

Sverige i EU efter 25 år – jordbruket och livsmedelsindustrin



Ewa Rabinowicz



Ewa Rabinowicz

**Sverige i EU efter 25 år –
jordbruket och livsmedelsindustrin**

– Sieps 2020:7 –

Rapport nr. 7
September 2020

Utgges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på www.sieps.se
Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser i rapporten.

Omslag: LuxLucid
Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, september 2020

ISSN 1651-8942
ISBN 978-91-86107-90-1

Förord

Sverige har år 2020 varit medlem i Europeiska unionen i 25 år. Effekterna av medlemskapet har varit genomgripande, såväl politiskt och ekonomiskt som rättsligt. De samhälleliga konsekvenserna har genom åren studerats ur flera akademiska discipliners perspektiv och täckt EU:s olika politikområden, institutionella utveckling och funktionssätt, liksom Sveriges inflytande och ställning i unionen.

Inför Sveriges kvartssekkellånga medlemskap i EU initierade Sieps en förstudie som identifierade politikområden och institutionella aspekter där det ännu i stor utsträckning saknas forskning. Studien visade att det fortfarande fanns behov av kunskap, bland annat om effekterna av reglerna för utstationering av arbetstagare och om utvecklingen inom politikområdena jordbruk, fiskeri och miljö. Hur svensk förvaltning och domstolsväsende har utvecklats under EU-medlemskapet visade sig vara ytterligare två områden där det finns behov av forskning och kunskap.

I denna rapport undersöker Ewa Rabinowicz, professor emerita i jordbruksekonomi vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), vilka effekter EU-medlemskapet har haft på jordbruk, landsbygd, livsmedelsindustri och konsumtion i Sverige. Hon gör även en kontrafaktisk analys för att bedöma hur utvecklingen på dessa områden och den svenska jordbrukspolitiken skulle kunna ha sett ut om Sverige hade valt att stå utanför unionen. Författaren ställer även frågan om vilket inflytande Sverige har haft över EU:s jordbrukspolitik.

Med detta bidrag i serien om Sverige efter 25 år i EU är det Sieps förhoppning att öka kunskapen om hur EU-medlemskapet har påverkat Sveriges jordbruk, livsmedelsindustri och livsmedelskonsumtion samt landsbygd.

Göran von Sydow
Direktör

Om författaren

Ewa Rabinowicz är professor emerita i jordbruksekonomi vid SLU och knuten till AgriFood, en samarbetsplattform mellan SLU och Lunds universitet. Hon har varit forskningschef för Livsmedelsekonomiska institutet, föregångare till AgriFood. Hennes forskning och publiceringar har fokuserat på jordbrukspolitik i Sverige och EU, regional utveckling och EU:s utvidgning. Hon har lett och deltagit i flera EU-projekt inriktade på analyser av den gemensamma jordbrukspolitiken samt medverkat i flera offentliga utredningar, däribland EMU-utredningen och EG-konsekvensutredningen.

Författarens kommentarer och tack

Vad som skulle ha hänt med jordbruket om Sverige inte hade gått med i EU är egentligen omöjligt att svara på. Så varför ens försöka? Genom att fundera på vad som kunde ha hänt men inte har hänt får man dock ett nytt perspektiv på det som faktiskt inträffade. Den kontrafaktiska analysen är naturligtvis spekulativ, men ambitionen har varit att spekulera så lite som möjligt och att göra det på ett välgrundat och konsekvent sätt. Resultatet är förhoppningsvis en intressant berättelse. Som Giordano Bruno skulle ha sagt: *se non è vero, è ben trovato*.

I mitt arbete har jag intervjuat flera personer som har haft stort inflytande på eller insikter om de processer som analyseras i rapporten: ministrarna Mats Hellström, Karl-Erik Olsson och Annika Åhnberg, statssekreteraren Michael Sohlman, LRF-ordföranden Bo Dockered, sekreteraren i LAG-utredningen Per Molander samt statstjänstemännen Lena Johansson och Johan Kraft. Deras synpunkter har varit mycket värdefulla, men det är givetvis jag själv som står för slutsatserna. Jag vill också tacka kollegorna på AgriFood för värdefulla kommentarer under arbetets gång. Helena Johansson har varit till särskild hjälp.

Innehåll

Sammanfattning	8
1 Inledning	13
2 Metoden i den kontrafaktiska analysen	15
3 Jordbrukspolitik: Sverige, EU och Norden	18
3.1 Bakgrund.....	18
3.2 Jordbrukspolitiska reformer.....	19
3.3 Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP)	21
3.4 Sverige i EU	24
3.5 Jordbrukspolitik i Finland och Norge.....	25
3.6 Sammanfattning och avslutande kommentarer.....	28
4 Utvecklingen i jordbruket efter anslutningen – ett historiskt perspektiv	30
4.1 Utvecklingen av priserna och jordbruksproduktionen	30
4.2 Utvecklingen av lantbrukarnas inkomster, lönsamhet och produktivitet .	31
4.3 Utvecklingen av konsumtionen, självförsörjningsgraden och handeln	33
4.4 Strukturomvandlingen och markprisernas utveckling	36
4.5 Utvecklingen av budgetutgifterna	38
4.6 Konsumenterna och livsmedelsutbudet.....	38
4.7 Utvecklingen i livsmedelsindustrin efter anslutningen	40
4.8 Sammanfattning	43
5 Jordbrukspolitiken i det kontrafaktiska scenariot	44
5.1 Bakgrund.....	44
5.2 Politiken direkt efter det uteblivna inträdet.....	46
5.3 Politiken kring millennieskiftet samt under alliansregeringarna 2006–2014	50
5.4 Jordbrukspolitik efter 2014 och utvecklingen av den norska jordbrukspolitiken.....	52
5.5 Sammanfattning	53

6	Utveckling av jordbruket, livsmedelskonsumtion och förädlingsindustrin under det kontrafaktiska scenariot.....	55
6.1	Prisnivån på jordbruksprodukter	55
6.2	Svenska priser jämfört med EU-priser	57
6.3	Utvecklingen av produktionen	59
6.4	Markpriserna och strukturuomvandlingen	62
6.5	Livsmedelsindustrin och konsumenterna	63
6.6	Utvecklingen i det kontrafaktiska scenariot jämfört med den historiska utvecklingen – sammanfattning av de viktigaste skillnaderna.....	64
7	Landsbygdsprogrammet.....	66
7.1	Bakgrund.....	66
7.2	Allmänt om programmet	68
7.3	Stöden till jordbrukets modernisering/effektivisering.....	69
7.4	Stöden till utvecklingen av landsbygdens näringsliv och livskvaliteten på landsbygden	70
7.5	Vilken effekt har de landsbygdsstöd som Sverige har i och med EU-medlemskapet?	71
7.6	Miljöåtgärder.....	74
7.7	Administration och kontroll	83
8	Slutsatser: effekter av medlemskapet på effektiviteten i resursanvändningen i Sverige	85
	Referenser	91
	Executive summary	96

Sammanfattning

När Sverige för 25 år sedan anslöt sig till EU innebar detta en stor förändring för jordbruket och den skyddade livsmedelsindustrin eftersom dessa sektorer ställdes inför helt nya förutsättningar när en nationell jordbrukspolitik ersattes med en EU-gemensam. Konsekvenserna av anslutningen har följts upp men inte utvärderats tidigare. Studien avser att utmyнна i en översiktlig utvärdering av hur EU-medlemskapet påverkat den samhällsekonomiska effektiviteten när det gäller jordbruket och den skyddade livsmedelsindustrin. För att kunna utvärdera konsekvenser av medlemskapet behövs en jämförelse med ett kontrafaktiskt scenario: hur den inhemska politiken skulle ha utformats och vilken effekt detta skulle ha haft.

Den gemensamma jordbrukspolitiken som Sverige har anammat är föremål för en omfattande kritik och talrika förbättringsförslag. Som icke-medlem hade Sverige kunnat ha en egen och effektivare politik. Analysen går dock inte ut på att identifiera den *bästa* politik som Sverige skulle kunnat ha om landet hade stannat utanför, utan på en bedömning av vilken politik som Sverige *troligtvis* hade fört. Konsekvensbedömningarna baseras på denna troliga politik. Eftersom det på grund av brist på ett tillförlitligt underlag och en stor osäkerhet är svårt att konstruera en fullständig och precis beskrivning av jordbrukspolitikens effekter under det alternativa policyscenariot, görs analysen i termer av en trolig differens mot den observerade faktiska utvecklingen sedan 1995.

Den kontrafaktiska metoden – att fråga sig vad som hade hänt utan EU-medlemskapet

Det genomgripande kriteriet som har använts i valet av de kontrafaktiska antagandena bygger på principen om *minsta revidering*. Den alternativa verklighet som är utgångspunkten för analysen kommer enligt denna princip att uppvisa samma utveckling som den faktiska med undantag för att Sverige inte blev medlem i EU. I enlighet med principen om minsta revidering antas den kontrafaktiska utformningen av politiken uppvisa en samstämmighet med den inhemska jordbrukspolitiken innan inträdet samt med tidigare relevant nationell politik. Båda används som referenser eller kontroller.

Ju mer detaljerat ett alternativt scenario specificeras desto mindre troligt är det att just det scenariot skulle ha inträffat. Analysen hålls därför på en relativ generell nivå om preciseringar inte kan rättfärdigas utifrån källmaterial, andra relevanta fakta eller kända omständigheter. Av samma skäl handlar analysen om riktningar och storleksordningar snarare än om exakta belopp.

Svensk jordbrukspolitik före EU-inträdet

Sverige hade före EU-inträdet en jordbrukspolitik som till väsentlig del var annorlunda än politiken i såväl EU som Finland och Norge, med en stark betoning på strukturuomvandling och utan en sammanblandning mellan jordbruks- och socialpolitik. Ingenting tyder på att detta skulle ha förändrats om landet inte hade blivit medlem i EU. Sverige genomförde också en radikal reform av jordbrukspolitiken år 1990. Den svenska reformen byggde på annorlunda principer än de reformer som EU och företrädaren Europeiska gemenskapen (EG) hade drivit igenom. Jordbruket skulle behandlas som alla andra sektorer och målet att tillförsäkra jordbrukarna inkomster övergavs. Inkomsterna skulle hädanefter komma från marknaden och som ersättning för kollektiva nyttigheter. I EU gick reformerna ut på att betala samma stöd fast i en annan, WTO-kompatibel, form. Höga priser byttes mot arealbaserade bidrag, det vill säga bördan att finansiera politiken flyttades från konsumenter till skattebetalare.

Den svenska reformen gick ut på en anpassning av jordbruket till den inhemska marknadens behov, bland annat skulle exportsubventionerna elimineras, medan EU-anslutning innebar att jordbruket skulle öppnas för konkurrens på en större EU-marknad. Konsekvenserna av dessa två alternativ är naturligtvis mycket olika. Hur olika är svårt att exakt bedöma eftersom implementeringen av reformen hade gått i stå efter det att ansökan om medlemskapet hade lämnats in. Sverige hade ett stort överskott av spannmål och anpassningen inom denna sektor skulle ha varit betydande med en omfattande minskning av arealen. Det är möjligt att åkernedläggningen skulle ha fått politikerna att överge reformen i likhet med tidigare policyomsvängningar mellan 1960- respektive 70-talens jordbrukspolitik, men det är mer sannolikt att huvuddragen i reformen hade behållits. Reformen 1990 var mer radikal och delar av regleringsmaskineriet monterades ned. Vidare talar både den då pågående stränga saneringen av budgeten och den förbättrade säkerhetssituationen mot en omfattande subventionering av åker i stil med de arealbidrag som betalas i EU. Däremot hade mer budgetmedel anslagits till jordbruket än det ursprungligen var tänkt. Dessa budgetmedel skulle sannolikt ha riktats mot landskapsvård och miljöorienterade åtgärder. Troligtvis hade även andra åtgärder för att minska överskottsarealen vidtagits, som exempelvis skogsplanteringar.

Utvecklingen efter EU-inträdet

De viktigaste förändringarna som har skett efter att Sverige blev medlem i EU är att produktion av vegetabilier 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. Både exporten och importen har ökat kraftigt, men importökningen har varit starkare. Jordbrukets totala faktorproduktivitet – den produktionstillväxt som *inte* beror på att mer/bättre resurser har använts – har ökat främst genom att arbetskraften har lämnat sektorn. Priserna på jordbruksmark har sjudubblats och arrendeavgifterna har fördubblats. Utgifterna för jordbruket i statsbudgeten har ökat kraftigt. Utvecklingen under det alternativa scenariot hade i flera avseende varit annorlunda, i synnerhet när det gäller utvecklingen av produktionen, markpriserna och budgetutgifterna.

EU-anslutningen innebar stora förändringar för den producentkooperativa skyddade livsmedelsindustrin. På köttssidan övergick industrin helt i privat utländsk ägo och mjölkförädlingen internationaliserades. Den konkurrensutsatta livsmedelsindustrin har gynnats av anslutningen, även om man redan tidigare hade fritt tillträde till EU:s inre marknad. Livsmedelspriserna har närmat sig den genomsnittliga prisnivån i EU och konsumtion av kött och ost har ökat.

Utvecklingen i det kontrafaktiska scenariot

Sveriges gränsskydd och därmed den inhemska prisnivån på jordbruksprodukter hade styrts av vad man hade förbundit sig till inom ramen för WTO-avtalet. Sannolikt hade inga ytterligare tullsänkningar gjorts. För de produkter som för närvarande huvudsakligen importeras från EU (kött, mjölkprodukter med mera) hade jordbrukspriserna varit högre än de som gällde under medlemskapstiden, eftersom importen hade belagts med tull, medan spannmålspriserna troligtvis hade legat på jämförbara nivåer och nära världsmarknadspriserna. Sverige hade således haft en högre jordbruksprisnivå men lägre generella arealbidrag till jordbruket. Eftersom bidragen är frikopplade och endast produktionsdrivande när det gäller svaga regioner, hade resultatet troligtvis varit en högre inhemsk produktion totalt sett. Produktion av animalier hade varit högre och av spannmål lägre. Att stanna utanför hade således gynnat animalier medan EU-medlemskapet varit mer fördelaktigt för vegetabilieproduktionen. Självförsörjningsgraden av livsmedel hade varit högre, medan handeln hade varit mindre omfattande.

De största vinnarna på anslutningen till EU är markägarna, eftersom markpriserna har ökat kraftigt. Ökningen beror till en del på att utbetalningar av arealbidragen gjort det mer attraktivt att äga jordbruksmark – en begränsad resurs – som producenter konkurrerar om. Arealbidragen har på så sätt medverkat till förmögenhetsökningar hos markägarna, vilket innebär att bidragen har kapitaliserats i markvärden. Hade Sverige stannat utanför skulle priserna ha varit betydligt lägre. Det hade funnits ett överskott på mark i periodens början och generella arealbidrag hade inte betalats ut. Lägre markpriser hade påskyndat strukturrationaliseringen.

De dramatiska förändringar som inträffade i den kooperativa livsmedelsindustrin hade uteblivit och företagen hade förblivit nationella kooperativ. Den konkurrensutsatta livsmedelsindustrin hade inte bara gått miste om de fördelar som medlemskapet har inneburit utan hamnat i ett sämre läge än vid tidpunkten för inträdet på grund av förändringar i handelsavtal.

Troliga skillnader om Sverige inte hade gått med i EU: landsbygdsutveckling och miljöåtgärder

Det är inte troligt att Sverige på egen hand hade allokerat lika höga budgetbelopp till de åtgärder som motsvarar det nuvarande landsbygdsprogrammet. Omfattningen av utgifterna har påverkats av såväl villkoren i anslutningsfördraget som kravet på medfinansiering.

Det är mycket osannolikt att Sverige skulle ge investeringssubventioner till ordinarie investeringsverksamhet i jordbruket och livsmedelsindustrin i starka regioner. En dylik politik hade inte förekommit tidigare. Miljö- och klimatinvesteringar hade däremot sannolikt fått stöd. Den nationella politiken för utveckling av landsbygdens näringsliv hade troligtvis, i likhet med det tidigare glesbygdstödet, haft större fokus på gles befolkade områden och mindre på jordbruk samt inkluderat andra stödformer än enbart investeringssubventioner. Stödet för att förbättra livskvaliteten på landsbygden skulle ha varit avgränsat till service och till glesbygder, och det skulle ha getts i fasta former snarare än i form av en vildvuxen projektflora. Den nationella politiken för att värna miljön hade inte varit helt olik de åtgärder som nu ingår i landsbygdsprogrammet. Ett högt stöd till jordbruket i Norrland hade betalats ut, troligtvis i form av ett pristillägg i stället för flera på varandra staplade arealbaserade bidrag. Stöd till ekologisk produktion samt stöd till betesmarker hade troligtvis funnits men betesmarks- och landskapsstöden hade åtminstone delvis varit byggda på upphandlingar. Breda och diffusa stöd utan tydliga miljöeffekter hade däremot troligtvis uteblivit.

Medlemskapets effekter på den samhällsekonomiska effektiviteten i jordbruket och livsmedelsindustrin

Om Sverige hade stannat utanför EU hade troligtvis mer producerats, till en högre kostnad, i det inhemska jordbruket och förelägsindustrin än vad som är fallet idag. Producentinkomsterna, exklusive subventionerna, hade varit högre. Konsumentöverskottet hade varit lägre på grund av lägre volym och högre priser överlag. Vidare hade utbudet av livsmedel varit mindre omfattande och inte lika varierat på grund av en mer begränsad import. Sammanlagt hade detta inneburit en lägre effektivitet i resursanvändningen.

Satsningarna på landsbygdens utveckling och miljön hade däremot organiserats effektivare. Landsbygdsprogrammets satsningar på att effektivisera jordbruket

samt stödja landsbygdens näringsliv och levnadsvillkor hade uteblivit i den nationella politiken. Dessa satsningar har en begränsad samhällsnytta som inte står i paritet med de resurser som anslås. Troligtvis hade miljöpolitiken också utformats effektivare. En stramare budget hade tvingat fram tydligare prioriteringar. Annorlunda huvudmannaskap och annorlunda upphandlingsformer hade också främjat effektiviteten. Administration och kontroll hade varit enklare eftersom miljölagstiftning med mera inte hade kopplats till utbetalningar av ersättningar.

Subventioneringen av jordbruket över statsbudgeten hade varit lägre. Det som främst hade uteblivit är de stöd som under den nuvarande politiken främst fungerar som transfereringar. Det svenska medlemskapet i EU har därmed haft starkare effekter på inkomstfördelningen än på resursallokeringen. Det rör sig om transfereringar som Sverige på egen hand inte hade prioriterat och som är extra kostsamma i ljuset av landets nettobetalarposition visavi EU:s budget. Den samlade bedömningen när det gäller jordbruket och den primära livsmedelsindustrin blir därför att anslutningen har lett till en lägre samhällsekonomisk effektivitet och att det inom detta politikområde skulle ha varit bättre om Sverige hade stannat utanför.

1 Inledning

När Sverige för 25 år sedan anslöt sig till EU innebar detta en stor förändring för jordbruket och den skyddade livsmedelsindustrin (mejeri- och slaktledet). Till skillnad från den övriga industrin omfattades dessa sektorer nämligen inte av EES-avtalet,¹ och de ställdes därför inför helt nya förutsättningar när en nationell politik skulle ersättas med en EU-gemensam.

Frågan om hur jordbruket och den skyddade industrin har påverkats av det svenska EU-medlemskapet är därför mycket intressant men har inte studerats tidigare. Det har naturligtvis gjorts många uppföljningar av den utveckling som har inträffat *efter* anslutningen men frågan har inte analyserats ur ett kontrafaktiskt perspektiv. Denna studie syftar till att anlägga ett sådant perspektiv och analysera den påverkan som anslutningen har haft genom att belysa utvecklingen inom de två ovan nämnda sektorerna med avseende på produktion, konsumtion, handel och statsutgifter med mera. I studien presenteras ett hypotetiskt scenario i vilket Sverige *inte* hade blivit medlem i EU och det är detta scenario som utgör basen för konsekvensbedömningen. Analysen utmynnar i en översiktlig bedömning av hur medlemskapet har påverkat den samhällsekonomiska effektiviteten i jordbruket och livsmedelsindustrin.

Det kontrafaktiska perspektivet är avgörande när det gäller jordbruket. År 1990 fattade nämligen en enig riksdag ett beslut om att radikalt reformera den svenska jordbrukspolitiken. Implementeringen av beslutet startade i juli 1991. I stort sett samtidigt ansökte Sverige om att bli medlem i EU. Detta ställde såväl bönder som jordbrukspolitiker inför ett dilemma. Anpassningen till de förväntade förhållandena i EU och anpassningen till politikens nya utformning innebar en rörelse i två olika riktningar, och processen gick därför snart i stå. I korthet handlade det i det första fallet om att kunna konkurrera på en större marknad, och i det andra om att anpassa kostymen till den inhemska marknadens behov. Det faktum att reformen hade påbörjats men inte fullbordats gör det extra komplicerat och osäkert att analysera effekterna av det svenska EU-medlemskapet.

Den intressanta frågan när det gäller medlemskapet är vilken *skillnad* det skulle ha gjort om Sverige hade stannat utanför EU, snarare än vad som har hänt *efter* att landet blev medlem. Samtidigt är den historiska utvecklingen den enda vi kan observera och därmed ha kunskap om. Analysen startar därför med en beskrivning av den utveckling som faktiskt har ägt rum sedan 1995. För att kunna utvärdera konsekvenserna av medlemskapet behövs en jämförelse med

¹ EES-avtalet omfattade när det gällde jordbruket ett nytt system för råvarukostnadsutjämning samt veterinära frågor och växtskyddsfrågor.

ett kontrafaktiskt scenario: hur den inhemska politiken *skulle* ha utformats och vilken effekt denna *skulle* ha haft. Att konstruera en fullständig och precis beskrivning av effekterna är mycket svårt på grund av brist på ett tillförlitligt underlag. Som påpekades ovan försvåras uppgiften av den svenska reformen alldeles före EU-anslutningen. Konsekvenserna av medlemskapet analyseras därför i termer av en trolig differens mot den observerade utvecklingen; det vill säga hur utvecklingen för respektive observerad variabel hade skilt sig om politiken i stället hade utformats på nationell nivå.

EU:s jordbrukspolitik är med sina två pelare, marknadsdelen (pelare 1) respektive landsbygdsutvecklingsdelen (pelare 2), mycket bredare än vad den svenska jordbrukspolitikerna var vid tidpunkten för inträdet. Principerna för utformningen av politiken i de två pelarna är vidare mycket olika. Det nationella inflytandet är mycket större i pelare 2. Av dessa anledningar görs konsekvensanalysen separat för båda pelarna.

Rapporten är disponerad som följer. Metodproblem vid genomförande av kontrafaktiska analyser diskuteras i kapitel 2. Den avgörande frågan för bedömningen av det alternativa, kontrafaktiska scenariot är vilken jordbrukspolitik Sverige hade haft som icke-medlem och hur denna hade sett ut jämfört med motsvarande politik i EU. För att kunna svara på denna fråga jämförs utvecklingen av respektive politik i kapitel 3. Om Sverige inte hade blivit EU-medlem hade den svenska politiken påverkats starkt av WTO-reglerna. Implikationerna av WTO-regelverkets utveckling och påverkan belyses i en faktaruta. I kapitel 4 beskrivs den historiska utvecklingen i jordbruket och den primära livsmedelsindustrin samt utvecklingen av konsumtionen. I kapitel 5 diskuteras utformningen av den kontrafaktiska jordbrukspolitikerna. Kapitel 6 diskuterar konsekvenserna av denna politik för jordbruket, konsumenterna och livsmedelsindustrin. Landsbygdsprogrammet analyseras i kapitel 7, där fokus ligger på programmets olika delelement och där jämförelser görs med en likartad svensk politik. Slutligen summeras analysen i kapitel 8 och en översiktlig välfärdsbedömning görs.

2 Metoden i den kontrafaktiska analysen

Eftersom tre nordiska länder ansökte om EU-medlemskap men bara två anslöt sig, kan jämförelsen dem emellan i vis mån ge liknande insikter som man får vid en kontrafaktisk analys. Den historiska genomgången innehåller därför, i mån av datatillgång, jämförelser med dessa länder. Utvecklingstendenser som är likartade i Sverige och Finland men som skiljer sig från Norge stärker hypotesen att utvecklingen har påverkats av medlemskapet i EU. Likheter med Norge tyder å andra sidan på att utvecklingen har styrts av gemensamma externa faktorer.

För att på ett övertygande sätt kunna svara på frågan vilka konsekvenser medlemskapet har haft behövs det en jämförelse med en hypotetisk och kontrafaktisk situation där EU-inträdet inte hade ägt rum. Att göra kontrafaktiska analyser är emellertid mycket svårt. Abadie med flera (2010) har utvecklat så kallade syntetiska kontrollmetoder för komparativa fallstudier och föreslagit en databaserad ansats för att identifiera relevanta jämförelseobjekt.

Den syntetiska kontrollmetoden, som bland annat har använts för att analysera effekter av åtgärder för att begränsa rökning i Kalifornien, är dock svår att använda när det gäller att svara på frågan hur det svenska jordbruket skulle ha utvecklats om medlemskapet inte hade blivit av. Jordbrukets utveckling under detta kontrafaktiska scenario är helt beroende av ett fåtal diskretionära och unika policybeslut som hade behövt fattas, i synnerhet om att fortsätta med eller avbryta den tidigare påbörjade 1990-talsreformen av den nationella jordbrukspolitiken. En jämförelse med Norge – som inte genomförde en radikal förändring av sin jordbrukspolitik och där stödet till jordbruket idag är högst i världen – ger därvidlag inte mycket till vägledning. Snarare är det den tidigare utvecklingen av den *svenska* politiken som ger insikter. Därför väljs en kvalitativ ansats liknande den som används i kontrafaktiska historiska analyser, och den svenska politiken utanför EU bedöms utifrån sin egen tidigare historia.

Det finns ett oändligt antal utvecklingsvägar som historien kunde ha tagit från en given tidpunkt. Den fråga som anmäler sig här är: hur välja vilka kontrafaktiska händelser som är mer vetenskapligt legitima, giltigare eller mer användbara än andra (Levy, 2015)? Nedan diskuteras de principer och överväganden som har tillämpats i denna rapport vid identifieringen av det kontrafaktiska scenariot; först generellt och sedan mer specifikt.

Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) har många brister, trots de gradvisa förbättringar som har gjorts över tiden (se exempelvis Matthews, 2018). Genom att ansluta sig till EU har Sverige frånhänt sig möjligheten att utforma en

egen och effektivare jordbrukspolitik. En jämförelse mellan denna hypotetiska idealpolitik och den nu gällande gemensamma jordbrukspolitiken kan hävdas visa på konsekvenserna – eller, om man så vill, kostnaderna för inträdet. Vill man dra en parallell till den dagsaktuella debatten så kan det påpekas att det är precis så dagens brexitörer argumenterar, fast i ett framåtsyftande perspektiv: genom att lämna EU kan den brittiska politiken utformas så mycket bättre, hävdas det. I ett resonemang av detta slag görs analysen i termer av *förlorade möjligheter* och det är dessa som ses som konsekvenserna. Emellertid är det inte alltid möjligheterna tas till vara. Det är inte säkert att en politik som närmar sig idealet skulle ha sett dagens ljus. Ett alternativt och rimligare sätt är därför att i stället jämföra med den mest troliga utvecklingen.

Rapporten följer den aktualitetsbaserade ansatsen.² Utgångspunkten är således vilken jordbrukspolitik Sverige troligtvis *skulle* ha haft och inte den bästa jordbrukspolitik Sverige *kunde* ha haft. Det genomgripande kriterium som har använts i valet av de kontrafaktiska antagandena bygger på principen om minsta revidering (eng. *minimal rewrite rule*). Den alternativa verklighet som är utgångspunkten för analysen kommer enligt denna princip att uppvisa samma utveckling som den faktiska, med undantag för att Sverige inte hade blivit medlem i EU – inklusive de förändringar som hade följt därav. Minsta revideringsprincipen förordas av många författare. Weber (citerad i Levy, op. cit.) hävdar att den kontrafaktiska analysen ska innehålla så få ändringar som möjligt jämfört med den ”riktiga” världen. Enligt Tetlock och Belkin (1996) innebär minsta revideringsprincipen att de mest användbara kontrafaktiska antagandena är de som kräver minst antal ändringar av den faktiska verkligheten.

I en kontrafaktisk konsekvensanalys, av det slag som görs i denna rapport, måste man vidare ta ställning till hur detaljerad analysen ska bli. Det handlar om att göra en avvägning mellan precision och rimlighet. Precisionen i beskrivningen av det alternativa scenariot står nämligen i omvänd relation till hur rimlig eller plausibel den kan bedömas vara: ju mer en kontrafaktisk händelse specificeras, desto mindre troligt blir det att just den utvecklingen skulle ha inträffat (Mahoney & Barronechea, 2019). Genom att identifiera problem som skulle ha uppkommit i en specifik situation är det lätt att göra det troligt att ”något hade behövt göras”.

Betydligt svårare är det att identifiera vad detta något skulle vara; det vill säga vilka åtgärder hade vidtagits och hur hade de dimensionerats? Avstår man, å andra sidan, helt från att precisera riskerar analysen att förlora i relevans och bli tämligen intetsäggande. Det gäller i synnerhet om syftet är att åstadkomma en, om än grov, bedömning av medlemskapets välfärdskonsekvenser. Den avvägning som görs i rapporten är att hålla analysen på en relativ generell nivå och om

² För skillnader mellan den aktualitetsbaserade ansatsen *actualism* och *possibilism*, det vill säga den möjlighetsbaserade motsvarigheten, se Timmerman, T. och Cohen, Y. (2019).

möjligt undvika preciseringar som inte kan rättfärdigas utifrån källmaterial, andra relevanta fakta eller kända omständigheter. Konkret innebär detta att analysen i vissa fall stannar vid identifiering av behovet av åtgärder, utan att försöka precisera exakt vilka åtgärder som skulle ha vidtagits. Vidare kommer analysen att handla om riktningar och storleksordningar, snarare än om precisa belopp.

Levy (op. cit.) har identifierat ett antal kriterier för utformningen av kontrafaktiska scenarier. De är:

1. Intern konsekvens mellan de olika kontrafaktiska antaganden som är del av/underbygger scenariot.
2. Överensstämmelse med vetenskaplig teori och väletablerade teoretiska generaliseringar.
3. Historisk relevans.

Ambitionen i arbetet har varit att följa dessa kriterier. Den interna konsekvensen är en central aspekt i sammanhanget. För detta krävs inte bara att de kontrafaktiska händelser som har antagits inträffa har fog var och en för sig, utan att det är möjligt att dessa skulle kunna inträffa samtidigt – något som ibland kan vara svårt att avgöra.

Ett uteblivet EU-medlemskap antas i rapporten vara en följd av ett negativt utfall i folkomröstningen i november 1994. Segern för ja-sidan var övertygande men inte överväldigande (52 mot 47). Att anta att utfallet hade blivit det motsatta är därför inte ett orimligt antagande. Den aggregerade efterfrågan på livsmedel – en viktig faktor i en bedömning av välfärdskonsekvenserna av medlemskapet – påverkas starkt av BNP-utveckling och migration. Båda antas för enkelhetens skull vara opåverkade av inträdet.

Den mest centrala frågan när det gäller utvecklingen i det svenska jordbruket vid ett utanförskap rör naturligtvis utformningen av jordbrukspolitiken. I enlighet med principen om minsta revidering utformas det alternativa scenariot (se kapitel 5) så att de grundläggande principerna bakom reformen 1990 behålls. När det gäller den kontrafaktiska utformningen av de åtgärder som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken andra pelare antas dessa, i enlighet med samma princip, uppvisa en samstämmighet i termer av valet av styrmedel och prioriteringar med jämförbar tidigare politik i Sverige.

3 Jordbrukspolitik: Sverige, EU och Norden

3.1 Bakgrund

I detta avsnitt ges en beskrivning av utvecklingen av den svenska jordbrukspolitiken fram till 1995 respektive EU:s gemensamma jordbrukspolitik till och med nuvarande programperiod. Presentationen täcker främst den del av politiken som rör marknadsregleringarna. Beskrivningen är mycket kortfattad och fokuserar på drivkrafter och bevekelsegrunder bakom politikens utveckling i Sverige respektive EU samt skillnaderna dem emellan. På grund av omfånget och detaljrikedomen tenderar jordbruksregleringarna att vara mycket komplicerade. Detta gäller i synnerhet för EU, vars jordbrukspolitik dessutom har reformerats vid flera tillfällen de senaste decennierna. De underliggande principerna är dock enkla och det är dessa presentationen fokuserar på.

