

PER-MARTIN MEYERSON:

Livsmedelssektorns politiska ekonomi

Produktivitetsökningarna inom jordbruket i kombination med politiskt bestämda priser har skapat stora överskott. Om marknadsekonomi hade rått skulle priserna ha sjunkit och mindre lönsamma enheter fallit bort. Men nu tillämpar de flesta länder en livsmedelspolitik med regleringar, tullar, subventioner och olika specialskatter.

Behöver vi verkligen en särskild livsmedelspolitik?

Det långsiktiga målet måste vara total avreglering, anser författaren. Ett steg på vägen är ett upphävande av leveranstvånget till mejerier och slakterier och ett borttagande av prisregleringen från förädlingsleden.

Fil dr Per-Martin Meyerson är direktör i Sveriges Industriförbund.

Jordbruket har åter blivit en viktig politisk fråga. Produktivitetsökningar i kombination med politiskt bestämda priser skapar allt större utbudsöverskott. Länder som tidigare normalt inte exporterat jordbruksprodukter ser sig nu tvingade att till kraftigt reducerade priser söka bli av med överskotten på världsmarknaden. Detta har lett till berättigade protester från traditionella storexportörer. Härtill kommer att ökad protektionism i olika former, dumping och bilateral handel samt regelrätta handelskrig nu hotar att väsentligt försämra den globala resursfördelningen inom livsmedelsproduktionen.

Stigande produktivitet i kombination med låg inkomstelasticitet leder förr eller senare till utbudsöverskott. I en marknadsekonomi regleras detta av sig självt genom sjunkande priser och därmed successivt bortfall av mindre lönsam produktion. En sådan ordning har i livsmedelssektorn i de flesta länder ersatts av administrativa priser upprätthållna genom en "livsmedelspolitik" innehållande en lång rad regleringar, tullar, subventioner och olika specialskatter. Man kan fråga sig hur vi hamnat i denna situation, vad konsekvenserna blivit och om vi verkligen behöver en särskild livsmedelspolitik. I en nyligen publicerad bok har vi sökt svara på dessa frågor. (Bolin, O, Meyerson, P-M och Ståhl, I, "Makten över Maten". SNS, 1984.) Här nedan skall jag summera några viktiga slutsatser.

Hur hamnade vi där?

En omfattande nyodling i USA, Kanada och Ryssland, tillsammans med den nya tekniken på bla transportområdet, med-

förde i slutet av 1800-talet kraftigt sjunkande spannmålspriser i Europa. Några länder, tex Danmark och Nederländerna, valde att låta de nya priserna slå igenom inom landet – vilket haft avgörande positiva konsekvenser för dessa länders livsmedelsindustrier – medan Sverige avskärmade sig från världsmarknaden genom att införa tullar.

Med införande av spannmålstullar 1888 inleddes i Sverige en politik som syftade till att förhindra att förändringar i prisrelationerna på världsmarknaden för primärvaror från jordbruket omedelbart fick genomslag på den svenska prisnivån. Därigenom hoppades man bättre kunna kontrollera strukturomvandlingen inom "modernäringen", från vilken större delen av befolkningen hade sin utkomst.

Under de krisartade förhållandena efter första världskriget växte kraven på att avskärma den svenska livsmedelsmarknaden från världsmarknaden på ett effektivare sätt än genom det tidigare tillämpade tullskyddet. Motiven till de nya stödåtgärderna, som kom till stånd i Sverige i början av 30-talet, kan sökas i akuta krissituationer som uppstod genom 20- och 30-talens depressioner. Direkta marknadsregleringar och stöd till lantbrukskooperationen blev viktiga medel att styra livsmedelsproduktionen.

Den relativa fattigdomen hos stora delar av lantbruksbefolkningen och sysselsättningsproblemen inom industrin under denna tid utgjorde grunden för en för lantbruks- och arbetarrörelsen gemensam syn på jordbruks- och arbetslöshetsfrågorna vars politiska resultat blev den sk kohandeln 1933. Dess huvudinslag var ett subventionerat och reglerat jord-

bruk och en sysselsättningspolitik grundad på ofinansierade, höjda statsutgifter. I denna politik fanns föga utrymme för konsumentens perspektiv.

