

# Förhandlingar

Nationalekonomiska Föreningen  
1984-11-29

Redigerat av ekon stud Mats Gustavsson  
och ekon dr Anders Björklund

## Jordbrukspolitiken

**Ordförande:** Professor Bengt-Christer  
Ysander

**Inledare:** Generaldirektör Ingvar Lind-  
ström

**Debattdeltagare:** Professor Olof Bolin, fil  
dr Per-Martin Meyerson, utredningschef  
Clas-Erik Odhner, civiljägmästare Clas af  
Ugglas, forskn ass Lars Drake, byråchef Ar-  
ne Kristensson

### Bengt-Christer Ysander:

Kvällens möte skall ägnas en diskussion av livsmedelskommitténs förslag. Frågan om livsmedelspriserna och om jordbruksregleringens omfattning, utformning och fördelningskonsekvenser har utgjort ett periodiskt återkommande tema i svensk politik i åtminstone ett halvsekel. Diskussionen har blossat upp igen under detta år. Först kom boken "Makten över maten", författad av professorerna Bolin och Ståhl och av direktör Per-Martin Meyerson från Industriförbundet, och tillförde nytt bränsle till debatten genom sina kalkyler över långsiktseffekten av en avreglering och sina analyser av kartelliseringen i förädlingsledet. För några veckor sedan flammade debatten upp på allvar i anslutning till livsmedelskommitténs förslag om bl a nya regler för finansiering av jordbrukets överskottskostnader.

Vi har ikväll förmånen att hälsa välkommen kommittéordföranden, generaldirektör Ingvar Lindström från Statens Jordbruksnämnd, som lovat ge en inledande presentation av kommitténs förslag. Dessutom har vi som diskussionsinledare två av författarna till "Makten över maten" — professor Olof Bolin från Ultuna och direktör

Per-Martin Meyerson. Dessutom Clas-Erik Odhner från LÖ, skolad jordbruksekonom och garvad debattör av dessa frågor sedan många tidigare debattomgångar.

Vi är tacksamma att generaldirektör Lindström velat komma hit och klargöra kommittéförslagets innebörd, som för många tidningsläsare säkert förblivit oklar, trots eller tack vare, den hetsiga debatten. Jag hälsar Dig hjärtligt välkommen och ber att få överlämna ordet till Dig.

### Ingvar Lindström:

Jordbruksdebatten har sedan 1930-talets jordbrukskris i grunden handlat om näringsanspassning och roll i en modern industristat, där allt mindre resurser behövs för produktionen av jordbruksprodukter. Överföring av resurser från jordbrukssektorn, främst arbetskraft, har också skett i stor omfattning, vilket lett till betydande produktivitetsvinster både i själva livsmedelsframställningen och för samhället i stort. Staten har spelat en central roll i denna anpassningsprocess och har verkat för att göra övergången så smidig som möjligt. Det stora suget efter arbetskraft från andra näringar

under 1950- och 1960-talen var avgörande för att anpassningen gick så smidigt i vårt land.

Grunden för den nuvarande svenska jordbrukspolitiken lades i och med *1947 års jordbrukspolitiska beslut*. Man menade då att eftersom Sverige har sina komparativa fördelar inom andra områden än livsmedelsproduktion, så borde detta återspeglas i att jordbruket begränsades. Erfarenheterna från de båda världskrigen reflekterades i den valda beredskapspolitiken, vilken satte restriktioner på hur långt strukturomvandlingen av jordbruket kunde drivas. Staten skulle underlätta omställningen av jordbruket genom bl. a. prisstöd och effektivitetsbefrämjande åtgärder. Jordlagstiftningen som i äldre tider syftade till att ge kronan intäkter har under 1900-talet övergått till att bli åtgärder för att bevara marken åt jordbrukarna. De huvudmål som fastslogs 1947 är fortfarande i princip grundläggande för jordbrukspolitiken, dvs. *inkomst- effektivitets- och volymmålen*. Det första har gällt jordbrukarnas inkomster och levnadsstandard, det andra resursallokeringen och det tredje produktionens storlek. Att man för volymmålet valt en undre gräns beror på beredskapspolitiken. En övre gräns för produktionens storlek har mer haft karaktär av riktmärke, då jordbrukssektorn ej borde få växa utöver vad som är rimligt från samhällsekonomisk synpunkt. För att nå dessa mål har staten använt sig av prisreglering och jordlagstiftning och aktivt understött rationaliserings- och effektiviseringsverksamheten. Vidare har stora resurser satsats på forskning och utbildning inom jordbruksnäringen. Framför allt har lantbruksuniversitetet fått en väldig utbyggnad och knappast någon sektor i samhället har ett så omfattande forskningsstöd av staten. Någon motsvarande satsning på forskning inom livsmedelskedjans senare led har ej kommit till stånd. Forskningen ligger här vid andra institutioner än lantbruksuniversitetet. Jordbrukssektorn i Sverige har framst under efterkrigsåren blivit en mycket reglerad näring. Samma förhållanden gäller i stort sett för EG-länderna. Även USA har gjort mycket stora jordbrukspolitiska ingrepp. Att det då uppstått målkonflikter är knappast förvånande. Framförallt har det visat sig svårt att uppnå det fördelningspolitiska målet utan att detta får återverkningar på resursallokeringen. Förutom de tidigare nämnda ingripandena har en rad nya och ofta samsmellan inkonsistenta regleringar införts. Som exempel kan nämnas livsmedels-, skogs-, skatte- och miljölagstiftningen, vilka

alla fått effekter på livsmedelsproduktionen.

