

Europas omättningsbara bönder

| av Kurt Wickman

Medborgarna inom EU betalar närmare 400 miljarder kronor om året för en jordbrukspolitik som ger alldeles för dyr mat i Europa samtidigt som den driver tredje världens bönder i konkurs. Nu måste skattebetalare och konsumenter sätta stopp för samförståndet mellan byråkrater och särintressen i Bryssel.

CAP STÅR FÖR Common Agricultural Policy – EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Den svarade länge för två tredjedelar av EU:s budget, en andel som på senare år fallit till drygt hälften av EU-budgeten. Totalt rörde sig utgifterna år 2002 om 40 miljarder euro – omkring 370 miljarder kronor. Om vi bedömer EU:s syften med ledning av budgeten, så förefaller organisationen vara till för att dela ut bidrag till sydeuropeiska bönder. Om vi ser till politikområden, kan EU lätt beskrivas som en valutaunion med en jordbrukspolitik.

Det finns två egentliga allmänpolitiska mål med CAP. Dels att den europeiska livsmedelstillgången ska garanteras – vilket väl är en självklarhet, men knappast i sin franska form: ”unionen ska kunna föda sig själv”. Dels att inkomstutvecklingen för dem som arbetar inom jordbruket ska kunna garanteras i den meningen att den följer inkomsterna inom industrin – vilket inte är en självklarhet, eftersom det låser fast en föråldrad ekonomisk struktur.

Det är i huvudsak två medel som används för att uppnå dessa båda mål. För det första höga importtullar. De är satta på en så extrem nivå att de inte bara ska mota bort konkurrens från avancerat jordbruk som i USA och Australien, utan också från u-länders jordbruk. För det andra stora subventionsprogram för att garantera jordbrukets inkomster. Subventionsåtagandet har förgrenat sig i flera olika riktningar, bland annat utbetalas stöd för jordbruksexport.

SPANNMÅLSAVTALET BLIR ALLMÄNT

Införandet och konstruktionen av tullsatserna ger en antydning om problemet med att bedriva politik på EU-nivå, med en icke-vald grupp som kommissionen. I slutet av 1960-talet förhandlade man fram det första stora

tullavtalet inom EU, för spannmål. I valet mellan två olika prisnivåer, den högre tyska (\$50/ton) och den lägre franska (\$40/ton) kom man att välja den tyska. Tullnivån hamnade därmed på en nivå som inget annat land än Tyskland hade kunnat pressa fram. På EU-nivå nådde böndernas intressegrupper resultat som aldrig skulle ha kunnat nås på nationell nivå.

Avtalet för spannmål blev så fördelaktigt för bönderna att man agerade för att utsträcka konstruktionen till andra produkter. Med stor framgång – konstruktionen för spannmål blev normbildande för en rad andra jordbruksprodukter. När fler produkter på detta sätt drogs in i det fördelaktiga tullsystemet, steg också subventionerna brant.

Det dröjde inte mer än ett årtionde, närmare bestämt till slutet av 1970-talet, innan överskott började visa sig. Under 1980-talet fanns plötsligt ”smörberg”, ”köttberg”, ”mjölksjöar” och ”vinsjöar” över hela Europa. Detta ägde rum trots mycket höga inhemska priser på livsmedel. Tull- och subventionspolitiken är orsaken till dessa matberg och dryckessjöar – EU är i dag till 125 procent självförsörjande.

De europeiska medborgarna har kommit att mjölkas dubbelt. Dels som konsumenter – de möter varor som skyddas av extrema tullmurar och därför blir onödigt dyra. Men man kommer också att mjölkas som skattebetalare. Subventionerna – större delen av EU:s budget – finansieras naturligtvis av EU:s medborgare som skattebetalare. Det är inte helt lätt att skatta den fulla kostnaden för hela detta CAP-program. Men det förefaller





ILLUSTRATION: Gustave Doré

rimligt att acceptera OECD:s preliminära beräkningar, som antyder att det finns ett påslag på många europeiska livsmedelspriser i storleksordningen 80-100 procent, jämfört med om EU vore ett fullständigt frihandelsområde för livsmedel.

FORT EUROPA

Utåt fungerar CAP som en bister påminnelse om begreppet Fort Europa. Inga spår leder till bergakungen, därför att ingen släpps in i hans salar. Däremot ställer hans troll till ohägn i skogen genom sina råder. U-länder skulle kunna generera exportinkomster för att finansiera sin industrialisering. Det är till exempel uppenbart att Thailand skulle kunna (och vilja) försörja EU med allt ris vi behöver. Troligen skulle detta kunna vara en viktig faktor för att väsentligt driva inkomstutvecklingen på den relativt fattiga thailändska landsbygden. Men man tillåts inte att göra det till följd av tullskydd.