Jordbruksregleringen tillkom alltså som ett medel att rädda jordbruksbefolkningen undan konsekvenserna av kriser i världsekonomin och under en period då lantbrukarna utgjorde en stor del av befolkningen. Erfarenheterna från första världskrigets bristsituation på viktiga livsmedel gav beredskapsmotivet en tyngd som skickligt utnyttjades av jordbrukets politiska och fackliga organisationer för att bibehålla regleringssystemet. Detta ter sig så mycket mer anmärkningsvärt eftersom bristsituationen till stor del kan förklaras med att den under kriget införda prisregleringen kom att minska utbudet av viktiga livsmedel. Med en starkt krympande andel av befolkningen i jordbruket, utan nya akuta kriser och med växande utbudsöverskott på viktiga marknader, kan man fråga sig varför regleringarna inte avvecklades utan i stället tilläts växa ut till ett allt komplexare system. Med byråkratiseringen av jordbruksregleringen har vi fått ett närmast ogenomträngligt system med allt fler fasta grupper, delegationer, nämnder och andra organ, ett "jordbruksindustriellt komplex" i vilket rader av "järntrianglar" och mer eller mindre oheliga allianser kunnat utvecklas.

Jordbrukspolitikens konsekvenser – målen

Vilka har konsekvenserna av jordbrukspolitikens blivit? Har de officiellt angivna målen uppnåtts och vilka bieffekter har regleringarna medfört?

Till en början kan vi konstatera att målen med eller utan avsikt formulerats så att måluppfyllelsen med svårighet eller inte alls kan mätas. Vidare är målen delvis oförenliga, vilket naturligtvis försvårar måluppfyllelsen men ger byråkratin på området växande arbetsuppgifter. Men vår kanske väsentligaste slutsats är att målen antingen inte är relevanta eller bättre skulle kunna nås med andra medel än gränsskydd och direkta marknadsregleringar. Inte minst gäller detta de i debatten så viktiga målen om försörjningsberedskap och inkomstlikställighet för jordbrukare.

Beredskapsmålet

I allt väsentligt har beredskapsmålet baserats på ett scenario där Sverige skulle vara isolerat och avspärrat under förhållandevis lång tid. Endast en mycket begränsad import skulle vara möjlig och en omställning av det svenska folkets livsmedelskonsumtion i riktning mot en skriskost med bröd och mjölk i stora kvantiteter blir aktuell.

Realismen i detta scenario kan starkt ifrågasättas och man kan också konstatera att valet av scenario inte är konsistent med planeringen i andra delar av totalförsvaret. Det är svårt att undgå misstanken att självförsörjningsmålet först formulerats och att planerande myndigheter i efterhand konstruerat ett scenario som passat in på detta.

Det tycks i den svenska ekonomiska försvarsberedskapen vara en allmänt accepterad princip att någon form av offentlig ekonomisk beredskapspolitik är nödvändig – antingen så att man har större lager än vad som motiveras i en

normal fredssituation eller att produktionsvolymen är större än vad som är kortsiktigt företagsekonomiskt motiverat. Denna förutsättning är emellertid inte helt självklar. Antag att landet löper risk att bli avspärrat från omvärlden och hänvisat till en hög grad av självushållning. Vid fungerande marknader och flexibel prisbildning skulle en avspärringssituation karaktäriseras av en helt annan prisstruktur än under normal fredstid. Priset på våra exportprodukter skulle kraftigt sjunka – hela verkstadsindustrin, massaindustrin och pappersindustrin skulle få en våldsam överkapacitet. Vid en fullständig avspärrning skulle importvarornas pris gå mot oändligheten – i den mån det ej fanns importsubstituerande produktion.

Utan ransonering och prisreglering skulle vi alltså arbeta med en helt annan prisstruktur. Om vi kan göra korrekta prognoser på denna prisstruktur behövs egentligen inte någon speciell beredskapspolitik. En skicklig företagare spekulerar i att en del av vinsten av produktion eller lagring uppstår under en försörjningskris. "Perfekta" marknader löser således automatiskt beredskapsproblemet. Beredskapsproblematiken reduceras då till ett problem om försörjning av riskkapital och fungerande kapitalmarknader.

Huvudpoängen i vår syn är alltså att en avspärrning ställer landet inför så drastiska förändringar av ekonomin att det blir ganska meningslöst att ta dagens produktion som utgångspunkt. Det är också troligt att vi underskattar ekonomins flexibilitet. Stigande livsmedelspriser, arbetslöshet och sjunkande löner i export- och investeringsorienterade

industrier kan utlösa en kraftig omfördelning av arbetskraften. Arbetsintensiv trädgårdsproduktion nära städerna – ett slags förstörade kolonilotter – kan vara effektiva alternativ vid de nya löne- och prisrelationer som uppstår i en avspärrad ekonomi. Extremt dyra drivmedel och billig arbetskraft måste komma att få verkningar på produktmixen.

