

Jordbruksstöden – en resursförbannelse

Att analysera jordbrukssektorn från ett samhällsekonomiskt perspektiv kräver både tålamod och viss öppenhet inför alternativa tankesätt. Trots att klimatutsläppen är betydande är sektorn undantagen från utsläppshandelssystemet, kontantstöden är koncentrerade till regioner där jordbruket har negativa effekter på den biologiska mångfalden och där problemen med övergödning är som störst, och gårdsstödet, som sägs bidra till att upprätthålla ”skäliga” inkomster, koncentreras till de rikaste stödtagarna. Kostnadseffektiviteten i miljöstöden brister betänkligt (se Konjunkturinstitutet 2014), och nyligen har dessutom ett särskilt stöd till nötkreatursektorn införts, en sektor vars produktion är behäftad med stora växthusgasutsläpp och vars varor (rött kött och mjölk) kan ha direkt negativa folkhälsoeffekter.

LEDARE

Hur hamnade vi här? Problemet bottnar i att jordbrukspolitiken är ett arv från EU; på ett övergripande plan åtnjuter inte politiken särskilt stort stöd hos våra nationella riksdagspartier. Sverige var på god väg att avveckla det nationella jordbruksstödet innan EU-inträdet, och svenska EU-parlamentariker har öppet försökt reformera jordbrukspolitiken. Men eftersom jordbruksstöden inte har någon alternativkostnad för ett enskilt land – de dimper ned från EU varje år, och det tycks vara rättsligt svårt att spendera pengarna i någon annan verksamhet (eller lämna tillbaka det) – så betraktas det av olika nationella intressen som en gratislunch.

Debatten blir därför något bakvänd. I stället för att utgå från ett samhällsmål och sedan bestämma styrmedel, tvingas politikerna utgå från ett styrmedel – i detta fall en ganska betänklig kontantsubvention till en särskild bransch – och sedan sondera remissinstanserna om vilka samhällsmål det kan tänkas bidra till. Arrangemanget öppnar upp för särintressen, symbolpolitik och allmänt byråkratiskt krångel. Ett antal intresseorganisationer gör sitt bästa för att påverka var pengarna hamnar: Det sägs att jordbrukspolitiken ska tillgodose sysselsättning och skäliga inkomster på landsbygden, att den ska tillgodose Sveriges självförsörjning av livsmedel, att den ska hjälpa oss i omställningen mot ett fossilfritt och klimatsmart samhälle, att den ska stödja våra mjölkbönder, skydda markvärden, bidra till en ”bevarad kulturbild”, exportera svensk djuretik (samtidigt som den ska stödja massproduktionen av slaktdjur) osv. Samtliga dessa mål återges, till synes när de passar, i Landsbygdsdepartementet (2014). Gratislunchen har blivit ett smörgåsbord för *rent-seekers*.

De mångskiftande förväntningarna på jordbrukspolitiken skapar även

akademiskt gnissel. På SLU har detta kulminerat i ett veritabelt bråk om en särskild del av jordbrukspolitiken, nämligen stödet till ekologisk odling. Forskare från Institutionen för mark och miljö dundrade för ett par månader sedan att ekologisk odling är ”vägen till svält” och att ”praktiskt taget alla populära föreställningar om ekologisk odling är felaktiga” (Kirchmann m fl 2014). Forskare vid Centrum för ekologisk produktion och konsumtion har svarat på kritiken och menar att den är daterad: Utförd på rätt sätt kan ekologisk odling minska klimatpåverkan och dessutom vara någorlunda effektiv (*Svenska Dagbladet* 2014).

Man kan vid första anblick få känslan av att debatten rör rent tekniska frågor (vad är egentligen effektskillnaden mellan stallgödsel och handelsgödsel?) och att olika vetenskapliga mätningar har gett olika svar. Men debatten är egentligen ett uttryck för skilda normativa förväntningar på jordbruket. Utgångspunkten för kritikerna mot ekologisk odling tycks vara att efterfrågan på livsmedel i Sverige och världen är given (”folk måste äta”) och att jordbrukssektorn därför måste leverera en ökande mängd kalorier och näringsämnen eftersom världens befolkning växer. Denna attityd ser man ibland i den mediala debatten. I ett svar på rekommendationerna i Konjunkturinstitutets årliga rapport tänker sig Kersti Linderholm att svenskar skulle drabbas av kaloribrist om jordbruket minskade sin klimatpåverkan (Linderholm 2014).

