

Repliker och kommentarer

I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning

ERIK FAHLBECK
LARS JONASSON
BO NORELL

Om konsumenter, prisdiskriminering och stenkastning i glasbutiker – replik till Andersson

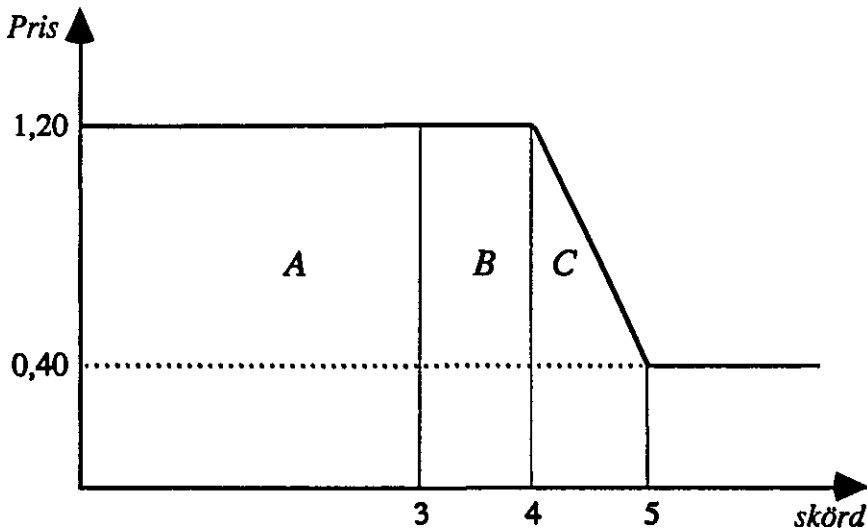
Fredrik Andersson vill i sitt inlägg i *Ekonomisk Debatt* hävda betydelsen av att bibehålla en stark jordbrukskooperation såväl ur *jordbrukarnas* som *samhällets* synvinkel (Andersson [1993]). Hans uppmaning är att "... se upp med att likt elefanter i en glasbutik gå in och bryta sönder en institutionell struktur som byggts upp under mer än ett halvsekel" (s 477). Det som åsyftas är den skärpta konkurrenslagstiftning som enligt Andersson är riktad mot producentkooperationen och som i kombination med en fri intern marknad ger från samhällets synpunkt oönskade effekter. Andersson har i sin iver att visa detta missuppfattat målen med den gällande livsmedelspolitiken och använt en otillräcklig modell i förhållande till de slutsatser som han synes dra.

ERIK FAHLBECK, LARS JONASSON och BO NORELL är doktorander vid Institutionen för ekonomi, Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala.

Andersson utgår ifrån att jordbrukspolitiken misslyckas om inte så stor del som möjligt av det prisutrymme som gränsskyddet ger överförs till bönderna i form av kvasiräntor. Detta är en missvisande bild av dagens livsmedelspolitiska mål. Vill man förstå intentionerna bakom 1990 års jordbrukspolitiska reform är det rimligt att läsa utredningen som föregick beslutet (Ds 1989:63). Av denna framgår att det inte längre finns något direkt inkomstmål i jordbrukspolitiken. Därmed behövs inte heller några prisgarantier till jordbruket. Det bibehållna gränsskyddet motiveras inte av något inkomst- eller prismål utan av att en viss produktionsvolym eftersträvas från beredskapssynpunkt. Den principdiskussion som fördes i utredningen innebär, i sin teoretiska förlängning, att gränsskyddet bör trappas ned till den lägsta nivå där beredskapsmålet fortfarande är uppfyllt.¹ En sådan linje fullföljdes dock inte i utredningens förslag. Där nöjde man sig med den prissänkning

¹ För flertalet produkter skulle detta innebära ett gränsskydd som ligger under intern marknadsjämvikt.

Figur 1 Spannmålsmarknaden i Anderssons exempel.



och produktionsminskning, som förväntades följa av ökad konkurrens vid en intern avreglering med bibehållet gränsskydd.

