

Är vår jordbruksberedskap god?

Sedan andra världskriget har beredskapsmålet varit allmänt accepterat som ett delmål för jordbrukspolitiken. Målet har emellertid aldrig blivit klart preciserat, påpekar Stefan Hedlund och Mats Lundahl i denna artikel. Det har medfört att man använt fel medel för att nå ett felaktigt formulerat mål.

Svensk jordbrukspolitik är komplicerad. Med all sannolikhet har vi här den snårigaste och mest otillgängliga delen av vår ekonomiska politik i stort. Varför är det så? Kan vi helt avfärda misstanken att otillgängligheten och de komplicerade regelsystemen gagnar vissa partsintressen som anser sig ha mycket att förlora på klargöranden kring politikens utformning och effekter?¹ Vår avsikt i denna artikel är att bidra till ett svar på denna fråga genom att närmare skärskåda den kanske luddigaste och mest svårgripbara delen av jordbrukspolitiken: beredskapsmålet. Vaga formuleringar och oklara resonemang om "avspärrning" används här som täckmantel för krav på tullskydd för jordbruket, en politik som har föga med beredskap att göra.²

Ända sedan andra världskriget har det varit en allmänt accepterad grundsats att ett delmål för jordbrukspolitiken måste vara att jordbruksproduktionen inom landet skall kunna ställas om så att livsmedelsförsörjningen kan klaras även i en

avspärrning, d v s i en situation då Sverige på grund av krig eller andra orsaker avskärmas från handel med omvärlden. Detta slogs fast i 1947 års jordbrukspolitiska riksdagsbeslut och har inte ifrågasatts av senare jordbruksutredningar och riksdagsbeslut.

Det märkliga är emellertid att denna så viktiga princip aldrig har blivit klart definierad. För det första har det aldrig förts någon ordentlig diskussion om vilket händelseförlopp i omvärlden som eventuellt skulle kunna leda fram till en handelsavspärrning, respektive hur en sådan avspärrning skulle kunna gestalta sig. Som Olof Bolin, Per-Martin Meyerson och Ingemar Ståhl konstaterar i boken *Makten över maten*, är det troligtvis "fråga om ett slags analogibildning med första och andra världskriget".³ Denna uppfattning ligger implicit i de jordbrukspolitiska riksdagsbeslut som fattats under efterkrigstiden.

Analogibildningen gäller även avspärrningens längd och omfattning. Genomgående har varit att man räknat med en *tre-årig total* avspärrning. (Påpekas bör att någon *total* avspärrning aldrig uppstod under varken första eller andra världskri-

STEFAN HEDLUND är forskarassistent och MATS LUNDAHL docent vid nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet. De har just givit ut "Beredskap eller protektionism? En studie av beredskapsmålet i svensk jordbrukspolitik".

¹ Framställningen nedan bygger i allt väsentligt på Hedlund och Lundahl [1985].

² Forfattarna skriver bl a att det "är svårt att undgå misstanken att självförsörjningsmålet först formulerats och att planerande myndigheter i efterhand konstruerat ett scenario som passar in på detta" (Bolin, Meyerson och Ståhl [1984], s 127).

³ A a, s 130.

get.) Att det inte finns någon klar uppfattning i frågan visas också av att man i 1982 års försvarsbeslut endast räknade med en *ettårig partiell* avspärrning. Skillnaderna mellan försvars- och jordbrukspolitik kommer även till uttryck i betänkandet från 1983 års livsmedelskommitté. Trots att man explicit säger sig ha utgått från de bedömningar som gjorts inom försvarsdepartementet, väljer man att hålla fast vid det "traditionella" scenariot: "De beräkningar som har gjorts utgår i ett grundalternativ från ett något annorlunda och mer extremt avspärrningsförlopp än det som redovisas i försvarsdepartementets underlag".⁴ Varför man valt ett mer extremt scenario, eller hur detta ser ut, redovisas inte.

För det andra har det inte heller förts någon ordentlig diskussion av vilka *medel* som bäst skulle leda fram till det uppställda målet.⁵ Implicit i alla offentliga utredningar på området har legat att en tullskyddad och överdimensionerad fredstida jordbrukssektor skulle utgöra den enda möjliga garantin för att vi skall kunna klara livsmedelsförsörjningen under en avspärrning.

