

Mat till EG-pris?



Mat till EG-pris?

Den svenska livsmedelskedjan
i ett EG-perspektiv

Olof Bolin (red) Birgitta Swedenborg (red)

Yngve Andersson Claus-Henning Hanf Lars Jonasson

Rainer Kühl Robert E Lipsey Ewa Rabinowicz

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en ideell sammanslutning av enskilda personer med intresse av att främja kunskaper och insiktsfull debatt om viktiga samhällsfrågor. Verksamheten bedrivs genom tillämpad samhällsforskning i nära samverkan med universitet och högskolor, genom eget förlag och genom programverksamhet i egen regi på 45 orter i Sverige och utlandet. SNS finansieras genom medlemsavgifter (ca 4 000 individuella medlemmar), abonnemangsintäkter (ca 155 företagsabonnenter), forskningsanslag, bokförsäljning samt konferensavgifter.

Mat till EG-pris?

Den svenska livsmedelskedjan i ett EG-perspektiv

Olof Bolin och Birgitta Swedenborg (red)

1:a upplagan

2:a tryckningen

© 1992 Författarna och SNS Förlag

Omslag och omslagsillustration: Hans Kündig

Teckningar: Poul Ströyer

Sättning och tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1993

ISBN 91-7150-457-5

Innehåll

Författarna 6

Förord 7

Inledning 9

1. Är svenska matpriser "för höga"? 15
2. Ur askan i elden – får vi en förnuftigare jordbrukspolitik i EG? 47
3. Marknadsförutsättningar och konkurrenssituation i livsmedelsindustrin 89
4. Jordbrukets anpassning och konkurrenskraft 123
5. Struktur och konkurrens i handeln inför EG 149
6. Lönar sig EG och hur går vi in? 181
7. Sammanfattning och slutsatser 220

Författarna

Yngve Andersson är universitetslektor vid nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet

Olof Bolin är professor i jordbrukssektorns ekonomi och internationell handel vid Sveriges lantbruksuniversitet

Claus-Henning Hanf är professor vid institutionen för lantbruks-ekonomi, universitetet i Kiel

Lars Jonasson är forskningsledare i ekonomi vid Sveriges lantbruksuniversitet

Rainer Kühl är professor i livsmedelsekonomi vid universitetet i Bonn

Robert E. Lipsey är professor i nationalekonomi vid Queens College, The City University of New York, och Director – New York Office, National Bureau of Economic Research (NBER)

Ewa Rabinowicz är docent och lektor i jordbrukssektorns ekonomi och internationell handel vid Sveriges lantbruksuniversitet

Birgitta Swedenborg är Ph.D. och vice VD vid SNS

Förord

Svenska matpriser, jordbrukspolitik och EG är tre frågor som är såväl högaktuella och kontroversiella som forskningsbara, vilket är goda skäl för SNS att engagera sig i forskning kring dem. Ett annat gott skäl är att SNS med boken *Makten över maten* (1984) redan etablerat en tradition med ekonomisk analys av livsmedelsområdet och med att sammanföra forskare från Sveriges lantbruksuniversitet med andra nationalekonomiska forskare, för att erhålla ett brett samhällsekoniskt perspektiv på detta område.

Frågan om jordbrukspolitiken är akut. Regeringen skall snart ta ställning till om den pågående inhemska avregleringen skall avbrytas och ersättas av en omfattande återreglering enligt EG-modell. Frågan om vad som förklarar Sveriges internationellt sett höga matpriser är av mer långsiktigt intresse men har betydelse för hur man skall se på jordbruksprotektionismen, liksom på konkurrensen över huvud taget i hela livsmedelssektorn. Den här studien tar ett samlat grepp om problemområdet och analyserar orsakerna till den höga svenska matprisnivån samt konsekvenserna av ett eventuellt framtida EG-medlemskap på matpriserna och på producenterna i hela livsmedelskedjan.

En så bred ansats hade inte varit möjlig utan den breda kompetens som representeras av forskargruppen bakom studien. Även om olika forskare haft författaransvaret för olika kapitel, så har arbetet med boken i hög grad varit ett samarbete mellan författarna. Undertecknad har varit projektledare och delar med professor Olof Bolin redaktörskapet för boken. I övrigt fördelar sig författaransvaret för de olika kapitlen enligt följande: inledning – Olof Bolin och Birgitta Swedenborg; kapitel 1 – Robert E. Lipsey och Birgitta Swedenborg; kapitel 2 – Olof Bolin och Ewa Rabinowicz; kapitel 3 – Claus-Henning Hanf och Rainer Kühn samt medverkan av G. Böckenhoff; kapitel 4 – Lars Jonasson; kapitel 5 – Yngve Andersson; kapitel 6 – Olof Bolin och Ewa Rabinowicz; kapitel 7 – Birgitta Swedenborg.

Skriften är avsedd som en debattbok och riktar sig som sådan till en bred publik. Samtidigt bygger den på ny forskning inom några delområden. Forskningsunderlaget i sin helhet redovisas av naturliga skäl inte här utan i särskilda forskningsrapporter i SNS Occasional Papers-serie. Projektet har möjliggjorts genom finansiering från följande forskningsstiftelser: Handelsbankens Forskningsstiftelser, Torsten och Ragnar Söderbergs Stiftelser, Marianne och Marcus Wallenbergs Stiftelse.

Birgitta Swedenborg
Vice VD, SNS

Inledning

Varför är svenska matpriser så höga? Hur kommer det sig att t ex bröd och kött kostar två och en halv gånger mer i Sverige än i länder som USA och England? Om vi visste varför och dessutom lätt kunde undanröja orsaken till sådana prisskillnader, så skulle vi kunna höja levnadsstandarden hos svenska folket ordentligt. I dessa dystra tider av lågkonjunktur, fallande produktion och konsumtion och – i skrivande stund i september 1992 – akut kris för det svenska folkhushållet, skulle det kunna vara ett verkligt glädjebudskap. Den här studien handlar om bl a detta. Men det är en komplicerad historia och vi måste börja från början.

Ekonomer har länge hävdats att gränsskydd och andra internationella handelshinder på livsmedelsområdet är en viktig orsak till prisskillnader på mat mellan länder. De har följaktligen kritiserat den utbredda jordbruksprotektionismen och förordat frihandel. I Sverige finns en sådan tradition från Eli Heckscher och Gustav Cassel på 1930-talet, Odd Gulbrandsen och Assar Lindbeck på 1960-talet till Bolin-Meyerson-Ståhl i SNS-boken *Makten över maten* 1984. De senare gick ett steg längre när de också förklarade varför denna insikt hos ekonomerna aldrig översatts till praktisk politik: nämligen inflytandet av det lilla men desto mer tongivande jordbruksintresset, som förutom bönderna även omfattar byråkrati, intresseorganisationer, livsmedelsföretag och deras anställda.

Våren 1990 såg det till sist ut som om den svenska jordbruksprotektionismen stod inför en vändpunkt. Ett riksdagsbeslut om att avskaffa den inhemska prisregleringen ackompanjerades av en intensiv debatt i massmedia om de höga matpriserna och om behovet att gå längre genom att också sänka det svenska gränsskyd-

det. Så kom i stället – hösten 1990 – Sveriges beslut att ansöka om medlemskap i EG. EG-medlemskap var kanske fördelaktigt för Sverige på andra områden, men på jordbruksområdet skulle det betyda nya regleringar och ett av EG fastställt yttre gränsskydd inom ramen för EG:s gemensamma jordbrukspolitik. Det framstod plötsligt som märkligt att förespråka avreglering och frihandel som bästa politik på jordbruksområdet om politiken inom några år måste läggas om i motsatt riktning. Liberaliseringsdebatten stannade av och regeringen tillsatte en "omställningskommission" som skulle ta ställning till om den påbörjade interna avregleringen skulle fullföljas. EG-medlemskapet är fortfarande ovisst men Sverige måste ändå fram till ett eventuellt medlemskap föra en jordbrukspolitik. Vilken?!

Ett syfte med den här skriften är att bringa viss reda i jordbruksdebatten och något fylla det debattvakuum som uppstått i den svenska jordbrukspolitiken efter beslutet om EG-medlemskap. Vad bör Sverige göra? För att besvara den frågan måste vi veta vad som orsakar de höga matpriserna, hur orsakerna kan åtgärdas på politisk väg och vilka möjligheter och restriktioner ett framtida EG-medlemskap innebär. Därigenom blir frågeställningen, och studiens syfte, mycket vidare än att presentera ett underlag för ett jordbrukspolitiskt ställningstagande.

En övergripande och från välfärdssynpunkt viktig fråga är naturligtvis vad som förklarar den höga matprisnivån i Sverige. En analys av denna fråga kan ha implikationer långt utanför jordbrukspolitiken och för andra sektorer än livsmedelssektorn. En viktig lärdom av den s k matprisdebatten och dess fokusering på konsumentpriserna var att problemen inte nödvändigtvis är begränsade till jordbruket, utan att det kan finnas viktiga strukturproblem också i industri- och handelsledet, dvs i hela livsmedelskedjan. I debatten tog det sig uttrycket att varje led beskyllde andra led för att vara "boven" bakom de höga matpriserna.

Två teman löper därför genom skriften. Det ena är att söka *orsakerna* till de höga konsumentpriserna i Sverige. Hur mycket av de högre priserna beror på gränsskydd? På en högre lönenivå? På ett högre skattetryck? På bristande konkurrens? Det andra temat är att belysa *konsekvenserna* av ett framtida EG-medlemskap på just livsmedelsområdet. Vilka effekter får EG jämfört med dagsläget?

Jämfört med den politik Sverige kan föra fram till dess att vi blir medlemmar? Jämfört med ett (hypotetiskt) alternativ med fullständig frihandel? Vilka blir effekterna för de olika producentleden? Blir det något jordbruk kvar? Hur klarar sig livsmedelsindustrin? Vilka blir effekterna för konsumenterna/skattebetalarna? Orsaker och konsekvenser hänger naturligtvis ihop: Livsmedelssektorns kostnader och konkurrenskraft är avgörande både för vad som kommer att hända med matpriserna och för vår förmåga att klara oss i ett framtida EG.

Studien försöker belysa problemen i *hela* livsmedelskedjan. Den hypotes vi startat med är att de höga matpriserna till stor del beror på bristande konkurrens i samtliga led på grund av gränsskydd och inhemska regleringar som möjliggör etableringshinder och monopolisering. En viktig fråga blir då hur dessa förhållanden påverkas framöver av GATT och EG. På livsmedelsområdet står EG:s protektionism i jordbruksledet mot en friare konkurrens på en gemensam marknad i senare led i livsmedelskedjan. En sådan friare konkurrens kan även komma att gälla andra skyddade sektorer i Sverige och i det stycket har analysen här en relevans även för dessa.

Skriften är upplagd på följande sätt. Kapitel ett behandlar den höga prisnivån i Sverige. Det beskriver de stora skillnader som finns mellan OECD-länderna i såväl den allmänna prisnivån som i matprisnivån och analyserar orsakerna till detta. Analysen av orsakerna till internationella skillnader i matpriser knyter an till den matprisdebatt som förts i Sverige och de frågor som den aktualiserade. Vems "fel" är de höga matpriserna? Kan någon i livsmedelskedjan, från bonde till matbutik, utpekas som "bov"? Eller är det ett "systemfel" och vari består i så fall detta? Svaren som ges i detta kapitel bygger på en ekonometrisk analys av ett internationellt datamaterial. Resultaten gör det möjligt att kvantifiera betydelsen av t ex den förda jordbrukspolitiken. I kapitlet belyses därför hur en alternativ utformning av jordbrukspolitiken – t ex en EG-anpassning eller, som ett mer radikalt jämförelsealternativ, frihandel – skulle påverka matpriserna och konsumenterna. Avslutningsvis diskuteras sambandet mellan prisnivå och välförstånd.

Kapitel två analyserar det system som genererar regleringar, dvs det politiska systemet, såväl det i EG som det svenska. En se-

rie olika ansatser att beskriva och förstå beslutsprocesserna presenteras. Finns det grund för misstanken att de avgörande beslutsmekanismerna inte i första hand befämjar det samhälls-ekonomiskt effektiva? Är den politiska beslutsprocessen att uppfattas som i hög grad sekventiell, där man starkt styrs av tidigare fattade beslut och svårigheten att beröva samhällsgrupper befintliga privilegier? Att jordbrukspolitiken trots allt har reformerats kraftigt under senare år såväl i EG som i Sverige kan tyda på att det i botten ändå kan finnas en rationell och på lång sikt korrigerande mekanism. I kapitlet presenteras en förklaring till dessa politiska vändpunkter och också en bedömning av hur EG:s gemensamma jordbrukspolitik på längre sikt kan tänkas utvecklas, inte minst med tanke på utvecklingen i EFTA och Östeuropa.

När vi väl i kapitel två lärt känna de politiska förutsättningarna för ett svenskt EG-inträde kan vi i kapitel tre studera de mera allmänna marknadsförutsättningarna och konkurrensförmågan i den svenska livsmedelsindustrin. Genomgången sker branschvis och för jordbruket och dess förädlingsindustri sammantaget och som en jämförelse mellan dagens svenska livsmedelsindustri och den i EG. Betydande konkurrensackdelar kan konstateras i vissa branscher. I vilken mån har svensk jordbrukspolitik bidragit till detta genom att avskärma stora delar av livsmedelsindustrin från såväl internationell som inhemsk konkurrens? Råvaruproduktionen och dess förädling har kanske lokaliserats och organiserats på ett sätt som strider mot effektiva lösningar i en öppen marknad med importkonkurrens?

I det fjärde kapitlet analyseras själva jordbrukets konkurrensförmåga. Jordbrukets reaktion vid en EG-anslutning är intressant inte bara därför att dess omfattning, lokalisering och produktionsmetoder i hög grad tycks intressera gemene man utan också för att det i sig självt utgör argumentet för jordbrukspolitik över huvud taget. Ytterst syftar ju jordbrukspolitiken, åtminstone formellt, till att stödja just jordbrukarnas inkomster medelst högre priser. Att detta sedan får, som vi skall se, betydande spridningseffekter i alla led i livsmedelskedjan, där stödet till bönderna till stor del läcker ut på olika sätt, är en olycklig följd av politiken, men inte dess formella syfte. En annan olycklig effekt är de nästan oöverstigliga hinder jordbrukspolitiken skapar i internatio-

nella handelsrelationer och handelsavtal, t ex i GATT. I kapitlet studeras också effekter på produktions- och insatsstrukturen vid ett EG-inträde samt pris-, lönsamhets- och inkomst-effekter.

I kapitel fem analyseras handelsledets struktur och konkurrensförhållanden. Där pekar vi på att handeln i Sverige är mer koncentrerad än i andra jämförbara länder. Beror det på en överlägsen effektivitet hos de stora kedjorna eller beror det på artificiella konkurrensbegränsningar? Exempel på det senare är det kommunala planmonopolet som fungerat som etableringshinder. Icke-konkurrensmässigt beteende tycks även ha frodats i den atmosfär som skapades av jordbruksregleringen och de allmänna prisstoppen. Ett trendbrott har skett under senare år genom avregleringen och nya aktörers uppträdande som bryter den oligopolistiska strukturen. Kommer en EG-anslutning att förstärka en utveckling i konkurrensbefrämjande riktning? I kapitlet analyseras också de konkurrensvårdande institutionernas ambitioner och om de åtgärder som föreslås kommer att befrämja en god konkurrensförmåga.

I kapitel sex ställs frågan huruvida en svensk EG-anslutning lönar sig på livsmedelsområdet med tanke på de effekter som studerats i föregående kapitel. Vilka blir vinnarna och förlorarna, hur stora blir vinsterna och förlusterna och hur stämmer resultaten med vad som hävdats i andra studier? Ett genomgående drag i dessa har varit den referenspunkt mot vilken effekterna av en EG-anslutning bedömts. Många av de effekter som där tillskrivits en EG-anslutning är egentligen att hänföra till den svenska och ännu ej helt fullbordade interna avregleringen. Med den senare som referenspunkt ställs frågan vilken livsmedelspolitik Sverige bör tillämpa fram till anslutningen, antingen den blir år 1995, år 2000 eller aldrig någonsin blir av.

Slutligen diskuteras vilket jordbrukspolitiskt utrymme Sverige kan tänkas få inom EG, eventuellt som resultat av anslutningsförhandlingarna, och hur det optimalt kan utnyttjas. Det gäller frågor som kvotsystem, arealbidrag och regionalpolitik. En viss ambivalens kan uppkomma när det gäller vilken politik Sverige bör företräda som medlem i EG. Även om vi där förespråkar en framtida liberalisering av EG:s gemensamma jordbrukspolitik finns det ändå ett incitament att i det kortsiktiga perspektivet sträva ef-

ter priser i de årliga förhandlingarna som långsiktigt motverkar liberaliseringssträvandena. Ett dylikt "fångarnas dilemma" försvårar den frihandelspolitik på livsmedelsområdet som vore den samhällsekonomiskt optimala såväl i Sverige som i EG.

Kapitel sju, till sist, sammanfattar bokens innehåll samt diskuterar de viktigaste resultaten och slutsatserna.

1. *Är svenska matpriser "för höga"?*

En av 1990 års nobelpristagare i ekonomi, professor Merton Miller, tillfrågades av en journalist om vad han tänkte göra med prispengarna. Merton Miller svarade att om han stannade några dagar till i Sverige och åt på restaurang, skulle han inte behöva fundera på det. Han tillade att Sverige är ett slående exempel på att det s k köpkraftsparitetsteoremet inte gäller, dvs att priser inte utjämnas mellan länder så som ofta förutsätts i den ekonomiska teorin.

En tidigare ekonomipristagare, professor Milton Friedman, gjorde en liknande observation vid ett besök i Sverige. Han inledde ett seminarium med att hålla upp sin tenn racket (han hade just spelat tennis) och ställa frågan varför hans racket, som var tillverkad i England, kostade hälften så mycket i USA som i Sverige. Ingen av de församlade ekonomerna hade något bra svar.

Svenska matpriser är bland de högsta i världen. Även andra priser i Sverige är höga. Varför sker inget varuarbitrage som utjämnar dessa prisskillnader mellan länder? Hur mycket beror på tariffära och icke-tariffära handelshinder? Hur mycket beror på kostnadsökningar från gränsen till den slutliga kunden, dvs uppstår i den från utrikeshandel skyddade sektorn? Hur ser lönekostnaderna ut i den skyddade sektorn i Sverige jämfört med dem i andra länder? Hur påverkar skattesystemet? Regleringar och bristande konkurrens? Förvånansvärt lite är känt om dessa frågor. Ändå är frågorna viktiga att ställa, inte bara för att bättre förstå verkligheten utan därför att prisnivån är en viktig komponent i ett lands välfärd och en "alltför hög" prisnivå drar ned realinkomsten i landet. "För höga" priser beror (definitionsmissigt) på faktorer som vi kan påverka – t ex gränsskydd och bristande konkurrens.

kurrens – vilket gör det angeläget att känna till hur mycket lägre de skulle kunna vara med en annorlunda politik. De utgör en till stor del dold kostnad för den faktiskt förda politiken.

Vi skall i detta kapitel försöka ge svar på några av dessa frågor med utgångspunkt från just matpriserna. Därmed knyter vi an till den "matprisdebatt" som bröt ut i Sverige våren och sommaren 1990, en debatt som i viss mån fortfarande pågår. Debatten handlade om orsakerna till de höga matpriserna. Vems "fel" är det? Kan någon i livsmedelskedjan från bonde och livsmedelsindustri till matbutik utpekas som "bov"? Eller är det ett "systemfel" och vari består i så fall detta? Frågorna besvaras olika av olika debattörer.

Syftet är att utifrån en mer vetenskaplig analys av den svenska prisnivån klargöra om svenska matpriser är "för höga", vilket – i sin tur – beror på *varför* de är höga. Det leder förstås över till frågan *hur mycket* de skulle kunna sänkas och *vilken politik* det skulle kräva. Svaren som ges i detta kapitel bygger på en ekonometrisk analys av internationella prisskillnader grundad på jämförbara prisdata för olika länder (sammanställda av OECD). Fördelen med en ekonometrisk ansats är att den är generell och ger kvantitativ information om hur sambanden ser ut och om olika orsaksfaktorerers relativa betydelse. Nackdelen är att detaljrikedom och variation på mikronivå går förlorad. Därför kompletteras denna analys med en mer detaljerad analys av såväl olika delsektorer som delproblem i senare kapitel.

Kapitlet är indelat i följande avsnitt: Varför är internationella prisjämförelser intressanta?, Hur höga är svenska priser?, Vad förklarar priser och matpriser?, Vem är "boven"?, Vad händer med matpriserna om Sverige sänker jordbruksstödet? och Sambandet mellan prisnivå och välbefinnande.

Varför är internationella prisjämförelser intressanta?

Internationella prisjämförelser är intressanta därför att man har goda skäl att vänta sig att priserna i likartade länder bör vara lika och därför att *orsakerna till avvikelser är intressanta från samhällseko-*

nomisk synpunkt. Det är bakgrunden till Merton Millers och Milton Friedmans reaktioner på den svenska prisnivån, som nämndes inledningsvis.

Orsaken till att man kan förvänta sig relativt lika priser ges av det s k köpkraftsparitetsteoremet (the law of one price) som säger att priset på en vara översatt med nominella växelkurser, under vissa förutsättningar, kommer att vara detsamma i olika länder. Förutsättningarna är att det inte finns några informations- och transaktionskostnader, så att prisskillnader omedelbart kan upptäckas, att det råder fullständig frihandel, så att perfekt varuarbitrage är möjligt och att det inte finns några transportkostnader. Om dessa förutsättningar är uppfyllda kommer ett högre pris på en vara i ett land att leda till handel som omedelbart utjämnar prisskillnaden. Man köper där det är billigt och säljer där det är dyrt. I verkligheten uppfylls naturligtvis inte dessa villkor. Men det är av intresse att undersöka systematiska avvikelser från dem.

Vi börjar med att konstatera att köpkraftsparitetsteoremet är en förutsägelse om vad som bör gälla på lång sikt. På kort sikt kan växelkursen vara i obalans på grund av makroekonomiska störningar och att det tar tid för nationella priser på varor och tjänster att utjämnas genom handelsflöden. Den fråga vi ställer här är därför *vilka långsiktiga, strukturella faktorer som kan förklara prisnivåskillnader mellan länder* – dvs avvikelser från köpkraftsparitet – vid en given tidpunkt.

Det viktigaste (strukturella) skälet till att köpkraftsparitet inte uppnås i verkligheten är att en stor del av ett lands produktion inte kan handlas internationellt på grund av alltför höga (prohibitiva) transportkostnader. Större delen av tjänsteproduktionen går inte i internationell handel: tjänsterna måste produceras där de konsumeras. De är fullständigt avskärmade från internationell konkurrens, en naturligt skyddad sektor.

I skyddade sektorer kan priserna i olika länder avvika av flera skäl. Viktigast är att en högre inkomstnivå i ett land innebär högre löner och att det kan medföra högre kostnader i tjänsteproduktionen. I den konkurrensutsatta sektorn måste högre löner motsvaras av en högre produktivitet, vilket inte gäller i skyddade sektorer. Det betyder att om produktivitetsskillnaderna mellan länder i tjänstesektorn inte är lika stora som skillnaderna mellan länder i lönenivå kommer höginkomstländerna att ha en högre kostnads-

nivå i tjänstesektorn. Ett annat skäl till en högre kostnadsnivå kan vara att tjänster i genomsnitt är relativt arbetsintensiva. Mycket tyder på att höginkomstländer faktiskt har högre kostnader i tjänstesektorn (Kravis och Lipsey, 1983, 1987, Bhagwati, 1984).

Även varor som går i internationell handel innehåller en hel del tjänsteproduktion, t ex i form av försäljning, distribution och service. Tjänsteinnehållet är olika stort för olika varor och leder till att priset även på konkurrensutsatta varor påverkas av ett lands inkomstnivå.

Den slutsats vi drar är att rika länder borde ha en högre prisnivå än fattiga länder på grund av högre priser för tjänster. De borde då även ha högre priser på varor i den konkurrensutsatta sektorn, beroende på tjänsteinnehållet i dessa varor.

I den mån det finns tullar eller andra former av gränsskydd som hindrar fri handel över gränserna möjliggörs högre priser innanför tullmuren. Givet att produktionen i landet är helt eller delvis avskärmat från internationell konkurrens och handel kan priserna avvika från omvärldens av en hel rad skäl. Högre kostnader i den inhemska produktionen tillåts då slå igenom i de inhemska priserna åtminstone upp till gränsskyddsnivån. Högre kostnader kan bero på att landet inte har komparativa fördelar i produktionen (t ex jordbruket), bristande konkurrens, kostnadshöjande regleringar, skatter osv.

Det viktiga är dock att högre priser i ett land inte kan förklaras med att kostnaderna är höga utom för den del av produktionen som inte *kan* gå i internationell handel, dvs för naturligen skyddade sektorer. För övriga sektorer, t ex jordbruket och livsmedelsindustrin, är en kostnadsbaserad förklaring irrelevant. Högre kostnader än i potentiella konkurrentländer är en signal till ökad import, inte en orsak till högre priser. Om priserna i den konkurrensutsatta sektorn är högre än i andra länder – sedan man rensat för tjänsteinnehåll och inkomstnivå – bör den viktigaste orsaken vara någon form av handelshinder (tariffära eller icke-tariffära, naturliga eller politiskt beslutade).

Argumentet kan illustreras med exempel från den svenska "matprisdebatten". Försvarena av den höga svenska matprisnivån hävdar att den kan förklaras av högre kostnader i den svenska produktionen på grund av ogynnsamt klimat, högre skatter (eller priser) på insatsvaror, högre direkta och indirekta skatter, miljö-

och djurskyddsbestämmelser som verkar fördyrande osv. Det är riktigt att allt detta leder till högre kostnader. Men högre kostnader leder inte till högre priser om man inte skyddar den inhemska produktionen från importkonkurrens. Utan gränsskydd skulle den dyrare svenska produktionen slagits ut av billigare import.

Man kan också notera att svensk exportindustri i stor utsträckning drabbas av samma skatter som den importkonkurrerande industrin. Men exportindustrin kan inte ursäktas en högre prisnivå på utlandsmarknaderna med att de har högre kostnader/skatter i Sverige. (De utländska kunderna är inte beredda att betala mer för en Volvo för att vi i Sverige har högre löner eller en strängare miljölagstiftning.)

Tanken att det allmänna skattetrycket skulle förklara höga priser i Sverige har drivits av Lantbrukarnas Riksförbund (LRF, 1991) och tycks även ha accepterats av Konsumentberedningen (1992). Den är icke desto mindre fel när det gäller livsmedel och andra varor som kan handlas internationellt. Den enda skatt som orsakar prisskillnader mellan länder är mervärdesskatten, vilket vi skall återkomma till.

LRF:s resonemang bygger på att priser bestäms av inhemska kostnader och att inhemska producenter bör kompenseras för alla kostnadsnackdelar. I praktiken har denna princip varit vägledande under decennier av jordbrukspriserförhandlingar. Därför måste man kanske påminna om att frihandelns idé, som inom alla andra sektorer är helt accepterad, är den direkt motsatta, nämligen att länder skall specialisera sig på det som de gör relativt bäst (billigast) och importera det som de gör mindre bra. Därmed ökar välförhållandet i alla länder.

Vilka andra faktorer – förutom inkomstnivå och gränsskydd – kan förklara långsiktiga avvikelser från köpkraftsparitet? En förklaringsfaktor är skillnader i mervärdesskatt (eller liknande) mellan länder. Moms, liksom andra indirekta skatter som lyfts av från exporten och läggs på importen, höjer priserna inom landet men påverkar inte landets internationella konkurrenskraft och därför inte heller växelkursen. Momsen slår in en kil mellan priserna i olika länder som inte kan elimineras genom handel.¹

En annan förklaringsfaktor är transportkostnader, som borde ha liknande effekter som andra handelshinder. Större avstånd från och till viktiga utlandsmarknader borde höja kostnaderna för

både import och export och därmed minska handelsvolymen. Transportkostnader kan dock knappast förklara några större pris-skillnader inom Europa och det borde också vara en faktor som minskar i betydelse över tiden.

Större transportavstånd *inom* ett land kan också leda till en högre prisnivå, men inte heller här är Sverige extremt. Om inhemska transportkostnader är en viktig förklaring till prisskillnader mellan länder borde vi observera en relativt stor prisspridning inom landet – lägre priser nära importmarknaderna, högre i periferin.

För de prisskillnader som eventuellt återstår när man tagit hänsyn till moms, handelshinder och transportkostnader får man söka mindre uppenbara förklaringar. En hypotes är att länder som av någon anledning kännetecknas av en relativt låg lönespridning har en relativt hög prisnivå. Orsaken skulle vara att tjänstesektorn, som är skyddad från utrikeshandel, är relativt arbetskraftsintensiv och (i genomsnitt) är en låglönesektor. Om ersättningen för just låglönejobb drivits upp särskilt högt, skulle det kunna leda till en högre prisnivå i den skyddade sektorn och därmed i hela landet. Sverige kännetecknas också av en internationellt sett mycket låg lönespridning som ett resultat (tror man) dels av en utbildningsmässigt relativt homogen arbetskraft, dels av den solidariska lönepolitiken.

En annan, mer svårfångad förklaringsfaktor kan vara olikheter i konkurrenstryck mellan länder. Bristande konkurrens och dåligt fungerande marknader leder till högre priser och/eller sämre kvalitet. En orsak till att konkurrenstrycket skulle skilja sig mellan länder kan vara marknadens storlek. Om det finns skalekonomier i produktion och försäljning kan vissa marknader – som den svenska – vara för små för att rymma ett tillräckligt antal aktörer som kan garantera effektiv konkurrens. Inte ens importkonkurrens kommer till stånd om det är alltför stora fasta kostnader förenade med etablering av försäljningskanaler.

En annorlunda orsak till ett lågt konkurrenstryck kan vara skillnader i synen på konkurrens som den återspeglar sig i lagstiftning, institutioner och attityder. Exempel på detta i Sverige är den hittillsvarande ganska lösliga konkurrenslagstiftningen och, kanske ännu viktigare, olika former av etableringshinder genom regleringar, inklusive offentliga monopol och kommunala planmonopol (PBL).

Det är en öppen fråga om det relativt omfattande kooperativa ägandet av företag i Sverige är ett exempel på institutioner som är konkurrenshämmande. Spridd information från olika fallstudier (t ex Bolin, 1987) tyder på att kooperativa företag är mindre effektiva. Ideologin bakom ett landsomfattande samarbete inom den kooperativa rörelsen är också att begränsa konkurrensen mellan kooperationens medlemmar. Inom lantbrukskooperationen som är dominerande inom livsmedelsproduktionen, gäller det konkurrensen såväl mellan ägarna (lantbrukarna) som mellan de olika kooperativt ägda företagen, dvs såväl den vertikala som den horisontella konkurrensen.²

Samtliga ovan nämnda förklaringar till prisskillnader mellan länder gäller den generella prisnivån i varje land. Kan samma faktorer förklara internationella prisskillnader på just livsmedel? Svaret är ja. De är till och med särskilt viktiga inom livsmedelsområdet. Momsen på mat i Sverige är relativt sett hög beroende på att Sverige (inte förrän 1992) som många andra länder tillämpat en lägre moms på livsmedel än på andra varor. Gränsskyddet på livsmedel är väsentligt högre än på andra varor i flertalet länder, beroende på att jordbruket hittills inte omfattats av efterkrigstidens internationella handelsliberalisering. Det är först i och med den nu pågående Uruguayrundan i GATT-förhandlingarna som jordbruket på allvar tvingats medverka, och typiskt nog har förhandlingarna ständigt varit på väg att stupa på jordbruksprotektionismen.

För att en sammanpressad lönestruktur skall höja priset på livsmedel mer än på andra varor måste livsmedelssektorn (jordbruk, livsmedelsindustri och dagligvaruhandel) vara en låglönesektor jämfört med andra sektorer i ekonomin. Vi misstänker att det förhåller sig så, åtminstone vad gäller industri och handel.

Mycket tyder på att konkurrenstrycket i den på många sätt skyddade livsmedelsindustrin är lägre än i andra varuproducerande sektorer. Den skyddas i varje fall till stor del från importkonkurrens. Dessutom är koncentrationsgraden hög och producentkooperation den dominerande ägarformen (SPK, 1990).

Handelsledet (grossist och detaljist) kännetecknas också av en hög grad av koncentration i grossistledet. På butiksnivå begränsas konkurrensen av en restriktiv tillämpning av det kommunala planmonopolet.

På *a priori*-grunder kan vi därför vänta oss att matpriser i Sverige kan vara högre än andra priser. Men är de det? Och vilken roll spelar i så fall olika orsaker i praktiken?



Bortklippt scen från en av sossarnas valfilmer på temat "Sverige är unikt". Svaret på frågan visar för övrigt också att Sverige är unikt.

Hur höga är svenska priser?

Internationellt jämförbara data på konsumentpriser bekräftar att svenska priser i allmänhet är höga. Tabell 1.1 visar att den svenska prisnivån har varit 20–40 procent högre än genomsnittet för OECD-länderna under perioden 1970–90. Undantaget är 1983, vilket är alldeles efter en ackumulerad devalvering av den svenska kronan på 32 procent (1981 och 1982).

TABELL 1.1 Den svenska prisnivån relativt till OECD 1970–1990 (OECD = 100)

1970	139
1972	140
1980	136
1982	120
1983	113
1985	121
1989	127
1990	138

Tabell 1.2 visar prisnivån på mat och den allmänna prisnivån i enskilda OECD-länder 1990. OECD:s prisnivå är satt till 100. Tabellen visar den stora spännvidden i pris- och matprisnivåer mellan länder. De extrema lågprisländerna 1990 är dels de fattigaste länderna i Europa – Grekland, Portugal, Turkiet – dels USA och Nya Zeeland. I USA:s fall sammanhänger placeringen med den mycket låga dollarkursen det året. Motsvarande jämförelse 1985, då dollarkursen var i topp, visar USA som ett högprisland jämfört med övriga OECD (OECD, 1987). Rangordningen av övriga länder påverkas dock inte av dollarkursens svängningar. Skillnaden mellan den lägsta prisnivån (Turkiets) och den högsta (Finlands) är 96 procentenheter (från 50 till 146). De extrema högprisländerna är de fyra nordiska länderna (Finland, Norge, Sverige och Danmark) tillsammans med Schweiz. De följs – dock på en mycket lägre nivå – av Japan och Västtyskland.

Det är intressant att studera den tredje kolumnen som visar matprisnivån relativt till den allmänna prisnivån i varje land. Här är mönstret annorlunda.

TABELL 1.2 Livsmedelspriser och allmän prisnivå i OECD-länderna 1990
(OECD = 100)

	<i>Livsmedel prisinivå</i>	<i>Allmän prisinivå</i>	<i>Livsmedel/ allmän prisinivå</i>
Belgien	104	103	101
Danmark	132	133	99
Frankrike	106	107	99
Västtyskland	102	114	89
Grekland	83	78	106
Irland	98	100	98
Italien	105	104	101
Luxemburg	102	104	98
Nederländerna	98	104	94
Portugal	79	64	123
Spanien	102	94	108
England	85	94	90
<i>(EG genomsnitt)</i>	<i>(100)</i>	<i>(103)</i>	<i>(97)</i>
Österrike	107	109	98
Finland	162	146	111
Norge	159	136	117
Sverige	158	138	114
Schweiz	152	139	109
Turkiet	62	50	124
USA	78	88	89
Kanada	93	98	95
Australien	77	95	81
Nya Zealand	75	84	89
Japan	153	118	130

Källa: Purchasing Power Parities and Real Expenditures 1990. OECD 1992.

Tre länder – USA, Australien och Nya Zealand – uppvisar ett matpris som är väsentligt lägre än den allmänna prisnivån. Alla tre länderna har komparativa fördelar i livsmedelsproduktion och är stora livsmedellexportörer.

Högprisländerna i Norden med undantag för Danmark har ett ännu högre pris på mat än på andra varor och toppar listan på

länder med det högsta relativpriset på livsmedel. Danmark är en stor livsmedelsexportör.

Två andra högprisländer, Japan och Schweiz, uppvisar ett högt relativpris på mat. Både de och de nordiska länderna, som vi skall se, kännetecknas av en hög grad av jordbruksprotektionism.

De fattiga lågprisländerna uppvisar, något förvånande, också ett högt relativpris på mat. Det är särskilt framträdande för Portugal och Turkiet. Vi har ingen direkt förklaring till detta men misstänker att det sammanhänger med ländernas utvecklingsnivå. (En relativt stor andel av livsmedelsproduktionen i utpräglat agrara ekonomier säljs inte på en marknad och de livsmedelspriser som registreras är inte representativa. En annan förklaring kan vara att produktiviteten i jordbruket är särskilt låg.)

EG-länderna har en gemensam jordbrukspolitik (the Common Agricultural Policy, CAP), vars syfte är att upprätthålla enhetliga priser på jordbruksprodukter inom Gemenskapen. Det kan förklara varför relativpriset på livsmedel skiljer sig mindre mellan dessa länder. (Extrema undantag som Portugal och Spanien blev medlemmar av EG först 1986 och deras relativpris har sedan dess konvergerat.) Mot bakgrunden av en "gemensam" jordbrukspolitik är det ändå anmärkningsvärt att (de absoluta) matpriserna till konsumenterna skiljer sig så mycket som de gör. En del av skillnaden är moms. Skillnaden mellan Danmark och England, till exempel, är "bara" 23 procentenheter när man rensat för momsskillnader. En annan orsak är att den gemensamma prispolitiken i praktiken inte lyckats skapa gemensamma priser på jordbruksprodukter (jfr kapitel 2). En tredje är att jordbrukarens andel av det slutliga konsumentpriset kan vara ganska liten och att råvarupriserna inte är den enda förklaringen till skillnader i matpriser.

I tabell 1.3 jämförs svenska priser med priserna i ett urval länder för några huvudgrupper av livsmedel. EG-länderna kommer att bli konkurrenter till Sverige när (och om) Sverige blir medlem av EG. Men ett EG-medlemskap är, som framgår av tabellen, förenligt med ganska varierande konsumentpriser. Jämförelser med Danmark och England är intressanta därför att dessa länder tidigare var frihandelsländer (innan de gick med i EG 1973). En gissning är att det är orsaken till att matpriserna i Danmark är relativt lägre än i Sverige och att priserna i England är lägre än dem i Västtyskland. Jämförelser med USA och Australien, två betydande

TABELL 1.3 Livsmedelspriser i Sverige jämfört med några andra länder 1990

	SVERIGE RELATIVT						
	OECD	EG	Dan- mark	Väst- tyskland	Eng- land	USA	Austra- lien
(Allmän prisnivå)	(138)	(134)	(104)	(126)	(148)	(158)	(146)
Livsmedel, exkl. drycker	158	158	119	154	185	202	206
Bröd och mjöl	165	189	132	180	241	200	185
Kött	191	172	156	165	226	258	303
Fisk	116	122	101	123	159	157	157
Mjölk, ost, ägg	139	133	110	160	138	174	158
Matfett	192	202	145	210	240	204	272
Frukt, grönsaker	157	160	102	140	158	179	211
(frukt)		(154)	(92)	(102)	(147)	(157)	(227)
(grönsaker)		(213)	(125)	(202)	(166)	(224)	(267)
Övrig mat	155	147	113	137	171	195	158
Icke alkohol- haltiga drycker	204	227	117	225	237	263	188

Källa: Purchasing Power Parities and Real Expenditures 1990. OECD 1992.

de jordbruksexportörer, är intressanta därför att dessa länder skulle vara konkurrenter med friare internationell handel i livsmedel.

Vi kan notera att priset på mat (inklusive moms men exklusive drycker) år 1990 var mer än dubbelt så högt i Sverige som i USA och Australien och nästan dubbelt så högt som i England. De produkter som har de högsta priserna i Sverige jämfört med alla de andra länderna är kött, bröd och mjölprodukter samt oljor och fett. Samtliga skyddas från internationell konkurrens av den svenska regleringspolitiken. Mjölk, ost och ägg skyddas också men en prissubvention på mjölk har haft en motverkande effekt på konsumentpriset. Grönsaker är delvis skyddade (under odlingssäsongen i Sverige, som kan vara upp till 6 månader...), medan de flesta frukter inte är det. En uppdelning av den sammanslagna produktgruppen visar att grönsaker genomgående är dyrare än frukt jämfört med de flesta andra länder.

De återstående produktgrupperna (fisk, övrig mat och icke-

alkoholhaltiga drycker) är mindre (eller inte alls) skyddade. Av dessa uppvisar (icke-alkoholhaltiga) drycker ett extremt högt pris i Sverige. Man kan fråga sig om det här finns icke-tariffära handelshinder som möjliggör prisskillnaden och, i så fall, om detta sammanhänger med att dryckesproduktionen i Sverige kännetecknas av fåtalskonkurrens.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att datamaterialet bekräftar vår misstanke att svenska priser i allmänhet och matpriser i synnerhet är exceptionellt höga. Det tycks också, ytligt sett, vara förenligt med några av de faktorer som vi förväntar oss kan förklara prisskillnaderna, till exempel inkomstnivåer och graden av protektionism. Vi skall strax se vad en mer vetenskaplig orsaksanalys visar.

Vad förklarar priser och matpriser?

Inom ramen för SNS forskningsprojekt om livsmedelssektorn har vi genomfört en empirisk analys av bestämningsfaktorerna till skillnader i den allmänna prisnivån och i matpriserna mellan OECD-länderna under perioden 1979–90. Förvånansvärt lite tidigare forskning finns kring dessa frågor, varför denna analys bör ses som en pilotstudie. Resultaten hittills är mycket intressanta men de är knappast definitiva och de reser också en mängd nya frågor för fortsatt forskning. I det följande skall vi presentera huvuddragen i analysen och diskutera innebörden av några av de viktigaste resultaten. En mer detaljerad redovisning ges i en särskild forskningsrapport (Lipsey och Swedenborg, 1992).

Låt oss börja med att påminna om att diskussionen i avsnittet om internationella prisjämförelser pekade på flera tänkbara förklaringar till skillnader i såväl den allmänna prisnivån som i matpriserna mellan länder. Förklaringarna var väsentligen av två slag, beroende på om det gällde varor och tjänster som kan handlas internationellt eller om det gällde produktion i den från utrikeshandel naturligen skyddade sektorn. I det förra fallet handlar det i huvudsak om handelshinder av olika slag (gränsskydd, transportkostnader), som möjliggör kostnads- och prisskillnader mellan länder. I det senare handlar det om vad som skapar

kostnadsskillnader mellan länder, såsom skillnader i inkomstnivå, graden av konkurrens, kostnadshöjande regleringar och liknande.

I regressionsanalyser över OECD-länderna (tvärsnitt olika år) har vi försökt förklara skillnaderna mellan OECD-länderna i dels den allmänna prisnivån, dels den genomsnittliga matprisnivån, dels prisnivån för undergrupper av livsmedel. Prisnivåerna mäts som prisnivån i varje land relativt till genomsnittet för OECD (OECD = 100 som i tabell 1.2). I samtliga fall har vi undersökt betydelsen av tre potentiellt viktiga orsaker till sådana prisskillnader. Den första är ländernas inkomstnivå (mätt som real BNP per capita) som har visat sig viktig i liknande analyser tidigare (Kravis och Lipsey, *ibid*; Bhagwati, *ibid*; Clague, 1985 och 1986). Den andra är graden av indirekt beskattning (eller momssatsen på livsmedel), som antas slå in kilar mellan priser i olika länder. Den tredje är graden av jordbruksprotektionism, som via effekter på matpriser även antas påverka den allmänna prisnivån. Betydelsen av de två sistnämnda har inte tidigare testats på detta sätt och här ger vår analys ett unikt bidrag.

Jordbruksprotektionismen är naturligtvis i det här sammanhanget särskilt intressant. Den mäts med hjälp av OECD-måtten PSE (Producer Subsidy Equivalent) och CSE (Consumer Subsidy Equivalent). Dessa mått skär snillrikt genom den ogenomträngliga djungel som är olika länders jordbrukspolitik genom att definiera stödnivåerna utifrån skillnaden mellan inhemska producentpriser och särskilda referenspriser (världsmarknadspriser) på jordbruksprodukter. Till detta läggs sedan direkta inkomststöd, prissubventioner etc. PSE-talet (net percentage PSE) visar hur stor andel av bondens produktionsvärde som består av subventioner av olika slag. CSE-talet (percentage CSE) tar hänsyn till att inte hela produktionen konsumeras inom landet och visar hur stor andel av det pris konsumenten betalar för jordbruksledet som är en kostnad för jordbrukspolitiken.

Tabell 1.4 visar hur dessa stödnivåer skiljer sig mellan länder. Det är CSE-talet som borde påverka konsumentpriserna, men ett resultat av vår analys är att oavsett om stödet mäts som PSE eller CSE har det nästan samma effekt på konsumentpriserna. (I skattningarna används PSE därför att det finns mer data om det.)

TABELL 1.4 Jordbruksstödet mätt som PSE och CSE. Genomsnitt 1987-89 och preliminärt 1990

	Genomsnitt 1987-89		Preliminärt 1990	
	PSE	CSE	PSE	CSE
EG	45	-41	48	-41
Österrike	45	-46	46	-45
Finland	72	-69	72	-71
Norge	76	-58	77	-64
Sverige	54	-55	59	-63
Schweiz	77	-55	78	-56
USA	35	-20	30	-19
Kanada	43	-29	41	-26
Australien	10	-8	11	-8
Nya Zeeland	9	-7	5	-7
Japan	74	-52	68	-48
OECD totalt	46	-37	44	-36

Källa: Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1991. OECD 1991.

Anm: PSE- och CSE-talen relaterar subventionsvolymen till produktionsvärdet respektive konsumtionsvärdet i landet. CSE-talets negativa tecken beror på att subventionerna till jordbruket ses som en kostnad för konsumenterna.

Några av regressionskattningarna redovisas i tabellerna 1.5 och 1.6. En redogörelse för analysen och diskussion av resultaten ges i Lipsey och Swedenborg (ibid). Resultaten kan sammanfattas på följande sätt. Samtliga förklaringsvariabler har det förväntade positiva (prishöjande) inflytandet och är starkt signifikanta. De fångar också upp en förbluffande stor del av skillnaderna såväl i den allmänna prisnivån som i matprisnivån mellan länder. De förklarar omkring 60 procent av skillnaderna i den förra och omkring 75 procent av skillnaderna i den senare.

TABELL 1.5 Sambandet mellan den allmänna prisnivån^a och realinkomst per capita^b, indirekta skatter^c och PSE^d i OECD-länderna (Tvärsnitt över länder med OLS)

	Konstant	RGDPC ^b	KOEFFICIENTER		\bar{R}^2	Residual för Sverige ^e	Antal observationer
			Indirekta skatter ^c	NPSE ^d			
1979						21,4	
1979-81	9,54 (0,61)	0,533 (4,24)	2,76 (3,53)	0,520 (2,72)	0,636	27,9	22
1980-82	10,47 (0,67)	0,523 (4,21)	2,47 (3,19)	0,512 (2,63)	0,614	21,3	22
1981-83	7,49 (0,43)	0,557 (4,15)	1,99 (2,39)	0,493 (2,35)	0,555	10,2	22
1982-84	4,90 (0,26)	0,598 (4,18)	1,57 (1,78)	0,452 (2,08)	0,522	2,1	22
1983-85	1,32 (0,07)	0,624 (4,55)	1,34 (1,58)	0,437 (2,13)	0,563	6,2	22
1984-86	1,16 (0,07)	0,597 (5,05)	1,07 (1,47)	0,526 (2,98)	0,650	2,1	22
1985-87	-2,01 (0,13)	0,591 (5,04)	1,15 (1,61)	0,619 (3,65)	0,682	5,5	22
1986-88	2,77 (0,14)	0,558 (3,81)	1,04 (1,18)	0,683 (3,53)	0,590	8,3	22
1987-89	6,79 (0,32)	0,565 (3,63)	1,28 (1,33)	0,610 (3,29)	0,560	11,5	22
1988-90	9,14 (0,44)	0,553 (3,65)	1,38 (1,46)	0,605 (3,52)	0,585	13,6 21,8	22

Siffror inom parentes är t-värden. \bar{R}^2 är korrigerat för frihetsgrader.

^aAllmän prisnivå med OECD = 100.

^bReal BNP per capita med OECD = 100.

^cTotala indirekta skatter i procent av BNP.

^dNet percentage PSE".

^eResidualer för mittåret från skattningsekvationen för 3-årsgenomsnitt.

TABELL 1.6 Sambandet mellan prisnivån på livsmedel^a och realinkomst per capita^b, livsmedelsmoms^c och PSE^d i OECD-länderna (Tvärsnitt över länder med OLS)

	KOEFFICIENTER				\bar{R}^2	Residual för Sverige ^e	Antal observa- tioner
	Kon- stant	RGDPC ^b	Livsmedels- moms ^c	NPSE ^d			
1979						3,3	21
1979–81	43,19 (3,73)	0,227 (2,15)	1,34 (3,91)	0,754 (4,64)	0,763	7,5	21
1980–82	38,42 (4,11)	0,259 (2,98)	1,25 (4,31)	0,845 (5,85)	0,824	12,9	22
1981–83	31,80 (2,99)	0,303 (3,01)	1,05 (3,24)	0,936 (5,63)	0,788	10,72	22
1982–84	25,85 (2,23)	0,347 (3,12)	0,941 (2,70)	0,980 (5,46)	0,769	5,2	22
1983–85	19,04 (1,54)	0,378 (3,21)	0,857 (2,33)	1,024 (5,41)	0,766	16,4	22
1984–86	9,30 (0,72)	0,362 (3,04)	0,952 (2,51)	1,160 (5,95)	0,788	7,34	22
1985–87	-1,32 (0,10)	0,356 (2,88)	1,065 (2,67)	1,262 (6,43)	0,799	6,77	22
1986–88	-4,31 (0,27)	0,346 (2,37)	1,194 (2,59)	1,285 (6,03)	0,756	6,5	22
1987–89	5,23 (0,34)	0,338 (2,31)	1,311 (2,91)	1,148 (5,92)	0,752	10,6	22
1988–90	9,943 (0,70)	0,325 (2,39)	1,406 (3,39)	1,073 (6,13)	0,777	11,9	22
1990						5,4	22

Siffror inom parentes är t-värden. \bar{R}^2 är korrigerat för frihetsgrader.

^aPrisnivå på livsmedel med OECD = 100.

^bReal BNP per capita med OECD = 100.

^cMervärdskattesats (eller motsvarande) på livsmedel.

^d"Net percentage PSE".

^eResidualer för mittåret från skattningsekvationen för 3-årsgenomsnitt.

Det är naturligt att regressionerna förklarar matprisnivån bättre, eftersom variablerna är bättre anpassade till att förklara skillnader i matpriser än i den allmänna prisnivån. Så t ex borde jordbruksprotektionismen påverka matprisnivån mer än den allmänna prisnivån, vilket den också gör. Matmomsen borde vara viktigare för skillnader i matpriser än den allmänna graden av indirekt beskattning är för skillnader i den allmänna prisnivån, vilket också är fallet. Däremot är det inte självklart hur den genomsnittliga inkomst-/lönenivån borde slå, men den visar sig vara en viktigare orsak till skillnader i den allmänna prisnivån än till skillnader i matprisnivån.

Analysen pekar mot följande (tentativa) slutsatser. Skillnader i den allmänna prisnivån mellan länder beror inte enbart på de makroekonomiska variabler som påverkar växelkursen. Det går även att empiriskt identifiera vissa underliggande strukturella karakteristika som påverkar ländernas prisnivåer. Ländernas inkomstnivå är en viktig sådan. Här har vår analys bekräftat vad tidigare studier visat, nämligen att en hög inkomstnivå tycks vara en viktig orsak till en hög prisnivå. Därutöver har vi funnit att skillnader i mervärdeskatt (eller motsvarande indirekta skatter) tycks skapa bestående kilar mellan ländernas prisnivåer. Vi har även konstaterat att graden av jordbruksprotektionism (gränsskydd, regleringar, subventioner) tycks ha en mycket signifikant prishöjande effekt. Vi kan emellertid inte utesluta att de tre förklaringsvariablerna har ett så högt förklaringsvärde på grund av att de även fångar upp inflytandet av andra faktorer som inte finns med i regressionerna. Vi kan inte utesluta att t ex PSE-måttet fångar upp andra faktorer som samvarierar med graden av jordbruksstöd. Det manar till en viss försiktighet i tolkningen av resultaten.

Den svenska prisnivån ligger hela tiden över det skattade sambandet för OECD-länderna (residualen för Sverige är positiv) men avviken är mindre vissa år i mitten på 1980-talet, nämligen åren efter de stora devalveringarna (1982–87). Det kan tolkas så att den svenska kronan inte var nämnvärt övervärderad i köpkraftsparitetstermer dessa år, dvs den svenska prisnivån avvek inte mer från OECD-ländernas än vad som kunde förväntas med hänsyn till skillnader i inkomstnivå etc.

Svenska matpriser är ännu högre än den svenska prisnivån i allmänhet och här handlar det inte längre om en skillnad gent-

emot omvärlden som eventuellt skulle kunna devalveras bort. Den viktigaste slutsatsen av analysen är att denna skillnad, inte bara för Sverige utan även för andra länder, i så hög grad tycks bero på jordbruksprotektionism. Graden av jordbruksstöd är den mest signifikanta förklaringen till skillnader i matpriser mellan länder, även om inkomstnivån och livsmedelsmomsen båda är starkt bidragande förklaringar.

Storleken på den skattade koefficienten för jordbruksstödet har ett klart intresse. Denna koefficient visar nämligen hur mycket konsumentpriset i ett land relativt till genomsnittet för OECD påverkas av en förändring i landets jordbruksstöd (PSE- eller CSE-tal). Den skattade koefficienten ligger kring 1, vilket betyder att en sänkning av den effektiva subventionsgraden i jordbruket (net PSE) med en procentenhet leder till en sänkning med en procentenhet av konsumentpriset (inklusive moms) relativt till genomsnittet för OECD. Sambandet mellan två kvoter är svårtolkat. För att bedöma rimligheten av koefficienten kan vi se på vad den implicerar angående sambandet mellan en förändring i producentpriset på jordbruksprodukter och konsumentpriset på livsmedel. Vi räknar ut det genom att sätta in faktiska värden på de två kvoterna för Sverige.³ En sådan kalkyl (baserad på 1990 års värden) visar att en sänkning av PSE-talet med 10 procentenheter motsvarar en minskning av producentpriserna med 20 procent, vilket i sin tur leder till en minskning av konsumentpriserna med 6 procent. En så stor prisminskning förutsätter ett prisfall inte bara i det egentliga jordbruksledet utan även i jordbrukets leverantörsled. Det förutsätter också ett prisfall i senare led. Det är nämligen en större minskning av konsumentpriserna än om prisfallet i jordbruksledet bara hade slagit igenom krona för krona i senare led.

Resultatet är inte orimligt men det är anmärkningsvärt. Innebördens är ju att jordbrukspolitiken skyddar inte bara jordbruksledet med dess insatsvaruleverantörer utan även senare led. Dessa led skulle också tvingas till prissänkningar om jordbruksstödet sänktes. En tolkning är att de högre kostnader som jordbruksstödet tillåter "smittar av sig" inte bara på leverantörer av insatsvaror utan även på köparna av jordbrukets produkter. Fenomenet är i och för sig inte okänt i reglerade branscher och går i litteraturen under benämningen "factor rent sharing", dvs man delar på "överskottsvinsten".

En implikation av detta resultat, om vi vågar hårdra det, är att de många undersökningar som dekomponerar konsumentpriset i olika kostnadskomponenter och finner att gränsskyddet "bara" utgör ett visst antal kronor av priset, hamnar fel. Gränsskyddet på jordbruksprodukter – och subventionsgraden över huvud taget – tycks förklara väsentligt mer än så.

Vad vi däremot inte kan säga är hur dessa kostnadshöjningar fördelar sig mellan olika led i livsmedelskedjan. Det är sannolikt att en stor del uppstår i just livsmedelsindustrin. Ett skäl är att gränsskyddet i praktiken sätts i industriledet, och därmed skyddar även delar av industrin, eftersom det är delvis bearbetade jordbruksprodukter som går i internationell handel (slaktade djurkroppar, förpackade mejeriprodukter etc). Ett annat skäl kan vara att det producentkooperativa ägandet i livsmedelsindustrin suddar ut gränserna mellan de båda leden och att vinsterna till en del tas ut i industriledet. (Det senare kan dock antas vara i motsats till ägarnas intentioner.) Men det finns även skäl till att handelsledet – i en likaledes skyddad miljö – påverkas av prisregleringen i tidigare led: administrativt satta, kostnadstäckande priser i tidigare led minskar kostnadsmedvetenheten och färgar prissättningen även i handelsledet (jfr kapitel 5 och SPK, 1988). Vi skall återkomma något till denna fråga i nästa avsnitt. Här kan vi bara konstatera att analysen hittills tyder på att regleringarna i primärledet leder till ett "systemfel" som påverkar andra delar av livsmedelskedjan. Sådana systemeffekter fångas inte upp av mekaniska kostnadsberäkningar.

Den empiriska analysen bekräftar också att en hög moms på livsmedel höjer priserna, vilket kanske är föga förvånande. Dock behöver det väl knappast påpekas att även om en momssänkning skulle leda till lägre matpriser så skapar detta inte en samhällsekonomisk vinst på samma sätt som en sänkning av jordbrukssubventionerna. Givet kravet på vissa skatteintäkter betyder sänkt moms att någon annan typ av skatt måste höjas i motsvarande grad.

En hög inkomst-/lönenivå är också en bidragande förklaring till höga matpriser, men i Sveriges fall borde den ha minskat i betydelse allteftersom Sverige halkat efter i realinkomstutveckling jämfört med det övriga OECD. Vi kan också konstatera att en högre lönenivå är en "legitim" kostnadspost endast för den del av den inhemska livsmedelsproduktionen som inte kan gå i internationell handel, dvs huvudsakligen distribution och handel.

Vi har således lyckats identifiera tre viktiga faktorer bakom de extremt höga svenska matpriserna. De förklarar mycket, men de förklarar inte allt. Andra faktorer som nämnts som möjliga orsaker till internationella prisskillnader, såsom transportkostnader, en sammanpressad lönestruktur och bristande konkurrens, kan mycket väl ha en stor och självständig betydelse. Det får bli en uppgift för framtida forskning att försöka klarlägga detta. I senare kapitel analyseras frågorna med andra metoder och från andra utgångspunkter.

Vem är "boven"?

Diskussionen om svenska matpriser har mycket kommit att handla om "vems fel" det är att matpriserna är så höga. Konsumentpriser på livsmedel (liksom på andra varor och tjänster) sammanfattar ju prisinflytande från alla tidigare led, från produktionen av jordbruksråvaror till slutprodukter levererade till konsumenten i detaljhandeln. De olika ledens – bondens, förädlingsindustrins, handelns och momsens – bidrag till slutpriset brukar illustreras med den berömda "matkronan", där varje led ger ett tillräckligt stort bidrag för att det åtminstone skulle vara teoretiskt möjligt att ett enda led bär det huvudsakliga "ansvaret" för de höga matpriserna. I debatten har det gjorts att varje led har kunnat skylla på något annat led: bonden på handeln, handeln på jordbruk och livsmedelsindustri... Tabell 1.7 visar matkronans fördelning för några valda produkter.

Orsaken till att man vill utpeka en bov är naturligtvis att man vill kunna identifiera och kanske åtgärda de bakomliggande problemen. Här har vi dock pekat på att det knappast finns någon anledning att göra någon åtskillnad mellan de led – jordbruket och industrin – vars produkter kan handlas internationellt. Det räcker att konstatera att en nödvändig förutsättning för internationella prisskillnader på sådana produkter är att det finns handelshinder (inklusive transportkostnader) som förhindrar ett fritt handelsutbyte så att priserna utjämnas. Den empiriska analysen tyder på att jordbruksprotektionismen är ett viktigt sådant handelshinder, men det finns antagligen andra också, t ex icke-tariffära handels-

hinder som skyddar främst industriledet.⁴ Klart står att om jordbruksprotektionismen kunde elimineras, skulle en stor del av de internationella skillnaderna i livsmedelspriser försvinna. Denna slutsats är oberoende av om jordbruket eller industrin bidrar med för höga kostnader och vem som skulle få ta på sig huvuddelen av anpassningen vid en övergång till friare handel.

TABELL 1.7 "Matkronor" i januari 1987

	<i>Bonden (fiskare/ importled) a)</i>	<i>Industrin b)</i>	<i>Handeln c)</i>	<i>Konsument- pris exklusiv moms</i>
Vetemjöl	31	50	19	100
Mjukt bröd	11	64,5	25,5	100
Nötkött	51	16	33	100
Griskött	45	19,5	35,5	100
Färsk torsk	42	14	44	100
Fryst torsk*	42	27	31	100
Mjök	65	21	14	100
Gräde	69,5	12,5	18	100
Ost	33	36,5	30,5	100
Smör	61,5	17	21,5	100
Ägg	50,5	14,5	35	100
Potatis	32,5	18,5	49	100
Morötter	33	37	30	100
Tomater*	44	–	56	100
Äpplen*	49,5	–	50,5	100
Kaffe*	59	21,5	19,5	100
Socker	41,5	42	16,5	100
Lättöl	–	66	34	100

Importpris*

a) Faktiskt eller teoretiskt avräkningspris till primärledet.

b) Industri m m: Uppsamling, regleringsmedel, förädling i industriledet.

c) Parti- och detaljhandel.

Källa: Matkronor. Olika leds andelar av konsumentpriset på livsmedel, SPK 1987:25.

