

Jordbrukspolitiken

Av Assar Lindbeck



*Det som ur effektivitetssynpunkt i dag fordras i svenskt jordbruk är struktur-
omvandling och inte i första hand investeringar i realkapital vid små eller halv-
stora enheter, säger professor Assar Lindbeck, lärare vid Handelshögskolan i
Stockholm och ledamot av 1960 års jordbruksutredning. Om man önskar en
snabb ökning av medelarealen i jordbruket måste prispolitiken utformas så att
en snabb nedläggning av företag kommer till stånd. Med återhållsamhet i fråga
om framtida prisstegringar blir det sannolikt nödvändigt att i viss mån lita till
andra metoder än prisstöd för att under en övergångstid klara inkomststandarden
för lägre inkomsttagare i jordbruket.*

Samtidigt med utvecklingen mot ökad frihandel för industrivaror i Västeuropa under efterkrigstiden har protektionismen växt sig allt starkare på jordbruksområdet. Denna karaktäristik gäller även, och i hög grad, Sverige. För industrivaror är tullskyddet i Sverige i dag nere i cirka 5 procent i genomsnitt. När det gäller jordbruksprodukter har gränsskyddet däremot successivt höjts från 10 à 20 procent i början av femtiotalet till dagens nivå på 50 à 60 procent.

Genom den starka protektionismen i det västeuropeiska jordbruket tenderar den internationella ekonomiska arbetsfördelningen att begränsas till industrivaror. Eftersom transoceaniska länder, såsom USA, Kanada, Nya Zeeland, Australien och en rad u-länder, kan (och vill) försörja Europa med billiga livsmedel förhindras en effektiv internationell re-

sursfördelning av den västeuropeiska protektionismen på jordbruksområdet.

När gränsskyddet för svenskt jordbruk ursprungligen byggdes upp i början av 1930-talet var det för att förhindra en proletarisering av jordbruksbefolkningen. Detta har också i betydande utsträckning lyckats. Ambitionerna att genom ett statligt prisstöd hålla uppe inkomsterna i jordbruket höjdes emellertid efter andra världskriget, särskilt i och med 1947 års jordbrukspolitik.

Då riktlinjerna för 1947 års politik drogs upp var man medveten om att det föreslagna prisstödet kunde leda till en konservering av företagsstrukturen i jordbruket. För att om möjligt undvika detta inriktade man sig därför på att åstadkomma en rationalisering av näringen med hjälp av administrativa insatser från statens sida, s. k. "admi-

nistrativ rationalisering" via lantbruksnämndernas försorg. Marknadskrafterna skulle i stor utsträckning ersättas av administrativa ingripanden när det gällde att effektivisera näringen.

Vad har då hänt med jordbrukarnas inkomster under efterkrigstiden och hur har det gått med effektiviteten i näringen?

Utvecklingstendenser under efterkrigstiden

Genom gränsskyddet på jordbruksprodukter har jordbrukarna erhållit en prisutveckling för sina varor som starkt avvikit från den som kommit till stånd på världsmarknaden. Prisutvecklingen inom landet sedan slutet på trettioalet kan lämpligen indelas i två perioder. Under den första perioden, 1939—1956, utvecklades priserna för jordbruksprodukter mycket fördelaktigt för jordbrukarna. Realpriserna för jordbruksprodukter, dvs. priserna på jordbruksvaror i förhållande till konsumentprisindex, steg med ungefär 30 procent under denna period. Även jordbrukarnas inkomster utvecklades fördelaktigt.

Produktionsvolymen i jordbruket steg något, med 5 å 10 procent, under perioden. Nedläggningen av mark var obetydlig. Likaså gick nedläggningen av företag långsamt. Strukturrationaliseringen var därför obetydlig. Utflyttningen av arbetskraft var snabbare — cirka 20 000 årsarbetare, eller fyra procent, per år i början av femtiotalet.

Pris- och inkomstutvecklingen är inte den enda förklaringen till den långsamma strukturomvandlingen under det första decenniet efter världskriget. Diverse trögheter i produktionsfaktorernas rörlighet begränsar alltid omvandlingstakten. Många brukare föredrar uppenbar-

ligen att arbeta i jordbruket till en lägre inkomst än vad de skulle kunna erhålla i andra näringar. Desutom har många brukare, exempelvis på grund av hög ålder, svårt att flytta till andra sektorer av näringslivet. Vidare får man väl antaga att statsmakternas löften om inkomstlikställighet för brukare vid så pass små enheter som 10—20 hektar måste ha stärkt villigheten att stanna kvar i jordbruket.

