

Livsmedelsberedskap för en ny tid - ett nationalekonomiskt perspektiv

Inspel till SLU:s remissvar på betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8)

Shon Ferguson och Rob Hart, institutionen för ekonomi, SLU

Rapporten slår fast (sidan 13) att “den enskilt viktigaste åtgärden för att säkerställa livsmedelsförsörjningen är att så långt som möjligt upprätthålla den inre marknaden och handeln.” Vi håller med. Vidare anser vi att det är enbart ifall den inre marknaden slutar fungera att vi kommer att ha nytta av tidigare beredskapsåtgärder. Rapporten skulle ha tjänat på att tydliggöra under vilka omständigheter det kan tänkas ske: vad är det vi ska vara beredda på?

Vi anser att eventuella scenarier som bottnar i ökade kostnader för livsmedelsproduktion (och därmed högre matpriser) är i princip ointressanta från beredskapssynvinkel. Utgifter för livsmedel (särskilt primärproduktion) är en liten del av den svenska ekonomins totala utgifter och vi kan hantera ganska stora ökningarna utan att behöva lägga ned 1 miljard SEK per år på beredskap. (1 miljard SEK per år är den föreslagna kostnaden för beredskapsarbetet per år, se sidan 281.)

Scenarier där en ordentlig satsning på beredskap kan vara motiverad är scenarier där handel inom Europa slutar att fungera. (Antagligen räcker inomeuropeisk handel för att möta våra behov.) Därmed handlar det troligen om scenarier med storskaligt krig i Europa eller globalt. Detta antyds på sidan 30 (Utredningsfrågor). Om det var mer explicit att detta scenario var centralt skulle det vara lättare att analysera åtgärderna. Om det anses att till exempel klimatförändringar kan motivera beredskapsåtgärder bör det också vara explicit: ifall dessa anses utgöra det största hotet bör de lämpliga beredskapsåtgärderna vara annorlunda, eftersom problemet i så fall blir brist på mat men inte brist på insatsvaror.

Om vi antar ett krigsscenario, hur skulle vi kunna agera, om man antar att vi är optimalt förberedda? På kort sikt (upp till några månader) skulle vi kunna förlita oss på lagrade matvaror, på längre sikt skulle vi behöva försörja oss själva med egenproducerad mat. Det skulle förstås innebära en övergång till en kost baserad på det vi själva kan producera på det mest effektiva sättet för att täcka våra näringsbehov. Det skulle innebära en i hög grad växtbaserad kost, med små mängder animaliska produkter från de lågproduktiva markerna där spannmålsodling inte är möjlig. Vi skulle också behöva bli självförsörjande på insatsvaror inklusive konstgödsel, utsäde, samt energi för att driva maskiner.

Detta scenario bör sedan ge utgångspunkten för beredskapsdiskussionen. Hur ska vi ordna idag för att säkerställa att vi har tillräckligt stora lager för att klara en övergång till självförsörjning? Och hur ska vi förbereda oss för att denna övergång kan ske tillräckligt snabbt? Dessa frågor väcker många fler som vi inte har svar på idag. Bör vi till exempel se till att livsmedelssystemet idag liknar det system som skulle behövas i krigstid, där vi fokuserar framförallt på att producera

vegetabilier för direktkonsumtion av den svenska befolkningen? Eller bör vi istället bygga upp kapacitet inom t.ex. konstgödselproduktion, eller fossiloberoende energisystem inom jordbruket?

Vi behöver veta vilka av de nödvändiga omställningsprocesserna är svårast, och framförallt vilka som gynnas mest av förberedande åtgärder. När dessa åtgärder är identifierade behöver vi identifiera hur dessa förberedande åtgärder ska genomföras. Där de ska genomföras av privata aktörer behövs en analys av vilka styrmedel som ska användas.

Att ställa om jordbruksbranschen och livsmedelsbranschen för att minska importberoende och öka självförsörjningsgraden skulle innebära svåra avvägningar. Att mäta självförsörjningsgraden är komplex på grund av att hänsyn måste tas till hela produktionskedjan, inklusive handelsgödsel, växtskyddsmedel, bränsle och inte minst maskiner.

En mer djupgående ekonomisk analys av kostnader och fördelar med att minska importberoendet måste genomföras. En sådan analys bör också beakta kostnaderna för att skapa ett mer resilient system för import av vissa varor. Exempelvis kan det finnas behov av ökad transportkapacitet mellan Norge och Sverige om Öresundsbron är satt ur drift. Frågan om transportinfrastrukturens betydelse behandlas endast kortfattat i rapporten (sid. 246).

Givet ett beredscapsscenario där världshandeln fungera någorlunda så håller vi med om rapportens slutsats om att upprätthålla handelsflöden är den enskilt viktigaste åtgärden för livsmedelsberedskapen. Sverige är en liten öppen ekonomi och är beroende av import för många livsmedelsvaror, råvaror och insatsvaror inom jordbruket och livsmedelsbranschen.

Vi håller med rekommendationen (16.3) att beredscapslagring inom jordbruksområdet ska införas. Ekonomiska studier har generellt sett visat att lagring är relativt kostsamt, men i detta fall kan sådana åtgärder vara motiverade.

När det gäller förslaget att lagringskapacitet på gårdsnivå ska införas (15.5.1) tycker vi att förslaget inte är välmotiverat. Det är oklart varför lagring på gårdar skulle vara att föredra framför lagring i närheten av befolkningscentra och/eller kvarnar. Ökad lagring skulle innebära större krav på myndigheter i termer av översyn.

För att lugna oron för brist och minska risken för oroligheter och hamstring är det avgörande att sprida information om livsmedelstillgången till alla medborgare. Rapporten ägnar dock mycket begränsat utrymme åt att diskutera denna fråga.

Det är angeläget att utveckla strategier för att uppmuntra hushåll att förbereda sig för kriser. Forskare inom beteendevetenskap, inte minst nationalekonomer, skulle kunna spela en viktig roll i att utveckla policyinterventioner.