

Varför behövs en jordbruks- politik — några välfärdsteoretiska aspekter

Inom 1972 års jordbruksutredning pågår nu arbetet med en omprövning av den svenska jordbrukspolitiken. Denna omprövning kan komma att medföra väsentliga förändringar i jordbrukspolitikkens utformning. Icke minst omläggningen från högprislinje till en "mellanprislinje" för några år sedan antyder att viktiga förändringar inträffat i målen för den tidigare politiken, i jordbrukets konkurrenssituation o dyl. Eller borde omläggningen i stället tolkas så att de argument som framfördes i t ex Gulbrand- sen och Lindbeck [1969] för en lågprislinje erhållit ökad genomslagskraft?

Denna artikel syftar till att stimulera fram en debatt kring mål och medel i den framtida svenska jordbrukspolitiken. Det kan därvid vara lämpligt att först diskutera de principiella argumenten för en svensk jordbrukspolitik som ej innebär en fri marknadsprisbildning. Här görs ett försök att diskutera sambanden mellan övergripande mål och medel med hjälp av den statistiska välfärdsteorin.

Valet mellan marknadssystem med olika inslag av administrativ styrning avgörs i denna teori utifrån kriterier på

sk Paretooptimalitet på marknaderna för varor och produktionsfaktorer. Om produkterna vid frihandel är internationellt rörliga kan detta val *principiellt* avgöras med hjälp av flersektoriella, allmänna jämviktsmodeller med utrikeshandel. Denna gren av välfärdsteorin, som kan kallas den allmänna välfärdsteorin vid snedvridningar i en öppen ekonomi, har på ett genomgripande sätt utvecklats under de senaste femton åren.¹

Denna välfärdsteori utvecklades på avgörande punkter efter det att huvuddragen i den svenska jordbrukspolitiken fastlagts. Jordbrukspolitiken föregrep också utformandet av en allmän näringspolitik i Sverige. I denna artikel görs ett försök att i efterhand lägga ett välfärdsteoretiskt, näringspolitiskt perspektiv på jordbrukspolitikkens övergripande målstruktur. Kanske ett sådant perspektiv kan vara lämpligt som utgångspunkt för en debatt om den framtida utformningen av svensk jordbrukspolitik.

Rationella skäl till en styrd svensk marknadsprisbildning

Som utgångspunkt för diskussionen kan konstateras att ett *självständigt* svenskt avskaffande av begränsningen av importen av jordbruksvaror allmänt ansetts få till följd en påtagligt krympt jordbrukssektor. Olika jordbruksutredningar (t ex SOU 1946: 42 och 1966: 30, Gulbrand- sen och Lindbeck [1969], Swedborg

¹ Låt vara att Bertil Ohlin [1931] på ett delområde i en bokrecension redan 1931 föregrep slutsatser som trettio—fyrtio år senare matematiskt härletts i ett 20-tal artiklar. Bhagwati [1971] och Magee [1973] har i översiktsartiklar givit betydelsefulla bidrag till systematiseringen av teorin.

*Fil. dr LENNART OHLSSON
arbetar på Expertgruppen för
Regional Utredningsverksamhet
(ERU) med en undersökning
om regionernas internationella
beroende och specialisering.
Han har tidigare undersökt de
långsiktiga sambanden mellan
utrikeshandel och produktions-
inriktning och -tillväxt i Sverige.*

[1968]) har samfällt bedömt jordbrukets internationella produktionsförutsättningar som påtagligt dåliga vid råddande världsmarknadspriser och, underförstått, råddande inhemska faktorpriser. Vilka rationella skäl ger då välfärdsteorin för administrativa ingrepp i jordbrukssektorn? De är av tre slag, nämligen² (jfr Bhagwati [1971]):

1. Snedvridningar i utlandet påverkar prisrelationerna mellan jordbruksvaror och andra varor och via svensk utrikeshandel även den svenska prisstrukturen.

