

Jordbruksreformen – avreglering eller omreglering?

Riksdagen fattade den 5 juni beslut om en ny jordbrukspolitik. Dess mest väsentliga element består i en eliminering av delar av den tidigare politiken som bestått av två huvudkomponenter: ett variabelt gränsskydd och ett antal interna regleringar. Gränsskyddets utformning och nivå har beslutats förbli oförändrade i avvaktan på utfallet av de nu pågående GATT-förhandlingarna. De interna marknadsregleringarna däremot, vilkas främsta syfte var att medelst subventionerad export av "överskottskvantiteter" upprätthålla de i jordbruksförhandlingarna fastställda priserna, kommer med vissa undantag att i sin nuvarande form avskaffas från 31 juli 1991. Därefter kommer regleringarna att fortleva i en förenklad version. För spannmål kommer att inlösenpris att garanteras to m 1993/94. Det garanterade minimipriset kommer att sjunka över tiden till 90 öre; nuvarande producentpris uppgår till 1,36 kronor. För köttprodukterna kommer ett temporärt system för exportfinansiering att finnas to m 1993/94 med ett maximerat (fallande) subventionsbelopp.

Den gamla mjölkregleringen omfattade utöver exportfinansieringen även en intern lönsamhetsutjämning mellan produkter och mejerier – en utjämning som gjorde det möjligt för mjölkproducenterna att kollektivt agera som prisdiskriminerande monopolist – dvs basera prissättningen

på efterfrågeelasticiteterna. En förenklad version av detta system kommer under en övergångsperiod att finnas kvar, dock utan möjlighet till kollektiv exportfinansiering.

Marknadsregleringarna och produktionsvolymen för oljeväxter förblir däremot oförändrade under hela övergångsperioden. När det gäller den sk fabrikspotatisen kommer tvånget att använda potatis vid sprittillverkning att upphöra. Däremot behålls systemet med rabattering av svensk stärkelse (som används för tekniska ändamål) i avvaktan på resultat av de internationella förhandlingarna. Samma motiv anges för bibehållandet av det komplicerade systemet för utjämning av industrins råvarukostnader.

Som framgår av ovanstående, möjligen något tröttsamma, uppräknig är avregleringen av jordbruket ingalunda fullständig eller ens konsekvent. Inställningen till exportsubventionernas avskaffande utgör kärnpunkten i den svenska reformen och är vidare delvis motstridig. Jordbruksutskottet ställer sig visserligen bakom Sveriges förhandlingslinje i GATT, som innebär en eliminering av exportsubventionerna. Utskottet betingar dock sitt stöd av att GATT lyckas nå en överenskommelse "vad gäller avskaffande av handelssnedvridande stöd". Eftersom risken att GATT inte når ända fram är påtaglig kan följden bli att subventionerna blir

kvar och hela reformen omintetgjors.

Det jordbrukspolitiska beslutet omfattar också nya åtgärder, dels av permanent karaktär, dels av övergångskaraktär. Till de permanenta åtgärderna hör: stöd till öppet landskap i form av direkt betalning till bonden från statsbudgeten (250 miljoner), utökat glesbygdsstöd (100 miljoner), stöd till biobränslen (500 miljoner), startstöd till jordbrukare samt fortsatt pristöd till Norrlandsjordbruket. När det gäller flertalet av dessa nya stöd är den konkreta utformningen ännu oklar.

Övergångsåtgärderna (till en sammanlagd kostnad av 10,7 miljarder) omfattar bl a ett arealbaserat fallande direkt inkomststöd som utbetalas under fem år. Stödet beräknas kosta 5,6 miljarder. Ytterligare 3,9 miljarder satsas på åtgärder för en permanent omställning av åkermarken till annan produktion än livsmedel. Stöd till hårt skuldsatta bönder samt till mjölkproducenter som vill avveckla sin mjölkproduktion ingår också.

Att kommentera konsekvenserna av en reform vars utformning ännu inte är fullt klar är svårt. Låt oss börja med omställningsåtgärderna. Man kan fråga sig vilka tänkbara motiv det kan finnas för dylika åtgärder. Ett uppenbart sådant är kompensation för inkomst- och förmögenhetsförluster – ett kärt ämne i den välfärdsekonomiska litteraturen, betydligt mindre vanligt i praktiken. Det temporära inkomststödet, åtgärder för hårt skuldsatta m m hör dock till denna kategori. Ett annat motiv är att underlätta uppbyggnaden av nya marknadsinstitutioner i det tidigare så hårt reglerade systemet – att temporärt behålla förenklade regleringar kan kanske

fylla den funktionen. Båda motiven är rimliga även om nivån och utformningen alltid kan diskuteras.

Vad som däremot faller utanför det rimliga är subventionerna till nya produkter, tex till bioenergin. Sådana satsningar kan motiveras endast om dessa är samhällsekonomiskt lönsamma (miljöeffekterna inräknade). Det är absurt att producera bioenergi bara för att vi får åkermark över. Att använda bioenergisubventioner som någon slags kompensation är också högst betänkligt. Odling av spannmål är samhällsekonomiskt mindre olönsam!

Satsningen på bioenergi som en omställningsåtgärd riskerar vidare att antingen bli verkningslös eller leda till behov av nya permanenta subventioner utöver de 0,5 miljarder som redan anslagits. Blir inte energigrödorna företagsekonomiskt lönsamma efter omställningsperiodens slut, upphör odlingen (och omställningen!), eller också kommer fortsatta subventioner att krävas. Vad gäller energiskogen kommer nog bönderna att vilja försäkra sig om en säker avsättning innan planteringsbeslutet tas, även om man får planteringskostnaden betald.

