

Sverige i EU efter 25 år – jordbruket och livsmedelsindustrin

Ewa Rabinowicz

Professor emerita Sveriges lantbruksuniversitet

Bakgrund, metod och syfte

- Stor förändring i förutsättningar: sektorerna omfattades inte av EES-avtalet
- Radikal reform 1990 (intern avreglering). Implementeringen börjar samtidigt som medlemskapsansökan lämnas in
- Rörelse i två olika riktningar: anpassa till inhemska marknaden vs. konkurrera på en stor marknad
- Kontrafaktisk analys
 - jämförelse med den troliga politik Sverige skulle ha haft *inte* med den bästa politiken landet kunde ha haft
 - så få ändringar som möjligt jämfört med den "riktiga världen" (minimal rewrite rule)
 - det kontrafaktiska scenariot presenteras som en differens mot den observerade utvecklingen
 - Pelare 1 och 2 analyseras separat
- Syftet: översiktlig bedömning av hur medlemskapet påverkat den samhällsekonomiska effektiviteten

Historisk utveckling efter EU-inträdet

- Vegetabilieproduktionen har ökat medan animalieproduktionen har förblivit mer eller mindre oförändrad.
- I kombination med en stark ökning av den inhemska konsumtionen har detta lett till sjunkande självförsörjning av animalier.
- Importen har ökat mycket kraftigare än exporten
- Priserna på jordbruksmark har sjudubblats och arrendeavgifterna har fördubblats.
- Utgifterna för jordbruket i statsbudgeten har ökat kraftigt.
- De svenska livsmedelspriserna har tydligt närmats sig den genomsnittliga prisnivån i EU (+60% före +20% nu).
- Konsumtionen av kött och ost har ökat kraftigt efter EU-inträdet. Merparten av osten kommer numera från andra EU-länder.
- Den kooperativa köttförädlingen har inte klarat konkurrensen. Utländska företag tagit över.
- Den största mejeriföreningen, Arla, har genom fusioner och förvärv förvandlats till ett internationellt kooperativ.

Jordbrukspolitik i det kontrafaktiska scenariot

- Reformen ”kom av sig” (SOU 1994:119)
- Tänkbara alternativ:
 - Gå tillbaka till tidigare jordbrukspolitik (jfr 60- och 70-talet): möjlig men problematiskt både politiskt och praktiskt (regleringsmaskineriet har monterats ned)
 - Kopiera GJP som Sverige närmat sig under förhandlingstiden: helt osannolikt då GJP var mycket impopulär och svenska reformen byggde på helt olika principer (ingen särbehandling av jordbruket, betalning för kollektiva nyttigheter)
 - Fullfölja avregleringen: inte helt enkel. Omställningen kostade 12 miljarder men en varaktig omställning av överskottsåkern uteblev av självklara skäl

Priser och bidrag i det kontrafaktiska scenariot

- Temporära arealbidrag betalades som en anpassningsåtgärd
- Inte troligt att Sverige skulle ha satsat på permanenta generella arealbidrag
 - budgetkris, budgetsanering samt stram finanspolitik fortsättningsvis
 - beredskapsargumentet har förlorat i betydelse efter Berlinmurens fall
 - fallande världsmarknadspriser
 - dock troligtvis mer resurser till "landskapsvård" än ursprungligen planerat när budgetläget blev bättre
- Inhemska priser skulle ha styrts av WTO-avtalet som skrevs under 1994. Inga ytterligare sänkningar av gränsskydd.
- Sammanlagt: högre priser än under EU medlemskapet på grund av tullskydd mot konkurrens från EU men lägre generella bidrag

Utvecklingen i det kontrafaktiska scenariot jämfört med den historiska utvecklingen

- Totalt sett hade jordbruksproduktionen varit högre eftersom priserna hade varit högre och de bidrag som hade uteblivit inte driver produktionen i starka regioner.
- Produktionen av animalier hade varit högre medan produktionen av spannmål hade varit lägre.
- Anslutningen till EU har gynnat vegetabilier snarare än animalier. Hade Sverige stannat utanför hade det omvända varit fallet eftersom svenska bönder är relativt sett mer konkurrenskraftiga när det gäller vegetabilier.
- De dramatiska förändringarna som har inträffat i primärförädlingen hade inte kommit till stånd p.g.a. gränsskydd och högre volym.
- Den konkurrensutsatta livsmedelsindustrin hade hamnat i ett sämre läge p.g.a. förändringar av RÅK.
- EU-medlemskapet har gynnat markägarna. Markpriserna hade varit betydligt lägre om Sverige hade stannat utanför, eftersom det hade funnits ett överskott på mark och generella arealbidrag inte hade betalats ut.
- Konsumentpriserna på de inhemskt producerade jordbruksprodukterna hade varit högre. Ökningen av konsumtionen av kött och ost hade inte varit lika stor.

Annorlunda politik för landsbygden och miljön?

- Nuvarande politik

- organiserad i fleråriga program
- utformas av MS utav åtgärder ur en gemensam meny
- detaljrik och omfattande (2014-2020: 38 miljarder, 740 sidor)
- investeringssubventioner och arealbaserade miljöersättningar

- Hade Sverige motsvarande politik på egen hand?

- Stöd till modernisering hade knappast gått till ordinarie investeringar i starka regioner
- Stöd till landsbygdens näringsliv och livskvalitet hade troligtvis (likt gamla glesbygdsstödet) haft större fokus på glesa regioner och på långvariga satsningar i stället för många små projekt
- Miljöpolitik hade inte varit helt olika (samma underliggande problem) men lägre utgifter, mer selektiva åtgärder och större inslag av skatter/påbud

Medlemskapets effekter på den samhällsekonomiska effektiviteten

- Om Sverige hade stannat utanför hade troligtvis mer producerats i jordbruket och förädlingsindustrin samt till en högre kostnad än vad som nu är fallet. Det hade inneburit en lägre effektivitet i resursanvändningen.
- Satsningarna på landsbygdens utveckling och miljön hade däremot organiserats effektivare.
- Vidare hade kostnaderna för renodlade inkomsttransfereringar (frikopplade bidrag, subventioner till privata varor) uteblivit.
- Dessa transfereringar, som Sverige på egen hand inte hade prioriterat, är en väsentlig del av GJP som landet i relativa termer bidrar mer till.
- Därför blir den samlade slutsatsen att anslutningen, när det gäller jordbruket och den primära livsmedelsindustrin, har lett till en lägre effektivitet och det skulle ha varit bättre om landet hade stannat utanför.

Den kontrafaktiska analysen som jag har presenterat är naturligtvis spekulativ med ambitionen har varit att spekulera så lite som möjligt och göra det på ett välgrundat och konsekvent sätt. Eller för att parafrasera Giordano Bruno är det inte sant är det - förhoppningsvis - väl påhittat.