2. Snedvridningar föreligger inom landet vid en laissez-faire politik, t ex på faktormarknaden.

3. Nationella mål för jordbruks- eller näringspolitiken, vilka motiverar ett införande av snedvridningar.

I den följande genomgången av jordbrukspolitiken under efterkrigstiden skall vi försöka utröna vilka av dessa skäl som angetts bakom styrningen av jordbruksmarknaden. Vidare görs ett försök att bedöma hur väl de valda medlen följer utifrån de snedvridningar som faktiskt åberopats. Därvid används följande tre generella slutsatser från välfärdsteorin:

A. Vid en snedvridning (endogent eller autonomt-politiskt orsakad) är den optimala politiken en kombination av skatt och subventioner som direkt angriper källan till snedvridningen.

B. Knyts ett ekonomiskt-politiskt mål till en viss variabel är den optimala politiken att välja de medel som direkt skapar snedvridningen i målvariabeln.

C. Det är möjligt att rangordna olika medelkombinationer efter om de är ur välfärdssynpunkt den optimala kombinationen, dvs först-bästa medel, näst-bästa medel, tredje bästa medel osv.

I den följande diskussionen görs en åtskillnad mellan tre perioder i jordbrukspolitiken nämligen 1947—67, 1967—72 samt perioden efter 1972. Smärre förändringar i jordbrukspolitiken inom perioderna beaktas ej. Vidare beaktas endast de två översta nivåerna i målhierarkin dvs. primära mål samt sekundära mål (primära medel).

² Härvid förutsätts att det är välfärden för svenska invånare och inte hela jordens som skall optimeras.

1947 års jordbrukspolitik

För att kunna bedöma målstrukturen i 1947 års jordbrukspolitik utnyttjas den tolkning av denna målstruktur, som gjordes av 1960 års jordbruksutredning (se SOU 1966: 30 eller Swedborg [1968]).³ Jordbrukspolitikens primära mål angavs vara jordbrukarnas inkomstlikställighet med annan jämförbar arbetskraft, närmast industriarbetare. Tre sekundära delmål eller primära medel specificerades: 1) gränsskydd för jordbruksvaror, 2) rationalisering av produktionen samt 3) en restriktion som begränsade produktions omfattning. Denna restriktion angav både en övre och en undre gräns för produktionen. Den övre gränsen motive-rades av bedömningen att det svenska jordbruket ej var internationellt konkurrenskraftigt vid gällande världsmarknadspriser. Jordbrukstödets storlek begränsades av att produktionen ej skulle subventioneras så att försörjningsgraden (inhemsk produktion/inhemsk förbrukning) översteg 100 procent.

Samtliga tre primära medel motiverades med inkomstlikställingsmålet. Enbart det tredje av ovan angivna tre rationella skäl åberopades uttryckligen som motiv till ingripandena i marknadsprisbildningen för jordbruksprodukter. Hur följer då de valda medlen de snedvridningar som faktiskt åberopats? Eftersom varken snedvridningar från utlandet eller (endogena) snedvridningar inom landet hävdats gälla, förutsätts först att sådana ej förekommit.

Det optimala medlet enligt (den statiska) välfärdsteorin borde ha varit någon form av direkta subventioner till arbetskraften inom jordbruket och beskattning av arbetskraften i andra sektorer (industrin). Varken gränsskydd — särskilt med den utformning som valdes — produktionsrationalisering eller pro-

³ Gulbrandsen och Lindbeck [1969] redovisar en annan målstruktur för jordbrukspolitiken men det framgår ej om denna avsåg 1947 års politik. De angav tre huvudmål, nämligen inkomst-, produktions- och effektivitetsmålen, och tre typer av medel nämligen prisreglering, förvärvslagstiftning för jordbruk samt en statligt styrd rationaliseringsverksamhet. Att denna målstruktur är på väsentliga punkter olik den ovan diskuterade visar att jordbrukspolitikens målstruktur inte var särskilt väl genomarbetad.

duktionsrestriktioner tagna var för sig eller tillsammans klassas av allt att döma påtagligt högt i välfärdsteorin. Man kan kanske t o m fråga sig om inte — vid det givna inkomstmålet — en fri marknadsprisbildning skulle ha rangordnats bättre som medel än de tre nämnda styrmedlen, låt vara att antalet jordbrukare då blivit betydligt färre (jfr Gulbrandsen och Lindbeck [1969]).

