

Nr 12/95

EU, Östeuropa och jordbrukets framtid

Mia Enayatollah

|

Förord

För inte alltför länge sedan var det en allmänt spridd uppfattning att den som var positiv till välfärd också omhuldade principen om statens expansion. Dessbättre har denna debatt passerat detta barndomsstadium, men tendensen att sätta likhetstecken mellan att vara positiv till ett fenomen och att vilja expandera detsamma frodas på andra områden, inte minst i vår inhemska EU-debatt. Här antas de största europavännerna vara de som vill pålägga unionen fler och fler uppgifter.

Det finns emellertid skäl att nyansera diskussionen. Lika lite som mer av statliga åtgärder visade sig befrämja välfärden, lika lite torde det europeiska samarbetsprojektets bästa befrämjas av en oreflekterad expansionism. Som Gunnar Wetterberg påpekat på DN-debatt, lärdomen av tidigare integrationsprojekt är att haveriet ofta kommer när ambitionerna sträcker sig för långt.¹

Väl så angeläget som att diskutera vilka nya uppgifter EU bör ta på sig, är att dryfta frågan om vilka områden unionen bör minska sitt engagemang i. I föreliggande rapport resonerar fil mag Mia Enayatollah om den gemensamma jordbrukspolitikens framtid i perspektiv av en utvidgning av EU österut.² Hon belyser ingående ett antal olika alternativ och granskar dessa ur ekonomisk och realpolitisk synvinkel. Hennes konklusion är att jordbrukspolitiken måste genomgå stora förändringar om kretsen av medlemsländer skall kunna vidgas.

Stockholm i augusti 1995

Johan Andersson Sundeen
Projektledare

¹ *Dagens Nyheter*, 18/7 1995.

² Detta är den tredje rapporten som Timbro ger ut inför valet till Europaparlamentet. Tidigare har utgivits *Europas val och Sveriges* (Nr 9/95), av Tobias Krantz och *Ännu en tredje väg? : Sverige och IGC-96*(Nr 11/95), av Claes Arvidsson.

Innehåll

Inledning.....	3
Den gemensamma jordbrukspolitiken.....	4
Jordbrukspolitikens mål och medel	5
FEOGA	8
Struktur- och regionalpolitik i CAP	9
Reformering av CAP	10
Olika framtidsscenarier	12
Unionsfördraget och alternativen	15
Experternas syn	16
Sammanfattning och analys	32
Första och tredje handlingsalternativet	33
Andra och fjärde handlingsalternativet	35
Alternativen, ekonomi och realpolitik	37
Avslutning	38
Referensförteckning	40

Inledning

Denna rapport kommer att behandla den Europeiska Unionen och dess gemensamma jordbrukspolitik inför 1996 års regeringskonferens, med avseende på utvidgningen österut. Frågan är känslig. Många befarrar att om jordbrukspolitiken får fortsätta i sin nuvarande omfattning, så kan hela EU-samarbetet gå om intet när antalet medlemmar ökar. Jordbrukspolitiken är minst sagt en het potatis, både i Sverige och EU. För inte så många år sedan förbrukade den europeiska gemensamma jordbrukspolitik (CAP) drygt två tredjedelar av EU:s totala budget. I dag har siffran sjunkit till cirka 50 procent och är därmed fortfarande det i särklass mest reglerade policyområdet inom EU.

En av de stora frågorna inför EU:s regeringskonferens 1996 är utvidgningen mot f d Östeuropa och konsekvenserna av detta för gemenskapens politik. Klart är att jordbrukspolitikens vara eller icke vara är av central betydelse, även om detta inte nödvändigtvis kommer att behandlas som ett stort ämne under själva konferensen. En minoritet av medlemsländerna önskar att jordbruksfrågorna skall tas upp som en konkret punkt på dagordningen, medan majoriteten tycker att de institutionella och säkerhetspolitiska frågorna i samband med en utvidgning redan tar upp tillräckligt med utrymme. Kompromissen verkar bli att frågan hänskjuts till Europeiska Rådets möten i slutet av 1995 eller början av 1996.³ En allmän uppfattning är att en kommande utvidgning blir en sådan belastning för den gemensamma budgeten, att samarbetet riskerar att rasa samman. En av de första frågorna som måste besvaras är om det med säkerhet kan fastläggas att en utvidgning mot öst kommer att ske. Om så inte är fallet är ju frågan så redan löst. Om man däremot kan anta att en utvidgning kommer att äga rum, blir nästa steg att ventilera de olika handlingsalternativ som föreligger för EU:s del och att utreda vilken väg som ter sig mest trolig. Inledningsvis kommer denna rapport att behandla tillkomsten av CAP, EU:s gemensamma jordbrukspolitik, samt redogöra för dess mekanismer.

³ Sture Åström i telefonsamtal 11/4 -95. Åström är anställd av regeringen som ensamutredare med uppgift att kartlägga behovet av en reformering av CAP och möjligheterna att genomföra en sådan reform.

Den gemensamma jordbrukspolitiken

The Common Agricultural Policy (CAP) är benämningen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Det tog några år från det att Rom-fördraget undertecknades till dess att CAP kom till, men intentionerna fanns med från första början:

Den gemensamma marknadens funktion och utveckling med avseende på jordbruksvaror skall åtföljas av att en gemensam jordbrukspolitik för medlemsstaterna utformas.⁴

Syftet med CAP var från början att stödja jordbruket och att uppmuntra till produktion. Dåvarande EG var nettoimportör av jordbruksprodukter och sökte med hjälp av prisgarantier och annat stöd hjälpa jordbrukare. Förhoppningen var att länderna skulle bli självförsörjande och på så vis mindre känsliga för eventuella konflikter med länder utanför EG. Det var också ett sätt att knäsa en policy en gång för alla, för att säkra jordbrukets framtid i respektive länder. Jordbruket var en skyddad sektor på nationell nivå redan före CAP och uppbar flera av de karaktärsdrag som utmärker en sådan sektor – dålig lönsamhet, ineffektivitet, dålig konkurrensförmåga och stort beroende av offentliga transfereringar.⁵

Samtidigt insåg politikerna att det på sikt kunde väntas en överproduktion, som ett direkt resultat av allt nationellt stöd. Därför började man skissa på en politik vars syfte var:

... to combine an undiminished protectionism with increased exports of produce which was usually produced at a price well above average world levels, and when every European country wanted to reduce its agricultural imports.⁶

Resultatet av denna politik har varit över all förväntan och har, paradoxalt nog, utvecklats till ett svårhanterligt problem inom gemenskapen.

⁴ Rom-fördraget, artikel 38.4.

⁵ Milward 1992, s 235.

⁶ Ibid, s 265.

Jordbrukspolitikens mål och medel

Sammanfattningsvis kan man säga att EU:s jordbrukspolitik liknar Sveriges före den svenska avregleringen. Systemet kombinerar gränsskydd och rörliga inlösenpriser som effektivt stänger ute import och därmed stimulerar till stor produktionsvolym och stor areal. En skillnad jämfört med de tidigare svenska förhållandena är dock att livsmedelspriserna är betydligt lägre i EU. Bl a har EU-länderna lägre produktionskostnader – då jordmänen är bättre, klimatet fördelaktigare och lönekostnaderna lägre. Till bilden hör också att de har satsat mindre på ekologiskt jordbruk. Konkurrensen är högre i förädlingsledet, vilket ytterligare pressar priserna.

Matpriserna har i snitt varit 25-30 procent lägre i Västeuropa.⁷ De totala stödnivåerna är lägre inom EU. Stödnivåerna till jordbruket anges i sk PSE-tal (Producer Subsidy Equivalents). De procentuella talen anger hur stor del av jordbrukets intäkter som utgörs av olika former av stöd. I PSE-beräkningarna ingår följande stöd: marknadsprisstöd, direkta stöd, reducering av kostnader för insatsvaror, allmänna tjänster (t ex statens kostnader för rådgivning, utbildning, forskning m m), delstatliga och regionala stöd samt vissa övriga stöd.⁸ 1990 var PSE-talet 61 procent för Sveriges del, jämfört med 49 procent inom EU (jfr 29 procent i USA och 14 procent i Australien).⁹

EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) regleras av artiklarna 38-47 i Rom-fördraget. Artikel 39 deklarerar jordbrukspolitikens mål. Det första målet är att höja produktiviteten inom jordbruket. Vidare sätts som mål att "tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av inkomsten per capita för dem som arbetar i jordbruket". Denna policyorientering har haft ett avgörande inflytande över utformandet av jordbrukspolitiken, vilket kommer att visas senare. Den står även i motsättning till ett annat uttalat mål, nämligen att "tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser". Ett ytterligare mål är att trygga försörjningen inom gemenskapens gränser.

⁷ SOU 1992:87, särskilt yttrande av Klas Eklund, s 5.

⁸ SOU 1992:87, s 36.

⁹ SOU 1992:87, särskilt yttrande av Klas Eklund, s 5.

Dessa mål skall uppfyllas genom anpassning av medlemsstaternas marknader till varandra och genom gemensamma priser på jordbruksprodukter. Ett gemensamt pris för spannmål var första steget, då dessa priser var av stor vikt för jordbruket (förutom att spannmål är en basprodukt i livsmedelsindustrin används det även som djurfoder). Att finna gemensamma spannmålspriser visade sig vara mycket svårt, eftersom priserna inom gemenskapen var så skilda. Priset på vete var t ex högt i Tyskland men lågt i Frankrike. Det pris man slutligen enades kring var relativt högt, vilket trissade upp prissättningen av de övriga gemensamma priserna.¹⁰

Metoderna för att reglera marknaden inom EU har fyra huvuddrag.¹¹ Prisstödet omfattar cirka 70 procent av produktionen. Dessa pengar används till att garantera bonden ett minimipris (=interventionspris, vilket kommer att förklaras nedan). De används även som exportstöd till bönderna, en insats som syftar till att få bukt med varuöverskottet. Prisstödet omfattar mejerivaror, spannmål samt nötköttproduktion. En annan reglering inom EU är gränsskydd i form av tullar och avgifter, som syftar till att förhindra import. Gränsskydd gäller för produktion av ägg och vissa typer av frukt och grönsaker. På samma sätt skyddas även viss produktion av vin, t ex champagne. Den tredje marknadsregleringen inom EU är sk produktstöd direkt till producenten, som ger kompensation för att produktionen säljs till världsmarknadspris. Detta går även under benämningen "underskottsersättning". Slutligen utgår även ett visst stöd per areal eller djurenhet.

Den gemensamma prissättningen av jordbruksprodukter sker i Ministerrådet via kvalificerat majoritetsbeslut.

Interventionspriset avser det pris som EG betalar för överskottsspannmål. EG har skyldighet att köpa upp all spannmål som marknaden erbjuder. I praktiken är det dock ett lägre pris som tillämpas, uppköpspriset, vilket utgör cirka 94 procent av interventionspriset. Riktpriset är avsett att spegla det pris som råder på den marknad med störst underskott i EG, dvs det högsta pris som marknaden förmår att betala. Tröskelpriset av-

¹⁰ Hill 1984, s 22-24.

