

6/1966

FRAMTID FÖR JORDBRUKET?

Av Odd Gulbrandsen



Ju snabbare det går att avveckla ytterligare 180 000 av landets cirka 200 000 jordbruksföretag, desto fördelaktigare är det från samhällsekonomisk synpunkt och för jordbrukets inkomstförhållanden, framhåller här agron lic ODD GULBRANDSEN, laborator vid Lantbrukshögskolan. Med enheter på omkring 150 hektar skulle de återstående rationella företagen kunna bidra till att en önskad självförsörjningsgrad kunde upprätthållas. Prispolitiken är det viktigaste medlet för att åstadkomma en sådan omvandling.

Förj redovisar i artikeln huvudpunkterna i den utredning om "Jordbrukspolitikens mål och medel", som han tillsammans med professor Assar Lindbeck, Handelshögskolan i Stockholm, utfört på uppdrag av Industriens Utredningsinstitut. Arbetet väntas komma att publiceras i sin helhet under hösten. Industrieförbundet har ännu inte haft anledning att ta ställning till hithörande problem. Synpunkter och slutsatser i artikeln står givetvis för förj:s egen räkning.

Trots att gränsskyddet för jordbruket sedan 50-talets början successivt ökats, från 10—20 procent till för närvarande 50—60 procent, skulle under denna tid enligt officiella beräkningar inkomstutvecklingen i jordbruket ha varit betydligt sämre än i andra näringar. Det har angetts att inkomstklyftan under senare år skulle vara av storleksordningen 5 000—8 000 kronor. Att det betydande stödet skulle vara så ineffektivt att hålla uppe inkomsterna i jordbruket framstår för den oinvigde som ett paradoxalt förhållande. Som förklaring har man i debatten hänvisat till att världsmarknaden är en ren dumpingmarknad, vars priset förhållanden inte skulle lämpa sig som utgångspunkt för den inhemska prissättningen på jordbruksprodukter.

Världsmarknaden — realistiskt alternativ

En viktig fråga i jordbrukspolitikerna är därför vilka priser som bör läggas till grund för en sam-

hällsekonisk bedömning av jordbrukets lönsamhet. En analys av världsmarknaden för jordbruksprodukter leder till slutsatsen att dumpinginslaget är ganska litet. Det visar sig exempelvis att för de betydelsefullaste produkterna som brödspannmål, socker och matnyttiga oljor (ändas bl a till margarin) domineras utbudet på världshandeln av transoceaniska länder och u-länder. Dessa accepterar i stort sett världsmarknadspriser som utgångspunkt för produktionsplaneringen. I en del länder, främst u-länder, är de inhemska priserna i vissa fall till och med lägre än världsmarknadspriserna på grund av exportavgifter. En viktig exportör, USA, håller i viss utsträckning högre priser på den inhemska marknaden, men stödet är väsentligt mindre än i Sverige och för övrigt under avveckling. Exempelvis får endast cirka $\frac{1}{3}$ av den amerikanska veteproduktionen ett prisstöd om 25 procent, medan återstående $\frac{2}{3}$ får ett pris som motsvarar världsmarknadspriset. Det dumpinginslag som likväl förekommer på världsmarknaden gäller framför allt en del protektionistiska västeuropeiska länder, dit Sverige hör, och vissa animalier såsom fläsk och ägg.

Även om världsmarknaden emellertid skulle ha dumpingkaraktär, är detta inte något avgörande skäl för att avstå från att använda dess priser som utgångspunkt för en analys av det svenska jordbrukets samhällsekoniska lönsamhet. Om den utgör ett realistiskt alternativ till svensk produktion, dvs om det svenska konsumtionsbehovet skulle kunna inköpas på världsmarknaden, skall man använda världsmarknadspriser i bedömningen. Våra beräkningar i utredningen visar att den svenska konsumtionen för flertalet jordbruksprodukter utgör en ringa del av världshandeln, för tex brödspannmål, socker och matnyttiga oljor är andelen endast någon procent, för de viktigare animalierna ett tiotal procent. Världshandeln växer för övrigt kraftigt, med cirka 5 procent per år, medan den svenska konsumtionen i det närmaste står stilla, varför andelen tenderar att sjunka. Någon stor påverkan på världsmark-

nadspriserna skulle alltså inte en ökad svensk import av jordbruksprodukter få, möjligen med undantag för någon enstaka hemmamarknadsvara, såsom potatis.

