

# Skall jordbruket avskaffas — svenska erfarenheter

*Föredrag vid Nationalekonomiska Föreningen i Helsingfors  
den 27 april 1967 av*

ASSAR LINDBECK

Jag vill först tacka för Eder vänliga inbjudan att tala om jordbrukspolitiska problem vid Nationalekonomiska Föreningen. Jordbrukspolitiken är ju ett eldfängt ämne för ekonomer, vilket emellertid inte hindrat ekonomer att från tid till annan ge sig in i den jordbrukspolitiska debatten. För ett par decennier sedan skapade den svenske nationalekonomen Eli Heckscher stort rabalder när han, kanske något skämtsamt, föreslog att staten borde låta jordbrukarna på samhällets bekostnad spela fotboll hela dagarna på villkor att de inte ägnade sig åt jordbruk. Han menade att det skulle bli billigare för samhället på det viset. Jag berättar den här historien inledningsvis för att markera hur moderat min framställning i själva verket kommer att vara, jämförelsevis sett.

## *Bakgrunden till jordbrukets svårigheter*

Problemen för jordbruksnäringen är av ungefär samma karaktär i alla västeuropeiska länder. När jag i fortsättningen huvudsakligen kommer att ägna mig åt allmänna västeuropeiska, och särskilt då svenska, erfarenheter, tror jag därför att diskussionen har relevans också för finska förhållanden. I många fall är det väl t.o.m. så att problemen har särskild relevans för just finska förhållanden.

Det råder i stort sett allmän enighet om bakgrunden till jordbruksnäringens aktuella svårigheter. Som vi vet är jordbruksnäringens svårigheter inte av tillfällig art utan sammanhänger med den långsiktiga tillväxtprocessen för ekonomin. Ekonomisk tillväxt innebär att proportionerna mellan näringarna drastiskt förskjuts. Härvid är utan tvivel jordbrukssektorn det mest utpräglade exemplet. Jordbruksnäringens svårigheter framgår redan av storleksordningen för den krympning av jord-

brukssektorn som sker i alla länder i samband med ekonomisk tillväxt. I Sverige utgjorde jordbrukssektorn under 1800-talets senare del cirka 70 procent av den förvärvsarbetande befolkningen; idag är siffran nere i 7 procent. I Finland kan man, så vitt jag vet, räkna med att ungefär 19 procent av den förvärvsarbetande befolkningen är sysselsatt i jordbruket, om vi försöker räkna bort arbetsinsatsen i skogen.

Omställningskraven för jordbrukssektorn sammanhänger också med flera egenheter beträffande själva jordbruksnäringen. Vi vet att efterfrågan på jordbruksprodukter ökar endast mycket långsamt när realinkomsterna stiger i samhället; inkomstelasticiteten är mycket låg. Detta gäller särskilt länder som redan nått en relativt hög levnadsstandard. Uttryckt i kalorier per person tenderar t.o.m. livsmedelskonsumtionen att falla i länder med hög levnadsstandard; i Sverige ligger kalorikonsumtionen per person idag cirka 10 procent lägre än omedelbart före det andra världskriget. Denna stagnerande efterfrågan för jordbruksprodukter betyder att det inhemska avsättningsutrymmet för produktionsstegringar är mycket bergränsat. Samtidigt sker en successiv produktivitetstegring i jordbrukssektorn, typiskt med storleksordningen 2 procent per år netto räknat, dels på grund av att ny teknik i andra näringar flyttas över till jordbrukssektorn, dels på grund av det egna tekniska utvecklingsarbetet i jordbrukssektorn. Den successiva produktivitetstegringen gör det nödvändigt med en ständig utflyttning av produktionsfaktorer från jordbruksnäringen för att inte permanenta inhemska överskott av jordbruksprodukter skall uppkomma. Detta krav på utflyttning av produktionsfaktorer gäller särskilt arbetskraften. Detta sammanhänger dels med att ny teknik i jordbruket tenderat att vara arbetskraftsbesparande, dels med att prisrelationerna mellan arbetskraft och kapital successivt förändras så att det blir lönande att ersätta arbetskraften med kapital. (Lönerna stiger i förhållande till kapitalkostnaderna). Det kan nämnas att vi i Sverige under senare år haft en utflyttning av arbetskraft med storleksordningen 6 à 7 procent per år utan att produktionsvolymen sjunkit märkbart.

Nu är emellertid produktionsfaktorerna i jordbruket mycket trögrörsliga. Detta gäller av naturliga skäl inte bara marken utan också arbetskraften. Som vi vet sammanhänger detta bl.a. med att byte av arbete i regel innebär byte av bostadsort, miljö och levnadsförhållanden överhuvudtaget. På grund av trögheterna har i praktiken ständiga över-

skottsproblem uppstått, vilket orsakat antingen fallande inhemska priser eller försäljningar av överskott på världsmarknaden till mycket låga priser.

För vissa länder har dessa problem klarats genom ökad export, i den mån jordbruket haft naturliga förutsättningar i jämförelse med andra näringar, och näringen dessutom haft en effektiv struktur. Som vi vet gäller detta främst de rika transoceana länderna, Nya Zeeland, Australien, Kanada, USA, men även ett antal jordbruksexporterande u-länder. När det gäller det västeuropeiska jordbruket har denna väg inte stått öppen, annat än i viss mån för Danmark och Irland. Tvärtom har det västeuropeiska jordbruket byggt upp ett högt och växande gränsskydd för att skydda sig mot den utländska konkurrensen på jordbruksprodukter. Under efterkrigstiden har gränsskyddet i Västeuropa successivt höjts och uppgår idag till storleksordningen 50 procent jämfört med världsmarknadspriserna. Sverige tillhör de länder som har ett relativt högt gränsskydd — av storleksordningen 60 procent. Såvitt jag kunnat se toppas den västeuropeiska listan av Schweiz och Finland. I Finland torde prisstödet till det inhemska jordbruket, enligt de beräkningsprinciper som brukar användas i exempelvis Sverige, vara av storleksordningen 75 procent.