Den svenska jordbrukspolitiken har sina rötter i en akut respons på 1930-talskrisen samt i den historiska kompromissen mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet, den så kallade *kohandeln*. Först med 1945 års jordbrukspolitiska beslut formulerades fasta mål och medel för politiken. Jordbrukspolitiken var vidare föremål för flera utredningar under efterkrigstiden. I regel bekräftade man snarare i efterhand den politik som redan hade förts än inledde en ny era. De jordbrukspolitiska målsättningarna var starkt knutna till neutralitetspolitiken och beredskapsmålet. Produktionen i fredstid skulle vara tillräckligt stor för att kunna tillförsäkra tillräcklig tillgång till livsmedel i händelse av avspärning i tre, sedermera ett, år. Detta krävde framförallt en stor areal eftersom avspärningen förutsattes leda till en omläggning till mer vegetarisk kost. Andra viktiga mål rörde skälig inkomst för jordbrukare (inkomstmålet), rimliga konsumentpriser (konsumentmålet) samt effektivitet i jordbruksproduktionen.

Under efterkrigstiden och fram till 1990 hade den svenska jordbrukspolitiken samma grundstruktur: de inhemska priserna bestämdes i prisförhandlingar (se nedan) och upprätthölls med hjälp av interna marknadsregleringar, rörliga införselavgifter samt exportsubventioner. Dessa styrinstrument anpassades automatiskt till den framförhandlade prisnivån. Införselavgiften höjdes (eller sänktes) så fort världsmarknadspriset på respektive vara ändrades och begränsade konkurrensen från utlandet. Marknadsregleringar, som exempelvis inlösengarantier för vissa produkter, begränsade den interna konkurrensen och garanterade det förhandlade priset på hemmamarknaden. Uppstod det överskott vid detta pris exporterades det med hjälp av exportsubventioner. Jordbruksregleringen täckte även primärförädlingen. När det gällde köttproduktionen omfattades slakten, och på mjölsidan inkluderades hela hanteringen. För högförädlade livsmedel, exempelvis skorpor och choklad, fanns det inget gränsskydd för

själva förädlingsarbetet. De berörda industrierna komprimerades däremot för högre inhemska råvarupriser, både på export- och importsidan, genom råvarukostnadsutjämningsystemet (RÅK). Ur ett industripolitiskt perspektiv utjämnade RÅK-systemet konkurrensförhållanden för högförädlade livsmedel: svenska skorpar skulle inte bli dyrare för utländska köpare på grund av att det svenska vetet och sockret var dyrare. Ur ett handelspolitiskt perspektiv var dock kompensationen att betrakta som en exportsubvention.

Den svenska jordbruksregleringen omfattade, till skillnad från flera andra länders regleringar, endast egentliga jordbruksprodukter (spannmål, oljeväxter, socker, mjölk och kött med mera). Trädgårdsprodukter skyddades med fasta tullar och avgifter.

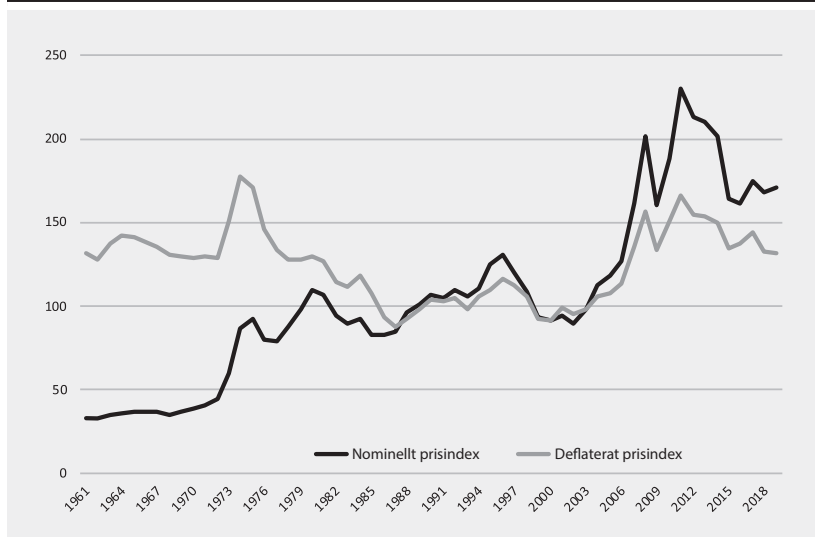
Jordbrukspriserna bestämdes två gånger om året i förhandlingar mellan representanter för jordbruket och Konsumentdelegationen (som bildades 1963). Konstruktionen var unik för Sverige. I andra länder förhandlade bönderna direkt med sina respektive regeringar. Konsumentdelegationen utnämndes av regeringen och bestod av bland annat representanter för fackföreningar. Dess betydelse ska inte överskattas, då den verkade inom ramar givna av lagstiftningen. Konsumentdelegationens existens tyder emellertid på att det inte bara var jordbrukarnas intressen som togs till vara i sammanhanget. Man tog även hänsyn till u-länderna genom att i sockerregleringen lämna ett utrymme för en viss import från dessa länder.

3.2 Jordbrukspolitiska reformer

Inom ramen för den grundstruktur som beskrevs ovan skilde sig politiken betydligt mellan olika perioder och tydliga omsvängningar kan urskiljas. 1960-talet karakteriserades av låga världsmarknadspriser (se figur 1), snabb ekonomisk tillväxt och arbetskraftsbrist. Jordbrukets arbetskraft sågs som en välkommen reserv. Överföringsvinster – det vill säga de samhällsekonomiska fördelar som uppkommer när arbetskraft flyttar från låg- till högproduktiv verksamhet – var ett centralt begrepp. 1966 års jordbrukspolitiska beslut gick ut på att skapa så effektiva företag som möjligt genom omställningsåtgärder för den arbetskraft som ville övergå till annan verksamhet. Självförsörjningsgraden skulle sänkas fram till slutet av 1970-talet, dock till lägst 80 procent av full försörjning. När det gällde prispolitiken var målet att priserna på jordbruksprodukter inte fick stiga fullt så snabbt som den allmänna prisnivån, något som i jordbrukarkretsar kom att kallas för ”prispress”.

Situationen förändrades på 1970-talet. Tillväxten blev långsammare och arbetslöshet började uppträda. Negativa konsekvenser av den tidigare politiken, framförallt avfolkningen av landsbygden i norra Sverige, började bli synliga. En ny jordbruksutredning tillsattes 1972 men politiken lades om redan innan dess arbete var slutfört. När mjölkproduktionen sjönk erbjöds lantbrukare mer generösa priser och ökad produktion uppmuntrades. De högre priserna

Figur 1 Utveckling av världsmarknadspriser på livsmedel



Källa: FAO.

möttes av högljudda protester från konsumenterna ("Skärholmsfruarna", som dessa benämndes i pressen, efterlyste lägre matpriser). För att mildra konsumentmissnöjet valde den dåvarande Palmeregeringen att införa livsmedelssubventioner, det vill säga att de framförhandlade prishöjningarna endast delvis fördes vidare till konsumenterna genom att de i viss utsträckning i stället betalades över statsbudgeten. Under den fortsatta utvecklingen på 1970-talet ifrågasattes värdet av industrialiseringen och tillväxten i den allmänna debatten. Farhågor om att resurserna "tar slut" gjorde sig gällande; se exempelvis Romklubbens bok *Tillväxtens gränser* (Meadows m.fl., 1972). Den tidigare starkt nedgående pristrenden på världsmarknaden för livsmedel avbröts 1973–74 av exceptionella prisuppgångar (se figur 1), vilket tillsammans med en snabb befolkningsökning bidrog till oron för världens framtida livsmedelsförsörjning. Ett nytt jordbrukspolitiskt beslut, vilket fattades 1977 under Fälldinregeringen (baserat på den fem år tidigare tillsatta utredningen), innebar bland annat att inkomstmålet utsågs till jordbrukspolitikens huvudmål samt att åkermarken skulle hållas kvar i produktionen.

Vid mitten av 1980-talet blev det uppenbart att det föregående beslutet var ohållbart. Högre producentpriser ledde till ökade överskott, i synnerhet av spannmål, vilket fick exporteras med stigande exportsubventioner. Världsmarknadspriserna återgick till låga, periodvis mycket låga, nivåer. Livsmedelssubventionerna som byggdes på under flera år blev ohållbara av statsfinansiella skäl och avskaffades i etapper. Det bidrog till mycket snabba prishöjningar i konsumentledet och ett stort missnöje. Jordbrukets negativa

miljöpåverkan började dessutom uppmärksammas, att jämföra med den tidigare synen på sektorn som definitionsmässigt miljövänlig. De svenska matpriserna låg 60 procent över EU-nivån, vilket ledde till en intensiv, offentlig debatt om jordbrukspolitiken. Startpunkten för debatten var publiceringen av boken *Makten över maten* (Bolin m.fl., 1984) som ifrågasatte de traditionella argumenten för jordbrukspolitiken. Flera andra publikationer följde. En studie utförd av Försvarets forskningsanstalt (FOA, 1988) kom fram till slutsatsen att beredskapsmålet skulle kunna uppfyllas med en mindre fredstida produktion kompletterad med selektiva åtgärder – som lagring av insatsvaror och färdiga livsmedel – till en väsentligt lägre kostnad än den förda politiken. Även representanter för livsmedelsindustrin deltog i debatten och uppmärksammade detaljregleringens negativa effekter på möjligheterna att utveckla nya produkter.³ Ur ett politiskt perspektiv kan det påpekas att flera breda partiöverenskommelser, bland annat skattereformen, innebar en försvagning av Centerpartiets roll som Socialdemokraternas enda icke-socialistiska samarbetspartner.

Beslutet om reformen av jordbrukspolitiken 1990 – kallat det livsmedelspolitiska beslutet – föregicks av flera förändringar av andra regleringar gällande jordbrukssektorn som alla ändrades i en marknadsliberal riktning. Bland annat liberaliserades jordförvärvslagen, mjölkkvoterna avskaffades och det statliga ansvaret för skördeskadeskyddet upphörde. Initiativet till reformen kom från finansdepartementet och syftade till en intern avreglering, det vill säga att alla inhemska regleringar av det svenska jordbruket skulle tas bort. Gränsskyddet förblev oförändrat i väntan på utfallet av de då pågående GATT-förhandlingarna som väntades leda till handelsliberalisering. Reformen 1990 avskaffade i praktiken inkomstmålet i jordbruket. Den underliggande filosofin var att behandla jordbrukssektorn på samma sätt som andra sektorer i ekonomin. I stället skulle intäkter från marknaden, tillsammans med ersättningar för kollektiva nyttigheter, garantera rimliga inkomster. Den interna avregleringen innebar att det inte längre skulle vara möjligt att bedriva en subventionerad export av jordbruksprodukter. Reformen väntades främst påverka spannmålsproduktionen, där det fanns ett betydande överskott i Sverige. Över 300 000 hektar åkermark togs ur produktionen inom ramen för ett anpassningsprogram under det första året, men därefter gick processen i stå och avbröts sedan helt av EU-inträdet. En närmare analys av perioden 1991–1994 presenteras i kapitel 5, om det kontrafaktiska scenariot.

3.3 Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP)

De sex grundarländerna⁴ i EU hade ursprungligen varsin jordbrukspolitik. Ett viktigt argument för att skapa en gemensam jordbrukspolitik (GJP) var att en

³ Diskussionerna kretsade kring Ädelvisp, en vegetabilisk vispgrädde (se vidare avsnitt 5.9).

⁴ Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Västtyskland bildade i och med Romfördraget (ratificerades 1957 och trädde ikraft året därpå) Europeiska ekonomiska gemenskapen, EEG (sedermera Europeiska gemenskapen, EG). För enkelhetens skull används emellertid EU genomgående i texten.

sådan skulle utjämna förutsättningar för konkurrensen på industriområdet, då matpriserna var viktiga för lönenivåerna (Fennel, 1979). Ofta ses också GJP:s tillkomst i termer av en historisk kompromiss mellan det industrialiserade Västtyskland och det agrara Frankrike. Den gemensamma prisnivå som man behövde enas om hamnade närmare den höga tyska nivån.

EU:s ursprungliga jordbrukspolitik bestod av samma grundelement som den svenska. Priserna bestämdes gemensamt av jordbruksministrarna. Det fanns ett interventionssystem för att garantera ett lägsta pris på hemmamarknaden och ett variabelt gränsskydd. Vid behov användes exportsubventioner. EU var dock vid tiden för tillkomsten av GJP huvudsakligen en nettoimportör av livsmedel. Den gemensamma jordbrukspolitiken var mer heterogen än den svenska, då regleringsgraden och gränsskyddsnivån skilde sig påtagligt mellan olika produkter. Exportsubventionerna finansierades helt av medel ur budgeten, medan de svenska jordbrukarna – i synnerhet animalieproducenterna – fick bidra till exportfinansieringen.

Holländaren Sicco Mansholt, första kommissionären för jordbruket och GJP:s ”fader”, insåg tidigt att höga priser skulle leda till överskott utan att det löste småbrukarnas inkomstproblem. I ett memorandum från 1968, sedermera kallad Mansholtplanen, argumenterade han för en påskyndad strukturomvandling av jordbruket. Det skulle framförallt ske genom att ett stort antal småbrukare uppmuntrades att lämna sektorn. De återstående jordbruken skulle bli större och modernare. I stort sett rörde det sig om en liknande politik som Sverige bedrev på 1960-talet. I EU hade dock dessa tankar mötts av motstånd och planen förkastades. Förklaringarna till skillnaderna är både politiska och ekonomiska. Sverige, som styrdes av Socialdemokraterna vid den aktuella tiden, hade både viljan och förmågan att absorbera överskottet av arbetskraft från jordbruket i industrin, vilket inte alla EU-länder hade. Även Tyskland hade ett behov av arbetskraft i industrin, vilket arbetskraftsimporten visar, men hade inte velat påskynda strukturrationaliseringen. Det styrande CDU/CSU var beroende av lantbrukarrösterna. Jordbruket i södra Tyskland var relativt sett småskaligt och ineffektivt.

Höga jordbrukspriser och teknisk utveckling ledde till att produktionen ökade snabbare än efterfrågan, vilket i sin tur ledde till ständiga överskott och återkommande budgetkriser. Som mest absorberade jordbruket mer än 70 procent av den gemensamma budgeten. Under 1970- och 80-talen styrdes därför EU:s jordbrukspolitik helt av budgeten. På grund av en stor ovilja att sänka priserna försökte man att strypa de uppkomna överskotten med administrativa medel, exempelvis genom att kvotera produktionen eller lägga marken i träda. De mjölkkvoter som infördes 1984 avskaffades först 30 år senare.

I början av 1990-talet övergavs denna strategi till förmån för en marknadsanpassning. Att helt gå över till en planekonomi på jordbrukets område

var helt enkelt ogörligt. Ett avgörande inflytande kom dock den pågående Uruguayrundan att få. MacSharry-reformen som infördes 1992 innebar att priserna på spannmål och nötkött sänktes och att producenterna erbjöds areal- och djurbidrag som kompensation för förlorade intäkter. Detta innebar att bidragen blev störst i de bördigaste regionerna, en skillnad som det sedermera tog mer än två decennier att delvis eliminera. Bidragsreglerna utformades på ett sådant sätt att dessa skulle bli gångbara i WTO-sammanhang och undantas från stödreduktioner (se faktaruta).

MacSharry-reformen innebar att kopplingen mellan bidrag och produktion försvagades. Samma linje fortsatte att hållas under 1990-talet med successiva reformer som även utsträcktes till andra produktområden. Processen kulminerade 2003, då alla bidrag samlades i ett gårdsstöd som var frikopplat från produktionen, det vill säga stöden betalades ut även om producenterna valde att helt avstå från att producera. Genom frikopplingen kunde stöden ses som icke-produktionsstörande, vilket återigen var en fördel när det gällde WTO:s regelverk. Stöden betalas fortfarande idag ut i förhållande till arealen och omfattar både åkermark och betesmark. Vidare betalas stöden under förutsättning att relevant lagstiftning (så kallade tvärvillkor) följs; bland mycket annat ska den mark som inte brukas hållas i gott skick, det vill säga inte växa igen. I annat fall får producenten ett avdrag på stödbeloppet. En stor del av lagstiftningen i fråga rör miljöområdet. Tvärvillkoren innebar inte att en ny lagstiftning infördes utan syftade till att stärka sanktionsmöjligheterna i länder med en svag administration. Resultatet har ur ett rättsligt perspektiv blivit en märklig konstruktion med risk för dubbelbestraffning.

Den senaste förändringen av GJP inträffade 2013. Ett viktigt element härvidlag var kravet på så kallad förgröning som en motprestation för att erhålla 30 procent av gårdsstödet. Förgröningen omfattar tre olika komponenter,

1. ekologiska fokusområden på minst 5 procent av arealen;
2. minst tre grödor i växtföljden; samt att
3. permanenta gräsmarker inte får minska.

Vidare infördes nya regler för att minska de största stödutbetalningarna (så kallad modulering) samt en möjlighet att i vissa fall ge högre stöd till mindre jordbruk. Politikens marknadsliberala inriktning överlevde trots ett tryck för en återgång till mer marknadsingripanden och produktionsstyrning. Det blev dock möjligt att koppla en liten del av bidragen till produktionen. Reformprocessen komplicerades vidare av att Europaparlamentet för första gången fick ett direkt inflytande på GJP:s utformning (se Swinnen, 2015, för en närmare analys.)

GJP har i stort sett reformerats kontinuerligt sedan början av 1990-talet. Processen har inneburit att bördan att stödja jordbruket har överförts från konsumenterna till skattebetalarna och att stödet har riktats mot producenterna snarare än mot

produktionen. Således har det handlat om att ändra formen på transfereringen till bönderna snarare än om att sänka själva *nivån* på transfereringarna. Stöden har dock sjunkit med tiden, främst genom att de aktuella beloppen har urholkats av inflationen. Dessutom sänktes anslaget till jordbruket i EU:s budget i den senaste budgetrevideringen (2013). Jordbruket svarar dock fortfarande för 37 procent av EU:s samtliga utgifter. Gårdsstödet (inklusive andra utgifter i pelare 1) svarar ensamt för 27 procent och är därmed den mest kostsamma enskilda posten i EU:s budget.

Som framgår av presentationen ovan utövade WTO ett starkt inflytande på GJP:s utveckling, men med vissa skillnader. Medan MacSharry-reformen kan beskrivas som en *reaktiv* anpassning till de krav som ställdes i Uruguayrundan, var frikopplingsreformen snarare en *proaktiv* anpassning till de krav EU förväntade sig skulle komma från WTO i framtiden. Utöver de internationella påtryckningarna influerades GJP-reformerna även av försök att öka politikens annars svaga legitimitet. Att GJP främst gynnar stora producenter blev mer synligt när höga priser, vilka mest hade gynnat storproducenter, ersattes med höga direkta betalningar till samma producenter. Inledningsvis kunde de nya arealbidragen ses som kompensation för sänkta priser. Efter ett tag kunde dock bidragen inte längre betraktas på detta sätt, eftersom dessa hade erbjudits både de nya medlemsstaterna och de producenter som tillträdde efter det att priserna hade sänkts. Förändringarna har handlat om begränsningar av stora utbetalningar, utjämning av bidragen mellan regioner inom samma land, en viss utjämning mellan länderna samt försök att framställa gårdsstöden som en ersättning för miljötjänster. Tvärvillkoren och förgröningen – som är krångliga och otympliga sätt att nå miljöförbättringar på – får ses i detta perspektiv.

Trots ambitioner om förenklingar har GJP blivit alltmer komplicerad. Vidare har den blivit åternationaliserad såtillvida att alltfler beslut om politikens detaljutformning har lämnats till nationella politikers diskretion. Rabinowicz (2016) hävdar att detta är en logisk konsekvens av att det egentligen är omöjligt att driva en gemensam jordbrukspolitik. Det finns en stor variation inom EU avseende medlemsstaternas förutsättningar och preferenser, samtidigt som det är otänkbart (inte minst av fördragsskäl) att avskaffa politiken. Nya reformförslag diskuteras inför den kommande långtidsbudgeten men analysen av dessa förslag faller utanför ramen för denna rapport.

3.4 Sverige i EU

Sverige anslöt sig till EU med en mycket kritisk inställning till GJP. De övergripande målen för jordbruks- och livsmedelspolitiken formulerades av riksdagen 1998 och är fortfarande giltiga (Ds 2018:10). Den viktigaste målsättningen är marknadsorientering av GJP och utfasning/reduktion av generella arealbidrag samt överföring av de kvarvarande resurserna till riktade stöd. Den kritiska inställningen till GJP är vidare tydlig i analyserna av det svenska agerandet under reformerna av GJP. Se till exempel Schwaag Serger (2001) och

Elgström och Rosén Sundström (2016) för analyser av förhandlingarna kring "Agenda 2000" respektive det senaste reformbeslutet år 2013. I korthet kan den svenska hållningen beskrivas som principstyrd snarare än egennyttoorienterad, även om man beaktar att Sverige som nettobetalare har ett långsiktigt intresse av att minska budgeten. Sverige ställde sig exempelvis bakom avvecklingen av mjölkkvoterna, trots att man inte kan hävdas vara en effektiv mjölkproducent och därmed förväntades förlora snarare än vinna på beslutet.

En fråga som kan ställas är om Sveriges avvikande och radikala inställning till GJP har satt några spår i politikens utveckling. På det övergripande planet har GJP i vissa avseenden utvecklats i den enligt Sverige önskvärda riktningen: marknadsorienteringen har ökat och stödet till jordbruket har blivit lite lägre. Det är dock inte troligt att Sverige har haft något större inflytande på denna långsiktiga utvecklingsprocess. I synnerhet under de första medlemskapsåren ledde Sveriges "jordbruksradikalism" till att landet blev isolerat. Med tiden har man dock närmat sig mittfåran (Elgström & Rosén Sundström, op. cit.). När det gäller Sveriges andra viktiga önskemål – överföring av medel från generella stöd i pelare 1 till riktade miljöstöd i pelare 2 – har man varit mindre lyckosam. I stället blev det förgröning som Sverige var tveksam till. Vidare innebar det senaste reformbeslutet (2013) att utgifterna för pelare 2 reducerades procentuellt sett mer än för pelare 1 samt att det blev möjligt att, i viss mån, flytta medel mellan pelarna åt båda hållen. Tidigare var endast överföring till pelare 2 tillåten.

Analyserar man anslutningsvillkoren för Sverige kan följande noteras. Den areal som togs ur drift under omställningen i samband med reformen fick komma tillbaka och erhålla stöd. Sverige och Finland fick rätt att betala "nordligt stöd" (*Nordic Aid*), ett nationellt stöd till jordbruket norr om 62:a breddgraden. Sverige, Finland och Österrike kompenserades i anslutningsfördragen för ett magert utfall av stöd inom nuvarande pelare 1 genom att mer pengar fick betalas ut i pelare 2. En stor del av pengarna gick dessutom till regioner som antogs ha svårt att klara anpassningen till EU:s pris- och bidragsnivåer (Rabinowicz & Bolin, 1998).

En viss omsvängning har under senare år skett i den svenska inställningen till jordbrukssektorn. Fram till 2016 har Sveriges fokus i jordbrukspolitiken, inom den ram för nationell diskretion som GJP medger, legat på jordbrukets miljöaspekter. Sedan dess har det svenska intresset för att stimulera den inhemska produktionen ökat, troligtvis till följd av sjunkande självförsörjningsgrad för livsmedel (jämför kapitel 5). Den livsmedelsstrategi som antogs 2017 har som mål att öka livsmedelsproduktionen i Sverige, bland annat genom satsningar på innovationer och marknadsföring.

3.5 Jordbrukspolitik i Finland och Norge

Eftersom utvecklingen i Finland och Norge används som jämförelse kan det vara lämpligt att ge en kortfattad presentation av dessa länders politik. Vid

tidpunkten för inträdet var stödet till jordbruket i Norge högre än i såväl Sverige som Finland och mycket högre än i EU. Om man mäter stödet med hjälp av det så kallade PSE-talet – det vill säga som andelen av samtliga transfereringar i jordbrukets bruttoproduktionsvärde – låg detta tal på 77 procent för Norge och 71 procent för Finland, medan Sverige låg på 59 procent och EU i dess helhet på 49 procent.

Norge har numera (2016) den högsta stödnivån i världen av de länder som ingår i OECD:s mätning. Den höga stödnivån är ett resultat inte bara av geografin (det vill säga de höga produktionskostnaderna) utan även av den politiska viljan att låta dessa kostnader slå igenom i form av höga konsumentpriser och höga offentliga utgifter för subventioner till jordbruket. Den snabba strukturutvecklingen i jordbruket på 1950- och 60-talen, med dess regionala konsekvenser i synnerhet för norra Sverige, skulle aldrig ha accepterats i Norge. Alltför stora växlar kan således inte dras på en analys av utvecklingen i Norge efter 1995.

I såväl Norge som Finland var jordbrukspolitiken regionalt differentierad och innehöll dessutom socialpolitiska inslag, såtillvida att stödet också var starkt differentierat efter företagens storlek. De mindre företagen erhöll proportionellt sett mer per hektar eller djurenhet. En liknande politik förekom i Sverige endast i liten utsträckning. Det så kallade småbrukarstödet avskaffades på 1960-talet. Stödet till jordbruket är fortfarande beroende av företagets storlek i Norge. Det nationella stödet (nordliga stödet), som enligt anslutningsfördraget betalas i Finland, (jämför avsnitt 3.4), är däremot inte differentierat efter storleken på företaget.

Det finska jordbruket var vid tidpunkten för inträdet mycket småskaligt, vilket bidrog till de höga produktionskostnaderna. Strukturen på det finska jordbruket – som var relativt sett mer fördelaktig före andra världskriget – påverkades mycket negativt av tillkomsten av de många, icke-bärkraftiga småjordbruk som skapades för att ta hand om flyktingar från Karelen (som Finland förlorade till Ryssland efter andra världskriget). Utan det nordliga stödet skulle det finska jordbruket ha svårt att klara sig i EU. Stödet är mycket omfattande – ungefär tio gånger så stort som den svenska motsvarigheten – och elaborerat. Finland har i praktiken tillåtit att ha sin egen jordbrukspolitik ovanpå den gemensamma jordbrukspolitiken (Kettunen, 1996). Med tiden har dock vissa förändringar skett, bland annat när det gäller utbetalningar till de södra delarna av Finland (för en närmare beskrivning se Niemi & Väre, 2018). För såväl Sverige som Finland gäller det att stöden betalas ut på villkor att man inte expanderar produktionen.

Jordbruksområdet har omfattats av GATT-regelverket ända sedan avtalets tillkomst 1947. Undantagen när det gällde exportsubventioner och gränsskydd var dock så många att jordbrukets status ironiskt beskrevs som att det befann sig ”innanför GATT men utanför reglerna”. Flera misslyckade försök till liberalisering av jordbrukshandeln gjordes under 1960- och 70-talen. När Uruguayrundan startade 1986 var dock förhållandena inom jordbrukshandeln så kaotiska med subventionskrig, rekordlåga prisnivåer och stora lager att det blev uppenbart för de tunga aktörerna, EU och USA, att en förändring var nödvändig.

Efter att först ha misslyckats att nå en uppgörelse 1990, skrevs WTO-avtalet under 1994.⁵ Nyckeln till framgången var en kompromiss mellan EU och USA, det så kallade Blair House-avtalet. Avtalet omfattade tre kategorier av åtaganden: 1. gränsskydd, 2. exportsubventioner samt 3. internt stöd. När det gäller gränsskydd skulle alla icke-tariffära handelshinder, exempelvis variabla införselavgifter, omvandlas till bundna tullar baserat på skillnaden mellan de interna och externa priserna under åren 1986–88 (så kallad tariffiering). Alla tullar skulle reduceras med i genomsnitt 36 procent (dock lägst 15 procent) under en sexårsperiod. Den kvantitet av varor som importerades under basperioden fick inte minska, det vill säga det dåvarande marknadstillträdet (*current access*) skulle garanteras. Utgifterna för exportstöd skulle minska med 36 procent och subventionerade kvantiteter med 21 procent jämfört med genomsnittet för basperioden 1986–90.

Internstöd placerades i ”boxar” utifrån hur de påverkade handel och produktion. Den ”gröna boxen” bestod av icke handelsstörande stöd och undantogs från neddragningar. Detta gällde även den ”blå boxen”, där direktstöd som betalades ut inom ramen för särskilda produktionsbegränsningsprogram räknades in. Som ett resultat av Blair House-avtalet hade EU lyckats att placera de nyligen införda bidragen i den blå boxen. Övriga stöd (”gula boxen”) skulle reduceras med 20 procent. Neddragningskravet avsåg det totala stödbeloppet och inte enskilda varor.

Konstruktionen med den blå boxen var ett sine qua non-villkor för att rundan skulle lyckas. EU kunde därmed uppfylla kravet på stödsänkningar utan att stödet till jordbruket behövde sänkas särskilt mycket, vilket var en viktig faktor bakom MacSharry-reformen från 1992. De lägre priserna

⁵ WTO bildades samtidigt och inkluderar GATT.

minskade betydelsen av gränsskydd och exportsubventioner samtidigt som de kompensatoriska arealstöden ”trollades bort” ur åtagandet.

Generellt sett ledde sänkningarna inte till stora minskningar av tullskyddet hos de länder som skrev under avtalet. Detta berodde på att världsmarknadspriserna var mycket låga under basperioden. Sänkningarna gjordes därför från en mycket hög nivå. De reformerade handelsreglerna betraktades dock som en stor framgång. Det fanns därför stora förhoppningar på fortsatta reformer i WTO, där riktiga liberaliseringar skulle starta. En ny WTO-runda startade mycket riktigt 2000. I slutet av 2015 kom WTO:s medlemsländer överens om att exportbidrag inte längre skulle få användas. Vissa länder fick några år på sig att fasa ut bidragen, men för EU gällde förbudet redan från 2016. Att EU gick med på avskaffandet av exportsubventionerna berodde på att de successiva reformerna anpassade EU:s prisnivå till världsmarknaden vilket gjorde subventionerna överflödiga. Bortsett från avskaffandet av exportsubventioner har man ännu inte lyckats att nå några framgångar och förhandlingar pågår, formellt sett, fortfarande.

Sverige deltog i WTO-förhandlingarna parallellt med förhandlingarna med EU. När det gällde tariffiering lade man sig nära EU för att underlätta medlemskapsförhandlingarna. I händelse av att Sverige blev medlem skulle EU annars behöva betala en kompensation till Sveriges handelspartners, vilket man ville undvika. Bindningslistan lämnades till WTO. I avsnitt 6.1 presenteras dessa bindningar och jämförs med nivån i EU, för att möjliggöra en analys av deras tänkbara effekter på den svenska marknaden vid ett fortsatt EU-utanförskap efter 1995.

3.6 Sammanfattning och avslutande kommentarer

Den svenska jordbrukspolitiken skiljer sig tydligt både från politiken i de andra nordiska länderna och i EU. De främsta skillnader som kan identifieras är att andra hänsyn än bara producenternas inkomster har påverkat politikens utformning; att synen på strukturomvandlingen inom jordbruket har varit positiv; samt att valet av jordbrukspolitiska styrmedel inte har styrts av socialpolitiska överväganden.

De industrialiserade ländernas jordbrukspolitik, i synnerhet det starka stödet till jordbruket, förklaras vanligtvis med hänvisningar till det kollektiva handlandets logik. Små grupper som jordbrukare har lätt att organisera sig på grund av starka selektiva incitament och är därför mer framgångsrika i att främja sina intressen, jämfört med grupper som konsumenter och skattebetalare, där det inte lönar sig för den enskilde att agera för den stora gruppens räkning.

De svenska lantbrukarna är onekligen välorganiserade men de omsvängningar som har präglat den svenska politiken kan knappast förklaras av variationer i organisatorisk förmåga. I stället verkar de viktigaste bestämningsfaktorerna vara förändringar i alternativkostnaden för de resurser som binds i sektorn, främst arbetskraft, samt synen på sektorns betydelse när det gäller att tillhandahålla samhällsnyttor som beredskap, livsmedelssäkerhet och miljövänlighet.

Vidare är det svårt att förstå den svenska jordbrukspolitikens utformning utan att relatera den till svensk närings- och socialpolitik. Den svenska näringspolitiken har alltid bejakat strukturuomvandlingen i ekonomin. Inställningen till strukturuomvandlingen i jordbruket är helt enkelt en förlängning av samma syn. Uppfattningen att jordbruket är en väsentligt annorlunda verksamhet än all annan ekonomisk aktivitet i samhället har aldrig fått fotfäste i Sverige. På samma sätt har sektorpolitik inte använts för att substituera för socialpolitiska insatser, utbildning eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder, om det så gäller jordbruket eller andra delar av samhällsekonomin.