Det överskott som produceras i Europa kan inte lagras annat än en begränsad tid. Därför har det tillkommit en särskilt giftig sort av stöd, exportsubventioner. Europeiska bönder får betalt enligt garanterade priser, men

kan i princip dumpa sina överskott på olika marknader i u-länder. Afrika har blivit ett omtyckt område för sådan dumping. Det får åtminstone två allvarliga följder.

Den första är att dumpingen slår ut inhemskt jordbruk. Småjordbruk i Afrika – eller på någon annan plats i den fattiga världen – som traditionellt levererat sina överskott till lokala stadsmarknader, tappar sina marknader. De möter dumpingpriser för livsmedel från EU som de inte kan konkurrera med. De lägger helt eller delvis ned sin produktion som en anpassning. Eftersom detta sker i subtropiska regioner, kan det ibland ta lång tid innan ett nedlagt jordbruk återigen kan tas i bruk. Det gäller definitivt om jordbruket förvandlas till öken.

En illustration är Dominikanska Republiken. Svenska Arla exporterar mjölkpulver dit, enligt EU:s regler. Det rör sig om en exportsatsning i stor skala. Som en direkt följd har omkring 2000 jordbruk i Dominikanska Republiken lagts ned. Nedläggningen speglar nu inte några äkta marknadsförhållanden för mjölkprodukter, utan framför allt storleken på exportsubventioner inom CAP-systemet.

Den andra följden är att EU:s exportsubventioner är tillräckligt stora för att ge upphov till svängningar i världsmarknadens livsmedelspriser. Det betyder att kontrakt mellan köpare och säljare överallt snedvrids. Även där aktörerna inte har några som helst relationer till EU. Olika

studier har visat att snedvridningarna av priserna kan ta ganska lång tid att vrida tillbaka – ibland kan effekter ligga kvar 4–5 år efter det att exportdumpingen upphört.

FÖRÄNDRINGSTRYCK

De uppenbart skadliga verkningarna på i första hand den fattiga världen är tvåfaldiga. Dels den störning som den subventionerade exporten åstadkommer. Men också den blockering av en potentiell och viktig avsättningsmarknad som tullpolitiken ger upphov till. På litet längre sikt går den skadan djupare.

Det är svårt tänka sig att en ekonomi ska klara att lyfta levnadsstandarden utan att industrialisera. Det är lika svårt föreställa sig att en bred industrialisering "underifrån" ska kunna ske, om den inte kan finansieras bland annat genom överskott i det inhemska jordbruket. Den mest synliga formen för denna transformation är ofta det fattiga landets jordbruksexport – som genererar exportinkomster, som i sin tur finansierar industriinvesteringar.

För att en sådan normalmodell för industrialisering ska kunna fungera krävs naturligtvis att det fattiga lan-

det har tillgång till goda avsättningsmöjligheter för det egna jordbrukets överskott. I samma mån som CAP försvårar utbytet, förhindrar man de europeiska hushållen från att bidra till en ökning av levnadsstandarden i fattiga exportländer.

Kanske i förhoppning om att komma undan en del av denna kritik har EU förhandlat fram så kallade preferensavtal för de 49 fattigaste länderna. De erbjuder en större tillgång till den europeiska marknaden än andra länder (som nästen fullständigt stängs ute). Men dels är avtalen ofullständiga – en rad produkter är undantagna, till exempel ris – och dels ger urvalet av länder ett intryck av att avtalen utformats på de europeiska producenternas villkor.

De allra fattigaste länderna har en stor andel rent självhushållande jordbruk – som inte exporterar särskilt mycket under några förhållanden. Handeln är av betydelse för dem, men den blir alltid begränsad. Den största betydelsen för tillväxt får alltid handeln för de länder som har utvecklats förbi den allra fattigaste fasen. Deras jordbruk kan exportera tillräckligt för att generera en ganska betydande finansiering av industrialiseringen. Men de står utanför sådana överenskommelser.

INTERNATIONELLA ÖVERENSKOMMELSER

Sedan Uruguay-rundan 1986–1994 och med den nuvarande Doha-rundan på väg har CAP kommit att granskas närmare internationellt. De fattiga länderna föreslår entydigt att CAP avlägsnas. I Uruguay-rundan erbjöds omvärlden vissa reformer, som neddragningar av subventioner och vissa tullsänkningar. Men i realiteten kom dessa överenskommelser att betyda ganska litet. U-länderna kvarlämnades med en känsla av att ha fått ut ganska litet.