Av dessa skäl bör det vara korrekt att basera analysen av det jordbrukspolitiska problemet på de rådande världsmarknadspriserna. Hur kostnaderna för att köpa den svenska konsumtionen av jordbruksprodukter på världsmarknaden utvecklas i jämförelse med kostnaderna räknade i inhemska partipriser illustreras i diagram 1. Som framgår av diagrammet har det blivit allt dyrare att avstå från inköp på världsmarknaden. Merkostnaden uppgår för närvarande till storleksordningen 2 miljarder kronor. Detta motsvarar $\frac{1}{4}$ av det pris konsumenterna får betala för jordbruksvarorna i detaljhandeln. För jordbrukarna innebär detta belopp emellertid ett stöd som motsvarar ungefär hälften av deras bidrag till bruttonationalprodukten. Räknat i världsmarknadspriser skulle alltså detta bidrag endast uppgå till 2 miljarder kronor, dvs 2 procent av den totala bruttonationalprodukten om cirka 100 miljarder kronor. Samtidigt är cirka 8 procent av den förvärvsarbetande befolkningen sysselsatt i jordbruk.

Produktiviteten i jordbruket är låg

Arbetsproduktiviteten i jordbruket, räknat som bidrag till bruttonationalprodukten i världsmarknadspriser per årsarbetare, är endast $\frac{1}{4}$ av arbetsproduktiviteten i övriga näringar. Jordbruket är alltså, räknat på detta sätt, en mycket olönsam näring. Den samhällsekoniska vinsten av att föra över arbetskraft från den olönsamma delen av jordbruket till andra näringar har av författarna uppskattats till storleksordningen 4 miljarder kronor. Om världsmarknadspriser skulle få råda för jordbruket räknar författarna med att ett jordbruk omfattande 20—30 procent av den nuvarande åkerarealen skulle kunna vara konkurrenskraftigt; därtill kan komma en del animalieproduktion, baserad på importerat foder, såsom fläsk- och broilerproduktion.

Även räknat i rådande inhemska priser har emellertid jordbruket en låg produktivitet, endast ungefär hälften så hög som i andra näringar. Trots en kraftig avgång av arbetskraft, cirka 20 000 årsarbetare per år under efterkrigstiden, har denna skillnad i produktivitet inte tenderat att utjämnas. Exempelvis har nettoproduktiviteten i jordbruket under det senaste decenniet tomt ökat något långsammare än i industrin. Den låga produktiviteten har främst två orsaker: att en hel del jord med svag produktionsförmåga hålls i odling och att företagsstrukturen är ogynnsam. Företagsekonomiska kalkyler visar att en ökning av arealen per företag från det nuvarande genomsnittet om cirka 15 hektar till 150 hektar åker tredubblar arbetsproduktiviteten. För att göra jordbruket mera lönsamt krävs därför en krympning av jordbruksproduktionen och en omvandling av företagsstrukturen.

Finansiell u-hjälp effektivast

Medan allmän enighet tycks råda i den jordbrukspolitiska debatten om nödvändigheten av en snabb strukturomvandling, har man däremot ifrågasatt lämpligheten av en produktionskrympning. Därvid hänvisas i främsta rummet till världssvälten och det starkt stigande behovet av livsmedel för att klara världsförsörjningen i framtiden. Det är emellertid ett mycket dyrt sätt för Sverige att genom inhemska jordbruksproduktion hjälpa till med att undanröja världssvälten. I samband med diskussionen av detta problem i utredningen visar ett räkneexempel att det kostar ungefär tre gånger så mycket att skänka bort inhemska producerade livsmedel som att köpa dessa livsmedel på världsmarknaden och skänka bort dem till svältande länder.

