

Olof Bolin & Birgitta Swedenborg (red):

Mat till EG-pris? Den svenska livsmedelskedjan i ett EG-perspektiv

Jordbrukspolitiken är en het potatis icke endast bland fackekonomen och bönder. Dess konsekvenser för allt från matpriser till landsbygdens långsiktiga utveckling, samt de starka känslor som är förknippade med jordbruket, medför att de flesta kan mobilisera någon form av åsikt om den. Ämnet är vidare högaktuellt. Efter nästan 60 års *status quo* har det på kort tid skett förändringar som var för sig kan betraktas som omvälvande; en intern avreglering har satts i sjön, Sverige har ansökt om medlemskap i EG och en GATT-uppgörelse har tyckts nära. Den nyligen ukomna skriften *Mat till EG-pris? Den svenska livsmedelskedjan i ett EG-perspektiv* (SNS Förlag, 1992) behandlar jordbrukspolitiken i ett EG-sammanhang och kan förhoppningsvis bidra till en högre grad av reda i debatten.

Boken har karaktären av en antologi med bidrag från åtta författare och löper längs två huvudlinjer. Först försöker man besvara frågan varför svenska matpriser är högre än andra industriländers. Sedan följer en analys av konsekvenserna för svenska matpriser av såväl ett svenskt medlemskap i EG som av en situation där Sverige står utanför EG. Kapitel 1 ägnas åt den första huvudfrågan. Där söker man med hjälp av statistisk analys kvantifiera några viktiga faktorer effekt på matpriserna. Resten av boken är huvudsakligen inriktad på den andra huvudfrågeställningen. Kapitel 2 ger en översikt över jordbrukspolitiken i Sverige, EG och i nå-

gon mån resten av världen. I kapitel 3 och 5 går författarna igenom de allmänna förutsättningar som kommer att gälla för leden efter primärproduktionen – förädlingsindustrin och handeln. Primärproduktionen behandlas i kapitel 4 medan kapitel 6 innehåller slutsatser grundade på de tidigare analyserna.

Varför är de svenska matpriserna så höga?

Analysen i kapitel 1 av den svenska matprisnivån inleds med en mycket grundläggande diskussion av prisbildning på internationellt handlade varor. Utifrån ett köpkraftsparitetsresonemang visas att orsakerna till de stora prisskillnaderna gentemot andra västländer finns i ingrepp i den fria internationella handeln. I frånvaro av handelshinder bör prisskillnaderna vara små och kunna hänföras till moms och "kostnader" i de naturligen skyddade delarna av livsmedelskedjan, som t ex skillnader i effektivitet och konkurrens i distributions- och handelsleden.

Vidare görs ett försök att med hjälp av tvärsnittsanalys kvantifiera betydelsen av tre viktiga förklaringsvariabler för prisskillnader mellan OECD-länder. Den första variabeln är moms-nivån. Nästa variabel är realinkomst per capita, vilken torde fånga upp t ex skillnader i kostnadsnivåer i handels- och distributionsled. Sist men inte minst använder författarna det sk PSE-talet, vilket är ett grovt index för subventionsgraden inom jordbruksproduktionen. Författarna anser sig finna stöd för att samtliga förklarande variabler har signifikanta effekter på både den allmänna prisnivån och på livsmedelspriserna. Inkomstnivån påverkar matpriserna genom den generellt höga lönenivån, vilket accentueras av att låglönesektorer som handeln har högre kostnader i Sverige än i omvärlden på grund av den sammanpressade lönestrukturen. Subventionsgraden påverkar också prisnivån, dels direkt genom att höja producentpri-

serna, dels indirekt genom ineffektivitet i livsmedelsindustrin och i någon mån handeln.

