

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

128:1. 2008

Politikbyte och idéernas betydelse

Reformeringen av den svenska jordbrukspolitiken

Av Henrik Lindberg

Aldrig förr torde en boklansering av något så jordnära och knastertorr som jordbrukspolitiken ha rönt så stort intresse som när SNS i juni 1984 presenterade boken och debattskriften *Makten över maten*. Den pläderade för konkurrensutsättning, frihandel och en radikal avreglering av svenskt lantbruk. Författarna till boken fick dock snabbt mothugg. Några timmar senare sammankallade Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, en presskonferens som bemötte boken i ordalag som "felaktig, cynisk och icke trovärdig"¹ och riktade skarp kritik mot såväl dess analys och faktaunderlag som slutsatser.²

Att frågan om jordbrukspolitiken blev akut i mitten av 1980-talet är delvis en avspeglning av det nya livsmedelspolitiska läge som rådde vid mitten av 1980-talet. Överskotten som producerades inhemskt fick ingen avsättning på världsmarknaden utan problemet blev hur man skulle bära sig åt med all den spannmål, all mjölk och allt kött som saknade köpare.³ Att frågan blev politiskt sprängstoff beror på att näringen var kringgärdad av ett finmaskigt regelsystem som hade byggts upp under ett drygt halvsekel och som påverkade vilka som skulle äga och bruka jorden, vilka varor som skulle produceras, i vilka kvantiteter och till vilka priser.

I ett bredare sammanhang är denna fråga, reformering av en jordbrukspolitisk som innebär omfattande ekonomiska kostnader för statshushållet, något

1. Olof Bolin, Per-Martin Meyerson & Ingemar Ståhl, *Makten över maten – än en gång!*, Stockholm 1985, s. 34.

2. "LRF utmanat", *Svenska Dagbladet* 6/6 1984; "Politisk bluff håller igång svenskt jordbruk", *Sydsvenska Dagbladet* 6/6 1984.

3. Irene A. Flygare & Maths Isacson, *Jordbruket i välfärdssamhället 1945–2000, Det svenska jordbrukets historia*, 5, Stockholm 2003, s. 245–247.

Henrik Lindberg, f. 1973, disputerade 2002 med avhandlingen *Att möta krisen: politikbyte på lokal nivå under industrikrisen i Söderhamn 1975–1985* vid Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala universitet. Lindberg är verksam vid RATIO och forskar om lönebildning, konfliktregler och konflikter på svensk arbetsmarknad samt politisk förändring. Till hans senast publikationer hör "The role of economists in liberalizing Swedish agricultural policy", *Econ Journal Watch* (2007) samt "Nya konfliktmönster och konfliktdimensioner på svensk arbetsmarknad", *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 2007:1.

Adress: RATIO, Box 3203, 103 64 Stockholm

E-post: henrik.lindberg@ratio.se

som flertalet OECD-länder har att hantera.⁴ Aningen förvånande har det förekommit relativt få försök att radikalt ställa om jordbrukspolitiken och ännu färre försök har lyckats.⁵ Två noterbara undantag finns: Nya Zeeland 1984 och Sverige 1990.⁶

En utgångspunkt för denna artikel är att idéer har betydelse för hur politiken formas. Idéer existerar inte i ett tomrum utan bärs eller företräds av aktörer. Idéerna måste företrädas av någon som utarbetar, artikulerar och marknadsför dem till en bredare publik för att få genomslag i praktisk politik. En annan utgångspunkt är att politisk förändring bör förstås som ett komplext samspel mellan faktorer som lämpligen studeras i en historisk kontext. Slutligen måste en större mångfald av aktörer tas med i analysen än vad traditionell intressegruppssteori anger. I detta fall innebär det att tyngdpunkten inte bara ligger på beslutsfattare (politiker och tjänstemän) och intressegrupper utan också andra aktörer (ekonomer) som torgfört idéer om en alternativ utformning av jordbrukspolitiken.

Syftet med artikeln är att visa på hur 1990 års avreglering av den svenska jordbrukspolitiken blev möjlig. Det skedde genom att en grupp av idébärare, oftast akademiska ekonomer, lyfte upp jordbrukspolitiken till debatt, omdefinierade problemen, satte nya frågor på dagordningen och formulerade en alternativ politik i koalition med beslutsfattare inom politik och statsförvaltning. Teorin om policykoalitioner, det vill säga av organisationer och personer som på grund av likartade grundläggande värderingar sluter sig samman, används för att förstå processen. Därtill kommer stor vikt att läggas vid hur de nya idéerna på kort tid kunde förändra debatten kring jordbrukspolitiken.

För att kunna följa policyprocessen har centrala dokument som berörde idéutvecklingen och politikens formulering använts, däribland debattartiklar, akademiska skrifter och offentligt tryck. För att följa och spåra idéutvecklingen har åtskilliga intervjuer genomförts med flera av dem som innehade centrala uppdrag inom politik och statsförvaltning samt med idébärare av ovan nämnt slag.

4. Översiktsverket över jordbrukspolitiken och kritiken som riktats mot denna är Ken A. Ingersent & A. J. Rayner, *Agricultural policy in Western Europe and the United States*, Cheltenham 1999.

5. För en mer uttömmande bild av vad avregleringen innebar hänvisas till Flygare & Isacson 2003, s. 254f. Tilläggas bör att vissa har ifrågasatt hur omfattande de avregleringar som initierades 1990 egentligen blev, se Ewa Rabinowicz, "Jordbruksreformen – avreglering eller omreglering", *Ekonomisk debatt* 1991:1.

6. Carsten Daugbjerg & Jacob Studsgaard, "Issue redefinition: Venue change and radical agricultural policy reforms in Sweden and New Zealand", *Scandinavian political studies*, 28:2, 2005, s. 103f.

Att förklara politisk förändring

Över tid förefaller det tämligen självklart att politisk förändring äger rum inom de flesta områden. Samtidigt är grundläggande politikbyten ovanliga. De förändringar som sker är oftast stegvisa justeringar av den rådande politiken.⁷ Dessa marginella politikbyten, så kallade *first order changes*, äger rum inom ramen för rådande mål och medel inom den existerande politiken. Nästa steg, *second order changes*, innebär förändringar av rådande medel medan de mer ovanliga och grundläggande *third order changes* också innefattar förändrade mål för hela politikområdet.

Traditionell intressegruppsteori liksom marxistiskt inriktade forskare brukar betona sociala och ekonomiska förändringar som grund för grundläggande politikbyten. Peter Hall menar dock att maktrelationer mellan grupper eller produktionsvillkor bara kan förklara en del av utfallet. I stället pekar han på att politiken ändrar riktning som ett resultat av en sorts gemensam läroprocess där aktörerna inte bara utövar makt utan också anammar nya idéer och tänkesätt genom interaktion.

Politik är, enligt Hall, en fråga om att lösa problem där aktörernas idéer och föreställningar formulerar såväl problemet som lösningarna. Så länge som tillgänglig kunskap, erfarenheter och den rådande ideologin ger stöd åt de gamla idéerna finns inget utrymme för ett politikbyte. Först när ny kunskap tillkommer och gamla antaganden revideras eller ifrågasätts rubbas jämvikten. Då utmanas det rådande paradigmet samtidigt som de gängse problemen omformuleras och den praktiska politiken omformas till sina medel och ibland också övergripande mål.⁸

Denna modell utgår från att politiker och andra beslutsfattare tar intryck av idéer och tankegångar som framförs av ekonomer och andra samhällsvetare. Framgångsrikt framförda idéer leder då till en klimatförändring i det politiska livet. Problemet omformuleras och därmed öppnas möjlighet för nya lösningar att bli accepterade. Denna modell har ett slags idékamp i centrum. Idéernas bärkraft bestäms av deras logiska konsistens, det vill säga hur väl de

7. James L. True, Bryan D. Jones & Frank R. Baumgartner, "Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking", i Paul A. Sabatier (red.), *Theories of the policy process*, Boulder 1999, s. 97f.