Utredningen pekar, precis som Andersson, på riskerna med att förädlingsledet består av några få stora aktörer. Men när Andersson ser en fara i att "vinsterna av en prishöjande jordbruksreglering tillfaller inte med självklarhet bönderna" (s 477) så betonas i utredningen riskerna med att avregleringens prissänkande effekter inte skall komma konsumenterna till del på grund av informella marknadslösningar. Det senare illustrerar Andersson i sitt exempel med sk frivilliga exportsubventioner.

Andersson hävdar vidare att endast en stark producentkooperation kan garantera att kvasiräntorna av gränsskyddet överförs till bönderna. Argumentet är precis detsamma som fördes fram på 1930-talet för att sanktionera framväxten av en stark producentkooperation. Argumentet var fel redan då. Det enda som krävs om man önskar höga producentpri-

ser är en statligt sanktionerad inlösen-garanti för jordbruksprodukter, vilket också var en av grunderna för vår tidigare jordbrukspolitik. Slopandet av inlösenförfarandet och tillhörande regleringssystem var själva kärnan i 1990-års reform och en logisk följd av att inkomstmålet avskaffades.

Låt oss efter detta konstaterande titta lite närmare på Anderssons modell och den analys han genomför. Modellen illustrerar ett tänkt marknadsförhållande för spannmål, efter den livsmedelspolitiska reformen 1990 (se *Figur 1*). Den bygger på förutsättningen att primärproduktionen utförs av ett stort antal företag medan mellanledet endast har två aktörer, lantbrukskooperationen och en grupp av samarbetande privata spannmålshandlare. Efterfrågan antas i modellen vara relativt oelastisk med övre prisgräns vid tullskyddat pris och undre prisgräns vid världsmarknadspris. Möjligheten till lagring utesluts. Utbudssidan representeras av tre olika skördeutfall, dåligt, normalt och gott med sannolikheterna 1/4, 1/2 re-

spektive 1/4. Utbudet antas alltså vara helt oberoende av priset, vilket enligt Andersson även skulle gälla på lång sikt. Vidare förutsätts marknaden vara i jämvikt vid det gränsskyddade priset under normalår.

Modellens representation av utbudet är orealistisk och avviker väsentligt från den verklighet kring vilken slutsatserna dras.² Utbudet är inte ens på kort sikt fullkomligt oelastiskt när man talar om prisändringar från 1,20 kr/kg ända ned till 0,40 kr/kg. Vidare kännetecknas verklighetens spannmålsmarknader av betydande produktionsöverskott vid den gränsskyddade prisnivån. Anderssons orealistiska antaganden har avgörande betydelse för modellens funktion och därmed dess relevans i förhållande till den förda diskussionen. Låt oss dock trots detta godta denna förenklade modells beskrivning av verkligheten och se vad den implicerar gällande producentkooperationens funktion på marknaden.

Andersson arbetar med två scenarier, ett där producentkooperationen är stark och ett där den är svag. Andersson hävdar att "den fundamentala mekanismen i modellen ovan är möjligheten till strategisk import" (s 476). Har lantbrukskooperationen en svag ställning på marknaden skulle den privata spannmålshandeln genom import kunna pressa producentpriset till 40 öre, utan att för den skull sänka priset i efterföljande led. Kostnaden för detta skulle under år med dålig skörd vara ytan $B + C$ i *Figur 1* och enbart ytan C vid normala år. Vinsten skulle ligga i privathandelns andel av yta A . Detta är direkt felaktigt. För det första medför det ingen kostnad för privathandeln att importera och sälja vidare till samma pris (annat än transaktionskostnaderna, vilka inte ingår i Anderssons modell). För det andra kan inte ens en monopolist suga åt sig hela konsumentöverskottet, vilket förutsätts i Anderssons beräkning. Detta skulle förutsätta en perfekt prisdiskriminering av marknaden, vilket är fullständigt orealis-

tiskt för en produkt som spannmål.

Det som faktiskt händer om privathandeln importerar är att marknaden blir mättad. Priset kommer mycket riktigt att falla för producenterna men priset sjunker även för spannmålshandlarna själva när de skall avsätta till nästa led. De har alltså inget att vinna på att importera spannmål för 1,20 kr/kg eftersom de senare måste sälja den för 0,40 kr/kg. Endast den slutliga köparen av spannmål skulle kunna vinna på strategisk import.

