Motion

1978/79:755

av Gunnar Nilsson och Knut Johansson om jordbrukarnas inkomstföljsamhet och markpriserna

I början av seklet präglades den svenska jordbrukspolitiken – i den mån man kan kalla de ganska lösliga statliga åtgärderna på jordbruksområdet för jordbrukspolitik – av den snabba folkökningen. Denna beredde samhället stora försörjnings- och sysselsättningsproblem. Den expanderande industrin väntades inte orka med att suga upp denna folkökning. Vidare bedömde man jordbrukets förmåga att förse landet med livsmedel som otillräcklig.

Mot denna bakgrund gick de statliga åtgärderna på jordbrukets område ut på att dels öka produktionen, dels öka sysselsättningen. Lån och bidrag gavs till nyodling, torrläggning och täckdikning. Den egendomslösa jordbruksbefolkningens ställning sökte man förbättra genom att bereda så många som möjligt arbete som egna företagare inom jordbruket.

Ivar Lo-Johansson berättar i sin senaste memoarbok, Pubertet, hur hans far och mor, som var statare först och sedan dagsverkstorpare, får möjlighet att bli småbrukare. Detta utgör ett typiskt exempel på statsmakternas ansträngningar att öka antalet företagare inom jordbruket.

Prisbildningen på jordbruksprodukter var däremot inte föremål för några större ingrepp om man undantar införandet av spannmålstullar på 1880-talet.

Mot slutet av 1920-talet och början av 1930-talet förändrades dock bilden helt. Den världsomspännande krisen medförde kraftigt sjunkande världsmarknadspriser på jordbrukets produkter. Problemen med en svensk överproduktion av jordbruksprodukter började bli allvarliga. De statliga åtgärderna började inrikta sig på att hålla de svenska priserna på en högre nivå än världsmarknadspriserna. Situationen var allvarlig för såväl jordbrukarna som lantarbetarna.

Den ekonomiska krisen drabbade även industriarbetarna hårt med hög arbetslöshet och krav på lönesänkningar från arbetsgivarnas sida. Det parlamentariska läget var ganska låst i jordbrukspolitiska frågor i 1920-talets vågmästarriksdag.

I och med den socialdemokratiska segern i andrakammarvalet 1932 med åtföljande regeringsansvar markerades en vändpunkt i jordbrukspolitiken. Socialdemokraterna insåg att den överväldigande delen av de av krisen hårdast drabbade samhällsgrupperna tillhörde jordbruks- och industriarbetarbefolkningen. Tanken att i ett sammanhang lösa jordbrukets och arbetsmarknadens krisfrågor utvecklades i flera socialdemokratiska anföranden i början av 1933 års riksdag. Den lösning som senare kunde uppnås tack vare intensiva överläggningar mellan socialdemokraterna och bondeförbunden

betydde mycket för den ekonomiska politiken och arbetsmarknadspolitiken under 1930-talet.

För jordbrukets del bildar uppgörelsen upptakten till en aktiv jordbrukspolitik som så småningom fick uppslutning av samtliga demokratiska partier.

Många, inom samtliga partier, hoppades på att det prisregleringssystem som byggdes upp i början av 1930-talet skulle bli av övergående karaktär. Den internationella utvecklingen visade dock inga tecken på en avveckling av det jordbruksstöd som hade införts i en rad andra länder. Man fick även i Sverige inrikta sig på ett permanent skydd för jordbruket. Mot slutet av 1930-talet började även beredskapssynpunkter att få ökat utrymme. Krigsutbrottet år 1939 förändrade den jordbrukspolitiska problematiken helt. Livsmedelspolitiken kom i förgrunden.

Samtidigt hade man noterat att problemen för jordbruket var mera djupgående än de som hade orsakats av 1930-talets ekonomiska kris. Läget krävde att ett långsiktigt, samordnat jordbruksprogram utvecklades.

Kriget kom emellertid emellan. 1942 års jordbrukskommitté, som arbetade fram till år 1946, markerade ett nytt skede i jordbrukspolitiken. Denna kommitté präglade först begreppet inkomstlikställighet för jordbruksbefolkningen i förhållande till jämförbara grupper i samhället. Denna inkomstlikställighet skulle i första hand införas genom fortsatt och påskyndad rationalisering inom jordbruket. I den mån dessa rationaliseringssträvanden inte skulle räcka till skulle det tillses att jordbruket fick ett gränsskydd i form av ett importskydd. I och för sig var detta ingen nyhet men den direkta sammankopplingen mellan ett rationaliseringsprogram och ett prissättningsprogram var en nyhet.