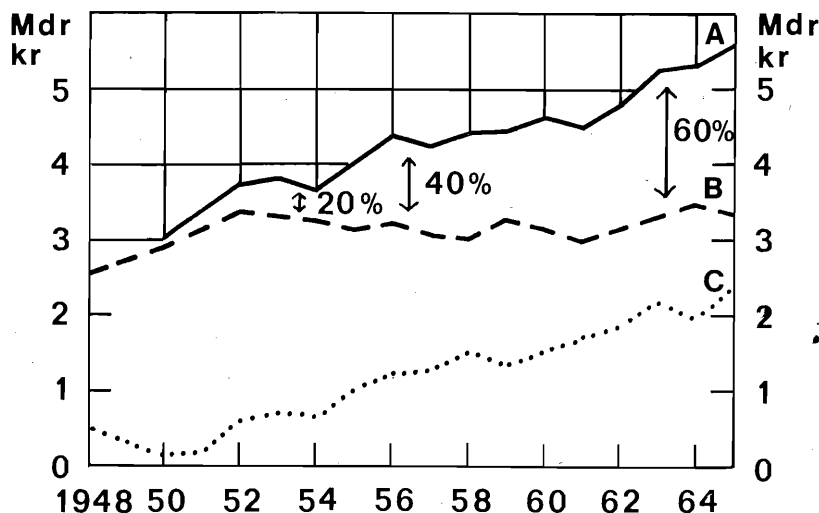
Utvecklingen för Sveriges del åskådliggörs av diagram 1 där kurva B anger inköpskostnaden på världsmarknaden av svensk konsumtion av jordbruksprodukter, medan kurva A anger den inhemska konsumtionen mätt i inhemska jordbrukspriser. Som framgår av diagrammet uppgick gränsskyddet i början av 1950-talet till cirka 20 procent och har successivt ökat till dagens 60 procent. Detta betyder att konsumenternas merutgifter för jordbruket, i förhållande till kostnaderna på världsmarknaden, successivt har stigit från cirka 500 miljoner kronor till ungefär 2 miljarder kronor (kurva C).

#### *Verkningar av Västeuropas protektionism*

Utvecklingen har varit likartad i flertalet västeuropeiska länder, även om stegringstakten för de inhemska priserna har varit något snabbare i Sverige än i de flesta andra västeuropeiska länder. Den utpräglade protektionismen i Västeuropas jordbrukspolitik har naturligtvis haft viktiga

Diagram 1. Merutgift (i partiprisledet) för konsumtion av jordbruksprodukter på grund av gränsskydd.

- A = inhemsk konsumtion i svenska priser  
 B = inhemsk konsumtion i världsmarknadspriser  
 C = A — B = merutgift för inhemsk konsumtion



Källor och beräkningsmetoder:

A: Partipriser enligt statens jordbruksnämnd.

B: Världsmarknadspriser enligt FAO. Värdena beräknade i 1964 års kvantiteter.

internationella effekter. Jag skulle främst vilja peka på två effekter. För det första har nationalinkomsten i Västeuropa i viss mån hållits nere av att den internationella arbetsfördelningen mellan de rika länderna inbördes begränsats. Detta har drabbat inte endast de transoceaniska jordbruksexporterande länderna — Nya Zeeland, Australien, Kanada och USA — utan också de västeuropeiska länderna själva, i den mån en mindre protektionistisk politik hade lett till en krympning av jordbrukssektorn.

De transoceaniska jordbruksexporterande länderna har idag produktionskostnader som ligger långt under de västeuropeiska. Det kan nämnas att jordbrukarna i Nya Zeeland och Australien får priser som i många fall ligger endast hälften så högt som producentpriserna i Västeuropa. I stort sett kan man säga att priserna i Australien och Nya Zeeland bestäms av världsmarknadspriserna när det gäller jordbruksprodukter. I Kanada och USA ligger priserna på jordbruksprodukter något över

världsmarknaderna, men skillnaden är ganska liten i förhållande till vad som är fallet i Västeuropa.

Den andra väsentliga effekten av jordbruksprotektionismen i Väst-europa avser u-länderna. Det är välkänt att jordbruket spelar en utomordentligt stor roll i u-länderna och att deras valutainkomster i hög grad beror på avsättningen utomlands av jordbruksprodukter. Man kan räkna med att ungefär hälften av u-ländernas samlade valutaintäkter erhålles från jordbruksprodukter. Om man utesluter oljeländerna, som är något speciella, kommer tre fjärdedelar av u-ländernas totala valutaintäkter från jordbruksprodukter. Eftersom valutatillgången är en allvarlig flaskhals för u-ländernas ekonomiska utveckling har de västeuropeiska handelshindren för jordbruksprodukter bromsat u-ländernas ekonomiska utveckling. Dels har u-länderna fått mindre möjligheter att köpa varor för konsumtion i dag, dels har man fått mindre möjligheter att köpa kapitalvaror för utbyggnaden av näringslivet.

De produkter som i första hand är av betydelse i detta sammanhang för u-länderna är socker, matnyttiga oljor och kött. Sockret kan tas som ett exempel. I dag bedrivs export av socker av trettio à trettiofem u-länder. Flera av dessa länder är mycket starkt beroende av socker på grund av specialisering på denna vara, exempelvis de västindiska öarna och Mellanamerika. Om Västeuropa skulle avlägsna sin protektionism på socker, kan man räkna med att hela Västeuropas betsockerodling skulle komma att läggas ned. Detta skulle ge en kraftig ökning av u-ländernas valutainkomster. Dels skulle försäljningsvolymen öka, dels skulle priserna stiga. Enligt en överslagskalkyl kan man räkna med att u-ländernas sockerinkomster skulle stiga med cirka 7 miljoner kronor per år. Detta är ungefär hälften så mycket som hela Västeuropas offentliga biståndsverksamhet för u-länderna. Om ett *enskilt* land i Västeuropa minskar sin protektionism blir verkningarna naturligtvis mindre, eftersom världsmarknadspriserna då inte skulle påverkas så starkt. Om exempelvis Sverige ensamt skulle avskaffa sin protektionism på sockerområdet, kan man räkna med att u-ländernas valutainkomster skulle öka med storleksordningen 150 miljoner kronor per år, dvs. mellan hälften och en tredjedel av det svenska offentliga biståndet till u-länderna.

*Motiv bakom Västeuropas protektionism*

Motiven bakom jordbruksstödet i Västeuropa är väl kända. Det främsta skälet har varit inkomstmotivet, dvs. önskan att slå vakt om jordbruksbefolkningens inkomster, och beredskapsmotivet, dvs. önskan att upprätthålla en inhemsk självförsörjning med jordbruksprodukter. I praktiken har inkomstmotivet dominerat den förda politiken.