Kostnadsstrukturen är däremot viktig om man vill veta hur jordbruket respektive livsmedelsindustrin skulle överleva en övergång till friare handel – t ex inom EG. Då behöver man veta om

de högre kostnaderna beror på bristande naturliga förutsättningar för jordbruk eller på en allmän ineffektivitet i industriledet. Dessa frågor tas upp i kapitlen 3 och 4. Kostnadsstrukturen är också viktig från fördelningssynpunkt. Om jordbruksstödet tillkommit i avsikt att höja jordbrukarnas inkomster eller för att garantera en viss storlek på jordbruket är det naturligtvis av intresse att veta om det i praktiken gynnar andra grupper såsom de anställda i livsmedelsindustrin, en vildvuxen jordbruksbyråkrati osv.

För frågan om vad som orsakar höga matpriser behövs dock ingen annan bov än gränsskyddet i de tidigare leden. När det gäller handelsledet är det annorlunda. Eftersom handeln är naturligen skyddad från internationell konkurrens kan ineffektivitet i detta led vara en självständig orsak till "alltför höga" priser. Om man skall kunna åtgärda problemen bakom den höga prisnivån i Sverige måste man därför identifiera handelsledets bidrag. Här ger den tidigare analysen inte mycket vägledning. Vi har visserligen konstaterat att skillnader mellan länder i inkomst-/lönenivå är en naturlig orsak till internationella prisskillnader. Men det kan finnas andra skillnader som också leder till olika kostnader i handelsledet, t ex skillnader i lönestruktur eller konkurrenstryck. En del av detta kan ligga i den del av det högre svenska priset som vi inte kunnat förklara. Hur mycket vet vi inte.

Tyvärr finns det inte någon internationell statistik över handelsledet som tillåter internationella jämförelser av handelsmarginaler och därmed en analys av t ex kostnadsskillnader mellan handeln i olika länder.⁵ Handelsledets ansvar i "prisdramat" måste därför klarläggas med andra metoder, som t ex i kapitel 5.

En annan "ofrånkomlig" orsak till internationella prisskillnader kan vara transportavstånden, och därmed transportkostnaderna, inom landet. Det hävdas ofta att Sveriges stora yta och glesa befolkning leder till högre distributionskostnader i Sverige än i andra länder.

Kan vi utesluta att höga handelsmarginaler framför allt speglar högre distributionskostnader i Sverige till följd av längre transportavstånd än i andra länder? Sannolikt. För det första är inte transportavstånden unikt långa i Sverige jämfört med t ex lågprisländer som USA och Australien. För det andra har det på ett transportkänsligt produktområde, nämligen grönsaker, visats att de direkta transportkostnaderna är en liten del av handelsmargi-

nalen i Sverige. En studie av den geografiska prisspridningen på grönsaker (Elofsson och Åkerblom, 1992) finner visserligen ett positivt samband mellan pris och geografiskt avstånd (från importhamn) och tolkar det som en avståndsberoende kostnad. Denna består dels av den rena transportkostnaden, som kan mätas och utgör en mindre del (till Stockholm 35 öre/kg eller drygt en fjärdedel av "den avståndsberoende kostnaden"), dels andra kostnader såsom svinn, som författarna menar är avståndsberoende. Huruvida dessa kostnader beror på avståndet eller på en ineffektiv distributionsapparat, dvs en ineffektivitet i handelsledet, går dock inte att säga. För att dra en bestämd slutsats i denna fråga behöver man jämföra med motsvarande avståndskostnader i andra länder. Det enda vi kan säga med bestämdhet är att de höga matpriserna i Sverige inte kan förklaras med *rena* transportkostnader.

Vad händer med matpriserna om Sverige sänker jordbruksstödet?

Analysen i detta kapitel kan användas för att belysa frågan om vad som skulle hända med svenska matpriser om Sverige sänker jordbruksstödet och därmed även gränsskyddet, t ex går med i EG alternativt stannar utanför EG och väljer en annan lösning t ex frihandel. I kapitel 6 används resultaten som ett led i en kalkyl av de samhällsekonomiska effekterna av en eventuell framtida EG-anslutning. I en sådan kalkyl ingår inte bara effekterna på matpriserna utan även andra förändringar som inträffar samtidigt.

Här skall vi – dock utan att föregripa kapitel 6 – redogöra för vad analysen i det här kapitlet säger om storleksordningen av effekterna på livsmedelspriserna av förändringar i *enbart* jordbruksstödet och utnyttja som jämförelsealternativ EG:s stödnivå 1990 och även mer principiellt diskutera ett hypotetiskt frihandelsalternativ. Syftet med dessa jämförelser är att bedöma storleksordningen på kostnaderna för konsumenterna av den förda jordbrukspolitiken i Sverige och EG och samtidigt illustrera innebörden av de ekonometriska resultaten. Värdet av en ekonometrisk analys är ju

att den tillåter en siffermässig kvantifiering av olika effekter. Vi kommer att utnyttja denna möjlighet i det följande men vill samtidigt understryka att man inte bör tolka siffrorna exakt utan som ett sätt att grovt belysa storleksordningen av olika effekter, eftersom det alltid finns en osäkerhet i denna typ av skattningar. Vi fokuserar på Sverige men noterar att skattningarna även gäller de andra OECD-länderna.

Vare sig Sverige går med i EG eller stannar utanför och väljer en frihandelslösning betyder det en ändrad jordbrukspolitik och en minskad protektionism, dvs det som vi i regressionsanalysen har mätt med PSE- respektive CSE-talen. Vid ett EG-medlemskap kommer den svenska stödnivån att anpassas till EG:s stödnivå inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Frihandel skulle betyda att det svenska jordbruksstödet och gränsskyddet skulle upphöra eller i varje fall minska mycket mer än i EG-alternativet. Den i regressionsanalysen skattade koefficienten visar hur mycket matpriserna skulle förändras om man enbart förändrar PSE-/CSE-talet. Vi kan därför ställa följande hypotetiska frågor: Hur mycket lägre skulle svenska matpriser vara om vi i stället hade EG:s stödnivå? Hur mycket lägre i frihandelsalternativet?

Tabell 1.4 ovan visar vilka PSE- respektive CSE-nivåer Sverige skulle behöva anpassa sig till om OECD-ländernas jordbruksstöd skulle vara oförändrat på 1990 års nivå. De pågående GATT-förhandlingarna liksom andra förändringar i Europa betyder dock att dessa stödnivåer sannolikt kommer att falla framöver (se kapitel 2).

EG-anpassning för Sverige kan grovt beskrivas som en minskning av CSE-talet till EG:s nivå, en nivå som 1990 låg 22 procentenheter under den svenska. Effekten av en sänkning av CSE-talet med 1 procentenhet är enligt våra skattningar att det svenska konsumentpriset relativt OECD-genomsnittet minskar med en procentenhet och att matpriserna i Sverige minskar med 0,6 procent.⁶ Det betyder att en anpassning bara till 1990 års stödnivå i EG skulle leda till en minskning av den svenska matprisnivån med 14 procent.⁷

Om vi håller oss till 1990 års värden och går tillbaka till tabell 1.2 betyder den här antagna EG-anpassningen att index för livsmedelspriset i Sverige i tabellen skulle falla från 158 till 136 (OECD = 100). Svenska livsmedelspriser skulle fortfarande vara 36 procent högre än den genomsnittliga prisnivån inte bara i

OECD utan även i EG (index = 100 för båda). Men de skulle ligga mycket nära den danska prisnivån (index = 132). Det är inte en orimlig utveckling: Danmark är sannolikt ett realistiskt riktmärke. Den danska momsens (på 22 procent) låg mycket nära den svenska (23,46 procent) och den danska realinkomsten per capita var nästan identisk med den svenska detta år.

För att komma ned på än lägre EG-nivåer – t ex till Tysklands (index = 102) – skulle den svenska momsens behöva sänkas drastiskt. (Den tyska livsmedelsmomsens var 7 procent 1990.) Men det räcker inte. Varken momsskillnader eller skillnader i realinkomst kan förklara det återstående prisgapet mot EG-länderna. Oavsett vad detta prisgap beror på visar exemplet Danmark, som ju är ett extremt högprisland inom EG, att det i varje fall 1990 var möjligt att vara EG-medlem och leva med ett sådant prisgap gentemot ett EG-grannland. Det återstår att se om genomförandet av den inre marknaden kan utjämna sådana svårförklarliga prisskillnader. Det är i varje fall en del av syftet med den inre marknaden.

En sänkning av de svenska livsmedelspriserna med 14 procent, dvs till nära dansk nivå, skulle (enligt det skattade sambandet) kunna uppnås om det svenska jordbruksstödet sänktes till en nivå motsvarande EG:s 1990. I motsats till en lika stor sänkning av momsens på livsmedel behöver inte prissänkningen finansieras fullt ut med andra uppoffringar (skattehöjningar, utgiftsnedskärningar) även om prisminskningen också innehåller minskad momsbetalning. Däremot måste vinsten för konsumenterna, som vi skall se, vägas mot förlusterna hos livsmedelsproducenterna i en samhällsekonomisk kalkyl. De lägre matpriserna ger en vinst för konsumenterna på 19 miljarder kronor, varav 4 miljarder är minskad moms.

Ändå är EG:s jordbrukspolitik inte ett argument för att Sverige skall välja att gå med i EG ens för konsumenterna. Den skall nämligen ställas mot alternativet att Sverige ensidigt valde frihandel på livsmedelsområdet, vilket är ett hypotetiskt men fullt genomförbart alternativ om Sverige *inte* går med i EG. Frihandelsalternativet skulle betyda en fullständig avveckling av det svenska gränsskyddet och tillhörande regelsystem. Som ett extremfall kan det representeras av ett PSE-tal eller CSE-tal lika med noll. Men inte ens frihandelsländer som Australien och Nya Zeeland har så låga stödnivåer, varför det är mer realistiskt att tänka sig ett något

högre PSE-tal. Här avstår vi dock från att försöka kvantifiera genomslaget på matprisnivån i Sverige, därför att det skulle vara att dra alltför stora växlar på resultaten av en explorativ studie.⁸ Vi nöjer oss därför med att konstatera att matpriserna med all sannolikhet skulle falla väsentligt mycket mer än i EG-alternativet. För livsmedelskonsumenterna är EG-medlemskap långt ifrån det bästa alternativet.

Är det realistiskt att tänka sig att det kan bli så stora effekter på matpriserna av sänkt jordbruksstöd? För att effekterna skall kunna bli så stora som de skattade sambanden tyder på krävs, som nämnts tidigare, att kostnaderna faller i samtliga led i livsmedelskedjan, dvs hela vägen från jordbrukets insatsmedel till livsmedelsbutiken inklusive moms. Det förutsätter sannolikt också att kostnaderna för icke prisreglerade livsmedel faller. Det förutsätter, med andra ord, att regleringssystemet har betydande "smittoeffekter" inom hela livsmedelssektorn. Det är inte omöjligt att det faktiskt förhåller sig så. Men det är också möjligt att regleringspolitiken på jordbruksområdet samvarierar med andra konkurrenshämmande regleringar eller institutioner, vilket kan betyda att vi överskattar effekten av själva jordbruksskyddet. I kommande kapitel undersöks frågan med andra metoder. Här noterar vi bara att *om* det finns sådana "smittoeffekter" så är effekterna inte uppenbart realistiska. Är det orealistiskt att Sverige med friare handel för livsmedel skulle få en matprisnivå mer lik den som finns i andra jämförbara länder? Det är möjligt, men det är inte uppenbart varför.

Rent allmänt är det svårt att överblicka eller föreställa sig vilka effekterna av en avreglering skulle bli på ett område som varit så genomreglerat under så lång tid som det svenska jordbruket. Det gör det oerhört svårt att bedöma rimligheten av resultaten. Total avreglering har på andra områden – och i andra länder – fått betydande och svårförutsebara effekter. I viss mån kommer man runt det genom att jämföra med andra länder som saknar regleringar men osäkerheten måste ändå bedömas som stor.

Vissa principiella slutsatser kan ändå dras. En övergång till friare handel skulle ge stora vinster till konsumenterna i form av lägre matpriser. Men som alltid vid sådana förändringar finns det även förlorare. Förlorarna är producenterna i livsmedelssektorn som är de som skyddas av den förda politiken. De kommer att drabbas genom lägre inkomster. Ökad konkurrens och lägre priser kom-

mer att pressa ned jordbrukarnas inkomster och markvärden (mest det senare, jfr kapitel 4) men även inkomster för företag och anställda i såväl tidigare som senare led. Vilken länk i livsmedelskedjan som får vidkännas den största förlusten kan vi inte säga.

Klart står dock att vinsten för konsumenterna av sänkt jordbruksstöd är så stor att den skulle räcka att mer än kompensera alla förluster, om man så skulle vilja. Ett annat sätt att uttrycka detta är att det finns väsentligt billigare sätt att ge önskat inkomststöd till olika grupper – t ex till dagens svenska jordbrukare. Utrymmet för kompensation – och proportionerna på problemet – belyses av att vinsten för konsumenterna skulle möjliggöra årliga inkomstöverföringar till alla jordbrukare på hundratusentals kronor.⁹ Det är bönderna man har velat stödja med politiken men de faktiska förlorarna är betydligt fler. Det är bara om alla förlorare verkligen kompenseras för sina förluster som vi entydigt kan tala om välfärdsvinster för alla, men det är naturligtvis en fördelningspolitisk fråga om man vill göra det.

De skattade effekterna av jordbruksstödet gäller även de andra OECD-länderna. När det gäller de större av dessa eller OECD-länderna tillsammans kan man emellertid inte beräkna effekterna av en förändring i riktning mot friare handel utan att ta hänsyn till att en global liberalisering skulle få återverkningar på världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter (jfr kapitel 2). För flertalet länder skulle effekterna inte heller bli fullt så stora som för Sverige, eftersom de startar från en lägre stödnivå. Ändå skulle effekterna bli positiva och, med all sannolikhet, betydande.

För Sverige kan vi sammanfatta analysen med att den i varje fall inte motsäger påståendet att en avveckling av jordbruksstödet skulle få avsevärda effekter på matpriserna.

Sambandet mellan prisnivå och välstånd

Svaret på den fråga vi ställde inledningsvis är att svenska matpriser otvetydigt är "för höga" i den meningen att de speglar en ineffektivitet. Det bidrar, i sin tur, till att också den svenska prisnivån i allmänhet är "för hög". Vi drar den slutsatsen därför att vi tycker att vi har funnit stöd för att den höga matprisnivån i hög

grad beror på jordbrukspolitiken och torde spegla ett ineffektivt resursutnyttjande till följd av gränsskydd, regleringar och bristande konkurrens. En neddragning av jordbruksstödet skulle ge en samhällsekonomisk vinst som svarar mot skillnaden mellan vad konsumenterna tjänar genom lägre priser och producenterna förlorar genom lägre inkomster. Den samhällsekonomiska vinsten skulle uppkomma genom en effektivare resursallokering inom landet och ökad internationell specialisering.

Sambandet mellan prisnivå och välbefinnande gör att analysen i detta kapitel är mer än ett inlägg i den svenska "matprisdebatten". Den kan också ge ett bidrag till diskussionen om Sveriges tillväxt- och produktivhetsproblem. Sverige har under de senaste 10 åren halkat efter andra utvecklade länder i realinkomstutveckling (se t ex Henrekson, 1992). En hög och stigande prisnivå som har urholkat köpkraften har varit en sida av detta (OECD, 1992b).

Vanligtvis när man analyserar Sveriges tillväxtproblem i jämförande internationella studier ser man på den reala produktionstillväxten och utnyttjar information om prisnivån endast för att deflatera den nominella produktionsnivån med. Analysen här har visat att det också kan vara fruktbart att studera vilka strukturella faktorer som möjliggör olika prisnivåer mellan länder. Genom att identifiera de faktorer som förklarar en högre prisnivå i ett land får man en förklaring till den urholkade inkomstutvecklingen. (OECD, 1992b, har en liknande ansats.) Detta sätt att närma sig frågan gör att man fokuserar analysen något mer på orsaksfaktorer såsom handelshinder, regleringar och konkurrenssituation. Det är det vi har gjort i detta kapitel. Vi har gjort det utifrån en delsektor i ekonomin – livsmedelssektorn – men ansatsen kan generaliseras och mycket tyder på att liknande förklaringar skulle ligga bakom "för höga" priser även i andra delar av ekonomin.

Noter

¹ I och för sig är det inte nödvändigt att högre moms leder till högre prisnivå i ett land, åtminstone inte på kort sikt. Det beror på om centralbanken ackommoderar momsen genom att släppa på penningpolitiken. Om centralbanken stabiliserar den inhemska prisnivån inklusive indirekta skatter måste dock priserna exklusive moms (och därmed även lönerna) pressas ned i motsvarande grad, vilket gör att exporten (som är befriad

från moms) blir mer konkurrenskraftig och importen (som beläggs med moms) mindre konkurrenskraftig. Jämvikt skapas genom en appreciering av växelkursen, så att köpkraftsparitet inklusive momskilen återskapas.

² Lantbrukskooperationen stärktes under de krisartade förhållandena i början av 1930-talet. Kollektivanslutningen av bönder till mejerikooperationen, som Bo Rothstein så målande beskriver, motiverades i den sk smörprisdebatten 1932 med att den var nödvändig för att möta den "illojala konkurrensen" från "pytsåkarna" som uppstått på grund av förbättrade transporter inom landet men som ledde till att priserna blev "oskäligt låga". Den frisinnade jordbruksministern (själv lantbrukare) ansåg att staten skulle se till att "producenterna av mejeriprodukter bilda starka sammanslutningar, rationalisera och förbättra avsättningsförhållanden inom landet, undvika illojal konkurrens samt hålla ihop i fråga om utbud av produkter och vid prissättningen av dessa" (Rothstein, Bo, 1992, *Den korporativa staten*). Frågan är om kooperationens syfte är så mycket annorlunda idag.

³ Vi utnyttjar följande formel för relationen mellan producentpris och världsmarknadspris $PSE = (P_p - P_w) / P_p$, där P_p = inhemskt producentpris och P_w = världsmarknadspris som vi sätter lika med 100.

Vi räknar ut relationen mellan producent- och konsumentprisförändringen för 1990 års relativa prisnivå på livsmedel (= 158) och för en minskning av PSE från 0,60 (ungefärligen 1990 års nivå) till 0,50. $PSE = 0,60$ implicerar $P_p = 250$, $PSE = 0,50$ implicerar $P_p = 200$. Det betyder att en sänkning av PSE-talet med 10 procentenheter motsvarar en minskning av P_p med 20 procent vilket, enligt skattningarna, leder till en minskning av konsumentpriserna med 6 procent (från index 158 till 148).

Prisminskningen i konsumentledet är exakt 30 procent av prisminskningen i jordbruksledet. Är det en rimlig relation?

Reglerade och skyddade jordbruksprodukter utgör knappt 60 procent av den totala livsmedelskonsumtionen (exklusive alkoholhaltiga drycker). För denna del av livsmedelskonsumtionen kan vi beräkna jordbruksledets andel av konsumtionsvärdet. Enligt SPK (1987, s 63) var det ca 40 procent av försäljningsvärdet och 4,5 procent av förädlingsvärdet (1985) inom jordbruksreglerade livsmedel. Om regleringar och gränsskydd *bara* skyddade jordbrukarnas produktion (inklusive insatsmedel, dvs försäljningsvärdet) och *bara* ledde till högre priser för denna skulle prisökningen på den totala livsmedelskonsumtionen *bara* vara 0,60 (0,40), dvs 24 procent av förändringen av producentpriset. Om producentpriset minskar med 20 procent, som i exemplet ovan, skulle konsumentpriset minska med 0,24 (0,20), dvs 5 procent. Enligt våra skattningar minskar det med mer, nämligen med 6 procent. En så stor minskning förutsätter att ett sänkt jordbruksstöd leder till prisminskningar också i senare led. Det förutsätter definitivt att prisfallet inte bara gäller jordbrukets produktion utan även dess insatsmedel. Satt i relation till jordbrukets andel av förädlingsvärdet är det en enorm konsumentprissänkning som skulle uppnås genom sänkt jordbruksstöd.

⁴ Exempel på icke-tariffära handelshinder kan vara krav på innehållsdeklaration, förpackningsbestämmelser, datummärkning eller dylikt. EG-kommissionen listar i sin studie inför den interna marknaden (1988) över 200 icke-tariffära handelshinder inom EG som försvårar konkurrens i livsmedelsindustrin.

⁵ Försök att utnyttja svenska data på producent- och konsumentpriser för en tvärsnittsanalys över livsmedelsprodukter i Sverige, och i en sådan analys komma åt handelns roll, har hittills inte varit framgångsrika. Problemet är att få en tillräckligt god matchning mellan producent- och konsumentpriser per produkt och för tillräckligt många produkter.

⁶ Som vi har nämnt ger skattningar med PSE och CSE samma koefficient för effekten på konsumentpriset.

⁷ Ofta måste man vara försiktig när man använder en skattad koefficient för att bedöma effekten av stora (i motsats till marginella) förändringar. Här behöver man inte vara det i samma grad därför att de länder som ingår i regressionen uppvisar en så stor spännvidd i graden av protektionism (från 78 procent ned till 5 procent). Dessutom diskuterar vi bara effekterna av att ett litet land ensamt genomför förändringen, vilket i ett globalt perspektiv innebär en marginell förändring. Om alla länder samtidigt avvecklar sina jordbrukssubventioner skulle t ex världsmarknadspriserna sannolikt påverkas, men om ett litet land gör det skulle det inte märkas.

⁸ Kraven på att den underliggande modellen är rätt specificerad och rätt skattad blir ännu större när man vill uttala sig om mycket stora förändringar.

⁹ Det finns ca 100 000 bönder i Sverige, varav de flesta är deltidsarbetande. Om de deltidsarbetande kan antas vara halvtidsarbetande motsvarar det ca 60 000 heltidsarbetande inom jordbruket. Det maximala kompensationsbeloppet i EG-exemplet ovan skulle bli drygt 250 000 per heltidsarbetande jordbrukare och år (rensat för momseffekten). I en frihandelskalkyl skulle det bli mycket större.)

Referenser

Bhagwati, Jagdish, 1984, "Why Are Services Cheaper in Poor Countries?", *Economic Journal*, juni 1984, 94, 279–286.

Bolin, Olof, 1987, "Kooperationens dubbelroll och förnyelseproblemet", *Kooperativ Årsbok*, Stockholm.

Claque, Christopher, 1985, "A Model of Real National Price Levels", *Southern Economic Journal*, april 1985, 51, 998–1017.

Claque, Christopher, 1986, "Determinants of the National Price Level: Some Empirical Results", *Review of Economics and Statistics*, vol LXVIII, nr 2, maj 1986, 320–323.

- Commission of the European Communities, 1988, *Research on "The Cost of Non-Europe"*, *Basic Findings*, vol 1, Luxemburg.
- Elofsson, Katarina och Åkerblom, Kristina, 1992, "Prisbildning på grönsaksmarknaden", Examensarbete vid Sveriges Lantbruksuniversitet, Ultuna.
- Henrekson, Magnus, 1992, *Sveriges tillväxtproblem*, SNS Förlag, Stockholm.
- Kravis, Irving B. och Lipsey, Robert E., 1983, *Toward an Explanation of National Price Levels*, Princeton University Studies in International Finance, nr 52, Princeton University, International Finance Section.
- Kravis, Irving B. och Lipsey, Robert E., 1987, "The Assessment of National Price Levels", i Sven W. Arndt och J. David Richardson, *Real-Financial Linkages Among Open Economies*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Konsumentberedningen, 1992, "Marknaden för kött och köttvaror", juli 1992, Faktablad nr 11.
- Lipsey, Robert E. och Swedenborg, Birgitta, 1992, "Why do food prices differ between countries?", SNS Occasional Paper (under utgivning).
- LRF, 1991, "Priser och skatter på livsmedel, hushållsartiklar och skogsprodukter i olika länder i Europa".
- OECD, 1991a, *Tables of Producer Subsidy Equivalents and Consumer Subsidy Equivalents 1979-1990*, Paris.
- OECD, 1991b, *Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1991*.
- OECD, 1992, *Purchasing Power Parities and Real Expenditures, 1990*, Paris.
- OECD, 1992b, *OECD Economic Surveys 1991/1992: Sweden*, Paris.
- Rothstein, Bo, 1992, *Den korporativa staten*, Norstedts Förlag, Stockholm.
- SPK, 1987, *Matkronor. Olika leds andelar av konsumentpriset på livsmedel*, SPK 1987:25.
- SPK, 1988, *Sammanfattning av "Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet SOU 1987:44 - betänkande av givet av 1986 års Livsmedelsutredning"*, SPK 1988:7.
- SPK, 1990, *Konkurrensen inom livsmedelsindustrin*, Delbetänkande av konkurrenskommittén, SOU 1990:25.

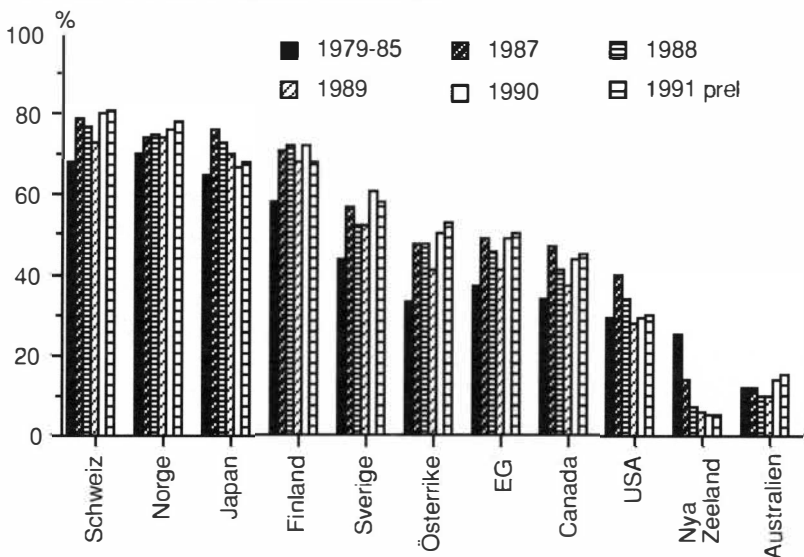
2. Ur askan i elden - får vi en förnuftigare jordbrukspolitik i EG?

Vad är jordbrukspolitik?

Ingen sektor i samhällsekonomin är så utsatt för politiska ingrepp som jordbruket, särskilt om man ser det i ett internationellt perspektiv. Ett övergripande mått på graden av intervention utgörs av de s k PSE-talen (jfr kap 1). De uttrycker hur stor andel av jordbrukarnas inkomster som utgörs av stöd. I figur 2.1 nedan ges PSE-talen för ett antal industriländer under 1980- och 1990-talen. För jämförelsens skull ges i tabell 2.1 PSE-talen för ett antal u-länder (1986 års siffror).

I länder som Japan, Norge och Finland är det bara omkring en fjärdedel av inkomsterna som bönderna "förtjänar på marknaden", resten är stöd i en eller annan form! Den svenska stödnivån ligger klart lägre än dessa rekordnivåer. Den är dock högre än i EG och betydligt över det som gäller för de stora exportörerna. För länder som Argentina, Indien och Nigeria är PSE-talet negativt. Utan politikernas inblandning vore således jordbrukarnas inkomster där högre. En dylik "beskattning" av jordbruket, till skillnad från västvärldens subventionering, har varit typisk för många u-länder liksom för de tidigare kommunistregimerna i öst. (Politiken håller dock på att förändras i flera av dessa länder.) Såväl beskattningen som subventioneringen av jordbruket leder som regel till samhällsekonomiska kostnader.

FIGUR 2.1 PSE-tal för valda industriländer



Källa: J. Kola, 1992. Tabellen bygger på OECD:s beräkningar.

TABELL 2.1 PSE-tal för några u-länder. 1986 års nivå

	Argentina	Brasilien	Indien	Mexiko	Nigeria
PSE	-5,4	12,0	-11,2	41,8	-26,9

Källa: USDA. Beräkningarna bygger på en delvis annorlunda metodologi än i figur 2.1.

Jordbrukspolitikens medel

Jordbrukspolitik kan bedrivas på många sätt. Trots den stora uppfinningsrikedomen vad gäller jordbrukspolitiska instrument (OECD har lyckats lista mer än åttahundra varianter) är de underliggande principerna gemensamma och tämligen enkla. De högre inkomster som vanligtvis eftersträvas åstadkoms till övervägande del genom att höja de inhemska priserna (över 90 procent av stödet i EG och Sverige går den vägen).

Tekniken att bedriva prispolitik vilar som regel på ett gränsydd mot världsmarknaden kompletterat med en uppsättning

interna marknadsregleringar. Gränsskyddet hindrar världsmarknadspriserna att slå igenom och de interna marknadsregleringar sätter den inhemska efterfrågan ur spel, och möjliggör de kostsamma smörberg och vinsjöar som är Västeuropas huvudproblem med jordbruket. Såväl EG:s som Sveriges (före den senaste reformen) jordbrukspolitik vilar på dessa två grundbultar. För båda gäller också att gränsskyddet rent tekniskt har utformats som en variabel importavgift till skillnad från en tull. En tull följer det underliggande världsmarknadspriset (fast på en högre nivå) medan en variabel importavgift i det närmaste helt isolerar oss från världsmarknadens prisrörelser. Avgiften tillåts helt enkelt variera så att det inhemska priset kan ligga stilla. Det hela kan liknas vid en höjdhoppstävling där kvalifikationsgränsen för utländska deltagare höjs varje gång en duktigare utländsk hoppare dyker upp. Genom ett dylikt val av gränsskydd betonas vikten av de inhemska kostnadsrelationerna vid prissättningen, snarare än den internationella konkurrenskraften. Även andra länder, däribland våra nordiska grannar, har hittills varit ovilliga att förlita sig på tullar som gränsskydd. Utöver de variabla införselavgifterna används också kvantitativa importbegränsningar, statsmonopol och dylikt.

Gränsskyddet som stödform har en serie egenskaper som skiljer det från andra tänkbara stödformer. För det första är det ett sektorstöd – det tillfaller hela jordbrukarkollektivet och kan följaktligen inte differentieras efter regioner (för att kunna stödja marginell produktion i marginella regioner) eller efter individer (för att möjliggöra stöd till låginkomsttagare). Gränsskyddet sätts vidare (som framgår av namnet) vid nationsgränsen, vilket innebär att avgifterna måste bestämmas för varor som går i internationell handel som t ex ost, mjölkpulver och hela slaktkroppar, dvs bearbetade produkter. Därmed hamnar obönhörligen viss förädlingsverksamhet – exempelvis slakterier och mejerier – bakom gränsskyddet. När det gäller den mer förädlade produktionen skyddas vanligtvis endast råvaruinnehållet – sockret i sylten eller vetet i skorpan – av regleringen. Principen är att den ingående råvaran skall importeras/exporteras på samma villkor som en oarbetad dito. Att förverkliga denna till synes enkla princip kräver i praktiken komplicerade regleringar (man måste ju veta hur mycket socker det finns i varje syltburk).

Med gränsskyddets hjälp begränsas eller till och med elimine-

ras konkurrensen från utlandet. Med de interna marknadsregleringarna tar man steget än längre och begränsar även den interna konkurrensen. Bakom ett befintligt gränsskydd, utan vilket de interna marknadsregleringarna blir verkningslösa, höjs priset ovanför den inhemska jämviktspunkten, dvs den punkt där marknaden fullständigt skulle koordinera böndernas utbud med matkonsumenternas efterfrågan i en sluten inhemsk matmarknad. Överskotten blir därmed en oundviklig konsekvens.

De interna marknadsregleringarna i EG har utformats som ett marknadsinterventionssystem. Faller priserna under en viss, på förhand fastställd nivå, träder systemet in med stödköp. Interventionspriset, dvs det pris som gäller vid försäljning till ett interventionskontor, sattes tidigare relativt lågt. Tanken var att systemet enbart skulle fungera som ett säkerhetsnät, men stödpriserna höjdes dock snart över denna låga nivå och överskotten blev ett faktum. Ett interventionssystem kan utformas på olika sätt. Inköpsgarantier året runt av produkter som man ställer måttliga kvalitetskrav på tillhör de starkaste åtagandena. Alternativt kan inköpen göras beroende av nya beslut, äga rum under vissa delar av året eller upphöra om lagren är överfulla etc. Det typiska för EG:s interventionssystem är just att ambitionsgraden skiljer sig mellan produkterna, från en stark intervention för mjölk och spannmål till en obefintlig sådan för t ex ägg, och med produkter som fläsk och nötkött liggande där emellan. Till skillnad från den svenska politiken som lämnat frukt och grönsaker utanför omfattas delvis även dessa varugrupper av interventionerna.

Tillfälliga överskott som samlas i interventionslager kan hanteras genom lagring och senare återförsäljning på samma marknad. Permanenta eller strukturella överskott skulle däremot ofrånkomligen pressa ned de inhemska priserna, vilket förhindras genom att överskottet lyfts ut från den inhemska marknaden och exporteras med subventioner. För EG:s del finansieras subventionerna, som EG envisas med att kalla restitutioner, med medel från jordbruksfonden FEOGA (eller för dem som föredrar den engelska förkortningen EAGGF), dvs av skattebetalare inom EG.

Även det svenska systemet byggde tidigare, dvs före 1990 års reform, på en liknande kombination av gränsskydd och interna marknadsregleringar. Systemet var dock mera enhetligt. Överskotten har finansierats med exportbidrag och medlen till dem

har ackumulerats via regleringsavgifter av typen slaktdjurs-, förmalnings- och handelsgödselavgifter m m samt tillskott av skattepengar. Även om de svenska bönderna således själva delvis finansierat exportbidragen har de varit en lönsam affär för dem, genom att vinsten av att höja priserna gentemot de svenska konsumenterna varit större än deras bidrag till exportfinansieringen. Det handlar om ett klassiskt fall av s k prisdiskriminering mellan två marknader, där den låga priselasticiteten på livsmedel inom landet kan utnyttjas genom inhemska prishöjningar, och överskottet exporteras till världsmarknadens låga och fullständigt elastiska priser.

I reformbeslutet 1990 avskaffades de interna marknadsregleringarna i Sverige och därmed även exportsubventionerna (efter en övergångsperiod). Den borgerliga regeringen darrade dock på manschetten och lade våren 1992 fram ett förslag om att bevara exportsubventionerna. Förslaget antogs inte, beroende bl a på omsvängningen från folkpartiets sida samt motstånd från ny demokrati. Frågan är emellertid inte definitivt avgjord.

Ett prisstöd, vilket som tidigare påpekats är den dominerande stödformen i jordbruket, behöver inte nödvändigtvis betalas av konsumenterna eller innebära direkta inskränkningar i handelsströmmarna. I USA betalas prisstödet från statsbudgeten i form av direkta betalningar (deficiency payments) för skillnaden mellan världsmarknadspriset och det politiskt bestämda producentpriset. Ett dylikt system användes till helt nyligen i EG för oljeväxter av handelspolitiska skäl. I Sverige gick systemet under namnet lågprislinjen då detta diskuterades men aldrig infördes på 1960-talet. Ett stöd till böndernas inkomster, om nu ett sådant skulle behövas (till vilket vi återkommer i nästa avsnitt), måste dessutom inte knytas till produktionen. Överskottskrisen har intensifierat debatten om s k direkta inkomststöd, som i sin mest renodlade form innebär en inkomstöverföring till producenterna, utan anknytning vare sig till produktionsvolymen eller till användningen av produktionsfaktorerna. Sådana helt produktionsneutrala stöd är svåra att konstruera, särskilt om stödet skall vara permanent. De direktstöd som förekommer baserar sig i regel på hektar åkermark eller antal djur, dvs knyts till produktionsfaktorerna i jordbruket.

Till jordbrukspolitikens märkligheter hör också det flitiga bru-

ket av olika åtgärder för administrativ produktionsstyrning. Bakgrunden utgörs av överskotten och oviljan att använda priset som balansskapande instrument. Det gäller att begränsa produktionsvolymen trots att incitamenten att producera kvarstår. Ansatsen kan liknas vid försöket att minska bilens fart genom att trycka på bromsen utan att först ha lättat på gasen.

Det finns numera ett brett spektrum av produktionsbegränsande åtgärder. De kan indelas i begränsningar av insatserna respektive produktstyrning. I det första fallet söker man styra produktionen genom att strypa tillfödet av produktionsmedel med arealbegränsningsprogram (jordbank, träda) som främsta medel. Jordbanksystemet har använts i USA sedan 1930-talet. I Sverige användes olika trädesprogram från 1987 till 1990. I EG har man hittills inte lyckats att implementera ett dylikt system i någon större skala.

I det andra fallet strimlas ett politiskt bestämt produktionsutrymme ut i form av individuella produktionsandelar – kvoter – vilka blir ett privilegium för innehavarna men ett hinder för nystartarna som måste köpa sig in i systemet. Alla produkter kan emellertid inte kvoteras. För obearbetade produkter som säljs direkt mellan många köpare och säljare (t ex foderspannmål) kan en dylik reglering inte implementeras. För mjölk däremot fungerar det rent *tekniskt* och mjölkkvoteringar används flitigt. Systemet fanns i Sverige under fyra år och finns fortfarande i EG.

Kan politiken motiveras?

Jordbrukspolitiken i Sverige, i EG och i den övriga västvärlden brukar motiveras med en serie olika argument som uppvisar stora likheter länderna emellan, även om smärre skillnader förekommer. Stödmotiven kan vanligtvis hänföras till någon av nedanstående kategorier: försörjningstrygghet, skälig levnadsstandard för lantbrukarna, effektivitet i resursutnyttjandet, prisstabilitet, rimliga konsumentpriser, levande landsbygd/regional balans, miljöskydd och familj jordbruk. Den i EG gemensamma jordbrukspolitiken fem officiella mål (som fastställts i Rom-traktatens artikel 39) återfinns överst på listan av de stödmotiv som ovan räknats upp.

Analyserar man stödmotiven från ekonomisk-teoretisk syn-

punkt kan flera argument för jordbrukspolitiken hänföras till kategorin korrigeringar för externa effekter, exempelvis trygghet i försörjningen, ett levande landskap och god miljö, där den fria marknadens resursallokering förmodas ge en underproduktion (underkonsumtion) av vissa varor. Andra argument har karaktären av inkomstomfördelning mellan individer eller mellan regioner och är grundade på rättviseaspekter. Jordbrukspolitiken saknar dock en konsekvent och systematisk förankring i ekonomisk teori och en politik av samma omfattning och karaktär förekommer inte för andra delar av samhället.

Livsmedelsberedskapen har hävdats vara en klassisk externalitet. Den låga sannolikheten för krig och avspärningar gör att det saknas incitament för privata aktörer att investera i beredskapsåtgärder. Politiken har dock knappast löst livsmedelsförsörjningsproblemet på ett effektivt sätt. Visserligen svämmar Europa över av livsmedelsråvaror, men priset för detta är högt. Även om man skulle acceptera påståendet att egenproduktion av livsmedel i fredstid är ett godtagbart sätt att hantera livsmedelsberedskapen, finns det ingen anledning att producera mer än vad som konsumeras så att överskotten måste dumpas på världsmarknaden med massiva exportbidrag. Flera studier (se t ex Bolin et al, 1984, Winters, 1988, Molander, 1988 och Hedlund & Lundahl, 1985) visar att beredskapsargumentet inte kan rättfärdiga den nuvarande politiken. Resultatet blir onödigt höga inhemska priser, en världsmarknad i kaos och en global misshushållning med befintliga resurser, där man beskattar såväl de inhemska konsumenterna som den fattiga världens livsmedellexportörer. I en förlängning av detta ökar till och med världssvälten.

Också när det gäller den andra viktiga externaliteten – miljöpåverkan – är jordbrukspolitiken effekter tveksamma. Miljöpåverkan omfattar såväl negativa som positiva komponenter. De höga priserna bidrar till en ökad intensitet i produktionen (större användning av handelsgödsel och bekämpningsmedel) vilket har en menlig effekt på miljön. De negativa effekterna är välkända och avsevärda både i Sverige och i EG. De höga priserna bidrar visserligen till att hålla marginella marker, vilka kan vara biologiskt mycket värdefulla, i produktion till gagn för miljön. Den positiva effekten kan dock köpas billigare genom direkt stöd (något som den nya svenska politiken också förordar).

Finns det slutligen något hållbart argument för en "sund protektionism", dvs motivet att skydda inhemska konsumenter från utländska varor av låg kvalitet, stort innehåll av giftiga restsammansatser eller produkter från djur uppfödda under vidriga produktionsformer? Även här kan man hävda att ett gränsskydd (med variabla importavgifter) är ett märkligt instrument. Är det att betrakta som ett rent kvalitetsproblem så ökar konsumentens valmöjligheter med utvidgad gränshandel, vilket torde vara till fördel för denne. I det fall staten i paternalistisk anda anser svenska livsmedel vara överlägsna de utländska, haltar omsorgen om de svenska konsumenterna. Varför fördyra importen av utländskt kött till rent prohibitiva nivåer och samtidigt tillåta import av tobak, vin och kaffe till mycket låga importavgifter, dvs tillåta fri handel med varor med än mer tveksamma hälsoeffekter? Och gränsskyddet som skyddsmetod förhindrar naturligtvis inte i sig inhemsk produktion av undermålig kvalitet.

Omsorgen om konsumentens hälsa framstår som särskilt dubiös i EG där införseln av det hormonbehandlade amerikanska köttet förbjudits¹ av hälsoskäl samtidigt som stora summor satsas på *stöd* till tobaksodling och vinframställning. Inte heller djurplågeri motverkas särskilt effektivt med gränsskydd, eftersom det drabbar import från alla länder. Är det dessutom så att korna på Pampas i Argentina lever ett bättre liv än de i en mellansvensk ladugård, där de under större delen av året står instängda i ett mörkt stall, kan effekten bli den motsatta.

Målen på den inledningsvis presenterade listan har inte samma dignitet, i synnerhet om man ser till politikens implementering, där inkomstmålet har varit det drivande och inkomstomfördelningssmotiven de dominerande. Detta kom till uttryck i de årliga prisuppräknningar som under olika administrativa former förekommit i flertalet länder, däribland Sverige och EG. Metoden att medelst prisstöd och protektionism söka lösa jordbrukets inkomstproblem och utjämna inkomstfördelningen, är emellertid olycklig och leder lätt till icke avsedda och ibland till rent motsatta effekter.

Det finns i princip tre olika sätt att försöka förstärka jordbrukarnas inkomster. Det första är att höja priserna, något som begränsas av konsumenternas samlade matbudget. Därmed blir den för bönder tillgängliga "inkomstkakan" svår att väsentligt öka

medelst prishöjningar. Visserligen torde den kunna ökas något över de 20 procent av budgeten som den svenska konsumenten idag spenderar på mat, men vid prisstegringar sjunker konsumtionsvolymen vilket motverkar inkomstförstärkningar via prishöjningar, speciellt vad gäller priskänsliga varor. Vid priselastisiteten -1 ger prishöjningarna ingen som helst inkomsteffekt.

Den andra och sannolikt enda långsiktigt hållbara vägen för inkomstförstärkning, och den som jordbrukarna själva tillämpat under lång historisk period, är att bli färre. Man kan faktiskt hävda att jordbrukspolitiken medelst prisstödet snarast bidragit negativt till att lösa jordbrukarnas inkomstproblem genom att den bromsat strukturomvandlingen, något som understryks av det faktum att länder med låg grad av jordbruksprotektionism uppvisar högre jordbruksinkomster per capita i relation till andra samhällssektorer, än länder med hög grad av protektionism (se Larsen, 1987). Prispolitik och gränsskydd bromsar således en ur inkomstsynpunkt sannolikt helt nödvändig strukturomvandling.

En tredje möjlighet vore att ge bönderna direkta inkomststöd, vilket de officiellt motsatt sig, även om de under senare år i praktiken accepterat allt högre stöd av denna typ. Ett dylikt förfarande är dock förenat med flera principiella problem. Lyckas man inte göra stödet produktionsneutralt hamnar man snart i överskottsproblem liknande dem som den nuvarande politiken lett till. Kopplas stödet å andra sidan helt fritt från produktionen eller från produktionsfaktoranvändningen i jordbruket, inställer sig genast den berättigade frågan varför andra yrkesgrupper inte erbjuds liknande förmåner. Årets svenska "torkdebatt" rör i grund och botten samma problem. Jordbrukare kräver och förväntar sig en kompensation för ett väderberoende inkomstbortfall, något som andra företagarkategorier förväntas att medelst försäkringar och dylikt ombesörja själva. Kraven är till och med så höga att man vill ha ersättning upp till normal skörd, dvs utan avdrag för självrisk, samtidigt som man får behålla de högre inkomster ett gott skördeår ger upphov till. Resultatet blir att genomsnittsinkomsten ligger över den som uppstår vid normalskörd.

Den underliggande teoretiska frågan lyder huruvida jordbruket är så speciellt att en särbehandling behövs, dvs om jordbruket har ett generellt och grundläggande inkomstproblem? Genom inbyggda och permanenta nackdelar hävdas stundom att bönderna

aldrig kan uppnå en rimlig ersättning för insatta resurser. Dit hör bristande utbildning och skicklighet och en snabbare teknisk utveckling i jordbruket än annorstädes. Det är tveksamt om så är fallet. Problemet diskuterades utförligt inom den livsmedelspolitiska arbetsgruppens (LAG) arbete.

Prispolitiken är slutligen skadlig i bemärkelsen att den blir socialt regressiv. Stödet flyter från de stora matkonsumenterna, dvs barnfamiljerna, till de stora producenterna, alltså till de större jordbruken i de bättre regionerna, en märklig form av inkomstpolitik. Problem av detta slag blir än mera framträdande i EG där en stor inkomstspridning föreligger såväl bland konsumenter som producenter. 80 procent av stödet går där till de 20 procent största producenterna i främst de rikare EG-länderna.

En värld utan jordbrukspolitik

Den starka subventioneringen av jordbruket i västvärlden och beskattningen av det på andra håll i världen, har lett till en annan resursallokering av världens samlade resurser än vad en fri, oreglerad marknad skulle innebära. Hur en sådan resursallokering skulle se ut vet vi inte med säkerhet. Det föreligger dock en mängd empiriska studier där frågan studerats och som ger en ungefärlig bild av riktningen och storleksordningen på de förväntade förändringarna. Ur dylika studier kan en mängd information erhållas, exempelvis vilken prisnivå på jordbruksprodukter som skulle råda på en fri världsmarknad. Frågan är intressant, inte minst mot bakgrund av debatten om "dumpade världsmarknadspriser", vilka enligt somliga (EG-kommissionen använder ofta argumentet t ex) är ett skäl för gränsskydd och exportstöd. I och för sig spelar det ingen som helst roll om man vidkänns förluster därför att konkurrenterna faktiskt *är effektivare* eller därför att priserna *är dumpade*, så länge förhållandena förväntas förbli oförändrade och inte kan påverkas genom ens eget handlande (strategisk handelspolitik). Det är lika rationellt att låta bli att producera i båda situationerna även om det kan "kännas orättvist" i det andra fallet. Tabell 2.2 nedan sammanfattar resultatet av några globala avregleringsanalyser.

TABELL 2.2 Procentuella förändringar i världsmarknadspriserna på några få valda jordbruksprodukter vid en fullständig liberalisering av politiken i de industrialiserade länderna

<i>Författare</i>	<i>Basår</i>	<i>Vete</i>	<i>Övrig spann- mål</i>	<i>Ris</i>	<i>Nöt</i>	<i>Mjök</i>	<i>Socke</i>
OECD (1987)	1979-1981	-1	-3	1	15	44	10
USDA (Roningen och Dixit, 1987)	1984	7	11	18	22	30	48
Tyers och Anderson (1986)	1985	2	1	5	16	27	5
USDA (Roningen och Dixit, 1989)	1986	30	23	24	18	50	39
Tyers och Anderson (1987)	1995	25	3	18	51	95	22
IIASA (1988)	2000	18	11	21	17	31	N.A.

Källa: Blandford, 1990. N.A. = observation saknas.

Av tabellen kan man konstatera att världsmarknadspriserna verkligen är "dumpade", dvs nedpressade som en samlad effekt av västvärldens jordbrukspolitik. Effekterna är påtagliga men inte fullt så dramatiska som man tycks tro, i synnerhet för spannmål där prisförändringarna är måttliga. Priserna i EG skulle stiga långt mindre än gränsskyddsnivån, räknad som en tullekvivalent. (Detta gäller i än högre grad Sverige som på grund av sin litenhet inte visas separat i de internationella studierna.) Det västeuropeiska jordbrukets bristande konkurrenskraft beror således inte enbart på dumpning.

Avregleringsstudierna visar också effekterna på produktionen, konsumtionen och i förlängningen handelsströmmarna på en fri världsmarknad. Dylik information kan användas för att beräkna de samhällsekonomiska kostnader som jordbrukspolitikens åsakar världen i dess helhet och i olika regioner. Den samlade mänskligheten skulle årligen kunna vinna 120 miljarder dollar på en global liberalisering av jordbrukets marknader enligt en studie av Tyers & Anderson, 1990.

En uppsjö av olika uppskattningar finns det när det gäller att

bedöma effekterna av EG:s jordbrukspolitik jämfört med frihandel. De uppskattade samhällsförlusterna ligger mellan 0,4–1,3 procent av BNP.

Avsaknaden av internationell kontroll

En betraktare av världshandeln med jordbruksprodukter kan inte undgå att ställa sig frågan hur allt detta – omfattande exportsubventioner, stängda inhemska marknader etc – får fortgå. Ett dylikt beteende vore ju omöjligt i den internationella handeln med industrivaror. Befinner sig jordbruket helt utanför det regelverk för internationell handel som utgörs av GATT? Jordbrukets ställning i GATT brukar beskrivas såsom varande "innanför GATT men utanför reglerna". Vad den något ironiska kommentaren åsyftar är att GATT-reglerna formellt gäller även för jordbruket men att handeln med jordbruksprodukter hittills bedrivits på ett sätt som egentligen strider mot grundläggande GATT-principer. Frågan om så skall förbli är kanske den viktigaste av alla i den nu pågående Uruguay-rundan. GATT:s två huvudprinciper är: icke-diskrimineringsprincipen (mest gynnad nation) och förlitande på pris snarare än kvantitetsmässiga regler för styrning av handeln. Hur ser då GATT på reglerna för jordbruket? I korthet ger GATT-avtalet vissa explicita undantag och i övrigt några oprecisa och ofullständiga regler. Det viktigaste bland undantagen är acceptansen av exportsubventioner vilka tillåts för primära produkter (jord, skog, fiske) men förbjuds för andra näringar. Sådana subventioner får användas om de inte leder till att en "mer än skälig andel av världsexporten" uppnås. Vad som är en "skälig andel" vet dock ingen. Det andra undantaget är användningen av kvantitativa importbegränsningar, exempelvis kvoter, vilka trots det generella förbudet tillåts för jordbruket. Kvoter används också flitigt.

Undantagen är dock bara en sida av problemet. Den andra sidan, som troligen haft än värre konsekvenser, är att flertalet av de icke-tariffära handelshindren, med de variabla införselavgifterna som främsta exempel, överhuvud taget inte regleras av GATT. Frågan om skatteriffering, dvs en omvandling av dylika handels hinder till bundna tullar, är ett av de centrala stridsämnena i de nu pågående förhandlingarna.

Särbehandlingen för jordbruket vad de kvantitativa restriktionerna beträffar skrevs på USA:s begäran in i GATT-reglerna redan från starten. Även undantaget från förbudet mot exportsubventioner (förbudet infördes 1958) tillkom under amerikansk medverkan. Sedermera har försöken att liberalisera jordbrukshandeln misslyckats (främst under Kennedy-rundan på 1960-talet). Förhållandena i jordbrukshandeln kunde vid den nuvarande Uruguay-rundans början (1986) beskrivas som ett fullständigt kaos – något som erkändes av alla och bidrog till ett gynnsamt utgångsläge. Utsikterna för liberalisering har länge framstått som goda. Vid "halvtidsbeslutet" 1988 lyckades man kortsiktigt frysa det då befintliga jordbruksstödet och dessutom enas om en långsiktig reduktion. Trots att man nu överskridit stipulerad förhandlingstid med nästan två år är några radikala förändringar dock knappast att vänta. Å andra sidan synes ett komplett misslyckande inte heller sannolikt.

Huvudproblemet i Uruguay-rundan är just jordbrukshandeln och de två viktigaste aktörerna är USA och EG. USA har länge krävt en total liberalisering men har sedermera "mjuknat" påtagligt. CAIRNS – exportländernas organisation – har, naturligt nog, övertagit rollen som liberaliseringens främsta vapendragare. Det ligger dock något av en ödets ironi över USA:s handlande eftersom landet är klart "medskyldigt" till reglernas nuvarande utformning. USA vill nu föra förhandlingen i termer av regler för handel medan EG helst vill att man kommer överens om en viss sänkning av den totala stödnivån till jordbruket. Man har sedermera enats om att organisera förhandlingarna kring tre begrepp: internt stöd, marknadstillträde/gränsskydd och exportbidrag. Nedan presenteras EG:s och USA:s positioner samt GATT-ordföranden Dunkels kompromissförslag på dessa tre områden:

	<i>USA</i>	<i>EG</i>	<i>Dunkel</i>
Internt stöd	-75 %	-30 %	-20 %
Marknadstillträde/gränsskydd	-75 %	-30 %	-36 %
Exportbidrag	-90 %	-	-36 % ²

Siffrorna är inte helt jämförbara då de delvis avser olika basperioder och delvis olika definitioner av den "gröna box" som innehåller de stöd som inte beräknas påverka produktionen. De renodla-

de direkta inkomststöden uppfyller kravet att kallas för gröna. Dit hör vidare regionala stöd som går till generellt svaga regioner. Uppställningen ger dock en grov bild av de olika huvudaktörernas förhandlingspositioner.

Benevolens eller opportunism – Hur förklaras jordbrukspolitik?

En utvärdering av jordbrukspolitiken utifrån de officiellt uppställda målen leder ofelbart till slutsatsen att politiken om den ens är ändamålsenlig i alla fall inte är effektiv. I boken *Makten över maten* (Bolin, et al, 1984) presenterades en s k Public Choice-orienterad modell som förklaring till den ur samhällsekonomisk synpunkt synbarligen orationella jordbrukspolitiken. I detta avsnitt kompletteras analysen från *Makten över maten* med en översikt av olika ansatser att förklara varför jordbrukspolitik trots allt ändå existerar.

Jordbrukspolitiken som ett "principal agent-problem"

I modeller inom protektionismens politiska ekonomi förklaras förekomsten av protektionism av politikernas mål, av inflytandet från politikens vinnare och förlorare och av den institutionella miljön. Man jämför vanligen stödets effekter i förhållande till en ren frihandel och konstaterar att protektionism ökar inkomsten/förmögenheten hos ägarna till samhällets knappa och trögrörliga resurser. Den röstmaximerande politikern driver stödpolitiken till den gräns där marginalvinsten (i form av politiskt stöd) från den gynnade sektorn blir lika stor som marginalförlusten hos konsumenterna som drabbas av högre priser.

Genom att åkerarealen är en närmast orörlig produktionsfaktor har denna generella modell klara implikationer för jordbruket. Eftersom åkermarken dessutom förekommer i begränsad volym sker en nära nog fullständig kapitalisering av politiken i markpriserna. Stödpolitiken riktas därför i första hand mot de mest markberoende produkterna (såsom mjölk och spannmål) vilka blivit mer

skyddade än mindre markberoende produkter som fläsk och ägg.

Om protektionismens inriktning och omfattning skulle avgöras i en direkt folkomröstning (en inte speciellt realistisk eller ens önskvärd situation men som kan fungera som ett tankeexperiment) och människorna röstade efter "plånboken", borde man förvänta sig att ägandets struktur skulle återspegla sig i utfallet. Om majoriteten då äger mera arbete än kapital jämfört med genomsnittet för landet kommer den arbetsintensiva industrin att skyddas. Jordbruksprotektionism skulle knappast förekomma eftersom jordägandet är så pass koncentrerat till en liten del av befolkningen. Avgörs emellertid samma fråga i en representativ demokrati är det inte säkert att utfallet blir detsamma. Förklaringen ligger i att väljarna har svårigheter att övervaka sina politiker när dessa väl blivit valda. Väljarna går till val med långa mellanrum och väljer över en mängd frågor på en gång. Att hålla sig informerad om var och en kan vara svårt, i synnerhet som den presumtiva effekten på inkomsten är liten. Den "rationella ignoransen" (okunnigheten) kan då mycket väl vara en riktig strategi.

I representativa demokratier kan politikern ses som en agent satt att effektuera väljarnas – principalernas – intentioner. Av ovannämnda skäl uppstår emellertid ett visst handlingsutrymme för de politiska aktörerna att agera på egen hand, ett utrymme som kan utnyttjas av välinformerade och välmotiverade intressegrupper för att koncentrera förmåner till dem själva eller den egna gruppen, vilka sprids ut på större och mindre välorganiserade grupper i det underliggande väljarkollektivet. I principal agentproblematiken ingår dessutom byråkratin, som ansetts mer intresserad av protektionistiska lösningar än politikerna själva. För byråkratin uppstår lätt ett kund-/klientförhållande till den sektor den administrerar. Här finns vidare ett trögrörligt humankapital i form av en högt specialiserad regleringskunskap, i vilken protektionismen i hög grad kan kapitaliseras.

Det ideologiska underlaget

I typiska public choice-modeller antas att väljarens sympatier styrs av hans ekonomiska nytta av en viss politik. Man översätter incidensen till preferenser. Jordbrukspolitiken förväntas således

vara illa omtyckt av konsumenterna som ju förlorar på den. Problemet är emellertid att jordbrukspolitiken tycks ha ett betydande stöd hos konsumenterna, såväl i EG som i Sverige, till och med mer stöd av dem än av andra samhällsgrupper, inklusive bönderna själva! Att sänka matpriser genom att liberalisera jordbrukspolitiken verkar inte speciellt angeläget och politiskt attraktivt.

Vad grundar sig då jordbrukspolitiken popularitet på? Till en del kan stödet grundas på okunskap – ett utslag av den ovan nämnda rationella ignoransen. Få konsumenter anser det mödan värt att sätta sig in i det komplicerade regleringssystemet. Mera troligt är dock att jordbrukspolitiken appellerar till en hel rad konsensusskapande företeelser och honnörsord samtidigt som konsumenterna har begränsad förmåga (bounded rationality) att inse att politiken inte tycks hålla vad den lovar (eller att den gör det till en för hög kostnad) när det gäller livsmedelsförsörjning, miljö kvalitet, levande landsbygd etc. Att prispolitiken inte långsiktigt löser böndernas (eventuella) inkomstproblem kan vara svårt att inse – på kort sikt verkar ju inkomsterna öka med ökade priser. Att dessutom expandera livsmedelsproduktionen i Sverige när Afrika svälter är ett argument som går direkt till hjärtat även om det inte håller vid en närmare granskning.

Studier (Nilsson, 1992) tyder på att inte ens de i jordbrukspolitiken centrala beslutsfattarna alla gånger förstår de ekonomiska samband de så ambitiöst manipulerar. Jordbruksutskottets försök att återinföra exportstödet på svenska jordbruksprodukter i maj 1992 bekräftar denna bild. Ett svårgenomskådligt och komplext regleringssystem ger ytterligare utrymme för välorganiserade intressegrupper att påverka väljarnas och politikernas preferenser, där man kan spela på en påvisad agrar fundamentalism, vilken utmålar speciella kvaliteter hos bönderna själva eller i det lantliga livet och nostalgien i ett snabbt föränderligt samhälle.

Jordbrukspolitiken som en process

Jordbrukspolitiken kanske skall ses som en sekventiell process snarare än något som ständigt omprövas från grunden och med frihandeln som referenspunkt. Referenspunkten blir då i stället den existerande politiken och huvudfrågan ändras från "varför

har vi denna politik" till "varför har vi kvar denna politik". Jordbrukspolitiken har ju en mer än hundraårig historia. I det perspektivet framstår jordbruket som en sedan länge starkt kontraherande näring. Kombinationen med det politiskt kraftfulla argumentet att ingen grupp skall behöva förlora på samhällsutvecklingen anses motivera en politik som upprätthåller status quo. Det gäller att, som vid kohandeln 1933, återställa till förhållandena före krisen (dvs till situationen före de drastiskt fallande världsmarknadspriserna), snarare än att ta vara på de fördelar de lägre priserna skulle ha kunnat ge konsumenterna. Har man inte heller upplevt världsmarknadspriser på mat kanske man inte heller efterfrågar dem. Här ställs med andra ord ett faktiskt hot mot en viss samhällsgrupp mot de potentiella framtida och ännu ej upplevda vinsterna hos en annan. Att hot mot existerande positioner starkt appellerar till politiska ingripanden visar beredvilligheten att hjälpa människor som drabbats av katastrofer och därvid förlorat egendom eller arbete. Det är betydligt svårare för den fattige att få hjälp med att bygga ett nytt hus om han inte tidigare haft ett.

När en viss politik fått några år på nacken övergår den lätt till att uppfattas som en rättighet, ett slags status quo-privilegium, svår att avveckla. Där framstår inte längre jordbrukarnas uppgift att själva förtjäna sitt levebröd som huvudprincipen utan snarare att det är statens skyldighet att skydda jordbruket från marknadskrafterna. Informationsinsamlingen som underlag för åtgärder styrs vidare mer av den befintliga politiken än av dess eventuella alternativ.

