

# Bondeplågaren från Norra Fäladen – Ingemar Ståhl och jordbruks- regleringarna

## Ekonomporträtt

*Det är höljt i dunkel om Ingemar Ståhl någonsin besökte en bondgård. Hans bidrag till den ekonomiska litteraturen om det svenska jordbruket låg på ett annat plan. Det ingick i en lång tradition som började med Gunnar Myrdal och Gustaf Åkerman på 1930-talet och som ifrågasatte det riktiga i att bakom jordbrukspolitikens heltäckande burka dölja diverse protektionistiska förstörelsevapen.*

”... under 30-talet inleddes den politik på jordbrukets område, som endast till namnet kan skiljas från socialpolitik”, skrev Lennart Jörberg femtio år senare (1984, s 37).<sup>1</sup> I 1933 års ”kohandel” fastslogs att målet för jordbrukspolitiken var att skydda de svenska producenterna. Konsumenterna fick betala. Under andra världskriget sköts problemet med att säkerställa livsmedelstillgången i förgrunden. Efter kriget kom politiken att inriktas på tre delvis oförenliga mål: effektiv produktion, beredskap för en eventuell avspärrning från världsmarknaden under en internationell storkonflikt och skäligena inkomster för jordbrukarbefolkningen. Det senare var det viktigaste målet. Tre offentliga utredningar tillsattes: 1942, 1960 och 1972. Jordbruket tullskyddades eller subventionerades och nationalekonomerna i utredningarna reserverade sig.

Med början under mellankrigstiden hade bondeorganisationerna flyttat fram sina positioner. Jordbrukssektorn var en sektor med betydande etableringshinder. Vem som helst fick inte odla jorden. Man måste vara ”bonde”. Jordförvärvslagen från 1945, som avsåg att förhindra att bondejord köptes upp av ”främmande kapitalintressen”, skärptes successivt fram till 1979. Samtidigt byggde jordbrukskooperationen upp en stark maktställning som skulle hålla ”osund konkurrens” borta. Det blev omöjligt att som lantbrukare stå utanför den dominerande producentorganisationen (Lindberg 2008, s 77–82).

Jordbrukspolitiken kritiserades i oberoende nationalekonomiska studier. Störst genomslag fick den av Odd Gulbrandsen och Assar Lindbeck (1966) som ställde de olika målen mot varandra och diskuterade olika alternativ till den förda politiken. De två beräknade också dess samhälls-ekonomiska kostnader (Gulbrandsen och Lindbeck 1969). Sverige hade en stor överskottsproduktion och den var dyr. Lindbeck och Gulbrandsen sköt effektivitetsaspekterna i förgrunden. Det hjälpte föga. Även i nästa

<sup>1</sup> En översikt av jordbrukspolitiken från första världskriget till början av 1980-talet ges i Hedlund och Lundahl (1985). För de två världskrigen och mellankrigstiden, se även Morell (2001, s 157–188) och för efterkrigstiden fram till mitten av 1980-talet Flygare och Isacson (2003, s 227–249).

## MATS LUNDAHL

är professor emeritus i utvecklingsekonomi på Handelshögskolan i Stockholm och affilierad forskare på Latinamerikainstitutet vid Stockholms universitet. 1985 publicerade han tillsammans med Stefan Hedlund boken *Beredskap eller protektionism? En studie av beredskapsmålet i svensk jordbrukspolitik*. mats.lundahl@hhs.se

Tack för konstruktiva synpunkter på ett tidigare utkast till Lina Aldén, Lena Ekelund Axelson, Carl B Hamilton, Bengt Jönsson och Sven-Arne Nilsson.

jordbruksutredning, 1972, fick inkomstmålet en framträdande ställning. Det var inte förrän 1983 som Livsmedelskommittén fick i uppdrag att granska överproduktionsproblemet. Samtidigt fördes avspärrningsproblematiken fram på inkomstmålets bekostnad. Det jordbrukspolitiska klimatet hade börjat ändras, men inte heller 1983 års utredning befattade sig på allvar med jordbrukspolitikens kostnader.

## 1. Makten över maten

Ett år senare publicerade Ingemar Ståhl, Olof Bolin och Per-Martin Meyerson (Bolin m fl 1984a) *Makten över maten*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) hade ett program som kallades *Samhällsorganisation under omprövning* och 1982 kontaktade dess chef, Bengt Rydén, Ingemar för att diskutera en jordbruksstudie som ifrågasatte den politik som fördes i Sverige. Ingemar skulle svara för en *public choice*-analys av de olika intressena i sektorn. Han kompletterades av Olof Bolin, jordbruksekonom på Sveriges lantbruksuniversitet, och Per-Martin Meyerson, som kunde livsmedelsindustrin "inifrån". Familjen Meyerson hade ägt Winborgs och Vivels Konditorier.

