

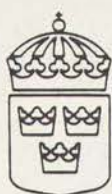
*SOU
1987:446
bil
11*

Jordbruksprisregleringens effekter på priser och konkurrens



Bilaga 11 till SOU 1987:44, LMU.
(totalt 12 bilagor)





Jordbruksprisregleringens effekter på priser och konkurrens

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30

Beställare som är berättigade till remissexemplar
eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 Stockholm
Tel. 08/763 23 20 Telefontid 8.10—12.00 (externt och internt)
08/763 10 05 12.00—16.40 (endast internt)

ISBN 91-38-10036-3
ISSN 0375-250X

Omslag Allmänna Förlaget Design
Produktion Allmänna Förlaget AB
Svenskt Tryck Stockholm 1987 723957

Förord

1986 års livsmedelsutredning (LMU) har haft till uppgift att utreda konkurrensförhållanden och prisbildning inom livsmedelsindustrin och livsmedelshandeln. Utredningen har den 30 september 1987 överlämnat betänkandet "Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet" (SOU 1987:44).

Denna rapport utgör en av de tolv underlagsrapporter som har legat till grund för fakta-redovisningen i betänkandet. Rapporterna publiceras dels som bilagor till utredningens betänkande, dels som fristående rapporter i SPKs utredningsserie (SPKUS).

En förteckning över samtliga underlagsrapporter till 1986 års livsmedelsutredning samt de personer som deltagit i respektive projekt återfinns i slutet av betänkandet samt i varje bilaga.

Stockholm i september 1987

Lars Hillbom

Innehåll

1 Inledning	7
1.1 Bakgrund och syfte	7
1.2 Uppläggning och genomförande	8
2 Internationell utblick	9
2.1 Allmänt	9
2.2 Förenta staterna	10
2.3 EG	10
2.4 GATT	11
2.5 Den internationella jordbruksdebatten	12
3 Jordbrukspolitiken och jordbruksprisregleringen	15
3.1 Mål och medel i jordbrukspolitiken	15
3.2 De jordbrukspolitiska besluten	17
3.3 Regelsystemet som berör jordbruksprisregleringen m m	17
3.4 Jordbruksprisregleringens omfattning och avgränsning	18
3.4.1 Produkterna	18
3.4.2 Prisregleringsledet	19
3.5 Totalt kompensationsbelopp till jordbruket m m	21
3.6 Regleringsföreningarna	22
4 Hur jordbruksprisregleringen påverkar prisbildningen för olika produkter/produktgrupper	23
4.1 Substituerbarheten hos livsmedlen m m	23
4.2 Vad betalar konsumenterna för via livsmedelspriserna?	25
4.3 Prisavvägningen mellan olika produkter inom ramen för jordbruksprisregleringen	27
4.3.1 Skyddsnivån för olika produkter	27
4.3.2 Prisavvägningen mellan vegetabilier och animalier	28
4.3.3 Prisavvägningen mellan smör och margarin	30
4.3.4 Prisavvägningen mellan jordbruksprisreglerade produkter och alternativ till sådana produkter	32
4.3.5 Prisavvägningen mellan importerad och inhemskt producerad vara	33
4.3.6 Priset på fiskmjöl och annat proteinfoder	35

4.4	Livsmedelssubventionerna	36
4.4.1	Bakgrund och utveckling	36
4.4.2	Olika effekter av livsmedelssubventionerna	37
5	Hur jordbruksprisregleringens omfattning påverkar priser och konkurrens i förädlingsindustri och handel	39
5.1	Allmänt	39
5.2	Exempel på grundläggande marknadsförutsättningar	40
5.2.1	Produkterna	40
5.2.2	Ägarstruktur m m	40
5.2.3	Förhållanden på leverantörssidan	41
5.2.4	Förhållanden på kundsidan	41
5.2.5	Produktionsinriktning, integration m m	42
5.2.6	Konkurrensmedel - konkurrensbegränsningar	42
5.2.7	Institutionella förhållanden	43
5.3	Hur prisregleringsledets förläggning påverkar priser och konkurrens	43
5.3.1	1985 års livsmedelspolitiska beslut	43
5.3.2	Köttvaruområdet	44
5.3.3	Mejeriområdet	48
5.3.4	Sockerproduktionen	49
5.3.5	Spannmålsmarknaden	50
5.3.6	Andra förhållanden som påverkas av jordbruksprisregleringens avgränsning	51
5.4	Behandlingen av konkurrensfrågor	51
6	Sammanfattande slutsatser	53
6.1	Allmänt	53
6.2	Prisavvägningen mellan olika produkter	54
6.3	Prisregleringsledets förläggning	54
6.4	Sammanfattning	56
	Referenser	59

1 Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

I juni 1985 fastställde riksdagen nu gällande riktlinjer för en samlad livsmedelspolitik (prop 1984/85:166, JoU 33, rskr 393) och då även de övergripande mål som skall gälla för livsmedelspolitiken/ jordbrukspolitiken och de medel som skall användas för att försöka uppnå dessa mål. De ställningstaganden som redovisades i regeringens proposition är väsentligen grundade på material från huvudbetänkandet av 1983 års livsmedelskommitté (LMK) och från de rapporter som utarbetades inom ramen för LMKs arbete.

Det viktigaste medlet inom jordbrukspolitiken är den s k jordbruksprisregleringen, som styr prisbildningen och påverkar konkurrensen inom både jordbruket och stora delar av förädlingsindustrin. Med hjälp av regleringen utgår ett prisstöd till det svenska jordbruket. Detta prisstöd uppnås främst genom ett importskydd/gränsskydd som allt efter behovet på den inhemska marknaden skyddar de svenska jordbruksprodukterna från importkonkurrens, men också genom marknadsreglerande åtgärder inom landet.

I direktiven för 1986 års livsmedelsutredning (LMU) har bl a angetts att utredaren med utgångspunkt i livsmedelskommitténs undersökningar närmare bör analysera effekterna för pris- och konkurrensförhållandena i industri och handel av jordbruksprisregleringens utformning. I föreliggande rapport redovisas nämnda effekter av jordbruksprisregleringen.

Under senare år har de jordbrukspolitiska frågorna debatterats och det har förelegat ett stort intresse att bl a belysa olika aspekter av jordbruksprisregleringen. Inom ramen för 1987 års långtidsutredning (LU 87) har SPK haft i uppdrag att belysa de samhällsekonomiska effekterna av regleringarna inom bostads-, livsmedels- och transportområdena *). En mer utförlig redovisning av regleringarna inom livsmedelsområdet återfinns i SPKs utredning "Regleringar inom livsmedelsområdet — kartläggning och analys" (SPKUS 1987:3), där redovisningen av jordbruksprisregleringen och denna reglerings effekter har ett stort utrymme. I en annan bilaga till LU 87 **) kritiserar professor Olof Bolin jordbruksprisregleringen och diskuterar olika

*) Regleringar inom bostads-, livsmedels- och transportområdena — kartläggning och analys (Bilaga 22 till LU 87).

**) Svenskt jordbruk (inkl trädgårds- och fiskenäring) — framtidsbedömningar, problem och alternativ (Bilaga 13 till LU 87).

alternativ till denna reglering. Även expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) vid finansdepartementet diskuterar i "Vägar ut ur jordbruksprisregleringen — några idéskisser" (Ds Fi 1987:4) bl a alternativ till nu använda jordbrukspolitiska medel.

En annan aspekt av jordbruksprisregleringen som utreds är kvalitetsbetalningen för jordbruksprodukter inom ramen för jordbruksprisregleringen. Statens jordbruksnämnd, som har regeringens uppdrag att utreda denna fråga, kom i mars 1987 med en rapport, där det föreslås en mer konsumentanpassad kvalitetsbetalning för jordbruksprodukter.

Livsmedelsberedskapen har under de gångna decennierna varit en väsentlig fråga inom jordbrukspolitiken. Nu gällande produktionsmål baseras bl a på de bedömningar etc som gjorts i samband med 1982 års försvarsbeslut. I juni 1987 fattade riksdagen ett nytt försvarspolitiskt beslut (prop 1986/87:95, FöU 11, rskr 310), som innebär att planeringsförutsättningarna för livsmedelsberedskapen har ändrats (se avsnitt 3.1).

Frågorna kring jordbruksprisregleringen är således många och i dagens läge finns ett stort intresse från statsmakernas sida att få olika aspekter/effekter av jordbruksprisregleringen belysta. Syftet med denna utredning är att analysera de effekter som jordbruksprisregleringens utformning och avgränsning har på priser och konkurrens inom förädlingsindustri och handel.

1.2 Uppläggning och genomförande

Som bakgrund till redovisningen av jordbruksprisregleringens effekter på priser och konkurrens belyses jordbruksfrågorna i kapitel 2 ur ett internationellt perspektiv. I kapitel 3 ges sådana data om den svenska jordbrukspolitiken och om jordbruksprisregleringen som är relevanta för analysen av regleringens effekter i kapitlen 4 och 5. I kapitel 6 slutligen sammanfattas de slutsatser man kan dra beträffande de effekter som jordbruksprisregleringens avgränsning och omfattning har på priser och konkurrens i förädlingsindustri och handel.

Utredningen har i stort kunnat baseras på befintligt material. Huvudkällor har därvid varit LMKs undersökningar och material från olika SPK-utredningar, som publicerats under 1980-talet.

2 Internationell utblick

2.1 Allmänt

Det är på intet sätt unikt att ett land liksom Sverige skyddar sin inhemska produktion av jordbruksprodukter mot importkonkurrens. Det är snarare en regel att flertalet länder stöder sin jordbruksproduktion med hjälp av framför allt gränsskydd och olika slag av subventioner. Detta gäller bl a samtliga OECD-länder. Bakgrunden är liksom i Sverige att man bl a vill verka för en nationell självförsörjning på livsmedelsområdet.

Utformningen och omfattningen av de olika ländernas jordbruksskydd varierar. Gränsskyddet kan vara i form av tullar, rörliga importavgifter, minimiimportpriser, kvantitativa importrestriktioner etc. Därutöver kan föreskrifter av teknisk art, såsom förpackningskrav, sanitära bestämmelser etc vara så utformade att de utgör handelshinder.

Vid sidan av olika former av gränsskydd förekommer direkta och indirekta subventioner till den egna produktionen/exporten. Sammantaget innebär de stora variationerna i utformningen av olika länders jordbruksskydd att det vid internationella jämförelser är svårt att beräkna "skyddsnivån" inom respektive land.

Det förhållandet att flertalet länder har ett skydd för den egna produktionen av jordbruksvaror har fått till följd att nästan hela världsproduktionen och -konsumtionen äger rum inom ramen för nationellt avgränsade system. Endast ca 10 procent av totalt producerade jordbruksprodukter är föremål för internationell handel. Denna handel omfattar i första hand vegetabiliska produkter som spannmål, socker och oljeväxter (både som råvara och i form av olja), medan handeln med animaliska produkter som t ex kött- och mejerivaror utgör en mycket begränsad andel av den totala produktionen. Medan man vad gäller de stora stapelvarorna på vegetabiliesidan kan tala om en "världsmarknad" får man på animaliesidan räkna med en mångfald delmarknader, beroende på bl a kvalitetsskäl, veterinära bestämmelser och handelspolitiska skäl.

Under 1980-talet har världshandeln med jordbruksprodukter kommit helt i obalans. Orsakerna till detta återfinns både på utbuds- och efterfrågesidan. Utvecklingen av modern jordbruksteknologi har ökat produktiviteten i jordbruket och därmed även utbudet av jordbruksprodukter. Samtidigt har befolkningen i industrivärlden stagnerat och tidigare importörländer som In-

dien, Indonesien och Kina har ökat sin självförsörjning. Obalansen mellan utbud och efterfrågan globalt sett har medfört allt större lager av jordbruksprodukter och en stark press på världsmarknadspriserna, vilka under 1985 och 1986 gick ned till en nivå, som kan jämföras med nivån under 1930-talets depressionsår.

Den internationella krisen för jordbruksprodukter har också medfört att kostnaderna för att bli av med överskotten av jordbruksprodukter har ökat mycket kraftigt och därmed också de totala kostnaderna för olika typer av stöd till jordbruket. Sålunda har USA under 1980-talet höjt sitt stöd till jordbruket från 3–5 miljarder dollar per år till 26 miljarder dollar och Europeiska Gemenskapen (EG) har under samma period ökat sitt stöd från 10 miljarder dollar till 23 miljarder dollar.

2.2 Förenta staterna

Målen i Förenta staternas jordbrukspolitik har i stort varit desamma sedan 1930-talet och har bl a varit att tillförsäkra konsumenterna ett rikt utbud av näringsriktiga livsmedel till rimliga priser samt att bidra till att åstadkomma en stabil och lönsam jordbrukssektor. De federala myndigheternas beslut har haft avgörande betydelse för sektorns ekonomi. De medel som använts för att försöka uppnå målen har bl a varit pris- och inkomststöd i olika former, importrestriktioner, arealreduceringsprogram och sociala livsmedelsprogram. Jordbrukets utveckling har också påverkats väsentligt av den allmänna utrikes- och handelspolitiken.

Det finns ca 2,3 miljoner jordbruk i Förenta staterna. Flertalet av dessa jordbruk är vad som brukar betecknas som deltidsjordbruk. Totalt sett erhåller jordbrukarfamiljerna ca 40 procent av sina inkomster från jordbruk och således ca 60 procent från annan verksamhet.

Reagan-administrationen uttalade sig under 1980-talet för en återgång till en friare marknadsekonomi inom jordbrukssektorn och således en utveckling av olika stöd. Den praktiska politiken blev dock annorlunda. Vändpunkten kom vid årsskiftet 1985/86. Fram till dess hade Förenta staternas jordbrukare tappat konkurrenskraft på exportmarknaderna som en följd av bl a den stigande dollarkursen. I stället byggdes stora lager av framför allt spannmål upp.

Vid årsskiftet 1985/86 införde Förenta staterna ett statligt inkomststöd till jordbrukarna, samtidigt som man lät marknadspriserna gå ned. Även exportstimulerande åtgärder infördes. Följden av dessa åtgärder blev en ökad export av framför allt spannmål och att man kom i konflikt med övriga exportörer på världsmarknaden (se nedan).

2.3 EG

EG omfattar, sedan Portugal och Spanien kom med i gemenskapen 1986, numera 12 medlemsländer. I centrum för den jordbrukspolitiska debatten inom EG står sedan flera år tillbaka främst följande fyra frågor: utvidg-

ningsfrågan, finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken, den alltmer besvärande överskottssituationen samt handelsrelationerna med omvärlden.

Målen för den gemensamma jordbrukspolitiken är bl a att trygga försörjningen, att stabilisera marknaderna och att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard.

De viktigaste medlen för att försöka förverkliga de jordbrukspolitiska målen utgörs av gemensamma pris- och marknadsregleringar i förening med ett gemensamt gränsskydd gentemot tredje land i syfte att åstadkomma en gemensam prisnivå inom EG, vilken normalt är högre än världsmarknadsprisnivån. EGs prispolitik grundar sig på de beslut som fattas av ministerrådet om gemensamma priser för centrala jordbruksprodukter för ett regleringsår i taget.

Jordbruket inom EG karaktäriseras av en stor andel mindre brukningsenheter. Över hälften av brukningsenheterna kan inte sysselsätta brukaren på heltid.

De jordbrukspolitiska åtgärderna inom EG har bl a medfört betydande överskottsproblem och stödåtgärderna har i ringa omfattning gått till de jordbrukare, som behöver mest hjälp. Men först som sist har stödet till EG-jordbruket medfört allt större kostnader. Som tidigare nämnts beräknas nämligen kostnaderna för detta stöd ha ökat från 10 miljarder dollar om året i början av 1980-talet till 23 miljarder dollar 1986/87.

EG är världens största importör av jordbruksprodukter (främst fodermedel) och samtidigt största exportör efter Förenta staterna. Den ökade produktionen av jordbruksvaror inom EG under 1970- och 1980- talen har medfört stigande export och därmed bidragit till ökad konkurrens på världsmarknaden. Från konkurrentländernas sida har hävdats att EGs exportstöd pressat priserna på världsmarknaden och att EG förskaffat sig ökade marknadsandelar till förfång för traditionella exportörer. Detta gäller länder som Australien, Nya Zeeland och Argentina.

EG har, liksom Sverige och många andra länder, problem med överproduktion av spannmål. Situationen för EG kompliceras av gamla GATT-avtal som tillåter en ohämmad import av fodervaror. Det beräknas att minst 15 miljoner hektar inom EG har blivit överflödiga genom att EGs jordbrukare valt att köpa tullfria och därmed billiga fodersubstitut från andra världsdelar framför att odla sitt eget kraftfoder. Detta blockerar EGs möjligheter att få igång en egen kraftfoderproduktion på överflödiga spannmålsareal. Detta problem har en parallell i Sverige vad gäller den tullfria importen av fiskmjöl (se avsnitt 4.3.6).

2.4 GATT

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) är ett handelsavtal, som 92 länder anslutit sig till. De avtalsslutande länderna svarar för ungefär 80 procent av världshandeln. Sovjetunionen är t ex inte med, men det är däremot Kina.

En fundamental princip i GATT är den så kallade mest-gynnad-nationsprincipen (Most Favoured Nation). Principen innebär att samtliga GATT-medlemmar skall behandlas lika, då det gäller tullar, avgifter och tullförfaranden.

Hittills har handeln med jordbruksprodukter stått utanför GATTs regelsystem. I september 1986 hölls ett möte i Punta del Este i Uruguay, där man efter långa förhandlingar kom överens om att även handeln med jordbruksprodukter skall tas upp på dagordningen för "Uruguay-rundan". Målsättningen är att jordbruksprodukterna skall föras in under GATT-reglerna.

I slutet av mars 1987 hölls ett GATT-möte på Nya Zeeland inom ramen för Uruguay-rundan. Som väntat visade det sig att det fanns stora motsättningar mellan medlemsländerna, vad gäller handeln med jordbruksprodukter. Några veckor tidigare hade ett öppet handelskrig mellan USA och EG varit nära att bryta ut. Konflikten handlade då om hur mycket jordbruksvaror (främst fodermjäs) som USA skulle få fortsätta att sälja till de nya EG-medlemmarna Spanien och Portugal.

En viktig fråga vid GATT-överläggningarna är att definiera vad som egentligen menas med en exportsubvention på spannmålsområdet. I EG, liksom i Sverige, är exportsubventioneringen ett direkt bidrag, som i EG finansieras med medel ur den gemensamma EG-kassan. I Förenta staterna är stödet till exporten i stället en indirekt effekt av det över statsbudgeten finansierade inkomststödet till spannmålsproducenterna (se avsnitt 2.2). EG hävdar att USAs direkta inkomststöd är en förtäckt exportsubvention, medan USA inte vill acceptera denna tolkning.