Genom 1947 års riksdagsbeslut fastlades ovannämnda riktlinjer för första gången. I princip kvarstod grunden i detta beslut till dess att riksdagen fastlade nya riktlinjer genom 1967 års beslut. Båda dessa beslut har dock medgett en betydande frihet vid åtgärdernas konkreta utformning. Tack vare detta har man kunnat ta hänsyn till under tiden ändrade förutsättningar inom såväl jordbruket som det svenska näringslivet i allmänhet.

Sålunda konstruerades åren 1940–1941 en s. k. jordbrukskalkyl (i form av en totalkalkyl) som var byggd på indexprincipen med åren 1938–1939 som basår. Syftet var att ge jordbruket en utgångspunkt för kompensationskrav i samband med prisstegringarna efter det andra världskrigets utbrott. Denna jordbrukskalkyl trädde snart i förgrunden för inkomstpolitiska målsättningar. Enligt 1947 års riksdagsbeslut skulle typjordbrukskalkyler upprättas vilket skedde på 1950-talet. Med hjälp av dessa skulle direkta inkomstjämförelser mellan t. ex. basjordbrukare och arbetare på landet kunna göras.

Underåren 1941–1956 utgjorde jordbrukskalkylernas utfall underlag förde överenskommelser om jordbruksprisema som träffades efter ingående förhandlingar mellan statens och jordbrukarnas representanter. Resultatet av förhandlingarna underställdes därefter riksdagen i form av en proposition vilket ansågs vara en formalitet.

Sedan 1956 har jordbruksskyddet administrerats under friare former och de inhemska priserna har stått i viss relation till den internationella prisutvecklingen. Man har laborerat med en övre och en nedre prisgräns på de flesta produkter. Den övre gränsen skulle hållas genom sänkt införselavgift eller i vissa fall importsubventionering. Den nedre prisgränsen skulle hållas genom höjning av importavgift eller/och kvantitativ införselreglering.

Nästa riktmärke i jordbrukspolitiken utgör 1967 års riksdagsbeslut för vilket 1960 års jordbruksutrednings arbete låg till grund. Liksom i 1947 års beslut dominerar de tre jordbrukspolitiska målen

- produktionsmålet (eller beredskapsmålet)
- inkomstmålet
- effektivitetsmålet (eller rationaliseringsmålet)

Till skillnad mot 1947, då inkomstmålet sattes i förgrunden, hade de tre målen i 1967 års beslut samma tyngd.

Vid prisavvägningen t. o. m. 1967/68 har således förutom inkomstmålet andra jordbrukspolitiska och samhälleliga mål beaktats, såsom livsmedelsberedskapen, effektiviseringen inom jordbruket, marknadssituationen för olika produkter, konsumenternas intressen m. m.

Prisregleringens huvudmedel för att upprätthålla avsett prisstöd till jordbruket har varit dels ett gränsskydd mot importkonkurrens, dels marknadsreglerande åtgärder inom landet främst i form av lagring och export av överskott. Fr. o. m. år 1973 har höjningar av prisstödet till jordbruket i syfte att kompensera för prisstegringar m. m. till vissa delar skett genom tillförsel av statliga medel över budgeten, dvs. livsmedelssubventioner, i stället för genom höjningar av prisskyddet. Därigenom har det direkta samband, som tidigare rådde mellan producent- och konsumentpriser, brutits och de senares höjning har kunnat hållas tillbaka. Detta innebär att en mellanprislinje har införts för berörda livsmedel. Denna övergång har motiverats av sociala och fördelningspolitiska skäl. Livsmedelsposten spelar en stor roll i hushållsbudgeten för alla hushåll, dock främst för barnfamiljer och låginkomsttagare.