Bolin, Meyerson och Ståhl ställde frågan hur en helt avreglerad jordbruksmarknad skulle fungera. De prisregleringar som tillgodosåg inkomstmålet ledde till utbudsöverskott som måste säljas med hjälp av subventioner av export eller inhemsk konsumtion. Härtill kom en rad andra regleringar. Jordbrukspolitiken var oöverskådlig och skulle uppfylla tre delvis motstridiga mål: effektivitet, beredskap och inkomster. I sina memoarer skriver Per-Martin Meyerson (1997, s 167–168):

I vår studie ... valde vi ... att ifrågasätta om en livsmedelspolitik över huvud taget behövdes. Med utgångspunkt i en samhällsorganisatorisk ansats beskrev vi jordbrukspolitikens framväxt och dess uppgifter. Det centrala i vår analys var att visa vilka av dessa uppgifter som kan lösas lika bra eller bättre med hjälp av fungerande marknader i stället för reglering. Vi gjorde detta utifrån ett konsumentperspektiv, i motsats till det dominerande producentperspektivet i den statliga [livsmedels]utredningen.

Författarna analyserade livsmedelskedjan från producent till konsument eller export. Större delen av maten såldes via de producentkooperativa företagen. "Sveriges ... lantbrukare är som regel anslutna till flera kooperativa föreningar, i genomsnitt nio föreningar per lantbrukare" (Bolin m fl 1984a, s 47). Föreningarna representerade 16 olika branscher, med var sin riksorganisation. Tillsammans utgjorde de LRF – Lantbrukarnas Riksförbund. Jordbrukskooperationen var marknadsdominerande, livsmedelskedjan var hårt vertikalt integrerad och omfattades av regleringar i alla led. Det var inte bara producenterna som var skyddade. Det gällde i lika hög grad de senare leden.

Ingemar Ståhls bidrag till *Makten över maten* utgörs av en *public choice*-analys av orsakerna till varför den svenska jordbrukspolitiken såg ut som den

gjorde. Ingemar kom från välfärdsteorin, influerad av Guy Arvidsson, men han var också den svenske ekonom som mest konsekvent tillägnade sig det intresseanalytiska perspektivet i *public choice* och han spelade en viktig roll när James Buchanan 1986 fick priset i ekonomi till Alfred Nobels minne. Ingemars första egna bidrag på området kom 1977 (Ståhl 1977). Han såg till att Buchanan kom till Lund och föreläste om Wicksell och Cassél, som han uttalade dem, i ett *public choice*-perspektiv. Ingemar tog också dit Mancur Olson, som talade om varför hans modell av hur små intressegrupper har lättare att göra sig gällande än stora (Olson 1965) förklarade nästan alla ekonomiska problem. Hans resonemang kom att användas i *Makten över maten*.

År 1982 skrev Ingemar en promemoria om livsmedelspolitikens mål, där han förkastade välfärdsekonomisk analys (Ståhl 1982a, s 4):

Under senare år har en ny analystradition kommit fram som inte ser de politiska ingreppen som motiverade av önskemål om att uppnå samhällsekonomiskt optimala resultat utan snarast ser det politiska spelet som ett agerande av välorganiserade intressegrupper och förvaltningar. Jordbrukspolitiken skall med detta ”Public choice”-beträktningsätt inte ses som en politik som syftar till att eliminera skilda slag av marknadsimperfectioner utan som ett spel av intressegrupper.

Här definierades utgångspunkten för boken. *Public choice*-analysen i *Makten över maten* satt emellertid hårt inne. Ingemar Ståhl var inte känd för punktlig leverans.<sup>2</sup> Meyerson (1997, s 168) mindes:

Någonstans i boken skulle den nya ansatsen beskrivas, diskuteras och jämföras med regleringsivrarnas föreställningsvärld. Det var Ståhls jobb, egentligen det enda han lovat att skriva. Trots ihärdiga försök från Bengt Rydén kom emellertid inget manuskript från Lund. Det började bli ont om tid. Publiceringsdagen var ju redan utsatt. I sin förtvivlan vände sig Rydén till mig för att få råd. Jag hade ju skrivit böcker med Ståhl tidigare. Med hjälp av de diskussioner vi haft i gruppen författade jag skyndsamt något i stil med det vi önskade från Ståhl. Manuskriptet skickades till Lund en torsdag för godkännande. Det gick professorns ära för när. Måndagen därpå infann sig Ståhl personligen på SNS med ett av honom författat manuskript. Utan några större korrigeringar, och med titeln ”Livsmedelssektorns politiska ekonomi – en samhällsorganisatorisk syntes”, kompletterades studien med en elegant redovisning av den teoribildning på vilken våra analyser byggde.

Det hade gått fort. Slutkapitlet är en jäst som kastats in efter degen. Det är bra i sig, men har hängts på en i övrigt integrerad framställning och dubblerar delar av denna.

