



Vad hände med den goda beredskapen?

Den svenska livsmedelsberedskapen som en del av jordbrukspolitiken, åren 1947–1990

Oscar Envik

Självständigt arbete • 30 hp
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU
Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för stad och land
Agronomprogrammet – landsbygdsutveckling
Uppsala 2022



Vad hände med den goda beredskapen? Den svenska livsmedelsberedskapen som en del av jordbrukspolitiken, åren 1947–1990

What happened to the good preparedness? Sweden's food preparedness as part of the agricultural politics, the years 1947-1990

Oscar Envik

Handledare:	Camilla Eriksson, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI
Examinator:	Brian Kuns, Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, Institutionen för stad och land
Omfattning:	30 hp
Nivå och fördjupning:	Avancerad nivå, A2E
Kurstitel:	Självständigt arbete i landsbygdsutveckling, A2E – Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling
Kurskod:	EX0890
Program/utbildning:	Agronomprogrammet – landsbygdsutveckling Institutionen
Kursansvarig inst.:	för stad och land
Utgivningsort:	Uppsala
Utgivningsår:	2022
Upphovsrätt:	Alla bilder används med upphovspersonens tillstånd.
Elektronisk publicering:	https://stud.epsilon.slu.se

Nyckelord: livsmedelsberedskap, jordbrukspolitik, problemrepresentation, rationalisering

Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap

Institutionen för stad och land

Avdelningen för landsbygdsutveckling

Förord

Idén till denna uppsats kom när jag läste Pär Isakssons *Vår beredskap var god* där han skildrar hur den svenska staten tillsammans med näringslivet byggde upp den omfattande beredskapsapparat som vi idag ofta refererar till när vi pratar om dagens låga beredskap. Jag blev intresserad av att förstå varför livsmedelsberedskapen, som återigen blivit ett högaktuellt ämne i samhället, kom att reduceras i den omfattning som den gjort sedan andra världskriget. Med denna uppsats hoppas jag därav kunna ge en bild av vad som hände med den goda beredskapen.

Sammanfattning

Efter stora svårigheter med livsmedelsförsörjningen under första världskriget rustade Sverige upp sin livsmedelsberedskap för att klara av att försörja sin befolkning under en längre tids avspärning och krig. Under 1900-talets andra del skulle dock den livsmedelsberedskapsförmåga som byggdes upp efter andra världskriget komma att stadigt minska. Uppsatsen har med utgångspunkt i denna förmågeminskning studerat hur jordbrukspolitiken mellan 1947 och 1990 påverkade livsmedelsberedskapen. Syftet har varit att förstå på vilka grunder och med vilka antaganden livsmedelsberedskapen utformades och hur reformeringsprocesser som dessa antaganden mynnade ut i påverkade livsmedelsberedskapen. För att svara på syftet har uppsatsen utgått från följande frågeställningar; *Vilka problemrepresentationer tillskrev jordbrukspolitiken livsmedelsberedskapen och vilken problematik syftade jordbrukspolitiken att lösa? Vilken roll hade den förda rationaliseringspolitiken i att förändra livsmedelsberedskapen?*

Det insamlade materialet, som utgjorts av ett flertal av de jordbrukspolitiska beslut som fattades under den undersökta perioden, har behandlats och analyserats utifrån metoden *What is the problem represented to be?* formulerad av Carol Bacchi. Metoden har använts för att synliggöra jordbrukspolitiken problemrepresentationer av livsmedelsberedskapen och med vilka antaganden dessa skapades för att förstå de politiska besluten om reformeringsprocesser i jordbruket och livsmedelsberedskapen. Teorin om den formella rationaliteten har använts för att närmare undersöka hur två företeelser under rationaliseringspolitiken, mekaniseringen av jordbruksproduktionen och beredskapslagring som metod för livsmedelsberedskap, möjliggjorde genom problemrepresentationerna, att spela in i förändringen av livsmedelsberedskapen.

Analysen av problemrepresentationerna visar att jordbrukspolitiken hade en starkt kritisk inställning till livsmedelsberedskapen, främst ur ekonomiska betingelser. Problemrepresentationerna framställde bland annat livsmedelsberedskapen som ett hinder för jordbruksproduktionen att effektiviseras och bli lönsam, det vill säga ett hinder för att fullt ut genomföra målsättningarna med rationaliseringspolitiken. Vidare framställdes livsmedelsberedskapen som en orsak till överproduktion i jordbruksproduktionen, vilket skapade stora kostnader för samhället. Problemrepresentationerna möjliggjorde och föranledde därigenom rationaliseringsreformer som skulle komma att dramatiskt förändra både jordbruksproduktionen och livsmedelsberedskapen. Problemrepresentationerna var bland annat avgörande i att sänka livsmedelsberedskapens mål om självförsörjning. Vidare visar de två rationaliseringsprocesserna att rationaliseringen åstadkom en separering mellan jordbruksproduktionen och livsmedelsberedskapen då livsmedelsberedskapen allt mindre kom att handla om att upprätthålla inhemsk produktion och alltmer om beredskapslagring. Som ett resultat blev jordbruksproduktionen allt mer specialiserad mot att producera varor för export, medan livsmedelsberedskapen blev allt mer beroende av export.

Nyckelord: livsmedelsberedskap, jordbrukspolitik, problemrepresentation, rationalisering

Abstract

Due to severe problems with food supply during the first world war Sweden started to build up its food preparedness in order to be able to support its population during longer times of trade blockades and war. However, during the second half of the 1900 century the capacity of Sweden's food preparedness would come to steadily be reduced. This paper will thus study how the agricultural politics between 1947 and 1990 directed the food preparedness with the aim to understand on what grounds and assumptions the food preparedness changed and how reform processes, based on the assumptions, resulted in changed the food preparedness. In order to answer the aim, three research questions have guided the work: *which problem representations did the agricultural politics assign the food preparedness and what problems did the agricultural politics aim to solve? What part did the rationalisation politics play in changing the food preparedness?*

The material that has made up the paper is composed by a number of agricultural decisions from this examined period. The material has been processed and analysed based on the method *What is the problem represented to be?* formulated by Carol Bacchi. The method has been used to make visible the problem representations of the food preparedness given by the agricultural policy's and on what grounds these was been designed in order to understand the political decisions for reform processes in the agricultural production and food preparedness. With the theory of formal rationality, the paper has then deeper examined two phenomena during the rationalization politics, devised by the problem representations, the mechanisation of the agricultural production and food storages as a method for food preparedness contributed to the changing food preparedness.

Based on the analysis of the problem representations the paper has shown that the model for food preparedness was heavily criticised by the agricultural politics, mostly from an economic point of view. The food preparedness model was for instance portrayed as an obstacle for the ability to make the agricultural production more efficient and profitable, in other words an obstacle for fully enforce the goals for the rationalization politics. The food preparedness model was, furthermore, portrayed as a source of overproduction for the agricultural production, which had occupied Sweden with immense coast. The problem representations therefore made possible rationalization reforms which would have great implications, both for the agricultural production and the food preparation. The problem representations were for instance fateful in the lowering of the goal of self-sufficiency. Furthermore, did the two rationalization processes show how the rationalization caused a separation between the agricultural production and the food preparedness as food preparedness less and less became focused on sustaining a domestic food production and instead increased its focus on preparedness storage. The agricultural production became, as a result, more and more specialized against producing goods for export, whilst the food preparedness became more and more dependent on import.

Keywords: food preparedness, agricultural politics, problem representation, rationalization

Innehållsförteckning

Förord	3
Begreppslista	9
1. Inledning	11
1.1 Syfte och frågeställningar	13
1.2 Jordbrukspolitiska beslut.....	13
1.3 Avgränsningar & begränsningar	15
2. Metod	18
3. Teori	20
4. Bakgrund	22
4.1 Livsmedelsberedskap och två världskrig	22
4.2 Tidigare forskning.....	25
5. Resultat & diskussion	26
5.1 WPR.....	26
5.1.1 1947	26
5.1.2 1967	28
5.1.3 1977	31
5.1.4 1985	33
5.1.5 1990	37
5.2 Formell rationalitet.....	41
5.2.1 Mekanisering	42
5.2.2 Beredskapslagring	44
5.2.3 Ökad effektivisering	45
5.2.4 Förändrade resurstillgångar.....	46
5.2.5 Beredskap för vem?.....	48
5.2.6 Ingen återvändo.....	50
5.2.7 En förändrad organisering	52
5.2.8 Slutdiskussion.....	54
6. Slutsatser	57
6.1 Fortsatt forskning	58
Referenser	60

Dokument	60
Litteratur	61
Övrigt	64
Populärvetenskaplig sammanfattning	65
Tack	67
Bilaga 1	68
Bilaga 2	71

Begreppslista

Avspärning	En situation där ett land eller geografiskt område till följd av kris eller krig i sitt närområde i olika utsträckningar inte kan importera eller exportera varor.
Civilt försvar	Den verksamhet som både offentliga och privata aktörer bedriver för att möjliggöra för samhället att hantera situationer med höjd beredskap för att skydda befolkningen, säkerställa samhällsviktiga funktioner samt övriga samhällets stöd till Försvarsmakten.
Höjd beredskap	För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas för att möjliggöra för hela eller delar av totalförsvaret att mobiliseras vid krig eller krigsfara. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Vid krigsfara kan regeringen besluta om höjd beredskap i form av skärpt eller högsta beredskap.
Kris	Händelser under fredstid som hotar grundläggande samhällsfunktioner och värden.
Livsmedelsberedskap	Förutsättningen för alla människor, vid alla tidpunkter, att ha fysisk, social och ekonomisk tillgång till tillräcklig, säker och näringsriktig mat.
Totalförsvaret	All verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Inbegriper det militära och det civila försvaret.
WPR	Förkortning för <i>What's the problem represented to be?</i> vilket är en metod för att synliggöra och kritiskt

analysera de antaganden som ligger till grund för offentliga policys och dokument.

1. Inledning

Livsmedelsförsörjningen utgjorde sedan första världskriget och fram till mitten av 1990-talet en vital del av den svenska beredskapen och i början av 1940-talet hade Sverige en fullständig självförsörjningsförmåga av livsmedel. Betydelsen av och investeringarna i livsmedelsberedskapen minskade dock stadigt fram till 1990-talet vilket dels anses vara ett resultat av en, under tiden, förbättrad säkerhetspolitisk situation (Mauritzson 2002). Men även den rationaliseringspolitik som under andra delen av 1900-talet kom till för att modernisera jordbruket genom effektiviseringsåtgärder och marknadsanpassningar anses ha haft en stor påverkan på livsmedelsberedskapen (Sewdberg 1988, Gäre & Lyckhage 2015, Andersen 1997, Stenérus Dover & Ingemarsdotter 2021). Förändringarna i jordbrukspolitiken var så pass omfattande under denna period att vid EU-inträdet 1995 stod Sverige utan produktionsmål för jordbruket och krav på nationell försörjningsberedskap (Gäre & Lyckhage 2015, Eriksson 2018). I och med EU-inträdet ändrade dessutom Sverige sitt beredskapsfokus från att stärka landets förmåga att hantera krig, till att fokusera på förmågan att hantera bland annat terroristattacker och naturkatastrofer (Jönsson & Jarlsvik 2005). Livsmedelsförsörjningen blev istället främst en internationell uppgift där försörjningen skulle tryggas genom livsmedelshandel på den globala marknaden (Eriksson 2018). 2002 upphävdes dessutom den beredskapsförordning (SFS 1993:242) som krävde att Sverige hade en politisk livsmedelsstrategi, beredskapslager för livsmedel samt en ansvarig myndighet för livsmedelsförsörjning under krig.

Flertalet händelser under 2000-talet, bland annat skogsbränderna 2014 och 2018 samt stormen Gudrun 2005 visade dock på ett behov av en nationell beredskap (Gäre & Lyckhage 2005, Engström 2021). Händelserna ledde till att beredskapsfrågan återigen blev ett relevant ämne och massiv kritik mot avsaknaden av en nationell beredskap har därefter uttryckts, både från beslutsfattare och civilsamhället (Riksrevisionen 2018, Molin & Östensson 2015, Landshypotek 2018). Vidare medförde kriget i Georgien 2008 en försämrad relation mellan Nato

och Ryssland (Larsson et al. 2008). 2014 skedde även den ryska annekteringen av Krim-halvön vilket indikerade att den antagonist som tidigare motiverat svensk beredskap återigen utgjorde ett hot mot Europa (Engström 2021). Till följd av dessa händelser beslutade Sveriges regering den 10 december 2015 genom ett nytt försvarspolitiskt beslut (2015) att berörda myndigheter för Sveriges totalförsvaret skulle återuppta en sammanhängande planering för totalförsvaret.

Försvarsberedningen fick i uppdrag att framställa en rapport om hur den svenska beredskapen såg ut och hur kapabel den var att fungera under en höjd beredskap. 2017 presenterade försvarsberedningen en delrapport från sin utredning döpt *Motståndskraft* (2017) vilken redogjorde för deras slutsatser om det civila försvaret. I rapporten beskrevs livsmedelskedjan som komplex med ett stort importberoende av bland annat råvaror och insatsvaror vilket föranledde att försvarsberedningen bedömde att den svenska livsmedelskedjan är känslig för störningar. Försvarsberedningen menade därav att den svenska livsmedelsberedskapen måste byggas upp för att denna i framtiden ska klara av att försörja både Försvarsmakten och civilbefolkningen under höjd beredskap. Bland annat påpekade rapporten att regeringen åter behövde fastställa en nationell inriktning för samtliga aktörer som ska arbeta med att stärka den svenska livsmedelsberedskapen.

Aktuella händelser som den globala pandemin covid-19 ökade ytterligare kritiken mot Sveriges låga livsmedelsberedskap vilket lett till kritik mot bland annat Sveriges låga självförsörjningsgrad (Motion 2020/21:2602, Bergheden 2020). Idag pågår, till följd av den ändrade uppfattningen för behovet med en livsmedelsberedskap, ett omfattande arbete med dess återuppbyggnad (prop. 2020/21:30). Bland annat utredes hur livsmedelsberedskapen inom ramen för totalförsvaret ska organiseras samt finansieras (dir. 2022:33, prop. 2020/21:30).

Sverige har alltså gått från att ha en mycket god nationell livsmedelsberedskap till en nästintill obefintlig, till att Sverige idag åter står inför uppgiften att återuppta arbetet med livsmedelsberedskapen. För att förstå hur livsmedelsberedskapen kom att så radikalt förändras kommer jag i denna studie undersöka hur den jordbrukspolitiska synen på livsmedelsberedskapen förändrades från 1947 års jordbrukspolitiska beslut fram till 1990 års beslut. Jag kommer använda mig av Carol Bacchis metod *What's the problem represented to be* för att synliggöra hur livsmedelsberedskapen har framställts i jordbrukspolitiken samt hur uppfattningen

och antagandena om livsmedelsberedskapen över tid har förändrats. För att skapa en förståelse för de processer de jordbrukspolitiska besluten implementerat som ledde till livsmedelsberedskapens minskning och hur dessa processer hänger samman med jordbrukspolitikens uppfattningar kommer jag utgå från Max Webers teori om *formell rationalitet*. Den *formella rationaliteten* syftar till att beskriva institutionella förändringar, från traditionella system styrda av traditioner och normer, till system orienterade att på det mest effektiva sättet nå utsatta mål.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att studera hur den rationaliseringspolitik som reformerade jordbrukspolitiken under 1900-talets andra hälft kom att påverka livsmedelsberedskapen. Målet är att förstå på vilka grunder och antaganden livsmedelsberedskapen utformades och hur reformeringsprocesser som dessa antaganden mynnade ut i kom att påverka livsmedelsberedskapen.

För att uppnå syftet med uppsatsen har följande forskningsfrågor formulerats.

- Vilka problemrepresentationer tillskrev jordbrukspolitiken livsmedelsberedskapen och vilken problematik syftade jordbrukspolitiken att lösa?
- Vilken roll hade den förda rationaliseringspolitiken i att förändra livsmedelsberedskapen?

1.2 Jordbrukspolitiska beslut

Jag har valt ut fem jordbrukspolitiska beslut som underlaget för denna studie och kommer i detta kapitel redogöra för deras relevans för min studie. De jordbrukspolitiska besluten är beslut inom ramen för den rationaliseringspolitik som reformerade jordbruket under 1900-talets andra hälft. Besluten är valda för att de utgör större politiska förändringar eller inriktningar av jordbrukspolitiken vilket gör de relevanta att studera utifrån deras utformning och beslut kring livsmedelsberedskapen.

Det första jordbrukspolitiska beslutet jag valt att studera är 1947 års beslut (prop. 1947:75) då denna innehöll den första klara målsättningen för en central jordbrukspolitik (Swedborg 1988). Tidigare beslut blir därav inte relevanta för min studie då jag vill förstå hur den reformerande jordbrukspolitiken utformade livsmedelsberedskapen. I 1947 års beslut finner vi dessutom ett krav på att sänka produktionen vilket var en tydlig avvikelse från den beredskapshållning som jordbruket hade tillskrivits. Beslutet innehöll vidare en tydlig problematisering av livsmedelsberedskapen i förhållande till jordbruksproduktionen, vilket speglar den första politiska vändningen i livsmedelsberedskapen sedan mellankrigstiden. Dessa aspekter gör därför 1947 års beslut till ett relevant material för min studie.

Det andra jordbrukspolitiska beslutet som kommer studeras är 1967 års beslut (prop. 1967:95) i vilken staten kom att tillskaffa sig ett än fastare grepp om jordbruksproduktionen. Beslutet innehöll även stora satsningar för att minska överproduktionen vilket skulle komma att påverka hur livsmedelsberedskapen organiserades. Vidare innehöll 1967 års beslut även en ändring i produktions- och prissättningsmål från den mer beredskapsanpassade målsättningen mot en som mer skulle beakta samhällets, jordbrukarnas och konsumenternas intressen (ibid.). 1967 års beslut speglar dock till stor del en fortsättning på 1947 års beslut vilket gör den relevant att studera i mitt arbete för att undersöka den politiska utvecklingen för livsmedelsberedskapen.

