

Ryskt jordbruk – nuläge och framtidsutsikter

Kristina Hedman

Livsmedelsekonomiska institutet



Ryskt jordbruk
– nuläge och
framtidsutsikter

Livsmedelsekonomiska institutet
Box 730
220 07 Lund
<http://www.sli.lu.se>
Kristina Hedman
Rapport 2001:5
ISSN 1650-0105
Tryckt av Rahms i Lund, 2001

FÖRORD

Ryssland är en stor importör av jordbruksprodukter i Sveriges och EU:s närhet. Traditionellt har Ryssland – och tidigare Sovjetunionen – importerat stora kvantiteter från länder som nu kandiderar till inträde i EU. Ryssland är också en viktig exportmarknad för EU. Efter en utvidgning av EU kan importen från EU öka ytterligare.

Det har gått tio år sedan Sovjetunionen upplöstes. Ännu – efter ett decennium – består det stora importberoendet.

Ryssland har emellertid en stor potential för att öka sin jordbruksproduktion. Om Ryssland skulle öka sin produktion väsentligt och bli självförsörjande eller exportör skulle det påverka förutsättningarna för EU och CAP och även påverka världsmarknaden.

Ett decennium av reformer, privatiseringar, omstruktureringar och av decentralisering av makten har passerat. De förändringar som berör jordbruket som startade efter Sovjetunionens sönderfall bör givetvis öka effektiviteten i det ryska jordbruket och därmed möjligheterna att utnyttja denna potential. Men hur fortskrider denna process?

Hur ser förutsättningarna och framtidsutsikterna ut? Det passerade decenniet präglas av förändringar av omvälvande karaktär, av politiska och administrativa maktförskjutningar, av ekonomisk instabilitet, oro och kriser. Vilka är de ekonomiska, administrativa, sociala och politiska förutsättningarna för ökad produktion av jordbruksprodukter idag? Kommer situationen i Rysslands jordbruk att förbättras väsentligt under nästa decennium? Skulle Rysslands tradition som importör brytas om den ekonomiska situationen i landet förbättrades? Och har landet komparativa fördelar i någon del av jordbruksproduktionen?

Detta är frågor som vi belyser i denna rapport. Rapporten är ett resultat av ett samarbete med Eugenia Serova, chef för jordbruksavdelningen vid Institute for Economies in Transition i Moskva, som har bidragit med ett värdefullt material om situationen i ryskt jordbruk. Betydelsen av det ryska jordbrukets utveckling för världsmarknaden, EU och CAP är skälet till studien. Vi försöker fånga situationen i dagens ryska jordbruk och de förutsättningar som kan påverka dess utveckling det kommande decenniet.

Lund, december 2001

Lena Johansson
Generaldirektör

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	3
2	DEN EKONOMISKA SITUATIONEN OCH RYSSLANDS STATSSKICK	5
2.1	Inledning	5
2.2	Den ekonomiska utvecklingen under 1990-talet	5
2.3	Den ekonomiska krisen år 1998	7
2.4	Federationens styrelse och regionerna	8
3	PRODUKTION AV JORDBRUKS- OCH LIVSMEDELSPRODUKTER	9
3.1	Jordbrukets roll i den ryska ekonomin	9
3.2	Produktion	10
3.3	Utvecklingen inom olika företagsformer	12
3.4	Den ekonomiska situationen i företagen	17
3.5	Distribution och konsumtion av jordbruks- och livsmedelsprodukter	19
4	DEN RYSKA JORDBRUKSPOLITIKEN	25
4.1	Stöd till jordbruket	25
4.2	Kvantitativa uppskattningar av jordbruksstödet	30
5	HANDELN MED JORDBRUKS- OCH LIVSMEDELSPRODUKTER	33
5.1	Handeln med jordbruks- och livsmedelsprodukter	33
5.2	Ryssland och WTO	36
6	HISTORIK	41
6.1	Kollektiva jordbruk	41
6.2	Förädling och distribution i Sovjetunionen	44
6.3	Situationen vid början på övergångsperioden	45
6.4	Den generella privatiseringen av företag	46
6.5	Förändringar inom jordbruket	47
6.6	Privatisering av förädlings- och insatsvaruindustrin	49
6.7	Privatisering av distributionen	51
7	SLUTSATSER OCH ANALYS	53
	REFERENSER	63

1

Inledning

Sovjetunionen föll samman för tio år sedan. Sedan dess har genomgripande förändringar genomförts i Ryssland, med siktet inställt på privatiseringar och marknadslösningar. Förändringarna har varit omvälvande för hela samhället på många olika plan. De har stött på många motgångar och Ryssland har drabbats av kriser och bakslag av olika slag under dessa tio år.

Jordbrukets förutsättningar har under det senaste decenniet ändrats i grunden. Det traditionella statliga storjordbruket har varit föremål för privatiserings- och omstruktureringsprogram. Den statliga planeringen har upphört, liksom monopolen i leveranser och uppköp. De nationella subventioneringarna av jordbrukets insatsvaror och av konsumentpriserna på livsmedel har minskats kraftigt. Handeln och distributionen inom landet har privatiserats, liksom internationell handel - även om statlig inblandning fortfarande förekommer. Samtidigt har besluten i stor utsträckning decentraliserats till regionerna.

Listan över förändringar som berör jordbruket kan göras lång. Men förändringarna har inte varit systematiska, långsiktiga och konsekventa. Regleringar har slopats och återinförts. Tullarna har varierat mycket kraftigt. Olika system tillämpas i olika ryska regioner. Det har varit en svårförutsägbar och oöverskådlig tid för ryskt jordbruk.

Politiken har varit inkonsekvent och ryckig – och detta i en mycket orolig ekonomi. Resultatet för ryskt jordbruk har också varit dramatiskt. Från att ha åtnjutit ett stöd vida överstigande EU:s höga jordbruksstöd vid reformperiodens början, har stödet till jordbruket stundtals varit nere på motsvarande *negativa* nivå. I dagsläget är stödnivån runt noll.

Med de stora förändringar det handlar om, i en ryckig och osäker – men totalt sett försämrad - ekonomisk miljö, är det naturligtvis inte förvånande att jordbruksproduktionen har sjunkit under 1990-talet och att Ryssland fortsatt är en stor nettoimportör av jordbruksprodukter. Men med det importberoende landet har idag och med den potential för ökad produktion som finns, är det av mycket stor betydelse för EU och även

för världshandeln om några förbättringar kan ske. Om förhållandena håller på att förändras så att importberoendet kommer att minska inom överskådlig tid, kan detta få stor betydelse för EU:s jordbruksproduktion och dessa förhållanden bör därför vägas in i de framtida övervägandena om EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP.

Huruvida Ryssland kommer att importera betydande kvantiteter livsmedel beror också på vilken jordbrukspolitik som landet kommer att bedriva. Detta påverkas i sin tur av ett eventuellt medlemskap i WTO (*World Trade Organisation*) där Ryssland är i färd med förhandlingar. Rysslands framtida WTO-medlemskap är således en intressant aspekt när det gäller handeln med jordbruks- och livsmedelsprodukter.

Utvecklingen och framtidsutsikterna har särskild relevans i anslutning till EU:s planerade utvidgning österut, till länder som traditionellt var stora livsmedelsexportörer till det forna Sovjetunionen. Dessa länder har fortfarande stor betydelse i den ryska handeln, men har också börjat söka sig till andra exportmarknader. För Sverige i Rysslands omedelbara närhet kan utvecklingen få stor betydelse. Relationerna mellan EU och Ryssland vad gäller handeln med jordbruks- och livsmedelsprodukter beror på Rysslands förmåga till inhemsk försörjning.

Denna rapport syftar till att ge en aktuell bild av det ryska jordbruket och presentera framtidsutsikter. Rapporten ska också ge en bild av möjliga följder av ett ryskt WTO-medlemskap och av EU:s östutvidgning.

Det ryska jordbrukets framtida utveckling och landets handelsstatus på jordbruksområdet beror av en mångfald faktorer. I denna rapport analyseras ett antal av dessa faktorer: produktionens förutsättningar, jordbrukspolitiken samt handel och WTO-medlemskap. Rapporten inleds med en beskrivning av den ekonomiska situationen i Ryssland i kapitel 2. I kapitel 3 beskrivs nuläget i jordbruksproduktionen. Kapitel 4 beskriver den ryska jordbrukspolitiken och kapitel 5 handeln med jordbruks- och livsmedelsprodukter och ett framtida WTO-medlemskap. I kapitel 6 sker en tillbakablick för att ge en djupare bild av dagens situation. I kapitel 7 ges slutsatser och en analys av framtidsutsikter för det ryska jordbruket.

2

Den ekonomiska situationen och Rysslands statsskick

2.1 Inledning

Jordbruket utgör fortfarande en relativt betydande del av den ryska ekonomin jämfört med Västeuropa, även om dess bidrag till BNP har krympt sedan 1991. Samtidigt har såväl BNP som industriproduktion sjunkit mycket kraftigt. Jordbrukets andel har alltså minskat i en krympande ekonomi.

Reformperioden med omstruktureringar och privatiseringar av jordbruket parallellt med en radikal förändring av priskontroll och subventionspolitiken har skett i en ryckig och kraftigt försämrad ekonomi. Samtidigt har beslutsfattandet till viss del decentraliserats och bl.a. har budgetansvaret och ansvar för jordbruksstöd och subventioner delvis flyttats från federal till regional nivå.

Den generella ekonomiska och politiska utvecklingen har givetvis stor betydelse för jordbrukets utvecklingsmöjligheter. Dessa förhållanden beskrivs därför kortfattat i detta inledande kapitel, liksom landets styrelse och regioner.

2.2 Den ekonomiska utvecklingen under 1990-talet

Mellan år 1990 och år 1994 föll BNP och industriproduktionen varje år - totalt med 35,2 % respektive 49,6 % över perioden.¹ Även levnadsstandarderna föll varje år. År 1995 stabiliserades den makroekonomiska situationen vilket ledde till vissa framgångar i produktion, levnadsstandard och utveckling av finansmarknader fram till år 1997. Några av de områden som utvecklats bäst under 1994-97 drabbades hårt av den ekonomiska krisen år 1998.²

Till följd av den ekonomiska krisen sjönk BNP med ungefär 5 % 1998 (se Tabell 1). Ökade priser på importerade produkter bidrog till att öka inflationen och år 1998 var den 84 %. Enligt Pogonietz sjönk hushållens

¹ Egna beräkningar efter IMF, 1999.

² OECD, 2000b.

realinkomster och andelen "fattiga hushåll" ökade från 22 % till ca 33 % under krisen.³ Både importen och exporten sjönk år 1998.

År 1999 ökade BNP med 5,4 % och inflationen var lägre än år 1998. Industriproduktionen återhämtade sig också relativt snabbt och under andra kvartalet år 1999 var den 5 procent högre än motsvarande period år 1998.⁴ Denna ökning hade till viss del sin förklaring i rubelns fall; devalveringen ändrade relativa priser mellan importerade produkter och inhemska varor, till fördel för de senare.⁵ Även för jordbrukets del ledde den fördyrade importen till ett mer gynnsamt läge för de inhemska producenterna. Rubelns fall, inflation och priskontroll har bidragit till en ökad lönsamhet för många företag sedan augusti år 1998.⁶ År 2000 uppvisade Ryssland en stark ekonomisk tillväxt och exporten var större än under 1990-talet: 105 miljarder dollar. Rubeln har stabiliserats efter det kraftiga fallet år 1998.

Tabell 1 Grundläggande ekonomiska indikatorer, Ryssland

Indikator	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001**
BNP (årlig förändring)	-4,2 %	-3,5 %	0,8 %	-4,9 %	5,4 %	8,3 %	4,9 %
Inflation	131	22	11	84	37	20	24
Valutakurs (rubel/dollar)	-	5*	6	21	27	28	29
Arbetslöshet	8 %	9 %	9 %	12 %	12 %	10 %	9 %
Export (miljarder dollar)	81	88	87	74	74	105	-
Import (miljarder dollar)	61	62	67	60	41	44	-

Källa: Goskomstat samt CBR efter Bank of Finland, 2001

* OECD, 2000b, **ej hela året

Ryssland är en stor energiproducent, särskilt av olja, och höga energipriser på världsmarknaden samt den reala deprecieringen⁷ av rubeln som följde av krisen år 1998 bidrog till en mycket stark ekonomisk till-

³ Poganietz, 2001.

⁴ OECD, 2000b.

⁵ ibid.

⁶ ibid.

⁷ Real depreciering är en sänkning av pris- eller kostnadsnivån i förhållande till den i andra länder. En real depreciering kan ske antingen genom en depreciering av den nominella valutan eller genom att priser och löner sjunker i förhållande till i andra länder.

växt år 2000. Denna devalveringseffekt minskar dock alltmer och därmed krymper också den fördel jordbruket haft av den låga växelkursen. Enligt prognoser från IMF (*International Monetary Fund*) kommer inte tillväxten under år 2001 och framöver att vara lika stark.⁸ Avmattning i den globala konjunkturen, lägre oljepriser samt förstärkning av rubelns reala växelkurs dämpar den inhemska produktionsökningen.⁹

2.3 Den ekonomiska krisen år 1998

Den ekonomiska krisen hade sin bakgrund i att krisen i Asien och en stark dollar ledde till att världsmarknadspriserna på viktiga ryska exportvaror sjönk år 1997; värdet på exporten sjönk. De sjunkande exportintäkterna gjorde att det tidigare stora överskottet i betalningsbalansen försvann, samtidigt som det ledde till att industriproduktionen minskade. Ett kraftigt utflöde av kapital följde av att utländska investerare sålde ryska obligationer, aktier och rubel redan år 1997.¹⁰

Rysslands budgetunderskott och utlandsskulder ökade till följd av minskade exportintäkter och svårigheter att få in skatter. Bankerna i Ryssland hade fram till år 1997 blivit sårbara bl.a. beroende på deras stora utlandsskulder som inte kunde betalas tillbaka då rubeln föll. I maj 1998 steg räntan på obligationer och i och med det ökade skulderna till utlandet ytterligare. I slutet av augusti 1998 kunde flertalet banker inte fullgöra sina betalningsskyldigheter, kreditmarknaden banker emellan hade kollapsat, betalningssystemen hade fallit samman och de sparare som hunnit, hade lämnat bankerna.¹¹

Den 17 augusti 1998 vidtogs åtgärder av regeringen och Rysslands centralbank (CBR) för att rädda situationen. Rörliga växelkurser infördes i september år 1998 vilket ledde till en kraftig devalvering av rubeln i nominella termer i förhållande till nästan alla valutor hos viktiga handelspartners.¹² Skulderna för obligationer omstrukturerades. Ett 90-dagars moratorium för bankerna infördes för betalningar till utlandet varvid rubeln försvagades; priset på dollarn ökade från 6 rubel till 16 rubel. Re-

⁸ IMF, 2001.

⁹ *ibid.*

¹⁰ OECD, 2000b.

¹¹ *ibid.*

¹² Poganietz, 2001.

striktioner på valuta- och kapitalmarknader som skulle förhindra utflödet av kapital ur landet infördes.¹³

2.4 Federationens styrelse och regionerna

Ryssland är idag en federation. Den *lagstiftande* makten utgörs av parlamentet som i sin tur är uppdelad på representanthuset (överhuset) och duman. Duman väljs direkt av folket medan representanthuset består av representanter från regionerna (två från varje region). Presidenten, Rysslands statsöverhuvud, är den *verkställande* makten. Presidenten utser i sin tur regeringen ledd av premiärministern, som är ordförande vid regeringens sammanträden. Den *dömande* makten utgörs av domstolsväsendet.

Lagar som har godkänts av duman ska också godkännas av representanthuset innan de går vidare till presidenten för underskrift och publicering. Det är först efter dessa tre faser av godkännande som en federal lag har antagits. Lagförslag kan ges av presidenten, representanthuset, medlemmar i representanthuset, ledamöter i duman, regeringen och regionala myndigheter. Domstolsväsendet kan också ge lagförslag inom särskilda områden.¹⁴

Den ryska federationen består av 89 regioner som närmast kan liknas vid svenska län. Den generella termen för dessa är oblast. Graden av självbestämmande skiljer sig åt mellan regionerna.

Under reformperioden har alltmer ansvar överförts till de lokala och regionala myndigheterna. Exempelvis har en rad budgetära funktioner överförts till regional nivå. Till dessa områden hör bl.a. livsmedelssubventioner och jordbruksstöd. Enligt 1993 års konstitution ska frågor rörande äganderätt, nyttjanderätt och försäljning av mark vara federala. Privatiseringsgraden av jordbruket skiljer sig dock åt i de olika regionerna.¹⁵

¹³ OECD, 2000b.

¹⁴ The Constitution of the Russian Federation, 1993.

¹⁵ OECD, 1998.

3

Produktion av jordbruks- och livsmedelsprodukter

3.1 Jordbrukets roll i den ryska ekonomin

Produktionen av jordbruksprodukter och jordbrukets betydelse för den ryska ekonomin har minskat efter Sovjetunionens sönderfall. Jordbrukets andel av BNP är ca 7 %, vilket är en kraftig minskning från 1991 års nivå på 14 % (se Tabell 2). Andelen av investeringarna har minskat kraftigt från ca 18 % år 1991 till ca 3 % idag. Andelen av arbetskraften sysselsatt i jordbruket har varit tämligen stabil runt 13 %.

Tabell 2 Jordbrukets betydelse i den ryska ekonomin, andel i procent

Andel i procent av:	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BNP	13,9	7,1	8,0	6,3	7,9	7,5	7,5	6,7	6,8	7,5
Arbetskraft	13,2	14,0	14,3	15,1	14,7	14,0	13,3	12,7	13,3	13,0
Investeringar	17,8	10,8	7,9	5,0	3,5	3,3	2,5	2,4	3,0	2,8

Källa: Goskomstat efter Serova, 2000, samt Goskomstat, 2000

Den minskande jordbruksproduktionen och en minskad betydelse i ekonomin har således inte fått genomslag i andelen av arbetskraften som är sysselsatt inom jordbruket.

