

OLOF BOLIN

## Bondens nya uppdrag – en kritisk granskning av Janken Myrdals utredning

Jordbruksminister Margareta Winberg har anlitat professorn i agrar historia, Janken Myrdal, i sina ambitioner att ”konkret” söka omformulera den europeiska jordbrukspolitiken. Det är inte utan viss förväntan man sätter sig att ta del av departementspublikationen med rubriken ”Den nya produktionen – det nya uppdraget” [Jordbrukets framtid i ett historiskt perspektiv – Ds 2001:68]. Myrdal kastar sig här med stor frimodighet över vitt skilda uppgifter och vetenskapliga områden, till stor del utanför den agrarhistoriska professionen.

Bakgrunden är att den europeiska jordbrukspolitiken sedan länge är satt under hård kritisk debatt genom att den driver upp matpriserna, kräver mycket skattemedel (budgetmässigt ca halva EU-budgeten), är socialt regressiv (låginkomstgrupper stöder höginkomstgrupper), leder till kostsamma överskott som dumpas på världsmarknaden, är miljömässigt skadlig, försvårar inlemmandet av öststatsländerna i Unionen och förvärrar det globala svältproblemet m m, m m – meritlistan är inte särskilt smickrande.

Myrdals ansats är att söka omformulera bondens roll från att vara livsmedelsproducent till att vara producent av diverse andra nyttigheter, i huvudsak sådana

som var att betrakta som biprodukter i det tidigare jordbrukssamhället, såsom vackra ängar, betande kor och en levande landsbygd. Detta skall (gissningsvis) ske, och sker redan nu i betydande utsträckning, genom att omforma det gängse prisstödet (till jordbrukets produkter) till kontanta direktstöd för dessa forna biprodukter. Vidare tar han spets mot de rådande ekonomiska doktrinerna, som han tycker inte klarar av att bistå politikerna i denna grannliga uppgift.

Resultatet är dock magert. Inget är särskilt nytt. Hans kritik av marknader, BNP-beräkningar och ekonomisk vetenskap är välbekant (och framförs mer insiktsfullt av ekonomerna själva) och hans försvar av de existerande jordbruksstöden såsom uttryck för ett existerande samhällsfördrag och i enlighet med folkviljan är milt uttryckt svårbegripligt. Detta är att beklaga, eftersom vi är i skriande behov av kvalificerade analyser av hur en ny jordbrukspolitik bör utformas – en politik som, förutom att begränsa politikens nuvarande skadeverkningar, åtgärdar de jordbruksrelaterade miljöproblemen och bevarar sådant vi finner av stort värde i landsbygdssamhället, vare sig det är kulturellt eller besitter stora skönhetsvärden. Den europeiska jordbrukspolitiken karaktäriseras för närvarande av god tillgång på pengar och stor brist på goda idéer.

*OLOF BOLIN är professor i jordbrukssektorns ekonomi och internationell handel vid SLU i Uppsala. Hans forskningsfält täcker ekonomisk modellering av jordbrukets marknader och analys av jordbrukspolitik.*

### Hundraårsperspektiv

Vad skriver då Myrdal? Han vill att vi skall förflytta planeringshorisonten långt in i framtiden – ”Vi måste föreställa oss utvecklingen i ett sekel framåt eller mer”

(s 12) – ett påstående som kan synas märkligt för att komma från en historiker. Hur hade det sett ut i dagens samhälle om vår politik utformats utifrån förhållandena för hundra år sedan – en tidpunkt då kvinnan inte hade rösträtt, då homosexualitet var kriminellt, en tidpunkt då företeelser som mobiltelefon, TV och IT var helt okända? Man ryser inför tanken att i tider av snabb samhällsomvandling låsa upp sig politiskt etthundra år framåt i tiden, även om man upplever våra politiska företrädare som välinformerade och tjänstvilliga agenter i mänsklighetens tjänst.

## Samhällsfördrag

Det samhällsfördrag rörande jordbrukspolitiken Myrdal definierar – utan att prestera vetenskapligt belägg – håller nu (enligt honom) på att omförhandlas. Jordbrukets huvuduppgift är, anser han, inte längre att leverera livsmedel. Han är säker på att det som numera efterfrågas är de forna biprodukterna och de ingår i det nya samhällsfördraget. Han ser som sin uppgift att tydliggöra för folk vad de numera betalar för via jordbrukspolitiken. Detta synes som en logisk kullerbytta. Hur kan något som folk inte vet om ingå i ett underförstått samhällskontrakt? Han hävdar ju att folk måste få veta innehållet i kontraktet för att det skall kunna fortleva (se mera nedan).