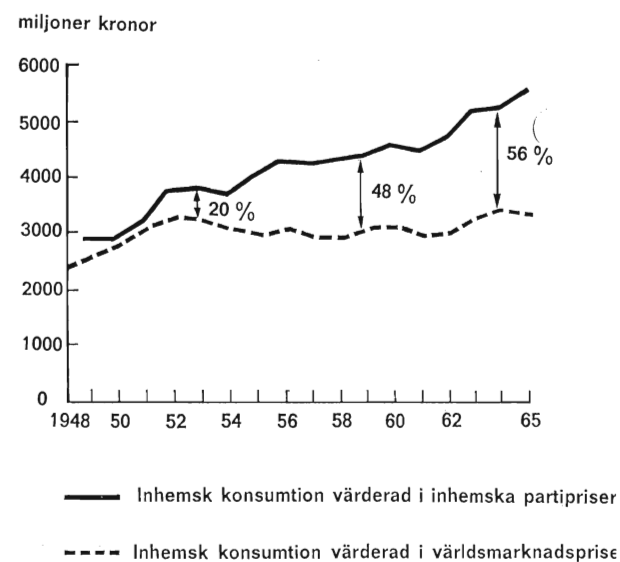
Det effektivaste sättet, vid sidan om tekniskt bistånd, för Sverige att hjälpa till med världens livsmedelsförsörjning är att bidra med finansieringen av hjälpen; de erforderliga livsmedlen produceras långt billigare i andra länder, såsom av de nuvarande huvudexportörerna på

310

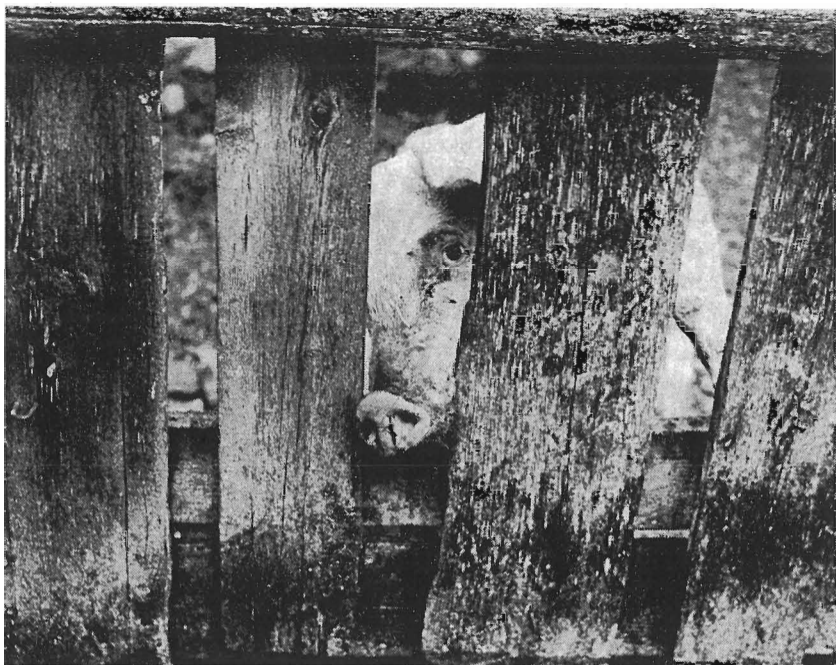
världsmarknaden. Skulle priserna i framtiden stiga på världsmarknaden, tex på grund av stark ökning i livsmedelsköp till de svältande ländernas hjälp, kan betydande produktionsökningar väntas i andra länder; exempelvis håller USA nu tillbaka sin produktion genom särskilda åtgärder, såsom jordbank. För att det skall bli lönsamt för Sverige att själv producera livsmedelshjälpen fordras att världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter stiger så starkt att svenskt jordbruk utan något gränsskydd blir lika lönsamt som tex svensk industri. Författarna räknar med att prisstegringen på världsmarknaden, för jordbruksprodukter i förhållande till andra produkter, behöver vara 150 procent för att detta skall gälla.

