

U-ländernas jordbrukspolitik*

Planering och kontroll av u-ländernas jordbruk måste bytas ut mot en politik som bygger på marknadens signaler, menar Mats Lundahl i denna artikel. Han diskuterar jordbrukets olika uppgifter i den ekonomiska utvecklingen och tar också upp viktiga ekonomisk-politiska orsaker till varför en av uppgifterna ofta prioriteras och vilka följer detta får.

Det hävdas ofta att vägen till ekonomisk utveckling går via en satsning på industrin. Jordbruket, å andra sidan, betraktas som en efterbliven sektor som håller resten av ekonomin tillbaka. För att man skall kunna bryta sig loss ur underutvecklingens grepp är det med detta synsätt nödvändigt att koncentrera resurserna på en strukturell omvandling av ekonomin. Industrisektorns storlek måste öka, såväl i absoluta termer som i förhållande till jordbruket.

Erfarenheterna pekar på att högre per capitainkomster går hand i hand med ökad industrialisering. En rad studier med början i Colin Clarks [1940] klassiska *The Conditions of Economic Progress* visar att jordbruksproduktionens relativa betydelse tenderar att minska efterhand som nationalinkomsten ökar, medan industriproduktionens betydelse ökar.¹ Beräkningar grundade på arbetskraftens fördelning mellan olika sektorer leder till liknande slutsatser.

Att industrins relativa betydelse har en tendens att öka under utvecklingens gång är emellertid inte liktydigt med att jord-

bruket inte har någon roll att spela i utvecklingsprocessen. Det är knappast möjligt att konstruera ett giltigt argument för en ensidig koncentration på industrisektorn. Åtminstone på längre sikt måste balans uppnås mellan industri och jordbruk om inte utvecklingen skall stanna av i förtid (Lundahl [1986]). (Vi skall återkomma till detta i diskussionen nedan.)

Svaret på frågan om jordbruket eller industrin är den "viktigaste" sektorn i utvecklingen är inte givet. Frågan är snarast felställd. Det gäller att balansera två inbördes beroende sektorer. Balans krävs beträffande bl a 1) statliga investeringar eller stöd till investeringar, 2) offentligt stöd till forsknings- och utbildningsprogram och 3) beskattning av olika sektorer. En balanserad utvecklingspolitik kräver i sin tur kunskap om vilka bidrag jordbrukssektorn kan lämna till utvecklingen. De flesta studier i ämnet kretsar kring följande sex uppgifter (Johnston och Mellor [1961], Mellor [1966, 1976], Myint [1975] och Johnston och Kilby [1975]):

MATS LUNDAHL är professor i utvecklingsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm.

* Artikelns bygger på ett föredrag hållet vid UNDP/Swedish Government Seminar on Development Issues and Development Cooperation, Stockholm, 22 september - 3 oktober, 1986.

¹ Jfr också Kuznets' [1957] viktiga studie. Chenery och Taylor [1968] och Chenery och Syrquin [1975], erbjuder ett mer disaggregerat synsätt.

1) producera livsmedel, 2) tillhandahålla arbetskraft för andra sektorer, 3) generera kontantinkomster till landsbygdsbefolkningen, 4) producera råvaror till andra sektorer, 5) tjäna in utländsk valuta, 6) bidra till kapitalbildningen.

I denna artikel skall vi först kortfattat gå igenom dessa sex uppgifter. Huvuddelen av artikeln kommer därefter att ägnas åt en diskussion av hur u-ländernas ekonomiska politik ofta får en inriktning som tämligen ensidigt prioriterar en av uppgifterna – kapitalbildningen – och vilka negativa följder en sådan politik får för jordbrukssektorn.

Livsmedel

Vid givna priser kan tillväxten i efterfrågan på livsmedel uttryckas som summan av två termer: befolkningstillväxten och den efterfrågeökning som härrör från tillväxten i per capitainkomsten. Enligt Världsbankens statistik för perioden 1973-84 växte befolkningen med 2 procent per år i låginkomstländerna och med 2,4 procent i medelinkomstländerna.² Även om per capitainkomsterna inte växer över huvud taget kommer alltså efterfrågan på livsmedel att växa med mer än 2 procent per år. Med en inkomstelasticitet för livsmedel runt 0,7 i låginkomstländerna och runt 0,4-0,5 i medelinkomstländerna, kommer med en inkomstillväxt på 2,8 respektive 3,1 procent per år (genomsnittet för 1965-84) efterfrågan på livsmedel att öka med nästan 4 procent per år i det genomsnittliga u-landet (World Bank [1986], s 228, 180).

Misslyckas jordbruket med att tillfredsställa den ökade efterfrågan på livsmedel uppstår problem. Det är troligt att den genomsnittliga näringsstandarden faller, eftersom utrymmet för att gå över från dyrare till billigare livsmedel är begränsat i många u-länder. Stärkelsrika rötter och spannmål svarar redan för 65-80 procent av kaloriintaget (Johnston och Mellor

[1961], s 573). En höjning av livsmedelspriserna kommer att leda till lägre livsmedelskonsumtion för låginkomsttagarna. Substitutionsmöjligheterna är små och livsmedelsutgifterna dominerar hushållsbudgeten. På mycket låga inkomstnivåer kan befolkningens hälsotillstånd förvärras, vilket i sin tur kan försämra arbetsförmågan.