8. Peter Hall, "Policy paradigms, social learning, and the state of the state: The case of economic policy-making in Britain", *Comparative politics*, 25:3, 1993, s. 275–287. Se också Hugh Heclö, *Modern social policies in Britain and Sweden*, New Haven 1974, s. 305f., och Lars Jonung, *Med backspegeln som kompass: om stabiliseringspolitiken som läroprocess*, ESCO-rapport Ds 1999:9.

lyckas ge svar på de frågor som beslutsfattarna formulerar och inte minst hur skickligt de framförs i debatten.⁹

John Kingdon menar att möjligheterna att genomföra genomgripande förändringar är begränsade. Även om ett flertal aktörer agerar för att genomföra sina idéer är det förhållandevis få idéer som får genomslag. I normala fall behövs en period där idéerna utsätts för diskussion, debatt och prövning och då inte bara från aktörerna inom det berörda politikområdet utan även i den allmänna debatten. Vid vissa exceptionella tillfällen finns det dock möjligheter till snabbare och mer genomgripande förändringar. I dessa fall är de problem som uppfattas, de lösningar som föreslås likväl som de politiska omständigheterna synkroniserat gynnsamma. Då öppnas ett slags *window of opportunity* för förändringsbenägna aktörer att verka inom.¹⁰

En annan anledning till att omfattande reformer är sällsynta ligger i det politiska systemet. Det krävs både tid och resurser att skaffa sig beslutsunderlag, påverka beslutsfattarna och implementera reformerna i förvaltningen. Men här finns även andra hinder. Paul Sabatier och Hank Jenkins-Smith har hävdad att politikområdet innehåller flera olika grupper av aktörer med liknande tänkesätt som vid behov kan agera samfällt. Sådana så kallade *advocacy coalitions* är i stor utsträckning tätt sammanhållna när det gäller politikens kärna. De aktörer som ingår häri har inte bara gemensamma uppfattningar i själva sakfrågan, de har också gemensamma värderingar om rätt och fel i politiken, om vilka problem som är centrala för området och om politikens möjligheter respektive begränsningar.¹¹

I den utvecklade modellen finns det flera policykoalitioner inom varje politikområde som alla delar samma uppsättning grundläggande preferenser när det gäller policy mål. Aktörer i koalitionen agerar utifrån ett mål om att forma politiken efter sina gemensamma preferenser och när en koalition av aktörer dominerar innebär det att de sätter dagordningen. Dessa aktörer har då erövrat problemformuleringsprivilegiet.¹²

9. Donald McCloskey, *The rhetoric of economics*, Madison 1985; Christopher Hood, *Explaining economic policy reversals*, Buckingham 1994. Det klassiska arbete som belyser betydelsen av ekonomiska idéer och dess spridning är George Stigler, "The economics of information", *Journal of political economy* 69:3, 1961.

10. John Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, New York 1995.

11. Paul A. Sabatier, "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy sciences* 21:2-3, 1988, s. 132; Paul A. Sabatier & Hank Jenkins-Smith, "The advocacy coalitions framework: an assessment", i Paul A. Sabatier (red.) *Theories of the political process*, Boulder 1999, s. 117-125.

12. Sabatier & Jenkins Smith 1993, s. 17f.; Jenny Palm, *Makten över energin: policyprocesser i två kommuner 1977-2001*, Linköping 2004, s. 48f.

Att förklara den förändrade jordbrukspolitiken i Sverige

Jämförelsevis få studier har gjorts där man har försökt förklara den förändrade jordbrukspolitiken i Sverige. För den som intresserar sig för politisk förändring är denna reform dock intressant ur flera aspekter. För det första var jordbrukspolitiken en central del av 1930-talets krispolitik och därmed del i ett större skeende. För det andra tycks jordbrukspolitiken ha utsatts för press under 1980-talet i flertalet högt utvecklade industriländer. Sverige blir då i likhet med Nya Zeeland ett av få exempel där reformsträvandena ledde till konkreta resultat.

Den stora syntesen av jordbruksnäringens historia i Sverige, *Det svenska jordbrukets historia*, nuddar mest vid frågan om orsakerna till avregleringen av jordbruket och nämner omväxlande strukturella faktorer, såsom priser och kostnader för politiken, och ett förändrat idéklimat.¹³

En studie genomförd av Carsten Daugbjerg och Jacob Studsgaard går mer på djupet och gör en jämförelse mellan reformerna i Nya Zeeland och Sverige. Deras slutsats är att reformerna hade två gemensamma drag. För det första skedde i båda länderna en omdefiniering av själva politikområdet, en ny *konfliktdimension* etablerades. Jordbrukspolitik hade tidigare varit ett avgränsat politikområde där huvudfrågan varit hur stödet till jordbrukarna skulle hanteras. Därifrån förvandlades den till att bli en fråga om god makroekonomisk politik och om hur jordbrukssektorn bidrog till inflationen. För det andra var det centralt för hela reformprocessen att initiativtagarna lyckades *byta arena*. I Sverige blev finansdepartementets roll allt starkare under 1980-talet, framför allt efter socialdemokraternas makt tillträde. Tidigare hade sektorsintresset blockerat och försvårat en reform, men LRF blev effektivt åsidosatt eftersom Finansdepartementet och inte minst finansministern själv lyckades kontrollera och styra reformprocessen.¹⁴

Michele Micheletti har i en studie lagt fokus på hur LRF lyckades representera sina medlemmar och skydda deras intressen och noterade också att jordbrukspolitikens mål och medel blev utsatta för debatt och omfattande kritik mot slutet av 1980-talet på grund av det statsfinansiella läget. Finansdepartementet angavs som den aktiva parten i försöken att få den offentliga sektorn mer kostnadseffektiv via avreglering och minskad statlig styrning. Micheletti förklarar detta med att jordbrukarintresset tappade mark som en

13. Flygare & Isacson 2003, s. 244–255.

14. Daugbjerg & Studsgaard 2005.

följd av centerpartiets försvagade ställning och uttunnade agrara bas. Därtill valde socialdemokraterna att samarbeta med LO och TCO, det vill säga konsumentintresset, snarare än att hålla sig väl med LRF/centerpartiet.¹⁵ Dock noterar också Micheletti i förbigående att svenska ekonomer vid upprepade tillfällen argumenterat för reformer inom jordbrukspolitiken.¹⁶

En annan svensk statsvetare, PerOla Öberg, har mer specifikt undersökt LRF:s roll vid olika jordbrukspolitiska beslut, bland annat 1990 års beslut. Öberg menar att LRF och dess centrala företrädare hade en modererande och disciplinerande effekt på sina medlemmar eftersom de uppfattade att opinionsläget verkade emot LRF:s ursprungliga krav. Organisationens, internt omstridda, beslut möjliggjorde därmed ett slags kompromiss i frågan där jordbruket garanterades stöd under avregleringen.¹⁷

Historikern Fredrik Eriksson har i sin avhandling behandlat högerns jordbrukspolitik som han benämner "det reglerade undantaget" eftersom partiet slitits mellan en liberal syn på näringspolitiken och en mer protektionistisk, konservativ syn på jordbruket. I frågan om reformeringen av den svenska jordbrukspolitiken radar Eriksson upp sju ekonomiska och politiska förklaringar till den processen. Bland dem återfinns också nya idéer och ett förändrat politiskt klimat där kritiken mot regleringar på jordbruksområdet ökade i styrka.¹⁸

Påpekanden att nya idéer och ny kunskap om jordbruksregleringarna kan ha påverkat reformprocessen finns alltså behandlade i tidigare forskning, men däremot saknas en mer systematisk undersökning av detta spår samt en tolkningsram.¹⁹

Krisen för jordbruket följs av regleringar och organisationsuppbyggnad

Den moderna jordbrukspolitiken har också i Sverige sitt ursprung i de svårigheter som drabbade näringen under 1930-talskrisen. Jordbrukets kris var i mångt och mycket en följd av den allmänna nedgången i ekonomin. När investeringar och sysselsättning sjönk så minskade efterfrågan på livsmedel och

15. Michele Micheletti, *The Swedish farmers movement and government agricultural policy*, New York 1990, s. 1–7.

16. Micheletti 1990, s. 103.

17. PerOla Öberg, *Särintresse och allmänintresse: korporatismens ansikten*, Uppsala 1994, s. 196–219.

18. Fredrik Eriksson, *Det reglerade undantaget: Högerns jordbrukspolitik 1904–2004*, Stockholm 2004, s. 281–283.

19. Se även Erik Fahlbeck, "Institutionell tröghet och bristen på kreativ destruktion inom byråkrati och politik", Christian Dahlman (red), *Studier i rättsekonomi. Festskrift till Ingemar Ståhl*, Lund 2005.

priserna på spannmål, smör och kött rasade. Därtill minskade livsmedelsexporten som en följd av en allt mer tilltagande protektionism. Motmedlet mot denna kris blev att organisera jordbrukssektorn, såväl produktion som viderförädling, och bygga upp ett vittförgrenat nät av marknadsregleringar.²⁰

1930-talet blev decenniet då jordbrukarorganisationerna Sveriges Allmänna Lantbrukssällskap (SAL) och Riksförbundet Landsbygdens Folk (RLF)²¹ etablerade sin maktställning inom näringen. Lantbrukssällskapet initierade samordning mellan de olika kooperativa föreningarna. Målet var att få en allmän anslutning från jordbrukarnas sida till dessa producentkooperativa föreningar som skulle motverka osund konkurrens medelst leveransplikt. RLF var mer av en jordbrukarfacklig rörelse bland annat med befogenhet att sluta löneavtal åt jordbrukarna. Så småningom inledde organisationerna ett samarbete och RLF började då agitera för att jordbrukare skulle ansluta sig till andelsföreningarna. I det arbetet användes åtgärder som prickning, blockader och social utfrysning mot dem som agerade illojalt.²²

Under 1930-talet infördes en rad regleringar med syftet att avskärma den inhemska marknaden från konkurrens och därmed stabilisera priserna. En väsentlig brytpunkt skedde i och med 1933 års krisuppgörelse mellan bondeförbundet och socialdemokraterna. I korthet innebar uppgörelsen att de båda partierna accepterade centrala delar av det andra partiets politik. Eftersom bondeförbundet prioriterade jordbrukspolitiken och socialdemokraterna arbetslöshetspolitiken blev det ett utbyte (kohandel) partierna emellan. Därmed fick socialdemokraterna acceptera margarinaccis för att subventionera smörexporten och tullar på åtskilliga jordbruksprodukter, medan bondeförbundet accepterade en mer expansiv ekonomisk politik med ökade insatser mot arbetslösheten.²³

När väl regleringsapparaten inom jordbruket hade byggts upp kom den att orsaka jämviktsrubbingar mellan olika produktionsgrenar på marknaden och det fordrade i sin tur fler regleringar. Jordbruket försäkrades avsättning för

20. Mats Morell, *Jordbrukarna i industrisamhället 1870–1945*, Det svenska jordbrukets historia, 4, Stockholm 2001, s. 162–171; Lennart Schön, *En modern svensk ekonomisk historia. Tillväxt och omvandling under två sekel*, Stockholm 2000, s. 297f.