1977 års beslut (prop. 1977/78:19) innebar en stor förändring då detta beslut ändrade sättet att uppskatta och mäta livsmedelsberedskapen genom att byta ut begreppet självförsörjningsgrad mot försörjningsförmåga. Förändringen föranleddes av att jordbruksproduktionen hade skapat ett så pass stort importberoende att självförsörjning inte längre ansågs kunna utgöra ett realistiskt mål för livsmedelsberedskapen. Beslutet utgör på så sätt en relevant proposition att studera för att förstå förändringen i livsmedelsberedskapen och den politiska hållningen.

Med 1985 års beslut (prop. 1984/85:166) sker nästa stora förändring för livsmedelsberedskapen då det beslutas att den skulle regleras ifrån försvarsbeslutspolitiken istället för jordbrukspolitiken. 1985 års beslut markerar med andra ord ett paradigmskifte i livsmedelsberedskapen då den fränkopplas den

övriga jordbrukspolitiken. Beslutet blir därav högst relevant att studera då livsmedelsberedskapen får en helt ny politisk roll.

Det sista beslutet jag valt att studera är 1990 års beslut (prop. 1989/90:146) vilket är det sista nationella jordbruksbeslutet innan EU-inträdet 1995 och det sista beslutet inom ramen för perioden av rationaliseringspolitiken. Jag anser det därav relevant för min studie för att kunna spegla hur jordbrukspolitiken har definierat och förändrat livsmedelsberedskapen. Beslutet innefattade även ett stort omställningsbeslut för jordbruksarealen vilket kom att ha stora effekter på livsmedelsproduktionen (Andersson 2005) inte minst för livsmedelsberedskapen (Johansson 2020). Även om livsmedelsberedskapen vid detta beslut var mer av en angelägenhet för försvarspolitiken har jag dock valt att inte djupgående studera det för tillfället rådande försvarspolitiska beslutet. Orsaken till det är att uppsatsen avgränsats till att studera jordbrukspolitiken syn på livsmedelsberedskapen och hur företeelser verkställda genom denna syn har kommit att påverka livsmedelsberedskapen. Försvarsbesluten utgör därav inte ett huvudsakligt material för min studie. Bland remissinstanser för det jordbrukspolitiska beslutet återfinns dock aktörer som framfört synpunkter gällande det civila försvaret och livsmedelsberedskapen som har undersökts och infogats i arbetet.

1.3 Avgränsningar & begränsningar

I uppsatsen analyseras de främsta jordbrukspolitiska besluten under perioden 1947-1990. Flera potentiella material som hade kunnat undersökas för att djupare belysa frågan om den svenska livsmedelsberedskapen har avgränsats bort från arbetet med denna uppsats. Det gäller till exempel den styrning som gjorts av Statens jordbruksnämnd som ansvarig myndighet för livsmedelsberedskapen under den undersökta perioden där regleringsbrev och regeringsuppdrag gällande livsmedelsberedskap hade kunnat ge en mer fullständig bild av styrningen av livsmedelsberedskapen. Livsmedelsberedskapen utgjorde under efterkrigstiden en del av det ekonomiska försvaret, som samordnades av Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap (RKE) 1946–1962, Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) 1962–1986 och slutligen Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) 1986–2002. En analys av hur livsmedelsberedskapen framställdes i skrifter hos dessa myndigheter hade också kunnat ge en djupare eller annorlunda analys av livsmedelsberedskapen som en del av det ekonomiska försvaret.

Ett annat potentiellt material som avgränsats bort är den Europeiska unionens (EU) gemensamma jordbrukspolitik under tiden innan Sveriges inträde 1995. EU:s samarbete kring jordbrukets produktion och handel startade 1958 (EU-upplysningen 1999) och har därav löpt parallellt med den svenska jordbrukspolitiken fram till Sveriges inträde. Då fokus för min uppsats varit den svenska jordbrukspolitiken och livsmedelsberedskapen fyller inte EU:s gemensamma jordbrukspolitik fram till 1995 något nämnvärt värde för min analys. Sveriges jordbrukspolitik i förhållande till EU kommer av samma anledning inte heller utgöra ett huvudsakligt fokusområde för analys.

Vidare analyseras inte mellankrigstidens jordbrukspolitiska beslut då det är rationaliseringspolitikens påverkan på livsmedelsberedskapen uppsatsen fokuserar på. Under mellankrigsperioden fanns inte heller någon allomfattande politisk målsättning för jordbruket vilket kom först med 1947s jordbrukspolitiska beslut (Swedborg 1988). Jag kommer heller inte att undersöka alla jordbrukspolitiska beslut under perioden mellan efterkrigstiden fram till idag, utan nedslag görs i några utvalda jordbrukspolitiska beslut som utgör större förändringar för utformningen av produktionsmålen för att på så sätt identifiera de stora förändringarna i målen för livsmedelsberedskapen inom jordbrukspolitiken, se avsnitt 1.2.

Då jag analyserat fem jordbrukspolitiska beslut blir jag begränsad till vilken storlek varje analytiskt delresultat kan utgöra. Till följd av detta har inte varje aspekt som påverkat livsmedelsberedskapen kunnat belysas så mitt arbete belyser de större och generella aspekter som utgjort problemrepresentationerna. Detta innebär att resultaten inte kan tas som en helt korrekt redogörelse för de jordbrukspolitiska besluten vilket påverkar diskussionens möjlighet att till fullo redogöra för hur problemrepresentationerna av livsmedelsberedskapen har förändrats. Dessutom finns det en begränsning i att ge en fullständig bild av förändringarna i livsmedelsberedskapen genom att endast studera jordbruksbesluten. Fler politiska fält, så som försvarspolitiska beslut och handelspolitiska beslut har också haft en påverkan på livsmedelsberedskapen, även förändringar i den privata sektorn och näringspolitiken har haft konsekvenser för livsmedelsberedskapen (Stenérus Dover & Ingemarsdotter 2021). Med anledning av att fokus för detta arbete är att studera jordbrukspolitiken har jag dock valt att i huvudsak hålla dessa aspekter utanför mitt arbete. Men återigen är detta en anledning till att detta arbete inte ska tolkas som en

fullständig bild av hur livsmedelsberedskapen förändrades under rationaliseringspolitiken.

Vidare finns det en begränsning i till vilken grad propositionerna erbjuder en detaljerad bild av de antaganden som utgjort problemrepresentationerna då de kan vara tunt presenterade i förhållande till att kunna göra adekvata analyser. För att hantera denna begränsning har jag även studerat de utredningar och förarbeten (offentliga utredningar, SOU) som legat till grund för varje jordbrukspolitiskt beslut. Förarbetena kan erbjuda en mer detaljerad inblick i hur enskilda instanser har ställt sig till förslag som senare lett fram till de politiska besluten samt hur utredningarna, mer djupgående, har resonerat kring de beslut som föreslagits. Därav bidrar dess förarbeten till en djupare förståelse av de antaganden och kunskaper som legat till grund för implementeringen och brukandet av exempelvis begreppet självförsörjning i de svenska jordbrukspolitiska besluten. Att förarbetena mer i detalj presenterar de resonemang som på olika nivåer förts kring livsmedelsberedskapen möjliggör således att bättre kunna se hur antagandena kring beredskapen har förändrats. Vidare har jag även i vissa fall inkluderat försvarsbeslut som fattats, föranlett av att de har diskuterats mer omfattande i de jordbrukspolitiska besluten och använts för att motivera ställningstaganden som gjorts i jordbrukspolitiken. De försvarspolitiska beslut som har analyserats har likt SOU:erna möjliggjort en bredare bild av problemrepresentationernas mål samt på vilka grunder de har skapats.

2. Metod

I analysen av det undersökta materialet har jag utgått från Carol Bacchis *What's the problem represented to be?* (WPR). WPR är ett systematiskt metodologiskt verktyg för att underlätta en kritisk analys av offentliga policyer (Bacchi 2012). Anledningen till att applicera WPR för att studera livsmedelsberedskapen är att till skillnad från konventionella policyutvärderingar, vilka i regel har ett kvantitativt förhållningssätt med syfte att skapa mätbara värden, har WPR ett kvalitativt förhållningssätt för att undersöka de premisser som ligger till grund för specifika problemrepresentationer (Bacchi 2009). Fokus hos WPR ligger i att synliggöra och undersöka de antaganden som ligger till grund och utformar specifika policydokument samt vilka implikationer som följer av dessa antaganden samt hur särskilda former av regler har kommit till. WPR utgör därav, till skillnad från konventionella policyutvärderingar, inte bara ett metodologiskt tillvägagångssätt utan även ett analytiskt verktyg. Genom att analysera problemrepresentationen gör WPR det möjligt att ifrågasätta förgivettagna antaganden som har styrt utformandet i policyer.

Enligt Bacchi ger policyer form åt specifika problem snarare än att faktiskt bemöta dem (Bacchi 1999, Bacchi 2009). Policyer utgör sig för att 'fixa' problem, med andra ord förutsätter de att det finns ett problem och att det krävs åtgärder för att lösa dessa. Utifrån detta resonemang menar Bacchi att hur en fråga problematiseras, hur de beskrivs som ett problem, är centralt för hur policysskivare styr uppfattningen av vad som ska, och vad som behöver göras åt specifika frågor. WPR är som ovan nämnt användbart för att kritiskt granska de förståelser och kunskaper som ligger till grund för att specifika policyer skapas (Bacchi 2009). Bacchis WPR bygger därav på ett socialkonstruktivt synsätt vilket fokuserar på de socio-politiska processerna som formar våra kunskaper (ibid.). WPR utgår även från antagandet att bland alla konkurrerande konstruktioner för hur ett "problem" definieras så innehar myndigheter en särskild position. Detta då deras problemformuleringar slås fast i bland annat lagar och rapporter och på det viset blir vägledande i

myndighetsutövandet (ibid.). På så sätt menar Bacchi att myndigheters problemrepresentationer får en stor inverkan på den verkliga världen och att dessa representationer i större utsträckning blir en del av den rådande kunskapen. Genom WPR riktas därav fokus mot hur en problematisering är utformad och skapad, snarare än att studera själva samhällsfrågorna. Bacchi menar dock inte att problemen inte är verkliga, men genom WPR studeras snarare hur samhällsfrågor blir formulerade som ett problem (Bacchi & Goodwin 2016). För WPR är det formulerade problemet med andra ord inte en fråga om problematikens äkthet, problem representerar i stället den förändring som policyer föreslår (Bacchi 2009; Bacchi & Goodwin 2016). Problemrepresentation som begrepp erbjuder därmed ett analytiskt verktyg för att förstå hur en specifik representation av problemet har uppstått, samt vilka implikationer det får i den verkliga världen. WPR som metod möjliggör samtidigt för ett systematiskt tillvägagångssätt. Att applicera WPR i mitt arbete medför därmed att jag kan hantera stora mängden data med ett unisont arbetssätt vilket möjliggör för mig att få resultat som med större validitet kan jämföras.

Metodologiskt utgörs WPR av sex frågor (se Tabell 1) som var för sig syftar till att belysa olika aspekter av en problemrepresentation. Tillsammans ger de på så sätt en bred förståelse för problemrepresentationers uppkomst och dess implikationer. I bilaga 1 finns en djupare redogörelse för vad som besvaras i varje fråga och hur jag valt att förhålla mitt material till frågorna.

Tabell 1. WPR:s frågeformulär (Bacchi 2009)

Fråga 1	<i>Vad är det som representerar problemet och vad hoppas det att förändra?</i>
Fråga 2	<i>Vilka antaganden ligger till grund för representationen av problemet?</i>
Fråga 3	<i>Hur har den specifika problemrepresentationen av problemet uppstått?</i>
Fråga 4	<i>Vilken problematik har inte lyfts fram och kan problemet bli förstått på något annat sätt?</i>
Fråga 5	<i>Vilka effekter får den specifika representationen av problemet?</i>
Fråga 6	<i>Var har representationen av problemet producerats och hur skulle det kunna ifrågasättas?</i>

3. Teori

Följande kapitel redogör för det analytiska ramverk jag använt för att dra generella och signifikanta slutsatser av hela det empiriska materialet och det resultat som WPR-metoden producerat.

För att skapa en djupare förståelse för de antaganden och processer som ledde till avvecklingen av livsmedelsberedskapen applicerar jag Max Webers teori om formell rationalitet. Jag utgår ifrån denna teori för att synliggöra mönster i de problemrepresentationer som framkommer i resultatet för att på så sätt söka förstå avvecklingen av livsmedelsberedskapen.

Den formella rationaliteten är enligt Weber den målinriktade uppskattningen av de mest effektiva metoderna och medlen för att uppnå ett önskat resultat (Holten & Turner 2011). Med andra ord en logik för hur man antas kunna avgöra vad som är viktigt i en specifik situation, samt hur man fattar det mest effektiva beslutet i situationen (Cockerham 2015). Den formella rationaliseringen legitimerar sin resultatnriktade effektivitetsreformer genom att applicera universellt applicerade regler, förordningar och lagar (Kalberg 1980). Effektiviseringsreformen eliminerar på så sätt mänskliga variationer i det fält där den är verksam, så som kulturella traditioner. I förlängningen innebär detta även att processer blir och utförs allt mer identiskt. Jag kommer således att använda den formella rationaliteten för att studera förändringar i livsmedelsberedskapen, frammanade av policymakarnas problemrepresentationer i de jordbrukspolitiska besluten.

Jag kommer utgå från fyra principer som utgör grunden i att bilda och styra den formella rationaliteten (Kalberg 1980) för att identifiera hur jordbrukspolitiken har hanterat problemrepresentationen av livsmedelsberedskapen. De fyra principer som jag kommer utgå ifrån är *effektivisering*, *förutsägbarhet*, *mätbarhet* och *kontroll* och kommer styra min analys för att identifiera förändringar och reformer som

förändrat livsmedelsberedskapen över tid. Med *effektivisering* menas att identifiera och applicera de medel som på mest effektivt sätt uppnår det önskade målet (Weber & Tribe 2019). Enligt Weber innebär detta att utesluta bland annat emotionella känslor och traditioner från hanteringen av en uppgift, endast de metoder som mest effektivt når fram till det önskvärda målet ska implementeras. Effektivisering syftar med andra ord på att eliminera traditioner och metoder som inte är tids- eller resursoptimala mot det utpekade målet.

Med *förutsägbarhet* menar Weber förmågan att förutse vilka resultat som väntar i framtiden (ibid.). Med andra ord att vi vet vad vi kan förvänta oss av en process och att resultatet blir det samma varje gång (Andersen et al. 2009). Detta förutsätter att verksamheter som producerar samma vara eller till samma ändamål måste bli mer lika, både vad gäller den fysiska miljön med den utrustning den innehåller och procedurerna för hur utrustningen hanteras (Bennett 1997). *Mätbarhet* är enligt Weber när man förändrar en process eller verksamhet från gamla vanor och procedurer, ofta skapade utan modern vetenskaplig grund, mot processer och metoder som är mätbara både i insats och resultat (Weber & Tribe 2019). Att kunna kvantifiera en aktivitet i siffror är en viktig del i rationaliteten då siffrorna tillåter för att mäta och jämföra och på så sätt skapa underlag för att fatta kommande beslut (Bennett 1997).

Den sista principen, *kontroll*, syftar till hur processer och arbetare blir mer och mer ofria och specialiserad. Syftet med denna kontroll är att ta ut den mänskliga faktorn ur processer och verksamheter då den uppfattas som oförutsägbar (Weber & Tribe 2019). Kontrollen kan införlivas genom exempelvis chefer som övervakar arbetaren eller teknik som kan göra det mänskliga jobbet exempelvis som i automatiserade industrier för att på så sätt möjliggöra att verksamheten blir förutsägbar (Bennett 1997). Med andra ord garantera kontroll att en process görs på exakt samma sätt varje gång den utförs.

4. Bakgrund

4.1 Livsmedelsberedskap och två världskrig

Åren mellan de två världskrigen var omtumlande, inte minst för den svenska beredskapen och livsmedelsproduktionen. Sveriges ekonomi hade under den första delen av första världskriget gynnats av det rådande kriget då priserna på spannmål skenade och Sverige som ett icke stridande land försedde de stridande parterna med livsmedel och industrivaror (Isaksson 2021). Men Sverige var under denna tid starkt beroende av import av spannmål och när Storbritannien blockerade livsmedelstransporterna till det tysksympatiserande Sverige försämrades snabbt den svenska försörjningen. De livsmedelslager som Sverige besatt var 1917 nästintill tomma och systemen för ransonering var illa fungerande. I Sveriges städer rådde på många platser svält då bland annat transportkedjorna saknade den kraftigt importberoende kolen. Livsmedelsförsörjningen var vid denna tid även oreglerad vilket medförde att grossister, handlare och bönder var fria att själva sätta priser för sina varor (ibid.). Mot slutet av första världskriget hade försörjningsmöjligheterna blivit kritiska och befolkningens hälsotillstånd var kraftigt reducerat, bland annat bidrog det försämrade hälsotillståndet till spanska- och engelska sjukans utbredning (Swedborg 1988). Efter första världskrigets slut 1918 drog den politiska ledningen därav slutsatsen att staten behövde kunna ta ett större grepp om Sveriges livsmedelsförsörjning i händelse av krig.