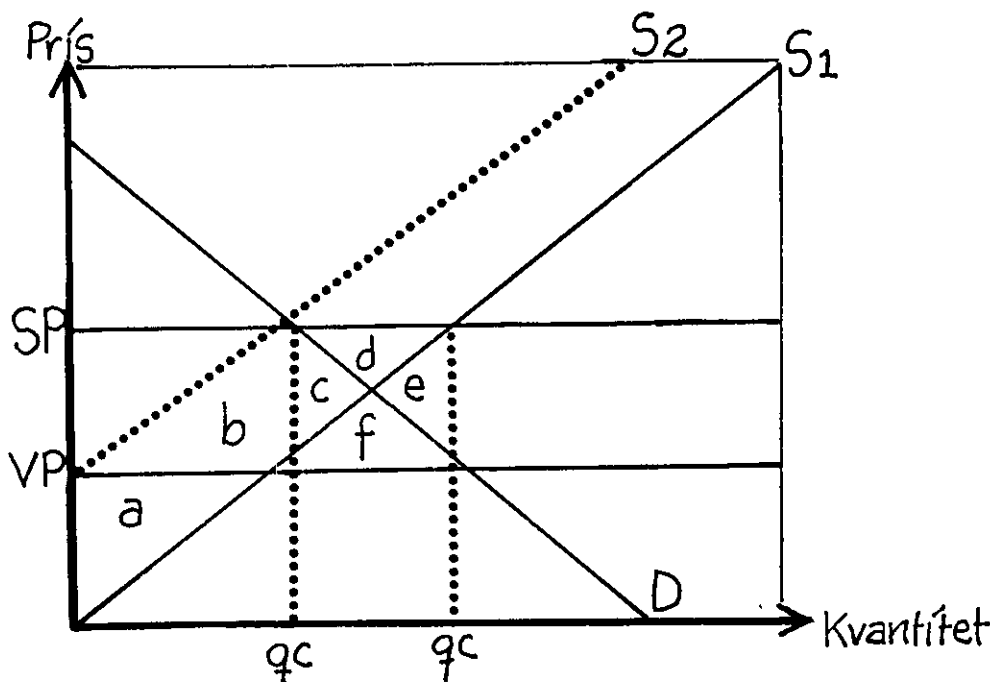
1983 års livsmedelskommitté (LMK) har från början utsatts för kritik. Det har bl. a. från jordbrukarhåll ansetts att utredningen "ägnar sig åt att jaga bönder och jordbrukskooperationer". I den politiska debatten har kommittén också kommit att användas som slagträ med höga tonlägen. Utredningen har i och för sig haft ett marknadsorienterat synsätt, men har varit medveten om att ekonomiska och politiska restriktioner omöjliggör större omvälvningar inom denna sektor. I utredningens direktiv angavs att jordbruks- och livsmedelspolitikens huvudmål är att trygga livsmedelsförsörjningen i fred och kris. Fastställda delmål är att ge konsumenterna mat av god kvalitet och rimliga priser samt att ge jordbrukarna en med andra grupper likvärdig standard.

Sedan början av 50-talet har matens andel av hushållsutgifterna sjunkit kraftigt från ca 30 till ca 20 procent, vilket delvis kan tillskrivas ett bättre utnyttjande av stordriftsfördelar. Samtidigt har resursanvändningen inom sektorn minskat. I dag är knappt en halv miljon sysselsatta i hela livsmedelskedjan, varav endast 130 tusen i själva primärproduktionen.

*Den internationella bakgrunden* — världens livsmedelsförsörjning samt handel och handelspolitiken har med livsmedel — är viktiga utgångspunkter för svensk jordbruks- och livsmedelspolitik. Många hävdar att det är moraliskt oförsvarbart att sänka produktionen, då en stor del av världen svälter. Mot detta kan å andra sidan hävdas att problemet inte är för liten totalproduktion utan snarare än fördelningsfråga mellan rika och fattiga länder. Självfallet måste vi vara beredda att ge katastrofhjälp, men det är inom u-länderna själva, som huvuddelen av den framtida produktionsökningen bör ske. Det svenska överskottet består av både spannmål och animalier. Kött och fläsk torde knappast vara de livsmedel som u-länderna efterfrågar.

*Överskottskrisen* för det svenska jordbruket liksom för EG:s jordbruk i första hand gäller animalier. Överskotten beror både på fallande efterfrågan och ökande produktion. Genom stora livsmedelssubventioner under 1970-talet ökade konsumtionen av kött, fläsk och ost med 30—50 %. Sverige var i mitten av 1970-talet stor importör av bl. a. kött och ost. Jordbruket och livsmedelsindustrin ökade därför sin produktion kraftigt — delvis uppmuntrade av statliga stöd. Från början av 1980-talet har subventionerna skurits ned kraftigt vilket i fören-

Fig 1. Välfärdsteoretisk principfigur



ing med prisstegringar och fallande köpkraft kraftigt minskat konsumtionen. Utvecklingen i Sverige liknar i stora drag läget inom EG och i USA. Den tillfälliga världslivsmedelskrisen 1973/74 har övergått till en industriländernas överskottskris. Den framtida prisutvecklingen på världsmarknaden ser knappast ut att bli gynnsam. Vad beträffar spannmålspriserna ser dock framtiden ljusare ut än för animalier.

IMK anser att anpassningen av den svenska animalieproduktionen till en lägre nivå främst bör ske genom marknadskrafterna och genom att minska regleringarna. Jordbrukets företrädare vänder sig mot detta synsätt och vill göra anpassningen främst genom ökade regleringar och större livsmedelssubventioner.

*Beredskapsfrågan* som sammanhänger med *produktionsmålet* har som vanligt varit starkt kontroversiell. I första hand är frågan nära knuten till vår försvars- och säkerhetspolitik och till vilka risker vi vill ta. Utredningen menar att vår nuvarande produktion kan minskas och ändå bli tillräcklig för livsmedelsförsörjningen såväl i fred som i ett beredskapsläge. Jordbrukets företrädare anser att LMK tagit för stora risker, medan konsumentföreträdarna närmast anser det motsatta. Vi är alla eniga om att livsmedels-