Andra problem dyker upp även på högre inkomstnivåer. Om utbudet av livsmedel understiger efterfrågan kommer det relativa priset på livsmedel att ändras. Livsmedel blir dyrare t ex i termer av industrivaror. Bytesvillkoren försämras för industrin och även om denna sektor för övrigt är expansiv kan kapitalbildningen bromsas upp och tillväxten avta genom att lönerna pressas upp utan att arbetsproduktiviteten samtidigt ökar. Ett eftersläpande jordbruk kan således hejda ekonomins strukturella omvandling.

Alternativt kan livsmedel importeras, men detta tenderar å andra sidan att skapa ett underskott i handelsbalansen. Ett sådant kan få mycket allvarliga negativa konsekvenser för hela utvecklingsprocessen eftersom knapp utländsk valuta då måste tas från importen av t ex de kapitalvaror som behövs för att öka ekonomins produktionskapacitet.

I en underutvecklad ekonomi, där livsmedelskonsumtionen utgör en högre andel av hushållsutgifterna än i industrialiserade ekonomier, är sannolikheten stor att ökade livsmedelspriser har en stark direkt inflationsdrivande effekt. De ökade livsmedelspriserna utövar dessutom en press på lönerna inom industrin och i sektorer som domineras av kollektiva löneförhandlingar eller av automatiska lönehöjningsklausuler (t ex den offentliga sektorn). På så sätt kommer inflationen att

² Låginkomstländer definieras av Världsbanken som länder med en BNP per capita som ligger under 400 dollar 1984 och medelinkomstländer som länder som ligger över denna siffra [World Bank, 1986, s ix].

drivas på inte bara via ett efterfrågeöver-skott utan också via stigande kostnader. Slutligen kan förväntningarna påverkas. Om livsmedelspriserna stiger över en längre period, kommer troligen medborgarna att förvänta sig prisstegringar även i framtiden. I den utsträckning man köper nu, för att få ett lägre pris, i stället för att vänta, blir förväntningarna självuppfyllande. Prisnivån stiger ytterligare.

Arbetskraft

Många u-länder är tätt befolkade och trycket på jordens förmåga att producera är stort. Denna observation bildar utgångspunkten för den omfattande debatt om "dold arbetslöshet" som startade på femtioalet. De berömda modellerna av den dualistiska ekonomin med en expansiv industrisektor och en "traditionell" jordbrukssektor hade ett "arbetskraftsöverskott" som en av de centrala beståndsdelarna. Jordbrukssektorn sågs som en arbetskraftsreserv för resten av ekonomin, varifrån folk kunde flyttas utan allvarliga konsekvenser för jordbruksproduktionen. Frågan gällde snarast på vilket sätt de överflödiga arbetarna bäst kunde användas.

Under de trettio år som gått sedan denna diskussion tog sin början har fokus kommit att förflyttas. Framför allt har industrin visat sig oförmögen att absorbera arbetskraft i samma takt som dess produktion ökar. Tredje Världen har ett gigantiskt sysselsättningsproblem i städerna. Människor dras från landsbygden till tätorterna i hopp om att de skall få ett välbetalt arbete inom industrin, men många hamnar i den informella sektorn i stället, hänvisade till sin egen uppfinningsrikedom för att få en utkomst.

Genom denna utveckling har jordbrukssektorns eventuella bidrag till utvecklingen via arbetsmarknaden kommit att framstå i ett något annorlunda perspektiv. I stället för att tömmas på "överflödiga" händer tvingas jordbruket *ta*

emot arbetskraft. Om sysselsättningen i resten av ekonomin inte expanderar tillräckligt snabbt, måste jordbruket tjäna som ett "skyddsnät", inte minst i de tidiga skedena av utvecklingsprocessen när resten av ekonomin är liten.

Kontantinkomster

Den tredje uppgift som traditionellt tilldelas jordbrukssektorn är att garantera att landsbygdsbefolkningens kontantinkomster ökar. Detta tjänar i sin tur ett trefaldigt syfte. Levnadsstandarden ökar på landet, en marknad för industrivaror skapas och jordbrukets teknologiska omvandling kan underlättas.

I många länder – där stora delar av landsbygdsbefolkningen har en så låg levnadsstandard att deras arbetsförmåga påverkas av ett otillräckligt födointag – kan en höjd levnadsstandard vara det viktigaste bidraget till att mobilisera mänskliga resurser för utvecklingen. (Mellor och Johnston [1984], s 544-48).

För snart fyrtiofem år sedan framhöll Paul Rosenstein-Rodan [1943] i ett exempel som blivit klassiskt, att om en skofabrik skall byggas måste efterfrågan komma från inkomster som genereras utanför fabriken. Industrisektorn i ett u-land kan inte förväntas ge upphov till en efterfrågan på sina egna produkter som är tillräckligt stor för att generera hög tillväxt. Särskilt i länder med små industrisektorer måste efterfrågan, såväl på konsumentvaror som på producentvaror, komma "utifrån", dvs i huvudsak från jordbruket, om inte produkterna exporteras.