Det föreligger således stora motsättningar i olika jordbruksfrågor mellan GATT-medlemmarna, varför det torde dröja innan handeln med jordbruksprodukter kan inordnas i GATT-reglerna.

2.5 Den internationella jordbruksdebatten

Västvärldens överskottsproblem vad gäller jordbruksprodukter och den ogynnsamma utvecklingen av världshandeln med sådana produkter har medfört att de nationella stöden till jordbruket i olika länder utsatts för kritisk granskning i olika internationella fora. Ovan har mycket översiktligt redovisats vad som debatteras inom ramen för Uruguay-rundan.

Även företrädare för Världsbanken har uttryckt sig mycket kritiskt om industriländernas protektionistiska jordbrukspolitik. Det hävdas bl a att en liberalisering av handeln med jordbruksprodukter skulle bespara industriländerna en stor del av de kostnader som den nuvarande jordbrukspolitiken är förenad med. Samtidigt skulle u-länderna, som har blivit lidande av denna politik, tillföras betydelsefulla exportinkomster.

Ovan har redovisats att det vid GATT-överläggningarna föreligger motsättningar mellan USA och EG. Den internationella spänningen vad gäller jordbruksfrågorna har också ökat på grund av att traditionella exportörer som Australien, Nya Zeeland och Argentina inlägger allt kraftigare protester mot USAs och EGs jordbruksprotektionism och hotar med motåtgärder.

Även OECD har tagit upp jordbruksfrågorna till ingående behandling och uttalat sig för en ändring i industriländernas — i detta fall OECD-ländernas — jordbrukspolitik. I en rapport*) säger sekretariatet nämligen bl a följande:

”Det kommer att behövas åtgärder för att initiera och underlätta en anpassning mot en jordbrukssektor som är ekonomiskt effektiv i förhållande till resten av ekonomin. Det kommer att ta tid att planera och genomföra sådana åtgärder — och ändå längre tid innan dessa åtgärder kan förväntas ge önskad effekt. Men behovet att börja denna förändringsprocess är påträngande och brådskande.”

Samma tongångar återkommer i en OECD-rapport från april 1987.**) Där framhålls återigen vikten av att de jordbrukspolitiska åtgärderna ändras så att de underlättar en anpassning av utbudet av jordbruksprodukter till efterfrågeutvecklingen.

I mitten av maj 1987 hölls ett ministermöte inom OECD. Där enades ministrarna från de 24 OECD-länderna om att stoppa en fortsatt ökning av stödet till jordbrukssektorn. Detta kan ses som ett första steg mot att försöka anpassa de olika medlemsländernas jordbrukspolitik till det allvarliga läge, som den hittills förda politiken fört med sig.

*) "Agricultural policy issues and developments", rapport från OECD-sekretariatet (oktober 1986).

**) "Ministerial mandate on agricultural trade," rapport från OECD-sekretariatet (april 1987).



3 Jordbrukspolitiken och jordbruksprisregleringen

3.1 Mål och medel i jordbrukspolitiken*)

Den nuvarande svenska jordbrukspolitiken har sitt ursprung i de svårigheter som jordbruket utsattes för under den ekonomiska krisen under 1930-talet. För att skydda jordbruket mot krisens verkningar — starka prisfall och hård internationell konkurrens av dumpingkaraktär — infördes i Sverige liksom i de flesta industriländer under 1930-talet reglering av priserna på jordbruksprodukter. Regleringarna avsåg även att skydda konsumenterna vid livsmedelsbrist och höga internationella priser. Regleringarna uppfattades till en början som tillfälliga åtgärder. När väl den ekonomiska krisen övervunnits skulle regleringarna avskaffas. Mot slutet av 1930-talet hävdades dock att jordbrukskrisen inte var temporär utan i stället strukturellt betingad. Så kom andra världskriget och överskottssituationen för jordbruksprodukter förbyttes snabbt i en knappetskris på livsmedel i Sverige.

Under efterkrigstiden har man i Sverige talat om tre centrala mål för den svenska jordbrukspolitiken, nämligen produktionsmålet, inkomstmålet och effektivitetsmålet/konsumentmålet. Dessa mål har under olika perioder haft skiftande formuleringar och olika inbördes tyngd. Enligt nu gällande jordbrukspolitiska riktlinjer talar man om försörjningsmålet — att trygga livsmedelsförsörjningen såväl i fredstid som under avspärrning och krig — som ett huvudmål samt inkomstmålet och konsumentmålet som likställda delmål under huvudmålet. Vid sidan av nämnda mål finns det i jordbrukspolitiken ett flertal andra mål, nämligen miljö- och resursmål, regional- och sysselsättningspolitiska mål, handelspolitiska mål etc.

För att försöka uppnå de jordbrukspolitiska målen har under efterkrigstiden bl a följande medel använts:

- ett stöd till jordbruket genom en pris- och marknadsreglering på jordbruksprodukter (jordbruksprisreglering)
- statliga åtgärder för att stimulera rationaliseringen i jordbruket och i samband därmed en jordpolitik
- forskning, försök, rådgivning och undervisning på jordbrukets område.

*) En mer utförlig redovisning av mål och medel i jordbrukspolitiken finns i "Regleringar inom livsmedelsområdet — kartläggning och analys" (SPKUS 1987:3).

Jordbruksprisregleringen innebär att priser och marknader avseende alla viktigare jordbruksprodukter regleras. Regleringen utgör i varje fall på kort sikt det viktigaste jordbrukspolitiska medlet för att påverka jordbrukarnas produktion och inkomster. Den omfattar även delar av livsmedelsindustrin (bl a slaktledet och i huvudsak hela mejeriindustrin). Genom gränsskyddet och prisutjämning kommer i realiteten även de delar av livsmedelskedjan som ligger efter det s k prisregleringsledet att omfattas av regleringen (se avsnitt 3.4.2).

Jordbruksprodukternas prisnivå fastställs av statsmakterna efter överläggningar som staten (i regel företrädd av statens jordbruksnämnd) fört med producenternas företrädare och jordbruksnämndens konsumentdelegation.

Den inom landet avsedda prisnivån på olika jordbruksprodukter söker man uppnå främst genom ett s k gränsskydd, som utgår i form av avgifter på sådana importerade produkter som konkurrerar med livsmedel baserade på svenska jordbruksprodukter. Därutöver används marknadsreglerande åtgärder, som går ut på att dra bort pristryckande överskott från den inhemska marknaden. Detta uppnås främst genom lagring och export. Överskotten exporteras främst till andra länder och då i regel till lägre priser än vad man uppnår inom landet. Skillnaden mellan det pris den svenske jordbrukaren får och det pris man får vid export brukar kallas "exportkostnad".

Gränsskyddet syftar till att skydda de inhemska priserna på jordbruksprodukter från störande prisrörelser på världsmarknaden. I regel är de inhemska priserna högre än världsmarknadspriserna. Den inhemska prisnivån upprätthålls då med hjälp av införselavgifter, som får betalas vid import. Storleken av dessa avgifter skall i princip utgöras av skillnaden mellan det inhemska priset och priset på världsmarknaden.

Det förhållandet att det inom jordbrukspolitiken finns många olika mål, som ofta är vagt formulerade och därtill även till en del är sinsemellan motstridiga, gör denna politik svåröverskådlig. I juni 1987 tillkom ytterligare en faktor som komplicerar bilden. Som inledningsvis nämnts fattade riksdagen då ett nytt försvarspolitiskt beslut, som innebär att förutsättningarna för livsmedelsberedskapen har ändrats. Som exempel kan nämnas att man tidigare räknade med små importmöjligheter under en treårig avspärrningsperiod, medan man enligt det nya beslutet bedömer att Sverige kan bli avstängt från import under 6 till 12 månader. I konsekvens härmed kommer beredskapslagren av insatsvaror till jordbruket att reduceras och lagren av livsmedel att byggas upp i viss omfattning.

I avsikt att i möjligaste mån nå de jordbrukspolitiska målen används i stort sett samma arsenal av medel — ett prisstöd inom ramen för jordbruksprisregleringen, ett statligt stöd till jordbrukets rationalisering samt stöd till forskning, rådgivning, utbildning etc. Det förhållandet att dessa medel används för att försöka uppnå ett flertal mål gör det svårt att bedöma i vilken omfattning målen uppfylls genom de använda medlen. Problem har dock uppstått inom jordbrukssektorn. För att komma till rätta med dessa problem har statsmakterna utvidgat regleringen av sektorn.

Det förhållandet att statsmakterna använder i stort sett samma medel för

att i möjligaste mån uppnå ett flertal mål medför också att man inte kan särskilja vad olika komponenter kostar samhället och konsumenterna. Men konsumenterna får betala det hela, antingen via livsmedelspriserna eller via skatterna.

3.2 De jordbrukspolitiska besluten*)

De jordbrukspolitiska besluten kan sägas ske i tre steg. I det första steget fastställs jordbrukspolitiska riktlinjer av riksdagen. Nu gällande riktlinjer lades fast av riksdagen i juni 1985 (prop 1984/85:166, JoU 1984/85:33, rskr 393). Till grund för nämnda proposition låg huvudbetänkandet av 1983 års livsmedelskommitté "Jordbruks- och livsmedelspolitik" (SOU 1984:86). Då denna kommitté hade haft en parlamentarisk sammansättning fick betänkandet formen av en kompromissprodukt, d v s man "tog striden" redan i kommittén för att få ett jordbruks- och livsmedelspolitiskt underlag som kunde accepteras av en majoritet av riksdagens ledamöter.

Det andra steget innebär att jordbruksnämnden (eller en särskilt utsedd kommitté) får regeringens uppdrag att på grundval av bl a gällande riktlinjer för jordbrukspolitiken lägga fram förslag angående jordbruksprisregleringens utformning under kommande prisregleringsperiod, som kan omfatta ett eller flera år. Detta förslag, som kommer fram efter överläggningar med lantbrukarnas förhandlingsdelegation och jordbruksnämndens konsumentdelegation, skall underställas regering och riksdag.

Det tredje steget innebär att jordbruksnämnden — normalt för varje halvår — på motsvarande sätt har överläggningar med parterna om regeltillämpningen under prisregleringsperioden och därefter lämnar förslag till justering av priser etc. Förslagen underställs regeringen, som vid vårriksdagen lägger fram en proposition avseende jordbruksfrågorna och i övrigt beslutar inom ramen för de ställningstaganden som riksdagen tagit i dessa frågor.

3.3 Regelsystemet som berör jordbruksprisregleringen m m

Som tidigare nämnts fastställer riksdagen de jordbrukspolitiska riktlinjerna. Det ankommer vidare på riksdagen att stifta lagar. Den legala grunden för jordbruksprisregleringen är lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område. På regeringen ankommer bl a att förordna om tillämpningen eller verkställigheten av lag. Detta sker i s k förordningar. Vad gäller prisregleringslagens tillämpning finns t ex förordningen (1984:62) om prisreglering på jordbrukets område och förordningen (1981:639) om utjämning av industrins kostnader för jordbruksråvaror.

Det är med stöd av prisregleringslagen som statens jordbruksnämnd (JN), som har till uppgift att administrera jordbruksprisregleringen, t ex ändrar införselavgifterna för jordbruksprisreglerade produkter inom de ramar som angetts av regeringen (i s k regleringsbrev). I lagen anges vidare vilka pro-

*) En utförligare redovisning finns i SPKUS 1987:3, kapitel 12.

dukter som är prisreglerade, vilka avgifter som kan utgå och vilka som skall betala dessa avgifter.

I prisregleringslagen anges också att vissa s k regleringsföreningar i fråga om de varuslag som omfattas av respektive förenings verksamhetsområde får pröva frågor om bidrag eller annat stöd i marknadsreglerande syfte. Regleringsföreningarna är sju till antalet. Närmare föreskrifter om föreningarnas verksamhet utfärdas av jordbruksnämnden.

Det är således jordbruksnämnden som utfärdar föreskrifter om tillämpningen av jordbruksprisregleringen. Föreskrifterna utkommer i nämndens författningssamling — JNFS.

Såsom det ofta gäller för lagstiftning i övrigt har prisregleringslagen karaktären av ramlagstiftning. Det är inte alltid entydigt hur författningarna skall tolkas. Detsamma gäller också riksdagens och regeringens beslut. De olika partsintressena finns representerade i JNs styrelse. Om någon ifrågasätter riktigheten i styrelsens beslut kan detta överklagas till regeringen (se avsnitt 4.3.5).

Som tidigare nämnts har problemen inom jordbrukssektorn medfört att ytterligare regleringar tillkommit inom näringen under 1980-talet. Exempel härpå är lagen (1983:147) om förbud under viss tid mot nybyggnad av djurstallar etc och förordningen (1982:1283) om avvecklingsersättning till vissa mjölkproducenter. Andra exempel är det frivilliga två-prissystemet för mjölk och ersättning till brukare som håller viss areal i träda.

3.4 Jordbruksprisregleringen omfattning och avgränsning

3.4.1 Produkterna

Vilka produkter som är jordbruksprisreglerade framgår av bilagan till lagen om prisreglering på jordbrukets område. Där angivna produkter omfattas i varierande omfattning av olika bestämmelser i prisregleringslagen, t ex bestämmelser om olika avgifter. Detta innebär däremot inte att priset på varje enskild produkt bestäms.

Huvuddelen av sådana produkter som produceras för human konsumtion inom det svenska jordbruket är föremål för åtgärder i prisreglerande syfte. Detta gäller såväl råvaror som produkter i mer förädlad form (t ex levande djur, slaktade kroppar, styckningsdetaljer etc). Potatis, med undantag av färsk potatis, och potatisprodukter omfattas av jordbruksprisregleringen och även torkade ärtor och bönor (men ej konservärter). Många av de förädlade livsmedel som innehåller råvaror från det svenska jordbruket ingår i ett särskilt utjämningsystem, det s k RÅK-systemet (system för utjämnning av industrins råvarukostnader). Syftet med detta system är att förädlingsindustrin vad gäller kostnaden för råvaror skall jämföras med sina internationella konkurrenter — både på hemmamarknaden och vid export.

Alla produkter som framställs av det svenska jordbruket för human konsumtion är dock inte jordbruksprisreglerade. Undantagna är främst produkter från trädgårdsnäringen, d v s frukt, bär och köksväxter. Exempelvis

förekommer viss frilandsodling av köksväxter inom det svenska jordbruket. Denna typ av produkter skyddas inte av jordbruksprisregleringen utan på annat sätt, t ex genom tullar och genom importförbud under vissa perioder (gäller äpplen och päron).

Även produkter, som utgör alternativ till jordbruksprisreglerade produkter, kan beröras av jordbruksprisregleringen. Av prisregleringslagen framgår bl a vilka avgifter som kan tas ut på vissa produkter. Ett exempel härpå är den särskilda tillverkningsavgift för grädd- och mjölkliknande fettemulsioner som kan tas ut på vissa produkter. För närvarande uttas inte någon avgift, men för ett par år sedan hade den betydelse ur konkurrenssynpunkt i det s k VispÅdel-fallet (se avsnitt 4.3.4).

Även vissa insatsvaror till jordbruket omfattas av jordbruksprisregleringen. Detta gäller fodermedelsområdet, som omfattar foderspannmål och olika biprodukter från t ex sockertillverkning och kvarnindustri. En fodervara som inte ingår i regleringen är fiskmjöl (beroende på internationella avtal). Detta har fått vissa konsekvenser inom fodermedelsområdet, vilket framgår av redovisningen i avsnitt 4.3.6.

Andra insatsvaror som faller inom prisregleringslagen är handelsgödsel och bekämpningsmedel, eftersom prisregleringsavgifter får uttas på sådana varor. Dessa avgifter används för att finansiera regleringskassornas kostnader för exportbidrag m m. På nämnda insatsvaror utgår även s k miljöavgifter, vilka används för att finansiera viss forskning m m.

Vissa produkter från det svenska jordbruket kan användas till såväl human konsumtion som till tekniska ändamål. Exempel härpå är stärkelse, som bl a används i pappersindustrin. I regel kan industrin erhålla råvaror till icke human konsumtion till världsmarknadspris genom t ex rabatter eller utjämningsbidrag.

3.4.2 Prisregleringsledet

I detta sammanhang är det viktigt att veta dels *vilka* produkter som är jordbruksprisreglerade, dels *i vilket led* — prisregleringsled — som priserna sätts för dessa produkter i prisöverläggningarna.

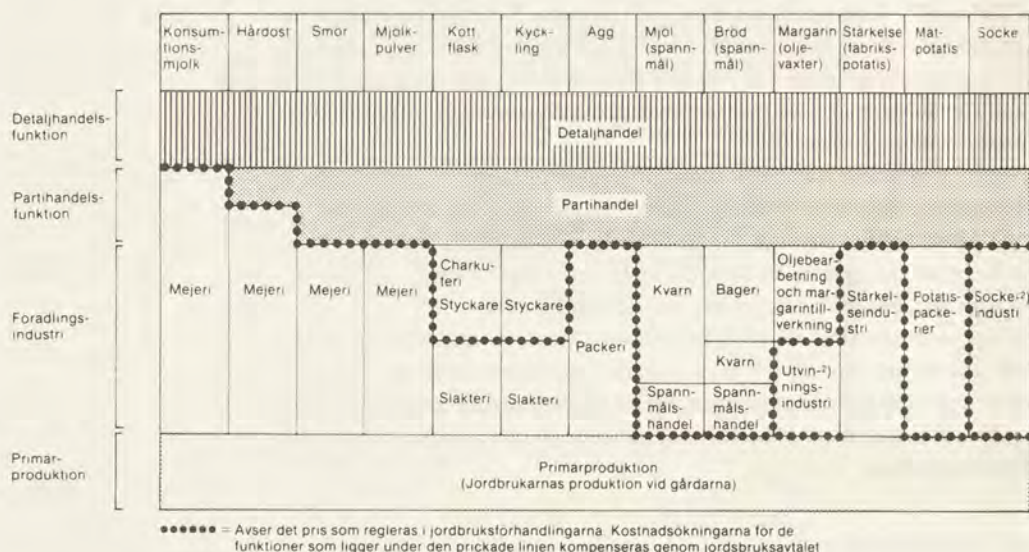
Eftersom stödet skall gå till jordbrukarna vore det logiskt att prisregleringsledet avsåg priset till producent. Så är dock endast fallet för vissa vegetabilier som spannmål och matpotatis. I övrigt, d v s för animalier och för vissa vegetabilier, är det s k partiledet det prisreglerade ledet. Det i jordbruksregleringssammanhang använda uttrycket "partiledet" är inget enhetligt begrepp, vilket framgår av figur 3.1. I regel ingår således inte parthandelsfunktionen i begreppet. Prisregleringsledets förläggning till "partiledet" har motiverats med att gränsskyddet främst bör omfatta produkterna i den form de har i internationell handel.