Den moderna jordbrukspolitiken startade vid trettioalets början. Den inleddes med anledning av det mycket starka internationella prisfallet på jordbruksprodukter under 1920-talet och början av 30-talet. Priset på jordbruksprodukter i förhållande till andra varor sjönk då så kraftigt att realprisnivån för jordbruksprodukter, dvs. priset på jordbruksprodukter i förhållande till konsumentprisindex, i Sverige var cirka 50 procent lägre än 1913.

Utan tvivel förhindrade jordbruksstödet under 30-talet en långtgående proletarisering av jordbruksbefolkningen i många västeuropeiska länder. I dåtidens samhälle med massarbetslöshet inom industrin fanns i regel mycket små möjligheter till alternativ sysselsättning för jordbruksbefolkningen. Det intressanta är emellertid att den politik som man då slog in på bevarats och accentuerats även sedan sysselsättningsmöjligheterna i andra sektorer ökat, särskilt i efterkrigstidens samhälle med full sysselsättning. I många avseenden är jordbrukspolitikens verkningar idag därför annorlunda än när politiken inleddes i början av 30-talet.

Det dominerande inslaget i efterkrigstidens jordbrukspolitik har varit att genom ett inhemskt prisstöd hålla uppe jordbruksbefolkningens inkomster. Sverige är troligen ett av de länder där prispolitiken knutits fastast till inkomstmålsättningen. Det är lärorikt att något närmare studera denna sammanknytning mellan priser och inkomst mål.

*Priser och inkomster*

Huvudmotivet till prisstödet var onekligen att hålla uppe *levnadsstandarden* för jordbruksbefolkningen. I praktiken kom emellertid prispolitiken att få en formulering som inte direkt anknöt till en socialt motiverad politik med sikte på levnadsstandarden hos jordbruksbefolkningen. Man formulerade nämligen inkomst målet så, att arbetsinkomsten för vissa

jordbrukare skulle vara i paritet med industriarbetarnas arbetsinkomst. Den jordbrukargrupp man då siktade in sig på var s.k. »basjordbrukare», dvs. brukare med en areal om 10—20 hektar. Målet utformades så att arbetsinkomsten för denna grupp skulle vara lika med industriarbetarnas arbetsinkomst. Arbetsinkomsten definierades då som jordbruksföretagets intäkter minskade med kostnader dels för inköpta produktionsfaktorer, dels en kalkylerad kostnad för familjemedlemmarnas arbetsinsatser och dels en kalkylerad ersättning för jordbrukarens upplånade och egna kapital. Schematiskt kan saken uttryckas genom nedanstående formel över arbetsinkomsten

$$A = \underbrace{I - R - L_a - r_u}_{(p \cdot Q)} - L_f - r_e$$

$\downarrow$  (p · Q) above I  
 $\uparrow$  (i · k) below r<sub>e</sub>

där  $A$  = arbetsinkomst,  $I$  = intäkter,  $R$  = inköp av råvaror och avskrivningar,  $L_a$  = lön för anställd arbetskraft,  $r_u$  = ränta på upplånat kapital,  $L_f$  = uppskattad lön till familjemedlemmar,  $r_e$  = ränta på eget kapital.  $(I - R - L_a - r_u)$  utgör då jordbrukarhushållets totala inkomster. Arbetsinkomsten för brukaren fås fram genom att dessutom dra av  $L_f$  och  $r_e$ .  $p$  anger pris och  $Q$  kvantitet av försålda produkter,  $i$  = räntesats för eget kapital,  $k$  = värde av eget kapital.

Denna speciella formulering av inkomst målet har lett till vissa komplikationer. Först och främst är varje post i inkomstformeln svår att statistiskt beräkna. Detta betyder att kalkylerna beträffande arbetsinkomsten blivit synnerligen osäkra och omstridda. Genom variationer i beräkningsmetoder beträffande naturaförmåner, lagervärdering, avskrivningar, familjemedlemmarnas arbetsinsats, brukarens ränteanspråk, etc. kan i själva verket betydande variationer i den kalkylerade arbetsinkomsten åstadkommas. Som ett något anekdotiskt exempel kan nämnas att man i vissa jordbruksföretag ibland iakttagit plötsliga ökningar i arbetsinkomsten med flera tusen kronor. När man tittat närmare efter vad orsaken är har man exempelvis kunnat finna att »gammelfar» på gården dött och att alltså avdraget för hans arbetsinsats plötsligt försvunnit. Familjemedlemmarnas arbetsinsats har nämligen beräknats efter lantarbetarlön. Eftersom lantarbetarlönen stigit snabbare än flertalet andra löner i samhället har beräkningsmetoderna inneburit att arbetsinkoms-

ten inte kunnat hålla takt med den stegrade lantarbetarlönen. Med de tillämpade kalkylmetoderna har en allt större och större del av jordbrukarhushållets inkomster klassificerats såsom familjemedlemmarnas arbetsinsatser och alltså som en kostnad för jordbruksföretaget vid kalkyleringen av jordbrukarens arbetsinkomst.

Beräkningarna av jordbrukarens ränteanspråk,  $r_e$ , är också förknippade med betydande problem.  $r_e$  beräknas nämligen som en produkt av en godtyckligt vald räntekvot  $i$  och ett kapitalvärde för jordbruksföretaget  $k$ . Under efterkrigstiden har såväl  $i$  som  $k$  stigit snabbt.  $i$ , räntefoten, har justerats uppåt i samband med höjningen av den allmänna räntenivån.  $k$  har stigit genom den markvärdestegring och allmänna inflationsprocess som pågått under efterkrigstiden. Idag kan man räkna med att basjordbrukarnas nettoförmögenhet i Sverige uppgår till storleksordningen 100 000 kronor. När markpriserna stiger, exempelvis på grund av tätortsexpansion, inflationsförväntningar eller av andra skäl, och jordbrukarnas förmögenhet därigenom ökar, kommer alltså ränteanspråket,  $r_e$ , att småningom stiga. Eftersom  $r_e$  utgör en avdragspost vid beräkningen av arbetsinkomsten kommer alltså arbetsinkomsten att sjunka. Vi hamnar alltså i det något paradoxala förhållandet att när jordbrukarna blir rikare (högre  $k$ ) så *stiger* inkomstklyftan gentemot industriarbetarna. Denna klyfta har småningom blivit av storleksordningen 7 à 8 000 kronor (per år). Om nu myndigheterna försöker höja jordbrukarnas arbetsinkomst genom höjda jordbrukspriser,  $p$ , kommer jordbrukarnas samlade intäkter,  $p \cdot Q$ , att till att börja med stiga och därmed arbetsinkomsten att öka. Eftersom folk då blir villiga att betala högre pris än tidigare för jordbruksfastigheter, kommer emellertid vinstökningen för jordbruket att helt eller delvis kapitaliseras i marknadspriserna för jordbruksfastigheter. Härigenom stiger kapitalvärdet,  $k$ , varigenom alltså avdragsposten för brukarens ränteanspråk stiger. Den avsedda stegringen av arbetsinkomsten motverkas alltså.

