

Repliker och kommentarer

I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk politisk anknytning

LARS JONASSON
EWA RABINOWICZ

”Åt dem som har skall varda gifvet”

I oktober i fjol, strax efter valet, lade Gunnar Wetterberg fram sitt förslag till ny jordbrukspolitik (Wetterberg [1988]). Huvuddragen i förslaget är att det nuvarande regleringssystemet för jordbruksprodukter skall slopas och ersättas med ett enkelt tullskydd. I samband därmed avskaffas de avsättningsgarantier som utgör en av grundpelarna i dagens politik. Vidare föreslås en ny stödform, s k brukarstöd, som skall utgöra ett procentuellt påslag på jordbrukarnas inkomst av jordbruksfastighet.

Kritik mot dagens jordbrukspolitik

Wetterberg bereder vägen för sitt förslag genom att beskriva och kritisera dagens jordbrukspolitik. De viktigaste elementen i kritiken gäller de avsättningsgarantier som är kopplade till prisstödet och prisförhandlingarna som mer baseras på kostnadskompensation än på hänsyn till marknaden. Således har priserna på flertalet produkter kommit att hamna ovanför marknadens jämviktsläge. Jordbruket har därmed, enligt Wetterberg, fått en samhällsekonomiskt kostsam överkapacitet.

Kostnaderna för dagens politik ägnas

Agronom LARS JONASSON och docent EWA RABINOWICZ är båda verksamma på Institutionen för ekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

ett stort utrymme. Wetterberg tar upp de s k ”exportkostnaderna” och OECDs beräkning av jordbruksstödet på 14 mdr kr. Inga av dessa är dock kostnader i egentlig mening utan består huvudsakligen av transfereringar (OECD [1988]).

Slutligen diskuterar Wetterberg måluppfyllelsen i dagens jordbrukspolitik och finner den dålig. Beredskapsmålet motiverar inte nuvarande stödnivå eftersom vi har större areal än nödvändigt. De höga produktpriserna ger en onödigt sårbar produktionsteknik vid händelse av avspärrning. Konsument- och kvalitetsmålen motverkas genom att priserna drivs upp och att stödet ges till bulkvaror utan större hänsyn till kvaliteten. Wetterberg ifrågasätter också inkomstmålets relevans. Behövs verkligen ett inkomst mål vid en väl fungerande arbetsmarknad och en god efterfrågan på jordbruksfastigheter? Han påpekar att en stor del av stödet inte hamnar hos de grupper det är avsett för. Inte heller det regionalpolitiska målet gynnas av prisstödet eftersom den största delen går till slättbygden, där vi har huvuddelen av produktionen.

Enligt Wetterberg har även miljön försämrats av politiken genom att växtföljderna blivit ensidiga, jordbruket överdrivet mekaniserat och insatserna av kemikalier ökat. Effektiviteten har blivit lidande av att regleringssystemet motverkar resursrörligheten och de produktionsbegränsningar som införts har lett till ett försämrat resursutnyttjande. Slutligen påpekas att stödet till de traditionella pro-

dukterna motverkar utveckling och förnyelse genom de trösklar för nya produkter det skapar. Dessa måste vara lika lönsamma utan stöd som de traditionella är med stöd för att vara företagsekonomiskt intressanta.

Boken är välskriven och pedagogisk vilket är värdefullt då politikens överlevnad åtminstone delvis beror på att många inte till fullo insett dess konsekvenser. Wetterbergs argument har dock tidigare framförts i den jordbrukspolitiska debatten, såväl i Sverige som internationellt. Han har skickligt sammanställt dem och delvis följt upp med empiriskt stöd.

Wetterbergs förslag

Efter den beska, men i stora drag korrekta, kritiken av den nuvarande jordbrukspolitiken övergår Wetterberg till att presentera ett eget förslag. Det skissade förslaget består egentligen av tre förändringar – slopandet av avsättningsgarantin, övergång från variabel införselavgift till tull samt införandet av brukarstöd. I rapporten särskiljs dock inte dessa olika delar, i synnerhet inte när det gäller konsekvenserna. Mycket av det positiva som tillskrivs brukarstödet beror i själva verket på de övriga två komponenterna.

Övergång till tull

Den första delen av förslaget, dvs prisförändringarna, är enkel att behandla. Nuvarande regleringssystem tas bort och ersätts med en enkel tull. Denna del är gemensam för många av förslagen rörande direktbetalning till jordbruket. Med tullen får jordbruket ett visst skydd från utländsk, dock inte inhemsk, konkurrens. Priset kan därför aldrig bli högre än vid inhemsk marknadsjämvikt, eller världsmarknadspris, beroende av vilket som för tillfället ligger högst. Eftersom vi idag har stora överskott, främst av spannmål (ca 20 procent), kan man förutse att priserna skulle falla kraftigt om avsättningsgarantin slopas. Prisfallet blir 40 procent om utbudselasticiteten är 0,5. Är den ännu lägre, vilket inte är helt otroligt, blir priset större. Detta gäller oavsett hur

hög tullen än är och effekten har klart underskattats av Wetterberg.