<sup>2</sup> När han tillsammans med Krister Hjalte och Karl Lidgren skrev *Miljövård och samhällsekonomi* (1973) insisterade de båda medförfattarna på att skriva ett kontrakt där Ingemar fick förbinda sig att betala ett skadestånd om han inte levererade i tid – ett skadestånd som ökade över tiden. Ingemar var vid denna tid mycket intresserad av kontraktsteori – det fanns inga problem som inte gick att lösa genom något slags kontrakt. Detta utnyttjade hans båda medförfattare, plus ideliga påstötningar. ”Jag håller på”, var det ständiga svaret. Ingemar levererade i tid! (intervju med Krister Hjalte 14 december 2016).

## 2. Beredskapsproblemet

Ingemar Ståhl skrev dock inte enbart slutkapitlet i *Makten över maten*. I hans efterlämnade papper finns ett utkast från 1982 (Ståhl 1982b) som inarbetades i boken. Argumentationen är besynnerlig. Ingemar framhöll att det fanns flera avspärrningsscenarioer och att det militära scenariot var kort. Samtidigt förde han emellertid ett verklighetsfrämmande resonemang om att med förutseende företagare som spekulerade i en eventuell avspärrning skulle ingen beredskapspolitik behövas. Ekonomins inneboende flexibilitet skulle se till att de behövliga livsmedlen skulle finnas tillgängliga i lämplig kvantitet. Marknadssystemet skulle automatiskt lösa problemet.

Sådana marknader finns inte. Stefan Hedlund och jag ifrågasatte argumentationen i vår bok *Beredskap eller protektionism?* (Hedlund och Lundahl 1985, s 216-221). Den spekulation som Ingemar talade om förutsätter att företagen har information om vilka priserna kan förväntas vara under en avspärrning, men om de realistiska scenarierna var korta och det inte fanns några ledtrådar om sannolikheten för vart och ett och dessutom de historiska erfarenheterna var irrelevanta skulle företagen snarast arbeta under total osäkerhet. Det skulle inte finnas några observationer att grunda prisförväntningar på. Om företagen inte visste vilka olika alternativ som kunde bli aktuella och vilka sannolikheterna var för de olika alternativen kunde de rimligtvis inte heller lösa beredskapsproblemet. De skulle inte kunna gissa priserna under en avspärrning eftersom de inte hade några observationer att falla tillbaka på, mer än de bägge världskrigen, vilka enligt Ingemars eget resonemang var helt ointressanta.<sup>3</sup>

## 3. Intressentanalysen

Den centrala frågan i *public choice*-avsnittet är vems intressen som gynnades av jordbrukspolitiken i efterkrigstidens Sverige. De centrala aktörerna hade i grunden samma problemuppfattning och samma idé om hur lösningen borde se ut: byråkratin, intresseorganisationerna och partiernas talesmän i jordbruksfrågor. LRF var den självklara representanten för bönderna och de politiska partiernas företrädare hade jordbruksbakgrund eller kom åtminstone från landsbygden. Konsumenterna var däremot en heterogen

<sup>3</sup> Vi visade dessutom formellt att det inte var säkert att jordbruksproduktionen skulle öka under en avspärrning eller att, om den ökade, ökningen skulle vara tillräckligt stor för att klara livsmedelsförsörjningen (Hedlund och Lundahl 1985, s 235-240, 265-271) – till Ingemars stora förtrytelse. Han och jag rök ihop i seminarierummet på lundainstitutionen, så till den milda grad att Lennart Petersson, som bevitnade fighten, fann för gott att ducka och smyga sig ut i det angränsande köket. Ingemar var sakkunnig när jag sökte professuren efter Göran Ohlin i Uppsala 1986. Då fick jag givetvis påskrivet av honom för att jag "ganska okritiskt acceptera[de] ... dagens beredskapsargument" och för att jag i analysen av den svenska beredskapsproblematiken hade utnyttjat "en formell modell som baseras på komparativ statik hämtad från relativt traditionell handelsteori". Det var den modellen som användes för att punktera argumentet att marknaden automatiskt löste beredskapsproblemet. "Framställningen verkar påklistrad och tillkommen för att författaren skall visa att han också behärskar denna mer formella analysteknik", skrev en påtagligt stött Ingemar Ståhl. Till hans försvar får framhållas att han rankade mig först.

och svårorganiserad grupp vars talan fick föras av en svag statlig konsumentrepresentation. Slutsatsen var uppenbar: ”Att bönderna som grupp gynnats av jordbruksprisregleringen och de marknadsorganisatoriska ingreppen, därom råder det knappast någon tvekan” (Bolin m fl 1984a, s 83). Ett livsmedelsindustriellt komplex med en långtgående intressegemenskap hade vuxit fram och hade sett till att ett invecklat regleringssystem hade utvecklats.