Han hotar också: ”Min hypotes är att befolkningen betalar för något, förutom livsmedel. Men det råder en oklarhet om vad detta ”något” är som befolkningen vill ha. Om man inte klargör detta kommer betalningsviljan att urholkas. Den risk samhällets medborgare då löper är att de slutar betala för något som det senare visar sig att de vill ha, och som kan kosta mycket att återfå, om det överhuvudtaget är möjligt att återfå de värden som försvunnit” (s 28). Budskapet är således: fortsätt betala, medan jag försöker klargöra vad ni betalar för, annars kan ni komma att mista något ni djupt får ångra!

Tyvärr får vi i skriften inte besked om huruvida de befintliga direktbetalningarna till jordbruket, som redan är betydande (och oerhört komplicerade), även till de miljömässiga och regionala ändamålen, upprätthåller de värden som han skall visa att befolkningen efterfrågar. Ett krux på denna punkt är att flertalet analyser visar att dagens jordbrukspolitiska betalningssystem rimmar illa med alla rimliga alternativa sätt att rationellt försöka motivera jordbrukspolitiken som en samhällsförbättrande företeelse.

## Medlen före målen

Myrdal faller in i det historiska mönstret att bedriva jordbrukspolitik, såtillvida att politikens medel är det primära och införs först. Därefter (ibland långt därefter) motiveras (snarast ursäktas) dessa medel med officiellt uppställda mål, mål som man hittills aldrig lyckats definiera, eller klart specificera, trots tusentals mansår i regelbundet återkommande jordbrukspolitiska utredningar. Myrdal följer mönstret: acceptera betalningssystemet (medlet) så skall jag nog så småningom komma på varför vi använder detta betalningssystem. Hade det inte varit bättre att först klargöra vad man vill och därefter specificera de medel som behövs för att komma dit? Man får onekligen en känsla av att utgångspunkten är att tillförsäkra jordbruket dagens stödpengar, men med skenbart nya argument när de gamla visat sig ihåliga. Flertalet av de argument som numera förs fram som stöd för politiken var t ex inte alls aktuella när den en gång infördes.

## Kritisk till frihandel

Kanske som en naturlig följd av det påstådda samhällskontraktet är Myrdal kritisk till en fri världshandel utan att belägga det mer än att han ”är tveksam till att detta – med dagens maktfördelning – skulle leda till en utveckling av jordbru-

ket i tredje världen” (s 26). Att de flesta analyser av en avveckling av den europeiska jordbrukspolitiken (och ännu bättre den globala jordbrukspolitiken), som har sin tyngdpunkt i ett gränsskydd som försvårar handel, pekar på gynnsamma utfall för flertalet u-länder (liksom i-länder), tycks han helt ignorera. Något märkligt är också att det välfärdsförbättrande samhällsfördrag, som han hävdar finns i vår del av världen, saknas i tredje världen. Dess ”maktfördelning” garanterar således inte att politiken drivs i folkviljans intresse, som hos oss.

### Bonden självexploaterande

I sin något egenhändigt tillyxade inkomstanalys upplever Myrdal bonden som självexploaterande – ”Många jordbrukare lägger ned mer arbete än vad de får betalt för.” Mer gängse analyser som gjorts, se bl a Andersson & Bolin [1990], visar emellertid att den svenske bonden i genomsnitt efter skatt erhåller i stort sett samma timlön som industriarbetaren. Vad Myrdal dessutom förbigår är att hälften av dagens svenska jordbrukare – de mindre jordbruket – endast erhåller 3 procent av sin totala inkomst från jordbruksdriften, något som visar att denna stora ”bondegrupp” i det närmaste är helt oberoende av sin jordbruksinkomst. Till yttermera visso kan man hävda att jordbrukarens inkomst långsiktigt svårligen påverkas med jordbrukspolitiska stöd, eftersom stöden kapitaliseras, vilket driver upp priserna på resurserna och därmed kostnaderna i produktionen. Är det likvälså att vissa bönder betraktar ett olönsamt jordbrukande som en livsstil, så berättigar detta inte automatiskt till samhällsstöd. Det finns andra samhällsgrupper som i så fall skulle yrka på stöd för att kunna finansiera en för dem intressant livsstil. Ömmar Myrdal också för dem?

### Kritisk till ekonomi och marknader

Myrdals tilltro till politikens möjligheter motsvaras av hans misstro till, och nedvärdering av, den ekonomiska vetenskapen och marknadens möjligheter. Hans kunskaper om den ekonomiska modellen verkar emellertid begränsade, trots att han i sin utredning huvudsakligen verkar ha omgivit sig med ekonomer, och han definierar inte den marknad han är så skeptisk till. Han tror att allt som är av intresse på en marknad måste monetärt kunna mätas och raljerar med ”Hur mycket är Du beredd att betala för att vara gift med din fru per månad?” (s 35) Han förbiser då att varje köp- eller säljbeslut sker med alla personens värderingar inblandade – man byter ju inte huvud varje gång man gör en marknadstransaktion.