1925 hade det börjat spridas en fredsoptimism över Europa och arbetet med den svenska beredskapen gick långsamt framåt. Sveriges första myndighet med ansvar för försörjningsberedskap, Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (RKE) bildades 1928 men tillfördes inga större resurser för sitt arbete (Wedebbrand & Ingemarsdotter 2021). Först 1936 stod åter beredskapsfrågan högt i fokus,

samma år som Hitler sade upp Locarnofördraget¹ och tyska trupper gick in i det avmilitariserade Rhenlandet². Samtidigt färdigställdes även en kartläggning för Sveriges sårbarhet och hur mycket produkter av bland annat mat, medicin och bränsle som behövdes för att Sverige skulle klara att upprätthålla samhällsekonomin och försvaret (Isaksson 2021). Samma år började RKE arbetet med att bygga upp statliga reserver vilka skulle kunna hålla varor, material och bränsle för att trygga folk- och förvarfsförsörjningen i upp till ett halvår under fredsförhållanden (ibid.).

Under andra hälften av 1930-talet var dock den svenska jordbruksproduktionen mycket hög och Sverige var nästintill helt självförsörjande på jordbruksprodukter. Sveriges självförsörjningsgrad var så pass hög att Sverige kommit att bli exportör för vissa livsmedel, bland annat smör och fläsk. Dock var jordbruket beroende av importerade insatsvaror vilket medförde att ett importstopp skulle innebära kraftiga försämringar för folkförsörjningen. Syftet med att därav kunna hålla Sverige helt självförsörjande under ett halvår motiverades med att kunna hålla en hög motståndskraft mot stridförande länder samt att möjliggöra för Sverige att förbli en neutral part vid en konflikt. Den 13 maj 1937 lades en proposition fram (prop. 1937:323) för att staten skulle kunna göra utländskinköp av varor som ansågs vara av vikt för samhället, av sekretesskäl nämndes dock inte reservförråd eller lagerhållning ordagrant. För att minska det svenska importberoendet och öka självförsörjningen gjordes även ansträngningar för att hitta inhemska alternativ till importvarorna (Isaksson 2021). Ett av dessa projekt utgjorde av idén att använda cellulosa från pappersindustrin till foder för kor. Cellulosan blandades ut med andra ingredienser och 1941 levererades den första fodercellulosan till de svenska jordbruken. Självförsörjning var med andra ord ett passande produktionsmål för att klara av större kriser för Sverige vid denna tid.

Lagringen av livsmedel hade visat sig effektiv och efter goda skördar 1938 konstaterades att Sverige, genom livsmedelslagren kunde trygga livsmedelsförsörjningen (Isaksson 2021). Lagringen av livsmedel fortsatte dock att växa och i juli 1939 hade Sverige skapat ett livsmedelsöverskott tio gånger större än året innan. Den livsmedelskris som hade rått under första världskriget riskerade man alltså inte att behöva återuppleva. Efter världskriget slut kunde det således

¹ Fördrag för att garantera gränserna mellan Tyskland, Frankrike, Belgien samt Rhenlandet.

² Beteckning för områden längs nedre och mellersta Rhenfloden i västra Tyskland.

konstateras att Sverige klarat sin försörjning. Sverige vidmakthöll denna produktionsmodell, utformad för att trygga livsmedelsförsörjningen under avspärning och krig, fram till 1947. Jordbruksproduktionen utgjordes dock till största del av små besättningar med traditionella produktionsmetoder som ofta ansågs ineffektiva och olönsamt (Swedborg 1988). Från och med 1947 inleddes till följd av produktionsmodellen och de höga överskotten, starten på en politisk jordbruksreform som sträckte sig fram till 1990 och har kommit att kallas för bland annat rationaliseringspolitiken (ibid.), vilket är den benämning som används i denna uppsats.

Under perioden för rationaliseringspolitiken kom, som tidigare nämnts, livsmedelsberedskapens förmåga att reduceras och i dagsläget står Sverige, till stor del, utan en fungerande livsmedelsberedskap. Mot bakgrund av innehållet i försvarsberedningens rapport (se kapitel 1.) fick de ansvariga myndigheterna med ansvar för livsmedels- och dricksvattenfrågor i Sverige; Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) uppdraget att föreslå den fortsatta inriktningen av det civila försvaret för livsmedelssektorn som i sin tur skulle utgöra underlag inför det försvarspolitiska beslutet 2020 för perioden 2021-2025. 2020 publicerades den öppna sammanfattningen³ *Livskraft* (Livsmedelsverket et al. 2020).

I *Livskraft* framhåller myndigheterna att stora delar av den nuvarande kunskapen kring beredskapsplanering av livsmedelsförsörjningen är föråldrad och irrelevant. Myndigheterna menar att de nuvarande kunskaperna bygger på en förståelse av livsmedelsproduktionen som inte längre är rådande. En liknande bedömning gjordes av Försvarshögskolan när de i rapporten *Fullmaktslagarnas påverkan på beredskapslagring* (Blomstrand et al. 2021) konstaterade att flera av de fullmaktslagar som införlivas vid en höjd beredskap inte var uppdaterade eller anpassade för den moderna försörjningskedjan. Med andra ord står Sverige, till en viss grad, även utan ett fungerande juridiskt regelverk för att upprätthålla livsmedelskedjan under händelse av kris eller krig. Vidare bekräftar rapporten *livskraft* att dagens livsmedelsförsörjning är synnerligen komplex med ett stort importberoende och att Sverige åter behöver lagerhålla viktiga varor för att klara en tre månader lång avspärning (Livsmedelsverket et al. 2020).

³ Delar av resultatet som togs fram är klassificerat vilket innebär att resultatet i sin helhet inte är tillgängligt för allmänheten

4.2 Tidigare forskning

Forskningen om Sveriges livsmedelsberedskap är begränsad, framförallt forskning i modern tid. En stor del av den fakta som finns tillgänglig har producerats på uppdrag av myndigheter i form av utredningar och rapporter. Bland den publicerade forskningen finns bland annat *Livsmedelsproduktion ur ett beredskapsperspektiv* (Eriksson 2018), finansierat av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och SLU:s plattform Framtidens lantbruk. Denna ger en bild av de sårbarheter som finns inom jordbruket samt möjliga lösningar för dessa sårbarheter. Livsmedelsverket publicerade 2011 rapporten *Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv* som utförts av Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI (Lindgren & Fischer 2011) vilken ger en överblick av några av de aspekter som påverkar livsmedelsförsörjning i en krissituation. Vidare har det även producerats rapporter som tittar närmare på livsmedelsberedskapen för den regionala och kommunala nivån, bland annat FOI:s rapport *Förutsättningar för livsmedelsproduktion på kommunal nivå* (Molin & Östensson 2015) som utgör en intervjustudie som undersöker ansvaret och förutsättningarna för livsmedelsberedskapens på lokal nivå.

Den forskning som gjorts om livsmedelsförsörjningen ur ett beredskapsperspektiv har till stor del utgjorts av mätbara tekniska perspektiv, där frågorna främst berör Sveriges förmåga till livsmedelsförsörjning under en krissituation eller krig. Med andra ord, livsmedelsförsörjningens kapacitet att producera och distribuera vid händelse av störningar i livsmedelsförsörjningen. Den kunskap som produceras, och i förlängningen förståelsen av livsmedelsberedskap som skapas, dominerades av den tekniska förståelsen av beredskap. Det finns därav en brist på forskning som studerar livsmedelsförsörjningen ur ett beredskapsperspektiv från ett samhällsvetenskapligt perspektiv. Framförallt saknas forskning kring de normativa antaganden som legat till grund för bestämmelserna i de jordbrukspolitiska besluten.

5. Resultat & diskussion

Detta kapitel är uppdelat i två avsnitt. I det första avsnittet presenterats och diskuteras de fynd gjort i det empiriska materialet genom WPR med varje jordbrukspolitiskt beslut diskuterat enskilt. I det andra avsnittet har jag applicerat teorin om formella rationalitet där jag använder det analytiska verktyget för att dra slutsatser över hela det presenterade resultatet från första avsnittet.

5.1 WPR

Detta avsnitt syftar till att behandla uppsatsens första forskningsfråga, vilka problemrepresentationer tillskrev jordbrukspolitiken livsmedelsberedskapen och vilken problematik syftade jordbrukspolitiken att lösa?

5.1.1 1947

I 1947 års jordbrukspolitiska beslut hade frågan om självförsörjning satts i en ny relation från den under krigstiden. Självförsörjningsgraden presenterades som ett produktionsmål vars ekonomiska effekter ställdes i relation till förmågan att höja Sveriges ekonomiska tillväxt och levnadsstandarden hos befolkningen (prop. 1947:75). Bland annat hävdades att produktionen i största mån inte borde vara högre än behovet, alltså att produktionen behövde regleras så att den inte skulle producera ett överskott på livsmedel. Representationen av självförsörjningsgraden som produktionsmål hade med andra ord förändrats från under kriget (se 4.1). Från att vara förstådd som ett sätt att skydda befolkningen vid kris eller krig samt en modell för att säkra Sveriges neutralitet vid en konflikt i närområdet representerades en hög självförsörjningsgrad nu också som ett problem för landet. Jordbrukspolitiken framställde den höga självförsörjningsgraden som hämmande för den ekonomiska utvecklingen i Sverige. Målet med den höga självförsörjningen hade förvisso utgjort en garant för en livsmedelsförsörjning som skulle kunna hantera kris och krig men den hade också inneburit stora mängder överproduktion som var kostsamt för staten. Med andra ord ansåg man inte att den höga

produktionen var proportionerlig eftersom variationer i jordbruket innebär varierande storlek på skördar. Därav ansåg man det brukligt att stävja produktionen och att detta således inte heller riskerade livsmedelsberedskapens förmåga. Detta innebar ett skifte från den jordbrukspolitik som under 1930-talet hade dominerats av att göra Sverige så självförsörjande som möjligt (Isaksson 2021). Det är dock värt att nämna att förekomsten av resonemang om livsmedelsberedskap är kraftigt överskuggade av resonemang kring betydelsen av produktionsrationalisering och ekonomiska incitament i 1947 års jordbrukspolitiska beslut. Enligt Swedborg (1988) är detta ett resultat av att Sverige vid denna tidpunkt befann sig så nära det andra världskriget att betydelsen av livsmedelsberedskap inte närmare behövde motiveras. Självförsörjning ansågs dock fortsatt vara ett viktigt verktyg för livsmedelsberedskapen.

För att trygga livsmedelsberedskapen men samtidigt förhindra överproduktion framförde det jordbrukspolitiska beslutet att lagring av livsmedel skulle vara en bra väg framåt. Under fredstid slog man fast att självförsörjningsgraden borde ligga vid 80 – 85 % av försörjningsbehovet och vid en avspärning skulle lagringen kunde trygga försörjningen under den övergångsperiod som jordbruket behövde för att ställa om till att helt kunna försörja befolkningen. Som tidigare nämnt var varulagring en beredskapsstrategi från 1930-talet (se 4.1), men i denna proposition framställs den inte bara som en strategi för att trygga livsmedelsförsörjningen utan även som en metod för att minska den framtida produktionsvolymen.

Under denna tid försökte även Sverige utveckla sin industri och från detta framträder ytterligare en problemrepresentation av det produktionsmål som hade rått. I ett av förarbetena problematiseras det faktum att ungefär en tredjedel av befolkningen var sysselsatt i jordbruket

För hela landets ekonomiska och sociala framåtskridande är det uppenbarligen av största vikt, att denna betydande del av befolkningen blir sysselsatt på det sätt som är mest ägnat att höja välbefindandet för landet i dess helhet. (SOU 1946:42, sid. 15)

Det fanns med andra ord en uppfattning inför 1947 års jordbrukspolitiska beslut att Sveriges ekonomiska utveckling bromsades på grund av bristen på arbetskraft inom andra sektorer vilken till stor del var uppbunden i jordbruket. För att frigöra arbetskraft från jordbruket ansåg det därav att rationalisering av jordbruket var avgörande. Uppfattningen beträffande relationen mellan självförsörjningsgraden

och de ekonomiska aspekterna uttrycks bland annat i ett av förarbetena där jordbrukskommittén säger följande;

[...] ju större anspråk som ställs på uppehållet av en viss jordbruksproduktion (t.ex. ur beredskapsperspektiv), desto lägre måste kraven ställas på den lägsta rationalitetsgrad som beräknas böra erhålla full täckning av produktionskostnaderna. (SOU 1946:47, sid. 9)

Förutom antagandet att rationaliseringen skulle kunna frigöra arbetskraft var jordbrukskommittén också av den uppfattningen att rationaliseringen skulle kunna öka lönsamheten för de människor som ska vara fortsatt sysselsatta i jordbruket. Rationalisering och livsmedelsberedskap hade med andra ord porträtterats som stående i konflikt med varandra.

Att idén om rationalitet hade tagit plats i jordbrukspolitiken kan förstås som en vilja till modernisering och effektivisering som vid denna tid skedde för flera sektorer (prop. 1947:239., prop. 1947:202., prop. 1947:131., prop. 1948:206) vilket vittnar om en samhällsförändring gällande synen på Sveriges framtid. Att öka levnadsstandarden och komma ifrån den nödortförlighet som världskriget och mellankrigstiden hade inneburit förefaller varit ett tydligt politiskt mål (prop. 1947:75). Att moderniseringstrenden spred sig över Sverige ger oss en förklaring till syftet bakom att föra in rationaliseringstankar i jordbrukspolitiken. Vad vi ser i 1947 års jordbrukspolitiska beslut är helt enkelt ett land som kommer ut från ett storskaligt krig i sitt närområde med ett framtidshopp om välstånd samtidigt som minnena och erfarenheterna tvingar landet att fortsätta vara vaksamma. Idén om ett rationaliserat jordbruk kan tolkas som ett försök till att ge jordbruket en ny samhällsroll, utöver dess beredskapsroll.

Effekterna av den ökade rationaliseringen skulle dock komma att innebära en minskning av antalet bruksenheter, vilket skulle komma att leda till avfolkning och försämrade sociala förhållanden på landsbygden (Länsstyrelsen Skåne u.å.). Vilket var en problematik som senare jordbruksbeslut skulle komma att tvingas hantera.

5.1.2 1967

Med 1967 års proposition utvecklades rationaliseringspolitiken till ett mer uttalat mål. Man ansåg det samhällsekonomiskt motiverat att minska produktionen och att

prissättningen skulle göras utifrån samhällets, jordbrukarens och konsumentens intressen snarare än för att maximera volymen, vilket under kriget hade varit metoden för att uppnå en fullständig självförsörjningsgrad (prop. 1967:95). Man byggde antagandet om en fortsatt motiverad rationalisering på att den mekanisering av jordbruket som skett genom rationaliseringen sedan mellankrigstiden, vilket hade lett till en frigöring av arbetskraft samt en ökning av de kvarvarande jordbrukens bruttoomsättning med 40 – 45%. Genomförandet av rationaliseringsmålsättningen som vi såg i 1947 års beslut kan därav tolkas som lyckad. Sedan 1947 års beslut hade den totala jordbruksproduktionen dock minskat och i 1967 års beslut uttryckte man en förväntan om en fortsatt minskning. Minskningen förklarades dock som naturlig, och ur beredskapssynpunkt ofarlig. Synen på beredskapsbehovet var av den karaktär att den rådande självförsörjningsgraden ansågs, ur ett nationalekonomiskt perspektiv, vara för hög och att den därav behövde sänkas.

Vidare var orden ”marknadsstyrkt” och ”konkurrenskraftigt” ofta förekommande begrepp i propositionen vilket visar på att det politiska intresset för jordbrukets roll i livsmedelsberedskapen hade minskat. En av anledningarna bakom detta kan finnas i det för tiden nybildade *European Economic Community* (EEC) vars syfte var att skapa en fri marknad med en gemensam tullunion och konkurrensregler för varor (prop. 1967:95). I ett av betänkandena från jordbruksutredningarna (SOU 1966:31) uttrycktes ett framtida medlemskap i EEC vara mycket möjligt. Man ser stora ekonomiska fördelar med ett medlemskap samtidigt som man befarar framtida hinder för den svenska exporten utan ett medlemskap. Detta vittnar om en politisk vilja att förvandla den rådande produktionen från att primärt producera för den inhemska marknaden till att i större utsträckning producera produkter för export. Denna representation av produktionsmålet var med andra ord i direkt kontrast till den i det jordbrukspolitiska beslutet 1947, där produktionsmålet för att uppnå självförsörjning var utformats.

Problematismen av produktionsmålet i förhållande till beredskapsförmågan gjordes fortsatt kring vilken storlek produktionsmålet bör uppgå till för att trygga försörjningen vid avspärning och krigsutbrott. Man slog dock fast att produktionsförmågan bör vara av den storlek som säkrar försörjningsförmågan så att en hög självförsörjningsgrad kan upprätthållas under en tre års lång avspärning. Näringsstandarden vid en avspärning skulle även i så stor utsträckning som möjligt

motsvara den standard som rådde under fredstid. Vidare slogs det fast att en utökning av beredskapslagring borde göras, men att lagring inte skulle kunna ersätta produktionsberedskapen. Med andra ord skulle den primära livsmedelsproduktionen fortsatt utgöra grunden för livsmedelsberedskapen, därav ansåg man att en säkrad produktion är av övervägande betydelse för livsmedelsberedskapen. Dock ville man förbättra lagringsmetoderna, dels för att öka dess skydd mot angrepp, men framförallt framhålls att detta möjliggör att livsmedels lagringstid kan förlängas innan de behöver bytas ut. Genom förbättrad lagringsteknik hoppades man på så sätt kunna minska beroendet av jordbruksproduktionen. Utifrån detta resonemang kan den tekniska förbättringen tolkas som att problemrepresentationen av livsmedelsberedskapen inte längre endast utgörs av volym. Problemrepresentationen kan förstås som att även innefatta en vilja att frikoppla jordbruksproduktionen från livsmedelsberedskapen för att på så sätt öka den ekonomiskt motiverade rationaliseringen av jordbruket.