Vi finner emellertid tolkningarna av den empiriska analysen något lättvindiga. Man kan t ex störas av den något okritiska tolkningen av det faktum att PSE-talet har en signifikant och relativt stor effekt på den allmänna prisnivån. Enligt vår mening pekar detta resultat på att PSE-talet fångar upp andra effekter, t ex institutionella faktorer. En informell och mycket grov jämförelse av koefficienterna för PSE-talet antyder att minst halva effekten beror på jordbrukssubventionerna, i motsats till faktorer som samvarierar med PSE-talet. Eftersom EG är integrerat såväl politiskt som ekonomiskt torde det vidare kunna betvivlas att EG-länderna utgör tolv oberoende observationsenheter för den statistiska analysen. I så fall bör resultaten tolkas med viss försiktighet. Icke desto mindre torde de tre variablerna vara viktiga för livsmedelspriserna, då anpassningen är klart bättre för livsmedelspriserna än för den allmänna prisnivån.

Kapitlen 3 och 5 analyserar leden efter primärproduktionen ur ett mer institutionellt perspektiv. I kapitel 3 behandlas förädlingsindustrin. Framställningen är helt koncentrerad på det fall då Sverige går med i EG eftersom detta är en förutsättning för att förädlingsindustrin ska komma att möta större internationell konkurrens än idag (om vi bortser från en ensidig liberalisering av handeln med omvärlden). Slutsatsen är ganska entydigt att förädlingsindustrin bidrar till de höga priserna och således att dess konkurrenskraft blir dålig i EG, utom möjligen för utpräglat nisch-betonade produkter i ett "högkvalitets-segment". I kapitel 5 diskuteras handeln mer ingående och med konkreta jämförelser visas att den svenska handelns marginaler faktiskt är större än handelns i EG. Konsekvenserna för handeln av en internationalisering av hela sektorn bedöms som betydande, framför

allt på grund av att möjligheten för utländska handelsföretag och "frifräsare" att genom import bryta tendenser till oligopolistiskt beteende hos de tre stora kedjorna Ica, Konsum och Dagab. Vidare förs i kapitlet ett ganska detaljerat resonemang om lämpliga och mindre lämpliga komponenter i konkurrenslagstiftningen på området.

Den interna avregleringen

Författarna väljer det långsiktigt stabila tillstånd som förväntas bli konsekvensen av den nyss sjösetta interna svenska avregleringen som referenspunkt för den fortsatta analysen. Detta är förmodligen klokt. Hur detta tillstånd ser ut är emellertid genuint svårt att veta – källorna till osäkerhet är många och aktuella exempel på vår förmåga att korrekt förutsäga även till synes greppbara fenomen kan väl anses närmast avskräckande. Detta bör man enligt vår mening ha i tankarna när man läser kapitel 4, där en matematisk programmeringsmodell används för att bl a dra ut konsekvenserna av den nuvarande jordbrukspolitik. Scenariot är att gränsskyddet reallt bevaras på dagens nivå, i vilket fall Sverige enligt författarna i allt väsentligt blir självförsörjande på livsmedel. Konsekvensen av detta är att de produktionsgrenar som idag producerar för export måste krympas i motsvarande grad. Då detta gäller främst spannmålsproduktionen, som dessutom drabbas av indirekta effekter av något minskad animalieproduktion, kommer stora förändringar att synas på marknaden för åkermark. Storleksordningen av dessa förändringar indikeras av att 800 000 hektar, en fjärdedel av åkerarealen, förutspås försvinna ur jordbruksproduktionen samtidigt som det samlade markvärdet förutspås sjunka från 53 till 6 miljarder kronor! Konsekvenserna för animalieproduktionen förutspås bli måttliga produktionsminskningar. Den interna avregleringen väntas, på grundval av den empiriska mo-

dellen i kapitel 1, leda till prissänkningar i storleksordningen 2,5 procent för konsumenterna.

Den ovan beskrivna utvecklingen betraktas av författarna allmänt som föga önskvärd då den leder till neddragningar främst på de områden där Sverige har komparativa fördelar. Eftersom stora brukade arealer före medlemskapet troligen medför en större andel av EGs subventioner är den vidare inte strategiskt väl genomtänkt med tanke på ett EG-medlemskap. Ett annat problem med den interna avregleringen är att den inte leder till nämnvärda prissänkningar för konsumenterna. Vidare antyds att man förutser att den inhemska marknaden kommer att fungera dåligt med bl.a. kraftigt fluktuerande priser. Av dessa och andra skäl förespråkar författarna en fullständig, ensidig avreglering i det fall Sverige inte går med i EG.