Det förhållandet att prisregleringsledet ofta ligger i partiledet medför att prisregleringsledet omfattar vissa funktioner som dessa priser avses täcka. Därför innefattas bl a kostnader för slakt och för tillverkning av olika mjölkprodukter i nuvarande regleringssystem.

Jordbruksprisregleringens omfattning för olika jordbruksprodukter

framgår närmare av figur 3.1. Figuren visar som helhet upp ett mycket heterogent regleringssystem. För spannmål och matpotatis går regleringen i producentledet. Vad gäller prisregleringsledet för spannmål kan noteras att tillämpningen av spannmålsregleringen medför att även spannmålshandeln blir reglerad (se avsnitt 5.3.5). Oljeväxter och socker regleras både i producentled och förädlingsled. Flest funktioner omfattas av prisregleringen beträffande konsumtionsmjölken, där regleringen går ända fram till butiksledet. Inom gruppen mejerivaror är regleringssystemet således inte enhetligt.

Figur 3.1. Jordbruksprisregleringens omfattning för olika jordbruksprodukter ¹⁾



¹⁾ Figuren är ej proportionell mot de verkliga storleksrelationerna.

²⁾ Det bör påpekas att principskisser av det här slaget alltid innebär vissa förenklingar. I det här fallet torde beskrivningen av hur regleringen går på margarin- och sockerområdet kräva ett visst förtydligande. Från vissa utgångspunkter skulle man kunna hävda att margarin inte alls omfattas av jordbruksprisregleringen. Det är ju nämligen bara en del av råvaran som direkt berörs av regleringen, d v s de inhemskt producerade oljeväxterna. Å andra sidan påverkas importerade fettråvaror genom ett gränsskydd på råapsolja som är kopplat till den svenska oljeväxtförskörden. En del av försäljningen av oljeväxtfrö går enligt avtal till margarinindustrin. Av den inhemska försäljningen har under den senaste 10-årsperioden mer än hälften skett efter detta avtal. Det jordbruksreglerade priset är för denna kvantitet satt efter det att en viss förädling skett, nämligen utvinning av olja och mjöl. Det är detta som figuren visar. För den övriga kvantiteten går regleringen innan processen med utvinning börjar.

Sockerpriset är egentligen reglerat i tre led: priset till odlarna för sockerbetor, sockerindustrins avräkningspris för strösocker tillverkat av svenska betor samt Sockerbolagets pris för allt strösocker tillverkat i Sverige (oavsett om råvaran är inhemsk eller importerad). Figurens framställning är alltså något förenklad.

Vad gäller spannmål kan noteras att prisregleringsledet ligger i producentledet, men spannmålsregleringens tillämpning medför att även spannmålshandeln blir reglerad (se avsnitt 5.3.5).

Det bör också framhållas att de i figuren omnämnda produkterna inte i samtliga fall säljs genom detaljhandeln. Det gäller t ex mjölkpulver och stärkelse vilka endast i begränsad utsträckning säljs i detaljhandeln.

För exempelvis smör är inte parthandelsfunktionen inkluderad i det reglerade priset. Vidare behandlas inte själva transportfunktionen mellan förädlings- och handelsled enhetligt för mejeriprodukter — i vissa fall ligger den utanför regleringen, i andra fall innanför.

Ett mellanting i regleringshänseende gäller för kött och fläsk. Där går regleringen mitt i förädlingsprocessen, d v s mellan slakt och styckning. Detsamma gäller för kyckling.

Socker har särbehandlats i jordbrukspolitiska sammanhang. Sockerpriset bestäms i särskilda överläggningar vid sidan av de ordinarie överläggningarna för de övriga jordbruksprodukterna. En viktig skillnad mellan regleringen för socker och övriga jordbruksprodukter (med undantag för oljeväxter) är att sockerpriset är reglerat i flera led. I dessa prisöverläggningar beslutas direkt hur ersättningen mellan olika led skall fördelas — bl a bestäms priset till jordbrukarna. För de övriga jordbruksprodukterna, t ex mejeri- och köttvaror, där regleringen går i enbart förädlingsledet, görs inte en motsvarande fördelning, vilket innebär att jordbrukarnas avräkningspriser inte bestäms vid överläggningarna.

Det förhållandet att det prisreglerade priset för vissa jordbruksprodukter även omfattar funktioner efter producent/jordbrukarledet har intresse från konkurrenssynpunkt. En närmare redovisning av dessa förhållanden återfinns i kapitel 5.

3.5 Totalt kompensationsbelopp till jordbruket m m

Ett resultat vid jordbruksöverläggningarna, som i regel brukar äga rum inför års- och halvårsskiftena, är att det fastställs ett totalt kompensationsbelopp till jordbruket och den del av förädlingsindustrin som faller inom regleringen. Hur detta totalbelopp räknas fram har varierat över tiden. I mitten av 1970-talet fanns ett stort mått av automatik i beräkningarna. I strävan att så långt som möjligt undvika automatiska indexuppräknings som kan verka inflationsdrivande tillämpas numera s k obundna överläggningar. Vid dessa överläggningar bör enligt regeringens proposition 1983/84:76 hänsyn tas till aktuella förhållanden på marknaden, i jordbruket och i samhällsekonomin i övrigt. Även vid ett obundet system kan det dock för vissa kostnader tillämpas automatiskt verkande regler. I vilken utsträckning några väsentliga ändringar i sättet att uppnå ett förhandlingsresultat har kommit till stånd med det nya systemet är svårt att bedöma för närvarande.

Hur kostnaderna inom jordbruket och reglerad förädlingsindustri har utvecklats sig under den gångna perioden synes dock fortfarande ha en avgörande betydelse vid beräkningen av det totala kompensationsbeloppet.

Sedan ett totalt kompensationsbelopp fastställts sker efter förnyade överläggningar en fördelning av hur stora prisökningar det blir för de olika produkterna. Denna fördelning sker delvis efter marknadsmässiga grunder, d v s åtminstone till en del frikopplat från den kostnadsmässiga beräkningen av det totala kompensationsbeloppet. Här kritiserats inte det förhållandet att marknadsekonomska spelregler tillämpas även i jordbruksprisregleringen. Det är blandningen av regleringsekonomi och marknadsekonomi som gör

systemet i dess helhet svårt att överblicka. Framför allt försvåras den analys som behöver vidtas för att belysa olika åtgärders effekter etc.

3.6 Regleringsföreningarna

Som tidigare nämnts i avsnitt 3.3 har de marknadsreglerande åtgärderna inom jordbruksprisregleringen delegerats till regleringsföreningarna. Under 1980-talet har kostnaderna för att exportera överskotten av jordbruksprodukter blivit en allt större belastning för regleringsekonomin. För regleringsåret 1986/87 beräknas dessa kostnader uppgå till ca 3 miljarder kronor. Finansieringskällorna är flera — införselavgifter, olika slags avgifter på produktion, försäljning eller insatsvaror samt budgetmedel.

Olika frågor som berör regleringsföreningarnas verksamhet har kommit upp till diskussion vid jordbruksöverläggningarna. En fråga har varit hur exportbidragen påverkat den inhemska prisnivån för olika produkter. Stora exportbidrag har utgått samtidigt som priserna legat över mittpriset*). Om priset sänktes till den nedre prisgränsen skulle de svenska konsumenternas intresse av lägre inhemska priser kunna tillgodoses. En annan fråga som kommit upp till diskussion är överföring av medel mellan olika regleringskassor (vilket förekommit i begränsad omfattning). Det hävdas att olika producentgrupper därigenom kan ges felaktiga styrsignaler avseende produktionsinriktningen.

Regleringsföreningarna har även hand om vissa konsumtionsstimulerande åtgärder (rabatter till vissa storhushåll, köttreor o dyl). Sådana åtgärder påverkar relativpriserna för olika produkter och därmed också dessa produkters konkurrensförutsättningar på marknaden (jfr avsnitt 4.3.1).

*) Mittpriset är ett teoretiskt pris mellan prisgränserna, vilket kan sägas vara ett med hänsyn till de jordbrukspolitiska målen eftersträvat pris.

4 Hur jordbruksprisregleringen påverkar prisbildningen för olika produkter/ produktgrupper

4.1 Substituerbarheten hos livsmedlen m m

De livsmedel vi konsumerar är substituerbara i varierande utsträckning. Konsumenten kan välja kött, fisk eller kyckling till middag — eller välja att äta helt vegetariskt. Till köttet/fisken kan vi äta potatis, ris eller spagetti. Till måltidsdryck kan vi välja mjölk, öl eller vatten. Som pålägg på smörgåsen kan vi välja ost, kaviar, rökt medvurst eller marmelad. Som matfett kan vi använda smör eller margarin.

Även om det föreligger en stor substituerbarhet mellan livsmedel från olika produktgrupper brukar det i olika sammanhang hävdas att substituerbarheten är särskilt stor inom respektive produktgrupp, t ex inom matfettsområdet, inom köttvaruområdet eller frukt- och grönt-området. Exempel härpå är den prissättning på smör och margarin som sker inom ramen för jordbruksprisregleringen. Ett annat exempel är förslaget från LMK att införselavgifter borde åsättas kött från åsna, mula, buffel etc, eftersom sådant kött ansågs konkurrera med kött från inhemskt producerade köttslag. Ett tredje exempel är att tullar förekommer under vissa perioder på produkter inom frukt- och grönt-området (t ex vindruvor) som inte produceras inom landet, men som anses substituerbara gentemot inhemskt producerade produkter som under dessa perioder kommer ut på marknaden.

Vilka livsmedel konsumenterna slutgiltigt väljer att konsumera beror på individuella preferenser, där bl a kvalitet, näringsvärde, bekvämlighet och produktens pris vägs mot varandra. Av betydelse vid detta val är produktens pris relativt andra jämförbara/substituerbara produkter.

Produkternas relativa priser påverkas av många olika faktorer, som förädlingsgrad, handels marginalsättning, förekomst av sk extrapriser m m. En viktig faktor i detta sammanhang är i vad mån statsmakterna genom olika åtgärder påverkar produkternas relativa prisnivåer. Åtgärderna kan vara i form av olika punktskatter, tullar, införselavgifter m m. Genom att påverka prissättningen på olika produkter/produktgrupper påverkar statsmakterna också konkurrensförutsättningarna för olika produkter på marknaden.

Konsumerade livsmedel kan i detta sammanhang fördelas på följande tre huvudområden:

- jordbruksprisreglerade produkter

- icke jordbruksprisreglerade produkter som kan produceras inom landet
- icke jordbruksprisreglerade produkter som ej kan produceras inom landet.

Jordbruksprisreglerade produkter

Vilka produkter som är jordbruksprisreglerade framgår av redovisningen i kapitel 3. Grovt räknat brukar man uppskatta att jordbruksprisreglerade produkter utgör ca 60 procent av den totala livsmedelskonsumtionen (exklusive alkoholhaltiga drycker).

De jordbruksprisreglerade produkterna kan vara av råvarukaraktär (t ex spannmål, ägg, hela och halva kroppar) eller vara mer eller mindre förädlade. Vissa av dessa senare produkter har en mer homogen karaktär, t ex mjöl, strösocker, smör, grädde, medan andra förädlade livsmedel har ett flertal ingredienser som baseras på råvaror från det inhemska jordbruket. Hit hör t ex blandade charkuterivaror, matbröd och andra bageriprodukter, potatisprodukter och olika slags färdiglagad mat innehållande bl a kött. Dessa senare s k "konsekvensvaror" ingår till stor del i RÅK-systemet (systemet för utjämning av industrins råvarukostnader).

Som tidigare nämnts kan även s k "alternativa" produkter beröras av jordbruksprisregleringen i och med att vissa sådana produkter enligt prisregleringslagen kan beläggas med särskilda avgifter inom ramen för jordbruksprisregleringen.

Icke jordbruksprisreglerade produkter som kan produceras inom landet

Huvuddelen av ovan rubricerade produkter är sådana produkter som kan framställas inom den svenska trädgårdsodlingen eller det svenska fisket. För sådana produkter utgår i regel tullar. Även andra skyddsformer förekommer, t ex importförbud under vissa perioder för äpplen och päron. Även beredda produkter från trädgårdsodling och fiske är tullbelagda. Dessutom kan sådana produkter ingå i RÅK-systemet.

Vissa produkter som produceras inom landet är dock tullfria. Tullfrihet gäller bl a för kött av ren och vilt.

Icke jordbruksprisreglerade produkter som ej kan produceras inom landet

Produkter som inte kan framställas inom landet är t ex kaffe, te, kakao, bönor, kryddor, ris, citrusfrukter, bananer och nötter. Sådana produkter är i regel inte tullbelagda.

Om man beaktar konkurrensförutsättningarna för produkterna inom ovan tre redovisade huvudområden kan man säga att statsmakterna genom gränsskyddet inom jordbruksprisregleringen ändrar konkurrensförutsättningarna för jordbruksprisreglerade produkter till dessa produkters nackdel, eftersom de jordbruksreglerade produkterna blir relativt sett dyrare för konsumenten än övriga livsmedel. Här förutsätts då att införselavgifterna generellt sett är av betydligt mer prohibitiv karaktär (och relativt sett högre) än de tullar som förekommer.

Men jordbruksprisregleringen ändrar inte bara prisrelationen mellan jordbruksprisreglerade och icke jordbruksprisreglerade produkter. Även inom jordbruksprisregleringen medför bl a regleringens avgifts- och bidragssystem och prisavvägningen mellan produkterna vid jordbruksöverläggningarna att olika produkters relativa prisnivåer påverkas direkt eller indirekt.

Statsmakterna har även påverkat prisrelationerna mellan olika produkter genom de s k livsmedelssubventionerna. Dessa infördes fr o m den 1 januari 1973 för att kompensera jordbruket för vid jordbruksöverläggningarna överskomna prishöjningar på vissa jordbruksprisreglerade produkter gentemot konsumenterna. Statsmakterna ville därigenom underlätta för låginkomsttagarna och då framför allt för barnfamiljer med låg inkomst, att upprätthålla sin konsumtion av livsmedel.

Hur jordbruksprisregleringen påverkar prisbildningen för olika produkter och produktgrupper och därmed dessa produkters konkurrensförutsättningar redovisas närmare i avsnitten 4.3 och 4.4. Dessförinnan diskuteras vilka komponenter som kan tänkas ingå i priserna för jordbruksprisreglerade produkter.

4.2 Vad betalar konsumenterna för via livsmedelspriserna?

Varje krona, som konsumenten betalar vid inköp av olika livsmedel, skall täcka kostnader i flera led — råvaruled, förädlingsled och handelsled. Hur många led som skall ha sina kostnader täckta beror bl a på den enskilda produktens förädlingsgrad. Det är inte bara kostnaderna för utförda prestationer inom de olika leden som skall täckas utan det förutsätts att det dessutom — åtminstone på sikt — skall uppstå ett visst överskott som motiverar engagemanget och som möjliggör de investeringar som är en förutsättning för fortsatt verksamhet. De olika leden utför olika prestationer och har olika krav på ersättning.

Att beräkna de olika ledens andel av "matkronan", inklusive den andel som utgår i form av mervärdeskatt, är ett sätt att ange vad konsumenterna betalar för via livsmedelspriserna. Vad gäller de jordbruksprisreglerade produkterna kan problematiken även belysas utifrån en annan utgångspunkt, nämligen utifrån målen och medlen i jordbrukspolitiken.

Som tidigare nämnts finns det ett flertal mål inom jordbrukspolitiken. Försörjningsmålet anges som huvudmål och under detta huvudmål är inkomstmålet för jordbrukarna och konsumentmålet jämställda delmål. Därtill kommer miljö- och resursmål, regional- och sysselsättningspolitiska mål, handelspolitiska mål etc. Målen är som sagt många, ofta vagt formulerade och delvis även motstridiga.

För att försöka uppnå dessa mål använder statsmakterna en relativt ensartad medelsuppsättning. Jordbruksprisregleringen är det viktigaste medlet. Därtill kommer ett statligt stöd till jordbrukets rationalisering, ett statligt stöd till vissa regioner, en särskild jordförvärvslagstiftning samt insatser i form av rådgivning, utbildning, forskning etc.

Konsumenterna får betala kostnaderna för de olika jordbrukspolitiska åtgärderna — antingen via konsumentpriserna på jordbruksprisreglerade produkter eller via skatterna. Gränsskyddet inom jordbruksprisregleringen innebär att konsumenterna får betala högre priser för jordbruksprisreglerade produkter än i en situation med frihandel — under förutsättning att världsmarknadspriserna ligger lägre än priserna i Sverige. Jordbruksprisregleringen innebär också att konsumenterna via konsumentpriserna på livsmedel betalar bl a för försörjningsberedskap, "öppna landskap", regional- och sysselsättningspolitik och internationella utfästelser. Med internationella utfästelser avses att Sverige i olika sammanhang förbinder sig att kunna ställa vissa kvantiteter spannmål m m till förfogande för internationellt bistånd till svältdrabbade länder och därför behöver "reservera" åkermark för sådan produktion.

Det är i och för sig möjligt att beräkna hur stora kostnader konsumenterna åsamkas av jordbruksprisregleringen genom högre produktpriser etc. Det förhållandet att detta medel, d v s jordbruksprisregleringen, används i syfte att uppnå ett flertal jordbrukspolitiska mål skapar dock stor oklarhet i hur mycket som betalas för varje jordbrukspolitiskt mål. För varje kg kött och fläsk, ost, mjöl etc betalar således konsumenten i varierande grad för försörjningsmål, inkomstmål, regionalpolitiskt mål, miljömål etc.

Det är endast i undantagsfall som man på basis av regleringens utformning och tillämpning kan direkt härleda hur mycket konsumenten får betala för ett särskilt jordbrukspolitiskt mål. Som exempel kan nämnas sockerprisregleringen och konsumentpriset på strösocker. Inom ramen för denna reglering kompenseras nämligen Sockerbolaget för att företaget av främst regionalpolitiska skäl har kvar sockerbruken i Roma (Gotland), Mörbylånga (Öland) och Karpalund. För varje kg strösocker som konsumenten inköper betalas således en "nypa" för regionalpolitiska åtgärder.