Vidare förbigår han att de s k icke-ekonomiska värdena, vilket torde vara det han kallar den för den ”nya produktionen” (s 55), vanligtvis har långtgående ekonomiska konsekvenser (jfr Winters [1988]). Man kan ju inte återopa de omätbara skönhetsvärdena i det svenska sommarlandskapet och samtidigt hävda att de därmed får kosta vad som helst. Det är lätt att säga att vissa saker betingar ett värde, men man bör endast betala ett stöd där underbetalning sker. Idag tyder mycket på att man kraftigt överbetalar jordbruket för dess ”biprodukter”.

Man kan också undra vad han baserar sin marknadsskepsis på vad gäller jordbruket. Den sektorn har ju nästan aldrig givits möjligheten att fungera på marknadens villkor. För honom verkar marknadslösningen vara detsamma som att jordbruket läggs ned. Detta är emellertid ett gravt missförstånd (se mera nedan).

### Ny tolkning av kohandeln

Med utgångspunkten att all teori och all politik är rätt för sin tid ger Myrdal en ny tolkning av 1930-talets svenska s k ko-

handel. Hans förklaring, utan referens till forskning, är att insiktsfulla politiker i arbetarrörelsen och i bonderörelsen samarbetade för att motverka nazistiska tendenser i vissa delar av den svenska bonderörelsen. Konsumenterna skulle med andra ord över höjda matpriser ha köpt ut nazismen! Att detta var målet med jordbrukspolitiken har vare sig hävdats eller framhållits som mål för den förda jordbrukspolitiken i någon av alla de jordbrukspolitiska utredningarna. Om så trots allt varit fallet förvånas man av det oerhört trubbiga instrumentet. Huvuddelen av stödpengarna i jordbrukspolitiken tas ju (nu som då) från låginkomstgrupper och tillföres höginkomstgrupper, varvid endast bråkdelar torde ha kommit de nazistorienterade inkomstgrupperna till del.

Frågan är om inte smörprisavgiften, som infördes året före kohandeln, var den moderna jordbrukspolitikens Big Bang i Sverige. Dess syfte var att motarbeta de sk pytsåkarna i mjölksektorn, vilka hotade det dåvarande mjölkmonopolets makt. Enligt Bo Rothstein [1991] var smörprisavgiften starten på det "korporativa Sverige", där jordbrukssektorn, i strid med konstitutionen, gavs "rätt att sig själv beskatta". En ekonom benämner dylika avgifter för klassisk prisdiskriminering, i det här fallet med statens goda minne.

### Engels lag

Myrdal gör ett stort nummer av Engels välkända lag i syfte att förklara det avtagande intresset för bönder som livsmedelsproducenter. Han drar emellertid fel slutsats av sin analys. Visserligen avtar med stigande inkomst den andel av inkomsten som spenderas på mat. Detta behöver emellertid inte betyda att jordbruksproduktionen går ned. För det första stiger matkonsumtionen i absoluta tal även om dess andel av inkomsterna går ned. För det andra stiger världsbefolkningen och dess matstandard på ett sätt som gör att dagens globala matproduk-

tion sannolikt måste fördubblas under de närmaste 30 åren. Slutligen kan, i en internationell fördelning, vissa länder starkt öka sin matproduktion medan andra växer långsammare eller minskar. Med stor sannolikhet kommer således jordbruksproduktionen att stiga såväl i Sverige som i Europa, om än i en annan takt. Att utdefiniera mat som huvudskäl till att bedriva jordbruk torde vara alldeles för tidigt, även i Sverige, speciellt om den "nya produktionen – biprodukterna" på goda grunder kan anses vara starkt relaterad till den gängse jordbruksproduktionen – huvudproduktionen.

### En ny produktionsteori

Janken Myrdals farfar, nobelpristagaren i ekonomi Gunnar Myrdal, hade nog höjt sina ögonbryn om han fått se ättlingens förslag till ny produktionsteori i sitt syfte att motivera den "nya produktionen". Produktionsbegreppet definierar Janken Myrdal som: "Med produkt avses något som kostar *arbete*, som i princip fyller ett *behov* även för andra än för producenten och som det är *brist* på" (s 75) (min kursivering). Han hemfaller därmed till den sk arbetsvärdeläran. Man behöver inte vara speciellt skarpsinnig för att inse att varors och tjänsters värden inte står i någon systematisk proportion till deras arbetsinnehåll. En naturlig diamant betingart ex ett enormt värde per kilo räknat utan att representera något som helst arbetsinnehåll, medan en liter mjölk, med ett betydande arbetsinnehåll, kan köpas i närmaste butik för blygsamma 6–7 kronor per kilo.