År 2000 förbättrades BNP, industriproduktion och jordbruksproduktion för andra året i följd. Skyddseffekten från devalveringen av rubeln efter den ekonomiska krisen fanns kvar för flertalet produkter år 1999, däribland jordbruks- och livsmedelsprodukter.¹⁶ Skyddseffekten har nu avtagit.

Under 1990-talet minskade BNP med 40 %, industriproduktion med 43 % och jordbruksproduktionen med 39 % (se Tabell 3).

¹⁶ Serova, 2001b.

Tabell 3 Årlig procentuell förändring i BNP, industriproduktion och jordbruksproduktion

	BNP	Industriproduktion	Jordbruksproduktion
1992	-19	-18	-9
1993	-12	-16	-4
1994	-13	-21	-12
1995	-4	-3	-8
1996	-6	-5	-7
1997	0,4	2	0,1
1998	-5	-5	-13
1999	3	8	2
2000*	8,3	9	5
Förändring 1991-2000	-40	-43	-39

Källa: Goskomstat efter Serova, 2000

*Interstate Statistical Committee of the Commonwealth of Independent States, 2001, samt egna beräkningar

3.2 Produktion

Den totala odlade arealen har de senare åren uppgått till 80-90 miljoner hektar, vilket motsvarar ca 0,6 hektar per capita. Mellan år 1992 och år 2000 minskade den odlade arealen med 29 miljoner hektar, motsvarande 25 % (se Tabell 4). Över hälften av denna minskning avser spannmål; spannmålsarealen ökade dock mellan år 2000 och år 2001.¹⁷

Tabell 4 Areal av de viktigaste grödorna i Ryssland, miljoner hektar

	1992	1996	1997	1998	1999	2000	Förändring 1992-2000
Total odlad areal	114,6	99,6	96,6	91,6	88,3	85,4	-25 %
Spannmål	61,9	53,4	53,6	50,7	46,6	45,6	-26 %
Solrosfrö	2,9	3,6	3,9	4,2	5,6	4,6	59 %
Sockerbetor	1,4	1,1	0,9	0,8	0,9	0,8	-43 %
Potatis	3,4	3,4	3,4	3,4	3,3	3,2	-6 %
Grönsaker	0,7	0,7	0,7	0,77	0,8	0,8	14 %
Fodergrödor	42,5	35,6	33,3	30,1	30	29	-32 %

Källa: Goskomstat efter Serova, 2000, Goskomstat, 2001 samt egna beräkningar

Produktionen av vegetabilieprodukter har minskat mellan år 1992 och år 2000: spannmål med 39 %, sockerbetor med 45 % och potatis med 11 %

¹⁷ Agra Europe Weekly, 2001b.

(se Tabell 5). Spannmålsproduktionen ligger idag på 65,5 miljoner ton och har därmed ökat sedan år 1998, trots att arealen har minskat.

Tabell 5 Bruttoproduktion av vegetabilier, miljoner ton

	1992	1996	1997	1998	1999	2000	Förändring 1992-2000
Spannmål	106,9	69,7	88,6	47,8	54,7	65,5	-39 %
Solrosor	i.u	2,8	2,8	3,0	4,1	3,9	i.u
Sockerbetor	25,5	16,2	13,9	10,8	15,2	14,1	-45 %
Potatis	38,3	38,7	37	31,4	31,3	34	-11 %
Grönsaker	10	10,7	11,1	10,5	12,3	12,5	25 %

Källa: Goskomstat 2001, Goskomstat efter Serova, 2000, samt egna beräkningar
i.u ingen uppgift

Animalieproduktionen sjönk också kraftigt under 1990-talet. Idag produceras 7 miljoner ton kött, ca 32 miljoner ton mjölk och ca 34 miljarder ägg, vilket innebär en minskning med 41 %, 29 % respektive 16 % mellan genomsnittet för åren 1991-1995 och år 2000 (se Tabell 6). Produktionen av kött, mjölk och ägg tycks dock ha stabiliserats på senare år.

Tabell 6 Animalieproduktion

	Medel- värde 1991- 1995	1996	1997	1998	1999	2000	Förändring 1991/1995- 2000
Kött (miljoner ton)	11,9	8,6	7,8	7,5	6,8	7	-41 %
Mjölk (miljoner ton)	45,4	35,8	34,1	33,3	32,3	31,9	-30 %
Ägg (antal miljarder)	40,3	31,9	32,2	32,7	33,1	33,9	-16 %

Källa: Goskomstat, 2001 samt egna beräkningar

Idag är antalet nötkreatur ca 28 miljoner, antalet grisar ca 18 miljoner och antalet får och getter 14 miljoner. Antalet nötkreatur minskade med 47 %, grispopulationen med 42 % och antalet får och getter med 73 % mellan år 1993 och år 2000 (se Tabell 7).

Tabell 7 Djurpopulationen i samtliga företagsformer, antal miljoner

	1993	1996	1997	1998	1999	2000	Förändring 1993-2000
Nöt	52,2	39,7	35,1	31,5	28,5	27,5	-47%
Grisar	31,5	22,6	19,1	17,3	17,2	18,3	-42%
Får och getter	51,4	28	22,8	18,8	15,6	14	-73%

Källa: Goskomstat efter Serova, 2000, Goskomstat, 1999 samt egna beräkningar

Både animalieproduktionen och vegetabilieproduktionen har således sjunkit kraftigt under 1990-talet. Spannmålsproduktionen visar dock en ökning de allra senaste åren vilket till stor del kan förklaras av goda väderförhållanden.¹⁸ Animalieproduktionen visar en stabilisering under år 2000.¹⁹

I en studie av det amerikanska jordbruksdepartementet har Rysslands komparativa fördelar med avseende på produktion av jordbruks- och livsmedelsprodukter studerats.²⁰ Enligt studien har Ryssland generellt sett fördelar i att producera insatsvaror snarare än jordbruks- och livsmedelsprodukter. Det finns också bättre förutsättningar för vegetabilieproduktion än för animalieproduktion.²¹

3.3 Utvecklingen inom olika företagsformer

Det ryska jordbruket kan delas in i tre företagsformer: storskaliga jordbruk, familj jordbruk och hushållsjordbruk. De storskaliga jordbruken är i huvudsak privatiserade kolchoser och sovchoser.²² År 1997 fanns 27 000 sådana storjordbruk och de hade en medelareal på 4 950 hektar; det fanns också en del som inte privatiserats: 14 000 till antalet med en medelareal på 1 300 hektar.²³ Familj jordbruken är en företagsform som uppkommit genom privatiseringar. Familj jordbruken var 274 000 till antalet år 1997 och varierade i storlek från under 5 hektar till över 200 hektar; de flesta låg i spannet 5-50 hektar.²⁴ Medelarealen var 44 hektar år 1997.²⁵ Den antalsmässigt största gruppen är hushållsjordbruken som var

¹⁸ OECD, 2001a.

¹⁹ ibid.

²⁰ Liefert, 2001.

²¹ Denna studie ifrågasätts av Serova då den förutsätter att den inhemska marknaden fungerar och att produktionen är effektiv. Serova, 2001c.

²² Kolchoser avser de storskaliga jordbruk som bedrevs som kollektiv i Sovjetunionen och sovchoser avser de storskaliga statliga jordbruken.

²³ OECD, 1998.

²⁴ Serova, 2000.

²⁵ OECD, 1998.

ca 16 miljoner år 1997. Majoriteten av dessa odlade på mindre än 0,5 hektar.²⁶ Idag är ungefär 40 % av jordbruksmarken i statlig ägo.²⁷

Hushållsjordbrukens andel av den totala produktionen har stadigt ökat under 1990-talet. Idag utgör den nära 54 % - en stark ökning från 1992 års nivå på 32 %. Det bör observeras att produktionsvolymen endast ökade med 12 % mellan år 1990 och år 1998; det är minskningen i den totala produktionen som har gjort att hushållsjordbrukens andel har ökat så markant.²⁸ Framförallt har produktionen inom de storskaliga jordbruken minskat; i dag är deras andel 43 %, år 1992 var den 67 %. Hushållsjordbruken använder dock en stor del av de storskaliga jordbrukens resurser. Familjejordbruken har liten betydelse för den totala produktionen och deras andel har inte ökat nämnvärt sedan år 1992 (se Tabell 8).

Tabell 8 Företagens andel av produktionen, procent, i löpande priser

	Storskaliga jordbruk	Familjejordbruk	Hushållsjordbruk	Total
1992	67	1	32	100
1993	57	3	40	100
1994	54	2	44	100
1995	50	2	48	100
1996	49	2	49	100
1997	47	2	51	100
1998	39	2	59	100
1999	41	2	57	100
2000	43	3	54	100

Källa: Goskomstat, 2001

Familjejordbrukens andel i produktionen är störst inom solrosfröproduktionen, ca 14 %. I övrigt är deras betydelse på marknaden liten. Hushållsjordbruken dominerar inom potatisproduktionen (92 %) och står för ca hälften av kött- och mjölkproduktionen. De storskaliga enheterna dominerar spannmåls- och sockerbetsproduktionen med över 90 % av den totala produktionen (se Tabell 9).

²⁶ Serova, 2000.

²⁷ Lerman, 2001.

²⁸ Goskomstat, 2000.

Tabell 9 Fördelning av produktionen per företagsform 2000, andel i procent

	Storskaliga jordbruk	Hushållsjordbruk	Familjejordbruk
Spannmål	90,7	0,9	8,4
Sockerbetor	94,4	0,7	4,9
Solrosfrö	84,4	1,4	14,2
Potatis	6,5	92,4	1,1
Grönsaker	19,9	77,9	2,2
Kött (slaktvikt)	40,6	57,4	2,0
Mjök	47,8	50,5	1,7
Ägg	70,8	28,8	0,4

Källa: Goskomstat, 2001

Arealmässigt dominerar fortfarande de storskaliga jordbruken med 87 % av den odlade arealen (se Tabell 10). Familjejordbruken producerar på 8 % av den odlade arealen och hushållsjordbruken på 6 %.

Tabell 10 Odlad areal fördelad på företagsform, miljoner hektar

	Storskaliga jordbruk		Familjejordbruk		Hushållsjordbruk	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Areal	115,3	74,2	0,01	6,5	2,4	4,7
Andel	98 %	87 %	0 %	8 %	2 %	6 %

Källa: Goskomstat 2000 och 2001

Omstruktureringen av det ryska jordbruket under 90-talet har lett till vissa förändringar i de storskaliga jordbrukens status och storlek. Idag ägs de av 12 miljoner människor genom andelar.²⁹ Ledningen sköts oftast av en ledningsgrupp eller enskild ledare. Företagens förmåga att betala ut kontant lön har minskat och en stor del av produktionen går till arbetarna och medlemmarna som lön i natura (ca 30 % av den totala produktionen).³⁰ Flertalet av de storskaliga jordbruken tenderar att sträva efter att kortsiktigt öka kassaflödet snarare än förbättra företagets grundläggande värde på lång sikt. Intäkterna används för konsumtion snarare än till investeringar.³¹

²⁹ Petrikov, 2001.

³⁰ Serova, 2000.

³¹ Poganiets, 2001.

Uppkomsten av familjejordbruk är det mest påtagliga resultatet av omstruktureringen; före år 1991 existerade i princip inte denna företagsform, även om en del startades redan under perestrojkan (se avsnitt 6.5). Under perioden 1991-1995 ökade antalet familjejordbruk från 49 000 till 280 000, varefter det sjönk, till 261 000 år 1999 (se Tabell 11). Företagens medelareal har ökat och idag är den 55 hektar.

Tabell 11 Utvecklingen av familjejordbruk under 1990-talet

	Antal gårdar (tusen)	Medelareal (hektar jordbruksmark)
1991	49	41
1992	182	42
1993	270	43
1994	279	43
1995	280	43
1996	279	44
1997	274	48
1998	270	51
1999	261	55

Källa: Goskomstat efter Serova 2000

Avmattningen i utvecklingen av nya familjejordbruk kan ha många orsaker. Familjejordbruken och andra småskaliga jordbruk har exempelvis svårt att konkurrera om marknadskanalerna. Många aktörer inom distributionskanalerna föredrar att handla med stora enheter för att vinna stordriftsfördelar.³² Inget omfattande samarbete mellan de småskaliga jordbruken förekommer. Vidare föredrar kreditgivarna de stora aktörerna; endast 2,8 % av den totala krediten gick till småskaliga företagare år 1998, trots att statliga direktiv hade 15 % som mål.³³ Det finns också fortfarande ett motstånd från jordbrukets traditionella makthavare (kolchosledare, lobbyister och en del politiker) mot privat ägande på landsbygden.³⁴ En annan viktig orsak är att det ännu inte finns någon federal lag som reglerar handeln med jordbruksmark (se vidare avsnitt 4.1)

Intäkterna från det egna jordbruket är den viktigaste inkomstkällan för familjejordbruken. Åren 1989-1990 kom 38 % av hushållsinkomsterna i

³² Serova, 2000.

³³ ibid.

³⁴ Nilsson, 2001b.

de allra första familj jordbruken³⁵ från det egna jordbruket, åren 1996-1997 hade andelen ökat till 87 %.³⁶

Hushålls jordbruken har blivit en viktig ekonomisk faktor inom jordbrukssektorn, inte bara genom att påverka hushållens konsumtion utan också genom att vara en av de viktigaste livsmedelsproducenterna.³⁷ Huvudmålet är dock detsamma som under Sovjettiden – att tillhandahålla livsmedel till familjen och släktingar i städerna. Hushållen har en förhållandevis stor andel av animalieproduktionen trots att det är vanligt med endast en ko per hushåll.³⁸

Hushålls jordbruken på landsbygden är starkt beroende av de storskaliga jordbruken. Den höga användningen av de storskaliga jordbrukens resurser i hushålls jordbruken är ett tecken på detta och när de storskaliga jordbruken försämras, försämras också hushålls jordbruken.

Medellönen inom jordbruket är lägre än medellönen för hela ekonomin; år 1996 var den endast 48 % av lönen i den övriga ekonomin.³⁹ De storskaliga jordbruken har dessutom haft problem med att betala ut löner. Dessa faktorer har lett till en ökad betydelse för hushålls jordbruken på landsbygden.⁴⁰ Den ekonomiska instabiliteten, ökade livsmedelspriser och den minskande sysselsättningsgraden i samhället har medfört ett ökat intresse även hos stadsbefolkningen för att bedriva hushålls jordbruk och de har idag mycket stor betydelse också för stadshushållens ekonomi.⁴¹

Sammanfattningsvis kan konstateras att privatiseringarna under 1990-talet inte har lett till några större förändringar av jordbrukets struktur. Även om de storskaliga jordbrukens status m.m. har ändrats är det fortfarande den dominerande företagsformen arealmässigt. Hushålls jordbruken dominerar dock produktionen; de står för 54 % av produktionen

³⁵ De familj jordbruk som etablerades under början av privatiseringen, kallas för 89-orna och skiljer sig från senare etablerade familj jordbruk genom att de har varit mer framgångsrika. Till stor del beror deras framgångar på att insatsvarorna som de köpte var kraftigt subventionerade och att de skulder de drog på sig vid investeringar senare kom att ätas upp av den extrema inflationen. Nilsson, 2001b.

³⁶ Serova, 2000.

³⁷ ibid.

³⁸ Petrikov, 2001.

³⁹ Surinov och Shashnov, 2000.

⁴⁰ ibid.

⁴¹ Serova, 2000 samt Nilsson, 2001b.

på 6 % av arealen. Hushållsjordbruken bedöms idag att använda så mycket som 1/3 av de storskaliga jordbrukens resurser för eget bruk. Det kan vara en förklaring till hushållsjordbrukens stora andel av produktionen.

3.4 Den ekonomiska situationen i företagen

De ryska jordbruken har en besvärlig ekonomisk situation som har karaktäriserats av höga skulder och dålig lönsamhet under 1990-talet. Detta förhållande kan till viss del förklaras av det kraftigt minskade stödet till jordbruket efter Sovjetunionens sönderfall, men också av att de ekonomiska liberaliseringarna drastiskt ändrade förhållandena på den ryska marknaden.

Under den ekonomiska krisen år 1998 ökade andelen jordbruksföretag med skulder till 80 %; år 1996 var motsvarande andel 56 %.⁴² De ackumulerade skulderna uppgår till 220 miljarder rubel (ca 78 miljarder SEK) och det är särskilt de storskaliga jordbruken som är belastade av skulder.⁴³ För närvarande diskuteras hur en eventuell skuldsanering skulle gå till (se avsnitt 4.1).⁴⁴ Ungefär 30 000 företag berörs av denna diskussion.⁴⁵

Skulderna i företagen har vuxit trots att regionala myndigheter ofta löser ut skuldsatta företag och ger dem skattelättnader. Enligt Poganietz skapar det en mentalitet där företagen bygger upp skatteskulder i förhoppningen att i framtiden få dem avskrivna.⁴⁶ Också OECD har kritiserat skuldavskrivningarna (se vidare avsnitt 4.1).⁴⁷

De storskaliga jordbruken har traditionellt upprätthållit vissa andra funktioner än att producera livsmedel, nämligen att tillhandahålla social infrastruktur på landsbygden och att ge service till landsbygdens hushållsjordbruk.

⁴² Yanbykh, 2000.

⁴³ Den genomsnittliga valutakursen för maj år 2001 var: 100 RUB = 35,5729 SEK. Riksbanken, 2001.

⁴⁴ Yanbykh, 2001.

⁴⁵ Malyshkina, 2001.