Slutligen: i den utsträckning ökade jordbruksinkomster leder till inköp av insatsvaror från andra sektorer kan teknologisk omvandling komma till stånd. Detta förutsätter dock att pengarna inte spenderas på "traditionella", lågavkastande, faktorer utan t ex på kemiska och mekaniska insatsvaror eller på utbildning (Schultz [1964]).

Råvaror

Jordbrukets roll som råvaruproducent för andra sektorer i ekonomin är rättfram. Industrialisering i u-länder (speciellt på tidiga stadier) karakteriseras ofta av att man förlitar sig på lokala jordbruksprodukter som insatsfaktorer: kvarnindustri, textilindustri och frukt- och grönsaksindustri (Ghatak och Ingersent [1984], s 38). I Albert Hirschmans [1958, kap 6] terminologi är jordbrukets länkeffekter huvudsakligen framåtriktade. Genom att producera potentiella insatsvaror för olika typer av förädlingsindustri kan jordbrukssektorn leda till att en sådan industri uppkommer, t ex genom att peka på vinstmöjligheter för privata företag eller genom att bygga upp ett politiskt tryck på staten att agera.

Utländsk valuta

Det hävdas ofta att det främsta utvecklingshindret på tidiga stadier utgörs av brist på utländsk valuta som kan användas för att bygga upp och modernisera produktionsapparaten (McKinnon [1964]). Export av jordbruksprodukter är en av de få vägar att tjäna utländsk valuta som står öppna för länder som saknar mineraltillgångar. Denna valuta kan användas för utvecklingsändamål, inom eller utom jordbruket. Eftersom en outvecklad ekonomi knappast har någon egen kapitalvaruindustri, tvingas den förlita sig på import av sådana varor till konsumtionsvaruindustrin och – på längre sikt – också för att bygga upp kapitalvaruproduktion. Man bör inte heller glömma att jordbruket *sparar* utländsk valuta när det producerar livsmedel. Valuta frigörs från livsmedelsimport till andra användningsområden.

Det starkaste argumentet för jordbruksexport från u-länder återfinns i den traditionella doktrinen om komparativa fördelar. Jordbruket är arbetsintensivt i förhållande till industrin och är därför a

priori mera lämpat för exportproduktion än den senare sektorn. Detta gäller inte minst i de fall där kapitalintensiteten inom industrin är artificiellt hög genom att industritekniken tillkommit i utvecklade länder med en helt annorlunda faktorutrustning.

Argumenten till förmån för jordbruksexport stärks också av att det kan vara relativt lätt att införa exportgrödor i bondesamhällen. Grödor som kaffe, kakao och gummi har ofta införlivats med existerande produktion i självhushållsekonomin. De tekniker som används för de nya grödorna skiljer sig inte mycket från de som används för att producera livsmedel. Mera kostnadskrävande investeringar behövs ofta inte. Bevattning, terrassering, vägbyggen o dyl är alla *arbetsintensiva* och kan ofta företas med hjälp av billig arbetskraft under jordbrukets dödsäsonger.

Kapitalbildning

Den sista uppgiften som jordbruket tilldelas är att ge ett nettobidrag till kapitalbildningen, inte bara inom den egna sektorn, utan även i resten av ekonomin. Jordbruket är den största sektorn i början av utvecklingsprocessen. Eftersom resten av ekonomin är liten finns det inte stort utrymme för sparande utanför denna sektor. Det krävs att kapitalresurser förflyttas från jordbruket till andra delar av ekonomin.

Ibland hävdas att detta är en besvärlig process. Enligt Arthur Lewis ([1955], s 225-44) kan bönder inte spara särskilt mycket. De hindras av att de lever i en riskfylld omgivning som då och då tömmer dem på tillgångar. Man kan inte heller lita på stora jordägare eftersom dessa troligtvis kommer att köpa jord eller använda pengarna till iögonfallande konsumtion i stället för att förvärva tillgångar som ökar ekonomins kapitalstock.

Mot detta talar emellertid att det alltid finns metoder att få fram ett sparande ur

jordbruket. Det är inte alls säkert att bönder inte sparar frivilligt. Framför allt gäller detta investeringar inom jordbrukssektorn själv. Frivilliga sparmedel kan också investeras utanför jordbruket. I praktiken är detta emellertid mindre sannolikt, utom då större jordägare har intresse av att diversifiera sina tillgångar – ett mönster som inte är ovanligt i Latinamerika. (Man bör emellertid lägga märke till att det är starkt beroende av den mycket ojämna fördelning av förmögenheter och inkomster inom jordbruket som karakteriserar dessa länder.)

Alternativet till frivilligt sparande är direkt eller indirekt beskattning av jordbruket. Direkt beskattning har använts i många länder.³ Problemet är att mobilisera ett tillräckligt politiskt stöd för beskattning och att tillämpa beskattningen på ett sätt som inte skadar de fattigaste grupperna. Jordskatter kan vara ett sätt att nå detta mål, särskilt om de utformas på så sätt att de straffar den typ av passivt, spekulativt jordäggande som ofta återfinns i underutvecklade ekonomier. I praktiken innebär detta inte sällan att de rikare klasserna, som ofta också har den politiska makten, måste besluta att beskatta sig själva.