Jordbruksproduktionen var, som nämnts ovan, fortsatt av stor betydelse för livsmedelsberedskapen. Men jordbruksbeslutet hade nu identifierat en sårbarhet i livsmedelsberedskapen till följd av avfolkningen och minskningen av antalet jordbruksenheter sedan 1947 års beslut. Man konstaterade att ett allt för koncentrerat och centraliserat jordbruk utgjorde en sårbarhet ur ett beredskapsperspektiv (prop. 1967:95). Utifrån den svenska beredskapsdoktrinen byggde beredskapsplaneringen på att säkra den svenska neutraliteten, bland annat genom en hög självförsörjningsgrad vilket skulle skydda Sverige från att tvingas bli en aktiv part i väpnade konflikter. När produktionen som fortsatt utgjorde huvuddelen av livsmedelsberedskapen minskade på platser där jordbruksproduktion inte var lika fördelaktig uppstod en ny typ av försörjningsproblematiken. Detta vittnar om att problemrepresentationen av livsmedelsberedskapens problemrepresentation inte längre bara representerades som en fråga om produktionsvolym utan även som en fråga om att ha förmåga till att försörja hela landet. Man konstaterade dock att en geografisk fördelning av jordbruksproduktionen inte var av överhängande betydelse då man, utifrån rationaliseringsförnuftet, ansåg att produktionen bör bedrivas där den högsta produktionseffekten kan uppnås. Vidare ansåg man att de försämrade sociala förhållandena som uppstått sedan 1947 inte var ett lika stort problem som nödvändigheten att effektivisera av jordbruket.

[...] varken de befolkningspolitiska eller sociala skälen kan föranleda, att man inriktar sig på att upprätthålla en produktion av annan storlek än den som av rent ekonomiska skäl och av beredskapsskäl på lång sikt är önskvärd. (prop. 1967:95, sid. 28)

Effekterna av den fortsatta rationaliseringen innebar därmed fortsatta sociala försämringar samt en minskning av antalet jordbruksbesättningar, särskilt av små besättningar, samt en minskning av den totala sysselsättningen på landsbygden, inte minst då i jordbruket.

5.1.3 1977

Likt 1967 hade 1977 års proposition ett stort fokus på att sänka den totala jordbruksproduktionen och samtidigt öka lönsamheten för landets lantbruksföretag (prop. 1977/78:19). I beslutet ansågs, likt 1967 års proposition att en inhemsk livsmedelsproduktion var nödvändig för att säkra en försörjningsberedskap. Det som dock avvek i denna proposition var att man ansåg att det gamla sättet att mäta produktionsmålet för livsmedelberedskapen, vilket hade gjorts genom begreppet självförsörjningsgrad, behövde bytas ut. Istället för självförsörjningsgrad ansåg man att begreppet försörjningsförmåga mer exakt skulle kunna beskriva och mäta livsmedelsberedskapen för att hantera en avspärning. Detta var en följd av att jordbruket i allt större utsträckning hade blivit importberoende av insatsvaror som drivmedel, utsäde, handelsgödsel och växtskyddsmedel. Även beredskapslagringen samt jordbrukets omställningsmöjligheter bedömdes bättre kunna mätas och bedömas med hjälp av en modell för att beräkna försörjningsförmåga. I 1976 års försvarsutredning (SOU 1976:5) presenterades hur olika modeller för försörjningsförmåga, baserat på olika ambitionsnivåer, skulle kunna se ut. Jag kommer dock inte att gå in närmare på hur dessa var utformade i detta arbete.

För jordbruksbesluten 1947 och 1966 hade beredskapskravet spelat en större roll för bedömningen av volymen för jordbruksproduktionen, vilket föranledde att man hade ansett det lämpligt att också mäta jordbruksproduktionens storlek för att uppskatta livsmedelsberedskapen (prop. 1947:75.; prop. 1967:95). Till följd av detta sätt att mäta livsmedelsberedskapen hade begreppet självförsörjningsgrad ansetts brukligt då de inhemska resurserna kunde likställas med den försörjningsförmåga Sverige hade under en avspärning. Den svenska beredskapsdoktrinen hade ända sedan efterkrigstiden och fram till 1977 byggt på att säkra neutralitet, där jordbruket hade spelat en central roll. Genom att möjliggöra

för en hög självförsörjningsgrad av livsmedel skulle Sverige förhindras från att tvingas till att bli indragen i en konflikt på grund av en svältande befolkning. Men i 1977 års beslut stod det tydligt att rationaliseringen av jordbruket hade gjort det svenska jordbruket kraftigt beroende av import. Med andra ord hade Sveriges jordbruk blivit känsligt för händelser utomlands och vid en avspärning skulle jordbruket riskera att stå utan viktiga resurser. Jordbruket hade blivit för komplicerat för att kunna förstås och beskrivas med samma metoder som användes under mellankrigstiden och fram tills nu. Det behövdes ett nytt begrepp för att kunna bedöma livsmedelsberedskapen utifrån jordbrukets och livsmedelsproduktionens nya förutsättningar.

Rationaliseringen hade lett till att jordbruket hade blivit tekniskt intensivt vilket medfört ett beroende av utomstående näringar för investeringar och underhåll. Vidare hade även jordbruket blivit mer beroende av import av flera produktionsmedel så som konstgödsel för att producera den önskvärda volymen. Det ökade beroendet inom jordbruket hade därav föranlett kritik mot att uppskatta livsmedelsberedskapen utifrån en fredstida självförsörjningsgrad (Skånska Dagbladet 1971). Det ansågs att Sveriges självförsörjningsgrad i händelse av en avspärning inte skulle kunna upprätthållas då den produktion som vuxit fram inte skulle klara av att upprätthållas utan tillflöden från import. Även andra kedjor i livsmedelsförsörjningen ansågs känslig för avspärning, exempelvis var transporter beroende av bränsle (prop. 1977/78:19). Med andra ord ansågs det problematiskt att mäta livsmedelsberedskapen utifrån en självförsörjningsgrad, mätt ur en fredstida produktion.

Med begreppet försörjningsförmåga ansåg man sig bättre kunna beskriva och mäta sambandet mellan livsmedelsberedskapen och jordbrukets totala produktion. Man var med andra ord av den uppfattningen att begreppet försörjningsförmåga bättre möjliggjorde för att mer exakt kunna beskriva den verkliga livsmedelsberedskapen genom att denna modell skulle ta hänsyn till hela livsmedelskedjan med bland annat transporter och importbehov. Vidare konstaterade man i 1977 års beslut att flera andra näringar hade blivit beroende av jordbruket vilket medfört risken för ”dominoeffekter”, genom att ett produktionsstopp i en näring skulle kunna få konsekvenser för flera andra näringar. I propositionen konstaterar man som följd av detta att lagringen i större utsträckning kommer behöva utgöras av de förnödenheter som jordbruket och livsmedelskedjan blivit importberoende av.

Vidare slog man fast att försörjningsförmåga inte kunde användas för att uttrycka ett fredstida produktionsmål vilket innebar att livsmedelsberedskapen blir en särskild fråga eller problematik att lösa skiljt från den normala jordbruksproduktionen. Begreppet försörjningsförmågan markerade med andra ord en politisk brytning mellan jordbruksproduktionen och livsmedelsberedskapen. Införandet av begreppet kan också tolkas som en godtagbar förändring och ett politiskt hjälpmedel att framställa importberoendet som mindre negativt. Utifrån de tidigare jordbruksbesluten (1947 och 1967) skulle importberoendet kunna förstås som en önskvärd effekt då livsmedelsberedskapen onekligen hade tappat sitt beroende av den nationella livsmedelproduktionen. Utifrån resonemanget går det dock att tolka den problematik som importberoendet utgjorde för livsmedelsberedskapen kom att bli möjlig att framställas som en teknisk och administrativ utmaning genom begreppet försörjningsförmåga. Med hjälp av ett nytt begrepp kunde alltså jordbrukspolitiken framställa importberoendet i livsmedelsberedskapen som mindre negativt genom att ändra metoden för att mäta och uppskatta livsmedelsberedskapen.

5.1.4 1985

Beträffande jordbrukspolitiken inriktning för livsmedelsberedskapen avviker 1985 års beslut avsevärt från de tidigare besluten. Propositionen inleddes med att slå fast att målet för svensk jordbrukspolitik var att trygga livsmedelsförsörjningen vid fred, avspärrning och krig (prop. 1984/85:166). Beslutet innefattade dock inga övergripande politiska åtaganden för livsmedelsberedskapen, istället slog man fast att livsmedelsberedskapen skulle utgå ifrån 1982 års försvarsbeslut (prop. 1981/82:102). Detta markerade således en brytpunkt i livsmedelsberedskapens roll i jordbrukspolitiken. Som vi sett från de tidigare besluten har den jordbrukspolitiska viljan under reformeringspolitiken varit att minska livsmedelsberedskapens förfogande över jordbruksproduktionen. Genom att inte längre reglera livsmedelsberedskapen genom jordbrukspolitiken kan vi tolka detta som att jordbrukspolitiken lämnades friare att fokusera på sin reformeringspolitik av den fredstida livsmedelproduktionen. Jordbrukspolitiken skulle med andra ord inte längre behöva ta hänsyn till livsmedelsberedskapens behov när den istället sågs som en försvarspolitisk fråga. Den ansvariga myndigheten för livsmedelsberedskapen lades dock på jordbruksnämnden som fick ansvaret att samordna försvarspolitiken livsmedelsprogram (prop. 1984/85:166). Denna förändring innebar också att

begreppet försörjningsförmåga som antogs 1977 (prop. 1977/78:19) för att uppskatta den nationella livsmedelsberedskapen inte längre var gällande och att självförsörjning återigen framställdes som målsättningen för livsmedelsberedskapen.

Försvarsbeslutet (prop. 1981/82:102) utgick dock från att livsmedelsberedskapen utgjordes fredstida regionala försörjningsförmågor som vid höjd beredskap skulle kunna ställas om till en produktion för självförsörjning. Begreppet försörjningsförmåga fanns alltså kvar i regleringen av livsmedelsberedskapen men var nu en benämning för regioners förmåga att trygga hela livsmedelskedjan i sin region. Bakgrunden till denna regionala ansvars förflyttning kan förstås genom totalförsvarsorganiseringen. 1966 kom ett beslut där totalförsvaret fick en stärkt regional ledning (prop. 1966:110) med definierade militärområden och civilområden. Livsmedelsberedskapen hade med andra ord fått en organisering som mer liknande totalförsvaret i övrigt för att kunna fungera i totalförsvarsplaneringen. Ur ett vidare beredskaps perspektiv kan vi också förstå det regionala ansvaret från remissinstanserna i jordbruksbeslutet (prop. 1984/85:166). Överbefälhavaren och Överstyrelsen för ekonomiskt försvar påpekade där att den regionala produktionsobalansen som vuxit fram genom jordbrukseffektiviseringen (se 1967) samt att den geografiska koncentrationen av förädling och distribution hade ökat sårbarheten, då detta försvarat möjligheten att garantera att nödvändiga varor skulle finnas tillgängliga i hela landet. Det fanns med andra ord ett antagande, eller en förhoppning, om att livsmedelsberedskapens planering skulle kunna garanteras i hela landet om ansvaret gavs till regionerna så att varje region hade en fungerande livsmedelsförsörjning. Denna utveckling speglar ett slut på den livsmedelsberedskapsdoktrin som tog sin början 1918, vilken byggde på att det var staten som behövde ha en större kontroll över livsmedelsproduktionen för att trygga beredskapen (se 3.1). Det hade nu getts ett större regionalt deltagande i livsmedelsberedskapen för ansvaret av planering och avvägningar i produktionen för att trygga livsmedelsberedskapen. Livsmedelsberedskapen upphörde med 1985 års beslut alltså att uteslutande ha en central styrning över den nationella livsmedelsberedskapen.

En vidare förändring beträffande livsmedelsberedskapen var också antaganden gällande en trolig avspärrnings eller krigsutbrotts längd. I 1977 års jordbrukspolitiska beslut (prop. 1977/78:19) utgick man ifrån en sannolik längd på

upp till tre år. Däremot hade bedömning varit att vid det för antagandet mer osannolika scenariot med en fullständig avspärning skulle uthålligheten vara ett år (SOU 1975:57). Vid 1985 års beslut (prop. 1984/85:166) hade den antagna tiden för en trolig längd på en avspärning nu sjunkit till ett års tid. Denna reduktion av för vilken tidsram livsmedelsberedskapen behöver planeras för kan ge ytterligare en förklaring till att det ansågs motiverat att livsmedelsberedskapen kunde genomföras genom en regional planering då kravet på resurser och uthållighet drastiskt minskar. Förutom detta hade man beslutat att produktionsomställningen vid en avspärning eller krig ska göras för att producera en kriskost. Denna kriskost skulle istället för som i tidigare beslut, som utgått från att kosten under en avspärning eller krig i så stor utsträckning som möjlig skulle överensstämja med den under fred, nu utgöras av en större mängd vegetabilier. Vidare framhöll man i försvarsbeslutet (prop. 1981/82:102) att beredskapslagring skulle kunna säkerhetsställa tillgången av produktionsresurser som behövde framskaffas genom import. Utifrån detta resonemang förefaller det fortsatt som att livsmedelsberedskapen säkrades genom nationell styrning och att självförsörjningen garanteras av nationell reglering. Regional försörjningsförmåga kan därav förstås, inte som en del av ett produktionsmål för livsmedelsberedskapen, utan snarare som ett administrativt ansvar.

Beträffande produktionsmålet verkade det ha funnits en överhängande vilja för att jordbruket borde få en allt mer handelsliberaliserad inriktning för att den svenska jordbruksproduktionen skulle avsättas på den internationella marknaden (prop. 1977/78:19., SOU 1977:17). Även i samhällsdebatten hade det vuxit fram kritiska röster till den reglerade jordbrukspolitik. I boken *Beredskap eller protektionism* menade Hedlund (1985) att produktionsmålet var ett uttryck en protektionistisk politik och en källa till stora samhällskostnader. I likhet med detta framställde jordbruksbeslutet en liberalisering som gynnande för konkurrenskraften på den internationella marknaden, samtidigt som nationella regleringar, exempelvis olika former av stöd, ansågs hämma möjligheterna för internationell handel (prop. 1984/85:166). Därav ansågs en liberalisering, där staten i mindre utsträckning reglerade jordbruket, kunna öka förutsättningarna för internationell handel. Problemrepresentationen i 1985 års proposition utgjordes således till stor del av att framställa den statliga regleringen av jordbruket i sig som ett problem. Det uttrycktes dock farhågor för en minskad statlig reglering, bland annat uttryckte sig kammarkollegium så här;

Det är dock lätt att inse det borde vara förenat med avsevärda komplikationer att som enda land i Västeuropa övergå till en ”världsmarknadsprislinje”, vid priser betydande under ländernas faktiska produktionskostnader. För att säkerställa beredskapsmålen och andra inrikespolitiska angelägna mål [...] skulle ett nytt stödsystem och en ny administration behöva inrättas, varvid nya komplicerade finansieringsfrågor skulle få behandlas. (prop. 1984/85:166, sid. 146)

Så trots den starka talan för att reformera jordbruksproduktionen till en mer handelsbaserad produktion med ekonomiska motiv för att minska den statliga regleringen fanns det de som såg risker, bland annat för livsmedelsberedskapen. Livsmedelsberedskapen, som vi sett ända sedan kriget (se 4), hade varit beroende av en politisk reglering för att avvara jordbruksprodukter för beredskapen. Det kammarkollegium påpekar här är att om det skulle ske en avreglering skulle stor del av den mekanism som säkerställt livsmedelsberedskapen upphöra, vilket skulle innebära ett behov för en ny modell för att trygga livsmedelsberedskapen.

För kostnader som uppstod från överproduktion ansåg dock jordbrukskommittén att samhället borde dela på ansvaret men man förtydligade att jordbruket i första hand var skyldig att anpassa sin produktion för att undvika att sådana kostnader uppstod.

Näringsen måste själv bära kostnaderna för en produktion utöver den samhällsekonomiskt motiverade. (prop. 1984/85:166; 42)

Detta kan ses som, förutom likt tidigare besluts vilja att undvika överskott, ett tydligt ställningstagande för att avreglera den politiska styrningen av jordbruket. Viljan att förhindra överproduktion har vi sett i tidigare beslut men ansvaret för anpassning har setts som vara politikens. Med detta resonemang flyttas nu istället ansvaret för anpassning och reglering över på jordbrukssektorn. Skulden för överproduktion föll på så sätt också på den enskilde jordbrukaren. Så vad vi ser i 1985 års beslut är därmed hur politiken försöker dra sig ur jordbruket, med livsmedelsberedskapen förefaller man ha uppnått detta genom att separera den från jordbrukspolitikerna och istället föra det till försvars politiken, och för jordbruksproduktionen har man antagit ett tydligt marknadsliberalt synsätt.

5.1.5 1990

I 1990 års beslut, som skulle komma att benämnas omställning 90, konstateras att 1985 års produktionsmål vilken utgick från att den fredstida produktionen skulle överensstämma med konsumtionen inte hade uppnåtts (prop. 1989/90:146). Produktionen hade karaktäriserats av ett stort överskott, främst i spannmålsproduktionen vilket medfört att full ersättning för produktionskostnaderna inte hade kunnat garanteras från marknaden. Till följd av överproduktionen, trots de beslut som gjordes med 1985 års beslut, drogs slutsatsen i 1990 års proposition att den fredstida produktionen var överdimensionerad. Vi har sett liknande antaganden i de andra besluten men där jordbrukspolitiska beslut tidigare försökt åtgärda överproduktionen genom bland annat effektivisering indikerar detta beslut på ett nytt angreppssätt. I stället för att reglera produktionen försöker man här reglera möjligheten för produktion vilket är den största skillnaden i denna proposition från tidigare jordbrukspolitiska beslut. I detta jordbrukspolitiska beslut fanns ett ekonomiskt incitament för att permanent ta jordbruksareal ur produktion, ett så kallat omställningsstöd. Det presenterades även ett så kallat anläggningsstöd för att plantera skog och anlägga våtmarker på jordbruksmarker. Med andra ord vill jordbrukspolitiken minska den totala arealen av produktionsareal i Sverige. Problemrepresentationen av jordbruksproduktionen var med andra ord fortsatt fokuserad på att förhindra överproduktion, men till följd av de tidigare tillkortakommanden flyttades alltså representationen från produktionsmetoderna till produktionsarealen.

