

Lennart Hjelm m fl:**Vägar ut ur
jordbruksprisregleringen
– några idéskisser****Olof Bolin m fl:****Svenskt jordbruk**

Den svenska jordbruksdebatten torde, även för dem som noga försöker följa den, upplevas som frustrerande. Åsikterna är så vitt skilda. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har lämnat ett bidrag till debatten genom att anordna ett seminarium, publicerat i boken *Vägar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser* (Ds F1 1987:4). Professor Lennart Hjelm skriver i inledningen om regleringssystemets historiska utveckling. Hjelm, som var rektor för Sveriges lantbruksuniversitet i många år, kommenterar också kort de olika idéskisserna.

Jan Persson, professor vid institutionen för växtnäringsslära, skriver om jordbruksregleringar och biologi. Han påpekar att miljöfrågorna länge ställt jordbruket i fokus. Beskyllningarna har varit många och grava, många gånger onyanserade och felaktiga. Men, skriver han, man behöver inte ta till halvsanningar och överdrifter för att inse att förändringar måste göras. Situationen är emellertid inte katastrofal. Förändringar mot en bättre tingens ordning leder dock till högre produktionskostnader.

Stallgödsel är mycket mer svårhanterlig än handelsgödsel. Det är svårt att undvika kväveförluster och utlakning. Lösningen är att sprida gödseln över större arealer, men då måste också djurhållningen spridas. Man kan, anser Persson, basera köttproduktionen på nötboskap, i stället för på svin. Då ökar vallarealen och användandet av bekämpningsmedel minskar.

Persson gör tummen ner för förbudet att använda stråförkortningsmedel. Skörden blir lika stor, men av lägre kvalitet. Inte heller trädan är tilltalande, för med öppen jord ökar utlakningen.

Persson synes uppfatta skogsplantering som det mest relevanta alternativet att minska överskotten. Tvåprissystem för spannmål och gödselmedel kan dock vara ett alternativ.

Professor Eliel Steen vid institutionen för ekologi och miljövärd vid Sveriges lantbruksuniversitet, har samma biologiska-ekologiska utgångspunkt som Persson. Han skisserar en övergång till ett framtida jordbruk i tre steg. I det första steget minskas produktionen av spannmål genom att vissa arealer tas ur produktionen. Öppen träda skall undvikas. I stället sås gräs eller andra fleråriga växter. I det andra steget inriktas produktionen mot vall och idisslare. Därutöver odlas stråsåd och sockerbetor. Då minskar behovet av bekämpningsmedel. Problemet är, menar Steen, att lära oss konsumera mer nötkött/fårkött. Jordbrukarna blir också mer bundna till djurskötseln och investeringar i byggnader måste göras. I det tredje steget betonas nödvändigheten av ett utvecklat kretslopp. Det gäller exempelvis att utnyttja sopor och övrigt organiskt avfall.

Förespråkar grundstöd

Gunnar Wetterberg, departementssekreterare och medlem i ESOs sekretariat, behandlar grundstöd, tullar och fria priser. Han förespråkar ett grundstöd, som utgår till alla brukare. Någon hänsyn tas inte till brukningsenhetens storlek eller produktionsinriktning. För övrigt skall marknadskrafterna få råda. Wetterberg ser flera fördelar. En är att byråkratin begränsas, en annan att ändrade världsmarknadspriser får genomslag på den svenska marknaden. Därtill kommer att nya produkter lättare kan introduceras. Idag diskrimineras dessa av regleringssystemet.

Grundstöd kan ges på två sätt. Ett är att göra avdrag för grundstöd vid beskattningen. Då missgynnas emellertid räntetyngda brukare, som inte kan utnyttja avdraget. En positiv effekt är att det inte längre blir så intressant att "överinvestera" för att få avdrag. Det andra sättet är att ge kontantstöd. Men då kan stöd utgå även till brukare med ett symboliskt brukande.