I en förlängning av dominansen från det redan existerande skapas tillväxtmiljöer för lobbygrupper snarare än att dessa själva är ursprunget till den existerande politiken. Politiken kan således mycket väl ha emanerat ur en politisk idé (t ex om status quo-standard) men genom att stimulera till framväxten av en statlig byråkrati och starka intresseorganisationer etableras inbyggda spärrar för politikens avveckling, dvs till en återgång eller en avreglering. Därmed gynnas en långsamt växande regleringsgrad och nya ingrepp motiveras ofta av de tidigare ingreppen i en sekventiell och stegvis process. Det blir lättare att behålla en befintlig politik än att införa en ny. För att förstå jordbrukspolitiken och dess förändringsmöjligheter måste vi med andra

ord kunna dess historia och det begränsade handlingsutrymme den ger i varje tidpunkt för de röstmaximerande politikerna.

Slutsatser

De olika ansatserna att förklara handelspolitik och protektionism i jordbruket baseras i förekommande modeller antingen på politikernas egennytta eller på att de upplever ett djupgående samhällsansvar. Frågan är dock om de två modellerna utesluter eller kompletterar varandra. För den första ansatsen talar det faktum att jordbrukspolitiken är alltför ineffektiv för att vara utslag av en välinformerad välvilja, något som påvisades i första avsnittet. Svårigheten för väljarna att styra de folkvalda ombuden lämnar spelrum för välorganiserade särintressen och för ett egennyttigt beteende. Utfallet blir en koncentration av fördelar till de välorganiserade på de oorganiserades bekostnad och till priset av samhällsekonomisk ineffektivitet. Framgången för de organiserade hänger på förmågan att kunna kontrollera sina "gratispassagerare" och på förmågan att påverka den politiska "dagordningen". Politikens utformning som ett sektorstöd skapar vidare en inre legitimitet i jordbrukarkåren vilket stärker gruppsammanhållningen.

Å andra sidan är det svårt att tänka sig att en politik som gynnar så få och drabbar så många skulle kunna överleva och överleva så länge, om "offren" inte accepterade sitt öde. En demokrati av europeiskt snitt, i synnerhet den svenska, beskär ju intressegruppernas möjligheter. Politikerna kan knappast köpas med direkta bidrag till återvalskampanjer och dylikt. Politikens sociala legitimitet är således avgörande. Det är med andra ord svårt för bönderna att sätta dagordningen i det jordbrukspolitiska spelet om det råder ett utbrett socialt missnöje med politiken. Är de etablerade partierna inte känsliga för missnöjet skapas ett utrymme för de politiska entreprenörerna. Den politiska marknadens etableringshinder till de "järntrianglar" där besluten fattas hämmar, men lyckas ej helt stoppa de politiska entreprenörerna vilket den svenska utvecklingen visat med all önskvärd tydlighet.

Att jordbrukspolitiken reformerats så senfärdigt och i så begränsad utsträckning kan således till stor del hänföras till avsak-

naden av ett starkt reformtryck. I förlängningen bör förändrade attityder hos allmänheten avsätta sina spår i politikförändringar. Få är de marginalväljare som kan lockas med jordbrukspolitiska reformer. Ännu fler riskerar man att förlora. Att folk i allmänhet inte lyckas genomskåda jordbrukspolitikens alla egenheter förklaras av att transfereringsmetoderna är svårgenomskådliga och "osynliga". Slutsatsen blir att okunskap och mentala begränsningar i hög grad bidragit till politikens speciella utseende och fortbestånd. Det är alltså fullt möjligt att politiken i den rationella (men på rationella grunder okunniga) konsumentens ögon har en hög grad av social legitimitet, men att hennes valda (och förhoppningsvis mer kunniga) ombud förfuskat hennes ambitioner i den representativa demokratins beslutsprocess. Principalerna kan inte lita på sina agenter. Är denna förklaringsmodell riktig spelar den offentliga debatten en avgörande roll.

Svensk jordbrukspolitik och CAP - förr och nu

Jordbrukspolitiken i Sverige och i EG – den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) – uppvisar flera likheter. Det finns dock en grundläggande skillnad. Den svenska politiken har varit en nationell svensk angelägenhet, medan CAP kan ses som resultatet av en internationell förhandling.

EG:s jordbrukspolitik resultatet av en förhandlingsprocess

EG:s jordbrukspolitik är resultatet av en formell förhandling mellan medlemsländerna, där man skall avväga intressena dels dem emellan, dels mellan EG och den övriga världen, som i den nu pågående GATT-rundan. Ingredienserna är såväl ekonomiska som politiska. Att CAP överhuvudtaget accepterades av USA i den s k Kennedy-rundan i GATT berodde till stor del på det militära hotet från kommunistregimerna i Östeuropa. Den var ett slags pris för fred och stabilitet i Europa, för USA att betala. USA:s med

åren alltmer kritiska hållning till CAP beror på att avspänningen minskat behovet av dylika "betalningar". Även frihandelslösningen för oljeväxter och proteinfoder, vilken skapat en svårhanterlig obalans på EG:s fodermarknader, är ett förhandlingsresultat för att i enlighet med GATT:s regler kompensera något för de skador EG som tullunion åsamkade sina handelspartners när den bildades. EG är med andra ord en mäktig och viktig "spelare" på de internationella livsmedelsmarknaderna och i de centrala förhandlingsrummen.

Inom EG kan CAP ses som resultatet av en ständigt repeterad förhandlingsprocess, där alla ingående länder sätter sin stämpel på det politiska utfallet. Själva tillkomsten av CAP var egentligen en anmärkningsvärd och 10 år lång administrativ prestation som förflyttade de nationella jordbrukspolitiska beslutsprocesserna till en övernationell nivå med tillhörande övernationella institutioner och den innebar också flera allvarliga kriser. CAP baserades ursprungligen på ett enighetsbeslut och den blev en symbol för möjligheten att samarbeta inom EG och är väl så fortfarande.

Luxemburg-kompromissen från 1966 gav länderna en möjlighet att under återopande av "ett vitalt nationellt intresse" blockera beslut. Även om den fortsatta politiska utvecklingen inom EG ledde till att Luxemburg-kompromissen blev överspelad (det råder delade meningar om huruvida den fortfarande gäller) så krävs i praktiken fortfarande beslutsmässig enighet, vilket i sig är en inbyggd tröghet och ger en klar tendens mot status quo-beslut. Reformbesluten för CAP har endast tagits under allvarliga (budget-)kriser, där kostnaden för att inte fatta något beslut blivit än dyrare. Typiskt för besluten är att de ofta blivit paketuppgörelser, att balansen mellan de olika ländernas hjärtefrågor varit viktig och att de varit tidskrävande. Man har sökt vältra över kostnaden på andra medlemsländer genom att vänta ut dem.

Historisk utveckling i EG och i Sverige

CAP har sedan starten 1967 och fram till slutet på 1970-talet genomgått tre distinkt skilda perioder vilka sammanfaller med tre olika jordbrukskommissionärer. Under Mansholtsperioden (1967-72) ökade priserna måttligt. Betoningen låg mer på strukturpolitiken

än på prispolitiken. Genom att förstora och effektivisera jordbruket och stimulera arbetskraftens avgång ur sektorn skulle böndernas inkomstproblem lösas. Prisernas uppgift skulle vara att balansera utbud och efterfrågan. Tongångarna känns igen från den svenska scenen under samma period.

Kommissionären lyckades emellertid inte implementera sin plan främst beroende på att den inte grundade sig på principen om familj jordbruket och Lardinois efterträdde Mansholt 1973. EG utvidgades samtidigt och de gröna växelkurserna tillät respektive medlemslands priser att avvika från de institutionellt fastställda priserna. För att eliminera en spekulativ handel, dvs ett handelsutbyte enbart i syfte att utnyttja de politiskt skapade prisskillnaderna, infördes ett system med interna skatter och subventioner (s k monetära utjämningsbelopp eller MCA med en engelsk förkortning). I annat fall skulle varorna strömma från lågpris- till högprisländer och leda till interventionssystemets sammanbrott. Den gemensamma politiken ledde med andra ord inte till gemensamma priser. I vissa fall blev prisskillnaderna mellan länderna till och med större än före den gemensamma prispolitikens införande. Huvudsyftet med Lardinois-politiken var att försöka upprätthålla jordbrukarnas inkomstnivå i paritet med andra samhällsgruppers med hjälp av den s k objektiva metoden, där prisförändringarna bestämdes utifrån inkomstutvecklingen hos utvalda jordbrukargrupper.

Icke oväntat blev resultatet även denna gång snabbt stigande priser och den efterföljande kommissionären, Gunderlach, tvingades införa en stramare prispolitik för att begränsa produktionstillväxten, de snabbt stigande lagren och de stora budgetkostnaderna. Den "objektiva metoden" modifierades först och övergavs 1982.

Utvecklingen i Sverige och EG var nästan identisk. Den svenska prispressningspolitiken på 1960-talet övergick till en nästan total och automatisk kostnadskompensation på 1970-talet. Inkomstmålet blev det övergripande år 1977, åkermarken skulle bevaras och det resulterande överskottet skulle tas i form av spannmål.

Denna politik som i EG och Sverige utformats för dem som nettoimportörer, med en i princip obegränsad prisgaranti för producenterna, blev kostsam när de blev permanenta exportörer av livs-

medelsråvaror och reformer blev nödvändiga. 1984 infördes mjölkkvoter, produktionströsklar och budgetrestriktioner för jordbruket i EG och man fick en viss broms på produktionsutvecklingen. Produktionskontrollpolitiken stramades upp ytterligare år 1988 och man införde samtidigt ett frivilligt trädesprogram.

I Sverige, där sk medansvarsavgifter använts i större utsträckning, innebärande att bönderna själva bidragit till att finansiera exportbidragen, infördes ävenledes en stramare prispolitik i kombination med utökad produktionskontroll. Man övergav den automatiska kostnadskompensationen, införde ett trädesprogram och ett mjölkkvotsystem år 1985. Dessutom reducerades konsumentprissubventionerna, varvid realpriserna på livsmedel hastigt steg med fallande livsmedelskonsumtion som följd.

Den svenska reformen

Med beslutet om tvåprissystemet på mjölk år 1985 kulminerade regleringsgraden i svenskt jordbruk. Man hade då systematiskt förskjutit jordbruket från något som liknade frihandel på 1920-talet till en nära nog fullständig planeekonomi, i vilken alla väsentliga variabler kontrollerades politiskt eller administrativt: pris, produktionsvolym, investeringsverksamhet, nyetablering, kvalitet m m. Ett trendbrott inträffade 1989 när det ovannämnda tvåpris-systemet för mjölk avskaffades. I juni 1990 beslöts att den interna marknadsregleringen skulle avskaffas, vilket skulle pressa ned priserna på de produkter som produceras i överskott. Även exportsubventionerna avskaffades. (För exportsubventionerna och de interna marknadsregleringarna gäller att de försvinner efter en övergångsperiod). Mjölkregeringen, ett system som gav bönderna och deras förädlingsindustrier möjligheter att prisdiskriminera mellan den prisokänsliga mjölken och det priskänsliga smöret, avskaffades också. För att kompensera för priset (som hittills visat sig vara modest) utfärdades ett temporärt inkomststöd, alternativt en engångsbetalning för åkermark som varaktigt togs ur livsmedelsproduktionen. Parallellt infördes direkta kontantstöd för att bevara öppen mark som positivt bidrar till miljö- och beredskapseffekter eller ökar den biologiska mångfalden.

Mac Sharry-reformen

I maj 1992 beslutade ministerrådet om en reform av EG:s jordbrukspolitik. Det rör sig om ett politiskt principbeslut; alla de tekniska detaljer som kommer att ge reformen dess slutliga utseende är ännu inte klara. Beslutet är resultatet av en lång politisk process som började med EG:s "reflection paper" från februari 1991. Bakgrunden var den gamla vanliga, dvs alla de klassiska CAP-problem som återigen kom tillbaka efter en tidigare förbättring av situationen. Förbättringen tillskrevs 1988 års EG-reform men berodde enbart på tillfälligt förbättrade världsmarknadspriser. Det utmärkande för "reflection paper" var att CAP kritiserades mycket hårt, speciellt för dess negativa miljökonsekvenser och regressiva inkomsteffekter. De 20 procent största företagen visade sig erhålla 80 procent av jordbruksstödet, vilket också innebar att stödet främst gick till de rika EG-länderna i norr, något som illa harmonierar med politikens förmenta inkomstambitioner. En omfördelning (s k modulering) efterlystes. I analysen framhölls också det angelägna i en extensifiering, ett bevarat småbrukande i perifera regioner, produktionskontroll och ambitionen att skapa ett internationellt konkurrenskraftigt EG-jordbruk. Flera av målsättningarna är förvisso oförenliga.

I ett nästa steg fördes den s k Mac Sharry-planen fram i Ministerrådet i juli 1991. Dess förslag täcker 75 procent av jordbruksprodukterna. Övriga produkter såsom fläsk, höns och ägg, där regleringsambitioner varit lägre och obalanserna mindre, ligger utanför reformen. De påverkas dock indirekt via lägre foderpriser. Presentationen av Mac Sharry-planen startade en politisk process i EG som kulminerade med beslutet i maj 1992. Händelseförloppet uppvisar stora likheter med de processer som föregått tidigare stora politiska beslut. Inga nya revolutionerande idéer eller dramatiska kovändningar tillkom efter ursprungsförslaget och beslutet i maj 1992 kan betecknas som en urvattnad Mac Sharry-plan. Graden av urvattning illustreras av nedanstående tabell. (Listan är ofullständig).

TABELL 2.4 Mac Sharry-förslaget och reformbeslutet i maj 1992

	<i>Mac Sharry</i>	<i>Beslutet</i>
<i>Spannmål</i>		
Prissänkning	35 %	29 %
Arealbidrag vid svensk medelskörd	SEK 2 050/ha	SEK 1 670/ha
Träda	15 % roterande	Icke roterande tillåts
<i>Skogsplantering på jordbruksmark</i>		
Underlagsbelopp för stöd till plantering av barrträd	SEK 17 000/ha	SEK 25 500/ha
<i>Mjök</i>		
Kvotsänkning	-3 %	Ingenting 92/93 Marknadsöversyn längre fram
Prissänkning		
- smör	3 x 5 %	2 x 2,5 %
- mjölkpulver	-5 %	0 %
<i>Nötkött</i>		
Prissänkning	-15 %	-15 %
Kompensation (tjurar)	SEK 3 x 510/djur	SEK 2 x 765/djur
Interventionslager	Inga förslag	Tak för interventionsköp
<i>Modulering</i>		
	Ingen ersättning för träda över 7,5 ha	Ersättning för all träda
	Begränsningar av antal stödberättigade djur (får, amkor)	Begränsningar borttagna eller mildrade
<i>Miljön</i>		
Extensifieringskrav för stöd	Högst 1,4 djur/ha	Praktiskt taget borttaget

För oljeväxter har redan tidigare ett system med direkta inkomststöd införts att gälla fr o m 1992/93.

Skillnader i reformansatserna

Det kan se ut som om ansatserna i den svenska reformen och Mac Sharry-planen är likartade, men de är fundamentalt olika. Medan den svenska reformen syftar till en utökad marknadsorientering och en avveckling av stora delar av regleringssystemet, byggs EG:s politik på med ett nytt stort regelverk för direktstöd. Och medan mjölkkvoterna avskaffats i Sverige och arealbidragen är temporära så permanentas kvoterna i EG och arealbidragen skall bli årliga och bestående. Den svenska reformen kan ses som en regel institutionell förändring, där såväl de årliga prispförhandlingarna som det centrala inkomstmålet tagits bort. I EG behålls det befintliga regelverket med interventionsköp och exportsubventioner och det byggs på med ett nytt. Flera intressanta frågor kan ställas i samband med dessa politikskillnader som framstår som märkliga efter den tidigare tämligen likartade jordbrukspolitiska utvecklingen. Vari ligger förklaringen till differenserna och vilka blir konsekvenserna för svenskt vidkommande före och efter ett EG-inträde? Den första av dessa frågor diskuteras i nästa avsnitt. Till den andra återkommer vi dels i kapitel fyra där reformens ekonomiska konsekvenser belyses och dels i kapitel sex där frågan om valet av en optimal politik diskuteras.

Varför politikskillnader?

Är Sverige en avvikare eller en föregångare i den politiska utvecklingen på jordbruksområdet? Är det senare fallet kan vi dra lärdomar från det svenska reformklimatet för framtida reformer inom EG. I och för sig skulle man kunna hävda att ännu har *ingenting* hänt. Vi vet inte med säkerhet om den svenska reformen fullbordas. Den tidpunkt när alla temporära betalningar har upphört och viss åkermark lagts ned är ännu inte passerad. Samtidigt har den sk omställningskommissionen lagt förslag som bryter mot de ursprungliga intentionerna. Detta är förvisso sant. De svenska reformbesluten har dock demonstrerat en betydligt kraftigare vilja till förändring än de i EG. Man kan vidare peka på flera andra näringspolitiska förändringar i Sverige som också går i riktning att behandla jordbruket och livsmedelsindustrin på samma sätt som

andra näringar i samhällsekonomin. T ex får förändringen i konkurrenslagstiftningen konsekvenser för de kooperativa företagens samverkansformer, skördeskadeskyddet förvandlas till en konventionell försäkring m m.

Förklaringen till skillnaderna mellan Sverige och EG får sökas bland flera olika faktorer. En är att jordbruket i Sverige spelar en mindre samhällsekonomisk roll vad gäller bidrag till bruttonationalprodukten, andel i den totala sysselsättningen och betydelse för jordbrukarnas samlade inkomster. Genom betydande sidoinkomster (mer än två tredjedelar kommer från annat håll än jordbruket), stor efterfrågan på jordbrukets arbetskraft från andra sektorer i kombination med en tidigare låg arbetslöshet kan man hävda att jordbruket som inkomstkälla för lantbrukshushållet är marginellt såväl privat- som samhällsekonomiskt. I EG visar t o m det allra senaste reformbeslutet av CAP att inkomstproblemet fortfarande åsätts en betydande vikt.

På den politiska arenan torde den snabbt minskande jordbruksbefolkningen i Sverige reducera dess politiska påtryckningsmöjligheter. Visserligen borde mindre grupper vara lättare att organisera men en gång organiserade kan inte ett minskat medlemsantal i sig anses förstärka organisationens makt. Förekomsten av just jordbrukspolitiska riksdagspartier har varit ett typiskt nordiskt fenomen, men det svenska namnbytet (som var först i Norden) från bondeförbundet till centerpartiet, är ett uttryck för böndernas avtagande politiska styrka. Bönderna har dock förblivit en kärntrupp i partiet om än en allt svagare sådan.

Centerpartiet ställde sig i princip bakom reformen i juni 1990 vilket också tyder på en böndernas försvagning. Processen kommer att fortsätta. Centerns två nyvalda vice-ordföranden saknar båda direkt anknytning till jordbruket. Med tanke på de uppenbara storleksfördelarna i lobbyverksamheten blir den politiska bevakningen inom LRF en allt kostsammare affär för den minskande bondekåren.

Även fokuseringen på matpriserna skiljer sig kraftigt mellan EG och Sverige. CSE (Consumer Subsidy Equivalent)-mättet, vilket mäter fördyringen i matkonsumtionen vid aktuell konsumtionsnivå (och vid bondens grind), var för EG 46 och för Sverige 56 procent år 1986. Denna skillnad i CSE-talen implicerar en fördyring av maten i bondeledet med 23 procent jämfört med EG-nivån. Som



Stämningssbild med reaktioner på Mats Hellströms förslag om sänkt gränsskydd.

analysen i kapitel ett visar är skillnaden betydligt högre när maten har nått konsumenterna. 1990 var skillnaden i konsumentpriserna 58 procent, jämför tabell 1.3. Medan vi i Sverige sålunda haft ett utbrett missnöje med matpriserna, speciellt under perioden direkt efter avvecklingen av konsumentprissubventionerna, är matprisfrågan inte nämnvärt föremål för allmänhetens intresse inom EG.

Missnöjet med matpriserna kom bli ett uttryck i en matprisedbatt som var en del av en större debatt om jordbrukspolitikens utformning. Debatten startade 1984 med SNS-boken *Makten över maten* (op cit), som bland annat innehöll en kritik av de konsensusskapande argumenten och förordade en total liberalisering av jordbrukshandeln – ett radikalt förslag jämfört med de måttliga förändringar som vid samma tidpunkt fördes fram av jordbruksutredningen LMK.

Effekten blev inte oväntat en intensiv debatt (dokumenterad av

Palmgren, 1985). Det nya i diskussionen var att den inte som tidigare bara fördes av regleringssystemets experter utan blev tillgänglig för gemene man och fördes på de ledande tidningarnas debattsidor. Politiken kritiserades starkt och från många håll. Flera reformförslag framfördes. Den intensiva debatten har delvis berövat politiken dess sociala legitimering. Etnologen A. Salomonsson hävdar i en artikel i *Lantmannen* (1990) att bilden av bonden på 1980-talet kännetecknas av ett ifrågasättande. Debatten får också ses mot bakgrund av det politiska klimatet i Sverige som enligt Rothstein (1992) kännetecknas av en folklig förankring av de politiska besluten till skillnad från den mera elitorienterade politiska processen i EG. En motsvarande debatt har således inte ägt rum i EG. Den svenska debatten rörde också ett brett spektrum av politiska alternativ till skillnad från den i EG där inga alternativ seriöst tagits under övervägande. Huvudalternativen i den svenska debatten summeras i tabell 2.5.

En ombalansering av den administrativa hanteringen av den svenska jordbrukspolitiken kan också sägas ha ägt rum genom finansdepartementets ökade intresse och inflytande över jordbrukspolitiken på bekostnad av jordbruksdepartementet och annan för sektorn specialiserad statlig regleringsbyråkrati. En "motsvarande" ombalansering för EG:s vidkommande är svårare att uppnå. Detta kommer bli till uttryck i den svaga budgetkontroll av CAP som flera författare har påpekat, vilket beror på att:

- budgettaket upplevs som artificiellt. Flera höjningar har ägt rum
- jordbrukspriserna sätts sent under budgetåret
- budgetreglerna kräver att alla utlägg som föreskrivs av Romtraktatet skall finansieras
- Europa-parlamentet tillåts inte ändra obligatoriska (föreskrivna) utgifter, jordbruksbudgeten kan där bara förkastas om budgeten i dess helhet förkastas

I Sverige är budgetkontrollen mera direkt även om de stipulerade budgettaken även här flera gånger visat sig vara artificiella. Budgethänsynen torde också ha varit marginella vid det omvälvande beslutet i juni 1990. Det verkar mera vara baserat på omsorgen om politikens samhällsekonomiska effektivitet.

TABELL 2.5 Politikförslag/politikalternativ i den svenska jordbrukspolitiska debatten

<i>Förslag</i>	<i>Huvudsaklig innebörd</i>	<i>Förslagsställare</i>
Frihandel	Fullständig liberalisering av jordbrukshandeln, eventuellt kompletterad med selektiva åtgärder	Makten över maten Lundahl och Hedlund ³ Fem national-ekonomer ⁴ m fl
Utökad produktionskontroll	Tvåprissystem för spannmål. Subventioner till bioenergi	Spannmålsgruppen Jordbruksdepartementet ⁵
Sänkt intensitet	Påtvingad extensifiering medelst beskattning, kvotering och förbud	Intensitetsgruppen Jordbruksdepartementet ⁶ Flera miljödebattörer
Borttagande av interna regleringar	Ersättning av gränskydd och interna regleringar med importkvota. Intern avreglering plus inkomststöd (brukarstöd)	Långtidsutredningen 1987, Bilaga ⁷ Wetterberg ⁸
Arealbidrag	Sänkta spannmålspriser mot ett permanent ej differentierat arealbidrag. Större eller mindre avregleringar i övrigt	Folkpartiet* TCO ¹⁰

Slutligen skall Sveriges jordbrukspolitiska beslut ses i ljuset av en allmän avregleringsvåg, som resulterat i reformer på flera områden, t ex den finansiella marknaden, taxi, textil, marginalsatser etc. Historiskt kan vi urskilja reglerings-/avregleringsvågor långt bakåt i tiden. Dessa vågor är internationella men kan vara olika starka i olika länder. Länkarna mellan jordbruket och den övriga samhällsekonomin torde därför vara mer påtagliga i enskilda länder som Sverige och Nya Zeeland än i EG som ju består av en grupp samarbetande länder, varför finansdepartementet som har det övergripande finansiella ansvaret kan spela en mer framträdande roll som i det svenska fallet. Såväl initiativet till som utform-

ningen av den svenska jordbruksreformen med tillhörande reformstrategi kom i betydande grad från just finansdepartementet.

Omsvängningen av den svenska ekonomin i riktning mot avreglering illustreras väl av den remarkabla ändring av inriktning och policy som inträffade hos SPK som bytte namn från kartellnämnd till konkurrensverk. Verket har förvandlats från en pris-kontrollerande till en konkurrensövervakande myndighet, en sann metamorfos.

CAP under Mac Sharry

Den nuvarande reformen av EG:s jordbrukspolitik planeras träda i kraft 1993 och bli fullt implementerad 1997. Håller den svenska tidsplanen för inträdet kommer den med andra ord att bestämma de framtida villkoren för svenskt jordbruk. Frågan är dock hur långlivad reformen blir. Svaret är klart avhängigt reformens effekter och konsekvenser samt den långsiktiga utvecklingen av styrkeförhållandena mellan bönder och andra grupper i samhället.

Reformbeslutet i ett GATT-perspektiv

Har EG-beslutet då underlättat de pågående GATT-förhandlingarna? Svaret är utan tvekan ja om areal- och djurbidragen anses höra hemma i den "gröna boxen", dvs kan anses vara produktionsneutrala. Omfördelningen från pris- till budgetfinansierade direktstöd ger annars inte en totalt sänkt stödnivå, eftersom direktstöden ger en närmast fullständig kompensation för prissänkningarna. Att arealbidragen baseras på besädd areal gör dem dock knappast produktionsneutrala. Än så länge har man inom GATT vägrat hänföra den typen av stöd till den "gröna boxen". Det är dock möjligt att "graden av grönhet" är att finna i betraktarens öga. Finns en vilja till politiska kompromisser kommer med andra ord definitionen av vad som är ett grönt stöd att tänjas.

Att tillmötesgå kravet på ökat marknadstillträde tycks bli den största stötestenen i GATT eftersom det skulle innebära kraftigt sänkta inhemska priser, större än dem i den ursprungliga Mac Sharry-planen vad gäller spannmål. Däremot torde reduktionen i

exportstöd vara lättare att hantera då de sänkta priserna och trädesprogrammet kommer att reducera såväl exporterad kvantitet som det synliga exportbidraget per kilo. Dessutom kan den nya politiken komma att leda till högre världsmarknadspriser, något som ytterligare sänker behovet av exportstöd.

Konsekvenser av reformbeslutet

Hur påverkar reformbeslutet konkurrenskraften, inkomsterna, budgeten, produktionsbalansen och miljön i EG? EG:s internationella konkurrenskraft kan i viss utsträckning förbättras på grund av de sänkta priserna. Dock är det inte klart om man därmed helt kommer att vinna kampen mot importen av spannmålssubstitut på fodersidan, vilket var huvudsyftet med den starka prissänkningen för just spannmål. Substituten lär nog också gå ner i pris.

Ser man på effekterna på inkomsterna och på inkomstfördelningen kommer bönderna snarast att vinna på reformen. Systemet med de prisstabilisatorer, som nu avskaffas, innebär ju *okompenserade* prisfall varje gång produktionströskeln överskreds. Eftersom det inte blir mycket kvar av "moduleringen" kommer politikens socialt regressiva inslag att bestå och på sikt förvärras av den tilltagande koncentrationen inom jordbruket. De regressiva transfereringarna blir dock mera synliga. Ett spannmålsföretag på 32 hektar (ungefär ett svenskt genomsnittsjordbruk) kommer årligen att erhålla mer arealbidrag än genomsnittliga BNP per capita i Portugal, ett av EG:s fattigaste medlemsländer. Ett 50-hektars jordbruk får mer än BNP-genomsnittet för EG som helhet och en företagare som har 650 hektar får årligen ett direktstöd på mer än en miljon SEK.

När det gäller budgeten kommer en reformerad CAP att före 1997 inte kosta mindre än den gamla politiken. Förhoppningen är att notan sjunker på sikt. Lägre produktion och högre konsumtion (något som också lindrar överskottproblemet) är nödvändiga förutsättningar. Det kan dock röra sig om måttliga förändringar i båda fallen. En spannmålsprissänkning torde få modesta effekter på brödkonsumtionen. På kort sikt sjunker produktionen på grund av träda, i ett längre perspektiv är trädan avkastningshöjande. Den kvarvarande marken riskerar att bli brukad mera intensivt, något

som amerikanska erfarenheter pekar på. Den positiva effekten på miljön (intensiteten) kan således bli begränsad inom växtodlingen och några extensifieringskrav inom djurhållningen har man inte lyckats införa. Man har också beslutat om ett relativt omfattande program för miljöbefrämjande åtgärder. Det är dock inte klart hur mycket medlemsstaterna är beredda att satsa på detta. Dylika satsningar är dyra, i synnerhet om politiken samtidigt stimulerar till en hög intensitet i den konventionella produktionen. Sist och inte minst kommer systemet att kräva mycket höga administrativa kostnader, vilket också varit fallet i USA där kopplingen mellan en obligatorisk träda och ett högre pris har funnits länge.

EG-revisorerna har nyligen dömt ut EG-reformen som en "administrativ mardröm". På grund av avsaknaden av ett tillförlitligt lantbruksregister blir det inte möjligt att kontrollera att marken verkligen har lagts i träda. Flygfoton och satellitbilder kan enligt revisorerna inte kompensera för detta. Av samma skäl finns inte heller effektiva skydd mot "överkrav", dubbla betalningar och liknande missbruk. Missbruket är redan ett allvarligt problem inom EG, där antalet anmälda fall har ökat explosionsartat.

Att bedöma effekten av reformen är givetvis förenat med en betydande osäkerhet. Flera analyser av effekterna i den ursprungliga Mac Sharry-planen har gjorts av forskarna inom EG med hjälp av olika modeller över jordbrukssektorerna (liknande den modell vi använder i kapitel fyra). Huvudintrycket är att effekterna blir måttliga om kompensationsbeloppen blir inflationsjusterade. Hektarskördarna har t ex beräknats sjunka med endast mellan 3 och 4,5 procent.

Står sig dessa slutsatser, vilka torde vara giltiga i ännu högre grad för den urvattnade reformen, kan vi konstatera att det "bidde en tumme". Priset för tummen är dock högt - administrationen och kontrollen blir dyra.

Fortsatta reformer av CAP

Mycket talar således för att CAP kommer att utsättas för ett fortsatt reformtryck. I det perspektivet kan Sverige snarare ses som en jordbrukspolitisk förelöpare än som en temporär avvikare. Att vi fick ett trendbrott i utvecklingen av den svenska jordbrukspoli-

tiken, med start i avvecklingen av mjölkkvoterna år 1989, kan reduceras till tre avgörande faktorer. Först och främst har politiken förlorat i social legitimitet, ett utbrett missnöje kan konstateras till och med bland bönderna själva. Det är svårt att finna någon helt nöjd grupp. För det andra har bönderna, via LRF, förlorat problemformuleringsinitiativet, eller förmågan att sätta den politiska dagordningen. Böndernas organisationer har befunnit sig i en närmast konstant försvarsposition efter den våldsamma diskussion som startade i mitten på 1980-talet. Slutligen torde det starkt minskande antalet bönder, framför allt s k heltidsbönder, ha bidragit till en försvagad position på den politiska arenan. Den öppna och delvis hårda debatten torde på sikt gynna en inriktning mot samhällsekonomiskt allt effektivare reformer. I det perspektivet kan EG och CAP få traska patrull eftersom diskussionen där inte kommit lika långt.

I den politiska modell som tidigare presenterats i detta kapitel har vi bl a betonat konsumenternas begränsade intresse och förmåga att tränga in i jordbrukspolitikens alla mysterier – inte minst för att man valt så svårgenomskådliga stödformer. Den beslutade CAP-reformen gör inkomstöverföringarna till jordbruket betydligt mer synliga än tidigare. Starka protester från bondeorganisationen COPA demonstrerar dess bristande tilltro till dylika budgetstöd. Med all sannolikhet kommer de också på sikt att reduceras, om inte annorledes så genom en begränsad kompensation för inflationsutvecklingen. Det har till och med spekulerats i att synliggörandet av bidragen varit det yttersta syftet med reformen för att tvinga fram en fortsatt reformprocess.

Även det socialt regressiva inslaget i stödet blir med den nya politiken helt uppenbart. Utbetalningar i miljonklassen till stora markägare torde bli stötande för allmänheten när de uppmärksammas. I Sverige fick vi en kraftig reaktion på liknande betalningar när trädesprogrammet infördes under slutet av 1980-talet. Svårigheterna att implementera reformen med höga administrativa kostnader, fusk och missbruk lär heller inte förbättra politikens anseende med sjunkande legitimitet som följd.

De nya stödformerna gör det också lättare för andra samhällsgrupper att konkurrera om stödpengarna. De "osynliga" transfereringar som gränsskyddet leder till är knappast överföringsbara mellan sektorer. Det är betydligt enklare såväl tekniskt som poli-

tiskt att byta budgetmedel än tullsatser mellan olika samhällssektorer. Någon större brist på behjärtansvärda alternativa ändamål för jordbruksstödet torde inte heller behöva befaras.

Bortom nuvarande politikbeslut

Även om man inom EG under stor vända lyckats besluta sig för att genomföra ett urvattnat Mac Sharry-förslag kan det knappast ses som den slutgiltiga jordbrukspolitiska reformen. På längre sikt kan man förvänta sig en "svensk" utveckling i EG:s jordbrukspolitik. Jordbrukets minskade betydelse såväl nationellt som regionalt och lokalt, böndernas sjunkande styrka på grund av att de blir färre, den minskade legitimiteten i politiken, de bevarade problemen och stora kostnaderna gör även en framtida revision nödvändig, inte minst med tanke på att CAP som symbol för förmågan till samarbete mellan medlemsländerna torde avta i takt med det utökade samarbetet på en hel rad andra områden.

På vilket sätt politiken kommer att förändras är det svårt att sja om. Troligtvis kommer de direkta stöden att naggas i kanten. Kanske kommer man att göra vad man borde ha gjort från början, nämligen att frikoppla stödet från produktionskravet eller, ännu bättre, betala det som ett engångsbelopp – en kompensation för ändrade spelregler såsom föreslogs i *Makten över maten* och som nu också föreslagits av danskarna för EG:s del i form av ett slags "gröna obligationer".

På längre sikt kommer vidare CAP att påverkas av en rad externa faktorer. Flera EFTA-länder knackar på porten och ett antal östeuropeiska stater vill in i EG-gemenskapen. Den jordbrukspolitiska utvecklingen blir starkt avhängig om det blir någon utvidgning av EG över huvud taget eller om den bara omfattar EFTA eller till och med länder i Östeuropa. Mest avgörande blir givetvis den framtida utvecklingen av världsmarknadspriserna.

Utvecklingen på världsmarknaden

Ambitionen att vilja säkra en inhemsk livsmedelsförsörjning har alltid varit viktigt för jordbrukspolitikens utformning, speciellt in-

för ett hot om global brist på livsmedel, något som krisen i början på 1970-talet tydligt demonstrerade. Kombinationen av förändrade handelsmönster (Sovjetunionen uppträdde i ny roll som stor importör av spannmål), nedgången i världsproduktionen och den första oljeshocken skapade närmast panik hos de politiska beslutsfattarna och FN kallade brådskande till en världskongress år 1974 rörande den globala livsmedelsförsörjningen. Huvudambitionen världen över blev att stimulera en ökad jordbruksproduktion, något som på ett klassiskt sätt utnyttjades som ett argument för ökat jordbruksstöd. Den samlade överreaktionen omvandlade "försörjningskrisen" till en handelskris på 1980-talet.

Historien kan upprepa sig. Det globala utbudet av spannmål förväntas förbli begränsat även under 1992/93. 1989/90 minskade världslagren av spannmål till 282 miljoner ton, dvs till 17 procent av den årliga världskonsumtionen, den lägsta nivån sedan 1974/75. Lagren ökade under 1990/91 men är fortfarande förhållandevis små. En rejäl torka i USA motsvarande den under 1983 och 1988 skulle kunna leda till dramatiska prisökningar. Även om förhållandena snabbt återgick till de mer normala skulle de politiska följderna kunna bli bestående för en avsevärt längre period.

FAO-analyser av de mer långsiktiga utvecklingstendenserna pekar mot en ökad global tillgång på livsmedel räknat per capita. Det gäller även regionalt med undantag för Afrika söder om Sahara. För att produktionstillväxten i den "europeiska regionen" (inklusive USA, Kanada och Turkiet) inte skall skapa allvarliga obalanser bör den sjunka från nuvarande 1,6 procent (perioden 1971/86) till ej mer än 0,9–1,0 procent per år framdeles.

Utrymmet för global produktionstillväxt begränsas mer av en långsam efterfrågetillväxt, av en hård konkurrens på exportmarknaderna och av imports substitutionen än av den rent biologiska produktionsförmågan. Allt tyder med andra ord på att världsmarknadspriserna långsiktigt snarare kommer att falla än stiga. I och för sig saknas det inte pessimistiska, "malthusianska bedömningar" som liksom Lester Brown förutspår stigande reala livsmedelspriser vid ingången till nästa sekel. Å andra sidan finns det gott om optimister som pekar på möjligheten till stora genombrott inom bioteknologin.

Den enda långsiktiga prisprognosen har levererats av Världs-

banken och den förutspår en något avmattad produktionstillväxt för spannmål, framför allt för ris. Efter en period av relativt stabila priser förväntas priserna gå upp perioden 1995-2000 för att därefter åter falla.

Trots att osäkerheten är stor i dylika prisprognoser, inte minst på grund av svårigheten att bedöma utvecklingen i Östeuropa och i det forna Sovjetunionen, kan man dra slutsatsen att världsmarknadspriserna även framgent kommer att sätta stort tryck på CAP. Observera dock risken för cirkularitet i orsaksförhållandena genom att världsmarknadspriserna i sin tur är starkt avhängiga jordbrukspolitiken världen runt, inte minst den i EG.

Framtida CAP i ett EG inklusive EFTA

EFTA-länderna Sverige, Finland, Österrike och Schweiz har ansökt om medlemskap. Norge förväntas göra detsamma. Om vi antar att alla EFTA-länder blir EG-medlemmar förstärks EG rent ekonomiskt genom att BNP per capita är 60 procent högre för EFTA än för EG i genomsnitt. Dessutom är jordbrukets andel i BNP lägre för EFTA-länderna, något som torde avspegla sämre komparativa fördelar i jordbruket delvis på grund av klimat och topografiskt läge. Karaktäristiskt nog är också jordbruksstödet (mätt som PSE-tal) väsentligt högre, se tabell 2.7. Skillnaderna i jordbruksstöd mellan de olika EFTA-länderna är dock betydande.

TABELL 2.7 PSE-tal i EG och EFTA år 1990

<i>Land</i>	<i>Procentuell PSE, netto</i>	<i>"Tullekvivalent", %¹¹</i>	<i>Prisgapet till EG, %¹²</i>
Österrike	45	182	- 6,2
Finland	72	357	+85,6
Norge	77	435	+126,6
Sverige	59	243	+27,0
Schweiz	78	455	+137,0
EFTA	68	312	+62,5
EG	48	192	0,0

Källa: Beräkningar utifrån OECD, 1991.

I tabell 2.7 visas också "tullekvivalenterna" i syfte att söka illustrera prisskillnaderna mellan EFTA-länderna och EG. I "prisskillnaden" ligger allt förekommande jordbruksstöd år 1990. Detta innebär en viss förenkling som dock kan motiveras av att pristödet dominerar som stödform samt av att de övriga stöden är klart produktionsstimulerande. I genomsnitt skulle alltså EFTA:s jordbrukspriser behöva sänkas med drygt 60 procent vid ett EG-inträde. Antar vi en utbudselasticitet på exempelvis 0,3, vilket är lågt räknat men tidigare har använts för EFTA inom OECD, skulle en femtedel av EFTA:s jordbruksproduktion komma att läggas ned vid ett sådant prisfall, med stora anpassningsproblem för Norge och Finland, men modesta för Sverige.

Givetvis förväntar sig knappast EFTA-länderna att ett EG-inträde skall leda till en blomstringsperiod för deras jordbruk och en viss reduktion av jordbruket kan säkert accepteras, men knappast så stor som ovan indikerats. Allt talar för att de stora jordbruksproblemen inom EFTA vid ett EG-inträde kommer att lindras bl a med en lång övergångsperiod men anpassningsbördan kommer man inte undan. För vissa länder som t ex Norge och Finland skulle medlemskapet leda till en betydande strukturomvandling. Jordbruket i båda länderna är mycket småskaligt till följd av att den tidigare politiken värnat om små brukningsenheter. Anpassningsproblemen förstärks av den annorlunda uppsättningen tillämpade jordbrukspolitiska instrument med undantag för Sverige som hittills legat nära EG i såväl stödnivå som i typ av politik.

Väl i EG kan tidigare EFTA-länder inte räkna med lika högt jordbruksstöd som de nu åtnjuter. Stödnivån till jordbruket i EG kan av flera skäl inte höjas till EFTA-nivån. Priserna kan inte höjas nationellt, regionalt eller lokalt om EG:s interna marknad kommer att fungera som väntat, vilket bl a innebär en gemensam prisnivå (efter justeringar för transporter m m). Visserligen torde stora delar av EFTA-länderna kunna komma i åtnjutande av direktstödet till problemregioner ("less favoured areas"), vilka idag omfattar 54 procent av EG:s totala åkerareal, men det fyller inte alls upp till de idag existerande stödnivåerna. Högsta stödnivån i EG:s "problemområden" uppgår till ca 1 000 SEK per djurenhet att jämföra med det svenska Norrlandsstödet 8 000 SEK. Att höja stödet så mycket är visserligen tekniskt möjligt; politiskt torde det vara omöjligt.

EG:s strukturstöd ger ett visst utrymme för stöd till EFTA-län-

derna i form av speciella "Alp-stöd" eller "Skandinaviska stöd", men då främst baserat på nationella medel. De nationella stöden utgör idag drygt 12 procent av PSE-stödet och de varierar kraftigt mellan medlemsländerna. Den nyligen antagna CAP-reformen ger i sig en viss teoretisk möjlighet att öka jordbruksstödet till EFTA-länderna, men det är knappast politiskt möjligt.

De två väsentliga frågorna blir då: Hur mycket högre stöd kan EFTA-länderna beräknas få och vem skall betala för det? Den sista frågan är lättast att besvara. Eftersom EFTA-länderna är relativt sett rikare kan de inte räkna med EG-finansiering i en alltför stor omfattning. Å andra sidan kan frågan komma i en annan dager om alla, eller nästan alla EFTA-länder, kommer med och kan samordna sina försök att påverka EG:s politik såväl när det gäller jordbruket som andra områden, inte minst inom ramen för strukturfonderna (se kapitel 6 för vidare diskussion om Sverige). EFTA-länderna har klara gemensamma intressen. Länderna skulle bli nettobidragsgivare i kraft av sina höga BNP per capita samtidigt som de nuvarande stödformerna skulle ge ett magert utbyte. Trycket att förändra reglerna kan således bli starkt.

Den första frågan kan besvaras med att EG helt enkelt måste tillåta ett högre jordbruksstöd om en anslutning över huvud taget skall komma till stånd, en anslutning som båda ländergrupperna synes vara angelägna om. Om detta är en riktig bedömning måste med andra ord den "gemensamma" jordbrukspolitiken ändras så att den tillåter ett utökad nationellt jordbruksstöd kanske delvis i form av "protokollösningar". Ett EFTA-inträde i EG skulle följaktligen leda till en renationalisering av CAP, som återigen skulle bli allt mindre gemensam. Helt gemensam har "The Common Agricultural Policy", CAP, aldrig varit och kommer troligtvis heller aldrig att så bli.

EG och Östeuropa

Utvecklingen i det forna Östeuropa och Sovjetunionen (numera OSS) kommer att ha ett betydande inflytande på EG:s gemensamma jordbrukspolitik. Störst skulle effekten bli om Polen, Ungern och Tjeckoslovakien blir EG-medlemmar, vilket står högt på dessa

länders önskelista. En snabb utökning "österut" är dock inte att vänta, i synnerhet inte så länge den svåra transformationen av ekonomierna i öst pågår. En trolig tidpunkt ligger i så fall en bit in på 2000-talet. Länderna ifråga har dock redan nu ett associationsavtal med EG som omfattar vissa begränsade kvantiteter jordbruksprodukter på vilka tullarna kommer att reduceras med 20 procent per år under en treårsperiod. Associationsavtalet kan bidra till att på sikt liberalisera handeln mellan EG och de tre länderna vilket även skulle innebära att politiken i dess helhet liberaliserades.

Det är dock tveksamt om den gemensamma jordbrukspolitiken skulle överleva en "östeuropeisk utökning". Enligt flertalet olika beräkningar skulle lönsamheten i det östeuropeiska jordbruket, som nu är tämligen låg, förbättras avsevärt under EG-priser med en avsevärd produktionsexpansion som följd. EG-ländernas samlade areal skulle öka med 24 miljoner ha åker om Polen, Ungern och Tjeckoslovakien blev medlemmar. I synnerhet skulle EG:s spannmåls- och oljeväxtareal öka med 13,7 milj ha eller 38 procent. Skulle systemet med arealbidrag fortfarande tillämpas kommer över 20 miljarder ECU att behöva betalas ut till dessa länder. Utsikten till en sådan gigantisk utbetalning stimulerar givetvis länderna att söka medlemskap med en än större iver.

Slutkommentar

Vid en snabb anslutning till EG kommer det svenska jordbrukets villkor att bestämmas av reformbeslutet i maj 1992 och de framförhandlade anslutningsvillkoren och är sålunda någorlunda överblickbara. På längre sikt är utvecklingen inte lätt att prognostisera. Det enda man med tillförsikt kan hävda är att politiken kommer att förändras. Med en lätt överdrift skulle man kunna säga att EG:s historia är dess jordbrukspolitik. Till ganska nyligen stämde detta ganska väl – alla stora kriser inom unionen var starkt förbundna med jordbrukspolitiken och dithörande budgetkriser. Jordbrukspolitikens symbolvärde har varit enormt. I den senaste utvecklingsfasen är det samarbetet på en serie andra områden, inte minst det monetära, som dominerar, något som på sikt borde reducera jordbrukspolitikens betydelse så att den står mera

i paritet med sektorns ekonomiska storlek. Som mest har gemenskapen spenderat två tredjedelar av sina gemensamma resurser på jordbrukspolitiken. I Delors plan förväntas politiken lägga anspråk på hälften – även det en orimlig andel med tanke på jordbrukets numera ganska begränsade betydelse för samhällsekonomin jämfört med förutsättningarna vid unionens bildande, då mer än en fjärdedel av befolkningen försörjdes av jordbruket.

Böndernas ständigt sjunkande numerär har i Sverige bidragit till att försvaga gruppen politiskt. Även i EG kommer bönderna att förr eller senare bli för få för att kunna dominera jordbrukspolitiken på samma sätt som hittills.

Jordbrukspolitikens minskade sociala legitimitet har bidragit till den svenska reformen. Det senaste steget i CAP:s utveckling torde innebära att även dess sociala legitimitet kommer att sjunka med de stora och högst synliga utbetalningarna till de minst behövande, och med risk för omfattande fusk och en krånglig administrativ apparat.

På sätt och vis befinner sig även den *gemensamma* jordbrukspolitiken i EG vid vägs ände. Att fortsätta att stödja jordbruksinkomster över matpriserna blir alltmer problematiskt – stödet koncentreras till ett fåtal och stimulerar en produktion som saknar avsättning. Genombrott inom bioteknologin kan "försämra" läget ytterligare. Att gå över till en politik som betonar andra aspekter som t ex landskapsvård och som stödjer inkomsterna direkt kan synas vara en lösning men flera frågor hopar sig. Skall politiken bli mer lik en socialpolitik blir frågan varför en sådan bör bedrivas *gemensamt*. Socialpolitiken har annars förblivit det enskilda landets angelägenhet. De direkta stöden är i sig problematiska – ju mera direkta, dvs socialhjälpstänkande, desto tveksammare blir hela operationen. Även stöd till landskapsvård och dylikt torde i första hand vara en lokal eller nationell angelägenhet.

Skulle slutligen såväl EFTA-länderna som vissa östeuropeiska länder bli medlemmar kommer en gemensam jordbrukspolitik knappast att överleva. En gemensam politik som samtidigt passar för säg Ungern och Schweiz finns förmodligen inte. Vid en hög prisnivå hotar en utbudsexplosion – eftersom det tekniskt efterblivna jordbruket i öst har en stor expansionspotential. Det som återstår är låga priser kompenserade med andra stödformer som till en stor del betalas nationellt. Politiken blir således delvis renationaliserad.

Noter

¹ Användningen av hormoner inom EG är givetvis också förbjudet. Huruvida detta förbud efterlevs i praktiken i de olika EG-länderna är en annan fråga som man bara kan spekulera om.

² 24 procent i kvantitetstermer.

³ Lundahl & Hedlund op cit.

⁴ Fem nationalekonomer: C. Hamilton, L. Hjalmarsson, M. Lundahl, P. Lundborg, K-G Löfgren pläderade för avreglering i DN-Debatt 1987.

⁵ DsJo: 1986:6. Åtgärder för att minska spannmålsöverskottet.

⁶ DsJo: 1987:3. Intensiteten i jordbruksproduktionen.

⁷ SOU 1987:3. Bilaga 13 till LU 87.

⁸ Ds 1988:54. Rapport till ESO. Alternativ i jordbrukspolitiken.

⁹ Partiprogrammet.

¹⁰ En förändrad livsmedelspolitik – ett debattinlägg. TCO 1987.

¹¹ De referenspriser som PSE-talen beräknats för skiljer sig något mellan länderna. Samma referenspriser har antagits här för enkelhets skull. I "tullevivalenten" som har beräknats enligt formeln nedan har allt stöd behandlats som prisstöd.

$$\frac{P_p}{P_w} = \frac{1}{1-PSE}$$

¹² EG-priser = 100

Referenser

"Bilderna av bonden växlar", 1990, *Lantmannen*, nr 4 sid 38.

Blandford, D., "The Cost of Agricultural Protection and the Difference Free Trade Would Make. Agricultural Protectionism in the industrialized world", Sanderson (red), *Resources for the future*, Washington D.C.

Bolin, O., Meyerson, P-M & Ståhl, I., 1984, *Makten över maten*, SNS, Stockholm.

Hedlund, S. & Lundahl, M., 1985, *Beredskap eller protektionism*, Liber, Stockholm.

Kola, J., 1992, "Nordic countries entering the EC", paper presenterat vid EAAE-Seminar, september 10-12, 1992.

Larsen, A., 1987, *Broen mikro-makro-nogle principielle problemer. Ekonomidagen 1987*, Konsulentavdelningens rapporter 114, Sveriges lantbruksuniversitet.

Molander, P., 1988, "Säkerhetspolitiska aspekter på miljöförsörjningen", FoH-rapport C 10311-1.2.

- Nilsson, L., 1992, "Riksdagsmän och svensk jordbrukspolitik", Kommande examensarbete, Institutionen för ekonomi, SLU.
- OECD, 1991, *Tables of Producer Subsidy Equivalents and Consumer Subsidy Equivalents 1979-1990*, Paris.
- Palmgren, A., 1985, "Debatten kring makten över maten", *Företag och Samhälle*, nr 4, SNS, Stockholm.
- Rothstein, B., 1990, "EG och den svenska politiska kulturen", *SvD Brännpunkt* 90-07-29.
- Winters, A., 1988, *The National Security Argument for Agricultural Protection*, CEPS, London.

3. Marknadsförutsättningar och konkurrenssituation i livsmedelsindustrin

En analys av livsmedelsindustrins framtid i EG är intressant inte bara för att den sysselsätter mer än 60 000 personer, dvs nära 10 procent av hela industrins arbetskraft, utan också för att dess effektivitet är avgörande för det svenska jordbrukets överlevnad. Flertalet jordbruksråvaror måste passera förädlingsföretagen innan de når den slutlige konsumenten och förädlingsverksamheten påverkar avsevärt varornas egenskaper antingen det gäller pris, kvalitet eller bekvämlighet.

Samtidigt inverkar höga råvarukostnader orsakade av ett högt kostnadsläge och låg effektivitet i råvaruproduktionen menligt på livsmedelsindustrins konkurrensförmåga, i synnerhet för råvaror som av transportkostnadsskäl förädlas nära primärproduktionen. Jordbruket och dess förädlingsindustri hänger således ihop. I detta kapitel analyseras därför marknadsförutsättningarna och konkurrenssituationen för de två delarna delvis sammantaget och i ett allmänt perspektiv. I nästa kapitel studeras själva jordbrukets konkurrensförutsättningar mera specifikt, detaljerat och utifrån konkreta antaganden om förädlingsindustrins produktivitet.

Integrationen med den gemensamma marknaden innebär att den svenska livsmedelsindustrin tvingas konkurrera med de europeiska företagen såväl i Europa som hemma i Sverige. Erfarenheten blir ny för många svenska livsmedelsföretag som hittills existerat i en tämligen skyddad ekonomisk miljö.

År 1989 utgjorde livsmedelsindustrins förädlingsvärde 29 procent av dess totala försäljningsvärde (se tabell 3.1), något som är anmärkningsvärt av två skäl. För det första bidrar livsmedelsindustrin lika mycket till partipriset på svenska livsmedel som jordbruksledet. För det andra är livsmedelsindustrins marginal avsevärt högre än i många andra länder. Den västtyska livsmedelsindustrin bidrog t ex endast med 18 procent samma år (1989). Skillnaden kan återföras på en serie faktorer såsom differenser i förädlingsgrad och statistiskt rapporteringssystem, pris- och löneskillnader och inte minst skillnader i produktivitet. Av tabell 3.1 framgår att det finns en betydande variation mellan livsmedelsindustrins olika branscher, vilket kan göra en generell förklaring alltför enkel.

TABELL 3.1 Olika branschers andel av sysselsättningen i livsmedelsindustrin och bidrag till förädlingsvärdet uttryckt som andel av totala försäljningsvärdet, Sverige och Västtyskland år 1989

Bransch	Procentuell andel av livsmedelsindustrins totala sysselsättning	Förädlingsvärdets andel av försäljningsvärdet, procent		Relationen Sverige/ Västtyskland
		Sverige	Västtyskland	
Slakteri och charkuteri	28,6	22,1	17,2	1,28
Mejeri	15,4	18,7	6,5	2,88
Frukt och grönsaks-konserv	9,8	46,0	21,5	2,14
Fisk och fiskkonserv	3,8	40,4	26,0	1,55
Olja och fett	2,9	34,0	?	
Kvarn	1,2	30,6	12,6	2,43
Bageri	21,0	59,7	40,9	1,46
Socker	2,8	34,3	33,0	1,04
Choklad och konfekt	8,2	27,7	23,7	1,17
Övriga livsmedel	4,5	35,3	?	
Fodermedel	1,8	9,6	13,1	0,73
Livsmedel totalt	100	29,2	18,4	1,59

Källa: Statistisches Jahrbuch für ELF

Analysen i kapitlet görs därför bransch för bransch och koncentreras till de viktigaste faktorerna. En mer detaljerad diskussion

redovisas i särskilda forskarrapporter (Kühl, 1992, Hanf och Böckenhoff, 1992 samt Hanf, Kühl och Böckenhoff, 1992). Analysen täcker ca 80 procent av sektorns sysselsättning och försäljningsvärde och ca 75 procent av dess förädlingsvärde. Mjolk- och köttförädlingen ägnas särskild uppmärksamhet.

Avsikten är att jämföra varje bransch med dess potentiella konkurrenter i syfte att identifiera starka och svaga sidor. Vilka jämförelseländer som väljs betingas av den bransch som analyseras.

I det första analyssteget framhålls principiella skillnader i den ekonomiska miljö som omger livsmedelsföretagen liksom skillnader i industriell struktur. I det andra studeras internationella skillnader i kostnads- och intäktsstrukturen som ett underlag för att peka ut svaga och starka sidor. Nedbrytningen av kostnader och priser i dess delkomponenter möjliggör ett studium av vilka kostnadsförändringar som kan tänkas ske vid framtida förändrade ekonomiska marknadsvillkor. I ett sista steg studeras betydelsen av de faktorer och skillnader som framkommit i de två första stegen, varvid intresset koncentreras till den svenska livsmedelsindustrins konkurrensförmåga på en framtida EG-marknad.

Den största svårigheten i internationella industrijämförelser är datatillgången. Dessutom försvåras analysen av att den svenska livsmedelsindustrins konkurrensförmåga måste baseras på förutsägelser ett decennium framåt under vilket fundamentala förändringar kommer att äga rum. Strikta statistiska beräkningar måste därför oundvikligen ersättas av kvalificerade bedömningar.

Köttbranschen

Köttbranschen är den största i livsmedelsindustrin. Den svarar för en tredjedel av försäljningsvärdet, mer än en fjärdedel av sysselsättningen och drygt en femtedel av livsmedelsindustrins förädlingsvärde kommer från slakt, styckning och charkuteriverksamhet.

Efter tillkomsten av EG har dess internhandel med köttvaror ökat avsevärt. För närvarande passerar ungefär en femtedel av allt kött som produceras inom EG över nationsgränserna, en handel som i ökande utsträckning sker i form av slaktade djur, styckade och förädlade produkter. Gränshandeln med levande djur

minskar, varför konkurrensläget för den svenska köttsektorn bör analyseras på partihandelnivå, dvs efter slakt. Sveriges position som en marginell och avlägsen marknad kommer inte att fungera som naturligt skydd eftersom transportkostnaderna redan idag spelar en underordnad roll. Köttproduktionen i jordbruket kommer framdeles att bli mer avhängig utvecklingen i förädlingsindustrin än den tidigare varit.

Som en följd av ett ökat konkurrenstryck i EG kan de svenska köttpriserna (på partiprisnivå) förväntas sjunka, något som förvisso kommer att påverka köttkonsumtionen. Svensken äter idag ca 55 kilo kött per år, vilket ligger långt under EG-genomsnittet på 87 kilo. Inget EG-land konsumerar mindre kött än Sverige. Till och med Portugal konsumerar mer, ca 60 kilo. Den låga svenska konsumtionsnivån är med all sannolikhet en konsekvens av det nuvarande höga priset på kött. Eftersom den svenska konsumtionsstrukturen vad gäller fördelningen på olika köttvaror liknar den danska och holländska kan man förvänta sig en ökning av konsumtionen, kanske inte helt till den "mättnadsnivå" på ca 100 kilo per capita som idag gäller i de nordliga delarna av EG, men gapet är idag betydande (se tabell 3.2). Eftersom det finns stora skillnader mellan olika köttslag startar vi analysen med griskött som står för den största andelen i konsumtionen. Sedan följer nötkött och kött från andra djur.

Marknaden för griskött

Politiken

Olikt övriga jordbruksvaror har den gemensamma jordbrukspolitiken inte helt satt marknadskrafterna ur spel för griskött. De mest betydande regleringarna är exportsubventionerna, de variabla importavgifterna och ett interventionspris. Det sistnämnda har dock satts så lågt att det inte stimulerar till överskottsproduktion och i praktiken används inte heller interventionssystemet. Vidare tillåts internhandel mellan EG-länder endast med kött där grisarna slaktats i slakterier som uppfyller EG:s slakthusstandard.

Marknaden kan följaktligen karaktäriseras som en konkurrensetsatt marknad i en sluten ekonomi med möjligheter att hålla de kortsiktiga prisfluktuationerna inom ett visst intervall genom att

dier i produktionskedjan, dvs från kostnaderna för jordbrukets insatsvaror, över kostnaderna för smågrisar, slaktsvinsuppfödning, slakt, styckning, förädling, paketering till kostnader för transport.

En speciell svårighet i kostnadsanalyser uppstår när kostnaderna måste jämföras på internationell nivå eftersom priserna blir avhängiga växelkursen. För svensk grisköttsssektor tillkommer två svårigheter. Den första är att vi inte vet när Sverige inträder i EG. Den andra är att inträdet med all sannolikhet kommer att förändra många prisrelationer i den svenska ekonomin. En direkt kostnadsjämförelse kan därför bli missledande. Analysen av vår förståelse att pris- och kostnadskonkurrera baseras därför på strukturella faktorer.

Den viktigaste kostnadskomponenten i köttindustrin är inköpet av råmaterial. Svenska slakterier spenderade nästan 80 procent av sitt försäljningsvärde på inköp av råvaror och charkuteriledet ca 75 procent år 1989. Då utläggerna för inköp av energi, förpackningsmaterial och ingredienser inte svarade för mer än 5 procent, stod inköpen av råvaror från jordbrukarna (dvs av slaktsvin) för 75 respektive 70 procent av de totala kostnaderna.

Jordbrukarnas sk avräkningspriser för slaktsvin är för närvarande avsevärt högre i Sverige än i EG, något som delvis kan förklaras av de högre foderkostnaderna, vilka står för 70 till 80 procent av kostnaden för att producera ett slaktsvin. När Sverige går in i EG sjunker foderkostnaderna och följaktligen priset på svenska slaktsvin. Tar man dessutom hänsyn till den i ett europeiskt perspektiv tämligen goda strukturen i den svenska slaktsvinsuppfödningen, de välskötta företagen och det relativt fördelaktiga klimatet kan man förvänta sig att produktionskostnader och producentpriser för slaktsvin endast obetydligt kommer att överskrida de holländska noteringarna och då huvudsakligen på grund av högre kostnader i smågrisuppfödningen. Kostnadsskillnaden borde inte behöva bli större än 5 till 7 procent. Vidare kan miljölagstiftningen framdeles bli en betydande och växande kostnadspost, vilket i första hand torde drabba den starkt koncentrerade slaktsvinsproduktionen i nordvästra Europa, vilket åtminstone delvis kan eliminera denna regions nuvarande kostnadsfördelar gentemot Sverige.