Det kan emellertid på goda grunder antas att den förda jordbrukspolitiken varit ur välfärdsteoretisk synpunkt bättre än vad den angivna målstrukturen ger anledning att tro. Förutom det nationella målet torde även snedvridningar från utlandet och inhemska snedvridningar ha förelegat och kunnat motivera användningen av styrmedel.

USA tillämpade ännu in på 1950-talet ett prisregleringssystem som hade till syfte att ge jordbrukarna samma köpkraft per producerad enhet som förelegat i början av seklet. I flertalet Väst-europeiska länder stöddes jordbrukarna i regel med bl a långtgående importbegränsningar samt pris- och rationaliseringsstöd. Det kan sannolikt antas att det omfattande jordbruksstödet bland världens dominerande jordbruksproducenter medfört en sänkning av världsmarknadspriset på jordbruksvaror jämfört med industrivaror.

En sådan snedvridning av relativpriserna kan bäst åtgärdas med en kombination av produktionssubsidier till jordbruket i Sverige och produktionsbeskattning av industrivaror. Ett gränsskydd i form av importtullar är det näst-bästa medlet.

Slutsatsen blir att det främsta skälet till ett gränsskydd för jordbruksprodukter (och till en högprislinje) ej åberopades. Av allt att döma var de använda medlen i verkligheten mer rationella än vad den angivna målstrukturen ger vid handen. Utformningen av gränsskyddet — en införselavgift beroende av skillnaden mellan inhemsk prisnivå och världsmarknadspriset — gör dock att medlet erhåller en välfärdsteoretiskt låg rang. En sådan utformning är mera lämplig för att utjämna de på kort sikt kraftiga variationerna i jordbrukspriserna på världsmarknaden.

Som nämnts torde även inhemska

snedvridningar ha förelegat. Detta antyds också av att rationaliseringsstödet diskuterades med utgångspunkt från bedömningen att en ökad produktionsskala och att en större mekaniseringsgrad var nödvändig. En inoptimal produktionsskala och en vid givna faktorpriser för låg kapitalintensitet kan ha blivit följden av snedvridningar på faktormarknaden. Ickeperfekt kunskap, låg rörlighet hos arbetskraften eller hos kapitalet genom ägandestrukturen och småföretagskaraktern i jordbruket kan ha givit detta resultat. Således kan även rationaliseringsmedlen i verkligheten ha varit bättre motiverade än utifrån den angivna målstrukturen, dvs utifrån målet om inkomstlikställighet.

Slutsatsen blir att det främst var produktionsrestriktionen som var dåligt motiverad utifrån de faktiska snedvridningar som förelegat. Dess undre gräns borde — uttryckt som ett beredskapsmotiv — snarast kunna betraktas som ett primärt mål. Dess övre gräns (dvs produktionen mindre än konsumtionen) kan däremot ses som en övre gräns för stödets omfattning, vilken begränsade den samhällsekonomiska kostnaden för jordbruksstödet.

1967 års jordbrukspolitik

1967 års jordbrukspolitiska beslut innebär att inkomstmålet försvann som primärt mål. I stället tycks produktionsmålet ha fått ökad vikt. Produktionsmålet preciserades till att självförsörjningsgraden i landet skulle uppgå till 80 procent vid 1970-talets slut. Denna nivå användes för kalkyler över hur stor jordbruksarealen då behövde vara. Slutsatsen blev att arealen måste skäras ner betydligt. Bortsett från dessa förändringar är målstrukturens utveckling oklar. Det är således inte helt klart om produktionsmålet ökade vikt skall tolkas så att detta mål blev primärt. Inte heller kan det avgöras om inkomstmålet blev ett underordnat mål i målhierarkin och i så fall på vilken nivå. Här bortses därför från inkomstmålet i den fortsatta diskussionen. Vidare antas först att produktionsmålet blev det primära målet i 1967 års jordbrukspolitik.