Av bl a denna anledning används oftare indirekt beskattning. I stället för att låta skatterna belasta den del av jordbruksbefolkningen som bäst har råd att betala dem, låter man jordbrukets bytesförhållanden, särskilt i förhållande till industrin, försämrats. Priset på livsmedel hålls nere på fattiga bönders bekostnad. Härigenom kan betydande delar av inkomsterna på landsbygden överföras till de icke-agrara delarna av ekonomin.

En sektor med problem

I realiteten är det långt ifrån säkert att jordbruket kan klara sina utvecklingsuppgifter så smärtfritt som vår beskrivning antyder. För det första existerar en kon-

flikt mellan vissa av de sex uppgifterna (Myint [1975]). Det är svårt att öka marknaden för industriellt tillverkade konsumtionsvaror på landsbygden om samtidigt sparandet inom jordbrukssektorn skall ökas. För det andra, om jordbrukets produktion av livsmedel, råvaror och exportgrödor skall höjas, bör sektorn inte samtidigt beskattas för att ge ett nettobidrag till kapitalbildningen. Det råder också en potentiell konflikt mellan produktion av livsmedel och exportgrödor i de fall där ekonomin inte har komparativa fördelar i livsmedelsproduktion.

I praktiken har man i många länder betonat en av jordbrukets uppgifter på de flesta andras bekostnad. Man har beskattat jordbrukssektorn på ett sätt som gjort det svårt att producera effektivt. Även om jordbruksproduktionen som helhet växte exceptionellt snabbt i u-länderna under sextio- och sjuttioalet (2,8 respektive 2,7 procent per år) liksom livsmedelsproduktionen (2,9 respektive 2,8 procent), och ännu snabbare under åttioalet, har befolkningstillväxten som regel också varit hög. Tillväxten har dessutom varit geografiskt ojämnt fördelad. Medan Sydostasien och Latinamerika fick uppleva en ökning av per capitaproduktionen (såväl totalt som av livsmedel) under sjuttioalet, var trenden nedåtgående i Afrika och så gott som stagnerande i Sydasiens (World Bank [1982], s 41, [1986], s 4). Således återstår mycket att göra innan man kan tala om att jordbruket fungerar väl i produktionshänseende.

Kontrollsträvanden

Under efterkrigstiden har många u-länder i grunden misstrott marknadsmekanismen. Mycket av den teoretiska diskussionen inom den tidiga utvecklingsekonomin betonade marknadsmisslyckanden, odel-

³ Ett av de bästa exemplen är Japan. Se World Bank [1986], sid 81.

barheter, bristande anpassning och orörligheter av olika slag (Little [1982], kap 4). Dessa problem kunde inte lösas av marknaden, utan planering sågs som nödvändig. Under inflytande av de erfarenheter som gjordes under depressionen och andra världskriget – fallande råvarupriser och brist på industrivaror på grund av avspärrning – började dessa länder göra ingrepp i marknadsmekanismen. Tonvikten skulle ligga på tillväxt och förändring – och i sådana fall var det inte säkert att marknaden skulle ge de rätta signalerna. (Se t ex Saksena [1986], kap 1, för denna typ av argument.)

De resultat som uppnåddes genom planering och intervention blev inte de som planeringsförespråkarna hoppades på och den sektor som fick lida mest var ofta jordbruket. Ett tvångssparande mobiliserades inom sektorn medan produktionen hölls tillbaka. Kostnaderna är väl synliga i form av mindre livsmedel, lägre exportförtjänster, mindre råvaror till andra sektorer och lägre landsbygdsinkomster.

En rad metoder har använts för att åstadkomma tvångssparandet: importsubstitution inom industrin, direkt beskattning av jordbruket, priskontroll, subventionering av konsumtion och produktionsfaktorer. De negativa verkningarna av allt detta har i sin tur förstärkts av en makroekonomisk politik vars effekter ofta tycks ha varit ännu kraftigare än de sektorspecifika åtgärdernas (World Bank [1986], s 62).⁴

Importsubstitution

En vanlig utvecklingspolitik i många u-länder under efterkrigstiden har varit att kombinera statlig planering och direkta regleringar med tullar, kvantitativa importrestriktioner och andra skyddsåtgärder för industrisektorn. Effekterna av importsubstitutionspolitiken har analyserats i en lång rad studier och har i de flesta fall befunnits vara negativa. Som Deepak Lal har anmärkt ([1983], s 26-29), är detta på

intet sätt förvånande, sett ur ett teoretiskt perspektiv. Kritikerna av marknadsmekanismen har koncentrerat sina attacker på modellen för perfekt konkurrens. De har hävdade att denna modell baseras på fullständigt orealistiska antaganden och att dess välfärdsimplikationer därför inte har någon relevans för verkliga situationer. Härigenom har de valt att negligera den både omfattande och imponerande litteraturen om internationell handel i situationer som karakteriseras av olika slags snedvridningar (se t ex Bhagwati [1971] och Corden [1974]), dvs där förutsättningarna för perfekt konkurrens inte är uppfyllda.