21. Sveriges Allmänna Lantbrukssällskap (SAL) bildades 1917, ombildades till Sveriges Lantbruksförbund 1941. Riksförbundet Landsbygdens Folk (RLF) bildades 1929 och slogs 1970 samman med Sveriges Lantbruksförbund till Lantbrukarnas Riksförbund (LRF).

22. Mats Morell, "Jordbruket och den andra industriella revolutionen", i Maths Isacson & Mats Morell (red.), *Industrialismens tid – Ekonomisk-historiska perspektiv på svensk industriell omvandling under 100 år*, Stockholm 2002, s. 179–181; Reine Rydén, "Att åka snålskjuts är inte hederligt". *De svenska jordbrukarnas organisationsprocess 1880–1947*, Göteborg 1998, s. 110–116.

23. Morell 2001, s. 171–179; Morell 2002, s. 178–185.

sina produkter via statligt fastställda och garanterade priser, och den del av produktionen som inte fann avsättning på hemmamarknaden exporterades till subventionerade priser. Värt att notera är att jordbrukarnas intresseorganisationer, RLF och SAL, hade en svag ställning när de första jordbruksregleringarna infördes, även om initiativet till mjölkregleringen kom från SAL:s mejerisektion.²⁴ Det var alltså inget starkt och enhetligt intresse som påverkade politiker och andra beslutfattare. Sambandet mellan organiserat intresse och reglering torde snarare ha varit det motsatta. När regleringarna infördes gavs organisationerna maktmedel och resurser som stärkte dem internt och naturligtvis också skänkte legitimitet gentemot potentiella medlemmar.

Ambitionen att styra jordbrukets produktion och utveckling med hjälp av ett regelverk var redan institutionaliserat i och med jordbruksregleringarna under 1930-talets första hälft. Det andra världskriget innebar därvidlag inte något substantiellt nytt även om problemet då blev att säkra livsmedelstillgången. Den av jordbrukspolitiken stimulerade överproduktionen underlättade försörjningsläget och avspärningen fick därför inte samma effekter som under föregående krig. Ett nytt inslag i jordbrukspolitiken var att förhandlingsekonomin institutionaliserades. RLF och Lantbruksförbundet blev som jordbrukarnas representanter inbjudna till förhandlingar med statsmakten om bidrag, subventioner och priser.²⁵

Jordbrukets Magna Charta 1947 – oförenliga mål och trubbiga medel

År 1942, mitt under brinnande världskrig, tillsattes en jordbrukskommitté dominerad av jordbrukarrepresentanter och jordbruksbyråkrater. Dess mycket omfattande betänkande kom att bli vägledande också för efterkrigstidens jordbrukspolitik, det vill säga för mer än fyra decennier framöver.²⁶

Tre målsättningar skulle förenas: *Inkomstmålet* innebar att priserna skulle hållas uppe så att jordbrukarna fick en ekonomisk standard och standardstegring likvärdig med andra grupper. *Effektivitetsmålet* innebar att man med hjälp av en yttre rationalisering skulle slå samman småjordbruk till mer bärkraftiga produktionsenheter. Den inre rationaliseringen var inriktad på att förbättra produktionstekniken och gårdens drift. *Produktionsmålet* syftade till en inhemsk försörjning, i det närmaste självförsörjning, om landet utsat-

24. Rydén 1998, s. 137–143; Morell 2002, s. 182.

25. Morell 2001, s. 181–186.

26. Stefan Hedlund & Mats Lundahl, *Beredskap eller protektionism*, Stockholm 1985, s. 104.

tes för krig eller långvarig avspärrning. Det var alltså en del av försvarsberedskapen.²⁷

En rimlig tolkning av 1947 års beslut är att inkomstmålet var den viktigaste målsättningen.²⁸ De två viktigaste verktygen för att förverkliga denna politik blev gränsskydd och prisregleringar. Gränsskyddet skulle hålla borta konkurrensen från Sveriges gränser och prispolitiken skulle hålla priserna på en sådan nivå att jordbrukarnas inkomster säkrades. I takt med att lantbrukskooperationen organiserade allt fler bönder reducerades också den inhemska konkurrensen.

Nedläggningarna av småjordbruk och rationaliseringen av näringen fortsatte under efterkrigstiden, inte minst under 1960-talet då industrin och tjänstesektorn ropade efter arbetskraft. Trots detta fanns flera grundläggande problem med den förda politiken. Först och främst var målen oprecist utformade och delvis motsägelsefulla. Medlen för att verkställa dessa mål blev med tiden allt mer trubbiga. Prisregleringen blev föremål för ett förhandlingsspel som gradvis blev mer tekniskt komplicerat och krävde fler och fler experter för att administreras. Standardhöjningen hos jordbrukarna gick inte i samma takt som hos övriga grupper, men trots detta stegrades matpriserna. Missnöje fanns alltså från flera parter redan under 1950- och 1960-talen.²⁹

Ekonomer som ifrågasätter

Den rådande politiken tycktes alltså ha inneboende svagheter som inte blev mindre utan snarare större ju tyngre regelbördan blev. Redan under 1930-talet hade kända ekonomer som Gunnar Myrdal och Gustaf Åkerman kritiserat den förda politiken och menat att prisregleringarna innebar kostnader att bära för det allmänna i form av olönsam överproduktion. När 1942 års jordbrukskommitté presenterade det arbete som skulle ligga till grund för 1947 års beslut innehöll betänkandet en reservation av ekonomerna Erik Lundberg och Ingvar Svenilsson. De menade att utredningen presenterade otillräckliga ekonomiska hänsynstaganden och i sin reservation förordade de ett lägre produktionsmål i syfte att minska budgetbelastningen. Under 1950-talet argumenterade Clas-Erik Odhner, såsom LO-ekonom och sedermera sekreterare för konsumentkommittén, för att jordbruket blivit överdimension-

27. Flygare & Isacson 2003, s. 227–230, 258–261; Kjell-Arne Nilsson & Carl Utterström, *Lantbruket och marknaden: varornas väg från lantbrukaren till konsumenten*, Stockholm 1980, s. 119–124.

28. Hedlund & Lundahl 1985, s. 105; *Riktlinjer för den framtida jordbrukspolitiken*, SOU 1946:42, Stockholm 1946, s. 20.

29. Flygare & Isacson 2003, s. 230–234.

nerat och att ytterligare möjligheter till rationalisering borde finnas. En överföring av arbetskraft från jordbruk till industri ansågs vara en av de viktigaste förutsättningarna för en fortsatt standardstegring.³⁰

Den stora striden utkämpades 1966–1967 när 1960 års jordbrukspolitiska utredning skulle avhandlas. Det gjordes i skuggan av 1960-talets rekordår och snabba produktionstillväxt i svensk ekonomi. Livsmedelspriserna hade sjunkit stadigt på världsmarknaden och antogs fortsätta vara låga. Därtill ställdes ett svenskt närmande till den västeuropeiska marknaden (EEC) i utsikt. Utredningen betonade därför att Sverige borde anpassa produktionen till dessa förhållanden och att de kostsamma överskotten borde minska. Utredningen ville också snabba på rationaliseringstakten, det vill säga gå mot mer av stordrift och stora brukningsenheter via statliga lån, bidrag och en moderniserad jordförvärvslag.³¹

De ekonomer som då var framträdande i debatten och utredningen, ännu en gång Odhner men framför allt Assar Lindbeck och Odd Gulbrandsen, drev en särilinjé som innebar att man prioriterade effektivitetsaspekterna framför hänsynen att bevara jordbrukarnas inkomster. Via en så kallad prispress där staten gradvis sänkte de garanterade priserna kunde fler jordbrukare förmås att lämna näringen varigenom strukturomvandlingen skulle underlättas.³² En annan viktig infallsvinkel var att Lindbeck och Gulbrandsen beräknade de totala samhällsekonomiska effekterna av den förda politiken.³³

Den förda jordbrukspolitiken var således inte oomstridd utan flera aktörer, inte minst ekonomer, ifrågasatte politikens utformning.³⁴ Här fanns en ansats till att forma en aktörskoalition där ekonomernas debattinlägg fick understöd av fackföreningarna och näringslivet. Det som föreslogs var dock inget grundskott mot politikens fundamentala mål. Det kontroversiella i dessa ekonomers förslag låg snarast i att de ville öka rationaliseringstakten inom lantbruket. Medlen som förespråkades av Lindbeck och Gulbrandsen var att

30. Hedlund & Lundahl 1985, s. 12f; *Riktlinjer för den framtida jordbrukspolitiken: betänkande avgivet av 1942 års jordbrukskommitté*, SOU 1946:46, Stockholm 1946, s. 516–526; Clas-Erik Odhner, *Jordbruket vid full sysselsättning*, Stockholm 1953.