Andersson hävdar vidare att det skulle vara en långsiktigt stabil lösning att privathandeln skulle kunna upprätthålla en prisskillnad på 80 öre mellan köp- och säljpris. Producentkooperationen skulle däremot ha svårt att upprätthålla en prisskillnad på 16 öre vart fjärde år eller 4 öre varje år. Detta på grund av att andra handlare kan bjuda över. Nog borde kooperationen eller någon ny aktör på marknaden kunna bjuda över privathandeln om den tar ut 80 öre. Det centrala i modellen är därför i vilken utsträckning spannmålshandeln (privat eller kooperativ) kan kontrollera marknaden genom en monopol- och monopsoniställning (ensam säljare och ensam köpare).

En variant av det första scenariot är därför att de privata spannmålshandlarna antas ha en monopol- och monopsoniställning på marknaden. De skulle i detta läge inte behöva importera för att pressa priset till producenterna. I kraft av att vara enda köpare skulle de aldrig betala annat än 0,40 kr/kg. Såsom enda säljare skulle de däremot alltid ta ut 1,20 kr/kg vid försäljning. År med dålig skörd blir de

² Notera att i modellen uppfylls beredskapsmålet oavsett gränsskyddets storlek. I modellen kan inte heller jordbrukarnas inkomster påverkas eftersom allt prisstöd enligt modellens antaganden kapitaliseras (rimligen i den fasta resursen mark). Den senare implikationen av Anderssons modell överensstämmer med ett av de konstateranden som låg bakom den livsmedelspolitiska reformen.

tvungna att importera 1 miljon ton utan vinst och år med god skörd får de exportera 1 miljon ton utan vinst. Spannmålshandlarnas sammanlagda vinst skulle därmed bli $0,8 \times 3 = 2,4$ Mdr år med dålig skörd (ytan A) och $0,8 \times 4 = 3,2$ Mdr år med normal eller god skörd (ytan $A + B$). I genomsnitt erhålls en kvasiränta på 3 Mdr kr per år. Det säger sig nästan självt att denna konstellation inte skulle kunna bestå utan en statlig sanktion som välsignar kartellen och direkt förbjuder andra aktörer att handla med spannmål.

Som ett andra alternativ kan i stället producentkooperationen antas ha full kontroll av marknaden. Även den skulle alltid ta ut 1,20 kr/kg av följande led. Skillnaden är att priset till jordbrukarna sätts till 1,20 kr/kg under år med normal eller dålig skörd och 1,04 kr/kg under år med god skörd. Det lägre priset orsakas av att de måste avsätta 1 miljon ton på export. Hela kvasiräntan på 3 Mdr per år tillfaller i detta fall jordbrukarna. En sådan situation kan mycket väl uppstå utan statlig välsignelse. Det enda som krävs är att producentkooperationen lyckas lösa problemet med *freeriders* och knyta producenterna till sig även vid det något lägre priset. Det är trots allt för jordbrukarnas eget bästa. Under detta scenario är alltså Anderssons resonemang om dynamisk inkonsistens relevant.

Samhällsekonomiskt (i traditionella välfärdstermer) är de båda fallen likvärdiga. Det blir endast en skillnad i inkomstfördelning mellan jordbrukare och spannmålshandlare. Detta eftersom produktionen har antagits vara helt oberoende av priset och konsumtionen alltid blir 4 miljon ton till priset 1,20 kr/kg.

Ett tredje fall bör dock nämnas. Det är när ingen av aktörerna kontrollerar marknaden. För enkelhets skull väljer vi fri konkurrenslösningen (med bibehållet gränsskydd) även om det i praktiken är svårt att nå ända fram. I detta fall skulle priset bli 1,20 kr/kg såväl till producent som till senare led under år med dålig

eller normal skörd och 0,40 kr/kg år med god skörd. Jordbrukarna skulle i detta fall erhålla ytan A under år med dålig skörd och ytorna $A + B$ under år med normal skörd. Detta blir totalt $0,8 \times 3 \times 1/4 + 0,8 \times 4 \times 1/2 = 2,2$ Mdr kr. År med god skörd skulle priserna sjunka och därmed skulle konsumenterna vinna ytorna $A + B + C$ dessa år. Det blir totalt $(0,8 \times 4 + 0,8 \times 1 \times 1/2) \times 1/4 = 0,9$ Mdr kr. Sammanlagt blir dessa belopp 3,1 Mdr kr, vilket alltså är högre än det belopp som tidigare antingen tillföll producenterna eller spannmålshandlarna. Den totala välfärdsvinsten uppkommer som alltid genom att någon kan ändra sitt beteende vid ändrade priser. I detta fallet är det konsumenterna som ökar sin konsumtion vid god skörd. Därmed ökar den totala välfärden motsvarande ytan C vart fjärde år.