Huvudbudskapet i litteraturen om snedvridningar (t ex löneskillnader mellan sektorer som inte motsvaras av produktivitetsskillnader) är att protektionism så gott som aldrig är den politik som maximerar välfärden. I stället måste snedvridningarna angripas "direkt", genom en kombination av inhemska subventioner och skatter som neutraliserar dem. Skydd skapar nya snedvridningar vilka får till följd att ekonomins potentiella välfärd ligger på en nivå som är lägre än den som skulle kunna uppnås genom skatte- och subventionspolitiken. Om denna politik av någon anledning inte kan användas är det ofta bättre att förlita sig på frihandel än att införa tullar eller importkvotering.

Skyddspolitik visade sig vara skadlig på många sätt. En ineffektiv industrisektor skapades som i värsta fall producerade varor vars förädlingsvärde, räknat i internationella priser, var negativt. Den installerade industrikapaciteten förblev till stor del outnyttjad, av brist på råvaror, reservdelar etc. Mindre utländsk valuta än väntat sparades eftersom importen av insatsvaror ökade. Sysselsättningsproblemet

⁴ De argument som diskuteras i det följande kan studeras i detalj t ex i Little, Scitovsky och Scott [1970], Bhagwati [1978], Krueger [1978], Schultz [1978] och World Bank [1986].

förräddades. Inkomstfördelningen blev mer ojämn.

Importsubstitutionspolitiken har haft negativa effekter även på jordbruket. Genom att priset på industrivaror ligger över världsmarknadsnivån vrids bytesförhållandena till industrins fördel och jordbrukets nackdel. Detta har dragit resurser från jordbruket till industrin. Man kan givetvis hävda att den förda politiken har bidragit till att skaffa fram kapital och arbetskraft till de icke-agrara delarna av ekonomin. Industrin har emellertid producerat ineffektivt, till kostnader som ligger över världsmarknadspriserna. Om samma resurser hade använts inom exportjordbruket, hade mer industrivaror kunnat erhållas genom import.

När jordbruket missgynnas, minskar dess förmåga att tjäna in utländsk valuta, dels genom att exportproduktionen faller, men också genom att resurser dras från importkonkurrerande jordbruksproduktion (t ex livsmedel) till industrin, så att livsmedelsimport blir nödvändig.

Importsubstitutionspolitiken ökar också jordbrukets produktionskostnader, eftersom priserna stiger på de insatsfaktorer som produceras inhemskt med hjälp av gränsskydd. Denna effekt blir starkare ju mer kapitalintensiv jordbruksproduktionen är.

Importsubstitution har i regel även en fjärde negativ effekt på jordbruket. Resurser flyttas från exportproduktion och importkonkurrerande livsmedelsproduktion till produktion av rent inhemsk varor (varor som inte går i handel). När industriprodukterna skyddas, t ex genom en tull, stiger deras inhemsk pris. Detta leder till att konsumenterna köper mindre importkonkurrerande varor och mer mat och inhemsk varor eller tjänster. Priset på livsmedel är givet av internationella priser plus eventuella tullar (eller motsvarande) men priset på de rent inhemsk varorna kommer att stiga och resurser dras då till de sektorer som producerar sådana varor. Detta kan i sin tur komma att öka

lönenivån på landsbygden, och därmed också jordbrukets produktionskostnader.

Makroekonomisk politik

Importsubstitution går i regel hand i hand med en övervärderad valuta. I många u-länder har en överdrivet expansiv penning- och finanspolitik lett till hög inflationstakt. När den inhemska inflationen överstiger omvärldens och den nominella växelkursen förblir konstant, apprecieras valutan rent sett. Exportörernas kostnader tenderar att stiga snabbare (i termer av inhemsk valuta) än priset på de varor landet säljer utomlands. Vinsterna krymper och en given mängd utländsk valuta köper mindre hemma. Importen, å andra sidan, blir billigare i förhållande till rent inhemska varor. En given mängd inhemsk valuta köper relativt mer utomlands i förhållande till hemma än tidigare. På så sätt uppstår betalningsbalansproblemet från både export- och importsidan. Samtidigt transfereras inkomster från exportörerna till importörerna. De senare köper utländsk valuta till ett pris som ligger under knapphetsvärdet.

Ovanstående situation kan korrigeras genom att den inhemska valutan devalveras, men ofta görs inte detta, bl a därför att man fruktar att devalveringar kommer att öka inflationen. I stället förlitar man sig på direkt kontroll av betalningsbalansen, genom mer tullar, importkvoter, licenser, valutabudgetering etc. Detta missgynnar i sin tur jordbruket ännu mer eftersom det i regel är industrin som får åtnjuta ökat skydd, medan jordbruket undantas, t ex därför att man bundit sig för att hålla låga livsmedelspriser i städerna.

I samma paket brukar också ingå att exportjordbruket beskattas medan subventioner på importvaror tas bort eller minskas, för att man skall få bukt med statliga budgetunderskott. Alla dessa skyddsåtgärder skall i princip vara tillfälliga, men i praktiken är det ofta svårt att få bort skyd-

det när det väl införts. Efter hand får åtgärderna en halvpermanent eller rent av permanent karaktär.

Beskattning av jordbruket

Beskattning av jordbruket kan ske genom en rad olika direkta och indirekta metoder, t ex jordskatter eller jordbaserade skatter, inkomstskatter, exportskatter och omsättningskatter. (Lewis [1967] ger en lista.)