Ytterligare en förklaring till den långsamma strukturomvandlingen ligger i den statliga administrativa rationaliseringsverksamheten. Trots att denna egentligen tillkom för att påskynda strukturomvandlingen kom den i praktiken att verka i motsatt riktning. Detta sammanhänger med att lantbruksnämnderna, i enlighet med givna direktiv, motverkat tillkomsten av större enheter än 10—20 hektar.

Ungefär vid mitten av femtiotalet vände den inhemska prisutvecklingen för jordbrukets produkter, varvid lönsamheten i jordbruket försämrades. I stället för den realprisstegring på 30 procent som inträffade under den tidigare perioden har sedan mitten av femtiotalet en långsam realprissänkning ägt rum. Till den försämrade lönsamheten bidrog också en serie dåliga skördar. Eftersom samtidigt nettoproduktivitetens utveckling i jordbruket blev mindre förmånlig än tidigare i förhållande till industrin kom lönsamheten i jordbruket att släpa efter lönsamheten i industrin så pass mycket att inkomsterna vid de minsta enheterna blivit för små för att locka fram nyrekrytering vid dessa enheter (främst 2—10 hektar).

Under denna period stagnerade produktionsvolymen, samtidigt som nedläggningen av mark accelererade något — 30 000 hektar, eller en procent per

är, under första hälften av sextioalet. Likaså har nedläggningen av företag på grund av uppgår för närvarande till 10—12 000, eller fem procent, per år. Samtidigt har minskningen av arbetsinsatsen fortsatt i samma absoluta takt som tidigare, vilket innebär att den relativa takten i utflyttningen accelererat; för närvarande är avgången av arbetskraft 6—8 procent per år.

Till slut blev det alltså "marknadskrafterna", dvs. en försämrad lönsamhet i näringen, som satte fart på strukturomvandlingen. Processen har naturligtvis underlättats av att efterfrågan på arbetskraft i den fulla sysselsättningens samhälle är hög i andra sektorer av näringslivet. Under senare år har strukturomvandlingen emellertid även underlättats av att den statliga administrativa rationaliseringen inte i samma utsträckning som tidigare försvårat för stora företag att erhålla tillskottsmark. Fortfarande är emellertid de företag som kommer till stånd genom lantbruksnämndernas försorg ganska små — i genomsnitt 22 hektar under de senaste fem åren.

Trots denna acceleration i strukturomvandlingen som skett under senare år har emellertid medelarealen för jordbruksföretagen inte ökat med mer än från 12 till 16 hektar på tjugo år. Företagsnedläggningen har vidare varit nästan helt koncentrerad till företag i storleksgruppen 2—15 hektar. Denna utveckling kan jämföras med utvecklingen i Förenta Staterna, där arealen under samma period fördubblats — från 65 till 130 hektar, trots en relativt låg efterfrågan på arbetskraft från andra sektorer.

Som en allmän bakgrund till överväganden beträffande jordbrukspolitiken i framtiden är det av intresse att något närmare precisera inkomst- och effek-

tivitetsförhållanden i svenskt jordbruk i dag.

Inkomstklyftan

Huvudmålet i efterkrigstidens jordbrukspolitik har varit att uppnå inkomstparitet mellan basjordbrukare och industriarbetare. Detta inkomstmål fick en mycket ambitiös utformning i efterkrigstidens jordbrukspolitik. Man har inte nöjt sig med att slå vakt om jordbrukarnas *levnadsstandard*. Politiken har syftat till att genom ett statligt prisstöd ge produktionsfaktorerna i jordbruket samma ersättning som produktionsfaktorerna i industrin. Konkret formulerades inkomstmålet så att s. k. basjordbrukare, dvs. brukare med 10—20 hektar, skulle ges samma *arbetsinkomst* som industriarbetare i de lägre dyrorterna. Med brukarens "arbetsinkomst" menade man då den inkomst som återstår när man från jordbrukarfamiljens totala inkomster dragit av dels en kalkylerad arbetsersättning till familjemedlemmarna, dels räntanspråk på brukarens kapital i jordbruksfastigheten. Inkomstmålet blev därmed inte i första hand ett socialt motiverat mål beträffande jordbrukarnas levnadsstandard, utan ett slags företagsekonomiskt lönsamhetsmål — "statsgaranterad lönsamhet".

Detta mål ansågs vara uppfyllt vid femtioalets början. Detta betyder att basjordbrukarens totala inkomst vid denna tid var *högre* än industriarbetarens, eftersom jordbrukarfamiljen i regel disponerar även över andra produktionsfaktorer än brukarens arbetsinsats: familjemedlemmarnas arbetsinsats samt brukarens eget kapital. Sedan dess har inkomstpariteten emellertid förlorats och en "klyfta" i arbetsinkomst av storleksordningen 6—8 000 kronor successivt uppkommit.