Den slutsats man kan dra från modellen är att de privata spannmålshandlarna helst av allt vill ha en stark kartell med monopol- och monopsonställning för att suga ut mesta möjliga ur såväl producenter som konsumenter. Producenterna skulle å sin sida föredra ett läge med en från deras synpunkt välvillig monopolist, som kan suga ut mesta möjliga ur konsumenterna och föra över till dem. Från konsumenternas och samhällets synpunkt är det dock bättre med högsta möjliga grad av konkurrens på marknaden. Det finns således en viss rationalitet bakom införandet av en hårdare konkurrenslagstiftning i ljuset av de ändrade jordbrukspolitiska målen. Observera att det är just konkurrens som många ekonomer förespråkar och som också drivs politiskt. Det är inte producentkooperationen som sådan utan dess monopolställning på marknaden som är oönskad. I praktiken torde det också vara just marknadsdominansen som den nya konkurrenslagstiftningen vänder sig emot oavsett om den innehas av privata karteller eller producentkooperativ.

Det samarbete mellan jordbruksföretag som bedrivs genom primärförening-

arna träffas sannolikt av Konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande avtal mellan företag. Det viktiga i sammanhanget är emellertid att undantag beviljas om företagen kan visa bl a att samarbetet medför effektivitetsvinster och att en skälig del av dessa vinster kommer konsumenterna till del. Svårigheterna att visa det senare ligger just i lantbrukskooperationens marknadsdominans och dess syfte att ge lantbrukarna de positiva effekterna av samarbetet. Detta illustreras med all önskvärd tydlighet i Anderssons modell. En följd av Anderssons ställningstagande mot Konkurrenslagen blir således att han i praktiken strider för att effektivitetsvinsterna inte skall tillföras konsumenterna utan hamna hos producenterna. Detta står helt i strid med de livsmedelspolitiska målen.³

Låt oss även nämna Anderssons avslutning. Han hävdar där att hans exempel "pekar...på behovet av en viss ödmjukhet inför en möjlig rationalitet bakom institutioner". Skall man döma av artikeln i övrigt tycks Andersson med en sådan rationalitet mena att de omtalade "institutionerna" är samhällsnyttiga. Anderssons slutsats blir alltså i tillspetsad form: eftersom lantbrukskooperationen existerar skall vi akta oss för att med hjälp av Konkurrenslagen bryta dess monopolställning!

Samhällsnytta är tyvärr inte nödvändig för "institutioners" överlevnad. Ett tillräckligt villkor är att "institutionerna" är rationella för egenintresset hos den grupp som har det huvudsakliga inflytandet över dem, i detta fall producenterna.⁴ Gruppens egenintresse kan sammanfalla med samhällets men behöver inte göra det.

Producentkooperation kan i huvudsak vara rationell för producenterna på tre sätt:

- genom att överföra kvasiräntor,
- genom att fungera som en politisk lobbygrupp

- genom att vara effektiv och ha låga transaktionskostnader.

Det första fallet strider såväl mot Konkurrenslagen som de livsmedelspolitiska målen, vilket visats ovan. Här sammanfaller alltså inte egenintresset med samhällsintresset.

Den andra formen av rationalitet kräver ytterligare förklaring. Kanske bör man först nämna att det inte framgår om Andersson skiljer mellan institutioner och organisationer. I likhet med North ser vi förenklat institutioner som "spelregler" och organisationer som "spelare" (se tex North [1990]). Om vi håller oss till institutioner och institutionella strukturer instämmer vi i Matthews konstaterande [1986, s 914] att den höga graden av komplexitet inom många av de moderna institutionella strukturerna ofta gör det svårt att se "rationaliteten" bakom dem. Matthews diskussion implicerar möjligheten att en ursprunglig "rationalitet" med tiden kan gå förlorad.