¹¹ Åström 1992, s 9f.

ser det pris som gränsskyddet avvägs utifrån. Nivån på trös -
kelpriset skall i princip anpassas så att det skall bli lika dyrt att
importera varan som att köpa den från den största under -
skottsmarknaden inom EG (den marknaden som har det högsta
priset). För överskottsspannmål utgår exportbidrag så att skill -
naden mellan det inhemska priset och världsmarknadspriset
utjämnas.¹²

En effekt som CAP förde med sig var att gemenskapens länder blev
mer protektionistiska efter reformen. Om man betänker att det alltid
är mer politiskt opportunt att fatta beslut som gynnar en högljudd
intressegrupp samt att EG-länderna var måna om att bevara jord -
bruket som en viktig beståndsdel av den totala ekonomin, kanske
det inte var så konstigt. Det bör även noteras att vid den tidpunkt då
CAP infördes, 1962, var EU-länderna fortfarande nettoimportörer av
jordbruksprodukter. Interventionspriserna syftade till att köpa upp
säsongsbetonat överskott och lagra detta för försäljning senare under
året och därmed hålla priserna stabila för konsumenterna. Följande
tabell illustrerar skillnader i PSE-tal före och efter det att CAP inrät -
tades i gemenskapen.¹³

	<u>Före CAP (1959)</u>	<u>Efter CAP (1968)</u>
Kreatur	14,4	48,5
Kött	19,0	52,1
Mejeriprodukter	18,6	137,3
Spannmål	13,5	72,4
Socker	75,8	41,9

Den gemensamma jordbrukspolitiken har därmed "tenderat att öka
de totala jordbruksutgifterna, eftersom systemet skapar ett incita -
ment att öka den egna produktionen och vältra över kostnaderna på
andra".¹⁴ Eller som Hill uttrycker sig:

¹² SOU 1992:87, s 54. Observera att relationen mellan dessa nivåer har förändrats
efter 1992 års reform av CAP, vilket redovisas nedan.

¹³ Hill 1984, s 26.

¹⁴ Bilaga 3, Konsekvensutredningen 1993, s 9.

Within agriculture efficient producers should be able to expand at the expense of those who are less efficient; only by such productivity improvements will agriculture make the best use of its resources. Of course this is an economic judgement, which implies that some producers would enjoy higher incomes whilst others would be forced to accept lower incomes or to leave agriculture. The CAP was intended to raise the incomes of producers; in so far as it enables the inefficient to survive it also prevents the expansion of the efficient.¹⁵

Med andra ord kan man säga att CAP inte tar hänsyn till om ett land är fattigt eller rikt. Prispolitiken gynnar länder som är nettoexportörer av jordbruksprodukter framför länder som är nettoimportörer, d v s producenten gynnas på konsumentens bekostnad. Ett exempel på detta fenomen finner vi i Gemenskapens början, då Italien konstant var nettobidragsgivare, trots att man var det fattigaste landet, medan Frankrike och Nederländerna var nettobidragsmottagare, trots att de tillhörde de rikare länderna.¹⁶

Även specifika nationella intressen spelar in i prispolitiken. Länder som är nettoexportörer är positiva till att subventionera sin export och för ingen restriktiv politik mot den inhemska produktionen. Det är däremot inte självklart att dessa länder alltid förespråkar högre priser, då detta leder till dyrare exportkostnader. Länder med små genomsnittliga jordbruk är generellt sett mer positiva till högre priser (t ex Tyskland) än länder som har större genomsnittliga jordbruksarealer (t ex Storbritannien). Skälet är att de vill säkra jordbrukarna en skälig inkomst jämfört med riksgenomsnittet. Slutligen påverkas inställningen till prishöjningar av om medlemslandet är nettobidragsgivare. Sådana länder är av naturliga skäl mer försiktiga med att föreslå budgetökningar.¹⁷

FEOGA

Jordbrukspolitiken inom EU bygger på tre huvudprinciper:
"gemensamma priser, gemensam finansiering och den s k gemen -

¹⁵ Hill 1984, s 89.

¹⁶ Ibid. s 100.

¹⁷ Moyer, Josling 1990, s 56f.

samhetspreferensen som ger företräde åt produkter producerade inom EG".¹⁸ FEOGA är fonden från vilken jordbrukspolitiken finansieras. Denna är uppdelad i två delar, en garantidel och en strukturdela. Finansieringen av EU:s budget sker på huvudsakligen tre sätt. För det första består den av medlemsländernas tullintäkter från handel med tredje land (d v s icke-medlemsländer). En annan viktig post är en procentsats (ca en procent) av ländernas momsbas. Slutligen betalar medlemmarna även en årlig avgift, som baseras på bruttonationalinkomsten. FEOGA:s garantidel tar upp hela 93 procent av medlen, medan strukturdelen begränsas till sju procent. Garantidelen finansierar alla subventioner, interventionspriser etc. Den andra delen går till struktur- och regionalpolitiken inom jordbruket. Den gemensamma jordbrukspolitiken förbrukar den största delen av EU:s totala budget. 1991 förbrukade CAP 59,2 procent av den totala budgeten.¹⁹

Struktur- och regionalpolitik i CAP²⁰

Den strukturpolitiska delen av CAP är "mindre" gemensam än garantidelen. Detta beror på att strukturpolitiken från början syftade till att utjämna/balansera effekterna av en gemensam prisnivå. Politiken går ut på att EU utformar ramarna, vilka sedan delegeras till medlemsländerna via direktiv.²¹ Så länge ramverket följs, är det i stort sett fritt fram att finna nationella lösningar och lagstifta därefter. Besluten i garantidelen är däremot grundade på förordningar. En ytterligare skillnad är additionsprincipen, på vilken strukturpolitiken vilar. Denna princip innebär att EU aldrig tar på sig hela kost -

¹⁸ Bilaga 3, Konsekvensutredningen 1993, s 8.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid. s 12-15 när inte annat anges.

²¹ I ministerrådet fattar man fyra olika typer av beslut. Förordningar står över inhemsk lag i medlemsländerna och är direkt bindande. Direktiv ger medlemsländerna valfrihet att omforma dessa till nationell lag, men är bindande i sak. Beslut är bindande för den part som de avser, till exempel en viss bransch eller ett företag. Rekommendationer/yttranden saknar rättsligt bindande verkan. Efter varje beslut i Ministerrådet är det varje enskilt EU-lands skyldighet att genomföra dessa. Observera att EU saknar möjlighet att rent praktiskt genomföra sina beslut i medlemsländerna.

naden för ett projekt. Det finns tre kategorier av strukturpolitiska program:

1. Obligatoriska; t ex investeringsstöd.
2. Frivilliga, medfinansierade av EG: t ex etableringsstöd till unga jordbrukare; stöd till vidareförädling och marknadsföring av produkter.
3. Frivilliga, utan EU:s finansiering.

Gemensamt för dessa program är att de inte får vara konkurrensnedrivande, t ex genom att stimulera produktionen av en inhemsk produkt. Fram till de svenska medlemskapsförhandlingarna har det funnits två typer av områdesrelaterade stöd till jordbruket:

1. Stöd till bergsjordbruk och andra missgynnade områden (infördes 1975).
2. 5b-stödet till utvecklingen av landsbygden inom ramen för strukturfonderna.

De senare fonderna tillkom 1988 och ur dessa ges medel till s k missgynnade områden (eller LFA-Less Favoured Area). Den samlade LFA-arealen inom EU är i dag runt 55 procent. Innehållet i begreppet har därmed urholkats, som Rabinowicz påpekar: "Man kan knappast hävda att förhållandena är sämre än normala på mer än hälften av arealen."²²

Reformering av CAP

Insikten om att den gemensamma jordbrukspolitiken måste reformeras finns i dag hos medlemsländerna. Mot bakgrund av vad vi vet om CAP:s tidigare utveckling ter det sig inte så konstigt. Produktionsökningen inom EU var två procent per år mellan åren 1973-1988. Under samma tid var konsumtionsökningen en halv procent per år.²³ De negativa konsekvenserna har varit många. Överproduktion har lett till en accelererande kostnadsökning. FEOGA:s fonder har ökat drastiskt. 1975 avsattes 4,5 miljarder ECU till CAP. 1980 hade fonden ökat till 11,3 miljarder ECU och 1991 var budgeten uppe i 31,5 miljarder ECU (= 11,5 miljarder ECU i fasta priser 1975).²⁴

²² Bilaga 3, Konsekvensutredningen 1993, s 13.

²³ Bulletin of the European Communities, s 9.

²⁴ Ibid.

Samtidigt har inte stödpengarna använts som det var tänkt från början, dvs att fördela pengarna jämnt över jordbrukarpopulationen. 80 procent av FEOGA:s garantifond går till 20 procent av jordbrukarna. Till exempel står sex procent av spannmålsproducenterna för 60 procent av produktionen, medan 15 procent av mejeriproducenterna står för 50 procent av mjölkproduktionen.²⁵ Detta ses som oroande i ljuset av att Unionens aktiva jordbrukarbefolkning har minskat med 35 procent, samt att köpkraften hos jordbrukarna inte har ökat i nämnvärd omfattning. Jordbrukarna har alltså inte fått det så mycket bättre, trots att budgeten expanderat kraftigt.

Beslut om att reformera CAP fattades av EG:s ministerråd 21 maj 1992. Beslutet är mer utformat som riktlinjer än som detaljerade direktiv. Som första punkt står att jordbruksstödet delvis skall omfördelas från prisstöd till inkomststöd, t ex i form av arealbidrag. För att kunna minska överskottsproduktionen beslutades om produktionsbegränsningar. Andra riktlinjer är stöd till miljövänligare brukningsmetoder, skogsplantering samt erbjudanden om förmånliga villkor för förtidspensionering. Ministerrådet vill även ge stöd till olika former av ekologisk produktion samt uppmuntra till extensivare brukningsmetoder.²⁶

Reformeringen av CAP genomförs under en treårsperiod, med början 1993/94 och innefattar områden som spannmål, oljeväxter, nötkött, fårkött och tobak. Under denna period skall bl a inlösenpriserna för spannmål sänkas kraftigt, då bönderna i stället kompenseras genom arealbidrag. Reformens effekt förväntas bli störst för spannmålsodlarna, där intensiteten i odlingen antas minska på grund av sänkta priser och den produktionsbegränsning som följer av systemet med arealbidrag för mark som läggs i träda. Den långsiktiga effekten väntas därmed bli minskade överskott och minskade kostnader. En av de stora förändringarna är att den sk gemensamhetspreferensen minskar i betydelse. Som exempel kan nämnas priserna på spannmål, där riktpriiset sänkts till 94 kr/100 kg till 1995/96. Interventionspriset skall ligga tio procent under riktpri-

²⁵ Ibid.

