

Olof Bolin, Per-Martin Meyerson och Ingemar Ståhl:

Makten över maten

På få områden står politiker, journalister och allmänhet inför större problem att ta självständig ställning än inför vår komplicerat utformade livsmedels- och jordbrukspolitik. Det är följaktligen mycket glädjande att SNS tagit sig för att genomföra en studie av *Makten över maten. Jordbrukssektorns politiska ekonomi* (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm 1984, 91 kr). Detta initiativ bör kunna gör det möjligt även för andra än de intresseanknutna experterna att ta ställning till livsmedels- och jordbrukspolitiken, t ex Livsmedelskommitténs betänkande.

"Public Choice"

Boken inleds med en genomgång av livsmedelssektorns uppbyggnad med föreningsrörelsen dominerande såväl på producentsidan som i insats- och förädlingsledet. Författarna ger också en kort beskrivning av hur den närmast planeekonomiskt organiserade sektorn i princip tänks vara styrd genom reglerade priser, reglerad handel med fastigheter, speciell skattepolitik, "rationaliseringspolitik" etc.

En viktig nyhet i denna bok jämfört med tidigare litteratur är avsnitten om förädlingsledet. Författarna klarlägger på ett utmärkt sätt ägandeförhållandena och den successiva koncentrationen av ägande, produktion och försäljning. Man går igenom de olika sektorerna (slakt-chark, mejeri, kvarn-bröd, oljafett och socker) och konstaterar att en allt större del av produktionen koncentrerats till en dominerande typ av ägare: lantbrukskooperationen. I ett senare kapitel går man vidare och diskuterar hur regleringsekonomin skapat och förvärrat en ineffektiv livsmedelsindustri.

En annan nyhet är strävan att analy-

sera den roll som olika intressegrupper spelat för jordbrukspolitiken utformning. "Är [utvecklingen] mot ökad reglering och politisk styrning [av jordbruket och förädlingsindustrin] resultat av folkets genom det demokratiska systemet manifesterade önskan eller finns det ett komplex med intresseorganisationer, byråkratier och politiska organ vilka mer eller mindre lever ett eget liv och själva producerar det växande regleringssystemet?" (s 65). För att besvara frågan tar författarna hjälp av en modern samhällsteoretisk teoriansats ("public choice"). De anlägger en illusionsfri syn på politiker, byråkrater och företrädare för intresseorganisationer som varande människor med högst egna intressen och aspirationer, vilka alla arbetar för att främja sina egenintressen snarare än "samhällsnyttan". Varför är dessa grupper så eniga i sin misstro mot alla marknadsinslag i livsmedels- och jordbrukspolitiken? Varför hade de en sådan enig tilltro till, och förkärlek för, nya regleringar (investeringsförbud, mjölklicenser, tvåprissystem osv) och varför är de så livrädda för friare handel t ex med fastigheter? Det kortfattade svaret är att mer av marknadslösningar berövar byråkrater, intresseorganisationer och politiker MAK, något som de helst av allt vill ha så mycket som möjligt av (på bekostnad av konsumenter, skattebetalare osv). Mekanismerna för maktintegrering i syfte att skydda och expandera egenintressena är väl och livfullt analyserade. För att kunna betecknas som en riktigt bra tillämpning av "public choice"-teorin är dock analysen ofta allför ytlig och impressionistisk till sin karaktär. Mer arbete med försök till stringenta hypotesprövningar etc väntar på att genomföras.

Min allvarligare kritik av *Makten*

över maten gäller den beräkningsbara allmänna jämviktsmodell som används. "Modellen startar 1970 och är avstämd mot den faktiska utvecklingen för perioden 1970—82. Avstämningen är dock inte exakt för varje variabel varje år. Modellen betonar snarare centrala utvecklingstendenser än kortsiktiga variationer, exempelvis på grund av vädret. Gränsskyddet förutsätts bli avvecklat under perioden 1983—86 och subventionerna i ett steg under 1983. Resultaten avläses huvudsakligen år 2001. Som jämförelsenorm används en bassimulering, som utgör en möjlig utveckling för perioden 1983—2001 under förutsättning att dagens jordbrukspolitik inte förändras" (s 90).

Modellen som guru

Den modell som används tillhör ett slags modeller som ofta lider av att vara svår genomträngliga och det är omöjligt för utomstående (och ibland även modellbyggarna själva) att riktigt begripa varför resultaten blir som de blir. Som läsare känner man sig inför beräkningsresultaten tubbad att mer eller mindre blint tro på modellen som om den vore en guru. Som utanförstående är man hänvisad till påstådd rimlighet i kanske hundratals olika antaganden och koefficienter som stoppats in i modellens ekvationssystem. Enligt min mening är det långt viktigare att vinna en god förståelse för, och inblick i, samband och mekanismer som finns, snarare än att få fram siffror ur modellsimuleringarna. Mekanismen och drivkrafterna består medan siffrorna förgår när modellantaganden eller koefficientvärden i verkligheten blir andra än de som modellen ursprungligen programmerats med. Tyvärr blir i allmänhet betoningen med denna klass av modeller den motsatta: samband och mekanismer samlas i en "black box" och simuleringens resultat kommer i focus för intresset. (Jag har tidigare i *Ekonomisk Debatt* kritiserat Industriens Utredningsinstituts MOSES-modell på ungefär samma grunder).