Kostnaderna för den jordbrukspolitik som hitintills hade bedrivits hade dessutom kraftigt ökat vilket ytterligare förstärkt uppfattningen att jordbrukspolitiken behövde en kraftig reformering. Man var av den uppfattningen att de jordbrukspolitiska kostnaderna kan minskas genom att ekonomiskt ersätta jordbrukare som minskar den prisreglerade arealen. I övrigt innebar jordbruksbeslutet en total avreglering och jordbruksproduktionen istället skulle ägna sig åt konkurrens.

Skärpt konkurrens och mindre reglering främjar produktiviteten och dämpar prisstegringarna.
(prop. 1989/90:146, sid. 36)

Ambitionerna för liberaliseringen av jordbruket som vi såg i 1985 års beslut (prop. 1984/85:166) samt samhällskritiken mot regleringar och produktionsmålet (Hedlund 1985, Bolin 1985) hade med andra ord förverkligats i 1990 års beslut.

Överproduktionen utgjorde dock inte bara en problemrepresentation i förhållande till den svenska ekonomin, den var även ett ekonomiskt problem för andra länder. Sverige var vid denna tid bundna till ett flertal internationella fördrag, bland annat med GATT⁴. I detta sammanhang ansågs överproduktionen inte bara som en ekonomisk belastning för enskilda stater utan sågs även som ett hinder för u-länder som försökte konkurrera på den internationella marknaden. I-länderna hade dumpat sin överproduktion på marknaden, vilket gjorde det svårt för u-länder att skapa lönsamhet och i förlängningen komma ur fattigdom då utbudsöverskottet sänkt priserna på jordbruksprodukter. Häri kan vi ytterligare förstå incitamentet i det jordbrukspolitiska beslutet att minska åkerarealen. Då de beslut som fattades 1985 inte hade gett tillfredställande resultat sågs minskningen av åkerareal som en adekvat metod för att motverka överproduktionen. Vidare hade under 1980-talet relationen mellan Sovjetunionen och USA förbättrats, och 1989 föll Berlinmuren (Engström 2021). En känsla av fredsoptimism hade med andra ord dragit in över Europa. Att det kalla kriget närmade sig ett slut kan därav tolkas som en förutsättning att åkerareal, ur ett beredskapsperspektiv, tilläts tas ur produktion.

För livsmedelsberedskapen poängterades dock, likt 1985 års beslut, att den regionala försörjningsförmågan var avgörande för självförsörjningsmålet och den fredstida jordbrukspolitiska produktionen var således fortsatt fränkopplad livsmedelsberedskaps behovet. Denna organisering bekräftas i beskrivningen av beredskapslagring, vilket även gjordes i 1985 års beslut, att lagringen av importberoendeinsatsvaror var en oundgänglig komponent för att trygga en omställning av jordbruket vid avspärrning eller krig och för självförsörjningsmålet. Detta visar på det stora skiftet i representationen av livsmedelsberedskapen. I 1967 års proposition hade man slagit fast att beredskapslagring inte kunde ersätta produktionen men i 1990 beskrevs den som oundgänglig och visar på skiftet i hur man den fredstida produktionen hade separerats från livsmedelsberedskapen. Men de förändringar som gjordes i och med 1985 års jordbruksbeslut hade dock inte kommit att ha de beredskapspositiva effekter man hade hoppats på.

Jordbruksproduktionen och livsmedelsindustrin har trots de förslag som lades fram i 1982 års försvarsbeslut (prop. 1981/82:102) om att en ökad regional livsmedelsstyrning i allt större grad koncentrerats till södra Sverige (prop. 1986/87:95). Med andra ord har den planering av livsmedelsberedskapen där

⁴ General Agreement on Tariffs and Trade

regional försörjningsförmåga skulle vara förutsättningen för en fungerande kris- och krigsomställning inte lyckats (se 4.4). Att det vid detta jordbrukspolitiska beslut (prop. 1989/90:146) dessutom tillkommit incitament för att ta jordbruksareal ur drift skulle därav kunna innebära en ytterligare försämrad förmåga hos regioner, främst i norra Sverige. Dessutom skulle detta även innebära ett lägre incitament för industrier kopplade till livsmedelsproduktionen att etablera sig i dessa regioner. Något som skulle försvåra distributionen av livsmedel och därmed livsmedelsförsörjningen vid kris eller krig vilket både länsstyrelser och intresseorganisationer fram höll i sina remissyttranden (ibid.). En vidare problematik med omställningspolitiken och den rådande livsmedelsberedskapen var dock arealtillgången. Förutsättningarna för livsmedelsberedskapen underställdes och inskränktes av de minskade arealtillgångarna som arealminskningarna skulle innebära. Även om det fanns en uttalad målsättning i jordbrukspolitiken som skulle säkra livsmedelsberedskapen så att produktionen inte understeg en för livsmedelsberedskapen nödvändig arealanvändning fanns det ändå oro för denna utformning. Från LRF⁵ uttrycktes bland annat en oro för att minskningen av åkerareal skulle försvåra förutsättningarna för anpassning av jordbruket till en kris- och krigsproduktion och att utökad lagring inte skulle vara nog för att trygga försörjningen.

Inte minst märkligt är påståendet att en liten fredstida produktionsapparat är att föredra, därför att den ger mindre omställningsproblem vid en krissituation. Det är försörjningsförmågan som är det centrala. [...] Det är mycket svårare att i en krissituation bygga ut resurserna. (prop. 1989/90:146, sid. 83)

Det fanns med andra ord en överhängande motsättning från LRF mot den marknadsanpassning som jordbrukspolitiken anslog som påvisade sårbarheten i livsmedelsberedskapen som omställningsförslaget skulle innebära. Utifrån LRF:s resonemang förefaller det därav som att jordbrukspolitiken hade lite intresse för att fortsätta upprätthålla en nationell livsmedelsberedskap.

Vidare verkade separeringen av livsmedelsberedskapen från jordbrukspolitiken ha medfört oklarheter i politiken. Som vi såg i 1977 års beslut plockades begreppet självförsörjningsgrad bort till fördel för försörjningsförmåga vilket vid 1985 års beslut återigen hade förändrats. I 1990 års beslut verkade det nu finnas en otydlighet vid användandet av dessa begrepp. I beslutet säger man bland annat så här;

⁵ Lantbrukarnas riksförbund

Försörjningsförmågan under kris och i krig är inte enbart beroende av den fredstida självförsörjningsgraden [...]. (prop. 1989/90:146)

Självförsörjningsgraden som skulle vara en målsättning för beredskapsomställningen beskrivs här som en fredstida produktionsnivå, medans försörjningsförmågan vilket representerade en fredstida måttstock för livsmedelsberedskapen här porträtteras som produktionsmålet för livsmedelsberedskapen under höjd beredskap. Detta visar på en okunskap om livsmedelsberedskapen i jordbrukspolitiken och med det problematiken med att placera livsmedelsberedskapen utanför jordbrukspolitiken. Trots att livsmedelsberedskapen nu reglerades i försvarsbesluten hade det visat sig svårt att helt utelägna beredskapen från jordbrukspolitiken. Det går dock att finna uttryckt en problematik med otydligheten för livsmedelsberedskapen hos remissinstanser. Statens jordbruksnämnd, som hade ansvaret för samordningen av livsmedelsberedskapen inom ramen för totalförsvaret, uttryckte i försvarsbeslutet (1986/87:95) en efterfrågan på mer preciserade antaganden för planeringen av livsmedelsberedskapen. Vidare ansåg LRF att försvarskommitténs beskrivning av livsmedelsförsörjningsproblemet var vilseledande.

Vi har i detta kapitel sett hur rationaliseringspolitiken till stor del har byggt på flera problemrepresentationer av livsmedelsberedskapen som ett ekonomiskt hinder, främst för jordbruket. Genom ett flertal effektiviseringsåtgärder har man, motiverat av problemrepresentationerna, därigenom försökt rationalisera både jordbruket och livsmedelsberedskapen. En stor del i rationaliseringspolitikens reformer förfaller ha utgått från att minska livsmedelsberedskapens beroende av jordbruksproduktionen. Lagring var bland annat en del i att möjliggöra för att livsmedelsberedskapen kom att bli ett särintresse som organiserades, till viss del, utan ett produktionsmål hos jordbruksproduktionen. Vidare förefaller problemrepresentationerna även haft en stor del i att sänka den höga livsmedelsberedskap som Sverige byggde upp under och efter andra världskriget. Problemrepresentationerna har från 1947 års beslut fram till 1990 års beslut beskrivit livsmedelsberedskapen som överdimensionerad och oproportionerlig vilket skapat en legitimitet att sänka bland annat livsmedelsberedskapens uthållighet i tid. Att minska livsmedelsberedskapens beroende av jordbruksproduktionen resulterade även i ett importbehov och den självförsörjningsgrad som hade utgjort beredskapen kom under rationaliseringspolitiken att raderas. Jordbrukspolitiken hanterade dock detta

genom att bland annat satsa mer på lagring samt att införa ett nytt begrepp för att mäta och uppskatta beredskapen.

I nästa avsnitt kommer jag att titta närmare på två av de rationaliseringsprocesser som kom att ha stora påverkningar för livsmedelsberedskapen. Syftet är att djupare förstå hur problemrepresentationerna kom att producera förändringarna som vi sett i livsmedelsberedskapen.

5.2 Formell rationalitet

Som vi såg i det förra avsnittet har problemrepresentationen av livsmedelsberedskapen till stor del utgjorts av ekonomiska problematiseringar där överskottsproduktion framställs som det största problemet. Betydelsen av en hög nivå av livsmedelsberedskap där Sverige självständigt skulle kunna sörja för livsmedelsförsörjningen under en avspärning avvecklades stadigt i förmån för att göra jordbruket mindre ekonomiskt betungande för staten och mer lönsamt. Den metod som jordbrukspolitiken implementerade i sina åtgärder för att förverkliga detta förefaller ha varit rationalisering. Genom rationalisering genomfördes bland annat effektiviseringsåtgärder och tekniska implementeringar i jordbruket med syftet att ersätta gamla jordbruksmetoder, men även för att göra jordbruket mer marknadsanpassat för den internationella handeln som växte fram under efterkrigstiden (se 5.1). Livsmedelsberedskapen kom i takt med att rationaliseringspolitiken växte fram under efterkrigstiden att representerats som ett hinder för rationaliseringsmodellen av jordbruket.

Avsnittet nedan kommer undersöka två av de företeelser som nyttjades inom ramen för rationaliseringspolitiken, motiverade av problemrepresentationerna som presenterades i den tidigare delen (se 5.1) för att förstå hur problemrepresentationerna skapade faktiska förändringar i livsmedelsberedskapen. Avsnittet syftar på så sätt att svara på uppsatsens andra forskningsfråga, vilken roll hade den förda rationaliseringspolitiken i att förändra livsmedelsberedskapen. Detta kommer undersökas med hjälp av de fyra principerna för teorin om formell rationalitet; mätbarhet, förutsägbarhet, effektivisering och kontroll. Den första företeelsen utgörs utav mekaniseringen av jordbruksproduktionen med mer maskinella och tekniskt avancerade produktionsmetoder som effektiviserade och bytte ut konventionella produktionsmetoder (Borg & Olsson 2004). Den andra

företeelsen som detta avsnitt undersöker närmare är utvidgningen av livsmedelslagring som beredskapsmetod.

5.2.1 Mekanisering

En av de stora rationaliseringsprocesser som skedde i jordbruket, med start i 1947 års beslut, var satsningarna på tekniska investeringar för att modernisera jordbruksmetoderna. De traditionella metoderna hade ansetts ineffektiva och oförmögna att reglera produktionen för att undvika överproduktion, samtidigt som en hög självförsörjningsgrad skulle vidmakthållas (prop. 1947:75). Problemrepresentationen i 1947 års beslut för produktionsvolymen kunde således återfinnas i att den saknade ett maxtak. Med ett maxtak som låg under 100% självförsörjningsgrad antog man att det skulle kunna gå att förhindra överproduktion i jordbruket. Uppfattningen var dock att de metoder som jordbruket använde inte var tillräckligt exakta för att kunna bedöma med tillräcklig noggrannhet vilka insatser som behövdes för att uppnå ett resultat som inte översteg ett nationellt maxtak. Med hjälp av tekniskutrustning ansågs däremot att insatserna i jordbruksarbetet med mer exakthet skulle kunna genomföras (ibid.). Det går därav att tolka problemrepresentationen som antagandet att de traditionella metoderna utgjorde en oberäknelig produktion. Man ansåg även att dessa metoder tillhörde en produktionsmetod anpassad för krigstiden med syftet att skapa så mycket avkastning som möjligt (SOU 1947:42). Mekaniseringen av jordbruket kan utifrån detta förstås med hjälp av rationaliseringsprincipen om mätbarhet. Man ville skapa ett maxtak för produktionsvolymen och genom tekniska metoder hoppades man således att med större precision kunna reglera produktionsvolymen genom mätbara värden. Detta skapade en möjlighet att kunna bestämma exakt hur mycket av varje vara som behövdes för livsmedelsberedskapen och i förlängningen bromsa produktionen när den riskerade att överstiga det bestämda produktionsmålet. Tekniken möjliggjorde således för politiken att få en större överblick av produktionsvolymen. Enligt Weber utgörs den formella mätbarheten dessutom av ett förhållningsätt skapat av expertis vilken är uppbyggd av ett vetenskapligt förnuft där värdena ska vara empiriska och systematiska (Weber & Tribe 2009). I detta förnuft kan vi förstå viljan till att fasa ut gamla metoder då dessa inte ansågs vara vetenskapligt grundade och med det att de inte utgjorde en förutsättning för ett effektivt jordbruk (SOU 1947:42). Denna förändring av ett fält möjliggör för en stor skillnad från de mer traditionella produktionsmetoderna, de tar ut det

”männliga” i produktionen (Andersen et al. 2009). Med andra ord möjliggjorde mätbarheten för politiken att avlägsna produktionsmetoder som byggde på traditioner snarare än vetenskap.

Resonemanget ovan är även ett tydligt tecken på hur politiken, med hjälp av teknik, försökte skapa förutsägbarhet i produktionen för att reglera jordbruket. Mätbarheten går därmed att tolka som en åtgärd för att kunna bedöma, och med hjälp av mätbara data, skapa legitima underlag för interventioner och åtgärder för att reformera jordbruket och livsmedelsberedskapen. Ett av mekaniseringens syfte kan på så sätt förstås som en metod för att skaffa kontroll över jordbruket och produktionen (Bennett 1997). Genom mekaniseringen blev produktionsmetoderna på så sätt mer bundna till teknisk utrustning, vilka ofta kräver ett specifikt handhavande. Detta ledde i förlängningen till att produktionsmetoderna blev allt mer likställda över hela landet. Enligt principen om kontroll är denna likställdhet en mekanism för att skapa kontroll genom att den tvingar brukarna att agera på ett sätt som är rationellt önskvärt, vilket med andra ord betyder att brukaren får mindre frihet i sitt agerande (ibid.). Vidare möjliggjorde även denna kontroll att politiken kunde kontrollera jordbrukarna i framtiden. Genom att jordbrukarna blev beroende av den tekniska utrustningen skulle en förändring i en lag eller föreskrift kring användningen av specifik utrustning innebära att samtliga jordbrukare måste förhålla sig till en sådan förändring. På så sätt medgav mekaniseringen att ge jordbrukspolitiken mer kontroll över jordbruksproduktionen (Andersen et al. 2009). Tekniken medförde således att jordbruksproduktionen blev mer industriell och möjliggjorde för politiken att lättare reglera produktionen då den sköttes på liknande sätt, oavsett var man befann sig i landet. Mätbarheten möjliggjorde på så sätt för politiken att skaffa sig kontroll över både insatserna och resultaten i produktionen vilket gjorde det möjligt för politiken att fatta framtida beslut på, för rationaliteten, välgrundade resultat. Denna mätbarhet av jordbruksproduktionen gav också förutsättningar för att kunna legitimera behovet för minskningen av livsmedelsberedskapen för att sänka den framtida produktionen. I och med att politiken blev allt mer fokuserad på de mätbara siffrorna i jordbruket och dess effektivitet blev den också allt mer kritisk till livsmedelsberedskapen. Det är tydligt från problemrepresentationerna (se 5.1) att produktionen för livsmedelsberedskapen både ansågs vara resurskrävande och stävande för rationaliseringen samt marknadsanpassningen av jordbruket. Med hjälp av mätbara data kunde man påvisa att livsmedelsberedskapen tvingade produktionen att hållas uppe på en nivå som enligt annan data visade på en

överdimension (SOU 1966:31., SOU 1977:17., SOU 1984:86). Mätbarheten som skapades genom mekaniseringen kan med andra ord förstås som en möjliggörare för att driva igenom den reformering av jordbrukspolitiken som vi sett mellan 1947 och 1990. Detta då denna mätbarhet kunde användas för att bekräfta och förstärka legitimiteten i problemrepresentationerna av livsmedelsberedskapen som överdimensionerad i ekonomiska aspekter.