I Doha-rundans grundläggande dokument har kravet på att gå mot en friare handel skärpts väsentligt. Alla har här undertecknat en text som direkt talar om ”att etablera ett rättvist och marknadsbaserat handelssystem genom sådana grundläggande reformer, som innehåller skärpta regler och särskilda åtaganden kring stöd och tullskydd med syftet att korrigera och förhindra begränsningar och störningar i världshandeln med jordbruksprodukter”.

Reformtrycket mot CAP blir alldeles tydligt – man tillåter inte längre sådana begränsningar och störningar som direkt ligger i CAP:s hela konstruktion. Doha har också getts benämningen ”Development round”, vilket ger vid handen att de fattiga ländernas långsiktiga utveckling ska ges tolkningsföreträdet. Enligt Doha-rundans tidtabell har man 2–3 år på sig att i grunden rekonstruera hela den europeiska jordbrukspolitiken. Det vi har sett hittills av reformer eller reformvilja antyder dock att denna tidtabell inte gäller. Europeiska jord-

brukspolitiker är uppenbarligen beredda att underteckna vilka dokument som helst, så länge de inte betyder något i praktiken.

UTVIDGNING ÖKAR PROBLEMEN

Enligt plan ska EU år 2004 ta in 10 nya medlemmar. Det är frågan om väsentligen mycket mer jordbruksintensiva ekonomier än vad som är normalfallet bland EU:s nuvarande medlemmar. Med nuvarande regler kommer det att medföra kraftigt ökade kostnader för de europeiska skattebetalarna över CAP-kontot. Den holländska regeringen har bedömt att kostnaderna kan öka med så mycket som 20 miljarder euro. Den totala kostnaden för CAP skulle i så fall stiga upp mot 60 miljarder euro, eller 550 miljarder kronor.

Med så stora åtaganden bryts föresatsen att utgifterna för CAP inte får stiga över tiden. För att hantera förskräckelsen har man inrättat särskilda avtal med kandidatländerna. De innebär att de nya länderna över en tioårsperiod ska fasas in i systemet. Man får börja med 25-procentiga CAP-rättigheter som successivt stiger mot fulla hundra. Hela arrangemanget luktar fransk social ingenjörskonst lång väg och kan knappast bli stabilt.

Det är svårt att driva klubbar med mycket olika villkor för medlemskap. Det bildas ofta koalitioner för att jämna ut medlemsvillkoren. Och med en så stor grupp som tio nya länder är det lätt att föreställa sig hur en lång rad olika förhandlingar kring allsköns frågor kan komma att dras in i villkoren för förändrade CAP-rättigheter under kommande år. En säker förutsägelse är att de nya (och djupa) politiska spänningarna inom EU ganska snabbt kommer att göra procenttalen i infasningspolitiken till den byråkratiska räkneövning som de ju faktiskt är.

När det sker, så blir CAP-politiken i praktiken omöjlig att politiskt driva tillbaka. Den grupp länder som kommer att fortsätta stödja den – av egenintresse – går från en blockerande minoritet till en majoritet. Det är knappast möjligt att föreställa sig att en reformering av CAP då ska komma upp på bordet under den närmaste generationen.

Här får vi en utvidgning också av en annan del av problembilden kring CAP. Internt inom EU har den åstadkommit ständiga inre slitningar kring EU-avgiftens storlek. Det mönster som bildats är att de länder som blivit nettobetalar har i allmänhet varit öppna för att reformera CAP, medan de länder som varit nettomottagare har ansett CAP vara en förträfflig sak.

SVÅRT ATT REFORMERA

CAP är naturligtvis en kontroversiell politik, både utanför och innanför EU:s murar. En serie storslagna försök att reformera den har prövats sedan början av 1990-talet,

men det vore vilseledande att tala om framsteg. De egentligen enda reformer som har förekommit för att något öppna jordbruksmarknaden, har kommit efter internationella påtryckningar.

Den allmänna inriktning som EU-kommissionen har valt under det senaste årtiondet är att koppla loss stödet från produktionsnivån. Den koppling som finns till just produktionen, har bidragit till överproduktion och till allmänna snedvridningar. Till exempel har fördelningen av jordbruksstödet hamnat långt vid sidan av det avsedda. I stället för att stärka de små familj jordbruken, har man kommit att stödja de stora: omkring 20 procent av de största jordbruken inom EU tar emot omkring 80 procent av alla jordbrukssubventioner.