Kombinationen av dessa två faktorer har lett till utformningen av en jordbrukspolitik som använder felaktiga medel för att nå felaktigt formulerade mål. För att underbygga detta tämligen starka påstående skall vi nedan presentera ett antal möjliga utformningar av beredskapsmålet, och visa att i inget av dessa fall utgör gränsskydd den optimala politiken. Avslutningsvis skall vi därefter formulera ett rimligt beredskapsmål och skissera en optimal politik för att nå detta. Denna politik har, som vi skall se, mycket lite gemensamt med dagens svenska jordbrukspolitik.

Möjliga beredskapsmål⁶

Absolut importrestriktion

Den "enklaste" formuleringen av en beredskapsrestriktion i termer av självför-

sörjning, är att slå fast att importen av jordbruksprodukter inte får överstiga en viss absolut nivå. Resten av konsumtionen måste då täckas av inhemsk produktion. Ett sätt att uppnå en sådan begränsning av importen är att använda tullar. En tull ökar priset på importen och bereder därmed ökat utrymme för de inhemska producenterna. Priset för denna politik blir en välfärdslust för konsumenterna som tvingas betala högre livsmedelspriser samt en felallokering av resurser genom att man inom landet kommer att producera livsmedel till en kostnad som ligger över kostnaden för import. En korrekt tullsats kommer dock att leda till att beredskapsrestriktionen uppfylles.

Det finns emellertid även andra sätt att klara denna restriktion. Det som i den svenska debatten brukar kallas lågprislinje innebär att de inhemska producenterna subventioneras, medan konsumenterna tillåts att fortsätta konsumera till världsmarknadspriser. En korrekt subventionsnivå driver ner importen till den önskade nivån, genom att de inhemska producenterna blir mera konkurrenskraftiga. Är denna väg att föredra jämfört med tullar?

Svaret på denna fråga är nej, därför att subventionspolitiken i syfte att nå den önskade importrestriktionen måste driva omställningen i produktionen längre än tullpolitiken. En tull har den dubbla effekten att den både dämpar importen och ökar den inhemska produktionen. Snedvidningen av ekonomin blir därmed mindre i detta fall. Tullar är således att föredra.

Samma resultat får vi om vi väljer att använda skatter på konsumtionen i kombination med produktion till världsmarknadspriser. En rätt avpassad skatt på kon-

⁴ SOU 1984:86, s 217.

⁵ Jordbrukspolitikken har visserligen utsatts för tidvis tämligen hård kritik, där en rad principiella frågor har tagits upp, men denna diskussion har satt foga eller inga spår i det offentliga utredningsmaterialet.

⁶ För en utförlig diskussion och bevisföring, se Hedlund och Lundahl [1985], kapitel 9.

sumtionen av jordbruksvaror kommer att leda till att denna konsumtion minskar. Därmed kommer även importen att minska till den önskade nivån. Konsumenternas välfärdsförlust kommer emellertid återigen att bli större än om en tull hade använts, i detta fall genom att konsumtionen av jordbruksvaror kommer att minska förhållandevis mer genom skatten. Såväl skatter som subventioner är således sämre än tullar. Hur stämmer detta med vårt påstående ovan, att tullar är ett felaktigt medel?

Kruxet ligger i att vi har valt att formulera beredskapsmålet som en ren importrestriktion. Tullar angriper detta problem direkt och är därför mera effektiva än skatter och subventioner, som måste gå omvägar via konsumtion och produktion. Det är emellertid föga meningsfullt att inrikta beredskapspolitiken på *importen* som sådan. Det är ju vår *försörjningsförmåga* saken gäller, så låt oss därför gå vidare till formuleringar som inriktar sig på *produktionsproblemen*.

En relativ importrestriktion

En möjlig produktionsrestriktion är att kräva att den inhemska konsumtionen till en viss minsta del, säg 75 procent, måste täckas via inhemska produktion. Denna formulering får radikalt annorlunda konsekvenser än den rena importrestriktionen. Liksom ovan gäller att den politik som direkt angriper problemet är bäst, och här är detta en kombination av skatter (som minskar konsumtionen och därmed importen) och subventioner (som ökar den inhemska produktionen). Det krävs ingrepp såväl på konsumtions- som på produktionsidan.

