

Bokanmälningar

STEFAN HEDLUND
MATS LUNDAHL:

Beredskap eller protektionism?

Med boken *Beredskap eller protektionism* (Liber Förlag 1985) sällar sig Stefan Hedlund och Mats Lundahl till den allt större skaran av ekonomer kritiska till den svenska jordbrukspolitik. Även om boken kommer något sent – en ny proposition om den framtida jordbrukspolitik har nyligen antagits i riksdagen och ett avancerat tvåprissystem för mjölköverskottets reglering infördes 1 juli i år – så är den ett välkommet och gediget underlag för en principdiskussion om den hittills förda politiken.

Boken ger i en första del en utförlig bild av jordbrukspolitikens framväxt och dynamik, speciellt ur beredskapssynpunkt, från förhållandena under det första världskriget fram till den dagsaktuella situationen. I en senare del analyseras politikens relevans i relation till det uppställda beredskapsmålet utifrån traditionell utrikeshandelsteori. Resultat blir att inget ekonomiskt/vetenskapligt stöd kan mobiliseras till den faktiskt förda politikens försvar; en politik som i huvudsak baseras på ett tullskydd. Författarna visar också en utifrån vissa förutsättningar teoretiskt optimal beredskapspolitik och ger förslag till en praktisk politisk lösning av beredskapsproblemet i jordbrukssektorn. Slutligen svarar de med hjälp av Public-Choice orienterade resonemang på frågan varför, trots en numera ganska kompakt vetenskaplig kritik av den förda politiken, någon förändring aldrig kommer till stånd.

Bokens största värde ligger i det stora empiriska och teoretiska material som sammanställts. Man imponeras av de många noterna och de stora referenslistorna. Läsaren får inte bara en fyllig historiebereskrivning av 1900-talets jordbrukspolitiska historia, sedd med nationalekonomens ögon, utan också den gängse kritiken av tullskyddet som huvudsaklig stödform underbyggd med modern ekonomisk teori. Som lärobok i jordbrukspolitik är den utmärkt, speciellt i relation till de stora utredningstexter som i flera omgångar under efterkrigstiden översvämmat oss och som märkvärdigt lite behandlat principerna i jordbrukspolitik.

Den kritik som möjligen kan riktas mot boken kan indelas i tre kategorier.

Den första är att analysen i flera avseenden är partiell. Det är svårt att analysera beredskapsmålet i svensk jordbrukspolitik utan att samtidigt ta hänsyn till att inkomstmålet varit den faktiskt styrande faktorn. Standardargumentet för ett jordbruksstöd är att jordbrukssektorn är en mycket speciell sektor med inbyggda instabiliteter orsakade av en oelastisk efterfrågan på livsmedel, vädervariationer och en snabb teknisk utveckling på utbudssidan, ett stort antal småföretagare och en stor trögrörlighet i resurserna. Utan politiska ingrepp har man ansett att denna instabilitet skulle leda till oacceptabla effekter för alla aktörer i livsmedelskedjan. Jordbrukspolitik finns också i nästan alla länder och baseras i de flesta

fall på andra argument än beredskapsbehovet.

Analysen är partiell också i den meningen att beredskaps- och sårbarhetsproblem finns i alla sektorer, ej enbart i jordbruket. Beredskapen på just livsmedel har t ex svårt att fungera i en avspärringssituation och transportapparaten i andra sektorer är utslagen eller om elströmmen är bruten. Man kan därför undra, mot bakgrund av den roll som beredskapsmålet spelat och den utformning beredskapspolitiken tagit i praktisk politik och i författarnas förslag, om en beredskapspolitik är angelägen och meningsfull på jordbrukets område. Möjligheterna att utforma ett mot många möjliga avspärrningsfall robust alternativ, svårigheterna att bedöma anpassningsmöjligheterna i en faktiska avspärrning, regleringssystemets inbyggda stelheter och snedvridningar, jordbrukssektorns i förhållande till fler andra samhällssektors mindre beroende av utrikeshandel jämte sektorns tendens till ständig överproduktion i fredstid; allt detta kan göra en speciell beredskapspolitik för just jordbruket mindre angelägen, ytterst svårhanterad och t o m kanske onödig. Är det inte viktigare att försöka se sårbarhetsproblemet i ett helhetsperspektiv där en viss minimiproduktion av olika varor kan garanteras inom samtliga samhällssektorer.