Den kostnadsandel på 20 till 25 procent som emanerar ur svensk slakt- och charkuteriverksamhet uppvisar emellertid bety-

segment, varvid holländarna satsar på lågprissegmentet med export av färskt och fruset kött. Danskarna är specialiserade på förädlad kött i form av skinka och bacon. Även tyska korvfabrikanter kan bli besvärliga konkurrenter på den svenska hemmamarknaden.

Potentialen för svensk grisköttsexport kan förmodas vara maximalt av storleksordningen 50 000 till 60 000 ton per år, vilket är 20 procent av dagens svenska produktion och mindre än 2 procent av handeln inom EG. En sådan liten marknadsandel ger två möjliga exportstrategier. En är *passiv* där svenska exportörer tar vara på varje uppdykande exportmöjlighet i vilket EG-land som helst, vilket är möjligt inom lågprissegmentet. Den leder till låga priser och en slumpmässigt varierande export. Fördelen är de relativt låga marknadsföringskostnaderna.

Eftersom den möjliga exportvolymen är relativt liten kan en *aktiv* exportstrategi inriktas mot en regional eller produktinriktad nisch. Den strategin kräver emellertid avsevärda marknadsföringsansträngningar. En potentiell regional nisch kan vara östra Tyskland eftersom handelsstrukturen där ännu inte etablerats fullt ut. En annan kan vara Italien med dess snabbt stigande importefterfrågan.

Relativ konkurrensförmåga

Generellt sett kan tre möjliga konkurrensstrategier urskiljas: kostnadsledarskap, produktdifferentiering och nischproduktion. Mot den bakgrunden blir tre produkttegenskaper avgörande, nämligen priset (kostnadsledarskap), kvalitet (produktdifferentiering) och specificitet (nischproduktion). Överensstämmelsen mellan vald strategi och produkttegenskaper är ett nödvändigt, men inte tillräckligt, villkor för framgång. Till detta kommer krav på företagens distributionspolicy, skicklighet och förmåga att förhandla samt existerande möjligheter att etablera sig på en marknad, faktorer som blir speciellt viktiga i internationell handel.

Griskött är en heterogen produkt och föremål för internationell handel på vitt skilda förädlingsnivåer och hanteringsformer. Den svenska grisköttssektorns konkurrensförmåga blir starkt avhängig den valda produkttypen, eftersom konkurrenspositionen varierar med förädlingsnivå och hanteringsform. Hur som helst kommer konkurrensförmågan att starkt bero av kostnaderna i alla sta-

Situationen i det forna Östtyskland

Efter den tyska återföreningen år 1990 är det tidigare Östtyskland en fullt integrerad del av EG. Inte minst med tanke på det nära läget till Sverige är utvecklingen där värd en viss uppmärksamhet. Före återföreningen hade Östtyskland en självförsörjningsgrad vad gäller griskött på 110 procent trots den extremt höga grisköttskonsumtionen på 75 kilo per capita under 1980-talet. Det faktum att Östtyskland var en nettoexportör under många år missledde ekonomer och affärsmän till att förmoda att regionen skulle stå för ett betydande utbud av griskött som medlem i EG. Bedömningen styrktes av förväntningen om en avsevärd nedgång i konsumtionen som resultat av fallande inkomster och stigande grisköttspriser. Konsumtionen föll helt följdriktigt med 10 procent vid återföreningen och förväntas fortsätta falla en viss tid framöver. Regionen blev emellertid redan 1991 nettoimportör som följd av ett dramatiskt fall i grisköttsproduktionen. Det finns två förklaringar till produktionskollapsen. Den första ligger i produktionsstrukturen. Ca 88 procent av alla grisar producerades på socialistiska företag, dvs jordbrukskooperativ eller i statlig ägo, och vissa av dem uppnådde enorma storlekar. De flesta är nu nedlagda eller blir det mycket snart. En andra förklaring är det bedrövliga skicket på slakterier och charkuterier (80 procent av all slakt och köttförädling ägde rum i byggnader uppförda före år 1900 och dessutom dåligt underhållna). Vissa experter tror att det tar minst ett decennium innan det forna Östtyskland åter når 1980 års produktionsnivå. Det är än mer sannolikt att regionen förblir ett grisköttsimporterande område.

Konsekvenser för svensk grisköttssektor

Utvecklingen inom EG kännetecknas av en ökande intern handel, som dessutom är "dubbelsidig", dvs länderna importerar och exporterar samtidigt. Vi har följaktligen i Sverige att räkna med att EG-länderna försöker penetrera den svenska grisköttsmarknaden. Samtidigt öppnar givetvis EG-inträdet möjligheter för svensk köttexport.

De största, mest aggressiva och framgångsrika grisköttsexportörerna inom EG är Holland, Danmark och Belgien, där den svenska hemmamarknaden i första hand bör räkna med hård konkurrens från Danmark och Holland. De bearbetar emellertid olika

Handeln mätt i nettosiffror underskattar emellertid gränshandeln inom EG. Tabell 3.5 visar betydande skillnader inom grupperna nettoexportörer och nettoimportörer. Tyskland och Frankrike som år 1991 hörde till de tre största importländerna exporterade samtidigt stora volymer griskött. Medelhavsländerna är i stort sett enbart importörer, de två stora exportörerna Holland och Danmark i stort sett enbart exportörer medan länder som Belgien och Irland handlar i båda riktningarna.

TABELL 3.5 Export och import av griskött mellan EG:s medlemsländer år 1989

	B/L	DK	T	GR	S	F	IRL	I	H	P	UK
Export i 100 ton	456	845	180	0	4	209	45	36	1274	5	71
Import i 1000 ton	131	9	748	56	40	537	28	594	52	26	472
Export i % av import			24	0	10	39		6		19	15
Import i % av export	29	1					62		4		

Källa: Statistisches Jahrbuch für ELF, flera utgåvor.

Ett annat intressant drag är valet av handelspartner. Tyskland och Italien tar hälften av sin import från Holland medan England får hälften av sin från Danmark och Frankrike importerar en tredjedel av sitt griskött från vardera Belgien och Holland.

Historiska handelslänkar mellan England och Danmark från deras gemensamma period före och utanför EG kan ge en viss förklaring till dylika handelsmönster. En annan förklaring är att Holland och Danmark producerar griskött av olika kvalitet och pris. Sålunda kan man hävda att holländskt griskött är billigare än danskt, att danskt bacon av engelsmännen anses vara av överlägsen kvalitet, att danskarna huvudsakligen exporterar förädlad kött medan holländarna framför allt exporterar levande djur eller halva slaktade kroppar. De danska produkttegenskaperna synes passa de engelska preferenserna rörande högkvalitativ bacon bäst.

Konsumtionen

Som vi sett har Sverige en ur EG-perspektiv låg köttkonsumtion, speciellt om man tar hänsyn till att nordliga EG-länder har en högre konsumtion än medelhavsländerna. England och Sverige avviker. Medan Englands lägre nivå delvis kan förklaras med en lägre inkomstnivå, bör de höga köttpriserna i Sverige vara en bidragande faktor, även om olika mattraditioner och annat kan ha stor betydelse.

Eftersom man inte kan se några signifikanta förändringar i de nordliga EG-ländernas köttkonsumtion under det senaste decenniet kan man förmoda att den nått en viss mättnadsnivå. Konkurrensen på den nordeuropeiska marknaden kan därför förväntas bli hård. Denna marknad kommer dock att förbli den huvudsakliga konsumtionsmarknaden för griskött beroende på den höga befolkningstätheten och den relativt höga per capita-konsumtionen. I medelhavsländerna tillväxer däremot konsumtionen av kött, speciellt griskött, markant. Sydeuropa kan bilda en god exportpotential för nordeuropeiskt griskött. En dylik potential kan utnyttjas endast om billigt kött kan levereras eftersom konsumtionsökningen är ett resultat av ett lågt pris.

Produktionen och handeln

Största grisköttsproducenten i EG är Tyskland som står för 25 procent av produktionen, följt av Holland med 14 procent. Självförsörjningsgraden för griskött för EG i dess helhet har på grund av regleringarnas utformning inte ökat nämnvärt och ligger strax över 100 procent. Stora förändringar har däremot inträffat i de enskilda länderna. Tabell 3.4 indikerar att förskjutningarna i produktionen och den regionala fördelningen kan återföras på konkurrensförmågan i de olika EG-länderna, där holländarna är de stora vinnarna och tyskar, fransmän och italienare är förlorare.

TABELL 3.4 Graden av självförsörjning vad gäller griskött år 1979 och 1989 i nio EG-länder

	B/L	DK	T	F	IRL	I	H	UK	EG-9
SF 1979 ¹⁾	162	368	89	89	144	75	225	63	102
SF 1989 ¹⁾	172	351	85	85	117	68	271	68	103

¹⁾ Självförsörjningsgrad vad gäller griskött, procent

Källa: Statistisches Jahrbuch für ELF, flera utgåvor.

variera reglerna för handel med utanförstående länder. Som en följd av politiken ökade internhandeln med griskött inom EG avsevärt perioden 1970–90. Tabell 3.3 visar utvecklingen i internhandeln i procent av produktionen. Handeln mellan de nio medlemsländer som funnits med hela perioden 1976–89 ökade inte bara i absoluta tal, utan också från 16 till 30 procent av den totala produktionen.

TABELL 3.2 Köttkonsumtionen år 1988 i EG och Sverige

	Nötkött		Griskött		Höns, kyckling		Total köttkonsumtion
	a	b	a	b	a	b	a
Tyskland	24	25,3 %	62	65,3 %	11	11,6 %	95
Frankrike	30	30,0 %	38	38,0 %	19	19,0 %	100
Italien	27	34,2 %	30	38,0 %	19	24,1 %	79
Holland	19	22,4 %	47	55,3 %	17	20,0 %	85
Belgien/Luxemburg	22	23,9 %	47	51,1 %	17	18,5 %	92
England	22	30,1 %	25	34,2 %	19	26,0 %	73
Danmark	17	17,0 %	66	69,5 %	12	12,6 %	95
EG-12 ¹⁾	23	26,4 %	40	46,0 %	18	20,7 %	87
Sverige ²⁾	16	29,1 %	32	58,2 %	6	10,9 %	55

1) Källa: Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft (Bericht 1989)

2) Källa: Slakteriförbundets årsredovisning

a: Kg/capita

b: Procent av total köttkonsumtion

TABELL 3.3 Produktion och handel med griskött i nio EG-länder

År	Produktion i 1 000 ton	EG-handel i 1 000 ton	EG-handel i % av produktionen
1989	11 045	3 100	28
1981	10 103	2 303	23
1976	8 575	1 353	16

Källa: Statistisches Jahrbuch für ELF, flera utgåvor.

dande skillnader gentemot andra länder. Den svenska industristatistiken anger förädlingsvärdet (kostnader plus vinst) för svenska slakterier till 19 procent av försäljningsvärdet och för charkuteriverksamheten till 23,4 procent. Motsvarande tal för Tyskland är 8,3 respektive 21,3 procent. Slakteriledets högre kostnadsandel i Sverige kräver därför en mer detaljerad analys.

Kostnaden för att insamla slaktsvin från gårdarna betingas främst av den regionala tätheten och koncentrationen i produktionen, direkt via transportkostnaderna och indirekt via slakteriets kapacitet. Den senare kan bli av stor betydelse framdeles när maximala transportavstånd för levande djur (av hälsoskäl) blir verklighet. I EG diskuteras ett maximalt avstånd på 20 mil. Politiskt starka grupper strävar att begränsa det till 10 mil.

En halvering av insamlingskostnaderna kan uppnås om 20-30 djur, istället för dagens genomsnitt på 3-5 djur, kan levereras i en omgång och minimala kostnader uppnås vid samtidig leverans av 50 slaktsvin eller fler. Den svenska besättningsstrukturen indikerar att Sverige härvidlag besitter en viss kostnadsfördel framför Tyskland och Danmark. Kostnadsskillnader beroende av täthet och besättningsstorlek reflekteras tämligen bra i de svenska slakteriernas egna kostnadskalkyler, där t ex Norrlands slakteriförening år 1986 uppvisade transportkostnader på 36,9 öre per kilo griskött för intransport, medan Kristianstad-Blekinge slakteriförening endast hade 17,5 öre (Slakteriförbundets årsredovisning).

Slaktkostnaderna varierar betydligt mellan länder och företag och de betingas främst av skalfördelar, skillnader i kapacitetsutnyttjande, skillnader i lagstiftning och i hygieniska krav samt av skillnader i effektivitet.

En jämförelse av slakthuskapaciteten i Sverige med de nord-europeiska konkurrenterna visar på betydande svenska kostnadsnackdelar. Medan den genomsnittliga svenska bondekooperativa slakthuskapaciteten ligger under 20 000 ton per år uppvisar Holland nära den dubbla och Danmark 45 000 ton per år. Endast Tyskland har en genomsnittligt lägre kapacitet med 10 300 ton per år.

Genomsnittskapaciteten kan emellertid vara missvisande av rent statistiska skäl (vissa länder inkluderar slakteributiker medan andra endast tar med större slakterier) och är endast en första indikator. Andelen slaktsvin slaktade i större anläggningar ger en tydligare bild. I Holland slaktades 46 procent av alla djur i an-

läggningar med en kapacitet på 40 000 ton eller mer per år. Motsvarande siffror är i Tyskland 21 och i Frankrike 22 procent medan Sverige inte har något slakteri över huvud taget i denna storleksklass. Det kan vidare noteras att de fyra största slakterierna i Holland, vilka också är de stora exportörerna, slaktar fler än en miljon svin per år. Danmark har ett slakteri med kapacitet för fler än 2 miljoner svin. De tyska siffrorna underskattar Tysklands konkurrensposition eftersom huvuddelen av grisköttsexporten kommer från Nordtyskland, där t ex i Schleswig-Holstein/Hamburg-området finns 9 slakterier med en kapacitet mellan 20 000 och 56 000 ton per år och som tillsammans står för 67 procent av totala slakten.

Om vi utgår från slaktkostnader beräknade av Hülsemeyer (1989) och Kern (1991) borde svenska slakterier av storleksskal överskrida de holländska kostnaderna med ca 50 procent. Data från svenska slakteriförbundet visar att det är värre än så. Kostnaderna är mer än dubbelt så höga som i Holland.

En jämförelse av kostnadsstrukturen i några större slakterier visar att svenska företag spenderar en betydligt högre andel av omsättningen på arbetslöner än tyska och ett holländskt (Encebe) företag. Detta är uppenbart inte ett resultat av högre svenska löner, eftersom de faktiskt är lägre, utan kan endast förklaras med att svenska företag har fler anställda och därmed har en anmärkningsvärt låg arbetsproduktivitet. Den är i sin tur inte orsakad av en låg teknisk standard, eftersom kapitalutrustningen mätt med avskrivningstalen ligger på jämförbar nivå.

Summerar vi diskussionen kan vi dra vissa slutsatser beträffande den svenska grisköttssektorns möjligheter att framgångsrikt fullfölja en kostnadsledd strategi. Slakteriverksamheten i sig tycks inte vara konkurrenskraftig med slaktkostnader mer än dubbelt så höga som potentiella konkurrenters. Orsaken är de små anläggningarna och den låga arbetsproduktiviteten, vilket ger en merkostnad på ca 60 kronor per gris, vilket omsatt i partiled ger ett partipris som är 5 à 6 procent högre. Dessutom finns en kostnadsnackdel i primärproduktionen. För att bibehålla nuvarande produktionsvolym krävs ett merpris på 5-7 procent jämfört med Holland. Ett sammanlagt merpris på 10 procent kommer med all sannolikhet att förhindra en framgångsrik exportstrategi i det billiga marknadssegmentet. Det kommer till och med att leda till

svårigheter att behålla nuvarande marknadsandel på den svenska hemmamarknaden eftersom transportkostnaden från Holland till Sverige inte uppväger skillnaden i slaktkostnad.

Slutsatser

EG:s grisköttsmarknad präglas av en ökad internationell intra-EG-handel med en svagt ökande total marknadsvolym, något som kommer att öka konkurrenstrycket. De politiska ingrepp som görs eliminerar inte detta konkurrenstryck. Marknaden delas alltmer upp i två skilda segment – en lågprisdela där holländska producenter dominerar och en högkvalitetsdel där danska exportörer dominerar.

Den svenska positionen i lågprissegmentet synes svag speciellt med hänsyn till den låga produktiviteten i slaktsektorn, något som gör exportutsikterna i detta segment tämligen dystra. Även om hemmakonsumtionen av griskött kommer att öka på grund av de lägre konsumentpriserna kan det bli svårt för grisköttsproducenterna att hålla ställningarna på den svenska marknaden.

Sverige besitter en något bättre konkurrensposition i högkvalitetssegmentet, där den allmänt positiva bilden av Sverige och det fördelaktiga geografiska läget ger möjligheter att finna marknadsnischer. Framför allt Tyskland och Italien kan erbjuda exportmöjligheter. Noggrann analys bör emellertid föregå de kostsamma investeringar som blir nödvändiga för att etablera sig på dessa marknader. I övrigt finns givetvis möjligheter att framgångsrikt utnyttja små och mycket speciella nischer för smärre förädlade varor.

Marknaden för nötkött

Politik

EG:s nötköttsmarknad är starkt påverkad av politiska beslut med instrument liknande dem på grisköttsmarknaden dvs ett interventionssystem, variabla importavgifter och exportbidrag kompletterade med direkta kontantbidrag i vissa fall och med importkvoter i speciella situationer. Skillnaden mot grisköttet är att instrumenten använts på ett sätt som stimulerat produktionen till en nivå

klart över självförsörjning. Med reformen i maj 1992 skall prisstödet delvis och stegvis ersättas av ett regionaliserat direktstödsystem. Det är svårt att sia om den nya politiken verkligen kommer att sänka produktionen.

Konsumtion och produktion

Nötköttet är i samtliga EG-länder mer eller mindre strikt kopplat till mjölkproduktionen. Specialiserad köttproduktion med dikor förekommer i större utsträckning bara i Frankrike och i mindre utsträckning i England och Irland. Följaktligen steg produktionen kraftigt under 70-talet parallellt med mjölkproduktionens hastiga expansion och stagnerade i samband med det mjölkkvoterings-system som infördes år 1984. Den produktionstillväxt man fortfarande kan notera i Holland, Belgien och Tyskland kan hänföras till substitutionen av kalvkött för annat nötkött och den ökade tillgång på betesmark som friställts i mjölkproduktionen.

Under 70-talet ökade konsumtionen av nötkött något, men föll tillbaka under 80-talet i de viktigaste konsumtionsländerna. Följden av den skilda utvecklingen i produktionen och konsumtionen blev att självförsörjningsgraden ökade i de flesta EG-länderna. Konsumtionsnivån varierar kraftigt mellan länderna där Frankrike med 35 kilo per capita och Italien med 28 ligger över EG-genomsnittet. Lägsta konsumtionen finner vi i Danmark och i Holland med 16–18 och i Portugal med 11–12 kilo per capita.

Konsumtionsmönstret inom EG varierar inte bara med hänsyn till kvantiteten utan också med kvaliteten, något som orsakar avsevärda prisskillnader på nötdjurens olika kroppsdelar. Prisrelationen mellan oxfilé och lågkvalitativt (framdels-) kött är i Frankrike 3:1 medan den i Tyskland, Holland och England endast är 2:1. Sådana skillnader är utmärkta argument för och incitament till handel med kött mellan EG-länderna.

Handel

Samtliga EG-länder importerar och exporterar nötkött, vilket har lett till att en fjärdedel av den totala produktionen är föremål för handel och säljs utanför de nationella gränserna. Spegelbilden är att en femtedel av det kött som konsumeras kommer från ett annat land än där konsumtionen äger rum. Medelhavsländerna är de största nettoimportörerna (Spanien undantaget) och Italien,

Frankrike och Tyskland importerar de största volymerna. De två sistnämnda har samtidigt en överskottsproduktion på 14 respektive 20 procent, vilket betyder att de är de två största nötköttsexportörerna. Klart exportorienterade är också Belgien, Holland, Irland och Spanien. Alla dessa länder (med undantag för Irland) ser nötköttet som en biprodukt till mjölkproduktionen med en ganska låg, och inte speciellt kvalitetsinriktad, nötköttskonsumtion.

Sveriges konkurrensförmåga

Eftersom Sveriges nötköttsproduktion består av kalvar från mjölkproducerande kor är köttet, liksom i Tyskland och Holland, av lägre kvalitet än i specialiserad köttuppfödning. Dessutom är foderkostnaderna höga då uppfödningen baseras på spannmål och ensilage och företagsstrukturen inte tillåter utnyttjandet av rejäla skalfördelar. Till nackdelarna läggs den ineffektiva slaktverksamheten. Nackdelarna motverkas inte heller av ett effektivt utnyttjande av djurets biprodukter som hudar, talg, klövar, horn m m, den "femte fjärdedelen" som framgår av tabell 3.6. Möjligheterna att effektivt kommersialisera dessa biprodukter kan lätt förändras om man uppnår tillräckligt god kvalitet.

TABELL 3.6 Kostnad i nötslakt i vissa EG-länder och värdet av den "femte fjärdedelen"¹⁾

<i>Land</i>	<i>Slaktkostnad</i>	<i>Värdet av "femte fjärdedelen"</i> ²⁾	<i>Skillnad</i>
	ECU/100 kg	ECU/100 kg	
Irland	25,24	12,21	13,03
Danmark	34,18	22,27	11,91
Frankrike	23	17	6
Tyskland	23,2	12,1	11,10
Spanien	24,66	17,64	7,02
Italien	21	17	4

1) Hudar, talg, horn, klövar etc.

2) Värdet varierar delvis på grund av olika mätperioder.

Källa: U.E.C.B.V., Bryssel

Det ser följaktligen inte ut som om Sverige har konkurrensfördelar så länge som nötköttet betraktas som en biprodukt i mjölkproduktionen. Sverige har dock en oerhörd markresurs som kan utnyttjas till specialiserad köttproduktion med dikor för att tillfredsställa en växande efterfrågan på en relativt hög prisnivå, något som kan motverka de höga slaktkostnaderna i de små slakterierna.

Marknaden för övrigt kött

Under rubriken sorterar främst kött från höns och kyckling, speciellt broilers. Broilerproduktionen är tämligen standardiserad och drivs mest kostnadseffektivt i stor fabriksmässig skala. Den europeiska marknaden präglas följaktligen av ett fåtal mycket stora företag, där t ex två tredjedelar av den engelska broilerproduktionen emanerar ur ett enda företag. Icke desto mindre karaktäriseras marknaden av stark konkurrens mellan dessa stora företag, vilka alla besitter egna slakterier, marknadsföringsenheter och distributionssystem. Eftersom konkurrensen främst är prisorienterad är det kostnadseffektiviteten som avgör konkurrensförmågan.

Produktionskostnaden består huvudsakligen av kostnaden för fodret, vilket ger närhet till importhamn en viss konkurrensfördel. Miljöproblemen i de ofta tätbefolkade områdena reducerar emellertid i ökande grad dessa lokaliseringfördelar. Vi kan med andra ord förvänta oss en omlokalisering och en större regional spridning av produktionen inom en nära framtid.

Nyckelfaktorn till marknadsframgång är tillgången till ett väl fungerande marknadsförings- och distributionssystem. Då de relativt små svenska broilerproducenterna inte besitter sådana blir det utomordentligt svårt att etablera sig på marknaden, även om Sverige i övrigt har gynnsamma produktionsvillkor i form av gles bebyggelse i närheten av goda importhamnar/städer. De svenska producenterna kan alltså vara tvungna att acceptera att danska och holländska broilerföretag etablerar sig i Sverige. I så fall försöker de med all sannolikhet att bygga upp egna produktionsanläggningar i Sverige med kapacitet tillräcklig att omfatta export till andra EG-länder.

Mejeribranschen

Politiken

Den svenska mjölksektorn har varit starkt avskärmd från utländsk och inhemsk konkurrens. Även EG:s mjölkpolitik avskärmar starkt från utländsk konkurrens med de gängse instrumenten variabla importavgifter, exportbidrag, interventionspriser på smör, ost och mjölkpulver och sedan 1984 produktionskvoter. Till skillnad från den svenska politiken begränsar EG:s politik inte den interna konkurrensen annat än marginellt. Följden har blivit en stor överskottsproduktion av mjölkprodukter i EG och en mycket hård konkurrens om konsumentens gunst. Styrkan i konkurrensen visas av att de företag som specialiserat sig på mjölkprodukter som de säljer på ordinarie kundmarknader har haft något lägre vinstuttag än företag som producerar "interventionsprodukter" (smör, ost, mjölkpulver). Detta har ändrat sig något under de tre senaste åren eftersom EG har begränsat interventionsköpen och gjort interventionsproduktionen mindre lönsam.

Mjölksektorns nuvarande status

Svenska mjölkbönder är små i ett EG-perspektiv. År 1989 fanns endast 13,2 procent av mjölkorna i besättningar större än 50 kor. En liknande situation finner vi i Frankrike (15,3) och i Tyskland (12,8), medan Danmark har 38,2, Holland 56,0 och England 80,5 procent. Å andra sidan är den svenska avkastningen per ko den näst högsta, 6 100 kilo per år. Endast Danmark ligger högre med 6 200 kilo per ko och år.

Konsumtionen

Konsumtionen av mjölkprodukter ökar inom EG sedan fem år med ca 1,5 procent per år, men det är stora skillnader mellan produktgrupper och mellan länder. Konsumtionen av flytande mjölk-

produkter är högst i Irland och Danmark medan England med Italien och Belgien har en lägre nivå.

Tre länder – Tyskland, Frankrike och England – står för 75 procent av smörkonsumtionen, återspeglade Nordeuropas väsentligt högre per capita-konsumtion jämfört med Sydeuropa. Smörkonsumtionen sjunker dock trendmässigt i EG, en trend som torde bestå med tanke på det ökande intresset för hälsosam kost i Nordeuropa.

Ostkonsumtionen har däremot ökat kraftigt med 2,7 procent per år perioden 1983–90 i EG, en trend som gäller i alla EG-länder, även om konsumtionsnivån varierar från som mest 22,5 kilo per capita och år (i Frankrike och Grekland) till 6 kilo (i Spanien, Irland och Portugal).

Industristruktur

Mejeriindustrin har koncentrerats kraftigt under de senaste 15 åren och processen tycks fortgå. 1976 fanns i EG-9 närmare 8 000 mejeriföretag, vilket sjunkit till strax över 5 000 år 1988 (se tabell 3.7), en nedgång med 35 procent. När kvoteringsystemet infördes 1984, reducerades mjölkproduktionen, vilket satte en stark strukturpress på mejeriindustrin. Överkapaciteten ledde till en intensiv fusionsverksamhet. Även om Sverige inte erfarit samma nedgång i mjölkleveranserna har en motsvarande koncentration ägt rum även här, dock till stor del före 1980, varför svensk mejeriindustri är bättre rustad än EG:s med avseende på antalet mejeriföretag.

Enligt tabell 3.7 har den genomsnittliga inleveransen av mjölk till mejeri ökat i alla europeiska länder under perioden 1976–88, där EG-genomsnittet ökat med 81 procent till 20 000 ton, vilket är långt under det svenska genomsnittet samma år på ca 134 000 ton. Endast Holland har högre med mer än 300 000 ton.

I en internationell jämförelse blir den ojämna storleksfördelningen av mejeriföretagen av intresse. Sverige har, enligt tabell 3.8, tillsammans med Holland och Danmark den högsta koncentrationen till stora företag. Ur internationell synpunkt blir den absoluta koncentrationen viktigare än den relativa, men även då befinner sig Sveriges största mejeriföretag – Arla – i en god position.

TABELL 3.7 Antalet mejeriföretag och genomsnittlig årlig invägning av mjölk i EG och Sverige

Land	Antal mejeriföretag		Genomsnittlig invägning per mejeriföretag, 1 000 ton	
	1976	1988	1976	1988
Sverige	35	22	88,8	134,2
Tyskland	682	408	29,4	53,1
Frankrike	1 762	1 143	12,2	21,4
Italien	3 935	2 625	1,7	3,2
Holland	68	33	148,3	334,0
Belgien	79	77	35,3	39,8
Luxemburg	2	na	119,5	na
England	941	653	14,7	22,7
Irland	82	84	44,0	61,9
Danmark	293	65	16,5	69,8
EG-9	7 844	5 088 ¹⁾	10,7	19,4

1) Exklusive Luxemburg

Källor: SEM; EEC Ag. Stats; EEC Month. Stats; EEC Comm; MMB; National Statistics.

TABELL 3.8 Koncentrationsgraden i EG:s och Sveriges mejeriindustri (år 1988)

	<i>Inlevererad mjölk hos de fem största mejeriföretagen</i>					
	Andel i procent				Miljoner ton	
	Största	Två största	Tre största	Fem största	Största	Fem största
Tyskland	2,2	4,4	6,7	10,4	0,5	2,3
Frankrike	9,8	19,4	28,4	38,1	2,4	9,3
Belgien	8,8	16,8	23,3	32,3	0,3	1,0
Holland	20,4	39,0	57,1	72,3	2,3	8,0
Danmark	57,3	68,7	78,1	82,7	2,6	3,8
Irland	12,3	22,0	31,2	48,0	0,6	2,5
England	24,8	39,4	51,6	68,9	3,7	10,2
Sverige	58,4	66,5	70,8	78,2	1,7	2,3

Källor: EG-kommissionen, 1990 – ZMP-Bilanz Milch – egna beräkningar.

Konkurrenssituationen

Konkurrenssituationen inom EG varierar mellan produkter varför den följande diskussionen förs produktvis.

Marknaden för *dryckesmjölk* domineras av regional konkurrens och eftersom de av konsumenten betraktas som tämligen homogena produkter och dessutom utgör en liten marknad ligger konkurrensen främst på partihandelspriset och på service och leveransvillkor. Eventuella prisskillnader i partiled överförs sällan till konsumentledet. Transportkostnaderna begränsar området för de olika leverantörerna. Det enda segment där viss interregional, dock nästan ingen internationell, konkurrens kan noteras, är marknaden för ultrauppvärmd mjölk (UHT-mjölk). Följaktligen skulle svensk mejeriindustri kunna betrakta hemmamarknaden för flytande mjölkprodukter som sin egen domän, med visst undantag för gränsregioner typ Malmö och Helsingborg. Samtidigt ger denna marknad inga betydande exportmöjligheter för svensk mjölk.

Smör betraktas i de flesta EG-länder som en homogen produkt, även om en smärre produktdifferentiering förekommer med danskt och irländskt smör som givits image av hög kvalitet med ett åtföljande högre pris. Den högre kvaliteten baseras på bilden av en "naturligt producerad" mjölk, något som också skulle kunna bli en svensk nisch utnyttjande ryktet att svenskt jordbruk är miljövänligt, naturligt, hälsoinriktat och värnar om djurens hälsa. Sammantaget är EG:s smörmarknad inte speciellt konkurrensutsatt eftersom interventionssystemet erbjuder en säker avsättning.

Marknaden för *yoghurt m m* i EG karaktäriseras av en uppdelning i två segment. Medan lågprissegmentet kännetecknas av hård priskonkurrens domineras högprissegmentet av varumärken. I det förra är konsumenterna mycket priskänsliga och uppvisar ringa varumärkeslojalitet. Det segmentet utnyttjas ofta av de stora producenterna för att "dumpa ut" tillfälliga överskott vid sidan av deras huvudsakliga marknadsområden. I allmänhet är det emellertid endast de regionala producenterna som kan producera stora kvantiteter till låga kostnader.

Högprissegmentet vänder sig till kvalitetsmedvetna konsumenter där bilden, vid sidan av produkternas inbyggda kvalitet, byggs under med marknadsföring varvid produktens nyhetsvärde spelar en viktig roll. Segmentet utnyttjas därför främst av in-

ternationellt konkurrerande multinationella företag som kan mobilisera de stora resurser som krävs för produktutveckling och marknadsföring, även om det också finns en del medelstora starkt specialiserade företag.

Man kan förvänta sig att företagen i högprissegmentet kommer att försöka penetrera den svenska marknaden efter ett svenskt EG-inträde. De kan erbjuda ett mycket bredare produktsortiment än som idag finns i Sverige. Samtidigt har svensk mejeriindustri sannolikt en exportmöjlighet om den utnyttjar sin innovationspotential i kombination med en adekvat marknadsföringsstrategi, där bilden av Sverige som en hälsoorienterad nation torde vara speciellt fördelaktigt att utnyttja. Lågprissegmentet är mindre lovande för svenskt vidkommande då den förutsätter låga produktions- och transportkostnader.

Handeln med *ost* har vuxit kraftigt under senare år, såväl inom EG som mellan EG och resten av världen. I tabell 3.9 ser vi att EG-ländernas samlade export ökat med i genomsnitt 2,0 procent, dock med stora skillnader mellan länderna, där speciellt EG:s nya medlemmar (med undantag för Portugal) och de mindre ostproducenterna kunnat expandera sina exportvolymmer.

TABELL 3.9 EG-ländernas ostexport, 1 000 ton

	1985 1 000 ton	1990 1 000 ton	Årlig förändring i procent
Belgien/Luxemburg	44,0	70,9	+10,0
Danmark	213,5	235,0	+1,9
Tyskland	287,8	317,9	+2,0
Grekland	4,8	10,4	+16,7
Spanien	0,6	9,2	+72,6
Frankrike	284,2	341,4	+2,0
Irland	65,0	69,8	+1,4
Italien	49,6	77,2	+9,3
Holland	355,7	437,0	+4,2
Portugal	4,3	1,8	-16,0
England	30,6	40,4	+57,0
EG-12	1 340,2	1 611,3	+3,8
Export till länder utanför EG	408,5	451,9	+2,0

Källor: ZMP, National Statistic, EUROSTAT.

Konkurrenssituationen i osthandeln karaktäriseras av att Tyskland, Frankrike och Italien domineras av importkonkurrens från Holland, medan andra länder liksom Sverige har en mer jämn fördelning av importländer. Man bör också ta i beaktande att antalet ostar i EG-handeln är enormt, att industrin introducerat nya produkter som mjukost, lågfettost, smaksatt och riven ost under de senaste fem åren och att produkterna är under starkt konkurrens-tryck i såväl hög- som lågprissegmentet.

Eftersom det inte går någon skarp gräns mellan de två segmenten är konkurrensen såväl pris- som kvalitetsorienterad. Vidare är konsumentens preferenser ofta förknippade med ostens nationella eller regionala ursprung, vilket givit ett betydligt rikhaltigare ostutbud i de europeiska butikerna än i Sverige. Ett av nyckelproblemen vid etablering på ostmarknaden är handelns hårda konkurrens i lågprissegmentet. En etablering underlättas därför starkt om en importör kan underskrida gällande priser. Å andra sidan blir dyrbara och samordnade insatser mellan tillverkare och detaljister nödvändiga om konsumenterna skall övertalas att förändra sin konsumtion i riktning mot högkvalitetsost.

Man kan nu dra ett antal slutsatser. Den första är att konsumentbeteendet i EG har drivit fram en strikt internationellt inriktad ostindustri som ständigt söker nya marknader, inte minst kommer den att försöka öka sin marknadsandel i Sverige efter ett EG-inträde. Den kommer sannolikt att lyckas bra med tanke på den höga kvaliteten och det breda produktsortimentet. Därav följer att Sverige kommer att förlora en ansenlig marknadsandel. Eftersom efterfrågan på ost är tämligen priselastisk och EG:s prisnivå ligger betydligt under den svenska kan dock en ökad svensk ostkonsumtion delvis kompensera för den förlorade marknadsandelen.

De svenska exportmöjligheterna för den svenska osten måste bedömas pessimistiskt då den inte har någon välkänd positiv image, inte heller har en högre kvalitet än genomsnittet och uppvisar begränsad produktvariation. Icke desto mindre finns ett fåtal små nischer som kan täckas med framgångsrik svensk export. Dit hör Nordtyskland och Danmark, liksom norra och nordostliga delarna av det forna Östtyskland vad gäller lågprisost.

Kostnadsjämförelse

I högprissegmenten bestäms marknadsandelen främst av faktorer som produktkvalitet, produktvariation, innovationsförmåga och effektivitet i marknadsföringen. På lång sikt är god lönsamhet en nödvändighet för att överleva i hård konkurrens. Om ett företag eller en nationell bransch inte besitter en överlägsen produkt som tillåter självständig prissättning kan marknadspositionen bara behållas om kostnadsnivån åtminstone inte ligger över den hos konkurrenterna. Kostnadsjämförelser ger därför vägledning vid en bedömning av den långsiktiga konkurrensförmågan. I lågprissegmentet blir det minimipris ett företag kan erbjuda avgörande. Liksom tidigare koncentrerar vi oss på indirekt information som företagsstorlek, kostnadsstruktur etc, i stället för de mer problematiska direkta kostnadsjämförelserna.

Utgifterna för den av bönderna levererade *råvaran*, mjölken, svarar för 70–90 procent av totalkostnaderna i mejeriindustrin, dvs är den avgjort största kostnadsposten. En jämförelse av böndernas avräkningspriser för mjölk kan emellertid vara problematisk med tanke på skillnader i mejeriindustrins struktur mellan olika länder. Existensen av en stor kooperativ sektor i kombination med ett kvoteringsystem antyder att avräkningspriserna till bönderna innehåller ett element av vinstöverföring som ersättning för böndernas investeringar i sin förädlingsindustri. Avräkningspriserna avspeglar då inte marginalkostnaderna i mjölkproduktionen. Icke desto mindre är de att betrakta som en första kostnadsindikator och de framgår av tabell 3.10.

Vi ser att svenska mjölkbönder får högre mjölkpriser än i samtliga EG-länder. Korrigerar man för skillnaden i fetthalt krymper dock prisgapet något.

Kostnaderna för att insamla produktmjölken betingas främst av den arealmässiga mjölktätheten, besättningsstorlekarna och insamlingsintervallen. I detta avseende tvingas svenska mejerier dras med något högre kostnader än de i Danmark, Holland och England, vilket är speciellt tydligt i de marginella produktionsområdena.

Förädlings-(process)kostnaderna i svensk livsmedelsindustri tycks avsevärt högre än i jämförbara företag i Holland, Tyskland och Danmark. Förädlingskostnaderna i de senare utgör 11–15 pro-

TABELL 3.10 Producentpriser på mjölk¹⁾ (exkl moms), genomsnitt för perioden 1988–1990 i Sverige och EG

	SEK/100 kg	Index, Sverige = 100
Tyskland	226	73
Frankrike	191	62
Italien	270	87
Holland	220	71
Belgien	198	64
England	182	59
Irland	190	62
Danmark	237	77
Spanien	220	71
Sverige	309	100

¹⁾ 3,7 procents fetthalt i EG-länderna och 4,1 procent i Sverige.

Källor: Eurostat och svensk mejeristatistik.

cent av de totala kostnaderna, medan Arla har en andel på 30 procent och Skånemejerier, Norrmejerier och Värmlandsmejerier uppvisar andelar på ca 20 procent. I tabell 3.11 visas en internationell jämförelse av förädlingskostnadens andel av de totala mejerikostnaderna och förädlad mjölkvolym per arbetsenhet.

TABELL 3.11 Förädlingskostnadernas andel av de totala kostnaderna och mängden förädlad mjölk per anställd hos mejeriföretag av jämförbar storlek i Europa

	Tyskland	Danmark	Sverige	Frankrike	Holland
Förädlingskostnader (arbete, kapital, övrigt) i % av tot kostn	10–14	14–16	18–30	10–24	*
Volym mjölk förädlad per anställd (i ton)	437–1193	520–764	225–552	*	555–1 922

Källor: Årsredovisningar för ledande mejeriföretag och egna beräkningar.

*Data saknas.

Speciellt anmärkningsvärd är den stora skillnad i arbetskostnad som inte kan förklaras av högre timlön i Sverige och som blir ännu tydligare om man studerar de absoluta värdena. Medan Arla förädlar ca 330 ton per anställd förädlar de övriga ländernas ledande mejeriföretag mellan 450-552 ton och de större företagen i nordliga EG-länder långt över 500 ton per anställd.

Troliga effekter av ett EG-medlemskap

Som EG-medlem måste Sverige återinföra ett kvoteringsystem på mjölk och då enligt de regler som gäller i gemenskapen. Man kan förvänta sig att mjölkproduktionen efter en övergångsperiod, som blir föremål för förhandlingar, måste reduceras. Det forna Östtyskland som är det senaste exemplet på inträdet i EG tvingades minska mjölkleveransen med ca 9 procent.

Sveriges politik för mjölk har varit att främst förse den inhemska marknaden med varor. Endast 9 procent av det totala mjölkutbudet var föremål för export år 1989. Motsvarande andel för EG var 16 procent. Koncentrationen på hemmamarknaden och frånavaror av en internationell exportstrategi har lett till att vi saknar erfarenhet av marknadsföring på exportsidan, något som understrykes av det faktum att våra exportvaror främst består av standardprodukterna smör och mjölkpulver, vilka mer eller mindre "lämpats" över gränsen i tider av överskott och med hjälp av subventioner.

Den höga svenska konsumtionen av mjölkprodukter kommer att attrahera de europeiska konkurrenterna, vilket förstärks och underlättas av den nu pågående liberaliseringen av den svenska mjölknäringen i kombination med ett framtida EG-inträde. Vidare kommer under ett övergångsskede de inledningsvis höga svenska priserna att leda till högre import tills priserna sjunker till en nivå där importen bromsas upp.

Ökat internationellt konkurrenstryck och reducerad mjölkproduktion kommer att skapa överskottskapacitet i produktionen som sätter press på förädlingsmarginalerna. En av huvuduppgifterna för den svenska mejeriindustrin blir att behålla och skydda den svenska hemmamarknaden. Det blir viktigt främst med tanke på industrins ofördelaktiga lokalisering i ett Europa-perspektiv

och därmed svaga exportpotential, en potential som knappast ens skulle kunna utnyttjas med tanke på den förväntade reduktionen i produktionsvolymen (jämför kapitel fyra).

Det kan bli nödvändigt för de svenska mjölkkooperativen att fortsätta ett intimt samarbete för att söka samordna produktionen från de olika leveransområdena och marknadsföringen av slutprodukterna. I sådana fall tvingas Kooperationen fortsätta den historiska fusionsverksamheten med återstående mejeriföreningar. Arla blir det ledande företaget i fusionsprocessen eftersom det är störst. Arla har idag en marknadsandel på 60 procent. Icke desto mindre kan ett antal smärre mejerier också tänkas fusionera där det är lämpligt av geografiska och logistiska skäl. I jämförelse med sina potentiella europeiska konkurrenter är Arla i en mycket stark position med avseende på storleken.

Övrig förädlingsindustri

Spannmålssektorn

Den industri som transporterar och förädlar spannmål är liten mätt i sysselsättning och förädlingsvärde och bidrar marginellt till prisbildningen på livsmedel, varför dess konkurrenskraft i ett europeiskt perspektiv är av underordnad betydelse för svensk ekonomi och svenska konsumenter. Icke desto mindre är spannmål den viktigaste produkten och insatsvaran i själva jordbruket och av avgörande betydelse för dess framtida utveckling.

Den internationella *handeln* med spannmål mellan EG-länderna och mellan dem och den övriga världen hanteras av ett litet antal mycket stora spannmålshandlare aktiva på global nivå såsom Cargill, Toepfer m fl. De besitter en mångårig erfarenhet av kommersiell handel och har successivt byggt upp starka handelsrelationer och det torde vara osannolikt att nybildade och då relativt små företag framgångsrikt skulle kunna konkurrera med dem på de internationella marknaderna. Att Sverige hittills kunnat bedriva export med spannmål oberoende av dessa företag skall inte tol-

kas som att vi är konkurrenskraftiga på en gemensam EG-marknad, eftersom vår export mest varit att betrakta som ren "dumping". Mer sannolikt är att vår framtida internationella spannmålshandel kommer att tas över av de internationella giganterna.

Å andra sidan hävdas att EG:s förändrade spannmålspolitik kommer att leda till en intern handel inom EG baserad på mindre kvantiteter per kontrakt, vilket skulle förstärka de regionala spannmålshandlarnas relativa konkurrenssituation. De svenska spannmålshandlarna kan förmodligen med sina redan existerande anläggningar förväntas behålla dominansen på den svenska hemmamarknaden, eftersom de stora internationella spannmålshandlarna inte ens i USA engagerar sig nämnvärt i flödet av spannmål fram till exporthamnarna. De visar även i de europeiska länderna en viss återhållsamhet att engagera sig i regioner med redan existerande och väl fungerande privat eller kooperativ spannmålshandel, något som inte baseras på social finkänslighet utan snarare är tecken på bristande konkurrensförmåga i handel på denna nivå. Inte minst beror det på att de kooperativa företagen handlar med jordbrukarna inom ett mycket bredare sortiment än just spannmål, såväl vad gäller produkter som insatsvaror.

Spannmål är inte enbart föremål för handel. Den skall också förädlas, t ex till mjöl i *kvarnindustrin*, en industri som lider under den stagnerande marknadens alla problem. Den arbetar med känd och utbredd teknologi som inte tillåter nämnvärda kostnadsrationaliseringar och kostnadskurvorna är flata över stora intervaller. Den kostnadsminimerande teknologin uppnås redan vid en produktionsnivå på ca 150 000 ton spannmål, en kvantitet som betjänar ca 1,5 miljoner människor. Stegras kapaciteten sjunker inte förmalningskostnaden, men distributionskostnaderna stiger avsevärt. Av denna anledning kan man inte förvänta sig en utbredd internationell handel med mjöl. Å andra sidan är kostnadsnackdelarna hos de mindre kvarnarna inte så stora att de drar sig ur konkurrensen och resultatet blir en tämligen hård konkurrens som främst tar sig uttryck i olika slags mjölblandningar och graden av servicenivå vid leverans till bagerier och handel. Följden av denna distributions- och kundinriktade konkurrens har blivit att kvarnindustrin grupperats runt de större europeiska konsumtionsorterna, vilket innebär att svensk kvarnindustri torde förbli i Sverige. Eftersom den svenska kvarnindustrins marginaler

är väsentligt högre än de i EG kan man förvänta sig att de större kvarnföretagen i Europa försöker sig på att köpa upp de svenska företagen i syfte att komma åt potentiellt högre vinstmarginaler.

Efter kvarnarna finner vi i spannmålskedjan *bageriindustrin*, vilken spelar en mycket viktig roll sysselsättnings- och förädlingsvärdemässigt. Bröd- och konditoriprodukter är huvudsakligen lokala varor, som torde klara sig hyfsat från EG-konkurrens, inte minst beroende på att EG-anlutningens lägre jordbrukspriser knappast leder till noterbart lägre kostnader i produktionen. Vi har ju alla sett det välkända exemplet med bondens knappt synbara andel av bröddlimpan.

Icke desto mindre kan vi förvänta oss olika effekter i den del av industrin som tillverkar färskvaror som bröd och konditorivaror och den som utgörs av varaktiga varor som kakor, kex osv. Den förstnämnda är mycket lokal och naturligt skyddad från utländsk konkurrens, även om en viss substitution mot mer varaktiga varor skulle kunna ske. Detta skulle i så fall gå emot den europeiska trenden mot färskt bröd och konditorivaror, ofta försålda i specialbutiker i de stora varuhusen.

Den svenska bageriindustrin har lyckats väl på marknaden för de mer varaktiga bagerivarorna, nämligen skorpor där stora exportframgångar har uppnåtts. Skorpan har dock varit en innovativ produkt som nu emellertid har börjat imiteras av andra producenter i Europa med en sjunkande svensk försäljning som följd. Ett EG-medlemskap kan minska incitamentet att göra utlandsinvesteringar varvid en större andel av de varaktiga bagerivarorna kan tänkas bli producerade i Sverige.

Fodersektorn

Marknaden för djurfoder kan delas upp i två ur konkurrenssynpunkt vitt skilda sektorer. En riktar sig till sällskapsdjur av typen hundar, katter, fåglar m m och den andra avser foderblandningar till djuruppfödning i jordbruket. De är dessutom strikt åtskilda, då endast ett fåtal företag riktar sig till dem båda.

Marknaden för sällskapsdjur växer snabbt och domineras av stora multinationella företag. Varumärken och annonsering är de huvudsakliga konkurrensinstrumenten varvid kvalitet och pro-

duktionskostnader spelar underordnade roller. I flera företag överstiger marknadsföringskostnaderna väsentligt kostnaderna för produktion och råvaror, något som gäller även för de nord-europeiska länderna och Sverige. Foder till sällskapsdjur annonseras främst medelst TV vilket försätter lokala och regionala producenter i en hopplöst underlägsen position. Ett svenskt EG-inträde som eliminerar hinder för gränshandel kommer att förstärka konkurrensen och leda till såväl ökad import som export. Då marknaden för foder till sällskapsdjur är högst koncentrerad och oligopolistiskt uppbyggd är det svårt att sia om vilka som blir vinnare och förlorare. EG-inträdet kan följaktligen leda till såväl ökad som minskad sysselsättning i denna sektor i Sverige.

Marknaden för foder till jordbruket är helt annorlunda, med stagnerande och till och med sjunkande efterfrågan. Foderindustrin kännetecknas här av konkurrensen mellan ett stort antal företag av starkt varierande storlek, en konkurrens som baseras på pris, kvalitet och servicenivå. Inom EG kan man urskilja tre företagsgrupper. En består av ett stort och ökande antal små lokala leverantörer, en annan av ett fåtal nationellt eller till och med internationellt arbetande företag. Däremellan finner vi ett antal regionala medelstora kooperativa företag, en grupp som fusionerar starkt. Den svenska marknaden domineras å andra sidan av de medelstora, vanligtvis kooperativa, företagen.

Den påtagliga uppdelning i en dual struktur med ett fåtal mycket stora företag och ett stort antal små företag som vi kan notera inom EG har sin förklaring i foderindustrins ekonomiska villkor och i jordbrukspolitiken. Å ena sidan betyder måttliga skal fördelar i kombination med höga transportkostnader och den viktiga "timingen" i foderleveranserna, att små lokala och flexibla foderleverantörer gynnas. De torde också gynnas av den nya jordbrukspolitiken, inte minst av att prisgapet mellan försåld spannmål och inköpt foder kan komma att vidgas i områden långt ifrån stora handelscentra. Följaktligen kan fler bönder vilja använda sin egen spannmål i foderblandningarna, vilket av transportskäl gynnar lokala fodertillverkare såväl i EG som i Sverige.

Å andra sidan kan de stora foderföretagen göra kostnadsvinster i handeln genom rabatter vid köp av stora kvantiteter och genom att fördelaktigt utnyttja marknadens prisfluktuationer. Den tydliga duala strukturen inom EG kan förväntas uppstå även i

Sverige efter ett EG-inträde. Då konkurrenskraften hos de stora företagen snarare finns på handels- än på tillverkningsidan blir säkerligen företagskoncentrationen större än produktionskoncentrationen. Skall den svenska foderindustrin inte förlora marknadsandelar till de internationella medtävlarna måste företagen växa till en storlek där man kan dra fördel av handelsvinsterna. Den kritiska frågan blir emellertid om man kan mobilisera tillräckligt med kvalificerade människor tränade i internationell handel.

Sockersektorn

EG införde år 1968 en marknadsreglering för socker som garanterade producenterna en viss produktionskvot till givet pris. Sedan några år har kvoten splittrats i två delar, A- och B-socker, med olika men garanterade priser. Den produktion som överskrider kvoten, så kallad C-socker, får säljas till världsmarknadspris utan något som helst stöd. De garanterade priserna översteg i de flesta fall världsmarknadens och ger i alla händelser producenterna incitament att producera hela kvoten och i flera fall mer än så (se tabell 3.12) eftersom världsmarknadspriset flera år överskridit marginalkostnaderna i produktionen. Dessutom minimerade prisregleringen sockertillverkarnas risker eftersom de kunde överföra variationer i produkt- och insatsvarupriserna till betodlarna genom att justera deras avräkningspriser.

Finansieringen av de exportbidrag, som sockeröverskottet inom kvoterna ger upphov till, sker med höjda konsumentpriser inom EG, varför EG-budgeten som sådan inte belastas nämnvärt. Härav har flera experter dragit slutsatsen att EG:s sockerreglering kommer att förbli oförändrad under överskådlig framtid, något som den svenska sockerindustrin bekvämt kan dra fördel av. Industrins storlek, tillämpade teknologi och kostnadseffektivitet ligger över EG-genomsnittet. Erfarenheterna från den spanska EG-anslutningen lär oss att den svenska sockerkvoten hamnar nära nivån på den svenska inhemska konsumtionen, eller med andra ord att svensk sockerindustri inte påverkas speciellt mycket av ett EG-inträde.

TABELL 3.12 EG:s sockermarknad – produktion, konsumtion, kvoter, kvotutnyttjande och självförsörjningsgrad

	<i>Kvoter (A+B) 86/87– 90/91</i>	<i>Produktion 88/89 i 1 000 ton</i>	<i>Konsumtion 88/89 i 1 000 ton</i>	<i>Kvotut- nyttjande i %</i>	<i>Självför- sörjnings- grad i %</i>
Belgien	826	925	359	112	258
Danmark	425	506	189	119	268
Frankrike	3 802	4 351	2 013	114	216
Tyskland	2 602	2 763	2 154	106	128
Italien	1 568	1 479	1 563	94	95
Holland	872	988	1 540	113	176
Spanien	1 000	1 187	1 013	119	117
England	1 144	1 304	2 291	114	57
EG-12	12 828	13 915	10 863	108	128

Källor: Die Lage der Landwirtschaft, Bericht 1989
EG-kommissionen, Bryssel/Luxemburg 1990

Det kan emellertid inte uteslutas att även EG:s sockerpolitik liberaliseras. Vid en liberalisering kommer sockermarknaden med all sannolikhet att domineras av ett fåtal mycket stora företag som Südsucker (Tyskland), Tate och Lyle (England) och Feruzzi (Italien), där var och en producerar mer socker än vad hela Sverige konsumerar. Med hänsyn till de höga transportkostnaderna för sockerbetorna och de låga transportkostnaderna för själva sockret är det inte speciellt troligt att den svenska sockerindustrin överlever en liberalisering av EG:s sockermarknad.

Frukt- och grönsakssektorn

Den industri som förädlar frukt och grönsaker är mycket heterogen med avseende på struktur, produkter och konkurrensvillkor. Det är därför synnerligen svårt att peka ut problem och utvecklingsmöjligheter vid ett svenskt EG-inträde. Analysen kan bara göras företag för företag och produkt för produkt. Vi inskränker oss därför till ett antal få mycket generella kommentarer.

Den europeiska konsumentmarknaden för frukt och grönsaker

på burk är mer eller mindre indelad i tre segment. Ett är de "namnlösa" produkterna som är billiga och av medioker kvalitet. Segmentet kännetecknas av hård, i det närmaste världsomfattande priskonkurrens, och är en köparnas marknad där köparna (dvs inköparna till de stora grossistkedjorna) är synnerligen välinformerade om marknadsläget. En dylik marknad är endast attraktiv för en industri med extremt låga förädlingskostnader med avseende på billigt råmaterial, låga löner och som saknar alternativa etableringsmöjligheter. Segmentet är knappast av intresse för svenska företag med undantag av enstaka partier vid tillfälliga och oväntade överskott.

Ett andra segment är de högkvalitativa "handelsvarumärkena" som försäljs till mediumpriser. Det är också en köparnas marknad där de stora partihandlarna efterfrågar hög tillförlitlighet med avseende på produktkvalitet, hygienska och tekniska krav och leveranssäkerhet. Priserna är tämligen låga, kalkylerade utifrån minimala kostnader varför vinstmarginalen vanligtvis är tämligen knapp. Leveranserna i detta segment är dock relativt regelbundna och marknaden kännetecknas som säker, vilket underlättar för nystartare. Då Sveriges teknologiska standard kan bedömas som relativt hög och i Sverige finns ett antal grönsaker och frukter där Sverige är konkurrenskraftigt med avseende på kvalitet och produktionskostnader, erbjuder detta segment en viss svensk expansionsmöjlighet, något som speciellt kan gälla de kooperativa förädlingsföretag som inte har råd att satsa de stora marknadsföringskostnaderna förknippade med egna varumärken.

Det tredje segmentet som består av "producentvarumärken" är det mest vinstgivande, men också extremt riskfullt. Två företagsgrupper tävlar på denna marknad. En är de stora multinationella företagen typ Unilever, Nestle och BSN, den andra är de medelstora företag som vanligtvis också opererar multinationellt. De stora investeringarna nödvändiga för att etablera nya varumärken på marknaden innebär stora etableringshinder i segmentet, vilket betyder begränsade möjligheter för svenska företag att utnyttja marknaden. Man kan snarare förvänta sig att de redan etablerade företagen söker expandera sin verksamhet i Sverige.

Marknaden för frysta produkter domineras av "producentvarumärken" och de är förknippade med svårigheter liknande dem för produkter på burk. Möjligheterna att etablera sig är emellertid

något bättre på den regionala och nationella nivån, där de tyska jordbrukarkooperativens lyckosamma etablering på den nordtyska marknaden med en ansenlig marknadsandel, är ett illustrativt exempel.

Summering och slutsatser

Livsmedelsindustrin är ett konglomerat av tämligen vitt skilda typer av företag och verksamheter med det gemensamt att de transformerar jordbruksråvaror till färdiga matvaror. De skiljer sig med avseende på struktur, beteende och effektivitet, vilket innebär att ett svenskt EG-inträde får mycket olika effekter. Trots det kan vissa gemensamma drag urskiljas.

Hela livsmedelsindustrin kommer att utsättas för en hård konkurrens på den svenska hemmamarknaden genom de utländska företagens intensifierade försök att etablera sig i Sverige. Det är sannolikt att de utländska företagen lyckas kapa åt sig väsentliga marknadsandelar, åtminstone i vissa segment, främst beroende på att de kan erbjuda ett nytt och större produktsortiment till lägre priser. De svenska företagens förluster i marknadsandelar kan delvis kompenseras med en ökad livsmedelskonsumtion som följd av de lägre matpriserna.

EG-inträdet erbjuder å andra sidan exportmöjligheter för svenska företag, dock inte i lågprissegmenten. Man försöker snarare finna specifika nischer i det högkvalitativa segmentet. En väsentlig black om foten är dock de svenska livsmedelsföretagens bristande erfarenhet av såväl inhemsk som utländsk konkurrens.

Den största utmaningen blir nödvändigheten att sänka de höga kostnaderna, vars höjd kan återföras på tre huvudorsaker: de höga jordbrukspriserna, den ogynnsamma industristrukturen i vissa branscher och de generellt höga arbetskostnaderna. Råvarupriserna kommer förvisso snabbt att anpassas till EG-nivå med dess gemensamma jordbrukspolitik, CAP. Livsmedelsindustrin kan förväntas bli snabbt och kraftigt omstrukturerad för att reducera kostnadsnackdelar förknippade med storlek och skala och då det i branscher med ofördelaktig struktur också finns företag som överlever i internationell konkurrens. Allvarligare är de höga ar-

betskostnaderna. Svenska företag betalar en väsentligt högre lönesumma än europeiska företag. Det är något förvånande med tanke på att de flesta svenska företagen använder arbetskraftsbesparande och avancerad teknologi och då de svenska lönerna inte i genomsnitt överstiger de europeiska konkurrenternas. Den "flata lönestrukturen" gör emellertid att den mindre kvalificerade arbetsinsatsen, vilken är en stor andel i livsmedelsindustrin, betalas något högre än i konkurrerande EG-länder. Mer avgörande och anmärkningsvärt är dock den stora andelen tjänstemän, ett möjligt utslag av svensk välfärdspolitik. Den låga arbetsproduktiviteten kan helt enkelt vara den typ av "X-ineffektivitet" som lätt sprider sig i verksamheter skyddade från utländsk konkurrens.

Sammantaget kan ett svenskt EG-inträde förväntas leda till ökad internationell konkurrens, vilket bidrar till lägre konsumentpriser, ett bredare varusortiment för konsumenten, en mer koncentrerad livsmedelsindustri och som sysselsätter en avsevärt mindre arbetsstyrka.

Referenser

- Hanf, C-H, Kühl, R. och Böckenhoff, G., 1992, "The Impact of Swedish EC-entry on Selected Agro-Food-Industries" (under utgivning).
- Hanf, C-H och Böckenhoff, G., 1992, "The International Competitive Position of Swedish Pork Industry" (under utgivning).
- Hülsemeyer, F., 1989, *Chancen und Voraussetzungen für die Deutsche Ernährungswirtschaft im EG-Binnenmarkt*, Kloster Banz.
- Kern, C., 1991, "Empirische Ermittlung der Kostendegression in Schlachtbetrieben", Diplomarbeit, Stuttgart-Hohenheim.
- Kühl, R., 1992, "The International Competitive Position of Swedish Dairy Industry" (under utgivning).

4. Jordbrukets anpassning och konkurrenskraft

I detta kapitel belyses det svenska jordbrukets konkurrenskraft med tyngdpunkt på en jämförelse med länderna i EG. Dessutom analyseras konsekvenserna av ett medlemskap för det svenska jordbruket, vid den politik som då förväntas gälla.

Svenskt jordbruk i Europa och världen

”Svenskt jordbruk är effektivt och konkurrenskraftigt vid konkurrens på lika villkor”. ”Avreglera gärna förutsatt att alla andra länder gör detsamma”. Låter påståendena bekanta? I så fall beror det på att de har framförts vid åtskilliga tillfällen av jordbrukare och av LRF. Är det då sant att det svenska jordbruket är konkurrenskraftigt eller speglar uttalandena snarast en förhoppning eller en övertygelse om att så är fallet? Kan det rent av vara politisk taktik eftersom man aldrig har trott att en internationell avreglering kan komma till stånd? En del av svaret får vi om vi går med i EG eftersom vi då åtminstone får konkurrera med flertalet länder i Europa.