Samma resultat kan åstadkommas genom det som ibland kallas mellanprislinje. Genom att först lägga på en tull så att den inhemska produktionen ökar till lämplig storlek och därefter subventionera konsumtionen kan vi åstadkomma samma effekt som med en skatt på kon-

sumtionen och subventioner till producenterna (samma prisförhållanden). Frihandel skulle ge för stor konsumtion av jordbruksprodukter i förhållande till den inhemska produktionen. Enbart tullar duger inte heller. För att den givna relationen mellan inhemska konsumtion och inhemska produktion skall uppnås måste producent- och konsumentpriser förändras i olika grad. En tull kommer däremot att påverka producentpriser och konsumentpriser procentuellt lika mycket.

Ett "absolut" beredskapsmål

Ingen av de ovan diskuterade formuleringarna liknar den politik som faktiskt har förts i Sverige under efterkrigstiden. Denna har i stället inriktats på att den fredstida jordbruksproduktionen inom landet skall stå i ett visst förhållande till den "normala" konsumtionen. 1942 års jordbrukskommitté räknar med ett "minimalalternativ" på 81 procent och ett "medelalternativ" på 92 procent. I en avspärringssituation skulle en omställning från animalisk till vegetabilisk produktion leda till en inhemska produktionsökning som kompenserar för importbortfallet. Är gränsskydd den korrekta politiken för att nå detta mål?

Effekten av denna restriktion — jämfört med frihandel — är att den inhemska produktionen måste ökas, och detta kan förvisso åstadkommas genom att lägga en tull på importen av jordbruksvaror. Tullpolitiken medför emellertid en onödigt stor välfärdsförlust för konsumenterna.

Bättre är att ge producenterna det nödvändiga stödet direkt, i form av subventioner, och att låta konsumenterna fortsätta konsumera till världsmarknadspri- ser. Härigenom begränsas beredskapsrestriktionens snedvridande effekter till produktionen. Lågrprislinjen skall således användas. Att gå omvägen via tullar leder till snedvridningar inom både produktion och konsumtion.

Mellanprislinjen framstår i detta per-

spektiv som en kompromiss mellan den optimala lågprislinjen och den rena högprislinjen (d v s tullar utan konsumtionssubventioner). Tullens snedvridande effekter inom konsumtionen kompenseras delvis via subventioner. I extremfallet – d v s då subventionerna fullt ut kompenserar tullens fördyrande effekter – blir låg- och mellanprislinjerna ekvivalenta. Det är dock onödigt krångligt att först lägga på en tull och att därefter ta bort den via subventioner. Bättre är att ge stödet direkt till producenterna.

En restriktion på kapitalanvändningen

Hittills har vi diskuterat beredskapsmål i termer av import respektive inhemsk produktionsvolym. En grundläggande förutsättning för beredskapspolitiken är emellertid att det – som vi nämnt ovan – i en avspärrningssituation skall ske en betydande omställning av den inhemska produktionen. Denna omställning måste bygga på att produktionsfaktorer flyttas mellan olika användningar och vad gäller arbetskraft bör detta inte möta några större problem. Att flytta kapitaltillgångar är däremot en mera komplicerad process som kanske inte kan genomföras snabbt nog för beredskapens krav. Låt oss därför införa som restriktion att en viss minsta kapitaltillgång alltid skall finnas inom jordbruket. Kan då detta användas som motiv för gränsskydd?

Återigen är svaret att tullar inte har någon plats i sammanhanget. Restriktionen rör inte importen och den optimala politiken är därför att låta världsmarknadpriserna gälla för såväl produktion som konsumtion. En lågprislinje är sämre, ty den skapar en onödig störning i produktionen, och en högprislinje (tullar) som stör både produktion och konsumtion är sämst. Det som krävs för att tillgodose beredskapskravet är i stället att de relativa priserna på kapital och arbetskraft ändras. Kapitalanvändningen inom jordbruket skall subventioneras. Den politik

som angriper problemet direkt är alltid bäst.

Beredskapsmålet obehövligt?

En radikalt annorlunda inställning till beredskapsmålet är att helt enkelt avfärda det som obehövligt. Denna tes drivs hårt av Bolin, Meyerson och Ståhl, som menar att marknadsmekanismen klarar beredskapens krav utan ingrepp.⁷ Håller detta resonemang? Två faktorer är avgörande: företagens produktions- och lagringspolitik måste vara sådan att någon särskild beredskapsplanering inte behövs, och ekonomin måste vara så pass flexibel att en omställning kan ske relativt snabbt.