⁴⁶ Poganietz, 2001.

⁴⁷ OECD, 2001a.

Traditionellt sett har krediter koncentrerats till de storskaliga jordbruken. Det finns idag tre huvudsakliga källor för krediter till de mindre jordbruken⁴⁸: jordbrukarfonder, SCF (*special credit fund*)⁴⁹ och kommersiella banker. De småskaliga jordbruken har svårt att få tillgång till krediter eftersom bankerna inte är vana vid att göra affärer med små företag.

De allra senaste årens ökade produktion har lett till en förbättrad lönsamhet, även om jordbrukssektorns "terms-of-trade"⁵⁰ har hämmat lönsamhetsutvecklingen.⁵¹ Priset på jordbrukets försålda varor ökade med 22 % mellan år 1999 och år 2000, under samma period ökade priserna på jordbrukets insatsvaror med 34 %.⁵² Andelen olönsamma jordbruksföretag sjönk från 87 % år 1998 till 48 % år 2000.⁵³

Lönsamheten påverkar användningen av insatsvaror. I början av 90-talet användes 80 kg handelsgödsel (kväveekvivalenter) per hektar. Idag används 12-14 kg per hektar.⁵⁴ Handelsgödselanvändningen har därmed minskat med ca 84 % under 1990-talet. År 2000 ökade dock användningen av handelsgödsel (se Figur 1) till följd av en bättre ekonomisk situation i företagen. Användningen av organiskt gödsel har också minskat vilket troligen beror på den minskade animalieproduktionen, d.v.s. tillgången på organiskt gödsel har minskat.

⁴⁸ Familjejordbruk och hushållsjordbruk.

⁴⁹ Se vidare avsnitt 4.1. SCF tycks av andra författare kallas *Soft Credit Fund*.

⁵⁰ Med begreppet "terms-of trade" avses förhållandet mellan priset på insatsvaror och priset på en producers försålda varor.

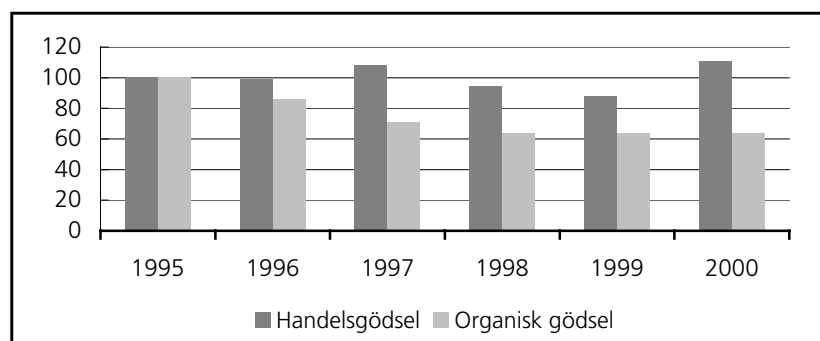
⁵¹ Serova, 2000, samt OECD, 2001a.

⁵² OECD, 2001a.

⁵³ Serova, 2000 och 2001b.

⁵⁴ Jukish, 2001.

Figur 1 Förändring i användning av gödsel 1995-2000 (1995=100)



Källa: Goskomstat, 2001

Pesticidanvändningen i det ryska jordbruket är mycket låg. Maskinparken är gammal och har minskat under hela 1990-talet. Investeringsnivån är låg men ökade år 2000.⁵⁵ Det uppdämda behovet av skördemaskiner beräknas vara ca 150 000 st.⁵⁶ Enbart bristen på maskiner beräknas ha minskat vegetabilieproduktionen med 15 miljoner ton år 2000.⁵⁷

Användningen av insatsvaror har alltså minskat under 1990-talet. Andelen av arbetskraften sysselsatt inom jordbruket har däremot varit stabil (ca 13 %). Detta tyder på att insatsvaror till viss del har ersatts med arbetskraft, vilket delvis kan förklaras av att priserna på insatsvaror har ökat, medan lönerna har minskat kraftigt.⁵⁸ Alla insatsvaror (t.ex. gödsel) är dock inte möjliga att ersätta med ökat manuellt arbete och det kan vara en av anledningarna till att produktionen minskat under 1990-talet.

3.5 Distribution och konsumtion av jordbruks- och livsmedelsprodukter

Flera studier tyder på att olika delmarknader i Ryssland är dåligt integrerade.⁵⁹ T.ex. påverkas prisskillnader mellan olika regioner av både avståndet och den lokala regeringens politiska inriktning.⁶⁰ Pristransmissio-

⁵⁵ Kitov, 2001 samt OECD, 2001a.

⁵⁶ Kitov, 2001.

⁵⁷ Agra Europe Weekly 2001b.

⁵⁸ Zeddies, 2000.

⁵⁹ Berkowitz and DeJong, 2000, samt Kopsidis and Guenter, 2001.

⁶⁰ Berkowitz och DeJong, 2000.

nen fungerar exempelvis inte mellan marknader inom det "röda bältet"⁶¹ och andra regioner i Ryssland.⁶² Skillnaderna i prisnivåer mellan regioner har ändå minskat under övergångsperioden.⁶³ På en integrerad marknad strömmar varorna från överskottsregioner till underskottsregioner och priserna tenderar att utjämnas fränsett skillnader beroende på transportkostnader. Graden av marknadsintegration mäts med samvariation av priserna på olika delmarknader. Bristande marknadsintegration kan bero på olika faktorer: bristfällig infrastruktur och marknadsinformation samt byteshandel, m.m.

I Ryssland kan den bristande marknadsintegrationen till viss del förklaras av den ekonomiska liberaliseringen tillsammans med den politiska decentraliseringen. Det gamla centralstyrda distributionssystemet har ännu inte ersatts med något nytt distributionssystem som levererar över stora avstånd.⁶⁴ Livsmedelspolitiken styrs nu i stor utsträckning från regional nivå. De regionala myndigheterna är ibland involverade i distributionen, men endast inom den egna regionen. Den ekonomiska krisen år 1998 förstärkte de regionala handelsbarriärerna ytterligare i Ryssland (jfr avsnitt 4.1). Det förekom att lokala myndigheter försökte att minska följderna av den ekonomiska krisen genom att stänga de lokala marknaderna för handel med livsmedel mellan regionerna.⁶⁵ Det finns idag en lag som förbjuder regionala handelsbarriärer, vilket kan förbättra marknadsintegreringen.

En annan faktor som bidragit till den bristande marknadsintegreringen är att olika former av byteshandel har vuxit fram inom distributionssektorn beroende på brist på rörelsekapital och för att undvika skatter.⁶⁶ Utvecklingen mot alltmer byteshandel inom livsmedelssektorn gör den svåröverskådlig och stör prissättningen och prisinformationen. Också löner har blivit mer inriktade på byteshandel. Skuggekonomin har alltså

⁶¹ Röda bältet avser en grupp regioner som röstade på kommunisternas kandidat i presidentvalet 1996. Ofta ligger dessa regioner i viktiga jordbruksområden i de södra delarna av landet.

⁶² Berkovitz och DeJong, 2000.

⁶³ Kuhn, 2000.

⁶⁴ ibid.

⁶⁵ Yastrebova, 2000.

⁶⁶ Serova, 2000.

ökat sin betydelse för sektorn. Exempelvis finns tecken på att stora delar av handeln med spannmål sker via byteshandel.⁶⁷

En låg grad av marknadsintegrering och en dålig marknadsstruktur påverkar konkurrenssituationen för de ryska jordbruksproducenterna. Det ledde bl.a. till en ökad import under 1990-talet eftersom de inhemska leveranserna var osäkra och distributörerna därför köpte produkterna utomlands. Därmed kom jordbruks- och livsmedelssektorn att utsättas för hård konkurrens. Devalveringseffekten som följde av den ekonomiska krisen förbättrade ryska producenters internationella konkurrensförmåga. Nu när den har börjat avta har konkurrensen från importen återigen hårdnat och det grundläggande problemet med marknadsstrukturen kvarstår; marknadssignalerna får inte genomslag i produktionen.

Konkurrensen från importen kan dock ha haft vissa gynnsamma effekter för företagens utveckling inom förädlingsindustrin eftersom det ledde till att kunskaperna i företagen förbättrades på flera sätt. Företagen stimulerades att använda marknadsföringsstrategier som annonsering och nya förpackningar m.m. De utvecklade nya produktlinjer och började använda ny teknik i hanteringen och kanaler utvecklades för detaljisterna i storstadsområdena.⁶⁸

Idag sker distributionen till stor del via privata aktörer. Grossistmarknader är viktiga distributionskanaler för de småskaliga jordbruken medan de storskaliga producenterna tenderar att ha direkta förbindelser med köparna. Enligt Serova kommer grossistmarknaderna i framtiden att få ökad betydelse när det gäller frukt, grönt och potatis.⁶⁹ Det beror på att dessa produkter i första hand produceras i hushållsjordbruken, men också för att de tämligen direkt ska ut i detaljhandeln, utan bearbetning.⁷⁰ De storskaliga jordbruken är de största producenterna av spannmål och sockerbetor och dessa produkter köps upp direkt av storskaliga förädlingsindustrier.⁷¹ Animalieproduktionen har mer diversifierade och i allmänhet mer småskaliga distributionskanaler än övriga jordbruks-

⁶⁷ Starikov, 2001.

⁶⁸ Yastrebova, 2000.

⁶⁹ Serova, 2000.

⁷⁰ Serova, 2000 samt Nilsson 2001b.

⁷¹ Serova, 2000.

sektorer.⁷² Vertikal integration förekommer inom hela sektorn i olika former och av olika anledningar. Exempel på detta är ökad vidareförädling på gårdarna och förädlingsföretag som köper producenter och grossister.⁷³

Konsumentmarknaderna utanför städerna (ca 1/3 av den totala marknaden) har varit mindre effektiva än konsumentmarknaderna i städerna.⁷⁴ Det finns dock signaler som tyder på att marknadsintegreringen kommer att öka. De flesta konsumenter har tillgång till livsmedel av bättre kvalitet och i större volymer och variation än tidigare.⁷⁵ Ett stort antal småproducenter och mellanled försöker att möta en ökad efterfrågan från konsumenter.⁷⁶

Vid starten av reformerna år 1992 föll inkomsterna i Ryssland vilket ledde till minskad köpkraft hos befolkningen. Samtidigt togs subventionerna för livsmedel bort; dessa hade tidigare täckt 70-80 % av de totala produktions- och distributionskostnaderna.⁷⁷ Detta ledde till minskad efterfrågan på dyra livsmedel och konsumtionen av dessa sjönk under 1990-talet. T.ex. sjönk köttkonsumtionen från 64 kilo per person och år, 1989, till 48 kilo per person och år, 1998 (se Tabell 12). Spannmålskonsumtionen, vilken är förhållandevis billigare än köttkonsumtion, ökade med 20 kilo per person och år mellan år 1989 och år 1998.

Krisen år 1998 medförde en devalvering av rubeln vilket ledde till att priset på importerade varor steg samt till ökad inflation. Därmed minskade realinkomsterna (de sjönk med 22,6 % mellan juli och september år 1998).⁷⁸ Det kom att förstärka utvecklingen mot en lägre konsumtion av animalieprodukter. I slutet av år 1999 ökade realinkomsterna hos befolkningen vilket ökade efterfrågan på livsmedel. Efterfrågan täcktes både av ökad inhemsk produktion och av ökad import.

⁷² ibid.

⁷³ Wandel, 2000.

⁷⁴ Yastrebova, 2000.

⁷⁵ Kuhn, 2000.

⁷⁶ Ett exempel är skyttelhandeln (*shuttletrade*), som innebär att handlare från södra Ryssland tar med sig grönsaker i bagaget till Moskva och andra nordliga städer, och där säljer produkterna med vinst. Kuhn, 2000.

⁷⁷ Nilsson, 2001b.

⁷⁸ Poganiets, 2001.

Tabell 12 Livsmedelskonsumtion i Ryssland per person och år i kg

	1989	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Spannmåls- produkter (mjölekivalent)	98	98	104	107	110	121	117	118	118
Potatis	94	98	107	117	124	124	125	130	123
Grönsaker	91	87	83	74	63	76	75	79	78
Kött och köttprodukter	64	55	46	49	50	55	51	50	48
Mjök och mejeriprodukter (mjölekivalent)	397	348	299	305	294	253	232	229	221
Ägg (st)	237	229	243	236	215	214	207	210	218

Källa: Goskomstat, 2000 samt Goskomstat efter Nilsson, 2001b

4

Den ryska jordbrukspolitiken

4.1 Stöd till jordbruket

Jordbrukspolitiken har under 1990-talet kännetecknats av en hög grad av ryckighet; PSE-tal ⁷⁹ och stödnivåer har varierat kraftigt och instrument införts, slopats och återinförts. Detta ger en splittrad bild av situationen i jordbrukspolitiken idag.

År 2000 skrevs dock en långsiktig politisk strategi för jordbruket under år 2001 till år 2010. Det huvudsakliga målet för denna strategi är att förhindra och motverka ytterligare minskningar i jordbruksproduktionen. Jordbruksprodukterna har delats in i tre grupper. För varor inom den första gruppen (spannmål, solrosfrö och potatis) skall Ryssland försöka att bli nettoexportör. Vad gäller varor inom den andra gruppen (fjäderfäskött, ägg och grönsaker) är Rysslands mål att på lång sikt bli självförsörjande och inom den tredje gruppen (kött och köttprodukter samt socker) kommer en del av den inhemska efterfrågan att täckas av import.⁸⁰

Enligt OECD är denna strategi mer realistisk och innehåller mindre av marknadsreglerande åtgärder än tidigare strategier.⁸¹ Några exempel på åtgärder som skall användas för att uppnå målen är: omstrukturering av jordbrukets ackumulerade skulder, bildande av en statlig spannmålsreserv och införande av "flexibla" tullar. En annan viktig åtgärd är bildandet av en "civiliserad, stabil och reglerad" marknad för jordbruksmark. Implementeringen kommer, liksom tidigare, att begränsas av tillgången på budgetära medel.⁸²

Under Sovjettiden subventionerades både livsmedel och insatsvaror, men det viktigaste instrumentet var de statliga uppköpen (se avsnitt 6.1). Idag är den ryska jordbrukspolitiken i huvudsak inriktad på olika stöd

⁷⁹PSE (*Producer Support Estimate*) kan uttryckas på tre sätt: total PSE, som är det totala värdet på transfereringar till producenter, procentuell PSE, som är det totala värdet av transfereringar i förhållande till jordbrukets totala inkomster från jordbruket och PSE per enhet, som visar det totala värdet av transfereringar per ton. För närmare beskrivning av formler se OECD, 1998, s. 164.

⁸⁰ OECD, 2001a.

⁸¹ ibid.

⁸² ibid.

till produktionen, som t.ex. direktstöd till animalieproduktion och subventionering av insatsvaror. Inom handelspolitiken finns tullar och tullkvoter, vissa exportavgifter, men inga exportsubventioner. Den totala stödnivån är dock förhållandevis låg.

Strukturpolitik i den form den förekommer inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) finns inte i någon större utsträckning i Ryssland idag. Omvandlingen av jordbruket under reformerna på 1990-talet är dock närmast att likna vid strukturpolitik (se vidare avsnitt 6.5).

Under år 2001 kom 1990-talets utdragna diskussion om utformande av en ny lag som ska styra handeln med mark in i ett aktivt skede. Duman röstade igenom en lag som tillåter handel med mark som inte är jordbruksmark.⁸³ Enligt lagen kan handeln med jordbruksmark enbart tillåtas efter att en särskild lag för jordbruksmark har antagits.⁸⁴ Beslutet om en landreform för jordbruksmark har därmed försenats och förflyttats till regional myndighetsnivå.⁸⁵ En del regioner har redan instiftat lagar som tillåter försäljning av jordbruksmark. Marknaden har i avsaknad av en övergripande federal landreform dock utvecklats långsamt eftersom köpare är rädda att förlora sin mark om en lag införs som förbjuder försäljning av jordbruksmark.⁸⁶

Under 1990-talet omfördelades stödet från växtproduktionen till animalieproduktion. Stödet till växtodlingen utgörs till stor del av marknadsprisstöd medan animalieproduktion har en stor andel budgetära stöd.⁸⁷ Av det budgetära stödet gick tre fjärdedelar till insatsvarusidan medan den resterande delen gick till åtgärder till produkterna, med andra ord marknadsstörande åtgärder. Stödet till insatsvarusidan karaktäriseras av låg överföringseffektivitet vilket innebär att stora budgetära utgifter äm-

⁸³ Den första omröstningen föregicks av visst tumult då framförallt agrarpolitiker och kommunister motsatte sig förslaget. Idag dominerar dock den regeringsvänliga falangen Duman vilket gjorde att förslaget gick igenom första omgången. I September 2001 genomfördes den andra omröstningen och lagen antogs. Moscow Times, 2001b, samt Moscow Times, 2001c.

⁸⁴ Moscow Times 2001a, samt 2001b.

⁸⁵ Nilsson, 2001a.

⁸⁶ The Moscow Times, 2001a.