Den förda jordbrukspolitiken medför också en rad andra kostnader som betalas med budgetmedel och således belastar konsumenterna via skattsedeln. Exempel på sådana kostnader är subventionerna på konsumtionsmjölk, "låginkomststatsningen" inom jordbruket och vissa kostnader avseende lantbrukarnas socialförsäkringar och avbytarverksamhet. Det förhållandet att budgetmedel utgår för att täcka dessa kostnader beror på att statsmakterna under 1970-talet gick in med budgetmedel och därmed kompenserade jordbruket för vid jordbruksöverläggningarna överenskomna prisökningar gentemot konsument. Om sådana budgetmedel inte hade utgått skulle således priserna på jordbruksprisreglerade produkter ha varit högre än de är i dagsläget. Andra kostnader betalas med "rena" budgetmedel. Detta gäller t ex "Norrlandsstödet", rationaliseringsstödet till jordbruket, den del av kostnaderna för spannmålsöverskottet som belöper på staten samt kostnader för beredskapslagring av livsmedel och av insatsvaror till jordbruket. Via skattsedeln får konsumenterna också betala för den administrativa apparat, som regleringar, statliga stöd etc inom raman för jordbrukspolitiken för med sig.

De kostnader för jordbrukspolitiken som konsumenterna får betala via sina skatter är i bland av mer generell natur och i bland kan de hänföras till

vissa produkter. Det senare gäller bl a kostnaderna för livsmedelssubventionerna, låginkomstsatsningen, stora delar av Norrlandsstödet och för spannmålsöverskottet. För varje kilo mjöl konsumenten inköper betalar han/hon under 1986/87 närmare 1 krona för spannmålsöverskottet via sin skattsedel. (Budgetmedlen på 460 miljoner kronor för statens åtagande vad gäller spannmålsöverskottet för regleringsåret 1986/87 har dividerats med den kvantitet inhemsk spannmål som går till human konsumtion.)

4.3 Prisavvägningen mellan olika produkter inom ramen för jordbruksprisregleringen

4.3.1 Skyddsnivån för olika produkter

Priset är ett viktigt konkurrensmedel och förskjutningar i produkternas relativa prisnivåer medverkar till att ändra konkurrensförutsättningarna för olika produkter. Statsmakterna har möjlighet att påverka denna prisavvägning på flera sätt. En direkt påverkan i fråga om denna prisavvägning sker i samband med fördelningen av det totala kompensationsbeloppet vid jordbruksöverläggningarna (se avsnitt 3.5). Statsmakterna kan också påverka olika livsmedels relativpriser genom livsmedelssubventioner (se avsnitt 4.4). Det finns också möjlighet att stödja producentpriset på en produkt med hjälp av införselavgiftsmedel i stället för att höja priset till konsument. (Detta har skett för får- och lammkött). Men även genom avgifts- och bidragssystemen inom jordbruksprisregleringen ges statsmakterna möjligheter att avväga och försöka styra prisbildningen på de jordbruksprisreglerade produkterna. Detta gäller t ex prisavvägningen mellan animalier och vegetabilier (se avsnitt 4.3.2), mellan enskilda produkter som smör och margarin (se avsnitt 4.3.3) eller mellan traditionella och alternativa produkter (se avsnitt 4.3.4).

I en fri marknadsekonomi förutsatts utbuds- och efterfrågeförhållanden verka mot en balans på marknaden och ett därtill avpassat pris för produkterna. Gränsskyddet och avgifts- och bidragssystemen i övrigt inom jordbruksprisregleringen medför att den marknadsmässiga prisbildningen ersätts eller delvis ersätts med en administrativ styrning av prisbildningen. I detta sammanhang är det av intresse att få ett grepp om huruvida de relativa priserna på jordbruksprisreglerade produkter avviker från den internationella handeln. Som nämnts i avsnitt 2.1 ligger världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter sedan 1985 på en osedvanligt låg nivå och avspeglar inte prisnivån på jordbruksprodukter i olika länder.

Ett sätt att illustrera de relativa priserna är att studera de relativa skyddsnivåerna för olika produkter. För produkter med relativt sett högre skyddsnivåer får således de svenska konsumenterna betala ett relativt högre pris än i internationell handel.

I tabell 4.1 redovisas priskvoter mellan svenskt pris och världsmarknadspriser för vissa jordbruksprisreglerade produkter för januari månad under åren 1982-1987. Priskvoterna baseras på de referenspriser för svenskt pris respektive världsmarknadspris som jordbruksnämnden har använt vid be-

räkning av utjämningsbelopp för vissa livsmedelsindustriprodukter i RÅK-systemet (system för utjämning av industrins råvarukostnader). Priskvoten för spannmål av vete i januari 1987 på 4,56 innebär således att det svenska priset (251 kr per 100 kg) var 4,56 gånger högre än världsmarknadpriset (55 kr per 100 kg). Den höga priskvoten beror på att världsmarknadpriserna gått ned kraftigt under senare år. I januari 1982 var nämligen priskvoten för spannmål 1,76 (svenskt pris 169 kr per 100 kg och världsmarknadpris 96 kr per 100 kg). Världsmarknadpriset på spannmål har minskat med 42 procent mellan 1982 och 1987, medan det svenska priset ökat med nästan 50 procent.

Uppgifterna i tabellen indikerar att skyddsnivån för där redovisade produkter ökat över lag, särskilt mellan 1986 och 1987. Under perioden 1982-1987 har de svenska referenspriserna ökat med i storleksordningen 40-60 procent (med undantag för priset på mjöl och gryn av potatis som ökat obetydligt), medan de internationella referenspriserna för vegetabilier och mjölkprodukter minskat med ca 40 procent och priserna på kött ökat med 10-20 procent.

Uppgifterna indikerar vidare att skyddsnivån för kött av nötkreatur (och häst) är högre än för övriga köttslag och att skyddsnivån för t ex spannmål/mjöl och socker är högre än för kött (exklusive nötkött).

Tabell 4.1 Priskvoter svenskt pris/världsmarknadpris.
(Priskvoterna har beräknats på jordbruksnämndens referenspriser i RÅK-systemet).

	Jan 1982	Jan 1983	Jan 1984	Jan 1985	Jan 1986	Jan 1987
Spannmål, vete	1,76	2,01	1,80	1,84	2,82	4,56
Durumvetemjöl	2,25	1,95	1,73	1,71	2,64	3,73
Annat vetemjöl	1,90	2,07	1,86	1,94	3,01	4,63
Rågmjöl	1,74	2,20	1,97	2,14	2,94	4,14
Mjöl och gryn av potatis	1,57	1,35	1,34	1,41	1,49	1,51
Sojamjöl	1,40	1,29	1,22	1,29	1,29	1,29
Socker	1,81	2,26	2,19	3,35	3,46	3,89
Olja och fett ¹	2,63	2,33	1,46	1,45	2,75	4,17
Smör	0,99	0,98	1,24	1,76	2,77	4,36
Helmjölkspulver	1,49	1,26	1,37	1,77	2,46	3,26
Skummjölkspulver	1,59	1,46	1,86	2,37	4,20	4,47
Benfritt kött av						
nötkreatur och häst	2,07	2,14	2,78	3,27	3,56	2,57
får och lamm	1,32	1,49	1,69	1,84	1,85	1,94
tamsvin	1,50	1,98	3,01	2,36	2,36	2,09
fjäderfä	1,29	1,29	1,44	1,73	1,73	1,73

¹ Med inemot 100% fetthalt

Källa: Statens jordbruksnämnds författningar (JNFS)

4.3.2 Prisavvägning mellan vegetabilier och animalier

Inom ramen för jordbruksprisregleringens olika avgifts- och bidragssystem har statsmakterna möjlighet att avväga priserna på de jordbruksprisreglerade produkterna i prisregleringsledet. I vilken utsträckning den härigenom skapade prisrelationen även kommer att gälla i konsumentledet är beroende av andra faktorer, såsom handelns marginalsättning, som jordbruksprisregleringen inte kan påverka.

Ett exempel på hur jordbruksprisregleringen till en del påverkar prisavvägningen mellan vegetabilier och animalier är spannmålsregleringens utformning och tillämpning. För finansiering av spannmålsöverskotten tas en sk förmålningsavgift ut för brödspannmål som förmål för humankonsumtion. Avgiften erläggs av kvarnarna och belastar därmed konsumentpriserna för mjöl, bröd och andra spannmålsprodukter för human konsumtion.

Eftersom avgiften endast tas ut för brödspannmål och inte för foderpannmål, som utgör den helt övervägande delen av spannmålsskörden, blir avgiften även vid de överskott som uppstår vid normal skörd numera relativt hög (1 kr och 10 öre per kg normalvete från den 1 juli 1987).

Från olika håll har hävdats att förmålningsavgiften inte bara borde belastas mjöl- och brödprierna utan också priserna på olika animalier, dvs att även fodersäden skulle avgiftsbeläggas. Expertgruppen för prisregleringsfrågor i 1983 års livsmedelskommitté (LMK) tar inte upp denna aspekt vad gäller förmålningsavgiften i sin rapport "Prisstöd och jordbruksprisreglering" (Ds Jo 1984:10) men behandlar förmålningsavgiften i samband med frågan om "nya produkter". Gruppen säger i rapporten:

"Gruppen anser emellertid att det är angeläget att spannmålsregleringens finansiering så långt möjligt inte får ge negativa effekter vad gäller möjligheten att introducera nya produkter av spannmål. Vidare förutsätter gruppen att problemen med nuvarande förmålningsavgift kommer att behandlas i samband med huvudkommitténs ställningstaganden."

I LMKs huvudbetänkande "Jordbruks- och livsmedelspolitik" (SOU 1984:86) uttalas följande:

"Det har i olika sammanhang diskuterats om inte även annan spannmål än brödsäd, främst foderpannmål, borde belastas med viss del av kostnaderna för spannmålsöverskotten. Därigenom skulle belastningen på brödspannmålen kunna minskas. Som framgår av kap. 5, svarar dock förmålningsavgiften för en relativt begränsad del av brödpriiset (ca 5 % på mjukt matbröd). Vidare kan konstateras att sett över en följd av år har överskott och underskott av foderpannmål i stort sett tagit ut varandra. Finansieringsbilden kan dessutom förändras om kommitténs förslag rörande samhällets delansvar för överskottsproduktionen av spannmål genomförs."

Att avgiftsbelägga fodersäden torde vara administrativt betydligt krångligare än att avgiftsbelägga brödspannmål. Det finns dock möjlighet att göra ett mot brödspannmålen svarande avgiftsuttag på foderpannmål i form av slaktdjursavgifter. Överskott och underskott av foderpannmål har varierat under olika perioder. Enligt SPKs utredning "Spannmål — prisbildning och konkurrens" (SPKUS 1984:16) förelåg överskott av foderpannmål under samtliga år 1978-1982. Överskottet på foderpannmål uppgick till 300 tusen ton per år i genomsnitt för dessa år, vilket kan jämföras med brödspannmålsöverskottet, som uppgick till 660 tusen ton i genomsnitt per år under samma period. LMK anger att förmålningsavgiften svarar för en relativt begränsad del av brödpriiset (ca 5 procent). Enligt uppgifter på annat håll i betänkandet svarar dock förmålningsavgiften för 19 procent av priset på hushållsmjöl, vilket också kunde ha redovisats i diskussionen om förmålningsavgiften.

Tidigare utgick förmålningsavgiften endast på vete och råg som förmåls till human konsumtion. Fr o m den 1 juli 1987 har avgiftsbasen utvidgats till att omfatta även havre och korn för human konsumtion (med undantag av malt).

Förmålningsavgiften är *ett* medel att påverka prisavvägningen mellan vegetabilier och animalier inom jordbruksprisregleringen. Den mera direkta påverkan på prisavvägningen sker dock i samband med jordbruksöverläggningarna. Hur stort prishöjningsutrymme som de enskilda jordbruksprisreglerade produkterna ges vid överläggningarna beror bl a på marknads-situationen för de olika produkterna. Som tidigare nämnts i avsnitt 4.3.1 finns det även möjlighet att genom fördelning av införselavgiftsmedel påverka prisavvägningen mellan olika produkter.

4.3.3 Prisavvägningen mellan smör och margarin

I slutet av 1986 publicerade SPK utredningen "Matfettsmarknaden — konkurrensförhållanden" (SPKUS 1986:15). Här redovisat material har hämtats från denna utredning.

Det anses föreligga en relativt stor substituerbarhet mellan smör och margarin. Hur prisavvägningen sker mellan smör och margarin i jordbruksprisöverläggningarna bör därför ha stor betydelse för dessa produkters konkurrensförutsättningar.

Enligt nu gällande jordbrukspolitiska riktlinjer skall frågan om avvägningen av priserna på olika matfetter prövas vid prisöverläggningarna. Detta innebär att olika målsättningar och intressen ställs mot varandra, bl a de mål som gäller för mjölkproduktionen respektive oljeväxtodlingen. Till skillnad mot 1977 års riksdagsbeslut är kravet på att huvuddelen av producerat smörfett skall avsättas inom landet inte en given utgångspunkt vid dessa förhandlingar.

Vid prisavvägningen mellan smör och margarin är två olika regleringar involverade, mjölkprisregleringen respektive fettvaruregleringen. Vid jordbruksöverläggningarna fastställs dels hur stor prishöjning som får göras på smör, dels förändringen av det s k oljevärdet. Oljevärdet avgör prisnivån för margarinråvarorna. Samtliga tillverkningskostnader för margarin ligger utanför regleringen.

Oljevärdet är ett eftersträvat pris på rå rapsolja i Sverige. Utifrån oljevärdet och världsmarknadspriset på rå rapsolja beräknar jordbruksnämnden en fettvaruavgift. Denna avgift är rörlig och beräknas som skillnaden mellan oljevärdet (= svenskt pris) och världsmarknadspriset på rapsolja. Fettvaruavgiften tas ut på inhemska och importerade animaliska och vegetabiliska fetter avsedda för livsmedelsändamål. Undantagna är smörfett och inhemskt slakterifett. Avgiftsmedlen används till att finansiera stödet till den inhemska oljeväxtodlingen.

I jordbruksöverläggningarna kan således "hela" smörpriset påverkas, men vad gäller margarinpriset endast den del som påverkas av oljevärdet och fettvaruavgiften, d v s råvarukostnaderna. Oljevärdets andel av partipriset på hushållsmargarin har enligt "Matfettsmarknaden" utgjort 44-49 pro-

cent under perioden 1977-1985. Under samma period har fettvaruavgiftens andel av partipriset varierat mellan 6 procent (1984) och 27 procent (1981). Dessa variationer sammanhänger med svängningarna i världsmarknadspiset på rå rapsolja.

Den avvägning som görs i jordbruksöverläggningarna mellan prishöjningar på smör respektive nivåförändringar av oljevärdet baseras inte i första hand på kostnader och kostnadsutvecklingen för att tillverka och marknadsföra smör och margarin. Marknadsmässiga bedömningar görs bl a beträffande marknadssituationen för smör. Inom mjölkprisregleringen har konsumtionsmjölken delvis fått bära de produktionskostnader för smör som inte täcks av försäljningsintäkter för smör. Motsvarande möjligheter har saknats för den renodlade margarinindustrin.

Vid avvägningen mellan smör- och margarinpriserna i jordbruksöverläggningarna har den sk priskvoten varit ett hjälpmedel. Detta gäller för den period, då det fanns ett krav på att huvuddelen av smörfettet skulle avsättas inom landet, dvs fram till 1985 års riksdagsbeslut (se ovan). Under 1970-talet fram till 1980 gick priskvoten smör/margarin ned från ca 2,0 till 1,4. Därefter har kvoten stigit något till ca 1,5.

Användandet av priskvoter i regleringssammanhang har kritiserats av de konkurrensvårdande myndigheterna. I skrivelse till statens jordbruksnämnds beredning för konkurrensfrågor i januari 1981 har NO uttalat följande:

”Det är av särskilt stor vikt att inte en offentlig reglering är konstruerad eller tillämpas på ett sådant sätt att konkurrensläget för producentkooperationens konkurrenter ytterligare försvåras. Fettvaruavgiften bör därför framgent högst utdebiteras i den utsträckning som är befogad för att behålla rådande prisrelation smör/margarin”.

Även andra administrativa åtgärder påverkar konkurrensförutsättningarna för smör och margarin. Således utgår t ex införselavgifter för smör och tullar för margarin. Det finns dock en tullfri importkvantitet margarin från EFTA-länderna.

I avsnitt 3.6 har redovisats att regleringsföreningarna vidtar konsumtionsstimulerande åtgärder för vissa jordbruksprisreglerade produkter. Detta gäller även för matfettsmarknaden, där det ges en rabatt på 3.35 kr per kg smör som säljs till offentliga storhushåll. Denna rabatt betalas med regleringsmedel. Någon motsvarande rabatt utgår däremot inte för margarin, vilket påverkar konkurrensförutsättningarna för denna produkt på den berörda marknaden.

I ”Matfettsmarknaden” redovisas en jämförelse av konsumentpriser på smör och margarin i olika länder i Europa. Där framgår att priskvoten smör/hushållsmargarin i Sverige ligger lägst i Europa. Där framgår vidare att konsumentpriset på smör i Sverige i maj 1986 låg ca 15 procent över genomsnittet för Europa, medan konsumentpriset på margarin i Sverige vid samma tid låg bland de högsta i Europa och ca 55 procent högre än genomsnittet för Europa. Vid jämförelse av uppgifter mellan olika länder får beaktas att bl a utformningen av olika regleringar, skatter, avgifter och tullar skiljer sig åt mellan olika länder.

4.3.4 Prisavvägningen mellan jordbruksprisreglerade produkter och alternativ till sådana produkter

Nya livsmedelsprodukter som är alternativ till inhemskt producerade jordbruksprodukter kan möta "hinder" i form av de regler och de avgiftssystem som tillämpas inom ramen för jordbruksprisregleringen. Ett exempel härpå är "VispÄdel-fallet" som redovisats i SPKs utredning "Nya livsmedelsprodukter — fallstudien VispÄdel" (SPKUS 1984:20).

I slutet av 1981 lanserade Påengruppen (Pågens) produkten VispÄdel med i huvudsak vegetabiliskt innehåll. Den nya produkten kan användas på samma sätt som vispgrädde, men dess egenskaper skiljer sig i vissa avseenden från den vanliga animaliska vispgräddens. VispÄdel har lägre fetthalt (28 procent) än vispgrädden (40 procent). Den nya produkten har också längre hållbarhet än vispgrädden och kan förvaras i rumstemperatur, medan vispgrädden fordrar kylförvaring. Framför allt var priset på VispÄdel vid lanseringen avsevärt lägre än priset på traditionell vispgrädde.

Mejeriorganisationen uppfattade VispÄdels egenskaper i kombination med det relativt låga priset som ett allvarligt hot mot avsättningsmöjligheterna för vispgrädde och framförde i början av 1982 krav på att en inom jordbruksprisregleringen tillämplig tillverkningsavgift^{*)}, som varit oförändrad sedan 1973, skulle höjas. Så skedde också. Därmed minskade de prismässiga konkurrensfördelar som VispÄdel hade gentemot vispgrädden och den nya produktens konkurrensförutsättningar påverkades således av skyddsmekanismerna inom jordbruksprisregleringen.