Den första delen av resonemanget bygger på perfekta marknader, och på att en "skicklig företagare spekulerar i att en del av vinsten av produktion eller lagring uppstår under en försörjningskris".⁸ Det är emellertid mycket tveksamt om företagarna verkligen kan göra korrekta prognoser på vilken prisstruktur som skulle komma att uppstå i en avspärrning, och om deras förväntningar beträffande avspärrningens sannolikhet är korrekta.

Ett genomgående drag i hela beredskapsproblematiken är just att ingen egentligen vet varken vad som kan inträffa eller med vilka sannolikheter olika förlopp kan komma att utspelas. Vi rör oss här med vad som i den ekonomiska teorin brukar kallas *genuin osäkerhet*. Bolin, Meyerson och Ståhl påpekar mycket riktigt att den svenska jordbrukspolitiken ensidigt låsts fast vid *ett av många* tänkbara s k scenarios, men de för inte argumentationen vidare genom att presentera någon egen uppfattning om den tänkbara utvecklingen. Hur skall företagare kunna spekulera i situationer de inte vet något om?

Även beträffande förväntningsbildningen är argumentationen tveksam. Vi

⁷ Bolin, Meyerson och Ståhl [1984], s 126–31.

⁸ A a, s 128.

har i Sverige, i form av de bägge världskriegen, två observationer av en avspärrad ekonomi. (I ingetdera fallet rörde det sig om en total avspärrning). Ytterst få företagsledare med erfarenheter från det första världskriget torde fortfarande vara i livet, och alla de med erfarenheter från det andra världskriget torde i dag ha passerat eller vara på väg att passera pensionsåldern. De enda erfarenheter vi har att bygga förväntningar på har således snarast karaktär av historisk andrahandsinformation. Är det mot denna bakgrund troligt att företagets produktions- och lagringspolitik är av sådan natur att de i en avspärrning automatiskt kommer att tillhandahålla tillräckliga kvantiteter livsmedel?

Även om detta skulle vara fallet, är också den senare delen av argumentationen – rörande ekonomins flexibilitet – tveksam. Den största förändringen vid en avspärrning är att stora delar av kapitalstocken kommer att slås ut, genom att olika importerade insatsfaktorer faller bort. Om Bolins, Meyersons och Ståhls flexibilitetsantagande håller, kommer ekonomin att anpassa sig till denna situation genom att övergå till mera arbetsintensiva produktionstekniker och ingen särskild beredskapspolitik behövs.

Det finns emellertid ingenting i marknadsmekanismen som *garanterar* att det verkligen kommer att gå så. Vi rör oss här med flera samtidiga förändringar, i faktortillgång, utbud av jordbruksvaror och andra varor, inkomster, tekniker, varu- och faktorpriser etc. Nettoresultatet är obestämt. Det kan gå så som Bolin, Meyerson och Ståhl skisserar, men man kan lika gärna tänka sig ett förlopp där jordbruksproduktionen *minskar* under en avspärrning.⁹ Även om den inhemska produktionen skulle öka – vilket som sagt är osäkert – finns det inget som *garanterar* att den ökar tillräckligt mycket för att ett uppsatt produktionsmål skall nås.

Slutsatsen måste således bli att marknadsmekanismen som sådan inte ger någ-

ra garantier för att ett oreglerat jordbruk kan tillgodose produktionsbehoven under en eventuell avspärrning. Det är varken givet att tillräckligt stora mängder jordbruksvaror kommer att produceras eller att en omställning till önskad produktionsstorlek går att genomföra med önskad snabbhet. Det är svårt att se var de jordbruksföretagare skulle finnas som spekulerar i en eventuell avspärrning på ett sätt som samtidigt tillgodoser konsumenternas behov. Ett sådant spekulationsbeteende kan möjligen uppkomma i en situation där avspärrningar är ett återkommande fenomen, men en sådan situation existerar inte i efterkrigstidens Sverige. Låt oss därför gå vidare och se på vilken typ av problem en realistisk beredskapspolitik måste sättas att lösa, samt skissera en optimal utformning av denna politik.