31. *Den framtida jordbrukspolitiken: betänkande avgivet av 1960-års jordbruksutredning. A: Bakgrunden*, SOU 1966:31, Stockholm 1966, s. 30f.

32. Odd Gulbrandsen & Assar Lindbeck, *Jordbrukspolitikens mål och medel*, Stockholm 1966, s. 105–107, 161–167; Odd Gulbrandsen & Assar Lindbeck, *Jordbruksnäringens ekonomi*, Stockholm 1969; Clas-Erik Odhner, *Nytt grepp på jordbrukspolitiken*, Stockholm 1966, s. 170–172.

33. Hedlund & Lundahl 1985, s. 12f.; Gulbrandsen & Lindbeck 1969.

34. Det bör tilläggas att den förda politiken också utsattes för kritik från jordbrukarhåll under denna period. RLF och Lantbruksförbundet (SAL) argumenterade för ett ökat produktionsmål och större hänsyn till inkomstmålet. I detta fick man stöd av bondeförbundet/centerpartiet.

staten skulle underlätta strukturomvandlingen inom näringen via rörlighetsstimulerande åtgärder, såsom flytt- och omställningsbidrag, och i vissa fall inlösen av gårdar eller stimulans till sammanslagningar av gårdar.³⁵

Skillnaden i inställning mellan de ekonomer som framträdde och övriga debattörer låg också i vilket synsätt som anlades på jordbrukets roll i samhällsekonomin. Lindbeck och Guldbrandsen hade i sin analys en tillväxtorienterad och samhällsekonomiskt inriktad modell som utgångspunkt för sina resonemang. Hur skulle Sverige uppnå "en effektiv användning av tillgängliga resurser inom samhällsekonomin" och hur kunde man uppnå "en effektiv fördelning av landets produktionsresurser mellan näringar och företag"?³⁶ Att regeringen i sin proposition 1967 om den nya jordbrukspolitiken anammade flera av dessa förslag – om än inte fullt ut – illustrerar att de effektivitets- och tillväxtinriktade tankegångarna hade vind i seglen.

Grundstenarna i jordbrukspolitiken låg emellertid fast i det nya förslaget. Inkomstmålet var visserligen nedtonat, men fortsatte att styra politikens utformning. Produktionen skulle krympas, men fortfarande upprätthölls gränsskyddet och prispolitiken skulle fortsätta att användas som ett av de grundläggande instrumenten.³⁷ Förändringarna som skedde visade sig också bli mindre omfattande än vad vissa fruktade – och andra hoppades på.

Växande missnöje

Även om den mer effektivitets- och tillväxtinriktade politiken hade starkt genomslag under 1960-talet, fanns en opinion – inte minst hos lantbrukarna själva – som inte accepterade den rådande utvecklingen. Missnöjet med politiken hade sin grund i den snabba omvandlingen av svenskt jordbruk och den utslagning av främst mindre enheter som ägt rum under efterkrigstiden. Under 1970-talets radikaliserings och gröna våg ifrågasattes en hel del i de tidigare lovsångerna till strukturrationaliseringen och tillväxtsamhället.³⁸ Till detta kan läggas kraftigt stigande råvaru- och spannmålspriser under 1970-talet. Det växande intresset för tredje världen och de hungerkatastrofer som drabbade utvecklingsländerna gjorde också att fler ifrågasatte varför svenska bönder skulle begränsa sin produktion när världssvälten var i annalkande.³⁹

35. Guldbrandsen & Lindbeck 1966, s. 96–102.

36. Guldbrandsen & Lindbeck 1966, s. 24.

37. Flygare & Isacson 2003, s. 233–236.

38. Schön 2000, s. 427f.

39. Flygare & Isacson 2003, s. 237f.; Erik Swedborg, *Lantbrukspolitik för 80-talet: besluten 1977–1979: bakgrund, riktlinjer, tillämpning*, Stockholm 1980, s. 49–51.

Det jordbrukspolitiska beslutet från 1977–1978, då under en borgerlig regering, blev också en avspeglning av de rådande politiska vindarna och gav rejäla förmåner åt jordbrukarna. Inkomstmålet betonades åter och ambitionen att driva på storleksrationaliseringen inom näringen dämpades. I stället ställdes familj jordbruket i centrum och för att kompensera konsumenterna för de stigande priserna höjdes livsmedelssubventionerna. Som alternativ till att ta ut kostnaden för de höga matpriserna i konsumentledet belastades i stället skattebetalarna.⁴⁰

Nästa stora jordbrukspolitiska utredning, 1983 års livsmedelskommitté, hade som utgångspunkt att ta ett bredare grepp om frågorna – därav namnet. Utredningen återgick till att ha beredskapsmålet i centrum för politiken och jämförde inkomstmålet med ett konsumentmål om ”att konsumenterna skall ha tillgång till livsmedel av god kvalitet till rimliga priser”.⁴¹ Utredningen, som resulterade i en livsmedelspolitisk proposition 1985, återkom ofta till problemen med höga matpriser och dyrbara överskott som skulle finansieras av skattebetalarna, men den föreslog inte några radikala förändringar av den rådande politiken.⁴²

Fortfarande vid mitten av 1980-talet hade alltså den jordbrukspolitik som fördes sitt ursprung i 1930-talets krisbekämpning och kohandel. Politiken hade konsoliderats efter andra världskriget eftersom avspärrningen under kriget gav motiv att ha en hög produktionsvolym på baslivsmedel och förnödenheter.

När producenternas intressen skulle tas tillvara byggdes ett system av prisregleringar, tullar och olika stödformer upp. Steg för steg växte regelverken över större områden eftersom jämvikten på marknaden rubbades. Gradvis etablerade lantbrukskooperationen större kontroll över förädlingsledet och deras dominans ökade under 1970-talet och inledningen av 1980-talet. I takt med detta expanderade också jordbruksbyråkratin, mätt i antal tjänstemän. Förklaringen till jordbrukspolitikens utformning kan sökas i traditionell intressegruppsteori. Starka särintressen växte fram i takt med att regleringarna byggdes ut och dessa särintressen agerade sedan för att försvara och förstärka etablerade regelverk.⁴³ Den livsmedelspolitiska utredningen antydde

40. Flygare & Isacson 2003, s. 240–243.

41. *Jordbruks- och livsmedelspolitik: huvudbetänkande av 1983 års livsmedelskommitté*, SOU 1984:86, Stockholm 1984, s. 171.

42. SOU 1984:86; *Regeringens proposition 1984/85:166 om livsmedelspolitiken*, Prop. 1984/85:166, beslutad den 14 mars 1985.

43. Bolin, Meyerson & Ståhl 1984, s. 69–74; Hedlund & Lundahl 1985, s. 274–282; Flygare & Isacson 2003, s. 227–232.

emellanåt att den rådande politiken inte hade moderniserats i takt med nya förhållanden, men förslagen till reformer blev föga omfattande.⁴⁴

Avregleringen – att väcka en fråga och förändra problemformuleringen

I de standardverk som behandlade jordbruk och jordbrukspolitik omkring 1980 ansågs regleringen nödvändig för att frikoppla den inhemska prisbildningen från priserna på världsmarknaden. Bonderörelsen beskrevs som en organisation av fackföreningskaraktär, vilken skulle arbeta för sammanhållning och solidaritet. Det rådande regleringssystemet ansågs ändamålsenligt med hänsyn till näringens villkor och förutsättningar. Vissa problem fanns med jordbruksregleringarna, men i stort var systemet funktionsdugligt.⁴⁵ Den livsmedelspolitiska utredningen från 1983 antydde inget paradigmskifte utan förordade en justering av den rådande politiken inom ramen för rådande mål och medel.⁴⁶

En av grundstenarna i *rational choice*-ansatsen är tanken att de aktörer som formar politiken har begränsat med tid och resurser för att inhämta och tolka information. Ju mer komplex information desto större kostnader för att hantera denna och då ökar sannolikheten för att aktörerna inte beaktar alla möjliga alternativ när politiken skall formas.⁴⁷ Detta kan vara en förklaring till att ingen på allvar försökte driva en egen linje i frågan. Systemet uppfattades som så komplext och svåröverskådligt att blott ett fåtal experter förstod och kunde tolka den förda jordbrukspolitiken. Huvuddelen bland dem innehade också positioner inom den järntriangel av byråkrater, intresseorganisationer och politiker som bar upp och försvarade politiken.⁴⁸

Eftersom det i stora drag råde konsensus mellan partierna (s, m, c och fp) och inom järntriangeln, det vill säga företrädare för byråkrati, jordbrukets intresseorganisationer och fackpolitiker,⁴⁹ tycks jordbrukspolitiken ha haft

44. SOU 1984:86.

45. Se exv. Nilsson & Utterström 1980 s. 110, 163, 173; Swedborg 1980; Olof Janson, *Svenskt jordbruk: arealutveckling och växtodling med tonvikt på efterkrigstiden*, Göteborg 1982. Swedborg 1980, s. 219, påpekar också, med viss förvåning, att 1970-talet var fattigt på debattskrifter om jordbruket men förklarar detta med "den jordbrukspolitiska avspänningen".

46. SOU 1984:86. Det kan påpekas att i mitten av 1980-talet ökade det opinionsmässiga stödet för en omläggning av den rådande jordbrukspolitiken i mer konsumentvänlig riktning, se Hedlund & Lundahl 1985, s. 14.