⁸⁷ Budgetära stöd är de stöd som betalas från stats- eller regionalbudgetar direkt till producenter. Marknadsprisstöd betyder att konsumenterna betalar ett högre pris än världsmarknadspriset och på sätt stöder producenterna, detta beräknas genom skillnaden mellan det inhemska priset och världsmarknadspriset. OECD, 1998.

nade att stödja jordbruket i praktiken tillfaller andra aktörer, särskilt producenter av insatsvaror.⁸⁸

Under år 2000 gick 15,5 miljarder rubel till jordbruksstöd och den största delen av det budgetära stödet gick till insatsvaror och fördelaktiga krediter för jordbruksföretagare.⁸⁹ Enligt OECD fortsatte dock fördelningen att vara ineffektiv beroende på att en stor del av stöden går till storskaliga jordbruk, utan hänsyn till vilka företag som är ekonomiskt hållbara och vilka företag som är konkursmässiga.⁹⁰ På så sätt fortsätter de storskaliga jordbruken att vara starkt beroende av federala och regionala myndigheter, samtidigt som koncentrationen av medel till de storskaliga jordbruken försämrar konkurrenssituationen för de mindre enheterna inom jordbruket.⁹¹

Handelspolitiken under 1990-talet har varit instabil; tullarna har ändrats ett flertal gånger sedan år 1992 och varierat mellan 0 och 100 %. Vad gäller jordbruks- och livsmedelsprodukter är tullsatsen normalt mellan 5 % och 10 % även om en del tullar är betydligt högre, t.ex. har råsocker en tullsats på 25 %.⁹² Under år 2000 förenklades tullreglerna genom att regeringen delade in tullsatserna i fyra grupper: 5, 10, 15, och 20 %, men ekonomiskt känsliga produkter kommer att ha en tullsats över 20 %.⁹³

I juni år 1993 avskaffades flertalet av importsubventionerna på livsmedel. Jordbrukslobbyn drev samtidigt en protektionistisk linje och som ett resultat av detta infördes regleringar för handeln med kött- och mejeriprodukter samt för socker och ull.⁹⁴ Exempelvis har tullkvoter⁹⁵ införts på socker för att öka de inhemska sockerproducenternas konkurrensförmåga.⁹⁶

Krisen år 1998 medförde en sänkning av tullarna eftersom livsmedelsbrist befarades i landet. År 1999 fortsatte handelspolitiken att påverkas

⁸⁸ OECD, 2001a.

⁸⁹ *ibid.*

⁹⁰ *ibid.*

⁹¹ *ibid.*

⁹² Eiteljörge och Hartmann, 2000.

⁹³ OECD, 2001a.

⁹⁴ Serova, 2000.

⁹⁵ Vid tullkvoter tillämpas en lägre tull inom en viss kvot jämfört med de bundna och tillämpade nivåerna.

⁹⁶ Malyskina, 2001, samt Serova, 2001c.

av effekterna av den ekonomiska krisen. Befarad livsmedelsbrist har t.ex. lett till att exportavgifter införts ett flertal gånger under 1990-talet, men de flesta slopades under år 2000.⁹⁷

I tillägg till tullar finns en rad icke-tariffära handelshinder: statlig inblandning i import och export, krav på kvalitetscertifiering och ofta förekommande förändringar i regler.⁹⁸

Priserna på insatsvaror i Ryssland har ökat mer än priserna för jordbrukets försålda varor under 1990-talets reformer. Detta har minskat lönsamheten i sektorn och därmed minskat tillväxtpotentialen.⁹⁹ En av orsakerna till denna situation är att insatsvarupriserna subventionerades under Sovjettiden och i början av reformperioden vilket gjorde att kostnaderna underskattades. De slopade subventionerna och därmed ökande priserna på insatsvaror under 1990-talet har dock lett till att insatsvarorna används mer effektivt.¹⁰⁰

Den negativa effekten för jordbrukets lönsamhet av höga priser på insatsvaror har lett till att subventionering av insatsvaror har återinförts.¹⁰¹

Ett program för statligt investeringsstöd till maskiner infördes år 1994. Staten köper maskiner som hyrs ut till jordbruksproducenter. År 1996 utökades programmet till att också innefatta insatsvaror som handelsgödsel, utsäde och avelsdjur. I dag är den största delen av de federala utgifterna för subventioner kompensation för handelsgödselskostnader samt stöd till avel och utsädesproduktion.¹⁰²

År 1999 infördes ytterligare subventioner för insatsvaror. Tanken var att fixera insatsvarupriserna på "ekonomiskt rimliga nivåer". T.ex. har den sovjetiska modellen för prissättning av handelsgödsel återinförts; jordbruksföretagen får betala 20 % under marknadspriset och leverantörerna ersätts av staten för mellanskillnaden.¹⁰³

⁹⁷ Serova, 2000 samt OECD, 2001a.

⁹⁸ Eiteljörge och Hartmann, 2000.

⁹⁹ Serova, 2000.

¹⁰⁰ ibid.

¹⁰¹ Användningen av insatsvaror är väldigt låg, se vidare avsnitt 3.4.

¹⁰² Serova, 2000.

¹⁰³ ibid.

Det finns flera olika former av kreditsubventioner. Ett exempel är SCF som är en särskild fond för att ge krediter till jordbruksproducenter och de närmast liggande leden. Fonden infördes år 1997. SCF tillhandahåller krediter till $\frac{1}{4}$ av CBR:s ränta.¹⁰⁴ Dessutom är kredittiden ett år, mot normalt 1-3 månader. Systemet finansieras med federala medel men handläggningen är decentraliserad.

Eftersom många av de storskaliga jordbruken dras med stora skulder har ett förslag till skuldsanering av jordbruksföretag diskuterats på det ryska jordbruksdepartementet år 2001. Skulderna ligger idag på 220 miljarder rubel. Förslaget om skuldsanering innebär en indelning av företagen beroende på hur stor deras skuld är. Den första gruppen inbegriper företag som har små skulder och som behöver omorganiseras. Den andra gruppen har stora skulder men en potential att växa. I deras fall föreslås omstrukturering av företagets skulder. Den tredje gruppen har svåra problem och behöver nytt ledarskap och finansiell vitalisering. Den fjärde gruppen har så stora skulder att de är konkursmässiga.¹⁰⁵

Enligt OECD innebär detta förslag att traditionen att skriva av skulder fortsätter.¹⁰⁶ Det i kombination med subventioner som inte är kopplade till företagets ekonomiska resultat gör att jordbruksföretagen inte ges incitament att förbättra den ekonomiska styrningen i företagen. OECD anser vidare att det skulle vara bättre med en skuldsanering som sköttes i domstolar.¹⁰⁷

Direktstöd till producenter infördes år 1992 i form av subventioner till animalieproduktion; producenterna fick ersättning per liter mjölk eller kilo kött som producerades.¹⁰⁸

Skattereformer var en viktig del av de ekonomiska reformerna år 1992. Redan från början fick jordbruket skattelättnader. Jordbruket är befriat från vinst- och förmögenhetsskatt och har skattelättnader för inkomst-

¹⁰⁴ Yanbykh, 2000.

¹⁰⁵ Yanbykh, 2001.

¹⁰⁶ OECD, 2001a.

¹⁰⁷ ibid.

¹⁰⁸ Serova, 2000.

skatter från förädlingsarbete utfört på gården. Jordbruksproducenterna betalar också lägre avgifter till pensionsfonden och vägfonden.¹⁰⁹

En stor del av jordbruks- och livsmedelspolitiken sköts idag på regional nivå. Två tredjedelar av de totala utgifterna för jordbruket kommer från regionala budgetar.¹¹⁰ På regionnivå har det under 1990-talet förekommit interregionala handelshinder. De interregionala handelshindren utgjordes av tillfälliga förbud eller restriktioner på utförsel av jordbruksprodukter från regionen, exportavgifter och tullar på livsmedel. Handelshinder mellan regionerna är inte längre tillåtna.¹¹¹

Priskontrollen av grossist- och detaljistpriser överfördes på regional nivå år 1992. I slutet av år 1992 hade nästan alla regioner budgetunderskott och upphörde med prisregleringen för de flesta livsmedel utom för bröd och mjölk. Efter detta beror prisregleringen till stor del på de aktuella budgetförhållandena och lokalpolitiska förhållanden. Subventionering av livsmedelspriser finns således fortfarande kvar i vissa regioner.¹¹²

4.2 Kvantitativa uppskattningar av jordbruksstödet

Det vanligaste sättet att ange det samlade stödet till jordbruket är PSE som är ett mått på värdet av den transferering till producenter från konsumenter och skattebetalare som är resultatet av jordbrukspolitik. Det innefattar både marknadsprisstöd och budgetära stöd. PSE-talet uttrycks ofta i procent och visar då transfereringens andel av jordbrukets totala inkomster. Rysslands PSE-tal är idag mycket lågt (3 %) medan det dominerande i västvärlden är höga positiva PSE-tal – EU:s PSE ligger exempelvis på ca 40 % (se Tabell 13).

Stödet till jordbruket var mycket högt i Sovjetunionen. Från extremt höga stödnivåer på uppåt 80 % i slutet av Sovjetperioden, föll PSE-talet till extremt låg (negativ) nivå under början av reformperioden, -94 % år 1992 (se Tabell 13). Negativa PSE-tal innebär att jordbrukspolitikerna sänker jordbrukets samlade inkomster, snarare än höjer dem. Det kraftiga fallet i PSE-talet år 1992 orsakades av de generella ekonomiska liberalise-

¹⁰⁹ ibid.

¹¹⁰ ibid.

¹¹¹ Malyshkina, 2001.

¹¹² ibid.

ringarna och ett minskat stöd till jordbruket i kombination med att det fanns exportbegränsningar och importsubventioner. Sedan år 1994 har Ryssland intagit en mer protektionistisk hållning vilket har resulterat i ökade stöd till jordbruket och i allmänhet positiva PSE-tal. År 1995 ökade budgettransfereringarna till jordbruket och år 1996 blev marknadsprisstödet positivt.

Tabell 13 PSE-tal i procent för Ryssland, Central- och Östeuropeiska länder och EU

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999p	2000e
Ryssland	81	77	70	60	-94	-24	-15	16	25	29	14	2	3
Estland	79	74	71	59	-97	-32	-10	0	7	5	19	5	10
Ungern	35	27	24	12	16	21	24	14	9	7	19	23	18
Polen	27	5	-12	1	19	15	18	18	23	22	21	21	20
EU*	42	38	45	51	44	44	42	41	36	38	39	43	38

Källa: OECD, 2000a, 2001a, samt 2001b. * EU-12 fram till 1994 EU-15 från 1995, innefattar forna Östtyskland f.r.o.m. 1990 p –provisoriskt, e –uppskattning

Mellan år 1993 och år 1997 ökade stödet till jordbruket i Ryssland. PSE-talen ökade för de flesta länder år 1998, beroende på att fallet i världsmarknadspriser gjorde att marknadsprisstödet ökade. I Ryssland ledde däremot minskade budgetära stöd och devalveringen av rubeln år 1998, till att PSE-talet sjönk trots ett ökat marknadsprisstöd.¹¹³ Andelen av de regionala budgeterna som gick till jordbruket ökade dock under år 1998. PSE-talet i Ryssland var 2 % år 1999 vilket innebar en minskning från år 1998 (se Tabell 13).

Den ryska jordbrukspolitiken har således förändrats mycket sedan Sovjetunionens sönderfall. Den mest påtagliga förändringen är det kraftigt minskade stödet. Ofta förekommande förändringar i politiken har dessutom skapat ryckighet; det är svårt att från år till år veta hur stöden kommer att se ut. Vid en jämförelse med EU:s PSE-tal syns de kraftiga minskningarna och ryckigheten i Rysslands jordbrukspolitik tydligt. EU har under hela 1990-talet haft ett högt och stabilt PSE-tal, medan Ryssland har gått från extremt höga värden i Sovjetunionen, till extremt låga värden vid reformernas införande.

¹¹³ Serova, 2000.

5

Handeln med jordbruks- och livsmedelsprodukter

5.1 Handeln med jordbruks- och livsmedelsprodukter

Idag utgör handeln med jordbruks- och livsmedelsprodukter ca 1 % av den totala exporten och ca 28 % av den totala importen (se Tabell 14). Importen ligger idag på ett värde av 7,6 miljarder dollar, exporten på 0,8 miljarder dollar. I slutet av 1990-talet minskade importberoendet; nettoimporten minskade i förhållande till den totala jordbruksproduktionen.¹¹⁴ År 1998 sjönk importen av jordbruks- och livsmedelsprodukter med 2,4 miljarder dollar. Det hade sin bakgrund i den ekonomiska krisen som ledde till en kraftigt minskad efterfrågan på importerade varor, främst kött. Importen ersattes med inhemska produkter.¹¹⁵

Tabell 14 Handeln med jordbruks- och livsmedelsprodukter 1994-1998, miljarder dollar

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Export	1,3	1,3	1,7	1,4	1,2	0,8
Andel av total export	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %
Import	10,4	13	11,2	12,7	10,3	7,6
Andel av total import	28 %	30 %	26 %	26 %	26 %	28 %
Handelsbalans	-9,1	-11,7	-9,5	-11,3	-9,1	-6,8

Källa: CBR och rysk tullstatistik efter Serova, 2001a

Det var ett politiskt mål i Sovjetunionen att upprätthålla en hög konsumtion av kött- och mejeriprodukter varför animalieproduktionen prioriterades.¹¹⁶ En produktion med stora djurbesättningar möjliggjordes av en stor import av spannmål och soja till foder.¹¹⁷ Spannmålsimporten har idag ersatts av köttimport. Under 1990-talet fördubblades köttimportens andel av köttkonsumtionen, från 14 % till 28 %.¹¹⁸ För spannmål, potatis och grönsaker har importens andel av konsumtionen minskat.¹¹⁹

¹¹⁴ OECD, 1998.

¹¹⁵ OECD, 1999.

¹¹⁶ Hög köttkonsumtionen ansågs visa på välbefinnande. Nilsson, 2001b.

¹¹⁷ ERS/USDA, Briefing Room Russia.

¹¹⁸ Agra Europe, 2001a.

¹¹⁹ Serova, 2001a.

Köttkonsumtionen är känslig för förändringar i inkomster, varför köttimporten drabbades hårt av krisen; den minskade med 26 % mellan år 1997 och år 1998. Fågelköttimporten sjönk också mellan år 1998 och år 1999 medan importen av övriga köttprodukter ökade. År 2000 sjönk nötkött- och fläskimporten samt importen av mjölkprodukter, medan importen av fågelkött nästan tredubblades. Importen av animalieprodukter fluktuerar med andra ord mycket. Importen av råsocker ökade årligen mellan år 1995 och år 1999, medan importen av raffinerat socker minskade. År 2000 har detta förhållande ändrats något med en importminskning av råsocker och en ökning av importen av vitt socker. Spannmålsimporten har fluktuerat ganska mycket under 1990-talet (se Tabell 15).

Tabell 15 Import av huvudsakliga jordbruks- och livsmedelsprodukter 1995-2000, tusen ton

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nötkött och fläsk	730	779	967	733	994	520
Fjäderfäkött	826	754	1 149	843	242	694
Mjölkprodukter	86	64	121	158	204	78
Spannmål	2 712	3 536	3 512	1 710	6 861	4 673
Varav Vete	1 628	2 060	2 300	1 105	4 550	2 629
Råsocker	1 252	1 696	2 633	3 687	5 791	4 547
Vitt socker	1 779	1 436	1 073	596	343	431
Kaffe	26	25	28	5	9	21

Källa: Goskomstat, 2001

Ungefär 20 % av den totala konsumtionen av livsmedel i landet är importerade livsmedel. I de stora städerna är dock hälften av de livsmedel som konsumeras importerade.¹²⁰ För att minska risken för livsmedelsbrist under den ekonomiska krisen år 1998 sänktes tullar och byteshandel påbörjades med flera grannländer.¹²¹

Värdet på exporten av jordbruks- och livsmedelsprodukter utgör 1 % av den totala exporten (se Tabell 14). Ryssland är en liten exportör; andelen i världshandeln med jordbruks- och livsmedelsprodukter är endast 0,2-

¹²⁰ ERS/USDA, 1999.

¹²¹ OECD, 1999.

0,4 %.¹²² Varorna som exporteras är ungefär samma idag som i början på 1990-talet, ett exempel på en rysk exportprodukt är alkohol. Sjunkande världsmarknadspriser år 1998 ledde till en minskning i exportvärdet trots att volymen ökade. År 1999 fortsatte exporten att sjunka och den sjönk med 36 %.¹²³

Importen från EU utgör ca 30 % av den totala jordbruks- och livsmedelsimporten och den består till stor del av förädlade livsmedelsprodukter (se Tabell 16). Det finns ett samarbetsavtal mellan EU och Ryssland (PCA-avtalet)¹²⁴ där parterna ger varandra mest-gynnad-nation-status, vilket innebär att de får tillgång till handelspolitiska förmåner som parterna ger andra länder. EU önskar på sikt skapa en frihandelszon med Ryssland.¹²⁵

Sedan kommunismen föll har samarbetet minskat mellan de Central- och Östeuropeiska länderna i det tidigare Comecon (*The Council for Mutual Economic Aid*)¹²⁶. De mer utvecklade av de Central- och Östeuropeiska länderna skapar intra-regionala handelsförbindelser och handlar med EU och andra västländer.¹²⁷ Handeln mellan Ryssland och de Central- och Östeuropeiska länderna har minskat sedan Sovjetunionens sönderfall.¹²⁸ Rysslands export till Central- och Östeuropeiska länder föll kraftigt mellan år 1997 och år 1998, medan importen påverkades mindre (se Tabell 16).

År 1997 skapade CIS¹²⁹ en gemensam marknad för jordbruksprodukter. Tanken är att avtalet ska leda till fri rörlighet för produkter, teknisk utrustning och service till jordbruket. CIS-ländernas betydelse för den ryska handeln har dock minskat; år 1994 mottog dessa länder 36 % av exporten, år 1998 hade den sjunkit till 26 % samtidigt som importen från CIS-länder minskade, i huvudsak beroende på att bistånd från EU och

¹²² Serova, 2000.

¹²³ ibid.

¹²⁴ PCA - "the Agreement on Partnership and Cooperation".

¹²⁵ EU-delegationen i Ryssland, 2000

¹²⁶ Denna grupp samarbetade kring ekonomiska frågor och bestod av kommunistiska länder: Bulgarien, Polen, Rumänien, Sovjetunionen, Tjeckoslovakien, Östtyskland, Mongoliet, Kuba och Vietnam.