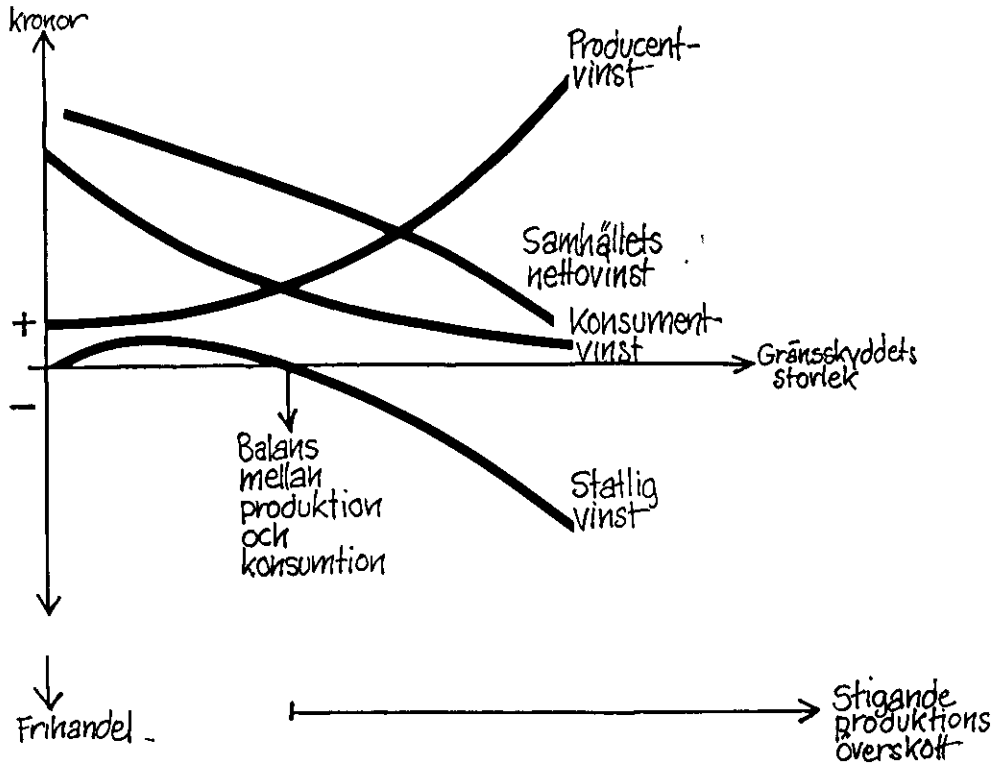
försörjningen är mycket mera sårbar i dag än under andra världskriget.

De mest känslomässiga diskussionerna berör frågan om *åkerarealen*. Någon aktiv minskning av åkerarealen förordar inte LMK. Visserligen har vi i dag en betydande överskottsareal, men den samhällsekonomiska kostnaden härför är liten jämfört med animalieöverskotten. Under en femårsperiod förordas också att samhället betalar för att bibehålla överskottsarealen. Vidare förordar LMK ett avskaffande av de differentierade stödformer och detaljregleringar som infördes 1977.

Utredningen har ägnat stor tid åt att undersöka bl. a. *ågarkoncentrationen* inom livsmedelsindustrin och handeln. LMK anser att dessa sektorer fungerar i stort sett bra, men att en ökad konkurrens skulle kunna verka effektivitetsbefrämjande.

Jag vill också beröra den s. k. *frihandelslinjen*. Att som författarna till boken "Makten över maten" förespråka frihandel är naturligt ur en ekonoms synvinkel. Jag har själv samma principiella uppfattning. Ett ensidigt borttagande av skyddet för det svenska jordbruket utan att EG och USA gör samma sak har dock vid ett flertal tillfällen avvisats av statsmakterna. Min bedömning är att det läget inte nämnvärt föränd-

Fig 2. Effekterna för olika samhällsgrupper av ett stegrad gränsskydd när staten finansierar "exportförlusterna"



rats. Men vi förordar att Sverige internationellt arbetar för ett reducerande av handelshindren inom jordbruk- och livsmedelsområdet.

Sammanfattningsvis kan utredningen sägas förespråka mera marknadsekonomi, mindre detaljregleringar samt att prisdifferentieringen mellan olika producenter tas bort. En successiv anpassning av jordbruks- och livsmedelsproduktionen måste ske om inte överskotten skall bli för betungande för jordbruket och samhället.

### Bengt-Christer Ysander:

Vi tackar generaldirektör Lindström för denna översikt. Ordet går då till vår förste diskussionsinledare, professor Olof Bolin.

### Olof Bolin:

En av LMK:s huvuduppgifter och uppenbarligen ett av huvudproblemen har varit att finna åtgärder för att skapa inhemsk balans mellan produktion och konsumtion samt att

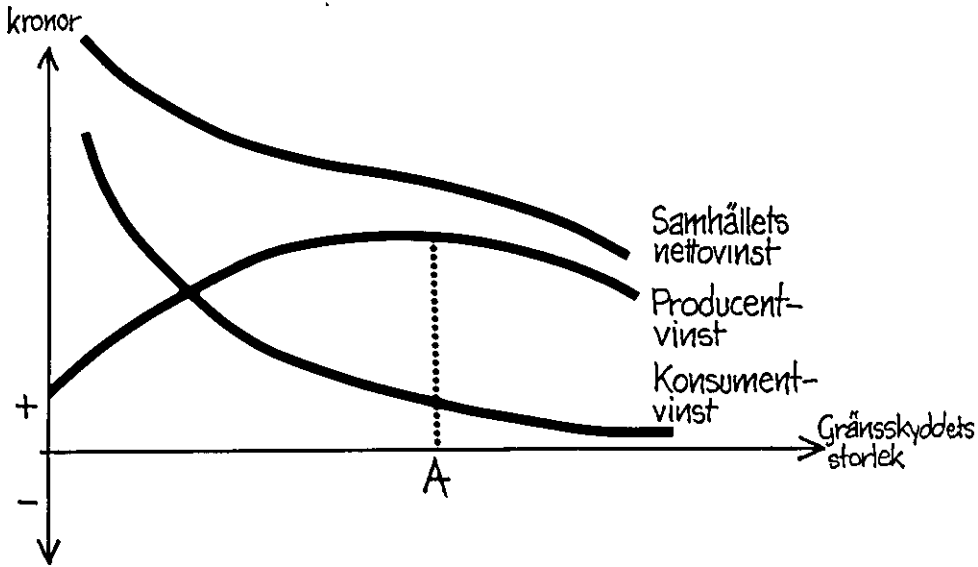
beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna för dagens obalanser. Låt oss illustrera problemet med principfiguren 1 där världsmarknadspriset är  $VP$ , det svenska gränsskyddade priset  $SP$ , utbudskurvan är  $S_1$  och efterfrågan är  $D$ .