Eftersom denna klyfta avser brukarens respektive industriarbetarens arbetsinkomst är den inte ett uttryck för skillnaden i levnadsstandard mellan basjordbrukare och industriarbetare. Några siffror från ett enskilt år, i detta fall 1963, kan belysa situationen. Den totala inkomsten för basjordbrukarfamiljen (inklusive vuxna anhöriga) utgjorde detta år cirka 19 000 kronor. Genom att dra av 6 000 kronor som kalkylerad arbetsersättning till hushållsmedlemmarna kommer man fram till en kalkylerad totalinkomst för brukaren på cirka 13 000 kronor. Genom att från detta belopp dra ytterligare 6 000 kronor som förräntningskrav för brukarens kapital blir hans arbetsinkomst cirka 7 000 kronor. Det är *i princip* denna arbetsinkomst på 7 000 kronor som i inkomstjämförelserna har ställts mot industriarbetarens inkomst, som detta år i genomsnitt uppgick till 15 000 kronor i de lägre dyrorterna. På detta sätt kan man räkna fram en "inkomstklyfta" på cirka 8 000 kronor.¹ Om man, som skett under senare år, baserar inkomstjämförelserna på ett genomsnitt för brukare med 10—20 och 20—30 hektar blir "inkomstklyftan" någon tusenlapp mindre.

Eftersom inkomstmålet avsett brukarens arbetsinkomst och inte familjens totalinkomst har vissa paradoxala förhållanden inträffat. Först och främst har "inkomstklyftan" ökat varje gång lant-

1. I praktiken har beräkningarna modifierats på olika sätt. Man har exempelvis lagt 30 procent av brukarens kapitalinkomst till arbetsinkomsten. Samtidigt har man emellertid på olika sätt reducerat jordbrukarens totalinkomst genom nedjustering av olika slag och genom att utesluta vissa poster som är med i jordbruksekonomiska undersökningen (främst ränta på brukarens eget kapital investerat i bostaden). "Arbetsinkomstklyftan" i de officiella beräkningarna har därför blivit praktiskt taget densamma som i ovanstående exempel.

arbetarlönen stigit, även om jordbruksföretagen i fråga inte använder någon anställd arbetskraft. Detta sammanhänger med att familjemedlemmarnas arbetsinsatser räknas som kostnader i jordbruksföretaget, och att dessa kostnader i de officiella kalkylerna beräknas efter lantarbetarlön.

Vidare kommer värdestegringar för jordbruksfastigheter att leda till att arbetsinkomsten faller. Mekanismen kan klargöras på följande sätt. Antag att det föreligger en klyfta mellan industriarbetarens och basjordbrukarens arbetsinkomst. Om då marknadsvärdet för jordbruksfastigheter ökar, exempelvis genom tätortsexpansion, inflationsförväntningar eller någon annan faktor, kommer jordbrukarens kalkylmässiga förräntningsanspråk (kapitalinkomsten) att stiga. Det belopp som vid inkomstjämförelserna skall dras av från jordbrukarens samlade inkomst, för att man skall komma fram till arbetsinkomsten, ökar alltså, varigenom arbetsinkomsten sjunker. Genom att jordbrukarna blivit förmögnare kommer alltså inkomstklyftan att öka!

Samma fenomen inträder när gränsskyddet höjs i syfte att fylla igen en klyfta i arbetsinkomst. Då kommer nämligen småningom det ökade gränsskyddet att kapitaliseras i jordbruksfastigheternas marknadsvärde genom att folk blir villiga att betala mer än förut för jordbruksfastigheter. Härigenom ökar det kalkylmässiga kapitalinkomstkravet, varigenom den avsedda höjningen i arbetsinkomst inte kommer till stånd.

Att det existerar en klyfta mellan basjordbrukarnas arbetsinkomster och industriarbetarinkomsten säger tydligen mycket litet om den allmänna ekonomiska standarden för basjordbrukare i förhållande till industriarbetare. En viktig förklaring till klyftan är, som vi sett, att en

allt större del av brukarfamiljens totala inkomster klassificerats som arbetsinkomster till familjemedlemmar och som kapitalinkomster för brukaren. Det sistnämnda sammanhänger dels med att brukarnas nettoförmögenhet successivt ökat, dels med att räntesatsen höjts. Det kan nämnas att den taxerade nettoförmögenheten för basjordbrukare i genomsnitt uppgår till cirka 75 000 kronor, vilket motsvarar cirka 90 000 kronor i marknadsvärde.