5.2.2 Beredskapslagring

Likt de tekniska innovationerna av jordbruksproduktionen så påverkade rationaliseringen och mekaniseringen även livsmedelsberedskapen utanför själva produktionen. En av de företeelser som har haft stor påverkan på livsmedelsberedskapen har, som vi tidigare sett, varit lagerhållning av varor (se 5.1). Vid 1947 års beslut var, som tidigare nämnt, en hög livsmedelsberedskap något som till stor del togs förgivet även om problemrepresentationen av de ekonomiska konsekvenserna hade börjat framträda. Vid detta beslut framkom dock att jordbrukspolitiken ville att livsmedelsberedskapen i högre utsträckning skulle utgöras av lagerhållning (prop. 1947:75). Ett ökat fokus på lagring kan utifrån rationalitetsteorin tolkas som en vilja att göra livsmedelsberedskapen mer förutsägbar. Genom lagringen skulle man i större utsträckning kunna garantera tillgången på vissa nödvändiga varor för att på så sätt försäkra sig om att livsmedelsförsörjningen alltid skulle kunna försäkra en fortsatt produktion, trots yttre störningar. Vidare kan lagerhållning förstås som en åtgärd för att öka mätbarheten av livsmedelsberedskapen. Problemrepresentationerna av livsmedelsberedskapen har till stor del utgått ifrån oron för överproduktion där produktionsvolymen återkommande framställdes som i behov av reglering och åtstramningar. Genom lagring ökade jordbrukspolitiken förmågan att faktiskt skapa exakta siffror för livsmedelsberedskapens storlek vilket möjliggjorde för att mer exakt kunde mäta sin förmåga utifrån ett satt mål.

Vidare kan vi förstå lagerhållningen som en åtgärd för att öka kontrollen över den produktionsvolym livsmedelsberedskapen tog i besittning från jordbruksproduktionen. Livsmedelsberedskapen utgjordes fram till 1977 av att ha en hög självförsörjningsgrad, men då variationer i skördar kan skilja sig kraftigt är det svårt att förutse vad som kommer ske i framtiden. Till följd av detta kan lagerhållning förstås som en metod för att kunna mäta och förutse det framtida

behovet av produktionsvaror. Genom exakta behov i lagerstatusen var det på så sätt möjligt att kunna förutse behovet från produktionen. Lagerhållningen är också ett uttryck för principen av kontroll genom att den möjliggjorde för en beredskapsmetod som hade en mer industriell hantering med arbetsmoment som innehöll mindre moment än livsmedelsproduktionen och som kunde göras på samma sätt året runt (Bennett 1997). Lagerhållningen utgör därav en tydlig reformering av livsmedelsberedskapen med hur den under rationaliseringspolitiken kom att allt mer utgöras av lagerhållningens tekniska metoder i stället för jordbrukets.

5.2.3 Ökad effektivisering

Mätbarheten och kontrollen ledde vidare till att jordbrukspolitiken blev allt mer fokuserad på effektiviseringen av produktionen. I detta fall att produktionen skulle skötas med de mest effektiva metoderna som kunde producera maximal avkastning, inom ramen för ett max-tak, till den minsta insatsen. Detta resulterade i politiska insatser för att minska de mindre besättningarna i förmån för större besättningar vilka kunde producera större volymer. Denna utveckling hänger även samman med den problemrepresentation av jordbruksproduktionen som framställdes i 1947 års beslut där man problematiserar antalet sysselsatta i jordbruket. Det fanns ett stort behov av arbetskraft till industrin och rationaliseringen framställdes där som en metod för att kunna frigöra arbetskraft från jordbruket (se 5.1.1). Genom att göra jordbruket mer effektivt med hjälp av tekniska lösningar skulle man kunna ta bort arbetsuppgifter i jordbruket som tidigare sköttes av människor. Med andra ord att tekniken skulle kunna utföra uppgifter som tidigare varit beroende av mänsklig arbetskraft. Effektiviseringen skulle också, enligt jordbruksbeslutet, möjliggöra för att öka lönsamheten i jordbruket då större volymer med mindre arbetsinsats skulle bli möjlig. Här antog man att, när andelen sysselsatta i jordbruket minskade skulle det bli mer pengar över till de som fortsatte vara sysselsatta i jordbruket. Vidare antogs att medans de kvarvarande besättningarna blev allt mer rationaliserade skulle även deras avkastning kunna öka. Den sänkta andelen besättningar i jordbruket antogs därav också bättre kunna kontrollera produktionsvolymen.

De större och mer rationaliserade besättningar som skulle bli kvar antogs, på ett mer effektivt och kontrollerat sätt, kunna hantera livsmedelsproduktionen med metoder som mer exakt kunde leverera en önskad produktionsvolym (SOU

1947:42). Mekaniseringen visar därigenom också på principen om förutsägbarhet för jordbruksproduktionen. Principen om förutsägbarhet förstärker enligt Weber principerna om mätbarhet och effektivitet genom att användaren kan applicera de två principerna för att kunna uppskatta vad en åtgärd kommer innebära och vilken avkastning den får (Weber & Tribe 2009). Mätbarheten möjliggör med andra ord vad en insats kommer kunna ge för resultat, vilket i gengäld möjliggör för användaren att fatta beslut om insatser som är mest lämpade för att nå fram till det önskade målet. Vi kan alltså förstå utvecklingen med större och mer rationaliserade besättningar som det rationella antagandet, att dessa besättningar genom sina tekniska hjälpmedel bättre skulle kunna avgöra vilka insatser de skulle behöva göra för att få så exakta skördar som möjligt. Samtidigt antog man att effektivisering skulle möjliggöra för de större och mer rationella besättningarna att kunna producera en så pass stor volym att detta kompenserade för det produktionsbortfall som skedde i samband med att de mindre besättningarna minskade. Ett exempel på detta är uppfattningen att de tekniska hjälpmedlen skulle kunna hjälpa lantbrukaren att bli mer effektiv med sina resurser, exempelvis gödsel (prop. 1977/78:19). Man antog bland annat att tekniken skulle förbättra förutsättningarna att bedöma hur mycket gödsel som skulle behövas för att inte övergöda men samtidigt få en så bra avkastning som möjligt. Med andra ord byggde det rationella antagandet bland annat på att mekaniseringen skulle göra jordbruksproduktionen så pass effektivt att produktionsmålen, tillsammans med livsmedelsberedskapen, skulle kunna garanteras trots färre besättningar. Att jordbrukspolitiken ville att produktionen skulle utgöras av större och mer rationaliserade besättningar kan vi där av förstå genom principen om effektivitet. Rationaliseringen utlovade en jordbruksmetod som skulle kunna minska risken för överproduktion samtidigt som den skulle kunna öka lönsamheten hos de kvarvarande besättningarna. Med andra ord det mest effektiva sättet att nå målen som karakteriserade rationaliseringspolitiken (Weber & Tribe 2009). I vissa avseenden skulle rationaliseringspolitiken även vissa sig vara lyckad. Målet med att frigöra arbetskraft från jordbruket som sattes i 1947 års beslut blev framgångsrikt under rationaliseringspolitiken (se 5.1.2).

5.2.4 Förändrade resurstillgångar

Även lagerhållningen spelade en viktig roll för hanteringen av resurser. Inför 1977 års beslut hade expansionen av lagerhållning fortsatt och en allt större del av de varor som utgjorde livsmedelsberedskapen gick nu att tillhanda hålla genom lagring

(se 5.1.3). Lagringen möjliggjorde alltså för livsmedelsberedskapen att i allt mindre utsträckning vara beroende av den primära jordbruksproduktionen. Lagerhållningen kan med andra ord förstås som en rationell metod genom vilken livsmedelsberedskapens påverkan på den fredstida jordbruksproduktionen minskade och i förlängningen, risken för överproduktion. Utifrån ett rationalitetsperspektiv kan detta förstås genom principen om effektivitet. Det hade funnits ett starkt motstånd mot att produktionsmålet till så stor del styrdes av livsmedelsberedskapens behov och att jordbruksproduktionen i större utsträckning behövde frigöras från livsmedelsberedskapsmålet (se 5.1.1 & 5.1.2). Lagerhållning kom därigenom att utgöra ett effektivt sätt att över tid, allt mer frikoppla livsmedelsberedskapen från jordbruksproduktionen. Genom att målet för livsmedelsberedskapen allt mer kom att utgöras av beredskapslagringen (se 5.1). Vidare vittnar detta resonemang om att lagerhållningen utgjorde en process för att få större kontroll över livsmedelsberedskapen. Lagerhållning möjliggör för att med en högre precision kontrollera tillgången på beredskapsvaror i volym. Den möjliggör även för en större logistikkontroll över varor då de kan kategoriseras och kontrolleras genom statliga organ då detta möjliggör, som tidigare nämnt, att mäta tillgång och behov. Det skapar också en likställdhet i hanteringen av varor vilket är en huvudsaklig målsättning för principen om kontroll.

I 1967 års beslut (se 5.1.2) kunde vi se att den ökade effektiviteten och rationaliseringen hade fått vissa önskade resultat, bland annat hade mycket arbetskraft lämnat jordbruket i förmån för industrin, även lönsamheten i jordbruket hade ökat något. Rationaliseringspolitiken skulle förvisso aldrig helt råda bot på lönsamheten men förbättringarna mellan 1947 och 1967 verkade dock ha gett jordbrukspolitikerna den bekräftelse den behövde för att fortsätta motivera rationaliseringen (se 5.1). Effektiviteten hade dock fått vissa oönskade konsekvenser under denna period. Fram till 1947 års beslut var inte bara en stor del av befolkningen sysselsatta i jordbruket, den var även spridd över stora delar av landet, även om volymen som producerades på mindre besättningar inte var särskilt hög (Swedborg 1988). De dominerande produktionsmetoderna som hade rått innan 1947 hade byggts på omoderna och traditionella metoder vilka till stor del utgjordes av mänsklig arbetskraft, och för vilka volymen var relativt låg i förhållande till insatsen. Livsmedelsberedskapen byggde därmed på att samtliga besättningar behövde maximera sin volym för att beredskaperna skulle kunna säkras. Följaktligen var beredskaperna också avhängiga att det fanns ett stort antal besättningar och en stor

andel sysselsatta i jordbruket. Rationaliseringen innebar en brytpunkt. Livsmedelsförsörjningen och beredskapen kunde släppa sitt beroende av den höga sysselsättningen. I och med 1967 års beslut kunde man dock konstatera att minskningen av sysselsatta i jordbruket varit större på vissa platser, främst där produktiviteten var lägre. Detta hade lett till avfolkning på landsbygden och att produktionen hade blivit mer centraliserad. Utvecklingen ledde därför till viss oro för de sociala aspekterna där avfolkningen varit stor, men även för livsmedelsberedskapens förmåga att försörja hela landet vid en höjd beredskap (se 5.1.2). Men här visade politiken på hur rationalitetsförståndet hade kommit att börja ändra sin syn på bland annat livsmedelsberedskapen. Man avfärdade oron och sa att produktionen bör bedrivas där den är mest effektiv (ibid.). Vi ser här alltså hur rationaliseringen, i detta fall principen om effektivitet, hade kommit att ändra förståelsen för hur livsmedelsberedskapen skulle säkerställas. Innan 1947 hade livsmedelsberedskapen utgjorts av en produktion som jobbade för maximerad avkastningen och som var spridd över hela landet, allt för att garantera en livsmedelsförsörjning som skulle vara i befolkningens bästa. Genom att kvantifiera jordbruket och göra det mätbart inleddes en ökad kontroll för vilken utnyttjades till att stävja produktionen. I stället för en decentraliserad produktion där ansvaret för livsmedelsberedskapen var en nationell uppgift blev det mer centraliserat till de områden där besättningarna klarade av effektiviserings reformen för enskilda besättningsars volymkrav. Det storskaliga och effektiva konkurrerade ut det småskaliga och med det den decentraliserade jordbruksproduktionen som bidragit till den höga livsmedelsberedskapen.

5.2.5 Beredskap för vem?

Enligt den formella rationaliseringen är resonemanget ovan ett naturligt resultat av hur mätbarheten informerar beslut som endast syftar till att åstadkomma de mest effektiva metoderna för det önskade resultatet. Beslut fattas med andra ord utan hänsyn till människor (Kalberg 1980). Utifrån detta kan vi tolka rationaliseringen som att den medförde en brytpunkt för huvudsyftet med den livsmedelsberedskapen som byggdes upp under kriget. Från att vara inrättad som en garanti för befolkningens bästa vid händelse av krig eller avspärning reformerades den till ett politiskt fält för problemlösning baserad på siffror och universella lagar där befolkningen inte utgjorde det huvudsakliga målet. Detta resonemang bekräftas med den politiska hållningen till den landsbygdsavfolkning och

livsmedelscentralisering som hade ökat fram till 1967 års beslut. I det politiska beslutet (prop. 1967:95) bemötte man kritiken med att hävda att produktionen skulle bedrivas där den var som mest effektiv. Inställningen bekräftar att rationaliseringspolitiken inte i huvudsak var brydd om befolkningens bäst utan om att skapa en så effektiv livsmedelsproduktion som möjligt, som utifrån de problemrepresentationer vi sett i huvudsak berörde ekonomisk lönsamhet för statskassan. Vidare ger detta oss en förklaring till jordbrukspolitikens kritiska utveckling gentemot livsmedelsberedskapen. Livsmedelsberedskapen var under rationaliseringspolitiken, som tidigare nämnts, en produktion som ofta problematiserades som en källa till överproduktion och ett hinder för att rationalisera jordbruket. Vi kan då genom resonemanget ovan förstå den jordbrukspolitiska problemrepresentationen genom att skapandet av livsmedelsberedskapens var att skydda befolkningen (Isaksson 2021) medans rationaliseringspolitiken inte genomfördes med människorna i fokus. Rationaliseringspolitiken och den livsmedelsberedskap som inrättades under mellankrigstiden var med andra ord fundamentalt olika.

Så trots att rationaliseringen innebar en mer effektiv och på många sätt förbättrade metoder för livsmedelsberedskap ger resonemanget ovan oss en möjlig förklaring till att livsmedelsberedskapen över tiden sänktes samt att den blev allt mer centraliserad med en specialiserad produktion (se 5.1). Livsmedelsberedskapen upphörde under reformeringspolitiken att vara ett ändamål för befolkningens bästa. Utvecklingen ledde konsekvent till att beredskapen i slutändan blev mindre förmögen att självständigt hantera en avspärrning. Mekaniseringen föranledde helt enkelt att produktionen blev allt mindre självförsörjande. Den blev mer beroende av teknisk expertis som inte alltid fanns på gårdarna (Swedborg 1988). Med andra ord blev produktionen beroende av import från tekniska företag för att produktionen skulle kunna hållas igång. Även bränsleberoendet kom att öka kraftigt genom implementeringen av mer effektiva maskiner.

Tekniken och maskinerna kom förvisso att möjliggöra att lantbrukare kunde bruka mer mark och hantera större produktionsvolym till en mindre arbetsinsats än tidigare. Rationaliseringen innebar på så sätt en frigörelse för de människor som varit bundna i jordbruket samt att livsmedelsberedskapen blev mindre beroende av den höga andelen sysselsatta i jordbruket. Men på grund av den sjunkande självförsörjningsförmågan konstaterade man, som vi sett, i 1977 års beslut att

självförsörjningsgrad inte längre kunde användas för att beskriva livsmedelsberedskapen. I och med det nya begreppet försörjningsförmåga blev livsmedelsberedskapen också mer definierad genom tekniska kedjor med komplexa system (prop. 1977/78:19). Dessutom innebar införandet av försörjningsförmågan den stora organisatoriska förändringen att livsmedelsberedskapen inte längre skulle uppskattas genom den fredstida jordbruksproduktionen (se 5.1.3). Rationaliseringen av jordbruket innebar med andra ord att livsmedelsberedskapen slutligen inte utgjorde en del av den allmänna jordbrukspolitiken och utgjorde istället ett särintresse. Med 1985 års beslut hade denna frikoppling av jordbrukspolitiken och livsmedelsberedskapen tagit ytterligare ett steg genom att organiseringen av livsmedelsberedskapen inte längre var en jordbrukspolitisk sakfråga utan organiserades inom ramen för försvarsbeslutet (se 5.1.4).

5.2.6 Ingen återvändo

Vid 1977 års beslut konstaterade man dessutom, som tidigare nämnts, att lagerhållning hade blivit av stor betydelse för livsmedelsberedskapen och att beredskapen till och med hade blivit beroende av lagerhållningen. Även detta beskrevs som en effekt av det allt mer marknadsanpassade jordbruket där import börjat utgöra en allt större del av livsmedelsförsörjningen. Utifrån rationaliseringsförståndet kan man dock tolka detta som att marknadsanpassningen blivit möjlig genom lagring. Genom att bygga livsmedelsberedskapen allt mer genom lagring frigjordes, som tidigare nämnts, jordbruksproduktionen vilken, i och med detta, kunde inrikta sin produktion mot annat än livsmedelsberedskapens krav. Omstruktureringen i hur livsmedelsberedskapen försörjdes möjliggjorde på så sätt marknadsanpassningen av jordbruket. Följaktligen var det som ett resultat av beredskapslagren som den fredstida produktionen kunde specialiseras mot varor för den internationella handeln. Liknande slutsats görs i 1985 års beslut där man fastställer att beredskapslagren ska täcka behovet av varor som vid en avspärrning inte finns att tillgå (prop. 1984/85:166). Livsmedelsberedskapen har med andra ord vid 1985 års beslut genom lagring slutat vara beroende av att helt ha en jordbruksproduktion som ska vara underställd livsmedelsberedskapen. Även vid 1990 års var lagring av stor betydelse, där lagringen uttrycktes som en avgörande komponent för den regionala försörjningsförmågan (prop. 1989/90:146). Vi kan utifrån resonemanget tolka de två rationaliseringsprocesserna som att de skapade en ”snöbollseffekt”. Genom lagring kunde produktionen specialiseras och på grund

av specialiseringen växte beroendet av lagring och med en livsmedelsberedskap som bygge allt mer på lagringsmetoder blev produktionen allt mer frisläppt att specialisera. Beredskapslager och mekanisering skapade med andra ord synergieffekt som ständigt ökade glappet mellan livsmedelsberedskapen och jordbruksproduktionen.