¹²⁷ OECD, 1998.

¹²⁸ Eiteljörge och Hartmann, 2000.

¹²⁹ CIS (*Commonwealth of Independent States*) är en sammanslutning av tidigare Sovjetstater som ska gynna bl.a. handelsrelationerna mellan länderna.

USA täckte en del av behovet år 1998 (se Tabell 16).¹³⁰ Importvarorna från CIS-länder är i huvudsak råvaror med låg känslighet i efterfrågan och en stor del av handeln med CIS är baserad på byteshandel.¹³¹

Tabell 16 Import och export av jordbruks- och livsmedelsprodukter fördelat på regioner, andel i procent

Region	Import		Export	
	1997	1998	1997	1998
CIS*	20,6	15,8	26,1	26,7
OECD**	47,8	45,1	45,8	51,6
Varav:				
EU	30,1	28,4	20,5	18,7
Nordamerika	12,5	12,6	4,1	4,5
Central- och Östeuropeiska	10,3	10,1	21,1	7,7
Varav:				
Baltstaterna	1,7	1,6	15,9	4,7
Kina	2,6	3,5	3,2	5,1
Övriga	18,7	25,5	3,8	8,9
Total	100	100	100	100

Källa: Tullstatistik för ryska federationen efter Serova, 2000

*- Exklusive Vitryssland, ** -Exklusive Ungern och Polen som ingår i CÖE.

5.2 Ryssland och WTO

Ryssland ärvt observatörsstatus i GATT¹³², numera WTO, från Sovjetunionen och ansökte om medlemskap år 1994. Målen är en fortsatt integrering i världsekonomin, tillgång till de internationella marknaderna och skapande av bättre förhållanden för de inhemska producenterna. Ett WTO-medlemskap skulle också stödja den pågående reformprocessen i Ryssland speciellt inom handelsområdet vilket skulle underlätta både för inhemska och utländska investerare. Ryssland skulle få mestgynnad-nations-status i förhållande till andra WTO-medlemmar och likvärdig behandling vid handelstvister. Särskilt producenter av förädlade varor skulle tjäna på ett inträde. De sektorer som främst vänder sig till hemmamarknaden, däribland jordbruket, spås bli förlorarna.¹³³ I nuläget anser de flesta OECD-länder att Ryssland har

¹³⁰ Eiteljörge och Hartmann, 2000.

¹³¹ OECD, 1998.

¹³² Sedan 1995 ingår GATT (General Agreement on Trade and Tariffs) som ett av avtalen inom WTO (World Trade Organisation).

¹³³ Serova, 2000.

statshandelsföretag. Detta innebär bl.a. att icke-tariffära handelshinder kan användas mot Ryssland.¹³⁴

Innan landet kan bli medlem behöver Rysslands lagar anpassas till WTO-reglerna. Uruguayrundans jordbruksavtal berör tre huvudområden vad gäller handelspolitik: marknadstillträde, exportsubventioner och inhemska stöd. Tekniska handelsbarriärer (TBT) och sanitära och fytosanitära standarder (SPS) diskuteras också i samband med jordbruksförhandlingarna. Nedan presenteras avtalets tre huvudområden, Rysslands ståndpunkt för respektive område och slutligen andra länders hållning till Rysslands förhandlingsförslag.

Enligt avtalet skall *marknadstillträdet* öka genom att icke-tariffära handelshinder omvandlas till tullar som i sin tur ska sänkas med 36 % beräknat från basperioden åren 1986-88. Avtalet kräver att tullarna ska sänkas med minst 15 % för varje enskild vara. Kvantitativt mätt ska marknadstillträdet öka så att importen omfattar minst 5 % av den inhemska konsumtionen.

Ryssland erbjuder sänkta bundna tullar¹³⁵ som i utgångspunkten ligger på mellan 15 % och 68 %.¹³⁶ På jordbruksprodukter ska tullarna sänkas med ungefär 36 % under en implementeringsperiod på 7 år, inklusive en reducering med 15 % för varje enskild vara. Sänkningarna ska öka utländska aktörers marknadstillträde och när reduceringarna är genomförda ska Rysslands tullar ligga på mellan 10 % och 53 %, med ett medelvärde på 26 %.¹³⁷ Enligt Eiteljörge och Hartmann är dagens tillämpade tullar i allmänhet lägre än de föreslagna bundna tullarna, vilket gör att Rysslands förslag inte innebär någon handelsliberalisering.¹³⁸ Ryssland vill ha rätt till lika höga tullar som sina handelspartners.¹³⁹ I övrigt önskas differentiering baserad på varornas känslighet, andel i importen och lägre tullar för varor som inte produceras i landet. För vissa varor önskar Ryssland behålla tullkvoter.

¹³⁴ Eiteljörge och Hartmann, 2000.

¹³⁵ Bundna tullar innebär den maximala tull som ett land förbundit sig att inte överskrida i GATT.

¹³⁶ Eiteljörge och Hartmann, 2000.

¹³⁷ *ibid.*

¹³⁸ *ibid.*

¹³⁹ Kiselev, 2000.

Exportsubventioner ska enligt avtalet sänkas med 36 % i värdestermer och 21 % i volym räknat från basperioden år 1986-90 med möjlighet till användande av åren 1991-92 som bas.

Trots att avtalet har två alternativ till basperiod, accepterar inte Ryssland någondera. I nuläget har inte Ryssland så stora möjligheter att exportera jordbruks- och livsmedelsprodukter, men ett WTO-inträde kräver ett långsiktigt perspektiv och Ryssland vill inte förhandla bort framtida möjligheter. Ryssland anser också att transportsubventioner kan behövas för exportprodukter p.g.a. utsträcktheten på landet, något som idag tillämpas av t.ex. Kanada.¹⁴⁰ Ryssland har hittills inte använt sig mycket av exportsubventioner. Regeringen har dock beräknat fiktiva exportsubventioner för perioden 1988-90 (d.v.s. under Sovjettiden), baserat på volym och prisgap vilket har gett ett värde på 1,6 miljoner dollar.¹⁴¹

De *inhemska stöden* delas i jordbruksavtalet in i olika kategorier beroende på vilken typ av stöd det är och i vilken utsträckning stöden påverkar handeln. Den gula boxen innehåller stöd som påverkar handeln i stor utsträckning. Dessa stöd ska minskas med 20 %. I övrigt finns en blå och en grön box som innefattar stöd som påverkar handeln i mindre utsträckning än stöden i den gula boxen. Basåren är 1986-88. Nivån på stöden i den gula boxen beräknas genom ett aggregerat stödmått som kallas AMS (*Aggregate Measure of Support*).¹⁴²

Eftersom jordbruksstöden som utbetalades under Sovjettiden är svåra att mäta enligt AMS är basåren dåliga ur Rysslands synvinkel.¹⁴³ På senare år har stödet varit lägre än för många OECD-länder och enligt Ryssland borde därmed stöden kunna ökas temporärt. Nivån på stöden bör vara på liknande nivåer som stödnivåerna hos Rysslands handelspartners för att inte försvåra för de inhemska producenterna.¹⁴⁴ Som referensperiod för beräkning av den tillåtna nivån på inhemskt stöd vill Ryssland an-

¹⁴⁰ Kiselev, 2000.

¹⁴¹ Serova, 2000.

¹⁴² Vid beräkning av AMS vägs olika åtgärder samman med hänsyn till effekten på den aggregerade inkomsten för jordbruket som helhet. Det skiljer sig från PSE-beräkningar genom att AMS inte innefattar vissa stöd som ingår i den blå respektive den gröna boxen; det gäller såväl generella stöd som vissa former av icke-produktionsbundet stöd. PSE innefattar det totala stödet till jordbruket. Rabinowicz, 1996.

¹⁴³ Eiteljörge och Hartmann, 2000.

¹⁴⁴ Beresneva, 2000 samt Kiselev, 2000.

vända åren 1989-91.¹⁴⁵ Det skulle gynna de inhemska producenterna mer än om senare perioder används eftersom stödet har minskat kraftigt efter det. Minskningen av stödet har makroekonomiska orsaker och Ryssland vill inte förhandla bort möjligheten att öka stödet när ekonomin har blivit bättre. Eftersom stödet inte enbart styrs från federal nivå diskuteras denna punkt med alla regioner i Ryssland.¹⁴⁶

Nationella tekniska föreskrifter kan orsaka problem i den internationella handeln.¹⁴⁷ *TBT-avtalet* reglerar tillkomst och tillämpning av tekniska föreskrifter. Handeln med livsmedel, djur och växter kan försvåras av nationella säkerhets- och hälsoföreskrifter och *SPS-avtalet* innehåller regler för hur nationella regler bör utformas för att inte verka handelshindrande. Åtgärderna måste så långt det är möjligt baseras på internationella standarder och där det inte är möjligt baseras på vetenskapligt underlag.¹⁴⁸ Det kan annars finnas en risk att minskade ekonomiska handelsbarriärer ersätts med högre tekniska handelsbarriärer. Vad gäller SPS och TBT krävs ganska mycket arbete från Rysslands sida för att harmonisera reglerna med internationell standard.¹⁴⁹

EU stödjer ett ryskt medlemskap generellt sett. Rysslands val av referensperiod för de inhemska stöden accepteras dock inte och EU har kommit med ett förslag där först åren 1989-91 används som bas för att beräkna AMS, därefter övergår Ryssland till att använda de i avtalet angivna basåren.¹⁵⁰ EU anser att det är bättre att utnyttja specifika exportprogram än det totala värdet på exportsubventioner. Sådana exportprogram skulle t.ex. möjliggöra stöd till transporter.¹⁵¹ Chris Patten, EU:s utrikeskommissionär, underströk i ett tal i januari år 2001 att Ryssland med ett medlemskap i WTO inte enbart kan ge tillgång till sin marknad. Nya tydliga lagar måste också instiftas, implementeras och efterföljas, för att Västeuropeiska investerare ska kunna verka i Ryssland.¹⁵²

¹⁴⁵ Serova, 2000.

¹⁴⁶ Kiselev, 2000.

¹⁴⁷ Med tekniska föreskrifter avses förpacknings-, märknings- och etiketteringskrav, samt metoder för provning och certifiering av överensstämmelse med tekniska föreskrifter och standarder. Kommerskollegium, *Handelspolitiskt ABC*.

¹⁴⁸ Kommerskollegium, *Handelspolitiskt ABC*.

¹⁴⁹ Beresneva, 2000.

¹⁵⁰ Serova, 2000.

¹⁵¹ Beresneva, 2000, samt Serova, 2000.

¹⁵² Patten, 2001.

USA:s tyngdpunkt i framtida förhandlingar kommer att ligga på att säkra marknadstillträdet genom bindande av tullar och slopande av alla icke-tariffära handelshinder. Att ansökarländerna från det forna Sovjetunionen är villiga att följa SPS- och TBT-avtalen är viktigt för USA:s del, liksom överskådlighet i hur statliga företag inverkar på handeln, så att inte deras aktiviteter hindrar marknadstillträde.¹⁵³

Cairnsgruppen är en grupp länder inom WTO som är för långtgående handelsliberaliseringar för jordbruks- och livsmedelsprodukter.¹⁵⁴ Enligt Mayer kommer kravet från Ryssland att landet behöver särbehandlas bara att leda till förseningar av ett WTO-inträde och eftersom arbetet inom WTO fortsätter leder det till att ett större steg måste tas vid inträdet.¹⁵⁵ Cairnsgruppen anser att Ryssland bör kunna använda stöden i den gröna boxen i större utsträckning.

¹⁵³ ERS/USDA, 1997b.

¹⁵⁴ Cairnsgruppen består av: Australien (informell ordförande), Canada, Nya Zeeland, Argentina, Brasilien, Uruguay, Paraguay, Chile, Colombia, Fidji, Filippinerna, Indonesien, Malaysia, Thailand och Sydafrika. De svarar för ca 20 procent av världsexporten av jordbruks- och livsmedelsprodukter. Kommerskollegium, *Handelspolitiskt ABC*.

¹⁵⁵ Mayer, 2000, representant för Cairnsgruppen.

6

Historik

6.1 Kollektiva jordbruk

I och med den ryska revolutionen år 1917 kom all mark att tillhöra staten, även om det förekom privat företagande på landsbygden. Stalin, som kom till makten år 1927, föresatte sig att öka industriproduktionen kraftigt. Investeringskapital till denna expansion skulle komma från en ökad jordbruksproduktion, vars produkter oavkortat skulle gå till staten – den s.k. leveransplikten. Därmed skulle medel frigöras för investeringar i industrin och den växande stadsbefolkningen försörjas med livsmedel. Detta var bakgrunden till kollektiviseringen av jordbruket.

Kolchoserna bildades genom att jordbrukare tvingades lämna sin mark och sina redskap till gemensamt användande inom det kollektiva jordbruket. De tvingades också att arbeta i kolchoserna. Sovchoserna var stora statliga jordbruk och sovchosarbetare anställdes på samma sätt som andra arbetare, utan några rättigheter till mark eller tillgångar i företaget.

Varje kolchos och sovchos fick en årlig produktionsplan och en femårsplan att uppfylla.¹⁵⁶ Leveransplikten krävde central planering och administration, men också själva produktionen krävde styrning eftersom vissa ledare inte hade tillräcklig kunskap om jordbruk. År 1932 deklarerade Stalin att den första femårsplanen hade uppfyllts, bara fyra år och tre månader efter dess införande. Detta stämde dock inte och för jordbrukets del innebar det att endast en åttondel av den handelsgödsel och mindre än en tredjedel av de traktorer som behövdes hade producerats.¹⁵⁷ År 1932 hade den totala jordbruksproduktionen, som en följd av bristen på insatsvaror, minskat med 23 %.¹⁵⁸ Efter år 1955 planerades endast leveransplikten centralt.

Det produktionsfall som blev en följd av kollektiviseringen höll i sig länge; vid möten i Centralkommittén år 1953 och år 1954 visade Khrusjtjov att spannmålsproduktionen per capita och antalet djur var

¹⁵⁶ Alla sektorer inom planekonomin hade sådana planer att uppfylla.

¹⁵⁷ Conquest, 1986.

¹⁵⁸ Zickel, 1989.

lägre än under tsartiden. Några år senare (år 1965) uppgick spannmåls-skörden till 950 kg per hektar vilket var en marginell ökning från 1913 års produktion på 820 kg per hektar.¹⁵⁹ Avkastningsökningen var mångdubbelt större i övriga Europa och Nordamerika.

De kollektiva jordbrukens leveranskvoter¹⁶⁰ sattes från början så högt att försörjningsproblem uppstod på landsbygden. Medlemmarna och arbetarna tilläts därför att ha privata jordlotter. När det kollektiva systemet började fungera bättre gjordes försök att ta bort denna form av privat ägande, men det misslyckades då de två företagsformerna hade blivit beroende av varandra.¹⁶¹ År 1938 stod hushållslotterna för 21,5 % av produktionen, trots att de bara brukade 3,8 % av den odlade arealen.¹⁶²

De flesta jordbruken styrdes av jordbruksministeriet, men vissa av försvarsministeriet eller järnvägsministeriet. De lokala avdelningarna i kommunistpartiet tillsatte ledare för sovchoserna och godkände medlemmarnas val av ordförande i kolchoserna. På så sätt tillsattes både kolchos- och sovchosledare politiskt. Kolchoser och sovchoser hade också en social och ekonomisk roll i samhället, vilket gjorde att kommunistpartiet i praktiken hade kontroll över hela samhället på landsbygden.

Lokala partifunktionärer kontrollerade det kollektiva jordbruket hårt ända fram till Sovjetunionens sönderfall. De statliga leveranserna säkraställdes genom att lönerna kom längst ner på prioriteringslistan. Det var detta som utgjorde incitamentet för arbete i kolchoserna – för att få ut lön krävdes att målen kunde uppfyllas. Genom det kollektiva ansvaret skulle kolchosarbetarna kontrollera varandra och målen nås.

I slutet av 1960-talet introducerades statliga garantilöner för arbetarna på kolchoserna, tidigare hade kolchosmedlemmarna betalats i förhållande till sin arbetsinsats. I och med garantilönerna till kolchosmedlemmarna minskade skillnaden mellan kolchoser och sovchoser. Under 1970-talet omvandlades många kolchoser till sovchoser p.g.a. att de hade ekono-

¹⁵⁹ Conquest, 1986.

¹⁶⁰ Leveranskvoter avser de kvoter som producenterna var skyldiga att leverera till staten.

¹⁶¹ De privata lotterna behövde stöd från de storskaliga jordbruken för att få tillgång till foder och utsäde m.m. Dåligt fungerande storskaliga enheter var i sin tur beroende av de privata lotterna för att kunna uppfylla planmålen. Hedlund, 1992.

¹⁶² Conquest, 1986.

miska svårigheter, vilket ledde till att sovchoser blev den dominerande produktionsenheten.

De statliga uppköpen av jordbruks- och livsmedelsprodukter var en viktig del av Sovjetunionens jordbrukspolitik. Staten hade monopol på att köpa in jordbruksprodukter och bönderna hade leveransplikt till staten. En avsikt med denna politik var att trygga försörjningen i städerna; en annan att koncentrera kapital till staten så att industrialiseringen kunde finansieras. Efter Stalins död mjukades politiken upp något men leveransplikten kvarstod.