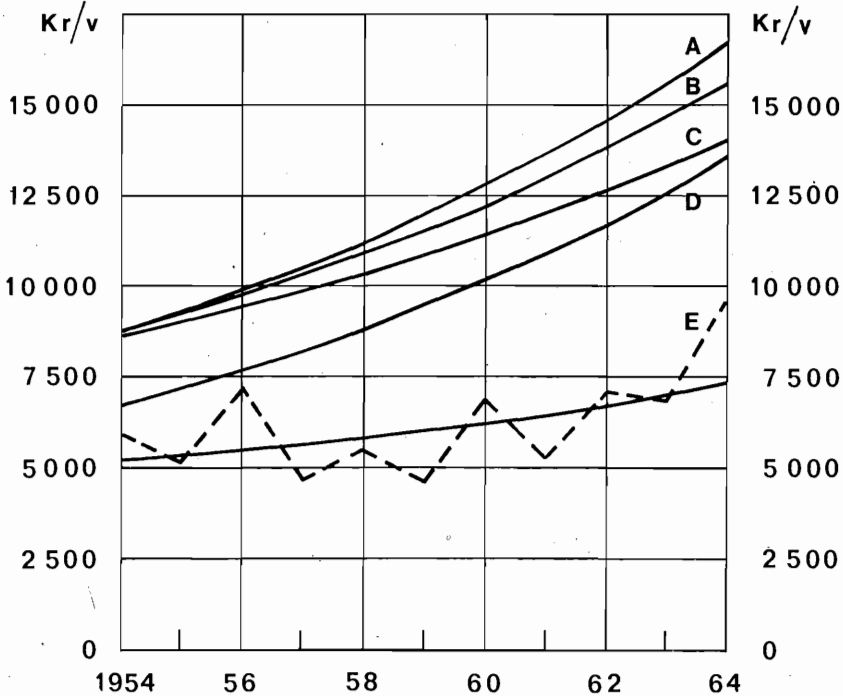
Om man studerar arbetsinkomstens utveckling under efterkrigstiden finner man att ökningen i familjemedlemmarnas kalkylerade arbetsinkomst och ökningen i ränteanspråken varit så kraftiga att arbetsinkomsten utvecklats ytterst oförmånligt under perioden. Detta illustreras av diagram 2 nedan.

Som framgår av figuren har arbetsinkomsten för brukaren (E) enligt



Diagram 2. Inkomstutveckling 1954—1964.

- A = basjordbrukarens inkomst inkl. kapitalvinst  
 B = industriarbetarens löneinkomst  
 C = basjordbrukarens inkomst exkl. kapitalvinst  
 D = lantarbetarens löneinkomst  
 E = basjordbrukarens arbetsinkomst  
 ————— trend  
 - - - - - observerad inkomst



Källor: Räkenskapsresultat från svenska lantbruk, Lantbruksstyrelsens meddelanden ser. B (den s.k. jordbruksekonomiska undersökningen). Industri- och lantarbetarlöner enligt Löner, SOS. Uppgifterna för jordbrukare avser södra och mellersta Sveriges slättbygder. Trend- och kapitalvinstberäkningar utförda av författaren.

dessa kalkyler ökat endast mycket långsamt under efterkrigstiden. Däremot har basjordbrukarens samlade inkomster (C) legat dels på en betydligt högre nivå, dels utvecklats gynnsammare. Detta sammanhänger med att den del av inkomsterna som klassificeras som kapitalinkomst har ökat snabbare än inkomsten som helhet. Som framgår av diagrammet existerar numera troligen en viss klyfta mellan industriarbetarens arbetsinkomst och basjordbrukarens totalinkomst, kanske av storleksordningen 1 500 kronor. Det bör då understrykas att kalkylerna är synnerligen osäkra. Härtill kommer att man vid denna jämförelse inte har tagit någon

hänsyn till de kapitalvinster som basjordbrukarna gjort under efterkrigstiden. Adderas realvärdet av dessa kapitalvinster får vi en inkomstutveckling för basjordbrukaren som förefaller ha varit något gynnsammare (kurva A) än industriarbetarens löneinkomst (B). Om även familjemedlemmarnas inkomster i jordbruket adderas till brukarens inkomst får vi en kurva som ligger betydligt över industriarbetarens inkomst. Denna kurva har emellertid inte angetts i diagrammet, eftersom man då som jämförelse bör använda totalinkomsten i industriarbetarhushållet; statistisk information härom är mycket ofullständig.

Vi kan emellertid konstatera att inkomsterna och inkomstutvecklingen för basjordbrukarna, och därmed levnadsstandarden för denna grupp, varit betydligt gynnsammare än som anges av arbetsinkomstens nivå och utveckling. I själva verket torde det allvarligaste sociala inkomstproblemet i jordbruket gälla de små jordbruksföretagen, särskilt under 10—15 hektar, som inte varit föremål för huvudintresset i den förda politiken. Särskilt äldre och skuldsatta småbrukare har allvarliga inkomstproblem.

#### *Övriga jordbrukspolitiska medel*

Även om prispolitiken varit det viktigaste jordbrukspolitiska medlet under efterkrigstiden, har det inte varit det enda. En annan åtgärd som avsågs bli av stor betydelse var den s.k. administrativa rationaliseringsverksamheten via de statliga lantbruksnämnderna. Tanken bakom denna verksamhet var att den ambitiösa inkomspolitik som man slog in på kunde verka bromsande på strukturomdaningen inom jordbruket. Man skulle därför sätta in andra statliga åtgärder för att påskynda den strukturomvandling som *på lång sikt* skulle garantera goda inkomster för jordbrukets yrkesutövare. De viktigaste medlen för denna politik var statlig inköps- och försäljningsverksamhet av mark, statlig rådgivning och statligt kreditstöd för markköp och rationaliseringsverksamhet. När prismekanismen satts ur spel skulle effektivitetsutvecklingen i stället garanteras genom administrativa statliga regleringsingripanden.