I bokens slutkapitel gick Ingemar till frontalangrepp mot den välfärds-teoretiska analysen av ekonomisk politik. Det vilade lite av Behemoth (*Job* 40: 10–24) över hans attack. Välfärdsanalysen var naiv. Vår kunskap om det ekonomiska systemet är inte så bra att vi kan bedriva social ingenjörskonst. Alternativet är *public choice*-analys av hur de ekonomiska aktörerna, inklusive politikerna och byråkraterna, drivs av egenintresse och vad detta leder till. Mot de av egenintressen skapade regleringarna ställde Ingemar den dynamiska marknad som arbetar utan fullständig information och söker sig fram till kontrakt genom ständiga experiment som sänker transaktionskostnaderna och skapar utrymme för nya produkter och institutioner. Dessa marknader bekämpas av särintressen som har att förlora på förändringar. Jordbrukskooperationen hade skapat en järntriangel med de politiska partierna och jordbruksbyråkratin som låst fast jordbrukspolitiken. De få jordbrukare som Sverige hade, högst 110 000, varav enbart 40 000 hade hälften eller mer av sin inkomst från jordbruket, var ett textboksexempel på riktigheten i Mancur Olsons tes att det är lättare för små än för stora grupper att organisera sig för ett gemensamt ändamål. Mot LRF var konsumenterna maktlösa.

De förslag till lösningar på det svenska jordbrukets problem som förelåg grundades alla på regleringar. Diskussionen i *Makten över maten*, baserad på en simuleringsmodell utvecklad vid SLU i Ultuna under Olof Bolins ledning (Rabinowitz 1983; Sveriges lantbruksuniversitet 1984), gällde däremot hur ett avreglerat jordbruk skulle se ut. Överskottsproblemet skulle försvinna, priserna sjunka, kapitalbehovet för nystartade jordbruk likaså och jordbrukspolitiken skulle bli mer lättöverskådlig. Vinsterna skulle vara tillräckliga för att kompensera dem som förlorade. Modellen behandlade bara effekterna i producentledet, men även i efterföljande led fanns det vinster att göra. De innehöll kartell- och monopolelement som hindrade att gamla strukturer slogs ut av nya. Botemedlet var avreglering och konkurrens.

#### 4. Bönderna knotar

*Makten över maten* slog ner som en bomb i LRF:s dyngstack. Boken var hädisk. Den ifrågasatte ortodoxin. Medan tidigare inlägg från nationalekonomerna i stort sett hade begränsats till att jämföra kostnaderna för olika regleringsalternativ hade det plötsligt kommit en skrift som ville borra hela regleringsskutan i sank. LRF anlade grov moteld mot bondeplågaren från

Norra Fäladen<sup>4</sup> och hans två hejdukar. Debatten led av en betydande slagsida. ”Notabelt är att medan producenterna varit mycket aktiva och välrepresenterade i debatten saknas konsumenterna nästan helt” (Palmgren 1985, s 26). Det var exakt enligt Mancur Olsons teori. Den diffusa konsumentgruppen klarade inte att organisera sin argumentation. Det gjorde LRF.

LRF:s ordförande Sven Tågmark kallade boken ”felaktig, cynisk och icke trovärdig” (Palmgren 1985, s 34). Den vilade på ”felaktiga premisser” som ledde till ”konstiga konklusioner” (Petzell 1984) och var ”ett mord på den svenska landsbygden och landskapet” (TT 1984a). Redan utgångspunkten för Livsmedelskommitténs arbete – produktionsöverskotten – hade retat upp LRF och när *Makten över maten* kom ut tvingades bönderna på defensiven. Bolin, Meyerson och Ståhl argumenterade för sin linje i pressen<sup>5</sup> och LRF måste anlägga moteld. Debatten hade karaktär av skyttegravskrig. Båda sidor avfyra redan kända projektiler.

Debatten ägde rum framför allt i *Svenska Dagbladet*. Per-Martin Meyerson (1984a) gick till offensiv under rubriken ”Avreglering måste vara målet”. I en senare artikel tillhandahöll han lösningen på jordbrukets problem: fri handel (Meyerson 1984b), en tes som Olof Bolin (1984b) underströk när han argumenterade för att frihandel skulle leda till en nettovinst som kunde användas för att kompensera förlorarna. Chefen för Lantbrukets utredningsinstitut, Olof Nilsson (1984a), påstod att boken innehöll en ”konspirationsteori”, att *public choice*-teori var en ”modefluga” (Nilsson 1984b) och att Bolin, Meyerson och Ståhl tycktes ”ha fått sin inspiration från Monty Python” (Nilsson 1984c). Bolin (1984a) replikerade att Nilsson reagerade precis som *public choice*-teorin förutsade. En av LRF:s styrelseledamöter, Sverker Erlansson (1984a), hävdade att det svenska jordbruket visst var konkurrensutsatt. Världsmarknaden var en artificiell dumpingmarknad (Erlansson 1984b). LRF:s vd, Thorsten Andersson (1984), tyckte att det svenska jordbruket var en ”ganska beskedlig affär” jämfört med regleringarna i USA och EG. Om vår politik ändrades riskerades välfärden.