4 Utvecklingen i jordbruket efter anslutningen – ett historiskt perspektiv

Eftersom åren direkt före inträdet i EU knappast kan ses som representativa, omfattar analysen i mån av datatillgång även tidigare perioder. När det gäller jordbruket belyses utveckling av produktion (totalt och viktigaste produkter), konsumtion, jordbrukarinkomster, faktorproduktivitet och handel (export/import) med livsmedel. Dessutom inkluderas utvecklingen av statsutgifter för jordbruket, med en uppdelning i nationella medel och EU-medel. Utvecklingen av livsmedelspriser och livsmedelskonsumtion belyses i avsnitt 4.6, och den utveckling som har ägt rum inom den tidigare hemmaorienterade lantbrukarkooperationen belyses i avsnitt 4.7.

Analysen av Sverige bygger på underlagsrapporten till konkurrenskraftsutredningen av Manevska-Tasevska och Rabinowicz (2014) som sträcker sig från 1990 till 2012 (det vill säga de första 17 åren) samt en OECD-rapport (2018) som täcker åren 1995–2016. I den första källan görs också jämförelser med ett antal andra EU-länder. När data är tillgängliga görs även jämförelser med Finland och Norge.

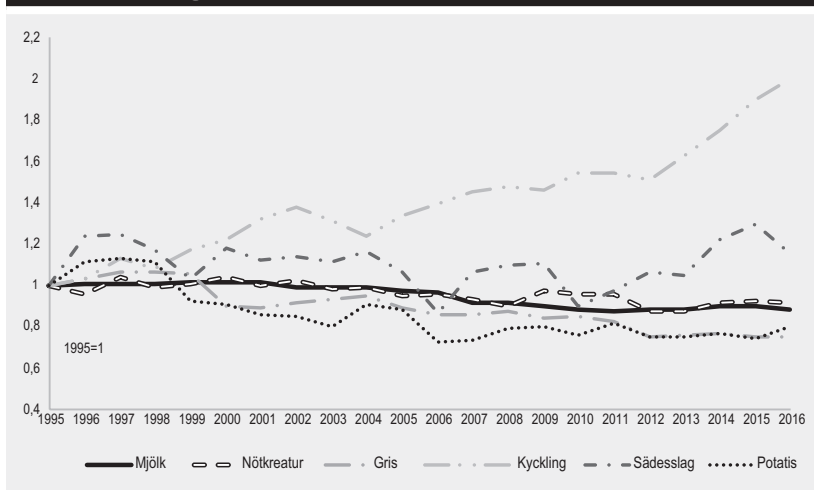
4.1 Utvecklingen av priserna och jordbruksproduktionen

Producentprisindex sjönk i början av 1990-talet till följd av reformen 1990 samt på grund av ytterligare sänkningar som genomfördes som en förberedelse inför EU-inträdet. Efter inträdet har priserna fortsatt att sjunka och var år 2000 cirka 10 procent lägre än 1995.

Under perioden 1990–1995 sjönk såväl vegetabilie- som animalieproduktionen med 4 respektive 3 procent. De första fem åren i EU stabiliserades produktionen, och under de nästkommande åtta åren ökade vegetabilieproduktionen med 9 procent och animalieproduktionen med 2 procent. Ökningen av vegetabilieproduktionen i Sverige under perioden 2005–2012 (9 procent) tillhör tillsammans med Danmarks (9 procent) och Finlands (8 procent) de högsta i EU. Utvecklingen av den svenska animalieproduktionen var relativt stabil eller på gränsen till stagnerande mellan 1990 och 2012.

Sett över hela perioden 1990–2016 ökade produktionsvärdet av jordbruksprodukter i fasta priser med 11,6 procent. Den ökning av den totala produktionen som har inträffat beror endast på ökad vegetabilieproduktion. Animalieproduktionen var oförändrad (OECD, 2018, Annex 2a). Därigenom har den totala produktionens sammansättning förändrats. Vegetabiliernas andel

Figur 2 Utveckling av produktion av viktiga jordbruksprodukter i Sverige 1995–2016



Källa: OECD (2018), s. 36.

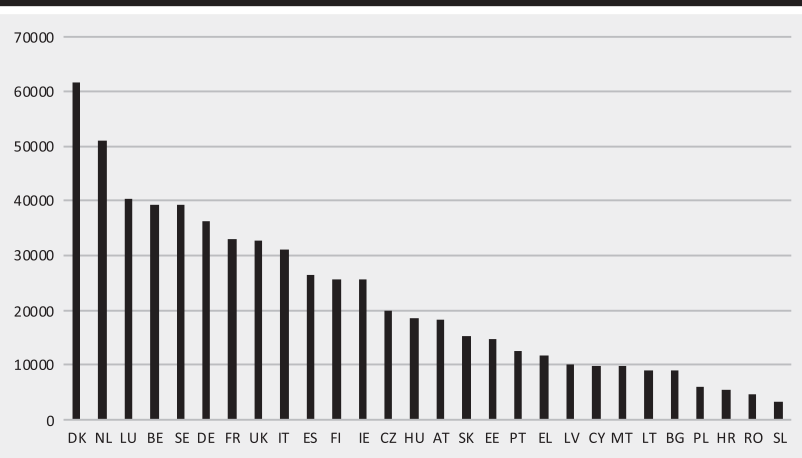
ökade från 44 till nära 50 procent. En stark ökning kunde noteras för grönsaker, trädgårdsprodukter och frukt, medan spannmålsproduktionen fluktuerade på årsbasis. På animaliesidan sjönk fläskproduktionen medan produktionen av fjäderfä ökade kraftigt. Produktionsutvecklingen avseende de viktigaste, tidigare prisreglerade, jordbruksprodukterna mellan 1995 och 2016 framgår av figur 2.

4.2 Utvecklingen av lantbrukarnas inkomster, lönsamhet och produktivitet

Mellan 1990 och 1995 sjönk realinkomsterna i jordbruket, medan en liten förbättring kunde ses under den nästkommande femårsperioden. Efter 1999 har emellertid de svenska jordbrukarnas inkomster börjat öka successivt: tillväxten var 2 procent 1995–2004 och 7 procent 2005–2012. Trots den snabba ökningen av inkomsterna i Sverige under den senare delen av perioden var dessa 2009 fortfarande betydligt lägre än i många andra EU länder. Bruttoförädlingsvärdet per årsarbetskraft (*Annual Work Unit*) i Sverige 2009 (2005 års prisnivå) var 14 300 euro. Detta kan jämföras med 20 700 euro i EU15 och 15 200 euro i EU25. (Hansen m.fl., 2011). De svenska lantbrukarnas relativa inkomster jämfört med kollegor i andra EU-länder har dock förbättrats väsentligt under de senaste åren och låg 2015 (senast tillgängliga uppgifter) en bra bit över EU-genomsnittet, i paritet med Belgien och högre än i Frankrike, se figur 3.

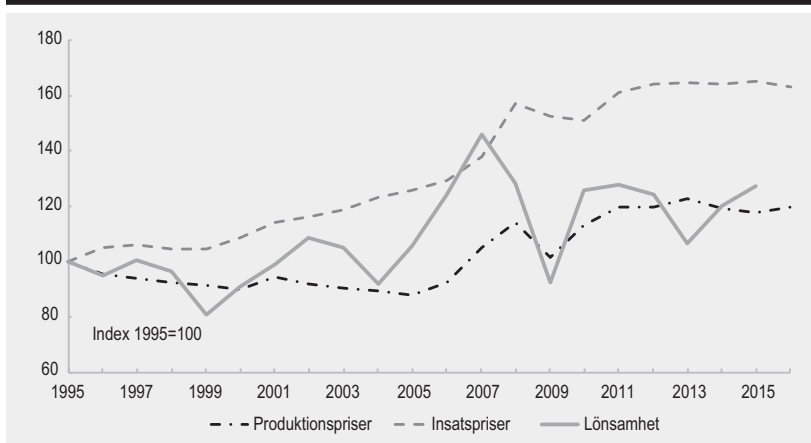
Uppgifterna om nettoförädlingsvärden i tabellen ovan beräknas av Europeiska kommissionen utifrån en gemensam databas för jordbruksföretag, FADN (Farm Accountancy Data Network). FADN baseras på ett, av EU fastställt, urval av företag som för svensk del omfattar 1 000 företag. Fokus ligger på större företag.

Figur 3 Nettoförädlingsvärde i jordbruket (FNVA) per årsarbetskraft i EU (AWU) 2015



Källa. GD AGRI EU-FADN.

Figur 4 Utveckling av producentpriserna, insatspriserna samt lönsamheten i det svenska jordbruket

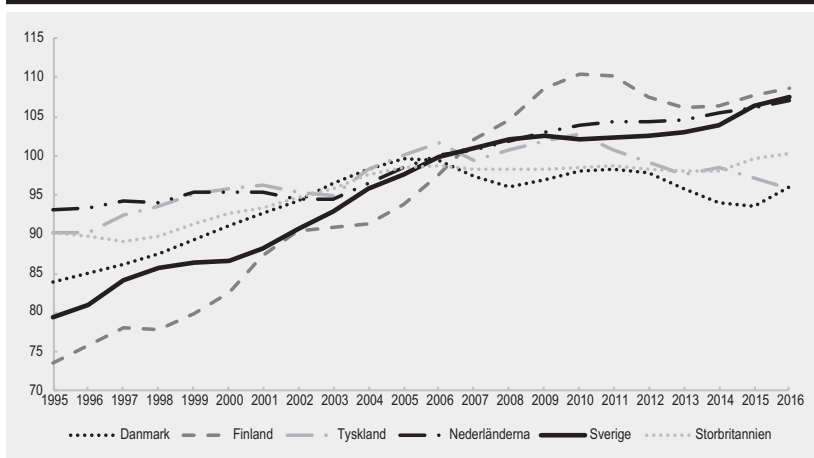


Källa: OECD (2018), s. 48.

Denna bild bekräftas också av OECD:s analyser, enligt vilka lönsamheten har varierat kraftigt under perioden 1995–2016 men ökat mot slutet av perioden, se figur 4. Utvecklingen av världsmarknadspriserna (jämför med figur 1) har påverkat denna utveckling.

Analysen av den totala faktorproduktiviteten (TFP) i Sverige och Finland i början av medlemskapstiden (Manevska-Tasevska & Rabinowicz, op. cit.), baserade på enskilda företagsdata (FADN), visar att Sverige och Finland var bland de länder

Figur 5 Utveckling av totala faktorproduktiviteten i Sverige och valda länder



Källa: OECD (2018).

som hade den lägsta totala faktorproduktiviteten i jämförelse med valda EU-länder. Dock var Sverige ett av de länder som uppvisade en hög genomsnittlig ökning av totalfaktorproduktiviteten. Den snabba tillväxten av TFP i Sverige berodde främst på en kraftig minskning av arbetsinsatsen. Från början av 1990-talet fram till 2005 minskade arbetskraftsansvändningen i Sverige med nästan 38 procent. Jämfört med de andra EU-länderna i studien hade Sverige den största arbetskraftsreduktionen även mellan 2005 och 2012, på 28 procent. Finland och Danmark låg på andra plats, med en minskning på 17 procent.

Figur 5 visar utvecklingen av TFP baserad på data på sektornivå för hela medlemskapstiden. Det svenska jordbruket i sin helhet uppvisar en snabb ökning av den totala faktorproduktiviteten jämfört med andra länder i EU, det vill säga produktionen växte snabbare än den totala användningen av produktionsfaktorerna. Även Finland uppvisar en mycket stark tillväxt av den totala faktorproduktiviteten.

4.3 Utvecklingen av konsumtionen, självförsörjningsgraden och handeln

Den totala konsumtionen av jordbruksprodukter i Sverige ökade efter inträdet dels på grund av lägre priser – vilket ledde till högre per capita-konsumtion (jämför avsnitt 4.4) – och dels på grund av en ökande befolkning. Under de tolv första åren ökade nötköttkonsumtionen med över 50 procent, fläskkonsumtionen med över 30 procent och kycklingkonsumtionen med över 100 procent. Samtidigt stagnerade eller sjönk produktionen av animalier något. Resultatet har varit en starkt sjunkande självförsörjningsgrad, i synnerhet när

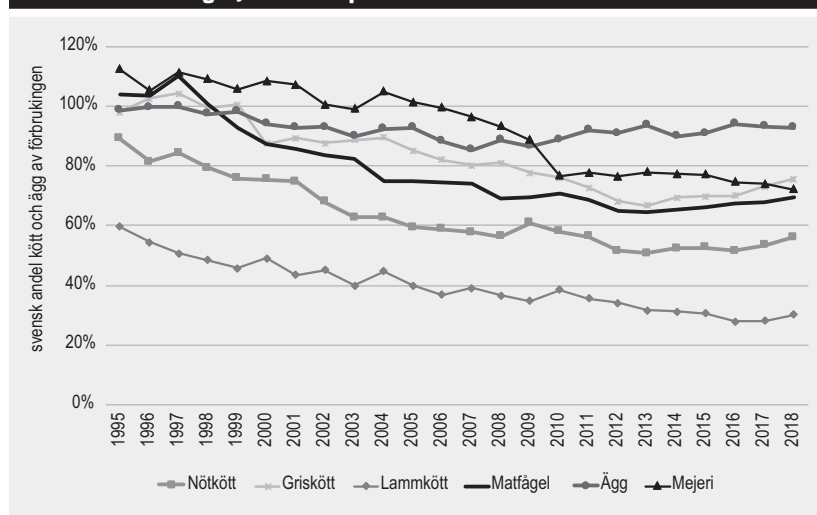
det gäller kött. Nedgången planar dock ut i början av 2010-talet och en liten uppgång kan noteras de senaste åren, se figur 6 nedan.

Även självförsörjningsgraden för mjölk har sjunkit och, till skillnad från kött, fortsatt att sjunka. Den svenska andelen av förbrukningen ligger nu på 72 procent. När det gäller ost är andelen bara 40 procent. Ser man på utvecklingen i Norge har självförsörjningsgraden, vilken är nära hundra procentig för nästan alla viktiga jordbruksprodukter, inte förändrats nämnvärt (NIBIO, 2018).

Sjunkande självförsörjningsgrad innebär givetvis att importen av produkterna i fråga har ökat. Detta har även varit fallet för hela jordbrukssektorn. Importen har ökat snabbare än exporten och sektorns handelsbalans har försämrats kontinuerligt, se figur 7. Under 2018 uppgick importen till 158 miljarder kronor och exporten till 92 miljarder kronor vilket ger en negativ handelsbalans på 66 miljarder kronor. En mycket stor del av importökningen avser dock produkter som inte kan produceras i Sverige. När det gäller den svenska exporten, som också har ökat snabbt, har försäljning av högförädlade livsmedel stått för en betydande del.

Det bör dock noteras att siffrorna ovan i viss mån ger en skev bild av Sveriges handelsutbyte med omvärlden. Både importen och exporten höjs upp av fisk (främst lax) från Norge som reexporteras, det vill säga säljs vidare utan någon form av bearbetning, till skillnad från till exempel kaffe där en del av importen exporteras efter rostning med mera. När det gäller exporten uppskattar

Figur 6 Andelen av konsumtion som utgörs av inhemsk produktion av viktiga jordbruksprodukter



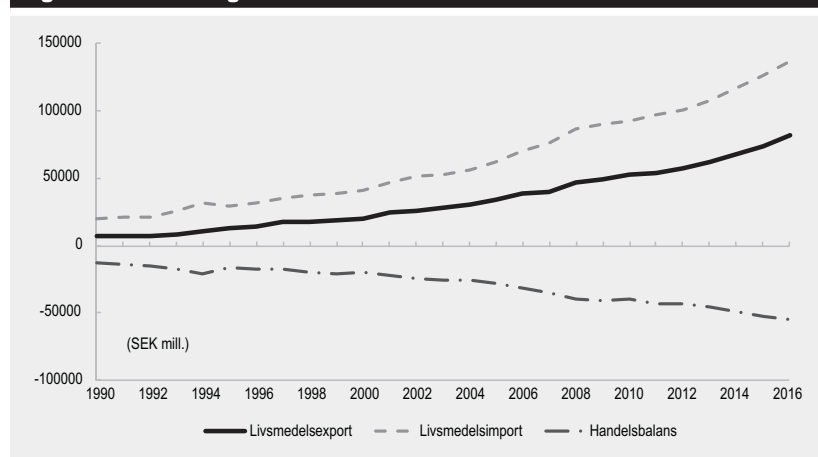
Källa: Jordbruksverket, Marknadsbalanser för kött, mjölk och ägg.

Jordbruksverket (2018a) den export som kan betraktas som reexport till nära 41 miljarder (2018), vilket innebär att vidareexport svarar för 44 procent av Sveriges totala exportvärde för jordbruksprodukter och livsmedel.

Analysen visar att Sverige saknar komparativa fördelar när det gäller jordbruk. Indexet som mäter fördelarna ligger stabilt på 0,5, det vill säga långt under 1 som är ett riktmärke för förekomsten av fördelar.

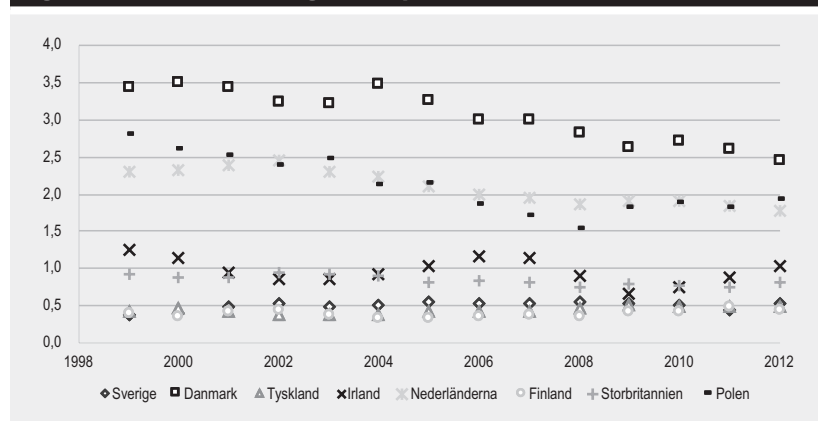
Även Finland har upplevt en sjunkande självförsörjningsgrad och en försämrad handelsbalans i handeln med livsmedel. Importen har ökat kraftigt, i synnerhet efter 2000. På senare år omfattar importen, utöver frukt, grönsaker och ost med

Figur 7 Utveckling av handelsbalansen



Källa: OECD (2018).

Figur 8 Index över Sveriges komparativa fördelar



Källa: Manevska-Tasevska & Rabinowicz (2014).

mera, även produkter där produktionen tidigare har dominerats av inhemska tillverkare såsom kött, mjölkprodukter och fisk. Till skillnad från i Sverige har den finska exporten ökat mycket långsammare och mer eller mindre stagnerat efter 2010. Finland har av tradition haft en stark export till Ryssland. Denna har sjunkit till en dryg fjärdedel på grund av det ryska embargoet mot EU (Niemi & Väre, 2018).

4.4 Struktumvandlingen och markprisernas utveckling

En analys av struktumvandlingen i jordbruket och jämförelser mellan länder försvåras av olikheter/ändringar i definitioner, exempelvis om de minsta företagen inkluderas eller exkluderas. Därför jämförs endast förändringar över tiden.

I Sverige har det genomsnittliga jordbruksföretaget ökat i storlek från 30,9 hektar 1994 till 41 hektar 2016, det vill säga med 32 procent. På grund av förändringar i lantbruksregister är dock storleksuppgifterna för de båda åren inte helt jämförbara, varför den faktiska ökningen ligger lite högre. Under perioden 1974–1994 var ökningen 40 procent. I Finland har företag som erhåller jordbruksstöd blivit nästan dubbelt så stora under tiden från inträdet till 2016, vilket är en betydligt snabbare ökning än under den föregående tjugoförårsperioden. Också de norska jordbruksföretagen har snabbt storleksrationaliserats mellan 1999 och 2017. Det genomsnittliga företaget har ökat sitt innehav av jordbruksmark med 66 procent. Även med reservation för osäkerhet i datamaterialet, kan man konstatera att struktumvandlingen i Sverige inte har gått snabbare efter EU-inträdet. Vidare var utvecklingen betydligt långsammare än i både Finland och Norge.

Priset på åkermark i Sverige sjönk något i början på 1990-talet efter reformbeslutet 1990, men stabiliserades sedan fram till inträdet. Sedan Sverige blev medlem i EU har priset sjudubblats. Priset på betesmark har stigit i ungefär samma takt. Även arrendeprierna har ökat. Mellan åren 1995 och 2011 fördubblades det genomsnittliga priset för att arrendera mark i Sverige. Efter år 2011 har arrendeprisnivån på riksnivå varit något stigande till och med år 2018, (Jordbruksverket, 2018b).

Nilsson och Johansson (2013) har analyserat vilka faktorer som påverkar markpriser och finner att stödet kapitaliseras i markvärden.⁶ Denna effekt är dock starkast för regioner med låga markpriser. Var marken är lokaliserad har också stor betydelse för prisbildningen. I en annan analys av Karlsson och Nilsson (2014) visade sig priserna på små och medelstora fastigheter inte vara påverkade av gårdsstöden utan bestämdes av hur attraktiv fastigheten var ur

⁶ Jordbruksmark, en nödvändig resurs för att kunna bedriva produktion, finns i en begränsad mängd. Om lönsamheten ökar genom högre subventioner är de producenter som vill expandera sin produktion beredda att betala mer för att köpa mark och markens pris ökar. Detta gynnar de befintliga markägarna som får en ökad förmögenhet, det vill säga subventionerna kapitaliseras i markvärden.

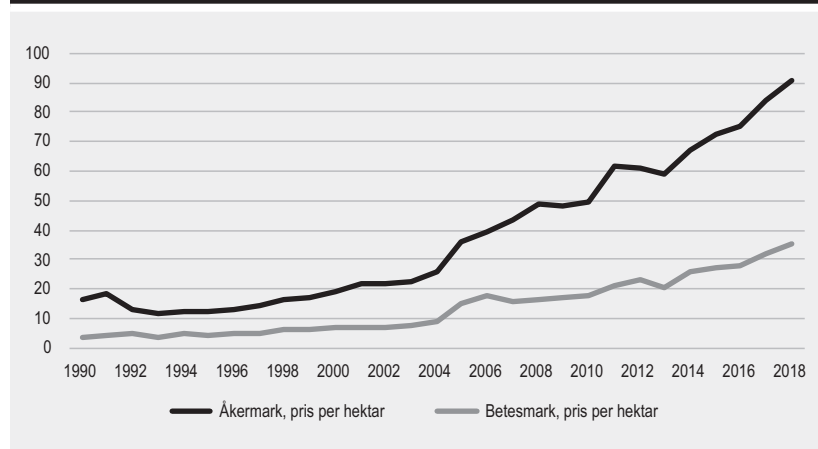
bosättningssynpunkt samt avståndet till urbana miljöer. Båda undersökningarna bygger på data från 2007–2008 och fångar således inte utvecklingen under hela medlemskapsperioden.

Att det har skett en stark kapitalisering av stödet i markvärden är tydligt, även om andra faktorer också har påverkat prisbilden. Prisstegringen på jordbruksfastigheter har varit betydligt snabbare än ökningen av fastighetspriserna för småhus, fritidshus respektive hyresfastigheter, där prisstegringen har motsvarat ungefär en fyrdubbling. Eftersom SCB inte producerar ett index som mäter prisutvecklingen av skogsfastigheter är det svårt att göra exakta jämförelser med skogsbruket. Under de senaste tio åren har priserna på skogsfastigheter enligt LRF konsult ökat med cirka 20 procent, vilket är betydligt långsammare än ökningen av jordbruksfastighetspriserna under samma period. Slutligen kan det påpekas att en fördubbling av arrendavgifterna inte kan förklaras på annat sätt än som en effekt av jordbruksstödet.

I Finland sjönk priset på åkermarken kraftigt i början av 1990-talet på grund av oron för konsekvenserna av ett eventuellt EU-medlemskap. Under de första 15 åren av medlemskapet steg priset från 3 000 euro till 7 000 euro i genomsnitt för hela landet (Niemi & Ahlstedt, 2010). Fram till 2016 har priset stigit till 9 150 euro.

Man kan konstatera att markpriserna i både Finland och Sverige har stigit efter EU-inträdet. Den svenska ökningen har dock varit mycket kraftigare. Den norska marknaden för mark är mycket hårt reglerad, varför jämförelser med Norge blir lite tveksamma.

Figur 9 Utvecklingen av priser för åker- respektive betesmark, tkr/ha



Källa: Statistiska meddelanden: Jo38 SM 1801.

4.5 Utvecklingen av budgetutgifterna

Under den innevarande budgetperioden, 2014–2020, allokeras 1 197 miljoner euro i genomsnitt per år från EU:s gemensama jordbruksbudget till Sverige. Beloppet fördelar sig på 948 miljoner för utgifter i pelare 1 och 249 miljoner för utgifter i pelare 2. Beloppet motsvarar 1,7 procent av budgeten. Finland erhåller 1,5 procent av budgeten (Niemi & Väre, 2018).

De totala utgifterna för jordbruket i Sverige är större än de ovan angivna siffrorna på grund av kravet på medfinansiering av satsningar i pelare 2 (jämför kapitel 10). Sammanlagt motsvarar de totala utgifterna i pelare 2 cirka 5,4 miljarder kronor om året (i snitt för nuvarande programperioden). Utgifter som hänför sig till pelare 1 (inklusive nationellt stöd till norra Sverige, nordliga stödet) uppgick 2016 till 6,9 miljarder, vilket tillsammans blir omkring 12,3 miljarder. Detta är en betydande ökning jämfört med tiden före EU-inträdet. Eftersom perioden 1991–1994 präglades av såväl omställning som förberedelser inför medlemskapet, är det rimligare att jämföra statsutgifterna för perioden 1989–1990. I genomsnitt uppgick de totala utgifterna för jordbruket i nominella termer då till cirka 3,7 miljarder kronor per år.

Jordbruket har under tiden i EU kännetecknats av en mycket hög subventionsgrad. Samtliga subventioner, det vill säga inklusive miljöersättningarna, har varit högre än jordbrukets förädlingsvärde till baspris enligt svenska nationalräkenskaper. Jämförande analyser baserade på företagsdata enligt det gemensamma företagsdatasystemet, FADN, som inte innehåller samtliga subventioner, visar att subventionerna i Sverige motsvarar 66 procent av nettoförädlingsvärdet. Detta är en högre andel än för genomsnittet i EU (39 procent) men betydligt lägre än motsvarande siffra för Finland (158 procent) (Niemi & Väre, 2018).

När man jämför utgifterna för jordbruket i statsbudgeten över tiden bör det hållas i minnet att detta inte är det totala stödet till jordbruket från samhället, eftersom även konsumenterna bidrar genom att betala högre priser. Detta är i synnerhet viktigt när stödet läggs om från en konsumentfinansierad till en skattefinansierad politik.

4.6 Konsumenterna och livsmedelsutbudet

Till skillnad från Finland – där producentpriserna sjönk mellan 40 och 50 procent efter inträdet, vilket gav en tydlig effekt i konsumentledet – är spåren efter inträdet inte lika enkla att identifiera i Sverige. Vissa effekter har vidare inträffat i förväg eftersom producentpriserna sänktes som en del av förberedelserna inför medlemskapet. Dessutom sänktes priserna redan tidigare i samband med reformen 1990. Enligt Jordbruksverket (2011:44), som har analyserat konsumentprisutvecklingen under de första 15 åren av medlemskapet, finns det ett brott i prisserierna vid tiden för EU-inträdet. Eftersom matmomsen sänktes kort därefter kan man dock inte säga om brottet berodde på EU eller momssänkningen. Priserna på olika produkter påverkades olika vid inträdet

beroende på skillnader i regleringar och gränsskyddet mellan Sverige och EU. För de produkter som tidigare har varit föremål för jordbruksprisreglering i Sverige har priserna, med undantag för socker, blivit lägre. Andra varor, på vilka Sverige hade låga eller inga tullar, (exempelvis ris och bananer), har i stället ökat i pris.

I mitten av 1980-talet var de svenska livsmedelspriserna 60 procent högre än den genomsnittliga prisnivån i dåvarande EU (Lipsey & Swedenborg, 1993), vilket flitigt uppmärksammades i den jordbrukspolitiska debatten i Sverige och troligtvis var en bidragande faktor bakom den svenska reformen 1990. Lipsey och Swedenborg förklarade livsmedelsprisskillnaderna mellan OECD-länderna med a) nivån på gränsskyddet på jordbruksprodukter, b) mervärdesskatten och c) inkomstnivån, där den senare variabeln fungerade som ett mått på kostnader i distributionskedjan. De svenska priserna låg 2016 drygt 20 procent över genomsnittet för EU. De finska priserna låg några procentenheter lägre. De norska priserna däremot var mer än 60 procent högre än EU-snittet. De lägsta prisnivåerna återfanns i Lettland, Estland och Kroatien, men även i Spanien och Storbritannien låg priserna under snittet.

De varor som uppvisar stora ökningsar av per capita-konsumtionen i Sverige är kött och ost. Den sammanlagda köttkonsumtionen ökade mellan 1994 och 2013 med 29 procent till 88 kg. Nötköttkonsumtionen ökade med 40 procent medan konsumtionen av fjäderfäkött fördubblades. Under de senare åren (fram till 2017) har dock konsumtionen av nötkött sjunkit medan konsumtionen av fjäderfäkött har fortsatt att öka. I Sverige sammanfaller den starka uppgången med prisfall på nötkött, där priserna började falla redan i början av 1990-talet. Uppgången började plana ut redan 2003 när priserna började stiga igen.

Den norska konsumtionen av nötkött ligger idag på samma nivå som i början av 1990-talet, cirka 20 kg. Inte heller har den norska konsumtionen av fläsk eller färskött ändrats. Norrmännen konsumerar däremot nu 15 kg mer kycklingkött än 1990 (NIBIO, 2018). Läger man ihop alla köttslag blir den totala konsumtionen omkring 70 kg, vilket är lägre än i Sverige och Finland.

Även i Finland har köttkonsumtionen ökat stadigt och uppgår numera till 81 kg per capita. Den starka uppgången beror dock på ökad konsumtion av kyckling. Nötköttkonsumtionen har inte ökat. Den avmattning och senare även minskning av köttkonsumtionen som kan observeras i Sverige saknar motsvarighet i Finland. Köttkonsumtionen där har ökat stadigt.

Den svenska konsumtionen av ost har ökat sedan inträdet till 19,2 kg per person och år, samtidigt som självförsörjningsgraden har sjunkit till 40 procent. Även i Finland har konsumtionen av ost ökat. I Finland konsumeras det nästan 26 kg ost per capita. Även där har andelen importerad ost stigit kraftigt. Den norska konsumtionen av ost ligger på ungefär samma nivå som i Sverige. Norge hade

tidigare ett överskott av ost som dock har försvunnit i takt med anpassningen till WTO-reglerna, det vill säga borttagandet av exportsubventioner.

Också bredden på utbudet har ökat påtagligt. Detta gäller i synnerhet ost. Sveriges näst största ostimportör hade cirka 50 ostsorter i sitt sortiment före inträdet i EU. Företagets utbud inkluderar nu mellan 650 och 700 olika ostar.⁷

4.7 Utvecklingen i livsmedelsindustrin efter anslutningen

Som tidigare påpekats omfattade prisregleringen före EU-inträdet även primärförädlingen. I praktiken innebär detta att livsmedelsindustrin i prisförhandlingarna fick kompensation i efterhand för uppvisade kostnadsökningar. Förädlingsindustrin hade dessutom en aktiv roll i att effektuera prisregleringen, exempelvis genom att ta hand om exporten av överskotten. När det gällde mjölken omfattade regleringen också ett system för intern lönsamhetsutjämning. Eftersom priserna på mjölkprodukterna i förhandlingarna sattes i omvänd proportion mot efterfrågans priskänslighet, var den då ohotade konsumtionsmjölken dyr och smöret billigt i förhållande till sina respektive produktionskostnader. För att utjämna lönsamhetsskillnader mellan mejerier som berodde på produktionens sammansättning fanns det ett omfattande internt utjämningssystem.⁸ Denna interna utjämning avskaffades i samband med reformen men fick kvarstå i ett förenklat skick till 1994. Industrin var således van att samarbeta snarare än att konkurrera och lita till politiska snarare än kommersiella lösningar på uppkomna svårigheter. När ett vegetabiliskt gräddsstitut, kallad Ädelvisp, introducerades på marknaden lyckades mjölkbranschen få den belagd med en fördyrande avgift.