I praktiken har emellertid den statliga administrativa rationaliseringsverksamheten *motverkat* en snabb strukturomvandling. Huvudskälet härtill är att politiken från början tog sikte på att tillskapa enheter av basjord-

brukets storlek, dvs. 10—20 hektar. De statliga organen motverkade därför tillkomsten av enheter större än 20 hektar. Denna politik fullföljdes ända till 50-talets slut, men har kraftigt modifierats under 60-talets första år.

I praktiken har strukturomvandlingen i svenskt jordbruk blivit relativt blygsam. På 20 års tid har medelarealen för jordbruksföretagen ökat med endast cirka 4 hektar, från 12 till 16 hektar. Det kan nämnas att medelarealen i jordbruket i Förenta Staterna under samma period ökat från cirka 65 till cirka 120 hektar. I Finland har, såvitt jag vet, medelarealen snarast tenderat att minska och befinner sig för närvarande på cirka 9 hektar. Som vi vet sammanhänger detta i viss mån med speciella omständigheter, främst befolkningsomflyttningen efter kriget.

Sedan mitten av 50-talet, och särskilt under 60-talet, har utvecklingen accelererat i Sverige. Detta sammanhänger med många omständigheter. Först och främst har pris- och inkomstutvecklingen för svenska jordbrukare inte varit lika gynnsam sedan 50-talets mitt som tidigare. För det andra har den administrativa rationaliseringsverksamheten under 60-talet i allt mindre utsträckning bromsat strukturomvandlingen. För det tredje har en viss ökning i avgången av brukare i samband med förskjutningar i åldersstrukturen skett. Av stor betydelse har, troligen också varit att folk fått mer och mer klart för sig att sysselsättningsmöjligheterna och tryggheten i andra sektorer numera är relativt goda, särskilt i jämförelse med förkrigstiden.

### *Vad har lyckats?*

Vad har då lyckats och vad har misslyckats i efterkrigstidens jordbrukspolitik i Sverige. När det gäller inkomstmålet har politiken tydligen misslyckats i den meningen att det uppställda inkomstmålet inte realiserats utan i stället inkomstklyftan bevarats och växt. Detta hindrar emellertid inte att levnadsstandarden för jordbrukarna, särskilt basjordbrukare och något större enheter, ligger i stort sett på samma nivå som industriarbetarna. Om inkomstmålet, sådant det formulerats, verkligen skulle ha uppnåtts så skulle tydligen jordbrukarna ha fått en *högre* levnadsstandard än industriarbetarna, eftersom jordbrukarnas kapitalinkomster är betydligt större än industriarbetarnas.

Beredskapsmålet har lyckats i den meningen att produktionskapaciteten i jordbruket räcker till för att klara en flerårig avspärrning. Målet har emellertid starkt »överskjutits», eftersom produktionskapaciteten i svenskt jordbruk i dag är betydligt högre än vad som fordras av beredskapskäl.

När det gäller strukturomvandlingen slutligen måste det sägas att politiken varit föga framgångsrik. Det har visserligen förekommit en snabb utflyttning av arbetskraft, särskilt under senare år, men detta har främst gällt anställd arbetskraft och jordbrukarens familjemedlemmar.

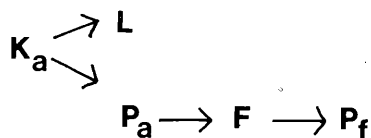
### *Mål i den framtida jordbrukspolitiken*

Den intressanta frågan för framtiden är emellertid hur mål och medel skall formuleras för den fortsatta jordbrukspolitiken. Vi får väl då först och främst konstatera att det är samma tre huvudmål nu som tidigare, nämligen ett inkomstmål, ett produktionsmål och ett effektivitetsmål. Låt oss för diskussionens skull ställa upp en mycket långsiktig formulering av dessa tre mål för att sedan diskutera dels vilka medel som kan tänkas komma till användning, dels hur snabbt målen kan uppnås.

### *Ett optimalt beredskapsjordbruk*

Det är då enklast att börja med produktionsmålet, dvs. beredskapsmålet. Frågan är då: Hur mycket produktionsfaktorer behöver vi hålla i jordbruket i fredstid för att klara livsmedelsförsörjningen vid en tänkbar framtida avspärrning? I praktiken diskuterar man i Sverige främst fallet med en treårig avspärrning, eftersom en sådan ställer relativt stora krav på livsmedelsberedskapen. Frågan är då hur en rationell formulering av produktionsmålet kan te sig. Såvitt jag förstår får man börja med att specificera vilken konsumtion av livsmedel som eftersträvas vid en avspärrning. Låt oss kalla denna konsumtion  $K_a$ , konsumtion under avspärrning.  $K_a$  anger då de kvantiteter av olika livsmedel som vi önskar konsumera under en avspärrningsperiod. Nästa fråga är i vilken utsträckning denna konsumtion under avspärrning skall tillgodoses genom lager,  $L$ , och inhemsk produktion under avspärrningstiden,  $P_a$ . Detta får man avgöra genom en kostnadskalkyl över den optimala fördelningen mellan

lager och inhemsk produktion. Resultatet av denna kalkyl beror då på de inhemska produktionskostnaderna i jämförelse med lagringskostnader och importpriser. Gör man en sådan kalkyl för Sveriges del, kommer man till slutsatsen att den optimala kombinationen av lager och inhemsk produktion ger import och lager av vegetabilier, såsom spannmål och socker, medan det billigaste sättet att klara beredskapen av animalier är att så att säga lagra kalorierna i djurkroppen och alltså hålla oss med en inhemsk kreatursstock under fredstid. Detta betyder att den fredstida produktionsinriktningen blir starkt animalieinriktad. Nästa steg i analysen blir då att räkna ut hur mycket produktionsfaktorer — mark, arbetskraft, maskiner etc. — som behöver hållas i jordbruket för att i samband med en avspärrning producera den målsatta volymen jordbruksprodukter. Låt oss kalla denna faktormängd  $F$ . Slutligen får vi då beräkna hur denna faktormängd skall användas *under fredstid*, dvs. hur inhemsk produktion under fredstid,  $P_f$ , skall se ut. Detta beror då på de aktuella prisrelationerna under fredstida förhållanden. I den schematiska figuren nedan åskådliggör det tankeschemat som här presenterats.