Pågens överklagade jordbruksnämndens beslut om avgiftshöjning i september 1982. I juni 1983 kom regeringens svar på Pågens besvär, som lämnades utan åtgärd. Jordbruksnämnden hade samma månad beslutat att avgiften skulle sänkas till den tidigare nivån.

I regeringens proposition om livsmedelspolitiken (1984/85:166) uttalade departementschefen att "jordbruksprisregleringen bör utformas så att den inte försvårar eller hindrar utvecklingen av nya produkter och att de införs på marknaden". Som ett led i detta mer konkurrensvänliga synsätt fick jordbruksnämnden i juni 1985 regeringens uppdrag "att överväga och inkomma med förslag till pris- och avgiftsändringar med anledning av vad som anförts i propositionen 1984/85:166 och JoU 1984/85:33 om regleringens förhållande till nya produkter".

Den särskilda tillverkningsavgiften för fettemulsioner nollställdes fr o m den 15 januari 1986 (JNFS 1986:19). Någon tillverkningsavgift för fettemulsioner utgår således inte för närvarande — men möjligheten att aktivera avgiften finns fortfarande i och med att avgiften som sådan inte utgått ur systemet genom en ändring av lagen om prisreglering på jordbrukets område.

VispÄdel-fallet illustrerar den osäkerhet som är för handen för de företag som konkurrerar på marknaden inom den jordbrukspolitiska intressesfären och där möter de olika avgiftssystemen inom jordbruksprisregleringen. De

*) Tillverkningsavgift för vissa grädd- eller mjölkliknande fettemulsioner m m.

agerande måste känna till dessa avgiftssystem, men de kan inte förutse hur skyddssystemen kommer att tillämpas, när och med hur stora belopp olika avgifter kommer att ändras och därmed också konkurrensförutsättningarna för produkten i fråga. I närmast efterföljande avsnitt redovisas ett annat exempel med samma problematik. Där gäller det ändrade konkurrensförutsättningar för en importerad vara gentemot en inhemskt producerad vara.

4.3.5 Prisavvägningen mellan importerad och inhemskt producerad vara

Gränsskyddet på jordbrukets område har, som tidigare nämnts, tillkommit i akt och mening att skydda den inhemska prisnivån (de s k mittpriserna) från de störningar som alltför låga världsmarknadpriser skulle kunna åsamka de inhemskt producerade jordbruksprodukterna på den svenska marknaden. Införselavgifterna skall avpassas så att det är möjligt att uppnå de jordbrukspolitiska målen, dvs dels inkomstmålet för jordbrukarna, dels konsumentmålet — att det skall finnas ett differentierat utbud av livsmedel av god kvalitet på den svenska marknaden till rimliga priser. För att komplettera tillgången av olika livsmedel på den inhemska marknaden finns det inom jordbruksprisregleringen ett särskilt instrument — de s k restitutionerna. Detta innebär att en del av införselavgiften, d v s restitutionen, återbetalas till importören. Storleken av restitutionen bestäms av jordbruksnämnden, som har ett bemyndigande att kunna lämna restitution av marknadsmässiga skäl.

Den tidigare automatiken i gränsskyddet, dvs att införselavgifterna höjdes lika mycket som mittpriserna i samband med jordbruksöverläggningarna, avvecklades för ett par år sedan. Jordbruksnämnden ser löpande över normalinförselavgifter och eventuella restitutioner av sådana avgifter och justeringar av avgifter och restitutioner görs med hänsyn till marknadsutvecklingen för de olika jordbruksprisreglerade produkterna. I detta sammanhang är det s k "Tulip-fallet" av intresse. Ärendet överklagades till regeringen. Lantbrukskooperationen lade så stor vikt vid restitutionen av införselavgiften på bacon att företrädare för LRF avgav ett särskilt yttrande i samband med jordbruksuppgörelsen den 17 november 1986 *). I yttrandet hävdades att "restitutionen på bacon bör sänkas väsentligt för att i nästa steg helt tas bort". Bakgrunden till Tulip-fallet är följande:

Restitution av införselavgiften för bacon har utgått sedan november 1981. Bakgrunden till JNs beslut **) var att Tulips bacon hade kommit att uppnå en så liten marknadsandel att företaget allvarligt övervägde att lämna den svenska marknaden. Den låga marknadsandelen ansågs ha samband med den högre prisnivån, jämfört med annat bacon på marknaden. Tulips bacon ansågs ha hög kvalitet, varför JN menade att åtgärder borde vidtas för att även framöver ge konsumenterna möjlighet att köpa detta bacon.

Restitutionen, som ursprungligen uppgick till 2.00 kr, höjdes till 6.00 kr i oktober 1982 och senare till 7.70 kr per kg fr o m den 1 mars 1983. Restitutionsbeloppet var sedan oförändrat fram till den 17 november 1986, då resti-

*) JNs skrivelse till regeringen den 3 november 1986 (Dnr 402-1167/86).

**) Enligt JNs skrivelse till regeringen den 2 december 1986.

tutionen sänktes med 2.70 kr till 5.00 kr per kg. Under den period som restitutionsbeloppet för bacon var oförändrat 7.70 kr per kg, dvs från mars 1983 till den 17 november 1986, ökade normalinförselavgiften från 15.10 till 20.35 per kg och således införselavgiften netto från 7.40 till 12.65 per kg. Den 17 november 1986 höjdes således införselavgiften netto till 15.35 kr per kg.

Under perioden 1981-1986 mer än fördubblade Tulips bacon sin andel av baconmarknaden. Under hösten 1986 beräknas Tulip, Scan och Samfod vardera ha svarat för ca en fjärdedel av denna marknad. I augusti/september detta år var konsumentpriset för Tulips bacon 13 till 16 kr högre per kg än Samfods respektive Scans bacon. Det kan noteras att konsumentkooperationen marknadsför ett kvalitetsbacon, "Guld-bacon", med högre kvalitet och pris än gängse bacon.

Svenska Tulip AB överklagade jordbruksnämndens beslut att sänka restitutionen av införselavgiften för bacon hos regeringen. Regeringen avlog överklagandet genom beslut den 19 februari 1987.

Tulip-fallet är intressant från flera utgångspunkter — en är frågan om Tulips bacon har kvalitetsegenskaper som kan särskiljas från svensktillverkat bacon och därför är en särskild produkt. Konsumentpriset på Tulips bacon är högre än på de flesta svenska produkterna. Konsumenterna synes uppfatta att Tulips bacon har kvalitetsegenskaper som de är beredda att betala ett högre pris för. Även jordbruksnämnden är inne på dessa tankegångar i skrivelsen till plenum 1986-10-09. Där står: "Avvägning av bacon-restitutionen är mer svårbedömbär då kvalitetsskillnad föreligger mellan importerade och svenska varor."

Då det finns produkter med olika kvaliteter på marknaden kan konkurrenterna agera på skilda sätt. Ett sätt är att förbättra kvaliteten på produkten — som konsumentkooperationen gjort beträffande sitt Guld-bacon — och därigenom försöka ta tillbaka eventuellt förlorade marknadsandelar. En annan utväg är att försöka utnyttja de skyddsmekanismer som finns inbyggda i jordbruksprisregleringen och nå konkurrensfördelar på administrativ väg. Som framgår av citatet ovan från JNs skrivelse till regeringen den 3 november 1986 har LRF verkat för att restitutionen av införselavgiften för bacon skall slopas.

En principiell fråga är om de förutsättningar som gäller för gränsskyddet och införselavgifterna också skall avse restitutionerna. Jordbruksnämnden hävdar i skrivelse till regeringen 1986-12-02 att så inte är fallet. JN uttrycker det sålunda:

"Vid import av varor som hänförs till det aktuella tullstatnumret (02.06.409) utgår en normalinförselavgift om 2035 öre per kg. Denna avgiftsnivå är enligt nämndens uppfattning den nivå som erfordras för att skydda prisnivån på motsvarande svenska varor. Importörföreträdare har ofta en annan mening. En restitution av införselavgiften skall därför ses som en eftergift kopplad till ett marknadsmässigt behov av att upprätthålla import på en viss nivå.

När konsumenternas tillgång på en på grund av dess kvalitet efterfrågad vara äventyrades beslöt nämnden sålunda 1981 vidta åtgärder. I dagsläget när detta hot kan anses undanröjt till följd av en mer än dubbelrad marknadsandel är det därför också naturligt att restitutionen minskas.

Svenska Tulip AB argumenterar som om frågan gällt normalinförselavgiften. Under förutsättning att alla angivna förutsättningar vore riktiga eller relevanta kunde JN i så fall ha haft viss förståelse för resonemanget. Nu gäller emellertid inte frågan normalinförselavgiften utan restitutionen av densamma och då gäller i grunden som tidigare nämnts andra förutsättningar. JN har tagit del av importkalkyler för ifrågavarande produkt och därvid gjort den bedömningen att lönsamheten vid handel med denna produkt inte hindrar en sänkning av restitutionsbeloppet.”

Vad som hänt sedan restitutionen för bacon infördes i november 1981 är att Tulip ökat sin marknadsandel på den svenska baconmarknaden till ca 25 procent. I november 1986 minskade jordbruksnämnden nämnda restitution. Denna åtgärd innebar risk för att priset på ett bacon, som konsumenterna uppfattar ha god kvalitet, skulle höjas. Vidare skapades ett utrymme för de svenska tillverkarna att höja sina priser på bacon. En prisjämförelse i mars 1987 visar att konsumentpriset på Tulips bacon gått upp med drygt 1 kr per kg och Scans respektive Samfods bacon med 3 å 4 kr per kg.

Ovan redovisade citat från JNs skrivelse visar att JN vid bedömningar rörande tillförseln till den inhemska marknaden använder marknadskvoter och dessutom gör lönsamhetsbedömning för enskilda produkter. I den mån svenskproducerat bacon inte kvalitetsmässigt kan konkurrera med Tulips bacon finns det möjlighet att med marknadsreglerande åtgärder lyfta bort sådant bacon från den svenska marknaden. (Med de låga världsmarknadspriser som har gällt under senare år kan detta innebära relativt stora kostnader för regleringsekonomi). I Tulip-fallet har man valt att ändra spelreglerna på ett icke förutsebart sätt och därmed konkurrensförutsättningarna för importerat och svenskt bacon.

4.3.6 Priset på fiskmjöl och annat proteinfoder

Som tidigare redovisats i avsnitt 2.4 har de länder som anslutit sig till GATT-avtalet förbundit sig att inte tullbelägga vissa produkter. I Sverige gäller detta för fiskmjöl, som är ett proteinfoder som kan ingå i olika foderblandningar. För andra proteinfoder än fiskmjöl utgår införselavgifter inom ramen för jordbruksprisregleringen. Sverige importerar betydande kvantiteter proteinfoder varje år.

Fiskmjöl är i regel dyrare än annat proteinfoder på världsmarknaden. För fodermedelsföretagen i Sverige synes dock fiskmjöl billigare än annat importerat proteinfoder, eftersom prisjämförelse görs mellan inköpspriset för en tullfri vara och en annan varas inköpspris inklusive införselavgift. Detta har medfört att fodermedelsföretagen gärna använder fiskmjöl i olika foderblandningar. Användningen av fiskmjöl i foderblandningar anses ha en negativ inverkan på livsmedlens kvalitet, vilket bl a en i maj 1987 publicerad dansk undersökning visar. Med anledning härav infördes från 1985 inblandningsgränser för fiskmjöl i svinfoder. Fr o m den 1 juli 1987 beaktas denna kvalitetsfråga även vad gäller nötfoderblandningar. Jordbruksnämnden har nämligen beslutat att de tillverkare som från nämnda datum slopar fisk- och köttmjöl i nötfoderblandningar får prisåterbäring för vissa råvaror i nötkreaturfoder.

Detta exempel visar att jordbruksprisregleringen i kombination med andra avtal, i detta fall GATT-avtalet, kan ha icke önskvärda konsekvenser. Dels uppmuntras härigenom importen av ett relativt sett dyrare fodermedel, dels har detta en menlig inverkan på livsmedlens kvalitet. Ett sätt att komma till rätta med detta problem vore att ta bort eller reducera införselavgifterna på proteinfoder. Detta skulle dock inverka negativt på möjligheterna att utöka den inhemska proteinfoderproduktionen.

4.4 Livsmedelssubventionerna

4.4.1 Bakgrund och utveckling

Som tidigare nämnts finns det en stark koppling mellan de s k livsmedelssubventionerna och inom jordbruksprisregleringen överenskomna prishöjningar på jordbruksprisreglerade produkter. Inför årsskiftet 1972/73 hade parterna i jordbruksöverläggningarna kommit överens om att jordbruket skulle ges ett prishöjningsutrymme för mejeriprodukter samt kött och fläsk på totalt 276 Mkr, exklusive moms, fr o m nämnda årsskifte. I detta läge införde regeringen livsmedelssubventioner på nämnda produkter och de gentemot jordbruket överenskomna prishöjningarna betalades med budgetmedel. Samtidigt infördes prisstopp på de subventionerade livsmedlen. I propositionen till riksdagen (prop 1973:7) motiverade regeringen dessa åtgärder med "att en ytterligare höjning av livsmedelspriserna utöver den förhållandevis kraftiga prisstegring, som redan tidigare ägt rum, skulle leda till en höjning av konsumentprisnivån, som särskilt med hänsyn till barnfamiljer och låginkomsttagare inte kunde godtas".

Under åren 1973 — 1977 ökade subventionerna på de s k baslivsmedlen, bl a på mejerivaror med undantag för smör samt på kött och fläsk i varierande omfattning. Särskilt konsumtionsmjölken tillfördes ytterligare subventioner. Subventioneringen av olika livsmedel var inte alltid kopplad till prisökningar i samband med jordbruksöverenskommelserna. Således tillkom vissa subventioner under 1974 i samband med regeringens s k stimulanspaket, d v s de konsumtionsbefrämjande åtgärder som vidtogs genom konsumentprissänkningar på vissa livsmedel. Under 1976 utvecklades subventionerna på grädde. Däremot tillkom detta år subventioner på fjäderfäkött och på spannmål.

Under åren 1978 och 1979 skedde endast obetydliga justeringar av subventionerna. I juli 1980 tillkom ytterligare produktbundna subventioner på ca 400 Mkr exklusive moms. De närmast följande åren kännetecknas av stor ryckighet vad gäller subventionerna. Under åren 1981 och 1982 minskades subventionerna, med undantag för konsumtionsmjölk. Den 1 januari 1983 tillkom ytterligare subventioner på konsumtionsmjölk och ost och i december samma år utvecklades subventionerna på alla produkter utom på konsumtionsmjölk. Utgående mjölksubventioner har sedan dess legat på årsnivån 2 400-2 500 Mkr exklusive moms. Från den 1 juli 1987 beräknas årsbeloppet reduceras med ca 300 Mkr. Därav beror 250 Mkr på en politisk

överenskommelse att reducera subventionen per liter försäld mjölk och 50 Mkr på en väntad nedgång i mjölkkonsumtionen.

Regeringens överenskommelse med jordbruket den 17 november 1986 innebar bl a att överenskomna prishöjningar på olika produkter senarelades till den 1 juli 1987. För perioden 17 november 1986 intill utgången av juni 1987 kompenserades jordbruket för uteblivna prishöjningar medelst budgetmedel.

4.4.2 Olika effekter av livsmedelssubventionerna

En effekt av livsmedelssubventionerna är att de ändrat de relativa priserna för olika produkter inom livsmedelssortimentet och därmed också konkurrensförutsättningarna för subventionerade och icke subventionerade produkter. Detta synes ha skett mer eller mindre medvetet från statsmakternas sida. De livsmedelssubventioner som kom till i samband med stimulanspaketet år 1974 förutsattes styra konsumtionen mot ökad konsumtion av subventionerade produkter.

Uppbyggnaden av livsmedelssubventionerna under perioden 1973 — 1976 skedde samtidigt som utvecklingen av konsumenternas disponibla inkomster var relativt gynnsam. Detta medförde en ökning av konsumtionen av subventionerade livsmedel. Därigenom fick producenterna signaler att utöka produktionen och produktionskapaciteten i förädlingsindustrin. Då investeringsplanerna hade effektuerats i slutet av 1970-talet var marknadssituationen dock en annan. Utvecklingen av konsumenternas disponibla inkomster var inte längre lika gynnsam och under perioden 1981 — 1983 avvecklades samtliga livsmedelssubventioner med undantag av subventionerna för konsumtionsmjölk. Sammantaget medförde detta att konsumtionen av tidigare subventionerade produkter stagnerade/gick ned. Därmed torde statsmakternas agerande i samband med tillkomst och avveckling av livsmedelssubventionerna ha bidragit till utvecklingen av den obalans mellan inhemsk produktion och konsumtion av jordbruksprisreglerade produkter som kännetecknar 1980-talet.

En annan effekt av livsmedelssubventionerna redovisas i "Vart går mjölksubventionerna?" (SPKs PM-serie 1985:11). Då promemorian skrevs kvarstod endast subventionerna på konsumtionsmjölk. Detta ansågs tala för att statsmakterna har haft ett speciellt intresse av att hålla konsumentpriset på just denna produkt lågt i förhållande till övriga jordbruksbaserade produkter. I promemorian sammanfattas slutsatserna sålunda:

"Här redovisat material visar emellertid att under perioden 1973 — 1985 har konsumtionsmjölk inte blivit relativt sett billigare för konsumenterna än t ex smör och ost, trots att det utgår subventioner på mjölk. I stället indikerar materialet att mjölksubventionerna även har gått till att hålla nere priserna på t ex ost och smör."

Samtantaget innebär statsmakternas agerande i fråga om livsmedelssubventionerna att konkurrensförutsättningarna för olika livsmedelsprodukter har ändrats på ett icke förutsebart sätt. Detta har bl a försvårat t ex en mer långsiktig planering för de företag som verkar inom livsmedelsområdet.

5 Hur jordbruksprisregleringens omfattning påverkar priser och konkurrens i förädlingsindustri och handel

5.1 Allmänt

Jordbrukspolitiken i Sverige och i andra länder har påverkat förhållandena på de internationella marknaderna för jordbruksprodukter på ett sätt som reducerat möjligheterna att importera och exportera många slags livsmedelsprodukter. Detta gäller inte minst i dagens läge, då överskottssituationen för många jordbruksprodukter hos stora producentländer som USA och EG-länderna medfört att världsmarknadspriserna ligger på en lägre nivå än i början av 1980-talet.

Begränsningar i möjligheten att importera jordbruksprisreglerade produkter är det förhållande som främst påverkat konkurrenstrycket på den inhemska marknaden, d v s gränsskyddet medför att de som är verksamma på den inhemska marknaden för jordbruksprisreglerade produkter utsätts för ett mindre konkurrenstryck än i ett läge utan gränsskydd. Samtidigt innebär andra länders jordbrukspolitiska åtgärder att de svenska livsmedelsföretagens utvecklingsmöjligheter begränsas. Detta gäller t ex utnyttjandet av de stordriftsfördelar, som större volymer och en utökad export skulle medföra.