Eftersom världsmarknadspriserna de senaste 15 åren legat vid ungefär samma nivå — bortsett från vissa kristillfällen (se diagram nedan) — och snarast tenderat att sjunka för jordbruksprodukter i förhållande till andra varor är en prisökning av denna storleksordning inte trolig under de närmaste åren. Hjälpprogrammen spelar

Kostnaderna för att köpa den svenska konsumtionen av jordbruksprodukter på världsmarknaden och i Sverige 1948—65. (Procentalen anger det effektiva gränsskyddet)



*Jordbruket i blickpunkten.
Skall kvarvarande svin födas
med importerat foder?*



hittills liten roll; helt dominerande är USA:s hjälpprogram för livsmedel. Denna hjälp är visserligen 30 gånger större än hela den svenska biståndsverksamheten men motsvarar likväl endast ett års ökning i världshandeln med livsmedel. Man kan därför inte räkna med att ens en betydande utvidgning av hjälpprogrammen under de närmaste åren leder till nämnvärd stegring av världsmarknadspriserna. Om priserna på lång sikt skulle stiga, blir det för Sverige först och främst aktuellt att avveckla det nuvarande gränsskyddet.

Beredskapsbehovet väsentligt mindre än nuvarande produktion

Ett annat skäl som anförs mot en krympning av jordbruksproduktionen är att det behövs en beredskapsproduktion med tanke på avspärrningsrisker. I diskussionen av detta problem vänder sig författarna mot det sätt varpå man hittills sökt mäta graden av beredskap, nämligen med den självförsörjningsgraden, uttryckt som kalori-

produktionen i procent av kalorikonsumtionen under fredstid. Dels kan man under en avspärrning skära ned kalorikonsumtionen med cirka 10 procent, dels kan man då ställa om produktionen så att man med givna produktionsresurser kan framställa en större mängd kalorier än det är lönande att producera under fredstid. Det väsentliga blir att beräkna hur många produktionsfaktorer som man behöver hålla i beredskap för att kunna producera den erforderliga mängden kalorier och andra näringsämnen under avspärrning. Under fredstid används dessa faktorer på ett så lönsamt sätt som möjligt för att sänka kostnaderna för beredskapen.

Av denna diskussion kan dras slutsatsen att det inte heller av beredskapsskäl är nödvändigt att upprätthålla jordbruksproduktionen i den nuvarande omfattningen. Som möjlig krympning vid en beredskapslagring av $\frac{1}{3}$ av kaloribehovet vid avspärrning (årskostnad cirka 300 milj kr) anges 20—30 procent av den nuvarande produktionskapaciteten. Kostnaden för ett beredskapsjordbruk som har en relativt effektiv företags-

struktur, d v s som har företag som är 6—10 gånger så stora som det nuvarande genomsnittet, uppskattas till 1 miljard kronor; denna kostnad skall jämföras med den samhällsekonomiska kostnaden om 4 miljarder kronor för det nuvarande jordbruket. Man skulle då inte behöva mer än storleksordningen 20 000 företag i jordbruket mot nuvarande 200 000 och cirka 60 000 årsarbetare mot nuvarande cirka 300 000. Det är alltså samhällsekonomiskt lönande att krympa jordbruksproduktionen och omvandla företagsstrukturen. Ändringarna kan göras ganska omfattande utan att komma i konflikt med den nationella tryggheten.

Priset viktigaste medlet

Frågan är då vilka medel som står till buds för att genomföra omläggningarna. Eftersom det är lönsamheten som väsentligen bestämmer om folk stannar i eller söker sig till en näring, och priset är den faktor som främst påverkar lönsamheten, är prispolitiken det viktigaste medlet för staten att styra omläggningarna. Om man emellertid sänker priserna, d v s minskar gränsskyddet, i syfte att krympa produktionen och påskynda strukturomvandlingen kan inkomsterna för dem som inte lyckats anpassa sig sjunka. Exempelvis medför en prissänkning om 10 procent på kort sikt en inkomstförsämring av 15—20 procent.

Genomförs prissänkningen successivt, kan däremot produktivetsförbättringar uppväga effekten av prissänkningen. Exempelvis kan, vid i jordbruket rådande kostnadsförhållanden, inkomsterna stiga med mer än 3 procent om året vid ett prisfall om 1 procent per år under förutsättning att produktiviteten stiger med 3 procent om året (under i övrigt konstanta förhållanden). En sådan produktivetsutveckling är vanlig och har ofta överträffats av de större jordbruken. Däremot har de mindre jordbruken sämre möjligheter härtill såvida de inte kraftigt ökar sin produktionskala antingen genom marktillskott eller

utvidgad animalieproduktion. För att inkomst-ekvationen skall gå ihop, fordras då att många lämnar jordbruket för att de återstående skall kunna rationalisera.