Detta betyder att det inte finns någon anledning att redan under fredstid ha 100-procentig självförsörjningsgrad. Anledningen är dels att det är lönande att hålla lager av vissa varor, dels att man i samband med en avspärrning kan ändra produktionsinriktningen. Eftersom det lönar sig att under fredstid ha en stark animalieinriktad produktion, kan man få ut en starkt ökad kaloriproduktion under avspärrning genom att slakta ned en del av kreatursstocken, äta upp den, och förskjuta vegetabilieproduktionen från fodersäd till brödsäd. Cirka 85 procent av kalorierna i spannmålen försvinner nämligen vid animalieförädling. Animalieproduktion är alltså en ur kalorisynpunkt synnerligen ineffektiv produktionsprocess.

Gör man en kalkyl efter här presenterade principer, kommer man fram till att jordbruksarealen utan risk för livsmedelsberedskapen kan sänkas från nuvarande 3,2 miljoner hektar till cirka 2 miljoner hektar. Nästa

fråga är hur mycket produktionsfaktorer i övrigt som behöver hållas i jordbrukssektorn. Detta beror naturligtvis i hög grad på vilken företagsstruktur man siktar på i jordbrukssektorn. Vi vet från företagsekonomiska studier att det idag med känd teknik fordras arealer av storleksordningen 100—200 hektar för att inom vegetabilisk produktion utnyttja stordriftsfördelarna på ett någorlunda effektivt sätt. Låt oss därför anta att vi siktar på en medelareal på 100 hektar vid den vegetabiliska produktionen. Det är ungefär samma företagsstorlek som de amerikanska medelföretagen idag. Detta skulle betyda att det skulle räcka med cirka 20 000 företag mot dagens 200 000. Ungefär 9 företag av 10 skulle alltså i detta långsiktiga perspektiv behöva avvecklas som självständiga enheter.

Man kan räkna med att det skulle behövas i genomsnitt 3 man per företag, vilket betyder att cirka 60 000 man, mot dagens 250 000 man, skulle räcka till för att klara livsmedelsberedskapen. Detta skulle betyda att endast ungefär 2 procent av den förvärvsarbetande befolkningen, mot dagens 7 procent, skulle behöva sysselsättas i jordbruket. Härtill kommer kanske 20—40 000 skogsarbetare, vilket betyder att högst 3 procent av befolkningen skulle behöva vara sysselsatt i jord- och skogsbruk mot dagens cirka 10—11 procent. På liknande sätt kan man beräkna åtgången av andra produktionsfaktorer.

Vid dagens internationella priser på jordbruksprodukter kan man räkna med att självförsörjningsgraden, uttryckt i produktions- och konsumtionsvärde skulle bli 65 à 70 procent, mot dagens cirka 90 procent. Detta skulle då räcka till för att garantera livsmedelsberedskapen.

### *Räcker dagens trender?*

En intressant fråga är nu om dagens trender i strukturomvandlingen räcker till för att inom överskådlig tid föra oss till ett beredskapsjordbruk av denna omfattning. Skulle vi, med dagens trender, exempelvis inom ett decennium komma till ett beredskapsjordbruk av här skisserat slag? När det gäller markarealen skulle en nedläggning av cirka 120 000 hektar per år fordras, mot dagens trend som ligger kring 50 000 hektar. Vidare skulle 17 000 enheter behöva läggas ned per år mot dagens cirka 10 000 enheter. Dagens trender skulle alltså inte räcka till när det gäller areal- och strukturomvandling för att klara ett ovan skisserat beredskapsjord-

bruk inom ett decennium. Däremot är avgången av arbetskraft för närvarande stor nog för att krympa arbetskraftsinsatsen till den målsatta nivån — cirka 20 000 årsarbetare per år. Problemet är emellertid att denna takt i utflyttningen av arbetskraft inte längre kan upprätthållas såvida avgången av brukare endast är 10 000 per år. Vi närmar oss nämligen raskt den situation då arbetsinsatsen i jordbruket huvudsakligen utförs av brukare och då alltså avgången av arbetskraft kommer att bestämmas av avgångstakten för brukarna.

Efter ett decennium skulle vi, med oförändrade trender, fortfarande ha 2,7 miljoner hektar och 100 000 företag. Vi skulle alltså ha fått bort 1/2 miljon hektar istället för 1,2 miljoner hektar; det kan nämnas att vi sedan 1938 har krympt markarealen med just cirka 1/2 miljon hektar. En viss nedläggning av markareal har alltså ägt rum under cirka 30 år i Sverige. Såvitt jag förstår har minskningen av markarealen ännu knappast påbörjats i Finland, som alltså i detta avseende ligger cirka 3 decennier efter den svenska utvecklingen.

En viktig fråga vid en bedömning av den framtida strukturuomvandlingen i jordbruket är hur åldersfördelningen idag ser ut för brukare. Man finner då ungefär följande fördelning. Under 50 år: 70 000 man, 50—66 år: 85 000 man, över 66 år: 35 000 man. Man kan räkna med att hela gruppen under 50 år är rörlig ur arbetsmarknadssynpunkt, medan hela gruppen över 66 år måste betraktas såsom orörlig. Mellangruppen utgörs av båda kategorierna.

Hittills har minskningen i antalet brukare huvudsakligen skett genom dödsfall och pensionering av äldre brukare. Man kan kanske räkna med att cirka 8 000 av de 10 000 brukare som försvunnit varje år gjort det på grund av åldersskäl. En acceleration av avgången av brukare kan givetvis bara ske genom att yngre brukare i fortsättningen i snabbare takt byter yrke. Som framgår av här presenterade siffror finns det ur åldersfördelningssynpunkt inga allvarliga hinder för en kraftig ökning av avgången av brukare till andra näringar.

Vi har nu preciserat produktionsmålet och effektivitetsmålet. Det återstår att säga något om inkomstmålet. Inkomstmålet kan uppdelas i två olika komponenter. Den ena komponenten är helt enkelt en konsekvens av produktionsmålsättningen: inkomsterna måste bli så höga att tillräckligt mycket produktionsfaktorer stannar kvar i sektorn på sikt. Så

länge produktionskapaciteten i jordbruket är högt över vad som erfordras av beredskapsskäl utgör denna del av inkomstmålet emellertid inte det aktuella problemet.

Den andra komponenten i inkomstmålet är av socialpolitisk art. Man kan i ett modernt välfärdssamhälle inte acceptera att stora delar av befolkningen lever i misär. När det gäller svenskt jordbruk är problemet som nämnts speciellt akut för äldre brukare vid små och olönsamma enheter, samt starkt skuldsatta brukare. Om prispolitiken i fortsättningen i ökad utsträckning används för att påskynda en krympning av jordbrukssektorn kommer dessa sociala problem givetvis att accentueras. Det blir då nödvändigt med andra åtgärder för att klara det socialpolitiskt motiverade inkomstmålet: Arbetsmarknadspolitik för att hjälpa yngre personer i jordbruket över till andra näringar är ett sådant medel; ett annat är socialpolitiska insatser för dem som stannar kvar i sektorn. Härmed är vi över på frågan om de jordbrukspolitiska medlen.