En konsekvens av en genomgripande

förändring av primära och sekundära mål borde normalt vara en genomgripande förändring av medlen. Någon sådan förändring skedde dock ej, vilket ytterligare understryker hur vagt de primära medlen i 1947 års jordbrukspolitik var knutna till inkomstlikställighetsmålet. Den mest påtagliga förändringen synes ha varit att produktionsmålet om 80 procents självförsörjningsgrad (i kalorier räknat) motiverade en nedskärning av jordbruksarealen.

Låt oss anta att produktionsmålet vid känd konsumtion kan uttryckas som ett mål om en viss produktionsnivå. Det bästa medlet hade då enligt välfärdsteorin varit en kombination av subventioner till produktionen av jordbruksvaror och beskattning av annan (konkurrensutsatt) produktion. Varken gränsskydd eller rationaliseringsstöd klassas således som bästa medel. Däremot kan antas att ett gränsskydd (= en importtull) får en bättre motivering utifrån 1967 års än 1947 års primära mål.

Antas i stället att snedvridningar fortfarande förelåg från utlandet liksom på den inhemska faktormarknaden kan medlen gränsskydd och rationaliseringsstöd ges en bättre motivering. Då bör det primära medlet för att uppfylla (det primära) produktionsmålet ha varit kontrollen av jordbruksarealens storlek. Ur välfärdssynpunkt hade en nedskärning av jordbruksarealen framtvingad med hjälp av relativprisutvecklingen på jordbruksvaror varit att föredraga.

Denna senare tolkning av målstrukturen i 1967 års jordbrukspolitik leder till slutsatsen att mål och medel hängde bättre samman i denna än i 1947 års jordbrukspolitik. Även i den förra var dock både målstrukturen otillfredsställande specificerad och den praktiska utformningen av vissa medel välfärdsteoretiskt dåligt förankrad. Att beredskapsmotivet fick ökad vikt i målstrukturen samtidigt med att beredskapen sänktes till 80 procents självförsörjningsgrad innebär att ökad vikt lades vid de samhällsekonomiska kostnaderna för jordbrukspolitiken. Inkomstlikställighetsmålet för jordbrukare tonades ner. Tolkade på detta sätt kan jordbrukspolitikens primära mål — dvs dels beredskapsmålet, dels att rätta till snedvridningar från ut-

landet och inom landet — sägas ha närmats till målsättningar i den allmänna näringspolitiken. Ett sådant närmande antyds också av att handels-, konsument- och regionalpolitiska överväganden erhöill ett ökat inflytande på den praktiska utformningen av jordbrukspolitiken.

Utvecklingen efter 1972

I väntan på betänkandet från 1972 års jordbruksutredning samt regeringens och riksdagens ställningstagande till detta är det ogörligt att diskutera förändringarna i jordbrukspolitikens målstruktur under 1970-talet. Flera tecken tyder dock på att sådana förändringar skett eller bör ske.

Fram till år 1973 kan den svenska jordbrukspolitiken betecknas som en i det närmaste renodlad högprislinje.⁴ De subventioner som betalats över statsbudgeten till jordbruket under senare år innebär ett väsentligt avsteg från denna linje. Såvitt bekant var det främsta skälet till denna förändring en önskan att hålla nere livsmedelspriserna för konsumenten. Emellertid är det bästa medlet för ett sådant mål en kombination av beskattning av konsumtionen av industrivaror m m och subventionering av konsumtionen av jordbruksvaror (tex en differentierad moms). Subventioner till jordbruket är det bästa medlet för att uppfylla ett inkomstmål för jordbrukets arbetskraft. Omläggningen 1973 till en mellanprislinje för jordbruksvaror kännetecknas tydligen av att antingen a) ett inkomstmål för jordbrukare återinförts eller kanske troligare b) att man inte valt det bästa medlet för att uppnå ett då infört eller upphöjt mål om lägre konsumentpriser på jordbruksvaror.