De sovjetiska jordbruken var mycket stora jämfört med jordbruksföretagen i utvecklade marknadsekonomier. De förfogade i genomsnitt över 8 500 hektar jordbruksmark och sysselsatte 420 personer under 1980-talet.¹⁶³ Företagen var inte effektiva och för stora för att fungera effektivt även i en marknadsekonomi. Storleken medförde högre transportkostnader inom företaget och ökande lednings- och transaktionskostnader (övervakning, samordning m.m.).¹⁶⁴ Den andra faktorn som bidrog till den låga effektiviteten var den kollektiva produktionsformen. Skälet var främst incitamentsproblem eftersom sambandet mellan individens lön och individens arbetsinsats blev otydligt. Samtidigt som övervakning av arbete försvårades när arbetsstyrkan var stor och spridd.¹⁶⁵

Den låga effektiviteten i produktionen resulterade i svårigheter att öka livsmedelsproduktionen, trots ökade insatser av resurser och ett högt stöd till jordbruket (se Tabell 13, kapitel 3). För att stimulera produktionen skapades en situation där producentpriserna höjdes samtidigt som konsumentpriserna hölls oförändrade. Följden blev en prissubvention på livsmedel. Kostnaden för dessa subventioner växte från 2 miljarder rubel år 1965 till 37 miljarder rubel år 1980.¹⁶⁶

Subventioneringen fick flera konsekvenser. Efterfrågan styrdes inte av produktionskostnaderna utan konsumenterna köpte mer än vad de

¹⁶³ Lerman, 2001.

¹⁶⁴ *ibid.*

¹⁶⁵ Rabinowicz, 1996.

¹⁶⁶ Hedlund, 1992.

skulle ha gjort om priset hade avspeglat produktionskostnaden för varan. Ett exempel på detta är den höga köttkonsumtionen. Denna konsumtion har också minskat drastiskt efter Sovjetunionens fall.¹⁶⁷ En andra konsekvens var att vissa varor kom att efterfrågas i större kvantiteter än vad som producerades. Brist på vissa varor blev därmed oundviklig. En tredje konsekvens var att förädlade produkter i vissa fall blev billigare än råvarorna, ett exempel är att bönderna sålde spannmål till staten och utfodrade sina grisar med billigt bröd.¹⁶⁸

Hög efterfrågan på livsmedel p.g.a. låga konsumentpriser samt den låga effektiviteten i produktionen resulterade också i att Sovjet blev beroende av livsmedelsimport. Sovjet började importera spannmål redan vid mitten av 1970-talet, framförallt för att täcka det ökade behovet av foder som kom av en kraftig expansion av köttproduktionen.

Produktionen av insatsvaror till jordbruket var liksom förädlingsindustrin organiserade i statliga monopol. Strukturen utgick från Moskva med lokalkontor spridda över landet. Lokalkontoren var i sin tur uppdelade efter funktioner. Denna starkt politiserade struktur bestod ända fram till år 1991.¹⁶⁹

Tillverkningen av jordbruksmaskiner var koncentrerad till specialiserade produktionsenheter som ibland också producerade militär utrustning. Dessa produktionsenheter försåg hela Sovjetunionen med jordbruksmaskiner. Efterfrågan var alltid större än utbudet av maskiner, kemikalier och andra insatsvaror. För distributionen av insatsvarorna användes ett särskilt planeringssystem så att den producerade mängden skulle avspegla den efterfrågade kvantiteten.¹⁷⁰

6.2 Förädling och distribution i Sovjetunionen

Som i den sovjetiska ekonomin i övrigt förhindrade den centrala och detaljstyrda administrationen att produktionsresurserna användes effektivt. Förädlingsindustrin led konstant brist på kapital och utgjorde en av de svagaste länkarna i det sovjetiska försörjningssystemet.

¹⁶⁷ ERS/USDA, 1997a.

¹⁶⁸ Hedlund, 1992.

¹⁶⁹ OECD, 1998.

¹⁷⁰ ibid.

Livsmedel distribuerades via tre olika försäljningskanaler: statliga butiker i städerna, kooperativa butiker på landsbygden och via kolchosmarknader. De kooperativa butikerna kontrollerades av staten och det var därför inte särskilt stor skillnad mellan dessa och de statliga butikerna: pris och kvantitet bestämdes centralt. På kolchosmarknaderna såldes varor som producerats på odlingslotterna - inga mellanhänder var tillåtna och här bestämdes priset av utbud och efterfrågan. Parallellt med dessa tre distributionssystem förekom särskilda butiker för turister, diplomater och partifunktionärer, med dyrare livsmedel som höll högre kvalitet. Under Sovjetperioden stod de statliga kanalerna för 70 %, de kooperativa kanalerna för 25 % och kolchosmarknaderna för 5 % av försäljningen av livsmedelsprodukter.¹⁷¹

Handelsmarginalerna bestämdes centralt och vissa produkter blev olönsamma eftersom hanteringskostnaderna inte täcktes. Eftersom kvantitet ansågs viktigast pressades handelsledet också att godta produkter som var av dålig kvalitet.¹⁷² Handelsledet hade låg prioritering i Sovjetunionen och tilldelades därför mindre resurser än vad som krävdes för att kunna bygga bra system för hantering och lagring m.m.¹⁷³

Detaljhandeln hade också låg status och därmed fick de anställda dåliga löner vilket bidrog till att korruptionen ökade. Även detaljistledet var centralt planerat och hade planmål att uppfylla varför det förekom att det krävdes av kunderna att köpa svårsålda varor i utbyte mot att de skulle få köpa mer åtråvärda varor.

6.3 Situationen vid början på övergångsperioden

Vid Sovjetunionens sönderfall år 1991 karaktäriserades jordbruket av två företagsformer, de storskaliga jordbruken och hushållsjordbruken.¹⁷⁴ Trots hushållsjordbrukens förhållandevis låga andel av arealen (2 %), stod de för en hög andel av produktionen (26 %) (se Tabell 17). Hushållsjordbruken var dock beroende av resurser från storjordbruken varför

¹⁷¹ OECD, 1998.

¹⁷² Hedlund, 1992.

¹⁷³ Allmänt sett prioriterades tjänstesektorn lågt eftersom det enligt den Marxistiska dogmen endast var varuproduktionen som var värdeskapande. Tjänstesektorn räknades inte in i BNP.

¹⁷⁴ I begreppet hushållsjordbruk ingår de hushållslotter som tilldelades arbetarna och medlemmarna på de storskaliga jordbruken, trädgårdslotter som innehades av stadsbefolkningen och dachalotter som tilldelades folk för byggnad av sommarhus.

jämförelsen inte är fullt rättvisande (jfr kap 3). Hushållsjordbrukens andel av produktionen var störst för potatis, grönsaker och animalieprodukter. Produktionen av spannmål och sockerbetor dominerades helt av de storskaliga jordbruken som också ägde den största andelen av marken (95 %).

Tabell 17 Indikatorer för det ryska jordbruket år 1990

	Storskaliga jordbruk	Hushållsjordbruk*
Antal jordbruk (tusen)	25,8	29 875
Areal (miljoner hektar)	202,4	4,3
Andel av total areal (%)	95	2
Antal arbetare (miljoner)	8,3	1,02
Antal arbetare per 100 hektar	5,07	30,9**
Andel av produktionen (%)	74	26

Källa: Goskomstat 1995 och 1997 efter Zeddies, 2000

*inkl. dachakooperativ **endast hushållsjordbruk

Distributionen var, med undantag för kolchosmarknaderna, under statlig kontroll. Leverantörer av insatsvaror och förädlingsindustrin var fortfarande i stor utsträckning statliga monopol. Såväl produktion som konsumtion subventionerades, vilket gjorde att konsumtionen var hög i förhållande till inkomsterna. Vid Sovjetunionens sönderfall stod jordbrukssektorn utan några privata alternativ vad gällde såväl distribution och försäljning som inköp av insatsvaror.

6.4 Den generella privatiseringen av företag

Det generella privatiseringsprogrammet inleddes år 1991.¹⁷⁵ Företagen delades in i grupper med obligatorisk privatisering, privatisering efter prövning och undantag från privatiseringen. Privatiseringen var decentraliserad och genomfördes av de enskilda företagen. Företagen lämnade in en privatiseringsplan, en värdering av tillgångarna och en bolagsordning. 150 miljoner vouchers, värda 10 000 rubel/styck, delades ut till det ryska folket.¹⁷⁶ En voucher kunde användas till att köpa andelar i företag eller att köpa bostäder. Efter att företagen hade omvandlats från statliga företag till andelsföretag såldes företagen i tre steg: först slutna

¹⁷⁵ Två lagar låg till grund för privatiseringsprogrammet: "Law on Privatisation" och "Government Programme on Privatisation of State and Municipal Enterprises in the Russian Federation in 1992" OECD, 1998.

¹⁷⁶ En rysk månadslön var vid samma tid 6 000 rubel.

auktioner för anställda, därefter voucherbaserade auktioner och slutligen öppna auktioner. Alla storskaliga jordbruk skulle genomgå en juridisk omorganisering men alla kom inte att ingå i processen eftersom vissa företag ingick i gruppen som undantogs från privatiseringen.¹⁷⁷

Privatiseringsprocessen har resulterat i en mycket ojämn fördelning av tillgångar med en koncentration av tillgångar i händerna på den gamla "nomenklaturan", ofta direktörer och ledare av statliga företag som lyckades komma åt vouchers till låga priser.¹⁷⁸

6.5 Förändringar inom jordbruket

Ansvar för jordbrukets privatiseringen fördelades på tre myndigheter: den statliga landkommittén (Goskomzen), jordbruksministeriet och den statliga kommittén för ledning av statliga företag (GKI). Goskomzen ansvarade för all privatisering av mark, jordbruksministeriet ansvarade för privatiseringen av andra tillgångar och GKI ansvarade för förberedelse av juridiska dokument och privatisering av insatsvaru- och förädlingsindustri.¹⁷⁹

Omvandlingen av sovchoser och kolchoser har utvecklats i tre faser. Den första fasen skedde redan under Sovjettiden (åren 1989-90), och under den tilläts bildandet av icke-statliga företag vilket gav grunden för familjejordbruket. Andra fasen kom mellan år 1991 och år 1993 och koncentrerades på en formell privatisering av sovchoser och kolchoser genom procedurer för att bestämma markrättigheter och andra rättigheter. Den tredje fasen som pågick mellan år 1994 och år 1996, innebar en fokus på att precisera det lagliga regelverket för en omstrukturering i praktiken av de storskaliga jordbruken.¹⁸⁰

Omorganiseringen av de enskilda företagen startade med att jordbrukens medlemmar beslutade vilken ny företagsform jordbruket skulle ha. En kommission bildades för den fortsatta omorganiseringen, vilken bestod av lokala myndighetspersoner och anställda på ledande positioner inom jordbruksföretagen, varför omorganiseringen kom att styras av det

¹⁷⁷ OECD, 1998.

¹⁷⁸ Buiter 2000 samt Stiglitz och Ellerman, 2000.

¹⁷⁹ OECD, 1998.

¹⁸⁰ ibid.

gamla ledarskapet. En lista över de som hade rätt till andelar sattes upp. Vad gällde mark hade förutom anställda och medlemmar också pensionärer, människor som var frånvarande "av godtagbara skäl" (t.ex. militärtjänstgöring) och icke-jordbrukssysselsatta¹⁸¹ rätt till markandelar. Samtliga utom de icke-jordbruksanställda hade rätt till andelar i företagens övriga tillgångar. Nästa steg var att inventera mark och andra tillgångar i företaget och att dela dem mellan andelsägarna. Formellt hade andelsägarna nu möjlighet att dra sig ur företaget.¹⁸²

I slutet av år 1993 hade 95 % av alla storskaliga jordbruk omregistrerats till en ny företagsform.¹⁸³ I majoriteten av fallen (ca 90 % av alla storskaliga jordbruk) avstannade processen vid omregistreringen och bildande av ny företagsform med aktiebolag som den dominerande nya formen. Majoriteten är dock fortfarande någon form av produktionskooperativ.¹⁸⁴ Det var endast ett fåtal som faktiskt delades upp i flera mindre företag. I de fall där medlemmarna beslutade sig för att genomföra en djupgående omstrukturering visade det sig vara svårt att dela upp tillgångarna rent fysiskt. Medelarealen på sovchoser och kolchoser sjönk ändå från 8 500 hektar år 1985 till 5 500 hektar år 1997.¹⁸⁵

Marken privatiserades, som nämnts tidigare, genom att andelar delades ut till medlemmar i kollektivjordbruken. Andelen statligt ägd jordbruksmark i Ryssland sjönk från 100 % 1994 till 40 % år 2000.¹⁸⁶ Privatiseringen innebar emellertid inte att kontrollen över markresurserna förflyttades till de individuella ägarna av andelar eller att dessa andelar avskildes från kollektivet. I stort sett styrs de storskaliga jordbruken på samma sätt som innan privatiseringarna.

I andra övergångsekonomier har omstruktureringen av jordbruket fungerat bättre – även om produktionskooperativ är vanliga har andelsägarna inflytande över besluten och många har valt att starta egna jord-

¹⁸¹ Då kolchoser och sovchoser också hade en rad sociala funktioner var också grupper som lärare, sjuksköterskor, dagispersonal m.m. anställda av kolchoser/sovchoser.

¹⁸² "The law on peasant farms" som instiftades 1990 ger grunden för individer eller familjer att lämna de stora enheterna för att bilda familjejordbruk. Denna lag innebar också att en markfond bildades där människor utan anknytning till jordbruken kunde erhålla mark. OECD, 1998.

¹⁸³ OECD, 1998.

¹⁸⁴ Detta kallas skyltbytet, ett exempel är kolchosen "Lenins Testamente" som bytte namn till "Lenins Testamente AB". Nilsson, 2001a.

¹⁸⁵ Serova, 2000.

¹⁸⁶ Lerman, 2001.

bruk. Det huvudsakliga sättet att privatisera marken var genom restitution, d.v.s. att marken återbördades till de historiska ägarna. Arbetskraftsproduktiviteten i det ryska jordbruket har sjunkit – antalet anställda har inte sjunkit nämnvärt och produktionen har minskat. I övriga övergångsekonomier har produktiviteten ökat – omstruktureringar har lett till ett utflöde av arbetskraft till andra sektorer.¹⁸⁷

6.6 Privatisering av förädlings- och insatsvaruindustrin

Redan under åren 1988-89 gjordes försök att reformera förädlingsindustrin vilket ledde till en "spontanprivatisering". Den innebar att ledarna eller de anställda hyrde företaget som sedan omvandlades till aktiebolag med exklusiv ägar rätt till ledarna och de anställda. En stor del av förädlingsindustrin påverkades av denna privatisering.¹⁸⁸

Det generella privatiseringsprogrammet från år 1991 (se avsnitt 6.1) tillämpades också på förädlingsindustrin och leverantörerna av insatsvaror. De flesta av dessa företag ingick i gruppen med obligatorisk privatisering, undantagna var de företag som var ansvariga för de statliga lagren. Idag kan emellertid också dessa privatiseras förutsatt att regeringen kan behålla sitt inflytande över besluten i företagen.¹⁸⁹

I början av reformperioden (åren 1991-1992) överskuggade de politiska målen med privatiseringen de ekonomiska. Sektorsdepartementen berövades ägande och kontroll över företagen. Regeringen ville också få kontroll över den "spontana" privatiseringen och skapa en ny ägargrupp som skulle säkerställa privatiseringen genom att det skulle göra det politiskt svårt att gå tillbaka till statligt ägande. De ekonomiska målen inkluderade ökad effektivitet, ökad konkurrens, ökade budgetintäkter och ökade utländska investeringar. Eftersom en stor del av tillgångarna fördelades på förmånliga villkor ökade varken budgetintäkterna eller de utländska investeringarna nämnvärt.¹⁹⁰

Över en fjärdedel av de privatiserade företagen bland insatsvaru- och förädlingsindustrin täcktes av de regler¹⁹¹ som gav särskilda fördelar till

¹⁸⁷ Macours and Swinnen, 2001.

¹⁸⁸ OECD, 1998.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Dessa regler ingick i det generella privatiseringsprogrammet från 1991.

jordbruksföretagen. Det innebar att en del av tillgångarna skulle gå till anställda och ledare inom företagen och att resterande delar skulle säljas på slutna auktioner till jordbruksproducenter.¹⁹² Producenter av insatsvaror och andra förädlingsledet, t.ex. bagerier, innefattades inte av denna regel. Senare bestämdes att företag som tidigare (år 1989) övergått till aktiebolagsform skulle genomgå en emission vid vilken alla nya andelar skulle fördelas gratis till jordbruksproducenter.¹⁹³ Många av de initiativ (t.ex. att jordbruksföretagen fick stort inflytande över förädlingsföretagen) som gjordes inom privatiseringsprogrammet ledde till att förädlingsindustrin hamnade i en svår situation. Under senare hälften av 1990-talet implementerades inte reglerna lika strikt.

Större delen av insatsvaruindustrin privatiserades i enlighet med det generella privatiseringsprogrammet. I slutet av år 1996 hade 77 % av maskinindustrin privatiserats helt, 8 % var helt i statlig ägo och 15 % var delvis i statlig ägo.¹⁹⁴

År 1996 var 96 % av förädlingsföretagen, som producerade 93 % av livsmedlen och sysselsatte 91 % av arbetskraften inom sektorn, helt eller delvis privatiserade. Därmed hade privatiseringen av förädlingsindustrin kommit längre än övriga industrier.¹⁹⁵ År 1997 gick över 70 % av de totala utländska investeringarna i jordbruks- och livsmedelssektorn till förädlingsindustrin (se Tabell 18). Investeringarna avser inte traditionella livsmedelsindustrier (slakterier, mejerier etc.) utan till övervägande del dess lönsamma periferi: konfektyr, choklad, öl m.m.¹⁹⁶ Geografiskt är investeringarna koncentrerade till Moskvatrakten (60 %). Utländska investeringar har dock hämmats av landets dåliga rykte när det gäller att skydda äganderätter - otillräckligt rättsskydd och dålig efterlevnad av lagar har avskräckt.¹⁹⁷

¹⁹² Samma regler gällde för privatiseringen av företag som var verksamma inom fiskeindustrin.