Trots starka argument för jordskatter – de kan t ex göras omvänt proportionella mot produktionen för att bestraffa passivt jordägande – och trots goda historiska erfarenheter, används denna typ av skatter nästan aldrig. Anledningarna är troligen främst starkt motstånd från starka jordägargrupper och praktiska problem med att fastslå vem som äger vad. Inkomstskatter har också varit svåra att använda. "Nivån på läskunnigheten och bokföringen är i regel lägre på landsbygden och problem med skattefusk och brist på administrativ personal och fixa rutiner gör det nästan omöjligt att tillämpa system som direkt överförs från Washington eller London", skriver Stephen Lewis (a a, s 467).

Av metoderna i listan ovan har exportbeskattning, som är lätt att administrera, varit den mest använda. Härutöver har jordbrukssektorn beskattats via marknadsföringssystemet, vilket har fått till följd att bönderna ofta fått ett pris som legat under världsmarknadspriset på de varor de producerar (World Bank [1986], s 64-65). Särskilt i Afrika, men också anorstädes, används statliga marknadsföringsorgan, såväl för exportgrödor som för inhemska livsmedel. (Se t ex Arhin, Hesp och van der Laan [1985].) Privat marknadsföring antas karakteriseras av monopson och monopol, så att producenterna exploateras av mellanhänderna. Statliga organ köper och säljer därför jordbruksprodukter till administrativt reglerade priser.

Ofta är dock statlig marknadsföring minst lika skadlig som privata mellanhänder. De statliga handelsmarginalerna är i regel mycket höga, inte minst därför att kostnaderna också är det. Oerfaren personal utan kompetens, ren korrupktion, för många anställda, brist på information etc tenderar att blåsa upp marginalerna. De priser till vilka de statliga marknadsföringsorganen köper från producenterna sätts under vad som skulle erhållits på världsmarknaden. Den implicita skatten i många afrikanska länder ligger ofta mellan 50 och 75 procent (World Bank [1986], s 65) vilket naturligtvis skapar mycket starka incitament att undvika att sälja via offentliga kanaler och, när kontrollen är effektiv, att inte producera de varor som faller inom dessa organs domäner.

Ibland missgynnas exportjordbruket mer än matvaruproduktionen. Detta är t ex fallet när man strävar efter att bli självförsörjande med livsmedel och då sätter låga priser på exportgrödor i förhållande till livsmedelsgrödor. Resonemanget baseras då på det felaktiga antagandet att om alltför mycket jord används till exportgrödor kommer inte tillräckligt mycket mat att bli tillgänglig. När ett land har en komparativ fördel i produktionen av exportgrödor (som inte samtidigt är livsmedelsgrödor) går det emellertid åt färre resurser för att producera mer exportgrödor och den utländska valuta som härigenom erhålls kan användas till att importera mat.

Subventioner

När u-ländernas regeringar märkt att imports substitution, övervärderade inhemska valutor och beskattning haft en negativ inverkan på jordbruksproduktionen, har de ofta infört en kompensationspolitik som baseras på subventionering av insatsfaktorer. Subventionerna omfattar vanligen konstgödsel, maskiner och kre-

dit. I regel har de emellertid varit ineffektiva och kostsamma. Världsbanken har ifrågasatt om de överhuvudtaget borde få finnas. Troligen vore det bättre att ta bort subventionerna och använda de resurser man härigenom sparar för andra ändamål, t ex till att minska skatterna på jordbruksprodukter (a a, s 94-95).

Subventionering av jordbrukets mekanisering äger normalt rum via tullpreferenser och företräde vid valutatilldelning i en situation där den inhemska valutan är övervärderad. Ibland är dessutom avskrivningsreglerna gynnsamma. Denna politik har olyckliga fördelningskonsekvenser i det att den sätter ett artificiellt lågt pris på kapital och håller tillbaka användningen av arbetskraft. Dessutom tenderar den att gynna stora och välbärgade jordbrukare framför små och fattiga, eftersom subventionerna i regel ges till regioner där produktionsförutsättningarna – klimat, infrastruktur, jordmån – är goda, områden som ofta tillhör de rikare grupperna på landsbygden. Subventionering av mekanisering kommer också att påverka produktionens sammansättning. Relativt mer kommer att produceras av kapitalintensiva produkter. Härigenom kan exportproduktionen bromsas, om de komparativa fördelarna bygger på en riklig tillgång på arbetskraft.

Subventionering av konstgödsel är mycket vanlig i Tredje Världen. En sådan politik är emellertid svår att försvara. När orsaken är att kreditrestriktioner existerar, så att bönderna inte kan låna till konstgödsel, är den rätta politiken knappast att subventionera konstgödselanvändningen, eftersom incitamenten att använda konstgödsel redan finns. I stället bör kreditrestriktionerna avlägsnas. Det framhålls också att riskaversion skulle hindra bönder från att använda konstgödsel, men i praktiken verkar detta vara ett mindre problem. En studie som utförts av Världsbanken visar att t o m bönder med stark aversion mot att ta risker endast använder 15 procent mindre konstgödsel än

riskneutrala, vinstmaximerande bönder (a a, s 96).