Den primära livsmedelsförädlingen hade traditionellt dominerats av producentkooperationen. I början av 1990-talet svarade Kooperationen för 100 procent av mjölkinvägningen och för 60 procent av slakten. Analysen av utvecklingen inom primärförädlingen i Sverige efter EU-inträdet handlar därför i hög grad om Kooperationens förmåga att konkurrera på en större, konkurrensutsatt marknad. Den kooperativa dominansen, som är en internationell företeelse, kan förklaras av ett flertal faktorer (se exempelvis Staatz, 1987). De viktigaste är styrkeobalansen mellan producenten och den privata uppköparen, vilken uppstår på grund av skillnad i storlek och tillgång till information samt risken för opportunistiskt beteende från uppköparnas sida: lantbrukarnas tillgångar har en hög grad av specificitet medan utbudet på kort sikt är praktiskt taget oelastiskt. Ett ytterligare argument för ett kooperativt samarbete är möjligheterna till effektivitetsvinster vid en samordnad hantering.

I köttsektorn är kooperativens roll numera obetydlig. Förädlingen är decentraliserad jämfört med Finland och Danmark där de två störta

⁷ Wernerssons ost, personlig kontakt.

⁸ Den invägda mjölken innehåller cirka 3,5 procent fett så att sektorn som helhet inte kan avstå från att tillverka smör.

förädlingsföretagen har en marknadsandel på mer än 80 procent (Nilsson m.fl., 2012). Inträdet i EU utsatte den svenska köttförädlingen för ett hårt konkurrenstryck. Sjunkande fläskproduktion ledde till överkapacitet, vilket i sin tur ledde till försämrad förmåga att betala för råvaran. I sin tur resulterade detta i att flera producenter lämnade de kooperativa föreningarna, vilket försämrade situationen ytterligare (Nilsson & Lind, 2015). För att bättre kunna hantera trycket bildades 1999 Swedish Meats av Slakteriförbundet och ett antal slakteriföreningar. Den nya företagskonstruktionen lyckades dock inte att vända utvecklingen. År 2007 såldes slakteri- och förädlingsverksamheten till finska HK Roukatalo som efter försäljningen tog namnet HK Scan. Företaget är marknadsledande i Sverige. Konkurrenterna på marknaden är finska Atria och Danish Crown. Alla dessa kooperativ har gjort förvärv i Sverige under de senaste åren. Förutom de stora kooperativen finns det många förädlare i Sverige och det uppskattas att mer än hälften av aktörerna inom köttberedningsindustrin är små (Nilsson m.fl., 2012).

Som framgår av beskrivningen ovan har en stor del av den svenska köttförädlingsindustrin tagits över av utländska företag. Nilsson och Lind (2015) förklarar denna utveckling med den kooperativa ideologin, vilken hävdas ha försvårat anpassningsprocessen till de nya realiteterna. Enligt Lind (2011) berodde sammanbrottet för den kooperativa dominansen i den svenska köttindustrin på att medlemmarna intelängre ansåg att nyttan med medlemskapet översteg kostnaderna. Enligt Andersson och Thorstensson (2010) var den kooperativa slakteriindustrin inte rustad för den nya konkurrenssituationen, och vidare överskattade de kooperativa slakteriföretagen sin marknadskunskap och kostnadsstruktur. Av detta följde att anläggningsstrukturen var ineffektiv och kostsam. Författarna konstaterar vidare att utvecklingen inom informations- och transportteknologin har inneburit att företagen har kunnat verka på en större och därigenom allt mer välfungerande marknad. I kombination med att företagen har blivit större, har motiven till deläggande i ett kooperativt företag försvagats.

Mjölkmarknaden i Sverige innan EU-inträdet var fullständigt uppdelad. Mejerierna konkurrerade varken om leverantörerna eller om kunderna. Under senare år har det blivit allt vanligare att mjölkproducenter byter mejeriföretag av strategiska och ekonomiska skäl (Jordbruksverket, 2016).

År 1991 fanns det 14 mejeriföreningar i Sverige. Såväl föreningarna som deras anläggningar har blivit betydligt färre. Samtidigt har det totala antalet mejerianläggningar ökat på grund av tillkomsten av ett stort antal minimejerier (se nedan). De tre största föreningarna (Arla Foods, Skånemejerier och Norrmejerier) svarar tillsammans för 93 procent av mjölkinvägningen i Sverige (Jordbruksverket, 2016). Av dessa är endast ett (Norrmejerier som är det minsta) ett nationellt mejerikooperativ. Skånemejerier ingår sedan sommaren 2012 i Groupe Lactalis. Arla Foods, som fullständigt dominerar, bildades 2010 genom

att det svenska mjölkkooperativet Arla fusionerade med danska MD Foods. Ytterligare fusioner/företagsköp följde och Arla har numera medlemmar i sju länder, av vilka endast en fjärdedel finns i Sverige. Arla är ett av världens största mejeriföretag.

Jørgensen med flera (2008) analyserar produktivitetsutvecklingen inom livsmedelsindustrin. Underlaget omfattar endast data till 2002, och analysen visar således anpassningen under den första perioden. Produktiviteten har ökat i de branscher som redan tidigare var konkurrensutsatta. Produktiviteten har däremot minskat i branscher som var skyddade innan inträdet. Resultaten kan förefalla förvånande men verkar stämma med den utveckling som beskrevs ovan – i synnerhet när det gäller slakterierna – där företag på grund av fallande volym har blivit sittande med mer kapital än vad de har bruk för och på så sätt fått en lägre produktivitet. Den konkurrensutsatta livsmedelsindustrin har däremot kunnat expandera sin produktion, som exportutvecklingen visar, och har därför kunnat öka sin produktivitet.

Inträdet i EU har kraftigt påverkat den kooperativa primärförädlingen i Sverige. Utvecklingen har dock varit helt olika i de två sektorerna mjölk och kött. Medan den kooperativa köttförädlingen helt har tagits över av utländska företag, har Arla vuxit till ett stort internationellt mjölkkooperativ. Det kan finnas flera förklaringar till denna divergenta utveckling. Det största företaget på mjölkmarknaden hade redan vid mitten på 1990-talet en marknadsandel på över 50 procent och därmed en mycket stark position på hemmamarknaden. Vidare åtnjuter mjölkförädlingen ett naturligt skydd på grund av höga transportkostnader för flytande produkter. Ostimporten ökade gradvis allteftersom konsumenternas kunskaper och preferenser ändrades. Mjölkproduktionen förändrades relativt lite. Allt detta gav Arla tid att anpassa sig. Konkurrensen mellan EU-länder begränsades vidare av EU:s mjölkkvoter som avskaffades först 2015.

Jämför man Finland och Sverige kan det konstateras att det finns stora likheter, medan utvecklingen skiljer sig från vad som hänt i Norge. Valio, den dominerande spelaren på den finska mjölkmarknaden, med en marknadsandel på 80 procent, är ett aktiebolag som ägs av andelsmejerierna. Valio har etablerat sig i Baltikum och i Ryssland. Swedish Meats har köpts upp av ett finskt företag som nämndes ovan, och HK Scan är aktivt i Polen och Baltikum. Atria, ett börsbolag ägt av slakterier som också är aktiva i Sverige (jämför ovan), har även etablerat sig i Polen. Utvecklingen i Norge förefaller vara annorlunda. Den norska Kooperationen är starkt centraliserad. Det finns bara ett kooperativt företag på mjölksidan (Tine) och ett på köttsidan (Nortura). Tine, som har 96 procent av den norska mjölkinvägningen, har förblivit ett nationellt kooperativ men har ett antal hel- eller delägda dotterbolag som sysslar med livsmedelsproduktion och handel med livsmedel i såväl Norge som utomlands. Även Nortura har förblivit ett nationellt kooperativ och har hel- och delägda företag i andra sektorer och länder. Den troliga förklaringen till utvecklingen i Norge är att det höga

stödet till jordbruket, i synnerhet det extremt höga skyddet av den inhemska marknaden, har genererat höga vinster i den inhemska förädlingsindustrin som har investerats i andra aktiviteter än de primära/ursprungliga.

Parallellt med internationaliseringen har antalet små företag med delvis hantverksmässig produktion ökat inom flera sektorer, exempelvis mejeri. Enligt Livsmedelsverket finns det 117 kända mejerianläggningar i Sverige. Föreningen Svenska gårdsmejerister har över 110 medlemmar. Även i Norge finns det många gårdsmejerier. Utvecklingen verkar således inte vara driven av ett svenskt EU-medlemskap utan är ett resultat av trendmässiga förändringar av konsumenternas preferenser med ett ökat intresse för lokalproducerade, hantverksmässiga produkter.

4.8 Sammanfattning

De viktigaste förändringarna som har inträffat efter att Sverige kommit in i EU kan i korthet sammanfattas enligt följande:

- Vegetabilieproduktionen har utvecklats bättre än animalieproduktionen som har förblivit mer eller mindre oförändrad. I kombination med en stark ökning av den inhemska konsumtionen har detta lett till sjunkande självförsörjning av animalier.
- Både exporten och importen har ökat kraftigt men importökningen har varit starkare.
- Jordbrukets totala faktorproduktivitet har ökat främst genom att arbetskraften har lämnat sektorn.
- Jordbrukarnas inkomster har förbättrats tydligt jämfört med i andra EU-länder under den senare delen av medlemskapstiden.
- Priserna på jordbruksmark har sjudubblats och arrendavgifterna har fördubblats.
- Utgifterna för jordbruket i statsbudgeten har ökat kraftigt.
- De svenska livsmedelspriserna har tydligt närmat sig den genomsnittliga prisnivån i EU men det är svårt att säga exakt hur mycket anslutningen har påverkat prisutvecklingen.
- Konsumtionen av kött har ökat kraftigt efter EU-inträdet, vilket de lägre priserna har medverkat till, men ökningen har planat ut och nötköttskonsumtionen har sjunkit den senaste tiden.
- Konsumtionen av ost har också ökat kraftigt. Merparten av den ost som konsumeras i landet kommer numera från andra EU-länder.
- Den skyddade livsmedelsindustrin var illa förberedd för den omställning som EU-inträdet innebar.
- På köttssidan har utländska företag tagit över en stor del av förädlingen. Kooperationens roll är numera obetydlig.
- Den största mejeriföreningen vid tidpunkten för anslutningen, Arla, har genom fusioner och förvärv förvandlats till ett internationellt kooperativ med medlemmar i sju länder och en stark marknadsställning.

5 Jordbrukspolitiken i det kontrafaktiska scenariot

Analysen av jordbrukspolitiken i det kontrafaktiska scenariot delas in i fyra perioder: direkt efter det uteblivna inträdet när ekonomin befann sig i en kris; perioden kring millennieskiftet när situationen stabiliserar; alliansregeringarna 2006–2014; samt perioden efter 2014, när Socialdemokraterna regerar med stöd av Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Först en kort bakgrund.

5.1 Bakgrund

Den avgörande frågan under den första perioden är om regeringen skulle ha hållit fast vid den reform som det beslutades om 1990. Sett i ett historiskt perspektiv har den svenska jordbrukspolitiken svängt mellan en mer marknadsliberal och en mer produktionsvänlig inriktning – som analysen i kapitel 2 visar – beroende på ekonomiska och politiska faktorer samt förhållanden i omvärlden. Det är således inte givet att man hade hållit fast vid det tidigare fattade beslutet. Dessutom hade det vid EU-inträdet gått fem år sedan beslutet fattades.

För att bedöma reformens fortsatta öde är följande frågeställningar relevanta: vilka konsekvenser skulle reformen ha haft om den förverkligades; vilka förändringar och anpassningsåtgärder genomfördes i praktiken; samt vilka andra väsentliga förändringar inträffade under den mellanliggande perioden?

Reformförslaget hade inte varit föremål för en sedvanlig beredning, det vill säga genom en offentlig utredning, utan arbetades fram av en parlamentarisk arbetsgrupp: Livsmedelsekonomiska Arbetsgruppen (LAG). Beslutet fattades 1990. Reformens förväntade konsekvenser analyserades naturligtvis av LAG (Ds 1989:63) men analysen var, vilket är intressant att notera, översiktlig snarare än detaljerad. Priserna på jordbruksprodukter förväntades sjunka och produktionen och arealen krympa, men utredningen avstod från kvantitativa skattningar av dessa effekter. Enligt modellbaserade beräkningar av Jonasson (som användes som underlag i analysen av Rabinowicz, 1993) skulle den interna avregleringen leda till prisfall på spannmål och oljeväxter på 20 procent, fläsk på 5 procent, nötkött på 9 procent och mjölk på 3 procent. Att effekterna skulle bli så starka på spannmålsproduktionen berodde på att det fanns ett betydande överskott (1 miljon ton under ett normalt skördeår) som inte längre kunde exporteras med hjälp av subventioner. Detta var en följd av den tidigare målsättningen att överskotten skulle ”tas ut i spannmål”. Eftersom det i stora delar av landet skulle finnas ett överskott av åkermark, indikerade modellen också att markvärdena skulle sjunka avsevärt. Produktionen förväntades vidare bli mindre intensiv.

Ser man på reformens implementering kan det konstateras att jordbruksprisförhandlingarna upphörde som planerat. De interna marknadsregleringarna avskaffades 1991 men vissa delar fanns kvar under övergångsperioden, exempelvis inlösenpriser för spannmål som gradvis sänktes, exportsubventioner för kött och ett förenklat system för utjämning inom mjölkregleringen. Även spannmål fortsatte att exporteras med hjälp av förmålningsavgifter (konsumentskatter på mjöl) som skulle tas ut till och med 1994.

Ett temporärt, arealbaserat och avtrappat inkomststöd skulle betalas ut under fem år och betalades också fram till anslutningen. Som högst skulle stödet vara 1 100 kronor per hektar. Stödet var delvis differentierat mellan olika odlingsområden. Intressant att notera är också att stödet, även om det betalades per hektar, följde brukaren och inte marken/företaget. Den som slutade under anpassningsperioden kunde ta stödet med sig och den nya brukaren fick börja utifrån nya villkor utan stöd.

Den viktigaste anpassningsåtgärden gick ut på att överskottskapaciteten i sektorn skulle reduceras för att minska prischocken och bädla för en mjuklandning. De producenter som ställde om marken till annan varaktig användning än livsmedelsproduktion kunde få omställningsstöd, i snitt 9 000 konor per hektar (vid anmälning under det första året). De som planterade skog eller energiskog (snabbväxande lövträd, exempelvis salix) eller anlade våtmarker kunde utöver omställningsstödet få anläggningsstöd. Under det första året anmäldes 337 000 hektar men därefter var intresset obetydligt. Vid slutet av 1994 fanns 362 000 hektar i omställningsprogrammet. Endast 9 procent av dessa var våtmarker, lövskog eller energiskog (SJV, 1994:16). I övrigt handlade det mest om extensivt bete och så kallat vänteläge. Den omställda arealen fördelade sig mycket ojämnt. I vissa län – till exempel i Stockholms, Uppsala och Södermanlands län – uppgick den till över 20 procent, i Norrland till högst 5 procent. När det gäller mjölkproduktionen utökades det existerande mjölkpensionssystemet. Det totala antalet producenter som erhållit stöd fram till 1992 blev 2 340. Jordbruksverket (1992) bedömde då omställningsprogrammet för mjölkproduktionen som avslutat.

Den interna avregleringen skulle ske under ett oförändrat gränsskydd som sedermera skulle anpassas efter utfallet av Uruguayrundan och på sikt anpassas till genomsnittet för OECD-länderna. Gränsskyddet sänktes dock i två omgångar, först 1991 med 10 procent – med motiveringen att detta var en anpassning till den lägre prisnivån som skulle uppstå efter reformen – och sedan 1993 som en förberedelse för det eventuella inträdet i EU.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att reformen ”kom av sig” (SOU 1994:119). Omställningen kostade sammanlagt 14 miljarder men inte mycket blev omställt. Det var helt enkelt omöjligt att genomföra omställningen innan EU-frågan var avgjord. Så länge alternativet att få ett högt och permanent

arealbidrag var en realistisk möjlighet var producenterna ovilliga att varaktigt ta ut marken ur produktionen. Sverige närmade sig EU:s politik när det gäller prisnivån eftersom referenspriserna sänktes. EU-priserna skulle dock fortsätta att sänkas under den sista etappen 1995/96 och arealbidragen skulle öka.

Tittar man på de ekonomiska och politiska faktorer som tidigare har påverkat jordbrukspolitiken, kan det konstateras att den svenska ekonomin befann sig i en ekonomisk kris med svag tillväxt, stigande budgetunderskott och skenande statsskuld. Världsmarknadspriserna återhämtade sig något under början av 1990-talet (jämför figur 1, kapitel 3). Sverige styrdes sedan hösten 1994 av en socialdemokratisk minoritetsregering.

Frågan om vilken politik Sverige borde välja skulle ha anmält sig direkt efter ett nej i folkomröstningen till EU. Följande möjligheter stod till buds:

1. Anpassa den svenska politiken efter GJP som man redan i en viss utsträckning närmade sig.
2. Gå tillbaka till den politik som tillämpades före reformen 1990.
3. Fullfölja avregleringen i enlighet med 1990 års beslut.
4. Anpassa 1990 års beslut efter nya omständigheter.

5.2 Politiken direkt efter det uteblivna inträdet

Samma utredning som konstaterade att ”reformen kom av sig” ställde även frågan om Sverige borde ta efter EU:s jordbrukspolitik eftersom man redan närmade sig denna, men kom – efter en mycket kortfattad analys – fram till att det vore bättre att fullfölja den interna avregleringen.⁹ Att politiken i Sverige hade närmade sig EU var dock inte ett helt korrekt påstående. Visserligen hade prisskillnaderna minskat men i övrigt var politiken mycket olika. De svenska arealbidragen var en temporär anpassningsåtgärd och höll på att fasas ut. EU:s bidrag höll på att byggas upp. Bidragen i EU var strikt kompensatoriska och ingen tidsgräns var angiven. De interna marknadsregleringarna, motsvarigheten till EU:s interventionssystem, hade tagits bort i Sverige.

Kopiera GJP eller gå tillbaka?

Att svenska politiker vid denna tidpunkt skulle frestas att kopiera GJP förefaller helt osannolikt. Att efterlikna politiken i unionen efter det att Sverige hade

⁹ Det kan vara intressant att notera att frågan om att ”anknyta” Sverige till EU:s jordbrukspolitik diskuterades redan av 1960 års jordbrukspolitiska utredning (SOU, 1966:30, kapitel III). Utredningen funderade över frågan vad tillkomsten av EU med dess gemensamma jordbrukspolitik skulle få för konsekvenser för Sverige. Som ett led i analysen diskuterades, som ett hypotetiskt fall, en ”anknytning”, det vill säga en situation där ”jordbruket inordnas i den gemensamma marknadsregleringen” (SOU, 1966 op. cit., s. 53). Av uppenbara skäl hade dock utredningen en begränsad kännedom om den gemensamma politiken. I synnerhet visste man inte hur hög den gemensamma prisnivån skulle vara. EU:s första gemensamma reglering (för spannmål) kom nämligen på plats först 1967. Av detta skäl var utredningens analys mycket översiktlig.

bestämt sig för att tacka nej till medlemskapet skulle ha varit märkligt, i synnerhet då det rörde sig om en i landet så impopulär politik. I EU-debatten som föregick omröstningen sågs GJP som ett pris man måste betala för medlemskapet och inte som en fördel. Den negativa uppfattningen om GJP hos svenska politiker syntes tydligt i den inställning Sverige som nybliven medlem i EU hade till GJP, samtidigt som man var stolt över sin egen reform (Elgström & Rosén Sundström, 2016). Slutligen, men viktigast, vilade den svenska reformen på en helt annan syn på jordbrukets roll i samhällsekonomin än den syn som reformer av GJP byggde på. Den svenska reformen stod samtidigt i samklang med reformer på andra områden och med samhällets syn på strukturomvandling av ekonomin i stort.

Att kopiera GJP skulle framförallt ha handlat om införandet av permanenta arealstöd, vars främsta syfte hade varit att stödja inkomsterna. Mot permanenta arealbidrag/gårdstöd talar att politiken skulle ha stämt illa med den grundläggande inriktningen på svensk ekonomisk politik, där ett generellt socialförsäkringssystem och en aktiv arbetsmarknadspolitik spelar en central roll (jämför avsnitt 3.6). Att med subventioners hjälp långvarigt upprätthålla ekonomisk verksamhet av något slag för sysselsättningens eller inkomsternas skull förefaller strida mot denna inriktning. EU gick från produktionsstöd till producentstöd, som tidigare påpekats. Enligt svensk filosofi skulle man hellre stödja produktionen – om detta var motiverat av beredskapsskäl eller av regionala skäl – än producenterna. Dessa skulle i stället få hjälp att finna alternativa utkomstmöjligheter. I enlighet med denna linje har Sverige också systematiskt argumenterat för sänkning av direktstöden och överföring av pengar till pelare 2. Tanken att GJP skulle ha kopierats vid ett fortsatt utanförskap förutsätter således *implicit*, för att vara trovärdig, en betydande revidering av historien även på andra områden.

Det skulle i princip ha varit möjligt att gå tillbaka till den politik som tillämpades före 1990 års beslut, men det skulle ha varit svårt både politiskt och praktiskt. Alla dåvarande riksdagspartier ställde sig bakom reformen, om än med vissa reservationer. Det gjorde även Lantbrukarnas riksförbund (LRF) efter det berömda ”spårbytet”. Socialdemokraterna hade investerat prestige i reformen. Att helt gå tillbaka skulle således ha varit problematiskt för alla inblandade, inklusive LRF och Centerpartiet. Till skillnad från omsvängningen på 1970-talet hade det nu behövts en återreglering som skulle ha betytt en återgång till prisförhandlingar och ett återskapande av regleringsföreningar. Reformbeslutet 1966 hade lämnat systemet intakt; man hade bara skruvat ner kranarna något. Beslutet 1990 var en institutionell förändring där delar av systemet togs bort.

Fullfölja fullt ut eller anpassa?

Att fullfölja avregleringen utan ytterligare åtgärder hade samtidigt inte varit helt oproblematiskt. Att anpassa den inhemska produktionen till den inhemska marknadens behov, vilket reformen gick ut på, förutsatte en betydande minskning av produktionskapaciteten. Denna hade vid tidpunkten för folkomröstningen

inte inträffat. Den omställda arealen sökte fortfarande en *varaktig* användning. Vidare hade omställningen minskat men inte eliminerat spannmålsöverskottet. Totalt motsvarade överskottet av spannmål mer än en halv miljon hektar. Regeringens proposition (Ds 1989:63) identifierade tänkbara alternativa användningar av den överblivna åkern men dessa utreddes inte vidare. Att hitta nya sätt att använda åkern på ansågs vara jordbruksnäringens uppgift, och det fanns få realistiska alternativ utom skog. När mjölkproduktionen sjönk något mot slutet av 1960-talet talades det om allvarlig mjölkbrist och politiken vände. Skulle en så omfattande minskning av åkerarealen ha fått politiken att vända även vid mitten av 1990-talet och ta till åtgärder för att förhindra arealnedläggning?

Att förlänga anpassningsperioden hade varit den mest logiska vägen att ta för att förena reformens underliggande filosofi med undvikande av negativa reaktioner. Anpassningsbudgeten tog emellertid slut samtidigt som man var mitt i en budgetsanering. Budgeten dammsögs på möjliga besparingar och många känsliga nedskärningar gjordes, främst på socialförsäkringsområdet.

Anpassningen av beslutet till nya omständigheter innebar att man behövde ta ställning till tre olika frågor: fortsatta arealbidrag/omställningsåtgärder för arealen, fortsatt användning av exportsubventioner samt nivån på gränsskyddet.

Med hänsyn till budgetläget hade omfattande omställningsåtgärder som krävde nya "friska pengar" svårligen varit aktuella. Än mindre sannolikt hade det varit med generella arealbidrag till jordbruksmark för att förhindra nedläggning. Dessutom fanns det flera faktorer, utöver budgeten, som talar för att man inte hade gått tillbaka till den gamla politiken eller till en annan form av omfattande subventionering av åkern. Det stora spannmålsöverskottet och den dithörande överskottsarealen var historiskt ett resultat av beredskapspolitiken. Att producera för mycket i fredstid ansågs vara nödvändigt för att kunna ha tillräckligt att äta om kriget kom (jämför kapitel 3). Efter Berlinmurens fall var det dock inte många som trodde på att kriget någonsin skulle komma. Livsmedelssäkerheten ansågs inte längre vara relevant. När beredskapsargumentet försvann var det inte motiverat att år efter år exportera spannmål med betydande förlust. Att hålla marken i produktion hade således inte stått högt på listan över regeringens prioriteringar.

Lokaliseringen av den mark som låg i omställning indikerar var problemen skulle ha varit stora. Norrland och Skåne påverkades minst men av olika skäl. Stödet till det norrländska jordbruket skulle ha fortsatt att betalas ut och hade till och med ökat, eftersom Norrland skulle hållas skadeslöst enligt reformbeslutet. Överskottsarealen fanns således inte i de regioner där åkernedläggning hade varit mest politiskt känsligt, utan snarare i regioner där det skulle ha varit relativt sett enklare att hitta en alternativ sysselsättning. Företag som riskerade att gå i konkurs kunde få stöd till rekonstruktion enligt reformbeslutet, en bestämmelse som säkerligen skulle ha förlängts. Vidare kan det påpekas

att det saknas miljöargument för att producera ett överskott av spannmål. Ensidig spannmålsodling, i synnerhet på gårdar utan djur, anses snarare vara ett miljöproblem. Att med stöd upprätthålla fortsatt spannmålsproduktion hade således inte varit motiverat av miljöskäl. Slutligen kan det påpekas att åkern inte hade lagts ned omedelbart under dramatiska former utan snarare hade försvunnit, inte använts eller delvis skogsplanterats, vilket troligtvis hade inneburit mindre tryck på motverkande åtgärder.

I en akut budgetsanering skulle man ha föredragit att hantera en kris i jordbruket med marknadsåtgärder, det vill säga gränsskydd och exportsubventioner, framför ett budgetstöd. Det gränsskydd som Sverige hade bundit sig till i WTO fick naturligtvis inte överskridas. Däremot behövde man inte utnyttja hela det tillåtna utrymmet och kunde sätta de tillämpade tullarna på en lägre nivå än de bundna. Det troliga är dock att utrymmet skulle ha utnyttjats så att tullskyddet blev så högt som möjligt. Det tillämpade gränsskyddet skulle således ha satts lika med det bundna som enligt WTO-avtalet skulle ha börjat gälla 1995 (och sänkas i etapper). Att utnyttja utrymmet skulle ha haft flera fördelar ur de styrande politikernas synpunkt. Beslutet kunde hävdas följa reformens logik: intern avreglering med oförändrat gränsskydd i väntan på en GATT-uppgörelse. Nu hade det blivit en uppgörelse som innebar att gränsskyddet skulle tariffieras samt bindas, och de bundna tullarna skulle sänkas. Som tidigare påpekats låg de svenska bindningarna nära EU:s, vilket också uppfyllde reformens intentioner att Sverige skulle närma sig genomsnittet för OECD-länderna. Samtidigt skulle en ny WTO-runda snart starta och nya sänkningar väntades. Att i förväg välja en lägre tullnivå än den Sverige tilläts ha skulle vara omotiverat, i synnerhet som Sverige inte var beredd på att likt EU införa en omfattande subventionering av arealen. Att inte sänka mer än Sverige var ålagt att göra skulle vidare kunna förbättra relationerna med LRF. De ensidiga sänkningar av införselavgifterna som genomfördes 1991 ansågs vara ett svek av LRF som hade accepterat reformen på villkor att gränsskyddet inte ensidigt skulle röras. Som protest mot sveket och de påföljande sänkta priserna genomförde LRF under sommaren 1991 en omfattande annonskampanj.

Anpassningen till WTO genom att höja det tillämpade skyddet till det bundna skulle inledningsvis ha inneburit ett visst överskydd men inte nödvändigtvis omedelbara prishöjningar. Enligt WTO-avtalet skulle marknadstillträdet före avtalet upprätthållas vilket skulle ha hållit tillbaka prisökningar. Vidare skulle exportsubventionerna sjunka och på sikt försvinna. I detta läge hade det knappast funnits något utrymme för producenterna att ta ut ett högre pris på den inhemska marknaden. Hur priserna hade utvecklats på längre sikt diskuteras i nästa kapitel.

Exportsubventionerna kvarstod, som tidigare påpekats, under övergångsperioden. När det gäller kött fanns det under perioden 1991/92 och 1993/94 ett temporärt system för köttexport. Beloppen skulle uppgå till högst 200, 150 respektive 100

miljoner kronor. Detta var långt under de åtaganden som hade gjorts inom ramen för WTO-åtagandena, vilka uppgick till 572 miljoner (för fläsk och nötkött tillsammans) efter den slutliga neddragningen. Även kvantiteterna för de respektive köttslagen låg klart under bindningarna. Dessa subventioner hade troligtvis fasats ut eller möjligen behållits på en mycket låg nivå för att kunna jämnas ut säsongsmässiga variationer.

Till skillnad från köttet var exporten av spannmål fortfarande omfattande under övergångsperioden både till kvantitet och till subventionsvolym, även om båda hade sjunkit på grund av omställningsprogrammet. Exporten dominerades huvudsakligen av foderspannmål, eftersom vetet hade börjat användas som foder. Enligt WTO-åtagandena fanns det ett utrymme att exportera spannmål för sammanlagt 823 miljoner kronor. En annan viktig aspekt i sammanhanget var utvecklingen av världsmarknadspriser på spannmål. Priserna steg från slutet på 1980-talet fram till 1995/96, för att sedan kraftigt sjunka. År 2000 var vetepriset 25 procent lägre än 1995.¹⁰ Vidare var priserna lägre än under perioden 1988–1990 vilket skulle ha bekräftat den tidigare analysen att spannmålsexporten var en synnerligen olönsam affär för samhällsekonomin. Vid slutet av 1980-talet kostade det 1 krona att exportera ett kilo spannmål medan det inhemska producentpriset (vete) uppgick till i snitt 1,34 kronor. Exporten av spannmål finansierades bland annat med förmålningsavgifter (konsumentskatter som inte belastade budgeten) som skulle försvinna 1994 men som kunde förlängas temporärt. Det är troligt att en sådan förlängning hade kommit till stånd om Sverige hade stannat utanför EU, men att subventionerna gradvis hade fasats ut.

Det bör påpekas att om ambitionen var att på sikt ta bort exportsubventioner så skulle alla åtgärder som kunde ha bidragit till att kvarhålla resurser i sektorn (exempelvis temporära arealstöd) ha varit direkt kontraproduktiva också ur producenternas synpunkt, eftersom ett ökat utbud på en marknad med en nästan helt oelastisk efterfrågan kraftigt pressar ned priserna. Därför är det troligt att nya åtgärder för att minska överskottskapacitet i sektorn hade vidtagits; om inte direkt så på några års sikt, eftersom världsmarknadspriserna på spannmål fortsatte att vara låga eller mycket låga. Först 2007 började priserna stiga och har sedan dess stannat på en klart högre nivå (jämför figur 1).

5.3 Politiken kring millennieskiftet samt under alliansregeringarna 2006–2014

Analysen nedan bygger på antagandet att ett nej i folkomröstningen inte skulle ha påverkat det politiska landskapet, det vill säga att vi skulle få samma regeringskonstellationer i samma tidsordning. Detta följer av minsta revideringsprincipen. Syftet är vällovligt – att undvika politiska spekulationer – men antagandet är icke desto mindre mycket starkt och kan ifrågasättas.

¹⁰ Nominellt vetepris (SRW) enligt Världsbankens databaser (the Pink Sheet) omräknat till SEK med aktuell växelkurs.

Det är dock svårt att hitta ett bra alternativt tillvägagångssätt. En svepande analys över perioden i dess helhet kan inte heller göras utan allmänpolitiska antaganden. De omvärldsförändringar som potentiellt kunde ha påverkat jordbrukspolitikens utformning ägde rum vid specifika tidpunkter. Påverkan skulle ha varit olika beroende på den då sittande regeringens sammansättning och analysen skulle följaktligen kräva antaganden om färgen på regeringen vid den aktuella tidpunkten. Därför görs analysen nedan under förutsättning att Sverige skulle haft samma regeringar, men resultaten bör tolkas med försiktighet. Den springande punkten är om en borgerlig regering med en centerpartistisk jordbruksminister skulle ha bedrivit en annorlunda jordbrukspolitik.