#### *De jordbrukspolitiska medlen*

Liksom hittills får man räkna med att de viktigaste jordbrukspolitiska medlen blir prispolitik, administrativ rationaliseringspolitik, socialpolitik och arbetsmarknadspolitik. Man kan väl säga att de två väsentliga kraven för en snabb utflyttning av produktionsfaktorer från jordbruket är: (1) en ganska betydande differens i räntabilitet och inkomster mellan jordbruk och andra näringar, och (2) goda arbetstillfällen i andra näringar, särskilt då i industri- och anläggningsverksamhet. Det betyder att om man redan har en kraftig räntabilitets- och inkomstklyfta ligger den effektivaste metoden att påskynda utflyttningen av arbetskraft med all säkerhet i en kraftig expansion av industri- och anläggningssektorn.

Alla erfarenheter tyder på att utflyttningen från jordbruket är starkt känslig för sysselsättningsmöjligheterna och efterfrågan på arbetskraft i andra näringar. Med hänsyn till nuvarande förhållanden i Finland får man väl därför förmoda att en kraftig expansion av industrisektorn är det viktigaste bidraget som kan lämnas till en snabb omvandling inom jordbruket.

Även vid en snabb avgång av arbetskraft visar det sig emellertid att strukturomvandlingen kan bli relativt långsam. Utvecklingen i Sverige är



här ett belysande exempel. Trots de senaste årens arbetskraftsutflyttning om 6 à 7 procent i Sverige har strukturomvandlingen varit långsam. Det är flera faktorer som förklarar den långsamma strukturomvandlingen i jordbruket. Först och främst är strukturomvandling svårare att åstadkomma i jordbruket än i andra sektorer på grund av ett *fysiskt sammanläggningstväång* för produktionsfaktorn mark. I exempelvis distributionen kan en strukturomvandling tillgå så att man först bygger upp stora effektiva företag, snabbköpsbutiker, som sedan konkurrerar ut de små kvartersbutikerna. I jordbrukssektorn måste man gå motsatt väg. Där måste de små företagen läggas ned innan de stora kan byggas upp, eftersom de senare fordrar mark från de förstnämnda. Det blir därför i jordbruket nödvändigt att lägga stor vikt vid jordbrukspolitiken för den »kontrakterande delen» av sektorn. Det räcker inte att räntabiliteten hålls uppe för expanderande företag. Det är nödvändigt att räntabiliteten för den kontrakterande sektorn samtidigt är så låg att de lägger ned sin verksamhet och ställer mark till förfogande för den som skall utbyggas.

Ett annat problem är markvärdesstegring. I ett inflationssamhälle uppstår en benägenhet att hålla sig till realvärdesäkra placeringar. Med hittillsvarande prisutveckling på jordbruksprodukter har mark betraktats som en realvärdesäker placering som folk därför är obenägna att sälja. Detta gäller även sterbhus vars medlemmar bosatt sig i tätorterna. Olika åtgärder kan tänkas för att öka villigheten att sälja mark. En viktig faktor är naturligtvis att skapa förväntningar om att småbruket i framtiden inte kan ge en tillfredsställande bärgning. En annan metod är att erbjuda säljaren andra realvärdesäkra placeringar, exempelvis genom att staten köper mark och betalar med indexreglerad valuta, exempelvis statliga indexreglerade obligationer.

Genom att räntabiliteten i det mindre jordbruket måste hållas låg under en övergångstid kan man räkna med att räntabiliteten inte blir särskilt lysande ens för stora enheter. Visserligen är stordriftsfördelarna utpräglade i jordbruket, men de små enheterna nöjer sig ofta med en mycket låg räntabilitet och denna »seghet» hos de små enheterna gör att räntabiliteten där måste hållas mycket låg för att inte försvåra en snabb strukturomvandling. Problemet skulle naturligtvis kunna underlättas om man skapade ett två-prissystem. Detta skulle då betyda att man gav småbrukare lägre priser för sina produkter än storjordbrukare. En sådan

politik skulle emellertid gå stick i stäv mot den politik som hittills förts, som snarast gett ett speciellt stort prisstöd åt små brukare, naturligtvis av sociala skäl. Åtgärder för att påskynda strukturomvandlingen tenderar ju att accentuera de sociala problemen.

Om man genom arbetsmarknadspolitiska eller andra åtgärder kan öka produktionsfaktorernas rörlighet kan naturligtvis inkomstnivån och priserna i jordbruket hållas högre än eljest. Ju trögrörligare faktorer desto större inkomstklyfta är nödvändig för att uppnå en viss utflyttningstakt. Något rått uttryckt kan man kanske säga att staten skulle kunna påskynda utflyttningen från jordbruket genom att betala folk för att lämna näringen i stället för att, liksom hittills, betala dem för att stanna kvar.

För Finland kan man väl räkna med att omställningsproblemet blir betydande även i framtiden. Jordbrukssektorn i Finland, omfattande cirka 19 procent av sysselsättningen, är mycket stor i förhållande till industrisektorn, som kanske omfattar cirka 30 % av sysselsättningen. För Sveriges del är processen naturligtvis enklare genom vår stora industrisektor, 40 % av sysselsättningen, i förhållande till vår blygsamma jordbrukssektor om cirka 7 procent. Det betyder att det ställs oerhört stora krav på expansionen i industrisektorn i Finland för att klara omställningen från jordbruket. Problemet accentueras naturligtvis genom att rationaliseringen och mekaniseringen i skogen nu inträffar samtidigt med en eventuell snabbare utflyttning från det egentliga jordbruket. Det betyder att en påskyndad utflyttning från skogen s.a.s. »läggs ovanpå» en kraftigare utflyttning från jordbruket. Det är ungefär samma problem som Norra Sverige för närvarande upplever. Såvitt jag kan förstå kan man av detta skäl räkna med fortsatta incitament till emigration från Finland, inte minst då till Sverige.