Enligt de enkla produktivitetmått som ofta används såsom skörd per hektar och avkastning per ko, framstår svenskt jordbruk som ett av de mest produktiva i världen. Avkastningen per hektar för spannmål och oljeväxter ligger enligt FAO 50–100 procent över genomsnittet för världen som helhet och de svenska mjölkornas avkastning ligger på en fjärde plats efter Israel, USA och Danmark. Detta innebär närmare tre gånger så mycket mjölk per ko och år som genomsnittet i världen.

Samtidigt har det svenska jordbruket ett högt skydd jämfört med flertalet andra länder, vilket framgår av tidigare kapitel. Detta kan tyckas vara en direkt motsättning men så är inte fallet. En förklaring ligger i att vi i jämförelsen har valt ut de produktionsgrenar som passar just för Sverige. I andra delar av världen passar andra produktionsgrenar bättre och för dem har andra länder högre produktivitet. Vidare är dylika avkastningsmått dåliga mätare av produktivitet – man relaterar hela produktionsresultatet till insatsen av en produktionsfaktor (åkermark eller djurkapital) och glömmer de övriga. Ett högt prisstöd leder dessutom till en hög intensitet (dvs hög insats av övriga produktionsfaktorer per hektar) och därmed till en högre avkastning. Genom stegrade insatser av produktionsmedel blir produktionen dyrare och den totala produktiviteten låg.

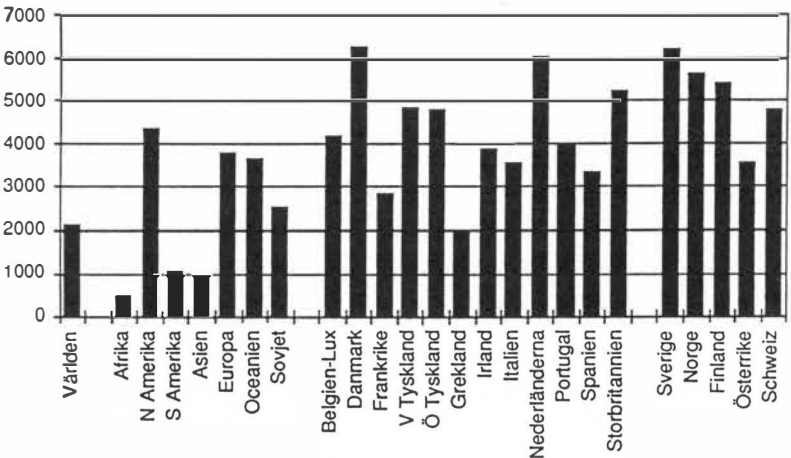
Skillnaderna i avkastning och i stödnivå blir mindre vid en jämförelse mellan Sverige och övriga länder i Västeuropa, dvs länderna i EG och EFTA. En sådan jämförelse är speciellt intressant eftersom dessa länder kan komma att mötas på en gemensam marknad inom en snar framtid.

Den svenska animalieproduktionen uppvisar höga avkastningsnivåer även i den jämförelsen. 1990 var medelavkastningen för mjölkkor 4 000 kg/ko i EG och 6 200 i Sverige, produktionen av fläsk uppgick till 1 000 kg/sugga i EG och 1 280 i Sverige. På vegetabiliesidan är förhållandena emellertid annorlunda. Åren 1989 och 1990 var, enligt FAO, den genomsnittliga skörden för spannmål 4,7 ton/ha såväl i EG som i Sverige. Under samma period var skörden för oljeväxter 3,0 ton/ha i EG och 2,1 i Sverige. Jämfört med svensk statistik överskattar dock FAO den svenska avkastningen för spannmål samtidigt som avkastningen för oljeväxter underskattas.¹

Vid jämförelser med EG är det slående att skillnaderna vad beträffar naturliga förutsättningar, priser, struktur och produktionsteknik i många fall är större mellan olika länder inom EG än de är mellan Sverige och EG i genomsnitt. En jämförelse mellan ett genomsnitt i EG och Sverige kan därför vara missledande. I stället framstår länderna i nordvästra delen av EG, främst Danmark, Tyskland och Nederländerna, som de mest relevanta att jämföra Sverige med. De ligger geografiskt nära och är stora på de produkter som är viktiga i Sverige. Det visar sig även att de har en

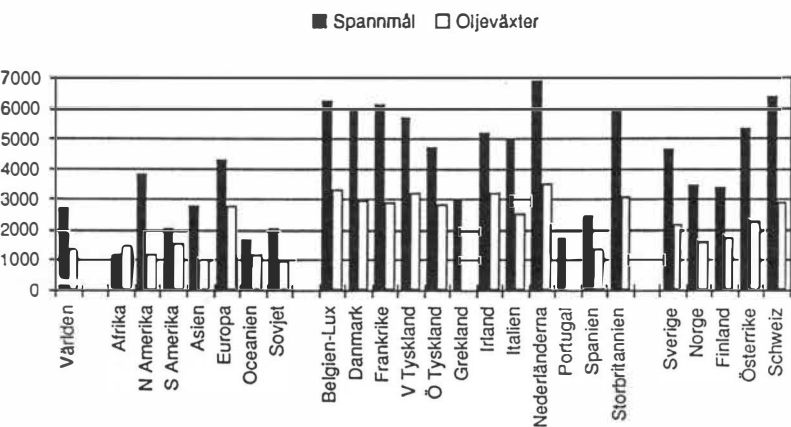
avkastning i animalieproduktionen som ligger i nivå med den svenska, samtidigt som de har en betydligt högre hektaravkastning för vegetabilier.

FIGUR 4.1 Mjölkkavkastning, kg per ko och år. 1990 års siffror



Källa: FAO, 1990, Production Yearbook.

FIGUR 4.2 Avkastning av spannmål och oljeväxter, kg per hektar. Genomsnitt för åren 1989 och 1990



Källa: FAO, 1990, Production Yearbook.

Är svenskt jordbruk konkurrenskraftigt i Europa?

Eftersom den fysiska avkastningen inte är ett bra mått på olika länders konkurrenskraft kan man fråga sig hur man skall mäta den på ett bättre sätt. Frågan har engagerat ekonomer sedan århundraden men något entydigt svar finns ännu inte. Vissa indikatorer på Sveriges konkurrenskraft har tagits fram och diskuterats i föregående kapitel, men ytterligare några finns tillgängliga.

Låg arbetsproduktivitet

Det klassiska synsättet baserades på arbetsproduktiviteten. Den engelske 1700-talsekonomen Adam Smith betraktade arbetsproduktivitetens absoluta nivå som avgörande för konkurrenskraften. Med detta synsätt hamnar svenskt jordbruk omkring genomsnittet för Västeuropa. Länderna i Centraleuropa har högre arbetsproduktivitet än Sverige medan länderna i norr och söder har lägre (Olsson, 1991). Svenskt jordbruk skulle med detta mått vara konkurrenskraftigt gentemot länderna i norr och söder men inte gentemot de nordliga delarna i det nuvarande EG.

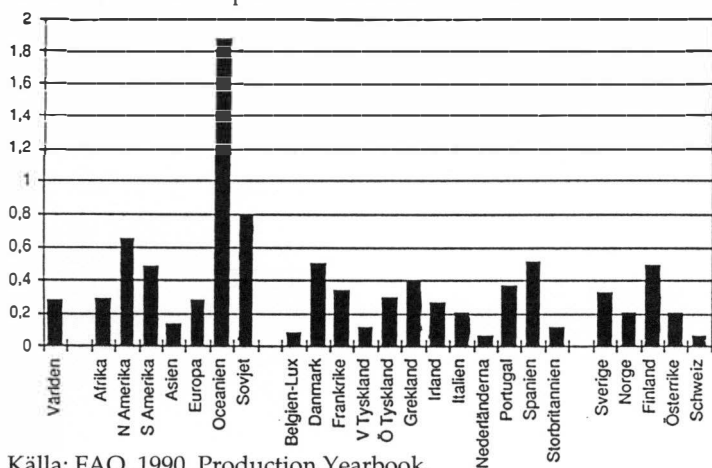
David Ricardo utvecklade teorin genom att påpeka att det inte är den absoluta nivån utan det relativa förhållandet mellan arbetsproduktiviteten i jordbruket och den i övriga sektorer som avgör om ett land bör satsa på jordbruk eller andra näringar. Eftersom Sverige har en hög arbetsproduktivitet i övriga sektorer medför detta en nackdel för svenskt jordbruk. Därmed hamnar Sverige på samma nivå som Spanien, Italien, Österrike och Schweiz. Endast Norge, Finland, Grekland och Portugal har sämre förutsättningar än Sverige för ett konkurrenskraftigt jordbruk. Samtliga länder i Västeuropa har dock låg arbetsproduktivitet i jordbruket i förhållande till övriga sektorer. Förädlingsvärdet per timme är enligt gängse mått 2 till 5 gånger högre i övriga sektorer, något som indikerar att det europeiska jordbruket över lag synes ha en låg konkurrenskraft.

Stor areal jordbruksmark

Heckscher-Ohlin utvecklade sedermera en handelsteori som utpekade den relativa tillgången av produktionsfaktorer som avgörande för ländernas komparativa fördelar. Teorin baseras på att produktionskostnaden för en produkt beror på hur stor andel av olika produktionsfaktorer produkten kräver och priserna på dessa produktionsfaktorer. Priserna på produktionsfaktorer beror i sin tur på tillgången på dem. Marken är en central produktionsfaktor i jordbruket och den är nationellt bunden. God tillgång på mark skulle följaktligen ge komparativa fördelar för jordbruksproduktion, och då främst för de produkter som kräver en hög insats av mark.

Med ett sådant synsätt ligger Sverige bra till jämfört såväl med EG som med världen som helhet. Sverige har 0,33 hektar åker per invånare, motsvarande siffra är 0,24 i EG och 0,28 i resten av världen. De stora jordbrukskontinenterna Australien samt Nord- och Sydamerika har dock betydligt mer åkermark per invånare, vilket skulle kunna vara en förklaring till deras låga produktionskostnader. Inom Västeuropa är det endast Spanien, Finland, Danmark, Grekland och Portugal som har mer mark per invånare än Sverige. Kvalitetsjusteras dessutom marken efter nuvarande skördenivå för spannmål förbättras läget ytterligare för Sverige. Då är det endast Danmark och Frankrike som kan uppvisa högre markkapacitet per invånare än Sverige.

FIGUR 4.3 Areal åker per invånare. 1990 års siffror



Källa: FAO, 1990, Production Yearbook.

Stora skillnader mellan produkter

De komparativa fördelarna som sådana är inte direkt observerbara. Man är därför hänvisad till olika indikatorer, vilka kan härledas ur ekonomisk teori såsom det har gjorts i den ovanstående diskussionen. En ofta använd indikator på komparativa fördelar bygger på relationen mellan export och import. En stor export och en liten import av en vara tyder på att landet är konkurrenskraftigt som producent av den varan. Metoden förutsätter dock att handeln har skett utan en alltför stor politisk inblandning. När det gäller jordbruksprodukter kommer metoden därför snarast att mäta skillnader i stödnivå mellan olika länder i stället för skillnader i konkurrenskraft.

Ytterligare ett sätt är att matcha stödnivån mot utrikeshandeln. Lågt stöd och en hög självförsörjningsgrad indikerar god konkurrenskraft medan högt stöd och en låg självförsörjningsgrad indikerar en lägre konkurrenskraft. Det mått som här valts för att mäta stödnivån är en prisekvivalent som adderar OECD:s produktvisa PSE-tal med deras referenspris² för respektive produkt. Därmed erhålls ett mått där samtliga stöd och avgifter läggs samman till ett nettopris. Den relativa skillnaden, mellan Sverige och EG, i självförsörjningsgrad och prisekvivalent har sedan vägts samman till ett konkurrenskraftsindex, där tal över 1 indikerar god konkurrenskraft för Sverige gentemot EG.

TABELL 4.1 Stödnivå och självförsörjningsgrad, genomsnitt för perioden 1987–1989 i Sverige och i EG

	Prisekvivalent (Kr/Kg)		Självförsörjningsgrad		Konkurrenskraftsindex ³
	Sverige	EG	Sverige	EG	
Spannmål	1,42	1,15	153	126	0,98
Oljefröer	2,94	2,76	45	94	0,45
Mjök	3,13	2,13	110	122	0,61
Nötkött	26,28	24,84	93	104	0,84
Fläsk	13,25	8,32	112	103	0,69
Fårkött	19,93	36,52	79	84	1,96
Fjäderfä	14,69	8,23	100	106	0,52
Ägg	9,38	5,60	111	109	0,61

Källa: Egen bearbetning av OECD, 1991.

Med detta synsätt blir skillnaden mellan de olika produkterna uppenbar. Fjäderfä, ägg, mjölk och fläsk har låg konkurrenskraft i Sverige jämfört med EG. Det effektiva priset har varit 50–75 procent högre i Sverige än i EG medan självförsörjningsgraden har varit likvärdig. Även oljeväxter får ett lågt index, vilket till stor del beror på att vissa typer av oljeväxter inte går att odla framgångsrikt i Sverige, t ex sojaböner. Vi har däremot sedan länge varit nettoexportörer av raps och rapsolja vilket, i kombination med ett lika högt stöd som EG, indikerar god konkurrensförmåga. Räknas enbart rapsolja har Sverige en självförsörjningsgrad kring 200 procent.

När det gäller mjölk måste man ta hänsyn till att såväl EG som Sverige hade ett kvotsystem under perioden. Systemet torde dock ha haft en större dämpande effekt i EG än i Sverige vilket gör att de faktiska skillnaderna i konkurrenskraft underskattas i vårt index.

De produkter som i vårt index uppvisar den största konkurrenskraften i Sverige är spannmål och fårkött. Spannmålen har visserligen haft en något högre stödnivå i Sverige, men exportandelen har också varit högre. Sammanvägt indikerar indexet en likvärdig konkurrenskraft. Observera dock att den svenska politiken, med ett högre produktpris och en dyrare gödning, har lett till lägre resursinsats per hektar i svensk spannmålsodling och därmed till en lägre produktion än vad som skulle ha varit fallet vid EG:s priser. Vidare har de svenska trädesprogrammen varit mer kraftfulla under perioden än de i EG. Även här underskattas således skillnaden men denna gång är det till Sveriges fördel. Utan dessa skillnader skulle indexet för spannmål ha legat kring 1,2.

När det gäller får är skillnaden i stödnivå betydande. EG:s stödnivå ligger 16 kr/kg högre än den svenska, vilket innebär dubbla nivån. Ungefär hälften av skillnaden åstadkoms genom ett högre pristöd och resten genom direkta bidrag. En stor del av bidragen är regionala stöd. Det är därför oklart hur mycket som skulle kunna komma svenska producenter till godo vid ett EG-inträde. Lönsamheten kan komma att höjas väsentligt och fårskötsel kan bli en intressant produktionsgren i stora delar av Sverige, främst i skogsbygderna, vilka troligtvis även kan komma att uppbära särskilda regionala stöd.

Fårproduktionens ringa omfattning och särart kan dock medföra att den svenska konkurrenskraften överskattas i vårt index. Lönsamheten är låg enligt gängse kalkyler och en stor del av pro-

duktionen kan ske av andra skäl än utpräglat vinstsyfte, t ex landskapsvård eller hobby. Det faktum att Sverige har en relativt hög självförsörjningsgrad av fårkött behöver alltså inte betyda att produktionen är vinstgivande. Vid en kraftig expansion av produktionen torde dock vinstkravet öka eftersom nya producenter måste attraheras.

Slutsatser

Tre olika ansatser har använts för att söka utröna konkurrenskraften i det svenska jordbruket på en öppen europeisk marknad. Enligt det klassiska synsättet har Sverige en svag konkurrenskraft i arbetsintensiv produktion, på grund av den låga arbetsproduktiviteten i jordbruket jämfört med den högre i övriga sektorer. Enligt Heckscher-Ohlins faktorproportionsteori borde Sverige ha en god konkurrensförmåga för arealintensiv produktion tack vare god tillgång på jordbruksmark. Enligt vårt empiriska mått, som är en sammanvägning av stödnivån och självförsörjningsgraden, synes Sverige i jämförelse med EG ha en god konkurrenskraft för fårkött och spannmål men sämre för övriga animalieprodukter.

Ansatzerna ger en tämligen samstämmig bild. Produkter som kräver stor areal per krona förädlingsvärde har hög självförsörjningsgrad i förhållande till stödnivån. De har dessutom ett förhållandevis lågt arbetsinnehåll (tabell 4.2). Undantagen är fårskötseln och produktionen av nötkött med speciella köttkor. Båda är dock något speciella produktionsgrenar, där dataunderlaget dessutom är bristfälligt. Produktionen drivs inte alltid i utpräglat vinstsyfte. Det faktum att det bedrivs produktion vid nuvarande priser är med andra ord inget bevis för att produktionen är kommersiellt bärkraftig.

Den slutsats man kan dra är att Sverige i ett europeiskt sammanhang synes ha komparativa fördelar för arealkrävande produktion och komparativa nackdelar för arbetsintensiv produktion. På en fri europeisk marknad skulle spannmål och oljeväxter klara sig bra och eventuellt bli aktuella för export. I övrigt är konkurrenskraften sämre och frågan blir hur stor del av hemmamarknaden som kan behållas vid ett EG-inträde. Eventuell övrig export måste ske på nischmarknader där specifika egenskaper hos produkterna kan utnyttjas för att motivera ett högre pris.

TABELL 4.2 Tre indikatorer på det svenska jordbrukets konkurrenskraft i ett EG-perspektiv, produktvis jämförelse

	<i>Arbetsinnehåll</i>	<i>Arealinnehåll</i>	<i>Konkurrens- kraftsindex</i>
	Tim/1 000 kr ¹	Ha/1 000 Kr ¹	
Fårkött	31,7	0,57	1,96
Spannmål	3,4	0,38	0,98
Nötkött ²	16,0	0,29	0,84
Nötkött ³	3,6	0,10	0,84
Fläsk	3,6	-	0,69
Mjök	4,5	0,09	0,61
Ägg	7,3	-	0,61
Fågel	9,4	-	0,52

1. 1 000 kr är förädlingsvärdet
2. Produktion med självrekryterande köttkor
3. Uppfödning av kalvar från mjölkkor

Källa: Egen bearbetning av OECD 1991 och områdeskalkyler från Sveriges Lantbruksuniversitet.

Metod för konsekvensberäkningar

Konkurrensförhållandet mellan bönder

Jordbruket i Sverige och EG har varit och är fortfarande föremål för en omfattande reglering. Trots det är jordbrukets primärproduktion en av de få sektorer som uppfyller flertalet krav för en näring med fri konkurrens. Det finns många små företag, produkterna är homogena etc. Ironiskt nog innebär detta att jordbrukarna inte upplever varandra som konkurrenter. Ingen enskild producent är stor nog att påverka priset genom sitt eget agerande. Förhållandet dem emellan blir därför mer som kollegor än konkurrenter. Konkurrensen kommer i stället anonymt via priset som i sin tur styrs av den samlade effekten av allas beteende, dock mestadels via politisk påverkan.

Eftersom konkurrensen sker via priset spelar det inte någon roll

för en svensk bonde om det finns producenter i Tyskland eller Frankrike som får dubbelt så höga skördar, t ex genom ett bättre klimat. Det enda som har betydelse är de priser som kommer att gälla på marknaden och dessa styrs av den produktion som sker på marginalen. Det innebär att det är den sämsta arealen och den dyraste animalieproduktionen som har störst betydelse för prisnivån.

Skickliga producenter och brukare av bra mark har lägre genomsnittskostnader än det pris som kommer att gälla. Mellanskillnaden tas ut i form av vinst och jordränta. Utan politisk inblandning skulle priskonkurrensen ske direkt på marknaden men med reglerade priser sker den i stället indirekt via politiska beslut. Hittills har en sådan typ av priskonkurrens gällt inom Sverige. Vid ett medlemskap i EG kommer samma princip att omfatta hela den gemensamma marknaden.

Eftersom Sverige är ett litet land i ett EG-sammanhang kommer det svenska medlemskapet inte att påverka prisbilden på EG-marknaden. Den svenska produktionen och konsumtionen motsvarar 1-3 procent av EG:s beroende på produkt. Även om hela Sveriges produktion skulle exporteras eller om hela vår konsumtion skulle importeras, innebär det endast obetydliga förändringar på EG-marknaden. EG:s nettoexport är betydligt större än den svenska produktions- eller konsumtionsvolymen för flertalet produkter.

Sverige får vid ett medlemskap en situation i EG liknande den som Gotland har i Sverige. Det har aldrig funnits någonting som sagt att Gotland skall vara självförsörjande på livsmedel och framför allt inte på varje enskild produkt. Den lokala produktionen har dock haft vissa fördelar till följd av kostnader för transporter m m. I övrigt har man specialiserat sig på den typ av produktion som passar bäst med hänsyn till klimat, jordart, kunnande m m. Det samma kommer att gälla för Sverige om vi går med i EG.

Analysmetod

Tack vare Sveriges litenhet kan konsekvenserna för det svenska jordbruket av ett medlemskap beräknas oberoende av produktionsförutsättningarna i EG, genom att helt enkelt ta den jordbrukspolitik och de priser som förväntas gälla i EG och konfronte-

ra dem med svenskt jordbruk. Metoden tar direkt fasta på hur situationen förändras för svenskt jordbruk, till skillnad från föregående kapitel där det svenska jordbruket, med vidhängande förädlingsindustri, jämfördes med jordbruket och förädlingsindustrin i EG. Därmed ges möjlighet till en mer djupgående och detaljerad analys av konsekvenserna och den typ av anpassning som kan bli aktuell. Metoden ger däremot ingen ledning för att bedöma de mer grundläggande konkurrensförutsättningarna eller den utveckling som kan förväntas på EG-marknaden som helhet.

Flertalet studier om konsekvenserna för det svenska jordbruket bygger på en sådan ansats. Vanligen tar man de danska producentpriserna och utgår ifrån att de kommer att gälla även i Sverige. Tyvärr är förhållandena inte fullt så enkla. Vissa justeringar måste göras beroende av situationen på marknaden.

Ett problem är att priserna kommer att kunna variera även inom EG på grund av kostnader för transporter mm. Områden med underskott kommer att ha högre priser än områden med överskott. Det gör att den lokala konkurrensen får större betydelse än konkurrensen från mer avlägsen produktion. Eftersom delar av Sverige ligger långt från handelscentra kan det få stor betydelse, framför allt för produkter som är dyra att transportera, t ex konsumtionsmjölk.

Ett annat problem är att flera produkter är lättare att hantera och transportera efter en viss förädling. Den internationella handeln liksom de befintliga jordbruksregleringarna ligger därför i ett senare led och det är där som produktionen skall vara konkurrenskraftig. Typexemplen är mejeriprodukter och kött där handeln normalt sker med förädlade produkter i form av ost, smör, slaktkroppar etc, i stället för med råmjölk och levande djur. Det höga kostnadsläget i svenska mejerier och slakterier kommer därmed att negativt påverka det pris lantbrukarna kan erhålla. Delar av förädlingsindustrin måste därför inbegripas i analysen.

Modellen

Beräkningarna har genomförts med hjälp av en datamodell över svenskt jordbruk, som kallas SASM (Swedish Agricultural Sector Model) och är en matematisk programmeringsmodell. Modellen

som har en regional upplösning omfattar jordbruksproduktionen, den primära förädlingen samt marknaderna för insatsmedel, jordbruksprodukter och de något förädlade produkterna. En utförligare beskrivning av modellen finns i Apland & Jonasson, 1992.

Referenspunkten – Ett framtida Sverige utanför EG

Att stå kvar utanför EG innebär inte att allting kommer att förbli så som det har varit. Detta antyds dock indirekt i många EG-studier genom att de jämför hur det skulle bli om vi går med i EG med hur det var 1989 eller 1990. En sådan jämförelse ger en felaktig bild av vad ett medlemskap innebär, den jämför med ett läge som vi redan övergivit och intecknar förändringar som redan håller på att hända, oavsett ett svenskt EG-inträde. Den relevanta jämförelsen är därför gentemot hur det blir om vi inte går med, vilket enligt nu gällande politik innebär en övergång till en avreglerad svensk intern marknad.

Jämförelsen är tankemässigt svår eftersom den sker gentemot ett läge som ännu inte har inträffat och som inte heller blir verklighet om vi går med i EG. Trots det står valet mellan att gå med i EG eller att stå kvar utanför och då fullfölja den svenska reformen, alternativt någon helt annan politik. Vi kan inte vända tillbaka och den intressanta jämförelsen blir därför mellan två tänkbara framtida händelseförlopp.

Det svenska alternativet

Enligt 1990-års jordbrukspolitik skall de svenska marknaderna för jordbruksprodukter avregleras och prisbildningen släppas fri. Exportbidragen skall avskaffas men gränsskyddet skall vara kvar. Vid import påförs alltså införselavgifter medan all vår export skall ske till världsmarknadspris. Därmed uppkommer ett gap mellan importpris och exportpris.

För flertalet produkter kommer det inhemska jämviktspriset att

ligga någonstans mellan dessa nivåer, vilket gör att den internationella handeln blir liten. Den nuvarande jordbrukspolitiken innebär alltså en extrem anpassning av jordbruket till den inhemska marknaden, ett slags hemmamarknadsfälla, där prisbildningen kan komma att avvika kraftigt från förhållandena på världsmarknaden eller dem i EG. För livsmedelsprodukter blir Sverige med andra ord en sluten ekonomi inom vilken marknadskrafterna får råda, en autarki.

Sverige har tidigare haft en nettoexport av ett flertal jordbruksprodukter, främst spannmål. Genom att exportstöden nu successivt avvecklas kommer priserna att sjunka till dess att exporten upphör, eller som mest ned till världsmarknadspris. Genom att reformen har varit i kraft några år har viss anpassning redan skett, men mycket återstår. Referenspunkten blir därför det beräknade läge som uppstår när reformen är fullt genomförd. Resultatet av beräkningarna för en fullständigt genomförd intern avreglering presenteras kortfattat nedan där jämförelser görs med läget före reformen.

En fullbordad fri svensk intern marknad

Produktionen av spannmål och oljeväxter beräknas i modellen behöva sjunka med 40 procent för att få balans på marknaden, en balans som uppstår när utbud och efterfrågan är lika stora. Minskningen beräknas till viss del ske genom sänkt resursinsats per hektar. Den största nedgången sker dock genom att arealen förväntas sjunka med 500 000 ha utöver den areal som redan låg i träda, något som i första hand beräknas drabba södra Sveriges skogs- och mellanbygder samt de bättre jordbruksbygderna i Norrland. Enligt modellen kan de bästa slättbygderna fortsätta med spannmål medan odlingen redan nu är obetydlig i stora delar av norra Sverige.

Den nya svenska politiken kan även få stora effekter för mjölkproduktionen. Det interna utjämningsystemet slopas helt 1995 vilket får till följd att mindre lönsamma produkter som ost, smör och torrmjök får svårt att hävda sig gentemot import. Vid fri konkurrens, där varje produkt skall bära sina egna kostnader, skulle nästan bara produktionen av konsumtionsmjök klara sig vid nuvarande kostnadsläge, vilket skulle innebära en halvering av mjölkproduktionen.

Mejerisektorn kännetecknas dock inte av en alltför hård konkurrens. Marknaden är regionalt uppdelad och varje mejeriföretag har något av ett regionalt monopol. Därmed kan en viss prisdiskriminering bibehållas varvid vinsten från konsumtionsmjölken och grädden kan används för att täcka kostnader för de mindre lönsamma produkterna. Sänker mejerierna dessutom sina marginaler något kan huvuddelen av den inhemska marknaden försvaras. Produktionsminskningen kan då begränsas till den tidigare överproduktionen på 10 procent, varvid priset till bonden beräknas sjunka med 6 procent jämfört med tidigare. Detta motsvarar i stort sett den nedgång i kostnaden för foder som uppkommer genom att spannmålspriset sjunker. Produktionsminskningen beräknas beröra alla delar av landet men bli förhållandevis låg på bättre mark.

Som en följd av ett lägre antal mjölkkor minskar produktionen av nötkött vilket ger ett visst utrymme på marknaden för en ökad produktion från självrekyterande köttdjur. Ökningen beräknas till 70 000 köttkor vilket motsvarar en fördubbling av antalet djur. En stor del av köttjuren förväntas hamna på sämre mark hos före detta mjölkproducenter.

För fläsk beräknas i modellen endast en obetydlig produktionsminskning. Trots detta minskade det faktiska antalet suggor med 5 procent fram till 1991, troligtvis på grund av den utbredda pessimism som rådde bland jordbrukarna under 1990. Resultatet har blivit ett svagt underskott och ett för tillfället högt pris och en god lönsamhet, vilket i sin tur har lett till en våg av investeringar som gör att priset framdeles kommer att sjunka, allt enligt den så kallade "svincykeln".

Om den svenska reformen blir fullt genomförd beräknas det samlade produktionsvärdet av de viktigaste jordbruksprodukterna minska med 6 av totalt 26 miljarder kronor, dvs med en fjärdedel. Av intäktsbortfallet beror 3,5 miljarder på minskad produktion av spannmål och oljeväxter, 1 miljard på minskad produktion av animalier och återstående 1,5 miljarder på sänkta priser, bl a en prissänkning på 20 procent för spannmål och oljeväxter.

Intäktsbortfallet innebär oundvikligen att även resursinsatserna i form av mark, arbetskraft, kapital m m måste minskas. Totalt beräknas 2,5 miljarder kunna sparas genom minskad användning av rörliga insatsmedel och 1 miljard genom minskad insats av arbete.

Som exempel beräknas den totala arbetsinsatsen i jordbruket minska med 15 procent och användningen av handelsgödsel och bekämpningsmedel med hela 40 procent.

Återstående 2,5 miljarder innebär minskad ersättning till kapital i form av mark, byggnader och maskiner. Huvuddelen av detta är, enligt modellberäkningarna, minskad jordränta vilket medför sänkta markvärden. Vid en diskonteringsränta på 5 procent innebär det att värdet av Sveriges jordbruksmark skulle minska från 53 till 6 miljarder. Närmare 800 000 hektar jordbruksmark, vilket motsvarar en fjärdedel av Sveriges nuvarande areal, skulle inte längre ge någon ekonomisk avkastning och riskerar därför att tas ur produktion. Minskningen behöver dock inte bli så kraftig om nya extensiva (dvs arealintensiva) produktionsmetoder utvecklas och tillämpas i betydande omfattning.

Reformen som en förberedelse till EG

Den svenska livsmedelspolitiska reformen var tänkt för ett Sverige utanför EG och för en värld där jordbrukshandeln hade liberaliserats till följd av framgångsrika GATT-förhandlingar. Ansökan om ett medlemskap i EG har åtminstone förändrat den första av ovan nämnda premisser. Som vi visat i kapitel två har den svenska reformen syftat till en intern avreglering medan EG i stället har utökat regleringsgraden i den gemensamma jordbrukspolitiken. Det främsta kännetecknet för den svenska reformen är dock de institutionella förändringarna såsom avskaffandet av de interna marknadsregleringarna och de årliga prisförhandlingarna. Dessa förändringar har långtgående och positiva konsekvenser för den senare delen av livsmedelskedjan.

Den svenska reformen slår dock hårdast mot produktionsgrenar med relativt god konkurrenskraft. Detta ligger inbyggt i konstruktionen med en fri intern marknad eftersom konkurrensen från andra länder stängs ute medan konkurrensen inom landet släpps fri. Produktionsgrenar med låg konkurrenskraft utsätts alltså varken för någon nämnvärd intern eller extern konkurrens medan den interna konkurrensen kan bli betydande för produktionsgrenar med högre konkurrenskraft.

Vid ett medlemskap i EG är det EG:s interna priser (eller stöd-

nivåer) som blir våra "världsmarknadspriser". Den svenska reformens effektivitet får följaktligen utvärderas mot dessa priser. Den i EG-perspektivet konkurrenskraftiga spannmålen drabbas negativt av den interna avregleringen. Mjölken och fläsket, där vi inte är särskilt konkurrenskraftiga i EG, påverkas å andra sidan betydligt mindre. Vidare finns det en risk att Sveriges främsta konkurrensfördel på jordbruksområdet, den goda tillgången på jordbruksmark, försvinner om marken läggs ner. Vad bör Sverige i så fall göra? Till denna fråga återkommer vi i kapitel sex.

Sverige som medlem i EG

Det har tidigare visats att Sveriges komparativa fördelar gentemot EG i första hand gäller arealkrävande produktion, främst spannmål. Däremot har mjölk, fläsk och fjäderfä sämre konkurrenskraft. Detta visar sig också i de modellberäkningar som har genomförts. Beräkningarna indikerar att produktionen av animalier skulle bli lägre vid ett medlemskap än på en fullbordad intern marknad. Den känsligaste punkten är fläsket där det kan handla om en förlust av halva volymen.

Produktionen av spannmål och oljeväxter beräknas däremot bli högre vid ett medlemskap än om vi står kvar utanför. Exporten av spannmål förväntas ske i oförädlad form medan importen av animalier sker i förädlad form vilket delvis beror på produkternas karaktär men även på det höga kostnadsläget i den svenska förädlingsindustrin.

Den beräknade anpassningen till EG är en klar övergång i riktning mot att utnyttja Sveriges komparativa fördelar. Den arealkrävande produktionen ökar och den arbetsintensiva minskar. Detta visar sig även i att en stor del av den jordbruksmark som nu håller på att tas ur produktionen skulle komma till användning vid ett EG-medlemskap.

Lägre priser och högre lönsamhet

Priserna på jordbruksprodukter blir helt klart lägre om Sverige går med i EG. Sammantaget handlar det om en prissänkning på

25 procent i bondeledet, utöver den sänkning på 8 procent som beräknas följa av den interna avregleringen. Matkonsumenten kan alltså glädja sig åt att råvarorna till industrin kommer att bli billigare, vilket även borde märkas i slutledet. Prissänkningen innebär närmare 5 miljarder kronor i lägre råvarukostnad för den inhemska konsumtionen av baslivsmedel, dvs 600 kronor per invånare och år. Fördelningen mellan enskilda produkter beräknas till 10 procent lägre pris för mjölk, 20 för spannmål, 25 för nötkött, 40 för fläsk samt 60 för oljefröer.

Trots de kraftiga prissänkningarna beräknas jordbrukarna som grupp vinna på ett medlemskap i EG jämfört med en fortsatt och fullbordad fri svensk intern marknad. Flera olika faktorer bidrar till detta. För det första har Sverige fortfarande en högkostnadspolitik, där vissa centrala produktionsfaktorer är avgiftsbelagda, bl a importerade fodermedel, handelsgödsel och bekämpningsmedel. Priserna för dessa produktionsfaktorer beräknas sjunka med 20–40 procent vid ett medlemskap. Ett högt pris för produktionsfaktorer leder till högre produktionskostnader vilket sprider sig i alla led i produktionskedjan. Totalt beräknas dagens avgifter fördyra produktionen med en miljard kronor.

För det andra har EG genom sin reform beslutat att övergå till en lågprislinje för många produkter. Jordbrukets lönsamhet skall i stället hållas uppe genom direkta bidrag per hektar och per djur. För Sveriges del beräknas bidragen till drygt fyra miljarder. Eftersom en stor del av bidragen gäller spannmål får man ned spannmålspriset och därmed produktionskostnaderna för animalier. Det blir alltså en spridningseffekt även här som gör att en stor del av prissänkningen för animalier är en ren justering för sänkta foderkostnader.

En tredje förklaring ligger i att produktionsgrenarna påverkas olika vid ett medlemskap. De arealkrävande produktionsgrenarna utnyttjar en begränsad resurs, jordbruksmarken. De har därför förhållandevis låg utbudselasticitet, vilket innebär att de kan vidkännas stora prisändringar utan att produktionsvolymen påverkas nämnvärt. Denna produktion kan därmed ge betydande producentöverskott vilka senare kapitaliseras i form av markvärden.

I animalieproduktionen finns inte någon långsiktigt begränsande faktor. Kapitaliserade värden förekommer därför endast kortsiktigt, vilket medför att utbudselasticiteten blir högre. Föränd-

ringar av prisnivån resulterar följaktligen i större produktionsändringar, vilket i sin tur medför att det så kallade producentöverskottet "jordbruksinkomsten" blir mindre.

Det långsiktiga producentöverskottet blir följaktligen betydligt mer beroende av lönsamheten i den arealkrävande produktionen än i den kraftfoderbaserade animalieproduktionen, något som ger tydliga utslag eftersom det är de arealkrävande produktionsgrenarna som gynnas vid ett medlemskap i EG.

Dyr förädling hotar animalieproduktionen

Det framgick av föregående kapitel att förädlingsindustrins marginaler (kostnader + vinst) är ungefär dubbelt så höga i Sverige som i EG. Eftersom prisregleringen och handeln med animalieprodukter sker efter viss förädling påverkar detta priset till bonden. Om industrin skulle behålla sina nuvarande marginaler, utan att ta ut ett högre pris på marknaden, skulle de svenska lantbrukarna få sämre betalt än kollegorna i EG. När det gäller fläsk skulle det handla om ca 10 procent medan det för mjölk skulle röra sig om ett 25 procent lägre pris. Sådana extra låga priser skulle medföra att en stor del av produktionen upphörde, eftersom animalieproduktionens konkurrenskraft är låg redan som den är. Intäkterna skulle helt enkelt inte skulle täcka kostnaderna för foder m m.

Läget ser betydligt bättre ut om de svenska lantbrukarna kunde få samma priser som kollegorna i Danmark. Lönsamheten skulle visserligen bli lägre än om vi står kvar utanför EG, men huvuddelen av produktionen skulle bli kvar. Detta gäller så länge som befintliga djurstallar kan användas eftersom utrymmet för nyinvesteringar skulle bli litet. Danskarna har dock bland de högsta priserna i EG, till stor del tack vare god kvalitet, utvecklade produkter, effektiv förädlingsindustri och utvecklade marknadskanaler, något vi till stor del saknar i Sverige (se kapitel 3). Direkta omräkningar med danska priser ger med andra ord en alltför optimistisk bild av vad som väntar svenska bönder vid ett medlemskap. Trots det är detta en vanlig metod för EG-studier (se kapitel 6).

De svenska förädlingsindustrierna verkar alltså besitta en nyckelposition och är dessutom klara förlorare vid ett medlemskap. De måste antingen minska sina marginaler kraftigt eller ta fram och

marknadsföra högkvalitativa produkter som tål högre priser. I annat fall knäcker de primärproduktionen och tvingas lägga ned genom brist på råvaror.

I modellberäkningarna har marginalerna sänkts med en tredjedel i all primär förädling, dvs den förädling som tidigare omfattades av prisregleringen. På grund av transportkostnader beräknas dessutom prisnivån för de förädlade produkterna bli något högre i Sverige än i Centraleuropa. Vidare antas mejerierna kunna upprätthålla en viss prisdiskriminering genom regional marknadsdominans. Detta innebär att priset för konsumtionsmjölk och grädde kan hållas uppe och vinsten användas för att täcka förluster för annan produktion.

Möjligheten till prisdiskriminering visar sig vara central. Ost, smör och torrmjök klarar inte att bära sina egna kostnader ens om dessa sänks med en tredjedel. Däremot skulle priset på konsumtionsmjölk och grädde bli lägre än i flertalet EG-länder. Viss prisdiskriminering tycks alltså förekomma även inom EG.

Resultatet av sänkta marginaler och minskade volymer är att svenska mejerier och slakterier som en följd av ett EG-inträde måste krympa kostymen med ca 2 miljarder kronor eller med 40 procent. Detta är givetvis utöver den miljard som måste trimmas bort till följd av den interna avregleringen.

Byråkraterna styr produktionen

Ett medlemskap i EG innebär inte bara ökad konkurrens och lägre priser utan även en återgång till ett detaljreglerat jordbruk, vilket redan påtalats i kapitel 2. Enligt EG:s nya politik kommer produktionen att styras mer av fysiska regleringar, baserade på historiska data, än av de genuina konkurrensfördelarna. Odlingen av oljeväxter begränsas till den areal som tidigare har använts till oljeväxter, spannmålsodlingen till tidigare spannmålsmarker och mjölkproduktionen tilldelas en kvot som utgör en viss procent av tidigare mjölkproduktion. I samtliga fall är det tillåtet att producera mer men då till betydligt sämre villkor.

Liksom tidigare svenska erfarenheter indikerar modellösningarna att det vanligtvis är detaljerna i regelsystemet som får en avgörande betydelse. Byråkraterna kommer alltså åter att hålla jord-

brukets framtid i sina händer. De mest avgörande reglerna vid ett svenskt medlemskap är fastställandet och fördelningen av den areal som blir berättigad arealbidrag, fastställandet av den regionala indelning som skall ligga till grund för beräkandet av arealbidragens storlek, fastställandet och fördelningen av mjölkkvoterna, fastställande av de regioner som klassas som missgynnade och därmed blir berättigade till regionala stöd samt de regionala stödets storlek. Resultatet av förhandlingarna om ett svenskt medlemskap kommer följaktligen att ha en avgörande betydelse på samtliga punkter. Vidare kommer det nationella utrymme, som består i att vi själva utformar vissa detaljer, att få stor betydelse.

Arealbidrag styr markanvändningen

Utformningen av arealbidraget till oljevaxter och spannmål är den mest betydelsefulla regleringen för svensk del. Enligt EG:s nya politik skall inlösenpriserna för spannmål och oljevaxter sänkas och prissänkningarna kompenseras fullt ut genom regionalt differentierade arealbidrag. Förutsättningen för att få bidraget är att 15 procent av den samlade arealen med spannmål, oljevaxter och proteingrödor läggs i träda, varvid den trädade arealen ges samma arealbidrag som spannmål.

Inlösenpriset för spannmål sänks med 29 procent från ett teoretiskt stödpris på 1,32 kr/kg till 0,85 kr/kg. Arealbidraget är kopplad till skördenivån och beräknas för svensk del till 1 670 kr/ha i genomsnitt. Den regionala indelningen bestäms internt i Sverige, vilket medför att alla lösningar kan tänkas från en uppdelning i 105 skördeområden enligt nuvarande inkomststöd till att hela Sverige är en region med samma arealbidrag. Utformningen av bidragens regionala differentiering medför ingen nämnvärd produktionsförändring. Bidragsnivån är så pass tilltagen att huvuddelen av all bidragsberättigad mark kommer att användas inom programmet oavsett om bidragen differentieras eller inte. Här handlar det alltså inte om produktionsstyrning utan om inkomstfördelning mellan Sveriges bönder. I modellberäkningarna antas en uppdelning i fem regioner där arealbidraget varierar från 750 till 1 850 kr/ha.

Kombinationen av ett garanterat lägsta pris, ett arealbidrag och sänkta kostnader för handelsgödsel och bekämpningsmedel, gör

att lönsamheten i den svenska spannmålsodlingen återgår till den nivå som gällde före den svenska reformen. Om programmet skulle bli öppet för all mark beräknas 2,2 miljoner hektar bli aktuella för bidrag, varav 300 000 hektar skulle läggas i bidragsberättigad träda. Avsikten är emellertid att arealbidragen endast skall gå till mark som tidigare använts till dessa grödor samt till mark som ingått i offentliga trädesprogram.

För EG:s del används ett genomsnitt av den odlade arealen perioden 1989–1991 för att fastställa den så kallade basarealens storlek. Om samma år används för svensk del kan endast 1,9 miljoner hektar komma med i programmet. Det finns dessutom en uppenbar risk att man kommer att använda förhållandena under de senaste åren i förhandlingarna om svenskt medlemskap. De neddragningar som nu sker i spannmålsodlingen kommer då att reducera den stödberättigade arealen ytterligare.

Mark som ej blir bidragsberättigad kommer endast i undantagsfall att användas till spannmål. Det blir knappast intressant att konkurrera med den subventionerade produktionen. Alternativet blir i stället att ha vall och betande djur eller att ta marken ur produktion. Till följd av bidragets storlek beräknas betydande skillnader uppkomma i värdet av den mark som är berättigad till bidrag jämfört med mark som inte är det.

På bidragsberättigad mark återgår spannmålsodlingens täckningsbidrag, dvs ersättningen till fasta kostnader i form av mark och maskiner, till den nivå de hade före den svenska reformen. Därmed skulle det pågående prisraset upphöra för denna mark. Jordröntan och därmed fastighetsvärdena skulle till och med kunna bli högre än tidigare, något som dock förutsätter att systemet med arealbidrag är stabilt och förväntas bestå i framtiden.

Mark som inte ingår i basarealen beräknas ge en betydligt lägre ekonomisk avkastning och därmed rendera ett lägre värde. Den mark som ej klassas som basareal kan i genomsnitt ge ett överskott på 350 kr/ha, för klassningen som basareal tillkommer i genomsnitt 1 100 kr/ha. Fastställandet av basarealens storlek och dess fördelning till enskilda jordbrukare kommer därför att ha en avgörande betydelse och är en sann byråkratisk uppgift.

För oljeväxter kommer allt prisstöd att upphöra och världsmarknadspriser att råda. Prissänkningen kompenseras även här med ett arealbidrag som i modellberäkningarna antas variera från

2 000 till 3 600 kr/ha. Genom bidragets storlek kommer det att vara intressant att ha en så stor areal som möjligt besådd med oljeväxter. Odlingen i sig kommer däremot att vara mindre intressant. I flertalet fall kommer intäkterna från själva fröproduktionen inte att täcka de rörliga kostnaderna. Eftersom endast mark som tidigare har använts till oljeväxter blir berättigad till bidrag blir arealen med oljeväxter den samma som tidigare. Produktionen kan däremot minska till följd av sänkt insats av övriga produktionsfaktorer. Frågan är hur många strån som blir nödvändiga för att betrakta odlingen som ett rejält försök att producera. Kan det t ex räcka att lämna spillsäden från föregående års odling? Det räcker i alla fall för att göra fältet vackert gult.

De inom EG frikostiga bidragen för plantering av skog är ytterligare en reglering som kan få avgörande betydelse för svensk markanvändning. Mark som ej blir berättigad till arealbidrag kommer endast i undantagsfall att få ett värde som ligger i nivå med planteringsbidragen. Det genomsnittliga värdet för marken beräknas vid fortsatt jordbruksdrift till 7 000 kr/ha med en diskonteringsränta på 5 procent, vilket kan jämföras med planteringsbidrag i storleksordningen 25 000 kr/ha. Kommer sådana bidrag att gälla obegränsat i Sverige kan betydande arealer, som tidigare använts till vall, komma att planteras med skog. Planteringsbidragen ingår dock inte i de modellberäkningar som här genomförts.

Kvoterna räddar mjölkproduktionen

Ett av de stora problemen vid ett medlemskap är den låga konkurrenskraften i svensk mjölkproduktion, som är ryggraden i dagens svenska jordbruk. Hälften av jordbrukets produktionsvärde härstammar från mjölkproduktionen och flertalet heltidsjordbrukare har mjölkkor.

EG:s priser för mejeriprodukter ligger klart under de svenska. Man har visserligen tillgång till billigare fodermedel men detta räcker inte för att förklara prisskillnaden. Den effektiva prisnivån till bonden, dvs priset efter justering för dyrare foder, kobidrag och andra direkta stödformer, har legat 50 procent högre i Sverige än i EG och ändå har man ett kvotsystem i EG för att hålla tillbaka den alltför stora produktionen.

Kvotssystemet kommer dock att skydda den konkurrenssvaga svenska produktionen på samma sätt som arealbegränsningarna hämmar den konkurrenskraftiga spannmålsproduktionen. De övriga länderna tillåts inte att öka sin produktion och därmed att konkurrera ut den svenska. Konkurrenskraften kommer i stället att speglas i form av höga värden för kvoter i konkurrenskraftiga länder och låga värden i konkurrenssvaga.

Avståndet från Europas stora produktionscentra utgör ytterligare ett skydd för den svenska produktionen. Som en följd av transportkostnader och regionala monopol beräknas mejerierna kunna ta ut så pass höga priser på konsumtionsmjölken att de svenska lantbrukarna kan få bland de högsta priserna i EG, även om de svenska mejeriernas kostnader inte kan sänkas fullt ut ned till EG:s nivå. Trots det sjunker den genomsnittliga lönsamheten i mjölkproduktionen vid ett medlemskap. Skillnaderna mellan regioner och producenter är dock betydande, vissa producenter kan få förbättrad lönsamhet medan andra får kraftiga försämringar. Skillnaderna beror i huvudsak på fördelningen av de regionala stöden och på utformningen av arealbidragen till spannmål. Grovfoderbaserad mjölkproduktion kan knappast bära sig på marker som är berättigade till arealbidrag för spannmål. På den övriga marken blir konkurrenskraften högre eftersom även övriga alternativ ger låg ekonomisk avkastning.

Mjölproduktionen beräknas totalt hamna strax under nivån på en fullbordad intern marknad. Viss import av smör, ost och mjölkpulver kan alltså bli aktuell. Eftersom den beräknade produktionen ligger närmare 20 procent lägre än under slutet av 80-talet bör Sveriges kvot bli tillräcklig stor för att inte begränsa produktionen ytterligare. Används senare år som underlag kan dock produktionsminskningarna till följd av den interna avregleringen leda till att kvoterna blir lägre och därmed skulle produktionen reduceras ytterligare.

Kött och fläsk i blåsväder

Produktionen av kött och fläsk skiljer sig från övrig produktion genom avsaknaden av fysiska produktionsregleringar. Produktionen av nötkött är dock starkt kopplad till övrig produktion och

får karaktären av en "restpost". En stor del av produktionen hänger samman med mjölkproduktionen och utvecklas i takt med denna. I övrigt beror utvecklingen på lönsamheten i produktionen med självrekryterande köttkor.

Enligt analysen tidigare i kapitlet synes svenska köttkor ha relativt låg konkurrenskraft. Köttkorna har t ex ingen möjlighet att konkurrera med spannmål på den mark som är berättigad arealbidrag. Det blir dock en del mark över, som varken kommer med i stödprogrammet för spannmål eller blir aktuell för mjölkproduktion. På denna mark är ofta köttkor eller får de enda alternativen, utöver skogsplantering eller spannmål utan arealstöd. Med tanke på EG:s bidrag har plantering av skog den klart högsta lönsamheten. I övrigt ligger köttkorna bra till, de är i alla fall mer lönsamma än att låta marken ligga oanvänd. Modellberäkningarna indikerar att det skulle kunna bli frågan om ett par hundra tusen köttkor att jämföra med dagens nivå på ca 70 000 djur.

Fläskproduktionen är inte lika beroende av övrig jordbruksproduktion. Trots det är konsekvenserna av ett medlemskap mycket svåra att förutsäga. Analysen i föregående kapitel indikerar att det krävs ett något högre producentpris än i Holland för att bibehålla nuvarande produktionsvolym. Samtidigt indikerades att slaktkostnaden är betydligt högre i Sverige än i EG. I modellberäkningarna antas slakterierna kunna sänka sina marginaler med en tredjedel och dessutom beräknas marknadspriset för slaktade djur bli högre i Sverige än i EG. Trots det kan producentpriset för fläsk hamna strax under det danska, vilket är ett tufft beting för de svenska producenterna eftersom den danska produktionen är effektiv och sker under hård ekonomisk press.

Lönsamhetsförsämringen beräknas till 5 000 kronor utslaget per sugga och år, vilket efter justering för sänkta foderkostnader motsvarar en prissänkning med 25 procent. Som en följd av detta beräknar modellen att fläskproduktionen halveras. Siffran är dock mycket osäker. Ökad konkurrens i leden före jordbruket, bl a i foderindustrin, maskinhandeln och byggverksamheten, kan leda till lägre kostnader för jordbruket. Därmed skulle konkurrenskraften gå upp och en större del av produktionen skulle klara sig. Detta ingår dock inte i modellberäkningarna.

Summering och kommentarer

Det svenska jordbruket synes i ett europeiskt perspektiv vara konkurrenskraftigt när det gäller arealkrävande produktion men inte för arbetsintensiv produktion. Ett medlemskap i EG borde därför innebära en större produktion av spannmål och en mindre produktion av animalier än vid självförsörjning på en inhemsk svensk marknad.

De komparativa fördelarna förväntas dock inte slå igenom fullt ut eftersom EG, enligt den senaste reformen, kommer att ha en jordbrukspolitik med hög grad av produktionsstyrning. Spannmålsproduktionen hämmas av att endast mark som tidigare har använts till spannmål blir stödberättigad. Trots komparativa fördelar kan därför svensk produktion utan stöd inte konkurrera med stödberättigad produktion i andra länder. På motsvarande sätt räddas den svenska mjölkproduktionen av kvoterna som hindrar de konkurrenskraftigare länderna från att öka sin produktion på svensk bekostnad. Den förväntade omfattningen av svenskt jordbruk i respektive utanför EG framgår av tabell 4.3 där alternativet att stå kvar utanför innebär en fullbordad fri intern svensk marknad.

TABELL 4.3 En sammanfattande jämförelse för svenskt jordbruk

	<i>Sverige 1989/1990</i>	<i>Sverige utanför EG</i>	<i>Sverige i EG</i>
Produktionsvolym	120	100	94
Spannmål/oljevaxter	165	100	130
Animalier	106	100	81
Pris till bonden	108	100	75
Areal jordbruksmark	138	100	136
Sysselsättning i jordbruket	116	100	100
Ersättning till arbete och kapital	147	100	110

Källa: Modellberäkningar

Jordbrukets framtid i EG kommer alltså inte att styras av Adam Smiths osynliga hand, utan hamnar i stället i regleringsbyråkraternas högst synliga händer. I samband med förhandlingarna om

svenskt medlemskap bestäms bl a Sveriges mjölkkvot och basareal för arealbidrag. Därmed bestäms de facto storleken på svenskt jordbruk. Det som återstår är att fördela produktionen över landet något som ytterst ordnas när man utformar detaljerna i den svenska tillämpningen av EG:s regleringssystem.

Noter

¹ Den faktiskt erhållna spannmålsskörden var i genomsnitt 4,4 ton/ha åren 1989/1991 och SCB:s normskörd var 4,3 ton/ha för spannmål och 2,5 ton/ha för oljeväxter 1990.

² Referenspris är det "världsmarknadspris" som OECD använder för att beräkna olika länders stödnivå. Det PSE-tal som används är stödet i absoluta tal, ej omräknat till procent vilket vanligtvis används.

³ För att väga samman stödnivån med självförsörjningsgraden har ett index skapats enligt formeln $I = (Q_{sv}/Q_{EG}) / (P_{sv}/P_{EG})$ där Q = självförsörjningsgrad och P = priskvivalent (referenspris + PSE-tal). Genom formelns konstruktion motsvarar en procent högre självförsörjningsgrad en procent högre priskvivalent. Ett högre index (> 1) indikerar god konkurrenskraft, medan ett lågt index (< 1) betyder motsatsen. Givetvis måste hänsyn även tas till formen för stödet och eventuella produktionsbegränsande åtgärder. Det får dock ske i samband med tolkningen av resultaten.

Referenser

- Apland, J. & Jonasson, L., 1992, *The Conceptual Background and Structure of SASM: A Swedish Agricultural Sector Model*, Rapport 45, Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet, institutionen för ekonomi.
- FAO, 1990, *FAO production Yearbook 1990*, vol 44, Rom.
- OECD, 1991, *Tables of Producer Subsidy Equivalents and Consumer Subsidy Equivalents 1979-1990*, Paris.
- Olsson, M., 1991, *Svensk mjölk- och nötköttproduktion i ett europeiskt perspektiv*, Rapport 40, Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet, institutionen för ekonomi.
- SLU, 1989, *Omrädeskalkyler - jordbruk 1989/90*, Konsulentavdelningens rapporter, Uppsala.

5. *Struktur och konkurrens i handeln inför EG*

De sista länkarna i produktionskedjan mellan bonden (odlaren, fiskaren) och konsumenten är handelsleden, dvs först partihandeln och sist butikerna i detaljhandeln. Innan jordbruksråvarorna når handelsledet passerar de industriledet och förädlas i olika hög grad. En del varor går direkt från odlaren till parti- och detaljhandeln, exempelvis färska grönsaker och frukt. Hemodlade produkter, husbehovsjakt och -fiske har en mycket liten andel i den totala livsmedelskonsumtionen. Handeln är alltså ett viktigt led mellan producent och konsument.

Jordbruksregleringen har haft som mål att garantera priset till bonden. Men i praktiken blev en stor del av förädlingsindustrins produkter också inlemmade i det gränsskyddade ledet och därigenom befriade från konkurrens med utländska produkter. Priserna i industriledet på exempelvis smör, ost, socker och slaktade djur bestämdes således tidigare i jordbrukspriserhandlingarna. Prisregleringen nådde aldrig in i det egentliga handelsledet. Livsmedelshandeln har trots detta inte fått något fribrev i utredningar och debatt om svenska livsmedelspriser och svensk jordbrukspolitik. Det finns flera skäl till detta.

För det första är det matpriserna i butikerna som konsumenterna ser och reagerar på. Konsumentpriser är dessutom relativt lätta att jämföra internationellt, vilket inte gäller för priser i tidigare produktionsled. Konsumentpriserna sätts i handeln och därför har också konkurrensförhållanden och prissättning i handeln blivit föremål för granskning. 1990 års livsmedelspolitiska beslut är egentligen ett jordbrukspolitiskt beslut, som innefattar kostnads-sänkande avregleringar i jordbruks- och industrileden. Men SPK

fick på sin tid i uppdrag att varje månad redovisa och kommentera prisutvecklingen i livsmedelskedjans samtliga led, dvs även i handeln.

För det andra har det funnits och finns fortfarande såväl naturliga som politiskt betingade hinder för en effektiv konkurrens i handeln. Detaljhandeln är det från internationell konkurrens *naturligen* mest skyddade ledet i hela livsmedelskedjan. Det är bara i landets gränsområden som svenska butiker direkt konkurrerar med livsmedelsbutiker i Danmark, Norge och Finland. Det *politiskt beslutade* gränsskyddet ger ett skydd för livsmedel som använder svenska råvaror. För den svenska handeln blir därmed utländska leverantörer inte aktuella för ett stort antal produkter. Marknaden blir inskränkt till ett fåtal svenska leverantörer. Även regleringspolitikens jordbrukspridförhandlingar och den regelbundet återkommande prisstoppspolitikerna hade menliga effekter på de normala förhandlingar om priser som i sin tur fördes mellan olika företag i handeln och leverantörerna. Vidare reglerade det kommunala planmonopolet nyetableringarna och vid förläningarna av nya butikslägen gynnades systematiskt etablerade säljgrupper som Ica, Konsum och Vivo. Med lagens stöd kunde kommuner hindra frifräsare med lågprisprofil från att etablera sig. Plan- och bygglagen från 1987, som reviderades 1992, var alltför tandlös för att komma tillrätta med problemet.

För det tredje är koncentrationsgraden i handeln internationellt sett unikt hög. De tre stora i partihandeln, Ica, KF och Dagab, och deras butikskedjor tar ungefär 75 procent av den totala livsmedelsmarknaden. De möter dessutom bara ett fåtal svenska leverantörer på marknaden för gränsskyddade livsmedel. De nämnda politiska skydden för de redan etablerade har starkt bidragit till att hindra nya aktörer från att komma in på marknaden. Marknaden blir därmed typiskt oligopolistisk. Varje aktör överväger inför varje strategiskt beslut hur de andra aktörerna kommer att reagera.

Kapitlet inleds med en beskrivning av den svenska livsmedels handeln. Hur ser butiksstrukturen ut? Hur långt har integrationen mellan parti- och detaljhandel gått i Sverige? I vilken mening kan man tala om tre stora block i svensk livsmedelshandel? Därefter ställs frågan vilka konsekvenser den nya konkurrenslagen får. Behandlar den olika företagsformer lika? Behövs en konkurrenslag? Ett viktigt avsnitt om hur jordbruksprisregleringen och pris-

stoppspolitiken påverkade konkurrensen i handeln följer därefter. Blev det en förändring efter avregleringen och den väntade EG-anslutningen? Slutligen ställs frågan om en EG-anslutning kommer att pressa ned handelns inköpspriser och marginalerna i handeln.

Livsmedelskonsumtion och butiksstruktur

Konsumtionsutgifterna för livsmedel (exklusive starksprit, vin och starköl) var 1991 141 miljarder kronor och per capita blir detta 16 400 kronor (Statens jordbruksverk, 1992). De svarar för drygt 18 procent av de totala privata konsumtionsutgifterna. Andelen är fallande, ty livsmedelskonsumtionen ökar långsammare än den totala konsumtionen. Den reala ökningen är ungefär en procent per år. Råvaruinnehållet är stagnerande eller minskande för produkter inom det reglerade området. Vi äter alltmer förädlade och lättillagade livsmedel. Därmed blir leden efter bonden alltmer betydelsefulla i livsmedelskedjan.

Livsmedelshandelns rationalisering sker således på en långsamt växande marknad med relativt små variationer över konjunkturcykeln. Butikerna blir i genomsnitt allt större och antalet butiker har minskat från 30 000 i början av 1950-talet till 7 600 år 1991.¹ Cirka 25 procent av butikerna är supermarkets med säljtor på minst 400 kvadratmeter, medan knappt 50 procent är mindre allivsbutiker och resten är service-, jour- och trafikbutiker, vilka hade en expansiv period efter 1972 då lagen om öppethållande liberaliserades. Men två tredjedelar av hela livsmedelsförsäljningen sker i supermarkets och bara 22–23 procent i mindre allivsbutiker. Om vi rangordnar alla butiker efter deras försäljning så visar det sig att de 10 procent av butikerna som har den största försäljningen svarar för nästan 50 procent av dagligvaruförsäljningen. De 50 procent av butikerna som har den lägsta försäljningen når bara upp till 9 procent.