Sänkta priser och lägre regleringsgrad innebär att många av de problem som den nuvarande regleringen leder till skulle försvinna. Samtidigt ökar måluppfyllelsen, inte minst för konsumentmålet. Det skulle dock, åtminstone på kort sikt, bli en del problem för jordbruket om inte motåtgärder sätts in. De kan vara tillfälliga, under ett övergångsskede, eller bestående.

Brukarstöd

Wetterberg föreslår att man inför ett brukarstöd som en permanent stödform och att man vidtar vissa andra tillfälliga åtgärder. Riktigt hur brukarstödet skall utformas framgår inte av rapporten. Det blir därför nödvändigt att göra vissa antaganden för att kunna genomföra någon form av analys. Det är dock klart att det är frågan om ett procentuellt påslag på taxerad inkomst av jordbruksfastighet. Vi utgår inledningsvis från det enklaste fallet där påslaget är lika för alla och inga intäkter eller kostnader undantages.

Den första frågan man borde ställa sig inför en ny och bestående stödform är: Varför? Vad vill man uppnå och vilket mål motiverar det nya stödet, något som inte besvaras i Wetterbergs rapport. Är brukarstödet tänkt som ett inkomststöd, ett regionalpolitiskt stöd, en kompensationsform eller är det frågan om en metod för att överföra delar av jordbruksstödet finansiering på skattebetalarna? Liknande tankegångar fanns i 1960 års jordbruksutredning under beteckningen "deklarationsmetoden" (SOU 1966:30,31).

Eftersom brukarstödet skall utgå som påslag på en inkomst kan inkomstmålet sägas ligga i centrum för intresset. Detta är märkligt eftersom inkomstmålet, och det med rätta, har avfärdats av Wetterberg i rapportens första del. Varför skall just bönder erhålla ett särskilt inkomststöd? Ett generellt, behovsprövat inkomststöd finns redan inom ramen för socialförsäkringssystemet. I ett läge med en fungerande arbetsmarknad, och i synnerhet vid brist på arbetskraft, löses problemet med för låga inkomster lämpligen

med yrkesbyte, helt eller delvis. Stöd till jordbrukare är då endast motiverat om dessa tillhandahåller nyttigheter som eljest inte skulle produceras i tillräcklig omfattning och bör i så fall utformas i relation till produktionen ifråga.

Vilken produktion kommer då att stödjas av brukarstödet? Avgörande blir de kriterier som används vid fördelningen. Kriteriet är taxerad inkomst av jordbruksfastighet. Jordbruksfastigheten omfattar såväl jord som skog, dvs även fastigheter som saknar åker eller har åker utarrenderad. Inkomster från bisysslor som körslor, markarbeten m m räknas i förekommande fall in i begreppet inkomst av jordbruksfastighet. Följden av detta blir att inkomster från skog och bisysslor blir berättigade till brukarstöd. Sådana verksamheter bedrivna som huvudsyssla vid andra företag berättigar emellertid inte till något stöd. Även när det gäller verksamheter som tillhör den egentliga jordbruksdriften kan konsekvenserna bli problematiska. På vilka grunder ges stöd till verksamheter utanför själva livsmedelsproduktionen, t ex uppfödning av rindhästar?

Går man över till frågan om *vem* som stöds kan man konstatera att en jordägare som har marken utarrenderad blir berättigad till brukarstöd på arrendeavgiften, eftersom den beräknas som inkomst av jordbruksfastighet. En betydande andel av stödet kommer därmed att gå direkt till jordrätten hos passiva jord- och skogsägare.

Vilka egenskaper berättigar till brukarstöd? Svaret är en positiv inkomst av jordbruksfastighet, ju högre desto bättre. Wetterberg menar att stödet skall gå till dem som har sin huvudsakliga sysselsättning i näringen. Detta skulle vara fallet om taxerad inkomst av jordbruksfastighet var proportionellt mot arbetsinsatsen i jordbruket på samma sätt som inkomst av tjänst för löntagare. Så är emellertid inte fallet. Inkomst av jordbruksfastighet är ersättning för såväl eget arbete som kapital. Brukarstödet kommer därför att fungera som en subvention till eget arbete och eget kapital. Effekten blir en substitution av lånat kapital och lejt arbete med egna insatser. Arbetar t ex hustrun utan-

för gården samtidigt som det finns en anställd blir det med brukarstöd lönsammare för henne att ersätta den anställda eftersom hennes inkomst ges ett påslag med brukarstödet. Det blir alltså stor skillnad i kostnad för familjearbetskraft och anställd sådan. Samma sak gäller för eget kapital jämfört med lånat och givetvis också när det gäller marken där arrendatorer missgynnas framför markägare.

På sikt blir följden att man stimulerar användningen av eget arbete och kapital i produktionen och att man blir villig att sälja produkterna till ett lägre pris. Det blir m a o ett "skift" nedåt i utbudskurvan.