Lagringen möjliggjorde, som tidigare nämnt, för livsmedelsberedskapen att succesivt bli mer av en teknisk uppgift snarare än en uppgift avgränsad till produktionsvolymen. Lagringen möjliggjorde på så sätt att flytta ansvaret för livsmedelsberedskapen från livsmedelsproduktionen till de tekniska förmågorna så genom lagringen lyckades jordbrukspolitiken frigöra produktionen från beredskapen. Genom att i lägre utsträckning avsätta den svenska livsmedelsproduktionen för beredskapen kan vi därav också förstå hur den svenska livsmedelsberedskapen kom att bli beroende av import. Medan livsmedelsproduktionen blev allt mer marknadsanpassad och dess varor i allt större utsträckning kom att exporteras till den internationella marknaden blev beredskapslagren tvungna att fyllas med annat än svenska varor. Att vända sig till den internationella marknaden erbjöd ett för effektivitetsprincipen rationellt beslut. Genom import kunde lagren fyllas med de varor som ansågs vara nödvändiga och till ett billigare pris än när dessa producerades i Sverige (SOU 1966:31., SOU 1977:17., SOU 1984:86). Denna rationaliseringsprocess ger oss därigenom en förklaring till hur nivån för självförsörjningsgraden kunde komma att sjunka och att livsmedelsberedskapen istället kom att uppskattas med begreppet försörjningsförmåga (se 5.1.3). Tillgången på svenska livsmedelsvaror minskade genom jordbruksproduktionens ökade fokus på export samtidigt som lagring av importerade varor erbjöd ett effektivt och billigt sätt att upprätthålla beredskapen. Man lyckades alltså genom lagringsmetoder rationalisera livsmedelsberedskapen till den grad att den inte längre behövde utgöra grunden för inriktningen av jordbruksproduktionen. Vi kan alltså förstå lagerhållningen som en rationaliseringsprocess som bland annat möjliggjorde för en effektivisering av beredskapen. Genom mätbarhet och förutsägbarhet medgav lagerhållning dessutom en större kontroll över livsmedelsberedskapen med en ökad förmåga att kunna säkerställa livsmedelsförsörjningen under höjdberedskap och avspärning.

Utifrån den formella rationalitetsteorin kan vi tolka de problemrepresentationer vi sett som att politiken antagit, exempelvis att man skulle kunna få fullständig

kontroll över produktionen och därigenom kunna beräkna och förutse vilka resultat som skulle komma från produktionsinsatserna (Bennett 1997). Vi får anta att man troligtvis hade tänkt sig en liknande produktion som den i industrin. Men som vi sett lyckades man, trots hårda rationella reformeringar, inte permanent stävja överproduktion som var ett återkommande argument för ytterligare reformeringar av jordbruket. Inte heller när livsmedelsberedskapen hade upphört att utgöras enbart av den fredstida produktionen. Med andra ord var inte rationaliseringen ett fullt effektivt sätt att bemöta de stora variationerna i jordbruket. Man kan exempelvis inte förutse vädret och andra naturliga variationer som har en stor påverkan på skördevolymerna. Denna oförutsägbarhet i jordbruket ger oss därav en förklaring till 1990 års beslut där jordbruksareal togs ur produktion. En av principerna för rationaliseringen, är som tidigare nämnts, förutsägbarhet och på grund av de stora variationerna i jordbruket är det där av svårt att till fullo skapa en förutsägbarhet. Då själva produktionsmetoderna utgjordes av en redan hög rationalitet, och ytterligare försök till rationalisering inte varit fruktsamma, angrep jordbrukspolitiken istället arealen, då det var i naturen som oförutsägbarheten fanns. Genom att minska arealen antogs således risken minska för att produktionen skulle orsaka överproduktion. Med andra ord var även detta ett uttryck av det rationella förståndet för det mest effektiva medlet att nå ett utsatt mål (Weber & Tribe 2009).

5.2.7 En förändrad organisering

Med 1985 års beslut inleddes en ny fas i mekaniseringens påverkan på livsmedelsberedskapen. Livsmedelsberedskapen utgjordes här av fredstida regionala försörjningsförmågor som genom omställning skulle införliva en självförsörjningsproduktion. Till skillnad från den modell som livsmedelsproduktionen hade bedrivits på, med ett likvärdigt sätt som den förväntades att göra under krig eller avspärning (se 5.1.1, 5.1.2), utgjordes nu livsmedelsberedskapen av en produktionsomställning. Livsmedelsberedskapen blev på så sätt än mer komplex med höga krav på tekniska lösningar för att regionala livsmedelsproduktioner skulle kunna ställa om från att producera till en internationell marknad till att fungera i en krigsorganisation. Vi kan se denna utveckling som ett resultat av att den rationella reformeringen, legitimerad av de problemrepresentationer som på olika sätt problematiserat produktionsmålets starka koppling till beredskapsmålet. Rationaliseringen genom mekanisering och

lagring hade möjliggjort för att den fredstida produktionen inte längre, till samma storlek, behövde utgöras av beredskapsmålet. Det ansågs alltså möjligt att genom omställning av produktionen och tillgångarna i beredskapslagren kunna hålla Sverige självförsörjande under en avgränsad period.

Rationaliseringen hade dock gjort livsmedelsberedskapen mer sårbar vilket politiken inte var helt ovetande om;

Livs försörjningens sårbarhet har i väsentlig grad sitt ursprung i bl.a. vårt ökade utlandsberoende, den tekniska utveckling, centraliseringssträvanden, utnyttjande av stordriftsfördelar och bl.a. härigenom ökad geografisk koncentration. (SOU 1984:86, sid. 37)

Det föreföll dock inte som att politiken valde att koppla samman detta med rationaliseringen i stort, trots att problematiken som lyfts i citatet ovan är tydligt kopplade till rationaliseringspolitiken. I stället uttryckte man sig på följande sätt;

Därför bör bl.a. samspelet mellan försörjningsansvariga myndigheter och de olika leden inom livsmedelsförsörjningen analyseras och övervägas. Samtidigt bör också beaktas förutsättningarna för import som är viktiga från beredskapssynpunkt. (SOU 1984:86, sid 37)

Som vi ser la jordbrukskommittén istället större ansvar på enskilda myndigheter att hantera konsekvenserna. Samtidigt befäster man med detta, beroendet av import som en naturlig komponent i beredskapen. Genom att importen blev en allt större del av försörjningsförmågan ökade också, som tidigare nämnt, beroendet av beredskapslagring för att kunna garantera försörjningsförmågan under avspärrning och krig. Det fanns med andra inga tendenser hos jordbrukspolitiken att problematisera rationaliseringspolitiken. Varken utvecklingen med att jordbruksproduktionen inte skulle utgöras av ett produktionsmål som garanterade en livsmedelsberedskap eller de konsekvenser som rationaliseringen hade föranlett. Lagringen kom under reformeringspolitiken på så sätt att bli en sådan vital del av livsmedelsberedskapen att när den omfattande avvecklingen av lagerhållningen 2002 genomfördes (prop. 1999/2000:30), försvann en stor del av livsmedelsberedskapens förmåga. Så även om lagerhållningen på många sätt kan hävdas varit del i att effektivisera och stärka livsmedelsberedskapen visar den hur rationaliseringen bidrog till att minska livsmedelsberedskapens breda och robusta organisering. Genom att den möjliggjorde för att frikoppla den fredstida produktionen så att denna kunde specialisera sin produktion för handellexport. Utveckling ledde på så sätt till att livsmedelsberedskapen kom att bli beroende av

import vilket speglar den totala omvandling av livsmedelsberedskapens organisering som skedde under rationaliseringspolitiken.

1985 års beslut innehöll även en annan förändring för livsmedelsberedskapen, en så kallad kriskost (prop. 1984/85:166). Det produktionsmål som hitintills hade rått för att trygga livsmedelsberedskapen hade utformats för att människor skulle ha tillgång till en snarlik kost under avspärrning och krig som den de hade under fredstid. Kriskosten visar på ansträngningarna för att göra livsmedelsberedskapen än mer mätbar, genom att göra det möjligt att mer exakt kunna bestämma hur mycket mat varje individ ska ha tillgång till under höjd beredskap. Kriskosten innebar även att människor skulle få tillgång till mindre mat under en höjd beredskap vilket skulle göra livsmedelsberedskapen mindre resurskrävande. Införandet av kriskost är med andra ord en tydlig del i rationaliseringsprocessen då den möjliggjorde för att sänka resurskraven från livsmedelsberedskapen på jordbruksproduktionen. I och med att resursbehovet minskade för livsmedelsberedskapen ökade beredskapslagringens förmåga att täcka kriskosten vilket ledde till att lagringen kunde utgöra en än större del av livsmedelsberedskapen. Det samma gäller för minskandet av antagandet för hur länge beredskapen behövde hantera konsekvenserna från ett krig eller en avspärrning som vid 1985 års beslut minskade från tre år till ett år (se 5.1.4). Genom att kunna planera för en kortare period för beredskapens förmåga fick beredskapslagringen en än större förmåga att täcka behoven för livsmedelsberedskapen. Livsmedelsberedskapen kunde med införandet av en kriskost och en sänkt uthållighet för beredskapen, i större utsträckning hanteras med tekniska beredskapsmetoder i stället för den nationella jordbruksproduktionen. Vidare visar införandet av kriskosten på, som tidigare nämnts, att rationaliseringen av livsmedelsberedskapen inte gjordes för människors bästa och att livsmedelsberedskapen snarare förvandlades till ett tekniskt problem. Genom en kriskost sänktes med andra ord befolkningens standard under höjd beredskap samtidigt som det blev lättare och billigare att upprätthålla en livsmedelsberedskap.

5.2.8 Slutdiskussion

Vi har i detta avsnitt tittat närmare på hur de två företeelserna, mekanisering och beredskapslagring har ändrat förutsättningarna och organiseringen av livsmedelsberedskapen. Rationaliseringen effektiviserade både jordbruket och

livsmedelsberedskapen genom att fasa ut traditionella och omoderna metoder för mer tekniska. Genom rationaliseringsprocesserna har vi också sett hur jordbrukspolitiken skaffade en större kontroll över jordbruksproduktionen och livsmedelsberedskapen, vilken den utnyttjade för att kunna reglera dessa. Bland annat band mekaniseringen upp produktionsmetoderna till teknisk utrustning som tillät större möjlighet för politiken att regler produktionsmetoderna. Med utökningen av beredskapslager kunde jordbrukspolitiken även frikoppla jordbruksproduktionen från beredskapskrav. Till följd av att beredskapslagringen blev en större del av livsmedelsberedskapen kunde jordbruksproduktionen allt mer specialiseras och inriktas mot varor som gick till export. Den minskade produktionen på nationella varor för livsmedelsberedskapen föranledde därav att livsmedelsberedskapen blev beroende av importerade varor som man kunde fylla beredskapslagren med. Vidare föranledde ett ökat fokus på effektivisering i produktionen att besättningsantalen i Sverige minskade och produktionen blev allt mer centraliserad vilket minskade livsmedelsberedskapen. Framförallt i och med att livsmedelsberedskapen kom att bygga på regionala försörjningsförmågor. I och med detta blev livsmedelsberedskapen allt mer beroende av beredskapslagringen, framför allt på de platser där jordbruksproduktionen var låg. Vi kan därav förstå de två rationaliseringsprocesserna som att de skapade en accelererande förändringsprocess. Med den ökade specialiseringen och marknadsanpassningen som mekaniseringen möjliggjorde för jordbruksproduktionen ökade livsmedelsberedskapens behov av beredskapslagring. Beredskapslagren i sig möjliggjorde vidare att livsmedelsberedskapen allt mer blev ett särintresse utanför produktionen, vilket då möjliggjorde för produktionen att ytterligare göra marknadsanpassningar. Genom rationaliseringen skapades med andra ord en process som särade på livsmedelsberedskapen och jordbruksproduktionen och gjorde livsmedelsberedskapen allt mer beroende av beredskapslager fyllda med importerade varor. Utifrån teorin om den formella rationaliseringen har jag därav argumenterat för att detta utifrån de rationaliseringsmål och problemrepresentationer som jordbrukspolitiken har ställt upp var en helt naturlig effekt. Den livsmedelsberedskap som utformades under kriget hade gjorts så för att trygga befolkningen men i och med att jordbrukspolitiken antog en rationaliserande politik menar jag att det skedde en målförskjutning. Den formella rationaliseringen utformar sina beslut utan hänsyn till människors bästa, endast utifrån vad som är det mest effektiva sättet att nå ett utsatt mål och som vi har sett har problemrepresentationerna informerat reformer för att öka lönsamheten.

Befolkningens bästa upphörde med andra ord under rationaliseringspolitiken att vara det huvudsakliga målet för utformningen av livsmedelsberedskapen.

6. Slutsatser

Uppsatsen har visat på att jordbrukspolitiken belade livsmedelsberedskapen med flera problemrepresentationer, främst ur ekonomiskt hänseende. Problemrepresentationerna har övergripande framställt livsmedelsberedskapens resurskrav, alltså mängden varor som ställs i anspråk för att klara beredskapsmålet, som ett hinder för att skapa lönsamhet i jordbruksproduktionen. Resurskraven från livsmedelsberedskapen har även framställts som en orsak till en problematisk överproduktionen i relation till produktionsmålet. Syftet med problemrepresentationerna kan således förstås ett legitimerande för rationaliseringsreformer för att minska utformandet av produktionsmålet för jordbruket utifrån livsmedelsberedskapens behov. Separeringen mellan politiken för jordbruksproduktionen och livsmedelsberedskapen föranledde en ökad specialisering och export i produktionen vilket i förlängningen ledde till ett växande importberoende som påverkade livsmedelsberedskapen negativt. Vidare användes problemrepresentationerna i syfte att minska resurskraven från livsmedelsberedskapen vilket ledde till reformer som föranledde att livsmedelsberedskapen över tid minskade i storlek.

Genom att närmare studera rationaliseringsprocesser som politiken implementerade med hjälp av problemrepresentationerna har uppsatsen vidare kunnat visa hur beredskapslager inte bara var en metod för att förbättra livsmedelsberedskapen. Beredskapslagren spelade även en stor roll i att möjliggöra separeringen mellan livsmedelsberedskapen och jordbruksproduktionen. Mekaniseringen av jordbruksmetoderna i sin tur möjliggjorde för den specialisering som jordbruksproduktionen genomgick, vilket i förlängningen minskade produktionens förmåga att kunna försörja befolkningen under en avspärrning och krig. Genom denna process blev livsmedelsberedskapen allt mer beroende av lagerhållning och gjorde jordbruksproduktionen allt mer fri att inrikta sin produktion mot export. Med andra ord skapade dessa två företeelser en ”snöbollseffekt” som i synergi ökade glappet mellan jordbruksproduktionen och livsmedelsberedskapen. Med det växande glappet och de minskade resurserna, tillsammans med det växande importberoendet kom alltså livsmedelsberedskapen att stadigt tappa sin förmåga under rationaliseringspolitiken. Uppsatsen visar i kapitel fem att denna minskning av livsmedelsberedskapens förmåga gjordes möjlig som ett resultat av det rationella

förnuftet, vars mål inte i första hand utgår ifrån människors bästa. Fokus hos det rationella förnuftet ligger i stället i högre utsträckning på att utforma de mest effektiva metoderna för att nå ett uttalat mål av mer teknisk karaktär. Baserat på problemrepresentationerna hade som sagt målet för rationaliseringspolitiken varit att minska de ekonomiska kostnaderna som livsmedelsberedskapen hade inneburit. Arbetet har således visat att livsmedelsberedskapen nedgång under rationaliseringspolitiken skedde genom en definitionsförändring som möjliggjordes genom de problemrepresentationer som politiken betingade livsmedelsberedskapen med. Livsmedelsberedskapen gick från att vara en funktion som uteslutande skulle trygga befolkningen till att allt mer bli en ekonomisk utmaning som behövde hanteras. Jag har med denna uppsats därav visat att det var den förändrade förståelsen av livsmedelsberedskapen samt intrånget av ekonomisk effektivisering som ny målbild för rationaliseringspolitiken som möjliggjorde för de reformeringar som skulle innebära att livsmedelsberedskapen reducerades och försvagades.

6.1 Fortsatt forskning

Då detta arbete har studerat förändring över tid och gett en relativt generell bild finns flera aspekter inom fältet som är att värda att studera närmare. Ett sådant ämne skulle bland annat vara att mer i detalj studera förändringar i rationaliseringspolitikens tre centrala mål; inkomstmål, produktionsmål och effektivitetsmål enskilt och tillsammans för att förstå dess påverkan på livsmedelsberedskapen. Vidare skulle en undersökning av allmänhetens syn på den sänkta livsmedelsberedskapen under rationaliseringspolitiken ge en bredare bild till min studie.

Med tanke på att livsmedelsberedskapen nu åter ska byggas upp skulle det vidare vara relevant att analysera de nya rapporter och utredningar som ska ligga till grund för uppbyggnaden, genom att exempelvis studera hur dagens problemrepresentationer är jämförbara med de som studerats här. Ett annat ämne skulle vara att närmare studera begreppet för att mäta och uppskatta livsmedelsberedskapen. Från mellankrigstiden fram till 1977 användes begreppet självförsörjningsgrad som vid 1977 års beslut byttes ut mot försörjningsförmåga, för att åter införskaffas i 1985 års beslut, dock med en annan innebörd än det hade haft innan. I rapporten *livskraft* slår man fast att användandet av begreppet

självförsörjningsgrad åter bör upphävas i förmån för försörjningsförmåga. Rapporten hävdar, mycket likt 1977 års motivering, att självförsörjningsgrad inte är brukligt för dagens beredskap av livsmedelsförsörjning då det inte ger en tydlig bild av den komplexa livsmedelskedja som har ett starkt beroende av transport och import som inte kontrolleras av staten. Försörjningsförmåga presenteras dessutom i rapporten som ett nytt begrepp. Det finns med andra ord grund för att studera användandet och innebörden av dessa begrepp i livsmedelsberedskapen.