Om vi för enkelhets skull bortser från konsumentprissubventionerna blir  $q_c$  den konsumerade och  $q_p$  den producerade kvantiteten. Skillnaden dem emellan är det överskott som exporteras. Hur stora är nu överskottets kostnader? LMK beräknar dessa som ytan under utbudskurvan  $S_1$  och över linjen  $VP$ , dvs som ytan  $e+f$ .

Lantbrukets utredningsinstitut som kritiserat LMK:s kalkyler använder samma teknik, men anser att  $S_1$  har ett annat utseende så att ytan  $e+f$  blir mindre.

Kalkylmetoden är dock i båda fallen felaktig eftersom man inte tar hänsyn till vad som krävs för att dra ned produktionen till den idag konsumerade kvantiteten  $q_c$ , något som måste ske medelst produktionsstyrning. Lyckas man med detta har det blivit ett privilegium att vara lantbrukare eftersom

Fig 3. Effekterna för olika samhällsgrupper av ett stegrad gränsskydd och produktionsöverskott när jordbruket självt finansierar "exportförlusterna".



marginalintäkten (SP) överstiger marginalkostnaden i punkten  $q_c$ . Detta privilegium kapitaliseras och nästa generation lantbrukare får betala för det genom högre etablerings- och produktionskostnader. Marginalkostnadskurvan förskjuts därför från  $S_1$  till  $S_2$  eftersom man erhåller det högre producentpriset vid en neddragen produktion och samhällskostnaden för produktionen vid nivån  $q_c$  ökar med ytorna  $a+b$ .

En rimligare referenspunkt i samhällskalkyler är emellertid inhemsk balans, dvs där  $S_1$  och  $D$  skär varandra. Överskottet elimineras då delvis genom att konsumtionen tillåts öka. Samhällskostnaden för dagens överskottsproduktion blir i detta fall ytan  $c+e+f$ . Genom att konsumenternas och skattebetalarnas förluster av stödpolitiken ingår så ökar kostnaderna, jämfört med LMK, med ytan  $c$ . Är referenspunkten till slut frihandel, där SP sänks till VP:s nivå, ökar samhällskostnaden för dagens överskott till summan av ytorna  $c+e+2f$ .

Denna välfärdsanalys visar att gränsskyddets höjd, dvs  $SP-VP$ , avgör såväl överskottets storlek som dess samhällsekonomiska kostnader. LMK:s kalkyler innebär ej konsumentförlusterna, ej heller kapitaliseringseffekterna av en produktionsstyrning och man bortser från de mera naturliga referenspunkterna inhemsk jämvikt genom ökad konsumtion och frihandelslösningen.

Jag övergår nu till frågan om vem som betalar överskottet. Låt oss först antaga att jordbruket fritt får producera till priset SP i fig 1 och att skattebetalarna finansierar hela skillnaden mellan inhemskt pris (SP) och världsmarknadspris (VP) på det överskott som går på export. Då utvecklas vinsterna för olika samhällsgrupper enligt fig 2 när gränsskyddet, och följaktligen produktionsöverskottet, stiger.

Om staten finansierar hela överskottet uppstår m a o ett "drömläge" för jordbruket. Producenternas inkomster ökar kraftigt med stigande gränsskydd och överskott. Konsumenterna, liksom skattebetalarna och samhället totalt, förlorar stadigt. Det är uppenbart vem som betalar överskottet i detta fall.

Låt oss sedan i fig 3 studera det fall där jordbruket självt helt får finansiera sitt eget överskott.

När jordbruket självt finansierar "överskottsförlusterna", något som ofta uppfattas som jordbrukets "mardrömläge", är ett stigande gränsskydd, trots stigande överskott, fortfarande till fördel för jordbruket upp till punkten A. Att kurvan får ett maximum beror på att konsumenterna på hemmamarknaden blir allt priskänsligare ju högre priset blir. Idag ligger jordbruket långt under punkten A på de flesta produkter.

Överskottet är m a o lönsamma företeelser för jordbruket även när sektorn själv finansierar överskottsfröklusterna förutsatt att gränsskyddet ökar. Ännu gynnsammare blir det givetvis om staten finansierar hela eller delar av dem. Avgörande för vad överskottet kostar och vem som betalar det är gränsskyddets nivå, vilken inte har precisrats i LMK utan överlämnats till "fria förhandlingar", där konsumenter och skattebetalare har en svag representation och där förhandlingssystemet inte har något naturlig lösning.

Mycket kortfattat kan man säga, delvis utifrån föregående analys, att LMK trots sitt mycket digra material "glömt" följande punkter:

1. Den centrala stödformen, dvs *gränsskyddet*. Ingen vet m a o, efter att ha studerat LMK:s förslag, hur stort överskottet kommer att bli, vad det kommer att kosta och vem som skall betala det. I stället för man en skendiskussion om vem som skall "finansiera" det.
2. Man har avhånt sig *priset* som ett medel att skapa balans mellan produktion och konsumtion. Priset används huvudsakligen för att kortsiktigt söka uppnå inkomstmålet, vilket ger långsiktiga obalansproblem, eftersom man förnekar marknadens sätt att reagera på prisförändringar. Man har därmed tagit på sig den gigantiska uppgiften att ersätta priset som signalsystem mellan producenter och konsumenter.
3. Man avstår från *marknadslösningar* och förespråkar, ehuru otydligt, produktionsstyrning och därmed en dramatiskt ökad regleringsverksamhet. Två-prisystemet på mjölk som skall införas 1 juli 1985 innebär ett statligt sanktionerat monopol i mjölksektorn. I stället för att som idag förhandla sig fram till en parameter (mjölkpriset) skall *fyrtio tusen* parametrar (produktionskvoter) fastställas. De smärre avregleringar som föreslås väger mycket lätt mot det enorma regleringsmaskineri som två-prisystemet på mjölk innebär.
4. Man observerar ej *kapitaliseringseffekterna*. Såväl gränsskydd som produktionsstyrning kapitaliseras i värdet på varaktiga resurser (t ex mark och byggnader) eller i produktionsrätter. De enda egentliga vinnarna blir då de som råkar vara inne i näringen när stödet införes. Efterkommande brukare, nystartare, har ingen påtaglig glädje av detta. Dessutom

har dessa stödformer en tendens att läcka ut till andra delar av livsmedelskedjan, varvid bondens andel minskar över tiden.