U-landsargumentet

Effekten av en övergång till de lägre världsmarknadspriserna blir inte särskilt stor för det svenska jordbrukets samlade produktionsvolym. U-landsargumentet är därför i bästa fall irrelevant. Men argumentet kan också innehålla en del felaktiga konklusioner.

U-ländernas jordbruksproblem är oftast en kombination av låg köpkraft och en låg inhemsk prisnivå – ofta medvetet reglerad under världsmarknadspriserna för att kunna ge en växande och politiskt inflytelserik stadsbefolkning billiga livsmedel. Hjälpsändningar – möjligen med undantag av ren katastrofhjälp – får närmast en negativ effekt för u-landsjordbruket genom att konkurrensen ökar, priserna sänks och efterfrågan riktad mot det egna jordbruket minskar. Att som u-hjälp tillhandahålla svensk överskottsproduktion till låga priser snarare stjälper än hjälper. (Se tex Lewis, A, "Världens ekonomi. Utvecklingen av den ekonomiska världsordningen", Stockholm, 1983.)

Världssvälten förklaras inte av för litet jordbruksmark och för få bönder utan av låg produktivitet, bristande fördelningsmekanismer och dålig organisation i många av u-ländernas jordbruk. Om

Sverige skall hjälpa u-länderna bör detta ske genom att vi producerar ett överskott av varor och tjänster som är konkurrenskraftiga på världsmarknaden. Detta överskott kan sedan i finansiell form överföras till u-länderna som då kan köpa de varor som bäst passar dem och till världsmarknadspriser.

Dumpingpriser

Om andra länder med skattemedel eller höga inhemska konsumentpriser skulle vara villiga att subventionera vår livsmedelskonsumtion kan vi bara ta emot och kanske dessutom tacka. Stora överskott till följd av en högprislinje inom jordbruket har länge varit ett problem för den gemensamma marknaden, EG, – liksom delvis för oss.

Ett problem skulle möjligen kunna uppstå om världsmarknadspriserna sjönk så lågt att svenskt jordbruk knappt fick täckning för sina rörliga kostnader. Ett sådant kraftigt prisfall förefaller inte sannolikt genom att det skulle göra huvuddelarna av även de nordamerikanska, kanadensiska och australiensiska jordbruken olönsamma.

Det finns dessutom en stor potentiell efterfrågan på livsmedel till låga priser, speciellt i u-länder och i öststaterna, vilket motverkar möjligheterna till långvarig dumping till extremt låga priser. Sådana priser ger på sikt också ändrade produktionsstrukturer, vilket då i sig motverkar och korrigerar prisbildningen.

De historiska världsmarknadspriserna, som periodvis fluktuerat kraftigt, har även under extrema lågpristider, t ex under mellankrigstiden, räckt för att täcka de rörliga kostnaderna och därutöver ge

ett positivt markpris, to m för att i sådana perioder ge exempel på jordbrukets "omvända utbudsbeteende" nämligen ökad produktion, främst av animalier.

Slutligen kan vi peka på att de politiska möjligheterna att stödja jordbruket på längre sikt kan komma att sjunka. I tider med svag ekonomisk tillväxt och med växande offentliga budgetproblem blir det svårare, inte minst för en sektor med sjunkande politisk betydelse att tillskansa sig inkomstfördelar gentemot andra samhällsgrupper. Den förändrade inriktningen i EGs gemensamma jordbrukspolitik (CAP) med gradvis sänkta priser och kvoterad mjölkproduktion är kanske ett symptom på detta. Ett sådant beteende minskar på litet sikt dumpningstrycket och risken för långvarigt låga världsmarknadspriser.

Inkomstfördelning

Inkomstpolitik med hjälp av gränsskyddade priser blir i det närmaste verkningslös. Ett ökat gränsskydd är ju en engångsöverföring till redan etablerade brukare och ger inte någon varaktig inkomstförstärkning. Den kan i stället motverka sitt syfte genom en uppbromsad strukturomvandling och därigenom leda till sänkt produktivitetsutveckling. Dessutom tillfaller huvuddelen av stödet idag dem som producerar mest, de stora företagen, och är då ett ineffektivt medel för att åstadkomma en intern inkomstomfördelning till fördel för de mindre enheterna.