Olof Bolin fick finna sig i att bli angripen av sin förre chef, f d rektorn på SLU, Lennart Hjelm (1984), som kallade förslagen i *Makten över maten* ”bitvis ren demagogi”. Det svenska jordbruket måste skyddas för att inte slås ut. Det fanns inget bättre jordbrukssystem på jorden än det svenska. Debatten i *Svenska Dagbladet* avslutades i november 1984 med en artikel av Bolin m fl (1984b) som sammanfattade bristerna i jordbrukspolitiken, kritiserade de vanligaste argumenten för att rättfärdiga den och levererade en kritik av Livsmedelskommitténs förslag till jordbrukspolitik (SOU 1984:86).

LRF kastade också in en av sina värsta sluggrar i debatten, Birger Isacson, som underkände all argumentation som inte kom från de djupa bondeleden. Om Bolin, Meyerson och Ståhl skriver han: ”... författarna [har] inte på något sätt bemödat sig om att studera hur det svenska jordbruket ser ut eller hur den jordbrukskooperativa industrin arbetar” (Isacson 1985, s 97).

<sup>4</sup> Ingemar bodde på Nyckelkroken på Norra Fäladen i Lund.

<sup>5</sup> Deras inlägg sammanfattas i Bolin m fl (1985).



Dessutom gjorde de "fatala räknefel" i beräkningarna av hur mycket jordbruksfastighetsvärdena skulle sjunka vid en övergång till frihandel. Som Bolin, Meyerson och Ståhl dock enkelt kunde visa var det Isacson som räknade fel. Han lyckades med konststycket att samtidigt åsätta jordbruksfastighetskapitalet två olika värden. "Bryter man mot sådana elementära regler får man skylla sig själv", kommenterade trion syrligt (Bolin m fl 1985, s 7).

Bönderna gick till motoffensiv även politiskt, via Centerpartiet, som i en motion krävde att all odlingsvärd åkermark skulle få finnas kvar, för att klara en avspärrning, för att hålla landskapet öppet och för att svenska livsmedel skulle kunna skickas till katastrofdrabbade u-länder. Den mark som svarade för överskotten måste få nya grödor på statens bekostnad (TT 1985a). Och så tog jordbruksintressena till ett klassiskt vapen, i maj 1985. I det största bondetåget sedan 1941 marscherade mellan 20 000 och 25 000 jordbrukare till riksdagspartiernas kanslier i Gamla stan, med paroller som "Skicka Palme till Sibirien" och "Lägg Feldten under välten". Sven Tågmark talade och krävde ett slut på statens "maktfullkomliga jordbrukspolitik" (TT 1985b). "Stämningen blev stundtals ganska hätsk mot jordbruksministern. –Avgå Svante, avgå Svante, ropade många församlade. Eller hoppa Svante, hoppa, när politikerna gick upp till ett fönster på första våningen ..." (Silberstein 1985).<sup>6</sup>

Angreppen kom även från fotfolket. Ingemar Ståhl fick av en dalaaren-dator ett erbjudande om "lantarbetarlön och fri bostad så att han kan ta familjen med. Han behöver inte ta ett handtag. Men han skall följa varje steg jag tar i arbetet under en vecka. Sedan får vi se om han tycker som nu" (TT 1984b).

Bolin m fl (1985) tillbakavisade beredskapsargumentet som inkonsistent med militära bedömningar och konstaterade att den förda politiken inte tillgodosåg varken beredskapsbehovet, effektivitetsmålet eller kravet på regional balans. Bönderna blev allt färre medan regleringsapparaten växte. Jordbrukshushållens inkomstproblem hade inte lösts genom regleringarna, utan bönderna hade antingen fått skaffa extrainkomster eller lämna näringen. Den förda prispolitiken ledde inte heller till jämvikt mellan inhemsk efterfrågan och inhemskt utbud utan till överskott på jordbruksprodukter och den minskade förmågan till anpassningar till de förändringar som förr eller senare skulle komma.

## 5. Avreglering

Striden om *Makten över maten* blev bondekooperationens sista stora strid. Tiden hade gått ifrån LRF:s idéer. Inom finansdepartementet fanns tankar på en avreglering av jordbruket. Redan efter valet 1982 ville Kjell-Olof Feldt

<sup>6</sup> När LRF kort därefter höll stämma gick förbundet till storms mot Olof Bolin. *Expressen* (1985) rapporterade på ledarplats: "Olof Bolin skall påminnas om att han är dödlig. Stämman gav förbundsstyrelsen i uppdrag att undersöka 'vilken forskning som bedrivits vid ekonomiska institutionen [vid SLU] under senare tid och till vilken nytta denna forskning varit för att förbättra jordbrukets svåra ekonomiska situation'. LRF ser dig, Olof Bolin."

ha en sådan för att få bort överskotten och dämpa inflationen, men jordbruksminister Svante Lundkvist vågade inte ta strid med bönderna (Feldt 1991, s 113–114). Det skulle dröja åtta år innan reformen kom.