1977/78 – Ingen förändring

Den senaste plattformen för den svenska jordbrukspolitiken utgör 1977/78 års riksdagsbeslut med anledning av propositionen Nya riktlinjer för jordbrukspolitiken m. m. Denna bygger i sin tur på den översyn som 1972 års jordbruksutredningen har gjort. Även om det s. k. inkomstmålet skjuts i förgrunden är det inte fråga om några stora förändringar som föreslås.

I den framtida politiken kvarstår två för konsumenterna oroande faktorer. Jordbrukarna får en fortsatt stark ställning i förhållande till konsumenterna genom att man behärskar råvaran och i betydande grad även livsmedelspro-

duktionen samtidigt som man åtnjuter ett starkt skydd för sin näring från samhällets sida. Från konsumenthåll har krävts ökad insyn och ökat inflytande, något som har tillgodosetts i viss men inte tillräcklig utsträckning.

En annan för konsumenterna och skattebetalarna oroande faktor är att samhället skall bidra till betalningen för spannmål som på vanlig kommersiell basis exporteras till andra länder för lägre priser än hemmamarknadens. Detta innebär att samhället går längre i sina prisgarantier än vad det borde göra.

Sammanfattningsvis kan dock konstateras att den under snart 50 år förda svenska jordbrukspolitiken har haft en stor uppslutning bland större delen av det svenska folket representerat av politiska partier och organisationer. Avvikelser i uppfattningar har givetvis förekommit men det har mestadels gällt detaljer i utformningen av de jordbrukspolitiska medlen. Beträffande de jordbrukspolitiska målen har det under vissa tider varit delade meningar om t. ex. den önskvärda storleken på självförsörjningsgraden vad avser olika livsmedel.

Socialdemokraterna ville t. ex. under 1960-talet sänka den svenska självförsörjningsgraden från ca 95 % till 80 %. Detta skulle ha fått som konsekvens avsevärt sänkta matkostnader för de svenska hushållen. Maten skulle således kunna förbilligas med ca 1 500 kr. per år för ett normalhushåll.

Vad som ofta har förbisetts i debatten vad avser jordbrukarnas inkomstlikställighet med jämförbara grupper – främst industriarbetarna – är den annorlunda situation som råder nu jämfört med förhållandena för 50 år sedan. Då gällde det att i möjligaste mån ordna något så när drägliga förhållanden i socialt och ekonomiskt avseende för två stora folkgrupper. Även om begreppet inkomstlikställighet ännu inte hade myntats var viljeinriktningen klar.

Problem med inkomstjämförelser

1970-talets Sverige är ett helt annat än 1930-talets. 1970-talets bonde är en företagare och brukare av ett rationellt drivet och högt mekaniserat jordbruk. Detta jordbruk drivs efter helt moderna bokföringsmässiga principer i vilka ingår hela den arsenal av skatteförmåner som det liberala svenska skattesystemet tillåter.

Jordbrukarna kan i hög utsträckning välja själva hur stor del av inkomsterna som skall användas till privat konsumtion och hur stor del som skall investeras i jordbruket. Skattelagstiftningen är utformad så att den på ett avgörande sätt påverkar jordbrukarnas val i detta avseende. Den del som används för privat konsumtion beskattas som löntagarnas inkomst medan den del som investeras i jordbruket endast beskattas som förmögenhet.

Även om, som framhållits, den del av inkomsterna som tas ut som privat konsumtion, beskattas, sker detta i vissa avseenden efter ganska osäkra

grunder. Värdet av de produkter som går till direkt konsumtion beräknas schablonmässigt liksom värdena av bostaden, användningen av el, bränsle, telefon, bil m. m. i hushållet. Avskrivningarna från befintliga anläggningar är också schablonmässiga.

Det är svårt att komma från schablonredovisning vad avser den del av jordbruksinkomsterna som används till privat konsumtion men sammantaget gör det inkomstredovisningen mycket svår att bedöma.

En annan faktor som försvårar jämförbarheten är att en relativt större del av jordbrukarnas verksamhet och konsumtion ligger utanför penningekonomin, vilket klarast framkommer när man jämför jordbrukarens totala levnadssätt med en löntagare i ett stadshushåll. Behovet av sommarstuga illustrerar klart skillnaderna.