5. Man använder ej *modern välfärdsteori* i sina kalkyler. Resultaten är redan på utredningsstadiet politiska kompromisser, där fakta och värderingar är intimt sammanflätade. Pris- och välfärdsteorins rekommendationer för att lösa jordbrukets problem väger mycket lätt.
6. *Frihandelslösningen* avfärdas utan analys och effekterna av att den svenska kronan devalverats 25 procent sedan 1981 och att dollarn kraftigt stigit under samma period har ej granskats.
7. Man bortser från *förlorarna och helhets-effekterna*, dvs från att en gynnsammare konsumtions- och resursallokering och en återvunnen dynamik i livsmedelssystemet skulle kunna ge nettovinst för samhället som helhet, även efter det att förlorarna av en sådan (avreglerings-)politik kompenseras fullt ut. Även hänsyn till internationell solidaritet, miljömål och regionala aspekter försvåras med den politik som förespråkas av LMK, nämligen ett bevarat gränsskydd.
8. *Konsumenten* är bortglömd. LMK har ej lämnat förslag för att åtgärda det bekymmersamma faktum att bönderna under efterkrigstiden mött fallande realpriser på sina produkter samtidigt som konsumenterna mött stigande realpriser på prisreglerade livsmedel. Konsumenten föreslås också hjälpa till att finansiera de framtida spannmålsöverskotten med stigande priser på konsumtionsmjölk.
9. Man glömmet *framtiden*. Framtida bioteknik och förändrade konsumtionsmönster samt svårbedömd allmänekonomisk utveckling kan leda till stora turbulenser och allt större påfrestningar på ett växande regleringssystem. Regleringsåtgärderna tvingas ständigt bli hårdare, budgetanspråken större och avståndet mellan producent och konsument allt längre och man kommer ständigt att bli tagen på sängen i förhandlingslösningarna.

### Bengt-Christer Ysander:

Vi tackar Dig för dessa synpunkter. De var både informativa och provocativa och bör därför kunna tjäna som en god utgångspunkt för den följande debatten. För nästa diskussionsinledning svarar direktör Per-Martin Meyerson.

## Per-Martin Meyerson:

Genom jordbruksprisregleringen har konkurrensen som styrmedel inom livsmedelskedjans förädlingsled successivt ersatts med politiskt och administrativt bestämda regleringar. Dessa har gett avgörande fördelar till en part, lantbrukskooperationen. Den så viktiga konkurrensneutraliteten har upphävt till nackdel för i första hand den privata livsmedelsindustrin. Men inte heller konsumenterna, och på längre sikt bönderna, gagnas av de rådande förhållandena. Endast den växande regleringsbyråkratin kan ha något intresse av att bibehålla den nuvarande ordningen.

Författarna till den nu publicerade livsmedelsutredningen LMK-83 är väl förtrogena med denna problematik och ambitionen är att öka de marknadsekonomiska inslagen i livsmedelskedjan genom minskade regleringar och genom stävande av lantbrukskooperationens ambitioner att kontrollera de viktigaste marknaderna. Ingen jordbruksregleringsmodell kan i dagens situation skapa betingelser för en dynamisk livsmedelindustri. För detta krävs en mer fullständig avreglering och på sikt övergång till fri handel med livsmedel. Men ett sådant alternativ har utredningen aldrig övervägt.

En växande förenings- och regleringsbyråkrati med "informationsmonopol" och sannolikt med egna ambitioner och mål har varit instrumentet att på föreningsrörelsen överföra stora delar av livsmedelskedjan.

Överföringen har underlättats av att prisregleringen utsträcks till att gälla de senare förädlingsleden, ja ibland ända fram till den slutliga konsumentvaran. Detta ger möjlighet till kostnadsövervältring för de vanligen starkt integrerade lantbrukskooperativa företagen, dvs man kan subventionera de mer priskänsliga leden med medel från led, där genom den egna marknadsdominansen och regleringar, priset spelar mindre roll.

Om de senaste decenniernas utveckling får fortsätta kommer med all sannolikhet lantbrukskooperationen att inta en position inom kött-, bröd- och fettvarubranscherna, som liknar den man redan har inom mejeriindustrin. Denna skyddas genom leveransplikt för mjölken och genom ett detaljerat och komplicerat regelsystem för prissättningen ända ut till grossist- och detaljistleden. Verkliga eller potentiella hot mot monopolets ställning utlöser aktiviteter inom regleringsbyråkratin och leder till att detta hot avlägsnas. Situationen inom mejeriindustrin kan därför betraktas som exempel på en sektor, där en regleringsbyråkrati

kommit att till största delen ersätta konkurrensen som styrmedel.

Utredningar visar att det fortfarande finns stora risker för en liknande utveckling inom köttbranschen. Kontrollen över råvaran och möjligheten att övervältra kostnaderna mellan de olika förädlingsleden ger lantbrukskooperationen fördelar, som om de till fullo utnyttjas, kommer att ge denna allt större dominans inom de senare förädlingsleden.

Aven om förutsättningarna för konkurrensen inom kvarn- och bageriindustrin inte är lika hotande som inom mejeri- och slakteriindustrin, inger ändå vissa utvecklingstendenser starka farhågor.

Om vi antar att det nu enda i privat ägo konkurrerande storbageriet Pågens "i nästa generation" säljs till Kungsörnen kommer Kooperationen att helt dominera såväl kvarnindustrin som bageriindustrin med lantbrukskooperationen som den ojämförligt största ägaren.

Skandinavien's behov av margarin skulle sannolikt kunna tillgodoses genom en enda anläggning. I en sådan situation kan man ju knappast hoppas på någon hemmamarknads konkurrens. Man får lita till importkonkurrensen.

Denna har emellertid praktiskt taget eliminerats av regleringssystemet, vilket synbarligen inte medger importkonkurrens.