Gränsskyddet i sig utgör således den största konkurrensbegränsningen inom jordbruksprisregleringen. Men som redovisats i närmast föregående kapitel innebär även avgifts- och bidragssystemen inom jordbruksprisregleringen att prisavvägningen mellan enskilda produkter påverkas och därmed även konkurrensförutsättningarna för berörda produkter.

Ett annat förhållande inom jordbruksprisregleringen som kan påverka priser och konkurrens är var man förlägger prisregleringsledet. Som framhållits i avsnitt 3.4.2 vore det logiskt att prisregleringsledet avsåg priset till producent, eftersom jordbruksstödet skall gå till jordbrukarna. Så är dock fallet endast i begränsad omfattning för vissa vegetabilier, vilket framgår av uppgifterna i figur 3.1. För flertalet produkter ligger prisregleringsledet i det sk partiledet, vilket medför att prisregleringsledet omfattar vissa funktioner som dessa priser avses täcka. Därför innefattas bl a kostnader för slakt och för tillverkning av olika mjölkprodukter i nuvarande regleringssystem.

Det förhållandet att även delar av förädlingsindustrin faller inom regleringen medför att det inte finns någon garanti för att prisstödet tillförs primärproducenterna/jordbrukarna i avsedd utsträckning. Systemet inne-

bär vidare att det bl a föreligger risk för kostnadsöverbältring mellan icke reglerad och reglerad produktion, vilket skulle kunna utnyttjas konkurrens-mässigt. Men det är framför allt prisregleringsledets förläggning till det s k partiledet i kombination med koncentrerad ägarstruktur, dominans över råvaran, prisledarskap m m som kan medföra att konkurrensförutsättningarna skiljer sig åt för de företag som verkar inom berörda produktområden. Detta behandlas i avsnitt 5.3. Mot bakgrund av vad som nämnts ovan är det av intresse att först belysa olika förhållanden som påverkar/kan påverka konkurrensförutsättningarna för företagen.

5.2 Exempel på grundläggande marknadsförutsättningar

5.2.1 Produkterna

Förekomst av importkonkurrens och möjligheter att exportera olika produkter är generellt sett faktorer som är väsentliga för företagen som verkar på en marknad. Som tidigare framhållits innebär gränsskyddet att den inhemska prisnivån för jordbruksprisreglerade produkter skyddas. Detta medför att avsättningen av inhemskt producerade produkter skyddas i varierande omfattning allt efter marknadssituationen för de reglerade produkterna.

Andra länders jordbrukspolitiska åtgärder försvårar i regel för de inhemska producenterna av jordbruksprodukter att finna en lönsam avsättning för sådana produkter utomlands. Detta medför att de inhemska producenterna i stort är hänvisade till den svenska marknaden för att uppnå en lönsam avsättning av sina produkter.

Den starka anknytningen till den inhemska marknaden innebär ett beroende av hur efterfrågan på de jordbruksprisreglerade livsmedlen utvecklas. I början av 1980-talet stagnerade/minskade konsumtionen av många jordbruksbaserade livsmedel, vilket bidrog till att försvåra det s k överskottsproblemet inom det svenska jordbruket. Som tidigare nämnts i avsnitt 4.4.2 berodde denna konsumtionsutveckling bl a på att livsmedelssubventionerna togs bort på alla produkter utom på konsumtionsmjölk, samtidigt som konsumenternas disponibla inkomster gick ned. Konsumtionsutvecklingen för olika produkter är också beroende av i vad mån produkterna är substituerbara gentemot andra produkter (se avsnitt 4.1)

5.2.2 Ägarstruktur m m

Av betydelse för konkurrenssituationen på en marknad — och då särskilt på en "skyddad" marknad — är om det finns många företag som konkurrerar på denna marknad. Inom livsmedelsindustrin har liksom inom tillverkningsindustrin i övrigt skett en utveckling mot färre men större företag.

Inom de jordbruksprisreglerade produktområdena har de lantbrukskooperativa föreningarna ofta fått en dominerande ställning. Detta gäller t ex mejeriindustrin och slakteriindustrin. Lantbrukskooperationen har också en stark ställning inom styckningsindustrin, kvarnindustrin, fjäderfäbranschen

och vid tillverkningen av mjukt matbröd. Lantbrukskooperationens nuvarande starka ställning inom förädlingsindustrin får ses mot bakgrund av den historiska utvecklingen. Under 1930-talet, då grunden för nuvarande regleringssystem lades, fick lantbrukskooperativa organisationer viktiga uppgifter inom prisregleringarnas ram och organisationsarbetet gavs därigenom ett direkt samhälleligt stöd.

Även icke lantbrukskooperativa företag har en dominerande ställning inom jordbruksprisreglerade produktområden. Exempel härpå är det numera Volvoägda Sockerbolaget AB, som är ensamt om att tillverka socker i Sverige och det konsumentkooperativa företaget Karlshamns AB, som är ensamt om vissa processer inom fettvaruindustrin (fettvaruindustrin betecknas dock som en "konkurrensutsatt" industri).

Även den regionala strukturen har betydelse från konkurrenssynpunkt. Inom vissa branscher kan närheten till marknaden vara viktig. Detta gäller främst färskvaror som stycknings- och charkprodukter och mjukt matbröd. Inom dessa produktområden konkurrerar ofta lantbrukskooperativa, konsumentkooperativa och privata företag sinsemellan om marknaden.

5.2.3 Förhållanden på leverantörssidan

Den primära förädlingsindustrin, som mejeri- och slakteriindustrierna, är helt beroende av råvaruleveranser från jordbrukarna. Lantbrukskooperativa föreningar tar emot så gott som all helmjölk och ca 80 procent av de totala slaktdjursleveranserna. Även inom andra produktområden är lantbrukskooperativa föreningar/företag den dominerande mottagaren av jordbrukarnas råvaruleveranser. Detta gäller t ex spannmål, fabrikspotatis, ägg och fjäderfä. På sockerområdet dominerar dock ett privatägt företag, Sockerbolaget. Producenterna har inga alternativa mottagare av sockerbetsskörden att vända sig till.

Medlemmarna i lantbrukskooperativa föreningar är genom sk leveransplikt skyldiga att stadgeenligt leverera alla sina produkter till föreningarna. Efter överläggningar med NO har vissa uppmjukningar dock skett i denna leveransplikt. För föreningarna råder sk mottagningsplikt, dvs de är skyldiga att ta emot leveranser av helmjölk, slaktdjur etc från sina medlemmar.

Den lantbrukskooperativa dominansen över jordbruksråvarorna gör det ibland svårt för icke lantbrukskooperativa företag att komma över önskad råvara till den egna vidareförädlingen. I det läge som nu uppkommit i samband med jordbrukets överskottsproblem, då bl a slakt- och mjölkvolymerna pressas ned, finns det risk för att dessa förhållanden försämrats. Detta visar bl a anmälningar till NO angående fördelning av slaktkroppar till privat styckningsindustri under 1986.

5.2.4 Förhållanden på kundsidan

Livsmedelsindustrins produkter levereras till vidareförädling och/eller till handel och storhushåll för vidare förmedling till konsumenterna. Sådana förhållanden som områdestäckning (rikstäckning kontra lokal täckning), specialisering på olika kundkategorier o dyl har betydelse för företagets konkurrenssituation.

Som tidigare nämnts har strukturutvecklingen medfört färre men större företag inom förädlingsindustrin. På motsvarande sätt har det skett en koncentration inom handeln mot tre stora dagligvarublock — ICA, KF och Carnegie-Detaljinvest-(C/D-)gruppen. Genom koncentrationen inom handeln har handeln kommit att erhålla en ställning som gör det möjligt för den att starkt påverka åtminstone de mindre företagens prissättning liksom deras möjligheter att nå utanför sina rent lokala marknader.

5.2.5 Produktionsinriktning, integration m m

Sådana förhållanden som produktionsinriktning och produktmix har betydelse för företagens konkurrensförutsättningar. Ett företag som tillverkar många olika produkter har möjlighet att fördela riskerna bättre än ett företag med ett fåtal produkter. Inom t ex köttvaruområdet förekommer företag med ett brett urval av produkter — flertalet slakteriföreningar och de konsumentkooperativa stycknings- och charkfabrikerna som producerar både styckade varor, charkuterivaror och färdiglagad mat — och andra företag som t ex Pastejköket AB som tillverkar ett smalt sortiment (huvudsakligen leverpastej).

Marknadsförutsättningarna påverkas också av förekomsten av integration (både horisontell och vertikal). I ett integrerat företag behöver inte varje verksamhetsgren för sig "gå ihop" — det är det totala resultatet för företaget som räknas. Vid integrerade företag finns således möjligheter till resultatutjämning mellan olika grenar, vilket kan vara en konkurrensfördel.

Andra förhållanden av betydelse är t ex företagens kostnadsstruktur, möjlighet att utnyttja stordriftsfördelar m m.

5.2.6 Konkurrensmedel — konkurrensbegränsningar

För att kunna behålla — eller kanske öka — sina marknadsandelar tillgriper företagen olika konkurrensmedel. Ett viktigt konkurrensmedel är priset. Företag med ett dominerande inflytande på en marknad kan bli prisledare på denna marknad. Detta prisledarskap medför att konkurrenterna vid sin prissättning följer prisledaren och ibland går under dennes priser för att komma in på en marknad. Däremot har konkurrenterna små möjligheter att höja sina priser över prisledarens.

I varierande omfattning kan företagen tillämpa andra konkurrensmedel som rabatter och försäljningsstimulerande åtgärder som reklam och kampanjer samt produktkvalitet, sortimentsbredd, produktutveckling m m.

Ibland kan konkurrensen driva fram olika samarbetsformer mellan fristående företag, t ex försäljningssamarbete, gemensamma varumärken och olika typer av avtal — med andra ord uppstår genom konkurrensen i vissa fall konkurrensbegränsningar.

Kartellavtal och andra konkurrensbegränsande överenskommelser registreras löpande i SPKs kartellregister. Avtalen är av olika typer och kan t ex avse:

- marknadsdelning, — exklusivitet (i regel ett åtagande av ena parten att i fråga om en viss vara endast köpa från eller sälja till den andra parten),

- prissättning,
- samgående i fråga om inköp, produktion eller försäljning,
- konkurrensklausul i samband med företagsöverlåtelse.

5.2.7 Institutionella förhållanden

Företagen på en marknad är givetvis beroende av den institutionella ram inom vilken de verkar. Inom livsmedelsområdet har de jordbrukspolitiska åtgärderna och då främst jordbruksprisregleringen stor betydelse. Tidigare har även nämnts livsmedelssubventionerna, som förändrade konkurrensförutsättningarna mellan subventionerade och icke subventionerade livsmedel.

Även andra regleringar och statliga åtgärder påverkar givetvis företagens agerande och möjligheter att agera. Som exempel kan nämnas att de subventionerade livsmedlen under nästan hela 1970-talet och de första åren under 1980-talet har berörts av olika prisreglerande åtgärder. Även under 1987 har det funnits ett allmänt prisstopp som även berört livsmedelsområdet. Ett annat exempel är livsmedelslagstiftningen som ställer många olika krav på företagen.

5.3 Hur prisregleringsledets förläggning påverkar priser och konkurrens

5.3.1 1985 års livsmedelspolitiska beslut

Nu gällande jordbrukspolitiska/livsmedelspolitiska riktlinjer fastställdes av riksdagen i juni 1985 (rskr 1984/85:393) på grundval av regeringens proposition 1984/85:166 och jordbruksutskottets betänkande JoU 1984/85:33. Vad gäller frågan om val av prisregleringsled beslöts följande:

”Prisregleringen för jordbruksprodukter bör liksom f n i huvudsak avse partiledet för animalieprodukter och odlarledet för vegetabilieprodukter. Inom ramen för den nuvarande regleringen bör följande åtgärder genomföras.

- Som ett första steg bör företag med integrerad produktion snarast möjligt dela upp redovisningen mellan verksamhet inom och utom jordbruksprisregleringen.
- Som ett andra steg bör berörd förädlingsindustri frivilligt pröva möjligheterna att dela upp verksamheten i fristående juridiska enheter.
- Vid jordbruksprisöverläggningarna bör i fortsättningen anges hur mycket producentpriserna kan förväntas stiga till följd av den föreslagna partiprishöjningen.
- Uppföljningen av de föreslagna åtgärderna bör åläggas statens jordbruksnämnd.”

I propositionen anges att kritik har riktats mot prisregleringsledets förläggning till partiledet. ”Det har bl a hävdats att företag som bedriver verksamhet såväl inom som utom regleringen får konkurrensfördelar gentemot företag som enbart verkar utanför regleringen.”

Departementschefen motiverar ovan refererade förslag till åtgärder (t ex att dela upp redovisningen mellan verksamhet inom och utom jordbruksprisregleringen) på följande sätt:

"Prisstödet är i första hand avsett för jordbrukarna och förädlingen borde därför i största möjliga utsträckning hållas utanför regleringen. Principiella skäl talar för en flyttning av regleringen. Jag delar dock den bedömning som gjorts av kommittén och flertalet remissinstanser att det nu bör vara möjligt att komma till rätta med en stor del av problemen genom åtgärder inom den nuvarande regleringen. I nuvarande system får konsumenterna vid prisöverläggningarna en förhållandevis stor insyn i förädlingsindustrins verksamhet genom att kostnaderna särredovisas och granskas för sig. Som har påtalats av bl a konsumentdelegationen och LO skulle en flyttning av regleringen kunna leda till ökade kostnader för konsumenterna bl a på grund av den bristande konkurrensen i första förädlingsledet. Det är dessutom tveksamt om några förenklingar skulle uppnås vid en flyttning av regleringen eftersom gränsskyddet även i detta alternativ måste avse förädlade produkter."

I närmast efterföljande delavsnitt redovisas de effekter som prisregleringsledets förläggning till det s k partiledet har på priser och konkurrens med hjälp av exempel från några produktområden.

5.3.2 Köttvaruområdet

SPK har i utredningen "Köttbranschen — struktur och konkurrens" (SPKUS 1983:19) redovisat struktur- och konkurrensförhållanden inom slakterier, styckningsverksamhet och charkuteritillverkning. Där belyses även de effekter som jordbruksprisregleringens utformning i kombination med lantbrukskooperationens starka ställning har på priser och konkurrens.

Denna problematik har även diskuterats i olika rapporter inom ramen för LMKs arbete, t ex i "Prisstöd och jordbruksprisreglering — rapport från expertgruppen för prisregleringsfrågor" (Ds Jo 1984:10) och "Rapport från expertgruppen för handels- och industrifrågor" (Ds Jo 1984:13). Materialet i detta delavsnitt har i huvudsak hämtats från nämnda utredningsrapporter.

Allmänt

Inom köttvaruområdet är nötkött, kalvkött, kött av får och lamm samt fläsk försedda med mittpriser och prisgränser. Hästkött har numera endast gränsskydd. Prisutvecklingen för hästkött anses följa nötköttets utveckling.

Som tidigare nämnts sker regleringen i det s k partiledet, d v s i helkroppsledet. Detta innebär att utöver det värde djuret representerar hemma hos djurproducenten (avräkningsprisledet) ingår i prisregleringsledet också kostnader för intransport, avlivning och uppslaktning samt vanligtvis uttransport till köparen. Värdet av biprodukter, t ex hudar och organvaror, dras härvid av från de kostnader som uppstår mellan avräkningspris- och prisregleringsledet.

Principiella svagheter i systemet

Som tidigare framhållits är prisstödet avsett för djurproducenterna. Det hade därför varit logiskt om prisregleringsledet hade legat i avräkningsprisledet. Med nuvarande utformning av regleringen blir producenterna beroende av bl a kostnads- och investeringsutvecklingen inom slaktledet och avräkningsprisernas storlek varierar efter lönsamhetsutfallet hos de olika slakterierna. I 1985 års livsmedelspolitiska beslut försöker man beakta detta. Vid jordbruksöverläggningarna bör nämligen anges hur mycket producentpriserna kan förväntas stiga till följd av den föreslagna partiprishöjningen (avsnitt 5.3.1).

Kostnaderna inom slaktledet kompenseras således via jordbruksprisregleringen. I den mån slakterierna endast bedriver slaktverksamhet uppkommer inga svårigheter ur redovisningssammanhang. Svårigheter att särskilja slaktledets kostnader från kostnaderna för andra verksamhetsgrenar kan däremot uppkomma vid de integrerade företagen och då huvudsakligen inom lantbrukskooperationen. Risk föreligger att kostnader för t ex styckning och övrig vidareförädling av kött redovisas som kostnader inom slaktverksamheten. Jordbruket skulle därigenom totalt sett kunna erhålla för hög kostnadskompensation inom ramen för jordbruksprisregleringen och skulle därigenom också få utrymme för större prishöjningar på jordbruksreglerade livsmedel — antingen inom köttvaruområdet eller inom något annat produktområde. Det måste påtalas att det här rör sig om en risk för kostnadsövertäckning. Någon övertäckning av kostnader på slakteriverksamheten har inte kunnat påvisas vid SPKs granskning av materialet i samband med jordbruksöverläggningarna.

SPKs köttbranschutredning visar att vidareförädlingen (styckning och charktillverkning) i fem slakteriföreningar under 1980 och 1981 inte bar sina kostnader och därmed bl a inte lämnade något bidrag till täckande av kapitalkostnaderna. En resultatutjämnning gjordes således mot slaktverksamheten. Härigenom har föreningarnas utrymme för utbetalning av avräkningspriser till djurproducenterna reducerats.

Redovisat material avser endast åren 1980 och 1981, varför det inte går att dra några generella slutsatser för en längre period. Exemplet illustrerar dock svårigheten att via prishöjningar i partiledet garantera även djurproducenterna höjningar i avräkningsprisledet.

Resultatutjämnning och råvarufördelning

Som tidigare nämnts ger integration möjlighet till resultatutjämnning mellan olika verksamhetsgrenar inom ett företag. Inom köttvaruområdet är det främst de lantbrukskooperativa slakteriföreningarna med verksamhet inom slakt, styckning, charkproduktion och annan vidareförädling som har möjlighet att utnyttja sådan utjämnning (se ovan) och därmed uppnå konkurrensfördelar gentemot icke integrerade köttförädlingsföretag utanför den lantbrukskooperativa sektorn. Vid kostnadsökningar inom köttvaruförädlingen är de icke integrerade företagen mer beroende än de integrerade slakteriföreningarna av att höja sina priser. Eftersom slakteriorganisationen är prisleda-

re inom köttvaruområdet kan emellertid de icke integrerade företagen inte ensidigt höja sina priser, varför de är utsatta för en starkare konkurrenspress än de integrerade slakteriföreningarna.