Wetterberg menar att grundstöd skulle underlätta ett svenskt deltagande i en internationell överenskommelse om minskade subventioner till jordbruket. Problemet med för stora resurser bundna i jordbruket kvarstår emellertid; brukare lockas att stanna kvar i jordbruket. Lockelsen att öka brukningsenheternas storlek minskar.

Wetterberg påpekar att tillskottsarealer till befintliga brukningsenheter betalats med större belopp än vad som kommit i fråga per hektar för hel fastighet. Tolkningen måste vara att det finns outnyttjade stordriftsfördelar inom jordbruket.

Staffan Laestadius från statsrådsberedningen ger en synnerligen intressant beskrivning av spannmålsregleringen. Slutsatsen är att växelkursen mellan dollarn och kronan har stor betydelse för de svenska regleringskassorna. Han befarar en låg dollarkurs under 1987 och att regleringskassorna därmed kommer att bli ansträngda. Han konstaterar att subventionen per hektar vete under de senaste åren varit ca 5.000 kr. Subventionen har mätts som skillnaden mellan det svenska vetepriset och världsmarknadspriset.

Laestadius menar att en lösning kan vara att införa en tull på i storleksordningen 10 procent på alla jordbruksprodukter. Därtill skall ges ett arealstöd, beroende av region och produktionsinriktning. Slutligen föreslår han att prissvängningar skall hanteras med hjälp av terminshandel och genom att bönderna ges möjlighet till insättning på utjämningskonton vid beskattningen.

Forskningsassistent Ingemar Haraldsson, nationalekonom, konstaterar att de som är inblandade i den jordbrukspolitiska debatten nu är mer öppna för förändringar. Prisregleringssystemet uppvisar allt större brister. Haraldsson avvisar dock förslagen om arealbidrag. Bidragen kapitaliseras snabbt i fastighetsvärdena. I stället föreslås övergång till frihandel. Fastighetspriserna faller, men de samhällsekonomiska vinsterna är så stora att jordägarna kan kompenseras.

Den viktigaste egenskapen hos dagens bonde är, skriver Haraldsson, att ha förmåga att bedöma utvecklingen av politi-

kernas interventioner. De höga förräntningskraven vid fastighetsöverlåtelser kan tolkas som att det idag finns små förväntningar om ett fortsatt skydd för jordbruket.

Här kan jag inte undvika att göra en kommentar. Haraldssons påstående är att olika debattinlägg kring jordbrukspolitiken, exempelvis *Makten över maten*, redan har haft en stor påverkan på fastighetspriserna. Om man kan tänka sig att kompensera för de sänkta fastighetspriser som följer av en övergång till frihandel, så bör man rimligen kompensera också för de redan inträffade prissänkningarna! Ett svårt mätproblem, förvisso. Skall kompensation ske även i det fall det utgår påbud om att det inte blir någon övergång till frihandel? Då stiger nämligen fastighetspriserna igen, men förlusten kvarstår för de fastighetsägare som sålt under senare år.

Haraldsson synes föreslå att styrkan hos jordbrukarnas ekonomiska föreningar måste minska. Han menar att frihandel kräver att alla former av interna avgifter, av typen slaktdjursavgifter, förbjuds i lag. Risken för att de därefter existerande företagen uppträder som ett oligopson gentemot de oorganiserade lantbrukarna, på samma sätt som massavedsköparna idag kan uppträda mot dåligt organiserade skogsägare, är liten, menar han. Det finns en fungerande internationell marknad för jordbruksprodukter. Därtill är de initiala kapitalbehoven lägre inom livsmedelssektorn än inom skogsindustrin. På samma sätt avfärdas risken för att de stora grossistföretagen skall ta hand om vinsten från avreglering. De tre stora grossistföretagens framväxt kan ses som en nu behövlig motvikt mot den befintliga lantbrukskooperationen.