²⁶ SOU 1992:87, s 30f.

set, vilket innebär att det sänks till 85 kr (från 132 kr vid beslutstillfallet).

Olika framtidsscenarier

Utgångspunkten för denna diskussion är att CAP, som den är utformad i dag, omöjligt kan förenas med ett införlivande av de östeuropeiska länderna i EU. De 50 procent av budgeten, som CAP i dag konsumerar, skulle inte på långa vägar räcka till för att finansiera de nya ländernas behov. Detta visas i en studie av Richard E Baldwin, *Towards an integrated Europe* (1994). Baldwin identifierar fyra stora problem i samband med en utvidgning mot öst.²⁷ För det första skulle en utvidgning orsaka ett stort tryck på EU:s gemensamma budget. De s k Visegradländerna (Tjeckien, Ungern, Polen, Slovakien) med en befolkning på sammantaget 64 miljoner, är två och en halv gånger så agrara som EU-genomsnittet och deras tillgångar uppgår endast till en tredjedel av EU-ländernas.²⁸ Baldwins studie uppskattar att en utvidgning med dessa fyra länder skulle öka EU:s årliga kostnader med drygt 60 miljarder ECU, vilket motsvarar en 60-procentig ökning av medlemsavgifterna.²⁹ Nästa problem är kostnaderna för jordbrukspolitiken. Denna post ingår egentligen i det redan nämnda budgetproblemet, men Baldwin har valt att fokusera speciellt på detta, med tanke på att det mesta av EU:s bidrag till öst skulle gå via jordbruket. En tredje faktor är frågan om röstantal och beslutsprocesser. Baldwin menar att om dagens ordning fortsätter råda, skulle Visegradländerna tillsammans få fler röster än EU:s nuvarande fattiga gästemedlemmar (Spanien,

²⁷ Baldwin 1994, s xvii f.

²⁸ Denna studie gjordes när EU fortfarande bestod av 12 medlemsländer; med tanke på att de nya medlemsländerna är relativt rika jämfört med öst, bör resonemangen i Baldwins studie ändå vara gångbara i denna diskussion.

²⁹ Jag reserverar mig här för Baldwins beräkningar. Enligt mina uppgifter uppgår EU:s preliminära budget för 1995 till totalt 72,3 miljarder ECU (källa: EU-kommissionen). En ökning på dryga 60 miljarder ECU motsvarar då en höjning på cirka 88 procent. Visserligen inkluderade dessa siffror från Kommissionen inte inkomsten från nya medlemmar (Sverige, Finland, Österrike), men det gör heller inte Baldwins beräkningar.

Portugal, Irland, Grekland). Då en utvidgning mot öst allmänt anses stärka det nordliga (tyska) inflytandet, är det troligt att det skulle spä på den sk nordsyd-konflikten. Dessutom kan det antas att EU:s fattiga länder är måna att värna om sin tilldelning ur struktur- och jordbruksfonderna. Den sista stötestenen är frågan om fri rörlighet för människor. I Baldwins under sökning beräknas att mellan tre och sex miljoner personer från Visegradländerna kommer att emigrera till väst. Detta behöver inte vara ett problem, om fördelningen blir någorlunda jämn mellan EU:s nuvarande länder, poängterar Baldwin, men om migrationen skulle koncentreras till ett fåtal länder kan problemen bli stora. Däremot verkar Baldwin tämligen övertygad om att en utvidgning mot öst kommer att ske: "An enlargement of the European Union to the East is now certain. Its timing is not."³⁰

Det enklaste vore förmodligen att inte släppa in östländerna över huvud taget. Men målsättningen efter ett uttalande av Europeiska Rådet i juni 1993 är den rakt motsatta:

The European Council today agreed that the associated countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the European Union. Accession will take place as soon as an associated country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required.³¹

Vilka är då handlingsalternativen?

1) **Det första alternativet är att helt enkelt inte släppa in östländerna förrän deras ekonomier stärkts tillräckligt, för att CAP inte skall behöva revideras.** Om detta alternativ väljs, visar medlemsländerna att bevarandet av dagens CAP är ett så viktigt intresse att de bortprioriterar en utvidgning mot öst. En variant av detta alternativ är att släppa in länderna ett och ett i stället för i en klump, allt eftersom de utvecklas ekonomiskt.

2) **Det andra alternativet är att släppa in östländerna snarast som partiella medlemmar,** varigenom de nekats tillträde fullt ut till jord-

³⁰ Baldwin 1994, s 155.

³¹ Nallet och Van Stolk 1994, s 5.

brukspolitikerna tills dess att vissa ekonomiska konvergenskrav har uppfyllts. Denna policy syftar till att både äta kakan och att ha den kvar, men öppnas dörren för nya medlemmar med förbehåll, allt för att bevara fördelarna med CAP för de egna ländernas jordbrukarbefolkning. Även detta handlingsalternativ har som primärt syfte att bibehålla dagens CAP i så hög grad som möjligt. En variant av detta alternativ är att konstruera ett CAP med lägre ersättningsnivåer speciellt för Östeuropa och på så sätt hålla tillbaka kostnadsutvecklingen.

3) Det tredje handlingsalternativet går i samma riktning som de föregående, d v s att målet är att bevara CAP-systemet. Men detta alternativ syftar till att garantera alla medlemsländers lika rättigheter. **Detta innebär att medlemsavgifterna måste höjas kraftigt vid en utvidgning österut, för att kunna fortsätta att finansiera CAP.**

4) **Det fjärde och sista handlingsalternativet är att de forna östländerna släpps in snarast, på bekostnad av den gemensamma jordbrukspolitikerna.** Uppfattningen är här att det inte går att öka trycket på budgeten och att finansiera detta med höjda medlemsavgifter. Lösningen blir därför att CAP revideras kraftigt, t ex genom sänkta ersättningsnivåer och genom renationalisering av jordbrukspolitikerna. Med detta menas att stora delar av gemenskapens åtaganden transfereras till nationell nivå. Därmed befrias budgeten från stora utgifter, samtidigt som detta fungerar som ett incitament för länder med ineffektiva jordbruk att rationalisera med hjälp av statliga styrmedel.

Kommissionen har ännu inte officiellt tagit ställning till frågan, men den har initierat och finansierat studier i ämnet, vilket har resulterat i fyra rapporter. Även om det i dessa arbeten betonas att de åsikter och slutsatser som presenteras inte är Kommissionens, utan helt och hållet författarnas egna, får det inte glömmas bort att de har skrivits på uppdrag av Kommissionen och därmed kan komma att färga de slutliga ställningstagandena. Sir Leon Brittan är den som ansvarat för att dessa rapporter skrivits och han styrker resonemanget ovan när han kommenterar att dessa studier "will have an important contribution to the debate which the Union and the associated countries will have on agricultural policy this year". Vidare säger han att dessa rapporter kommer att vara viktiga i Kommissionens arbete när den "... in the second half of 1995" skall presentera "a

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 a future accession of these countries".³² Nedan kommer jag att redogöra för två av dessa rapporter mer utförligt, då de innehåller en rad insiktsfulla resonemang.

Unionsfördraget och alternativen

1996 års regeringskonferens närmar sig som nästa viktiga och kritiska fas i de europeiska integrationssträvandena:

En konferens av företrädare för medlemsstaternas regeringar skall sammankallas 1996 för att undersöka vilka bestämmelser i detta fördrag som i enlighet med de mål som anges i artiklarna A och B skall revideras.³³

Artikel B formulerar några av de viktigaste målen för Unionssamarbetet, bl a:

att främja en väl avvägd och varaktig ekonomisk och social utveckling främst genom skapandet av ett område utan inre gränser, genom stärkandet av den ekonomiska och sociala sammanhållningen och genom upprättandet av en ekonomisk och monetär union, som på sikt skall omfatta en gemensam valuta i överensstämmelse med bestämmelserna i detta fördrag. /.../

att i full omfattning upprätthålla gemenskapens regelverk och bygga ut det i syfte att, i överensstämmelse med den ordning som anges i artikel N.2, överväga i vilken utsträckning det kan bli nödvändigt att revidera den politik och de samarbetsformer som införs genom detta fördrag för att säkerställa effektiviteten i gemenskapens mekanismer och institutioner.

Det går inte att genom dessa målformuleringar i Unionsfördraget klart urskilja vilket handlingsalternativ som är mest troligt, däremot går det att peka ut det handlingsalternativ som verkar minst troligt. Om målsättningen är att främja en varaktig ekonomisk och social utveckling och att i full omfattning upprätthålla gemenskapens regelverk, innebär detta att meningen inte är att diskriminera mellan medlemsländerna. Med andra ord, när en stat väl har blivit medlem

³² Pressmeddelande från Kommissionen, IP/95/31, Bryssel 16 januari 1995.

³³ Artikel N.2 Unionsfördraget, Europafördrag 1994.

skall den vara det på samma villkor som alla andra och inte som en andra klassens medlem. Detta innebär att ett partiellt medlemskap för nya länder åtminstone inte var under åtanke när dessa rader formulerades. Men i övrigt går det inte att dra några direkta slutsatser. Lika väl som en uppmaning att släppa in nya medlemmar – och därmed revidera befintlig politik – kan Unionsfördraget tolkas som att samarbetet för befintliga medlemmar bör fulländas. Men om målformuleringen kombineras med Europeiska Rådets uttalande (se ovan), blir slutsatsen att östländerna bör släppas in på lika villkor.

Experternas syn

Baldwins studie är en detaljerad analys av de ekonomiska konsekvenserna av en utvidgning gentemot Visegradländerna. Baldwin visar här att Visegradländerna skulle bli kostsamma inte bara för jordbruksfonden, utan även för strukturfonden. EU:s strukturfond utgör 30 procent av EU:s budget. Fonden är uppdelad i olika målgrupper, där den första är den mest kostsamma. Målgrupp 1 är reserverad för låginkomstregioner. Här kvalificerar sig regioner med en per capita-inkomst som understiger 75 procent av EU-genomsnittet, vilket är fallet för samtliga Visegradländer. Om det antas att EU-länderna de närmaste åren skulle få en genomsnittlig tillväxt på två procent, och Visegradländerna hela optimistiska sex procent, skulle det i snitt ta 20 år för Visegrad att nå taket för den nivå som berättigar till stöd.³⁴ Baldwin visar även att produktionsöverskottet inom EU:s jordbruk skulle öka i samband med en utvidgning då Visegraderna förväntas producera mer än de konsumerar. CAP-systemet med garantipriser och subventioner skulle uppmuntra Visegradländernas jordbrukare att öka sin produktion. Baldwin menar att inom EU skulle dessa fyra länder producera för 10 miljarder dollar mer än vad de gör utanför EU. Den totala ökade kostnaden för CAP med avseende på dessa fyra länder beräknas till 37,6 miljarder ECU, vilket enligt Baldwin skulle försätta EU i konkurs (den totala CAP-kostnaden 1993 uppgick till 35,1 miljarder ECU).³⁵

³⁴ Baldwin 1994, s 167f.