Reformens långsiktiga konsekvenser beror på om exportsubventionerna helt eller delvis blir kvar i någon form. Avskaffandet av de interna marknadsregleringarna (dvs exportsubventionerna) kommer att leda till prisfall på de produkter där utbudet överstiger efterfrågan vid nuvarande nivå på gränsskyddet. Prisstödsnivån kommer således att sjunka mest för de mest överutbudna produkterna. Från strikt effektivitetssynpunkt vore det annars önskvärt att i första hand sänka priset på produkter där stödet

är som högst eftersom det är där de största samhällsekonomiska förlusterna kan förmodas ligga. Det har ingen betydelse om dessa uppkommer pga för stor export eller för liten import. Mera konkret innebär beslutet att den största anpassningsbördan kommer att läggas på spannmålen medan mjölk påverkas litet. Lars Jonasson vid Institutionen för ekonomi på Lantbruksuniversitetet estimerar prisfall på jordbruksprodukter enligt följande: spannmål 20 procent, nöt 9 procent, fläsk 5 procent och mjölk 3 procent. Stödnivån för samma produkter (mätt som subventionernas andel i produktionens bruttovärde) 1979–86 var 29 procent, 47 procent, 21 procent och 65 procent respektive. Detta är samtidigt något av en ödets ironi eftersom den tidigare förda politiken (i synnerhet 1977 års beslut) favoriserade spannmålen som den *minst* ineffektiva produkten.

Är det då meningsfullt att reformera jordbruket på detta sätt? Vore det inte bättre med en prissänkning på de mest stödda produkterna vid bibehållna reglering?

I ett komparativt statistiskt perspektiv är det senare att föredra. Intern avreglering har dock flera fördelar i ett dynamiskt perspektiv. För det första innebär den en grundläggande institutionell förändring. Statsmaktens ansvar för att upprätthålla en viss pris- och inkomstnivå inom jordbruket upphör och sektorn likställs med andra näringar i samhället. Inkomstmålet som periodvis varit jordbrukspolitikens huvudmål är därmed borta. På sikt innebär beslutet långtgående förändringar för jordbrukets institutioner och organisationer, inte minst för Kooperationen. Dess effektivitet

kommer nu i större utsträckning att prövas på varumarknaden än på den "politiska marknaden". Risken finns dock att Kooperationen pga sin starka ställning kommer att monopolisera marknaden.

För det andra bör en dylik institutionell reform ha större chanser att överleva, under förutsättning att den fullföljs enligt de ursprungliga intentionerna. Sextiotalets jordbrukspolitiska reform, som med hjälp av "prispress" skulle reducerat självförsörjningsgraden till lägst 80 procent, blev inte bestående. Pressen upphörde och efter ett tag följde en kraftig produktionsexpansion. Eftersom regleringsmaskineriet fanns kvar var det lätt att "skruva på kranarna" igen.

Tar man, för det tredje, hänsyn till externaliteter som beredskap eller landskapets biologiska diversitet talar detta för en högre försörjningsnivå för mjölkproduktion medan liknande argument saknas för spannmål.

Protektionism som utövas av importörer möter, för det fjärde, större acceptans i GATT än protektionism som utövas av exportörer. Observera dock att reformen fått en utpräglad hemmamarknadsprägel eftersom även importen förväntas sjunka, då de importerade produkterna blir *relativt sett dyrare*. En sänkning av gränsskyddet inom ramen för GATT skulle dock motverka den effekten.

Reformens effekter för konsumenten blir relativt måttliga. Råvaran svarar för 32 procent av slutpriset för jordbruket som helhet. Med de tidigare angivna prisfallen i produktledet stannar effekterna för konsumenterna på 3–4 procent. För jordbrukets del kommer reformen att innebära sänkta produktionsvolym, sänkta markvär-

den och lägre intensitet. Dessutom kommer prisvariationerna att öka.

En obesvarad fråga är gränsskyddets framtida nivå som nu lämnats öppen i avvaktan på GATT. Skulle förhandlingarna där lyckas med en övergång till bundna tullar får man en varaktig lösning av problemet. Bli överenskommelsen mera vag och därmed de facto mindre bindande, vilket är ett mera troligt utfall, kommer gränsskyddsfrågan att aktualiseras. Ett oförändrat eller sänkt gränsskydd som specificeras i termer av nominella avgifter kommer snart att urholkas av den inhemska inflationen. Krav på uppräknig av gränsskyddet kommer då ofrånkomligen att resas från sårintressenas sida, vilket lätt kan leda till nya "prisförhandlingar".

Sammanfattningsvis kan konstateras att "den stora avregleringen" av jordbruket förefaller vara betydligt

mindre vid en närmare analys. Flertalet regleringar är *faktiskt* kvar. Det är vidare oklart hur långt de "avreglerade" marknaderna faktiskt avregleras, i synnerhet om framgångarna i GATT uteblir eller blir måttliga. Risken finns dessutom att man fastnar i en betydande subventionering av bioenergi. Under omställningsperioden kommer vidare regleringsgraden faktiskt att öka! Avregleringen kan bli en omreglering.

Utfallet blir mera begripligt om ett public choice-perspektiv anläggs istället. Enighet i Jordbruksutskottet och frånvaron av massiva protester från producenternas sida tyder på att sårintressen än en gång vunnit striden. En strid som dessutom gällde en relativt blygsam reform.

EWA RABINOWICZ