Vid en jämförelse av modellens simu-

leringar fram till år 2001 av alternativen oförändrad prispolitik (bassimuleringen) och fullständig frihandel erhålls att

1. Den totala åkerarealen blir ungefär densamma i båda alternativen.
2. Produktionsvolymerna av olika produkter blir ungefär desamma år 2001 i båda alternativen.

När priset för böndernas varor sänks ökar i modellen deras produktion. Hur kan detta "perversa" utbudsbeteende förklaras? På denna punkt har författarna lagt ned mycket arbete för att förklara för läsaren hur modellens resultat framkommit: Jordbrukets fasta kostnader är jämförelsevis höga. När priset på output sjunker reagerar producenten genom att arbeta hårdare, sätta in fler kor i ladugården, svin i stionerna etc för att fortfarande kunna täcka sina höga fasta kostnader.

Jag tror säkert att detta är en rimlig och riktig beskrivning av utbudet på kort och medellång sikt (upp till kanske max fem år beroende på de långsiktiga förväntningarna) men att hävda att utbudet skulle reagera på detta sätt även på lång sikt, 5—20 år, förefaller mig väl magstarkt, särskilt som böndernas förväntningar, efter den typ av övergång till frihandel som simuleras i modellen, måste vara inställda på att det inom landet kommer att råda en långsiktigt lägre världsmarknadsprisnivå. De exempel som författarna anför som stöd för ett långsiktigt "perverst" utbudsbeteende förefaller inte heller övertygande. Krisen i danskt lantbruk under 1970-talet hade sin grund i en överskattning av fördelarna för bönderna av EG-medlemskapet och en felbedömning av framtida (höga) räntor. Att dessa intäkter blir lägre och kostnaderna högre än väntat bör på längre sikt — såg under slutet av 1980-talet och 1990-talet — rimligen komma att medföra en lägre dansk jordbruksproduktion än om EG-medlemskapet varit förmånligare och räntorna lägre. Att Danmark och Nederländerna 1880—1900 ökade sin produktion när priserna föll och blev exportörer kan ha berott på att de — i

motsats till Sverige — har komparativa fördelar i jordbruksproduktionen och befinner sig nära stora marknader. Att produktionen under mellankrigstidens krislägen ökade inom svenskt jordbruk kan mycket väl förklaras av att böndernas alternativ många gånger var att bli utblottade och arbetslösa i städerna. Idag finns på längre sikt alternativa försörjningsmöjligheter till att slita hårdare i jordbruk till lägre priser. De övriga argumenten förefaller också osannolika annat än på kort och medellång sikt (<5 år). Bolin har utvecklat argumentationen ytterligare i *Svenska Dagbladet* 3.8.84 men inte heller där tycker jag han kommer till rätta med distinktionen mellan utbudsbeteendet på kortare och längre sikt inklusive inverkan på producenternas beteende av långsiktiga förväntningar om lägre priser.

Att köra en modellsimulering 15—20 år framåt i tiden är onekligen djärvt och kräver för att inte bli dumdrigt ett flertal *känslighetsanalyser* för att utröna hur beroende uppnådda resultat är av olika antaganden och koefficientvärden. I boken presenteras känslighetsanalyserna ytterst knapphändigt. Text får vi veta att avkastningen i svenskt jordbruk blir närmast noll om världsmarknadspriserna halveras. (Men fortsätter bönderna att producera *mera* ändå ned till den avkastningsnivån?) Någon känslighetsanalys för produktivitetens utvecklingen har jag inte kunnat hitta. Innebär detta att texten om produktivitetens genombrott med den nya bioteknologin skulle ha ett försumbart inflytan-

de på de två alternativen?

Avslutningsvis går författarna igenom jordbruksetablissemangets alla standardargument mot förändringar och för en konserverad livsmedelskedja: beredskapen, u-landssvälten, världsmarknadsprisernas mystik och fluktuation, inkomstfördelningen bland brukarna, miljöeffekterna, näringsfysiologin, den regionala obalansen, arbetslösheten för landsbygdens folk osv. Det är olyckligt att detta avsnitt blivit väl kort. Tyvärr kan man inte heller tro att den sittande Livsmedelskommittén har något djupare intresse av att kritiskt granska ledamöternas sedan decennier väl inridna käpphästar.

Ur politisk synvinkel är framtidens Norrlandsjordbruk viktigt, men i boken saknas helt en diskussion om detta. I såväl frihandelsalternativet som vid oförändrad politik kommer minst 25 000 av dagens 110 000 brukningsenheter att läggas ned före år 2001. Att hindra detta "torde i praktiken vara ogörligt" (s 96). Innebär detta att jordbruket i Norrland helt skulle försvinna?

Sammanfattningsvis: *Makten över maten* brister framför allt i att viktiga avsnitt är väl kortfattade och att modellens värde är så svårbedömbart, men förtjänsterna uppväger mer än väl bristerna. Boken är ett måste för dem som vill bilda sig en egen uppfattning (eller skriver remisser) om jordbruks- och livsmedelssektorns nuvarande kris.

Docent Carl Hamilton
Institutet för internationell ekonomi