the Soviet Republics become major Agricultural Exporters?", Paper presented at conference at University of Kiel, Tyskland.
- Anderson, K. och Baldwin, R. (1987), "The Political Market for Protection in Industrialised Countries". I *Protection, Co-operation, Integration, and Development*, El-Agraa, M.A. (red.), Macmillan, London.
- Anderson, K. och Hayami, Y. (1985), *The Political Economy of Agricultural Protection*. Allen & Unwin.
- Baldwin, R. (1994), *Towards an Integrated Europe*. CEPR.
- Barzel, Y. (1989), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Becker, G. (1983), "Theory of competition among pressure groups", *Quarterly Journal of Economics*, 98, nr 3.
- Bofinger, P. (1995), "The Political Economy of the Eastern Enlargement of the EU". CEPR. Discussion Paper Series nr 1234.
- Bolin, O. och Swedenborg, B. (red.) (1992), *Mat till EG-pris?*. SNS Förlag, Stockholm.
- Brada, J. och King, A. (1993), "Is Private Farming More Efficient than Socialised Agriculture?", *Economica* No. 60, sid. 41–56.
- Brewster, J.M. (1950), "The machine process in agriculture and industry", *Journal of Farm Economics*, Vol. 32, No. 1, sid. 69–81.
- Brooks, K.C. (1983), "Productivity in Soviet Agriculture". I *Prospects for Soviet Agriculture in the 1980:s*, Johnson, D.G. och Brooks, K.C., Indiana University Press, Bloomington.
- Brooks, K., Guasch, L., Braverman, A. och Csaki, C. (1991), "Agriculture and the Transition to the Market". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 4, Sid. 149–161.
- Bruno, M. (1972), "Domestic Resource Cost and Effective Protection. Clarification and Synthesis". *Journal of Political Economy*, Vol. 80, sid. 16–33.

- Buckwell, A. (1994), "Restructuring of Agriculture in CEECs: Progress, Problems and Policies". Paper presented at the OECD Ad Hoc Group on East/West Relations in Agriculture, Paris, september 1994.
- Buckwell, A., Davidova, S. och Kopeva, D. (1995), *Farming Structure in Bulgaria: How Far Down the Road to Private Ownership and Management*. COST Workshop. Sofia, maj 1995.
- Buckwell, A., Haynes, A., Davidova, S. och Kwiecinski, A. (1994), *Feasibility of an Agricultural Strategy to Prepare the Countries in Central and Eastern Europe for EU Accession*. Report to the European Commission.
- Budsjettnemnda for jordbruket (1992), *Modellbruksberegninger*. Regnskapstall for 1990.
- CEPR (1995), *Flexible integration. Towards a More Effective and Democratic Europe*. Monitoring European integration 6.
- Chayanow, A.W. (1966), *The theory of Peasant Economy*, D. Thorner, B. Kerblay och R.G. Smith (red.), Manchester University Press. Manchester.
- Christiansen, L. och Swinnen, J. (1994), "Economic, Institutional and Political Determinants of Agricultural Production Structures in Western Europe". Katolieke Universitet Leuven, Working Paper 1994/11.
- Cline, W. (1995), "Evaluating Uruguay Round". *World Economy*.
- Coase, R.H. (1960), "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, 3.
- Corden, W.M. (1966), "The structure of a tariff system and the effective protective rate", *Journal of Political Economy*, Vol. 74, No. 3, sid. 221–237.
- Csaki, C. (1993), "Transformation of Agriculture in Central-Eastern Europe and the Soviet Union: Major Policy Issues and Perspectives". I Rayner, A.J., Coleman, D. (red); *Current Issues in Agricultural policy*. Macmillan.
- ECE (Economic Commission for Europe), United Nations. *Economic Survey of Europe*. Årgångar: 1992–1993, 1993–1994, 1994–1995.
- Egger, U. (1992), "Restructuring of Polish Dairy Sector under Assumption of International Competitiveness". Paper presented at a conference in Nitra, Tjeckoslovakien, 1992.
- European Commission. Directorate-General for Agriculture (1995), *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*. Summary Report.
- Evans, G. och Whitefield, S. (1993), "Identifying the Bases of Party Competition in Eastern Europe". *British Journal of Political*