Sammanfattningsvis kan sägas att det jordbrukspolitiska inkomstmålet, sådant det formulerats i efterkrigstidens jordbrukspolitik, inte realiserats, men att basjordbrukarens totalinkomst (och konsumtionsstandard) trots allt är ungefär i nivå med industriarbetarens.

Effektiviteten i jordbruket

På grund av den låga produktiviteten i jordbruket kan, särskilt *på lång sikt*, betydande samhällsekonomiska vinster göras genom att överföra produktionsfaktorer från jordbruket till andra näringar. En nedre gräns för den praktiskt tänkbara krympningen av jordbrukssektorn utgörs dock av kravet på livsmedelsberedskap med tanke på avspärning. Dagens produktionsvolym ligger emellertid högt ovanför vad som är erforderligt av beredskapsskäl. Vid en kraftig ökning av lagren för spannmål och socker, som är mycket billiga att lagra, skulle man utan risk för livsmedelsberedskapen kunna lägga ned mer än en miljon av landets 3,2 miljoner hektar åker. Detta skulle betyda en krympning av produktionsvolymen i jordbruket med storleksordningen 25 procent. När jordbruksutredningen föreslagit en krympning av produktionsvolymen i jordbruket med 15 procent har man därför

framlagt ett mycket moderat förslag.

Hur stora samhällsekonomiska vinster som kan göras genom en viss krympning av produktionskapaciteten i jordbrukssektorn beror i hög grad på vilken företagsstruktur man i framtiden kommer att ha i sektorn. Ju större företagen blir desto mer produktionsfaktorer frigörs för användning i andra näringar. I själva verket fordras en drastisk ändring av företagsstrukturen i jordbruket om man vill ha en någorlunda effektiv företagsstruktur i sektorn. I stället för dagens medelareal om 16 hektar skulle för en effektiv struktur fordras företag om 100—200 hektar.

För att antyda storleksordningen av den strukturomvandling som kan motiveras av effektivitetsskäl kan vi antaga att man eftersträvar en jordbrukssektor med 2 miljoner hektar och företag om i genomsnitt 100 hektar. Detta skulle betyda att det skulle räcka med 20 000 företagsenheter i jordbruket mot dagens 200 000. Med denna formulering av effektivitetskravet skulle alltså nio av tio av de nuvarande företagen behöva försvinna som självständiga enheter. Eftersom det skulle räcka med cirka tre årsarbetare per företag skulle man klara beredskapsproduktionen med 60 000 årsarbetare mot dagens cirka 250 000 man.

Krav på prispolitiken

Det är främst i två avseenden som utvecklingen i svenskt jordbruk varit fördelaktig under efterkrigstiden. För det första har strukturomvandlingen varit mycket långsam, i den meningen att avståndet mellan faktisk och optimal företagsstorlek successivt ökat mycket kraftigt. För det andra har skillnaden mellan faktisk produktionskapacitet och den kapacitet som erfordras av beredskaps-

skäl stigit i samband med lagringsteknikens utveckling. Med den takt i fråga om nedläggning av mark som för närvarande råder skulle det ta många decennier att komma ned till de 2 miljoner hektar som vid nu tillämplad teknik skulle räcka till för att klara livsmedelsberedskapen.

Om man av samhällsekonomiska skäl önskar krympa produktionskapaciteten och påskynda strukturomvandlingen i jordbruket är det främst tre slags medel som står till förfogande: prispolitik, rörlighetsstimulerande åtgärder och statlig administrativ rationaliseringsverksamhet. När det gäller de två sistnämnda medlen råder i dag betydande enighet om deras användning. Prispolitiken är emellertid, såsom det på lång sikt kraftfullaste medlet, fortfarande omstridd.

På lång sikt är det naturligtvis lönsamheten och inkomsterna som i första hand avgör hur många brukare som är villiga att stanna i jordbruket. Slutsatsen är att det fordras stor återhållsamhet med prishöjningar för jordbruksprodukter i framtiden om man verkligen vill sänka produktionsvolymen och påskynda strukturomvandlingen. I själva verket kan det till och med bli besvärligt att hålla den nuvarande takten i utflyttningen av arbetskraft och nedläggningen av företag. Om några år utgörs arbetskraften nämligen nästan helt av brukarna själva, varvid en minskning av arbetsinsatsen i regel förutsätter nedläggning av företag. På sikt förutsätter vidare en snabb strukturomvandling att företag i slätthygdsområdena i storleksklassen 10—50 hektar i stor skala upphör med sin verksamhet. Att åstadkomma detta kan visa sig svårare än att få igång en kraftig företagsnedläggning vid rena småbruk (dvs. i klassen 2—10 hektar).