Författarna hävdar också, efter viss kritik av de empiriskt inriktade partiella välfärdsanalyserna, att deras ansats med den allmänna jämviktsanalysen som grund, är mera korrekt, dvs en ansats där hela ekonomin analyseras och ej enbart jordbrukets marknader. Detta är visserligen sant i princip med analysen begränsas då ofta, liksom i författarnas fall, till rena principresonemang. Nästan allt empiriskt arbete på jordbrukets område är gjort på den partiella modellens grund. Måtmöjligheterna är större där och de fel som begås är ofta ringa, åtminstone i det svenska fallet, där jordbrukssektorn, för att citera Nils Lundgren, snarast är felräkningspengar i nationalräkenskaperna. Författarna fastnar här i sin egen fälla och kan inte empiriskt stödja sina resonemang eller ge en kostnadsberäkning på sitt alternativa förslag till beredskapspolitik. "

En helhetsanalys kan också halta på grund av irreversibla processer och för att alla resurser inte är fullt konvertibla mellan jordbruket och den övriga ekonomin, exempelvis torde dagens heltidsjordbrukare med ofta mer än tolv timmars arbetsdag inte vara benägen att bjuda ut samma arbetsvolym i ett tänkt industriarbete.

Författarna kritiserar dessutom empiriska ansatser byggda på simuleringsmodeller, framst på grund av svårigheten att hantera "rationella förväntningar" där de ekonomiska aktörerna ofta kan förutse och därmed delvis sätta en alternativ politik ur spel. Detta är speciellt viktigt att tänka på i en sektor som jordbruket där politiken lätt kapitaliseras i värdet på de fasta resurserna, framst i fastigheterna. Sådan kritik kan emellertid riktas mot modeller i allmänhet och också mot författarnas egna komparativt statistiska principmodeller.

Den andra typen av kritik är att boken inte tillför något egentligt nytt. Såväl argumenten mot politiken som beredskapsmålet roll är framförda i andra sammanhang. Detta gäller även den alternativa politik som föreslås, på tre sidor av totalt tre hundra. Den syftar till att öka ekonomins flexibilitet vid en eventuell avspärrning och minska dess sårbarhet. Genom en "kunskapsbank", en "jordbank" och en beredskapslagring tänker man underlätta en i princip stadigvarande övergång till mera arbets- och jordintensiva produktionsstekniker.

Overstyrelsen för ekonomiskt försvar får med budgetmedel sköta kontrakteringen och lagerhållningen av den extra försvarsberedskap som behövs utöver den som marknaden själv kan klara. Tankegången känns igen. Man kan emellertid undra hur de stora och mycket kapitalintensiva företagen inom t ex mjölkproduktionen rent praktiskt, via dessa kunskapsbanker och lager, skall kunna ställa om sin produktion. Framför allt krävs en redovisning av vad denna typ av beredskapspolitik skulle kosta, inte bara i budgetmedel utan i fördyrad fredstida produktion och konsumtion. Författarnas förslag till alternativ beredskapspolitik hänger här dåligt ihop med bokens övriga innehåll. Vore det inte bättre att som ett

närmare till hands liggande förslag föra fram ett slopande av jordförvärvslagen. Argumenten för att tillföra de stora och etablerade bönderna den mark som lös-göres har försvagats i och med överskot-tens tilltagande storlek, arrendemarkens expansion och markprisernas utveckling. Här skulle man i stället kunna släppa fram de små hobbyjordbruk, deltid-jordbruk och kombinationsjordbruk som i dag hindras och få en ökad pluralism och säkert också en mer arbetsintensiv tek-nik.

Slutligen kan man fråga sig, om nu be-redskapsmålet med denna bok definitivt skjutits i sank som argument för den förda jordbrukspolitiken, om inte nya konsen-susskapande mål kommer att föras fram av typen: regional balans, bättre livsme-

delskvalitet etc som nya skäl för ett beva-rat tullskydd. Jordbruksdebatten kan då föras vidare med ständigt nya piruetter på ett gammalt tema.

Även om boken skulle kunna samman-fattas med observationen att beredskaps-debatten hela tiden förts av producenter-na, medan de som ytterst borde vara angelägna om en hög livsmedelsbered-skap nämligen konsumenterna och mili-tärerna är helt tysta, ett nog så avslöjande faktum, är den ett välkommet och ge-nomarbetat inlägg i debatten med god ve-tenskaplig status.

Professor *Olof Bolin*,
Sveriges Lantbruksuniversitet
Uppsala