Lantbrukskooperationen har också en dominerande ställning vad gäller köttråvaran och svarar för ca 80 procent av slakten. En viktig orsak till denna dominans är att medlemmarna i slakteriföreningarna är skyldiga att leverera sina slaktdjur till den egna föreningen. Integrationen inom lantbrukskooperationen innebär möjligheter till både kostnads- och kvalitetsfördelar vad gäller köttråvara till den egna förädlingen. Råvarutillförseln till köttförädlingsverksamheten är viktig för köttbranschens företag, eftersom köttråvarukostnaden är den i särklass största kostnadsposten — inom styckningen utgör den 85 — 90 procent av nettoförsäljningsvärdet och inom charkuteritillverkningen 50 — 70 procent.

Lantbrukskooperationens starka ställning inom köttvaruområdet har i olika sammanhang särskilt uppmärksammats av de konkurrensvårdande myndigheterna. Under hösten 1980 förvärvade slakteriorganisationen det största icke lantbrukskooperativa styckningsföretaget, AB Samfod. Förvärvet togs av NO upp till prövning i marknadsdomstolen (MD). Enligt MDs beslut i slutet av 1982 innebar lantbrukskooperationens förvärv av Samfod en risk för skadlig verkan på konkurrensförhållandena inom köttbranschen. Under 1983 träffades en överenskommelse mellan Sveriges Slakteriförbund och NO om vissa åtgärder för att undanröja risken för sådana konkurrensbegränsningar. Överenskommelsen innebär bl a

- att Slakteriförbundet innan det sluter eventuella avtal om förvärv av företag inom köttbranschen skall anmäla detta till NO,
- att Slakteriförbundet åtar sig att rekommendera slakteriföreningarna vissa stadgeändringar avseende medlemmarnas leveransplikt,
- att Slakteriförbundet åtar sig att öppet redovisa råvarufördelningen på olika avnämare,
- att Slakteriförbundet skall verka för att slakteriföreningarna öppet särredovisar verksamhetsgrenarna slakt, förädlingsverksamhet och producenttjänster. Slakteriförbundet skall även verka för att SPK bereds möjlighet att granska i redovisningen använda fördelningsnormer och värderingsprinciper.

Som tidigare redovisats i avsnitt 5.3.1 har 1985 års livsmedelspolitiska beslut försökt beakta ovan redovisade effekter av integrerad verksamhet. Då bestämdes nämligen att som ett första steg bör företag med integrerad produktion snarast möjligt dela upp redovisningen mellan verksamhet inom och utom jordbruksprisregleringen. Som ett andra steg bör berörd förädlingsindustri frivilligt pröva möjligheterna att dela upp verksamheten i fristående juridiska enheter.

Slakteriorganisationen har beaktat överenskommelsen mellan NO och Slakteriförbundet. Fr o m 1985 års bokslut särredovisar nämligen slakteriföreningarna verksamhetsgrenarna slakt, förädlingsverksamhet och producenttjänster i sina årsredovisningar. De tre föreningarna i södra Sverige, dvs Skanek i Malmö, KBS i Kristianstad och Scan KLS i Kalmar, har gått ett

steg längre. Under hösten 1986 bildade de nämligen det gemensamma tillverknings- och försäljningsbolaget Ovalen AB, som skall ha hand om tillverkning och försäljning av styckade varor och charkuterivaror och övriga förädlade köttprodukter. Därutöver bildade Slakteriförbundet i januari 1987 dotterbolaget Scan Dukat för produktion och försäljning av s k centaltillverkade charkuterivaror.

Under senare år har man försökt komma till rätta med de överskott som bl a förelegat inom köttvaruområdet (gäller nötkött och fläsk). Såväl produktionshämmande som konsumtionsstimulerande åtgärder har vidtagits. En bättre inhemsk balans mellan utbud och efterfråga har uppnåtts genom minskad slaktdjursproduktion och således minskade volymer i slakt- och styckningsverksamheten.

Konsumentkooperationen sålde sina slakterier i början av 1980-talet. Under en period av 1980-talet var det endast Lithellsgruppen inom Provendor AB, Volvo-koncernen, som vid sidan av lantbrukskooperationen hade produktion inom hela förädlingskedjan, från slakteri till charkuteri. Under 1987 sålde Lithells sina slakteri- och styckningsföretag till ett annat privat företag. I detta läge med minskade volymer av kötråvara totalt sett får lantbrukskooperationens dominans över kötråvaran än större betydelse från konkurrenssynpunkt. För att nå så bra resultat som möjligt har förädlingsföretagen intresse av att utnyttja sin kapacitet i största möjliga omfattning. Enligt anmälningar till NO hävdar privata företag inom styckningsindustrin att de inte fått "sin andel" av kötråvaran.

Det är köttjursproducenterna som på kort sikt genom avdrag på avräkningspriserna (s k slaktdjursavgifter) i stor utsträckning får betala kostnaderna för överskottet inom köttvaruområdet (exportbidrag o dyl). Slakteriföreningarna har intresse av att upprätthålla volymerna och utnyttja produktionskapaciteten. De volymer som inte kan säljas inom landet exporteras med hjälp av exportbidrag, som således djurproducenterna får betala. Härigenom kan en intressekonflikt mellan djurproducenterna och företrädare för slakteriföreningarna föreligga, även om djurproducenterna genom sitt medlemskap äger slakteriföreningarna.

Pris- och konkurrensförhållanden i övrigt

Det är jordbruksprisregleringen i kombination med bl a den lantbrukskooperativa dominansen på råvarusidan som påverkar konkurrensförutsättningarna till nackdel för de icke lantbrukskooperativa företagen inom köttvaruområdet. Vidare har ovan redovisats vilka konkurrensfördelar som integrationen ger lantbrukskooperationen. Men lantbrukskooperationens starka ställning inom köttvaruområdet påverkar även konkurrensförutsättningarna på andra sätt.

I kraft av sin dominans i helkroppsledet och genom sin totala överblick över köttvarumarknaden har slakteriorganisationen blivit prisledaren på såväl helkroppsmarknaden som på marknaden för styckade varor och — om än mindre markant — för charkuterivarusortimentet som helhet. Konkurrenterna har små möjligheter att höja sina priser över slakteriorganisatio-

nens. Tvärtom tvingas ofta de mindre företagen att gå under slakteriorganisationens priser eller erbjuda högre rabatter för att över huvud taget få sälja till handeln. Genom koncentrationen inom handeln har handeln kommit att erhålla en ställning som gör det möjligt för den att starkt påverka åtminstone de mindre företagens prissättning liksom deras möjligheter att nå utanför sina rent lokala marknader (se avsnitt 5.2.4).

Handeln kräver vidare vanligen en viss aviseringstid — i allmänhet fyra veckor — för kommande prisändringar. Detta kan medföra konkurrensnackdelar för de privata stycknings-charkföretagen som under aviseringstiden kan drabbas av omedelbara råvaruprishöjningar, som på grund av aviseringsplikten till handeln inte kan kompenseras i lika snabba produktprishöjningar. Denna konkurrensnackdel accentueras om de integrerade, marknadsledande företagen väljer att inte heller på litet längre sikt höja sina priser på produkterna i fråga. I kraft av sitt prisledarskap har lantbrukskooperationen möjlighet att synkronisera prisändringar på köttråvara och olika förädlade köttvaror på ett helt annat sätt än konkurrenterna.

5.3.3 Mejeriområdet

Den lantbrukskooperativa dominansen är större inom mejeriområdet än inom köttvaruområdet. Mejeriorganisation tar emot all invägd mjölk och svarar nästan helt för produktionen av flytande mejeriprodukter, mjölkpulver och smörbaserade matfetter.

Inom ostområdet föreligger viss importkonkurrens. Vidare svarar icke lantbrukskooperativa företag för en begränsad osttillverkning, t ex Boxholm Ost AB. Söderåsens Ysterier AB tillverkar bl a margarinost och O Kavli AB smältost.

Mejeriorganisationen är således utsatt för ett visst konkurrenstryck inom ostområdet. Detsamma gäller för matfettområdet, där prisavvägningen mellan smör och margarin redan behandlats i avsnitt 4.3.3.

Vidare har de traditionella gräddprodukterna utsatts för konkurrens från ”nya” produkter (se avsnitt 4.3.4). Fruktoghurt tillverkas av mejeriorganisationen och Margarinbolaget AB. Vidare förekommer viss import. Vad gäller mejeriorganisationens fruktoghurt har ifrågasatts om de priser mejerierna tar ut för denna produkt är sådana att de täcker alla med produktionen och försäljningen förenade kostnader (se nedan).

Tillgången på råvaror

Mejeriorganisationen dominerar helt tillgången på mjölkråvara. Betydande kvantiteter av olika varor, t ex industrimjölk och grädde, mjölkpulver, kondensmjölk och smörolja, levereras till företag utanför mejeriorganisationen. Dessa företag är således beroende av råvaruleveranser från mejeriorganisationen samt av priserna på dessa råvaror. Priserna för vissa varor, t ex mjölkpulver och industrimjölk, fastställs i samband med jordbruksöverläggningarna. För andra råvaror, t ex ystmjölk till Boxholm Ost AB, träffas avtal om prissättningen mellan företaget i fråga och levererande mejeriförening.

Inom mejeriområdet har bl a priset på mjölkråvara till margarinindustrin

varit föremål för diskussion. Vidare hade det privatägda Hammerdals Mejeri svårigheter att få råvara till sin osttillverkning i början av 1980-talet (osttillverkningen nedlagd).

De medel som statens jordbruksnämnd för närvarande har att tillgå för att styra fördelning av råvara m m är främst förhandling med råvaruleverantörerna och indragning av det s k utjämningsbidraget. Dessutom har JN möjlighet att underlätta import av jordbruksprisreglerade varor.

Produktion inom och utom jordbruksprisregleringen

Merparten av mejeriernas kostnader kompenseras inom ramen för jordbruksprisregleringen. En kostnadsfördelningsproblematik liknande den inom köttvaruområdet, och liksom där av generell karaktär, finns också när det gäller mejerierorganisationens fruktyoghurt och juice i konkurrens med privata företag. Huvudfrågan är, som tidigare nämnts, om de priser mejerierorganisationen tar ut för dessa produkter är sådana att de täcker alla med produktionen och försäljningen förenade kostnader.

De kostnader som främst diskuterats i detta sammanhang är kostnaderna för lagring och distribution. Mejerierorganisationens fruktyoghurt och juice distribueras nämligen tillsammans med övriga mejeriprodukter direkt till detaljhandeln. Extrakostnaderna för att ta med även dessa produkter vid leveranser av övriga produkter till butikerna torde vara relativt små. Här kan mejerierorganisationen således utnyttja de stordriftsfördelar i distributionen som monopolställningen beträffande mjölkprodukterna ger organisationen. Det kan uppfattas som rimligt att mejerierorganisationen får utnyttja denna kostnadsfördel och effektivitetsvinst. Men denna kostnadsfördel har samband med monopolsituationen inom mjölkdistributionssområdet och de privata fruktyoghurt- och juicetillverkarna har inte möjlighet att bygga upp ett liknande distributionssystem och nå samma kostnadsbesparingar. För att kunna hävda sig måste de privata företagen försöka bli effektivare i något annat avseende. Det blir inte en konkurrens på lika villkor. För detta skulle krävas att mejerierorganisationens fruktyoghurt och juice belastades med kostnader motsvarande dem som skulle uppkomma om produkterna inte kunde samdistribueras med monopolprodukterna.

5.3.4 Sockerproduktionen

Som nämnts i avsnitt 3.4.2 särbehandlas socker i jordbruksregleringssammanhang, eftersom sockerprisförändringarna bestäms i särskilda överläggningar. Sockerpriset regleras i flera led: priset till odlarna av sockerbetor, sockerindustrins avräkningspris för strösocker tillverkat av svenska betor samt Sockerbolagets pris för allt strösocker tillverkat i Sverige (oavsett om råvaran är inhemsk eller importerad). Det privatägda Sockerbolaget AB är ensamt om att tillverka socker i Sverige.

Eftersom det i detta fall rör sig om en monopolmarknad blir frågeställningen om administrativ prissättning med direkt samhällelig insyn i och kontroll av verksamheten kan ersätta den effektivitet i verksamheten som en fri konkurrens förutsätts medföra. Det är svårt att bilda sig en säker uppfatt-

ning om hur frånvaron av konkurrens har påverkat produktionens effektivitet.

I rapporten från expertgruppen för handels- och industrifrågor (Ds Jo 1984:13) försöker man bedöma effekterna på produktionskostnaderna för det socker som konsumeras i Sverige av en ökad importkonkurrens. I rapporten görs en jämförelse med förhållandena i Danmark:

"Tillgängligt material tyder på att sockerproduktionen i Danmark sker till lägre kostnader än i Sverige på grund av att man i Danmark saknar sockerraffinaderi — allt socker, inklusive specialsocker, produceras direkt vid betbruken — samt har genomsnittligt sett större betbruk. Det tyder på att konkurrens utifrån skulle kunna tvinga fram lägre priser och kräva ökad effektivitet inom den svenska sockerindustrin."

Den ökade effektiviteten skulle enligt rapporten åstadkommas genom nedläggning av flera betbruk i Sverige. Det framhålls att statsmakterna av arbetsmarknadspolitiska, regionalpolitiska och andra skäl önskat bibehålla nuvarande produktionsstruktur trots att detta tenderar att öka produktionskostnaderna för det socker som konsumeras i Sverige.

5.3.5 Spannmålsmarknaden

För spannmål ligger regleringen i producentledet. Men genom jordbruksprisregleringens utformning är i realiteten även spannmålshandeln reglerad, vilket påverkar konkurrensförutsättningarna inom denna bransch. Detta redovisas i SPKs utredning "Spannmål — prisbildning och konkurrens" (SPK US 1984:16). Utredningen sammanfattar det sålunda:

"Det jordbruksreglerade priset på spannmål är ett odlarpris. Det är ett pris på odlarens spannmål den 1 april *) året efter skördeåret. Vid denna tidpunkt köper regleringsföreningen Svensk spannmålshandel (SSH) upp alla överskott av spannmål till ett fastställt pris — ett inlösenpris. Detta inlösenpris den 1 april är det jordbruksreglerade priset.

Systemet med garanterad inlösen av alla överskott till ett fastställt pris är grunden i pris- och marknadsregleringen för spannmål. Eftersom överskottet är så stort kan dock inte SSH lösa in och exportera detta endast vid denna tidpunkt. SSH "förtidsinlöser" därför spannmål före denna tidpunkt till lägre priser enligt en s k prisstegringsskala som är fastställd av SSH. Denna förtidsinlösen är nödvändig för att spannmålsexporten ska kunna ske kontinuerligt och till så bra priser som möjligt. SSH köper dock inte spannmålen direkt från odlarna utan från spannmålshandeln som samlar upp odlarnas spannmål. För att försäkra sig om att handeln förser SSH med kontinuerliga leveranser under året och därmed möjliggör planering av exporten och kontinuitet i denna ges handlare möjlighet att sluta avtal med SSH.

I dessa spannmålshandlaravtal åtar sig handeln bl a att kontinuerligt ställa spannmål till förfogande. Mot detta åtagande garanterar SSH spannmålshandeln vissa ersättningar. De ersättningar som avser hantering som är densamma vid försäljning på export och på den svenska marknaden blir normgivande vid inrikeshandel med spannmål, eftersom spannmålshandeln alltid har möjlighet att få denna ersättning genom att sälja spannmålen till SSH.

*) Fr o m år 1987 är tidpunkten den 1 mars.

SSH köper spannmål endast från handelsföretag som lägst har betalat prisstegringsskalans pris till odlare. Inom regleringen bestäms således dels det jordbruksreglerade priset — inlösenpriset — som blir normgivande för prisbildning i odlarledet i form av ett lägsta pris till odlare, dels en marginal för handelsledet som blir normgivande i detta led — ett lägsta pris till handeln. Spannmålspriset är därför i praktiken reglerat i två led — odlarledet och handelsledet — till följd av jordbruksprisregleringen. För handelns del innebär regleringssystemet att såväl inköpspris som försäljningspris är reglerat och att marginalen är så gott som given.

En bransch — spannmålshandeln — som formellt ligger utanför den egentliga jordbruksregleringen är således i praktiken genomreglerad till följd av jordbruksprisregleringen. För handelns del innebär detta ett förhållandevis litet risktagande och en stor säkerhet, men också ett begränsat utrymme för affärsverksamhet. Detta innebär i sin tur ett litet utrymme för impulser från marknaden som incitament för effektiviseringar m m och ansträngningar för goda prestationer och kvaliteter. Eftersom marknadens stimulansmöjlighet är begränsad är det viktigt att stimulanser så långt möjligt i stället kan ges inom ramen för regleringen. Regleringspriset är också på flera olika sätt differentierat för att kunna ge denna stimulans.”

5.3.6 Andra förhållanden som påverkas av jordbruksprisregleringens avgränsning

I närmast föregående avsnitt har redovisats vissa effekter som jordbruksprisregleringens avgränsning har på priser och konkurrens inom vissa produktområden.

Det finns även andra invändningar som riktats mot nuvarande system. En sådan invändning är att systemet skulle kunna vara inflationsdrivande genom att företagen ges mindre incitament att hålla tillbaka kostnadsstegringarna, eftersom de faktiska kostnaderna inom ramen för nuvarande compensationssystem ersätts i efterhand. (Synes gälla även vid nuvarande ”obundna” överläggningar.) Därigenom kan strävandena att rationalisera och effektivisera verksamheten komma att minskas. Mot detta synsätt kan dock hävdas att eftersom compensationen ges som en prishöjning som är lika stor för alla företag kvarstår alltid incitament för de enskilda företagen att hålla nere kostnaden respektive effektivisera verksamheten.

En annan invändning som framförts är att jordbruksprisregleringens avgränsning skulle kunna motverka strukturförändringar, t ex genom att incitamentet för företag att etablera sig blir litet.

5.4 Behandlingen av konkurrensfrågor

Konkurrenslagen (KL) syftar till att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet. Den ger samhället möjlighet att undanröja sådana konkurrensbegränsningar som kan medföra skadlig verkan. Bl a finns det sedan 1983 möjligheter att med stöd av denna lagstiftning förhindra företagsförvärv, om förvärvet leder till dominerande marknadsställning eller förstärker en sådan marknadsdominans samt leder till från allmän synpunkt skadliga verkningar. Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

och marknadsdomstolen (MD) är i detta sammanhang åtalande respektive dömande myndigheter, medan SPKs uppgift är utredande och informerande.