Men det är helt enkelt inte sant att svältkatastrofer har berott på ett för litet utbud av näring, en insikt som har varit akademisk skåpmat åtminstone sedan Amartya Sens arbete om den bengaliska svälten (Sen 1983). Det är ju av just denna anledning vi kan bo i en värld med endemiska fetmasjukdomar och en lika sjuklig överkonsumtion av rött kött, samtidigt som FN arbetar intensivt med att minska sårbarheten för torrperioder i utvecklingsländer. Problemet med ”köttberg” inom EU ledde också fram till den skrikopplingsreformen, som innebar att produktionskrav lyftes ut från gårdsstödet.

Därmed inte sagt att försörjningsperspektivet är irrelevant. Jag kan i viss mån förstå frustrationen hos Kirchmann och hans medförfattare: De som förordar ekologisk produktion är ofta extremt otydliga med vad de anser att denna produktionsform ska leverera. Ibland antyds det att ekologisk odling innebär en privat effektivitetsvinst – dvs att samma mängd kalorier kan produceras med minskad mark- och energianvändning (och minskade utsläpp). Så är det generellt sett inte; hade det varit så hade jordbrukare enbart behövt informeras om de privata vinsterna med ekologiskt jordbruk och introducerat detta utan subventioner.

Skälet till att ekologisk odling ändå betraktas som ett samhällsmål beror på att beivrarna inte i första hand ser på det svenska jordbruket som en privat näringsindustri som ska leverera billigaste möjliga kalorier, utan som en offentlig vara som ska hjälpa oss att uppnå det som kallas ”ett rikt odlingslandskap”. Det handlar framför allt om biologisk mångfald men även om en känsla av bevarad kulturbygd, en vacker landsbygdskuliss åt våra sommar-

stugor. En underliggande förhoppning är att folk ska ställa om sin livsmedelskonsumtion helt och hållet.

En fördel med att vara drillad nationalekonom är att man lär sig acceptera livets avvägningar. Det svenska jordbruket kan *antingen* leverera mer kött till massorna *eller* minska utsläppen. Politik är att välja, och att ge stöd *både* till monokulturer i Sörmland och ekologisk odling i Norrland är varken försörjningspolitik eller miljöpolitik utan socialpolitik. Att diskussionen blivit så konstlad beror på att de styrmedel som är *first best* – korrekt beskattning av miljöproblemen och djurexploatering – diskvalificerats av politiska skäl. Elefanten i rummet är förstås det rena särintresset, utgångspunkten att jordbrukarnas inkomster ska skyddas, vilket är den enda utgångspunkt utifrån vilken dagens system överhuvudtaget blir förståeligt. Utgångspunkten vi ärvde från EU och inte ville ha.

Niklas Bengtsson

REFERENSER

Kirchmann, H, L Bergström, T Kätterer och R Andersson (2014), "Ekologisk odling – vägen till svält", *Svenska Dagbladet*, www.svd.se/opinion/brannpunkt/ekologisk-odling-vagen-till-svalt_4105533.svd

Konjunkturinstitutet (2014), "Miljö, ekonomi och politik", årlig rapport, Konjunkturinstitutet, Stockholm.

Landsbygdsdepartementet (2014), "Gårds-

stödet 2015–2020 – förslag till svenskt genomförande", Ds 2014:6, Stockholm.

Linderholm, K (2014), "Äter medlemmarna i Konjunkturinstitutets vetenskapliga råd?", *Dagens Nyheter*, 12 december 2014.

Sen, A (1983), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press, Oxford.

Svenska Dagbladet (2014), "Ekologisk odling behövs av miljöskäl", 16 november 2014.