Det är uppenbart att även världsmarknaden styrs av politiska ingripanden. Det har varit tvära kast i USAs jordbrukspolitik. Dagens massiva stöd över budgeten till de amerikanska farmarna måste någon gång omprövas. Då stiger världsmarknadspriserna, menar Haraldsson. Frihandel och avreglering medför emellertid att mjölkproduktionen flyttas närmare de befolkningstäta områdena. I glesbygden kommer man att ha extensiv köttproduk-

tion eller energigräsodling. Att plantera skog på dessa arealer är både företags-ekonomiskt och samhällsekonomiskt olönsamt, skriver Haraldsson. Min kommentar till detta är att det är avsevärt mer lönsamt att plantera skog på åkermarken än det är att plantera skog på kalhyggerna. Åkermarken har en högre produktionsförmåga. Likaså torde även en extensiv köttproduktion vara olönsam.

Per Lundborg från Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning vill ha ett avreglerat jordbruk. Inlägget kan ses som ett sammandrag av boken *Makten över maten*. Då bokens innehåll torde vara väl känt förbigår jag detta inlägg.

Ingen gemensam nämnare

Olof Nilsson från Lantbrukets utredningsinstitut kommenterar inläggen. Han konstaterar att Persson och Steen diskuterar alternativ beträffande jordbruksproduktionen. De andra författarna har skrivit om jordbrukspolitik, inte om livsmedelspolitik som enligt senaste riksdagsbeslut är viktigare. Ekonomerna utmärks av en fullständig avsaknad av aspekter på produktionsteknik, miljö och långsiktig resurshushållning. De ansatser till förslag, som författarna framfört, är ganska motstridiga, skriver Nilsson. En politiker, som försöker finna en gemensam nämnare, har inte mycket att hämta. Nilsson har lättast för att acceptera biologernas resonemang. En ökad köttproduktion behöver dock inte ge ökad vallodling. Det kan, menar han, vara lönsammare att använda annat foder.

Ekonomernas resonemang känns igen från *Makten över maten*, skriver Nilsson. I Public-Choice-skolan talas det om smala grupper med stort inflytande. Det torde vara svårt att finna ett tydligare exempel på en "smal grupp med stort inflytande" än den lilla grupp ekonomer som initierat den debatt som förts.

Nilsson har uppfattningen att slopat gränsskydd på kort tid leder till att praktiskt taget hela det svenska jordbruket slås ut. Sporthästar och hobbyjordbruk blir kvar, plus en viss svinproduktion, eventuellt baserad på importerat foder. Det hjälper föga att ge jordbruket ett en-

gångsbelopp på 40 miljarder kronor. Bönderna kommer inte att fortsätta producera tills pengarna är förbrukade.

Nilsson påpekar att han analyserar en ensidig svensk avreglering. En allmän avreglering ger ett annat resultat. Men inga realister räknar med en sådan utveckling.

Nilsson är besk i sin kommentar till Haraldssons inlägg. Det är orimligt att använda grundlagen mot föreningsrörelsen. Även arbetsmarknadspolitik och regionalpolitik sätter marknadskrafterna ur spel. Inte heller arbetsmarknaden är en marknadsekonomi.

Ej heller TCOs Jan-Erik Nyberg verkar imponerad av ekonomerna. Han menar att inkomst målet måste finnas kvar. Ett jordbruksstöd, som ger förhöjda inkomster till fritidsbönderna är dock inte försvarbart. En tredjedel av landets 100 000 jordbruk är fritidsjordbruk. Jordbrukspolitiken bör utformas främst med sikte på heltidsjordbrukarna. Hans förslag är brukarebidrag till heltids- och deltidbönderna.

Framtidsbedömningar och problem

I *Svenskt jordbruk* (bilaga 13 till LU 87) presenteras framtidsbedömningar och problem för det svenska jordbruket. Även i denna skrift ges förslag till lösningar. Skriften har författats av professor Olof Bolin och docent Ewa Rabino-wicz, båda verksamma vid Lantbruksuniversitetet.