Begränsad flexibilitet och marknadsmisslyckande: en optimal politik

Beredskapsproblemet består av tre principiellt skilda delar. För det första är det frågan om marknadsmekanismen i en avspärrning lyckas öka jordbruksproduktionen i tillräcklig omfattning. Om jordbruket reagerar på prisincitament kan man med hjälp av subventioner stimulera till produktionsförändringar som dels går åt "rätt" håll, dels är tillräckligt starka för att motverka eventuella tendenser åt motsatt håll. Är emellertid denna känslighet för prisförändringar inte tillräckligt stark för att den önskade produktionsnivån skall kunna uppnås kan det bli nödvändigt att redan i fredstid ha en högre produktionsvolym. Vi behöver då en *produktionsrestriktion*. Detta är också huvudingrediensen i den faktiska svenska jordbrukspolitiken.

För det andra uppstår frågan om kapitalstocken i ekonomin är omallokerings-

⁹ En stringent analys av denna problematik finns i Hedlund och Lundahl [1985], kapitel 9, appendix 2.

bar på kort sikt. En avspärning kan uppkomma med mycket kort varsel och stora krav ställs på hastigheten i omställningen. Det räcker således inte med att visa att resurser är flyttbara mellan sektorerna, denna flyttning måste även gå att genomföra tillräckligt snabbt. Är kapitalet trögrikligt mellan sektorerna kan vi behöva en högre fredstida kapitalstock i jordbruket. Vi behöver en *kapitalstocksrestriktion*.

Slutligen har vi frågan om produktionsteknik. Som vi har sett ovan är den stora förändringen under en avspärning att stora delar av kapitalstocken slås ut. Kommer ekonomin att klara av att på kort varsel gå över till mera arbetsintensiva produktionstekniker? Om detta inte kan ske tillräckligt snabbt kan det vara motiverat att under normala förhållanden ha en mera arbetsintensiv teknik. Vi behöver en *kapitalintensitetsrestriktion*.

Vilka av dessa restriktioner (och kombinationer därav) är då realistiska? Ett rent marknadsmisslyckande utan andra restriktioner förefaller föga realistiskt. De simuleringar som har gjorts med den svenska IASA-modellen pekar också på att ett frihandelsjordbruk skulle klara en beredskapsrestriktion uttryckt i produktionsstermer.¹⁰

Än mindre realistisk är en kapitalstocksrestriktion. Denna leder ju till att man via subventioner *ökar* jordbrukets sårbarhet, då det ju är just kapitalstocken som kommer att drabbas vid en avspärning.

Då kvarstår en restriktion på kapitalintensiteten, eventuellt i kombination med en produktionsrestriktion. Den förra kommer att minska kravet på omställning genom att se till att jordbruket redan i fredstid har en stor del av de resurser man kommer att behöva under en avspärning. Huruvida den senare restriktionen är nödvändig är ett ännu outrett område som beror av ett arbetsintensivt jordbruks förmåga till snabba produktionsökningar. Låt oss helt pessimistiskt anta att bägge

restriktionerna behövs. Hur ser då den optimala politiken ut?

Enligt den princip vi genomgående har betonat, är den bästa politiken den som direkt angriper problemet. Restriktionen på kapitalintensiteten kan vi således bäst tillgodose genom att beskatta kapitalanvändningen och subventionera arbeidskraftsanvändningen inom jordbruket (d v s raka motsatsen till den faktiska politiken). Beträffande produktionsrestriktionen är lågprislinjen den rätta. Subventioner till producenterna möjliggör en högre fredstida produktionsvolym, samtidigt som konsumenternas välfärd förlust minimeras genom att de tillåts fortsätta konsumera till världsmarknadspriser.