Kring millennieskiftet hämtade sig ekonomin, räntan sjönk och budgetrutinerna kom på plats. Statens underskott minskade till följd av de hårda besparingar som gjordes under den föregående perioden samt ett bättre konjunkturläge. Det är därför möjligt att man hade satsat mer på jordbruket. Det förbättrade budgetläget var dock ett resultat av besparingar på känsliga områden. Man hade knappast velat fördärva vad man hade uppnått. De nya budgetreglerna hade säkerligen också haft en återhållande effekt. Därför hade det troligtvis inte varit aktuellt att på nytt börja spendera stora summor på jordbruket, som generella arealbidrag. Snarare hade man satsat på landskapsvård och/eller på omställning av åkerarealen till en alternativ användning (jämför ovan). Satsningar av detta slag fanns redan i reformbeslutet – även om de var mycket blygsamma – och hade säkert ökat och utvecklats i en förbättrad budgetsituation. Möjligtvis hade man också satsat på skogsplanteringar. Denna möjlighet fanns också i beslutet men utnyttjades knappt på grund av bristande intresse från producenterna sida. Det är även möjligt att man skulle ha valt att subventionera etanol eller andra bränslen baserade på jordbruksråvaror då intresset för bioenergin var stort vid denna tidpunkt. Krav på skattebefrielse för biobränslen förekom flitigt i debatten.¹¹ Under den andra Perssonregeringen var Socialdemokraterna beroende av Miljöpartiet och Vänsterpartiet och satsningar på dessa partiers profilfrågor, såsom ekologisk odling eller djurvälfärd, kunde ha kommit till stånd.

År 2006 kom den första alliansregeringen till makten och jordbruksministerposten innehades (2006–2014) av Centerpartiet. Vid den tiden har GJP fått huvuddragen av sin nuvarande utformning, det vill säga låga priser samt höga, frikopplade stöd på plats. Vidare har GJP utökats med nya ansvarsområden (bland annat miljöåtgärder). Därigenom har EU gått från konsumentfinansierad till skattefinansierad jordbrukspolitik. Reformerna har lett till tydliga effektivitetsvinster. Produktionen hade anpassats efter marknaden och överskottsproduktionen hade försvunnit. Utgifterna för jordbrukspolitiken i EU:s budget hade blivit stabila och förutsägbara.

¹¹ Lantmännen byggde 1999 en etanolfabrik i Norrköping och en fabrik för rapsbaserad biodiesel (RME) i Karlshamn några år senare (2005). Vidare fanns det storslagna planer på flera anläggningar.

Att kopiera GJP var inte aktuellt tidigare. Hade frågan kommit i ett annat läge nu? Många av GJP:s problem fanns dock kvar, såsom politikens höga budgetkostnader och jordbrukets starka stödberoende. Frikopplingen innebar en marknadsorientering, men frågan uppkom varför dessa stöd egentligen betalades ut. Budgetdisciplin och sunda statsfinanser hade fortfarande varit en ledstjärna för finanspolitiken under dåvarande finansminister Anders Borg. Därför framstår det som osannolikt att man hade accepterat så höga utgifter för jordbrukspolitiken som kopieringen av GJP skulle ha inneburit. Den borgerliga regeringen fortsatte, liksom sin föregångare, att verka för GJP-reformer och argumentera för att gårdsstöden skulle sänkas/fasas ut och pengar flyttas (delvis) till riktade åtgärder, vilket också kan tyda på att man inte hade prioriterat generella stöd till jordbruket även utanför EU. Farhågor om livsmedelssäkerhet lyste fortfarande med sin frånvaro och besparingar gjordes i försvarsbudgeten. Omfattande subventioner av åkermark av beredskapsskäl hade således knappast varit aktuella. Regeringen trodde vidare inte att jordbruket kunde vara en motor för landsbygdens utveckling.

5.4 Jordbrukspolitik efter 2014 och utvecklingen av den norska jordbrukspolitiken

Utvecklingen efter 2014 hade knappast inneburit en större revidering av den svenska jordbrukspolitiken om Sverige hade kvarstått utanför EU. Regeringens inställning till GJP-reformens inriktning hade inte förändrats. Möjligen hade satsningar på miljö och djurvelfärd fått öka. Det är inte troligt att ytterligare tullsänkningar hade genomförts under denna eller den närmast föregående perioden. Inga internationella framsteg gjordes heller i detta avseende. Miljöpartiet, som ingick i den första Löfvenregeringen, har alltid prioriterat miljöhänsyn och djurvelfärd över låga konsumentpriser. Många representanter för miljörorelsen anser att ”maten är för billig” och ”måste få kosta”. Centerpartiet, i den föregående alliansregeringen, hade knappast heller accepterat en *ensidig* handelsliberalisering. Lantbrukarna hade lättare kunnat få gehör för högre gränsskydd som kompensation för högre miljökrav om Sverige inte hade varit EU-medlem.

För att bedöma om den svenska jordbrukspolitiken utanför EU hade påverkats av GJP kan det också vara av intresse att belysa hur den norska jordbrukspolitiken har utvecklats och i synnerhet om man kan skönja några influenser från GJP. Norsk jordbrukspolitik bygger fortfarande på samma principer som tidigare, med förhandlingar mellan bönder och staten som resulterar i ett avtal för jordbruket. Högt gränsskydd som dessutom har ökat kraftigt¹² kombineras med olika budgetfinansierade stöd som areal- och djurbidrag samt även pristillägg, att

¹² Norge höjde sitt gränsskydd på jordbruksprodukter 2012. Detta var möjligt eftersom landet bundit skyddet i WTO enligt formeln: x kronor eller y procent. Övergången från kronor till procentuella påslag (ad valorem-tullar) har inneburit kraftiga höjningar. Exempelvis har en tull på 27 NOK på hårdost ersatts med ett påslag på 277 procent. Tullarna på nötkött, fläsk och färskött är ännu högre.

jämföra med de frikopplade stöden i EU. Dessa direktstöd är differentierade efter storlek och region. Mjölkproduktionen regleras av ett kvotsystem. Motsvarande politik avskaffades i EU 2015 och produktionskvoterings förekommer därför praktiskt taget inte längre. Ett enda exempel på en möjlig påverkan från GJP på den norska politiken är det investeringsstöd som infördes på 1990-talet (NIBIO, 2018). Annars verkar det inte finnas något som helst inflytande. Norsk politik har fortsatt i samma stil som tidigare. En viss liberalisering av jordbrukshandel med EU har ägt rum inom ramen för artikel 19 i EES-avtalet, baserat på ett ömsesidigt utbyte av handelskvoter. Vidare har den norska jordbrukspolitiken påverkats av WTO-avtalet. Antalet produkter för vilka det finns så kallade målpriser, som bönderna har rätt att få på marknaden under gällande jordbruksavtal med staten, har sjunkit. Dessutom kommer Norge att senast 2020 behöva fasa ut exportstöden som de flesta industrialiserade länderna redan har gjort i enlighet med överenskommelsen i WTO 2015.

Lågprislinje vs högprislinje: vem ska finansiera jordbrukspolitiken?

Frågan om vem som ska finansiera jordbrukspolitiken – konsumenterna eller skattebetalarna – är inte ny i den svenska jordbrukspolitiska debatten. Den diskuterades redan på 1960-talet. Då hette alternativen lågprislinjen och högprislinjen, döpta efter sina respektive konsekvenser för den inhemska prisnivån. För lågprislinjen talade främst de fördelningspolitiska övervägandena: låginkomsttagare spenderar relativt sett mer på mat än höginkomsttagare, samtidigt som de betalar relativt sett mindre i skatt. Skattefinansiering kunde dessutom möjliggöra en differentiering av stödet till producenterna efter exempelvis region eller storlek. Nackdelen var de höga administrativa kostnader som skulle uppkomma på grund av individuella stödutbetalningar till många producenter. Med över en kvarts miljon bönder på 1960-talet var detta ett avgörande hinder och Sverige valde högprislinjen. Analyseras alternativen ur dagens perspektiv kan det påpekas att den ekonomiska utvecklingen har reducerat antalet jordbrukare, vilket å ena sidan gör det lättare att administrera skattefinansierade stöd, samtidigt som det fördelningspolitiska argumentet försvagas, å den andra sidan. I ett välutvecklat land är konsumenternas utgifter för mat låga även hos dem med lägre inkomster. Antalet producenter har sjunkit till drygt 60 000 och matens andel av utgifterna till 12 procent.

5.5 Sammanfattning

Det inte troligt att Sverige skulle ha kopierat GJP, varken direkt efter det uteblivna tillträdet eller fortsättningsvis. Sverige har alltid bejakat struktururomvandlingen och undvikit att använda jordbrukspolitiken som ett socialpolitiskt instrument. Att gå från produktionsstöd till producentstöd, vilket EU har gjort, skulle ha inneburit ett stort avsteg från denna inställning.

Det är osannolikt att jordbruket skulle ha subventionerats i en lika hög grad om Sverige inte hade varit medlem i EU.

Sverige hade inte övergett reformen utan i stora drag accepterat den produktionsanpassning som därav skulle följa och således inte satsat på en generell subventionering av åkermark. Detta beror främst på budgetkrisen i periodens början, en fortsättningsvis stram finanspolitik samt försvagningen av beredskapsargumentet.

Reformbeslutet hade modifierats genom att mer resurser än vad som ursprungligen hade planerats hade lagts på jordbruket/omställningen. Troligtvis hade det rört sig om "landskapsvård", varaktig omställning av åkermark till alternativ användning samt miljö- och regionalstöd.

Gränsskyddet skulle ha varit så högt som WTO-avtalet hade medgett. Inga ensidiga sänkningar av gränsskyddet skulle ha gjorts i fortsättningen. Det innebär att prisnivån skulle ha varit lite högre om Sverige hade stannat utanför EU.

6 Utveckling av jordbruket, livsmedelskonsumtion och förädlingsindustrin under det kontrafaktiska scenariot

Det föregående kapitlet har skissat en generell inriktning av jordbrukspolitiken under det kontrafaktiska scenariot. Detta kapitel ägnas åt att analysera implikationerna för utvecklingen inom sektorn. Den tidigare analysen har utmynnat i slutsatsen att WTO-avtalet hade varit styrande för den svenska marknaden om landet stannade utanför EU. Vad detta, mer specifikt, skulle ha inneburit för priserna för de enskilda produkterna och hur dessa priser skulle ha skilt sig från respektive priser som rådde under medlemskapstiden diskuteras inledningsvis i kapitlet, eftersom prisnivån är avgörande för utvecklingen inom sektorn.

Det kontrafaktiska scenariot byggs upp, som tidigare har påpekats, som en differens mot den observerade utveckling som har redovisats i kapitel 4. Fokus ligger på de aspekter där plausibla argument kan finnas om att utvecklingen hade varit annorlunda samt att riktningen och storleksordningen på differensen kan bestämmas.

6.1 Prisnivån på jordbruksprodukter

I avsaknad av inhemska regleringar hade den svenska prisnivån styrts av gränsskyddet, vilket i sin tur hade bestämts av åtaganden enligt WTO-avtalet. I tabell 10 nedan visas WTO-avtalets (tidigare GATT) effekter på svenskt gränsskydd. En jämförelse mellan det gällande skyddet 1994 och det bundna skyddet efter *full* neddragning visar att det bundna skyddet *generellt sett* inte innehöll särskilt mycket luft. För ett flertal produkter (nötkött, fläskkött, kyckling, ägg, råg och potatisstärkelse) låg tullen klart under införselavgiften 1994, vilket innebär att en prissänkning skulle ha skett på den inhemska marknaden. För korn och havre låg den bundna tullen på nästan samma nivå som respektive införselavgifter. För vete, socker, skummjölk och i synnerhet ost låg den bundna tullen klart över införselavgiften 1994.

För de produkter där tullen innehöll luft skulle bindningen inte nödvändigtvis ha lett till prishöjningar på den inhemska marknaden. Tullen begränsar bara den utländska konkurrensen. Den garanterar inte det tullskyddade priset. Detta pris kan aldrig uppnås om det uppkommer ett överskott som skulle kräva

Tabell 1 GATT-avtalets effekter på svenskt gränsskydd (kr/kg)

	Införselavgift Basår 1986–88	Bunden tull efter full neddragning	Ned- dragning i procent	Införsel- avgift 25/1 1994	EG:s bundna tull efter full neddragning*
Nötkött	18,98	13,2	30	18,3	15,75
Fläskkött	12,42	7,94	36	9,7	4,78
Får- och lammkött	17,46	12,71	27	12,9	15,26
Kyckling	10,98	7,02	36	9,75	2,66
Mjölk	4,38	2,7	15	2,4	2,02
Skummjölk- pulver	20,96	10,48	50	9,7	10,58
Smör	12,13	10,3	15	10	16,89
Ost	26,79	16,5	38	9,2	13,45
Ägg	6,04	3,86	36	6,15	2,7
Mjukvete	0,95	0,7	26	0,5	0,85
Råg	0,92	0,69	25	0,95	0,83
Korn	0,82	0,69	16	0,7	0,83
Havre	0,79	0,66	16	0,65	0,79
Potatis- stärkelse	2,9	1,73	40	2,2	1,48
Vitsocker	2,93	2,49	15	1,94	3,73
Sojamjöl	1,14	0,7	38	Fri	Fri

*1 ECU = 8,91 SEK

Källa: Jordbruksverket (1994a).

exportsubventioner. Dessa skulle emellertid fasas ut och på sikt avskaffas. Utan subventioner faller det inhemska priset antingen till den inhemska jämviktsnivån eller till världsmarknadspriset, beroende på vilket av dessa som är högst. Så länge tillräckliga avsättningsmöjligheter finns på hemmamarknaden kan priset ligga över världsmarknadsprisen eftersom tullen fortfarande skyddar från extern konkurrens.

När det gäller mjölken hade det inhemska priset för producenterna, som är ett resultat av de detaljhandelspriser som kan uppnås på de olika mjölkprodukterna, inledningsvis legat under den gränsskyddade nivån, det vill säga att den bundna tullen innebar ett överskydd. Den befolkningsökning som Sverige har haft under det senaste kvartssekllet hade emellertid inneburit en ökande efterfrågan på mjölkprodukter. Mellan 1990 och 2010 ökade befolkningen med över 13 procent. Detta hade kunnat innebära ett tryck uppåt på priserna, vilket i sin tur inneburit att mjölkpriset hade kunnat stiga upp till den tullskyddade

nivån. Å andra sidan bör det påpekas att Sverige, i likhet med Norge, med hög sannolikhet hade haft ett avtal med EU som troligtvis hade omfattat en del jordbruksprodukter, exempelvis ost. Ett ökat utbud av ost hade kunnat dämpa de inhemska prishöjningarna.¹³

När det gäller spannmål fanns det, som tidigare påpekats, ett betydande överskott 1994. Eftersom världsmarknadspriserna på spannmål var mycket låga fram till 2007 skulle troligtvis det inhemska jämviktspriset varit högre än denna låga nivå. Hur mycket högre beror på hur länge exportsubventioner hade använts eller när dessa hade fasats ut. En annan viktig faktor är hur stor del av åkermarken som hade överförts till en alternativ användning eftersom överföringen hade minskat utbudet. Vidare hade befolkningsökningen (jämför ovan) kunnat innebära en ökad efterfrågan på spannmål, både direkt och framförallt indirekt, via foder till den ökande animaliekonsumtionen. Detta skulle ha bidragit till att absorbera en del av det tidigare överskottet.

6.2 Svenska priser jämfört med EU-priser

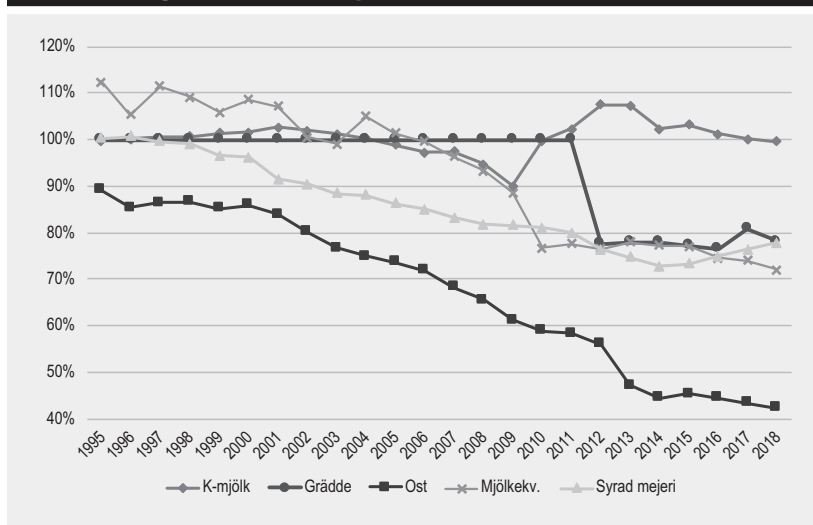
För att kunna bedöma utvecklingen av jordbruksproduktionen i det kontrafaktiska scenariot jämfört med den historiska utvecklingen, behövs en bedömning av hur priserna skulle ha utvecklats jämfört med de jordbrukspriser som rådde under medlemskapstiden.

Om man jämför de bundna tullarna i EU och Sverige efter full neddragning ligger de generellt sett i samma härad. Detta är, som tidigare har påpekats, ingen tillfällighet. Observera dock att omräkningen är gjord efter en kronkurs mot euro (8,91) som ligger långt ifrån de nivåer som har gällt under de senaste åren. Från mitten av 1990-talet och fram till början av 2000-talet låg kronkursen i snitt på ungefär denna nivå. Försvagningen började efter finanskrisen. Under de senaste åren har kronan försvagats rejält mot euron.

Det faktum att Sverige och EU åtminstone inledningsvis hade haft jämförbara tullskydd hade inte inneburit – vilket man vid första påseende skulle ha kunnat tro – att prisnivån i Sverige utanför EU hade varit densamma som under medlemskapet. Priserna i Sverige skulle ha varit likartade jämfört med de observerade historiska priserna för de produkter som i huvudsak importeras från länder utanför EU, eftersom tullsatsen hade varit likartad. För de produkter där ”EU är världsmarknaden”, eller där importen hade kommit från EU av andra skäl, hade dock de svenska priserna varit högre eftersom importen hade belagts med en tull. Generellt sett kan det påpekas att de animalproducerande EU-länderna i vår omgivning är bland de mest konkurrenskraftiga länderna i hela världen med en stark ställning på världsmarknaden. Nedan analyseras importens

¹³ Effekten av möjliga handelsavtal skulle dock förmodligen inte ha varit så stor. Dels brukar det röra sig om relativt sett små volymer, dels handlar det om ömsesidiga förmåner: importkvoter byts mot exportkvoter. Ökade exportmöjligheter tenderar att öka de inhemska priserna.

Figur 10 Andelen av konsumtion av olika mjölkprodukter som utgörs av inhemsk produktion



Källa: Jordbruksverket, Marknadsbalans för mejeriprodukter.

ursprung för de viktigaste jordbruksprodukterna för att bedöma förändringen av prisnivån.

Fläsk, kyckling och ägg skulle ha haft högre priser om Sverige inte hade varit medlem i EU eftersom importen uteslutande eller huvudsakligen kommer därifrån. Den svenska fläskimporten kommer från Tyskland, Danmark och Polen och hade varit belagd med en tull på 7,94 kronor per kg för en hel/halv gris. Tullen på styckade detaljer, exempelvis skinka med ben, hade legat på 12,19 kronor per kg. Ägg, som huvudsakligen importeras från Finland, hade också varit belagda med en tull på 3,86 kronor per kg. När det gäller kyckling kommer importen till 85–90 procent från EU (Danmark, Tyskland, Holland och Polen). Vidare hade de fytosanitära reglerna troligtvis fått större genomslag. Observera att en del av importen från Nederländerna egentligen kan komma från andra länder utanför EU (jämför nedan).

Mjölkpriset påverkas starkt av det pris osten kan säljas för. Ostimporten, som ökade kraftigt under medlemskapstiden, kommer nästan uteslutande från EU som är världsledande producent och exportör. De viktigaste exportländerna är Tyskland och Nederländerna. De ostar som importeras från dessa länder hör till kategorin lågprisost.¹⁴ Det är osannolikt att Sverige, med egen inhemsk

¹⁴ En del av handeln med mejeriprodukter utgörs av koncernhandel. Arla, som har verksamhet i sju länder, har koncentrerat verksamheten till något av de länder företaget är verksamt i och transporterar produkterna mellan länderna. I Sverige finns tillverkningen av mjölkpulver.

produktion, hade haft en stor import av lågprisost belagd med en tull på 16,50 kronor. En tull på 2,70 kronor hade lagts på mjölk. Det smör som kan importeras från andra länder hade å andra sidan varit belagd med en lägre avgift än för närvarande. Sammantaget hade mjölkpriset varit klart högre.

Importen av nötkött kommer från Irland, Tyskland, Nederländerna och Polen. Observera att handelsstatistiken visar det senaste avsändarlandet och inte nödvändigtvis varans ursprung. En del av det kött som kommer från andra EU-länder kan därför ursprungligen komma från länder utanför EU, exempelvis Brasilien. Importen av billigt nötkött från EU-länder hade varit belagd med tull och hade därför varit mindre attraktiv. Det kött som har sitt ursprung i andra EU-länder är, i likhet med den övervägande delen av det svenska nötköttet, en biprodukt till mjölkproduktionen. Kvalitetsmässigt rör det sig om kött som är av annan kvalitet än kött från djur avsedda för köttproduktion. Samtidigt skulle det ha varit möjligt att importera nötkött från exempelvis Brasilien med en lägre tull än den som EU för närvarande tillämpar. Eftersom andelen av det betydligt dyrare kvalitetskötter inte är så hög i förhållande till totalkonsumtionen, innebär detta sammantaget att priset på kött hade varit något högre om Sverige inte hade gått med i EU.

6.3 Utvecklingen av produktionen

Den tidigare analysen (kapitel 4) visade att efterfrågan på den svenska marknaden ökade under tiden för EU-medlemskapet men att de svenska producenterna inte förmådde att ta vara på dessa nya möjligheter. Resultatet blev i stället en importökning. Skulle produktionen och självförsörjningsgraden ha varit högre om Sverige hade stannat utanför? Jämfört med situationen i EU hade de svenska priserna varit högre, som det föregående avsnittet visar. Samtidigt hade generella arealbidrag uteblivit. Effekten på produktionen beror på utbudets elasticitet med avseende på priset respektive arealbidragen. Dessa bidrag är frikopplade, det vill säga betalas utan krav på produktion. Stödet är dock förenat med krav på skötsel av marken, oavsett om den odlas eller inte. Eftersom det finns en kostnad för denna skötsel är det rationellt att bedriva en olönsam produktion så länge förlusten är mindre än kostnaden för att sköta marken. Stödet kvarhåller således dålig mark i produktionen men är inte produktionsdrivande i goda jordbruksbygder, eftersom produktionen där är lönsam även utan stöd och för att stödet är begränsat till den befintliga marken.

Två källor kan ge en viss ledning när det gäller att bedöma effekterna på produktionen om Sverige inte hade blivit EU-medlem. Å ena sidan finns det kalkyler som gjordes i samband med EG-konsekvensutredningen, där effekter av EU-medlemskapet jämfördes med konsekvenser av en fullbordad intern avreglering. Å andra sidan finns det ett antal aktuella studier som analyserar effekter av tilltänkta reformer av GJP, i synnerhet av borttagandet av de stöd som Sverige troligtvis inte hade haft.

Kalkylerna i utredningen (se Rabinowicz, 1993; och tabell 7)¹⁵ visar att om Sverige hade stannat utanför EU och fullföljt reformen, hade spannmålsproduktionen varit betydligt lägre medan animalieproduktionen överlag hade varit högre. Detta hade särskilt varit fallet för fläsk, där produktionen förväntades vara mycket mer omfattande medan mjölkproduktionen inte troddes skilja sig så mycket mellan scenarierna.

Analysen av borttagandet av de generella arealbidragen (gärdsstöden) utförda med modellen CAPRI, som omfattar hela Sverige (Jansson, 2019), tyder på att såväl arealanvändningen som produktionsvolymen hade varit lägre utan arealbidrag. Minskningen gäller framförallt för spannmål medan den övriga produktionen hade sjunkit endast marginellt om gärdsstöden tagits bort. Enligt en analys av Brady med flera (2017), där en regionaliserad ansats används, uppskattas effekterna vara varierande, men resultaten tyder på att produktionen utan gärdsstöd hade varit lägre i svagare regioner. De analyser som presenteras i Ds (2018:10) tyder å andra sidan på att ett borttagande av gärdsstöd hade lett till en stark produktionsminskning.

Det förefaller finnas en viss diskrepans mellan dessa två källor, även om en direkt jämförelse är svår att göra. De aktuella analyserna skulle kunna tolkas som att produktionen utan arealbidrag – det vill säga i ett scenario utanför EU – hade varit lägre. Man bör dock påpeka att analyserna utgår från EU:s nuvarande, det vill säga lägre, priser kontra de priser som hade rått i Sverige utanför EU. Dessutom kan det påpekas att borttagande av bidrag inte är samma sak som avsaknad av sådana från början. Produktionskostnader tenderar nämligen att anpassa sig till pris- och bidragsnivåer (jämför diskussionen i Ekman & Gullstrand, 2006). De jordbrukssektorsmodeller som har använts i analyserna är alla kalibrerade till att återspegla dagens teknologi/kostnadsnivå och en aktuell jordbruksstruktur. Både teknologin och strukturen hade sett helt olika ut om Sverige hade stannat utanför EU och jordbruket hade reformerats enligt intentionerna. Förhållanden där bidragen tas bort efter att ha funnits i över två decennier är inte jämförbara med en situation där bidragen aldrig har funnits, i synnerhet i ett dynamiskt perspektiv.

Om man väger ovanstående resultat mot varandra förefaller det troligare att förhandsbedömningen ger en mer realistisk indikation om hur produktionen skulle ha utvecklats i ett scenario där Sverige inte var EU-medlem, det vill säga spannmålsproduktionen hade varit lägre och animalieproduktionen högre. De förutsägelser som gjordes stämmer i stora drag med den observerade utvecklingen efter inträdet, även om styrkan i vissa förändringar har överskattats. Av det skälet är det rimligt att hävda att modellens prediktioner över den utveckling som skulle ha inträffat utanför EU är trovärdiga. Man kan vidare påpeka att

¹⁵ Kalkylerna baserades på en modell av Lars Jonasson. En nyare version av samma modell användes i analyser som presenteras i Ds 2018:10.

förhandsanalyserna av självklara skäl utgick från en mindre hemmamarknad. En större befolkning skulle ha inneburit bättre avsättningsmöjligheter och högre priser. Det faktum att arrendavgifterna har mer än fördubblats efter inträdet tyder också på att produktionen skulle ha kunnat bedrivas även i avsaknad av arealbidragen.

Analyserar man de enskilda jordbruksprodukterna kan det påpekas att det hade producerats mer fläsk, kyckling och ägg på grund av högre inhemska priser för dessa produkter. Dessa produktionsgrenar, som i huvudsak förädlar spannmål till kött/animaliskt protein, hade gynnats av låga spannmålspriser. Dock hade sojaimporten varit dyrare på grund av ett högre tullskydd. Produktion av fläsk, kyckling och ägg är inte arealberoende och kommer huvudsakligen från Sveriges södra regioner. Även mjölkproduktionen, i synnerhet i södra Sverige, hade varit högre på grund av skyddet mot konkurrens från EU-länderna. Mjölkproduktionen i Norrland hade troligtvis inte förändrats på grund av de politiska målsättningarna att det norrländska jordbruket skulle bevaras. Däremot är det möjligt att produktionen i skogsbygderna i Svealand och Götaland hade fått det svårare att klara sig.

Nötköttproduktionen kommer dels som biprodukt till mjölkproduktionen, dels från uppfödning av nötkreatur direkt avsedda för köttkonsumtion. Den förstnämnda delen hade varit högre på grund av högre mjölkproduktion (jämför ovan). Under omställningstiden byggdes en extensiv köttproduktion upp, eftersom marken som användes för denna produktion uppfyllde kraven i omställningsprogrammet, samtidigt som omställningen var relativt enkel och reversibel. Enligt Jordbruksverkets bedömning skulle denna extensiva produktion ha fått det svårt att klara sig när det tillämpade skyddet år 1994 skulle anpassas till den bundna nivån (jämför tabell 1). Samtidigt bör det påpekas att landskapsvård som handlar om mer än att bara hindra igenväxning förutsätter betande djur. Detta talar för att extensiv nötköttproduktion på något sätt eller i viss mån hade subventionerats. Troligtvis hade detta skett indirekt, det vill säga genom arealsubventioner med krav på en viss djurtäthet. Ökade satsningar på betesmarker hade också lett till ett behov av att subventionera de betande djuren.

En bedömning av spannmålsproduktionens omfattning är relaterad till frågan om vad som hade hänt med överskottsarealen. Uppskattningsvis hade det rört sig om en halv miljon hektar. Som tidigare har påpekats hade den parlamentariska arbetsgruppen inte någon strategi för användningen av den överblivna åkern. Låga världsmarknadspriser under det första decenniet efter ett uteblivet EU-inträde hade gjort det omöjligt att exportera spannmål med förtjänst. LAG-utredningen (Ds 1989:63) räknade med att omkring 300 000 hektar skulle omfattas av landskapsvårdsåtgärder. Man hade dock utgått från relativt sett låga, troligtvis orealistiska, ersättningsnivåer per hektar. Samtidigt hade budgetläget hållit tillbaka utgifterna, vilket i sin tur skulle ha begränsat möjligheterna till omfattande subventioner av en alternativ markanvändning.

En del åkrar hade ställts om av sig självt eller lagts ned. Den mest rationella användningen av marköverskotten hade förmodligen varit skogsplantering och det är troligt att detta i viss mån hade subventionerats (jämför tidigare diskussion). Skogen växer bra i de områden där marköverskotten förväntades finnas och svensk skogsindustri är konkurrenskraftig. Produktion av bioenergi skulle möjligtvis ha varit ett alternativ. Även denna hade förutsatt subventioner. Sådana hade förutskickats i reformbeslutet men kom aldrig till någon större användning. En statlig utredning (SOU 1992:90) bedömde att det på sikt skulle finnas en potential att producera 40–48 TWh om året om hela den omställda arealen användes till att odla energiskog och energigräs. Dåtida tillförsel av biobränslen, torv och avfall uppgick till 70 TWh enligt utredningens skattningar. Man föreslog dock inga åtgärder.

Världsmarknadspriserna förbättrades betydligt 2007 och stannade kvar på en väsentligt högre nivå. De förbättrade priserna skulle ha inneburit att den areal som inte var icke-reversibelt omställd hade återvänt till produktionen. Spannmålsarealen och produktionen av spannmål, om Sverige hade stannat utanför EU, hade således varit lägre men minskningen hade inte varit så dramatisk som tidigare befarats. En ökad självförsörjningsgrad på fläsk, kyckling och ägg skulle ha inneburit en ökad inhemsk efterfrågan på foder. En självförsörjning på 95 procent, det vill säga närmare den nivå som rådde före EU-inträdet, både för fläsk och för kyckling jämfört med nuvarande 70–75 procent hade kunnat innebära cirka 450 000 ton mer spannmål och över 110 000 mer hektar spannmål.¹⁶

6.4 Markpriserna och strukturomvandlingen

Markpriserna har sjudubblats sedan 1994 som analysen i avsnitt 4.4 visar. Kapitaliseringen av stödet i markpriserna hade bidragit till denna utveckling, även om hela ökningen inte kan tillskrivas kapitaliseringen. Utvecklingen hade varit mycket annorlunda om Sverige hade stannat utanför EU och reformen hade fullföljts. Det hade funnits en överskottsareal vilket hade inneburit ett lägre markpris, i synnerhet i början av perioden. Lägre stödnivå och i synnerhet avsaknad av generella arealstöd hade vidare motverkat kapitaliseringen.

En förutsättning för att ett jordbruksföretag ska bli större är att ett annat jordbruksföretag i närheten lägger ned och släpper ifrån sig marken. Ett ökat utbud av billig mark i början av perioden hade följaktligen kunnat påskynda strukturomvandlingsprocessen. De producenter som lade marken i omställning var förmodligen sådana som också skulle ha varit mer benägna att lämna jordbruket. Enligt Andersson (2005) spelade livscyklfaktorererna en stor roll för lantbrukarnas omställningsbeslut 1991. Lantbrukare som befann sig nära pensionering var mer benägna att lägga marken i omställning. Sett över hela perioden kan det konstateras att den gemensamma jordbrukspolitiken har

¹⁶ Beräkningen bygger på att det går 2,5 kilo spannmål per kilo kött. Det antas vidare att fodret består av korn och att avkastningen uppgår till 4,2 ton (normskörd 2005).

dämpat strukturuomvandlingen, eftersom stöden är bundna till arealen (Brady m.fl., 2009). Utan ett generellt markbundet stöd, vilket Sverige troligtvis inte hade haft utanför EU, hade strukturuomvandlingen gått fortare och markpriserna hade varit lägre (Brady, op. cit.).