Genom regleringssystemets monopol på smörfett och ambitionen att öka sin ägarandel i landets största margarintillverkare, Margarinbolaget, har lantbrukskooperationen dokumenterat sin strävan efter total kontroll av matfettsmarknaden.

Även vårt behov av socker torde kunna tillfredsställas med en enda anläggning. Regionala och sysselsättningspolitiska skäl torde förklara förekomsten av ett antal olönsamma små sockerbruk i strukturen — en produkt av regleringsbyråkratins gemensamma problemuppfattning.

Utredningens beskrivning av förhållandena inom den skyddade livsmedelsindustrin inger alltså starka farhågor. Såväl teori som erfarenhet visar att en sådan miljö måste vara till nackdel för effektivitet och förnyelseförmåga.

Två omständigheter är i detta sammanhang särskilt kritiska. Denna ena berör konsumenternas situation, den andra producenternas. En förutsättning för fungerande marknader är ju att konsumenterna har alternativ. Man måste kunna avstå från att köpa en viss produkt. Förekomsten av närliggande substitut är ofta, och särskilt när det gäller livsmedel, en nödvändig förutsätt-

ning för detta. Samtidigt ser regleringsbyråkratin som sin uppgift att med hjälp av tillgängliga instrument begränsa konsumenternas valfrihet.

Som korrektiv för dessa starka inskränkningar i konsumenternas valfrihet, låt oss med Hirschman kalla det exit-beteende, har ett antal kollektiva voice-funktioner byggts in i regleringssystemet, dvs konsumentens preferenser förväntas komma till uttryck genom representation i olika delar av regleringssystemet, konsumentdelegationen, konsumentverket osv. Som substitut för det invaliderade exitbeteendet är dessa voice-funktioner tämligen värdelösa. Frågan är om inte i stället de stora detaljistkedjornas inköpschefer blivit de viktigaste konsumentombudsmännen.

Den andra frågan gäller lantbrukskooperationen som företagsform. Har den samma effektivitet och förnyelseförmåga som andra ägarformer? Skulle den överleva i konkurrensen med t ex privata företag eller är jordbruksprisregleringen en förutsättning för dess nuvarande omfattning?

Till att börja med har ekonomiska föreningar ofta svårigheter med finansieringen av egenkapital. Insättningar av egenkapital finansieras, inte genom andel i vinsten, eftersom vinsten delas ut i form av efterlikvider. Det finns därför mycket svaga positiva individuella incitament från medlemmarnas sida att bidra till riskkapitalfinansieringen. Avsättningar till egenkapital genom nya insatser får därför något av tvång över sig.

Ett annat problem är att egenkapitalet inte är direkt transfererbart till nya ägare. I Hirschmans termer kan vi konstatera att exitbenägenheten hos ägarna av institutionella skäl är mycket dålig. Härtill kommer att ägarna till föreningsrörelsens företag — de enskilda bönderna — har mycket små möjligheter att direkt påverka företagets skötsel, dvs ägarnas voicebenägenhet är låg. Dessa egenskaper hos den lantbrukskooperativa ägarrollen talar för sämre förutsättningar, när det gäller industriell effektivitet och förnyelseförmåga.

För att pröva de lantbrukskooperativa företagens konkurrenskraft skulle vi behöva låta dem mäta sig med andra företagsformer under mer neutral konkurrens. Jag tror att utredningens författare delar min uppfattning, att en sådan konkurrenssituation bara kan uppnås genom fullständig avreglering och övergång till fri handel. Detta vore utan tvivel också nyttigt för den privata livsmedelsindustrin.

## Bengt-Christer Ysander:

Vi tackar Per-Martin Meyerson för de synpunkterna och ordet går till vår siste inledare, Clas-Erik Odhner från LO.

## Clas-Erik Odhner:

I en så pass internationellt beroende ekonomi som den svenska är världsmarknadsprisutvecklingen av stort intresse. Utredningen tror på stigande reala livsmedelspriser under de kommande åren. Med tanke på den internationella befolkningstillväxten, så förefaller detta antagande rimligt. Mot detta argument måste dock ställas det faktum att potentialen för en ökad världsproduktion är mycket stor i både I- och U-länder. Erfarenheten visar också att det knappast existerar något produktionstak. Vi kan således dra slutsatsen att LMK:s prognos är ganska osäker.

Den centrala frågan i dagens diskussion är den ekonomisk-politiska avvägningen mellan en frihandelsvänlig och den nuvarande jordbrukspolitiken. Vid beaktandet av frihandelslinjen måste man ställa sig tre frågor.

Den första gäller hur mycket man skulle vinna på ett ekonomiskt optimalt alternativ. Jag tror att Bolin överskattar de potentiella välfärdsvinsterna och att inkomstomfördelningen mellan producenter och konsumenter inte är så stora som han vill påskina.

Men leder det nuvarande systemet verkligen till en felaktig resursfördelning? Jag vill i detta sammanhang påpeka att arbetskraftens alternativvärde kraftigt fallit sedan 50- och 60-talen. På grund av bl a invandring, automatisering och en offentlig sektor som ej längre kan tillåtas expandera förefaller det sannolikt att nuvarande sysselsättningsproblem kommer att bestå. Arbetskraftens nuvarande alternativvärde är följaktligen lågt. Ytterligare en vinstmöjlighet utgörs av den dumpingpolitik som andra länder bedriver. Man måste dock då fråga sig hur länge denna politik kommer att bestå.

Den andra frågan är om det finns något att förlora på att lägga om politiken enligt frihandelslinjen? För det första kan vi räkna med att många jordbruk i de skogskogbygderna skulle tvingas lägga ned sin produktion, vilket skulle få stora effekter på landskapsbilden. Trots att mänskligheten alltid tvingats leva med landskapsbildsförändringar, så finns det idag en stark opinion som gör det till en politiskt känslig fråga. För det andra måste hänsyn tas till beredskapsfrågan. Personligen så tror jag inte på



den nuvarande beredskapspolitiken som i hög grad bygger på erfarenheter från andra världskriget. Det väsentliga är att det även här finns en kraftig opinion som omöjliggör en revidering av de gällande beredskapsmålen. För en liten öppen ekonomi är en balanserad beredskap mycket dyr. Om denna politik genomfördes konsekvent skulle detta leda till det s k beväpnade fattighuset, dvs till en ekonomi som lägger alla sina resurser på lagring utan att få något över till konsumtion.