¹⁹³ Dessa företag hade privatiserats i den så kallade spontana process som förekom i slutet på 80-talet. OECD, 1998.

¹⁹⁴ OECD, 1998.

¹⁹⁵ OECD, 1998.

¹⁹⁶ Nilsson, 2001b.

¹⁹⁷ Buiter, 2000.

Tabell 18 Utländska investeringar fördelat på olika sektorer inom jordbruks- och livsmedelsproduktionen, andel i procent

	1995	1996	1997*
Totalt jordbruks- och livsmedelssektorerna	100	100	100
Jordbruket	1,7	1,2	1,3
Grossister	0,0	3,4	0,0
Förädlingsindustri	39,3	63,3	71,4
Detaljister och catering	59	32,1	27,2

Källa: Goskomstat efter Serova, 2000

* jan – sep,

6.7 Privatisering av distributionen

I slutet av år 1991 påbörjades en omstrukturering av grossistledet. Det som startade den mer djupgående förändringen var dels en federal reglering som infördes år 1991¹⁹⁸, dels ett presidentdekret från år 1992¹⁹⁹. I synnerhet presidentdekretet krävde långtgående förändringar och en omvandling till aktiebolag. Detta innebar i praktiken att de statliga enheter som tidigare styrt denna handel omvandlades till aktiebolag. Alltmer av den reglerande funktionen försvann under 1990-talet även om grossisthandeln kvarstod på myndighetsnivå i vissa regioner. Genom nya privata aktörer och den ökande konkurrensen i handelsledet är dock de regionala myndigheternas monopolställning bruten.

År 1991 genomgick detaljistföretagen obligatorisk privatisering. Privatiseringsprocessen varierade beroende på regionala regler. I majoriteten av privatiseringar togs företaget över av anställda. Idag etableras nya kedjor både av detaljistledet och av förädlingsindustri. Livsmedelshandeln och restaurangnäringen blir alltmer attraktiva för utländska investerare och många utländska snabbmatskedjor finns etablerade i Ryssland.²⁰⁰

¹⁹⁸ "On Privatisation of the State and Municipal Enterprises in the RSFSR", OECD, 1998.

¹⁹⁹ "On organisational procedures of transforming state enterprises and their association into joint-stock companies", OECD, 1998.

²⁰⁰ OECD, 1998.

7

Slutsatser och analys

De fysiska förutsättningarna för vegetabilieproduktion i Ryssland är goda; landet har ett klimat som i vissa delar av landet är väl anpassat för vegetabilieproduktion och en åkerareal per invånare som är dubbelt så stor som i Sverige. Rysslands potential som jordbruksproducent framstår således som god. Enligt gjorda analyser finns också vissa komparativa fördelar för vegetabilieproduktion. Tio år efter Sovjetunionens sönderfall och efter tio år av reformer ligger dock jordbruksproduktionen långt under nivån vid 1990-talets början. Jordbruken har dålig ekonomi och investeringstakten har sjunkit till en mycket låg nivå, medan skuldsättningen har ökat. Jordbruken är fortfarande antingen extremt storskaliga med mycket låg effektivitet eller mycket småskaliga hushållsjordbruk med bara någon tiondels hektar att odla. Familjejordbruk utgör fortfarande en mycket liten del av sektorn.

Analysen i denna rapport tyder på att Ryssland är långt ifrån att utnyttja sina möjligheter inom jordbruket, även om vissa förbättringar i produktionen skett de allra senaste åren. De stora försämringarna under 1990-talet och de marginella strukturella förändringarna som skett gör det t.o.m. svårt att klart uttala sig om potentialen, de verkliga möjligheterna eller om landets komparativa fördelar. Den utbredda regleringen av marknaderna för jordbruksprodukter i andra delar av världen stör naturligtvis bilden och bedömningsmöjligheterna ytterligare.

Det är emellertid helt klart att Ryssland inte kommer att upphöra att vara beroende av import inom en snar framtid. Men vad beror den negativa utvecklingen på – och vad kan krävas för att situationen i ryskt jordbruk väsentligt skall förbättras? Enligt SLI:s analys finns många delvis samverkande faktorer. 70 år av planeekonomi och monopol är djupt rotad. I det perspektivet är 10 år av reformer ingen lång period. Traditioner, hävd och mentalitet, liksom maktstrukturer har stor betydelse. De förändringar som har eftersträfvats från centralt håll har varit fundamentala och omvälvande till sin karaktär. Däremot har de praktiska signalerna naturligt nog inte entydigt verkat i den utpekade rikt-

ningen. Strävandena har under 1990-talet inte åtföljts av konsekventa åtgärder i denna riktning.

Jordbruket kan ingalunda betraktas isolerat i dessa skeenden; den ekonomiska situationen har också försämrats och varit instabil. Efterfrågan på arbetskraft från andra sektorer är svag, vilket gör det svårt att anpassa arbetskraften i jordbruket och effektivisera sektorn, som av tradition också har uppburit en social roll. Arbetsproduktiviteten har också sjunkit kraftigt, eftersom sektorn producerar mindre med en i stort sett oförändrad arbetsinsats. Budgetsituationen gör också att det är svårt att stimulera de strukturåtgärder som skulle vara befogade. Samtidigt efterfrågar de ryska jordbrukarna i högre utsträckning den typ av stödåtgärder som erbjuds i västvärlden och som naturligtvis inte är möjliga att realisera i den ryska ekonomin.

Den fortsatta utvecklingen av jordbruket beror således till stor del på den makroekonomiska utvecklingen. En ökning i efterfrågan på arbetskraft från andra sektorer skulle öka befolkningens realinkomster samt efterfrågan på förädlade livsmedel. Det skulle kunna bli en motor för en positiv utveckling inom det ryska jordbruket som helhet, även om många av dessa produkter idag importeras.

En ökning i realinkomster hos befolkningen och social stabilitet, borde leda till en minskning av hushållsjordbrukens produktion. Intervjuer med odlare stadsbor pekar också på att de drömmer om en framtid då de ska ha råd att köpa mat i affären och använda kolonilotterna för rekreation.²⁰¹

Oljepriserna spelar stor roll för den makroekonomiska situationen i Ryssland. Rysslands ekonomi drabbas hårt vid sjunkande oljepriser²⁰² eftersom rubelns värde faller; därmed påverkas också inflationen och hushållens inkomster. En svag rubel leder till minskad efterfrågan på importerade produkter, vilket alltså på kort sikt kan gynna den inhemska produktionen.²⁰³

²⁰¹ Serova, 2000 samt Nilsson, 2001b.

²⁰² Detta var en av orsakerna till den ekonomiska krisen 1998.

²⁰³ Poganietz, 2001.

Höga oljepriser förbättrar alltså Rysslands ekonomi och därmed i grunden förutsättningarna även för jordbruket. Det ökar den ekonomiska aktiviteten och efterfrågan på arbetskraft. Realinkomsterna ökar, och det är troligt att konsumenterna då ökar konsumtionen av kött och förädlade produkter, som under hela 90-talet har sjunkit. En ökad efterfrågan på dessa produkter leder sannolikt till ökad import då ökad efterfrågan troligtvis inte kan täckas av inhemsk produktion. Det kan dock också ge en injektion till utvecklingen av jordbruksproduktionen i Ryssland.

En positiv allmän ekonomisk utveckling skulle naturligtvis också utgöra en injektion till andra förändringar i jordbruket. Oviljan att omstrukturera storjordbruken beror troligtvis på att radikala omstruktureringar skulle kunna innebära att överflödigt arbetskraft avskedas till arbetslöshet eftersom alternativa sysselsättningsmöjligheter saknas. Det skulle underminera företagsledningens sociala ställning i lokalsamhället och t.o.m. kunna leda till hämndaktioner.²⁰⁴ Vidare är de som arbetar på de storskaliga jordbruken ofta också ägare till de storskaliga jordbruken, vilket minskar intresset för rationaliseringar. En ökning av andra sysselsättningsmöjligheter till följd av ökad ekonomisk aktivitet, skulle alltså radikalt kunna förändra möjligheten till reella förändringar av jordbruksföretagen.

Jordbruksföretagen präglas än idag av den struktur som fanns under Sovjettiden. Detta innebär att Rysslands potential som jordbruksproducent fortfarande påverkas av den struktur som fanns i Sovjetunionen. Även om den fysiska och biologiska potentialen är stor, begränsas potentialen som jordbruksproducent av brist på förändringar inom företagets organisation och sektorns struktur. Många av kolchoserna och sovchoserna har privatiserats, men de är fortfarande mycket stora. En del av de storskaliga jordbruken är idag aktiebolag som ägs av de anställda. Majoriteten av de privatiserade storskaliga jordbruken är dock än i dag någon form av produktionskooperativ, vilket innebär att företagen varken till form eller till struktur har ändrats i praktiken. Medlemmarna är dock inte formellt förhindrade att bryta sig ur kooperativen och starta egna jordbruksföretag.

²⁰⁴ Poganietz, 2001 samt Petrikov, 2001.

I Ryssland är det dock ännu inte tillåtet att köpa och sälja jordbruksmark. Medlemmarna skulle därmed vara begränsade till att bruka den mark som tilldelades dem i privatiseringsprocessen. Vissa regioner tillåter handel med jordbruksmark, men framtiden är oviss även där eftersom det inte finns någon federal lag som reglerar handel. I och med det finns det ingen marknad för jordbruksmark, vilket i sin tur begränsar expansionsmöjligheterna för de nu existerande familj jordbruken.

Avsaknaden av en landreform för jordbruksmark gör det svårt att köpa jordbruksmark och gör ägandeförhållande otydliga. I de regioner som tillåter köp och försäljning av jordbruksmark har marknaden utvecklats mycket långsamt p.g.a. rädsla för vad som händer om en federal lag antas; kanske blir tidigare inköp av mark olagliga.²⁰⁵ Familj jordbrukens betydelse kan öka om en landreform för jordbruksmark antas.

Den egentliga makten över hur marken skall användas har således inte överförs till de enskilda ägarna av de storskaliga jordbruken. Förändringar i företagens inre organisation kan antas vara större i andra övergångsekonomier än i de ryska företagen eftersom privatiseringen av marken i stor utsträckning åtföljts av en uppdelning av företagen.²⁰⁶ I andra övergångsekonomier har arbetskraftsproduktiviteten ökat eftersom landsbygdsbefolkningen har efterfrågats för arbete inom andra sektorer. Det är svårt för befolkningen att finna alternativ sysselsättning på den ryska landsbygden.

Den låga arbetskraftsproduktiviteten gör de storskaliga jordbruken ineffektiva och olönsamma. Lönerna är låga och arbete i dessa företag är privatekonomiskt relativt ointressant. En fördel för arbetare och delägare i storskaliga jordbruken är dock att de storskaliga jordbrukens resurser förhållandevis ogenerat kan användas i de egna hushålls jordbruken. Det är idag bättre för hushållens privata ekonomi att öka produktionen i hushålls jordbruken än att arbeta på de storskaliga jordbruken, vilket kunde ha lett till att hushålls jordbruken övergått i familj jordbruk. En tänkbar orsak till att så inte blivit fallet är just att hushålls jordbruken utnyttjar en stor del av de storskaliga jordbrukens resurser för produktionen

²⁰⁵ The Moscow Times, 2001a.

²⁰⁶ Macours och Swinnen, 2001.

hemma.²⁰⁷ Det ger en trygghet som inte kan uppnås om de startar familj jordbruk eftersom de då skulle tvingas stå för kostnaderna för insatsvaror själva. En annan tänkbar orsak är att avsaknaden av landreform gör att äganderätten är otydlig.

De familj jordbruk som förväntades uppstå vid privatiseringen av kolchoser och sovchoser har alltså inte blivit någon betydande del av sektorn – idag står de för ca 3 % av den totala produktionen. Det förekommer en motvilja mot privata aktörer på landsbygden som gör det svårt för dem som skulle vilja att starta familj jordbruk.²⁰⁸ Denna grupp har också sämre tillgång till marknadskanaler, och kooperativ är ännu inte fullt utvecklat i Ryssland.²⁰⁹

Jordbruket har genom avsaknaden av effektiviseringar och strukturella förändringar en dålig och under 1990-talet försämrad ekonomi, även om vissa förbättringar skett efter 1998. De storskaliga jordbrukens stora skulder har blivit ett stort problem. Det har lett till att nödvändiga investeringar inte har genomförts. Skulderna har också lett till ökad byteshandel inom sektorn, vilket i sin tur ytterligare minskar kapitalet i sektorn. En skuldsanering har därför blivit ett prioriterat område bland jordbrukspolitiker i Moskva. Under år 2001 har ett förslag diskuterats som kan innebära att många jordbruk kommer att tvingas i konkurs.²¹⁰

En del av företagen kommer om detta förslag blir verklighet att få nya ägare. Det är möjligt att det kommer att leda till en förbättring av företagens ledning, organisation och i deras ekonomiska styrning.

Enligt OECD cementerar dock denna skuldsanering i dess nuvarande form de gamla traditionerna av att skriva av skulder och de menar att ett rättsligt förfarande vore en bättre saneringsmetod. På så sätt skulle ackumulering av skulder kunna förhindras också i framtiden.²¹¹

²⁰⁷ Det faktum att hushållsjordbruken 1997 stod för 53 % av animalieproduktionen men endast brukade ca 4 % av betesmark och ängar kan vara ett tecken på den stora användningen av de storskaligas resurser i hushållsjordbruken.

²⁰⁸ Nilsson, 2001b.

²⁰⁹ Serova, 2000.

²¹⁰ Yanbykh, 2001.

²¹¹ OECD, 2001a.

Det råder naturligtvis delade meningar om den framtida jordbruksstrukturen i Ryssland. Vissa jordbrukspolitiker i Moskva anser att storskaliga privata jordbruk kommer att vara den dominerande formen i framtiden och de vill helst inte kännas vid hushållsjordbruken.²¹² Andra anser att dessa kommer att utvecklas till familjejordbruk.

Troligen kommer de storskaliga jordbruken att dominera jordbruket i Ryssland även i den närmaste framtiden. Skuldsaneringen kan, genom att vissa företag kommer att säljas och andra tvingas i konkurs, ändra ägarförhållandena och kanske kommer nya ägare att etableras inom sektorn. Det är möjligt att det skulle ge en förändring i styrningen av jordbruken som skulle gynna den totala jordbruksproduktionen; den strukturella och organisatoriska potentialen inom det ryska jordbruket ökar. Eventuella rationaliseringar som kan följa av att nya ägare etableras inom sektorn skulle också minska möjligheten för hushållsjordbruken att utnyttja de storskaliga jordbrukens resurser.

Decentraliseringen av jordbruks- och livsmedelspolitiken ger ytterligare ett osäkerhetsmoment när det gäller strukturutvecklingen inom det ryska jordbruket. Allt fler av besluten fattas på regional nivå och reglerna skiljer sig åt mellan regionerna. Detta problem gäller såväl äganderätten som andra politiska ingrepp och insatser som t.ex. möjligheten att utnyttja stöd till jordbruket, förekomsten av livsmedelssubventioner och subventionering av insatsvaror. Även om denna decentralisering har varit en naturlig del av reformsträvandena har det gett en mindre enhetlig marknad och svårigheter för en marknadsekonomi att utvecklas. Exempelvis har det förekommit handelshinder mellan regioner inom landet, något som nu inte är tillåtet.

Överhuvudtaget har inte naturliga marknadssignaler börjat fungera på den ryska marknaden. Generellt har privatiseringen varit mer framgångsrik och nått längre inom insatsvaru- och förädlingsindustrin än i jordbruket.²¹³ En orsak kan vara att förädlingsindustrin ser sig som en del i det industriella näringslivet, inte som en del i jordbrukssektorn.²¹⁴ Marknadssignalerna mellan industrin och jordbruksproducenterna tycks

²¹² Semjonov, 2001.

²¹³ OECD, 1998.

²¹⁴ Nilsson, 2001b.

dock fungera dåligt vilket hämmar utvecklingen av produktionen av inhemska råvaror.²¹⁵

En annan genomgripande förändring som gett en helt ny marknadssituation är minskningen av subventioner till insatsvaror och slopandet av livsmedelssubventioner till konsumenterna på federal nivå. I Sovjetunionen subventionerades både produktionen och konsumtionen av kött. Det ledde till en hög köttkonsumtion i förhållande till inkomsterna. Den höga köttkonsumtionen och animalieproduktionen kunde upprätthållas via import av foder.²¹⁶

Efter Sovjetunionens sönderfall har dessa förhållanden ändrats; animalieproduktionen har minskat och idag importeras kött snarare än foder. Köttproduktionen i Ryssland är således inte i närheten av nivåerna innan Sovjetunionens fall.

Ryssland har goda förutsättningar för spannmålsproduktion i vissa områden, men också denna produktion har minskat sedan Sovjetunionens fall. Ryssland kan komma att minska sin import och kanske också exportera spannmål, vilket är ett av de uttalade målen med den långsiktiga jordbrukspolitiska strategi som införts.²¹⁷ Det finns dock några förutsättningar som måste till för en ökad spannmålsproduktion: maskininvesteringar, ökad användning av insatsvaror (särskilt handelsgödsel och växtskyddsmedel) och rationaliseringar i produktionen.²¹⁸ Dessa åtgärder är dock inte möjliga om inte företagets ekonomi förbättras.

Oavsett potential och komparativa fördelar krävs för att utnyttja dessa alltså också strukturella förändringar som kan förbättra företagets ekonomi, som i sin tur förutsätter förbättringar av den allmänekonomiska situationen i Ryssland. Utan detta är det tveksamt om olika jordbrukspolitiska åtgärder är vare sig ekonomiskt möjliga att genomföra, eller verkningsfulla.