- Sciences*, vol. 23, sid. 521–548.
- FAO (1995a), Impact of the Uruguay Round on Agriculture. Committee on Commodity Problems, april 1995.
- FAO (1995b), Structural Adjustment in European Livestock Sector. European Commission on Agriculture. Twentyninth session, 2–6 oktober.
- FAPA (Foundation of Assistance Programmes for Agriculture) (1995), Report on Polish International Trade in Agricultural and Food Products: 1992–1994.
- Fearne, A. (1989), "A satisficing model of the CAP Decision Making". *Journal of Agricultural Economics*.
- Fischler, F. (1995), "Study on alternative strategies for the development of relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries with a view to future accession of these countries". Agricultural strategy paper.
- Financial Times (1995), "Capping the farm budget". 26 juni 1995.
- de Frahan, B.H. (1994), "What to expect from the Association Agreements?", *Food Policy* 19 (4), sid. 397–402.
- Freeman, R., Swedenborg, B. och Topel, R. (1995), *NBER-Rapporten: Välfärdsstat i omvandling. Amerikanskt perspektiv på den svenska modellen*. SNS Förlag, Stockholm.
- Gardner, B. (1989), Economic Theory and Farm Politics. *AJAE*, december 1989, 1165–1171.
- Gardner, B. (1992), Changing Economic Perspectives on Farm Problem, *JEL*, 30, 61–101.
- GATT (1994), *The results of the Uruguay round of the multilateral trade negotiations. Market Access for goods and services: Overview of the results*. A study prepared by the GATT secretariat.
- Gavrilescu, D. (1995), *Agricultural restructuring in Romania*. COST Workshop. Sofia, maj 1995.
- Girnius, S. (1992), The Parliamentary elections in Lithuania. *RFE/RL Research Report*. Vol. 1, No. 17.
- Grosfeld, I. och Roland, G. (1995), "Enterprise restructuring in Eastern Europe: What remains to be done", i Bifinger, P. och Portes, R., *Economic Transformation of Eastern Europe*. CEPR.
- Hamilton, C. och Winters, A. (1992), "Trade with Eastern Europe". *Economic Policy*, april.
- Hathaway, D. (1994), *The New World of Agricultural Trade*. OECD. Opublicerad.
- Hibbs, D.A. (1977), "Political parties and macroeconomic policy." *American Political Science Review*, 71.
- Holmes, P., Michalek, J. och Smith, A. (1993), "Comparative Advantage, Change in Poland's Trade and the EU Response". *Russian*

- and East European Finance and Trade*, hösten 1993.
- Hugh, G. och Hare, P. (1991), "Competitiveness and Industrial Restructuring in Czechoslovakia, Hungary and Poland". *European Economy*. Special Edition No. 2.
- Hugh, G. och Hare, P. (1994), "The International Competitiveness of Industries in Bulgaria, Czechoslovakia, Hungary and Poland". *Oxford Economic Papers* 46, sid. 200–221.
- Ivanova, N. (1994), Analysis of Redistribution of Income in Agro-Food Chain in Bulgaria, Phare: Agricultural Policy Unit, Sofia.
- Jackson, M. och Swinnen, J. (1995), A Statistical Analysis and Survey of the Current Situation of Agriculture in the Central and Eastern Countries. *Report to DG I*. European Commission.
- Johnson, N. och Ruttan, V. (1994), "Why are Farms so Small?" *World Development*, Vol. 22, nr 5, sid. 691–706.
- Jordbruksverket (1995a), "Sveriges utrikeshandel med jordbruksvaror och livsmedel 1992–1994". Rapport 1995:6.
- Jordbruksverket (1995b), "EU:s utvidgning österut – läget på jordbruksområdet". Rapport 1995:8.
- Jutte, I. (1994), "International Competitiveness of the Polish Food Sector". Polish Policy Research Group. Warsaw University. PPRG Discussion Papers.
- Kabat, L. och Hagedorn, K. (1995), "Privatisation and decollectivisation Policies and Resulting Structural Changes of Agriculture in Slovakia", i Swinnen, M. (red.), *Agricultural Privatisation, Land Reform and Farm Restructuring in Central Europe*, Department of Agricultural Economics, K.U. Leuven.
- Kaminski, B. (1993), "Foreign Trade During the Market Transition in Poland". *Policy Research Group*. PPRG Discussion Paper No. 20.
- Karp, L. och Stefanou, S. (1994), Domestic and Trade Policies for Central and East European Countries. *Economics of Transition*. Vol. 2(3), sid. 345–371.
- Kettunen, L. och Niemi, J. (1994), The EU Settlement of Finnish Agriculture and National Support. *Agricultural Economic Research Institute. Research Publications* 75:a.
- Koester, U. (1993), Potential und Hemmnisse des Agrarhandels Osteuropäischer Länder, *Agrarwirtschaft*, 42.
- Kraus, J., Doucha, T., Sokol, Z. och Prouza, B. (1994), "Agricultural Reform and Transformation in the Czech Republic". I Swinnen (red.), *LICOS Studies on Transition in Central and Eastern Europe*, Vol. 1.
- Kuodys, A. (1994), Agrarian Reform: Results and Prospects. Workshop on Agrarian Reform in Central and Eastern Europe, 10–12