För närvarande är det cirka 10 000 jordbruk som läggs ned om året. Sedan andra världskrigets slut har 100 000 företag lagts ned. Som ovan er tyttis är det emellertid enligt författarnas kalkyler lönsamt att lägga ned ytterligare 180 000 företag. Med den nuvarande takten skulle det alltså ta ett par decennier att genomföra omvandlingen. Ju snabbare omvandlingen kommer till stånd desto fördelaktigare är det både ur samhällsekonomisk synpunkt och för jordbrukets inkomstförhållanden.

Genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder som underlättar för arbetskraften att flytta över till andra näringar och genom statligt administrativt bistånd med strukturomvandlingen skulle man kunna påskynda processen. Hittills har man emellertid i arbetsmarknadspolitiken inte i någon större omfattning inriktat sig speciellt på omplacering av jordbrukare. I rationaliseringsverksamheten har man heller inte tagit några särskilt djärva tag; medelarealen för de av lantbruksnämnderna under de senaste fem åren tillskapade nya brukningsenheterna är 22 hektar. Vid omplacering av jordbrukare krävs ofta inlösen av deras företag, vilket dels kräver en nära samordning mellan lantbruks- och länsarbetsnämndernas arbete, dels större statliga finansiella resurser för inlösen.

Varför säljs inte jordbruken?

Ett problem vid strukturomvandlingen är att folk inte gärna säljer sina jordbruksfastigheter. Detta kan förefalla egendomligt mot bakgrunden av det inledningsvis anförda förhållandet att inkomstklyftan mellan jordbruk och andra näringar är stor. I en analys av inkomsterna i jordbruket finner man emellertid att denna inkomstklyfta endast uppkommer vid den speciella inkomstdefinition som använts som underlag vid förhandling-

arna om jordbrukspriserna. Jämförs levnadsstandarden för samma grupper som jämförs i dessa beräkningar, nämligen de sk basjordbrukarna med 10—20 hektar åker och industriarbetarna på landsbygden, föreligger inga större skillnader. Förklaringen är att de officiella inkomstjämförelserna i princip avser arbetsinkomster medan levnadsstandarden grundas på totalinkomster, d v s inkomster av både arbete och kapital. Eftersom basjordbrukarna har en betydligt större förmögenhet än industriarbetarna, över 100 000 kronor jämfört med 10 å 20 000 kronor, har de också betydligt större kapitalinkomster. Därtill kommer att de på grund av stigande fastighetspriser och fallande realvärde av skulderna har en inte föraktlig kapitalvinst, uppgående till cirka 2 000 kronor per år i genomsnitt för det senaste decenniet. Den samlade inkomsten är därför i praktiken ungefär lika stor för basjordbrukaren som industriarbetaren.

Det är uppenbart att så länge man räknar med fortsatta värdestegringar på jordbruksfastighe-

terna är villigheten att sälja låg. Ett prisfall på jordbruksprodukter skulle naturligtvis verka bromsande på denna värdestegring och därmed öka villigheten att sälja. Även om insatsen av kapital i jordbruket hittills varit en värdebeständig placering och även vid ett prisfall kan tänkas fortsätta att vara mer värdebeständig än tex bankinsättning — priserna på jordbruksfastigheter har stigit med 4 procent om året under det senaste årtiondet, trots att jordbrukspriserna fallit med cirka $\frac{1}{2}$ procent om året — ger kapitalinsatsen emellertid en låg förräntning. Upplysning om den större avkastning som kan uppnås vid placering i tex aktier kan därför tänkas bidra till att öka jordbrukarnas villighet att placera om förmögenheten på ett mera lönsamt sätt.