Nyttillskotten i butiksbeståndet sker framför allt i den storsäljande kategorin. Men det sker också ombyggnationer i det gamla beståndet och butiker byter profil. Små allivsbutiker blir service-

butiker eller butiker med dålig lönsamhet får en chans att överleva som lågprisprofilerade butiker.

Finns det band mellan industrin, parti-handeln och detaljhandeln?

Flertalet företag i detaljhandeln består av en enda butik, vanligen med en enda ägare. Drygt 20 procent av butikerna ägs av medlemmar i konsumentföreningar och drivs med hjälp av anställd personal. Endast 10 procent av dagligvarubutikerna utanför konsumentkooperationen tillhör s k filialkedjor, dvs ingår i flerbutiks-företag med gemensam ägare till butikerna och har anställda butikschefer. Det kan alltså förefalla som om koncentrationsgraden i handeln är mycket låg.

Men det går inte att mäta graden av koncentration i handeln genom att bara studera detaljhandeln och ägandet av butikerna. Mellan industrin och detaljhandeln finns grosshandeln, eller partihandeln som den också kallas, och det finns som vi skall se starka band mellan parti- och detaljhandel. Partihandeln gör stora inköp från industrins eller jordbrukets leverantörer, lastar om och sandistribuerar sedan varor från flera olika leverantörer ut till butikerna, ett system som dock inte passar för alla varor. Direktleveranser från producenter till butiker är vanliga för typiska färskvaror som mjölk och bröd. Men för de flesta varor är grossist- eller direktleverans inte rent tekniskt något antingen/eller- val utan butiks företagen kan välja det alternativ som är mest fördelaktigt.

Grossistledet uppstod historiskt som ett effektivt storskaligt handelsled mellan många små producenter och många små butiker. Grossisters krav på stora volymer och standardisering har sannolikt varit pådrivande för rationaliseringarna och koncentrationen i industriledet. Det har dock inte varit så vanligt att grossister köpt upp eller startat livsmedelsindustri, dvs integrerat bakåt i produktionskedjan. Mellan grossist- och industriled dominerar således en köpar-/säljarrelation utan ägarsamband. Konsumentkooperationen har dock haft en något annorlunda historia. I

tidiga skeden köpte den upp eller startade företag i livsmedelsindustrin, ibland med syftet att bryta karteller i industriledet. Produkterna har också länge fått en garanterad avsättning i de egna Konsumbutikerna. Regionala konsumentföreningar har under senare år med ekonomisk framgång övergivit ett sådant "solidariskt beteende" och köpt andra produkter i stället. Under de senaste åren har konsumentkooperationen dock avvecklat en del engagemang i livsmedelsindustrin.

Relationerna mellan grossist- och detaljistled är betydligt mer komplicerade. Det är därför viktigt att först analysera grossistfunktionen. Grossistfunktionens hjärta är en distributionscentral med lagerkapacitet. Stora volymer köps in av varje vara och fraktas från olika leverantörer till en distributionscentral eller samlastingsterminal. Därifrån samfraktas sedan små kvantiteter av olika varor från många leverantörer ut till butikerna vid beställning. Jämfört med direktleveranser minskar systemet med distributionscentraler de sammanlagda transportsträckorna för att få ut varorna till butikerna och administrationskostnaderna för varubeställningar blir lägre. Rationaliseringsvinsten kan också tas ut på det sättet att butikerna beställer varor från distributionscentralen oftare och i mindre volymer än vid direktleverans. Därmed minskar de behovet av egna lagerutrymmen och egen lagerhantering. Om de totala vinsterna, jämfört med direktleveranser, är större än kostnaden för distributionscentralen är mellanledet effektivt. Mellan grossist- och detaljledet kan det råda en ren köpar-/säljarrelation utan ägarsamband, men ofta finns någon form av integration mellan de båda leden. Låt oss med ett par exempel på företagsformer illustrera, hur långt integrationen kan gå.

Grossistfunktionen är viktig men den kan skötas utan rena grossistföretag. I England finns ett fåtal rena grossistföretag. I stället dominerar stora flerbutiksföretag (multiple store companies) på marknaden för livsmedel. Butikerna fick länge sina varor direkt från livsmedelsindustrin. Under senare år har emellertid de stora livsmedelssäljarna själva låtit bygga upp centrallager och distributionssystem till butikerna. Sainsbury, den största flerbutikskedjan, har överlåtit driften till ett utomstående distributionsföretag. De verkligt stora flerbutiksföretagen i andra länder har utvecklat liknande system. Grossistfunktionen blir därmed helt eller mycket starkt integrerad i företagen i detaljhandelsledet. Det

finns stordriftsfördelar i grossistfunktionen och riktigt stora flerbutiks företag kan av egen kraft utnyttja dessa i en egen integrerad organisation. Den typen av helintegrerade företag saknas i Sverige.

Ett annat sätt att utnyttja stordriftsfördelarna i grossistfunktionen har varit s k frivilliga butikskedjor (voluntary chains), i vilka butiksföretag samverkar med varandra i vissa funktioner som inköp, finansiering, utbildning och marknadsföring. De ursprungliga initiativen till en sådan samverkan kom ofta från grossistföretagen, som för egen del såg fördelarna med att kunna sälja stora volymer till en större fast kundkrets med stabilare ekonomi. I ett senare skede har den frivilliga detaljistkedjan köpt upp grossisten. Integrationen blir, som vi skall se nedan, inte lika stark som i helintegrerade företag. I Sverige är Ica en sådan frivillig butikskedja.

Integrationen i parti- och detaljhandeln i Sverige

Det brukar sägas att den svenska livsmedelshandeln domineras av tre stora "block". I vilken mening kan man tala om tre "block"? Hur långtgående är integrationen inom blocken och får samverkansformerna problem med den nya konkurrenslagstiftningen? Det är frågorna i detta avsnitt.

Ica

Hakon Swenson var i slutet av första världskriget initiativtagare till den företagskooperativa rörelse som i dag kallas Ica. Ica-köpmännen köpte så småningom upp grossistföretaget och äger numera gemensamt en rikstäckande partihandel med centrallager, regionala distributionscentraler och en lastbilsflotta. Ica:s partihandel är sluten, dvs bara medlemmar får utnyttja den. De förväntas också enligt Ica-stadgan i första hand köpa varorna från Ica:s partihandel, när detta kan ske på konkurrenskraftiga villkor. Något avtal om hur stor köptrohet den enskilde handlaren skall prestera finns emellertid inte. Den genomsnittliga köptroheten har varit 80

procent men stora butiker är mindre köptrogna än små. Den vertikala integrationen mellan parti- och detaljhandelsleden blir därför inte lika stark som i de stora utländska flerbutiksföretagen med inbyggd grossistfunktion, där beslut om inköp och sortiment sker centralt. Inköp i Ica:s partihandel görs också centralt men den enskilde köpmannen har möjlighet att påverka sortimentet genom de regionala inköpskommittéerna. Ica-köpmännen har stor frihet att själva välja vilket sortiment de vill hålla i butikerna. Partihandelns sortiment blir därför både brett och djupt (många varumärken).

Butikslokaler, rekrytering av köpmän, utbildning, finansiering av nyetablerade köpmän och marknadsföring av symbolen Ica är andra sådana områden för central samverkan i t ex Ica-Handlarnas AB eller andra stödjande bolag. Den sk hembudsklausulen i flera avtal mellan Ica Detaljhandel AB och enskilda köpmän innebär att köpmannen aldrig helt och fullt blir ägare till en butikslokal. Ica behåller alltid minst en aktie i butiksföretaget och enligt avtalet ger detta Ica Detaljhandel AB rätt att överta lokalen när köpmannen på ett eller annat sätt lämnar Ica-rörelsen. Hembudet motiveras med att det är kedjan, inte den enskilde köpmannen, som gjort insatserna för att få ett bra butiksläge nära exempelvis postkontor, bank eller apotek och med goda parkeringsmöjligheter. Antalet goda lägen blir alltid begränsat, åtminstone i detaljplanerade områden. Hembudet minskar risken att kedjan förlorar läget.

Ica som organisation är således vertikalt integrerad såtillvida att Ica-köpmännen kollektivt äger sin partihandel. Rekrytering, utbildning och finansiering av nya Ica-köpmän, förvaltning och anskaffning av butikslokaler är viktiga centraliserade funktioner för att behålla eller öka de totala marknadsandelarna. Nya Ica-butiker blir ofta konkurrenter till existerande Ica-butiker, men ökade volymer i partihandeln och ett tätare nät av butiker pressar kostnaderna för alla köpmän genom att stordriftsfördelarna i transportfunktionen bättre tas till vara. Stora volymer i inköp ger även marknadsstyrka relativt konkurrenter i förhandlingar med leverantörer om priser och andra villkor. Detta visar sig också i att Ica-köpmän som sluter direktavtal med leverantörer och får direktleverans till butikerna ändå förutsätts fakturera via sin partihandel. På så sätt räknas även dessa inköpsvolymer in i Ica-handlarnas totala inköp.

I detaljhandelsledet äger dock varje köpman sin egen affärsrörelse. Friheten att välja butiksprofil, sortiment och egen marknadsföring är relativt stor. Nationellt och regionalt marknadsförs inte bara namnet Ica utan även gemensamma priserbjudanden mm.

De konkurrensbevakande myndigheterna, SPK och NO (Näringsfrihetsombudsmannen), som nu blivit det nya Konkurrensverket, betraktade inte Ica som en vertikalt integrerad organisation. Ica-stadgans tidigare formulering om förväntad köptrohet mot den egna partihandeln kritiserades och Ica gick delvis kritiken till mötes genom att mjuka upp formuleringen i stadgan. Hembudet, som ger Ica-handlarna ett kollektivt ägande till butikslägen, ville NO förbjuda.

En proposition till ny konkurrenslag utarbetas nu av regeringen. Den innebär att den svenska konkurrenslagstiftningen blir EG-anpassad. Flera av de samverkansformer som kännetecknar Ica-rörelsen riskerar att betraktas som avtal mellan företag som hindrar, inskränker eller snedvrider konkurrensen, om inte Ica helt eller delvis kan få ett gruppundantag för sina samverkansformer. Det gäller exempelvis regionalt utfärdade prisrekommendationer, de s k cirkaprislistorna, och gemensam marknadsföring av priser i annonser, i TV eller i broschyrer typ Ica-handlarnas i brevlådorna. I EG har franchisingföretag i detaljhandeln fått ett generellt gruppundantag från förbudet i artikel 85. Franchising innebär att köpmännen äger sin affärsrörelse men att de är hårdare styrda än Ica-köpmän vad gäller sortiment, varuexponering, marknadsföring, priser m m. Ica och motsvarande organisationsformer i EGländerna prövar i Bryssel möjligheterna att få ett liknande undantag från förbudet i artikel 85 för sin organisationsform. Även i arbetet med regeringens proposition till ny konkurrenslag förbereds ett gruppundantag för vissa avtal mellan företag som utgör basen för organisationsformer som Ica.

Axel Johnson Saba AB och D-gruppen

Den andra stora fullsortimentsgrossisten på den privata sidan, Dagab, har historiskt uppstått ur en samverkan mellan grossistföretag. Både konsumentkooperationens och Ica:s partihandel blev tidigt stora och starka köpare hos dagligvaruleverantörerna. På

1930-talet bildade därför 137 kolonialvarugrossister en organisation för samverkan. Genom ständiga fusioner och slutligen en sammanslagning med grossistfunktionerna i de stora varuhuskedjorna Åhlén & Holm samt NK/Turitz bildades i mitten på 1970-talet Dagab. Genom varuhuset kom också storföretag in som ägare. I dag ingår grossisten Dagab i Johnson-koncernen, nämligen i Axel Johnson Saba AB (Sabagruppen), som är ett paraplybolag för affärsområdet dagligvaror i koncernen. Samma bolag äger i detaljhandelsledet dels Hemköp dels livsmedelsavdelningarna i Åhlén-varuhuset samt en servicehandelsgrupp (bl a Pressbyrå). Johnson-koncernen äger också stormarknadskedjan B&W.

Men Dagab är inte bara grossist för dessa butiksföretag i samma koncern. De samverkande grossisterna, som införlivades i Dagab, hade byggt upp en rikstäckande frivillig kedja av samverkande köpmän, den nuvarande Vivo-kedjan. Vivo bildades som en kopia av Ica-idén i detaljhandelsledet och samverkansformerna i Vivo är därför mycket lika Ica:s. Vivo ingår i den andra stora grupperingen av företag som är knutna till grossisten Dagab, nämligen D-gruppen. D-gruppen AB är ett ganska löst sammanhållet bolag som ägs av Vivo-köpmännen och Axel Johnson AB samt av en stor och brokig samling enbutiksföretag och små flerbutiksföretag med lokalt begränsade butiksnät. Till de senare hör lågpriskedjorna Sparlivs och Spar Inn. Grossisten Dagabs ägare, Axel Johnson AB, är minoritetsägare i D-gruppen.

Brokigheten och variationen i ägarsammansättningen beror på att Dagab är den enda stora rikstäckande fullsortimentsgrossisten som är öppen för alla. Dagab har därför blivit ett vattenhål för frifräsare och andra företagstablerare med egna idéer utanför Ica- och KF-sfärerna. För att dessutom få bli delägare i D-gruppen AB och få del av delägarskapets förmåner krävs en motprestation i köptrohet mot Dagab (minst 30 procent). Detta kan synas vara generöst men det finns också en annan mera egoistisk förklaring till att konkurrenter släpps in. Dagab är den minsta av de tre stora fullsortimentsgrossisterna och genom den växande D-gruppen har Dagab kunnat hålla sina marknadsandelar på partihandelsmarknaden och inte förlorat i styrka relativt konkurrenterna i förhandlingar med leverantörerna.

Vivo-handlarnas samverkansformer liknar Ica-handlarnas med bl a cirkaprislistor och hembud. Skillnaden är att Ica-handlarna

också kollektivt äger sin partihandel, medan Vivo-köpmännens huvudgrossist är Axel Johnson-ägda Dagab. Förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag kan därför drabba också Vivo-köpmännens cirkaprislistor och gemensamma marknadsföring för den händelse ett gruppundantag inte tillåts. De Axel Johnson-ägda företagen Åhléns livs, Hemköp och B&W liksom filialföretagen i D-gruppen betraktas däremot vart och ett som en koncern av lagstiftaren. Såväl central marknadsföring av priser för hela kedjan som centralt satta priser i butikerna tillåts i en sådan organisationsform. Dylika beslut betraktas av lagstiftaren som beslut inom ett företag. Den föreslagna lagens bokstavliga förbud kommer därför bara att slå mot organisationer som är uppbyggda såsom en federation av självständiga företag i frivillig samverkan.

Konsumentkooperationen

Konsumentkooperationen är den tredje stora aktören i livsmedelshandeln. Konsumentföreningar uppstod redan under förra seklet. De bildade sedan Kooperativa förbundet (KF), närmast som en organisation för idéspredning. Men redan i början av 1900-talet började KF sin kommersiella verksamhet och startade bl a sin grossistverksamhet. KF blev grossist för konsumentföreningarna som ägde och drev butikerna inom sina regionalt avgränsade områden. Konsumentkooperationens framgångar och tillväxt ledde till motdrag från den privata handelns sida. Ica-rörelsen bildades i slutet av första världskriget. Den grossistsamverkan, som långt senare utmynnade i bildandet av Dagab, startade några år före andra världskrigets utbrott.

Konsumentkooperationens andelar av den totala dagligvarumarknadens försäljning har sjunkit under de senaste tjugo åren. Det är de allmänna svårigheterna för varuhusen och oförmågan att rationalisera beståndet av allivsbutiker som orsakat problemen i många föreningar. Det finns krafter i konsumentkooperationen som önskar en omorganisation mot ett Konsum Sverige. Som ett första steg har KF och Konsum Stockholm bildat Kooperativa detaljhandelsgruppen som har mer än hälften av den kooperativa detaljhandelns omsättning och som formellt startade sin verksam-

het den 1 juli 1992. De största konsumentföreningarna ingår redan men alla de övriga konsumentföreningar som hittills ställt sig avvaktande är välkomna att ansluta sig.

Ambitionen har uppenbart varit att skapa ett rikstäckande butikskoncept i detaljhandeln. De 19 OBS-varuhus (av 32 i landet) som tillhör de anslutna föreningarna skall organiseras som en rikstäckande kedja. Butiker som utnyttjar KF:s lågpriskoncept Fakta drivs för närvarande på franchisebasis av de olika konsumentföreningarna i landet. Affärskonceptets idé är hämtad från tyska Aldi- och danska Faktakedjorna. En utvärdering skall göras för att se om Fakta kan utvecklas till en rikstäckande kedja och andra rikstäckande butikskoncept planeras längre fram i tiden.

Det riktigt intressanta med omorganisationen är att Konsum inte längre skall driva traditionell partihandel. Det är de olika butikskedjekoncepten som skall ansvara för sortimentsval och de köper och äger varorna fram till dess att de säljs i butiken. Distributionstjänster kan de köpa av en särskild logistikenhet, som skall utforma effektiva system för lager och distribution på varans väg från leverantör till butik. För att utnyttja fördelarna med att vara stor på inköpsidan bildas en central inköpsfunktion som *på uppdrag* av de olika detaljhandelskoncepten sköter inköpsarbetet och tecknar avtal med de stora rikstäckande leverantörerna (KF information, 1992).

Konsum har alltså målmedvetna planer på att bilda rikstäckande butikskedjor, som organisatoriskt liknar de slagkraftiga filialkedjorna i Europa. För att överbygga att de var och en ändå kommer att bli små på inköpsidan skapas den centrala enheten för inköpsamordning av de olika butikskonceptens beställningar. Kostnaderna för distributionen betalas av var och en av kedjorna till logistikenheten för de lagrings- och transporttjänster de beställer. Den historiska integrationen av inköps- och distributionsfunktionen i en separat gross- eller partihandel bryts därmed. Nu skall emellertid tilläggas att Konsum har långt kvar till visionens fullbord. Många föreningar har ej anslutit sig och därmed blir exempelvis idén om en rikstäckande kedja av OBS-varuhus fortfarande en halvmesyra. Kedjan med de 19 rikstäckande OBS-varuhusen skall samverka bara på inköpsidan med övriga OBS-varuhus som drivs i egen regi av konsumentföreningar som ej gått in i Kooperativa detaljhandelsgruppen.

Även konsumentkooperationens samverkansformer kan drab-

bas av den föreslagna konkurrenslagstiftningen. Den enskilda konsumentföreningen får inga problem. Den betraktas av lagstiftaren som en koncern. Föreningarna tillåts däremot ej samverka sinsemellan när det gäller priser. Det blir ej tillåtet för flera konsumentföreningar att utnyttja en gemensam cirkaprislista som en distributionscentral utfärdar. Den nya organisationen innebär att Kooperativa detaljhandelsgruppen *till funktionen* blir en koncern. Men i den mån Kooperativa detaljhandelsgruppen ägs gemensamt av KF och konsumentföreningarna kan organisationen från *juridisk-teknisk synpunkt* uppfattas som en federation där föreningarna samverkar men behåller en viss autonomi. Den nya organisationen får emellertid inget problem med förbudet mot samarbete, om fusionerna av konsumentföreningar går så långt att det bildas en enda konsumentförening, Konsum Sverige, i vilken KF ingår. Då betraktar lagstiftaren organisationen som en koncern och beslutanderätt kan fritt delegeras till olika företag i koncernen.

Hur slår en ny konkurrenslag?

Förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag i den nya konkurrenslag som håller på att utarbetas innebär en skärpning av lagen, som får konsekvenser i livsmedelskedjans samtliga led. I livsmedelsindustriledet där företagskooperativa organisationsformer i många fall fullständigt dominerat marknaden har föreningarnas långtgående samarbete i skydd av jordbruksregleringen satt konkurrensen helt ur spel. I mejeriindustrin har marknaden med statsmakternas goda minne uppdelats geografiskt mellan föreningarna såväl vad gäller köp av råvaror som försäljning av färdiga produkter och priserna avtalades i jordbruksprisförhandlingar fram till juli 1991. Efter avregleringen försökte mejeriföreningarna, i början av 1992, att bevara den gamla strukturen genom att agera som en kartell och samtidigt höja priserna på vissa produkter i samma proportion. Försöket misslyckades till följd av massmedias intensiva bevakning. I lagförslaget förbjuds inte bara formella avtal utan även s k samordnat förfarande utan direkta avtal men där direkta eller indirekta kontakter mellan företagen förekommit. Problem uppstår naturligtvis att i

praktiken skilja ut ett sådant förbudet beteende från det som lagtexten kallar parallellt uppträdande, dvs där beteendet blir det samma av marknadsmässiga skäl utan att någon som helst form av samarbete förekommit.

I *handelsledet* finns inte samma dominans för en typ av organisationsform och det finns inte heller någon prissamverkan mellan de stora säljgrupperna, även om massmedia ibland har funnit att handlarna i någon enstaka stad gjort upp om priset på julsinka. Konsumbutiker konkurrerar med företagskooperativa butiker, som Ica och Vivo, och med privatägda filialföretagsbutiker, som Hemköp och Spar Inn. Ett förbud mot horisontell prissamverkan drabbar konsumentkooperationen i viss mån men framför allt de företagskooperativa organisationerna, Ica och Vivo. Varje Ica- och Vivobutik är enligt lagens bokstavliga tolkning ett företag som ej på något vis får samverka i vare sig prissättning eller marknadsföring av gemensamma kampanjpriser. Förbudet ger de frivilligt samverkande kedjorna dels en puff i riktning mot ökad priskonkurrens dels en begränsning i deras möjligheter att välja konkurrensstrategier, vilket skall visas nedan.

Ett förbud att samverka i prissättningen innebär att cirkaprislistorna måste försvinna. Detta är inget problem. På sikt ger kunskap i butikerna konkurrensfördelar. Moderna datakassor och utvecklad programvara gör det numera möjligt för köpmän och butikschefen att själva välja priser och få en ekonomisk resultatanalys utförd till en låg kostnad. Den enskilda butiken kan därmed beakta sin lokala kundkrets och konkurrenssituation och experimentera med prissättningen. Internationellt går utvecklingen i denna riktning. Följsamheten till cirkaprislistor har bidragit till en stel prisstruktur, som är dåligt anpassad till butikernas lokala konkurrensförutsättningar. En enda rekommenderande prislista går ut från en distributionscentral till alla köpmän i regionen, dvs till såväl den lille lanthandlaren som köpmannen i den stora hypermarknaden med en butiksyta på över 2 000 m². Cirkapriserna blir som en kompromiss satta så att även de minst rationaliserade butikerna skall kunna ge sin ägare en åtminstone nödortförsörjning. Det vanliga är att stora effektiva butiker sätter priser som ligger under cirkaprislistornas på produkter med stor omsättning, men att de ändå strikt följer cirkaprislistorna för flertalet produkter. Förbudet mot cirkaprislistorna bör därför skärpa priskonkurrensen.

Ett förbud mot att samverka i tillfälliga priskampanjer kommer däremot att begränsa valet av konkurrensstrategier för vissa aktörer på marknaden. SPK, NO och statliga konkurrensutredningar har inte lyckats att på ett klart sätt analysera skillnaderna mellan olika typer av samverkan och har därför ibland hamnat i principiellt tveksamma ställningstaganden. Tillfälliga kampanj- eller extrapriser är en del i en konkurrensstrategi, som livsmedelshandeln i alla länder kan välja att tillämpa. I all korthet går den ut på följande: Konsum, Hemköp eller en kedja av samverkande köpmän, typ Ica, förhandlar med leverantörer om att få lägre priser under en eller flera kampanjveckor. I motprestation lovar kedjorna att varumärket skall exponeras på bestämda platser och hyllmetrar i kedjans butiker, i flygblad, lokal TV, radio eller tidningsannonser. I Sverige går denna konkurrensstrategi under beteckningen SA/VA (= Samaktivitet/Veckoannonsering).

Kampanjpriset är naturligtvis en viktig bit i en sådan marknadsföringskampanj. En ensam butik mäktar inte genomföra marknadsföringen på ett sätt som är intressant för leverantörerna. Det är bara flerbutikskedjor eller köpmän organiserade i inköpsföreningar som är tillräckligt stora för att komma ifråga. Det generella förbudet i den fjärde paragrafen i lagförslaget innebär ett förbud för Vivo-kedjan att genomföra en extrapriskampanj, medan filialkedjan Hemköp och en konsumentförenings butiker får genomföra den, vilket knappast är en konkurrensneutral behandling av de olika företagsformerna. Extraprisstrategin är en bland flera möjliga konkurrensstrategier. Det finns inte skäl att förbjuda den och därför bör samtliga aktörer oavsett organisationsform kunna utnyttja den. Det är betydligt sämre för konkurrensen att Vivo och Ica genomför organisatoriska förändringar, som ur effektivitetssynpunkt är mindre bra, bara för att få lagstiftarens tillåtelse att tillämpa denna konkurrensstrategi. SA/VA var länge helt förhärskande som konkurrensstrategi i Sverige och vi kommer in på *orsakerna* till detta senare. Ivrrare, som anser att konkurrenslagstiftningens uppgift är att styra, ställa och reglera, angrep *symptomet* på bristande konkurrens och ville därför förbjuda SA/VA.

Även ett förbud mot hembud kommer att ha sin udd riktad mot kedjorna av frivilligt samverkande köpmän. I många avtal med enskilda köpmän inom Ica- och Vivokedjorna finns en paragraf

om hembud inskriven. Kedjan har skaffat fram butiksläget och gjort de primära investeringarna i butiken. Hembudsregeln innebär att den egna kedjan i första hand skall erbjudas att köpa butiken när köpmannen upphör med sin rörelse. Köpmannen kan inte heller ha kvar sin butik om han lämnar kedjan. NO ville ha ett förbud mot hembudsregler i avsikt att öka utbudet av butikslägen. Men NO analyserade inte djupare effekten av ett sådant förbud.

Om den nya lagen skulle upphäva alla redan ingångna avtal om hembud blir det fritt fram för Konsum, Hemköp, Spar Inn och även nya etablerare, inhemska eller utländska, att bjuda på ett relativt stort antal Ica- och Vivobutiker. Enbart bland Ica:s knappt 3 000 butiker finns cirka 700 med ett hembudsavtal enligt Ica-Förbundet (1991, s 26).

Det kommer att bli konkurrens om attraktiva butikslägen. Ica- och Vivo-kedjorna kan naturligtvis själva bjuda högst och för att undvika risken att förlora butikslägena etablerar kedjorna i stället flerbutiksföretag med anställda butikschefer. Det är med andra ord företagsformen filialkedjor som gynnas av ett förbud mot hembud. Formen med självständiga samverkande köpmän kommer långsiktigt att bara kunna leva kvar i mindre attraktiva lägen. En ogiltigförklaring av hembudsavtalen kommer således att *temporärt* öka utbudet av butikslägen. Men den slår samtidigt och *slutgiltigt* ut en företagsform, som hittills visat sig vara mycket framgångsrik, från attraktiva butikslägen och förvisar den till lägen eller butiksstorlekar, som ingen annan företagsform vill etablera sig i.

Ett effektivare och konkurrensneutralt sätt att öka utbudet av butikslägen är i stället att skärpa tillämpningen av plan- och bygglagen så att etableringsfriheten i kommunerna ökar. Den nya plan- och bygglagen ger denna möjlighet, eftersom kommuner inte får särbehandla livsmedelsbutiker och hindra etablering i områden där annan detaljhandel tillåts att etablera sig.

Det generella förbudet i lagparagrafen slår alltså gudomligt blint mot all samverkan, såväl god som dålig med avseende på konkurrensen. Tidigare skulle de konkurrensvårdande myndigheterna upptäcka och åtala missbruk. Nu har bevisbördan kastats om. Det är den goda samverkan som måste försvara sig, identifieras och undantas från lagens generella förbud. Konkurrenskommitténs förslag till ny konkurrenslag saknade ett klart regelverk

för hur detta skall gå till. Senare i Näringslivsdepartementets förslagstext har en motsvarighet till EG:s 85:3 § införts vilken medger undantag för grupper av samarbetsavtal vilka bidrar till att förbättra varudistributionen. Den nya konkurrenslagen ökar därmed också kraven på att det nya Konkurrensverket, som nu ersätter både SPK och NO, utvecklar kompetens att göra bedömningar byggda på analys av hur marknader fungerar.

Styrkan i Ica- och Vivo-företagsformerna relativt franchising och filialkedjor är att i de förra fattas många beslut självständigt av köpmännen i butikerna nära kunderna. Genom att samverka kan köpmännen uppnå låga inköpspriser, effektiv marknadsföring och goda finansieringsvillkor, vilket annars är fördelar som bara flerbutiks företag kan uppnå. Detta är exempel på god samverkan. Marknadsdelning, gemensamma prislistor och köptrohetstvång är exempel på samverkan som är dålig för konkurrensen.

Behövs en konkurrenslagstiftning? Räcker det inte med att bara ta bort regleringar, tullar samt andra politiskt beslutade handels- och etableringshinder? En konkurrenslag som stiftats i liberal anda kan naturligtvis i sin tillämpning bli reglerande och angripa symptom på i stället för orsaker till bristande konkurrens. Den faran finns. Men alla etablerings- och handelshinder är inte politiskt beslutade eller en effekt av politiska beslut. Det är därför naivt att tro att alla existerande företag, som dessutom utvecklats i en reglerad ekonomi, kommer att ändra sitt beteende snabbt och att alla symptom på bristande konkurrens bara skall försvinna efter en fullständig avreglering.

Trycket från nya faktiska och potentiella konkurrenter blir ofta inte så starkt och maktbetingade relationer mellan parti- och detaljhandel som köptrohetskrav och köptrohetsskapande utformning av bonus och rabatter är inte orsakade av de statliga regleringarna, utan fenomen på marknader med ett fåtal stora aktörer där sannolikheten för att nya aktörer dyker upp är liten.

Lagens förbud mot cirkaprislistor innebär dessutom att ansvaret för pris- och kostnads kalkylering flyttas över till butiksledet. Spjutspetsen av köpmän, som redan anammat ny teknik och programvara, kalkylerar numera kostnader och priser. Det minsta som uppnås med ett förbud mot en cirkaprislista är att butiker kommer att välja sin prisstruktur bland ett flertal alternativ som distributionscentralerna tillhandahåller. I förlängningen kommer

detta att stimulera butikerna till att skaffa sig kunskap i kostnads-kalkylering och prissättning så att de lokalt kan möta en ökad priskonkurrens.

De stora säljgruppernas marknadsandelar och inköpsorganisation

I *partihandeln* med dagligvaror har de tre stora tillsammans marknadsandelar på drygt 70 procent.

Marknadsandelar i partihandeln med dagligvaror 1991:

1. Ica	36,1%
2. Konsum	18,4%
3. Axel Johnson (Dagab)	15,9%
4. Övriga	29,6%

Källa: Svensk Dagligvaruhandel 1991-92

Ica, KF och Dagab (Axel Johnson) är rikstäckande fullsortiments-grossister. I gruppen övriga ingår Bergendahls i Skåne som är en lokal fullsortimentsgrossist i södra Sverige med en marknadsandel på 1,4 procent. Övriga grossistföretag är specialiserade till varor som tobak eller till kunder som storkök och restauranger.

I *detaljhandeln* med dagligvaror ligger de tre storas marknadsandelar på ungefär samma nivåer.

Marknadsandelar i detaljhandel med dagligvaror 1991 (1980 års andelar inom parentes):

1. Ica	34,2 (29,8)%
2. Kooperationen	20,0 (22,2)%
3a. D-gruppen	12,3 (8,9)%
3b. Axel Johnsonkedjorna*	5,4 (7,9)%
4. Övriga	28,1 (31,2)%

*Åhlens, B&W, Hemköp

Källa: Svensk Dagligvaruhandel 1991-92

I gruppen övriga ingår dagligvarubutiker knutna till grossisten Bergendahl, men den största delen, 20 procent, är andelen för specialiserade bröd-, fisk- och köttbutiker, torghandel, varubussar m m.

Partihandelns inköpare förhandlar om priser, sortiment, förpackningsstorlekar etc med inhemska och utländska leverantörer. Partihandelns logistiker skall skapa en effektiv distributionsapparat från leverantörer ut till butiker. Stora volymer är inte bara betydelsefulla av det skälet utan även ett viktigt argument i prisförhandlingarna. Ett tecken på detta är att partihandeln vill att butiker som sluter direktavtal med leverantörer och får direktleverans ändå skall fakturera över partihandeln så att deras inköp kan räknas in i blockets totala inköp. Partihandeln har också makt att lansera egna namn på produkter som därmed blir konkurrenter till kända varumärken.

En väntad EG-anslutning har aktiverat ett internationellt samarbete med grossistföretag i andra länder. Drivkraften är framför allt fördelarna med att tillsammans bli stora inköpare på den "gemensamma marknaden". Ica, KF och Axel Johnson ingår i olika samverkande grupper som förhandlar med leverantörer om samordnade inköp och frakter, standardisering av förpackningsstorlekar, gemensamma märkesvaruetableringar och samordnad marknadsföring inom de ramar som EG:s konkurrenslagstiftning tillåter. Samverkan öppnar nya vägar till utländska leverantörer samtidigt som också svenska leverantörer indirekt kan få kanaler till utländska marknader. EES-avtalet, som tillåter att EG och Sverige får exportera och importera bestämda kvantiteter av gränsskyddade varor tullfritt, har redan lett till att den etablerade svenska partihandeln har bildat speciella kött-, chark- och ostbolag för att i ett första stadium få del av kvoterna och därmed vara med och dela på den knapphetsränta som skall fördelas ut av statliga myndigheter till importörer av dessa produkter.

Partihandelspriserna i reglerings- ekonomin

Priserna i partihandeln är vanligen satta fritt distributionscentrallena, vilket bidrar till att den regionala prisspridningen är låg.

Därmed blir emellertid också distributionscentraler som ligger långt från leverantörer och importhamnar subventionerade på de närbelägnas bekostnad. De tre storas dominans innebär att det egentligen bara finns tre riksomfattande prisstrukturer i partihandeln på varor som prissätts och levereras av eller bara prissförhandlas av partihandeln. Det är egentligen bara en enda prisstruktur som är fritt tillgänglig för samtliga butiker, ty Ica:s och Konsums partihandel säljer bara till medlemsbutikerna samtidigt som det är ovanligt att Ica- och Konsumbutiker köper varor från Dagab.

Även de industriled partihandeln förhandlar med har hög koncentrationsgrad. Bara ett fåtal inhemska företag finns inom varugrupper som mejeri, matfett, kött samt bröd och spannmål. De har också genom jordbruksprisregleringen blivit effektivt skyddade från importkonkurrens. Även de säljbolag som utländska märkesvaruproducenter bildar får en monopolistisk ställning i varje land. De kan prisdiskriminera, dvs sätta högre priser i länder där konkurrenstrycket mot leverantörer från parti- och detaljhandeln är lågt. Det finns en del som talar för att så varit fallet i Sverige, vilket vi strax skall se.

Jordbruksregleringens prisöverläggningar, som avskaffades först i och med 1990 års jordbrukspolitiska beslut, nådde, som redan sagts, högt upp i förädlingskedjan. Mejeriprodukter, socker och ägg var prisreglerade ända upp till handelsledet. Prishöjningarna fick ett drag av legitimitet över sig i allmänhetens ögon genom att de var framdiskuterade (i praktiken förhandlade) av representanter för staten, lantbrukarna och konsumenterna. Om parterna inte kom överens, vilket hände i slutet av 1980-talet, lade den statliga myndighet, jordbruksnämnden, som ledde och administrerade förhandlingarna själv fram ett förslag till regeringen. Det slutliga beslutet togs sedan av riksdagen. I den komplicerade förhandlingsprocessen fick, enligt riksdagens och regeringens beslut, livsmedelsindustrin utanför det reglerade området och handeln vara med och representera konsumentintresset i den s k konsumentdelegationen. Detta system hade inbyggda svagheter. En prishöjning i tidigare led innebar ju att handelns inköpspriser ökade och därmed även att handelns kronor- och öresmarginaler automatiskt ökade utan att man behövde höja de procentuella påslagen på inköpspriserna. De procentuella marginalerna bevaka-

des alltmer intensivt av SPK och senare av massmedia i den spirande debatten om livsmedelspriserna. Det är råvarupriser och priser i tidiga förädlingsled som fokuseras i den administrativa prissättningsprocessen och företrädare för dessa intressen blir starka. Ett genuint konsumentintresse kan inte representeras, ty hela förhandlingsproceduren är den omvända mot hur signalerna går på en marknad.



— Varför är allt så dyrt i Sverige? frågar vi.

SPK hade också en annan prisreglerande funktion under de regelbundet återkommande prisstoppperioderna. SPK blev en förhandlingspart till leverantörer och handel, när dessa led krävde att få höja priserna. Precis som i prisregleringsförhandlingarna var också här kravet på att få kompensera sig för kostnadsökningar dominerande. Motpartens, i detta fall SPK:s, roll var att försöka beräkna produktivitetsökningen.

Denna genomreglerade atmosfär, där myndigheter, riksdagsmän, fackliga ombudsmän, representanter för lantbruket, livsme-

delsindustrin och handeln förhandlade om priser med varandra i olika roller i olika förhandlingssituationer, hade en förödande effekt på de prisförhandlingar som normalt äger rum mellan handels olika företag och leverantörerna. Kostnadskompensations-tänkandet gav en statisk syn på kostnader och konkurrens. Det fanns egentligen inga starka motkrafter som verkade för lägre priser. Partihandeln var ingen stark motpart när leverantörerna ville höja ordinariepriserna. Tyngdpunkten i förhandlingarna mellan partihandel och leverantörer kom i stället att läggas på årsbonus samt kampanjrabatter och reklambidrag i samband med märkesvaruleverantörernas och handels samordnade marknadsföringsaktiviteter (SA/VA) och SA/VA blev den dominerande konkurrensstrategin.²

Nya konkurrensstrategier

Avvecklingen av prisregleringen och prisstoppspolitikerna har lett till institutionella förändringar som förstärkt konkurrensen i handelsledet. Det har också Sveriges EG-ansökan och debatten om livsmedelspriserna. Nya aktörer med andra konkurrensstrategier har i det förändrade konkurrensklimatet fått aktörerna i såväl parti- som detaljhandel att ompröva sitt traditionella beteende, exempelvis att förlita sig på SA/VA som huvudsaklig konkurrensstrategi.

Partihandeln har alltid haft en viss konkurrens, eftersom företagen i butiksledet kan välja att gå förbi partihandeln och i stället köpa direkt från industrin eller utländska märkesvaruproducenters säljbolag. När leverantörer exempelvis får tillfälliga överskott vänder de sig direkt till stora butiker eller små filialkedjor och erbjuder lägre priser än den partihandel butiks företagen normalt köper från.

Det är emellertid inget speciellt för livsmedelsmarknaden att det existerar en kort marknad (spot market) vid sidan av en marknad för längre kontrakt. De priser partihandeln avtalar med leverantörer och ger sina kunder är ju fasta under en längre period. Leverantörernas produktion och inköp överensstämmer aldrig helt med partihandelns inköp till dessa priser. Därför uppstår

en kort marknad med rörliga priser och det är ett sunt, vitaliserande fenomen. Detta bör klart understrykas, eftersom bedömningen (i bl a konkurrensutredningar) av s k klippmarknader är något ambivalent. Stora "klippputbud" av en vara kan även ge signaler till partihandeln att det avtalade "långa" priset, ordinariepriset, bör omförhandlas.

Intressant är också under senare år att butiker och filialkedjor blivit mer aktiva och undersöker om partihandeln är effektiv och kan erbjuda de lägsta ordinariepriserna och de bästa leveransvillkoren. Det började med lågprisbutiker vilka startades av frifräsare, men som ofta i ett senare skede knutits till D-gruppen. Deras affärsidé är att välja ut ett begränsat varusortiment, som inte kräver personlig service, och att sälja varorna i enkelt inredda butiker som samtidigt kan tjäna som varulager. Konkurrensmedlet är att hålla ett fast lågt pris. De har ofta kunnat sätta priserna 15–20 procent under nivån i traditionella livsmedelsbutiker. Till en del beror det på att de har lägre kostnader för personal, lokaler etc, men mest ändå på att de lyckats pressa ned inköpspriserna. Speciellt de små lågprisfilialkedjorna som är knutna till D-gruppen, har gått förbi partihandeln och skrivit egna kontrakt med inhemska och utländska leverantörer, byggt upp egna centrallager och anlitat transportföretag. Den ökade konkurrensen har tvingat Dagab, Ica och KF att vid flera tillfällen under de senaste två-tre åren göra kraftiga omorganisationer i partihandelns inköps-, lager- och transportfunktioner. Kostnader för arbete och kapital har skurits ned hårt.

Lågprisfilialkedjorna, men även andra s k parallellimportörer, har visat att utländska märkesvaror kan köpas utomlands till lägre priser än vad utländska säljbolag och inhemska patent- och märkesnamnsutnyttjare tagit ut av partihandeln i Sverige. Ett exempel får illustrera detta. Under sommaren 1992 har tidningarna skrivit mycket om direktimporterade läskedrycker, även märkesvaran Coca Cola, som säljs till priser ända ned till hälften av motsvarande svenska produkters. En het fejd har uppstått som innehåller alla de klassiska ingredienserna då en tidigare aldrig hotad oligopolistisk struktur störs av nya aktörer. Så påstås exempelvis att olagligheter i importen lär ha förekommit, hot om reduktion i rabatter och årsbonus sägs ha uttalats mot den handel som köper läskedrycker från (parallell)importörerna (Ica-Nyheter 21.5 1992, Fri Köpenskap 4.9 och 11.9 1992). Tabell 1.3 i kapitel 1 visar emellertid helt klart att

prisnivån på icke alkoholhaltiga drycker är extremt hög i Sverige, jämfört med de EG-länder från vilka importen kommer.

Uppstickarna och frifräsarna själva är små på marknaden, men övriga butiker har reagerat och effekterna har spritt sig som ringar på vattnet. Det är inte bara detta att de fått efterföljare, som när andra butiker valt att gå över till lågprisprofiler och då Konsum etablerade Faktakedjan 1989 och därefter Ica Rimibutikerna 1991. Den traditionella handeln har också tryckt på sin egen partihandel för att få lägre ordinariepriser, i synnerhet på det sortiment som lågprisbutikerna säljer.

Internationellt är marknadsandelarna för lågprishandeln uppe i 20 procent i flera länder. I Sverige är det först nu som lågprisetableringarna skjutit fart. Enligt Supermarket (1992, s 48) var marknadsandelarna 1991 inte högre än drygt 4 procent. Sannolikt beror det på att livsmedelshandeln i Sverige dels är så starkt koncentrerad och integrerad dels domineras av företags- och konsumentkooperativa företagsformer. Motståndet har varit starkt i dessa organisationsformer och det visar sig i att Konsums och Ica:s lågprisetableringar har kommit först när det blivit helt uppenbart att lågprishandeln kommer att ta marknadsandelar. Ica:s lågpriskoncept, Rimi, och D-gruppens, Rema 1000, är rena kopior av framgångsrika norska detaljhandelskedjor och Ica och D-gruppen betalar royalty för att få utnyttja namnen och koncepten. I Norge har partihandelsledet alltid varit svagt och parti- och detaljhandeln är föga integrerade. Rimi- och Rema 1000-butikerna är liksom Konsums Faktabutiker medelstora butiker och ersätter ofta en traditionell butik, som haft svag lönsamhet. Men flera mycket snabbt växande lågpriskedjor eller enbutiks företag, som etablerats utanför de stora kedjorna eller är löst knutna till D-gruppen som Spar Inn, Exet, Willys Cash, Rätt Pris har satsat på mycket stora butiker i något externa lägen. De konkurrerar därför med stormarknadernas dagligvaruavdelningar.

För den svenska partihandeln har lågprisetableringarna och de dominoeffekter dessa skapat inneburit att kunderna i butiksledet blivit mer differentierade och ställer olika krav vad gäller priser och leveransvillkor. Flera butiker och butikskedjor anser inte längre att tillfälliga kampanjpriser, annonserade med braskande reklam (SA/VA), är den bästa konkurrensstrategin. Ett lågt ordinariepris är viktigare. Även butiker som lägger stor vikt vid snygg in-

redning, brett sortiment och service har börjat tänka så. Axel Johnson-kedjan Hemköp lade om sin konkurrensstrategi i slutet av 1991 och hittills har detta varit mycket framgångsrikt. Reklamkostnaden har skurits ned till ett minimum och priserna har i stället sänkts. Hemköp köpte 1991 reklam för 20 miljoner kronor, vilket är ungefär tio procent av kostnaderna i butiksledet, dvs exklusive inköpskostnaden för varorna. Livsmedelshandeln är den allra största reklamköparen i Sverige och listan toppas av Ica och Konsum som 1989 vardera köpte reklam för cirka en halv miljard kronor (Supermarket, 1991).

I Göteborgsregionen var 1991 marknadsandelen för lågprisbutiker drygt 7 procent medan den i Stockholmsområdet bara var 2 procent, dvs knappt hälften av riksgenomsnittet (Supermarket, 1992, s 48). SPK (1992) fann i sin prisundersökning att prisnivån i Göteborgsområdet våren 1992 låg 6 procent under Stockholmsområdets. Bara 1 procent av prisskillnaden kunde förklaras av strukturella skillnader mellan storstädernas butiker som butikslägen, sortimentsbredd, öppettider m m. Prisspridningen ökar. I Göteborgsregionen var skillnaden i genomsnittlig prisnivå 50 procent mellan dyraste och billigaste butik. I Stockholmsregionen var den bara 15 procent. SPK lägger stor vikt vid lågprisbutikernas allmänt prispessande effekt. Man fann nämligen att för de rikstäckande kedjorna Ica, KF, Vivo och Åhlén låg den genomsnittliga prisnivån i Göteborgsområdet 3,5 procent lägre än i Stockholmsområdet.

Lågprisbutikerna leder till att sortiment och service utarmas i livsmedelsbutikerna. En lågprisbutik ser dessutom mera ut som ett varulager än en butik. Det är en kritik man kan läsa i tidningar och höra i radioprogram som Konsumentekot. De ensidigt negativa omdömena visar emellertid att man inte förstått deras betydelse i ett djupare sammanhang. I Sverige har de brutit dominansen för kampanjprisstrategin SA/VA och tvingat partihandeln att bli mycket tuffare i förhandlingarna med leverantörerna om ordinariepriserna. De har visat andra butiker och butikskedjor att det är i detaljhandelsledet, nära konsumenten, inte i partihandelsledet som konkurrensstrategierna skall utformas.

Utomlands har lågprissatsningarna lett till att olika butikskoncept renodlats, vilket givit en ökad bredd vad gäller kvalitet. I Sverige hör man ofta kritiken att alla butiker ser likadana ut. Den är naturligtvis överdriven, men en överraskande effekt av lågpriseta-

bleringarna är just att profileringen kan påskyndas. Utomlands är det vanligt att utpräglade kvalitetsbutiker och lågprisbutiker etablerar sig bredvid varandra, just i avsikt att vara varandras komplement. Marknadsandelen i jämvikt för lågprisbutiker ligger, bedömt utifrån ett internationellt perspektiv, vid omkring 20 procent.

Konsum försöker nu att etablera rikstäckande kedjor med distinkta affärskoncept, vilket dansk Kooperation redan gjort. Den danska Kooperationen har också en kedja av kvalitetsbutiker, Irmakedjan, som under trycket från lågpriskonkurrensen valt att stärka sin kvalitetsprofil. I Ica-rörelsens marknadsföring står namnet Ica för något homogent och SA/VA har varit "något av kittet i Ica-sammanhållningen" (Göran Nord, vd för Ica Partihandel, i Supermarket nr 9 1990). Men Ica har blivit lika heterogen som annan livsmedelshandel och handlarna arbetar utifrån olika konkurrensstrategier. Enskilda Ica-handlare etablerar på eget initiativ lågprisbutiker efter samma koncept som frifräsarna. En tänkbar utveckling är att Ica delas upp i olika kedjor med olika namn för att göra affärskoncept och konkurrensstrategier tydligare för konsumenter, leverantörer och partihandel.

Är den integrerade parti- och detaljhandeln effektiv?

Är rollfördelningen mellan leverantörer, parti- och detaljhandel fortfarande effektiv? Svensk partihandels grand old man, Dagabs grundare Thore Nydahl, såg i ett uppmärksammat anförande (maj 1992) problem för dagens partihandel. Först förhandlar partihandeln med leverantörerna. Sedan vill detaljhandeln, som fått ett ökat intresse för inköpspriser, förhandla med partihandeln. Heterogeniteten i detaljhandeln innebär att olika aktörer lägger olika tonvikt vid ordinariepriser, kampanjpriser, rabatter, bonus och sortimentets bredd och kvalitet. Det blir prispförhandlingar i flera steg, menade Thore Nydahl. Det är inte effektivt. Den nuvarande partihandelsfunktionen, som omfattar dels inköp, dels lagerhållning och dels transporter, kommer att splittras upp, menade han. Det kommer att bildas renodlade inköpsföreningar eller inköps-

bolag i detaljhandeln som förhandlar direkt med leverantörerna om priser, rabatter, bonus, förpackningsstorlekar, märkesvarunamn etc. Butikerna beställer sedan direkt hos leverantörerna. Datateknologi för detta finns redan. Distributionsföretag för att transportera varor från leverantörerna till butikerna på effektivast möjliga sätt utvecklas som separata företag skilda från inköpsbolagen.

Nydahls vision är intressant. Utomlands och även i andra branscher finns exempel på att dessa funktioner utförs av olika företag. I de tre stora svenska partihandelsföretagen produceras transport-, lagrings- och omlastningstjänster som en underordnad service till inköps- och försäljningsavdelningarna i varje företag, dimensionerad efter dessa avdelningars behov. Fristående företag som också säljer tjänster till andra kunder skulle bättre kunna ta till vara stordriftsfördelar i transportfunktionen och utnyttja transportapparaten effektivare, t ex minska antalet lastbilskilometer utan last. Det är sannolikt också enklare att utveckla inköpsorganisationerna mera förutsättningslöst i separata företag, nära eller integrerade i detaljhandelskedjorna. Den nu pågående omorganisationen av Konsum, som presenterats ovan, har viss släktskap med denna vision.

Ökar konkurrensen i handeln vid medlemskap i EG?

Den viktigaste effekten på livsmedelshandeln i Sverige av en EG-anslutning är att de höga importavgifterna, den nationella livsmedelslagstiftningen och de övriga kostnaderna för gränspassager som skyddat svensk livsmedelsindustri från internationell konkurrens, tas bort vid handel mellan EG-länder. Det berör nästan 60 procent av konsumenternas livsmedelsutgifter. För den svenska livsmedelshandeln blir industri och partihandel i EG, vilka kan erbjuda lägre priser eller bättre produkter, nya potentiella leverantörer. Men de svenska leverantörerna kommer att pressa sina priser först om de upplever de nya konkurrenterna som ett reellt hot och det blir de först om handeln visar att de verkligen är det. Ett visst skydd för inhemska produkter vid sidan av transportkostnader

kommer alltid att finnas. En betydande andel konsumenter i varje land säger sig föredra inhemskt producerade livsmedel framför importerade, om det inte finns en klar kvalitetsskillnad eller pris-skillnad till förmån för de importerade livsmedlen.

Kommer då den svenska livsmedelshandeln att ta vara på de nya möjligheterna? Det finns trögheter som har att göra med handelns oligopolistiska struktur. Låt ett klassiskt exempel illustrera detta – priset på den "vita limpan". Dess form och smak är relativt lika i olika länder. I Sverige är den, liksom allt bröd, mycket dyr i butikerna (se kapitel 1, tabell 1.3). På andra sidan sundet, i Danmark, har priset länge legat ned mot hälften av det svenska. Konsumentberedningen (1991) visade att den utjämningsavgift för mjölet som dansk limpa skulle drabbas av vid gränsen var liten i förhållande till prisskillnaden. Danmark har ett mycket gott rykte som livsmedelsproducent, såväl vad gäller kvalitet som effektivitet. Många har frågat sig varför inte de stora säljgrupperna på marknaden, knutna till Dagab, Ica och KF, har övergivit de stora svenska leveransbagerierna med deras högre priser och importerat vit limpa (och annat bröd) från Danmark. Frågan har ställts till många personer inom handeln och en syntes av alla svaren är ungefär följande: Om någon av de tre stora i handeln väljer en dansk leverantör är det sannolikt att de båda övriga gör ett motsvarande drag. De väljer en dansk leverantör eller pressar priset hos de svenska leveransbagerierna genom att hota att göra det samma. Den förväntade vinsten för den först aktive pressas därmed. Den kan till och med vändas till förlust om man beaktar kostnaderna för ett nytt distributionssystem och förlusten av rabatter och årsbonus (ofta utformade så att köptrohet gynnas) hos de stora svenska leveransbagerierna.

Detta är typiska överväganden i marknader med ett fåtal köpare och säljare, där sannolikheten för att nya aktörer dyker upp är liten. Något som synes vara mycket lönsamt, vid en isolerad bedömning, blir i en oligopolistisk marknadsstruktur, där konkurrenternas beteende förutses, betraktat som olönsamt redan innan idén prövats. De svenska konsumenterna blir de definitiva förlorarna, eftersom detta innebär att de tre stora inte agerar så att den uppseendeväckande höga prisnivån på svenskproducerat bröd pressas ned. För den nye entreprenör, den fristående skånske brödgrossist, som våren 1992 tecknade kontrakt med Danmarks

största leveransbageri (Schulstadgruppen) ser kalkylen annorlunda ut. Han vill ta marknadsandelar och det bästa för honom är att köpa där priset är lägst, dvs i det här fallet i Danmark, och sätta sina försäljningspriser under de svenska leveransbageriernas.

Den här oligopolistiska strukturen i Sverige med dess relativt fasta bindningar mellan parti- och detaljhandel störs av nya aktörer som aktivt letar efter de lägsta priserna. En EG-anslutning förstärker denna utveckling. Partihandel och leverantörer i EG kan direkt etablera säljkanaler in på den svenska marknaden. Södra Sverige nås ganska lätt från distributionscentraler, omlastnings-terminaler eller depåer i Danmark och Tyskland.

Slutsatsen är således att man bör kunna vänta sig att handelns inköpspriser kommer att pressas ned genom den potentiellt ökande konkurrensen. Hur mycket importen kommer att öka är en öppen fråga. Svaret beror dels på de svenska livsmedelsproducenternas förmåga att pressa sina kostnader och priser, dels på hur stark den tidigare nämnda nationella preferensen för livsmedel producerade av svenska jordbruksråvaror visar sig vara.

Hur går det då med priserna i butikerna? Om exempelvis handelns inköpspriser i genomsnitt skulle pressas ned med 17 procent, kommer konsumenterna då att få 17 procent lägre prisnivå i butikerna, dvs ungefär dansk prisnivå enligt OECD:s köpkraftsjämförelser (OECD, 1992)?³ Svaret är inte automatiskt ja, eftersom handeln i så fall också måste pressa ned sina kostnader med 17 procent. Skulle handeln inte kunna pressa en enda krona i sina absoluta marginaler faller prisnivån bara med 12,5 procent i butikerna, samtidigt som handelns andel av matkronan, exklusive moms, skulle öka från drygt 25 till 30 procent. För att nå dansk konsumentprisnivå under sådana förhållanden skulle handelns inköpspriser behöva pressas ned med 23 procent.

Skiljer sig då handelns andelar av matkronan i Sverige och Danmark? Lantbrukets utredningsinstitut (LUI, 1992) redovisar beräkningar byggda på input-outputteknik. Den totala handelsmarginalen (dvs summan av marginalerna i parti- och detaljhandeln) låg 1990 på 27 procent för jordbruksreglerade livsmedel i båda länderna. De svenska merkostnaderna i handelsledet skulle, om detta är riktigt, vara proportionellt lika stora som merkostnaderna i de tidigare förädlingsleden för dessa livsmedel och därmed 17 procent högre än i Danmark. Handelns utredningsinstitut

(HUI, 1991) redovisade en undersökning, där ett mindre antal svenska och danska fullsortimentsbutiker jämfördes med avseende på bruttovinstmarginalerna.⁴ De svenska butikernas genomsnittliga procentuella bruttovinstmarginal låg på drygt 20 procent medan de danska butikernas låg 1,5 till 3 procent högre, den sista siffran efter justering främst för skillnader i sortiment. Eftersom den danska prisnivån (exklusive moms) låg 18 procent under den svenska, visar även denna studies siffror att de absoluta marginalerna (beräknade i samma valuta) är högre i de svenska butikerna.

Kan då den svenska handeln pressa sina absoluta marginaler i samma proportion som inköpspriserna faller eller kommer den att höja sina procentuella marginaler? Svaret på frågan är inte givet. Detaljhandeln är egentligen det enda ledet i handelskedjan som är naturligen skyddat från internationell konkurrens. Det är bara i gränsområdena som svenska butiker blir utsatta för direkt konkurrens av utländska butiker med en annan kostnadsstruktur och kostnadsnivå och effekterna blir ganska lokala. Om en utländsk butikskedja etablerar sig i Sverige får den svenska kostnader för personal, lokaler etc. Personalkostnaderna är den tunga posten. Ungefär 50 procent av bruttovinsten går till personalkostnader medan cirka 16 procent går till lokalkostnader. De båda ovan nämnda utredningarna trycker på att personalkostnaderna i Sverige är högre per arbetad timme, vilket inte uppvägs av en i motsvarande grad högre produktivitet.

Svaret på den sista frågan får i stället sökas i styrkan i konkurrenstrycket i den svenska detaljhandeln. Det finns två tryckhöjande faktorer. För det första har lågprisetableringarnas "ringar på vattnet-effekter" egentligen bara börjat i Sverige, där marknadsandelarna för lågprisbutiker bara ligger på drygt 4 procent, medan lågprisbutikernas andel i Danmark redan nått 19 procent. För det andra är lönsamhetskalkylering i butikerna på enskilda varor eller varugrupper fortfarande jungfrulig mark. Det allmänt använda måttet är bruttovinstmarginalen, men det är inget lönsamhetsmått eftersom man inte beaktar kostnaderna för att hantera en vara eller varugrupp i butiken. Det är förresten överraskande att intresset för lönsamhet varit så lågt i detaljhandeln att ett så primitivt "mellan tummen och pekfingret-mått" som bruttovinstmarginalen har kunnat hålla sig kvar så länge. Programvara för lönsamhetsmått finns redan och butiker prövar sådana med fram-

gång (Livs, 1992). Täckningsbidragsmetoden (DPP) innebär att butiken först kalkylerar alla kostnader för personal och lokalutrymme som är direkt hänförliga till en viss vara eller varugrupp, innan bidraget till gemensamma kostnader och vinst beräknas. "Space management-metoden" hjälper en butik att pröva sig fram till hur t ex olika varumärken och burkstorlekar på en sylt- och marmeladhylla skall exponeras för att hyllans täckningsbidrag skall bli maximalt. Intresset för kostnads- och priskalkylering ökar sannolikt i takt med en ökad priskonkurrens.

Kostnadspressen i handeln kan också minska den servicehandeln ger, inte bara i lågprisbutiker som ju har detta som affärsidé. Den övriga livsmedelshandeln kanske också drar ned på t ex sortimentsdjupet. Lönsamhetskalkylprogram typ "space management" ger ofta sina nya användare rekommendationen att dra ned på antalet produktvarianter eller förpackningsstorlekar. Sortimentsbredden faller i så fall från en mycket hög nivå, ty sortimentsbredd och -djup i butikerna har bara ökat år efter år. En EG-anslutning kan bromsa en eventuell minskning, ty inom det tidigare reglerade området kommer utländska produkter att söka en ny marknad i Sverige. Till syvende og sist är det konsumenternas värderingar som bestämmer. En utredning som Konsumentberedningen låtit göra visar att konsumenterna inte har samma värderingar (SOU 1992:117). De skiljer sig åt beträffande den vikt de lägger vid egenskaper som prisnivån, sortimentsdjupet, lokalens utseende och personlig service när de väljer butik för sina inköp, och skillnaderna kan inte förklaras av bakgrundsfaktorer som inkomst, ålder, familjestorlek etc. Svaret på den sista frågan blir därför att kostnader kan pressas i den svenska detaljhandeln utan att butiker som väljer att också satsa på kvalitet i service riskerar att försvinna.

Slutsatser

Även handelsledet påverkades av jordbruksregleringens prisförhandlingar. I dessa deltog företrädare för en mängd olika intressen, men det fanns ingen stark motpart som kunde hålla emot de krav på kostnadskompensationer av olika slag som kom att dominera i dessa förhandlingar. Regleringsekonomin prisuppgörelser

satte delvis de normala förhandlingarna mellan handelns inköpare och leverantörer ur spel. Tyngdpunkten i de senare lades inte vid ordinariepriser utan vid bonus, rabatter och kampanjpriser kopplade till konkurrensstrategin SA/VA, som fick en dominerande roll i detaljhandeln.

Avregleringen har förändrat detta mönster och även gjort det lättare för handelns nya prisjägare att jaga efter låga priser i partihandel och hos leverantörer. Lågprisbutikerna har med sin strategi att satsa på ständigt låga priser brutit dominansen för kampanjprisstrategin SA/VA, stört den oligopolistiska strukturen och påverkat andra aktörers strategival.

Liberaliseringen av den nya plan- och bygglagen minskar kommuners möjligheter att dela ut förläningar till de redan etablerade och förhindra lågprisetableringar.