- mars, Latvia. Jurmala.
- Kwiecinski, A. (1993), "Competitiveness of Polish Agriculture – An Estimation of Comparative Advantages in Relation to EC Agriculture." *Policy Research Group*. PPRG Discussion Paper no 20.
- Kwiecinski, A. (1995a), "Integration of Poland's Agriculture into the European Union. Polish Perspective". Opublicerat.
- Kwiecinski, A. (1995b), Structural Funds in the European Union – Possible Benefits for Poland.
- Larsen, A. (1994), *EC Agricultural Policy for the 21st Century, European Economy*, Reports and Studies. Bryssel.
- Leamer, E. och Lundborg, P. (1995), "Sweden Competing in the Global Marketplace – A Heckscher–Ohlin View". *SNS Occasional Paper*. Nr 68.
- Lerman, Z. och Csaki, C. (1993), Land reform and farm sector restructuring in the former socialist countries in Europe, 133–145. I Plenary Papers. VIIIth EAAE Congress, Stresa, Italien, september 1993.
- Lerman, Z. och Csaki, C. (1995), "Agricultural Transformation in Central and Eastern Europe and the Former USSR: Issues of Land Reform and Restructuring". Opublicerat.
- Lindahl, B. (1995), *Intresseorganisationer och agrarpartier – en nordisk jämförelse*. Avhandling nr 17. Institutionen för ekonomi, SLU.
- Lindemans, J. (1996), "The Politics of Agricultural Privatisation in Poland". I Swinnen, J. (red.), *Agrarian Reform in Central Europe and the Baltics: Process and Politics*, Avebury, Aldershot (under utgivning).
- MAFF (Ministry of Food and Agriculture) (1994), *Report 10 to the House of Lords*. The Implication for Agriculture of the Europe Agreements.
- Miller, T. (1991), "Agricultural Policies and Political Interest Group Competition", *Journal of Policy Modelling*, 13(4), sid. 489–513.
- Munk, K.J. (1992), "The Development of Agricultural Policies and Trade Relations in Response to Transformation in Central and Eastern Europe", paper presented at Iatr Conference, 13–15 december, Florida.
- Munk, K.J. (1993), "The Development of Agricultural Policies and Trade Relations". Paper presented at Workshop on *Agricultural Policies in the Transition to a Market Economy. The case of Belarus*. OECD.
- Nallet, H. och van Stolk (1994), Agricultural Situations and Prospects in Central and Eastern European Countries. Summary Report.