Jordbruksnäringen analyseras för perioden 1985-95 under förutsättning att BNP ökar med 2,3 procent per år och den privata konsumtionen med 2,9 procent. Man utgår från att produktions-, konsumtions- och politikmönster förlängs tio år framåt. Världsmarknadspriserna för vete förväntas sjunka, medan animalieprodukterna förväntas stiga i pris. Resultatet blir då att jordbrukets bruttoproduktion ökar med 0,3 procent per år. Spannmålsöverskotten ökar. Strukturomvandlingen fortsätter. Antalet små företag minskar kraftigt. Priserna stiger inom landet, vid oförändrad jordbrukspolitik. Den antagna utvecklingen ger högre lönsamhet inom jordbruket.

Författarna menar att dagens över-

skottsproblem inte beror på marknadsmisslyckanden. Idag finns det överskott på alla viktiga livsmedelsråvaror (spannmål, mjölk, nöt- och griskött). Överskotten är 5-25 procent. I stället är det politikererna som misslyckats. Importskyddet har övergått i exportsubventioner. Författarna redovisar ett huvudalternativ till dagens jordbrukspolitik. Importen skall kvoterats, de svenska producenterna skall få ensamrätt till en viss andel, kanske 90 procent, av den svenska marknaden.

Som fördelar nämns att prissystemet åter används för att styra produktion och konsumtion. Prisregleringen kan avskaffas. Försörjningsaspekterna beaktas. En viss del av konsumtionen produceras alltid i Sverige. Kravet på en viss lägsta inhemsk produktion kommer att fungera som ett skydd mot starkt fallande världsmarknadspriser.

Nackdelarna är att bönderna inte får någon inkomstgaranti. Det får de emellertid inte heller med dagens system, skriver författarna. Vidare medför övergången kapitalförluster, som dock kan kompenseras. Min invändning är att det inte är så stor skillnad mellan en tillåten tioprocentig import och frihandel. Först när den svenska produktionen minskat kraftigt blir spärren effektiv. Spannmålsproduktionen måste minska med ca 30 procent. Författarna tycks inte riktigt tro på de resultat, som redovisades i boken *Makten över maten*, i vilken båda medverkat.

Verkligheten kommer ifatt debattörerna

Mitt slutomdöme om de båda presenterade böckerna sammanfaller väl med Olof Nilssons. Förslagen är vitt åtskilda. Samtidigt torde en övergång till frihandel snabbt slå ut stora delar av det svenska jordbruket. Världsmarknadspriserna har fallit under de senaste åren, varför beräkningar som bygger på en tidigare period inte blir mycket värda. Samtidigt medför utvecklingen på den tekniska sidan att transporter underlättas. Det är idag enkelt att låta det danska jordbruket förse stockholmarna med mjölk.

Det kommer knappast några helt nya

förslag till hur överskottsproblemen kan lösas. Alla förslag är varianter på gamla, väl kända, tankegångar. Samtidigt är verkligheten på väg att komma ifatt debattörerna. Bondesidan har förstått att produktionen varit för stor. Därför har man accepterat avtal, som inneburit försämringar. Marknadskrafterna får slå igenom i så måtto att priserna inte stiger så snabbt som tidigare. Investeringarna inom lantbruket har minskat, vilket är ett första steg mot en produktionsminskning.

Nedläggningen av åkermark har hållits tillbaka på grund av beslutsvånda. Berörda brukare väntar förklarligt nog med att plantera skog tills man får det väntade statsbidraget. Det kommer sannolikt redan nästa år.

Därför tror jag att bara något år ytterligare med oförändrad jordbrukspolitik ger andra diskussionsämnen. Då finns bara spannmålsöverskottet kvar. Då blir det debatt om hur man skall kunna behålla jordbruket i de mindre gynnade jordbruksområdena, hur köttproduktionen skall kunna hållas uppe etc.

Under tiden kan man bara hoppas att det inte blir fler oövertänkta politikerinhopp, typ förbud mot användande av stråförkortningsmedel.

Fil kand *SUNE HÅKANSSON*
Nationalekonom vid
Högskolan i Växjö