6.5 Livsmedelsindustrin och konsumenterna

En jordbrukspolitik baserad på gränsskydd skulle, som tidigare har påpekats, också ge skydd åt primärförädlingen. En högre inhemsk produktion av animalier hade dessutom betytt högre volymer för industrin. De dramatiska förändringarna inom dessa sektorer efter EU-inträdet hade således uteblivit. Primärförädlingen av kött hade troligtvis förblivit i nationell ägo och kooperativen hade överlevt. Arla hade förblivit ett nationellt kooperativ. Därmed inte sagt att situationen hade återgått till det läge som rådde innan reformen 1990. Avskaffandet av prisförhandlingar och interna marknadsregleringar hade lett till en starkare marknadsorientering redan i början av 1990-talet (Rabinowicz, 1993) och den utvecklingen hade säkerligen fortsatt. Den anda av samarbete som de interna regleringarna hade fostrat skulle troligtvis ha försvagats starkt. Man hade också fått lita till kommersiella strategier för att exempelvis hantera ökat konkurrenstryck från nya innovativa produkter, i stället för att som i fallet Ädelvisp vända sig till politikerna för att belägga produkterna med regleringsavgifter. Kooperationens ställning gentemot producenterna skulle förmodligen också ha försvagats eftersom den inte längre skulle ha setts som en garant för högre priser via förhandlingar.

När det gäller den konkurrensutsatta livsmedelsindustrin handlar det om uteblivna negativa effekter. Industrin hade fritt tillträde till EU-marknaden redan tidigare men påverkades ändå positivt av inträdet på grund av lägre transaktionskostnader (exempelvis utebliven pappersexercis). Ett viktigt element i industrins framgång både före och efter var det faktum att man hade tillgång till råvaror till samma kostnad som konkurrenterna. Hade medlemskapet uteblivit hade detta dock förändrats. Enligt reformbeslutet skulle råvarukostnadsutjämningssystemet (RÅK) behållas på importsidan men inte när det gällde exporten. Även om RÅK-systemet hade behållits, vilket alltså inte är säkert, hade exporten fått problem. Under 1994 betalades det mer i exportsubventioner till de högförädlade livsmedlen än under WTO:s referensperiod (1986–1990) och betydligt mer än vad som skulle vara tillåtet enligt den bundna nivån 2000/01. Vidare skulle exportbidragen till livsmedelsindustrin ha förändrats som en effekt av en förändring av EES-avtalet, vilket skulle ha inneburit en kraftig minskning av de svenska bidragen (Jordbruksverket, 1994a).

När det gäller utvecklingen av konsumtionen kan det konstateras att konsumentpriserna för inhemskt producerade jordbruksprodukter hade varit högre om Sverige hade stannat utanför EU, på grund av högre producentpriser. Det bör samtidigt påpekas att råvarukostnaden endast är en del av det pris som konsumenterna betalar. Konsumentprisutvecklingen påverkas av ett flertal

faktorer, som exempelvis konkurrensförhållandena i distributionskedjan, förekomsten av lågpriskedjor och förekomsten av egna varumärken. Om, och i så fall hur, dessa faktorer skulle ha påverkats av ett uteblivet EU-medlemskap faller utanför denna rapport. Etableringen av den tyska lågpriskedjan Lidl i både Sverige och Finland underlättades troligtvis av medlemskapet. I det finska fallet har resultatet av etableringen blivit en tydlig ökning av livsmedelsimport från Tyskland (Niemi & Väre, 2018).

Den omfattande importen av lågprisost hade troligtvis varit mycket lägre, som hävdades i den tidigare analysen, och utbudet av ost hade varit smalare. Däremot skulle en icke obetydlig import av kvalitetsost säkerligen ha förekommit. Den fasta införselavgiften fördyrar den billiga osten procentuellt sett mer. Ökningen av konsumtionen av kött, i synnerhet nötkött, hade inträffat även om Sverige inte hade blivit medlem i EU, men den hade blivit lägre. Kvalitetskött från områden utanför EU hade dock kunnat importeras till ett lägre pris eftersom Sverige hade haft en lägre importtull än EU.

Utbudet av livsmedel skulle ha varit mindre varierat om Sverige hade stannat utanför EU. Det är dock svårt att avgöra hur stor skillnaden hade varit. Ändrad befolkningssammansättning skulle ha lett till introduktion av nya matvaror även om medlemskapet uteblev. Resandet inom Europa, som knappast skulle ha varit väsentligt lägre, hade ökat nyfikenheten och intresset för andra länders matkulturer, vilket i förlängningen kunde ha ökat utbudet av matvaror därifrån trots att det hade varit både dyrare och krångligare att importera. Vidare styrs matutbudet av andra faktorer som inte hade påverkats av medlemskapet, exempelvis nya trender.

6.6 Utvecklingen i det kontrafaktiska scenariot jämfört med den historiska utvecklingen – sammanfattning av de viktigaste skillnaderna

- Priserna på mjölk, kött och ägg hade varit högre eftersom den svenska marknaden hade skyddats från konkurrensen från EU, medan spannmålspriserna hade legat på jämförbara nivåer och nära motsvarande världsmarknadspriser.
- 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. Förklaringen ligger i det faktum att svenska bönder är relativt sett mer konkurrenskraftiga när det gäller vegetabilier än när det gäller animalier.
- Primärförädlingen hade också skyddats från konkurrensen från EU och gynnats av högre produktionsvolym. De dramatiska förändringarna som har inträffat efter EU-inträdet hade inte kommit till stånd. Den kooperativa industrin hade överlevt och förblivit nationell.

- Den konkurrensutsatta livsmedelsindustrin hade inte bara gått miste om de fördelar som medlemskapet har inneburit utan hamnat i ett sämre läge än vid tidpunkten för inträdet på grund av förändringar av handelsavtal.
- 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.
- Strukturuomvandlingen i jordbruket hade gått snabbare.
- Konsumentpriserna på de inhemskt producerade jordbruksprodukterna hade varit högre. Ökningen av konsumtionen av kött och ost hade inte varit lika stor.

7 Landsbygdsprogrammet

7.1 Bakgrund

Landsbygdsprogrammet utgör GJP:s andra pelare. Benämningen pelare härstammar från början av 2000-talet, men uppdelningen av politiken i två komponenter har funnits från början. Gränserna mellan de båda pelarna har dock med tiden blivit alltmer flytande, vilket bidrar till att systemet blir rörigt. Detta gäller i synnerhet för miljöåtgärderna, som finns i båda pelarna men till övervägande del i pelare 2. För enkelhetens skull analyseras här även de delar av politiken som formellt inte hör till landsbygdsprogrammet. I vid bemärkelse kan landsbygdsprogrammet ses som ett slags korrigering av marknadspolitiken på jordbrukets område eller snarare av de marknadsmisslyckanden som marknadspolitiken skapar. I korthet innebär lägre priser eller lönsamhet att risken för hög intensitet i produktionen och miljöproblem minskar, samtidigt som risken för nedläggning av jordbruksmark i svaga bygder ökar. En bedömning av utformningen av miljöåtgärderna i det kontrafaktiska scenariot måste således ställas mot utvecklingen av de variabler, exempelvis produktionsutvecklingen, som analyserades i de föregående kapitlen.

De nationella landsbygdsprogrammen består av åtgärder som väljs ur en meny av tillåtna åtgärder. Programmen är fleråriga och fastställs i förhandlingar med Europeiska kommissionen. Till skillnad från i första pelaren medfinansieras utgifterna i landsbygdsprogrammet, det vill säga andra pelaren, till ungefär hälften av medlemsstaterna (medfinansieringsandelen är lägre i vissa svaga regioner). Sedan 2000 (när åtgärderna började organiseras i program) och till och med 2020 (när den nuvarande programperioden slutar) har det svenska programmet (inklusive medfinansieringen) kostat 98 miljarder kronor. Eftersom de åtgärder som har ingått i de successiva landsbygdsprogrammen har funnits sedan 1995 är kostnaden sett över hela medlemskapsperioden högre.

Ytligt sett har landsbygdsprogrammen sett mycket olika ut mellan programperioderna. Åtgärderna har, exempelvis, indelats i insatsområden, axlar eller nu senast fokusområden, men i huvudsak har det handlat om samma politik och få helt nya utgiftskategorier har tillkommit. Vidare är landsbygdsprogrammen, på grund av sina stora omfång, mycket komplicerade med många åtgärder och underåtgärder. Programdokumentet för det nuvarande programmet är på 747 sidor. Det är ogörligt att inom ramen för denna rapport ge en detaljerad bild.¹⁷ Därför fokuserar analysen på åtgärdernas funktionssätt, snarare än på hur de har organiserats, samt på breda åtgärds-kategorier.

¹⁷ För en mer detaljerad men ändå kortfattad analys av den föregående programperioden i halvtid, se Rabinowicz (2013).

Den väsentliga frågan i sammanhanget är om Sverige som icke-medlem hade haft en annorlunda politik än den som har bedrivits inom ramen för landsbygdsprogrammet. Denna kontrafaktiska fråga kan inte meningsfullt besvaras när det gäller utformningen av enskilda åtgärder, utan kan bara formuleras för breda politikområden där jämförelser med relevant inhemsk politik är möjliga. Av principen om minsta revidering följer att det borde finnas en samstämmighet när det gäller prioriteringar och principiella val av styrmedel mellan den kontrafaktiska politiken och den jämförbara inhemska politiken, där den senare får fungera som en referens eller kontroll.

Diskussionen fokuserar därför på fyra centrala politikområden inom programmet, där nationella motsvarigheter kan identifieras:

1. jordbrukets effektivisering;
2. utvecklingen av landsbygdens övriga näringsliv;
3. levnadsförhållandena på landsbygden; samt
4. jordbrukets miljöfrågor.

Denna indelning avser inte att vara uttömmande. Av utrymmesskäl utelämnas rådgivningsverksamheten och den så kallade Leader-metoden, som är en territoriell ansats.

Det nationella inflytandet är mycket starkare i pelare 2 än i pelare 1. Därmed skulle man kunna hävda att programmet reflekterar de nationella preferenserna och ger en god bild av vilken politik Sverige skulle ha haft även som icke-medlem. Detta är dock en sanning med viss modifikation. De medel som finns inom programmet måste spenderas inom programmets områden, det vill säga på jordbruket eller landsbygden. Satsningarna konkurrerar på så sätt inte med statliga utgifter inom andra områden, exempelvis vård och omsorg. Endast de åtgärder som finns på programmen får som sagt användas. Periodvis har det dessutom funnits krav på lägsta andel för specifika utgiftsområden.

Landsbygdsprogrammen utvärderas regelbundet enligt en EU-förordning¹⁸ och analysen i denna rapport bygger på dessa utvärderingar. Syftet är dock inte att utvärdera programmet i dess helhet utan att avgöra om den politik som Sverige har fått tillämpa men *inte* skulle ha fört på egen hand har varit effektiv eller inte. Politikens meriter är härvidlag av betydelse *endast* i den mån denna hade varit annorlunda om Sverige inte varit EU-medlem. Den politik som hade varit likartad granskas således inte ur effektivitetssynpunkt. Följande frågor är av betydelse:

- Hade politiken inte funnits överhuvudtaget?
- Hade politiken varit betydligt mer omfattande?
- Hade politiken varit väsentligt annorlunda utformad?

¹⁸ (EU) nr 1305/2013.

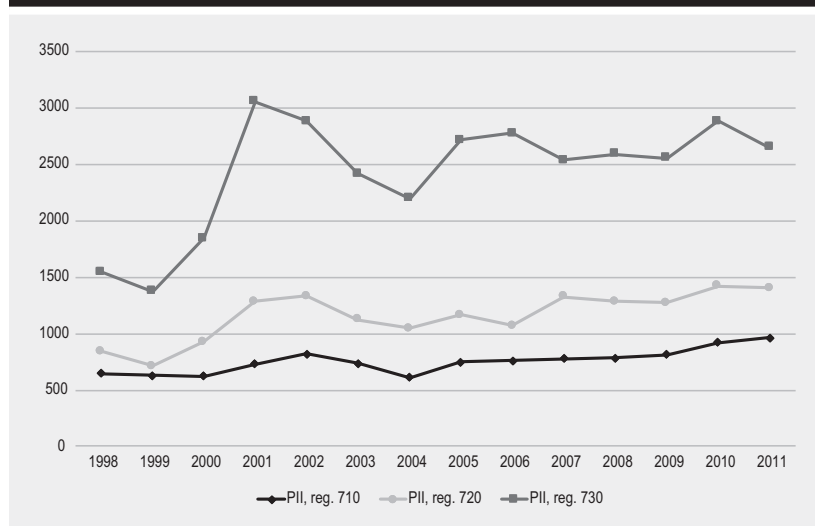
Först när dessa frågor fått ett jakande svar analyseras politikens förtjänster och brister. Att analysen begränsas till de fall där skillnaderna är större motiveras med att underlaget inte är tillräckligt detaljerat för att möjliggöra granskning av smärre differenser. Bedömningen presenteras i anslutning till genomgångarna av respektive politikområde.

7.2 Allmänt om programmet

Att exakt fördela de medel som har betalats ut under hela medlemskapstiden på de fyra utgiftskategorierna är svårt. Utgifterna i miljökategorierna, där även regionalstöden räknas, dominerar helt och svarar för omkring 70 procent. De dominerande stödmottagarna är lantbrukare. Rabinowicz (2013) uppskattade att det för programmet 2007–2013 rörde sig om närmare 84 procent. Ser man till fördelningen av stöden på produktionsfaktorerna dominerar subventioner till mark (68 procent), följt av kapitalsubventioner (16 procent). Minst subventioneras produktionsfaktorn arbete (Rabinowicz, op. cit.). Satsningarna i landsbygdsprogrammet är inte jämnt fördelade över landet utan gynnar tydligt landets norra delar (se figur 11). Man bör samtidigt hålla i minnet att stöden i pelare 1 gynnar det intensiva jordbruket i södra Sverige.

Figuren nedan visar regionala skillnader i subventionerna i pelare 2 i Sverige. Regionbenämningar och avgränsningar följer ett EU-gemensamt system för statistik på gårdsnivå (FADN). Grovt sett motsvarar region 710 södra Sverige och slättbygder i Svealand, region 720 representerar skogsbygder i Götaland

Figur 11 Regional fördelning av ersättning från pelare 2 per hektar använd åker, 1998–2011



Källa: Rabinowicz (2016).

och Svealand och region 730 omfattar Norrland. Subventionerna i Norrland är enligt diagrammet betydligt högre och skiljer sig från de två andra regionerna med en faktor på 2,5.

7.3 Stöden till jordbrukets modernisering/effektivisering

Fler olika stödformer kan hänföras till rubriken modernisering/effektivisering: investeringsstödet till jordbruket respektive livsmedelsindustrin, startstöd till unga jordbrukare samt stöd till rådgivning som dock även fokuserar på att öka jordbrukarnas miljökunskaper. Investeringsstödet ges för att främja investeringar i ny teknik, nya anläggningar och ny utrustning. Dessa omfattar även förbättringar av miljö och djurvelfärd samt energieffektiviseringar. Förädlingsstödet syftar till att främja förädling och utveckling av jord- och skogsbruksprodukter och processer. Stödet ges till investeringar i nya byggnader och ny utrustning som används till förädling av produkter och utvecklande av nya produkter, processer och tekniker. Tidigare gavs stödet även till medelstora livsmedelsföretag. I det senaste programmet ligger fokus på diversifiering av jordbruket och korta livsmedelskedjor. Stödet innebär en investeringssubvention med högst 40 procent (tidigare 30 procent) av investeringsbeloppet.

Liknande stöd förekom i Sverige före EU-anslutningen endast i begränsad utsträckning. Jordbruket omfattades av rationaliseringspolitiken som bestod av den markpolitiska lagstiftningen (som liberaliserades 1990), ett statligt finansieringsstöd samt rådgivning. Det statliga finansieringsstödet var tillgängligt i hela landet, främst i form av lånegarantier. I norra Sverige lämnades även bidrag till investeringar i maskiner och markanläggningar. Ett öronmärkt stöd till förädlingen förekom ej. Startstöd i form av räntestöd i fem år infördes 1990, både till förstagångsetablering som arrendator och självägande jordbrukare under 35 år. De svenska stöden hade i större utsträckning än EU:s motsvarighet karaktären av korrigeringar av marknadsmisslyckanden.

Det är mycket osannolikt att Sverige på egen hand hade fört en politik som motsvarade EU:s landsbygdsprogram, i synnerhet när det gäller stöd till ordinarie investeringsverksamhet i starka regioner. Subventionerna till jordbrukets effektivisering hade således varit betydligt mindre i omfattning. Generella subventioner till förädlingsindustrin hade troligtvis inte förekommit. Möjligen hade det funnits mindre subventioner till småskalig förädling i form av glesbygds- eller omställningsstöd. Inslaget av styrmedel som syftar till att korrigera för eventuella marknadsmisslyckanden på kreditmarknaden för landsbygds- och lantbrukskrediter – såsom räntesubventioner och lånegarantier – hade varit större om Sverige inte varit medlem i EU. Däremot förefaller det osannolikt med omfattande kapitalsubventioner. Den svenska reformen byggde på principen att jordbruket skulle behandlas som alla andra sektorer och att politiken skulle korrigera för marknadsmisslyckanden. Mot bakgrund av dessa principer är det inte troligt att man hade stöttat investeringar i jordbruket eller förädlingsindustrin generellt sett, då det rör sig om privata varor. Subventioner

riktade mot kollektiva nyttigheter och positiva externa effekter (miljö, djurvelfärd och klimat) hade däremot varit troliga.

7.4 Stöden till utvecklingen av landsbygdens näringsliv och livskvaliteten på landsbygden

Stödet till ”nya jobb och diversifiering” ges i det nuvarande landsbygdsprogrammet till företag på landsbygden under förutsättning att investeringen leder till fler arbetstillfällen. De företag som får stöd ska omsätta högst 10 miljoner euro och ha mindre än 50 anställda. Såväl diversifiering av jordbruket som verksamheter inom ett flertal andra sektorer omfattas. Stödet ges i form av ett investeringsbidrag på 40 procent av det investerade beloppet. Prioriteringen av ansökan görs av länsstyrelser. Under de tidigare programperioderna har satsningarna på utvecklingen av landsbygdens näringsliv varit uppdelade på flera olika åtgärder, det vill säga att medel var öronmärkta för speciella ändamål, i synnerhet diversifiering av jordbruket och turism. Vidare kunde endast mikroföretag (under tio anställda) få stöd. Stödet betalades ut inom hela landsbygdsområden, inklusive mindre tätorter.

Den svenska motsvarigheten till satsningarna i denna kategori var glesbygdssstödet som har funnits sedan slutet på 1970-talet och upphörde 1994. Glesbygdssstödet var egentligen ett samlingsnamn för ett antal helt skilda stödformer. Stödet administrerades av länsstyrelserna som också stod för avgränsningen av de stödberättigade glesbygdsområdena. Enligt glesbygdsförordningen skulle stöd lämnas till företag som gav sysselsättning åt den bofasta befolkningen och gavs i form av avskrivningslån, kreditgarantier, bidrag till anställda i hemarbete samt bidrag till godstransporter. Avskrivningslånen skulle motsvara högst 50 procent. Dessutom gavs stöd till kommersiell service.

Om man jämför glesbygdssstödet med de satsningar som görs/gjordes i landsbygdsprogrammet kan det konstateras att landsbygdsprogrammet har haft en tydlig inriktning mot jordbruket medan glesbygdssstödet gavs till alla typer av företag. I samband med reformen 1990 ökades dock glesbygdssstödet med 100 miljoner kronor i öronmärkta medel för att underlätta jordbrukets anpassning/omställning genom diversifiering. Vidare gavs glesbygdssstödet inte till hela landsbygden utan endast till de glest bebodda delarna. Dessutom användes även andra styrmedel än investeringssubventioner. När det gäller stödvolymen kan det påpekas att glesbygdssstödet till företag på landsbygden budgetåret 1990/91 uppgick till 206 miljoner kronor (Jordbruksverket, 1992b). Stödet till näringslivets utveckling inom landsbygdsprogrammet under den föregående programperioden (2007–2013) uppgick till 270 miljoner per år.

Det är troligt att den svenska politiken vid ett nej i folkomröstningen hade påmint om glesbygdssstödet, det vill säga hade haft större fokus på glest befolkade områden och mindre fokus på jordbruk samt inkluderat andra stödformer än enbart investeringssubventioner, exempelvis kreditgarantier. Att ge stöd till

företag med upp till 50 anställda, som är fallet i EU:s landsbygdsprogram under nuvarande programperiod, går tvärsamt den inriktning som en fortsatt nationell politik troligtvis hade haft. Företag av den storleken är knappast lokaliserade i utpräglade glesbygdsområden.

Utöver stöd som direkt fokuserar på landsbygdsekonomin finns även stöd i landsbygdsprogrammet som i bred bemärkelse syftar till att uppnå social hållbarhet. De riktar sig till lokala, regionala eller nationella aktörer som genomför projekt där nyttan av projektet, till skillnad från investeringsstöden, ska gynna en hel grupp av aktörer. Stöden avser (eller avsåg under tidigare programperioder) att förbättra livskvaliteten på landsbygden och omfattar bland annat satsningar på dagligvaruhandel, upprustning av lokaler, bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden samt information och konferenser om landsbygdsutveckling.

Den närmaste svenska motsvarigheten till dylika stöd var glesbygdstödet, som utöver stöd till företag (jämför ovan) även kunde rikta sig mot tillhandahållande av service. Stöd till service kunde lämnas till kommuner, näringsidkare med fasta försäljningsställen samt till företagare som med fordon sålde dagligvaror i glesbygden. Det främsta syftet med stöd till kommersiell service i glesbygd var att stödja konsumenterna och därför fanns det inte någon uttalad målsättning att de investeringarna skulle generera fler arbetstillfällen.

Den tidigare svenska politiken var, till skillnad från EU-satsningarna inom landsbygdsprogrammet, avgränsad till service och till glesbygder, och inte till landsbygden generellt. Stödet gavs vidare i fasta former snarare än i form av en vildvuxen projektflora. Vidare fanns det ingen koppling till jordbruket eller naturresurser. Det förefaller mycket sannolikt att en nationell svensk politik på detta område hade fortsatt att följa samma principer om Sverige inte hade blivit medlem i EU.

7.5 Vilken effekt har de landsbygdsstöd som Sverige har i och med EU-medlemskapet?

Stöden till investeringsverksamhet i jordbruket och förädlingsindustrin – vilka som hävdades ovan troligtvis hade uteblivit när det gäller ordinarie investeringar i starka regioner – har utvärderats med hjälp av ekonometriska metoder, där jämförelser görs med kontrollgrupper som är så lika som möjligt den grupp som *har* fått stöd, när det gäller benägenheten att söka stöd. Utvärderingen av investeringsstödet (Gullstrand & Höjgård, 2010), inom ramen för halvtidsutvärderingen av programmet 2007–2013, visade att företag som har fått investeringsstöd investerar mer än liknande företag som inte fått stöd, men författarna kunde inte finna några effekter på den totala faktorproduktiviteten, förädlingsvärdet per anställd eller råvaruförbrukningen. På liknande sätt fann utvärderingen av förädlingsstödet (under perioden 2000–2006, Gullstrand & Höjgård, 2009) inga effekter på stödföretagens konkurrenskraft, varornas kvalitet

eller effektiviteten i bearbetningsprocessen. En analys av samma författare av stödets effekter under perioden 2007–2013 har kommit till liknande resultat.¹⁹ För såväl investeringsstödet som förädlingsstödet visar utvärderingen att stöden till stor del, cirka 90 procent, trängde undan investeringar som skulle ha genomförts även utan stöd. Även resultaten i SJV (2012) samt Fergusson med flera (2009) tyder på att stöden i stor utsträckning har gått till investeringar som hade varit möjliga att finansiera även utan stöd. En analys av Backman med flera (2016), inom ramen för slututvärderingen av programmet 2007–2013, visar dock på större effekter. Enligt utvärderarna kan positiva produktivitetseffekter kopplas till investeringsstödet/moderniseringsstödet. Detta gäller dock endast för små företag. Enligt utvärderingen av förädlingsstödet har det stödet bidragit till att förbättra företagets produktivitet, men effekten var marginell. Att Backman med flera (2016) visar på större effekter av stödet än Gullstrand och Höjgård (2009 resp. 2010), beror troligen på att den förra analysen omfattade perioden under och efter finanskrisen, när företagen hade svårare att låna än annars.

Olika typer av stöd i kategorin stödet till landsbygdens näringsliv – som i det kontrafaktiska scenariot hade varit mer fokuserade på glesbygd och mindre företag – har i halvtidsutvärderingen av perioden 2006–2013 analyserats med hjälp av enkäter till berörda företag och i slumpmässigt utvalda kontrollgrupper. Utvärderingarna (Hansson & Waldenström, 2010) visade att den stödda verksamheten har utvecklats på ett gynnsamt sätt och i enlighet med åtgärdernas mål, men utvärderarna ställde sig frågande till varför verksamheter som enligt stöd villkoren skulle ha förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga inte kunde få stöd på den privata kapitalmarknaden. Vidare kan det påpekas att risken att effekterna överskattades är påtaglig eftersom respondenterna i enkätundersökningar har ett tydligt incitament att svara strategiskt och överskatta nyttan med stödet. I slututvärderingen av perioden 2006–2013 av samma typer av satsningar (Backman m.fl., op. cit.) har man använt sig av registerdata och matchade kontrollgrupper. Matchning minskar risken att eventuella positiva skillnader mellan ”stöddgruppen” och kontrollgruppen beror på andra faktorer än stödet, exempelvis på att de som sökt är mer driftiga, och anses därför som en mer tillförlitlig metod. Analysen visade i regel positiva sysselsättningseffekter men för vissa typer av stöd inga signifikanta produktivitetseffekter.

Det största problemet i sammanhanget är, i likhet med stöden till investeringar i jordbruket, risken att subventionerna tränger undan ordinarie verksamhet. Backman med flera (2016) testar inte utträngningseffekten explicit men noterar att en ”betydande del av stöden gått till större företag lokaliserade i tätortsnära landsbygdsområden (stadskommuner)”. Utredarna konstaterar vidare att ”För samtliga åtgärder gäller att livskraftiga företag, med mer kapital, högre produktivitet, omsättning och fler anställda tenderar att ha mottagit stöd i större utsträckning än andra företag med sämre utgångsläge”, (båda citaten på s. 15).

¹⁹ Resultaten redovisas i Hansson (2010).

Den teoretiska grunden för investeringssubventioner till företag på landsbygden, i jordbruket och andra sektorer – den så kallade interventionslogiken – är att dessa företag har problem med kapitalförsörjning därför att landsbygdens kapitalmarknad inte fungerar tillfredsställande eftersom banker och andra kreditgivare systematiskt felbedömer investeringarnas potential. En genomgång av aktuella studier av Højgård (2019) kommer dock fram till slutsatsen att det inte finns tydliga indikationer om att så skulle vara fallet i Sverige. Endast få svenska jordbrukare anser att tillgång till finansiering är ett problem. Analyser av konsekvenser av offentlig finansiering när det gäller andra företag på landsbygden finner endast små effekter. Observera att stöden ges till investeringar som bedöms vara lönsamma, så att bristande lönsamhet inte kan anses hindra investeringen. Fungerar kapitalförsörjningen på landsbygden på ett tillfredsställande sätt är sannolikheten stor att medel går till investeringar som hade kommit till stånd även utan subventioner. Att storleksgränsen för berättigade företag har höjts i det nuvarande programmet innebär vidare att risken för utträngning har ökat. Det bör påpekas att även det svenska glesbygdstödet och en nationell politik byggd på samma principer troligtvis till en del hade trängt ut ordinarie verksamhet, men undanträngningsrisken hade varit mindre då det hade varit ett större fokus på den glesbebyggda delen av landsbygden samt på mindre företag.

I den mån åtgärderna inte har haft en effekt eller när omfattande utträngning har förekommit, har stödet fungerat som en inkomsttransferering. Omfattningen av denna transferering har ökat genom att subventionen numera uppgår till 40 procent av investeringsbeloppet. Även om resursallokeringen inom jordbruket inte påverkas av dessa stöd, är den samhällsekonomiska kostnaden för att överföra dithörande medel inte noll. Dels finns betydande administrativa kostnader, dels påverkar beskattningen effektiviteten i ekonomin i stort.

Enligt Gunnarsdotter med flera (2016) – som har analyserat åtgärderna som syftar till att förbättra livskvalitet och samarbete på landsbygden inom ramen för slututvärderingen av programperioden 2006–2013 – är det sannolikt att dessa åtgärder har bidragit till att förbättra livskvaliteten i de orter där de har genomförts, men att effekterna på landsbygden som helhet inte går att uttala sig om eftersom de konkreta åtgärderna är tämligen disparata. Vidare är det tveksamt om satsningarna, som har utformas som tillfälliga och i sammanhanget små projekt, kan ha erbjudit lösningar på problemen i glesbygden. Problemen är snarare av permanent karaktär och skulle därför kräva strukturella lösningar. Författarna konstaterar vidare att även om satsningar på lokalt initierade natur- och kulturvårdsprojekt enligt projektägarnas bedömning har lett till ökad attraktivitet hos de berörda områdena, så har kommersialisering och företagande, vilket dessa satsningar i förlängningen väntades resultera i, uteblivit.

Stöd till förbättring av livskvaliteten och samarbetet – som i det kontrafaktiska fallet hade varit stramare och mer fokuserade på att tillhandahålla service – tränger knappast ut ordinarie verksamhet, men som genomgången ovan visar verkar

nyttan vara svårbedömd och troligtvis begränsad. Vidare är inget känt om stödets effekter på längre sikt. Åtgärdernas teoretiska grund eller interventionslogik (uppbyggnad av socialt kapital) är svag och oprövad, då ingenting tyder på att det är brist på socialt kapital som håller tillbaka utvecklingen på den svenska landsbygden (Rabinowicz, 2013).

7.6 Miljöåtgärder

Bakgrund

Eftersom landsbygdsprogrammet syftar till att hantera jordbrukets miljöproblem ges det nedan en mycket kortfattad beskrivning av de två viktigaste av dem som merparten av resurserna satsas på. Dessa är näringsläckaget och förlusten av den biologiska mångfalden. I det första fallet rör det sig om en negativ extern effekt på den omgivande miljön och samhället; det andra handlar om en positiv kollektiv nytta som jordbruket bidrar med men som håller på att minska. Tillförseln av växtnäringsämnen till jordbruksmark bidrar bland annat till övergödning av hav, sjöar och vattendrag genom utlakning samt har även en stark negativ effekt på klimatet eftersom detta bidrar till utsläpp av den mycket skadliga lustgasen. Det är dock inte enbart mängden av den tillförda gödseln som skapar näringsläckaget. Hur och när gödseln sprids samt hur den lagras har också en stor betydelse. Näringsläckaget utgör därför en diffus förorening, den kan inte knytas till en enskild källa, vilket gör det svårt att få bukt med problemet. I ett historiskt perspektiv har jordbruket bidragit till ökad biologisk mångfald genom att hålla landskapet öppet och varierat. Till följd av ändringar i markanvändning och förlust av vissa typer av odlingslandskap har dock detta bidrag minskat.

Den svenska politiken på miljöområdet kan beskrivas som tämligen rudimentär vid tidpunkten för EU-anslutningen. Därför kan det vara värt att analysera politiken ur ett mer principiellt perspektiv, innan utformningen av den kontrafaktiska politiken diskuteras mer specifikt. Miljöproblem kan hanteras med hjälp av administrativa styrmedel som förbud och påbud, eller incitamentbaserade styrmedel som skatter och subventioner. Miljöeffekten kan bli densamma med olika styrmedel men de fördelningspolitiska konsekvenserna skiljer sig åt. En subvention innebär att skattebetalarna står för kostnaderna att åtgärda miljöproblemet i fråga medan administrativa regleringar och skatter lägger kostnaden på producenterna. Valet mellan administrativa styrmedel och subventioner återspeglar synen på äganderätter i jordbruket: Vilka krav ska samhället ställa på jordbruket och vilka åtaganden bör bli frivilliga och därmed berättigade till ersättningar? Har lantbrukaren rätt att ta bort ett landskapselement, till exempel en åkerholme som hindrar rationell drift men bidrar med värdefullt habitat; eller måste hen behålla holmen och dessutom sköta den?²⁰

²⁰ Enligt gällande lagstiftning får holmen inte tas bort. Under den nuvarande programperioden utgår det, till skillnad från den föregående perioden, ingen ersättning för skötseln.

Såväl påbud och förbud som subventioner används för att reglera jordbrukets miljöpåverkan i EU. Påbuden och förbuden finns i miljölagstiftningen, som inte är en del av GJP men som kopplas till jordbrukspolitiken via de så kallade tvärvillkoren och förgröningskraven (jämför avsnitt 3.3). Exempel på sådana krav, som är mycket omfattande, är tillräcklig lagringskapacitet för stallgödsel och förbud mot att sprida gödsel på bar mark. Subventionerna betalas inom ramen för landsbygdsprogrammet, till exempel för att anlägga en våtmark. I princip bör jordbrukets negativa miljöpåverkan falla under *principen att förorenaren betalar* och därför bli föremål för tvingande åtgärder (eller beskattas). Enligt denna princip bör kostnaderna för negativa externa effekter bäras av den som orsakar dem. Subventioner betalas dock även för åtgärder som syftar till att minska den negativa miljöpåverkan.