- North, D. (1992), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge.
- Nuti, D.M. och Portes, R. (1993), "Central Europe: the Way forward". I *Economic Transformation in Central Europe: A Progress Report* (red. R. Portes), 1–20. London and Luxembourg: Butler & Tanner Ltd.
- OECD (1993), *Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1993*. Paris.
- OECD (1994), *Agricultural Policies, Markets and Trade in CEEC, the NIS, Mongolia and China: Monitoring and Outlook 1994*. Paris.
- OECD (1995), *Agricultural Policies, Markets and Trade in the Central and Eastern European Countries, Selected New Independent States and China*. Paris.
- OECD (1995a), *The Uruguay Round. A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries*. Paris.
- Oldersma, H. och van Bergeijk, P.A. (1993), "The Potential for an Export Growth Strategy for Europe", *Journal of World Trade*.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Paloma, S. och Segré, A. (1992), "Latvia: Agrarian Reform and Production Systems in the Transition from a Command to Market Economy". Research Report N. 4/1992. Centre for Southern European and Mediterranean Studies, Roskilde, Danmark.
- Piskorz, W. och Plewa, J. (1995), Scenarios for Integration of Polish Agriculture with the European Union. FAPA (Foundation for Assistance Programmes for Polish Agriculture).
- Poviliunas, A. (1993), Economics and Social Factors Influencing Lithuanian Agricultural Development. Finnish-Baltic Joint Seminar. Research Publication 72, Agricultural Economic Research Institute, Finland.
- Poviliunas, A. (1994), Agricultural Decline in Lithuania: Reasons and Ways of Stabilisation. Workshop on Agrarian Reform in Central and Eastern Europe. 10–12 mars, 1994. Jurmala.
- Pryor, F.L. (1992), *The Red and the Green. The Rise and Fall of Collectivised Regimes*. Princeton University Press, New Jersey.
- Rabinowicz, E. (1993), "Swedish Agricultural Policy reform. Are there any lessons to be learned for the Reform of the CAP?" I *EC Agricultural Policy by the End of the Century*. Wissenschaft Verlag Vauk. Kiel KG.
- Rabinowicz, E. (1994), Konsekvenser av EG-medlemskapet för jordbruket och livsmedelsindustrin. Bilaga 3 till EG-konsekvensut-

- redningen, Samhällsekonomi.
- Rabinowicz, E. (1996), "Political Economy of Privatisation in the Baltic Countries". I Swinnen, J. (red.), *Agrarian Reform in Central Europe and the Baltics: Process and Politics*, Avebury, Aldershot (under utgivning).
- Rabinowicz, E. och Lindahl, B. (1996), Pressure Groups, Political Parties and Government Coalitions – a Comparison of Agricultural Policies in the Nordic Countries with Special Reference to post Accession Policies in Sweden and Finland (under utgivning).
- Rabinowicz, E. och Swinnen, J. (1996), "Political economy of privatisation and decollectivisation of Central and East European agriculture. Definitions, issues and methodology". I Swinnen, J. (red.), *Agrarian Reform in Central Europe and the Baltics: Process and Politics*, Avebury, Aldershot (under utgivning).
- Ratinger, T. (1995), Farming Structures in Czech Republic. COST Workshop. Sofia, maj 1995.
- Roland, G. (1993), "Issues in the Political Economy of Transition". I *Economic Consequences of the East*. CEPR.
- Räkenskapsresultat för danska lantbruk (1994).
- Schmitt, G. (1991), "Why is the Agriculture of Advanced Western Economies Still Organised in Family Farms? Will this Continue to be so in the Future?" *European Journal of Agricultural Economics*. 18–3, sid. 443–458.
- Statistiska meddelanden (1995), Utrikeshandel 1994 Uh 21 SM 9501.
- Swinnen, J. (1993), A Political Economy Perspective on the Theory of Family Farm, opublicerad.
- Swinnen, J. (1994a), "Overview of policy and institutional reform in Central European Agriculture". I *Policy and institutional Reform in Central European Agriculture*, Swinnen (red.), LICOS Studies on the transition in Central and Eastern Europe. Vol. 1.
- Swinnen, J. (1994b), A Positive Theory of Agricultural Protection. AJAE, feb. Nr 76. 1994.
- Swinnen, J. (1996), "Agricultural Privatisation and Transformation in Central Europe". I Swinnen, J. (red.), *Agrarian Reform in Central Europe and the Baltics: Process and Politics*, Avebury, Aldershot (under utgivning).
- Tangerman, S. (1994), *An assessment of the Uruguay Round Agreements on Agriculture and on Sanitary and Phytosanitary Measures*. OECD. Opublicerad.
- Tangerman, S. och Josling, T. (1994), Pre-accession Agricultural Policies for Central Europe and European Union. Report to Euro-