Subventionering baseras även på inkomstfördelningshänsyn, men i praktiken har detta visat sig öka skevheterna. De som drar den största nyttan av konstgödsel är de jordbrukare som samtidigt använder konstbevattning, i regel rika storbönder. Om priset inte används som ransoneringsmekanism uppstår en annan svårighet, nämligen att de som har de bästa kontakterna – i regel storgodsägarna – får konstgödseln. Slutligen har det visat sig att subventionering av konstgödsel inte ger rätt slags bidrag till att bevara jordens bördighet. I regel behövs främst *organisk* gödsel och åtgärder för att bevara jordens fuktighet.

De direkta kostnaderna för subventionering av konstgödsel är ofta mycket höga. Byråkratiska organisationer genererar höga transaktions- och distributionskostnader. Vad beträffar konstgödsel är tidsaspekten särskilt viktig. Bönderna klagar ofta på att de får fel typ av konstgödsel, i otillräcklig kvantitet och vid fel tid på året – alltför sent för att konstgödseln skall ha någon effekt.

Kreditsubventioner har också visat sig vara problematiska (se t ex Adams, Graham och von Pischke [1984]). De räntesatser som betalas på informella kreditmarknader på landsbygden i u-länderna är ofta mycket höga och detta har i sin tur tolkats som att penningutlånarna är monopolistiska ockrare. Detta är emellertid långt ifrån säkert. Att låna pengar till småbönder som inte kan ställa säkerheter kan vara riskfyllt. Transaktionskostnaderna kan vara höga, eftersom varje individuellt lån är litet etc. Orsakerna varierar. I vilket fall som helst betalar låntagarna på dessa marknader – i regel småbönder – höga räntesatser, medan större jordägare som kan använda sin jord som säkerhet kan få banklån till lägre ränta.

För att råda bot på detta har krediter som ges av statliga organisationer ofta subventionerats. Kredit ges till ett pris

som ligger långt under alternativkostnaden, dels därför att man strävar efter att omfördela inkomsten till de fattigares förmån, dels därför att man tror att kredit kommer att leda till ökad produktivitet. I inget av fallen är emellertid subventionering en bra metod. Kredit som sådan kan aldrig garantera högre produktivitet. Det beror helt på hur lånen används. Billiga lån har också en tendens att hamna i de rikas fickor i stället för i de fattigas. De räntesatser som används är inte de som skulle klarera marknaderna, utan andra ransoneringsmekanismer behövs. De senare bygger i regel på byråkratisk pappershantering, säkerheter, användningskontroll, köer etc – procedurer som gör livet komplicerat för små, ofta illiterata, bönder. Alternativt blir det de rikares bättre kontaktnät som avgör. Även i fall där småbönder faktiskt får lån, förskjuts inkomstfördelningen inte sällan till de rikares förmån, eftersom subventionens storlek är proportionell mot lånets och större bönder oftast får större lån än små bönder.

Slutsats: Bonden är ingen idiot

Planering och kontroll av u-ländernas jordbruk vilar i stor utsträckning på det underförstådda eller explicita antagandet att bönder inte svarar "korrekt" på marknadsincitament. Den tidiga litteraturen om ekonomisk utveckling porträtterade ofta bönder som "irrationella" i ett västerländskt perspektiv. De var bundna av traditioner, sociala strukturer, misstro, begränsade behov, preferenser för fritid etc. Listan kan göras lång (se t ex Brewster [1967]). Högre varupriser skulle inte leda till ökad produktion och lönehöjningar skulle göra att man arbetade mindre, och inte mer.

Sedan början på sextioalet har en lång rad bevis framlagts för att bönder i u-länder inte är mer irrationella än deras kollegor i i-världen. Utbudselasticiteten både för individuella grödor och för den totala

jordbruksproduktionen är såväl positiv som hög – högre på lång än på kort sikt. Prishöjningar har en roll att spela.

När Theodore Schultz publicerade *Transforming Traditional Agriculture* 1964 (Schultz [1964]) satte han igång en debatt om bönders rationalitet som koncentrerades på frågan om i vilken utsträckning bönder är vinstmaximerare. Denna debatt har lett till en omfattande forskning om riskaversion bland bönder och vilka effekter detta kan få på produktionen (se t ex Roumasset, Boussard och Singh [1979]). Det förefaller emellertid som om riskaversionen i de flesta fall är moderat (World Bank [1986], s 87). Prishöjningar får effekter även om bönderna har ett visst motstånd mot att ta risker. I de fall där riskaversionen är stark står botemedlet knappast att finna i åtgärder som sätter prismekanismen ur spel. I stället bör beslutsfattarna försöka skapa försäkringsarrangemang som riktas direkt till de sårbara grupperna och som kan bidra till att minska dessa gruppers riskaversion. Byråkratiskt tafsande på marknaden leder troligen snarast till att en rad nya obekanta införs i bondens ekvation, obekanta som är minst lika besvärliga att handskas med som marknadsfluktuationer.