Ju mindre trögrörliga produktionsfak-

torerna är, desto högre prisnivå är emellertid förenlig med kravet på en produktionskrympning och en snabbare strukturomvandling. Rörlighetsstimulerande åtgärder, såsom arbetsmarknadspolitik, kan därför, i kombination med en prisnivå som stimulerar till utflyttning av produktionsfaktorer, påskynda produktionskrympningen och strukturomvandlingen. Även statlig administrativ rationaliseringsverksamhet kan underlätta strukturomvandlingen, såvida åtgärderna verkligen inriktas på att underlätta tillkomsten av stora enheter. Exempel på åtgärder av detta slag är lån i samband med kraftig arealutvidgning, yrkesutbildning, rådgivningsverksamhet samt statliga köp och försäljningar av mark.

När det gäller produktionskrympning och strukturomvandling kan helt allmänt sägas att takten främst bestäms av hur snabbt jordbruksföretag läggs ned. Om man önskar en snabb ökning av medelarealen i jordbruket måste prispolitiken därför utformas på ett sådant sätt att en snabb nedläggning av företag kommer till stånd. Detta är naturligtvis inte något speciellt för jordbrukssektorn. Även i andra näringar leder ett högt tullskydd till att ineffektiva företag kan leva kvar. Det är ju detta som är huvudskälet till att Sverige valt att bli ett lågtulland. Lika väl som en kraftig höjning av textiltullarna skulle fördröja en strukturomvandling inom textilindustrin, och en subventionering av detaljhandeln skulle få småbutiker att leva kvar i större utsträckning, så leder ett högt gränsskydd på jordbruksprodukter till en långsammare strukturomvandling och produktionskrympning än som skulle komma till stånd vid ett lägre gränsskydd. Dessa enkla sanningar förnekas sällan när det gäller andra näringar än jordbruket.

I själva verket är återhållsamhet med

protektionistiska åtgärder speciellt viktigt i jordbruket, om man vill ha en snabb strukturomvandling. Medan i andra sektorer av näringslivet först stora enheter kan skapas, som sedan konkurrerar ut mindre effektiva företag, måste man i jordbruket först förmå de små och ineffektiva företagen att lägga ned sin verksamhet så att mark blir tillgänglig för sammanläggning. I detaljhandeln kan en strukturomvandling komma till stånd utan att nya stora snabbköpsbutiker måste byggas upp med hjälp av golv- ytor från nedlagda småbutiker! Det "fysiska sammanläggningstvånget" i jordbrukssektorn begränsar i hög grad möjligheterna att genom gränsskydd och subventioner hålla uppe inkomsterna för jordbrukarna, om man vill ha en snabb strukturomvandling. Det är mot bakgrund härav man bör se jordbruksutredningens förslag om att prisnivån för jordbruksprodukter i framtiden inte skall få stiga fullt lika snabbt som konsumentprisindex.

Med återhållsamhet i fråga om framtida prisstegringar på jordbruksprodukter blir det sannolikt nödvändigt att i stor utsträckning lita till andra metoder än prisstöd för att under en övergångstid klara inkomststandarden för lägre inkomsttagare i jordbruket. Genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan yngre och medelsålders arbetskraft i jordbruket hjälpas över till andra näringar, där de kan få högre inkomster. För äldre

brukare, som har svårt att flytta över till andra näringar, kan man tänka sig olika typer av socialpolitiska arrangemang, statlig inlösen av jordbruksfastigheterna etc., för att hjälpa dem till en dräglig levnadsstandard. Det är främst för sådana grupper av äldre brukare på små och dåliga enheter som ett socialt inkomstproblem existerar i jordbruket.

Som ett argument mot sänkta realpriser för jordbruksprodukter anförs ibland att viljan att investera i byggnader och maskiner då skulle minska. Detta är emellertid inte nödvändigtvis någon nackdel, så länge som den samlade produktionskapaciteten i jordbruket är högre än vad som erfordras av beredskapsskäl. Det är ju inte bara arbetskraften som kan ges högre avkastning i andra sektorer; detsamma gäller kapitalet. Vad som framför allt fordras i svenskt jordbruk i dag ur effektivitetssynpunkt är strukturomvandling (dvs. sammanläggning av mark) och inte i första hand investeringar i realkapital vid de små eller halvstora enheter som nu existerar eller håller på att byggas upp.

*

För en utförligare diskussion av de problem som behandlats i denna uppsats, se Odd Guldbrandsen & Assar Lindbeck: Jordbrukspolitikens mål och medel, Industrins utredningsinstitut, Stockholm 1966.