Den föregicks av ett antal utredningar som alla gav mer utrymme för samhällsekonomiska bedömningar. År 1986 tillsatte Svante Lundkvist en utredning som skulle utröna varför livsmedelspriserna var så höga och vilken inverkan regleringarna hade på effektiviteten inom jordbrukssektorn (SOU 1987:44). Gunnar Wetterberg (1988) färdigställde 1988 en rapport med titeln *Alternativ i jordbrukspolitiken* för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Året före hade de nordiska finansministrarna tillsatt en arbetsgrupp som skulle utreda de samhällsekonomiska effekterna av jordbrukspolitiken i de nordiska länderna (Nordiska ministerrådet 1989). Slutligen gjorde Per Molander (1989) vid Försvarets forskningsanstalt (FOA) en genomgång av den svenska beredskapsplaneringen. Slutsatserna av dessa studier var att jordbrukspolitiken var ineffektiv och inte bidrog till att dess mål uppfylldes.

År 1986 blev Mats Hellström jordbruksminister och 1987 blev Michael Sohlman, från finansdepartementet, statssekreterare. De var mer lyhörda för den oberoende kritik som riktats mot jordbrukspolitiken (Lindberg 2008, s 103). Per Molander blev huvudsekreterare i den utredning varpå beslutet att avreglera jordbruket kom att vila (Ds 1989:63). Precis som *Makten över maten* och *Beredskap eller protektionism?* konstaterade den att den förda politiken inte hade bidragit till att det viktigaste målet, beredskapsmålet, uppfylldes.

Till och med LRF fann för gott att gå på avregleringslinjen (Flygare och Isacson 2003, s 250–253). ”Den nya policykoalition som gradvis formades erövrade gradvis problemformuleringsprivilegiet”, skriver den ekonomiske historikern Henrik Lindberg (2008, s 107):

Utredare och forskare med den nya avregleringsvänliga inriktningen knöts till finans- och senare jordbruksdepartementet varvid de fick uppdrag att utforma förslag och ge underlag som skulle göra en reform möjlig. I stället för att diskutera *jordbrukspolitiken* och utgå från sektorns behov sattes jordbruksregleringen in i ett större samhällsekonomiskt perspektiv.

Att reformen av jordbrukspolitiken kom berodde till stor del på *Makten över maten* och då, som Per-Martin Meyerson (1997, s 168) har framhållit, inte minst på Ingemar Ståhls insats:

Jag drar mig inte för att påstå att publicerandet av ”Makten över maten” blev en vändpunkt i jordbrukspolitiken. Samtidigt vill jag betona att detta till avgörande del berodde på en person, nämligen Ingemar Ståhl. Den nya analysansats, som gav oss möjlighet att klä av särintressena bakom regleringspolitiken i deras fulla nakenhet, formades under hans ledarskap i en stimulerande atmosfär.<sup>7</sup>

Man kan kanske fråga sig om inte reformen hade kommit ändå, förr eller

<sup>7</sup> Citatet är inte så förmätet som det låter. Det bekräftas av analysen i Lindberg (2008).



senare, om inte avregleringsidén hade sjunkit in. Böndernas andel av befolkningen minskade stadigt och det antal röster som stod att få genom avreglering skulle förr eller senare konkurrera ut böndernas särintresse. Men ibland behövs katalysatorer. Hur som helst, i juli 1991 började en ny livsmedelspolitik gälla. Marknadpriser ersatte framförhandlade priser. Jordbruket fick arbeta på samma villkor som andra näringsgrenar. Gränsskyddet behölls dock tills vidare.

## 6. CAP

Avregleringens saga blev kort. 1995 inträdde Sverige i EU. Vi underkastades en ännu obegripligare jordbrukspolitik än tidigare: Common Agricultural Policy (CAP), som hade mål som inkomstnivå, marknadsstabilitet och tryggad livsmedelsförsörjning och samtidigt produktivitetsökningar och skäliga konsumentpriser. Regleringsapparaten var formidabel (Flygare och Isacson 2003, s 255):

De olika målen ska uppnås med hjälp av olika marknadsregleringar, kompletterade med strukturpolitiska, regionalpolitiska och miljöpolitiska åtgärder. De inre tullarna är avskaffade, liksom införselavgifter och subventioner som snedvrider konkurrensen mellan medlemsländerna. EUs jordbrukare är samtidigt skyddade från utländsk konkurrens genom införselavgifter och kvoter. EUs ministerråd fastställer riktpriiser och interventionspriser (en fastställd lägsta prisnivå som EU förbinder sig att köpa produkterna för) för producenterna. Marknadpriset kan sedan variera från land till land beroende på balansen mellan utbud och efterfrågan, transportavstånd och konsumenternas val av varor.

Sverige var tillbaka i en jordbrukspolitik som garanterade fortsatta mjölk-sjöar och köttberg och som i det allmänna medvetandet symboliserades av subventionskrävande franska bönder som tömde gödselkärror på Elyséepalatsets trappor. CAP:s andel av EU:s budget var nästan 60 procent när Sverige blev medlem av EU. Därefter har den sjunkit till mindre än 40 procent (Europeiska kommissionen 2016), i takt med att EU:s jordbrukspolitik gradvis avreglerats. Konkurrensen inom EU har hårdnat, vilket Sveriges bönder knappast hade räknat med. Resultatet syns på hyllorna i våra livsmedelsbutiker (Hamilton 2016).