De två senaste reformomgångarna, Agenda 2000 och de så kallade Fischler-reformerna år 2002, har kompletterats med litet annat. Fischler ville frysa budgetutgifterna för CAP på 40 miljarder euro och maximera stödet till högst 300 000 euro per gård. De direkta subventionerna skulle sänkas med 21 procent och CAP skulle lägga större tonvikt vid djurskydd, miljö och matkvalitet. Ett bättre revisionssystem för att minska det utbredda bidragsfusket skulle också introduceras.

Det är som synes en ganska begränsad reformagenda, som osökt för sinnet till en eftertanke av John Stuart Mill – ”mot ett stort ont räcker inte en liten bot”. Och svårigheterna visade sig ganska snart. Fischler-förslaget presenterades i juli. Efter semestrarna var det dags för ett antal jordbruksministrar – anförda av Frankrike, vem annars? – att sänka det.

I september 2002 skrev man ett öppet brev om CAP till alla ledande tidningar i Europa. Utkastet var gjort av den franske jordbruksministern Hervé Gaymard och undertecknat av jordbruksministrarna från Luxemburg, vallonska Belgien, Spanien, Portugal, Österrike och Irland. Det land som saknas är Italien – förklaringen ska inte sökas under rubriken höga moraliska principer: under 2002 gick Italien över från att vara nettomottagare till att bli nettobetalare till EU.

Innehållet i brevet får väl närmast beskrivas som häpnadsväckande, åtminstone lever det upp till samtliga fördomar som finns om fransk arrogans. Allt står väl till med CAP. Den har räddat EU från de största faror och är nu också på väg att rädda u-ländernas bönder från deras egna dumheter. Det är ett alltför stort steg för fattiga bönder att gå från självhushållande jordbruk till exportproduktion. CAP hjälper dem på traven att inse detta oförnuft.

ALTERNATIV REFORMAGENDA

Försöken att reformera CAP på EU-nivå har varit många och de har alla gått in i väggen. Detta trots att det egentligen råder en förkrossande majoritetsopinion i Bryssel

för att faktiskt förändra CAP från grunden. Den slutsats som tycks självklar är då att CAP inte kan reformeras från Bryssel.

Däremot har vi sett att det varit möjligt att reformera jordbrukspolitik på nationell nivå. Före EU-inträdet hade Sverige i stort sett gjort det. Från 1995 kom CAP in bakvägen i Sverige och närmast förvärrade situationen. Om vi går längre bak i tiden erbjuder både Storbritannien och Danmark exempel på jordbruk som drivits med rätt små insatser av nationell jordbrukspolitik. Det tycks därför som om den nationella arenan är mer framkomlig än den federala vad gäller att reformera CAP.

Till att börja med är det klart att CAP:s protektionistiska drag måste avlägsnas. Det är ett bestämt önskemål från en majoritet av deltagare i Doha-rundan. Det går knappast att skriva under Doha-texten – som EU:s förhandlare gjort – och därefter gå ifrån kravet på frihandel. Det skedde i samband med Uruguay-rundan och u-länderna håller ögonen på EU så att det inte ska hända igen.

Det vore önskvärt att avlägsna alla tullar över en natt. Men det är kanske inte möjligt – det minimi-krav som förefaller ligga i andra rummet är då att göra det över en avvecklingsperiod på förslagsvis fem år. Tekniken har utnyttjats tidigare, exempelvis stora engångsanslag för att få grekiska tobaksodlare att gå över till andra grödor på fem år.

Vad som måste avlägsnas utan någon övergångsperiod är exportstödet. Det åstadkommer så stor skada, att den fientliga majoritetskoalitionen i internationella förhandlingar är närmast mangrann. Alla övriga jordbrukssubventioner läggs in i den generella avvecklingsperioden på fem år. På federal nivå ges kommissionen rollen som övervakare och ”whistle-blower” över hela reträtten. För sådana länder som inte rättar sig efter den generella linjen om fem års avveckling kan tekniken från tillväxt- och stabiliseringspakten överföras: man döms av de övriga medlemmarna till ganska dryga böter. Kommissionens roll som övervakare kan här konkretiseras.

Men de avgörande besluten måste fattas på nationell nivå. Jordbrukets lobbygrupper ställs då mot valda politiker som helt övervägande representerar skattebetalare och konsumenter, inte mot federala byråkrater i Bryssel med en samförståndsideoologi i ryggmärken. Det blir möjligt att direkt jämföra önskvärdheten av fortsatta stöd till en näring som producerar till 125 procent av ”behovet” med alla alternativa användningar av skattemedel.

Kurt Wickman (kwa@hig.se) är lektor vid högskolan i Gävle. Han har nyligen gett ut en rapport om CAP på Timbro, *Whither The European Agricultural Policy?* (kan laddas ned från Timbros hemsida, www.timbro.se).