Ovan anförda förhållanden beskriver tydligt svårigheterna att jämföra jordbrukarinkomster och löntagarinkomster. En mer fruktbar jämförelse skulle kunna göras, vilket har föreslagits i en motion till 1977/78 års riksdag av Grethe Lundblad m. fl., om jämförelsen vidgades till att omfatta en helhetsbedömning av resp. gruppers totala sociala och ekonomiska förhållanden. Även en sådan jämförelse skulle försvåras av den olika levnadssituation som präglar jordbrukaren jämfört med löntagaren.

1972 års jordbruksutredning har i och för sig noterat ovan angivna problem och avstått från att precisera innebörden av inkomstlikställigheten utan överlåter detta till parterna i de fortlöpande prisöverläggningarna mellan jordbruksnämnden och lantbrukets förhandlingsdelegation och konsumentdelegationen. Denna linje har även accepterats av statsmakterna.

Sambandet producentpriser – markpriser

En annan följd av de tillämpade reglerna torde sambandet mellan höga markpriser och höga producentpriser vara. Uppsalaekonomen Sune Håkansson diskuterar i en artikel i Ekonomisk debatt 1978:7 detta samband och hävdar att den hittillsvarande jordbrukspolitiken har byggt på den felaktiga förutsättningen att man skulle kunna påverka böndernas arbetsinkomster genom att höja producentpriserna. I stället har enligt Håkansson följden blivit starkt stigande markpriser. Detta har gjort jordägarna – även de jordägande bönderna – rika. En lägre stegringstakt på producentpriserna hade således kunnat accepteras utan att arbetsinkomsten hade påverkats. Däremot hade avkastningen till jordägarna kunnat hållas på en mer rimlig nivå.

1972 års jordbruksutredning har inte gjort någon fullständig genomgång av markfrågan utan man har hänvisat till jordförvärvsutredningen. Dock har man konstaterat att prisutvecklingen på jordbruksfastigheter har varit snabbare än den allmänna prisstegringen under senare år. Utredningen konstaterar själv att den årliga realprisstegringen under en femtonårsperiod fram till 1974 legat på nära 3 %, dvs. priset har varje år stigit 3 % mer än inflationstakten. Samtidigt har arrendet varit 4–5 % av markvärdet. Detta

innebär att jordägarnas reala avkastning har legat på 7–8 % vilket utgör en långt bättre avkastning än de flesta andra placeringsmöjligheter.

Denna utveckling av markpriserna kan inte anses vara acceptabel. Ett rimligt mål för jordbrukspolitiken borde vara att man söker sätta priserna på jordbruksprodukterna så att markpriserna får en önskad utveckling. Detta mål är inte mindre väsentligt mot bakgrunden att en allt större del av jordbrukets inkomster regleras över statsbudgeten. Enligt årets statsverksproposition utgör subventioneringen av baslivsmedel 3,6 miljarder kronor.

Till detta kommer det bortfall av moms som uppkommer genom att detta belopp inte tas ut i handeln. Den samlade effekten på statsbudgeten blir därför högre eller drygt 4,2 miljarder kronor.

Mot denna bakgrund måste det anses vara helt otillfredsställande att den nya jordbrukspolitiken inte helt klart redovisar hur jordbrukarnas inkomstföljsamhet skall hanteras liksom frågan om hur markvärdestegringen skall behandlas.

Dessa frågor bör enligt vår mening göras till föremål för en helt ny, förutsättningslös genomlysning. Därvid är det nödvändigt att analysera problemen kring mätning av olika gruppers levnadsförhållanden speciellt med tanke på olikheterna beträffande företagar- och löntagarhushåll. I detta avseende bör samordning ske med den utredning som har initierats av den ovannämnda motionen av Grethe Lundblad m. fl.

Det är vidare av vikt att utarbeta mer detaljerade regler hur resultatet av dylika jämförelser skall användas för att reglera jordbrukets inkomster.

Vidare är det nödvändigt att kartlägga sambandet mellan markpriser och producentpriser samt även här reglera hur markvärdestegringen skall behandlas.

Hemställan

Med hänvisning till det ovan anförda hemställer vi

att riksdagen beslutar att hos regeringen anhålla om att en utredning tillsätts med uppgift att behandla de i motionen angivna frågorna rörande jordbrukarnas inkomstföljsamhet och markpriserna.

Stockholm den 22 januari 1979

GUNNAR NILSSON (s) KNUT JOHANSSON (s)