³⁵ Ibid. s 168ff.

Kostnaderna för en utvidgning skulle alltså bli betydande, och författaren ställer den retoriska frågan "Who pays the bill?". Baldwin tvivlar på att det går att höja skatter och avgifter för befolkningen i medlemsländerna för att täcka de ökade avgifterna. Han påminner om att skattefrågor beslutas med enhällighet i EU-rådet, vilket innebär att kraftigt höjda skatter blir hart när omöjligt att fatta beslut om. Kvar står möjligheten att i stället sänka utgifterna. Då den största utgiftsökningen väntas ske inom jordbruks- och strukturfonderna, betyder det att nedskärningarna måste ske där. Detta innebär, menar författaren, att en koalition bestående av jordbrukare och fattiga regioner helt enkelt kommer att blockera en utvidgning mot öst till dess att ekonomin har förbättrats och jordbrukets roll i dessa länder har minskat.³⁶ Författarens slutsats verkar således vara att det första handlingsalternativet är det troligaste, d v s att en utvidgning gentemot öst får anstå tills dessa länder hunnit i fatt EU-länderna ekonomiskt. Baldwin ratar mycket tydligt alla tankar om ett partiellt medlemskap för dessa länder:

... unpleasantness is unavoidable if second-class ticket holders can vote on what first-class passengers will have for dinner. Specifically, a long transition means that PECO's would vote on reform of structural spending and the CAP. One wonders what stance they would take towards programmes from which they were excluded.³⁷

Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of central and eastern Europe for EU accession, är en av de rapporter, skriven på uppdrag av Kommissionen, som kommer att behandlas här.³⁸ Till skillnad från Baldwins studie, som främst tittar på de fyra Visegrad -

³⁶ Ibid. s 176.

³⁷ Ibid. s xviii.

³⁸ Ett antal experter står för denna studie: Allan Buckwell, Wye College, University of London, Jos Haynes, CEAS Consultants (Wye) Ltd and Bespoke Economics, Kent, UK, Sophia Danidova, Veronique Courboin, Wye College, University of London, Andrzej Kwiecinski, Agricultural Policy Analysis Unit, Warsaw, Poland.

länderna, koncentrerar sig denna rapport på de sex PECO-länder ³⁹ som har associationsavtal med EU. I inledningen konstateras att utvidgningen mot öst är motiverad inte bara av ekonomiska skäl (d v s de vinster som beräknas genereras av en utvidgad inre marknad) utan även av politiska skäl (med avseende på fred och säkerhet).

Studien börjar med att skissera ett troligt scenario för hur CAP ser ut vid tidpunkten för PECO:s anslutning. Därefter diskuteras hur de problem som uppstår vid en anslutning bäst kan bemötas med avseende på den inre marknaden och tänkbara budgetpåfrestningar. Slutligen förs även en diskussion om alternativa strategier för både EU och PECO, i syfte att underlätta sammanjämkningen.

Oavsett om utvidgningen mot öst blir av ser gruppen framför sig att inslagen i CAP-reformen från 1992 kommer att fortsätta. Det viktigaste här är skiftet från systemet med prisstöd till olika former av direktstöd. Dessutom måste CAP-systemet med exportsubventioner minska under de närmaste tio åren som en följd av Uruguay-rundans överenskommelser. Emellertid menar studiens författare att budgettrycket, GATT-avtalet och CAP-reformen är otillräckliga för att tvinga EU att vidta tillräckligt starka åtgärder. ⁴⁰ Det starkaste argumentet för att få ned prisnivån är, enligt studien, de rådande stora prisskillnaderna mellan EU- och PECO-länderna. Prisgapet var 1993 mellan 40 och 50 procent på olika jordbruksprodukter. ⁴¹ Visserligen kan det invändas att priserna kommer att stiga i PECO till den grad att skillnaderna försvinner, men sannolikheten för detta är enligt rapporten minimal. Beroende på att budgetunderskott och utlands-lån tär för mycket på de offentliga utgifterna i PECO, finns det inget större utrymme för kostnadskrävande subventioner, i syfte att höja matpriserna.

Ett annat problem vid en utvidgning är EU-ländernas rädsla för låglönekonkurrens från PECO. Den allmänna uppfattningen tycks vara att PECO-jordbrukare producerar till en lägre kostnad och att

³⁹ Pays d'Europe Centrale et Orientale, vilket är den franska akronymen för CEES - Central and Eastern European States. Dessa länder är Bulgarien, Tjeckien, Ungern, Polen, Rumänien och Slovakien.

⁴⁰ Feasibility of an agricultural strategy... s 17.

⁴¹ Ibid. s 43.

de därför kommer att ha konkurrensfördelar vid en anslutning. I rapporten framhålls dock att sambandet mellan låga löner och låga priser inte nödvändigtvis är linjärt. En avgörande faktor är produktivitet per betald arbetsinsats. Enligt rapporten är produktiviteten per anställd avsevärt högre i väst än i öst. Med andra ord skulle arbetskraftskostnaden per producerad enhet faktiskt kunna vara lägre i väst än i öst. Rapporten pekar även på flera andra problem i PECO-ländernas jordbruk, vilka talar emot oron för att dessa länder skulle ta över jordbruksmarknaden. Att genomföra och avsluta de omständliga landreformerna ses som både tids- och kostnadskrävande. Andra stora omställningar är att öka produktiviteten, att bekanta sig med olika typer av grödor och att lära sig behärska ny teknik. Alla dessa faktorer, menar författarna, bidrar till att utvecklingen inom PECO:s jordbruk kommer att ta mycket lång tid, om länderna inte får hjälp av väst (know-how, tekniska investeringar). Författarna pekar även på det faktum att efter tecknandet av associationsavtalen har handelsbalansen i jordbruks- och livsmedelsprodukter faktiskt ökat till EU:s fördel.

Precis som i Baldwins studie, förväntar man sig här att CAP-systemet kommer att uppmuntra PECO-länderna till en ökad produktion. Författarna frågar sig dels när produktionen i PECO kan förväntas öka – vilket är av stor vikt inför utvidgningen – dels i hur hög grad denna ökning kan förväntas konsumeras av befolkningen i PECO eller exporteras till länder utanför EU. Vad gäller den första delfrågan, så presenteras två hypotetiska scenarier, vilka båda anses troliga. Det första är att produktionen i PECO kommer att öka stort efter en kort tids anpassning till EU. Det andra scenariot är att det kommer att ta minst tio till femton år, efter en anslutning, för PECO att omstrukturera sitt jordbruk och därmed öka sin produktion. I Baldwins studie görs för enkelhetens skull (enligt författaren) antagandet i beräkningarna att konsumtionen i Visegradländerna kan förväntas öka lika mycket som produktionen, då det ekonomiska uppsvinget helt enkelt kommer att resultera i att människor har råd att äta mer. I rapporten till Kommissionen dras inte samma slutsatser. För det första visas att matkonsumtionen faktiskt har minskat under den postkommunistiska perioden. Visserligen kan detta delvis hänföras till nedgången i samhällsekonomin efter kommunistens fall. En annan viktig aspekt är tillgången till nya varor och

tjänster, som inte fanns i de tidigare planekonomierna. Därför synes det mer troligt att konsumtionen av dessa kommer att öka när ekonomin vänder, dvs att människor proportionellt sett handlar mindre mat och mer högkvalitativa varor och tjänster. Ett intressant faktum är att konsumtionen av mat per person faktiskt var *högre* i de forna planekonomierna än i EU.⁴² Att PECO skulle lyckas avsätta sin överproduktion till tredje land ses inte som troligt. Efter en anslutning kommer PECO:s produkter – som en följd av CAP – att stiga i pris, vilket innebär att den nuvarande exporten till f.d. Sovjet knappast kan öka. Att PECO-länderna skulle kunna öka sin export till varandra är inte heller troligt, då jordbruksproduktionen i dessa länder inte kompletterar utan snarare konkurrerar med varandra.

En avgörande faktor för hur EU kommer att agera är hur kostnadskrävande utvidgningen beräknas bli. Svårigheterna att beräkna kostnadsökningen kan bero på att det är flera olika faktorer att ta hänsyn till. För det första måste man tänka på skillnaderna i prisnivå mellan CAP och världsmarknaden. Det är också av vikt i vilken utsträckning PECO har rätt till ekonomisk kompensation. Två andra variabler har diskuterats ovan: PECO-ländernas förväntade produktionsökning och deras efterfrågan på jordbruks- och livsmedelsprodukter. Flera olika studier har gjorts, med skiftande resultat. I den här rapporten jämförs dessa studier och en diskussion förs om skälet till att resultaten kunnat bli så olika. Den första kommentaren är att dessa studier inte har lyckats beräkna de faktiska kostnaderna utan har fått fram de kostnader som kan förväntas om CAP inte reformeras. Kritiken synes vara aningen obefogad, då syftet bakom dessa ekonomiska studier varit precis detta: att visa på problemen med nuvarande CAP och vilka konsekvenserna skulle kunna bli vid en utvidgning.

Även en annan, mer befogad typ av kritik framförs. Dels framhålls att några av studierna inte tagit hänsyn till effekterna av 1992 års CAP-reform, vilket nog bidragit till att de presenterade resultaten blivit högre än vad de borde vara. Dels har tydligen inga av dessa studier tagit hänsyn till effekterna av de begränsningar som

⁴² Ibid. s 40.

CAP beslutat om vid Uruguay-rundan.⁴³ Slutsatserna författarna drar är att kostnaderna inte behöver bli så påfrestande som en del av studierna indikerar. Det är visserligen sant att man alltid bör vara kritisk till beräkningar av dessa slag, men å andra sidan finns den medvetenheten hos författarna till nämnda studier. Det är ju inga absoluta siffror som redovisas, utan man tillåter en ibland rätt stor osäkerhetsfaktor. Som exempel kan nämnas att en av studierna kalkylerar med en förväntad budgetökning på mellan fem och 42 miljarder ECU.

En intressant jämförelse som görs i studien är vad som har hänt vid tidigare utvidgningar, i syfte att dra slutsatser om vad som kan förväntas denna gång. Den mest relevanta jämförelsen, enligt författarna, är att titta på 1980-talet, då först Grekland (1981) och sedan Spanien och Portugal (1986) blev nya medlemmar. Förutsättningarna för PECO har stora likheter med vad som var fallet för de sydeuropeiska länderna. Ett ömsesidigt karaktärsdrag är förekomsten av en stor jordbrukarbefolkning kombinerat med ett ålderstiget jordbrukarsamhälle (småskaliga och tämligen ineffektiva jordbruk). Om samtliga PECO-länder blir medlemmar, skulle EU:s jordbrukarpopulation öka med 90 procent!⁴⁴ Dessutom står jordbrukssektorn i dessa länder för en avsevärt högre, upp till 50 procent högre, andel av BNP. En stor skillnad är dock de tre sydeuropeiska ländernas produktion kompletterande det dåvarande EG:s, vilket inte kommer att vara fallet för PECO-länderna. Precis som nu var man under 80-talet rädd för en ohämmad produktionsökning och effektivisering av jordbruket, vilket skulle resultera i ett stort överskott. Men författarna menar att förändringarna inte har blivit så stora i dessa länder som befarat. 1980 var andelen jordbruk över 50 hektar 0,2 procent i Grekland; tio år senare hade siffran ökat till 0,5 procent. I Spanien ökade andelen från 5,6 till 6,3 procent, och i Portugal från 1,8 till 2,2 procent. När det gäller produktionsökningen i dessa länder menar författarna att motsvarande ökning i efterfrågan skett på EU-marknaden.