North har i ett flertal arbeten (se tex North [1987, 1990]) diskuterat hur organisationer över tiden blir allt effektivare givet en viss uppsättning regler. Organisationerna kan alltså förväntas bli allt bättre och skickligare på att utnyttja och omforma regelverket för sina egna syften. North hävdar att institutionella strukturer som inte gagnar samhället i stort kan överleva under relativt lång tid. De överlever så länge de grupper som kan påverka de formella institutionernas föränd-

³ Har bor fortydligas att diskussionen endast rör betydelsen av Konkurrenslagen vid en fri intern svensk marknad med gränsskydd. Att göra ett undantag från Konkurrenslagen med anledning av ett förväntat medlemskap i EU är en annan diskussion som inte förs här.

⁴ Angående diskussionen om gruppintressen och samhällsnyttan finns idag en diger litteratur som i allmänhet utgår från Olsen [1965] där den teoretiska basen för studier av dylika problem lades.

ring gynnas av situationen. Det "rationella" i organisationer som verkar under en given institutionell struktur består i att de allt bättre förmår anpassa sig och regelverket till sin egen fördel.

Angående rationaliteten i de svenska böndernas lantbrukskooperativa företag kan man följaktligen lika gärna dra slutsatser som närmast är i motsats till Anderssons. Komplexa institutionella strukturer (t ex den tidigare svenska jordbrukspolitiken) kan över tiden utvecklas till något som inte alls är samhällsnyttigt, utan något som i stället gynnar en viss intressegrupp med stort inflytande över hur de berörda institutionerna bestäms och förändras. Under sådana omständigheter kan dessa grupper förväntas, via sitt inflytande över politiken, formulera samhällsnyttan så att den synbarligen sammanfaller med gruppens egenintresse.⁵ Det generella behovet av att minska särintressenas inflytande över den svenska politikens utformning har betonats av Lindbeck-kommissionen, där jordbruksområdet även speciellt omnämns.⁶

I det tredje fallet kan man tänka sig att lantbrukskooperationens samhällsnytta består i någon, för jordbruksprodukter unik egenskap, som sänker transaktionskostnader. Möjligen åsyftar Andersson detta i sina slutsatser, även om det inte ingår i hans modell. Eftersom organisationsformen vuxit sig stark under en reglerad ekonomi är emellertid dess faktiska existens och marknadsdominans ett svagt bevis för denna hypotes. Det återstår en hel del teoretiskt och empiriskt arbete innan man visat att just denna organisationsform medför sådan samhällsnytta att den måste undantas från de spelregler som gäller för övrigt näringsliv, regler som skapats för att säkerställa samhällsnyttan genom väl fungerande marknader.

Referenser

- Andersson, F, [1993], "Om jordbruk, prisdiskriminering och dynamisk inkonsistens – ett exempel". *Ekonomisk Debatt*, årg, 21, nr 5 s473–477.
- Buchanan, J M, Tollison, R D, & Tullock G, (red), [1980], *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. Texas A & M University Press, College Station.
- Ds 1989:63, *En ny livsmedelspolitik*. Allmänna Forlaget, Stockholm.
- Konkurrenslagen*, 1993:20, KL
- Matthews, R C O, [1986], "The Economics of Institutions and the Sources of Growth". *Economic Journal*, vol 96, s903–918.
- North, D C, [1987], "Institutions, Transaction Costs and Economic Growth". *Economic Inquiry*, vol 25, s419–428.
- North, D C, [1990], *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Olsen, M, [1965], *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge.
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommisionens förslag. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Tweeten, L, [1989], *Farm Policy Analysis*. Westview Press, Boulder.

⁵ Att torgföra agrara intressen som samhällsintressen betecknas ofta som agrarfundamentalism. En övergripande diskussion finns i Tweeten [1989].

⁶ Teoretiska aspekter av de för samhället negativa konsekvenserna av särintressenas *rent-seeking* behandlas ingående i bl a Buchanan m fl [1980].