En praktisk lösning

Den politik vi har skisserat ovan är den teoretiskt optimala. Tyvärr kan det emellertid resas en rad invändningar som gör att den kan bli svår att genomföra i praktiken. En del av dessa är av tämligen teoretisk natur, bl a beträffande "perverse" utbudsreaktioner vid ingrepp på faktormarknaderna. Ökade lönesubventioner t ex skulle såtillvida i värsta fall kunna leda till att arbetsutbudet *minskar* i stället för att öka. Det finns en risk för att vi skapar flera problem än vi löser. (Däremot kan man använda sig av subventioner som baseras på önskad produktionsstorlek utan att detta problem uppkommer. Detta är både önskvärt och nödvändigt om den jordbruksproduktion som skulle uppkomma vid ren frihandel ligger alltför långt under den nivå man siktar till vid en avspärning.) Vidare kan det uppstå mycket påtagliga problem i samband med finansieringen av politiken. Det är inte säkert att de medel som tas in via kapitalbeskattning kommer att räcka till både löne- och produktsubventioner. Ytterligare beskattning kommer således att behövas

¹⁰ Bolin, Meyerson och Ståhl [1984], s 110.

och denna skapar i sin tur nya problem: nya snedvridningar, högre skattetryck och högre administrationskostnader.

Det finns emellertid en väg runt dessa problem, i form av en politik som ger effekter som liknar de som framkommer vid den teoretiskt optimala lösningen men som använder annorlunda, billigare och mera lättillgängliga medel. Hur ser denna politik ut?

Utgångspunkten är att en avspärrning kommer att medföra att arbetskraft friställes, dels genom att exporten minskar, dels genom att stora delar av kapitalstocken slås ut. Det är denna arbetskraft som måste föras över till jordbruket för att öka produktionen där. I dagens kapitalintensiva svenska jordbruk är det emellertid tveksamt om en sådan överföring skulle gå att genomföra. Jordbrukspolitiken har under lång tid strävat efter att låta så få människor som möjligt sköta stora mängder kapital och jord, och resultatet av detta är att det idag råder brist på såväl den typ av kapital som skulle behövas under en avspärrning, som på arbetskraft som har kännedom om de relevanta produktionsteknikerna. Vår sårbarhet är en konsekvens av vår höga tekniska effektivitet.

En beredskapspolitik som syftar till att minska sårbarheten måste inriktas på att lösa dessa problem. Således skulle vi kunna skapa en "kunskapsbank", som kan användas under en avspärrning, genom att subventionera ett antal mindre, arbetsintensiva jordbruk där kunskaper om arbetsintensiva produktionstekniker kan bevaras, och eventuellt också en "jordbank", genom att *direkt* subventionera åtgärder som bidrar till att hålla landskapet öppet. I ingetdera fallet har emellertid tullskydd någon roll att spela. Detta är enbart en onödigt dyr och krånglig omväg. Ansvar för dessa delar av beredskapspolitiken kan t ex läggas på överstyrelsen för ekonomiskt försvar, tillsammans med Lantbruksuniversitetet. Den förra kan sköta kontrakteringen, medan den senare kan svara för utveckling

av högproduktiva arbets- och jordintensiva tekniker.

Det är viktigt att arbeta i termer av "pluralism", såväl geografiskt – för att anpassa produktionstekniker till regionala förhållanden – som genetiskt – för att bevara en sådan genbank som kommer att behövas under en avspärrning (denna sammanfaller förmodligen endast delvis med dagens sortuppsättning), för att klara t ex minskad användning av handelsgödsel och bekämpningsmedel.

Vidare måste vi se till att den typ av kapital som kommer att behövas finns tillgänglig. Här rör det sig emellertid om förhållandevis enkel utrustning som överstyrelsen för ekonomiskt försvar antingen kan köpa upp och lagra eller se till att det finns löpande produktion av, t ex hackor och spadar samt enklare typer av plogar och harvar.

Om vi genomför dessa åtgärder kommer flexibiliteten i det svenska jordbruket att öka och därmed ökar sannolikheten för att en omställning framgångsrikt kommer att klara försörjningsproblemen under en avspärrning. Ingreppen koncentreras på de områden där sårbarheten uppstår, och tullskydd har i detta sammanhang ingen som helst roll att spela.

Slutsatser

En av de slutsatser man kan dra av vår analys av beredskapsmålet är, att tullskydd är ett ineffektivt medel för att uppnå ett mål som verkar vara felaktigt formulerat. Varken den målformulering som styr dagens beredskapspolitik eller det medel som används ökar det svenska jordbrukets förmåga att klara en avspärrning. För detta krävs en helt annan politik.