- pean Commission.
- Tracy, M. (1995), The Commission's "Agricultural Strategy Paper": A Commentary. Agricultural Economics Society Conference, 13 december 1995, London.
- Vanek (1970), *The General Theory of Labour Managed Economics*, Cornell University Press, Ytaca.
- Vickers, J. och Yarrow, G. (1991), "Economic Perspectives on Privatisation". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, Nr 2, sid. 111–132.
- Williamson, O. E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press: New York.
- Winters, A.L. (1988), The so-called Non-economic Objectives of Agricultural Policy. OECD Economic Studies 13: 237–266.
- Winters, A.L. (1993), "The Political Economy of Industrial Countries' Agricultural Policies". I Rayner, A.J., Coleman, D. (red.), *Current Issues in Agricultural Economics*. Macmillan Press.
- World Development Report 1986, World Bank, Washington D.C.
- World Development Report 1992, World Bank, Washington D.C.
- Wädekin, K.E. (1991), "Agrarian Reforms in Eastern Europe". *Food Policy*, juni 1991.
- Zeddies, J., Doluschitz, R. och Schule, H. (1992), "Productivity, Profitability and Need of Adjustment in Selected Eastern European Countries". Paper presented at a conference in Nitra, Tjeckoslovakien.
- Åström, S. (1995), "En möjlig reform av den gemensamma jordbrukspolitiken." En rapport till regeringen från den särskilde utredaren Sture Åström. Utrikesdepartementet, Stockholm.

Muntliga källor

- Kauzlauskiene, N. (1995).
- Miklas, A. (1995).
- Segre, A. (1994).
- Serova, E. (1995).

Register

ACA (Accession Compensatory Amount) 122
acquis communautaire 122–123, 138
agrartpartier 72, 76, 92
Albanien 10, 13–14, 30–32, 35–37, 42, 50, 60, 63, 78, 88–91, 97–98
allmän-jämvikts-modell 133
AMS (Aggregate Measure of Support) 102, 121, 132
animalieproduktion 14, 98, 144
arbetarstyrda företag 42
arbetsintensiva produkter 48–49, 51, 56–57, 61
arbetslöshet 77, 80–83, 150
arealbidrag 102–103, 122, 135, 150
”arktiskt jordbruk” 120, 123
avkastning 148

Baltikum 10–11, 13, 22, 26, 30, 35–36, 61, 63, 91, 107, 124, 144
BNP 48, 57, 70–71, 75, 77–81, 84, 89–90, 97–99, 105, 114, 122, 133, 158
Bulgarien 10, 13–14, 32–36, 47, 50, 52–53, 63, 79, 88, 92–93, 97, 121, 124–125, 131–132, 149

CAP (Common Agricultural Policy) 9–10, 67–68, 84, 94–95, 100, 106, 110, 112–114, 116–117, 121, 127–129, 133–138, 140, 147–148, 150–151, 157–162

CEE (Central and Eastern Europe) 9
CEFTA (Central European Free Trade Area) 10, 80–84, 97, 107–108, 118–121, 124–125, 128, 131–133
Comecon 13, 15, 78, 119
cross compliance 116

decoupling (avlänkning) 115, 117, 123, 141
dekolektivisering 19
direkta bidrag 138–140
direktiv 2078; 112, 115–116
DRC (Domestic Resource Cost) 50–52, 54, 146

effektivitet 18, 21–23, 56, 62, 68, 93, 127, 144–147, 153
effektiv tull 16
EFTA 60, 122, 138
Estland 35–36, 47, 50, 62–63, 65, 84, 88, 90–91, 97–98
EU-medlemskap 9–10, 64, 68–69, 86, 94, 99, 108, 110, 118–119, 123–124, 128–129, 132, 137
Europaavtal 10, 15, 46, 80–83, 85–86, 104, 110, 124–125, 127
exkommunister 30, 33
exportbegränsning 91, 106–107, 121
exportbidrag 63
exportförbud 79, 90
exportpotential 64
exportskatt 79, 87
exportstruktur 58, 65

exportsubvention/-stöd 80–81,
83, 85, 90, 93–94, 102–103,
106, 108–109, 126–127, 132,
148, 154