47. Sabatier & Jenkins-Smith 1999, s. 131. Se också Herbert Simon, "Human nature in politics: the dialogue of psychology with political science", *The American political science review* 79:2, 1985, s. 293–304.

48. Bolin, Meyerson & Ståhl 1984, s. 78f.

49. Enligt Michael Sohlman och Kjell-Olof Feldt kan det också ha varit av betydelse att de politiker som ansvarade för jordbrukspolitiken nästan enbart kom från näringens egna led. Inte minst gäller det de borgerliga partiernas jordbruksföreträdare. Eriksson, 2004, ger starka belägg för att högers/moderaternas jordbrukspolitik under hela 1900-talet formades av just jordbrukare.

karaktären av ett slutet system där deltagandet begränsades till aktörsgrupper med sammanhållna och sammanhängande uppfattningar och idéer.

Utmaningarna hade tidigare kommit från ekonomer som ifrågasatt mer eller mindre väsentliga delar i jordbruksregleringen, men inte systemet som sådant. Kritiken i mitten av 1980-talet var annorlunda. Det nya bestod i att inte bara politikens medel utan också dess grundläggande mål kritiserades. Jordbrukspolitiken i sin helhet ifrågasattes. SNS debattbok *Makten över maten*⁵⁰ blev väckarklockan för jordbrukspolitiken.⁵¹ Flertalet av författarna hade sin bakgrund inom näringen eller jobbade vid Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, men det som framför allt förenade dem var att de – som ekonomer – utsatte politiken för en systematisk granskning: Uppfyllede den rådande politiken de uppsatta målen och till vilka kostnader?

Det fanns framför allt tre viktiga beståndsdelar i boken som hade sprängkraft och fick opinionen att vakna. För det första gjordes analysen av den rådande jordbrukspolitiken utifrån en helt ny ansats: *public choice*.⁵² I Sverige har *public choice*-traditionen varit påfallande svag hos nationalekonomer med några notabla undantag, främst Ingemar Ståhl. Att använda *public choice* explicit när jordbrukspolitiken analyserades var dittills okänt i Sverige. I boken argumenterades för att egenintresset hos byråkrater, politiker och lantbrukskooperationen kunde förklara stora delar av reglernas utformning och aktörernas beteende. Den teoretiska ramen synliggjorde också det förhandlingsspel som försiggick innanför järntriangeln.⁵³ Slutsatsen var att den makt som de etablerade intressena hade skaffat sig på bekostnad av konsumenter och skattebetalare var beroende av regleringspolitiken.⁵⁴

50. Boken skrevs av Olof Bolin (SLU), Per-Martin Meyerson (Industriförbundet) och Ingemar Ståhl (Lunds universitet) under medverkan av Ewa Rabinowicz (SLU), Kjell-Åke Brorsson (SLU) och Ingemar Haraldsson (SLU). Bengt Rydén (SNS) var inte författare men skrev förordet och hade en roll som samordnare i projektet; intervju med Bengt Rydén 25/8 2005.

51. Inte bara författarna bakom *Makten över maten* utan också andra av de intervjuade hade samma uppfattning. Se t.ex. intervjuer med Mats Lundahl 9/11 2005, Mats Hellström 9/12 2005 och Gunnar Wetterberg 17/8 2005.

52. *Public choice*, som ligger i gränslandet mellan nationalekonomi och statsvetenskap, utgår från att individer är rationella och nytto-maximerande, även på den politiska arenan, d.v.s. i rollerna som väljare, förtroendevald eller byråkrat. Analysen används ofta för att förklara varför vissa beslut, som gynnar en viss intressegrupp, fattas trots att beslutet inte ligger i det allmännas intresse.

53. Begreppet järntriangel var ursprungligen hämtat från den norske statsvetaren Gudmund Hernes, vilken bland annat influerade den norska maktutredningen och SNS i Sverige med sina tankegångar; intervju med Bengt Rydén 25/8 2005.

54. Bolin, Meyerson & Ståhl 1984, s. 142–165; Per-Martin Meyerson, *Sockerbagare i doktorshatt: en självbiografi av Per-Martin Meyerson*, Stockholm 1997, s. 171–174; intervjuer med Olof Bolin 16/8 2005 och Per-Martin Meyerson 20/8 2005.

Den andra viktiga nyheten i *Makten över maten* var helhetssynen, det vill säga betoningen på hela kedjan från producent till konsument. Avsnitten om förädlingsledet var därigenom en viktig nyhet i förhållande till tidigare litteratur. Lantbrukskooperationens helt dominerande ställning bland leverantörerna och den starka närvaron i livsmedelsindustrin omöjliggjorde enligt författarna verklig konkurrens. Prisregleringen och gränsskyddet hade således inte bara hindrat konkurrensen från utlandet utan också givit de lantbrukskooperativa företagen ett försteg framför privata och fristående alternativ.⁵⁵

Slutligen lämnade boken en samhällsekonomisk kalkyl över vilka som vann respektive förlorade på den förda politiken och en totalkalkyl över de samhällsekonomiska effekterna av den förda politiken. Oavsett metod påvisades att samhällsekonomin skulle erhålla betydande vinster från en nedmontering av regelverken – fullt tillräckliga för att också kompensera de producenter som kom att drabbas initialt.⁵⁶

Ett år senare, 1985, skrevs *Beredskap eller protektionism?* av Lundaekonomerna Mats Lundahl och Stefan Hedlund. Förvisso inte lika uppmärksammat uttryckte även denna, mer akademiskt upplagda bok viktig kritik mot jordbruksregleringarna. De beredskapspolitiska argumenten nagelfors med slutsatsen att den förda politiken inte var anpassad till de uppställda målen. Orsaken därtill var att mäktiga producentintressen och en regleringsbyråkrati hade tagit greppet om jordbrukspolitiken och dess implementering.⁵⁷

Debatt och diskussion

Makten över maten väckte en kraftig debatt i media. Argumenten för en avreglering hade aldrig tidigare varit så tydligt framförda och alternativet till den rådande politiken aldrig så radikalt.⁵⁸ För varje debattartikel som författarna till boken publicerade, för varje inlägg som gjordes i dagspress samt för varje debatt där någon av författarna deltog, fanns LRF och organisationens representanter på plats för genmälen. Klart är att organisationen kände sig hotad av de förslag som hade presenterats och den bild av organisatoriskt egenintresse som boken hade tecknat av LRF.⁵⁹

55. Bolin, Meyerson & Ståhl 1984, s. 42–64.

56. Bolin, Meyerson & Ståhl 1984, s. 110–113.

57. Mats Lundahl & Stefan Hedlund, *Beredskap eller protektionism: en studie av beredskapsmotivet i svensk jordbrukspolitik*, Malmö 1985.

58. Bolin, Meyerson & Ståhl 1985, s. 34. Se också artikelsamling från dagspressen från databasen ArtikelSök <www.btj.se/sb/FrontServlet>.

59. Meyerson 1997, s. 174–177; intervjuer med Olof Bolin 16/8 2005 och Per-Martin Meyerson 20/8 2005.

I en undersökning av den pressdebatt som följde analyserades 71 inlägg, varav 8 från författarna, 14 från Lantbrukskooperationen och 24 från andra personer. Ytterligare 8 artiklar var osignerade ledare eller ledare med signatur och slutligen tillkom 17 nyhetsartiklar.

Något förvånande var att endast ett fåtal av dessa artiklar skrevs av någon inom det svenska livsmedelssegmentets beslutsarena. Den enda organisation som agerade var LRF. Inom jordbruksutskottet redovisade blott två borgerliga ledamöter sina uppfattningar och båda två ställde sig främmande inför bokens radikala förslag. Debatten i tidningarna fördes annars i huvudsak av ledarskribenter, ekonomer och statsvetare med specialintresse för jordbruksfrågor. Antalet representanter från konsumentsidan var dock litet. Slutsatsen blir att svensk jordbrukspolitik tog sig in på parkettplats i svensk samhällsdebatt, såväl den akademiska som publika, i samband med att *Makten över maten* publicerats.⁶⁰

Plötsligt hade debatten tagit en annan riktning än LRF planerat. Organisationen avsåg att driva frågan om jordbrukspolitiken och hyste förhoppningar om att få med frågan i valrörelsen 1985. I och med *Makten över maten* fick organisationen dock inrikta sig på försvar i stället för att driva en offensiv linje.⁶¹ Intressant är att boken satte agendan för den livsmedelspolitiska utredningen, som efter viss turbulens blev klar med sitt slutbetänkande hösten 1984. Alternativet till den rådande politiken blev inte Livsmedelsutredningens försiktiga förslag och inte heller LRF:s och centerpartiets särlinje, utan ett radikalt reformförslag där huvudinriktningen stavades avreglering.

En ny policykoalition formeras

Policykoalitionen som hade dominerat den svenska jordbrukspolitiken fram till början av 1980-talet torde i stor utsträckning ha varit synonym med flera av aktörerna på den så kallade inre beslutsarenan på livsmedelsområdet. Järntriangeln med politiker i jordbruksdepartementet och jordbruksutskottet, byråkrater i Statens Jordbruksnämnd och Lantbruksstyrelsen hade sällskap av näringens egen intresseorganisation LRF. Till den inre beslutsarenan var det svårt att få tillträde, men en central position var däremot lätt att behålla. Beslutssystemet innebar att marknadslösningar konsekvent förkastades till förmån för regleringar eller förhandlingar inom något partssamman-

60. Bolin, Meyerson & Ståhl 1985.

61. Bolin, Meyerson & Ståhl 1985, s. 33–35.

satt organ där producentintresset hade betydligt större chans att hävda sig.⁶² Det står klart att den existerande policykoalitionen knappast kan ha förväntats vara pådrivande för att initiera reformer inom jordbrukspolitiken.