#### *Vinster av krympning och strukturomvandling*

Motiven till att söka påskynda omvandlingen i jordbruket är naturligtvis främst ekonomiska. Nationalinkomsten kan höjas genom att flytta över produktionsfaktorer från en näring med låg effektivitet till näringar med högre. Hur stor överflyttningsvinst det kan röra sig om kan på ett grovt sätt illustreras genom att jämföra avkastningen per person i jordbruk och industri. Egentligen skulle vi behöva ha mått över såväl ar-

betskraftens som kapitalets nettobidrag till nationalinkomsten i olika sektorer. Sådana siffror är emellertid inte tillgängliga. Vi har emellertid statistik över arbetsproduktiviteten, brutto räknat, per person i jordbruk och industri. Dessa siffror ger en viss uppfattning om den tänkbara överflyttningsvinstens storlek, eftersom kapitalinsatsen per sysselsatt är ungefär lika stor i jordbruk som i industri. Jordbrukets och industrins bidrag till bruttonationalprodukten per sysselsatt framgår av nedanstående tablå.

Bidrag till BNP per person (1965). Kr.

	jordbruk	industri
i inhemska priser	14—18 000	33 000
i VM-priser	6— 8 000	30 000

Som framgår av tablån är jordbrukets bidrag till bruttonationalprodukten per sysselsatt endast  $\frac{1}{2}$  av industrins, mätt i inhemska priser. Vid en ren effektivitetsjämförelse är det emellertid de internationella priserna som är avgörande, eftersom import är alternativet till inhemsk produktion. Vi finner då att jordbrukets arbetsproduktivitet i internationella priser endast är cirka  $\frac{1}{4}$  av industrins. Den tänkbara överflyttningsvinsten är alltså betydande.

Saken kan också uttryckas så att 7 procent av den förvärvsarbetande befolkningen ger ett bidrag till bruttonationalprodukten av cirka 3,5 miljarder kronor, varav dock cirka 2 miljarder utgörs av det statliga prisstödet. Vi finner alltså att Eli Heckscher trots allt överdrev något när han förutsatte att det skulle bli billigare för samhället om bönderna övergick till att enbart spela fotboll (såvida vi inte värderar »fotbollstjänsterna» till mer än 1,5 miljarder!).

Den teoretiska vinsten vid en anpassning till världsmarknadspriser beror på hur stor del av den svenska jordbrukssektorn som då skulle bli kvar. Enligt de kalkyler som laborator Gulbrandsen och jag gjort skulle mellan  $\frac{1}{2}$  och 1 milj. hektar, huvudsakligen mark i södra Sverige, bli kvar vid en anpassning till internationella priser. Den teoretiska överflyttningsvinsten vid en sådan krympning av jordbrukssektorn skulle då bli en ökning av bruttonationalprodukten med cirka 4 miljarder kronor. Hälften av detta kan sägas utgöras av de 2 miljarder kronor som man kan köpa jordbruksprodukter billigare för utomlands än inom landet. Åter-

stående 2 miljarder utgör den samhällsekonomiska vinst som en överflyttning av produktionsfaktorer från jordbruket till andra näringar innebär, mätt i inhemska priser. Den totala vinsten skulle utgöra cirka 4 procent av bruttonationalprodukten. I Finland måste siffran rimligtvis vara betydligt högre. Nu kan emellertid hela denna vinst om 4 miljarder inte realiseras på grund av att jordbruket då skulle bli för litet för att klara livsmedelsberedskapen. Man kan beräkna att ett optimalt organiserat beredskapsjordbruk, med en betydande lagring, skulle dra en årskostnad på cirka 1 miljard kronor. Den teoretiska vinsten av att övergå till ett optimalt beredskapsjordbruk skulle alltså utgöra cirka 3 miljarder kronor (4 minus 1). Det bör understrykas att detta är en vinst som endast kan uppnås *på mycket lång sikt*.

Om vi anknyter till rubriken för dagens ämne kan vi alltså säga att ekonomiska skäl talar för att större delen av jordbruket bör avskaffas. Vi kan också konstatera att krympningen inte kan bli så stor som motiveras av enbart ekonomiska skäl, på grund av beredskapsmotivet. Men vi har funnit att en mycket kraftig krympning av sektorn är förenlig med beredskapskravet. Detta skulle betyda att stora arealer — minst en tredjedel — i våra länder skulle övergå från jordbruksmark till skog och fritidsändamål.

Man kan säga att jordbrukspolitiken i Sverige mer och mer beaktat de samhällsekonomiska aspekterna. Detta framgår inte minst av 1960 års jordbruksutredning som avlämnade sitt betänkande för ett år sedan och den proposition om ny jordbrukspolitik som överlämnades för några dagar sedan. De viktigaste förslagen i jordbruksutredningen och i den statliga propositionen kan sägas vara att man syftar till en medveten krympning av produktionskapaciteten ner mot cirka 80 procent. I propositionen är målet något mindre precist formulerat än i utredningsförslaget. En annan viktig nyhet i jordbrukspolitiken är att priserna inte längre skall knytas rigoröst till inkomstmålet. Priserna skall kunna sättas på ett flexiblare sätt än tidigare, även för att påverka effektivitet och produktionsvolym i jordbrukssektorn. Det betyder att den gamla inkomstmålsättningen i hög grad har uppmjukats. I regeringens proposition har en viss direkt anknytning mellan prisnivå och produktionsvolym introducerats genom att mjölkpriserna i framtiden kommer att bli beroende på hur snabbt produktionen av mjölk sjunker. Endast om produktionssänkningen

håller en viss, snabb takt kommer jordbrukarna att få det tilltänkta producentpriset för mjölk. Vidare kommer de statliga insatserna för strukturomvandling och rationalisering av jordbruksenheter inte längre att knytas till en viss storleksklass utan avse effektiva företag oavsett storlek. Detta betyder det definitiva brottet mot den koncentration på basjordbruk (och i viss mån jordbruk om 20—30 hektar) som var karakteristisk för 40- och 50-talens jordbrukspolitik.

I stället för den fixa anknytningen av prispolitiken till inkomst målet har jordbrukarna utlovats att under den närmaste tiden få en prisutveckling som i stort sett följer den allmänna prisutvecklingen för konsumtionsvaror. Då har man emellertid vid jämförelsen eliminerat några av de varor som kan väntas ha den kraftigaste prisutvecklingen. Detta gäller främst hyror och indirekta skatter, som eliminerats från jämförelsen. Sammanfattningsvis kan man alltså säga att de samhällsekonomiska aspekterna i den nya jordbrukspolitiken fått ökad tyngd utan att därför något drastiskt brott mot den tidigare politiken har signalerats.