## 7. Epilog: Nu var det 2017

CAP satte effektivt stopp för den svenska avregleringslinjen inom jordbrukspolitiken. Den intensiva debatt som karakteriserade 1980-talet mattades av. Andra frågor än avreglering fick större utrymme, inte minst frågan om hur jordbruket kunde göras mer ekologiskt (Rydén 2003). Debatten kan emellertid skjuta fart igen, främst vad gäller beredskapsproblematiken. Den värld vi lever i karakteriseras av allehanda hot. Det nya millenniet har hittills varit ett terrorismens millenium, men oberäkneligheten har ökat även

på andra sätt. Vladimir Putins Ryssland vill återta den gamla Sovjetunionens geopolitiska ställning. USA har valt en impulsiv fejkpresident som är dåligt orienterad om tillvaron och lätt kan förledas till fatala strategiska felsteg. I Europa ökar populismen och med den risken för att det fredsbygge som heter EU i slutändan kan raseras och polariseringen kan få uppleva en ny vår.

I Sverige har försvarsviljan ökat, under trycket av provokationerna österifrån. Detta aktualiserar behovet av en samordnad beredskapspolitik. Krigsvetenskapsakademien bedriver ett flerårigt projekt om den svenska beredskapen (Hildebrandt 2016) där jordbrukspolitiken har sin givna plats. Det svenska jordbruket är högspecialiserat och med det följer hög sårbarhet, högre än på 1980-talet (Eriksson m fl 2016). I skrivande stund har regeringen färdigställt en proposition till riksdagen om en ny livsmedelsstrategi som ska öka den inhemska jordbruksproduktionen och som dessutom syftar till hållbar, miljövänlig utveckling, minskad sårbarhet, ökad tillväxt och sysselsättning, samtidigt som produktionen svarar mot konsumenternas efterfrågan (Regeringens proposition 2016/17:104).

Kommer debatten om jordbrukspolitiken att blossa upp igen? I så fall saknas en viktig debattör.

## REFERENSER

- Andersson, T (1984), "Därför har vi LRF", *Svenska Dagbladet*, 6 juli 1984.
- Bolin, O (1984a), "Olof Nilsson har inte läst på!", *Svenska Dagbladet*, 13 juni 1984.
- Bolin, O (1984b), "Alla skulle kunna vinna på en avreglering", *Svenska Dagbladet*, 3 augusti 1984.
- Bolin, O, P-M Meyerson och I Ståhl, under medverkan av K-Å Brorsson, I Haraldsson och E Rabinowicz (1984a), *Makten över maten – livsmedelssektorns politiska ekonomi*, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm.
- Bolin, O, P-M Meyerson och I Ståhl (1984b), "Ett kostsamt självbedrägeri", *Svenska Dagbladet*, 16 november 1984.
- Bolin, O, P-M Meyerson och I Ståhl (1985), *Makten över maten – än en gång*, Företag & samhälle, SNS Orientering 4/85.
- Ds 1989:63, *En ny livsmedelspolitik*, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Eriksson, C, S Sollén Norrlin och J Heed (2016), *Hur skulle Sveriges lantbruk drabbas vid en avspärrning?*, Framtidens lantbruk, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Erlansson, S (1984a), "Lantbruket har konkurrens", *Svenska Dagbladet*, 15 juni 1984.
- Erlansson, S (1984b), "Realistisk politik eller teoretisk?", *Svenska Dagbladet*, 7 juli 1984.
- Europeiska kommissionen (2016), *CAP Post-2013: Key Graphs and Figures*, april, ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph1\_en.pdf.
- Expressen* (1985), "Billigare mat? Kollaps, sa LRF", 1 juli 1985.
- Feldt, K-O (1991), *Alla dessa dagar ... I regeringen 1982-1990*, Norstedts, Stockholm.
- Flygare, I A och M Isacson (2003), *Det svenska jordbrukets historia – jordbruket i välfärdssamhället 1945-2000*, Natur och Kultur/LTs förlag, Stockholm.
- Gulbrandsen, O och A Lindbeck (1966), *Jordbrukspolitikkens mål och medel*, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Gulbrandsen, O och A Lindbeck (1969), *Jordbruksnäringens ekonomi*, Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Hamilton, C B (2016), "Kött-eliten driver svenska köttbönder ur marknaden", *Dagens Nyheter*, 16 februari 2016.
- Hedlund, S och M Lundahl (1985), *Beredskap eller protektionism? En studie av beredskapsmålet i svensk jordbrukspolitik*, Liber Förlag, Malmö.
- Hildebrandt, J (2016), "Hur kunde vi göra oss så sårbara?", *Svenska Dagbladet*, 19 december 2016.
- Hjelm, L (1984), "Jordbrukarna skulle få bära stora förluster", *Svenska Dagbladet*, 27 augusti 1984.
- Isacson, B (1985), *Den vilseförda konsumenten – en debattbok om priset på maten*, LTs förlag, Stockholm.