Den senare tolkningen ligger i linje med slutsatsen om att jordbrukspolitikens överordnade mål långsiktigt närmats till den allmänna näringspolitikens. Andra tecken på en sådan integrering är att u-hjälp i form av livsmedelshjälp vuxit fram samtidigt med det varubundna biståndet till u-länder för industrivaror. Vidare finns tecken på att en ökad

⁴ Rationaliseringsstödet bör ha haft en återhållande effekt på uppgången i konsumentpriserna.

integration med utländskt jordbruk främst i Norge och Finland eftersträvas.

En annan viktig förändring i jordbrukspolitikerna är att planerna på en kontinuerlig nedskärning av jordbruksarealen nu tycks ha övergivits. Man kan fråga sig om detta betyder att produktionsmålet om 80 procents självförsörjningsgrad övergivits till förmån för en högre procentsats. Det är svårt att bedöma om detta är fallet eller ej. Valet av 80 procent snarare än ett högre procenttal motiverades 1967 med att den samhällsekonomiska kostnaden för jordbrukspolitikerna inte fick bli för hög. Denna kostnad bedömdes utifrån skillnaden mellan världsmarknadspriser och den inhemska producentprisnivån. Eftersom den långsiktiga nedgången på världsmarknaden av jordbruksvarornas relativpriser förbyttes i en uppgång efter år 1969 och ledde till betydande absoluta prishöjningar från år 1972, torde denna samhällsekonomiska kostnad ha minskat märkbart. De svenska spannmålspriserna har åtminstone periodvis varit understigit världsmarknadspriserna.

Om denna nya prissituation blir bestående utgör även detta ett skäl till omläggning av den svenska jordbrukspolitikerna. Det av beredskapskäl valda målet om 80 procents självförsörjningsgrad borde kunna omprövas. En lägre samhällsekonomisk kostnad talar för en höjning av procentsatsen vid given bedömning av behovet av beredskap. Å andra sidan pekar förändringarna i försvarspolitikerna på att avspärrningsrisken nu torde vara mindre än 1967. Om så är fallet bör arealnedskärningen fortsätta för såvitt inte de utländska prisökningarna på spannmål inneburit att delar av jordbruksproduktionen ger en samhällsekonomisk vinst.

Inför denna nya situation kan kanske beredskapsmålet också ges en annan innebörd. Den ökade avspänningen gör att Sverige nu har längre tid för en omläggning av produktionsinriktningen inom jordbrukssektorn. I stället för en kontinuerlig nivå på kaloritillgången i landet jämfört med kaloriförbrukningen kan kanske målsättningen uttryckas som en viss samlad resurstillgång inom jordbruket. Vid beräkningen av storleken på denna tillgång behöver hänsyn tas till

tidsåtgången för att flytta resurser från andra sektorer till jordbruket eller göra vissa potentiella resurser produktiva. Exempel på resurser som av beredskapskäl i relativt hög grad bör kvarhållas i jordbruket är mark, mjölkkor samt arbetskraft med för jordbruksproduktion specifikt kunnande, som kräver lång inlärningsstid.

Att en sådan omformulering av beredskapsmålet kan vara på väg framgår av jordbruksutredningens nyligen avlämnade rapport "Produktionsmål och livsmedelsberedskap" [Ds Jo 1975: 2]. I denna har självförsörjningsgraden mätt i kalorier ansetts mindre lämplig som uttryck för behovet av beredskap inför en avspärrning. I stället använder utredningen begreppet försörjningsförmåga. Ett produktionsmål härlett ur ett beredskapsmotiv bör enligt utredningens uttryckas utifrån den inhemska tillgången på produktionsresurser som är svåra att i tid ersätta.