Småbruksproblem vid prispress

Ett annat förhållande som bidrar till det låga utbudet av jordbruksfastigheter är att en stor del

Jordbrukarnas ovillighet att sälja sina fastigheter är ett problem vid strukturomvandlingen.



av småbrukarna är gamla och har små möjligheter att göra några lönande insatser i andra näringar. För deras del leder prissänkningar till att deras redan tidigare låga inkomster ytterligare sänks, eftersom de inte har någon större förmåga att ställa om sin produktion så att den blir mer effektiv. Inte heller lägger de ned produktionen eftersom de saknar alternativa sysselsättningsmöjligheter. Nu finns det emellertid inte någon anledning att tvinga de äldre småbrukarna ur produktionen när de inte kan göra en värdefullare insats i andra näringar. Endast om vinsten är mycket stor av att sammanlægga deras mark med andra enheter, kan det tänkas vara lönande att ge dem någon förtidspension. Om man emellertid sätter in prisvapnet kraftigt kan det bli erforderligt att använda socialpolitiska stödåtgärder för att upprätthålla en rimlig levnadsstandard för de äldre småbrukarna. För att exemplifiera storleksordningen av denna grupp må nämnas att enligt författarnas undersökningar fanns det 1963 cirka 30 000 företagare i åldern 50—66 år som hade under 10 000 kronor taxerad årsinkomst och 60 000 kronor taxerad förmögenhet.

Huvudproblemet för den praktiska jordbrukspolitiken blir tydligen att å ena sidan hålla lönsamheten tillräckligt låg för att få de olönsamma produktionsfaktorerna att lämna näringen och å andra sidan upprätthålla en acceptabel levnadsstandard bland de sämst ställda, d v s bland dem som saknar alternativa sysselsättningsmöjligheter och som genom rationalisering inte kan förbättra ekonomin. Författarna finner i sin diskussion av olika tänkbara uppläggningar av jordbrukspolitiken att denna målkonflikt troligen inte kan lösas med mindre än att en viss realprissänkning kombineras med en relativt omfattande insats av socialpolitiska stödåtgärder.

För närvarande är det kommunerna som huvudsakligen svarar för stödåtgärder av detta slag. Eftersom det är tveksamt om landskommunerna vid en fortgående avfolkning kommer att ha råd till sådana insatser, kan staten behöva sätta in särskilda stödåtgärder. Det gäller dels insatser

som möjliggör en lika hög socialvårdsstandard i fattiga som i rika kommuner, dels specifika socialpolitiska åtgärder för glesbygdsbefolkningen. Bland tänkbara åtgärder kan nämnas kontantunderstöd, bostadsbidrag, subventionering av transportkostnaderna samt subventionering av service beträffande hushållsarbete, sjukvård et

Lågprislinje i stället för högprislinje?

Även om man alltså, på grund av anpassningsproblemen, kan behöva gå försiktigt fram med nedskärningen av prisstödet till jordbruket, medför detta inte något absolut krav på att detta stöd skall tas ut genom högre livsmedelspriser. Som ett alternativ till den nuvarande fördyringen av livsmedelspriserna med cirka 2 miljarder kronor diskuterar författarna möjligheten att i stället finansiera stödet helt via statsbudgeten (för närvarande finansieras cirka 300 miljoner kronor av stödet den vägen). Denna metod har många fördelar: man kan avveckla marknadsregleringarna på jordbruksområdet och släppa loss konkurrensen. Livsmedelsindustrierna kan i full utsträckning köpa råvaror till världsmarknadspriser och därmed producera billigare inte bara för den inhemska marknaden utan också för den internationella marknaden. Låginkomsttagarna, som måste använda en stor del av sina inkomster till livsmedel, får genom prissänkningen relativt sett mera pengar över till andra varor än de högre inkomsttagarna, vilket innebär en inkomstomfördelning till de sämre ställdas förmån. Finansieras jordbruksstödet med omsättningskatt, skulle den nuvarande varuskatten behöva höjas med 4 procent, varför prissänkningen netto för jordbrukvarorna skulle bli cirka 20 procent. Den nackdel som en övergång till en sådan lågprislinje närmast skulle medföra är att livsmedelsindustrin och konsumenterna finge återanpassa sig till en högre prisnivå, om Sverige skulle bli medlem i EEC. Sett från EFTA-synpunkt är däremot en lågprislinje fördelaktig.