Om så är fallet måste man ställa sig frågan vilken grupp i det svenska samhället som tjänar på den nuvarande politiken och som därför är intresserad av att behålla den. Konsumenterna har inga vinstter att hämta. Dagens beredskapspolitik

leder för deras del enbart till att de tvingas betala högre priser för livsmedlen än om dessa hade gått att fritt importera. Skattebetalarna har heller inget att förlora på en övergång till den ovan föreslagna beredskapspolitiken. Denna politik skulle nämligen innebära att marknaden tog över en lång rad funktioner som nu med stor möda och bakom mörka dimridåer utförs av den statliga regleringsbyråkratin samt jordbrukets intresseorganisationer och påtryckningsgrupper i kombination.

Vinnarna återfinns i stället inom de senare grupperna. Regleringsbyråkratin har helt naturligt inget intresse av att se sina domäner beskurna – av att eventuellt tvingas övergå till alternativ sysselsättning. Klart är också att producentgruppen tjänar på en protektionistisk jordbrukspolitik. Jordbruksprotektionismen har i första hand tillkommit för att garantera jordbrukarnas inkomster.¹¹ Ur beredskapssynvinkel är den fullständigt överflödig.

Även vad gäller att bevara jordbrukarnas inkomster ter sig emellertid tullpolitiken mindre lämplig. Det går att hitta för skattebetalarna billigare sätt att finansiera en inkomstöverföring.¹² Tullar leder, som vi vet, både till en felallokering av resurser och till högre priser för konsumenterna. En subvention till jordbrukarna som utgår per producerad enhet i förening med konsumtion till världsmarknadspriser (lågprislinje) är, som vi också konstaterat, en bättre lösning eftersom denna inte stör konsumtionen. Allra bäst, om målsättningen är en viss inkomst för jordbrukarna, är emellertid en ren kontantsubvention. Jordbruket får producera till världsmarknadspriser. Därtill utgår en subvention som motsvarar det nettointäktstillskott bönderna skulle ha fått om de producerat en större mängd till tullskyddade eller subventionerade priser. Denna subvention blir billigare för skattebetalarna än den som baseras på producerad mängd, genom att den inte behöver täcka de merkostnader som jordbrukarna

ådrar sig genom att producera en volym som överstiger vad de skulle producera till världsmarknadspriser.

Att jordbrukets intresseorganisationer föredrar tullskydd är emellertid inte så märkligt. En ren kontantsubvention kommer av skattebetalarna att uppfattas som det den är – en transferering via statsbudgeten från skattebetalarna till jordbrukarna. Detta gäller också en subvention baserad på producerad mängd. Allmänheten verkar däremot ha betydligt svårare att inse att även en *tull* på jordbruksprodukter verkar som en skatt och en transferering av inkomster från skattebetalarna-konsumenterna till bönderna och att tullarna *dessutom* är ett dyrare sätt att åstadkomma denna inkomstöverföring.

Det går således att hitta lösningar som ställer sig billigare för skattebetalarna även i det fall målet är att trygga jordbrukarnas inkomster. Problemet är bara att den politiska viljan att göra något tycks saknas.¹³

Referenser

- Bolin, Olof; Meyerson, Per-Martin och Ståhl, Ingemar [1984], *Makten över maten. Livsmedelssektorns politiska ekonomi*. SNS, Stockholm
 Hedlund, Stefan och Lundahl, Mats [1985], *Beredskap eller protektionism. En studie av beredskapsmålet i svensk jordbrukspolitik*. Liber, Malmö
 Isacson, Birger [1985], *Den vise fördä konsumenten – en debattbok om priset på maten*. LTs förlag, Stockholm
 SOU 1984:86, *Jordbruks- och livsmedelspolitik*. Liber, Allmänna förlaget, Stockholm

¹¹ Att som Birger Isacson [1985], s 81, hävda att "tullar har tillkommit i första hand för att ge statsverket inkomster", är ren historieförfälskning. Dagens jordbruksprotektionism härrör från trettio-talet och då framför allt från 1933 års kohandel, där socialdemokraterna för att få bondeförbundets stöd för sin krispolitik gick med på *bondeförbundets* krav på skydd för jordbruket. (Se Hedlund och Lundahl [1985], kapitel 10, och där i anförd litteratur, för utförliga analyser.)

¹² Hedlund och Lundahl [1985], kapitel 8 diskuterar utförligare varför protektionism används för att nå inkomstmålet trots att det existerar billigare lösningar för detta.

¹³ En analys av varför denna vilja saknas görs i a a, kapitel 10