Vi delar i allt väsentligt författarnas uppfattning att den interna avregleringen med bibehållet gränsskydd är en onaturlig lösning på sikt. Vi anser dock att man starkare borde markera osäkerheten i resultatet – inte minst borde man uppmärksamma den politiska osäkerheten om gränsskyddet, vilken illustreras väl av det faktum att gränsskyddet sedan avregleringen flera gånger figurerat som potentiellt bytesmedel på den politiska marknaden. Vidare torde några av modellens prognoser knappast vara trovärdiga; t.ex. har vi svårt att tro på ett så stort prisfall på mark som modellen förutsäger – nästan 90 procent. Man kan även ifrågasätta den *de facto* substitution av åkermark med arbetskraft som modellen förutspår i ljuset av de kraftiga relativprisförändringarna som beskrivits ovan. Möjligen kan resultaten förklaras med att den överväldigande andelen mark som tas ur produktion finns i gränsbygder där möjligheter till storskaligt jordbruk är begränsat.

EG och svenska matpriser

Analysen av det fall då Sverige går med i EG är på många sätt enklare. En stabil prisnivå en bra bit under dagens kommer att etableras samtidigt som en del nya regleringar införs. De viktigaste regleringarna i sammanhanget är kvoter för mjölkproduktionen och arealbidrag. I början på kapitel 4 definieras ett konkurrenskraftsindex som en sammanvägning av stödnivå och självförsörjningsgrad. Med stöd av detta grova index dras slutsatsen att Sverige, jämfört med övriga Europa har komparativa fördelar för arealkrävande produktionsgrenar, främst spannmålsodling och extensiv köttproduktion. Den ovan nämnda programmeringsmodellen används även här för att mer detaljerat analysera konsekvenserna jämfört med referensfallet. Den allmänna slutsatsen är att Sverige kommer att utnyttja sina komparativa fördelar i den meningen att spannmålsproduktionen hamnar nära dagens nivå medan animalieproduktionen blir mindre.

I fallet då Sverige går med i EG tillkommer en rad komplikationer vad gäller frågan om vad som är klok politik på kort sikt eftersom både mjölkkvoter och stödberättigade arealer är en förhandlingsfråga vid inträdet i EG och radikala ingrepp nu kan göra den svenska positionen sämre i detta avseende. Även här är det således lätt att peka på betydande politisk osäkerhet.

Vilka blir då välfärdseffekterna av ett svenskt medlemskap i EG? I kapitel 6 genomför författarna en samhällsekonomisk analys av ett svenskt medlemskap i EG. Liksom tidigare är referenspunkten den internt avreglerade marknaden. Effekterna av ett medlemskap blir i vissa fall stora, där t.ex. de svenska matpriserna förväntas sjunka med mer än 9 procent om momssatsen hålls oförändrad. De sjunkande konsumentpriserna är framför allt ett resultat av att producentprisnivån förväntas sjunka med ca 25 procent, men

också av att handelns marginaler minskar. Trots kraftigt sänkta producentpriser förväntas bönderna som grupp tjäna på ett medlemskap på grund av de direkta bidrag, t ex arealbidrag, som fördelas under EGs jordbrukspolitik. I termer av brukade arealer och totala inkomster kommer således en anslutning att medföra ett närmande mot situationen innan den interna avregleringen. Baksidan på EG-medaljen är att Sverige måste bidra med ca 16 miljarder om året till EGs budget som till två tredjedelar åtgår till EGs gemensamma jordbrukspolitik (CAP). Utifrån denna samhällsekonomiska analys fastslår författarna att välfärdseffekterna av ett medlemskap är negativa om endast jordbrukssektorn betraktas, även jämfört med den samhällsekonomiskt sett otillfredställande interna avregleringen. Givet att en anslutning ger tillräckligt stora positiva välfärdseffekter på andra områden blir ett medlemskap emellertid eftersträvansvärt. Den svenska avgiften finansieras med en generell momshöjning på 1,4 procent, vilket medför att nettopriset på livsmedel förväntas sjunka med 7,7 procent som nettoresultat av ett EG-medlemskap.

Överbrygningspolitik?