Enligt beräkningar i denna utredning är det ekonomiskt motiverat att bibehålla den nuvarande åkerarealen på 3 miljoner hektar vid de senaste årens internationella prisnivå på spannmål. Eftersom en åkerareal på 2,4 hektar tillgodoser det inhemska behovet i fredstid skulle en icke obetydlig spannmålsexport då bli följd. Åren 1971—73 var i själva verket självförsörjningsgraden på brödsäd nära nog 200 procent.

Slutsatser

De senaste årens förändringar av jordbrukspolitikerna och av jordbrukspriserna på världsmarknaden pekar på genomgripande förändringar i den framtida jordbrukspolitikens mål och medel. Ett beredskapsmål uttryckt i resurstermer och med hänsyn tagen till den ökade avspänningen tillåter betydande skillnader mellan jordbruksprodukter i självförsörjningsgraden. Följaktligen borde produktionsinriktningen inom jordbrukssektorn i högre grad än tidigare kunna få styras av de (långsiktiga) prisrelationerna på världsmarknaden samt av prisrelationerna i Sverige på olika slag av produktionsresurser. En sådan produktionsinriktning skulle ge ett bättre samhällsekonomiskt resursutnyttjande.

En omläggning av antytt slag underlättas av de prisökningar som skett utomlands på spannmål — förutsatt att dessa ej blir tillfälliga. Jordbrukssektorn kan då upprätthålla en spannmålsexport även utan beredskapsmässigt motiverat stöd. Omläggningen skulle vidare innebära att handelspolitiska och näringspolitiska mål skulle få ökad vikt för jordbrukspolitiken. Marknaden för jordbruksprodukter kan integreras mer med andra länders liksom tidigare marknaden för industrivaror. Bilaterala eller multilaterala överenskommelser om minskade statliga ingripanden i jordbrukssektorn skulle åtminstone från svensk sida vara möjliga.

Ett sådant närmande till den allmänna näringspolitikens mål torde också medföra att regionalpolitiska mål skulle få en högre prioritering vid utformningen av jordbrukspolitiken. Regionalt differentierbara jordbrukspolitiska medel borde följaktligen få ökad betydelse. En annan, långsiktigt tänkbar förändring är att rationaliseringsstödet till jordbruket utvecklas mot den typ av stöd som ges till småföretagsverksamhet inom industrin.

Denna skiss av hur jordbrukspolitiken skulle kunna samordnas med mål och medel i närings- och regionalpolitiken

lämnar således enbart två skäl för särskilda jordbrukspolitiska styrmedel nämligen a) beredskapsmotivet samt b) kvarstående för jordbrukssektorn speciella snedvridningar från utlandet eller inom landet.

Referenser

- Bhagwati, J. N., [1971], "The generalized Theory of Distortions and Welfare", publicerad i Bhagwati, J. N., Jones, R. W., Mundell, R. A., och Vanek, J., (utg.): *Trade, Balance of Payments and Growth*, North-Holland, Amsterdam.
- Ds Jo 1975: 2: *Produktionsmål och livsmedelsberedskap*. En rapport från en expertgrupp inom 1972 års jordbruksutredning.
- Gulbrandsen, O., och Lindbeck, A. L., [1969]: *Jordbruksnäringens ekonomi*, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Ohlin, B., [1931], "Protection and non-competing Groups", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Årg. 33, Heft 1.
- Magee, S. P., [1973], "Factor Market Distortions, Production and Trade: A Survey", *Oxford Economic Papers*, Årg. 25, nr 1.
- SOU 1946: 42, *Riktlinjer för den framtida jordbrukspolitiken*
- SOU 1966: 30, *Den framtida jordbrukspolitiken*
- Swedborg, E., [1968], *Jordbrukspolitiken 1967, Bakgrund, riktlinjer, tillämpning*, LT:s förlag, Stockholm