²¹⁵ Agra Europe, 2001a.

²¹⁶ OECD, 1999.

²¹⁷ OECD, 2001a.

²¹⁸ Detta skulle enligt Sedik mfl. öka effektiviteten i sektorn. Sedik, m.fl., 1999.

Situationen i Ryssland idag tillåter inte ett omfattande stöd till jordbruket över statsbudgeten. Det finns därför en risk att gränsskyddsåtgärder används för att stärka jordbruksproducenternas förmåga att hävda sig i konkurrensen med utländska producenter. Krisen 1998 har stärkt jordbrukets konkurrensförmåga genom den gränsskyddseffekt som uppstod till följd av devalveringen av rubeln. Denna effekt är dock temporär och har redan försvagats. Enligt Serova verkar protektionistiska tendenser ha stärkts under år 2001.²¹⁹

Precis som många andra länder har Ryssland en stark jordbrukslobby som motarbetar eventuella nedskärningar och förändringar i jordbruksstöden, ofta till men för en djupgående förändring av jordbrukets situation. När den allmänekonomiska situationen förbättras och det finns utrymme i budgeten, kommer troligen trycket för att öka stödet till jordbruket att öka. T.ex. önskar spannmålsorganisationen (och en del tjänstemän på jordbruksdepartementet) en spannmålsintervention på federal nivå.²²⁰

En viktig fråga i relation till jordbrukspolitiska ambitioner och det ryska jordbruket är ett framtida ryskt WTO-medlemskap. Ett WTO-medlemskap skulle kunna stimulera ett verkligt marknadstänkande och hämma protektionistiska tendenser. T.ex. skulle det kunna stödja utvecklingen mot ökad marknadsintegration mellan regioner inom landet. Idag leder den bristande integrationen till att pristransmissionen inte fungerar och att övrig marknadsinformation inte når aktörerna på marknaden. En ökad handel med utländska aktörer skulle kunna öka specialiseringsgraden i de ryska regionerna. T.ex. skulle de överskottsproducerande regionerna vid Svarta Havet kunna exportera spannmål till utlandet, medan nordliga regioner importerar från närliggande hamnar i norra Europa. Samma sak kan ske i de östra delarna av landet med import via de ryska Stilla havshamnarna. Därmed skulle prissignalerna bli tydligare och marknadsintegreringen öka. De extremt stora avstånden i Ryssland

²¹⁹ Serova, 2001c.

²²⁰ Jukish, 2001, samt Serova, 2001c.

talar för en sådan utveckling. En förutsättning för en sådan utveckling är dock att den priskontroll som idag finns på transporter upphävs.²²¹

Ett WTO-medlemskap kan också skapa svårigheter för jordbruksföretagen och en del spår dessa att bli de stora förlorarna vid ett medlemskap.²²² Enligt Malyshkina kommer inhemska stöd att krävas för att öka effektiviteten i sektorn om gränsskyddet minskar.²²³

Det kan leda till en svår situation eftersom Uruguay-avtalet kräver sänkta inhemska stöd. De åtgärder som det ryska jordbruket har störst behov av ryms dock inom den gröna boxens ramar och är således tillåtna i Uruguay-avtalet. Exempel på sådana åtgärder är: skapande av marknaden för jordbruksmark, skuldsaneringsprogram, stöd till alternativ sysselsättning på landsbygden.

Effekten av ett ryskt medlemskap i WTO bör emellertid ses i ett längre perspektiv än omedelbara liberaliseringar i handelspolitiken och den stora vinsten skulle snarare vara en tydligare rysk lagstiftning och ökat marknadsmässigt inflytande. Det finns också en möjlighet till ett stärkt marknadstänkande bland producenterna eftersom marknadssignalerna troligen blir starkare. Med tanke på att budgeten inte tillåter utökat inhemskt stöd till jordbruket skulle det ligga i Rysslands intresse att i framtiden stödja en ytterligare liberalisering av handeln med jordbruks- och livsmedelsprodukter - med sänkta inhemska stöd och minskade exportsubventioner i konkurrerande länder.

Ett problem för Ryssland med att bli medlem i WTO kommer av att en stor del av jordbrukspolitiken bedrivs på regional nivå. Det leder till skillnader i politiken inom landet och kan göra det svårt att få en enhetlig bild av regleringar och stöd till jordbruket. Det finns också en risk för att den decentraliserade jordbrukspolitiken leder till att WTO-regler inte implementeras i hela landet. Enligt Kiselev diskuteras WTO-medlem-

²²¹ Energi- och transportsektorerna är föremål för central priskontroll som innebär att priserna för varor och tjänster inom dessa sektorer ligger under världsmarknadspriserna. Låga inhemska insatsvarupriser gynnar de inhemska producenterna men det är också en dyr politik. OECD, 2000b. Enbart energisubventionerna kostar ca 25 miljarder dollar per år. The Economist, 2001.

²²² Serova, 2000.

²²³ Malyshkina, 2001.

skapet med regionala myndigheter för att inte en sådan situation ska uppstå.²²⁴

EU:s östutvidgning diskuteras inte särskilt mycket bland jordbrukspolitiker i Moskva.²²⁵ Det antas att den inte kommer att få någon större betydelse för de ryska jordbruksproducenterna.

Om EU:s östutvidgning kommer att påverka de ryska jordbruksproducenterna är det framförallt genom att de Central- och Östeuropeiska länderna kommer att ha goda förutsättningar att konkurrera med ryska producenter. Förutsatt att CAP bibehålls i sin nuvarande form och att kandidatländerna får tillgång till stöd och exportsubventioner på samma sätt som producenterna i väst kommer kandidatländernas konkurrensförmåga att förbättras. I ett framtida EU med flera länder som har nationsgräns till Ryssland och en tradition av att bedriva handel med Ryssland kan exempelvis produktionen av kött för export till Ryssland förskjutass österut inom EU.

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns ett flertal faktorer som gör att det inte är troligt med någon kraftigt ökad jordbruksproduktion inom en snar framtid. En av dessa faktorer är ekonomin i landet, som trots viss återhämtning i slutet av 1990-talet fortfarande är dålig. En annan faktor är den duala strukturen som kännetecknade det sovjetiska jordbruket (extremt stora jordbruk och extremt små jordbruk). Den ekonomiska situationen inom företagen är dessutom ytterst svår och många jordbruk är tungt skuldsatta. Den kanske viktigaste faktorn är att traditionen av privat ägande av mark är obefintlig i landet, vilket också syns i attityden till ägande och handel med mark.

²²⁴ Kiselev, 2000.

²²⁵ Semjonov, 2001.

Referenser

Litteratur

AgraEurope Weekly, (2001a), *Russian meat production rising*, nr 1957, s. M/9 22 juni, London.

AgraEurope Weekly, (2001b), *Ukrainian cereals poised for rebound*, nr 1957, s. M/3, 22 juni, London.

Bank of Finland, (2001), *Russian Economy, the Month in Review*, Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, nr 6, 2001, <http://www.suomenpankki.fi/bofit/>

Beresneva, Ekaterina, I., Biträdande avdelningschef på jordbruksministeriet, *Minutes of a TACIS SIAFT seminar on Russia's WTO accession process*, Moskva, 2000, (2001-02-28), http://www.aris.ru/WIN_E/TACIS

Berkowitz, Daniel, and DeJong, David, N., (2000), "Economic Consequences of Russia's Internal Border", Wehrheim, P., E.V. Serova, K. Frohberg, and J. von Braun (eds.), *Russia's Agro-food Sector: Towards Truly Functioning Markets*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Buiter, Willem, H., (2000), *From Predation to Accumulation? The Second Transition Decade in Russia*, Stockholm Institute of Transition Economics and Eastern European Economies, SITE Working Paper No. 156, <http://www.hhs.se/site/>

Conquest, Robert, (1986), *The Harvest of Sorrow, Soviet Collectivization and the Terror Famine*, Oxford University Press, New York.

Eiteljörge, Uwe, and, Hartmann, Monika, (2000), "Russia's Agro-food Trade and Trade Agreements", Wehrheim, P., E.V. Serova, K. Frohberg, and J. von Braun (eds.), *Russia's Agro-food Sector: Towards Truly Functioning Markets*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

ERS/USDA, (1997a), "From Grains to Meat: New Focus For Russian Ag Imports", *Agricultural Outlook*, januari-februari 1997, (2001-03-07), <http://www.ers.usda.gov>

ERS/USDA, (1997b), "NIS and Baltic Countries Look to Join the WTO", *Agricultural Outlook*, November 1997, (2001-03-07), <http://www.ers.usda.gov>

ERS/USDA, (1999), "Russia's Economic Crisis: Effects on Agriculture Are Mixed", *Agricultural Outlook*, Juni-juli 1997, (2001-03-07), <http://www.ers.usda.gov>

ERS/USDA, *Briefing Room, Russia*, (2001-03-07), <http://www.ers.usda.gov>

EU-delegationen i Ryssland, (2000), (2001-02-21), http://www.eur.ru/eng/euru/docs_cst.html

Goskomstat (1999), *Russia in Figures*, (2001-03-23), www.gks.ru

Goskomstat (2000), *Selskoje Choziajstvo v Rossii (Jordbruket i Ryssland)*, Moskva.

Goskomstat (2001), *Agropromyslennyj Kompleks Rossii (Agroindustriella komplexet Ryssland)*, Moskva.

Hedlund, Stefan, (1992), *Öststatsekonomi*, Andra upplagan, Dialogos, Bjärnum.

IMF, (1999), *Russian Federation: Recent Economic Developments*, IMF Staff Country Report, nr 99/100, IMF, Washington.

IMF, (2001), *World Economic Outlook*, maj 2001, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2001/01/pdf/chapter1.pdf>

Interstate Statistical Committee of the Commonwealth of Independent States, (2001), (2001-09-19), <http://www.cisstat.com/rus.htm>

Josling, Timothy, E., Tangermann, Stefan, and Warley, Thorald, K., (1996), *Agriculture in the GATT*, Macmillan Press LTD, London.

Kiselev, (2000), biträdande jordbruksminister, *CIS workshop on WTO-accession, 2000*, (2001-02-28),
http://www.aris.ru/WIN_E/TACIS/what.html

Kitov, Vladimir, (2001), "Bountiful harvest for RSM combine maker, The Moscow plant is already reaping the benefit of new management", *The Russia Journal*, vol 4, no 27, 13-19 juli, 2001, (2001-07-17),
<http://www.russiamjournal.com>

Kommerskollegium, *Handelspolitiskt ABC*, (2001-09-05)
<http://www.kommers.se>

Kopsidis, Michael, and, Guenter, Peter (2001), "Spatial integration during transition? The Russian wheat flour market 1994-1996," *Quarterly Journal of International Agriculture*, vol 40, nr 1, sid 29-43.

Kuhn, Arnim, (2000), "Regional (Dis-)Integration of Russia's Agro-food Markets", Wehrheim, P., E.V. Serova, K. Frohberg, and J. von Braun (eds.), *Russia's Agro-food Sector: Towards Truly Functioning Markets*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Lerman Zvi, (2001), "A decade of landreform and farm restructuring: What Russia can learn from the world experience", *Quarterly Journal of International Agriculture*, vol 40, nr 1, sid 5-28.

Liefert, William, (2001), *The Comparative (Dis)advantage of Agriculture in Russia*, Opublicerad, OECD Global forum on Agriculture, Paris.

Macours, Karen, and, Swinnen, Johan, F., M., (2001), *Agrarian Transition in Russia, China, and Eastern Europe*. Opublicerad. (en tidigare version av denna artikel, "A comparison of Agrarian Transition in Russia, China and Eastern Europe", finns i Wehrheim, P., E.V. Serova, K. Frohberg, and J. von Braun (eds.), *Russia's Agro-food Sector: Towards Truly Functioning Markets*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.)

Mayer, Gareth, (2000), second secretary of the Australian embassy, *Moscow CIS workshop on WTO, 2000*, (2001-02-28),
http://www.aris.ru/WIN_E/TACIS/what.html

Nilsson, Ingemar, (2001a) "Rysk jordlag – tudelning och regional makt", *Internationella perspektiv*, Nr 8, s. 2, 2 mars, LRF, Stockholm.

OECD, (1998), *Review of Agricultural Policies, Russian Federation*, OECD, Paris.

OECD, (1999), *OECD Agricultural Outlook 1999-2004*, OECD, Paris.

OECD, (2000a), *Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies*, OECD, Paris.

OECD, (2000b) *OECD Economic Surveys, Russian Federation*, OECD, Paris.

OECD, (2001a), *Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies*, OECD, Paris.

OECD, (2001b), *Agricultural Policies in OECD Countries*, OECD, Paris.

Patten, Chris, (2001), EU:s utrikeskommissionär, (2001-03-02)
<http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/russia/wtomb.htm>

Poganietz Witold-Roger, (2001), "Russian agri-food sector between well-performing macroeconomic environment and institutional obstacles", *Quarterly Journal of International Agriculture*, vol 40 (2001), nr 2, sid 131-148.

Rabinowicz, Ewa, (1996), *EU:s jordbrukspolitik och bönderna i öst*, SNS Förlag, Stockholm.

Riksbanken, (2001), *Statistik*, (2001-09-20),
<http://www.riksbanken.se/upload/5164/man0105.xls>

Sedik, David, Trueblood, Michael, and, Arnade Carlos, (1999), "Corporate Farm Performance in Russia, 1991 – 1995: An Efficiency Analysis", *Journal of Comparative Economics*, no 27, s 514-533,

Serova, Eugenia, (2000), *Russia's agriculture in the reforms: the 90's*, Opublicerad.

Serova, Eugenia, (2001a), *Economic and Agricultural Development of Russia in the View of Food Security*, Opublicerad.

Serova, Eugenia, (2001b), *Russia's Agrifood Sector in 2000*, Opublicerad.

Stiglitz, Joseph, and, Ellerman, David, (2000), *New Bridges Across the Chasm: Macro- and Micro-Strategies for Russia*, Paper presented at the Economists Allied for Arms Reduction panel on the Russian economy, January 8, 2000, Boston, (2001-04-03),
<http://www.ecaar-russia.org/stiglitz-ellerman.htm>

Surinov, Alexander, and, Shashnov, Sergeij, (2000), "The Role of Household Plots in Rural Areas", Wehrheim, P., E.V. Serova, K. Frohberg, and J. von Braun (eds.), *Russia's Agro-food Sector: Towards Truly Functioning Markets*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

The Constitution of the Russian Federation, (1993), (2001-08-31),
<http://www.russia.net/~oldrn/politics.html>

The Economist, (2001), *A survey of Russia*, 21 juli, 2001

The Moscow Times, (2001a), *Duma Takes Up Kremlin's Land Bill*, 15 juni, (2001-06-18), <http://www.moscowtimes.ru>

The Moscow Times, (2001b), *Fists Fly as Duma Approve Land Bill*, 18 juni, (2001-06-18), <http://www.moscowtimes.ru>

The Moscow Times, (2001c), *Land Code Approved in Final Reading*, 21 september, (2001-09-21), <http://www.moscowtimes.ru>

Wandel, Jürgen, (2000), "Vertical Integration in the Russian Agro-food Sector", Wehrheim, P., E.V. Serova, K. Frohberg, and J. von Braun (eds.), *Russia's Agro-food Sector: Towards Truly Functioning Markets*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Yanbykh, Renata, (2000), "Credit Markets in Rural Russia", Wehrheim, P., E.V. Serova, K. Frohberg, and J. von Braun (eds.), *Russia's Agro-food Sector: Towards Truly Functioning Markets*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Yastrebova, Olga, (2000), "Competition Effectiveness in the Russian Food Market", Wehrheim, P., E.V. Serova, K. Frohberg, and J. von Braun (eds.), *Russia's Agro-food Sector: Towards Truly Functioning Markets*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Zeddies, Jürgen, (2000) "Organization of Russia's Large Scale Farms", Wehrheim, P., E.V. Serova, K. Frohberg, and J. von Braun (eds.), *Russia's Agro-food Sector: Towards Truly Functioning Markets*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Zickel, Raymond, E., (ed) (1989), *Soviet Union – A country study*, Federal Research Division, Library of Congress. (2001-05-30)
<http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/sutoc.html>

Muntliga källor

Jukish, Alexander, (2001), Ordförande i Spannmålsorganisationen, 14 maj, 2001, Moskva

Malyshkina, Olga, (2001), Jordbruksdepartementet, 16 maj, 2001, Moskva

Nilsson, Ingemar, (2001b), tidigare lantbruksråd på Sveriges ambassad i Moskva, 7 juni, 2001, Lund

Petrikov, Alexander, (2001), Agrarian Institute, 15 maj, 2001, Moskva

Semjonov, Viktor, (2001), Dumaledamot, tidigare jordbruksminister, 14 maj, 2001, Moskva

Serova, Eugenia, (2001c), Institute of Economies in Transition, 13 maj, 2001, Moskva

Starikov, Ivan, (2001), Ledamot i överhuset, 15 maj, 2001, Moskva

Yanbykh, Renata, (2001), Rådgivare till jordbruksministern, 16 maj, 2001, Moskva

Tidigare utgivna rapporter från SLI

- 2000:1 Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik - reformeras?
- 2000:2 Jordbruket och tullarna – en studie inför WTO:s millenierunda
- 2001:1 Prisbildning och efterfrågan på ekologiska livsmedel
- 2001:2 Utvärdering av ett investeringsstöd till livsmedelsindustrin
- 2001:3 Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement
- 2001:4 Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000

Tidigare utgivna rapporter där SLI medverkat

- Analys av underlag för ekonomiska jämförelser mellan jordbruket i Sverige och andra länder. Gemensam rapport med Statens Jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2000:10
- Inkomstmått och inkomstjämförelser inom jordbrukssektorn. Statens Jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2001:10