Den samhällsekonomiska vinsten vid frihandel består därför av en effektivare resursanvändning i jordbruksproduktionen och en effektivare fördelning av

konsumtionen, som dessutom blir större. "Förlusterna" är snarast att betrakta som förmögenhetsomfördelningar mellan olika samhällsgrupper.

Miljöeffekter

Det hävdas ofta att en sänkning av producentpriserna skulle leda till en sådan nedläggning av åker att det öppna landskapet delvis skulle försvinna. Motargumentet blir att några drastiska skillnader i produktionsvolym och åkerareal inte skulle uppstå mellan en oförändrad jordbrukspolitik som innebär en mellanprislinje och en politik baserad på lågprislinje eller världsmarknadspriser. Jordbruk med låg lönsamhet och av marginell karaktär försvinner på lite sikt i bägge fallen. Det är fullständigt orealistiskt att tänka sig en i framtiden oförändrad struktur hos jordbruket. Redan fram till sekelskiftet beräknas cirka 25 procent av dagens brukare försvinna vid bibehållen politik.

Om jordbruket emellertid vid sidan av jordbruksprodukter också producerar "öppna landskap" – något som närmast har karaktär av en kollektiv nytthet som inte kan säljas direkt över marknader – och utvecklingen trots allt skulle gå mot en sådan nedläggning att landskapsbilden väsentligt förändrades, är detta likväl inte ett argument för högre jordbrukspriser. Den ekonomiskt korrekta metoden vore i stället att tex naturvårdsverket subventionerade sådan produktion som vid marknadspriser var olönsam men som med begränsade insatser skulle hålla landskapet öppet. Extensiv köttproduktion, såsom fårskötsel, är då antagligen ett av de billigaste alterna-

tiven. Med en sådan politik kan önskade miljöeffekter nås med lägsta uppoffring eller kostnad.

Bieffekter – förädlingsleden

Inom den del av livsmedelskedjan som bygger på jordbrukets primärvaror karakteriseras de olika förädlingsleden av monopol- och kartellbildningar av växlande styrka. Till stor del kan dessa förklaras med den under åren utbyggda jordbruksregleringen. Regleringarnas utformning har kommit att gynna framväxten av stora lantbrukskooperativa företag. Denna utveckling har i mycket styrts av den solidaritet och preferens för kollektiva lösningar som är viktiga hörnstenar i den politiskt dominerande arbetarrörelsens ideologi.

Bönder och arbetare har här färdats hand i hand kan det tyckas. Med all sannolikhet bygger dock denna koalition mindre på gemensam ideologi och mer på praktisk politik. Mot betalning i form av fördelaktiga jordbruksavtal har arbetarrörelsen kunnat räkna med visst stöd från bonderörelsen i besvärliga situationer.

Men jordbruksregleringen har inte endast inneburit bestämda priser och säkra avsättningsförhållanden. Den har också utformats så att den kommit att stödja föreningsrörelsens utveckling inom främst de tidigare förädlingsleden. En växande förenings- och regleringsbyråkrati med "informationsmonopol" och sannolikt med egna ambitioner och mål har varit instrument att på föreningsrörelsen överföra stora delar av livsmedelskedjan.

Utvecklingen har understötts genom

att man i solidaritetens, för att inte säga idealismens, namn för denna verksamhet fått disponera medel som annars skulle tillförts bönderna genom högre avräkningspriser.

Inom denna del av livsmedelskedjan kan man tala om en producentdominerad marknad, upprätthållen genom leveranstvång för primärråvaran och genom ett detaljerat och komplicerat regelsystem för prissättningen ända ut i grossist- och detaljistleden. Genom regelsystemet har också importkonkurrensen eliminerats. Verkliga eller potentiella hot mot lantbrukskooperationens ställning utlöser aktiviteter inom "segmentet" (regleringsbyråkratin) och leder till att detta hot avlägsnas.

Förhållandena karakteriseras vidare av starka ekonomiska och psykologiska hinder för den enskilda medlemmen att gå ur föreningen och använda sig av någon annan avnämare, vilket i sin tur effektivt försvårar eller förhindrar konkurrerande nyetablering.

Livsmedelssektorns förädlingsled ger en bild av marknader där konkurrensen som styrmedel successivt ersatts med politiska och administrativa regleringar.