Genom att vidare basera produktionsbegreppet på behov gör man det närmast innehållslöst. Ingen vetenskaplig disciplin kan på ett empiriskt fruktbart sätt bestämma behovet av t ex en Mercedes Benz. Teorins tredje komponent – *brist* – är också meningslös om den inte relateras till något. Myrdals produktionsbegrepp blir på detta sätt verklighetsfrämmande, inne-

hållslöst och empiriskt oanvändbart. Han säger själv att hans produktionsbegrepp inte går att mäta.

Den ekonomiska modellens motsvarigheter till Myrdals "begrepp", dvs marginell betalningsvilja (Myrdals behov), marginell alternativkostnad (Myrdals arbete) och pris (Myrdals brist) förser oss med en långt mer empiriskt användbar och logiskt konsistent modell för att fastställa värden. Den modellen kan också bilda ett konstruktivt underlag för försöken att skatta storleken på de icke-ekonomiska värden och värden för varor och tjänster som saknar traditionella marknader.

## Den nya produktionen

Med sitt nya produktionsbegrepp ser Myrdal den nya produktionen som tre "processer" – en är bevarandet av det historiska jordbrukets biprodukter, en andra är skyddet mot det negativa i dagens effektiva produktion och den tredje är den ökande mängden av behov. Återigen undviker han specificering. *Alla* biprodukter skall väl inte bevaras, *allt* negativt skall väl inte elimineras, i alla fall inte till vilket pris som helst. Och, *hur* mäter man intensiteten i ett behov?

Det Myrdal säger är tidigare och mer insiktsfullt sagt av andra – se t ex Winters [1988], som skarpsinnigt analyserar de icke-ekonomiska värdena, liksom begreppet jordbrukets multifunktionalitet. Vad som *nu* behövs är metoder för att bestämma *vad* man skall satsa på och *hur* man säkrar dessa värden, dvs praktiskt användbara *metoder* för att värdera de icke-ekonomiska värdena och för att upprätta fungerande kontrakt för att säkra produktionen av dem. Myrdal tillför inget i dessa angelägna avseenden. Det enda konkreta han har är förslaget att tillsätta en ny statlig utredning (s 95).

## Produktionsorienterad

Myrdal är starkt produktionsorienterad i sin ansats. Han utgår från lantbruket, landsbygden och söker febrilt efter nya användningsområden för dess resurser. Nu finns det ju ingen ekonomisk lag som hävdar att resurser måste, eller ens bör, användas – världen vimlar av oanvända resurser (också i samhällssektorer utanför jordbruket). Hans intresse är att försvara jordbruksstöden och att kritisera den ekonomiska modellen, men han är inte speciellt framgångsrik i något avseende. Hans breda ansats blir tyvärr alltför ytlig och något försätlig, eftersom han ger sken av att ha definierat en ny och angelägen produktion. Antingen kan man tolka detta som att han är agrar fundamentalist, vari ingår att jordbruket är speciellt och måste särbehandlas, eller så har han inte begripit vare sig verklighetens sätt att fungera eller den ekonomiska modellens. Det senare är allvarligt om hans ansats skall stå mall för den politik som effektuerar "bondens nya uppdrag".

## Klarar politiken det nya uppdraget?

Slutligen kan man ifrågasätta om jordbrukspolitikens hittillsvarande (och långvariga) meritlista ger trovärdighet för det långt mer ambitiösa regleringsuppdrag som kan anas bakom utredningen. Bondens nya uppdrag skall i så fall baseras på ett underlag långt vagare än underlaget för dagens jordbrukspolitik. Därmed skulle politiken komma att tilldelas ett ännu större och mer svårkontrollerat svängutrymme än hittills. Detta är illavarslande om man tror att jordbrukspolitikens hittillsvarande misslyckande till stor del kan förklaras med att medborgarna inte kunnat genomskåda dess verkliga natur.

## Referenser

- Andersson, Y, & Bolin, O, [1990], "Myten om jordbrukets låga lönsamhet", *Ekonomisk Debatt*, årg 18 nr 5, s 481–489.
- Rothstein, B, [1991], "Svenska intresseorganisationer – från lösningar till problem", i Olsen, P (red), *Svensk demokrati i förändring*, (Maktutredningen), Carlssons bokförlag.
- Winters, A, [1988], "So Called "Non-Economic" Objectives of Agricultural Policy", rapport, OECD, Paris.