Vid Finansdepartementet, som efter socialdemokratins maktövertagande 1982 åter fick den centrala rollen i regeringens arbete, fanns helt andra idéer utifrån underlag skrivna av den sakkunniga, Inga-Britt Ahlenius,⁶³ om att jordbrukspolitiken borde utsättas för en mer grundlig översyn. Finansminister Kjell-Olof Feldt uppmuntrade medarbetare att tänka fritt och komma med förslag som gick i riktning mot att spara i statsutgifterna och avreglera sådana marknader som annars kunde fungera som inflationshårdar.⁶⁴ Inställningen från Finansdepartementet var att prisregleringarna, som garanterade bönderna avsättning för sina produkter oavsett marknadsläget, gav problem med överproduktion och att de ständiga prisökningarna på livsmedel samtidigt spädde på inflationen.⁶⁵

Kjell-Olof Feldt menar i efterhand att man på Finansdepartementet försökte förmå Jordbruksdepartementet att driva frågan om avreglering hårdare när direktiven till 1983 års livsmedelspolitiska utredning skulle skrivas. Förslagen stötte på ett kraftigt motstånd från departementschefen Svante Lundqvist, som enligt Feldt inte ville stöta sig med bönderna (läs: LRF) och som därigenom inte ens ville utreda möjligheten att ge stöd åt bönderna på annat sätt än via prisregleringar och gränsskydd.⁶⁶ Försöken från den livsmedelspolitiska utredningen att reformera jordbrukspolitiken genom att göra den mer konsumentinriktad, men inom systemets ram, misslyckades.⁶⁷

Trots Finansdepartementets misslyckande åren 1982–1983 fortsatte dock arbetet med att ta fram underlag och fakta om jordbruksregleringarnas inverkan på statsfinanserna och prisutvecklingen. När debatten om jordbrukspolitiken bröt ut 1984 etablerades snart en åsiktsgemenskap mellan flera av de

62. Bolin, Meyerson & Ståhl 1984, s. 76–79.

63. Ahlenius var också sakkunnig i 1983 års livsmedelskommitté och nämns 17/8 2005 av Kjell-Olof Feldt, Mats Hellström Michael Sohlman och Gunnar Wetterberg som en pådrivande kraft.

64. Intervju med Gunnar Wetterberg 17/8 2005.

65. Feldt 1991, s. 113 f.; intervjuer med Kjell-Olof Feldt 9/11 2005 och Michael Sohlman 17/11 2005.

66. Feldt 1991, s. 113f.; intervju med Kjell-Olof Feldt 9/11 2005.

67. Mats Hellström, *Politiskt liv*, Stockholm 1999, s. 113f.; intervju med Mats Hellström 9/12 2005. Ulf Lönnqvist, statssekreterare vid jordbruksdepartementet 1982–1987 har en delvis annan tolkning och menar att olikheterna mellan finans- och jordbruksdepartementets bedömningar var ganska små i sak. Skillnaden gällde snarare takten i omställningen där jordbruksdepartementet ansåg att tiden inte var mogen för några radikala grepp; intervju med Ulf Lönnqvist 2/12 2005.

akademiker – företrädesvis ekonomer – som figurerade i debatten och Finansdepartementet. Från Finansdepartementet uppmärksammades flera av de viktigaste inlagorna, främst *Makten över maten* men också *Beredskap eller protektionism?* av Lundahl och Hedlund.⁶⁸

Att utmana en järntriangel genom att skaffa sig kunskap

Innanför ett politikområde, som exempelvis jordbrukspolitiken, finns ofta inte bara en utan flera policykoalitioner⁶⁹ parallellt; mellan två och fyra är vanligt även om en av dem kan vara dominant, enligt Sabatier.⁷⁰ En järntriangel inom jordbrukspolitiken är redan identifierad där byråkratin, producentintresset och politiker format en allians till skydd för jordbruksregleringen. Hur agerade då denna policykoalition vid en utmaning från nya krafter som ifrågasatte det rådande problemformuleringsprivilegiet?

Klart är att LRF som intresseorganisation kände sig hotad av de nya idéerna och sökte konfrontation hellre än kompromiss med sina opponenter. Inlägg i debatten, inte minst i dagstidningar, där grundläggande kritik mot jordbrukspolitiken framfördes besvarades konsekvent från LRF:s sida 1984–1986. Däremot var de politiker som hade anknytning till jordbrukarintresset inte lika aktiva och företrädare för jordbruksbyråkratin – Statens Jordbruksverk, Jordbruksnämnden och andra myndigheter – var i det närmaste tysta. Delar av järntriangeln – producentintresset – försökte alltså i media hävda problemformuleringsprivilegiet.⁷¹

Peter Hall var inne på att aktörernas föreställningar och idéer – formade av ideologi och tillgänglig kunskap – präglade de tillgängliga problemställningarna och även lösningarna på dem.⁷² I förra avsnittet diskuterades det

68. Michael Sohlman nämner båda böckerna medan Kjell-Olof Feldt enbart erinrar sig *Makten över maten*. Ulf Lönnqvist, däremot, kunde inte minnas någon av böckerna. Intervjuer med Michael Sohlman 17/11 2005, Kjell-Olof Feldt 9/11 2005 och Ulf Lönnqvist 2/12 2005.

69. När det gäller den svenska jordbrukspolitiken finns det ev. skäl att tala om en tredje policykoalition som ibland framträtt på debattarenan. Dess aktörer, ofta med en bakgrund inom miljörelsen eller CUF, riktade således kritik mot det gamla systemet där regleringarna ofta främjade ett kemikalieintensivt jordbruk där marken och andra naturresurser nyttjades utan hänsyn till miljön eller livsmedlens kvalitet. Från detta håll ansågs dock att avregleringsalternativet inte heller var att föredra, utan man önskade helt andra regleringar och styrmedel för näringen. Se t.ex. debattartiklar av Andreas Carlgren & Per Åsling, *Dagens Nyheter* 26/8 1984; och Arthur Granstedt, *Göteborgs-Posten* 6/10 1987.

70. Paul A. Sabatier "Policy change over a decade or more", i Paul A. Sabatier & Hank Jenkins-Smith (red.), *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*, Boulder 1993.

71. Underlag från databasen ArtikelSök, sökord: "lantbruk", period: 1984–1986; Bolin, Meyerson & Ståhl 1985, s. 24–40.

72. Hall 1993, s. 276–279.

kunskapsinflöde som kom från akademiker – ofta ekonomer i detta fall. Längre fram i policyprocessen torde dock fakta och analyser från det statliga utredningsväsendet bli mer centralt som beslutsunderlag.⁷³

År 1986 tillsattes en utredning av dåvarande jordbruksminister Svante Lundqvist med uppgift att göra en översyn av orsakerna till de höga och stigande livsmedelspriserna, och då framför allt mellanledens påverkan. En fråga av särskilt intresse var hur kostnaderna för jordbruksprisregleringens utformning fördes vidare, via industri- och handelsleden, till konsumenten. Fokus låg helt tydligt på kostnaderna för den förda politiken.⁷⁴

Jordbrukarintresset var sparsamt företrätt till skillnad från tidigare utredningar, och enligt uppgift var detta för att ge regeringen chansen att formulera sin politik utan att låta sektorsintresset få dominera.⁷⁵ I utredningen⁷⁶ gjordes en rad jämförelser med andra europeiska och utomeuropeiska länder där livsmedelspriserna var lägre, och även om den väsentliga kritiken riktades mot monopol-tendenserna inom mellanleden hänvisades ofta till problemen med jordbruksprisregleringarna och gränsskyddet.⁷⁷

Arbetet med att skaffa beslutsunderlag fortsatte. Åsiktsgemenskapen mellan de ekonomer som i sina skrifter utmanade den rådande jordbrukspolitiken och Finansdepartementet tog sig mer organiserade former åren 1986–1987. Nu kom det första exemplet på att Finansdepartementet börjat forma en löslig men ändock tydlig allians med avregleringsanhängarna. Michael Sohlman beskriver det som att nästa attack mot jordbruksregleringen gjordes då Gunnar Wetterberg fick ansvar för att utreda spannmålsregleringen.⁷⁸ På många sätt var denna den kanske mest centrala regleringen efter-

73. Det finns belägg för att jordbruksregleringarna varit föremål för olika myndigheters intresse – exv. Riksdagens revisorer, Statskontoret och Staten pris- och kartellnämnd (SPK) – även innan debatten tog fart 1984. Micheletti 1990, s. 108–110.

74. *Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet: betänkande av 1986 års livsmedelsutredning*, SOU 1987:44, Stockholm 1987, s. 9–11.

75. Micheletti 1990, s. 106; intervju med Jan-Erik Ljusberg 5/12 2005. En intressant notering är att det bland utredarna på SPK fanns medarbetare (exv. Barbro Thomaeus) med erfarenhet av jordbruksprisförhandlingar och de erfarenheterna gav inte mersmak. Thomaeus hade också upprepade kontakter med gruppen kring Olof Bolin vid SLU och av hennes rapport att döma var influenserna starka från såväl SNS-kretsen som Hedlund och Lundahl; intervju med Barbro Thomaeus 27/11 2005.