⁴³ Ibid. s 57f.

⁴⁴ Ibid. s 59.

Oron gällande en PECO-anslutning kan därför till viss del vara överskattad. Visserligen har författarna en poäng men samtidigt begår de samma misstag som i de ovan nämnda studierna, nämligen att de inte tar hänsyn till GATT-avtalet och de förändringar i handeln som kommer därav. När EU:s möjligheter att betala exportsubventioner begränsas, innebär detta att överskottet inte fritt kan exporteras, utan blir till ett växande problem inom Unionen. Att tullarna successivt kommer att sjunka innebär även att en ökad efterfrågan på EU-marknaden inte nödvändigtvis leder till en ökad handel med EU-producerade varor. Dessutom medges ju att de sydeuropeiska ländernas produktion kompletterade EU:s, vilket inte är fallet denna gång.

Hur skall man då hantera en framtida inkludering av PECO och samtidigt bevara CAP-systemet? Författarna till studien tar upp fyra handlingsalternativ, varav tre överensstämmer med dem som presenterades på sidan 13 och 14 i denna rapport. Deras första alternativ är att erbjuda medlemskap utan tillgång till CAP. Det andra alternativet är egentligen en variant av det första, nämligen att erbjuda medlemskap tillsammans med ett specialdesignat CAP gällande endast PECO. I båda dessa fall är det frågan om ett partiellt medlemskap, d v s ett EU i flera hastigheter, med syfte att i så stor utsträckning som möjligt bibehålla dagens gemensamma jordbrukspolitik. Det tredje handlingsalternativet är en stegvis utvidgning, där nya länder ges tillträde först när deras jordbrukssektor är "hanterbar" i EU:s tycke. Det fjärde alternativet som presenteras är att CAP reformeras så att det blir tillämpligt och hanterbart för samtliga 21 länder (d v s nuvarande 15 och de sex PECO-länderna).

Vidare förs en diskussion om hur pass tänkbara dessa alternativ är, vilka för- och nackdelar de är behäftade med samt de långsiktiga konsekvenserna av de olika förslagen för Europasamarbetet. Författarna frågar sig om det är möjligt (läs önskvärt) att erbjuda nya länder partiellt medlemskap, där konsekvensen blir att länder står utanför valda delar av samarbetet, precis som Storbritannien i dag står utanför den sociala dimensionen i Unionsfördraget och att både Storbritannien och Danmark vägrat ställa sig bakom tanken på en enhetlig valuta. En viktig skillnad är dock att både Danmark och Storbritannien ville ha särlösningar och förhandlade sig till dessa,

medan det i PECO-ländernas fall skulle vara frågan om ett ultimatum från EU:s sida.

För enkelhetens skull antar vi här att PECO-länderna skulle acceptera budet, då ett mindre fördelaktigt medlemskap ändå är bättre än inget medlemskap alls. Även om fördelen för PECO-länderna vore att de själva fick bestämma över sin jordbrukspolitik, skulle denna frihet ändå ha sina begränsningar. För det första måste de ha ett regelverk som överensstämmer med den inre marknadens. Ländernas handlingsfrihet skulle också begränsas av EU:s gemensamma konkurrenslagstiftning. Slutligen skulle de vara tvungna att ta hänsyn både till EU:s och sina egna förpliktelser under GATT-avtalet. Det största problemet här är den inre marknaden. Då det med all säkerhet skulle uppstå en del prisskillnader mellan blocken, där PECO-länderna skulle stå för de lägre priserna, vore det för EU:s del nödvändigt med en del tullar på jordbruks- och livsmedelsprodukter som kom från PECO. Med andra ord skulle detta scenario innebära att alla gränskontroller inte kunde avskaffas, vilket står i strid med tanken om en inre marknad. Å andra sidan menar författarna att gränskontrollerna även efter en anslutning nog blir kvar i någon form för viss tid framöver, för att garantera att produkter håller en viss standard och för att hålla en viss hygienisk koll. Därför skulle det inte heller vara så kontroversiellt att även införa tullar en viss tid.

I stället framförs ett annat skäl till att detta alternativ med stor sannolikhet inte kommer att väljas. Om EU skulle neka PECO tillträde till CAP (i sådana fall skulle nog även deras rätt till bidrag ur strukturfonderna reduceras), skulle det även innebära att det inte går att avkräva dem en medlemsavgift på samma grunder som övriga medlemsländer. Avgiften går ju till 80 procent till att finansiera jordbruks- och strukturfonderna. Om denna princip accepteras inom EU, d v s att det framtida samarbetet innebär ett Europa i flera hastigheter, betyder det i längden att en del länder skulle försöka hoppa av exempelvis den gemensamma jordbrukspolitiken för att slippa bidra med en massa pengar. Att dessa länder är desamma som dagens nettobidragsgivare är inte en långsökt tanke. Konsekvensen vore att CAP till slut gick i konkurs, då systemet bygger på solidrisktt givande från dem som har till dem

som har mindre. Med den här vinklingen blir ett fullt deltagande i CAP snarare en *förutsättning* för medlemskap.

Lika väl som det vore praktiskt möjligt att konstruera ett fördrag som nekade PECO tillträde till hela CAP, vore det möjligt att med Ministerrådets och Parlamentets godkännande konstruera ett fördrag som erbjöd PECO-länderna tillgång till delar av CAP. Emellertid anses även detta förslag i längden vara ohållbart. Den praktiska konsekvensen blir ju då att Ministerrådet, när det skall fatta beslut om CAP:s innehåll kommer att diskutera höga ersättningsnivåer och generösa bidrag till en grupp av länder, där jordbrukarna redan har relativt goda inkomster och stora, effektiva gårdar och lägre ersättningsnivåer, och mindre bidrag till den andra gruppen länder, där jordbrukarna har låga inkomster och små gårdar.

En stegvis utvidgning har sina fördelar men är heller inte utan problem. Det är bland annat svårt att avgöra vilket land eller vilka länder som först skall släppas in. Bland den stegvisa anslutningens fördelar kan nämnas att kostnadsökningen för EU initialt blir lägre och sedan ökar stegvis. Vidare ges möjligheten att påvisa de positiva aspekterna av att släppa in PECO-länderna i gemenskapen, så att de inte endast uppfattas som en belastning. EU får chansen att testa sin policy i en mindre omfattning utan att riskera stora förluster om man senare skulle behöva revidera politiken. En mindre utvidgning kan även påbörjas mycket tidigare, vilket skulle visa EU:s goodwill mot PECOs. Men som det konstateras i rapporten, allt är inte jordbruk. Det finns andra politiska aspekter som kan vara mer avgörande än de rent ekonomiska. Utan tvekan skulle den eller de länder som fick vänta med sitt medlemskap ta väldigt illa upp. Skadan i de politiska relationerna skulle kunna visa sig i ett senare skede, när portarna öppnas. Dessutom kan det ur förhandlingssynpunkt vara klokare att ta hela gruppen på en gång.

Oavsett vilken strategi som väljs, kommer förhandlingarna att vara omständliga och kostnadskrävande i både tid och pengar. Därför kan det vara en fördel att få in alla länder samtidigt, särskilt med tanke på att EU kring sekelskiftet även kommer att sitta i nya förhandlingar med WTO (World Trade Organization) om GATT-avtalet. Som det påpekas i rapporten, kan förhandlingarna försvåras avsevärt om något eller några PECO-länder är nya medlemmar, ett par står på tröskeln och någon enstaka väntar lite längre bort. En

ytterligare aspekt är den säkerhetspolitiska faktorn, som i sig kan vara ett avgörande skäl till att ta in hela PECO samtidigt.

Slutligen diskuteras alternativet att släppa in PECO-länderna på samma villkor som övriga medlemmar och vilka konsekvenser det skulle medföra för CAP. Ett alternativ, menar gruppen, skulle vara att behålla nuvarande system, med dess höga ersättningsnivåer. Då det tidigare har visats att en ökad produktion från PECO kan förväntas (även om det i olika studier tvistas om storleken av denna ökning) måste nuvarande kontrollsystem av basareal och produktionskvoter förfinas. I studien ställer författarna sig frågande till om det är realistiskt att förvänta sig att PECO-länderna skulle klara av detta, när EU-länderna själva visar brister efter flera års vana. Dessutom ifrågasätts om det är ideologiskt riktigt att återinföra ett system av mer centralstyrning och kontroll i PECO, när nu färdriktningen har ändrats i dessa länder. En ytterligare viktig aspekt, som konstigt nog inte tas upp i studien, är att den kostnadsökning som skulle följa inte kan täckas av dagens medlemsavgifter, och att en höjning skulle vara ofrånkomlig. Även om denna studie försökt visa att de ekonomiska konsekvenserna av en utvidgning inte nödvändigtvis behöver vara så negativa som en del andra studier menar, så är författarna helt på det klara med att det blir dyrare än i dag och att PECO-ländernas bidrag inte kan uppväga de kostnader som deras medlemskap för med sig.

Emellertid framförs andra skäl till att detta alternativ är mindre önskvärt. För det första anses det inte vara till gagn för PECO:s ekonomiska utveckling att tvinga dem att hålla högre priser på mat. Befolkningen lägger proportionellt sett ned mer pengar på mat i dessa länder än i EU. För att detta skall kunna förändras, måste en ekonomisk tillväxt ske och människors levnadsstandard öka. Men om dessa länder under tiden tvingas lägga ut ännu mera pengar på lika mycket mat, säger det sig självt att den ekonomiska tillväxten hämmas. Lönerna måste då höjas och därmed försvinner en viktig konkurrensfördel i produktionen. Det andra skälet är att man på detta sätt konserverar en ineffektiv jordbrukssektor. Om PECO ges beskedet att deras produktionskvoter kommer att bero på befintlig produktion vid tidpunkten för inträdet, kommer dessa länders rationella respons vara att i största möjliga mån öka sin produktion inför anslutningen, för att på så sätt försäkra sig om högre bidragsandel.

Slutligen begränsas PECO-ländernas fortsatta möjligheter att konkurrera i de forna Sovjetstaterna, om de vid en anslutning tvingas höja sina priser väsentligt.