Referenser

Dokument

Direktiv 2022:33. *En ny livsmedelsberedskap*. Stockholm: Näringsdepartementet

Motion 2020/21:2602. *Självförsörjning av mat i Sverige*. Stockholm: Miljö- och jordbruksutskottet

Proposition 1937:323. *Anslag till statlig lagerhållning m.m.* Stockholm: Stockholms slott

Proposition 1947:75. *Angående riktlinjer för den framtida jordbrukspolitiken*. Stockholm: Stockholms slott

Proposition 1947:131. *Förslag till byggnadslag m.m.* Stockholm: Stockholms slott

Proposition 1947:202. *Angående fortsatt disposition av vissa äldre reservationslag under fjärde huvudtiteln*. Stockholm: Stockholms slott

Proposition 1948:206. *Angående vissa frågor rörande försvarets organisation*. Stockholm: Stockholms slott

Proposition 1947:239. *Angående inrättande av en arbetsmarknadsstyrelse samt förstatligande av den offentliga arbetsförmedlingen m.m.* Stockholm: Stockholms slott

Proposition 1966:110. *Angående vissa organisations- och anslagsfrågor rörande försvaret*. Stockholm: Stockholms slott

Proposition 1967:95. *Angående riktlinjer för den framtida jordbrukspolitiken*. Stockholm: Stockholms slott

Proposition 1977/78:19. *Om nya riktlinjer för jordbrukspolitiken*. Stockholm: Jordbruksutskottet

- Proposition 1981/82:102. *Om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling*. Stockholm: Försvarsdepartementet
- Proposition 1984/85:166. *Om livsmedelspolitiken*. Stockholm: Jordbruksutskottet
- Proposition 1986/87:95. *Totalförsvarets fortsatta utveckling*. Stockholm: Försvarsdepartementet
- Proposition 1989/90:146. *Om livsmedelspolitiken*. Stockholm: Jordbruksutskottet
- Proposition 1999/2000:30. *Det nya försvaret*. Stockholm: Försvarsdepartementet
- Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*. Stockholm: Försvarsdepartementet
- Regeringsbeslut. FÖ2015/0916/MFI. *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförvarsplanering*. Stockholm: Försvarsdepartementet
- SFS 1993:242. *Beredskapsförordning*. Stockholm: Försvarsdepartementet
- SOU 1946:42. *Riktlinjer för den framtida jordbrukspolitiken*. Stockholm: Jordbruksdepartementet.
- SOU 1946:47. *Rationaliseringsvariationer inom det svenska jordbruket*. Stockholm: Jordbruksdepartementet
- SOU 1966:31. *Den framtida jordbrukspolitiken*. Stockholm: Jordbruksdepartementet
- SOU 1975:57. *Varuförsörjning i kristid*. Stockholm: Jordbruksdepartementet
- SOU 1976:5. *Säkerhetspolitik och totalförvar*. Stockholm: Försvarsdepartementet
- SOU 1977:17. *Översyn av jordbrukspolitiken*. Stockholm: Jordbruksdepartementet
- SOU 1984:86. *Jordbruks- och livsmedelspolitik: huvudbetänkande*: Stockholm: Jordbruksdepartementet

Litteratur

- Andersen, E., Dyvik, A & Vaagaasar, A. (2009). Organizational rationality and project management. *International Journal of Managing Projects in Business*, 2 (4), 479-498.

- Andersson, F.C.A. (2005). *Den svenska avregleringen 1990 - lärdomar för frikoppling av jordbruksstöd*. Lund: Livsmedelsekonomiska institutet SLI.
- Bacchi, C. (1999). *Woman, policy and politics: the construction of policy problems*. London: SAGE
- Bacchi, C.L. (2009). *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W: Pearson.
- Bacchi, C. (2012). *Introducing the 'What's the Problem Represented to be? Approach*. I: Bletsas, A. & Beasley, C. (red.) *Engaging with Carrol Bacchi: strategic interventions and exchanges*. Adelaide: The University of Adelaide press. 21–24.
- Bacchi, C. & Goodwin, S. (2016). *Poststructural Policy Analysis A Guide to Practice*. 1st ed. 2016. New York: Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-52546-8>
- Bennett, M.J. (1997). *The more things change, the more they stay the same: Whither midwifery?* Australian College of Midwives Incorporated journal, 10 (4), 4–15.
- Blomstrand, R., Gullholmer, L., Wallén, M., (2021). *Fullmaktslagarnas påverkan på beredskapslagring*. (FHS 326/2021). Stockholm: Försvarshögskolan
- Bolin, O. (1985). *Makten över maten*. Uppsala: Sveriges Lantbruksuniv.
- Borg, H & Olsson, C. (2004). *Jordbrukets industrialisering*. (2004:55). Kristianstad: Landsantikvarien i Skåne
- Cockerham, W. (2015). *Max Weber: Bureaucracy, Formal Rationality and the Modern Hospital*. I: Collyer, F (red.) *The Palgrave Handbook of Social Theory in Health, Illness and Medicine*. London: Palgrave Macmillan UK. 124-138
- Din guide till EU: om informationsvägar i Sverige och Europeiska unionen (1999). [2.], rev. uppl. Stockholm: EU-upplysningen, Sveriges riksdag.
- Engström, M. (2021). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*. 2021 års utgåva. Stockholm: Försvarshögskolan
- Eriksson, C. (2018). *Livsmedelsproduktion ur et beredskapsperspektiv*. (MSB1223 – maj 2018). Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Försvarsberedningen (2017). *Motståndskraft*. (DS 2017:66). Stockholm: Försvarsdepartementet

- Gäre, S & Lyckhage, G (2015). *Beredskap i kris – Om livsmedelsberedskap och försörjning*. Solna: Civil AB
- Hedlund, S. & Lundahl, M. (1985). *Beredskap eller protektionism? : en studie av beredskapsmålet i svensk jordbrukspolitik*. 1. uppl. Malmö: Liber Förlag.
- Holton, R.J. & Turner, B.S. (2011). *Max Weber on economy and society*. Abingdon, Oxon;: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203831632>
- Isaksson, P. (2021). *Vår beredskap var god: hur Sverige förberedde sig för att klara kriget*. Stockholm: Timbro förlag
- Jönsson, T & Jarlsvik, H (2005). *Krisberedskapsmyndigheten och Europeiska unionen*. (FOI-R—1654--SE). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut
- Kalberg, S. (1980). Max Weber's Types of Rationality: Cornerstones for the Analysis of Rationalization Processes in History. *The American journal of sociology*, 85 (5), 1145–1179.
- Larsson, L (RED.) (2008). *Det kaukasiska lackmustestet: Konsekvenserna och lärdomarna av det rysk-georgiska kriget i augusti 2008*. (FOI-R-2563--SE). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitution
- Lindgren, J & Fischer, G. (2011). *Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv*. Stockholm: Livsmedelsverket
- Livsmedelsverket et al. (2020). *Livskraft – mätt och frisk*. (Ju2019/02477/SSK). Stockholm: Näringsdepartementet
- Mauritzson, S. (2002). *Mat för miljoner: statlig beredskapslagring inom livsmedelsområdet*. Jönköping: Jordbruksverket
- Molin, L & Östensson, M (2015). *Förutsättningar för livsmedelsberedskap på kommunal nivå*. (FOI-R—4109--SE). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut
- Riksrevisionen (2018). *Läkemedels- och livsmedelsförsörjning*. (RIR 2018:6). Stockholm: Riksdagens internttryckeri
- Stenérus Dover, A & Ingemarsdotter, J (2021). *Nationell försörjningsberedskap*. (FOI-R—5174--SE). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut
- Swedborg, E. (1988). *Från frihandel till turbulens. Svensk jordbrukspolitik under 100 år - fakta och reflektioner*. Jubileumssupplement. Historiska artiklar sammanställda med anledning av 175-årsfirandet av akademiens installation

Weber, M & Tribe, K. (2019). *Economy and Society*. Cambridge: Harvard University Press

Wederbrand, C & Ingemarsdotter, J (2021). *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947*. (FOI-R—5172--SE). Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut

Övrigt

Anderson, Å. (1997). *Staten och jordbruket: en studie med utgångspunkt i rationaliseringspolitiken för jordbruket i Sverige, dess födelse, uppgång och fall åren 1940-1990*. Inst. för ekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet.

Bergheden, S (2020). *Sveriges självförsörjning av livsmedel*. (2020/21:328). Stockholm: Riksdagsförvaltningen

Johansson, L (2020). Svårt att driva jordbruk med kortsiktig politik. *Landlantbruk*. 28 september. <https://www.landlantbruk.se/ledare/svart-att-driva-jordbruk-med-kortsiktig-politik/> [2022-05-03]

Landshypotek (2018). *Bristande självförsörjning viktigaste valfrågan för jord- och skogsbrukarna*. 29 juni. <https://www.landshypotek.se/om-landshypotek/press-nyheter/pressmeddelanden/2018/bristande-sjalfvorsorjning-viktigaste-valfragan-for-jord--och-skogsbrukarna/> [2022-03-31]

Länsstyrelsen Skåne (u.å.). *Det moderna jordbruket*. <https://www.lansstyrelsen.se/skane/besoksmal/kulturmiljoprogram/kulturmiljoprogram-skanes-historia-och-utveckling/kulturmiljoprogram-jordbrukets-landskap/det-moderna-jordbruket.html> [2022-05-03]

Skånska Dagbladet (1971). *Sverige lever farligt – dålig livsmedelsberedskap*, 29 april.

Populärvetenskaplig sammanfattning

Efter stora svårigheter med livsmedelsförsörjningen under första världskriget rustade Sverige upp sin livsmedelsberedskap för att klara av att försörja sin befolkning under en längre tids avspärrning och krig. Under 1900-talets andra hälft skulle dock den livsmedelsberedskapsförmåga som byggdes upp efter andra världskriget komma att stadigt minska. Uppsats har med utgångspunkt i denna förmågeminskning studerat hur jordbrukspolitiken mellan 1947 och 1990 påverkade livsmedelsberedskapen med syftet att förstå på vilka grunder och antaganden livsmedelsberedskapen utformades och hur, reformeringsprocesser som dessa antaganden mynnade ut i, påverkade livsmedelsberedskapen. För att svara på syftet har uppsatsen utgått från följande frågeställningar; *Vilka problemrepresentationer tillskrev jordbrukspolitiken livsmedelsberedskapen? Vad ville jordbrukspolitiken åstadkomma genom sina problemrepresentationer? Vilken roll spelade rationaliseringsprocesser baserade på problemrepresentationerna i att minska livsmedelsberedskapen?*

Det insamlade materialet, som utgjorts av ett flertal av de jordbruksbeslut som fattades under perioden, har behandlats och analyserats utifrån metoden *What the problem represented to be?* (WPR). WPR är en metod för kritisk analys av policyer och andra myndighets dokument uppbyggd på ett frågeformulär för att skapa en helhetsbild för vad som informerat myndigheters beslut. Metoden har använts för att synliggöra jordbrukspolitikens problemrepresentationer av livsmedelsberedskapen och på vilka antaganden dessa skapades för att förstå politikens beslut om reformeringsprocesser i jordbruket och livsmedelsberedskapen. Genom teorin om den formella rationaliteten har uppsatsen sedan tittat djupare på hur de två rationaliseringsprocesserna, mekaniseringen av jordbruksproduktionen och beredskapslagring som metod för livsmedelsberedskap, möjliggjorde genom problemrepresentationerna, att spela in i förändringen av livsmedelsberedskapen. Den formella rationaliteten beskriver hur beslut är grundade i idéer och logiker om vad som är de mest effektiva metoderna för att nå ett utsatt mål.

Problemrepresentationerna har visat på att jordbrukspolitiken hade en stark kritisk inställning till livsmedelsberedskapen, främst ur ekonomiska betingelser.

Problemrepresentationerna framställde bland annat livsmedelsberedskapen som ett hinder för jordbruksproduktionen att effektiviseras och bli lönsam. Vidare framställdes livsmedelsberedskapen som en källa till överproduktion i jordbruksproduktionen, vilket skapade stora kostnader för samhället. Problemrepresentationerna möjliggjorde och föranledde därigenom för rationaliseringsreformer som skulle komma att dramatiskt förändra både jordbruksproduktionen och livsmedelsberedskapen. Problemrepresentationerna var bland annat avgörande i att sänka livsmedelsberedskapens resurskrav. Vidare visar de två rationaliseringsprocesserna att rationaliseringen åstadkom en separering mellan jordbruksproduktionen och livsmedelsberedskapen. Som ett resultat blev jordbruksproduktionen allt mer specialiserad mot att producera varor för export, medans livsmedelsberedskapen blev allt mer beroende av export.

Tack

Jag vill tacka Camilla för allt stöd och den kunskap vilket gjort detta arbete möjligt. Vidare vill jag tacka Emilia för allt tålamod och uppmuntran. Slutligen vill jag rikta ett tack till John som sett till att jag inte tappat fokus på målet.

Bilaga 1

WPR:s metodologiska tillvägagångssättet utgörs av sex frågor vilka presenteras i stycket nedan tillsammans med hur jag metodologiskt gått tillväga med dess användning i mitt arbete.

1. Vad är det som representerar problemet (subjektet) och vad hoppas det att förändra?

Problemet i detta fall utgörs enligt Bacchi antingen av något som är svårt att hantera, en utmaning som måste lösas eller som en kombination av de båda. I mitt fall kommer problemet, representerat av livsmedelsberedskapen, tolkas som en utmaning som försöker lösas, eller uppnås. Med dess närvaro i texterna utgår jag även ifrån att de tillhör en allmän förståelse av vad som behöver förändras i jordbruket. Enligt Bacchi ska denna förståelse av vad som behöver förändras förstås som endogen, med andra ord att den skapas inifrån, utifrån de förgivet tagna antagandena om vad som utgör problemet.

2. Vilka antaganden ligger till grund för representationen av problemet?

Här söker man den bakgrundskunskap som tagits för givet när problemet har formulerats. Enligt Bacchi finns det kunskaper och antaganden kring subjektet vilket gett den dess specifika förståelse för representation av vad som är problemet. Målet här är inte att förstå varför något händer utan snarare hur det är möjligt. I mitt arbete kommer jag här att redogöra för de rådande samhällssynerna som var verksamma när vardera jordbrukspolitiska beslut fattades och hur dessa kom att påverka synen av livsmedelsberedskapen i svensk jordbrukspolitik. Syftet med denna del är inte att förstå varför något händer utan att i stället förstå hur det varit möjligt för något att hända, med andra ord att identifiera vilka antaganden som varit aktiva inom den specifika problemrepresentationen. Med andra ord de rådande epistemologiska och ontologiska kunskaperna som legat bakom representationen.

3. *Hur har den specifika representationen av problemet uppstått?*

Här ställs två frågor. Vilka processer och beslut i en icke diskursiv mening har bidragit till formandet av specifika problemrepresentationer samt vilka konkurrerande representationer som finns, vilket skulle kunnat leda till utvecklingen av subjektets förståelsen åt ett annat håll. I mitt arbete kommer jag här att presentera de faktiska händelser som var aktuella vid tillfällena för de respektive jordbruksbesluten, med andra ord händelser som inte är subjektivt beskaffade så som krig och ekonomisk situation.

4. *Vilken problematik har inte lyfts fram och kan problemet bli förstått på något annat sätt?*

Denna fråga söker att svara på vilka begränsningar det finns i den specifika problemrepresentationen samt vad som har missats att problematisera. Enligt Bacchi syftar frågan inte bara till att svara på vilka andra sätt det har funnits att problematisera en fråga, utan att även belysa hur problemrepresentationen i sig sätter begränsningar i vad som kan göras åt en fråga. För mitt arbete innebär detta, förutom att belysa hur livsmedelsberedskapen kunde ha utformats, att jag ska analysera hur definitionen och användningen produktionsmålen har satt begränsningar för hur livsmedelsberedskapen har utformats.

5. *Vilka effekter får den specifika representationen av problemet?*

WPR utgår från antagandet att specifika problemrepresentationer skapar svårigheter för vissa grupper i samhället, dock nödvändigtvis inte av systematisk karaktär. Enligt Bacchi är det viktigt att analysera vilka effekter som uppkommer av specifika problemrepresentationer. Bacchi är intresserad av tre effekter; de diskursiva effekterna med vilket menas de begränsningar kring hur man kan prata och tänka, subjekt effekter där subjekt blir diskursivt konstruerade samt de levda effekterna. För att svara på dessa effekter har Bacchi utformat fem frågor; Vad är mest troligt att förändras, vad är mest troligt att förbli oförändrat, vem kommer troligtvis att gynnas, vem kommer troligtvis att missgynnas och hur påverkar nya ansvar kring problemet de berörda och hur förändras uppfattningen i resten av samhället kring vem som är skyldig till problematiken

6. *Vart har representationen av problemet producerats och hur skulle det kunna ifrågasättas?*

Denna fråga är relaterad till fråga tre och riktar fokus till de metoder och processer som tillåtit en specifik problemrepresentation och med vilka metoder en problemrepresentation når ut och hur den skapar legitimitet. Här blir det också viktigt att identifiera möjliga motstånd till problemrepresentationen. Enligt Bacchi ska här diskurser ses som tillgångar för hur problemrepresentationer skapas och återskapas.

Bilaga 2

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Även om du inte publicerar fulltexten kommer den arkiveras digitalt. Om fler än en person har skrivit arbetet gäller krysset för samtliga författare. Läs om SLU:s publiceringsavtal här:

- <https://www.slu.se/site/bibliotek/publicera-och-analysera/registrera-och-publicera/avtal-for-publicering/>.

JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.