Den tredje frågan gäller hur mycket politisk energi som en omställning enligt frihandelsalternativet skulle kräva? Då Sverige industrialiserades relativt sent, har de flesta svenskar fortfarande någon anknytning till jordbruket, vilket gör det lätt att skapa opinion för vad som uppfattas som jordbrukets sak. Jag tror således att den gradualism som utredningen förespråkar är förnuftig. Där emot ställer jag mig tvivlande till utredningens påstående att en ökad konkurrens inom livsmedelsindustrin skulle leda till effektivitetsvinster. Om man jämför vår livsmedelsindustri med den i utlandet, framstår inte den svenska som särskilt ineffektiv. Ytterligare en brist är att utredningen inte tagit upp eller diskuterat införandet av någon form av samhälls- eller kontroll inom de områden där monopol föreligger.

Slutligen så anser jag att man inte tillräckligt djupgående penetrerat prissförhandlingsfrågan. Då dessa förhandlingar i realiteten gäller vem som skall bära överskottsproduktionens kostnader, lär knappast den fria förhandlingsformen vara den bästa.

### Bengt-Christer Ysander:

Vi tackar Clas-Erik Odhner och ger generaldirektör Lindström chansen att replikera innan vi övergår till allmän debatt.

### Ingvar Lindström:

Frihandel må vara den bästa modellen i teorin, men de faktiska realiteterna omöjliggör en sådan politik. Om vi lade om jordbrukspolitiken efter frihandelslinjen skulle detta leda till en enorm import av subventionerade livsmedel, vilket skulle göra det ännu svårare att finna avsättning för vår hemmaproduktion. I boken "Makten om maten" förespråkas ett avvecklingsbidrag till jordbruksfastighetsägarna på uppemot 40 miljarder kronor. Detta förslag är inte politiskt genomförbart.

Meyerson tog upp vad han kallade den ständigt växande regleringsbyråkratin.

Även om jag inte är helt på det klara med vad Meyerson menar med detta begrepp, vill jag påpeka att man inom mitt ämbetsverk kraftigt minskat antalet anställda. Jag tror inte heller att jordbrukskooperationen kan karaktäriseras som ineffektiv. Självfallet finns alltid en risk att en sådan organisation får för stor makt, men om så skulle vara fallet är detta inget unikt för jordbruksnäringen.

Apropå Odhners inlägg, har vi i vår kostnads-kalkyl endast räknat med nyrekryteringskostnader. Vid beräkningen av arbetskraftens alternativvärde har det s k inkomst-målet varit vägledande och har följaktligen satts lika med en genomsnittlig industriarbetarlön. Lantbrukets utredningsinstitut har kalkylerat med betydligt lägre alternativvärden, då man hävdar att vi slår ut en kapital- och arbetskraftsstock som endast kan finna användning inom jordbruket.

Avslutningsvis vill jag poängtera att några dramatiska förändringar inte är möjliga inom denna sektor.

### Clas af Ugglas:

Jag är nog den i församlingen som längst sysslat med jordbrukspolitiska frågor. 1963 publicerades min bok "Ett konsumentvänligt jordbruk", vilken kom att väcka en enorm debatt. Föreningsrörelsen betraktade boken som ett slag under bältet och en centerpartistisk tidning förklarade mig vara Jordbrukets Wennerström.

Meyerson lyckades i sitt debattinlägg sätta fingret på den ömma punkten. Föreningsrörelsen har utvecklats till en politisk snarare än en ekonomisk maktfaktor. Lindström däremot, påstod att Kooperationen var effektiv. Att en organisation som erhåller kapital utan ränte- och återbetalningsplikt skulle vara effektiv har nog aldrig inträffat. Förutom tidigare nämnda fördelar får man dessutom kostnads-kompensation vid prissförhandlingarna. Det torde därför vara uppenbart att det är föreningsrörelsen som är det verkligt kostsamma inom svenskt jordbruk. Att man sedan lyckats dölja detta faktum beror antagligen på lantbrukskooperationens nästan fullständiga informationsmonopol.

Apropå arbetskraftens alternativvärde är de en gång så fattiga småländska böndernas prestation belysande. De förstod att sadla om och har genom sin initiativförmåga lyckats åstadkomma något produktivt.

Avslutningsvis så vill jag påpeka att såväl de regionalpolitiska som de beredskapspolitiska argumenten är överdrivna.

## Lars Drake:

Jag vill instämma i att frihandelslinjen är den enda tänkbara, men jag anser att den "Bolinska" helhetssynen inte är komplett.

Utgångspunkten i mitt resonemang är att jordbrukaren producerar tre olika varor, nämligen jordbruksprodukter, beredskapscapacitet och omväxlande miljö. Då det nuvarande marginella beredskapsvärdet av ytterligare en hektar åker är ungefär noll bortser jag ifrån denna produkt. Det är således den tredje produkten som jag anser att Bolin borde tagit hänsyn till. Problemet är att denna vara är kollektiv och samtidigt en externalitet. Slutsatsen är att vi inte ens i ett frihandelssystem får en optimal resursallokering. Detta externalitetsproblem löses bäst genom ett s k arealbidrag. Jag vill dock betona att detta aldrig kan användas som ett argument för den nuvarande jordbrukspolitiken, då det är det dyrast tänkbara alternativet och dessutom i sig själv leder till en felaktig resursallokering. Således bör frihandelssystemet kombineras med ett arealbidrag. Detta bidrag bör då endast utgå till jordbrukare i de regioner som får det svårast att klara sig i den internationella konkurrensen. Resultatet blir att man upprätthåller såväl jordbruksareal som beredskap till lägsta tänkbara kostnad.

Vad beträffar hagar och naturliga betesmarker, så är dessa speciellt viktiga ur ekologisk och rekreationssynvinkel, vilket motiverar ett relativt större bidrag. Vidare kan vi räkna med att relativpriserna mellan spannmål, mark, pesticider, handelsgödsel osv ändras så att man inte stimulerar onödig intensitet. Vi får således positiva miljöeffekter som en automatisk följd av detta system.