Det andra alternativet är att sänka prisstöden inom CAP, så att priserna närmar sig marknadsmässiga nivåer och incitamenten för överproduktion försvinner. Här finns det, enligt studien, inte så många nackdelar; emellertid föreligger politiska svårigheter att få idén förankrad och genomförd. PECO-länderna blir säkert besvikna, då de har sett fram emot det generösa CAP-systemet. Dessutom lär en dylik reformering stöta på hårdnackat motstånd från de länder som erhåller mest stöd i dagens EU. Enligt studien vore dock detta den mest logiska vägen att följa, med tanke på 1992 års CAP-reform. Dessutom kommer GATT-avtalet att fortsätta utsätta CAP för påfrestningar.

Med detta material som bakgrund, landar studien i slutsatsen att en reformering av CAP, med lägre ersättningsnivåer och mer marknadsorienterad politik, på lång sikt är att föredra. Dessutom ges en rad rekommendationer till såväl PECO- som EU-länderna om hur de bäst kan förbereda sig inför en utvidgning av unionen. För PECO finns det i princip två alternativ. Antingen kan länderna söka bygga upp ett CAP-liknande system, med centralstyrning och en extensiv interventionspolitik, eller uppmuntra ett system karakteriserat av minimal interventionspolitik, vars åtgärder syftar till att stabilisera marknaden. Författarna rekommenderar det sistnämnda alternativet. Motiveringen är att vare sig formen för eller omfattningen av det framtida CAP är känd; däremot finns vetskap om att systemet hela tiden utsätts för påtryckningar om sänkta ersättningsnivåer. Därför skulle PECO tjäna på att utveckla ett jordbrukssystem som är konkurrenskraftigt och bärkraftigt i stället för att vara beroende av transfereringar från andra delar av ekonomin.

Till EU-länderna ges fyra råd på vägen. Det viktigaste av dessa är att EU borde bestämma sig för och sedan öppet deklarerat vilken typ av jordbrukspolitik som avses föras efter utvidgningen. Författarna är medvetna om att en sådan policydeklaration inte kan komma omedelbart, då Unionen precis kämpat sig igenom en reformering av CAP, genomfört en utvidgning riktad mot EFTA-länderna samt avslutat GATT-förhandlingar. I studien poängteras dock att det

skulle vara väldigt bra om EU-länderna satsade på att enas om en gemensam hållning inom två år, i tid för medlemskapsförhandlingarna med PECO. Syftet är inte att komma fram till detaljregleringar och fasta ersättningsnivåer på detta stadium, utan mer att ge PECO en klar indikation om EU:s framtida policy.

Nästa råd är att utöka och intensivifiera den tekniska assistans som redan ges inom ramen för PHARE-programmet. Det poängteras att det inte går att förvänta sig att öst skall kunna tillgodogöra sig västs kunskaper på ett eller två år, utan att det måste till mer lång siktiga program. Den tekniska assistansen bör koncentreras kring fyra delområden: förbättringar i hur man hanterar marknaden (jordbruksstruktur, marknadsföring), stöd till företagsekonomisk och informationsteknologisk utbildning vid lantbruksskolor, högskolor och universitet, ökad privatisering i förädlingssektorn, samt ett extensivt informationsutbyte mellan EU och PECO, för att de sistnämnda skall lära sig att bättre förstå hur EU och den inre marknaden fungerar.

För det tredje rekommenderar man att EU skall förbättra samarbetet i de befintliga associationsavtalen, samt upphöra att subventionera den export som går till PECO. Genom subventionerad export förstörs den marknadsmässiga utvecklingen i PECO och upprättandet av skyddstullar och liknande statsinterventioner uppmuntras.

Även nästa rapport, *Pre-accession agricultural policies for central Europe and the European union*, för en diskussion på liknande sätt och landar i snarlika rekommendationer.⁴⁵ I sin inledning påvisar författarna betydelsen av jordbruksfrågorna med att BNP för EU efter en östutvidgning skulle öka med blott tre procent men att jordbruket skulle öka med en tredjedel. Upplägget av studien skiljer sig jämfört med den ovan beskrivna. Här läggs betoningen på alternativa sätt för både PECO och EU att förbereda sig inför en anslutning, och författarna gör även en djupdykning i hur jordbruket ser ut i PECO idag. För att inte upprepa de ovan refererade resonemangen i detalj, kommer jag att nöja mig med att kortfattat sammanfatta rapportens viktigaste punkter, samt de slutsatser som dras.

⁴⁵ Tangermann och Josling 1994. I Tangermann och Joslings rapport används beteckningen CEEC istället för PECO, jag har här valt att konsekvent använda beteckningen PECO.

En central fråga för PECO är vilken nivå på jordbruksstöd och importskydd som skall tillämpas, i syfte att genomföra en anpassning till EU. Tangermann och Josling menar att PECO har tre alternativ att välja mellan. Det första alternativet är att anpassa sig till EU:s priser snarast, även om själva anslutningen kan dröja tio år. Det andra alternativet vore att höja stödnivåerna i en mer gradvis och långsam takt, medan det tredje alternativet är att invänta själva anslutningen innan några åtgärder vidtas. Slutsatsen är att det sistnämnda alternativet är att föredra. Det första alternativet skulle bli alldeles för dyrt för staten och konsumenterna. I dessa länder lägger befolkningen ut mellan 25 och 60 procent av sin inkomst på mat. Om priserna höjdes väsentligt, skulle staten vara tvungen att gå in med subventioner, så att de allra fattigaste skulle ha råd med mat. Resultatet skulle bli ett betydande produktionsöverskott, dels som ett resultat av att folk skulle köpa mindre mat, dels för att prispolitiken skulle uppmuntra till ökad produktion. Den ökade prisnivån skulle vidare försvåra för PECO att exportera till f d Sovjet, som är en av de viktigaste marknaderna. Även detta skulle leda till att staten skulle få skjuta till betydande exportsubventioner. Förutom att detta skulle vara en orealistisk ekonomisk börda för PECO:s stater, vore det även att direkt gå emot överenskommelser som ingåtts i GATT-avtalet. Dessutom förutsätter en anpassning till EU:s prisnivå att man med säkerhet vet var EU kommer att befinna sig vid tidpunkten för en anslutning. Då vetskapen om detta i dag är ringa, vore det olyckligt att anpassa sig "för mycket" och sedan tvingas justera ned sina priser, menar Tangermann och Josling. Slutsatsen blir alltså att man bör invänta en anslutning i stället för att anpassa sig i förväg.

Även om CAP inte reformeras, kommer systemet att utsättas för begränsningar i framtiden. Redan i dag, är budgeten ansträngd av CAP-utbetalningar, och opinionstrycket att begränsa dessa växer. Som tidigare nämnts, innebär GATT-avtalet att export subventioner måste skäras ned, vilket på sikt medför att produktionen måste minska. Dessutom finns det andra policyområden inom EU som kräver mer pengar, t ex hälsa, miljö och FoU, vilket också kan minska jordbrukets andel. I rapporten går författarna vidare och rekommenderar att CAP reformeras så snart som möjligt. Två huvudlinjer anges. För det första bör EU gå mot mer marknadsmässiga priser och för det andra rikta om stödet från produktionen till mer av

direkta inkomstbidrag. På det sättet skulle jordbrukarna frivilligt ställa om mer mark till träda, vilket leder till en minskad överskottsproduktion. Dessutom rekommenderar författarna att dessa bidrag till stor del renationaliseras, d v s att det blir upp till varje medlemsland att stödja sina bönder (naturligtvis med kompensation i budgetinbetalningar). På så vis skulle CAP bantas, samtidigt som problemen med en utvidgning mot öst minimeras. PECO skulle då ha svagare incitament att höja sin prisnivå inför en anslutning.

I rapporten spekuleras även kring de olika modeller för en anslutning som kan tänkas förekomma. De två första är egentligen varianter av varandra, nämligen att PECO ställs helt utanför CAP eller ges långa övergångsperioder. Resultatet skulle vara att gränskontroller blir kvar, att PECO blir "andra klassens medlemmar", och att man därmed bryter mot kärnan i EU:s politik fram till nu, nämligen att alla nya medlemmar skall omfattas av samtliga områden i samarbetet.⁴⁶ Precis som i den förra rapporten menar författarna här att vi i framtiden skulle riskera att få ett Europa á la carte, där länder plockar åt sig vad som är fördelaktigt för just dem, vilket leder till att solidaritetsprincipen faller. Ett tredje alternativ vore att ålägga PECO stränga produktionsbegränsningar via kvoter. Resultatet skulle bli en inre marknad utan fri konkurrens, och ett sätt att tvinga tillbaka PECO till hård centralstyrning. Precis som i den tidigare refererade studien underkänns här dessa alternativ och EU rekommenderas göra följande för att underlätta en utvidgning:

1. Bistå PECO med teknisk assistans för att effektivisera deras jordbruk, samt uppmuntra den pågående privatiseringen.
2. Bistå med arbetsmarknadsutbildning – då en effektivisering av jordbruket kommer att leda till omstrukturering och arbetslöshet, är det av vikt att hjälpa till med omskolningen.
3. Ge ekonomisk hjälp via krediter och investeringar.
4. Hjälpa PECO att bygga upp en administration som kan sköta CAP-systemets åtaganden, den dag länderna blir medlemmar.

⁴⁶ De eftergifter som gjorts hittills rörande Danmark och Storbritannien i Maastrichtavtalet är inte att räknas som en ny policy, ännu, utan ses som kompromisser i syfte att föra gemenskapens arbete vidare.

I de två ovan nämnda rapporterna kan utgångspunkten sägas ha varit att CAP-systemet inte håller för en utvidgning mot öst. Slutsatserna är i princip att det är CAP det är fel på och att unionens jordbrukspolitik måste orienteras mot mer marknadsmässiga former. I en annan rapport, som skrevs ett halvår innan dessa (och som alltså inte ingår i den serie av expertuppsatser som Kommissionen beställt), är utgångspunkten densamma, men slutsatserna annorlunda. I rapporten, *Relations between the European union and the Central and Eastern European countries in matters concerning agriculture and food production* (Nallet och Van Stolk), utgår författarna från att CAP-systemet har varit positivt för det europeiska samarbetet i den bemärkelsen att de olika ländernas näringar och intressen sammanjämkats i ett fungerande system:

Furthermore, the CAP has given the EU a unique experience in the management of a process of convergence, with all its attendant difficulties, mistakes and benefits.⁴⁷

Det ideala vore att marknadsekonomi rådde, skriver författarna på ett ställe, men verkligheten ser annorlunda ut och PECO måste anpassa sig till den för att kunna konkurrera med sina produkter. Med andra ord erkänns att EU:s subventionspolitik inte är av godo för PECO, men trots detta ser författarna inget skäl till att förorda en reformering av CAP.⁴⁸ De rekommenderar i stället EU att hjälpa PECO att införa en form av prisstabiliseringspolitik av typen CAP, bl a för att ha kontroll över säsongbetonade över- och underskott. Syftet är här att stödja jordbruket i dessa länder och säkra böndernas inkomster.