faktortillgångar 45, 146

familj jordbruk 23–26, 35,
37–44, 145

Fischler, F. 115–116, 118, 139

flexibel integration 123

frihandelsområde 119

förädlingsindustri 14, 39, 46,
62, 85, 93, 95, 144, 146–147

GATT 66, 68, 78–86, 100–109,
113–114, 121, 127, 131–132,
148, 161

gränsskydd 79, 82, 88, 93, 95,
101, 107–108, 113, 140,
147–148, 154

grön box 102

handelsled 93

handelsliberalisering 124,
142, 148, 154

handelspreferenser 124–127

handelsöverskott 81

humankapital 20, 39, 48–49,
154

importbegränsning 78–79

importkvot 104

importskydd 102, 108

importstruktur 60

industriproduktion 12, 46, 103

infrastruktur 41, 44, 46, 145

inkomstfördelning 27, 64

inkomstomfördelning 17, 150

inkomstparitet 76

inkomststöd 112, 114–116,
139, 155

insatsvaruindustri 14, 16, 56,
144

insatsvarupriser 41, 51, 78, 84,
144

interna "terms of trade" 14, 69,
144

interventionssystem 68, 70,
77, 80–81, 83, 94, 136, 147

Jonsson, Hans 9, 158

jordbrukskrediter 15

jordbruksregleringar 92, 94

jordbruksstruktur 10, 134,
145, 156

jordbruksstöd 90

jordbrukssubventioner 15, 67,
82, 90

jordförvärvslagen 26

Jugoslavien, forna 11, 83

kapitalintensiva produkter 56,
71

kolchoser 11, 37

kollektiv jordbruk 11–12, 18,
20–21, 25, 28, 30, 33, 39, 43,
76, 80, 83, 144–145

komparativa fördelar 45–47,
50–51, 54–57, 61, 65, 68, 76,
83, 145–146, 149

konkurrenskraft 10, 45–48,
51–52, 56, 67, 86, 94, 146,
154

kooperativ 37, 96

kreditgarantier 82

kreditgivning 40, 67

kreditsubventioner 67, 93

landsbygdsnomenklaturan 27,
29, 33

landsbygdsutveckling 116

legitimitet 112

Lettland 14, 31–32, 35–36, 50,
62, 65, 85, 88, 90, 92–93,
97–98

likhetsindex 59, 63

- Litauen 14, 30, 32, 36–37, 47,
 50, 62, 65, 85–86, 88, 92–93,
 95, 97–98
 livsmedelssubventioner 14,
 78, 89
 marknadsekonomi 19, 27, 66,
 104
 marknadsimperfektioner
 67–68
 marknadsinterventioner 81–
 82
 marknadstillträde 101–103,
 106
 MCA (Monetary Compensato-
 ry Amount) 122
 McSharry-reformen 104, 106,
 111–113, 115–116, 118, 122,
 138, 155, 157
 miljöstöd 112, 114–115, 155–
 156
 minimipris 82
 mjölkkvot 81, 95, 113, 135,
 154, 162
 monopolism 13, 39, 41, 93,
 105, 144
 monopsoni 93
 nyttjanderätt 19
 odlingslotter 19, 25, 29, 32, 35,
 41–42, 96
 OECD 13, 15–16, 35, 48, 94,
 99–100, 119
 PECO (Pays d'Europe Cen-
 trale et Orientale) 10, 30, 44
 PECO 10; 35, 50, 61–62, 97,
 132
 PECO 11; 10, 12, 63, 97, 121
 PHARE (Pologne, Hongrie:
 Assistance à la Reconstruc-
 tion Economique) 124, 127
 Polen 10–15, 25, 29–32, 35–
 37, 43, 47–49, 51–54, 61–63,
 65, 68, 81, 88–91, 93, 95,
 97–99, 107–108, 118, 120–
 121, 125, 130, 132–134, 149
 privatiseringspolitik 41, 43
 privatiseringsprocess 10, 14–
 15, 17–23, 26–28, 30–33, 37,
 39, 41, 67, 78, 144
 producentkooperativ 38, 42
 produktdifferentiering 45–46
 produktionsfaktorer 45, 50
 produktionskooperativ 12, 145
 produktionskostnader 46, 137
 produktionskvotering 83, 95,
 136, 162
 produktionspotential 10, 46,
 96, 99
 produktionsstruktur 11, 17,
 23, 38–39, 81, 89, 96, 99, 145
 produktionssubventioner 81
 produktionsutveckling 96
 protektionism 10, 15, 66–68,
 70–71, 76, 81, 84, 86, 89–91,
 94, 147
 PSE (Producer Subsidy Equi-
 valent) 15–16, 76, 80–81, 89
 public choice 28, 71–72, 92
 rational choice 92
 real växelkurs 47
 reformstrategi 117
 relativ produktivitet 88
 renationalisering 111, 123,
 141, 155, 157
 restitution 19, 21, 26–27, 31–
 32, 43, 144
 restruktureringsprocess 82–
 83
 resursallokering 16–17, 46,
 115
 Rumänien 10–11, 13–14, 32,
 34, 36, 47, 63, 82, 88, 90–92,