Slutsatsen är klar. Att man föredrog kontroller framför marknader grundades på att man misstrodde den mänskliga faktorn: bonden. Hans omdöme var ingen tillgång i utvecklingsprocessen, utan planering och långtgående interventioner måste ersätta hans spontana beslut. Den diskussion som förts under de senaste tjugofem åren har till största delen återställt ekonomernas förtroende för bonden. Tiden har kommit för u-ländernas beslutsfattare att följa efter. Det är dags att börja tänka i mikroekonomiska termer. Politiken måste bygga på att man tillhandahåller incitament via prissignaler som bygger på den information som skapas och överförs via ett marknadssystem i stället för på en makroekonomisk ansats som betonar

planering och där prismekanismen tonas ner och ses ner på. Bonden är ingen idiot. Varför då behandla honom som en sådan?

Referenser

- Adams, D W, Graham, D H & Von Pischke, J D (red), [1984], *Undermining Rural Development with Cheap Credit*. Westview Press, Boulder och London.
- Arhin, K, Hesp, P & van der Laan, L (red), [1985], *Marketing Boards in Tropical Africa*. KPI, London.
- Bhagwati, J N, [1971], "The Generalized Theory of Distortions and Welfare", ingår i J N Bhagwati, R A Mundell, R W Jones och J Vanek (red), *Trade, Balance of Payments and Growth: Papers in International Economics in Honor of Charles P. Kindleberger*. North-Holland, Amsterdam.
- Bhagwati, J N, [1978], *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*. National Bureau of Economic Research, New York.
- Brewster, J M, [1967], "Traditional Social Structures as Barriers to Change", ingår i H M Southworth och B F Johnston (red), *Agricultural Development and Economic Growth*. Cornell University Press, Ithaca och London.
- Chenery, H B & Syrquin, M, under medverkan av H Elkington, [1975], *Patterns of Development, 1950-1970*. Oxford University Press, London.
- Chenery, H B och Taylor, L J, [1968], "Development Patterns: Among Countries and over Time", *Review of Economics and Statistics*, Vol 50.
- Clark, C, [1940], *The Conditions of Economic Progress*. Macmillan, London.
- Corden, W M, [1974], *Trade Policy and Economic Welfare*. Clarendon Press, Oxford.
- Ghatak, S & Ingersent, K, [1984], *Agriculture and Economic Development*. Wheatsheaf Books, Brighton.
- Hirschman, A O, [1958], *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven och London.
- Johnston, B F & Kilby, P, [1975], *Agriculture and Structural Transformation. Economic Strategies in Late-Developing Countries*. Oxford University Press, New York.
- Johnston, B F & Mellor, J W, [1961], "The Role of Agriculture in Economic Development". *American Economic Review*, Vol 51.
- Krueger, A O, [1978], *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*. National Bureau of Economic Research, New York.
- Kuznets, S, [1957], "Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations. II. Industrial Distribution of National Product and Labor Force". *Economic Development and Cultural Change*, Supplement till Vol 5.
- Lal, D, [1983], *The Poverty of Development Economics*. The Institute of Economic Affairs, London.
- Lewis, S R Jr, [1967], "Agricultural Taxation in a Developing Economy", ingår i H M Southworth och B F Johnston (red), *Agricultural Development and Economic Growth*. Cornell University Press, Ithaca och London.
- Lewis, W A, [1955], *The Theory of Economic Growth*. George Allen and Unwin, London.
- Little, I M D, [1982], *Economic Development. Theory, Policy and International Relations*. Basic Books, New York.
- Little, I, Scitovsky, T & Scott, M, [1970], *Industry and Trade in Some Developing Countries. A Comparative Study*. Oxford University Press, London.
- Lundahl, M, [1986], "U-ländernas jordbruk: dualism eller bristande jämlikhet?". *Ekonomiska Samsfundets Tidskrift*, tredje serien, Vol 39.
- McKinnon, R I, [1964], "Foreign Exchange Constraints in Economic Development and Efficient Aid Allocation". *Economic Journal*, Vol 74.
- Mellor, J W, [1966], *The Economics of Agricultural Development*. Cornell University Press, Ithaca och London.
- Mellor, J W, [1976], *The New Economics of Growth: A Strategy for India and the Developing World*. Cornell University Press, Ithaca och London.
- Mellor, J W & Johnston, B F, [1984], "The World Food Equation: Interrelations among Development, Employment, and Food Consumption". *Journal of Economic Literature*, Vol 22.
- Myint, H, [1975], "Agriculture and Economic Development in the Open Economy", ingår i Lloyd G Reynolds (red), *Agriculture in Development Theory*. Yale University Press, New Haven och London.
- Rosenstein-Rodan, P N, [1943], "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe". *Economic Journal*, Vol 53.
- Roumasset, J A, Boussard, J-M & Singh, I (red), [1979], *Risk, Uncertainty and Rural Development*. Agricultural Development Council, New York.
- Saksena, K D, [1986], *Pricing Policies and Price Control in Developing Countries*. Frances Pinter, London.
- Schultz, T W, [1964], *Transforming Traditional Agriculture*. Yale University Press, New Haven och London.
- Schultz, T W (red), [1978], *Distortions of Agricultural Incentives*. Indiana University Press, Bloomington och London.
- World Bank [1982], *World Development Report 1982*. Oxford University Press, New York.
- World Bank [1986], *World Development Report 1986*. Oxford University Press, New York.