En intressant fråga är om balansen mellan krav och uppmuntran skulle ha varit annorlunda om Sverige hade utformat miljöpolitiska åtgärder på egen hand. Svaret på denna fråga är sannolikt jakande. Det faktum att Sverige använde sig av miljöskatter i jordbruket, vilket är ovanligt i EU, tyder på detta. Skatten på kväve, som har funnits sedan 1985,²¹ togs dock bort 2010 vilket även gällde skatten på kadmium i fosforgödsel. Skatten hade förmodligen haft det lättare att överleva utan argumentet om orättvis konkurrens från andra EU-länder i och med EU-medlemskapet. Generellt sett hade ”förorenaren betalar”-principen troligtvis använts i större utsträckning i jordbruket och subventionsgraden hade därför varit lite lägre. När det gäller växtnärläckaget från jordbruket handlar det dock om en diffus förorening (jämför inledningen), vilket försvårar tillämpningen av principen fullt ut eftersom förorenaren inte enkelt kan identifieras och subventionering av åtgärder som minskar negativ miljöpåverkan hade förekommit även i en nationellt utformad politik.

Utformningen av miljöåtgärderna och tidigare svensk politik på området

Miljöersättningarna i det nuvarande landsbygdsprogrammet betalas ut inom ramen för fleråriga kontrakt, främst som bidrag per hektar åker eller betesmark. Enligt regelverket ska ersättningen kompensera för merkostnader och/eller förlorad inkomst.

Miljöstöden i landsbygdsprogrammet domineras av fyra stora stöd som huvudsakligen motiveras med bevarandet av den biologiska mångfalden:

²¹ Skatten kallades fram till 1995 för miljöavgift. Vidare har det även funnits (sedan 1982) prisregleringsavgifter på gödsel och bekämpningsmedel. De influtna medlen från dessa avgifter användes för att finansiera delar av spannmålsöverskottet. Avgifterna avskaffades 1992 (SOU, 2003:9).

1. Kompensationsstödet (tidigare även kallat stöd till missgynnade regioner)²²
2. Stöd till odling av vall.
3. Stöd till betesmarker.
4. Stöd till ekologisk odling.

Tillsammans svarar dessa stöd för tre fjärdedelar av miljöbudgeten och över hälften av alla utgifter för landsbygdsutveckling. Jordbrukets negativa externa effekter hanteras till övervägande del med selektiva åtgärder för att fånga upp eller förhindra läckage av näringsöverskott. Ersättning erbjuds för odling av fånggröda och/eller vårbearbetning samt för att anlägga skyddszoner och våtmarker.²³

Kompensationsstödet utbetalas i hela Norrland, delar av norra Svealand samt i Götalands och Svealands skogsbygder. I dessa områden är de naturgivna förutsättningarna för jordbruk sämre än i övriga Sverige. Ersättningen är huvudsakligen avgränsad till att gälla jordbruksmark som används för extensiv vallodling och som betesmark. I vissa delar av stödområdet betalas stödet även till spannmål och potatisodling. *Stödet till vallodling* betalas i skogsdominerade områden i syfte att främja den biologiska mångfalden.²⁴ I de södra delarna av Sverige, med en mer intensiv jordbruksproduktion, är syftet att minska växtnäringens förluster. *Betesmarksstödet* betalas för skötsel av betesmarker. Det främsta målet är att bevara den biologiska mångfald som till stor del återfinns på ängs- och betesmarker. Ett krav för stödet är att marken ska vara tillräckligt betad. Stödet är differentierat efter kvaliteten på betesmarken, det vill säga hur värdefull marken är ur samhällssynpunkt. *Stödet till ekologisk produktion* innebär att man stödjer ett annorlunda odlingssystem snarare än att direkt stödja specifika miljönyttor. Stöd till ekologisk produktion betalas ut till såväl omställning som fortsatt produktion.

Svensk miljöpolitik på området före EU-inträdet

Stödet till ekologisk odling i Sverige infördes 1989 (både till omställning och till fortsatt produktion). Stödet var treårigt och varierade per hektar mellan 700 och 2 900 kronor. I början av 1990-talet var omfattningen av den ekologiska odlingen mycket blygsam, cirka 1,3 procent av Sveriges åkerareal (Jordbruksverket, 1992:a).

Den svenska motsvarigheten till EU:s kompensationsbidrag var Norrlandsstödet. Det betalades vid tiden för EU-inträdet huvudsakligen ut som prisstöd på mjölk

²² Huruvida kompensationsstödet främst är ett miljöstöd eller ett regionalstöd kan diskuteras. Stödet motiveras dock med miljöargument.

²³ Fånggröda är en gröda vilken sås in i befintlig gröda för att ta upp växtnäring efter att huvudgrödan har skördats och på så sätt förhindra läckaget. Vårbearbetning innebär att ingen jordbearbetning får ske på hösten efter skörden. Dessa två åtgärder kan användas var för sig eller kombineras.

²⁴ Stödet till vallodling ändrades 2014 till att enbart ges till de områden som inte omfattas av kompensationsstödet.

och kött samt som djurbidrag. Nivån på stödet översteg betydligt motsvarande stöd i EU. Budgetåret 1992/93 uppgick stödet (efter en femtonprocentig höjning) till 884 miljoner kronor, vilket motsvarar 1 800 kronor per hektar åker. Förutom prisstödet kunde jordbruksföretagen i vissa delar av norra Sverige få glesbygdssöd (jämför tidigare presentation). Enligt det jordbrukspolitiska beslutet 1990 skulle lönsamheten i den norrländska jordbruksproduktionen inte sjunka nämnvärt på grund av avregleringen.

I samband med reformen 1990 anslogs medel för att betala en *ersättning för markvård*. På några års sikt skulle dessa medel uppgå till 250 miljoner kronor. Syftet var att bibehålla variationen i odlingslandskapet samt bevara den biologiska mångfalden. Redan tidigare (1986) fanns det ett program för Naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA) som syftade till att bevara odlingslandskapets värdefulla slättermarker, slätterängar och naturbetesmarker. Medlen för detta program ökade från 10 miljoner kronor till närmare 40 miljoner kronor till följd av reformbeslutet. Avtal träffades mellan länsstyrelse och intresserade lantbrukare eller till exempel en ideell förening om att fortsätta bedriva traditionell hävd genom slätter respektive bete. Till skillnad från landskapsvårdsersättningen kunde NOLA-bidrag betalas ut till små, isolerade objekt. Ingen svensk motsvarighet till vallstödet hade funnits under perioden före anslutningen.

Den svenska politiken i det kontrafaktiska scenariot

Kompensationsbidraget, vallstödet och betesmarksstödet tillsammans kan i viss mån ses som kommuniserande kärl. Målen för dessa stöd är besläktade och pengarna går till en stor del till samma mottagare. Därför analyseras dessa tillsammans. Stödet till ekologisk odling följer andra principer och diskuteras därför separat.

Redan vid slutet av 1980-talet började Sverige stödja ekologisk produktion, som påpekades ovan. Den tidigare målsättningen att andelen ekologiskt odlad mark bör uppgå till 20 procent har höjts till att den senast år 2030 ska uppgå till 30 procent. Många kommuner har mål för andelen ekologiskt odlad livsmedel i den kommunala upphandlingen. Den politiska uppslutningen bakom den ekologiska produktionen förefaller således vara mycket stark och stödformen hade med all säkerhet funnits även om medlemskapet hade uteblivit. Stödet hade troligtvis utformats på likadant sätt. Eftersom omställningen till ekologisk produktion av biologisk-tekniska skäl inte kan ske med omedelbar verkan, skulle både produktionen och omställningen ha subventionerats. Det är troligt att nivån på stödet per hektar skulle ha varit av samma storleksordning, eftersom stödnivån betingas av den ekologiska produktionens kostnadsnackdel och internationella handelsregler som inte tillåter en översubventionering. Den nuvarande nivån ligger på mellan 800 och 1 600 kronor per hektar, beroende på produktionsinriktning. Den totala stödvolymen är det svårare att sätta om. Stödet till ekologisk odling hade å ena sidan fått konkurrera om budgetutrymmet med

andra miljöstöd även utanför jordbruket, vilket skulle tala för att volymen hade varit lägre om Sverige hade kvarstått utanför EU. Å andra sidan har den faktiska andelen ekologiskt odlad mark i praktiken legat under målet, vilket snarare talar för att volymen hade varit högre.

Om man jämför de stöd som främst riktar sig mot bevarandet av den biologiska mångfalden i det nuvarande landsbygdsprogrammet – det vill säga kompensationsstödet, betesmarksstödet och vallstödet – med de stödformer som tidigare hade tillämpats i Sverige, kan tre skillnader noteras. Den första är stödvolymen. Den andra är huvudmannaskapet för miljöpolitiken inom jordbrukets område. Den tredje är kontraktsformen och möjliga utförare.

Lägger man ihop Norrlandsstödet, de planerade utgifterna för landskapsvård vid full uppbyggnad och NOLA, blir beloppet knappt 1,2 miljarder kronor. Det är klart under de belopp som betalas ut via de nuvarande stora stöden, exklusive ekostödet men inklusive stöd till bevarande av kulturlandskapet, som tillsammans ligger på över cirka 2,2 miljarder årligen. Det finns flera skäl att förmoda att dessa stöd hade varit lägre om politiken hade varit fortsatt nationell.

För det första är den nuvarande volymen till stor del ett resultat av anslutningsvillkoren. Sverige kompenserades för ett magert utfall när det gällde stöd inom nuvarande pelare 1 med en generösare tilldelning till pelare 2, det vill säga landsbygdsprogrammet. Hade pengarna inte varit förutbestämda att spenderas inom landsbygdsprogrammets områden hade troligtvis ett lägre belopp anslagits.

För det andra har de nuvarande stöden varit generösa nog för att skapa ett överskott som har kapitaliserats i markvärden. Priset per hektar betesmark, som miljöstöden huvudsakligen har betalas till, har sjudubblats sedan inträdet. Den stora ökningen inträffade efter 2005 när gårdsstödet började betalas även till betesmark. Arrendeavgifter, det vill säga den ersättning som arrendatorerna betalar till markägarna för att nyttja betesmarken, har också ökat. Dessa öknings indikerar att även med ett lägre stödbelopp per hektar hade det fortfarande varit lönsamt att hålla marken i produktion. Bevarandet av den biologiska mångfalden hade med all sannolikhet varit ett viktigt nationellt miljömål oavsett om Sverige anslöt sig till EU eller inte, men eftersom det hade räckt med ett lägre stödbelopp per hektar kunde det totala stödbeloppet för att uppnå målet bli lägre om medlemskapet uteblev. Samtidigt hade marken varit värd mindre och arrendatorerna hade fått betala ett lägre pris.

Hektarkostnaden för att bevara den biologiska mångfalden hade, för det tredje, varit lägre även av andra skäl. Bevarandet är beroende av betande djur. Enligt den tidigare analysen hade det inhemska priset för nötkött varit högre om Sverige stannat utanför vilket hade gjort djurhållningen mer attraktiv. Vidare hade mjölkproduktionen varit högre vilket hade gett en större tillgång till betesdjur.

Detta innebär i sin tur att en lägre budgetvolym hade krävts för att få samma antal betande djur.

Samtidigt bör det dock påpekas att Sverige som medlemsland alltid argumenterat för att budgetmedel borde flyttas från pelare 1 till pelare 2. En *betydande* minskning av stödvolymen när det gäller miljöåtgärderna är såldes inte sannolik. Det är främst bidragen liknande de stöd som finns i pelare 1 som inte hade varit aktuella utanför EU. Det som möjligen talar mot denna tes är det faktum att Sverige inte har utnyttjat möjligheten att flytta budgetmedel från pelare 1 till pelare 2 inom den egna tilldelningen av medel från EU. Frågan är emellertid om det har funnits tillräckligt med meningsfulla åtgärder att förbruka medel på inom pelare 2 givet att det redan spenderas betydande belopp och att stödnivåerna per hektar är höga. Vidare kan det påpekas att kravet på medfinansiering av utgifterna inom pelare 2, som fram till 2014 tillämpades även på de överförda medlen, troligtvis har minskat intresset för en eventuell överföring, eftersom detta skulle ha lett till en ökning av de redan höga statsutgifterna för jordbruket.

När det gäller huvudmannaskapet kan det påpekas att ansvaret för utformning och implementering av landsbygdsprogrammet (inklusive miljödelarna) sedan inträdet har legat på Jordbruksverket, det vill säga en jordbruksmyndighet som har huvudansvaret för GJP i dess helhet. NOLA-stödet däremot handlades av länsstyrelserna som även skulle sköta de planerade satsningarna på landskapsvård under överinseende av Naturvårdsverket. Huvudmannaskapet för utformning och implementering av miljöåtgärder i jordbruket hade således troligtvis blivit annorlunda eller delvis annorlunda med ett större inflytande för miljöintresset och lägre inflytande för producentintresset.

Inom landsbygdsprogrammet söks miljöersättningarna av lantbrukarna. Beloppen är standardiserade även om nivån skiljer sig mellan olika typer av mark. De tidigare svenska stöden samt de som skulle betalas i enlighet med reformbeslutet upphandlades/skulle upphandlas och inte betalas ut som en schabloniserad ersättning. Även andra intressenter än lantbrukare kunde söka det tidigare NOLA-stödet. När stöden upphandlas kan upphandlaren, som troligtvis skulle ha varit en länsstyrelse, spela en proaktiv roll genom att identifiera skyddsvärda objekt som sedan blir föremål för ett anbudsförfarande. Landsbygdsprogrammet däremot är helt uppbyggd på att lantbrukaren söker ett på förhand fastställt stöd för en åtgärd.

Det är troligt att miljöåtgärderna skulle ha administrerats i enlighet med reformens intentioner, det vill säga att länsstyrelserna hade behållit sin proaktiva roll och att stöden hade upphandlats. Samtidigt bör det påpekas att upphandlingar av miljöåtgärder är förknippade med höga administrativa kostnader (Fährmann & Grajewski, 2013). Således är detta ett kostsamt och därmed inte realistiskt alternativ för att hantera ett stort antal objekt/stora arealer betesmark. Det troliga är därför att man skulle ha behållit NOLA-programmets upphandlingar och

länsstyrelsernas proaktiva roll för särskilt skyddsvärda objekt men kompletterat detta med mer standardiserade och arealbaserade ersättningar som kan betalas ut efter ett enklare förfarande.

När det gäller utformningen av enskilda åtgärder är det troligt att man hade fortsatt att betala ett högt stöd till Norrland eftersom detta låg inom reformens intentioner. Detta stöd hade med all sannolikhet betalats ut i form av ett prisstöd, snarare än genom flera olika arealbaserade stöd som staplas på varandra som nu är fallet. Av figur 11, avsnitt 7.3 framgår att det totala stödet per hektar till Norrland är högre än det tidigare Norrlandsstödet, även om själva kompensationsbidraget är lägre. En statlig utredning som analyserade förberedelserna inför EU-medlemskapet (SOU 1993:33 s. 11) konstaterade att: "Vid sammanvägning av olika faktorer har pristillägg hittills funnits vara den lämpligaste stödformen för att uppnå målen för jordbruket i Sverige." Det bör vidare noteras att det nationella stödet till jordbruket i Norrland betalas i form av ett pristillägg, vilket kan ses som en ytterligare indikation att man heller hade betalat ett högre pris än ett arealbaserat bidrag.

Norrlandsstödet gavs, som namnet antyder, endast till det norrländska jordbruket. Det nuvarande kompensationsbidraget är däremot bredare och omfattar även skogsbygdsområden i Sveland och Götaland. Det är inte säkert att Norrlandsstödet hade utsträckts söderut om Sverige inte hade gått med i EU. Det troliga är däremot att bredare miljöstöd av landskapsvårdstyp i hög grad hade gått till skogsbygder, snarare än till Norrland som skulle ha täckts av pristillägget. Riktade stöd av NOLA-typ hade däremot säkerligen använts i hela landet. Det är vidare inte osannolikt att landskapsvårdstöd med tiden hade riktats mot betesmarker snarare än mot att endast förhindra nedläggning. EU:s vallstöd hade troligtvis inte förekommit. Detta stöd, med sina rätt diffusa mål, är mer att betrakta som ett dolt produktionsstöd (Höjgård & Rabinowicz, 2013). Med högre prisnivå på jordbruksprodukter (framförallt mjölk) och ett högre pristillägg i Norrland hade stödet inte behövts. Av administrativa skäl hade det vidare varit enklare att arbeta med färre stödtyper än med flera på varandra staplade bidrag.

När det gäller åtgärder som syftar till att minska jordbrukets negativa miljöpåverkan är det troligt att samma typ av åtgärder hade använts. Subventioner till att anlägga våtmarker förutskickades redan i reformbeslutet 1990. De miljöproblem som orsakas av överskott av växtnäring (kväve och fosfor) hade varken blivit mindre eller ignorerats om medlemskapet hade uteblivit. Möjligen hade man satsat relativt sett mer på dessa åtgärder. I EU:s nuvarande program, såsom det tillämpas i Sverige, ligger tonvikten mycket starkt på den biologiska mångfalden.

Sammanfattningsvis hade Sverige haft en miljöpolitik på jordbrukets område som inte hade varit väsensskild från den befintliga EU-politiken. I stora drag

stys lagstiftningen och politiken av de underliggande problem som måste hanteras och av de lämpliga sätten att göra detta på. Detta stys i sin tur av de underliggande biologisk-tekniska processerna. Det viktigaste skälet är dock att landsbygdsprogrammet har styrts av nationella intressen, på grund av den i programmets konstruktion inbyggda möjligheten till inflytande. Troligtvis hade stödvolymen varit lite lägre och stöden hade av den anledningen varit mer selektiva. Kanske hade det funnits fler kreativa och flexibla lösningar eftersom andra grupper än lantbrukarna hade fått större inflytande och andra utförare hade varit möjliga. EU-programmen är stela och svåra att förändra. Det hävdas ofta att implementeringen av programmen har präglats av rädsla att göra fel för att sedan tvingas till revideringar efter kritik från Europeiska kommissionen. Detta hade uteblivit om Sverige hade stannat utanför. Samtidigt bör det påpekas att man från svenskt håll inte har varit särskilt kreativ när det gäller att utforma nya och mer ändamålsenliga styrmedel inom de befintliga ramarna. Detta kan exemplifieras med de resultatbaserade miljöersättningar som initierades bland annat i Tyskland och som sedan spreds till flera EU-länder. Vad gäller dem så har Sverige varit sent att visa intresse.²⁵

Den kontrafaktiska miljöpolitikens effektivitet

Det är svårare att bedöma i vilken utsträckning miljöpolitiken hade varit effektivare om Sverige hade valt att stanna utanför EU. Det råder större osäkerhet om hur den inhemska politiken hade utformats därför att den bara var i sin linda vid tidpunkten för inträdet. De obligatoriska, EU-gemensamma utvärderingarna av programmen, som annars skulle kunna vara en lämplig grund att bygga analysen på, är mer osäkra när det gäller miljöersättningarna, eftersom de breda stöden (till bevarandet av den biologiska mångfalden) ofta ges till alla producenter i en viss kategori, vilket leder till att jämförelsegrupper saknas. Vidare erhåller samma markbit flera stöd på samma gång. En ytterligare svårighet har med så kallad *additionalitet* att göra, det vill säga att vissa positiva miljöeffekter uppkommer som en biprodukt av ordinarie verksamhet. Utvärderingen handlar om att identifiera ökningen av miljöeffekten och relatera denna till stödutbetalningen.

Generellt sett, som det påpekats tidigare, hade troligtvis principen att förorenaren betalar i större utsträckning använts i jordbruket och subventionsgraden hade varit lite lägre i ett kontrafaktiskt scenario. Detta skulle ha lett till en effektivare politik, i synnerhet när det gäller användning av handelsgödselskatter. Dessa nationella skatter avskaffades med hänvisning till orättvis konkurrens från andra EU-länder, där dylika skatter inte används. Läckageproblemet kan inte lösas enbart med beskattning på grund av att de negativa effekterna är starkt regionalt differentierade och att läckaget utgör en diffus förorening (jämför tidigare presentation). Skatten är dock ett väsentligt element i ett effektivt åtgärds paket i detta sammanhang (Brady m.fl., 2015).

²⁵ För närvarande pågår det dock försök med resultatbaserade ersättningar.

På det generella planet kan det vidare påpekas att det på grund av annorlunda huvudmannaskap och andra upphandlingsformer är troligt att en fortsatt nationell politik hade varit tydligare fokuserad och riktats bättre mot miljönyttan. Jordbruksverket, som idag har ett avgörande inflytande över såväl implementering som utformning av programmen i GJP, hanterar frågor av både ekonomisk och miljömässig karaktär. Många miljöregleringar handlar om en avvägning mellan hänsyn till miljön och effekten på lantbrukarnas ekonomi. Utfallet beror i hög grad på ”det finstilla”. Eftersom Naturvårdsverket hade haft ett större inflytande på en fortsatt nationell politik efter 1995, är det troligt att detaljerna hade utformats på ett sådant sätt att miljönyttan hade fått en större vikt, vilket hade lett till en effektivare miljöpolitik.

Ett ytterligare argument för att fokuseringen på miljönyttan skulle ha varit större i ett kontrafaktiskt scenario är att miljötjänsterna i större utsträckning skulle ha upphandlats. När detta sker är det en självklarhet att betalningen är en ersättning för en leverans och inte en rätt till stöd. Som tidigare påpekats ligger initiativet i det nuvarande systemet enbart hos lantbrukaren. I och med att både miljönyttan och ersättningen baseras på standardiserade bedömningar bidrar detta till att miljöersättningarna får karaktären av de facto stödrättigheter (Rabinowicz, 2013). Det finns en viss evidens för att detta ”rättighetstänkande” påverkar miljönyttan negativt. Ekonometriska studier av effekter av skyddszoner (landremsor längs vattendrag för att hindra näringsämnen att läcka ut) av Grenestam och Nordin (2018) visar ingen minskning av läckaget trots att modellbaserade analyser indikerar en positiv påverkan (Smith m.fl., 2016). En rimlig förklaring av denna diskrepans är att de zoner som teoretiskt sett skulle utgöra effektiva åtgärder inte har placerats ut på ett ur miljösynpunkt optimalt sätt.

Som tidigare påpekats domineras landsbygdsprogrammet av fyra breda miljöstöd: stödet till ekologisk produktion, kompensationsstödet, vallstödet samt stödet till betesmarker. Frågan om huruvida ekologisk odling är ett effektivt sätt att nå miljönyttor är omdebatterad. Eftersom stödformen hade funnits oavsett om Sverige hade blivit medlem i EU eller ej och troligtvis hade utformats på liknande sätt analyseras inte effektiviteten närmare. När det gäller Norrlandsstödet hade det troligtvis varit effektivare att betala ett högre pris (pristillägg) till de norrländska bönderna i stället för att stapla ett flertal olika bidrag på varandra som nu är fallet. Användningen av prisstöd som ett instrument i jordbrukspolitiken har kritiserats av många författare. Kritiken är relevant när prisstöd används som ett sätt att höja producenternas inkomster, vilket inte är effektivt eftersom transfereringseffektiviteten är låg. Om syftet däremot är att upprätthålla produktionsnivån är det effektivt att betala ett högre pris, eftersom styrmedlet riktar sig direkt mot det mål som man vill uppnå. Utvärderingen av effekter av det nordliga stödet i Sverige och Finland, som huvudsakligen betalas som ett pristillägg, har kommit till liknande slutsatser (Brady m.fl., 2007).

Sverige hade, som påpekades tidigare, med all sannolikhet haft ett nationellt stöd för bevarandet av den biologiska mångfalden, i synnerhet för betesmarker. Frågan är om dessa hade utformats effektivare och varit lika omfattande som i EU. De stöd som är del av den nuvarande politiken har haft positiva effekter enligt de utvärderingar som finns. Modellsimuleringar i samband med halvtidsutvärderingen av landsbygdsprogrammet 2006–2013 (Kaspersson & Rabinowicz, 2010) visar att miljöersättningar riktade till bevarandet av den biologiska mångfalden i varierande grad har bidragit till bevarandet men att bidraget från vissa stöd (vallstödet) har varit litet. Slututvärderingen av detta landsbygdsprogram kom fram till slutsatsen att ersättningar för skötsel av betesmarker är ett exempel på insatser med konstaterad positiv effekt på den biologiska mångfalden (Smith m.fl., 2016). Utredningen konstaterar dock också att "[d]e flesta miljöåtgärder bidrar generellt till att uppnå sitt syfte, men om de gör det på ett kostnadseffektivt sätt har ofta varit svårt och ibland omöjligt att utvärdera" (Smith op. cit., s. 13).

Med hänsyn till de generella överväganden som anfördes ovan är det troligt att miljöersättningarna i den hypotetiska nationella politiken hade riktats mot de värdefullaste betesmarkerna, vilket hade varit effektivare eftersom artikedomen är som störst där. De nuvarande stöden inom ramen för landsbygdsprogrammet har visserligen inneburit att betesmarker har bevarats, samtidigt som åkermarken har uppvisat en nedåtgående trend. Naturliga betesmarker (som inte plöjs) som anses mest värdefulla i sammanhanget hade dock minskat. Däremot är det inte uteslutet att mindre medel hade anslagits, vilket kunde ha inneburit att färre marker hade bevarats. Huruvida detta hade varit en vinst eller en förlust för samhällsekonomin beror på kostnaden för bevarandet jämfört med betalningsviljan för att ha kvar den biologiska mångfald som betesmarker representerar. Det saknas tillräckligt underlag för att kunna besvara denna fråga.

När det gäller de miljöersättningar som syftar till att minska näringsläckage och övergödning hade dessa, som tidigare påpekats, bestått av liknande typer av styrmedel. Det är naturligtvis omöjligt att i detalj veta hur utformningen skulle ha sett ut. I enlighet med argumentationen ovan är det dock troligt att dessa styrmedel hade kunnat användas med större precision. Vidare är det också troligt att kostnadseffektiviteten hade varit högre eftersom åtgärder inom jordbruket – när pengarna inte skulle vara öronmärkta för att användas inom landsbygdsprogrammet – lättare kunde "tävla" med åtgärder inom andra sektorer som också syftar till att reducera utsläpp av kväve och fosfor. Detta gäller även för satsningar för att förebygga andra typer av negativa externa effekter, exempelvis utsläpp av växthusgaser som har fått större tyngd i det senaste programmet.

7.7 Administration och kontroll

Implementeringen av landsbygdsprogrammet och gårdsstöden med tillhörande miljökrav (tvärvillkoren och förgröning) leder till höga hanteringskostnader. Myndigheternas administration av stöden finansieras dels med förvaltningsanslag

via statsbudgeten, dels via så kallade TA-medel (teknisk assistans). TA-medel kommer från landsbygdsprogrammets budget. Enligt gällande EU-regler får medlemsländerna använda upp till 4 procent till administration. För det nu pågående landsbygdsprogrammet rör det sig om cirka 200 miljoner kronor om året. Jordbruksverket och länsstyrelserna erhåller det mesta av dessa medel.

Analysen i det föregående avsnittet antyder att Sverige i viss utsträckning skulle ha haft en politik liknande den som ingår i landsbygdsprogrammet. Implementeringen av politiken skulle dock ha varit betydligt enklare och billigare utan den sortens ramverk som landsbygdsprogrammet representerar.

Satsningarna i landsbygdsprogrammet är uppdelade på många små budgetar som, enligt EU:s regelverk, inte kan flyttas mellan insatsområden utan en formell programändring (som kräver godkännande av EU och endast får göras tre gånger per programperiod). Åtgärderna i det nu pågående programmet är indelade i ett nittiototal olika insatsområden varav de flesta tilldelas en budget (Riksrevisionen, 2018). Detta leder enligt Riksrevisionen till en bristande flexibilitet. Den resultatrapportering som medlemsländerna är ålagda att göra är vidare omfattande och resurskrävande, samtidigt som det inte bidrar till att skapa ett bättre program (Riksrevisionen, op.cit.). De programutvärderingar som länderna också är ålagda att göra (jämför föregående avsnitt) kan inte påvisas ha haft ett nämnvärt inflytande på programutformningen – varken på nationell nivå eller på EU-nivå (Andersson m.fl., 2017). ”Det svenska programdokumentet är på totalt 724 sidor, vilket ger en indikation på hur mycket arbete som krävdes när det svenska landsbygdsprogrammet togs fram” (Riksrevisionen op.cit., s. 29). Europeiska revisionsrätten (2017) konstaterade att komplexiteten ökar den administrativa bördan och medför även en risk för att ett alltför stort fokus läggs på formalia och regelefterlevnad. Revisionsrätten hävdar vidare att ”Komplementaritet, synergieffekter och samordning mellan landsbygdsprogram och program från andra ESI-fonder har inte utvecklats på ett tillfredsställande sätt” (paragraf 100).

Om politiken hade utformats nationellt hade det varit mycket enklare att samordna närliggande politikområden där syftena delvis överlappar. Vidare hade politiken varit flexibel och befriad från de inläsningar som EU:s nuvarande system medför. Många miljöåtgärder är fleråriga av biologisk-tekniska skäl, men det finns inget behov av att organisera landsbygdspolitiken i dess helhet i fleråriga program. Uppföljningen av politiken hade varit mindre mekanisk och kontrollerna hade kunnat utformas mer ändamålsenligt med bättre fokus på effekter om politiken hade varit nationell.

8 Slutsatser: effekter av medlemskapet på effektiviteten i resursanvändningen i Sverige

Analysen i denna rapport handlar om kontrafaktisk historieskrivning. Ansatsen avfärdas av vissa historiker som onödigt sagoberättande. Till dess försvar skulle man kunna säga att genom att analysera det som inte har hänt men som väl kunde ha gjort det, får man nya insikter och bättre förståelse av det faktiska skeendet. Även om analysen med nödvändighet är spekulativ har ambitionen varit att spekulera så lite som möjligt, det vill säga att göra den kontrafaktiska världen så lik som möjligt de faktiska förhållandena samt att använda tidigare svensk politik inom relevanta områden som en referenspunkt. När man diskuterar en faktisk politik med många brister är det lätt hänt att man idealiserar det hypotetiska alternativet. Ambitionen i analysen har varit att så långt som möjligt undvika en sådan idealisering och basera konsekvensbedömningarna på den politik som Sverige *troligtvis* hade fört och inte på den *bästa* politik som Sverige skulle ha kunnat föra om landet hade stannat utanför EU.

Sverige hade haft en jordbrukspolitik som till väsentlig del hade varit annorlunda än politiken i EU och även i Finland och Norge, med stark betoning på struktumvandling och utan sammanblandning av jordbruks- och socialpolitik. Den svenska reformen 1990 byggde på annorlunda principer än EU:s olika reformer. Även om det inte är troligt att reformen 1990 hade överlevt i ett helt oförändrat skick, hade man i stora drag accepterat den produktionsanpassning som skulle följa och inte satsat på en generell subventionering av all åkermark. Den hårdhänta saneringen av budgeten i början av perioden, den fortsättningsvis strama finanspolitiken och den förbättrade säkerhetssituationen talar emot en sådan subventionering. Mer budgetmedel hade dock med tiden anslagits till jordbruket än det ursprungligen var tänkt.

De viktigaste förändringarna *efter* att Sverige blev medlem i EU har inneburit att vegetabilieproduktionen har utvecklats bättre än animalieproduktionen, som har förblivit mer eller mindre oförändrad. I kombination med en stark ökning av den inhemska konsumtionen har detta lett till sjunkande självförsörjning av animalier. Både exporten och importen har ökat kraftigt, men importökningen har varit starkare. Jordbrukets totala faktorproduktivitet har ökat främst genom att arbetskraft har lämnat sektorn. Jordbruksmarkspriserna har sjudubblats medan

arrendeavgifterna har fördubblats. Utgifterna för jordbruket i statsbudgeten har ökat kraftigt. Utvecklingen under det alternativa scenariot hade i flera avseenden varit annorlunda, i synnerhet när det gäller utvecklingen av produktionen, markpriserna och budgetutgifterna.