76. Ansvarig för denna nya livsmedelskommitté blev Lars Hillbom med Jan-Erik Ljusberg och Bo Lindörn som sekreterare, samtliga SPK. Av alla aktörer i jordbrukspolitikens centrala beslutsarena var SPK den som hade minst koppling till jordbrukarlobbyn. Myndigheten var snarare ett organ som företrädde konsumenternas intressen.

77. SOU 1987:44; Intervju med Jan-Erik Ljusberg 5/12 2005.

78. Intervju med Michael Sohlman 17/11 2005.

som den via djurfodret också påverkade köttpriserna. Om den ifrågasattes var hela systemet i gungning.⁷⁹

Gunnar Wetterberg hade redan tidigare skrivit om behovet av att reformera jordbrukspolitiken och göra den mer konsumentanpassad. Som tjänsteman vid Riksrevisionsverket och sedermera Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) gavs Wetterberg möjlighet att fortsätta jobba med frågorna. Uppmuntran gavs från kretsar på och omkring Finansdepartementet, bland andra Per Molander och Michael Sohlman. Wetterberg såg framför sig en något mer tidsmässigt utsträckt reform än den som SNS-kretsen och Lundahl och Hedlund propagerade för. Wetterberg såg i princip samma typ av problem med regleringarna: överproduktion till följd av prisregleringar, fördyrade matpriser som drabbade såväl konsumenter som skattebetalare och brist på konkurrens inom livsmedelsindustrin och mellanleden.⁸⁰

Wetterberg gav detta viktiga bidrag i en ESO-rapport 1988, *Alternativ i jordbrukspolitiken*, där han vid sidan av genomgripande reformer också propagerade för en idé om brukarstöd för att lindra omställningen för de lantbrukare som skulle drabbas hårt vid en total avreglering. Wetterberg, som också hade kontakter med SNS-kretsen, tycks ha varit mer inriktad på det politiskt möjliga eller genomförbara i sina förslag.⁸¹

Ett annat exempel på aktiviteter inom ESO:s ram kan hämtas från ett jordbruksseminarium som arrangerades den 4 mars 1987. Deltagarna, främst tjänstemän vid departement och myndigheter, fick där ett underlag som på olika sätt riktade massiv kritik mot jordbruksprisregleringarna.⁸²

Idéskisserna som där presenterades hade det gemensamma att de tog sin utgångspunkt i den svaga måluppfyllelse som den rådande politiken hade gett upphov till och ambitionerna var i samtliga fall att avreglera, marknadsanpassa och sänka gränsskyddet. Två av författarna hade ekologiska utgångspunkter för sina bidrag, Eliel Steen och Jan Persson (SLU), medan de övriga, Gunnar Wetterberg, Staffan Laestadius (Statsrådsberedningen), Ingemar

79. Intervju med Gunnar Wetterberg 17/8 2005.

80. Intervju med Gunnar Wetterberg 17/8 2005.

81. Gunnar Wetterberg, *Alternativ i jordbrukspolitiken*, Rapport till ESO, Ds 1988:54, Stockholm 1988; Kommentar av Lars Jonasson & Eva Rabinowicz "Åt dem som har skall varda gifvet", *Ekonomisk debatt* 1989:2; Replik av Gunnar Wetterberg "Svar till Jonasson och Rabinowicz", *Ekonomisk debatt* 1989:2.

82. Som underlag fanns två bilagor från Långtidsutredningen (LU) 1987: bilaga 22, *Regleringar inom bostads- livsmedels- och transportområdena: kartläggning och analys* av Barbro Thomaes (SPK), och bilaga nr 13, *Svenskt jordbruk inkl. trädgårds- och fiskenäring – framtidsbedömningar, problem och alternativ*, av Bolin & Rabinowicz samt två andra anställda vid SLU; *Vägar ut ur jordbruksprisregleringen: några idéskisser*, Ds Fi 1987:4, Stockholm 1987, s. 5f., 149.

Haraldsson (SLU) och Per Lundborg (Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning) företrädde olika nyanser av en marknadsinriktad, avregleringsvänlig linje. Gemensamt för dessa kritiker var att de hade sammanfallande ståndpunkter om problemen med den förda politiken och att de skisser till framtida system som fanns vette åt samma håll. Förslagen var ofta konkret utformade med ambitionen att skissera fungerande alternativa system.⁸³

Ytterligare ett exempel på alliansen mellan de ekonomer som kritiserade systemet och Finansdepartementet kan hämtas från den arbetsgrupp⁸⁴ som tillsattes av de nordiska finansministrarna 1987 för att utreda de samhällsekonomiska och statsfinansiella effekterna av jordbrukspolitiken i de nordiska länderna. Slutsatserna gick i linje med de utredningar som redan genomförts. Måluppfyllelsen var liten, konsumenterna betalade för höga priser och de samhällsekonomiska kostnaderna var så omfattande att en omprövning av politiken var motiverad. Dessutom saknade den förda politiken förankring i ekonomisk teori.⁸⁵

En förutsättning för att denna nya aktivitet skulle bli möjlig var givetvis att uppbackningen från det egna departementet – Jordbruksdepartementet – var stark. Ulf Lönnqvist menar att konflikten mellan Jordbruksdepartementet och Finansdepartementet efter valsegern 1982 gällde reformprocessens takt snarare än *att* den skulle genomföras. Därom skall man ha varit överens.⁸⁶ Det står klart att takten ökade påtagligt när Svante Lundqvist (minister) och Ulf Lönnqvist (statssekreterare) ersattes av Mats Hellström respektive Michael Sohlman hösten 1986. Hellström hade ett tydligt uppdrag och mandat av Ingvar Carlsson att avreglera jordbrukspolitiken och eftersom Michael Sohlman hade sin bakgrund på Finansdepartementet var förutsättningarna goda för att driva processen i samarbete med detta departement. En rad organisatoriska förändringar genomfördes av den nytillträdde ministern på Jordbruksdepartementet och en rad nya medarbetare rekryterades – i korthet blev det fler yngre, fler kvinnor och fler ekonomer.⁸⁷

83. Ds Fi 1987:4.

84. I gruppen blev Bill Fransson ordförande och Ewa Rabinowicz sekreterare. Bill Fransson tillhörde samma krets som Carl-Johan Åberg, Erik Åsbrink, Ulf Larsson, Bengt K. Å. Johansson och Michael Sohlman på och kring Finansdepartementet, och blev sedermera länk mellan finans- och statsministern; Feldt 1991, s. 51, 140.

85. Nordiska Ministerrådet, *Jordbrukspolitiken i de nordiska länderna: målen, medlen och konsekvenserna*, Nord 1989:15, Stockholm 1989, s. 157f.

86. Intervju med Ulf Lönnqvist 2/12 2005. Se även Feldt 1991, s. 113f.

87. Intervjuer med Michael Sohlman 17/11 2005 och Mats Hellström 9/12 2005, se också Feldt 1991, s. 343–348.

Parallellt med detta steg aktiviteten på debattsidorna i dagspressen. Meningsutbytet fördes mellan 1987 och 1989 i högre grad mellan s-politiker och intresserepresentanter, då främst från LRF. Vid sidan av bonderörelsen var det nästan bara centerpolitiker som försvarade rådande regleringar. De övriga borgerliga partierna höll en lägre profil. Moderaterna hade vid det laget börjat röra sig i en mer marknadsliberal riktning på jordbruksområdet, men jordbrukets representanter företrädde partiet utåt och regleringskritiken var länge återhållsam.⁸⁸

Värt att notera är också att statsrådet Hellström och statssekreterare Sohlman ofta gick i polemik, inte bara med politiska motståndare utan också med LRF. Även om deras ställningstaganden var mer nyansrika än ekonomerna i debatten var det uppenbart vilket läger de båda tillhörde.⁸⁹

Fortsatt kunskapsutveckling – beredskapsargumentet faller

Tidigare nämndes att komplexiteten i den information man har att hantera kan påverka politikernas möjligheter att fatta beslut. Det är då rimligt att tänka sig att beslutsfattarna avstår från att försöka göra radikala reformer om inte beslutsunderlaget ger tydliga belägg för den linjen. Jordbrukspolitiken ansågs allmänt vara just svåröverskådlig och komplex till följd av de invecklade regleringskonstruktionerna.⁹⁰

När ny kunskap tillkommer kan dock jämvikten i systemet rubbas. Nya frågor kan dyka upp på dagordningen och nya aktörskoalitioner torde också få större spelutrymme. Gradvis skedde en kunskapsuppbyggnad inom jordbrukspolitiken under 1980-talet som ifrågasatte det rådande systemet. Såväl fristående akademiker som utredare vid statens olika organ (Statens pris- och kartellnämnd, Statskontoret, ESO) hade identifierat allvarliga brister i jordbrukspolitiken måluppfyllelse och att den förda politiken åsamkade konsumenter och skattebetalare stora kostnader.