Författarna är medvetna om att deras förslag rymmer problem av olika slag och diskuterar hur dessa kan lösas. Det största problemet är förstås det ekonomiska, d v s hur ett CAP för Östeuropa skall finansieras. Nallet och van Stolk menar att ersättningsnivåerna från början måste fixeras på så låga nivåer att de kan hanteras inom ramen för budgeten. I systemet måste infogas spärrar som omöjliggör att stödnivåerna kan höjas hur som helst:

⁴⁷ Nallet och Van Stolk 1994, s 27.

⁴⁸ Ibid. s 15.

The only response to this risk is to lock the system before it starts to function, by fixing budget envelopes in advance and defining clearly the decision-making procedures for changes to the guarantee levels. It is the lack of any limit on the CAP mechanisms which caused it to drift off course, not the mechanisms themselves.⁴⁹

Författarna går inte vidare i resonemanget här, men om vi betänker vad de ovan redovisade rapporterna säger, står det klart att man inte kan erbjuda PECO samma villkor för CAP som i dag existerar och förvänta sig att gemenskapen skall överleva. Då Nallet och Van Stolk inte förordar ett starkt reformerat CAP, innebär detta att de tänker sig ett CAP med lägre ersättningsnivåer för framtidens nya medlemmar. Resultatet skulle bli en form av partiellt medlemskap, eller vad tidigare författare kallar ett "andra klassens medlemskap".

Nallet och Van Stolk pekar även på att deras förslag om tullättnader och andra handelsförmåner (under en övergångsperiod tills PECO är färdiga för medlemskap) kan hamna i konflikt med GATT-överenskommelserna, framför allt att tredje världens länder kan kräva lika behandling. Emellertid tycker de sig även här finna en bra lösning. Det gäller att övertyga det internationella samfundet att dessa förmåner endast är avsedda för en övergångsperiod, för att hjälpa PECO-ländernas jordbrukssektor på traven. Frågan är förstas om detta stöd enbart kommer att gälla under en övergångsperiod. Det finns en fara i att inrätta ekonomiska system för kortare perioder, då risken är stor att systemen gror fast och institutionaliseras. I sin rapport ger författarna själva ett bra exempel på detta i sin beskrivning av nivåerna på stödpriserna när CAP bildades. Av politiska skäl tilläts då nivåer som var väsentligt högre än vad som ekonomiskt kunde motiveras, med förhoppning om att marknadskrafterna skulle rätta till detta efter några år. "Instead, it took 30 years of price distortion in agriculture before a start was made with such downward price adjustment."⁵⁰ Då Nallets och Van Stolks förslag innebär att problemen med CAP skjuts på framtiden, är det knappast troligt att deras idé om en kortare övergångsperiod är möjlig.

⁴⁹ Ibid. s 20.

⁵⁰ Ibid. s 18.

Sammanfattning och analys

Utgångspunkten för den här rapporten har varit att en framtida utvidgning gentemot öst kommer att orsaka problem, främst med avseende på CAP, men även med avseende på strukturfonderna. Att EU har för avsikt att genomföra en utvidgning står klart efter Europeiska Rådets uttalande i juni 1993, i vilket det sades att de östeuropeiska länderna skall få bli medlemmar den dag de uppfyller nödvändiga ekonomiska och politiska krav. Att dessa länder även skall kunna räkna med fullvärdiga medlemskap kan hävdas utifrån Unionsfördragets artikel N.2, där det framgår att diskriminering mellan medlemsländerna inte bör förekomma. Viljan är att i full omfattning upprätthålla Gemenskapens regelverk, samt främja en varaktig ekonomisk och social utveckling. Något ytterligare ställningstagande har inte gjorts från EU:s sida. I stället har man via Kommissionen börjat förbereda sina positioner genom att låta experter skriva rapporter om de ekonomiska konsekvenserna av en östanslutning och hur detta bör hanteras. Utifrån Europeiska Rådets uttalanden och Unionsfördraget är det mest säkra som kan sägas med avseende på handlingsalternativen att det ur EU:s synpunkt verkar minst troligt med det andra handlingsalternativet, d v s ett EU i flera hastigheter. Det finns ytterligare två intressanta aspekter som inte går att utvärdera ur det ovan sagda, nämligen om det inom EU finns någon preferens för om östländerna bör tas in i klump eller stegvis, och ifråga om tidsaspekten – hur snabbt skall östländerna släppas in? Innan resonemanget förs vidare är det viktigt att klargöra skillnaden mellan Europeiska Rådet och Ministerrådet (egentligen EU-rådet). Europeiska Rådet består av stats- och regeringschefer i EU-länderna. Ordförandeskapet roterar i intervaller om sex månader. Vanligt är att ordförandelandet kallar till ett toppmöte i slutet av "sin" period, men om det anses nödvändigt går det även bra att kalla till extra toppmöten. Vid dessa möten formuleras riktlinjerna för EU:s policy. Till skillnad från Ministerrådet har Europeiska Rådet ingen rätt till formellt beslutsfattande, utan deras riktlinjer kan mer ses som övergripande målformuleringar.

I det ovan presenterade expertmaterialet har argumenten för att samtliga östländer bör släppas in samtidigt varit flera. Dels anses det vara mer effektivt då de omständliga förhandlingarna kan föras

samtidigt. Dessutom kan enskilda förhandlingar ge utrymme för bättre utfall för östländerna och därmed bli dyrare för EU. Dels skulle det vara politiskt inkorrekt att ge ett östland företräde framför ett annat. Diskussioner skulle uppstå om vilka ekonomiska kriterier som skulle vara avgörande för urvalet. Emellertid verkar det som om två begrepp har blandats ihop här. Det ena är själva förhandlandet och det andra är det faktiska inträdet. Det skulle faktiskt kunna gå att kombinera gemensamma förhandlingar med olika tidpunkter för inträde. Förhandlingarna kan ju pågå i grupp, samtidigt som ekonomiska (och politiska) konvergenskrav för medlemskapet ställs upp, och därmed skulle det vara upp till varje enskilt land att kvalificera sig för ett inträde baserat på förhandlingsrundan. Jag hävdar inte att detta kommer att ske, bara att den teoretiska möjligheten föreligger. Vilka ekonomiska konvergenskrav som ställs kommer till stor del att bestämmas av om EU bestämmer sig för att ytterligare reformera CAP och i så fall hur mycket.

Med avseende på tidsperspektivet för utvidgningen är det förmodligen ett medvetet drag från Europeiska Rådet att vara otydligt. Att binda upp sig på en tidsram nu kan verka stötande för Ministerråd, Kommission och Parlament, då förslag, förhandlingar och slutgiltiga beslut skall komma från dem. Det kan även tyda på en medvetenhet om att processen kan ta längre tid än beräknat och att man därför inte vill inge några falska förhoppningar.

Första och tredje handlingsalternativet

För enkelhets skull antar vi enligt ovannämnda resonemang, att gemensamma förhandlingar prioriteras och att tidpunkterna för medlemskap i sig bestäms av uppställda konvergenskriterier. Den viktiga fråga som då återstår är om EU i enlighet med handlingsalternativ ett kommer att försöka bibehålla dagens CAP i största möjliga mån.

Samtliga rapporter som skrivits för Kommissionens del, med undantag för Nallet och Van Stolk, hävdar att införlivandet av öst inte går att kombinera med bevarandet av CAP. Då Nallet- och Van Stolk-rapporten i praktiken förordar ett partiellt medlemskap för öst, där de nya medlemsländerna nekas tillgång till CAP fullt ut, kan det hävdas att deras slutsats egentligen är densamma, nämligen att ett fullvärdigt medlemskap inte går att kombinera med CAP.

Om öst släpps in på ett tidigt stadium, kommer kostnaderna för strukturfonderna att vara betydande. Enligt Baldwins studie skulle det, med en optimistisk beräkning om en årlig tillväxt på sex procent, ta de fyra Visegradländerna 20 år att nå en per capita-inkomst som motsvarar 75 procent av EU-genomsnittet (och därmed inte längre belastar målgrupp 1 ur strukturfonderna). I ett senare perspektiv, i takt med att tillväxten ökar, och för jordbrukets del att produktionen rationaliseras och effektiviseras, kommer produktionsöverskottet inom PECO att bli en belastning. CAP-systemet i sig uppmuntrar till överproduktion, då producenten inte behöver ta det fulla ansvaret att avsätta det han producerar på marknaden. Därmed kan en ökande belastning på FEOGA:s garantifond förväntas med tiden.

Utöver kostnadsproblemet, vars storleksordning experterna tvistar om, är frågan vad EU skall göra med produktionsöverskottet. En lösning för östländerna vore att försöka öka sin export till f d Sovjet. Redan i dag har, enligt studierna, den exportmarknaden fallit till följd av ekonomisk recession. När östländerna dessutom höjer sina priser vid medlemskapet, kan exporten till f d Sovjet förväntas sjunka snarare än öka. Nästa lösning vore om den ökade produktionen kunde förväntas konsumeras av östländernas egen befolkning. Även detta scenario ses som mindre troligt enligt en del av experterna. Till en början, innan den inhemska ekonomin i dessa länder stärkts, kommer köpkraften att vara för svag för att man skall kunna konsumera mer mat. Men även när ekonomin har förbättrats, finns det tecken som tyder på att konsumtionen av mat kommer att minska relativt konsumtionen av kapitalvaror och tjänster. Denna form av konsumtion var under kommunisttiden begränsad, och jämfört med EU-länderna köpte människorna mer mat. En tredje lösning skulle vara om den ökade produktionen kunde motsvaras av ökad konsumtion inom EU som helhet. En av studierna framför argumentet att när Grekland, Spanien och Portugal blev medlemmar, kunde deras tillskott i produktionen konsumeras inom EU. Samtidigt tillstår man att de sydeuropeiska ländernas produktion var av mer kompletterande art medan östländernas produktion mer är av konkurrerande art. Därför kan man ställa sig lite skeptisk till tron att EU:s befolkning skulle öka sin konsumtion i samma grad som produktionen ökar.

En ytterligare kätthäst här är överenskommelsen inom ramen för GATT-avtalet. Indirekta handelshinder skall göras om till direkta tullar och därefter reduceras med 36 procent över en sexårsperiod, med ett minimum på 15 procent för varje enskild tullsats. Även exportsubventioner skall sänkas med 36 procent produkt för produkt över en sexårsperiod och den totala subventionerade volymen skall sänkas med 21 procent under samma tidsperiod.⁵¹ Att tullarna successivt kommer att sänkas innebär att EU:s produktion kommer att utsättas för en hårdnande konkurrens utifrån. Detta betyder att även om befolkningen inom EU ökar sin konsumtion av mat, som en följd av anslutningen, kan det inte med automatik förutsättas att konsumenterna håller sig till EU-produkter. Dessutom kommer restriktioner på exportsubventioner och subventionerad volym att innebära att EU inte kan tillåta en fortsatt hög överproduktion i längden (oavsett vad de franska bönderna säger...). Det första handlingsalternativet kan därför i princip sägas vara orealistiskt, oavsett hur länge EU väntar med att släppa in öst och hur höga ekonomiska konvergenskrav man sätter. Att bevara CAP genom att förhålla en utvidgning och sätta ekonomisk press på östländerna är i ljuset av vad som här framkommit en dålig lösning. Tidsaspekten bör helt frikopplas från problemen med CAP. Det är inte östländerna som är problemet. Deras närvaro hjälper bara till att synliggöra problemen.