KL omfattar emellertid inte de konkurrensbegränsningar som kan ingå som ett led i en offentlig reglering, t ex jordbruksprisregleringen. Konkurrensproblem i samband med jordbruksprisregleringen skall hanteras i jordbruksnämndens konkurrensberedning, som tillskapades i anslutning till 1977 års jordbrukspolitiska beslut. I beredningen ingår representanter från jordbruksnämnden, NO och SPK. Beredningen har emellertid ingen beslutsfunktion utan beslut angående hithörande frågor fattas i jordbruksnämndens plenum. Nämndens beslut kan överklagas hos regeringen och i vissa fall i kammarrätten.

Som tidigare nämnts har jordbruksnämnden möjlighet att ingripa för att t ex styra fördelning av råvara. De medel som står till buds är främst förhandlingar med råvaruleverantörer och indragning av olika stöd och bidrag. Dessutom har nämnden möjlighet att underlätta import och om så anses befogat möjlighet att begära bemyndigande av regeringen om ytterligare sanktionsmedel. I propositionen 1984/85:166 avvisade dock regeringen LMKs förslag att jordbruksnämnden skulle ges befogenhet att förelägga vite för att komma till rätta med konkurrensbegränsningar.

Statsmakterna har under 1980-talet visat intresse för hur offentliga regleringar kan påverka konkurrensförhållandena. Således har NO enligt sin instruktion från den 2 december 1982 i uppgift "att uppmärksamma om vissa samhällsåtgärder i sig får olämpliga konkurrensbegränsande effekter och, där så är påkallat, verka för att inslag som onödigtvis begränsar konkurrensen undviks". Vidare kom en ändring i instruktionen för SPK den 1 juli 1986, där det står "att det åligger nämnden särskilt att belysa hur offentliga regleringar påverkar pris- och konkurrensförhållanden". De konkurrensvårdande myndigheterna kan dock inte ta upp frågor angående jordbruksprisregleringen inom ramen för konkurrenslagen.

6 Sammanfattande slutsatser

6.1 Allmänt

Inom jordbruksprisregleringen är det gränsskyddet i sig som utgör den största konkurrensbegränsningen i och med att de inhemska jordbruksprodukterna via skyddet av mittpiserna i stor omfattning skyddas från importkonkurrens. Detta medför högre konsumentpriser för konsumenterna i Sverige och även en begränsning i sortimentsutbudet.

Fördyringen genom gränsskyddet av de inhemska jordbruksprodukterna innebär också en försämring av konkurrensförutsättningarna för dessa produkter gentemot icke jordbruksprisreglerade produkter. Det föreligger i många fall substituerbarhet mellan jordbruksprisreglerade och icke reglerade produkter, varför större prishöjningar på jordbruksprisreglerade än icke reglerade produkter skulle kunna innebära en konsumtionsförskjutning mot de icke reglerade produkterna. Detta motvägs dock av det förhållandet att de jordbruksprisreglerade produkterna är av baslivsmedelskaraktär och som t ex mejerivarorna och cerealieprodukterna så pass unika att de inte kan substitueras i någon väsentlig omfattning.

Jordbruksprisregleringen innebär också att fri prisbildning och fri konkurrens till stor del ersatts med en administrativ styrning av priserna på jordbruksprisreglerade produkter. Detta har medfört att en administrativ apparat byggts upp som har hand om avgifts- och bidragssystemen inom regleringen och de s k marknadsreglerande åtgärderna. I komplexet ingår också ett förhandlingssystem. Den som behärskar detta komplexa system i stort — och i alla dess delar — kan också utnyttja denna kunskap och eventuella inflytande till att vinna konkurrensfördelar på administrativ väg i stället för att försöka uppnå dessa fördelar i fri konkurrens.

Statsmakterna kan påverka priserna på livsmedel på flera sätt. Detta kan ske genom införselavgifter, tullar, punktskatter etc. En skatt som drabbar alla produkter procentuellt lika är mervärdeskatten. Ytterligare ett sätt att påverka priserna är att subventionera olika produkter i varierande omfattning. Så skedde under 1973 och främst under de efterföljande åren, då många s k baslivsmedel subventionerades. Alla subventioner utom dem på konsumtionsmjölk avvecklades sedan under åren 1981-1983. Subventionerna förändrade relativpriser och konkurrensförutsättningar för olika livsmedelsprodukter. Genom uppbyggnaden och avvecklingen av livsmedelssub-

ventionerna bidrog statsmakterna till utvecklingen mot den obalans mellan inhemsk produktion och konsumtion av jordbruksprisreglerade produkter, som kännetecknar 1980-talet.

Konsumenterna får betala de jordbrukspolitiska åtgärderna antingen via högre konsumentpriser på jordbruksreglerade livsmedel eller via högre skatter. Mot bakgrund av att jordbruksprisregleringen är det viktigaste medlet för att försöka uppnå ett flertal mål får konsumenterna via priserna på jordbruksprisreglerade produkter betala för försörjningsberedskap, regionalpolitiska och sysselsättningspolitiska mål, miljö- och resursmål etc. Via skattsedeln betalar konsumenterna kostnader för livsmedelssubventioner och spannmålsöverskott m m.

6.2 Prisavvägningen mellan olika produkter

Vid jordbruksöverläggningarna, i regel två gånger om året, fastställs ett totalt kompensationsbelopp till jordbruket. Fördelningen av detta belopp på olika produkter sker sedan bl a efter marknadsmässiga grunder, d v s åtminstone till en del frikopplat från den kostnadsmässiga beräkningen av totalbeloppet.

Priset är ett viktigt konkurrensmedel, vilket också används inom ramen för jordbruksprisregleringens avgifts- och bidragssystem. Olika avgifter kan avvägas så att priserna på produkter som är substituerbara gentemot andra produkter höjs. Detta gäller t ex för spannmålsprodukterna som genom nuvarande uttagsprinciper för förmalningsavgiften fördyras gentemot animalerna och margarinet som genom fettvaruavgiften fördyras gentemot smöret. Tidigare gällde detta också för VispÄdel som genom en särskild avgift fördyrades gentemot den traditionella vispgrädden. Då man vill stärka konkurrenssituationen för en viss reglerad produkt sker detta således genom en avvägning av avgifterna inom systemet som försämrar marknadsförutsättningarna för den konkurrerande — och billigare — produkten.

Det s k Tulip-fallet är ett exempel på hur ändringar i gränsskyddet förändrar konkurrensförutsättningarna för en importerad vara. Tulips bacon, som av många konsumenter uppfattas som en bra produkt, hade under perioden 1981 — 1986 mer än fördubblat sin andel av bacon-marknaden trots att priset på denna produkt låg högre än på de flesta svenska produkterna. Under hösten 1986 sänktes restitutionen av införselavgiften för bacon. Ett alternativ hade varit att de inhemska producenterna i större utsträckning förbättrat kvaliteten på sina produkter och därigenom försökt ta tillbaka förlorade marknadsandelar.

6.3 Prisregleringsledets förläggning

Ett annat förhållande inom jordbruksprisregleringen som kan påverka priser och konkurrens är var man förlägger prisregleringsledet. Det vore logiskt

att prisregleringsledet avsåg priset till producent, eftersom jordbruksstödet skall gå till jordbrukarna. Så är dock fallet endast för vissa vegetabilier. För flertalet produkter ligger prisregleringsledet i det s k partiledet, vilket medför att prisregleringsledet omfattar vissa funktioner som dessa priser avses täcka. Därför innefattas bl a kostnader för slakt och för tillverkning av olika mjölkprodukter i nuvarande regleringssystem. Prisregleringsledets förläggning till "partiledet" har motiverats med att gränsskyddet främst bör omfatta produkterna i den form de har i internationell handel.

Det förhållandet att även delar av förädlingsindustrin faller inom regleringen medför att det inte finns någon garanti för att prisstödet tillförs primärproducenterna/jordbrukarna i avsedd utsträckning. Systemet innebär vidare att det bl a finns risk för kostnadsöverbältring mellan icke reglerad och reglerad produktion. Därigenom skulle jordbruket totalt sett kunna erhålla för hög kostnadskompensation inom ramen för jordbruksprisregleringen och skulle därigenom också kunna få utrymme för större prishöjningar på reglerade livsmedel. I utredningen påtalas dock att någon sådan kostnadsöverbältring inte har kunnat påvisas.

Det förhållandet att delar av förädlingsindustrin — vad gäller mjölksidan större delen av mejeriindustrin — faller inom regleringen medför vidare att priserna på vissa produkter blir beroende av de olika transaktioner som sker inom ramen för regleringssystemet. Detta gäller bl a produkterna inom mjölkprisregleringen, där t ex konsumtionsmjölken delvis får bära de produktionskostnader för smör som inte täcks av försäljningsintäkter för smör. Komplexiteten i regleringssystemet har också medfört att mjölksubventionerna, som är avsedda att hålla ned konsumentpriset på mjölk, i realiteten även har gått till att hålla nere priserna på t ex ost och smör. Sammantaget medför det förhållandet att prisregleringsledet för många produkter ligger i det s k partiledet att företag utanför den lantbrukskooperativa sektorn får verka i ett icke konkurrensneutralt klimat.

Det är således främst prisregleringsledets förläggning till det s k partiledet i kombination med koncentrerad ägarstruktur, dominans över råvaran, möjlighet att utnyttja integrationsfördelar, prisledarskap m m som kan medföra att konkurrensförutsättningarna skiljer sig åt för de företag som verkar inom berörda produktområden. Detta gäller t ex köttvaruområdet, där lantbrukskooperationen genom ovan nämnda förhållanden har konkurrensfördelar gentemot sina konkurrenter inom den konsumentkooperativa och privata sektorn. En tidigare SPK-utredning, som redovisade förhållandena inom köttbranschen i början av 1980-talet, visade nämligen bl a att slakteriorganisationen kunnat utnyttja möjligheten att utjämna resultatet mellan olika verksamhetsgrenar och därmed också kunnat uppnå konkurrensfördelar gentemot icke integrerade köttförädlingsföretag utanför den lantbrukskooperativa sektorn.

Vad gäller mejeriområdet diskuteras bl a transportkostnaderna för fruktyoghurt och juice och de konkurrensfördelar som mejeriorganisationen har, då organisationen kan utnyttja de stordriftsfördelar i distributionen som monopolställningen beträffande mjölkprodukterna ger den. Mejeriorganisationen samdistribuerar nämligen sin fruktyoghurt och juice med sina mo-

nopolprodukter. De privata fruktyoghurt- och juicetillverkarna har inte denna möjlighet, varför det inte blir en konkurrens på lika villkor.

Vad gäller sockerproduktionen, som helt domineras av det Volvo-ägda Sockerbolaget AB, kan det enligt utredningen ifrågasättas om den administrativa prissättning med direkt samhällelig insyn i och kontroll av verksamheten som tillämpas på detta område kan ersätta den effektivitet i verksamheten som en fri konkurrens förutsätts medföra.

6.4 Sammanfattning

Jordbruksprisregleringen påverkar prisbildningen och konkurrensen på den svenska livsmedelsmarknaden på mångahanda sätt. Gränsskyddet i sig utgör den största konkurrensbegränsningen i och med att de inhemska jordbruksprodukterna via skyddet av mittpriserna i stor omfattning skyddas från importkonkurrens.

Inom ramen för regleringen tillämpas en administrativ prissättning med marknadsmässiga inslag. Det prisökningsutrymme som fastställs för olika jordbruksprodukter i samband med jordbruksöverläggningarna baseras till en del på marknadsmässiga grunder. Genom de olika avgifts- och bidragssystemen inom regleringen finns möjlighet att på administrativ väg påverka prisavvägningen mellan olika produkter/produktgrupper och därmed även konkurrensförutsättningarna för olika produkter. Konkurrenssituationen för en reglerad produkt kan stärkas genom att den konkurrerande — och billigare — produkten fördyras inom ramen för regleringens avgiftssystem.

Prisstödet är i första hand avsett för jordbrukarna och förädlingen borde därför i största möjliga utsträckning hållas utanför regleringen. Principiella skäl talar för en flyttning av regleringen. Det förhållandet att delar av förädlingsindustrin omfattas av jordbruksprisregleringen har nämligen vissa nackdelar ur prisbildnings- och konkurrenssynpunkt. Som ovan redovisats är det prisregleringsledets förläggning till det s k partiledet i kombination med koncentrerad ägarstruktur, råvarudominans etc som i första hand skapar dessa nackdelar. Man kan dock inte komma ifrån att statsmakterna i ett historiskt perspektiv aktivt medverkat till den producentkooperativa dominansen inom förädlingsindustrin och att jordbruksprisregleringen förstärkt denna utveckling. Jordbruksprisregleringen innebär också att vissa delar av förädlingsindustrin/vissa funktioner erhåller ett manufaktureringsskydd genom gränsskyddet. Jordbruksprisregleringen innebär vidare att av kostnadsökningar föranledda prishöjningar i prisregleringsledet "legitimeras" av statsmakterna. Sådana prishöjningar förs sedan vidare mot konsument — efter påslag av eventuellt ytterligare förädlingsmarginaler, procentpålägg i handeln och slutligen den procentuella mervärdeskatten. I den mån statsmakterna vill bryta denna kostnadsbaserade prissättning inom livsmedelsområdet bör en revidering av jordbruksprisregleringens omfattning och avgränsning övervägas. En sådan revidering skulle bl a gå ut på att rikta jordbruksstödet direkt till producenterna, dvs att bl a flytta prisregleringsledet till producentprisledet.

Då statsmakterna går in på marknaden och ersätter den fria konkurrensen med regleringar och andra administrativa åtgärder är det viktigt att det skapas så konkurrensneutrala förutsättningar som möjligt för de företag som verkar på denna marknad. Sammantaget innebär jordbruksprisregleringen att statsmakterna genom omfattningen och inriktningen av denna reglering gör ett avsteg från denna viktiga princip.

Referenser

1 Propositioner, utskottsbetänkanden

- Regeringens proposition 1981/82:102 om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling
- Regeringens proposition 1983/84:76 om vissa livsmedelspolitiska frågor
- Regeringens proposition 1984/85:166 om livsmedelspolitiken
- Regeringens proposition 1986/87:95 om totalförsvarets fortsatta utveckling
- Regeringens proposition 1986/87:146 om reglering av priserna på jordbruksprodukter, m m
- Jordbruksutskottets betänkande 1983/84:20 om vissa livsmedelspolitiska frågor (prop 1983/84:76)
- Jordbruksutskottets betänkande 1984/85:33 om livsmedelspolitiken (prop 1984/85:166)
- Försvarsutskottets betänkande 1986/87:11 om totalförsvarets fortsatta utveckling (prop 1986/87:95)

2 Statens offentliga utredningar m m

- SOU 1984:86, Jordbruks- och livsmedelspolitik. Huvudbetänkande av 1983 års livsmedelskommitté
- Av livsmedelskommittén publicerade rapporter:
- Ds Jo 1983:10 Vissa jordbrukspolitiska förtursfrågor (delbetänkande)
- Rapport från expertgruppen för prisregleringsfrågor. Kompensations-system. Bil. 1 till Ds Jo 1983:10
- Ds Jo 1983:11 Rapport från expertgruppen för internationella frågor
- Ds Jo 1984:8 Rapport från expertgruppen för internationella frågor - De transnationella företagens roll i världshandeln - Gränsskydd i andra länder
- Ds Jo 1984:10 Rapport från expertgruppen för prisregleringsfrågor. Prisstöd och jordbruksprisreglering
- Ds Jo 1984:12 Rapport från expertgruppen för produktionsmålsfrågor
- Ds Jo 1984:13 Rapport från expertgruppen för handels- och industrifrågor
- Svenskt jordbruk (inkl trädgårds- och fiskerinäring) - framtidsbedömningar, problem och alternativ (Bilaga 13 till 1987 års långtidsutredning - SOU 1987:3)

Ds Fi 1987:4 Vägar ut ur jordbruksprisregleringen - några idéskisser. Bidrag till ett seminarium anordnat av expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

3 Utredningar m m från statens pris- och kartellnämnd

Statens pris- och kartellnämnds utredningsserie:

1983:19 Köttbranschen - struktur och konkurrens

1984:9 Livsmedelsindustrin - produktions- och ägarförhållanden

1984:16 Spannmålsmarknaden - prisbildning och konkurrens

1984:20 Nya livsmedelsprodukter - fallstudien VispÅdel

1986:15 Matfettsmarknaden - konkurrensförhållanden

1987:3 Regleringar inom livsmedelsområdet - kartläggning och analys

Statens pris- och kartellnämnds PM-serie:

1985:11 Vart går mjölksubventionerna?

4 Övrigt

Agricultural policy issues and developments, rapport från OECD-sekretariatet (oktober 1986)

Ministerial mandate on agricultural trade, rapport från OECD-sekretariatet (april 1987)

Svensk författningssamling (SFS)

Skrivelser från regeringen till statens jordbruksnämnd (s k regleringsbrev)

Skrivelser från statens jordbruksnämnd till regeringen

Statens jordbruksnämnds författningssamling (JNFS)

Bilagor resp SPKUS nr SOU 1987:44

Bilaga	Titel	Författare	SPKUS nummer
1	<i>Faktorer som påverkar livsmedelspriserna</i>	Bo Diczfalusy	1987:20
2	<i>Svenska och internationella livsmedelspriser</i>	Bo Diczfalusy Ainoura Oussenbecova	1987:21
3	<i>Livsmedelsindustrins och handelns geografiska koncentration</i>	Ingalill Borild Christina Göransson Birgitta Hellgren	1987:22
4	<i>Koncentrationen inom livsmedelsindustrin</i>	Birgitta Hellgren Per Juth	1987:23
5	<i>Dagligvaruhandelns strukturomvandling</i> Koncentrationsprocessens effekter på konkurrens, kostnader och effektivitet	Jan Sundström	1987:24
6	<i>Matkronor</i> Olika leds andelar av konsumentpriset på livsmedel	Ann Uustalu Neil Wikström	1987:25
7	<i>Från jordbruksavtal till konsumentpris</i> Genomslag i senare led av prisökningar i det jordbruksprisreglerade ledet	Neil Wikström	1987:26
8	<i>Hur sätts priserna i livsmedelshandeln?</i>	Yvonne Fredriksson	1987:27
9	<i>Extrapriser på livsmedel</i> Marknadsföringsmetoder och priskonkurrens	Sören Dahln	1987:28
10	<i>Jordbrukets insatsvaror</i> Struktur, konkurrens och prisbildning	Olof Berggrén Maria Bernhardsson Barbro Forsberg Marianne Hauge-Granqvist Göran Karreskog	1987:29
11	<i>Jordbruksprisregleringens effekter på priser och konkurrens</i>	Barbro Thomaeus	1987:30
12	<i>Livsmedelskvalitet</i>	Lars-Olof Eklöf Agneta Gillback	



ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10036-3
ISSN 0375-250X