Michael Sohlman, som tillträdde som statssekreterare i Jordbruksdepartementet 1987, menar dock att det kunskapsunderlag som fällde systemet inte

88. Eriksson 2004, s. 277–283.

89. Underlag från databasen Artikelsök sökord: "lantbruk", period:1983–1990. De sju undersökta dagstidningarna är, med upplagesiffror vardagar 1987 inom parentes, *Dagens Nyheter* (406 700), *Svenska Dagbladet* (227 000), *Expressen* (571 400), *Aftonbladet* (383 900), *Göteborgs-Posten* (288 300), *Arbetet* (111 700) och *Sydsvenska Dagbladet* (113 000). Inlägg innefattar debattartiklar och krönikor som behandlar svensk jordbrukspolitik i de aktuella tidningarna, däremot inte reportage av journalister på nyhetsplats.

90. Bolin, Meyerson & Ståhl 1984, s. 12, 66–69; Flygare & Isacson 2003, s. 227. Detta påstående bekräftas också vid en intervju med Ulf Lönnqvist 2/12 2005.

togs fram förrän 1988–1989. En väsentlig del var en studie av beredskapsplaneringen utförd av dåvarande laboratorn Per Molander vid Försvarets forskningsanstalt (FOA), vilken sedermera skulle få uppgiften att sitta som huvudsekreterare i den jordbrukspolitiska utredning som låg till grund för beslutet att avreglera 1990–1991.⁹¹

Beredskapsmålet var jordbrukspolitikens primära mål och dessutom exklusivt för just jordbrukspolitik. Inkomstmålet var enligt de officiella texterna ett härlett mål och således nödvändigt för att uppnå andra jordbrukspolitiska målsättningar. Liksom Hedlund och Lundahl ifrågasatte Molander huruvida den förda politiken hade varit tillräckligt effektiv för att ge en betryggande försörjningsberedskap. Sannolikt hade politiken givit fler brukare och en större areal än man annars skulle ha haft. Dessutom hade 1987 års försvarsbeslut fastlagt att en flerårig avspärrning inte längre skulle styra planeringen, en kortare konflikt ansågs mer sannolik.⁹²

En annan del var den landspecifika rapport om svenskt jordbruk som OECD publicerade 1987 och som utöver att peka på de direkta och indirekta kostnaderna för politiken också tydliggjorde riskerna och svårigheterna detta skapade för den internationella handeln. OECD gav, och detta skedde på ministernivå, råd till medlemsländerna att omgående börja ställa om i riktning mot ett mer marknadsanpassat jordbruk med avskaffade prisregleringar.⁹³

Den sista delen var den tidigare refererade ESO-rapporten av Gunnar Wetterberg som utöver att peka på systemets baksidor också visade en väg ut ur jordbruksprisregleringen som skulle kompensera jordbrukarna och göra omställningen mer acceptabel för dem som tvingades ställa om eller lägga ned.⁹⁴ När väl fördämningen brustit i jordbrukspolitik kom debatten att fokusera på frågor som kostnaderna för den förda politiken, maktförhållandena – dels över marknaden dels över de politiska besluten – och inte minst inställningen till en total omläggning av hela politiken.

Slutsatser – hur kunde det ske?

Om vi drar trådarna tillbaka till 1930-talet och uppbyggnaden av en jordbrukspolitik med gränsskydd och prisregleringar som centrala inslag finner vi

91. *En ny livsmedelspolitik*, Ds Jo 1989:63 Stockholm 1989.

92. Per Molander, *Säkerhetspolitiska aspekter på livsmedelsförsörjningen*, Stockholm 1988, s. 1–7.

93. OECD, *National policies and agricultural trade. Country study: Sweden*, Paris 1988.

94. Wetterberg 1988.

att den förda politiken vid åtskilliga tillfällen utmanats av nationalekonomer som kritiserat systemet. Kritiken gick konsekvent ut på att jordbrukspolitiken belastade skattebetalarna via de stora överskott som politiken gav upphov till, den gav orättvisa fördelningseffekter, det vill säga stödde en grupp storjordbruket på konsumenternas bekostnad, och den försenade strukturomvandlingen. Två linjer eller idéer om jordbrukspolitikens utformning har alltså stått mot varandra.

Om vi går tillbaka till Peter Halls definition av politikbyten på olika nivåer, där den mest genomgripande förändringen, *third order change*, också innefattade ändringar av de grundläggande målen, tycks det som att argumentationen tog en annan form i början av 1980-talet. I *Makten över maten* var kritiken mer långtgående. Så länge kritiken mot den förda politiken rörde medlen och medlens verkan så förblev jordbrukspolitikens grundvalar orubade. Fundamentet för politiken var beredskapsplaneringen och behovet av att ha en tillräcklig försörjningsberedskap i händelse av en avspärrning. Böckerna *Makten över maten* och *Beredskap eller protektionism* ifrågasatte dels att den förda politiken var optimal om syftet var att hålla en tillfredställande försörjningsredskap, dels att beredskapsmålet över huvud taget var anledningen bakom den förda jordbrukspolitiken.

När *public choice*-ansatsen började användas för att förklara jordbrukspolitiken synliggjordes att makten över jordbrukspolitiken låg i händerna på en järntriangel av partsföreträdare, tjänstemän inom lantbruksbyråkratin samt jordbrukspolitiker – ofta med en bakgrund inom näringen. Den förda politiken kunde således förklaras med egenintresset hos dessa grupper snarare än jordbrukspolitikens officiella mål.

Därtill sattes en prislapp på jordbrukspolitikens kostnader. Vem gynnade den förda politiken och vem bar de samhällsekonomiska kostnaderna? Att tydliggöra de förhållandevis stora vinster som normala livsmedelskonsumenter kunde få vid en avreglering blev också en vanlig infallsvinkel i den allmänna debatten och i journalisters reportage om jordbrukspolitiken. Statsvetarna Studsgaard och Daugbjerg drog slutsatsen att bytet av arena var centralt för att få genom reformen samt att det skedde en omdefiniering av jordbrukspolitiken som politikområde, det vill säga en ny konfliktdimension uppstod.

De slutsatserna är korrekta, men bytet av arena möjliggjordes av den idéutveckling som skedde. Den utväg som öppnades och som lät de reformvänliga krafterna i regeringen driva sin politik, blev tänkbar för att kunskaperna

om jordbrukspolitikens mål, medel och effekter tydliggjordes och sattes på agendan. En bieffekt av detta blev att när politikens utfall lyftes fram så minskade beslutskostnaderna. Komplexiteten i den rådande jordbrukspolitiken hade gjort det svårt att bedöma dess effekter och då ökade i sin tur risken att politikerna blev beroende av tjänstemän i förvaltningen eller de inflytelserika intresseorganisationerna. Kunskapen och ifrågasättandet gick hand i hand.

En policykoalition formades och den alliansen tog snart över problemformuleringsprivilegiet i den allmänna debatten. Utredare och forskare med den nya avregleringsvänliga inriktningen knöts till Finans- och senare Jordbruksdepartementet varvid de fick i uppdrag att utforma förslag och ge underlag som skulle möjliggöra en reform. I stället för att diskutera jordbrukspolitiken som sådan sattes den in i ett större samhällsekoniskt perspektiv. De krafter som försvarade jordbrukspolitiken mötte motstånd från flera olika håll och i stort sett var det bara lantbrukskooperationens representanter och centerpartiets företrädare som försvarade den rådande politiken. När särintressets företrädare blev ensamma på arenan blev det dessutom lättare att stämpla deras inlägg som partsinlagor.

Det står klart att en stor och viktig roll i detta skeende spelades av Finansdepartementet där flera personer var snabba att ta till sig den nya kunskapen. Dessutom låg idéerna i linje med den allmänna inställning som redan fanns. Flera belägg finns för att miljön vid Finansdepartementet var ytterst kreativ och att utrymmet för att pröva och ifrågasätta gamla dogmer var betydande.

Det bör dock noteras att processen inledningsvis inte alls styrdes av Finansdepartementet. Omständigheter gjorde att flera av varandra oberoende forskare, flertalet med en bakgrund inom nationalekonomi, under 1980-talet valde att intressera sig för och skriva om den svenska jordbrukspolitiken i olika fora. De var inte synkroniserade, delade inte samma politiska uppfattning och företrädde inget organiserat intresse. Likväl blev de bärare av de nya idéer som utarbetades, artikulerades och marknadsfördes, och som i slutändan välte hela jordbrukspolitiken över ända.

Policy change and the role of ideas
– Reforming Swedish agricultural policy

The 1980s saw major reforms of Swedish agricultural policy, which culminated in 1990. The reform process was initiated by economists who reformulated the debate on agriculture by bringing a public choice perspective and a broader outlook to bear on issues of agricultural policy. Their reformulation showed that policy was developed by an “iron triangle” consisting of farmers and their unions, bureaucrats and politicians inside the field. The economists further showed that existing agricultural policy benefited vested interests and fell short of officially stipulated aims. A new policy coalition gained the initiative through connections with and support from the Ministry of Finance. Eventually a new policy direction was accepted by the Prime Minister and worked its way into the Ministry of Agriculture. By making clear that deregulation of the agricultural sector would greatly benefit consumers and provide a net gain to society, the public debate on agriculture was altered. The economists had succeeded in overcoming the “iron triangle” by introducing new ideas and a new agenda into a policy field hitherto dominated by vested interests.

Keywords: *Agricultural Policy reform, Sweden, policy coalition, idea carriers, Public Choice, economists, iron triangle*