Brukarstödet fördelningsmässiga aspekter är speciellt intressanta mot bakgrund av den nuvarande politikens regressiva inkomstfördelningseffekter och stödets skeva geografiska fördelning, vilka påpekas och kritiserar av Wetterberg. Som vi redan konstaterat kommer brukarstödet i första hand gå till dem som har höga inkomster och är således regressivt till sin karaktär. Man kan t o m på goda grunder hävda att stödet blir mera regressivt än dagens stödsystem, eftersom en nyetable-rad hårt skuldsatt jordbrukare erhåller mycket mindre brukarstöd än en väletablerad med i övrigt samma omfattning och inriktning på verksamheten.

Hur blir då den geografiska fördelningen? Prissänkning på grund av lägre gränsskydd leder till större bruttointäktsbortfall i de bördigare bygderna. Nedgången blir lägre i de svagare regionerna men resultatet kan bli att den taxerade inkomsten blir negativ på grund av sämre utgångsläge. Marker som idag betecknas som marginaljordar kommer överhuvudtaget inte att ge något positivt netto efter prissänkningarna. De blir därmed inte heller berättigade till brukarstöd.

Eftersom det egna kapitalet blir subventionerat leder brukarstödet på längre sikt till att endast brukare med stort eget kapital kan köpa jordbruksfastigheter på bra mark. Genom att subventioneringen kapitaliseras kommer de att få betala minst lika mycket som idag. I de sämre jordbruksbygderna uppkommer samma fenomen men inte i samma grad eftersom kapitalvärdena är lägre.

Kan då brukarstödet fungera som en

kompensation, om det nu är meningsfullt med en *permanent* kompensation, för sänkta produktpriser? Detta är i högsta grad tveksamt eftersom det i första hand blir de nyetablerade hårt skuldtyngda brukarna som får problem. De har endast en blygsam, eller kanske ingen, taxerad inkomst att basera stödet på. De väletablerade kan däremot bli mer än väl kompenserade för lönsamhetsförsämringen i kraft av den förstärkta ersättningen till ett relativt stort eget kapital.

Hur kommer då brukarstödet att fungera i praktiken? De stora vinnarna blir troligtvis de som kommer att missbruka systemet. Möjligheterna att helt lagligt laborera med den taxerade inkomsten är stora och kommer med säkerhet att utnyttjas. Man kan bli förskjuta inkomst över tiden eller mellan olika inkomstslag.

Kan då förslaget ändå "räddas" med lämpliga spärrar och modifierationer, tex med en övre gräns för stödvolymen, genom inskränkning av stödet till visst inkomstslag, högre påslag i svaga regioner osv? I de två första fallen kan problemen lindras men man får nya på halsen. Ett tak på stödvolymen skulle kunna minska det regressiva inslaget men samtidigt ge tröskeleffekter i form av ägosplittring, struktureffekter och andra anpassningsbeteenden. Att särbehandla vissa inkomstslag skulle leda till enorma administrativa problem. De högre påslagen i svaga regioner hjälper endast om nettot efter prisfallet är positivt.

Skillnaden mellan en väletablerad (skuldfri) och en nystartad (skuldsatt) brukare vad gäller möjligheter att erhålla brukarstöd skulle kunna utjämnas om stödet beräknades på nettot före räntekostnader, något som Wetterberg diskuterar. Nackdelen är då att brukarstödet till stor del blir en direkt subvention av kapitalkostnaden (räntan) med kapitaliserings-effekter och övermekanisering som följd.

Slutsatser

Våra slutsatser blir därför att Wetterbergs kritik av den nuvarande politiken i huvudsak är riktig. Det är vidare samhällsekonomiskt fördelaktigt att ersätta nuvarande prisreglering med ett tullskydd och samtidigt slopa avsättningsgarantin. Dessa två reformer kan införas utan brukarstödet som har allvarliga brister. Det är krångligt, löser inte kompensationsproblemet, ej heller kapitaliseringsproblemet, motverkar de positiva effekterna av sänkta priser och är mera regressivt än dagens stödsystem. Den viktigaste invändningen är dock att det saknas en bärande och acceptabel princip för denna stödform. På vilka teoretiska grunder skall vi motivera permanenta subventioner till produktionsfaktorer som ägs av en viss grupp i samhället? Vilka är de marknadsmisslyckanden som leder till att ersättningen till dessa faktorer (efter omställningsperiodens slut) inte är tillräcklig? Från rättvisesynpunkt kan vi ställa frågan: Om brukarstöd är inkomststöd så varför är det inte behovsprövat och om det är ett glesbygdsstöd så varför utgår det då inte till andra företagare som håller glesbygden vid liv? Från effektivitetssynpunkt blir frågan: Varför stödja väletablerade, äldre företag mer än nyetablerade yngre med nyare produktionsteknologi?

Referenser

- SOU 1966:31 + SOU 1966:30, *Den framtida jordbrukspolitiken*. Betänkande avgivet av 1960 års jordbruksutredning.
 OECD, [1988], *National policies and agricultural trade*. Paris.
 Wetterberg, G., [1988], *Alternativ i jordbrukspolitiken*. Rapport till ESO, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1988:54.