- Jörberg, L (1984), *Den svenska ekonomiska utvecklingen 1861–1983*, Meddelande från Ekonomisk-historiska institutionen, nr 33, Lunds universitet, Lund.
- Lindberg, H (2008), *Korporativa karteller – en studie av byggsektor och jordbruk i den svenska modellen*, Norstedts Akademiska Förlag, Stockholm.
- Meyerson, P-M (1984a), "Avreglering måste vara målet", *Svenska Dagbladet*, 15 maj 1984.
- Meyerson, P-M (1984b), "Fri handel lösningen", *Svenska Dagbladet*, 24 juni 1984.
- Meyerson, P-M (1997), *Sockerbagare i doktorshatt*, Fischer & Co, Stockholm.
- Molander, P (1989), *Säkerhetspolitiska aspekter på livsmedelsförsörjningen*, Försvarets forskningsanstalt, Stockholm.
- Morell, M (2001), *Det svenska jordbrukets historia – jordbruket i industrisamhället 1870–1945*, Natur och Kultur/LTs förlag, Stockholm.
- Nilsson, O (1984a), "Makten över maten knappast seriös", *Svenska Dagbladet*, 8 juni 1984.
- Nilsson, O (1984b), "Jag har läst på för bra, Olof Bolin", *Svenska Dagbladet*, 15 juni 1984.
- Nilsson, O (1984c), "Mjök är ännu oreglerad", *Svenska Dagbladet*, 4 juli 1984.
- Nordiska ministerrådet (1989), *Jordbrukspolitik i de nordiska länderna – målen, medlen och konsekvenserna*, Nord 1989:15, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn.
- Olson, M (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- Palmgren, A (1985), "Debatten kring Makten över maten", i Bolin, O, P-M Meyerson och I Ståhl, *Makten över maten – än en gång*, Företag & samhälle, SNS Orientering 4/85.
- Petzell, S (1984), "LRF-storm mot nedskärningar", *Svenska Dagbladet*, 6 juni 1984.
- Rabinowitz, E (1983), *En simuleringsmodell för svenskt jordbruk i samspel med nationell och global ekonomi – produktion – konsumtion – utrikeshandel – politik*, Institutionen för ekonomi och statistik, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Regeringens proposition (2016/17:104), *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*, www.regeringen.se/490897/contentassets/256cc25ab5a84db7a76730abb9cc3773/en-livsmedelsstrategi-for-sverige-fler-jobb-och-hallbar-tillvaxt-i-hela-landet-prop-2016-17-104.pdf.
- Rydén, R (2003), *Medvindens tid – ekologiska lantbrukarna och jordbrukspolitik 1985–2000*, *Ekologiskt Lantbruk*, nr 36, januari 2003, Centrum för uthålligt lantbruk, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Silberstein, W (1985), "Uppretade bönder tågar igen", *Svenska Dagbladet*, 24 maj 1985.
- SOU 1984:86, *Jordbruks- och livsmedelspolitik – huvudbetänkande av 1983 års livsmedelskommitté*, Liber, Stockholm.
- SOU 1987:44, *Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet – betänkande av 1986 års livsmedelsutredning*, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Ståhl, I (1977), "En ekonomisk teori för blandekonomin", i *Erfarenheter av blandekonomin. Uppsatser och diskussioner vid Dahmén-symposiet om den svenska blandekonomin, Saltsjöbaden 18–19 oktober 1976*, Skandinaviska Enskilda Banken, Stockholm.
- Ståhl, I (1982a), "Mål i livsmedelspolitiken", opublicerat manuskript, december 1982.
- Ståhl, I (1982b), "Några funderingar kring beredskapspolitiken", opublicerat manuskript, december 1982.
- Sveriges lantbruksuniversitet (1984), *IAASA:s livsmedelsprojekt och den svenska modellen – projektets slutrapport*, Rapport 237, Institutionen för ekonomi och statistik, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.
- TT (Tidningarnas Telegrambyrå) (1984a), "Rättelse", 5 juni 1984, Retriever, www.retriever-info.com/, sökord: Ingemar Ståhl.
- TT (Tidningarnas Telegrambyrå) (1984b), "Utmaning", 8 juni 1984, Retriever, www.retriever-info.com/, sökord: Ingemar Ståhl.
- TT (Tidningarnas Telegrambyrå) (1985a), "Centern", 12 april 1985, Retriever, www.retriever-info.com/, sökord: Ingemar Ståhl.
- TT (Tidningarnas Telegrambyrå) (1985b), "Bondetåg", 23 maj 1985, Retriever, www.retriever-info.com/, sökord: Ingemar Ståhl.
- Wetterberg, G (1988), *Alternativ i jordbrukspolitik – rapport till ESO*, Ds 1988:54, Allmänna förlaget, Stockholm.