Den nya konkurrenslag som nu håller på att utarbetas förbjuder cirkaprislistor, vilket stimulerar till ökad pris konkurrens och kostnadseffektivitet i detaljhandeln. Lagparagrafens generella förbud slår gudomligt blint mot all samverkan, såväl god som dålig, och det drabbar på ett icke konkurrensneutralt sätt vissa företagsformer. Lagen tillåter emellertid gruppundantag för avtal som bidrar till att förbättra distributionen av varor. Den skärpta lagstiftningen ger det nya Konkurrensverket större makt, men ökar samtidigt kraven på att verket skaffar sig kompetens i tillämpningen.

Ett inträde i EG:s gemensamma marknad kommer att pressa ned de svenska leverantörernas priser om de nya utländska alternativen upplevs som ett reellt hot. Konkurrenstrycket från detaljhandel mot partihandel och leverantörer och även inom detaljhandeln är den centrala faktorn vid en bedömning av vad som kan hända med de svenska matpriserna vid ett EG-medlemskap. Det finns flera indikationer på att konkurrenstrycket i detaljhandeln har ökat under de allra senaste åren och fortsätter att öka.

Noter

¹ Antalet kan variera i olika källor beroende på hur man definierat trafikbutiker. Uppgifterna i detta stycke är hämtade från Supermarket (1992), nr 5-6, sid 28, 33, 36 och 40.

² Ica-förbundet (1988, s 12) skriver i sitt remissvar på 1986 års livsmedelsutredning att "den svenska marknadens specifika förhållanden drivit för-

handlingsinriktningen mellan handel/leverantör *mer* mot affärsvillkor typ årsbonus, leveranskonditioner och kampanjrabatter än mot ordinariepriserna". Remissvaret är publicerat i serien Ica-förbundets småskrifter 1988.

³ Danska priser har omräknats i svenska kronor vid jämförelsen.

⁴ Observera att bruttovinst är definierad som försäljningsvärdet (exklusive moms) minus kostnaderna för inköpta varor. Den procentuella marginalen erhålls genom att dividera bruttovinsten med försäljningsvärdet (exklusive moms). Ur bruttovinsten betalar således företaget kostnader för personal, lokaler, reklam etc.

Referenser

- HUI, 1991, *Dagligvarubutikerna i Sverige och Danmark. En studie av kostnader och effektivitet.*
- Ica-Förbundet, 1988, *Ica-Förbundets remissvar på 1986 års livsmedelsutredning*, Ica-Förbundets serie småskrifter.
- Ica-Förbundet, 1991, *Ica-Förbundets remissvar på konkurrenskommitténs förslag*, Ica-Förbundets serie småskrifter, nr 17.
- KF information, 1992, *Nytt från detaljhandelsgruppen*, 1992-09-28.
- Konsumentberedningen, 1991, *Marknaden för bröd och spannmålsprodukter*, faktablad nr 4.
- Livs, 1992, "Tema. Datorisering", nr 6-7.
- LUI, 1992, *Livsmedelspriserna i Sverige och Danmark 1991. En jämförelse av priser, kostnader och effektivitet.*
- OECD, 1992, *Purchasing Power Parities and Real Expenditures for Nordic Countries*, Paris 1992.
- SOU: 1992:117, *Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln*, Delbetänkande av Konsumentberedningen.
- SPK, 1992, *Dagligvaror. Lokal prisnivåundersökning Stockholm och Göteborg mars-april 1992*, LPS 1992:14
- Statens Jordbruksverk, 1992, *Jordbruksekonomiska meddelanden*, 1992:6
- Supermarket, 1990, "Visst har vi del i matpriserna", nr 9, s 48.
- Supermarket, 1991, "Ica och Konsum i särklass störst som reklamköpare", nr 2, s 51.
- Supermarket, 1992, "Vem är vem 92? Faktanumret om svensk detaljhandel", nr 5-6.
- Svensk Dagligvaruhandel 1991-1992.*

6. Lönar sig EG och hur går vi in?

I detta kapitel belyses de samlade konsekvenserna av ett framtida svenskt EG-inträde med avseende på samhällsekonomiskt utfall i livsmedelssektorn. Det bildar utgångspunkt för en diskussion av lämplig livsmedelspolitisk strategi dels fram till ett eventuellt inträde, dels därefter. Kapitlet bygger i väsentlig del på vad som kommit fram i tidigare kapitel och knyter ihop resultaten i en s k välfärdsekonomisk bedömning.

Ekonomiska konsekvenser

Ett flertal studier har tidigare presenterats som sökt belysa de ekonomiska konsekvenserna, främst för jordbruket, av ett svenskt EG-medlemskap. De presenteras och kommenteras inledningsvis varefter vi ger ett eget bidrag.

Tidigare presenterade kalkyler

I en kalkyl som LRF:s näringspolitiska sektor presenterade år 1991 (LRF, 91-04-23) utgick man från den varukorg som producerades i Sverige år 1989 värderad till 80 miljarder kronor i konsumentledet (tabell 6.1). Av totala värdet gick i runda tal 30 miljarder till bondeledet, momsens tog 15 och förädling, distribution och handel (FDH-ledet) fick 35 miljarder.

TABELL 6.1 Fördelningen av konsumentens utgifter på de i Sverige producerade och prisreglerade livsmedlen på olika aktörer, år 1989. LRF:s beräkningar

	<i>Mdr kr</i>	<i>Procent</i>
Råvaruproduktionen – bondeledet	30	37
FDH (Förädling, distribution, handel)	35	44
Moms	15	19
Totala konsumtionsutgifter	80	100

Källa: LRF, 91-04-23.

De samlade livsmedelsutgifterna uppgick emellertid till det dubbla, dvs till 162 miljarder kronor, samma år eftersom där tillkommer varor som kaffe, te, tropiska frukter, tobak, alkohol m m. De svenskproducerade jordbruksvarorna berör därför bara ca hälften av den svenska konsumentens totala livsmedelsutgifter.

Varukorgen 80 miljarder har av LRF använts för att illustrera effekterna av ett svenskt EG-medlemskap. För en och samma varukorg har konsumentens pris beräknats sjunka med hela 31 procent, dels som en följd av lägre priser i EG, dels som en följd av att momsen på mat beräknats gå ned från 25 procent (år 1989) till 10 procent. Värdet på varukorgen sjunker därmed från 80 till 55 miljarder kronor, där de svenska böndernas andel blir 26, FDH får 24 och momsen sjunker till 5 miljarder kronor. Se tabell 6.2.

TABELL 6.2 Fördelningen av konsumentens utgifter på de svenskproducerade livsmedlen på olika aktörer vid EG-priser, 1989 års prisnivå. LRF:s beräkningar

	<i>Mdr kr</i>	<i>Procent</i>
Råvaruproduktion	26	47
FDH	24	44
Moms	5	9
Totala konsumtionsutgifter	55	100

Källa: LRF, 91-04-23.

Med dessa förutsättningar beräknar man att värdet av böndernas råvaror sjunker med 4 miljarder, FDH-ledets andel sjunker med 11 miljarder kronor och statskassan får ett minskat inflöde på 10 miljarder när momsen går ned. Konsumenten är den enda och stora vinnaren eftersom hon kan köpa samma varukorg 25 miljarder kronor billigare. Resultatet kan sammanfattas i s k välfärdstermer enligt tabell 6.3.

TABELL 6.3 Välfärdskonsekvenser¹ av en tänkt EG-anslutning utifrån LRF:s kalkyl. 1989 års priser

Producentöverskott	-4	mdr kr
FDH-överskott	-11	—
Statligt överskott	-10	—
Konsumentöverskott	25	—
Samhällsekonomisk nettovinst	0	—

Källa: Egen sammanställning av LRF:s beräkningar.

Tabell 6.3 avslöjar tydligt en svaghet i LRF:s kalkyl genom att inga som helst samhällsekonomiska vinster uppstår. EG-anslutningen framstår i en dylik modell som ett gigantiskt nollsummespel, där den enes vinst motsvaras av förluster hos andra. Förändringarna blir rena omfördelningar. Vore detta rätt skulle EG-anslutningen medföra en årlig överföring av 25 miljarder kronor till de svenska matkonsumenterna där livsmedelsproducenterna och skattebetalarna fick stå för hela notan.

Ekonomi är emellertid intressantare än vad som framgår av denna kalkyl. I normalfallet leder de möjligheter till vidgad handel som en EG-anslutning innebär till ökad total välfärd i form av effektivitetsvinster, kostnadsbesparingar och ökad inkomst. Sådant inträffar inte i modellen ovan eftersom kvantiteterna är låsta och inte reagerar på de ändrade priserna.

Studien ovan har kompletterats med en studie (LUI, 1992) där man som referenspunkt valt Danmark i stället för ett genomsnitt för EG och dessutom valt prisnivån 1991. Skillnaden i konsumentpriser mellan Sverige och "EG" på prisreglerade livsmedel sjun-

ker då till 22 procent eftersom Danmark är ett högprisland inom EG. Avläser man prisskillnaden i april 1992 beräknas den ha sjunkit till endast 16 procent. Problemet i studien är att söka förklara prisskillnaden med utgångspunkt i kostnadsskillnaderna mellan Sverige och Danmark. Resultatet blir överraskande. Man finner att prisskillnaden egentligen borde vara större eftersom de högre svenska kostnaderna blir *större* än prisgapet. Man drar slutsatsen att den svenske bonden, som är den som får residualen i livsmedelskedjan, arbetar med en lägre lönsamhet än den danske bonden eftersom kostnaderna vältras över på honom i form av lägre produktpriser och högre insatspriser.

I ytterligare en studie (Perspektiv Europa 3, 1992) studerar LRF det svenska jordbrukets konkurrenskraft gentemot Danmark utifrån förhållandena år 1990. Inte heller där analyseras produktionseffekterna, utan pris- och kostnadsskillnaderna mellan länderna omräknas i de lönsamhetsförändringar det svenska jordbruket skulle få erfara om det tvingades arbeta på danska villkor. Inte speciellt överraskande skulle den redan i utgångspunkten dåliga lönsamheten ha blivit avsevärt försämrad om vi varit med i EG år 1990 och fått de då i Danmark gällande priserna. Sämst får animalierna det, medan spannmålsodlingen klarar sig bättre, ett ofta återkommande resultat i dylika analyser.

Resultatet återkommer t ex i den studie ALA-gruppen vid Sveriges lantbruksuniversitet gjort (ALA-gruppen, augusti 1992) av sex sydsvenska lantbruk med "sex danska motsvarigheter" där analysen visar differenser i lönsamhet gårdarna emellan i 1990/91 års prinsnivå vid bevarad produktions- och insatsnivå. Växtodlingen klarar sig bra, ibland till och med bättre än idag, medan mjölk- och svingårdarna beräknas få en kraftigt försämrad ersättning till det egna arbetet och egna kapitalet.

De refererade studierna är av flera skäl inte särskilt lämpliga som underlag för en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna för livsmedelssektorn av ett svenskt EG-medlemskap. De har alla valt mindre lämpliga referenspunkter genom att studera pris- och kostnadsskillnaderna 1989, 1990, 1991 eller 1992 och gentemot Danmark eller ett genomsnitt i EG. De förbiser därmed att Sverige redan sjösatt en egen avregleringspolitik som ännu inte fullbordats och tilldelar därmed EG-anslutningen effekter som till stor del skall hänföras den interna svenska avregleringen. I vår egen kalkyl

beräknas effekten av ett eventuellt framtida EG-inträde utifrån en fullbordad svensk avreglering. Prissänkningen blir därmed lägre än i de refererade studierna. Vidare är 1990 som referensår synnerligen olämpligt eftersom det sannolikt är det bästa år det svenska jordbruket någonsin upplevt och kommer att få uppleva. Det var ett år med ovanligt goda (och reglerade) priser, god skörd och stora direkta inkomststöd. I jämförelse med det året torde även ett normalår i böndernas ögon framstå som en mindre katastrof.

Vidare baseras de refererade studierna på en pris- och kostnadsbestämning som inte är förankrad vare sig i modern pristeori eller i verkligheten. Priserna ses som uppbyggda av kostnads-komponenter, ett synsätt som också var förhärskande i den tidigare svenska jordbrukspolitiken, där man mer eller mindre automatiskt översatte stegrade kostnader i motsvarande prishöjningar. Med det synsättet blir verklighetens priser obegripliga eller hur skall man utifrån kostnadsinnehållet i en vara förklara priset på Mona-Lisa-tavlan i Louvren, priset på diamanter eller att priset på en liter vatten i butik vanligen är dubbelt så högt som för en liter mjölk? Medan pristeorin betonar (och verkligheten bekräftar) utbud och efterfrågan (baserade på förväntade och subjektivt fastställda marginalkostnader, alternativkostnader) som avgörande för prisbildningen, refererade studierna på kostnadsinnehållet och på objektivet och i efterhand realiserade genomsnittskostnader.

Givetvis är det svårt att på ett korrekt sätt återspegla marknadens faktiska beslutssituation, speciellt som den är subjektivt bedömd och sker i ett alternativkostnadsperspektiv, men om man så fundamentalt åsidosätter det principiellt riktiga är de delvis märkliga resultat man fått fram inte onaturliga. Problemet syns direkt i den "bidragskalkylmetod" man använt i flera fall genom att lönsamheten (lönsamheten, eller bidraget, är mätt som skillnaden mellan intäkter och kalkylerade genomsnittskostnader) redan i utgångsläget i vissa fall är negativ trots att verksamheten, dvs livsmedelsproduktionen, pågår för fullt med kända överskottsproblem som följd. Det är emellertid lätt att visa på kostnader man haft, speciellt om man blir kompenserad för dem. Det är värre att visa de kostnader man borde ha haft. Det finns en tendens (se Andersson & Bolin, 1990) att systematiskt överskatta de kostnader som är relevanta i jordbrukarens produktionsbeslut.

Mycket talar för att det svängrum som det svenska gränsskyddet givit den svenska livsmedelssektorn också utnyttjats av dess aktörer. Man har använt det till att höja kostnaderna, dämpa effektiviteten och man har byggt in "slacks" av olika slag. Kostnads kalkyler som underlag för prisbestämning och bedömning av konkurrensförmåga blir sannolikt helt underordnade den sannolikt enda riktigt fungerande metoden att garantera konkurrensförmågan, dvs konkurrens och då främst importkonkurrens. Då får priset spela sin egentliga roll som signalsystem och koordinationsinstrument. Att kompensera för kostnader med priset är teoretiskt och praktiskt olämpligt.

Slutligen ligger kvantiteterna låsta i alla de ovan refererade studierna, vilket inte bara är orealistiskt utan gör resultaten ekonomiskt mindre intressanta. Realt sett sker ingenting – samma resurser förbrukas och samma produkter faller ut – allt blir en enda stor omfördelning av inkomster, en given inkomstkaka fördelas endast på ett nytt sätt. En stor del av poängen med en EG-anslutning går därmed förlorad, för inte går vi med i EG för att få hjälp med att lösa våra inkomstfördelningsproblem, utan mera för att vi förväntar oss ett ekonomiskt uppsving med högre inkomst och bättre standard – åtminstone på sikt. Ökad handel leder normalt till välfärdsförbättringar genom att resurser omfördelas till områden där de uppvisar högre komparativa fördelar.

Vår egen kalkyl

Det kan synas djärvt att efter den kritik som hittills riktats mot möjligheterna att göra relevanta kalkyler själv lägga fram en egen och en kalkyl som förvisso har sina egna brister. Förhoppningen är att den trots allt ändå förbättrar det befintliga beslutsunderlaget på en serie väsentliga punkter.

Frågan är vilket ekonomiskt utfall Sverige kan beräknas få inom livsmedelssektorn som ett resultat av själva EG-anslutningen. Vår referenspunkt blir därmed en fullbordad intern avreglering, dvs en situation vi uppnår 1995/96 med nuvarande politik, om nu inte den sk omställningskommissionens förslag² ändrar dessa förutsättningar. Den avregleringsprocess vi är inne i har redan givit oss fallande realpriser på mat. EG-effekten blir då det som

tillkommer efter det att denna process har klingat ut.

Vi behåller dessutom den svenska moms-nivån och antar inte att den svenska pris-nivån automatiskt blir den som finns i EG eller i Danmark. Även efter en anslutning kan förvisso prisskillnader mellan länder förekomma trots en fri handel. Sverige torde även inom EG förbli ett högprisland vilket vi visat i kapitel ett.

Vidare utnyttjar vi resultaten från kapitel fyra vad gäller utvecklingen i jordbrukssektorn med avseende på priser, produktionseffekter och producentöverskott. Slutligen tar vi fasta på analysen i kapitel ett där de höga matpriserna i Sverige tillskrivs ett antal olika faktorer, främst stödnivån i jordbruket. En EG-anslutning kommer med säkerhet att påverka vår stödnivå (mätt i PSE-tal) via den gemensamma jordbrukspolitiken. Översättningen av den sänkta stödnivån till de slutliga konsumentpriserna går således via de ekonometriska sambanden i kapitel ett och den ändrade produktionsstrukturen i kapitel fyra. Vi fångar på detta sätt in prisregleringens "smittoeffekter" i hela livsmedelskedjan, men antar inte som i de ovan refererade studierna att svenska priser blir lika med dem i EG eller dem i Danmark.

År 1990 var vårt PSE-tal 59, vilket betyder att 59 procent av den svenska jordbruksproduktionens värde utgjordes av stöd i en eller annan form, där det prishöjande prisstödet andel översteg 90 procent. För EG var PSE-talet 48 samma år. Den svenska interna avregleringen beräknas emellertid i sig leda till en sänkt PSE-nivå till 55, beroende på sänkta priser och en annorlunda produktions-sammansättning. Vidare kommer inte Sverige vid en EG-anslutning automatiskt att få EG:s stödnivå, dvs EG:s PSE-tal, som det såg ut år 1990. Resultaten i kapitel fyra pekar mot ett PSE-tal (exklusive direkta bidrag) på 41, dvs lägre än den stödnivå EG hade 1990. Inklusiva de direkta stöden skulle Sveriges PSE-tal bli 53, vilket är högre än nuvarande EG:s stödnivå.

Modellen i kapitel ett antyder att om PSE-talet ändras med 1 procentenhet ändras vårt matprisindex med drygt 1 procentenhet. Vi reducerar siffran till 1 så överdriver vi åtminstone inte effekten av ett sänkt PSE-/CSE-tal på matprisindex. Eftersom vårt matprisindex låg på 158 år 1990, där USA hade 78, OECD 100 och Danmark 132, skulle den redan pågående interna svenska avregleringen i sig leda till en sänkning av vårt matprisindex från 158 till 154 och själva EG-anslutningen ge oss en ytterligare sänkning till 140.³

Detta motsvarar matprissänkningar på 2,5 respektive 9,1 procent.

Matpriseffekten av en EG-anslutning motverkas dock av att vår EG-avgift delvis finansieras av en momshöjning på 1,4 procentenheter varför matpriserna i butik endast beräknas sjunka med 7,7 (9,1-1,4) procent. Värt att notera är att en EG-anslutning därmed inte sluter gapet ens till de danska matpriserna. Det gap vi noterade år 1990 på 17 procent sjunker till 14 procent genom att vi fullföljer den pågående svenska avregleringen. Det beräknas sjunka ytterligare ned till 6 procent som en följd av själva EG-anslutningen. Det synes med andra ord som om en stor del av skillnaderna i matpriser mellan oss och danskarna måste återföras på andra faktorer (enligt kapitel ett) än själva jordbrukspolitiken – se diskussionen i kapitlen ett och fem.

En kalkyl som summerar de ekonomiska effekterna presenteras i tabell 6.4.

TABELL 6.4 Ekonomiska konsekvenser av en tänkt EG-anslutning på livsmedelsområdet från ett internt avreglerat läge. 1990 års priser

	<i>Förändring</i>
A Producentpriser (bondeled)	- 25 %
B Konsumentpriser ¹⁾ (butiksled)	- 7,7 %
C Produktionsvolym	- 5,2 %
D Konsumtionsvolym	+ 5,4 %
E Producentöverskott	+ 1,1 mdr kr
F Konsumentöverskott	+ 10,8 mdr kr
G Svensk EG-avgift	- 15,7 mdr kr
H Jordbrukssubventioner via prisstöd, återflöden ²⁾	+ 4,1 mdr kr
I Övriga återflöden ³⁾	+ 3,1 mdr kr
J Livsmedelssektorns bidrag till samhällskalkylen (E + F)	+ 11,9 mdr kr
Nettoeffekt (E + F - G)	- 3,8 mdr kr

¹⁾ Avser samtliga livsmedel exklusive vin och sprit

²⁾ Enligt modellen i kapitel fyra

³⁾ Enligt EG-avin

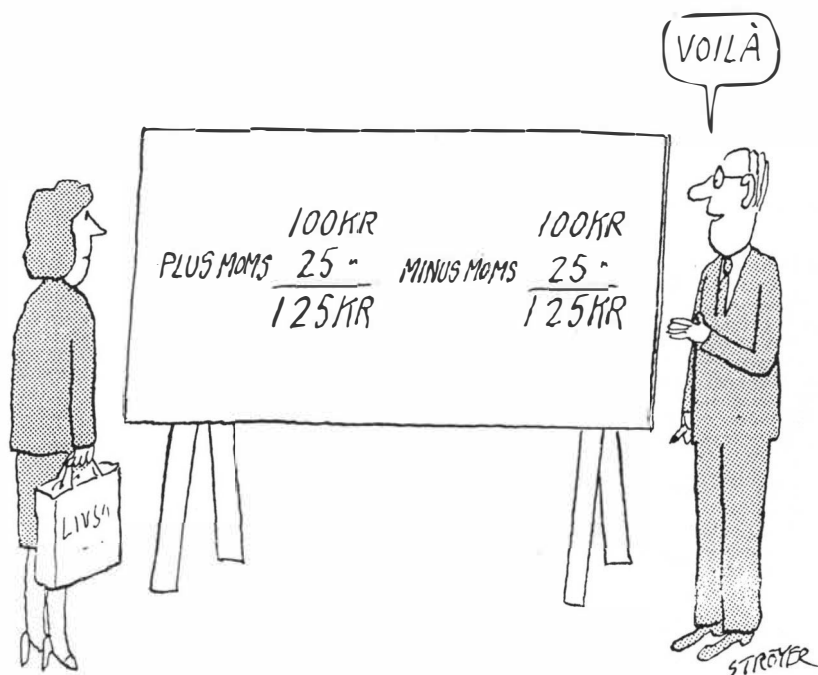
Av tabellen framgår att en EG-anslutning beräknas medföra en sänkning av böndernas priser på 25 procent och som ett resultat av detta beräknas deras produktion sjunka med 5,2 procent. Icke desto mindre ökar deras nettoinkomst (eller mer korrekt: produ-

centöverskott) med 1,1 miljarder kronor per år räknat. Förklaringen ligger i att den nya jordbrukspolitiken i EG dels kompenserar för prissänkningen med direkta bidrag till djur och åkerareal, dels stimulerar till en ökad spannmålsproduktion (vilken beräknas gå upp med drygt 30 procent) och till en minskad animalieproduktion (där t ex mjölkproduktionen beräknas minska med drygt 7 procent). Det ökade producentöverskottet syns framför allt i att jordräntan förväntas stiga med drygt 2 miljarder kronor, vilket torde leda till såväl högre efterfrågan på jordbruksmark som till högre markpriser.

De lägre konsumentpriserna gäller hela den svenska matkorgen (exklusive vin och sprit) dvs ett värde som år 1990 uppgick till 137 miljarder kronor. Uppgången i konsumentöverskottet består framför allt av lägre priser på befintlig konsumtion och till en mindre del på att konsumtionen beräknas stiga med ca 5 procent.

Vi har med andra ord två vinnare vid en anslutning, dvs matproducenterna och matkonsumenterna, vilka tillsammans ökar sin "välfärd" med 11,9 miljarder kronor årligen. De som finansierar dessa vinster är dels skattebetalarna, dels konsumenterna som får en generellt högre moms nivå. Nationen Sverige beräknas få betala minst 15,7 miljarder kronor i EG-avgift. Ungefär hälften av dessa medel beräknas gå tillbaka till Sverige i form av återflöden. Jordbrukets andel är dels ett beräknat produktionsstöd på 4,1 miljarder kronor, dels de delar av det totala strukturstödet på 3,1 miljarder kronor som kan komma jordbruket tillgodo. Eftersom EG-avgiften beräknas oberoende av jordbrukets storlek bör en kalkyl där man försöker fastställa det samhällsekonomiska bidraget från jordbrukssektorn inte belastas av EG-avgiften – den är s k sunk cost. Även utan ett svenskt jordbruk i bagaget skulle med all sannolikhet avgiften bli lika stor, då den beräknas enligt givna regler och i relation till storleken på BNP och det samlade momsunderlaget.

Med ett svenskt jordbruk i bagaget beräknas vi få en återbetalning på minst 4,1 miljarder kronor. Dessa pengar passerar emellertid jordbruksproduktionen och transformeras till bidrag till producentöverskott och konsumentöverskott. De finansiella återflödena ur EG:s gemensamma kassor skall med andra ord inte ses som direkta plusposter i den svenska samhällskalkylen. Där skall avläsas de realekonomiska effekter de leder till. Annars får vi en dubbelräkning.



Maten blir inte billigare om man tar bort moms, anser de kloka.

De som satsar pengar i en EG-anslutning, dvs de svenska skattebetalarna, måste då överväga om de välfärdsvinster vi får på livsmedelsområdet, 11,9 miljarder, uppväger insatsen 15,7 miljarder. Rimligtvis uppstår emellertid de stora vinsterna av ett EG-medlemskap i andra sektorer än livsmedelssektorn, annars blir kalkylen negativ. Ser vi med andra ord enbart till effekterna i livsmedelssektorn skulle vi inte ansöka om medlemskap i EG. 15,7 miljarder är dessutom en för låg siffra i en samhällsekonomisk kalkyl. Till den bör fogas de realekonomiska förlusterna av ett ökat skatteuttag, "excess burden". I den mån ytterligare en skattekrona ger en samhällsekonomisk kostnad som är större än 1 krona, och flera analyser tyder på det, skall kostnaden för EG-avgiften räknas upp motsvarande.

Man kan också ifrågasätta om vinsterna på livsmedelsområdet

verkligen är att hänföra till EG-anslutningen. Vi hade ju kunnat uppnå större vinster långt tidigare genom att införa frihandel helt på egen hand utan att vare sig gå med i EG eller förhandla i GATT. I den mån ett EG-inträde tvingar oss till en mer långtgående liberalisering än vi själva förmår uppnå i ett isolerat svenskt politiskt beslutsfattande skulle EG-vinsten i livsmedelssektorn kunna ligga i ett minskat politiskt svängutrymme i Sverige. Det är emellertid tveksamt om så är fallet. Den svenska avregleringen gick betydligt längre mot en marknadsstyrning än vad EG:s jordbrukspolitik syftar till (än så länge). Att vinster trots det uppstår i svensk livsmedelssektor vid ett EG-inträde beror på att EG:s framtida prisnivå beräknats ligga lägre än vad en svensk intern avreglering förväntas medföra. Vi får den märkliga situationen att en starkt liberaliserad svensk livsmedelssektor skulle ge högre priser än ett kraftigt reglerat EG-jordbruk. Trots att regleringsgraden ökar med ett EG-inträde så sjunker med andra ord prisnivån.

En marknadsekonomiskt inriktad person kan alltså känna sig kliven inför vinsterna av ett EG-inträde vad gäller livsmedel. Skiftet från en förhandlingsekonomi mot ett system där prisbildningen sker på marknaden kan vara viktigare än stödnivåns höjd. Med EG-inträdet sänks förvisso stödnivån men priserna är i högre grad politiskt och administrativt kontrollerade. För själva jordbruket torde därför EG-anslutningen leda till en mer reglerad och skyddad tillvaro. Den svenska förädlingsindustrin tvingas däremot ut i ökad konkurrens genom den större marknaden och genom att prisregleringen fungerar på ett annat sätt i EG. Läger man därtill att EG på sikt också torde liberalisera sin jordbrukspolitik är den temporärt ökade regleringsgraden i bondeledet ändå inte att betrakta som en återgång till den genomreglerade förhandlingsökonomi som den svenska livsmedelssektorn tidigare utgjorde.

I vår kalkyl ingår en produktivitetshöjning i mejeri- och slakterileden på 33 procent (se kapitel fyra). Vi har tidigare visat att det torde finnas stora möjligheter att effektivisera i livsmedelskedjan efter bonden, något som redan pågår i stor utsträckning. Vår kalkyl innebär att ytterligare press sätts på livsmedelskedjans aktörer, eftersom marginalerna mellan bondens grind och butiksledet krymper med 4,8 procent. Denna marginalsänkning framstår som en ren samhällsekonomisk vinst i vår kalkyl och förutsätter därmed att lösgjorda resurser lätt kan finna alternativ användning

utan att behöva erfar lönsamhetsförsämringar, vilket kan ifrågasättas, åtminstone på kort sikt. I den mån vi får en kapitalförstörelse där bör den givetvis sänka samhällsnettot i kalkylen. Vi har dock inget underlag för att kunna beräkna detta. Den största anpassningsbördan tas dock helt klart i själva jordbruksledet inklusive primärförädlingen. Av konsumentvinsten, exklusive moms, på 8,6 miljarder kronor är 6,5 miljarder eller ca 75 procent att hänföra till lägre kostnader för primärförädlade råvaror (dvs bondeled inklusive mejerier och slakterier).

Slutsatser EG-kalkylen

Den modell som använts för att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av ett svenskt EG-medlemskap i livsmedelssektorn är förvisso starkt förenklad och dessutom statisk. I relation till befintliga kalkyler på området tillför den emellertid väsentliga ingredienser. Den nyttjar en relevant referenspunkt, empiriska samband mellan stödnivå och prisutveckling, är förenlig med marknadens och den ekonomiska teorins pris- och kostnadsbegrepp, tillåter kvantitetsanpassningar och ger samhällsvinster, inte bara inkomstomfördelningar.

Livsmedelssektorn beräknas sålunda ge ett positivt bidrag till samhällsekonomin vid en EG-anslutning men kan inte själv betala/motivera den svenska EG-avgiften. Sverige blir nettobidragsgivare i EG. Med ett jordbruk i bagaget minskar emellertid nettobidraget en del. Om Sverige totalt sett vinner på ett EG-medlemskap måste bedömas mot effekterna också i andra sektorer och med hänsyn till de realekonomiska effekterna av ett ökat skattetryck.

Vinnarna är bönderna och matkonsumenterna, medan skattebetalarna får stå för notan. Vinsterna består av lägre priser i hela livsmedelskedjan. Att bönderna blir vinnare beror på de stora direktstöden i EG:s kommande jordbrukspolitik och på övergången mot en ökad spannmålsodling.

Den pågående svenska avregleringen beräknas i sig sänka matpriserna med 2,5 procent. Som en effekt av själva EG-anslutningen beräknas de sjunka ytterligare 7,7 procent. Större vinster i konsumentledet hade vi givetvis kunnat uppnå med en ensidig svensk frihandel, en politik vi hade kunnat driva på egen hand.

Med en EG-anslutning blir det emellertid inte möjligt.

I den mån vi kan effektivisera vår livsmedelsproduktion ökar vinsterna. Vi torde dock inte nå ända ned till dansk matprisnivå. En svensk EG-anslutning eliminerar med andra ord inte alla de faktorer som gör Sverige till ett högprisland, vilket diskuterats i kapitel ett.

Vinsterna skulle givetvis bli än större om EG:s livsmedelssektor framdeles liberaliseras. Det är med andra ord rimligt för Sverige att verka för en frihandelspolitik inom EG, även om det kortsiktigt kan bli så att vår jordbruksminister och LRF:s ordförande får det gemensamma intresset att inom EG slåss för prishöjningar på för Sverige intressanta jordbruksprodukter i syfte att "få tillbaka" så mycket som möjligt av den redan betalade EG-avgiften. Detta är ju EG:s inbyggda "gratispassagerarproblem" eftersom jordbrukspolitikens budgetkontroll inte längre löses i en konflikt mellan svenska bönder och det svenska finansministeriet, utan mellan Sverige som nation och EG med dess kommission, parlament och ministerråd. Sverige som nation kommer att uppleva EG:s priser som sina världsmarknadspriser medan EG:s budget pressas av relationen mellan EG:s inhemska priser och dem på världsmarknaden utanför EG.

Strategi under vänteperioden

Analysen har hittills berört de mer långsiktiga konsekvenserna av ett svenskt EG-medlemskap i ett "komparativt statistiskt" perspektiv. Den följs senare upp med en diskussion av en optimal svensk jordbrukspolitik inom ramen för CAP. Vägen fram till en anslutning kan emellertid se olika ut, framför allt om anslutningstidpunkten är oklar. Vi skall i detta avsnitt belysa innebörden av tre möjliga anslutningstidpunkter, nämligen år 1995, år 2000 och alternativet att vi aldrig kommer med i EG och att vi är osäkra på vilket som gäller. Under vänteperioden skulle vi jordbrukspolitiskt eventuellt kunna intaga sex huvudpositioner. En är att fullfölja beslutet från juni 1990, en annan är att återgå till den gamla politiken. En tredje är att införa EG:s jordbrukspolitik omedelbart, en fjärde att införa frihandel och en femte är att följa den s k om-

ställningskommissionens förslag. En sjätte är att fullfölja den interna avregleringen och att kombinera den med ett gränsskydd som sätter EG:s marknadspriser som ett övre pristak för att styra in jordbruket mot EG-priserna. I det följande presenteras de möjliga väntepositionerna och avvägs mot varandra.

Fullfölja

Denna position innebär att beslutet om en intern avreglering med vidhängande omställningsprogram körs i botten. Vi skulle därmed få en helt avreglerad inhemsk matmarknad efter ett avklarat omställningsprogram år 1996 om vi inte dessförinnan anslutits till EG. En sådan strategi har kritiserats som ett i EG-perspektiv avancerat svenskt självplågeri genom att man sänder *felaktiga prissignaler* med prispress på överskottsvaror (och vice versa), dvs en politik där priserna stiger eller faller beroende av om vi har under- eller överskottsproduktion på varan ifråga. En sådan politik tar inte hänsyn till de olika produkternas internationella konkurrenskraft, vilken mer speglas av prisskillnaden mellan svenskt pris och det pris som kan uppnås vid export. Som medlemmar i EG blir vårt exportpris lika med EG:s inhemska pris. Vidare avsätts i omställningsprogrammet betydande skattemedel för att *köpa ut* böndernas spannmålsareal, dvs den areal/produkt som synes ha den största konkurrenskraften vid en EG-anslutning. Till yttermera visso kan den för dyra pengar utköpta arealen bli *diskvalificerad* för EG:s årliga arealbidrag, vilket kan leda till såväl privat- som nationalekonomiska förluster. Slutligen har man på delar av den utköpta arealen med skattemedel *stimulerat* framställningen av inom EG antagligen helt olönsamma produkter som energiskog, etanol m m. Huvuddelen av omställningsarealen har dock av bönderna realistiskt nog lagts i vänteläge och kan därmed bli aktuell för framtida spannmålsproduktion. Dock kvarstår en betydande osäkerhet i om arealen kan bli bidragsgrundande inom ett framtida EG, vilket skulle synas märkligt med tanke på att den med skattemedel "varaktigt" köpts ut ur spannmålsproduktionen. I EG-avin har också omställningsarealen förts ut ur den areal som betecknats som spannmålsareal. Alla dessa problem har den sk omställningskommissionen fått i uppdrag att hantera.

Återgå

Hade beslutet om en svensk EG-ansökan tagits t ex i maj istället för i oktober 1990 hade den nya jordbrukspolitiken från juni 1990 aldrig sjösatts, med tanke på alla de besvärliga omställningarna och de satsade skattemedlen i syfte att uppnå något som i ett EG-perspektiv verkar klart dubiöst, som framgått av föregående avsnitt. Det hade kunnat liknas vid att en fallskärmshoppare, som avser att landa i Malmö hoppar ut redan över Södertälje, utan att riktigt veta varför.

Nu hänger vi emellertid i fallskärmen och möjligheterna att återgå till utgångsläget, dvs till den gamla politiken, är minst sagt begränsade. Dels vore det en samhällsekonomiskt dyrare politik med en avsevärt högre stödnivå än den i EG, dels skiljer den sig från EG:s framför allt när det gäller skyddet för livsmedelsindustrin. Frånsett det politiskt omöjliga i att återgå synes det närmast ogörligt att återställa den institutionella struktur vi starkt förändrat under senare år. Vi befinner oss med andra ord på det sluttande planet eller i fallskärmen. Poängen är dock att en intern avreglering varken hade varit politiskt eller ekonomiskt meningsfull om en EG-anslutning varit aktuell. Det hade blivit en tvåstegsanspassning driven av två helt skilda principer. När nu första steget redan är taget blir problemet emellertid att finna det optimala andra steget.

EG-politik omedelbart

Kan vi då inte direkt införa EG:s jordbrukspolitik i dess helhet om vi senare ändå skall in där? Lösningen är helt enkelt inte möjlig. För det första är det tekniskt svårt att direkt överföra EG:s aktuella eller kommande regelsystem till svenska förhållanden med åtföljande interventionsbyråer, exportbidrag, tröskelpriser, målpriser, interventionspriser m m. De gränsskyddsförändringar som skulle bli nödvändiga, ofta uppåt,⁴ skulle t ex inte godkännas av GATT. Skulle det tekniskt ändå gå att lösa måste systemet finansieras av oss själva, vilket innebär att vi ovanpå vårt eget pågående omställningsprogram lägger in ett areal- och djurbidragssystem under vänteperioden som gör den svenska politiken ännu dyrare i skattebetalarnas ögon. De har ju inte fått full utdelning för sin

första satsning ännu. Slutligen skulle vi tvingas bryta det kontrakt som 1990 års beslut innebar, med risken att behöva bryta det på nytt och återgå om EG-anslutningen inte blir av.

Frihandel

Frihandel har av flera ansetts vara det samhällsekonomiskt mest överlägsna alternativet. Varför då inte införa frihandel i avvaktan på en EG-anslutning? Motargumentet är att den ryckighet man då utsätter livsmedelssektorn för, dvs att efter 60 år av jordbrukspolitiskt skydd först internt försöka avreglera sektorn, och sedan efter något år i frihandel med världsmarknadspriser kasta den tillbaka in i EG:s reglerade värld, varken är politiskt trovärdigt eller ekonomiskt fördelaktigt. Frihandelsalternativet växer emellertid i konkurrenskraft ju längre vänteperioden för en EG-anslutning blir, vilket beror på att kostnaden för vår jordbrukspolitik under vänteperioden bestäms av världsmarknadens priser och inte av EG:s priser. Efter en anslutning är det däremot EG:s interna priser, och inte världsmarknadspriserna, som är att betrakta som våra framtida "världsmarknadspriser", dvs de mätare som långsiktigt bör styra den svenska resursanvändningen.

Omställningskommissionens förslag – övervintring

Omställningskommissionen som fått i uppdrag att ge förslag till hur vi jordbrukspolitiskt skall fasa in oss i EG utgår från en svensk anslutning 1 januari 1995 med en viss efterföljande anpassningstid (SOU 1992:87). För att undvika att slå ut i EG potentiellt bärkraftiga jordbruk skall de som anslutit sig till omställningsprogrammet ges möjlighet att säga upp sina avtal om de betalar tillbaka 5 000 kronor per hektar (av de 9 000 kronor de flesta fått ut som betalning för att varaktigt odla något annat än spannmål). Dessutom föreslås att prisgolvet på spannmål på 90 öre, som ursprungligen skulle upphöra i och med 1993 års skörd, förlängs och att ett arealbidrag på 1 000 kronor per hektar betalas ut efter EG-regler fr o m 93/94. Finansieringen skall tas från de befintliga kobidragen. För animalier föreslås ett förlängt exportstöd.

Vilken strategi är bäst om vi blir medlemmar 1995?

Tre av de presenterade alternativen faller direkt i ett så kort perspektiv. Att återgå är uteslutet under alla omständigheter. Frihandel blir en ett-årig revolution, där frihandelns långsiktiga effektivitetsvinster inte kan utnyttjas om man förväntar sig en EG-anslutning ett år senare. En direkt tillämpning av EG:s politik är knappast tekniskt möjlig. Valet står då mellan omställningskommissionens förslag och att fullfölja den interna avregleringen.

Omställningskommissionens förslag blir dyrt. Det skall jämföras med den interna avreglering som redan beslutats, som pågår och som man rejält betalat för. Alla ingående aktörer vet att omställningsprogrammet så småningom upphör och att utbuds- och efterfrågeförhållandena på den svenska marknaden inom ett visst gränsskydd därefter skall bestämma priser, produktion och konsumtion. I det läget föreslår omställningskommissionen att ett prisgolv, ett arealbidrag och ett exportstöd skall införas, dvs stödåtgärder som, om år 1994 blir ett gott skördeår (då prisgolvet blir aktivt), kan leda till ett ökat stödbehov av storleksordningen 4 miljarder kronor.

Omställningsförslagets utfall kan illustreras med en enkel kalkyl för ett gott skördeår. Låt oss säga att bönderna planerar för ett spannmålspris på 1,05 kronor per kilo och för en produktionsvolym på 3,8 miljoner ton, en volym som motsvarar inhemsk efterfrågan. Realiseras planerna blir detta utfallet och prisgolvet blir inte aktivt. Skulle vi däremot få en extremt god skörd, t ex 5 miljoner ton, skulle bönderna utan prisgolv i ett extremfall kunna få ett exportpris på 0,40 kronor per kg, ett pris som också skulle komma spannmålskonsumenterna (i direkt eller indirekt form) till godo. Går vi emellertid in med omställningskommissionens förslag kan utfallet detta goda år bli det följande:

Ökat producentöverskott (merpris: 2,5 mdr, arealbidrag: 1,5 mdr)	4,0 mdr kr
Ökade statsutgifter (exportbidrag: 0,4 mdr, arealbidrag: 1,5 mdr)	1,9 mdr kr
Minskat konsumentöverskott	<u>2,2 mdr kr</u>
Samhällsförlust	0,1 mdr kr

Kalkylen visar en måttlig samhällsekonomisk förlust vilket hänger samman med att produktionskostnaderna redan är gjorda. Effekten av en extra god skörd i kombination med ett prisgolv leder därför främst till omfördelningar, i det här fallet från konsumenter och skattebetalare till spannmålsproducenter.

Omställningskommissionens förslag betyder att man till den löpande uppgörelsen fogar en gigantisk garanti för prisfall under ett gott spannmålsår, lägger på ett arealbidrag som Sverige självt tvingas finansiera. I förslaget vill man dessutom hålla den svenska livsmedelsindustrin ännu ett år under armarna med ett visst exportstöd. Vilken är anledningen? Inte kan det vara att göra svensk livsmedelssektor mer konkurrenskraftig i ett EG-perspektiv. Prissignalerna blir med omställningskommissionens förslag inte "mera riktiga" med ett prisgolv och ett arealbidrag. Exportstödet räddar inte heller mark och industri konkurrenskraftig i EG från nedläggning.

Huvudorsaken tycks vara rädslan för ett kraftigt prisfall på spannmål under 1994, dvs året efter det prisgolvet upphört med den nuvarande politiken och innan vi går in i EG. Det kan dock bara uppkomma som resultatet av ett extra gott skördeår, eftersom omställningen syftar till att dimensionera produktionskapaciteten till den inhemska efterfrågan och i normalfallet till priser högre än världsmarknadens.

Prisvariationer till följd av varierande utbud och efterfrågan är emellertid vad den interna avregleringen helt enkelt innebär och syftar till. Det är en del av överenskommelsen och kan förvisso leda till problem vissa år, problem som man dock delvis kan gardera sig för och ta hänsyn till i sin planering på det sätt en marknad är tänkt att fungera.

Omställningskommissionens förslag synes dyrt och ekonomiskt ineffektivt. Det löser inte problemet med felaktiga prissignaler, förbättrar inte resursanvändningen (även om återköpet av spannmålsareal och förskjutningen av stödet från animalier mot spannmål delvis kan försvaras) och lindrar inte nämnvärt det tidigare påtalade omställningsprogrammets inbyggda självplågeri. Framför allt är kostnaderna för programmet redan tagna ("sunk costs"). Omställningskommissionens förslag bör tolkas i skenet av det politiska maktspelet och som ett centerpartistiskt beställningsarbete. Speciellt bör man notera att det framdeles intecknar de år-

liga kobidragen genom att göra dem till arealbidrag. Huvudkritiken är emellertid att förslaget ensidigt utgår från en anslutning den 1 januari 1995. Det kan på ett onödigt sätt permanenta en politik som framstår som kostsam i det fall vi inte går med i EG eller gör det långt senare.

Det ur strikt ekonomisk synpunkt bästa förslaget, den sjätte positionen, synes vara att komplettera den interna avregleringen med ett pristak (dvs tvärtemot omställningskommissionens prisgolv) i form av ett gränsskydd som återspeglar EG:s interna marknadspriser, helst dem vi kommer att möta vid själva inträdet, vilket emellertid kan synas mycket begärt. Praktiskt torde man få följa de aktuella EG-priserna. De svenska priserna kan då inte överskrida EG:s prisnivå och inte underskrida världsmarknadens nivå. Skall export ske får det ske till världsmarknadspriser och skall vi importera blir det till EG-priser. Förslaget innebär stor press på främst animaliesektorn. Med en dylik uppstramning av spelutrymmet för den interna avregleringen gör vi emellertid välfärdsvinster medelst mer korrekta prissignaler och förbereder samtidigt de svenska livsmedelsproducenterna bäst för en framtid som kan innebära såväl ett EG-inträde som en frihandelspolitik. Förslaget skulle dessutom applåderas i GATT eftersom det innebär en sänkning av dagens svenska gränsskyddsnivå.

Med vårt förslag kan ett visst exportstöd till högförädlade varor – dock icke bulkvaror – vara motiverat. Vår livsmedelsindustri har i dagsläget låg specialiseringsgrad och få internationellt gångbara nischprodukter. Det kan då vara fördelaktigt att satsa tidigt i nischer där ökad specialisering och ökad export kan förväntas. Förslaget leder däremot inte, i motsats till omställningskommissionens förslag, till att de svenska inhemska priserna kan överstiga EG:s priser.

Bästa strategi om anslutningen blir år 2000?

Vid en längre vänteperiod blir två alternativ de intressanta: intern avreglering kompletterat med det pristak vi föreslagit och frihandel. En återgång till den tidigare svenska jordbrukspolitiken vore ekonomiskt ofördelaktigt, om ens möjligt, och att införa en komplett EG-politik omedelbart är knappast tekniskt genomförbart.

Omställningskommissionens förslag är starkt inriktat på en anslutning i januari 1995 och blir ännu mer ofördelaktigt om vänteperioden förlängs. Frihandelns förtjänster är de låga konsumentpriserna, dess nackdelar är de stora anpassningsproblemen i produktionen vid två tillfällen i stället för ett, först ut i kylan under ett antal år och sedan tillbaka in i EG:s regelsystem. Är det dessutom så att vetskapen om ett möjligt framtida EG-medlemskap styr den långsiktiga resursanvändningen minskar vinsterna av en kortsiktig frihandelspolitik under vänteperioden. Företagarna kommer då inte att anpassa sig till världsmarknadens priser och vi uppnår ingen realekonomisk vinst utan utnyttjar bara vänteperioden till att omfördela inkomster mellan konsumenter och bönder genom att kortsiktigt driva ned priserna. Ensidig och kortsiktig frihandel ger med andra ord fel signaler för resursanvändningen om vi faktiskt skall in i EG. Tyvärr vet vi idag inte med säkerhet om så blir fallet.

Det mesta talar för att en fullföljd intern avreglering med ett sänkt gränsskydd som följer EG:s interna marknadspriser är den optimala strategin i avvaktan på ett EG-medlemskap även under en något längre period. Ju längre den blir desto intressantare blir emellertid frihandelsalternativet inte minst för att sannolikheten för ett medlemskap torde avtaga med vänteperiodens längd och för att även EG på sikt torde liberaliseras. Den osäkerhet som vänteperiodens längd i sig innebär skulle kunna hanteras av livsmedelsmarknadens aktörer snarare än av den om framtiden minst lika okunnige politiske ingenjören. Slutligen kan man hävda att en fullföljd intern avreglering med vidhängande pristak torde leda till den prismässigt och institutionellt enklaste övergången till såväl EG:s jordbrukspolitik som till frihandel. Vid frihandel behöver vi då endast montera ned det återstående gränsskyddet. Om en EG-anslutning faktiskt blir av kan de institutioner byggas upp som *då* behövs utan att samtidigt behöva montera ned de under vänteperioden temporärt uppbyggda specialinstitutionerna.

Bästa strategi om vi aldrig kommer in i EG?

Här är analysen enklare. Svaret är frihandel oavsett om vi gör det på egen hand eller om hela världen i GATT-regi enas om en global liberalisering. För världen som helhet är vinsten givetvis störst

om alla nationella livsmedelsmarknader avregleras. I förenklade termer innebär en global liberalisering att världsmarknadspriserna stiger samtidigt som de inhemska priserna i länder med jordbruksprotektionism faller. Vinsterna består av konsumentvinster i de skyddade marknaderna och en globalt effektivare resurshushållning styrd av mer korrekta världsmarknadspriser. För ett land som Sverige blir faktiskt samhällsvinsterna större om vi ensidigt avreglerar vår livsmedelssektor, beroende på att vinsterna på konsumentensidan överstiger förlusterna på producentsidan.

Några kommentarer

Det kan möjligen synas som en paradox att den interna avreglering, som aldrig blivit av om vi vetat om att vi skulle in i EG, ändå framstår som bästa politik under vänteperioden om den kompletteras med ett pristak motsvarande EG:s prisnivå. Skälet är att vårt pristak rättar till de felaktiga prissignaler en renodlad intern avreglering innebär. Produkterna belönas därmed efter hur priserna avviker från EG:s eller världsmarknadens priser och inte i första hand efter om de är överskotts- eller underskottsprodukter. Dessutom är de största kostnaderna förknippade med den interna avregleringen redan gjorda: beslutet är taget, omställningspengarna till stor del utbetalade och institutionerna delvis nedmonterade.

Under vänteperioden kan vi förvisso förlora produktionskapacitet i form av nedlagd åkermark, djurbesättningar och företagare m m, vilka skulle kunna vara konkurrenskraftiga i EG om den interna avregleringens priser pressar ut onödigt stora resursvolymer. I den mån vi aldrig kommer med i EG är detta en riktig anpassning. Skulle vi ändå så småningom komma med kan spekulatören (dvs framtidsbedömningen) om vad som skulle kunna vara en i EG konkurrenskraftig produktionskapacitet den dag vi kommer in i form av åkermark, mjölkkor och annat överlåtas till bönderna själva.

I den mån vi inför ett arealbidragssystem under vänteperioden (i stil med omställningskommissionens förslag) i syfte att rädda produktionskapacitet som skulle vara lönsam i EG riskerar vi att det permanentas om vi inte kommer med i EG. Det går att visa att kostnaden för ett arealbidrag under vänteperioden kan bli större

än förlusten av i EG lönsam produktionskapacitet. Den samhälls-ekonomiska kostnaden för att på egen hand införa ett arealbidrag ökar med räntans höjd, vänteperiodens längd och med avtagande sannolikhet för att EG-inträdet faktiskt blir av. Det *kan* vara samhällsekonomiskt lönsamt att förse vårt politikförslag med ett arealbidrag om vi *faktiskt vet* att vi skall in i EG och om räntan är under 5 procent och vänteperioden ej över 5 år. Är sannolikheten för ett framtida medlemskap däremot 90 procent eller lägre måste räntan vara extremt låg och vänteperioden helst under två år för att ett arealbidrag skall samhällsekonomiskt kunna motiveras om syftet är att bevara i EG lönsam produktionskapacitet. I så måtto kan omställningskommissionens förslag vara befogat eftersom det utgick från att EG-anslutningen faktiskt blir av i januari 1995. Uppstår emellertid osäkerhet om och när anslutningen blir av blir arealbidragskalkylen mycket snabbt negativ. I den mån syftet med arealbidraget är något annat än att söka bevara i EG lönsam produktionskapacitet, t ex att bevara ett öppet landskap, bör den diskussionen föras separat och inte blandas ihop, eller motiveras, med en optimal politik inför en eventuell EG-anslutning.

Kan det då inte vara "orättvist" att svenska bönder under vänteperioden riskerar att få producera till EG:s spannmålspriser utan att få det arealbidrag som EG-bönderna får? Kommer vi inte med i EG så är denna typ av orättvisa avfärdad i så måtto att den inte kan byggas under med effektivitetsargument. Vidare kan man hävda att det omställningsprogram som nu genomförs i Sverige redan inneburit avsevärda arealbidrag och delvis är att betrakta som en ersättning för framtida lägre spannmålspriser. En uppstramning av den interna avregleringen med ett pristak innebär emellertid en avsevärd försämring för bönderna som dock kan försvaras med att det ställer in utvecklingen mot konkurrenskraftiga priser, där såväl ett EG-inträde som en frihandel är möjliga framtidsscenarioer. Arealbidraget bör i det perspektivet användas för att uppnå speciella effektivitetsmål och inte motiveras med rättviseaspekter. De hanteras bättre med andra åtgärder.

Omställningsprogrammets utköpta spannmålsareal kan däremot leda till en onödig förlust om omställningsprogrammet körs i botten genom minskade årliga arealbidrag från EG i storleksordningen 0,7 miljarder kronor per år. Omställningskommissionen erbjuder möjligheter för bönderna att köpa sig ur programmet

med 5 000 kronor per hektar. De får delvis igen pengarna genom det föreslagna arealbidraget på 1 000 kronor per hektar fram till ett EG-inträde. Bäst är dock att lösa problemet med synen på den svenska omställningsarealen vid förhandlingsbordet, annars kan den inlösta arealen likväl bli diskvalificerad för arealbidrag.

I den mån omställningsprogrammet även slår ut kor i alltför hastig takt kan Sverige komma att tilldelas en lägre nationell mjölkkvot i EG vilket skulle kunna leda till lägre återflöden från den gemensamma EG-kassan. Faran för detta synes emellertid måttlig då mjölkproduktionens lönsamhet under såväl omställningsperiod som vid fullbordad intern avreglering torde överstiga den i ett framtida EG.

Satsningen på bioenergi i omställningsprogrammet är hittills marginell och pengarna är delvis redan förbrukade. Även om dylika satsningar i ett EG-perspektiv ser än mindre lönsamma ut behöver de inte nödvändigtvis avbrytas. Har vi väl trasslat oss ut ur omställningsprogrammets alla underligheter torde emellertid den renodlade interna avregleringen kombinerad med ett pris som speglar EG:s marknadspriser vara ett hyfsat och godtagbart vänteläge. De risker vi nämnt förknippade med omställningsprogrammet motverkas givetvis av företagarnas egna framtidsförväntningar om såväl Sveriges som EG:s jordbrukspolitik.

I diskussionen runt den svenska strategin inför ett EG-inträde har hävdats att Sverige skulle kunna vinna på att gå in i EG med ett så stort jordbruk som möjligt för att maximera återbetalningsströmmarna från EG:s jordbrukskassor. Taktiken är dock dubiös. Omställningskommissionens förslag skulle emellertid kunna tolkas i den riktningen (även om det påstås vara effektivitetsbefrämjande på längre sikt). EG känner givetvis till hela den sjösatta svenska reformen och den utveckling vi redan är inne i. En omorientering enbart i syfte att vinna bidrag i EG kan då motverkas genom att de bidragsgrundande resurserna avläses före omorienteringen. Dröjer EG-anslutningen blir de vid inträdet aktuella svenska produktions- och resursvolymerna emellertid mer relevanta. Man kan ju inte betala för kor och åkerarealer som är "alltför historiska". I det fallet ökar dock kostnaden för svensk del eftersom det större svenska jordbruket måste betalas av oss själva under vänteperioden.

Återbetalningsströmmarna är inte heller automatiskt att betrak-

ta som svenska välfärdsvinster. De skall ju passera jordbruksproduktionen och leder där till intäkter och kostnader som delvis sänker det samhällsekonomiska värdet av bidragen. Slutligen kan en strategi byggd på ett stort svenskt jordbruk vid anslutningen minska förtroendet för de svenska liberaliseringssträvandena inom ett framtida EG. Slutsatsen blir att det varken torde vara vare sig klokt eller ekonomiskt fördelaktigt att söka maximera återflödena från de framtida EG-kassorna med att bygga ut jordbrukssektorns storlek under vänteperioden.

Strategi efter EG-anslutning

Det torde finnas ett visst utrymme för en svensk nationell jordbrukspolitik även efter anslutningen till den gemensamma politiken. Man kan anlägga ett statiskt och ett dynamiskt perspektiv på frågan om den optimala strategin för Sverige som medlem i EG. I det statiska fallet konfronteras vi med ett befintligt regelverk som vi i utgångsläget får acceptera. Vid ett första påseende kan man tro att detta inte lämnar utrymme för ett strategiskt tänkande. Det är dock inte fallet ty regelverket är så komplicerat att en mängd tolknings- och tillämpningsfrågor uppkommer, t ex vilka geografiska områden som skall räknas som "sämre lottade" (less favoured) eller hur kvotsystemet skall utformas. I det dynamiska fallet anmäler sig frågan om hur regelverket skall ändras. I viss mån ställs vi inför samma fråga vid medlemskapsförhandlingarna där en eventuell särbehandling av för Sverige viktiga områden kan utverkas (för enkelhets skull bortser vi här från infasningsperioden) t ex stöd till Norrland utöver den nuvarande EG-normen för sämre lottade områden. I det långa loppet handlar det om vilken linje Sverige skall driva när det gäller fortsatta reformer av den gemensamma politiken m m.

Frågan om det nationella utrymmet innefattar också annan lagstiftning än jordbrukspolitik som starkt påverkar lönsamheten i jordbruket, i första hand miljö- och djurskyddsföreskrifterna samt kvalitetskraven. I förlängningen har vi frågan om övriga kostnadshöjande föreskrifter som skiljer Sverige från andra länder i EG. Denna fråga är dock gemensam för hela ekonomin. Vi kon-

centrerar oss därför på miljöområdet. De principiella resonemangen är dock tillämpliga i flera fall. Vidare tar vi upp kvotssystemet, utformningen av arealbidraget, regionalpolitiken samt den långsiktiga strategin.

Miljöpolitik

Det förhåller sig ingalunda så, vilket ibland görs gällande, att den svenska miljölagstiftningen är *allt igenom* mera "miljövänlig". Vidare torde miljökraven i vissa fall kunna gynna Sverige, t ex genom en i europeiskt perspektiv gynnsam infrastruktur och en god tillgång på mark, vilket kan göra alternativa markkrävande odlingsmetoder relativt sett billigare. När det gäller flera, ur kostnadssynpunkt, väsentliga produktionsfaktorer i jordbruket är dock reglerna strängare – handelsgödsel och bekämpningsmedel beläggs med avgifter som höjer produktionskostnaden med ca 200 kronor per hektar, varav ungefär hälften vältras över på konsumenten. Våra djurskyddskrav har beräknats medföra en kostnadsfördyring för fläsk med över två kronor/kg. Våra höns tillhör överklassen bland fjäderfän med betydligt större burar än på kontinenten och burar som dessutom skall försvinna som uppfödningssystem framemot sekelskiftet. Kan dylika regler bibehållas med hänsyn till EG:s lagstiftning och är detta i så fall meningsfullt att göra? EG:s egna regler lär inte kunna hindra Sverige från att tillämpa en strängare miljölagstiftning. Meningsfullheten i hela operationen kan dock diskuteras och svaret är inte entydigt. Tar man burhöns som exempel blir den troliga effekten av kravet på större burar att produktionen krymper och hönsen flyttar till utländska burar eftersom producenterna inte kan kompensera sig med ett högre pris, om det inte finns betalningsvilja för ägg från "lyckligare svenska höns". På en sluten inhemsk marknad skulle däremot en del av kostnaden övervältras på konsumenterna. Eftersom det torde göra hönsen detsamma i vilket land de trånga burarna står skulle djurskyddet inte alls förbättrats av en dylik politik. Man skulle i och för sig kunna hävda att Sverige genom att föregå med gott exempel kan få bönder i andra länder att bli djurvänligare. Det är dock tveksamt hur pass mottagliga andra länder är för det goda exemplets makt. Samma argument är i

princip tillämpligt för alla åtgärder som riktar sig mot övernationella problem där risken är stor att föroreningskällan flyttar utomlands utan att föroreningsmängden sjunker. Problemet måste då lösas *gemensamt* av alla berörda länder. Det finns dock områden där en specifik svensk politik kan vara meningsfull. Dit hör åtgärder som minskar miljöföroreningar just i Sverige, bibehåller eller skapar en värdefull miljö just här eller medför säkerhet i den svenska produktionen, t ex åtgärder som minskar nackdelarna vid stallgödselhanteringen eller påverkar landskapsbildens utseende. I samtliga fall bör man dock på sedvanligt sätt väga merkostnaden (t ex i form av produktionsbortfall) mot miljövinsten.

När det gäller beskattningen av handelsgödsel och bekämpningsmedel måste man ta hänsyn till möjligheterna att implementera åtgärderna i ett gränslöst EG. Huruvida handelsgödselbeskattning är ett lämpligt sätt att minska kväveläckage kan vi i det här sammanhanget lämna därhän. Frågan är omdiskuterad bland miljöekonomerna. Det är läckaget och inte handelsgödselanvändningen som är problemet och sambandet mellan dessa två är långt ifrån enkelt. Det torde vara svårt att hindra bönder i Skåne att försöka sig med billigare gödsel och bekämpningsmedel från Danmark och Tyskland. Avgifterna kommer således att slå ojämnt och starkast mot områden där läckageproblemen är minst allvarliga (Norrland). Man kan räkna med att bönderna kommer att göra allt för att undvika avgiften eftersom den torde upplevas som orättvis så länge andra länder inte tillämpar en motsvarande politik. Sammanfattningsvis kan konstateras att vi i största möjliga utsträckning bör harmonisera vårt djurskydd, vår miljö- och beredskapspolitik och våra kvalitetskrav med EG:s eftersom flertalet av dessa problem är övernationella, men också för att skapa likartade konkurrensvillkor i EG:s alla delmarknader.