Kapitel 6 behandlar även problemet hur den svenska jordbrukspolitiken skall föras fram till ett eventuellt medlemskap i EG. Här diskuteras ett flertal olika alternativ, där alltifrån frihandelspolitik till en återgång till den gamla svenska politiken utreds. En självklar slutledning är att frihandelsalternativet blir alltmer attraktivt ju längre tid Sverige står utanför EG. Författarnas åsikt att en återgång till den tidigare förda politiken eller ett ensidigt införande av en inhemsk kopia av CAP är omöjligt eller alltför kostsamt delas av recensenterna. Samtidigt menar författarna att den sk omställningskommissionens förslag till anpassningspolitik, som bl a omfattar återställningsmöjligheter, pris-

golv på spannmål, förändrat arealbidrag och vissa exportsubventioner, är dyrt och ineffektivt. Dessutom anses kommissionens förslag bryta mot det "samhällskontrakt" som slöts mellan bönder och skattebetalare i och med den interna avregleringen 1990, då ytterligare stöd kommer att behöva utgå. Författarna argumenterar emellertid för en annan förändring av 1990 års beslut, där den interna avregleringen kompletteras med en sänkning av gränsskyddet till EGs prisnivå. Resultatet skulle således bli en prisnivå jämförbar med EGs – under förutsättning att goda skördar inte underminerar marknaden – men utan gemenskapens produktionssubventioner och byråkratiska interventioner. Detta förslag synes författarna mest attraktivt om en svensk EG-anslutning kan ske snabbt, dvs om den kanske något optimistiska tidsplanen om medlemskap fr om 1 januari 1995 håller. Ju längre tiden går desto mindre bra tycks dock denna lösning, dels för att frihandelsalternativet blir mer attraktivt och dels för att producenternas villighet att upprätthålla en alltför stor produktionskapacitet som ej är lönsam utanför EG minskar snabbt när överbrygningsperioden blir längre. Slutligen anser författarna också att det är troligt att CAP så småningom kommer att förändras i en liberalare riktning, vilket minskar behovet av en överbrygning.

Avslutning

Författarna har tagit på sig en stor uppgift – att analysera hela livsmedelskedjan under ett antal olika scenarion – och har enligt vår mening i det stora hela lyckats väl. Boken ges en betydande spännvidd av författarnas delvis olika bakgrund, vilket borgar för att även ganska mörka skrymslen i den jordbrukspolitiska labyrinten belyses. Vidare är boken, så långt vi känner till, det första inlägg i den allmänna debatten om livsmedel och jordbruk som på allvar söker granska hela livsmedelskedjan. Detta gör den till ett

värdefullt tillskott i den seriösa delen av jordbruksdebatten.

Spännvidden beledsagas dock, tycker vi, ibland av ett övermått av detaljer, vilket gör analysen något splittrad. Text blir kapitel 3 och – det bitvis mycket intressanta – kapitel 5, som ganska detaljerat går igenom leden efter jordbruket, lite mer ingående än nödvändigt för att analysera huvudfrågorna. Några frågeställningar har vidare enligt vårt förmenande behandlats styvmoderligt. I kapitel 2 behandlas kort motiven för reglering av jordbrukssektorn och ett par traditionella – och politiskt viktiga – argument diskuteras och förkastas. Emellertid undviker man att närmare diskutera andra – enligt vår mening minst lika intressanta – argument. Text berörs inte landsbygdens utveckling trots att en hel del forskning om både betalningsviljan för en levande landsbygd och kostnaderna för att upprätthålla en sådan med mer specifika insatser finns tillgänglig. En annan frågeställning som vi gärna sett noggrannare studerad är viss institutionalia om EGs regelverk och dess konkreta implikationer för den svenska livsmedelssektorn.

Till sist kan vi bara rekommendera läsaren av denna recension att läsa boken. Till dess förtjänster hör vidare att även den icke alltför invigde utan svårighet kan tillgodogöra sig huvuddelen av innehållet. Boken kan således karakteriseras som en matnyttig munsbit som vi tror kan reta apptiten på mer kunskap inom området.

*Fil kand FREDRIK ANDERSSON
Fil kand HENRIK BRACONIER
Nationalekonomiska institutionen
Ekonomihögskolan
vid Lunds universitet*