Sveriges gränsskydd och därmed den inhemska prisnivån på jordbruksprodukter, vilket i sin tur hade varit avgörande för utvecklingen av produktionen, hade styrts av de bindningar som gjordes i WTO-avtalet. Inga ytterligare tullsänkningar hade gjorts. För de produkter som för närvarande huvudsakligen importeras från EU (som kött och mjölkprodukter) hade jordbrukspriserna varit högre än de som har gällt under medlemskapstiden eftersom importen hade belagts med tull, medan spannmålspriserna troligtvis hade legat på jämförbara nivåer och nära relevanta världsmarknadspriser. Sverige hade således haft en högre jordbruksprisnivå men lägre generella bidrag till jordbruket. En exakt beräkning av förändringarna i produktion och konsumtion – och därmed av förändringar av producent- respektive konsumentöverskott till följd av dessa ändrade förutsättningar – är omöjlig utan att produktions- och konsumtionsförändringarna kvantifieras. Att göra en sådan kvantifiering är dock praktiskt taget ogörligt. Bedömningen är därför tentativ.

Två källor kan ge en viss ledning när det gäller att bedöma effekterna på produktionen: förhandsbedömningen av EU-medlemskapets effekter samt aktuella analyser av borttagandet av de stöd som Sverige troligtvis inte hade haft utanför EU. Förhandsbedömningen visar att om Sverige hade fullföljt reformen och avstått från medlemskapet hade spannmålsproduktionen varit lägre medan animalieproduktionen överlag hade varit högre. Stödanalyserna pekar på, i varierande grad, sjunkande produktion. Troligtvis ger förhandsbedömningen en mer realistisk indikation om hur produktionen skulle ha utvecklats i Sverige om medlemskapet hade uteblivit, och analysen nedan stödjer sig därför på denna.

Följaktligen kan det hävdas att om Sverige hade avstått från medlemskapet hade den inhemska produktionen troligen varit högre och en större andel av konsumtionen hade producerats hemma. Att produktionsnivån på det stora hela hade kunnat vara högre, trots en lägre stödnivå i budgeten, beror på att de frikopplade EU-stöden inte ökar produktionen i bördiga regioner. Producentöverskottet hade å ena sidan ökat på grund av högre priser och högre volym, och å andra sidan sjunkit eftersom bidraget från skattebetalarna hade uteblivit. Effekterna hade varierat mellan sektorerna. De icke-arealbundna sektorerna (fläsk, kyckling och ägg) hade fått ett klart högre överskott. Inom spannmålsproduktionen hade överskottet sjunkit kraftigt. När det gäller nötkött hade riktade bidrag och miljöstatsningar varit avgörande. För sektorn som helhet hade producentöverskottet varit lägre. Generellt sett har anslutningen till EU gynnat vegetabilier snarare än animalier. Hade Sverige stannat utanför hade det omvända varit fallet.

Konsumentöverskottet hade varit lägre, på grund av att priserna överlag hade varit högre, vilket hade lett till en något lägre konsumtionsvolym. Vidare hade utbudet varit mindre omfattande och varierat, i synnerhet av varor som numera importeras från EU eftersom dessa hade belagts med tullar. Betydligt lägre belopp hade betalats till jordbruket från skattebetalarna. De generella arealbidragen, gårdsstöden, uppgår till omkring 5 miljarder kronor och samtliga stöd i pelare 1 till mer än 6 miljarder kronor.

Den sammanlagda effekten på välfärden – det vill säga summan av överskottsförändringar för producenter, konsumenter och skattebetalare – är svår att beräkna. De exakta nivåerna på förändringarna är naturligtvis osäkra, i synnerhet därför att det är svårt att veta hur mycket den interna avregleringen hade påverkat effektiviteten i produktionen. Det finns emellertid även en del principiella problem med kalkylen. Om man bara jämför effekterna på konsumenterna med effekterna på producenterna *exklusive* bidraget från skattebetalarna så förlorar konsumenterna mer än producenterna vinner.²⁶ Nettot för dessa två grupper i ett scenario utanför EU blir således negativt. Överföringen från statsbudgeten till jordbruket minskar skattebetalarnas överskott men ökar producentöverskottet. Skulle överföringen inte medföra några andra kostnader än det överförda beloppet så tar dessa förändringar ut varandra, vilket skulle innebära att den sammanlagda välfärden hade varit lägre om Sverige hade stannat utanför EU.

Resonemanget är dock tveksamt. Utöver administrativa kostnader och de störningar som beskattning medför för effektiviteten i ekonomin i stort, följer inte de frikopplade gårdsstöden (och övriga subventioner som utgör rena inkomsttransfereringar till sektorn) socialpolitikens fundamentala behovsprövningsprincip. Således kunde medlen komma till bättre användning någon annanstans.

Det viktigaste i sammanhanget är dock att GJP missgynnar Sverige. M'barek med flera (2017) har räknat fram att Sveriges nettobidrag till GJP 2016 uppgick till 564 miljoner euro. Beräkningen inkluderar både pelare 1 och 2 och beaktar, utöver de BNI-baserade inbetalningarna, även de tullavgifter för den svenska import som tillfaller EU. Skulle Sverige stanna utanför EU skulle det nuvarande nettobidraget falla bort. Sverige skulle dock, i likhet med andra länder inom EES-samarbetet samt Schweiz, behöva betala en avgift till EU:s budget för att bidra till sammanhållningspolitiken. Hur stor avgiften skulle vara är svårt att bedöma eftersom den skulle bero på förhandlingar mellan Sverige och EU. Det är dock rimligt att anta att resultatet skulle vara mer fördelaktigt än den nuvarande nettobetalningen och mer än väl uppväga nettoförlusten i producent- och konsumentkalkylen (jämför ovan). Sammanlagt skulle detta ha inneburit en välfärdsvinst.

²⁶ Det är troligt att Sverige skulle ha förblivit en nettoimportör även om självförsörjningsgraden skulle ha varit högre.

Det kan vara intressant att jämföra slutsatserna från den ovanstående analysen med bedömningar av välfärdskonsekvenserna för jordbruket av brexit, eftersom Storbritannien i likhet med Sverige är nettobetalar till GJP:s budget. Choi med flera (2020) har analyserat effekterna av brexit under olika antaganden om framtida handelsavtal mellan EU och Storbritannien. Analysen inkluderar nettobetalingen beräknad efter samma principer som i M'barek (op. cit). Kalkylerna för ett EES-avtalsscenario är närmast jämförbara med förhållandena i Sverige om landet skulle avstå från medlemskapet. Författarna konstaterar att "[i]n the case of the European Economic Area scenario, which assumes continued access to the single market, the net welfare impact would depend on the size of the contribution the UK would have to make to cohesion policy" (Choi m.fl., op.cit).

Jordbrukets totala faktorproduktivitet hade ökat snabbt under den tid som Sverige har varit EU-medlem främst på grund av att arbetskraft lämnade sektorn. Produktiviteten hade troligtvis ökat snabbt om medlemskapet hade uteblivit. I det läget hade markpriserna blivit betydligt lägre, i synnerhet i början av perioden. Överskott på mark och avsaknad av generella arealstöd hade lett till en snabbare strukturomvandling, vilket i sin tur hade lett till effektiviseringar genom möjligheten att ta vara på stordriftsfördelar. En snabbare strukturomvandling hade även inneburit att arbetskraften i ännu större utsträckning hade övergått till andra sysselsättningar, i synnerhet om omställningsåtgärder hade implementerats. Generellt sett kan det konstateras att utvecklingen av GJP (övergång till lägre priser och frikopplade bidrag) kan förväntas sänka incitament till att utveckla nya produktionsmetoder eftersom innovationerna blir mindre lönsamma vid lägre priser. Därför kan man förvänta sig en lägre produktivitetsutveckling i EU än utanför.

Om en del marginell åker hade överförts till skog, skulle detta ha inneburit en samhällsekonomisk vinst (Kumm, 2013). Med hänsyn till påverkan på den biologiska mångfalden hade dock effekten varit beroende av var den nya skogen skulle ha placerats.

Den svenska primärförädlingen led före anslutningen av uppenbara effektivitetsbrister på grund av högt gränsskydd och interna marknadsregleringar, vilket också visade sig efter EU-inträdet. Hade Sverige stannat utanför EU hade gränsskyddet varit lägre än i början av 1990-talet och de interna regleringarna hade varit borta. Båda faktorerna hade ökat effektiviteten jämfört med situationen före den interna avregleringen men hade knappast uppvägt bristen på konkurrens från den stora EU-marknaden. Den effektiva produktionen av högförlädlade livsmedel hade missgynnats av högre inhemska råvarupriser om kompensation för högre råvarukostnader hade begränsats – vilket är troligt.

Sverige hade inte organiserat satsningar på utveckling av landsbygden i program, vilket hade varit mycket effektivare både när det gäller flexibilitet och

möjligheter till koordination med närliggande policyområden. Den spretighet och fragmentering som har karakteriserat landsbygdsprogrammets utformning kunde säkerligen ha undvikits, vilket också hade ökat effektiviteten. Kostnaderna för att administrera satsningarna hade därför varit lägre. Den brist på transparens i EU som är ett resultat av en komplicerad struktur – som dessutom förändras radikalt för varje ny programperiod trots att politiken i stort sett är densamma – hade inte heller gjort sig gällande. Detta hade i sin tur rimligtvis förbättrat förutsättningarna för en effektivare utformning av politiken, eftersom fler berörda hade haft möjlighet att sätta sig in i dess utformning.

En betydande del av de åtgärder i EU som ingår i landsbygdsprogrammets satsningar för att främja jordbrukets effektivisering, landsbygdsens näringsliv och levnadsvillkor – som inte hade förekommit i den nationella politiken (eller utformats annorlunda) – är tveksamma, och samhällsnyttan är därför begränsad eller står inte i paritet med de resurser som har anslagits. Det rör sig framförallt om subventioner som förefaller ha gått till produktion av privata varor, som hade kunnat finansieras via sedvanliga kreditkanaler, samt om satsningar på relativt sett större företag i tätortsnära områden eller spretiga projekt för att öka landsbygdsens attraktivitet och välbefinnande.

De miljösatningar som hade motsvarat landsbygdsprogrammets program hade troligtvis utformats effektivare om Sverige hade stannat utanför EU. Bedömningen är dock osäker eftersom den nationella miljöpolitiken befann sig i sin linda under perioden som föregick EU-inträdet och är därför svårare att använda som en referens. Den nationella politik som Sverige skulle ha haft som icke-medlem hade på det övergripande planet inte varit helt olik de åtgärder som nu ingår i EU:s landsbygdsprogram, eftersom åtgärderna, inklusive miljölagstiftningen, styrs av de underliggande problem som måste hanteras och av lämpliga sätt att göra detta på. Möjligen hade avvägningen mellan tvång och uppmuntran sett lite annorlunda ut, med ett större inslag av regleringar och skatter samt en lägre andel subventioner.

Satsningarna hade tydligare fokuserat på miljönytta, med större inslag av auktioner och mindre inslag av ”rättighetstänkande”. Större inflytande på åtgärdernas utformning från naturvårdsintressen, på bekostnad av jordbruksintressen, hade verkat i samma riktning. Vidare hade en mindre budget tvingat fram större selektivitet när det gäller valet av objekt. Vissa breda men diffusa satsningar hade troligtvis uteblivit. Effektiviteten hade också varit högre om de medel som används inom jordbrukssektorn för att undvika näringsläckage och utsläpp av växthusgaser fritt hade kunnat tävla med motsvarande satsningar i andra sektorer, vilket hade underlättat valet av de mest kostnadseffektiva åtgärderna.

Sverige hade troligtvis inte haft generella arealbidrag. I konsekvensens namn hade man därför inte använt sig av konstruktioner som EU:s tvärvillkor och förgröningskrav. Båda är synnerligen komplicerade och svåra/dyra att administrera,

samtidigt som miljönyttan av dem är blygsam. Tvärvillkoren infördes som en extra sanktion för att förbättra efterlevnaden av miljölagstiftningen – som i vissa länder var mycket bristfällig – och för att förse bidragen med en ny legitimitet. Konstruktionen med en dubbel bestraffning är mycket tveksam och Sverige hade inte använt sig av den. I stället hade man uteslutande förlitat sig på rättssystemet för att garantera att gällande lagstiftning hade följts.

Den främsta slutsatsen av analysen i denna rapport är att subventioneringen av jordbruket över budgeten hade varit lägre om Sverige hade stannat utanför EU. Generella arealbidrag hade inte betalats ut. Lägre belopp hade allokaterats till de åtgärder som motsvarar EU:s nuvarande landsbygdsprogram. Det som främst hade uteblivit för svensk del är de stöd som under den nuvarande EU-politiken främst fungerar som inkomsttransfereringar: frikopplade arealbidrag; investeringssubventioner till ordinarie investeringsverksamhet i jordbruket och annat näringsliv i starka områden; samt diffusa miljöåtgärder. Det svenska medlemskapet i EU har därmed haft starkare effekter på inkomstfördelningen än på resursallokeringen. Den grupp som främst har gynnats av EU-inträdet är markägarna. Många av dessa är också jordbrukare men omkring 40 procent av marken arrenderas.

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. Åtgärder på landsbygdsutveckling och miljön hade däremot organiserats effektivare. Vidare hade kostnaderna för inkomsttransfereringar till sektorn 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.

Referenser

- Abadie A., Diamond A. & Hainmueller J. (2010). Synthetic Control Methods for Comparative case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program. *Journal of American Statistical Association* June 2010, vol 2005, No. 490.
- Andersson A., Höjgård S. & Rabinowicz E. (2017). Evaluation of results and adaptation of EU Rural Development Programmes, *Land Use Policy*, Volume 67, s. 298–314.
- Andersson F. (2005). Den svenska avregleringen 1990 – lärdomar för frikoppling av jordbruksstöd. Livsmedelsekonomiska institutet. SLI-skrift 2005-1.
- Andersson H. & Thorstensson F. (2010). Swedish Meats – motiven bakom försäljningen av Kooperationen. SLU.
- Backman M., Holgersson T., Klaesson J., Nilsson P., Rickardsson J., Wassén L. & Westlund H. (2016). Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013 – Delrapport I: Utvärdering av åtgärder för ökad konkurrenskraft. Utvärderingsrapport 2016:2.
- Bolin O., Meyerson, P-M. & Ståhl I. (1985). *Makten över maten*. Stockholm: SNS Förlag.
- Brady M. V., Weckman A & Johansson H. (2015). AgriFood Policy Brief 2015:6.
- Brady M. V. m.fl. (2017). Impacts of Direct payments – lessons for post 2020 from quantitative analysis. AgriFood Report 2017:2.
- Brady M. V., Kellermann K., Sahrbacher C. & Jelinek L. (2009). Impacts of Decoupled Agricultural Support on Farm Structure, Biodiversity and Landscape Mosaic: Some EU Results. *Journal of Agricultural Economics* 60, 563–585.
- Brady M.V. m.fl. (2007). An evaluation of the impact of Nordic Aid schemes in Northern Finland and Sweden. The report prepared by Agrifood Research Finland (MTT) and the Swedish Institute for Food and Agricultural Economics (SLI) for DG Agriculture and Rural Development and DG Economic Analyses and Evaluation.
- Choi H., Himics M., Jansson T., Matthews A., & Mittenzwei K. (2020) European agriculture after Brexit: does anyone benefit from the divorce? Accepterad för publicering i *Journal of Agricultural Economics*.
- Ekman S. & Gullstrand J. (2006). Lantbruket & konkurrenskraften. Livsmedelsekonomiska Institutet, Rapport 2006:4.
- Elgström O. & Rosén Sundström M. (2016). Success Factors in EU Agricultural Negotiations. Sieps 2016:10.
- Europeiska revisionsrätten (2017). Programplanering inom landsbygdsutveckling: mindre komplexitet och mer fokus på resultat behövs. Särskild rapport 2017 nr 16.

- Ds 1989:63. En ny livsmedelspolitik. Jordbruksdepartementet.
- Ds 2018:10. EU:s framtida jordbrukspolitik. Näringsdepartementet.
- Fennel F. (1979). *Common Agricultural Policy of the European Community*. Granada Publishing.
- FOA (1988) Säkerhetspolitiska aspekter på livsmedelsförsörjningen, Rapport C-1+3 12. Försvarets forskningsanstalt, Stockholm.
- Ferguson R., Gullstrand J. och Höjgård S. (2009). Investeringar i jordbruksföretag. Kapitel 3 i Andersson R (red.), Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet, 2009.
- Fährmann B. & Grajewski R. (2013). How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes, *European Review of Agricultural Economics*. Publicerad 17 february 2013.
- Grenestam E. & Nordin M. (2018). Estimating the impact of agri-environmental schemes on nutrient leaching using a unique combination of data sources, *Land Use Policy* 75, s. 388–398.
- Gullstrand J. & Höjgård S. (2010). Halvtidsutvärdering av landsbygdsprogrammet – investeringsstödet och förädlingsstödet. Kapitel 5 och 6 i bilagan Axel 1 till Rabinowicz E. och Kaspersson E. (red.) ”Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013”. Sveriges lantbruksuniversitet, 2010.
- Gullstrand J. & Höjgård S. (2009). Förädlingsstödet. Kapitel 9 i Andersson R (red.), Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet, 2009.
- Gunnarsdotter Y., Hansen K., Stiernström A. & Waldenström C. (2016). Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013 – Delrapport III: Utvärdering av åtgärder för landsbygdsutveckling. Utvärderingsrapport 2016:4.
- Hansen J., Andersen J.M., Rasmussen S. & Jacobsen L.B. (2011). Landbrugets og fødevarerindustriens produktivitetsudvikling. Fødevarerøkonomisk Institut, Københavns Universitet.
- Hansson H. (2010). Axel 1 – utvärdering av åtgärder för att förbättra konkurrenskraften i jord- och skogsbruk. AgriFood.
- Hansson H. & Waldenström C. (2010). Axel 3 – utvärdering av åtgärder för att diversifiera landsbygdens ekonomi samt förbättra livskvaliteten på landsbygden, AgriFood.
- Højgård S. (2019). Kapitalförsörjning på landsbygden och EU:s finansiella instrument. AgriFood. Fokus nummer 2019:3.
- Højgård S. & Rabinowicz E. (2013). Landsbygdsprogrammet – produktions- eller miljöstöd? <https://www.nationalekonomi.se/sites/default/files/NEFfiler/41-8-sher.pdf>, *Ekonomisk Debatt* 2013/8.

- Jansson T. (2019). Underlagsmaterial CAPRI – produktionsdata. Opublicerat. Jordbruksverket (1992a). Utvärdering av den livsmedelspolitiska reformen. Bilaga 1, Rapport 1992:32.
- Jordbruksverket (1992b). Utvärdering av den livsmedelspolitiska reformen. Rapport 1992:30.
- Jordbruksverket (1994a). Analys av Uruguay-rundan – Jordbruk. Remiss 1994-02-10.
- Jordbruksverket (1994b). Uppföljning av livsmedelspolitiken, Rapport 1994:16, Jordbruksverket.
- Jordbruksverket (2011). Sveriges första femton år som medlem i EU: förändringar i matpriserna. Rapport 2011:44.
- Jordbruksverket (2012). Studie över investeringsstödet betydelse för jordbrukarnas beslutsfattande. Landsbygdsenheten, Jordbruksverket, 2012.
- Jordbruksverket (2015). Livsmedelskonsumtionen i siffror – Hur har konsumtionen utvecklats de senaste femtio åren och varför?
- Jordbruksverket (2018a). Svensk handel med jordbruksvaror och livsmedel 2018. *På tal om jordbruk och fiske – fördjupning om aktuella frågor*.
- Jordbruksverket (2018b). Priser på jordbruksmark, Jo 39 SM 1901.
- Jordbruksverket. Marknadsbalanser kött, mjölk och ägg. Tillgängligt på Jordbruksverkets webbplats.
- Jordbruksverket. Marknadsbalans mejeriprodukter. Tillgängligt på Jordbruksverkets webbplats.
- Jørgensen C., Gullstrand J. & Wilhelmsson F. (2008). Livsmedelsindustrin under en omvälvande tid – tiden före och efter EU-medlemskapet. SLI-Rapport 2008:1.
- Karlsson J. & Nilsson P. (2014). Capitalisation of Single Farm Payment on farm price: an analysis of Swedish farm prices using farm-level data. *European Review of Agricultural Economics* 41 (2), 279–300.
- Kettunen L. (red) (1996). First Experiences of Finland in the CAP. MTTL research Publication 81:1996.
- Kumm K. I. (2013). Träd på marginell jordbruksmark är lönsam klimatpolitik. *Ekonomisk debatt*. Årgång 41, nummer 3.
- Levy S. (2015). Counterfactuals, Causal Inference, and Historical Analysis, *Security Studies*, 24:3, 378–402, DOI: 10.1080/09636412.2015.1070602.
- Lind L. W. (2011). Market Orientation in the Swedish Pork Sector. The Case of the Demutualization of Swedish Meats, Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala, Sweden.
- Lipsey R. E. & Swedenborg B. (1993). The High Cost of Eating: Agricultural Protection and International Differences in Consumer Food Prices (December 1993). NBER Working Paper No. w4555. Tillgänglig via SSRN: <https://ssrn.com/abstract=481484>.

- Mahoney J. & Barrenechea R. (2019). The logic of counterfactual analysis in case-study explanation. *The British Journal of Sociology* 2019 Volume 70 Issue 1.
- Manevska-Tasevska G. & Rabinowicz E. (2014). Competitiveness of Swedish agriculture: indicators and driving forces. AgriFood PM 2014. Underlag till konkurrenskraftsutredningen.
- Matthews A. (2018). National co-financing of CAP direct payments, 2018:3epa. Stockholm: Sieps.
- M'barek R. m.fl. (2017). Scenar 2030 – Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020. Tillgänglig på: <https://ideas.repec.org/p/ipt/iptwpa/jrc108449.html>
- Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J. & Behrens III W. (1972). *Tillväxtens gränser*. Bonniers Förlag, Stockholm.
- NIBIO (2018). Utsyn over norsk lantbruk – Tilstand og utviklingstrekk 2018. NIBIO BOK vol4, Nr 12 2018.
- Niemi J. & Ahlstedt J. (2010). Finlands lantbruk och lantbruksnäringar 2010. MTT. Publikationer 110b.
- Niemi J. & Vare M. (red.) (2018). Finnish Agriculture and Rural Industries 2018. Natural resources and bioeconomy studies 35/2018. Natural Resources Institute Finland, Helsinki.
- Nilsson J. & Lind L. W. (2015). Institutional changes in the Swedish Meat Industry. *British Food Journal*. Vol 117, No.10.
- Nilsson J., Pyykkönen P. Ollila P., Bäckman S. & Kauriinoja H. (2012). Support for Farmers' Cooperatives; Country Report Sweden. Wageningen: Wageningen UR.
- Nilsson P. & Johansson S. (2013). Location determinants of agricultural land prices. *Jahrb Reg wiss* (2013) 33:1–21.
- OECD (2018). Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Sweden, OECD Food and Agricultural Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264085268-en>.
- Rabinowicz E. & Bolin O. (1998). Negotiating the CAP: the Nordic experience. *The Swedish Journal of Agricultural research*, Vol 28, s. 5–15.
- Rabinowicz E. (1993). Konsekvenser av EG-medlemskapet för jordbruket och livsmedelssektorn. Bilaga 3 till EG-konsekvensutredningen, samhällsekonomi.
- Rabinowicz E. (2013). Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2016:6.
- Rabinowicz E. (2016). EU:s jordbrukspolitik – hur ser reformtrycket ut inför 2020? AgriFood, Rapport 2016:4.
- Regeringens proposition 1989:146 om livsmedelspolitiken.
- Riksrevisionen (2018). Landsbygdsprogrammet 2014–2020 – utformning och genomförande (RiR 2018:26).

- Schwaag-Serger S. (2001). Negotiating CAP Reform in the European Union – Agenda 2000. Livsmedelsekonomiska institutet. SLI-Report 2001:4.
- Smith H. G., Dänhardt J., Blombäck K., Caplat P., Collentine D., Grenestam E. & Öckinger, E. (2016). Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013: Delrapport II: Utvärdering av åtgärder för bättre miljö. (Utvärderingsrapport 2016:3). Jordbruksverket.
- SOU 1966:30 Den framtida jordbrukspolitiken. Ett betänkande. Digitaliserade SOU:er.
- SOU 1992:90 Biobränslen för framtiden. Digitaliserade SOU:er.
- SOU 1993:33 Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Betänkande av omställningskommissionen. Digitaliserade SOU:er.
- SOU 1994:119. Livsmedelspolitik för konsumenterna – reformen som kom av sig. Betänkande av Konsumentberedningen. Digitaliserade SOU:er.
- SOU 2003:9. Skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel? Digitaliserade SOU:er.
- Swinnen J. (2015). The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy Reform: An Imperfect Storm. CEPS. Research Paper, augusti 2015.
- Staat J. (1987). Structural characteristics of farmer's cooperatives and their behavioral consequences, i Royer, J. S. (red.) *Cooperative Theory: New Approaches*. Washington, D.C.: U.S. Dept. of Agriculture, Agricultural Cooperative Service.
- Swinnen J. (2015). The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm. Research Paper. CEPS.
- Tetlock P. E. & Belkin A. (red.) (1996). *Counterfactual Thought Experiments in World Politics: Logical, Methodological and Psychological Perspective*. Princeton Academic Press.
- Timmerman T. & Cohen Y. (2019). "Actualism and Possibilism in Ethics", *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.

Executive summary

The study aims to lead to a comprehensive assessment of how EU membership has affected socioeconomic efficiency in agriculture and the protected food industry. Such an assessment has not been conducted before. In order to evaluate the consequences of membership, a comparison with a counterfactual scenario is needed: how domestic policy would have been designed, and what effect this would have had. The common agricultural policy, which Sweden had to adopt, is subject to extensive criticism and numerous suggestions for improvement. As a non-member, Sweden could have had its own and much better policy. However, the analysis is not about identifying the best policy Sweden could have had if the country stayed outside the EU but on an assessment of what policy Sweden probably would have carried out. The impact assessments are based on this probable policy. Because of the lack of reliable evidence and a great deal of uncertainty, it is difficult to construct a complete and accurate description of the effects of agricultural policy under the alternative policy scenario. Therefore, the analysis is conducted in terms of a likely difference to the observed actual development since 1995.

The general criterion used in the choice of counterfactual assumptions is based on the minimal-rewrite rule. According to this rule, the alternative reality that is the starting point for the analysis will show the same development as the actual one with the exception that Sweden did not become a member of the EU. In accordance with the minimal-rewrite rule, the counterfactual policy is assumed to show coherence with previous/comparable policies in Sweden, i.e. established domestic policy is used as a reference or control. The more specific a suggested alternative, the less likely it is that it will be adopted. The analysis, therefore, is held at a relatively general level – unless clarifications can be justified based on source material, other relevant facts or known circumstances. For the same reason, the analysis is about directions and orders of magnitude rather than exact amounts.

Sweden had had an agricultural policy that was substantially different from those of the EU, Finland, and Norway. In particular, there was a strong emphasis on structural change and avoiding the mixing of agricultural and social policy. There is no indication that this would have changed had the country had not joined the EU. Sweden also carried out a radical reform of its agricultural policy in 1990. The Swedish reform was based on different principles than reforms in the EU: agriculture would be treated like all other sectors in the economy and the farm income objective was abandoned. Income would henceforth come from the market and as compensation for public goods. In the EU, the reforms amounted to paying the same amount of subsidies but in a different, WTO-compliant, form. High prices were replaced by land-based payments, i.e. the burden of financing farming was shifted from consumers to taxpayers.

The Swedish reform aimed at adapting agriculture to the needs of the domestic market while the EU accession implied that agriculture would be opened to competition in a larger EU market. The consequences of these two alternatives, of course, are very different. The extent of that difference is difficult to assess, since implementation of the reform stalled after Sweden applied for membership in the EU. Sweden had a large surplus of cereals and the adjustment in this sector would have been significant with a large reduction in cultivated area if the reform was fully implemented. It is possible that the ensuing land desertion would have caused policymakers to abandon the reform – similar to the previous reversals of agricultural policy between the 1960s and the 1970s. However, it is more likely that the main features of the reform had been retained. The 1990 reform was more radical and parts of the regulatory institutions were dismantled.

Furthermore, both the ongoing review of the budget and the improved security situation make less likely an extensive subsidisation of arable land (similar to the subsidies applied in the EU). As an EU member, Sweden had opposed such subsidies. The large surplus area was historically a product of strategic considerations and concerns about food security. Those concerns became less relevant. On the other hand, more budget funds had been allocated to agriculture than originally planned. Those funds would probably be directed towards preservation of landscape and environmental measures. Probably other measures to reduce the arable land surplus had also been applied, such as afforestation.

The most important changes since Sweden became a member of the EU have meant that the production of vegetables has developed better than the livestock production, which has remained more or less unchanged. Combined with a strong increase in domestic consumption, this has led to a declining level of self-sufficiency in livestock products. Both exports and imports have increased substantially, but the increase in imports has been stronger. The total factor productivity in agriculture has increased mainly because of the labor force leaving the sector. Farmland prices have increased by a factor of seven and lease fees have doubled. Expenditure on agriculture in the state budget has increased sharply. If Sweden had stayed outside EU, the developments had been different in many respects, especially with regard to the development of production, land prices and budget expenditure.

Sweden's border protection and, thus, the domestic price level of agricultural products would have been governed by the commitments made in the WTO agreement. No further tariff reductions would have been made. For products currently mainly imported from the EU (meat, dairy products, etc.), domestic agricultural prices would have been higher than those experienced during the membership period, as imports would have been subject to customs duties, while grain prices would probably be at comparable levels and close to relevant world market prices. Thus, Sweden would have had a higher agricultural price level but lower land-based subsidies for agriculture. Since the subsidies are decoupled

and only drive production in weak regions, the result would probably have been, on balance, a higher domestic production. Livestock production would have been higher and grain production lower. Staying outside had thus benefited livestock production while EU membership was more beneficial for vegetable production. The level of self-sufficiency in food had been higher and trade volumes smaller.

The biggest winners of accession to the EU are landowners, as land prices have risen sharply, which is partly because the land-based payments had been capitalized into land values. If Sweden had stayed outside, land prices would have been significantly lower. There had been a surplus of land at the beginning of the period and general land-based payments would not have been paid. Lower land prices would have accelerated structural change.

The EU accession brought about major changes for the producer cooperatives in the protected food industry. On the meat side, the industry completely went into private overseas ownership and the milk processing had been internationalized. If Sweden had stayed outside, the companies would probably have remained traditional national cooperatives. The competitive food industry had benefited from the accession, even though it had previously free access to the EU market. The development would not have been as favorable if Sweden stayed outside as the system of equalisation of raw material costs, which gives the industry the opportunity to compete on equal terms, would be abolished or greatly reduced.

Sweden is not likely to have allocated equally high budgetary amounts to the measures corresponding to the current rural development programme. The scope of expenditure has been affected by the terms of the Accession Treaty and the requirement for co-financing.

It is highly unlikely that Sweden would provide investment subsidies for regular investment activities in agriculture and the food industry in strong regions. Such a policy had not existed before. Environmental and climate investments, on the other hand, would probably have been supported. The national policy for the development of the rural business sector would, similar to the former rural aid, have placed greater focus on sparsely populated areas and less focus on agriculture. It would also have included forms of support other than investment grants. Support for improving quality of life in the countryside would have been limited to service and to less dense regions and would have been provided as permanent arrangements rather than in the form of many small projects. The national policy of protecting the environment would not have been completely different from the measures now included in the rural programme. High support for agriculture in Norrland would have been paid (probably in the form of a price supplement instead of several stacked land-based payments). Support for organic production as well as support for pasture had probably existed, but pasture/

landscape support had at least partly been based on procurement. However, broad and diffuse support without clear environmental effects probably would have been absent.

If Sweden stayed outside the EU, the consumer surplus would have been lower due to lower volume and higher prices. Furthermore, the supply of food has been less extensive and varied. Producer surplus for the sector as a whole had also been lower despite higher prices and higher volumes, as contributions from taxpayers had been absent. The sum of all surplus changes, including those for taxpayers, and taking into account the fact that Sweden is a net contributor to the CAP, has been positive, i.e. the EU entry has had a negative impact on efficiency.

A significant part of the measures included in the rural programme's efforts to promote agricultural efficiency, rural business, and living conditions in the countryside – which would not have existed in national policy or were differently designed – are questionable, and societal benefit is limited or not on par with the resources allocated. Environmental policy would probably have been designed more effectively as well. A tighter budget had forced a clearer prioritisation. Different administrative arrangements, as well as different procurement forms, would have also promoted efficiency. Administration and control would have been easier since environmental legislation had not been linked to general land-based payments.

The overall conclusion of the analysis in this report is that the subsidisation of agriculture in the budget would have been lower. In particular, the types of support that, under the current policy, primarily function as transfers would most probably not have been in place. Swedish membership in the EU thus has had stronger effects on income distribution than on resource allocation.

”Den samlade bedömningen när det gäller jordbruket och den primära livsmedelsindustrin blir därför att anslutningen har lett till en lägre samhällsekonomisk effektivitet och att det inom detta politikområde skulle ha varit bättre om Sverige hade stannat utanför EU.”

Ewa Rabinowicz



Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.