Det tredje handlingsalternativet, att försöka bibehålla CAP med hjälp av kraftigt höjda medlemsavgifter, faller mer eller mindre automatiskt med det första handlingsalternativet. Då systemet inte kan bibehållas i sin nuvarande form, till stor del som en följd av GATT-avtalet, vore det helt enkelt att gå mot strömmen om EU försökte rädda systemet med högre insatser.

Andra och fjärde handlingsalternativet

Det andra handlingsalternativet är intressant att diskutera, d v s om östländerna skall släppas in, men enbart ges ett partiellt medlemskap. Antingen kan ett CAP konstrueras enkom för östländerna, eller så begränsas deras tillgång till nuvarande CAP. Detta alternativ syftar till att minimera förlusterna för EU:s nuvarande jordbrukarbefolkning. Det underliggande argumentet är givetvis att det inte

⁵¹ European Economy, nr 4 1994, s 73f.

går ihop ekonomiskt om öst skulle släppas in på lika villkor. De mer ytliga argumenten består i att en utvidgning på så vis kan ske snabbare och att EU kan visa östländerna att de välkomnas som medlemmar. Men stora problem skulle kvarstå. I dagsläget råder stora prisskillnader mellan EU och östländerna (1993 mellan 40 och 50 procent på olika jordbruksprodukter). Om öst ges mindre pengar ur FEOGA, innebär detta att öst kommer att ha mindre pengar att stödja jordbruksnäringen med. Detta betyder i sin tur att prisskillnaderna fortsättningsvis kommer att vara stora, vilket kommer att innebära att nuvarande EU kommer att bibehålla gränskontroller och tullar till en viss del när det gäller jordbruksprodukter från öst.

Här har vi en klar konflikt med Unionsfördragets artikel 3a (som ersätter Romfördragets artikel 3), där principen om upprätthållandet av en fri inre marknad fastslås. Att inte ha en heltäckande CAP för samtliga medlemmar krockar samtidigt med artikel 3e i Unionsfördraget, där det görs klart att EU skall ha en gemensam politik på jordbruksområdet. En ytterligare konsekvens av att östländerna skulle få mindre pengar ur FEOGA är att de även skulle få reducerade medlemsavgifter. Detta skulle då strida mot solidaritetsprincipen i EU, d v s att alla länder betalar en avgift baserad på samma grunder och att pengarna sedan fördelas enligt behov. I längden skulle det kunna bidra till att nettobidragsgivare försökte dra sig ur bl a CAP-samarbetet, vilket skulle få förödande konsekvenser för hela EU-samarbetet. Ett annat problem är hur man politiskt skall hantera den känsla av utanförskap som onekligen kommer att infinna sig hos östländerna. Missnöjet kan resultera i svårigheter att samarbeta på andra plan inom gemenskapen vilket kan göra att de politiska förlusterna helt enkelt blir större än de ekonomiska vinsterna för EU:s del. Dessutom strider detta alternativ mot Unionsfördragets artikel N.2 om att inte diskriminera mellan medlemsländer. Därför ter sig även detta alternativ som mindre troligt i ett framtidsperspektiv.

Kvar bland alternativen står det sista, nämligen att släppa in öst på lika villkor och att revidera CAP i största möjliga mån. EU kommer tvingas gå mot mer marknadsmässiga priser. Reformen i stil med 1992 års CAP-reform kommer troligtvis att fortsätta, d v s mindre av produktionsstöd och mer av direktstöd. Dessutom kan

man nog vänta sig att vissa delar av CAP renationaliseras, d v s att mer ansvar läggs på nationalstaten. De rekommendationer som ges till öst i rapporterna inför den närmaste framtiden är främst att länderna bör akta sig för en anpassning till CAP i förväg. Argumentet är att det bara kommer att kosta onödigt mycket och pressa upp de inhemska priserna, samtidigt som det i dag är omöjligt att veta hur CAP kommer att se ut den dag som öst blir medlemmar. EU rekommenderas snarast komma med en policyförklaring för de närmaste åren, i syfte att förhindra att öst utvecklar egna CAP-system. Rapportförfattarna menar även att EU bör engagera sig mer praktiskt i dessa länder genom teknisk assistans, know-how, investeringar och utbildning. Översatt kan man se detta som ett råd till EU att så långt som möjligt söka utöva inflytande över utvecklingen av jordbruksstrukturen i dessa länder, hellre än det uttalade målet att öst på detta vis bättre skall förstå hur EU och den inre marknaden fungerar.

Alternativen, ekonomi och realpolitik

Om frågan ställs i vilken riktning CAP bör reformeras för att det ekonomiskt sett skall gagna samarbetet i dess helhet, synes det klart att både det första och tredje handlingsalternativet är förkastligt. I ett framtidsperspektiv skulle det inte vara försvarbart att söka bevara dagens CAP med alla de kostnader det skulle bära med sig. Realpolitiskt skulle det även vara ytterst besvärligt att i enlighet med tredje handlingsalternativet söka enas om en kraftig höjning av medlemsavgifterna för att subventionera öst.

Om endast den ekonomiska komponenten beaktades, kunde det påstås att andra och fjärde handlingsalternativet är nästan likvärdiga. Om ekonomiska aspekter ensamma fick råda, kvittar det förmodligen om östländerna ges ett partiellt medlemskap, eller ett fullvärdigt medlemskap kombinerat med nedskärningar i CAP. Detta resonemang är hållbart så länge man har det ekonomiska perspektivet att ett införlivande av CAP inte skall åstadkomma *fördyringar* för EU som helhet. Om det ekonomiska perspektivet däremot syftar till att på sikt dra ned kostnaderna för CAP, står det klart att även det andra handlingsalternativet faller. Syftet med det var ju att söka bevara CAP på östländernas bekostnad. Om man även tillför den realpolitiska komponenten, står det klart att fjärde handlingsalternativet

kvarstår som det mest realistiska utfallet. Risken för att de politiska förlusterna blir större än de ekonomiska vinsterna är för stora med det andra handlingsalternativet. Om den ekonomiska komponenten vore styrande och om syftet vore att minska kostnaderna för CAP på sikt, vore det mest logiska att helt avskaffa den gemensamma jordbrukspolitiken och låta jordbruksprodukter fritt konkurrera på den inre marknaden⁵². Emellertid ter sig detta som ett politiskt omöjligt alternativ och därför uppstår en viss kompromiss i form av det fjärde handlingsalternativet, med viss renationalisering och minskade gemensamma åtaganden.

Avslutning

Det komplexa i analyserandet av ett framtida CAP kan förklaras av att frågeställningen rymmer åtminstone två dimensioner. Å ena sidan har man konflikten mellan mer eller mindre överstatlighet. I det material som här har analyserats representeras dessa åsiktsriktningar av en gemensam jordbrukspolitik till varje pris (överstatlighet) mot dem som förordar mer av renationalisering (subsidiaritetsprincipen). Den andra dimensionen handlar om graden av styrning av marknaden, d v s en reglerad kontra en fri marknad.

Att en av det europeiska samarbetets grundstenar är marknads ekonomi och fri konkurrens torde stå utom tvivel. De tillhör dessutom de baskrav som ställs på ett land som vill bli godkänt som medlem. Konkurrenslagstiftningen hindrar otillbörligt nationellt stöd för den egna produktionen, eller att regler skapas som hindrar importen av andra länders produkter. Marknaden, d v s efterfrågan, skall styra vilka produkter som säljs och till vilket pris. Det stora undantaget inom EU är jordbrukspolitiken. Här är det inte marknaden som styr priser och produktion, utan Ministerrådet. Följden har blivit dyra konsumentpriser och överproduktion. Att denna utveckling har börjat vända beror nog mer på att verkligheten tränger sig på, än att EU-länderna själva vill ha den förändringen. Att FEOGA förbrukar hälften av EU:s budget (tidigare upp till 80 procent) är ett tecken på dubbel förlust. Dels förlorar samtliga pengar på att konsumentpriserna på detta sätt har drivits upp, dels hade man kunnat

⁵² Se t ex Nallet och Van Stolk

använda dessa pengar till mer trängande områden, såsom arbetslösheten, miljön, FoU och liknande. CAP kommer nu att förändras i ett framtidsperspektiv, troligtvis i form av mindre produktionsstöd och mer av direktstöd, att man låter priserna sjunka, samt att man till en viss del renationaliserar jordbrukspolitiken. Detta kan ske genom att vissa delar lyfts ut från CAP och medlemsländerna själva tillåts ge stöd på nationell nivå. En annan variant är att göra som i strukturfonderna, att låta additionsprincipen råda, d v s att EU betalar en viss del, men på villkor att medlemslandet självt skjuter till den större delen. Slutsatsen blir därför att i det framtida EU kommer jordbrukspolitiken att reformeras och bli mer marknadsanpassad, vilket innebär mindre av regleringar och mer av konkurrens.

Referensförteckning

- Baldwin, Richard E, *Towards an integrated Europe*, London, Centre for Economic Policy Research 1994.
- Bulletin of the European Communities*, Supplement 5/91: The development and future of the common agricultural policy
- Europafördrag*, Stockholm, Publica 1993.
- European Economy - Reports and Studies*, nr 4/94: EC agricultural policy for the 21st century. Europeiska Kommissionen.
- Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of central and eastern Europe for EU accession: Final Report*. Allan Buckwell, Jos Haynes, Sophia Danidova, och Andrzej Kwiecinski. Europeiska Kommissionen, DG I, 16 december 1994, otryckt.
- Hill, Brian E: *Common agricultural policy - past, present and future*, Cambridge University Press 1984.
- Milward, Alan S: *The european rescue of the nation-state*, Routledge, London 1992.
- Moyer, H Wayne och Josling, Timothy E: *Agricultural policy reform*, Iowa State University Press, 1990.
- Nallet, H och Van Stolk, A: *Relations between the European union and the central and eastern European countries in matters concerning agriculture and food production*, EU-Kommissionen, 15 juni 1994, otryckt.
- Pressmeddelande från Kommissionen, IP/95/31, 16 januari 1995.
- Rabinowics, Ewa: *Konsekvenser av EG-medlemskapet för jordbruket och livsmedelssektorn*, Bilaga 3 till EG-konsekvensutredningen, samhällsekonomi, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1993.
- SOU 1992:87: Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG*, Omställningskommissionen.
- Tangermann, Stefan och Josling, Timothy E *Preaccession agricultural policies for central Europe and the european union*, EU-Kommissionen 12 december 1994, otryckt.