Vidare sker en fortsatt koncentration av livsmedelskedjans olika led till lantbrukskooperationen. Det finns med en sådan utveckling stora risker att den dynamiska allokerings effektiviteten försämras. Mer resurser blir kvar i livsmedelssektorn än som är samhällsekonomiskt motiverat. Förutsättningarna för metod- och produktinnovationer försämras. Att utvecklingen hittills inte haft mer ogynnsamma effekter kan enligt vår mening till stor del tillskrivas koncentrationen och den hårda konkurrensen i de

taljhandelsleden. De stora detaljhandelsföretagens inköpscentraler fungerar som mer betydelsefulla "konsumentombuds- män" än konsumenternas representanter i regleringsbyråkratin. Med lantbrukskooperationens ökade makt minskar betydelsen av detta korrektiv.

Avreglering enda möjligheten

Enligt vår mening går det inte att hindra, möjligen fördröja, fullföljandet av det ovan beskrivna scenariot med förändringar i regelsystemet. (Den slutsatsen stöds av en SPK-rapport publicerad våren 1984 "Livsmedelsindustrins produktions- och ägarförhållanden", SPK 1984.) Vill vi återgå till förutsättningarna för dynamisk allokeringseffektivitet måste den långsiktiga strategin vara inställd på total avreglering. Det hindrar emellertid inte att det i det mer kortsiktiga perspektivet är möjligt att peka på vissa särskilt viktiga etappmål.

Ett sådant är att upphäva leverans- tvånget. Mejerier och slakterier måste, oavsett ägarsituationen, få konkurrera om leverantörerna. Bonden skall kunna sälja till det mejeri eller slakteri som erbjuder honom de bästa villkoren. (Se af Ugglas, C, "Ett konsumtionsvänligt jordbruk", Falköping, 1963, för en närmare diskussion av denna fråga.) Vidare måste prisregleringen avlyftas från förädlingsleden och, så länge den behålls, endast gälla primärledets produkter. På detta sätt förhindras konkurrensfördelar genom övervältring av kostnader. I integrerade företag som inom köttbranschen ger externa kontroller av kostnadsfördelningen alltför godtyckliga resultat och är därför ett dåligt instrument för att upp-

rätthålla konkurrensneutraliteten. Också när det gäller branscher där skalfördelar lett till stark koncentration, tex inom kvarn- och margarinindustrin, bör man lita till importkonkurrens i stället för externa kontroller.

En avreglering och övergång till frihandel inom livsmedelssektorn försätter naturligtvis föreningsrörelsens industrier i en ny situation; de får arbeta under ett helt annat konkurrensklimat. De får pröva om de är konkurrenskraftiga under mer neutrala konkurrensförhållanden. Föreningarna får mäta sig med andra företagsformer. Såväl teorin som erfarenheten visar på vissa nackdelar med företagsformer där målet är att optimera ersättningen till en produktionsfaktor i stället för vinsten. (Se Vanek, J, "The General Theory of the Labor Managed Market Economy", Ithaca 1970.)

Inte minst de lantbrukskooperativa skogsföretagens övergång till aktiebolag visar på problemen med kapitaltillförseln i producentkooperativa företag. Aktiebolagsformen ger också möjlighet till handel med andelar, något som skulle stärka den enskilde medlemmens likviditet och kanske också intresse för förädlingsindustrin.

Men också den privata livsmedelsindustrin måste vid en avreglering räkna med omställningsproblem. Den har under åren levt under skyddet av en starkt protektionistisk politik och med föreningsrörelsens effektivitetskriterier som riktmärken. Lyfts detta paraply bort tvingas även den privata industrin lära sig leva i ett kärvare klimat.

Jordprisregleringen har i Sverige lett till ett "livsmedelsindustriellt komplex". Det är nödvändigt att bryta upp detta

komplex och återställa den dynamik som karakteriserar marknader med konkurrens. Historien känner många exempel på privilegier och maktkomplex som raserats genom etablerandet av fri handel.

Däremot saknas exempel på komplexa maktstrukturer som avvecklat sig själva. (Se t ex Olson, M, "The Logic of Collective Action", Harward University Press, 1965.)

Ge Svensk Tidskrift som julklapp!

Presentkort rekvireras genom att

prenumerationsavgiften, kr 150:—, insättes på

Svensk Tidskrifts postgirokonto nummer 7 27 44-6

**Ange på girokupongen namn och adress både på er själv
och mottagaren**