Val av kvotsystem

Varje land i EG har idag nationella produktionskvoter på mjölk och socker. Trots det märkliga, rent av befängda, att i ett frihandelsområde bestående av ett flertal länder utdela nationella produktionsrättigheter, kommer systemet sannolikt att bestå under överskådlig tid. Tekniken med kvoter (eller tvåprissystem) funge-

rar så att EG garanterar ett visst minipris (interventions- eller uppköpspris) för den tilldelade produktionsmängden. Kvantiteter däröver belastas med en "super-levy", dvs ger ett extremt lågt pris.

Inom en given nationell kvot kan vi i Sverige välja mellan att fördela dessa mellan producenter eller mellan mejerier. Vidare kan vi göra dem säljbara eller binda dem till en viss gård eller ett visst mejeri. I båda fallen är valet dramatiskt till sina konsekvenser, eftersom det påverkar såväl den regionala fördelningen, som storleksrationaliseringen och förädlingsindustrins marginaler.

Enligt analysen i kapitel fyra kommer mjölkproduktionen att sjunka så pass mycket att den nationella mjölkkvot som Sverige på basis av den historiska produktionsvolymen kan räkna med kanske inte fullt utnyttjas. Samma analys antyder också att lönsamhetsproblemet i hög grad ligger i industriledet som har för höga och icke konkurrenskraftiga marginaler. Den icke utnyttjade kvoten kan emellertid bli intressant för andra köpare ty kvoteringen har gjort mjölkråvaran till en bristvara sedd ur förädlingsindustrins perspektiv. Eftersom kvoterna sänkts över åren har den europeiska mejeriindustrin fått för stor kostym. Den lediga kapaciteten samt det faktum att man redan i utgångsläget är effektivare gör att de danska mejerierna kan ha en högre betalningsförmåga för svensk mjölk än de svenska. Det som begränsar exportmöjligheterna är givetvis transportkostnaden och det torde endast vara de södra delarna av Sverige som kan komma ifråga. Situationen kompliceras dock av att mejerierna i Danmark på marginalen kan vara beredda att betala mera till svenska bönder (för att få dem att leverera mera) än till sina ägare – de danska bönderna – som inte får öka produktionen. Erfarenheterna från Tyskland där en liknande situation uppstått antyder att det går att ta sig förbi detta avundsjukeproblem⁵ genom tekniska lösningar som döljer prisskillnaderna. Ges kvoterna till bönderna får vi således ett gyllene tillfälle att pressa mejeriindustrin till en högre effektivitet.

Ett annat alternativ vore att den danska industrin direkt etablerade sig i Sverige och tog upp konkurrensen om mjölkråvaran med svenska mejerier. Nyetablering är dock knappast att vänta i en sektor med överkapacitet. Mer troligt är att svenska mejerer köps upp. Sådant kan inträffa i fall där kostnadsskillnaderna be-

ror på skicklighet i företagsledning och kunnande etc, dvs faktorer som kan påverkas av ett ägarbyte. Flera andra orsaker till kostnadsskillnader finns, dock sådana som har att göra med kostnadsläget i Sverige.

Kvotreglerna styr även lokaliseringen av produktionen. I det kvotsystem vi tillämpade i Sverige 1985–89 fördelades produktionsrättigheterna efter historisk produktion och följde den individuella gården. En fri handel med produktionskvoter, som idag betingar ett pris på ca 7 kronor per kilo mjölk i EG (eller med andra ord: rätten att få mjölka en ko som producerar 7 000 kilo per år kostar 49 000 kronor att tillskansa sig), leder till att de mest effektiva producenterna i första hand köper upp dem. Följden torde bli en koncentration av mjölkproduktionen till de större besättningarna och till de södra delarna av Sverige, om detta inte motverkas av regionala stöd. Poängen är att de som kan betala bäst för kvoterna också köper upp dem.

Ur effektivitetssynpunkt vore, vid en given nationell kvot, en fördelning på gårdsnivå kombinerad med säljbara kvoter det bästa. Det sätter press på de mindre effektiva producenterna och mejerierna, men kan leda till regionala obalansproblem. Sådana kan å andra sidan skötas bättre med instrument som angriper det regionala problemet vid dess rot, som är ett sysselsättnings- och bösättningsproblem och inte ett mjölkproduktionsproblem.

Regional- och strukturpolitiken

Det regionala inslaget i jordbrukspolitiken får en ny dimension när Sverige väl blivit medlem i EG. Det har ju för svensk del mest handlat om ett årligt Norrlandsstöd på idag 870 miljoner kronor. Stödet har tidigare utgått i form av ett regionalt differentierat pristillägg, främst till mjölk och nötkött. Stödet framstår vidare som högt om man relaterar beloppet till den berörda produktionsvolymen och sysselsättningen. Omräknas pristillägget till ett djurbidrag, dvs på sätt som föreslagits av Norrlandsstödutredningen blir snittet 4 000 kronor per ko och år. Som mest betalas det dubbla, dvs 8 000 kronor, vilket blir bortåt 300 000 kronor för en heltidsarbetande mjölkbonde. Norrlandsstödet motiveras numera med beredskapsskäl. Tidigare har den regionala sysselsättningen

och handikappet i produktionskostnaderna varit de tungt vägande skälen.

I och med EG-medlemskapet förändras både motiven och möjligheterna att stödja produktionen i Norrland. Beredskapsmotivet, vilket traditionellt varit upphängt på neutralitetspolitiken, har redan i utgångsläget tappat mycket av sin forna betydelse och torde göra det i än högre utsträckning vid anslutningen till en stor gemensam Europamarknad.

En bedömning av möjligheterna att ge regionalt stöd kan ta som utgångspunkt de befintliga regionala stöden i EG. Dyliga stöd ges inom ramen för den strukturpolitiska delen av jordbrukspolitiken. Till skillnad från prispolitiken som var tänkt att gälla generellt i hela EG (det blev inte så fullt ut på grund av det agromonetära eländet) inrymmer strukturpolitiken möjligheter till en nationell differentiering. Vissa stödformer påbjuds, andra tillåts och ges medfinansiering från EG:s sida. Som ett tredje fall finns det stöd som är tillåtna men ej finansierade av EG. Stöden finansieras via FEOGA:s orienteringsdel (så kallas strukturpolitiken) och bildar tillsammans med Regionalfonden och Socialfonden de s k Strukturfonderna. Grovt sett är de stödregler som tillämpas av fonderna diskriminerande för Sverige. (För närmare analys se Swenning & Swenning, 1992). För flera av stödformerna används BNP per capita som ett kriterium och även de fattigaste svenska regionerna är då för rika för att kunna påräkna stöd. När det gäller jordbruket är det främst stöd som ges till de s k sämre lottade regionerna som är av intresse. Dessa regioner omfattar bergsjordbruk, "avfolkningsbygder" samt mindre områden med speciella handikapp. Stöden som ges per djurenhet⁶ (eller hektar) får som mest uppgå till ca 1 000 kronor. Statusen att vara ett sämre lottat område påverkar även nivån och villkoren för andra stödformer som är tillgängliga i regionerna. Vidare ges vissa andra smärre stöd.

Jämför man EG:s stödformer med de svenska i Norrland är skillnaderna påfallande. I det svenska fallet ges ett mycket högt stöd till ett relativt litet område (om man ser till jordbruksarealen och inte till totala landytan!). I EG är nivån betydligt lägre men omfattningen desto större. Det är fördelaktigt att få ett område klassificerat som "sämre lottat" ty EG står för hela stödbeloppet för de första 60 djurenheterna och halva beloppet för de återstående 60 enheterna av de 120 som maximalt kan få stöd. Definitionen

av sämre lottat område är generös i den praktiska tillämpningen. Mer än hälften (54 procent) av arealen räknas dit. Man kan utan svårighet hävda att begreppet "sämre lottat område" blivit tämligen meningslöst när produktionsförutsättningarna för mer än halva arealen anses sämre än de normala. Ett land som Luxemburg har lyckats att få *hela* arealen klassad som sämre lottad. Danmark å andra sidan har avstått från att placera några jordbruksregioner i denna kategori. Variationen mellan länderna är således den största möjliga. Att Sverige skulle kunna hamna i närheten av EG-genomsnittet förefaller inte orealistiskt med hänsyn till hur glesbefolkade många områden är i Sverige jämfört med förhållandena i Europa. Man kan exempelvis nämna att Sveriges riksgenomsnitt är 21 invånare per kvadratkilometer och EG:s genomsnitt är 147. Inom de områden i Sverige som idag får Norrlandsstöd är genomsnittet sex invånare per kvadratkilometer.

Nivån på Norrlandsstödet/de regionala stöden har en avgörande betydelse för den regionala fördelningen av produktionen. Den totala produktionsvolymen påverkas däremot inte så mycket! Detta beror på att mejerierna konkurrerar om samma marknadsutrymme för mjölkprodukter. Stödet till ett geografiskt område, vilket möjliggör högre produktion där, tränger på så sätt undan de övriga områdenas produktion. Detta illustreras i tabell 6.5 där basversionen innebär att EG-nivån för regionalt stöd gäller för 50 procent av arealen och att man i övre Norrland betalar ett dubbelt så högt stöd jämfört med tre andra alternativ som specificeras nedan.

Alternativ

Basversion	EG:s stödnivå gäller för 50 procent av arealen och Norrland ges en dubbelt så hög stödnivå som i övriga alternativ.
A	Nuvarande Norrlandsstöd behålls vad gäller nivå och omfattning.
B	Som basversionen men ej dubbelt så högt stöd i Norrland.
C	EG:s stödnivå gäller men enbart i nuvarande stöd-område.

TABELL 6.5 Bruttovinst per mjölkko vid olika utformning av regionalt stöd. Kronor per ko. 1989/90 års prisnivå. Index: Basversionen i södra Sveriges slättbygder sättes = 100

<i>Region</i>	<i>Basversion</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
Övre Norrland	100	146	96	96
Nedre Norrland	87	122	97	98
Södra Sveriges skogsbygder	111	93	113	98
Södra Sveriges slättbygder	100	100	100	104

Källa: Beräkningar med modellen i kapitel fyra.

Det bör betonas att i basversionen ligger Norrlandsproduktionen 50 procent under den som vi beräknats få i ett internt avreglerat jordbruk med bevarat Norrlandsstöd av dagens omfattning. Det syns tydligt i tabell 6.5 att en bibehållen stödnivå på nuvarande nivå gynnar övre och nedre Norrland men "betalas" av södra Sveriges skogsbygder. Ökade regionala stöd tenderar med andra ord att läcka ut till andra regioner medelst priset på mjölk.

Ett stöd på nuvarande Norrlandsnivå kräver nya EG-regler, något som man i "avin" öppnat för genom att beteckna delar av det nordiska jordbruket för "arktiskt". Det arktiska jordbruket måste således ha säregna drag för att medge ett stöd högre än vad som idag tillämpas i EG, annars kommer andra regioner i EG, utifrån kravet på likabehandling, att omedelbart kräva motsvarande stöd, dvs en förändrad CAP, något som är uteslutet.

Man kan vidare påpeka att skulle det nationella stödet i Sverige, dvs stöd som betalas från EG-kassan såväl som från landets egna medel, ligga i paritet med vad som betalas i andra länder (om hänsyn tas till BNP per capita m m, se Swenning & Swenning, op cit) skulle man kunna förvänta sig ett stödbelopp kring 2 miljarder kronor. Detta belopp överstiger vida dagens Norrlandsstöd. Samtidigt har vi begränsade möjligheter att prångla ut ett så stort belopp med hänsyn till de regler som gäller för de rent nationella stöden, vilka regleras av artiklarna 92-94 i Romfördraget.

Frågan om vem som skall betala stödet är inte oväsentlig. Det är givetvis fördelaktigt för Sverige att få så hög EG-finansiering som möjligt, då det ökar återflödet av EG-medel till Sverige samtidigt som en eventuell merbelastning på EG:s budget bara i marginell

utsträckning skulle drabba Sverige (eftersom vi endast står för 3,2 procent av budgeten). Å andra sidan är det säkerligen lättare att få behålla ett högt Norrlandsstöd om Moder Svea ensamt står för finansieringen. Formen för att behålla stödet på nuvarande nivå skulle möjligen utgöras av den sk protokollösningen, dvs i form av en överenskommelse som träffas i samband med medlemsförhandlingarna under förutsättning att Sverige ensamt står för finansieringen. Huruvida detta är en framkomlig väg är osäkert.

Den fråga som man först får ställa sig är vilken är den för Sverige optimala stödnivån? Det som eventuellt vore tillåtet är inte nödvändigtvis påbudet eller ens tillrådligt. Att framföra detta kan framstå som trivialt. Det kan dock lätt uppstå ett "ransoneeringsbeteende" i sammanhanget – man köper upp hela ransonen, dvs tillämpar den högsta tillåtna stödnivån utan att motiven för stödet noga har prövats och avvägts mot de *svenska* kostnaderna. Samma princip måste gälla för tänkbara satsningar inom andra områden som helt eller delvis finansieras på nationell nivå. Detta leder oss tillbaka till motiven för Norrlandsstödet. EG-medlemskapet samt den säkerhetspolitiska utvecklingen urholkar basargumentet för vårt nuvarande Norrlandsstöd, nämligen beredskapsargumentet. När det gäller sysselsättningen har den livsmedelspolitiska arbetsgrupp (LAG-utredningen), som förberedde 1990 års jordbrukspolitiska beslut, visat att det finns billigare sätt att skapa regional sysselsättning. Det som återstår är miljöargumentet, dvs jordbruksproduktionens positiva inverkan på miljön genom bevarandet av åkermarken. Håller detta argument bör stödet till Norrland ges en klar miljöprofil.

Långsiktig strategi inom EG

Beslutssystemet i EG där flera länder bidrar till en gemensam kassa ur vilken det sedermera, direkt eller indirekt, faller nationella förmåner skapar lätt ett "gratispassagerarproblem". Enklast kan det illustreras med följande exempel. Ponera att EG skulle överväga att höja arealbidragen med samma belopp per hektar i alla länder med hjälp av höjda avgifter till EG-budgeten. Skulle nyttillskottet finansieras på samma sätt som tidigare inbetalningar skulle Sveriges andel bli 3,2 procent. Eftersom 3,6 procent av den ge-

mensamma spannmålsarealen ligger i Sverige vore det lönsamt att stödja en dylik politik eftersom den ur svensk synvinkel ger mer än den kostar. Generellt gäller att varje förändring av regelverket som ger en utbetalning till Sverige på 1 miljon men inte ökar EG-budgetbelastningen med mer än 31 miljoner (1:0,032) ger fördelar för Sverige. En dylik taktik kan dock vara förödande eftersom andra länder, särskilt små sådana, har en liknande incitamentsstruktur varvid pressen på budgeten ökar, vilket långsiktigt drabbar netto-bidragsgivare som Sverige. Inom jordbrukspolitiken kan det på liknande sätt verka kortsiktigt attraktivt att i EG:s ministerråd slåss för priser m m för de produkter som framställs i det egna landet. I det långa loppet bidrar ett dylikt beteende till att förlänga en dyrbar jordbrukspolitik. Skulle denna politik avskaffas helt vore Sverige, liksom de flesta andra, en vinnare. Detta kan låta paradoxalt mot bakgrund av att det var fördelaktigt att ha en omfattande jordbruksproduktion vid medlemskapsansökan. Skillnaden i kalkylerna beror på att vi i det första fallet räknade med en oförändrad gemensam politik samt med en "inträdesbiljett", dvs en medlemsavgift som var oberoende av storleken på den svenska jordbruksproduktionen. En avreglering i EG skulle frigöra 60 procent av dess budgetresurser. Sverige bör därför långsiktigt verka för en liberalisering av EG:s gemensamma jordbrukspolitik.

Arealbidrag med och utan produktionskrav

Ett sänkt spannmålspris enligt EG-planen med 29 procent ned till 85–90 öre per kg skulle onekligen leda till en sänkt intensitet, dvs sänkt hektaravkastning genom lägre insats av handelsgödsel, bekämpningsmedel m m. För en medelskörd på 4,4 ton skulle ett årligt arealbidrag på 1 670 kronor per hektar betalas ut. Problem uppkommer om det låga priset inte täcker de rörliga kostnaderna. Marken blir då odlad endast om detta krävs för att få ut arealbidraget.

I dylika fall blir syftet med arealbidraget det avgörande. Är det att betrakta som en ren kompensation för ett sänkt spannmålspris skulle det kunna betalas ut i proportion till en historiskt odlad areal och utan krav på fortsatt odling. I så fall synes en engångsbetalning dessutom vara den bästa metoden.

Skall den ses som en stimulans till att bevara marken i produktion är odlingskravet rimligt, dock med åtföljande administrations- och kontrollproblem. På marker där odlingen inte täcker de rörliga kostnaderna men marken ändå odlas för att få del av arealbidraget kommer brukarna att minimera sina odlingsansträngningar. Frågan blir hur många strån per hektar som krävs för att odlingen skall godkännas och var gränsen går för det som skall betraktas som missväxt och misslyckade odlingsförsök.

För Sveriges del kommer ett odlingskrav i kombination med EG:s arealbidragförslag att leda till att i det närmaste all idag nyttjad spannmålsareal blir kvar i drift. Utan odlingskrav kan man (enligt modellen i kapitel fyra) räkna med ett bortfall på ca 800 000 hektar under förutsättning att bönderna verkligen uppfattar det som frikopplat från ett odlingskrav. Trots denna stora nedgång blir Sverige ändå spannmålsexportör. Med tanke på den starka svenska betoningen på ett bevarat öppet landskap är odlingskravet rimligt. I så måtto är den föreslagna EG-politiken i linje med de svenska intentionerna.

Avslutande diskussion

Vi har i denna bok visat att svenska priser är höga, speciellt priset på mat. Till det bidrar ett flertal faktorer, framför allt den höga regleringsgraden. Med regleringssystemet i livsmedelssektorn ges inte enbart ett stöd till bönderna. Genom sin konstruktion har det fått avsevärda spridningseffekter genom att lägga stora delar av livsmedelskedjan i övrigt bakom ett konkurrensskydd och genom att stimulera fram onödigt dyr merproduktion. Mest avgörande tycks dock vara den förhandlingsekonomi som blivit resultatet, där livsmedelskedjans olika aktörer vid förhandlingsbordet givits möjlighet att styra den huvudsakliga prisbildningen. Några rejäla incitament för prissänkning har inte funnits och eftersom de flesta av livsmedelskedjans aktörer varit inblandade i förhandlingsprocessen har det faktiska prisutfallet inte nämnvärt ifrågasatts förrän under senare år.

Brottet i förhandlingsekonomin kom under 1980-talet. Vi kan peka på den intensiva jordbrukspolitiska debatten från 1984 och

framåt, avvecklingen av den automatiska kostnadskompensationen 1985, slopandet av mjölkkvoterna 1989 och beslutet om en intern avreglering 1990. Därmed har prisbildningen på svensk mat tvingats äga rum på annat sätt än som skedde i förhandlingsrummen och rejäla motkrafter till prisökningarna har mobiliserats.

Brottet i sättet att bilda priser synes betyda mera för matprisernas höjd än själva stödnivån uttryckt i PSE- eller CSE-termer, vilket understryks av det faktum att matpriserna i reala värden fallit sedan 1987 utan motsvarande fall i stödmåtten.

Den svenska utvecklingen synes unik med tanke på matprisernas underordnade roll i den politiska debatten i övriga europeiska länder. Huvudskälen torde vara det höga relativpriset på mat och den svenska jordbrukspolitikens minskade sociala legitimitet där de gängse konsensusskapande argumenten för ett specifikt jordbruksstöd i debatten avslöjats som dubiösa eller i vissa fall rent falska.

Det har hävdats att det finns två företeelser konsumenterna inte vill veta innehållet i, den ena är korv och den andra är jordbrukspolitik. Frågan är om inte båda påståendena numera för svensk del kan förkastas i takt med det ökade intresset för matkvalitet och den ökade insikten om jordbrukspolitikens trots allt tämligen enkla, men högst märkliga, principer. Den rationella ignoransen har i Sverige blivit allt mindre rationell i och med att kostnaderna att "sätta sig in i" jordbrukspolitiken minskat med ökad effektivitet i informationsspridningen.

Sötebrödsdagarna för svensk livsmedelssektor är med den nya jordbrukspolitiken i Sverige eller vid en framtida svensk EG-anslutning förbi. Sektorn tvingas till en betydande anpassning och viss krympning, framför allt i leden efter bondens grind. Bönderna kan klara sig lindrigare undan framför allt i spannmålssektorn, vilket flera studier pekat på. Problemen blir större på animaliesidan antydande att våra komparativa fördelar synes ligga i riklig tillgång på mark samtidigt som vi dras med nackdelen av en låg arbetsproduktivitet i livsmedelssektorn. Betoningen i det internationella handelsutbytet skulle då ligga på att vi i våra varor exporterar marktjänster och kvalificerade arbetsinsatser och importerar lågkvalificerad produktiv arbetskraft.

Lämpligaste jordbrukspolitiska strategi vid en tänkt, men osäker framtida EG-anslutning synes vara att fullfölja och renodla

den interna avregleringen och förse den med ett pristak i form av ett gränsskydd sänkt till nivån för EG:s marknadspriser. Övervintringsstrategin enligt omställningskommissionens förslag kan bli onödigt dyr och den hängs alltför oreserverat upp på en anslutning i januari 1995. Även övriga förslag att direkt tillämpa EG-politiken lider av svårigheten att kunna krypa ur dem ifall anslutningen inte blir av och de dyra väntekostnaderna. Frihandeln som alternativ blir intressantare ju längre vänteperioden blir.

Flertalet indikatorer pekar på ett långsiktigt fortsatt fall i de reala matpriserna, så tillvida synes matprisproblemet delvis ha fått ett slags lösning. De problem som nu tycks mest aktuella är om den svenska politiken fram till och efter ett inträde i EG erbjuder likartade och rimliga konkurrensvillkor för livsmedelssektorns aktörer. Framför allt har diskuterats om svenska fusioner bör förbjudas och om ett temporärt exportstöd kan motiveras.

Ett förbud att fusionera över en viss marknadsandel i Sverige synes mindre befogat. En stor marknadsandel kan vara ett tecken på hög effektivitet snarare än otillbörlig marknadsakt. Otillbörlig marknadsakt, som kan utnyttjas till att höja konsumentpriserna, bekämpas bäst med att underlätta nyetablering av företag och inte med förbud mot fusioner. I ett EG-perspektiv blir dessutom företag med stora svenska marknadsandelar ändå små. I den mån de höga svenska marknadsandelarna är en ren förlängning av jordbrukspolitiken genom att den givit möjlighet att skapa framför allt ett råvarumonopol med statens goda minne är medicinen avreglering. Problemet löses då på sikt med ökad konkurrens. Under vägen kan de hittills uppbyggda monopolvinsterna emellertid hanteras på olika sätt. Vi ser nu hur lantbrukskooperationen med stora kapitalinsatser köper upp förädlingsföretag inom EG. Man kan fråga sig på vilket sätt de nuvarande ägarna, dvs bönderna, kan tänkas få glädje av att t ex Arla satsar pengar i att förädla mjölk producerad i östra Tyskland. Tanken med kooperationen är ju att medlemmarna/ägarna/råvaruleverantörerna ges vinsterna/residualerna i form av högre priser på *sin* råvara. Substansvärdet i ett kooperativt företag kan emellertid svårigen realiseras annat än vid likvidation. Risken är med andra ord betydande att kooperationens ackumulerade substansvärde förbrukas i för bönderna i Sverige mindre intressanta utländska företagsförvärv, som mera tillgodoser företagsledningens intresse av att

överleva, än ägarnas intresse av att tjäna pengar på förädlingen av den egna råvaran. För bönderna skulle det mycket väl kunna vara bättre att sälja av sitt ägande.

Kan då inte ett temporärt exportstöd i avvaktan på en EG-an slutning motiveras? Argumentet är att EG kan exportera till oss med exportbidrag, vilket inte vi kan. Konkurrensvillkoren vid export skulle därför för oss vara orättvisa och ofördelaktiga.

Det är då viktigt att framhålla att själva poängen med den interna avregleringen var (och är) att inte subventionera export. Inom ett visst gränsskydd skall den inhemska svenska marknaden finna det jämviktspris som koordinerar svensk produktion med svensk konsumtion. Med exportbidrag sätts detta ur spel och priset kan överskrida jämviktpunkten. Visserligen torde variationerna mellan år och mellan säsonger då bli betydande, vilket årets torkdebatt visat att man har svårt att acceptera, men priset för ett avsteg från antidumpingpolitiken kan bli högt. Det finns vetenskapligt stöd för att ett befintligt regleringssystem i sig själv ändrar de ursprungliga förutsättningarna för dess existens, t ex genom en in-neboende tendens att svälla ut enligt teorin om en storleksmaximerande byråkrati.

Andra länders exportpriser, hur subventionerade och konstiga de än är, är lika fullt måttet på vår internationella konkurrensförmåga. Det är ändå till de priserna vi skall exportera och importera. De mäter kostnaden för vår jordbrukspolitik. Våra Volvo-bilar skulle t ex inte bli mer konkurrenskraftiga om vi mötte en eventuell japansk bildumping med att subventionera halva exportpriset, en politik som skulle leda till en gigantisk nationalekonomisk förlust. Det spelar ingen roll för vårt välstånd hur övriga länders exportpriser uppkommer, dvs om de är ett utslag av hög effektivitet eller utslag av (säkert inte välvillig) skattefinansierad dumping, även om det kan *kännas* orättvist i det ena fallet.

Vidare bidrar exportstöden till att hålla svensk livsmedelsindustri under armarna, vilket torde vara en dålig förberedelse för den ökade konkurrens vi under alla omständigheter har att möta. Vad som återstår är att försöka ge svensk livsmedelsindustri samma priser som dem som EG-företagen möter inom EG i syfte att förbereda dem för kommande konkurrens på lika villkor. Under sådana omständigheter skall emellertid de svenska *interna* priserna (inte exportpriserna) på förädlade livsmedel harmonise-

ras med, dvs *sänkas* till, EG:s *interna* nivå. Med andra ord, i det fall exportstöd rent tekniskt skulle kunna motiveras av dessa skäl skall de i så fall *åtföljas* av sänkningar av priserna på de i Sverige idag producerade och förädlade livsmedlen.

Att återinföra exportstöden är därmed i de flesta fall att beteckna som en uppbromsning av den avregleringsprocess som såväl i Sverige som i EG sedan ett antal år otvetydigt verkar vara den förhärskande utvecklingsriktningen, en uppbromsning som skulle sänka vår internationella konkurrenskraft och försvåra en framtida EG-anpassning.

Noter

¹ De "överskott" som presenteras i en välfärdskalkyl är mått på betalningsvilja. Om t ex producentöverskottet sjunker visar beloppet i tabellen det maximala belopp producenterna är villiga att betala för att slippa förändringen. Om överskottet stiger visar beloppet hur stort belopp den berörda gruppen kan avstå från utan att få det sämre än före förändringen.

² Omställningskommissionen har som uppdrag att ge förslag till hur vi på ett tidigt stadium skall fasa in oss i EG. Förslaget kommenteras senare i detta kapitel.

³ Vi utgår då från förändringen i PSE-talet exklusive de direkta bidragen, annars får de rejäla prisändringarna i bondeledet inte någon konsumentpriseffekt, eftersom de i det närmaste fullständigt kompenseras med direkta bidrag.

⁴ EG-systemet innebär paradoxalt nog att dess gränsskydd i vissa fall är högre än Sveriges, trots att de inhemska priserna är lägre, vilket innebär att man byggt in "luft", något som delvis är ett uttryck för den s k gemenskapspreferensen.

⁵ Observera att danska bönder vinner på att betala mera till svenska mjölkproducenter än till sig själva.

⁶ Tjurar, kor och andra nötdjur över två års ålder samt hästar över sex månader motsvarar 1,0 djurenhet. Nötdjur mellan sex månader och två år motsvarar 0,6 djurenhet. Får och getter motsvarar 0,15 djurenhet.

Referenser

- ALA, 1992, "Lönsamheten i sydsvenskt jordbruk i EG-perspektiv", Sveriges lantbruksuniversitet, stencil nr 29.
- Andersson, Y. och Bolin, O, 1990, "Myten om jordbrukets låga lönsamhet", *Ekonomisk Debatt*, 18, nr 5, 481-489.
- "EG-avin, Sweden's Application for Membership. Opinion of the Commission" (1992), Commission of the European Communities (utkast).
- LRF, 1991, "Näringspolitiska sektorn. Det framtida gränsskyddet på livsmedelsområdet", stencil.
- LRF, 1992, "Om Sverige hade varit med i EG 1990. Perspektiv Europa 3".
- LUI (Lantbrukets utredningsinstitut), 1992, "Livsmedelspriserna i Sverige och Danmark 1991. En jämförelse av priser, kostnader och effektivitet".
- SOU 1989:63, *En ny livsmedelspolitik. "LAG-utredningen"*.
- SOU 1992:87, *Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG*, Delbetänkande av omställningskommissionen.
- Swenning, M. och Swenning, R., 1992, "Sverige och de nationella jordbruksstöden i EG", Examensarbete i jordbrukssektorns ekonomi, Institutionen för ekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet.

7 . Sammanfattning och slutsatser

Matpriser, jordbrukspolitik och EG är tre problem som har diskuterats intensivt under senare tid. De har diskuterats vart och ett för sig och tillsammans: Vad förklarar de internationellt sett mycket höga matpriserna i Sverige? Vilket samband har de med den förda jordbrukspolitiken? Vilka blir konsekvenserna av ett eventuellt framtida EG-medlemskap på livsmedelssektorn? Vilken (jordbruks)politik skall Sverige föra inför en eventuell EG-anslutning? Den här studien tar ett samlat grepp om alla tre problemen. Syftet har varit, för det första, att finna orsakerna till de höga matpriserna i Sverige genom att belysa problemen i hela livsmedelskedjan; för det andra, att belysa effekterna av ett framtida EG-medlemskap på livsmedelsområdet; och, för det tredje, att klargöra vilken jordbrukspolitik som bör väljas i avvaktan på ett eventuellt medlemskap i EG.

Frågan om vilken jordbrukspolitik som bör väljas är akut. Svenskt jordbruk står idag mitt i en stor omställningsprocess men ingen vet vad det skall ställa om till. Oklarheten uppstod genom två riksdagsbeslut under 1990 som gav sinsemellan olika signaler om jordbrukets framtid. Det första innebar att det inhemska regelsystem som fjättrat näringen under ett 60-tal år skulle avvecklas och det andra att Sverige skulle ansöka om medlemskap i EG och därmed kanske bli en del av EG:s fjättrande regelsystem.

Frågan om orsakerna till den höga prisnivån i Sverige är av mer långsiktigt intresse, men den har betydelse för hur man skall se på jordbrukspolitiken. Det är sannolikt att jordbrukspolitiken är en viktig orsak till de höga matpriserna i Sverige, även om åsikterna går isär om *hur* viktig den är. Det finns nämligen anledning att

misstänka att det finns viktiga strukturproblem inte bara i jordbruket utan även i andra delar av livsmedelskedjan. I debatten om matpriserna har varje led i kedjan kunnat skylla de höga priserna på övriga led.

I det följande sammanfattas de viktigaste resultaten och slutsatserna i studien.

Vad förklarar de höga svenska matpriserna?

Den första frågan är *om* svenska priser verkligen är så höga. De prisjämförelser som förekommit i den svenska debatten om matpriser har alla baserats på stickprovsundersökningar av mer eller mindre subjektivt hopsatta matkorgar, vilket givit ganska olikartade resultat. Här konstateras dock på grundval av OECD:s omfattande och internationellt jämförbara prismaterial att svenska priser, i synnerhet matpriser, är mycket höga. Sverige ligger i topp i matprisligan tillsammans med de övriga nordiska länderna, Schweiz och Japan. EG-länderna ligger väsentligt lägre.

Den andra frågan är om man bör vänta sig att priser i olika länder är lika. Svaret är att det finns goda (teoretiska) skäl att vänta sig att priserna i likartade länder skulle vara relativt likartade. Om de skiljer sig (vid givna växelkurser och exklusive moms) borde nämligen skillnaderna utjämnas via ökad utrikeshandel. Det gäller för varor och tjänster som kan handlas internationellt. Det enda som kan förklara större systematiska prisavvikelser för sådana produkter är olika typer av handelshinder (inklusive transportkostnader). När det gäller varor och tjänster som inte kan handlas internationellt (t ex detaljhandelstjänster) kan prisskillnader förklaras av kostnadsskillnader. Den viktigaste orsaken kan då förväntas vara skillnader i lönekostnader beroende på olika inkomstnivåer i länderna. Men andra orsaker till kostnadsskillnader kan vara regleringar, bristande konkurrens och ineffektivitet.

Vilka av dessa faktorer som i praktiken förklarar de stora prisskillnaderna mellan länder är en empirisk fråga om vilken förvänsansvärt lite är känt från tidigare forskning. För att besvara frågan har därför inom ramen för denna studie gjorts en empirisk

(ekonometrisk) analys av prisskillnaderna mellan OECD-länderna, där inverkan av några potentiellt viktiga faktorer testats. Eftersom en liknande analys inte gjorts tidigare vare sig i Sverige eller utomlands bör analysen ses som en pilotstudie där många frågor återstår att besvara av fortsatt forskning. Resultaten hittills är emellertid mycket intressanta. De visar att tre faktorer tycks kunna förklara en förbluffande stor del av skillnaderna mellan länder, speciellt vad gäller matpriserna. Den första är landets inkomstnivå som är relaterad till lönekostnadsnivån i landet. Den andra är momssatsen på mat som slår in en kil mellan priserna i olika länder. Den tredje är graden av jordbruksstöd eller jordbruksprotektionism. Sverige skiljer ut sig mindre genom en hög inkomstnivå än genom matmomsens och jordbruksstödet höjd.

Jordbruksstödet spelar en viktig roll

Jordbruksstödet är naturligtvis det mest intressanta i det här sammanhanget. Skattningarna visar att en sänkning av det svenska jordbruksstödet skulle få ett kraftigt genomslag i form av lägre livsmedelspriser. Effekten på konsumentpriset är mycket större än vad som kan förklaras med sänkta priser i själva jordbruksproduktionen. Resultatet är i och för sig inte orimligt och innebär att regleringarna har lett till kostnadsökningar inte bara i jordbruket utan hela vägen från jordbrukets insatsmedel till livsmedelsbutiken. Resultatet tyder på att det finns betydande "smittoeffekter" av jordbrukspolitiken i hela livsmedelssektorn, dvs att jordbruksstödet i praktiken har skyddat alla producenter i livsmedelskedjan mer eller mindre.

Den slutsats man kan dra är att den förda jordbrukspolitiken sannolikt är en viktig orsak till högre livsmedelspriser i Sverige och att det är föga meningsfullt att försöka utpeka någon särskild "bov" i livsmedelskedjan. Konsumenterna är förlorarna och de som skulle gynnas av avreglering och friare handel på livsmedelsområdet. Producenterna skulle däremot drabbas genom lägre inkomster – åtminstone på kort sikt. Vinsten för konsumenterna av ett sänkt jordbruksstöd skulle dock bli så stor att den skulle mer än räcka till att rikligt kompensera producenternas förluster, om man så skulle vilja.

Varför jordbrukspolitik?

De flesta i-länder skyddar sitt jordbruk genom en mängd svår-genomskådliga och snedvridande regleringar, trots att politiken tycks samhällsekonomiskt irrationell. Varför? Politiken blir begriplig bara om man anlägger ett s k public choice-perspektiv och frågar sig vem som gynnas av den. Protektionism ökar inkomsterna hos ägarna till samhällets mest knappa och trögörliga resurser. Vad kan vara mer trögörligt än mark? Stödpolitiken kapitaliseras i markpriserna och inriktas främst mot markberoende produkter (mjölk och spannmål). Böndernas oproportionerliga politiska inflytande sammanhänger med att de kan uppnå fördelar som motiverar att de organiserar sig och investerar i påverkan. De förmåner som kan uppnås är koncentrerade medan kostnaderna sprids över ett större, oorganiserat väljarkollektiv. En sådan inkomstöverföring underlättas om – kanske till och med förutsätter att – man på olika sätt kan dölja vad som faktiskt sker. Det förklarar det komplicerade regelsystemet vars slutliga effekter är nästan omöjliga att förstå för andra än de särskilt invigda. Så småningom är inte heller bönderna egentliga vinnare, eftersom systemet skapat ökade kostnader i hela produktionssystemet.

Sverige har påbörjat reformer och EG kommer att tvingas till det

I mitten av 1980-talet kom den svenska jordbrukspolitikerna att ifrågasättas allt mer. Flera faktorer bidrog. Stigande matpriser, ett minskat antal bönder, en allmän politisk strävan mot avreglering och en jordbrukspolitisk debatt som delvis berövade jordbrukspolitikerna dess sociala legitimitet och dessutom gjorde politiken begriplig för gemene man. Det hela kulminerade i beslutet om total inhemsk avreglering 1990.

EG beslutade i maj 1992 att antaga den s k Mac Sharry-planen för en reformerad jordbrukspolitik. Avsikten är att ersätta en del av prisstödet med direkta inkomststöd, men det innebär inte någon institutionell förändring mot ökad marknadsorientering. Det befintliga regelsystemet byggs på med ett nytt för direkt in-

komststöd. Möjligen kan det skapa ett reformtryck genom att tydliggöra de stora inkomstöverföringarna (i miljonklassen) till de rikaste bönderna.

På längre sikt kan man vänta sig en "svensk" utveckling i EG:s jordbrukspolitik. Jordbrukets minskade betydelse, böndernas sjunkande antal, den minskade legitimiteten i politiken, de bevarade problemen och stora kostnaderna gör en framtida revision nödvändig. Även yttre faktorer skapar ett reformtryck: de pågående GATT-förhandlingarna, utvidgningen av EG med EFTA-länderna, relationen till Östeuropa samt de fortsatt låga världsmarknadspri-serna på jordbrukets produkter. Den *gemensamma* jordbrukspolitiken i EG befinner sig antagligen nära vägs ände. Frågan är om Sverige skall behöva anpassa sig till den innan den bryter samman.

Om Sverige går med i EG...

Förutsatt att Sverige inte ensidigt sänker sitt gränsskydd är det endast om Sverige går med i EG som livsmedelssektorn kommer att utsättas för internationell konkurrens, eftersom livsmedelsområdet i huvudsak är undantaget från såväl frihandelsavtalet med EG som EES-avtalet. En sådan konkurrens blir en ny erfarenhet för många svenska livsmedelsföretag som hittills existerat i en tämligen skyddad ekonomisk miljö. Inte bara gränsskyddet mot utländska konkurrenter utan även lagar och regler har möjliggjort konkurrensbegränsande överenskommelser.

Jordbruket och dess förädlingsindustri hänger ihop. En dålig struktur och hög kostnadsnivå i förädlingsindustrin återverkar på dess betalningsförmåga gentemot råvaruledet. Samtidigt inverkar höga råvarukostnader orsakade av höga kostnader och låg effektivitet i jordbruket menligt på industrins konkurrensförmåga. När livsmedelsområdet öppnas upp för internationell konkurrens kan den vertikala integration som finns mellan jordbruket och förädlingsindustrin i Sverige genom producentkooperativt ägda livsmedelsföretag utsättas för stora påfrestningar. Livsmedelsindustrins överlevnad blir beroende av att de kan köpa råvaror där de är billigast och det behöver inte vara i Sverige. De svenska bönderna kan då med rätta fråga sig vilken nytta de har av att äga industrin.

Effektivitetsproblem i svensk livsmedelsindustri

Empiriskt stöd för att det finns "smittoeffekter" av jordbruksstödet får man när man analyserar internationella prisskillnader i industriledet. Trots att avsikten med jordbrukspolitiken är att skydda en dyrbar svensk jordbruksproduktion är det inte enbart – eller ens främst – primärproduktionen som får problem i ett EG-perspektiv. En jämförelse av svensk livsmedelsindustri med livsmedelsindustrin i potentiella konkurrentländer inom EG avslöjar att kostnaderna såväl i slakteribranschen som i mejerierna i Sverige är dubbelt så höga. Sådana kostnadsskillnader vore inte möjliga utan gränsskydd och andra handelshinder. Eftersom handel med jordbruksprodukter sker först efter en viss förädling intar industrin en nyckelposition när det gäller om svenska jordbruksprodukter skall kunna klara sig i EG-konkurrens. Industrin måste antingen minska sina kostnader eller ta fram högkvalitativa produkter som motiverar de högre kostnaderna. Förädlingsindustrin blir en klar förlorare vid ett EG-medlemskap i den meningen att den kraftigt torde få höja sin effektivitet.

Effektivitetsproblem i jordbruket

För att bedöma hur framtida förändringar i jordbrukspolitiken kommer att påverka svenskt jordbruk används en programmeringsmodell med vars hjälp effekterna av en ny politik kan simuleras fram. Två förändringsalternativ jämförs: dels en fullbordad inhemsk avreglering, dels ett EG-medlemskap. Den beslutade inhemska avregleringen innebär, om den fullföljs, en helt oreglerad marknad för jordbruksprodukter inom landet men ett bibehållet gränsskydd mot omvärlden. Eftersom exportsubventionerna avvecklas förväntas den hittillsvarande exporten av t ex spannmål att upphöra. På jordbruksområdet blir Sverige en ganska sluten ekonomi.

Effekterna på jordbruket av en EG-anslutning är mindre om de jämförs med en genomförd intern avreglering än om de jämförs med läget före avregleringen. Det gäller produktionsvolym och priser i genomsnitt. EG-medlemskap innebär dock ett ännu kraftigare prisfall på jordbruksprodukter: med 25 procent ovanpå av-

regleringens 10 procent. Däremot har de två politikalternativen mycket olika effekter på produktionens sammansättning. Den interna avregleringen slår hårdast mot produktion där Sverige är relativt mer konkurrenskraftig – främst spannmål – och som har bättre överlevnadschans i ett EG-perspektiv. Vid EG-medlemskap ökar återigen spannmålsproduktionen medan animalieproduktionen minskar. Det är de motsägelsefulla effekterna av dessa två politikförändringar som har ställt frågan om ett fullföljande av den interna avregleringen på sin spets.

I EG styr byråkraterna jordbruksproduktionen

EG:s regelsystem kommer att få en avgörande effekt på det svenska jordbrukets framtid. Reglernas utformning är för Sveriges vidkommande än så länge delvis okänd, dels därför att reglerna avgörs i förhandlingar, dels därför att de kan komma att ändras under tiden fram till ett medlemskap. Klart står i alla fall att arealbidragen kommer att styra (och snedvrیدا) markanvändningen. Stora skillnader i värdet på olika sorts mark kommer att uppstå beroende på om marken är bidragsberättigad eller ej. När det gäller oljeväxter uppstår den pikanta situationen att det kommer att löna sig att ha areal klassad som oljeväxtproduktion men knappast att bedriva produktionen som sådan, eftersom intäkterna inte alltid skulle täcka de rörliga kostnaderna.

Kvotssystemet räddar mjölkproduktionen genom att EG:s kvoter hindrar EG-länderna att konkurrera ut delar av den svenska produktionen. Transportavståndet från EG:s stora produktionscentra utgör ytterligare ett skydd. Kött och fläsk skiljer sig från övrig produktion genom avsaknaden av fysiska produktionsregleringar. Men köttproduktionen påverkas indirekt. Utnyttjandet av mark för bete är t ex olönsamt jämfört med skogsplantering på grund av de stora planteringsbidragen.

Jordbrukets framtid i EG kommer således inte att styras av marknadens osynliga hand utan av regleringsbyråkraternas högst synliga händer. Resursanvändningen kommer att bli helt beroende av reglernas utformning och praktiska tillämpning.

Bristande konkurrens och effektivitet i handelsledet?

Frågan om det finns effektivitetsproblem också i handeln sammanhänger med om konkurrensen i handeln är tillräcklig. I handelsledet är butikerna i detaljhandeln naturligen skyddade från internationell konkurrens. Konsumenterna kan ju knappast åka till Danmark för att köpa sitt dagliga bröd... För en sektor som skyddas från internationell konkurrens är det desto viktigare att den inhemska konkurrensen är tillräcklig för att garantera effektivitet. När det gäller den svenska livsmedelshandeln har detta ifrågasatts främst beroende på den starka företagskoncentrationen.

Koncentrationen i handeln syns inte på butiksnivå. I detaljhandeln, som svarar för huvuddelen av produktionsvärdet i handelsledet, finns 7 700 livsmedelsbutiker i landet. Ändå kännetecknas marknaden av fåtalskonkurrens. Orsaken är att det bara finns tre fullsortimentsgrossister i Sverige och att det finns så starka bindningar mellan dem och detaljhandeln att man kan tala om tre block i svensk handel. De tre blocken, som definieras av banden till partihandelsföretagen ICA, KF och Dagab, svarar för drygt 70 procent av livsmedelshandeln. Koncentrationen beror på att det finns betydande stordriftsfördelar i grossistfunktionen (inköp, distribution, sortiment), vilket gör det fördelaktigt att samverka. Men samverkansformerna kan variera. ICA är en grupp av frivilligt samverkande detaljhandelsföretag som gemensamt äger sin grossist, dvs en producentkooperation. KF:s partihandel ägs av konsumentföreningar som också äger detaljhandelsföretagen, dvs en konsumentkooperation. Dagab är privatägt och den enda (riksäckande) fullsortimentsgrossisten som är öppen för varje handlare som så önskar. "Frifräsare", lågprisbutiker och andra som vill pröva nya koncept på egen hand i handeln har således bara en fullsortimentsgrossist i Sverige att tillgå.

Tecknen på att det finns effektivitetsproblem och "smittoeffekter" av regleringssystemet även i handelsledet är mestadels indirekta. Den mycket höga koncentrationen i partihandelsledet i Sverige jämfört med i andra länder är antagligen mycket ett resultat av regleringsekonomi, främst jordbruksregleringen, men också prisstoppspolitiken under 1970- och 1980-talen och det kom-

munala planmonopolet (PBL) som försvårat nyetablering av "fri-fräsare" i detaljhandeln. Partihandeln var en förhandlingspart med den likaledes mycket koncentrerade förädlingsindustrin om handelns inköpspriser i jordbrukspriserförhandlingarna. Den genomreglerade atmosfären och kostnadskompensationstänkandet i dessa förhandlingar hade en förödande effekt på handelns syn på kostnader och priskonkurrens. Det återverkade på handelns förmåga att priserförhandla med andra leverantörer. Utländska leverantörer av märkesvaror har t ex på grund av det låga konkurrenstrycket i Sverige kunnat ta ut ett högre pris på den svenska marknaden än i andra länder.

Det finns flera indikationer på oligopolistiskt beteende i handeln, bl a stelheden i prisstrukturen på partihandelnivå, den utbredda användningen av cirkaprislistor i stället för lokal kostnads- och marknadsanpassning av priserna samt att man avstått från prissänkande strategier därför att man förutsett de andras motdrag. Ett konkret exempel på det senare är att inget av blocken har valt att köpa bröd från danska leveransbagerier till halva priset jämfört med från svenska, därför att om en aktör gjort det skulle även de andra göra det och då skulle det inte längre löna sig för den första aktören. Oligopolisten förutser de andras motdrag och avstår.

Konkurrensen ökar

Flera faktorer har lett till förändringar inom handeln under den senaste tiden: avvecklingen av prisregleringarna, debatten om livsmedelspriserna och Sveriges EG-ansökan. Konkurrensen har ökat genom ett ökat antal lågprisbutiker. Lågprissatsningar har kommit sent i Sverige men växer nu snabbt. Idag har lågprisbutiker en marknadsandel på 4 procent jämfört med 20 procent i andra länder. Lågprisbutikerna konkurrerar med 10–20 procent lägre genomsnittspriser, vilket motsvarar mer än hälften av handelsledets genomsnittliga kostnadsandel (handelns andel av matkronan är ju knappt 25 procent)! De lyckas med detta genom att inte bara sänka sina kostnader (delvis genom minskad service och minskat sortiment) utan även pressa sina inköpspriser genom att gå förbi både svensk partihandel och svenska återförsäljare och köpa direkt från utlandet.

Lågprisbutikerna visar att det går att höja effektiviteten i svensk handel. De har infört ett nytt konkurrenstänkande och nya strategier. De har tvingat de etablerade blocken till omtänkande, ett ändrat beteende och organisatoriska förändringar. Allt detta kommer att bli än viktigare i ett framtida EG-perspektiv, då industri och partihandel i EG blir nya potentiella leverantörer till svensk detaljhandel.

Samlade effekter på livsmedelsområdet av EG-medlemskap

Vilka blir de samlade effekterna på livsmedelsområdet av ett framtida svenskt EG-medlemskap? För konsumenterna? För producenterna? För att besvara de frågorna görs en s k välfärdsekonomisk bedömning på grundval av vad som framkommit tidigare i studien. Beräkningen av de välfärdsekonomiska konsekvenserna skiljer sig från flertalet tidigare studier på flera sätt. Så t ex bygger kalkylen på en jämförelse av resultatet av ett EG-inträde med de (hypotetiska) konsekvenserna av en fullbordad intern avreglering. Det är ju det senare som kommer att gälla vid anslutningstillfället om den beslutade politiken ligger fast.

Välfärdskalkylen utmynnar i en samhällsvinst inom livsmedelssektorn på ca 12 miljarder kronor, varav 1 miljard hänför sig till ett ökat producentöverskott och resten till ett ökat konsumentöverskott. Konsumentöverskottet uppstår genom lägre priser på livsmedel, medan producentöverskottet främst uppstår som ett resultat av de direkta bidragen till jordbruket från EG. En förutsättning är att lösgjorda resurser lätt kan finna alternativ användning utan att drabbas av lönsamhetsförsämringar. Finansieringen av samhällsvinsten ligger på svenska skattebetalare som kommer att bidra med 15,7 miljarder kronor till EG:s kassa. Detta belopp är Sveriges "medlemsavgift" i EG och oberoende av jordbrukets storlek.

Vilken jordbrukspolitik bör Sverige välja inför EG?

Det finns, som nämnts ovan, en konflikt mellan den pågående avregleringen i Sverige och ett framtida EG-medlemskap med nya regleringar. I väntan på ett (osäkert) framtida medlemskap kan Sverige intaga ett antal olika positioner. Den slutsats som dras i studien är att en fullföljd intern avreglering kompletterad med ett pristak i nivå med EG:s interna marknadspriser är den politik som bäst förbereder Sverige för en framtid som också kan innebära att vi inte kommer med i EG. En sådan strategi avviker väsentligt från den sk omställningskommissionens förslag som bl a innebär ett prisgolv för spannmål. Huruvida Sverige under vänteperioden skall införa ett arealbidrag av EG-typ, som vi då själva tvingas finansiera, hänger intimt ihop med sannolikheten för ett framtida EG-medlemskap, vänteperiodens längd och räntenivån. Endast om ett EG-medlemskap är mycket sannolikt och nära förestående och räntan är låg skulle ett sådant bidrag vara motiverat.

Utrymmet för självständig politik inom EG

Efter det att Sverige blivit medlem i EG får vi i stort rätta oss efter EG:s gemensamma jordbrukspolitik. Men inte helt. På några områden uppkommer frågan om en lämplig långsiktig nationell strategi. Det gäller miljö- och djurskyddsföreskrifterna, regionalpolitiken och utformningen av kvotsystemet. När det gäller miljön förhåller det sig ingalunda så att den svenska miljölagstiftningen är allt igenom mera miljövänlig. Generellt gäller emellertid att vi där våra krav är strängare i största möjliga utsträckning bör harmonisera våra regler med EG:s, dels därför att många miljöproblem är övernationella och inte löses med nationell politik, dels för att det är önskvärt att skapa liknande konkurrensvillkor i EG:s alla delmarknader. På några få områden kan en specifik svensk politik vara meningsfull, t ex åtgärder som minskar miljöföroreningar eller bibehåller värdefull miljö just i Sverige.

När det gäller hur man hanterar EG:s nationella produktionskvoter bör man välja den metod som är minst effektivitetshämmande. Från effektivitetssynpunkt vore en fördelning på gårdsnivå kombinerad med säljbara kvoter det bästa, eftersom det sätter press på de mindre effektiva producenterna.

Beslutssystemet i EG där flera länder bidrar till en gemensam kassa ur vilken det sedermera, direkt eller indirekt, faller ut nationella förmåner, skapar lätt ett "gratispassagerarproblem". Varje förändring av EG:s regler och förordningar som ger en utbetalning till Sverige på 1 miljon, men inte ökar EG:s budgetbelastning med mer än 31 miljoner, ger fördelar för Sverige genom att övervältra kostnaderna på andra EG-medlemmar. Andra länder har emellertid liknande incitament, varför pressen på budgeten ständigt ökar. En växande budget drabbar nettobidragsgivare, vilket Sverige förväntas bli. Sveriges långsiktiga strategi bör därför vara att bevaka budgetdisciplinen och liberalisera den gemensamma jordbrukspolitiken som för närvarande tar bortåt 60 procent av EG-budgeten i anspråk.

"Mat till EG-pris"?

Jordbrukspolitiken har, som vi sett, ett stort inflytande på matpriserna. En sänkning av jordbruksstödet till motsvarande EG:s nivå 1990 skulle, enligt de beräkningar som redovisas i början av studien, ge en sänkning av matpriserna med 14 procent. En övergång till frihandel skulle ge ännu mycket större vinster för konsumenterna. "Mat till EG-pris" är dock något annat. När man beräknar effekterna på matpriserna av ett framtida medlemskap måste man – vilket görs i den fullständiga EG-kalkylen i slutet av studien – även ta hänsyn till de andra förändringar som EG-medlemskapet medför. Så t ex innebär EG:s regler för jordbruksbidrag att Sverige på grund av en annorlunda produktionsinriktning kommer att få en något högre stödnivå (mätt i PSE-tal) i jordbruket än EG i genomsnitt, om man medräknar direkta bidrag, men en något lägre stödnivå än EG om man exkluderar direkta bidrag. I vår kalkyl har vi utgått från stödnivån exklusive direkta bidrag. Vidare betalas "medlemsavgiften" i EG delvis via en höjd moms, vilken även

påverkar matprisnivån. Sammantaget betyder detta att EG-medlemskap "bara" kommer att leda till en minskning av svenska matpriser med 10 procent jämfört med 1990 års nivå och före den inhemska avregleringen. (Prisindex för Sverige relativt OECD i tabell 1.2 minskar från 158 till 142.) Jämfört med en fullbordad intern avreglering blir effekten av EG en prisminskning på knappt 8 procent.

• Svenska matpriser skulle därmed även vid ett framtida EG-medlemskap ligga något över matprisnivån i EG-grannlandet Danmark (6 procent högre) och en bra bit över den genomsnittliga prisnivån i EG (40 procent högre). Orsaken till detta är att det finns andra förklaringar till prisskillnader mellan länder än jordbrukspolitiken (bl a momsskillnader). Om vi skulle vilja komma ner till EG:s matprisnivå bara genom förändringar i jordbruksstödet, skulle vi behöva sänka det till en väsentligt lägre nivå än EG:s ganska höga nivå. Men det är inte förenligt med EG-medlemskap. Priset för EG är således – ironiskt nog – att vi i Sverige inte kommer att kunna få "mat till EG-pris".

Diskussion och slutsatser av studien

Svenskt jordbruk har varit mer eller mindre skyddat från internationell konkurrens och föremål för detaljregleringar åtminstone sedan 1930-talet. Denna egenskap delar det med jordbruket i de flesta länder i Europa. Ett viktigt motiv för jordbruksprotektionismen har varit att stärka böndernas inkomster, men politiken har gjort alla till förlorare. Konsumenterna har hela tiden varit de största förlorarna. De har under årtionden betalat alltför höga priser för sin mat. Detta har i stora stycken varit en för konsumenterna dold kostnad, eftersom det har varit svårt att genomskåda politikens effekter. Att det blivit så kan förklaras med det svaga inflytande som det breda konsumentintresset har i en representativ demokrati jämfört med mindre men mer koncentrerade producentintressen.

Men politiken har inte heller långsiktigt gynnat bönderna själva. Regleringspolitiken har förhindrat den omstrukturering av jordbruket och krympning av antalet bönder som är det enda

långsiktigt hållbara sättet på vilket jordbrukarnas inkomster kan höjas. Den har dessutom lett till höjda kostnader och ineffektivitet i hela livsmedelssektorn inklusive handelsledet. Den har höjt kostnaderna för jordbrukets insatsmedel, lett till inflaterade markvärden, skapat ineffektivitet i den förädlingsindustri bönderna själva äger till förfång för dem själva och den har gjort bönderna beroende av politikens nycker. I stället för den osäkerhet som marknadens skiftningar innebär för alla företag och anställda har de blivit offer för en politisk osäkerhet. Idag – med ett hägrande EG inom synhåll – är den osäkerheten närmast paralyserande, eftersom man inte vet vilka regler man har att planera efter.

Regleringssystemet har, som visats i denna studie, haft stora dolda kostnader genom "smittoeffekter" i livsmedelskedjans alla led. Inte bara jordbruket utan även livsmedelsindustrin har kunnat ta ut internationellt sett höga priser i Sverige på grund av gränsskydd och jordbruksstöd. Dessa prisskillnader skulle helt enkelt inte ha varit möjliga utan handelshinder. Även handelsledet tycks ha påverkats av den regleringsatmosfär som präglat livsmedelssektorn under årtionden av prisregleringar och prisförhandlingar. Kortsiktigt har politiken gynnat många olika producentintressen, men långsiktigt torde den ha missgynnat alla.

Avreglering och friare handel skulle ge stora vinster för konsumenterna i form av lägre matpriser. De empiriska skattningar som redovisas i början av studien tyder på att jordbruksstödet skulle ha ett kanske oväntat kraftigt genomslag på livsmedelspriserna. Effekterna ter sig emellertid mindre realistiska när man analyserat effekterna av bristande konkurrens i de olika leden i livsmedelskedjan. Handelsledet ger en bra illustration av hur stora effekterna av ökad konkurrens kan bli och hur svåra de är att förutse om man anlägger en statisk syn på ekonomin. Ingen hade kunnat föreställa sig att lågprisbutiker i detaljhandeln skulle kunna mer än halvera handelns bidrag till matkronan. Ändå har de gjort det genom ändrat beteende och nya idéer. De nya företagen har tjänat pengar och skapat arbetstillfällen. De gamla har tvingats till förändringar. De förändringar som skulle äga rum med ökad konkurrens i livsmedelskedjans tidigare led är lika svårförutsebara men antagligen lika betydande. Effekterna på matpriserna av avreglering och friare handel torde därför kunna bli avsevärda.

I det perspektivet är den avreglering som inletts på jordbruks-

området i Sverige riktig. Det är även Sveriges strävan till ökad integration med Europa genom EG och till handelsliberalisering inom GATT. Jämfört med ett hypotetiskt men fullt realistiskt frihandelsalternativ på jordbruksområdet är emellertid EG-medlemskap inte en särskilt lyckad lösning. Eftersom EG har ett något lägre jordbruksstöd än Sverige skulle matpriserna bli lägre vid ett EG-medlemskap men de skulle bli väsentligt mycket lägre om Sverige kunde avveckla jordbruksstödet helt och införa frihandel. Det är helt klart att Sveriges eventuella medlemskap i EG inte kan motiveras med hänvisning till effekterna på livsmedelsområdet.

Problemet är att EG ännu inte påbörjat någon egentlig avreglering av jordbruket, även om man snart kommer att tvingas till det. För Sveriges vidkommande betyder det att ett framtida medlemskap i EG kan tvinga in oss i ett nytt avancerat regleringssystem på jordbruksområdet – med alla de snedvridningar det innebär – samtidigt som EG-länderna kanske själva står inför en liberaliseringsprocess. Både osäkerheten om Sveriges framtida medlemskap och om EG:s framtida jordbrukspolitik gör det samhällsekonomiskt fördelaktigt för Sverige att fullfölja sin egen avreglering fram till dess att vi faktiskt blir medlemmar. Genom att samtidigt ensidigt sänka gränsskyddet till den nivå som ges av EG:s interna marknadspriser åstadkommer vi både en viss EG-anpassning och tar ett steg mot friare handel. Skulle Sveriges EG-inträde dra ut mycket på tiden eller inte bli av så borde Sverige fortsätta en nedtrappning av gränsskyddet med siktet inställt på framtida frihandel. Frihandel med jordbruksprodukter är fortfarande det mål som alla länder bör sträva mot och kanske kan Sverige genom att föregå med gott exempel bidra till liberaliseringsprocessen inom EG.

Svenska matpriser är bland de högsta i världen. Varför? Vilken roll spelar den förda jordbrukspolitiken? Det svaga konkurrenstrycket? Vilka blir effekterna på matpriser och livsmedelsproduktion av ett svenskt EG-medlemskap? Vilken politik bör Sverige föra fram till ett eventuellt framtida EG-inträde?

Mat till EG-pris? tar ett samlat grepp om problemområdet och analyserar hela livsmedelskedjan, från bonde till konsument. Boken vänder sig till en bred publik i syfte att bringa reda i matprisdebatten och fylla det vakuum som uppstått i debatten om jordbrukspolitiken efter Sveriges beslut att ansöka om EG-medlemskap.

Författare: Olof Bolin (red), Birgitta Swedenborg (red), Yngve Andersson, Claus-Hennig Hanf, Lars Jonasson, Rainer Kühl, Robert E Lipsey och Ewa Rabinowicz

SNS
FÖRLAG

ISBN 91-7150-457-5



9 789171 504579