## Per-Martin Meyerson:

Herr Odhner, jag är förvånad över att ni inte insett skillnaden mellan dynamisk och statisk effektivitet. Vad jag efterfrågar är ett klimat som skapar de rätta betingelserna för en dynamisk utveckling. Vill vi åstadkomma industriell förnyelse och tillväxt, så måste vi tillhandahålla en miljö som innehåller tillräckligt med konkurrens. Att så inte är fallet inom livsmedelsindustrin är dess dåliga exportkraft ett tydligt exempel på.

Låt mig nu snabbt undervisa Ingvar Lindström i vad en regleringsbyråkrati är för något. Antag att vi har två poler. Den ena är den så välkända marknadsekonomi, den andra det s k starka samhället. I det starka samhället dominerar byråkratins, politikens och intresseorganisationernas beslutspro-

cesser. Sverige befinner sig idag i ett mellanläge, vilket bl a bostads- och livsmedelssektorerna är exempel på.

Inom dessa sektorer har regleringar införts som lösningar på fördelningspolitiska problem, vilka sedan kommit att svälla ut till alltmera komplexa regelsystem. Kring olika samhällsfrågor bildas således ett nätverk av olika politiska, byråkratiska och intresseorgan, ofta med en gemensam problemuppfattning och referensram. Det är detta, herr Lindström, som är en regleringsbyråkrati.

## Olof Bolin:

I ett frihandelssystem är egentligen inte världsmarknadsprisutvecklingen särskilt intressant. Om priserna faller ökar välfärdsvinsterna och om de stiger minskar anpassningsproblemen. Vi får ej heller glömma bort att länder som Danmark, Holland, Nya Zeeland och Australien har nått sin höga välfärdsnivå bl a genom att exportera livsmedel till förtjänst.

Jag vill dessutom påminna om att det för Sveriges del finns vinster i väldigt låga världsmarknadspriser. Vill andra länder subventionera vår livsmedelskonsumtion är det bara att tacka och ta emot. Det ter sig då kanske konstigt att vi inte redan övergått till ett frihandelssystem. Förklaringen ligger i att det är väldigt svårt att mobilisera konsumenter för 1 500 kronor per år och hushåll, medan varenda bonde går man ur huse för att försvara en halv miljon.

Till detta måste läggas kohandelsdilemmat; alla friar till Centern. Det kommer således att bli mycket svårt att ta sig ur regleringssystemet.

Vi har i vår kalkyl skattat välfärdsvinsten vid ett införande av ett frihandelssystem till 1,5 miljarder per år. Detta är dock en minimikalkyl. För det första så bör den förbättrade dynamiken tas med i kalkylen och för det andra blir vi av med en regleringsbyråkrati. Det sistnämnda kan dock komma att visa sig mycket svårt att genomföra och det är kanske också här som det största frihandelsmotståndet finns. En del har följaktligen hävdade att det framförallt är den här gruppen som måste kompenseras om vi skall lyckas ta oss ur det rådande regleringssystemet. Vi blir dessutom kvitt en massa lobbyverksamhet och bönderna kan därmed återgå till att bearbeta jorden i stället för politiker. Slutligen skulle vi kanske kunna sänka skatterna något.

Herr Odhner hävdade att delar av de resurser som för närvarande är uppbundna i

jordbrukssektorn, skulle ha ett mycket lågt alternativvärde. Visserligen så kommer ett frihandelssystem att leda till att marginella resurser slås ut. Mot detta måste dock ställas det faktum att de kvarvarande resurserna kommer att brukas mycket effektivare, vilket sannolikt kommer att uppväga det initiala produktionsbortfallet. Odhners alternativkostnadsresonemang är således irrelevant.

Det nuvarande beredskapsmålet kan sammanfattas på följande sätt; det är inte trovärdigt, det är inte konsistent med övrig försvarsplanering och det är definitivt inte nödvändigt. Intressant är också att de som borde vara mest bekymrade över en dålig beredskap, nämligen konsumenter och militärer, tiger. Beredskapsfrågan sköts således av producenterna. Man försöker åberopa ett vagt allmänintresse för att stödja ett särintresse.

Avslutningsvis vill jag påpeka att det finns vissa tecken på ineffektivitet inom livsmedelsindustrin. Som exempel kan nämnas att den reala ersättningen till bönderna fallit samtidigt som konsumenternas livsmedelskostnader stigit. Jag skulle också kort vilja kommentera etableringshinder som ett sätt att nå balans. Detta alternativ är olämpligt eftersom det skapar ett privilegium för de "ursprungliga" producenterna, vilket omedelbart kapitaliseras i de fasta resursernas värde. På sikt så leder detta till höjda etablerings- och produktionskostnader.

## Arne Kristensson:

Då jag tidigare tjänstgjort inom överstyrelsen för ekonomiskt försvar, vill jag kort kommentera beredskapsfrågan. I ett beredskapsläge är det av vital betydelse att kunna tillgodose livsmedelsbehovet. Då vår försvarspolitik syftar till neutralitet, kan det mycket väl hända att vi skulle lyckas hålla oss utanför ett eventuellt framtida krig. Med nuvarande jordbrukspolitik finns det mycket goda möjligheter att klara försörjningen även vid en total avspärrning. Självfallet så kommer bristen på vissa importerade insatsvaror att medföra ett produktionsbortfall, men produktionen kommer ändå att vara fullt tillräcklig. Om vi däremot halverade nuvarande areal kan beredskapsmålet inte uppfyllas. Slutsatsen är att totalförsvaret kraftigt skulle försvagas om vi gjorde avkall på nuvarande ambitionsnivå.

## Bengt-Christer Ysander:

Vi tackar generaldirektör Lindström och de tre diskussionsinledarna och alla övriga diskussionsdeltagare för en spännande och intressant debatt. Maktspelet om maten lär fortsätta, men kvallens diskussion har bidragit till att klargöra positioner och argument så att även andra än experterna kan förstå och ta ställning.

Tack och godkväll!