- 97–98, 107–108, 124–125,
131–132, 149
- Ryssland 62–63, 65, 127
- samhällsekonisk räntabili-
tetskvot (SPR) 50
- skattekrediter 82, 93
- Slovakien 10, 14, 34, 36, 43,
47, 63, 83, 88–89, 92–93, 95,
97–99, 107–108, 118, 149
- Slovenien 10, 14, 31, 36–37,
83–84, 88, 90–91, 97–99,
118, 121, 124, 141
- sovchoser 11, 37
- Sovjetunionen 11, 14, 26, 30,
37
- Sovjetunionen, forna 48, 94,
127
- SPR (Social Profitability Ra-
tio) 50, 52, 54
- statsjordbruk 11
- stordriftsfördelar 23
- strukturfonder 130–131, 135,
149
- strukturomvandling 21, 113
- strukturutveckling 160
- styckkostnadskurva 23
- subsidiaritet 112, 152
- Svensson, Jörn 9
- Tjeckien 10, 14–15, 30, 33–34,
36, 47, 80, 83, 88–91, 93,
97–99, 107–108, 118, 121,
149
- Tjeckoslovakien 11, 13, 15, 32,
48–49, 51–54
- transaktionskostnader 18,
23–25, 38, 42, 145
- transformation 19–22, 27, 38,
42, 67–68, 78, 126, 144–145,
149, 160
- transition 18, 32, 34, 40, 47,
55, 136, 140, 144
- tull 79–86, 93, 101–103, 106,
108, 119, 124–125, 127, 142,
161
- u-landsekonomi 38, 42, 70, 78,
89, 105, 107–108
- Ungern 10, 13–15, 32, 34, 36,
47–49, 51–54, 61–63, 65, 80,
88–90, 93, 95, 97–98, 107–
108, 118, 149
- variabel geometri 123
- vegetabilieproduktion 14, 144
- WTO-runda 104, 113, 115,
137, 148
- Världsbanken 13, 32, 41
- växelkurs 15–16, 47, 86, 114,
130
- åkerfragmentering 42, 145,
159
- åkermark 19, 21, 26, 28, 31,
42–43, 55, 84, 144, 146
- ägenderätt 18, 21–22, 67

Knappt har bläcket hunnit torka på medlemskapsavtalen med Sverige, Finland och Österrike förrän en ny utvidgning av EU är aktuell, den här gången österut. Nyckelfrågan inför utvidgningen är det östeuropeiska jordbrukets konkurrenskraft och produktionspotential, i synnerhet på lång sikt. Det skulle bli mycket dyrt och problematiskt om EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) började tillämpas i Östeuropa. Finns det andra, billigare och enklare lösningar?

I denna bok analyseras konsekvenserna för EU av en utvidgning österut och tänkbara former för en sådan utvidgning. Alternativen spänner från en tämligen begränsad utökning av de nuvarande samarbetsformerna (Europaavtalen) till fullt medlemskap utan några reservationer på jordbrukspolitikens område. Diskussionen måste föras mot bakgrund av den pågående privatiseringsprocessen i Östeuropa och omdaningen av östeuropeisk jordbrukspolitik, där en begynnande protektionism börjar göra sig gällande. Man måste också väga in om Östeuropa, som det påstås, har komparativa fördelar på jordbrukets område.

Analysen omfattar elva länder i Central- och Östeuropa samt Baltikum. Tonvikten ligger på Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern, eftersom dessa är de mest troliga kandidaterna till EU-medlemskap på kort sikt.

Ewa Rabinowicz är docent i jordbruksekonomi vid Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, och ledamot av Ekonomiska Rådet. Hon har medverkat i bl.a. EG-Konsekvensutredningen och Maktutredningen och är för närvarande ledamot av den jordbrukspolitiska kommittén KomiCAP:s expertgrupp. Ewa Rabinowicz är medförfattare till *Åkerfällan, Europa och Sverige* samt *Mat till EG-pris?* (SNS Förlag). Hon har också skrivit *Världens jordbruk* (Utrikespolitiska Institutet).

SNS
FÖRLAG

ISBN 91-7150-580-6



9 789171 505804