

[ = Bil. t. SOU  
1987:13 c ]

Ref  
01-c

# Svenskt jordbruk

(inkl. trädgårds- och fiskenäring)

– framtidsbedömningar, problem  
och alternativ

Bilaga 13 till LU 87

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2015



National Library  
of Sweden

[ = bil. t. SOU  
1987:13 c ]

Ref  
01-c

# Svenskt jordbruk

(inkl. trädgårds- och fiskenäring)

– framtidsbedömningar, problem  
och alternativ

Bilaga 13 till LU 87





**SVENSKT JORDBRUK**  
(inkl. trädgårds- och fiskenäring)  
– framtidsbedömningar, problem  
och alternativ

*Långtidsutredningen 1987*

Olof Bolin  
Mats Dillén  
Joakim Persson  
Ewa Rabinowicz



# Förord

LÅNG  
TIDS  
UTRED  
NINGEN  
'87

Långtidsutredningen 1987 utarbetas inom finansdepartementets långsiktseenhet. I samband med utredningen har ett antal specialstudier genomförts. Huvuddelen av dessa som bilagor till utredningens huvudrapport.

Föreliggande studie har utarbetats av professor Olof Bolin och docenten Ewa Rabinowicz vid Lantbruksuniversitetet i Uppsala. Författarna analyserar olika utvecklingsperspektiv för det svenska jordbruket samt diskuterar jordbrukspolitikens mål och medel. Avsikten är att stimulera till en idédiskussion rörande jordbrukspolitiken. I bilagor redogörs för utvecklingstendenserna i trädgårdsnäringen och i fisket. Författare till dessa är doktorand Mats Dillén och fil. stud. Joakim Persson vid Uppsala universitet.

Ansvar för långtidsutredningens bilagor och för de bedömningar de innehåller vilar på respektive författare. Av den kommande huvudrapporten framgår hur bilagorna använts i utredningens arbete.

Finansdepartementets kontaktman har varit Ann-Charlotte Hagberg.

Stockholm i februari 1987.

Lars Mathlein  
Planeringschef

Lars Heikensten  
Departementsråd



# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid
Författarnas förord . . . . .	7
Utgångsläge, förutsättningar och sammanfattning . . . . .	9
 <i>Svensk jordbruksnäring</i>	
I Nuvarande utvecklingstendenser . . . . .	17
II Resultatens känslighet . . . . .	23
III Problemen . . . . .	27
IV Problemens huvudorsak . . . . .	33
V Dagens huvudlösning – produktionskontroll . . . . .	35
VI Är priser orättvisa? . . . . .	37
VII Andra mål-medelstrukturer . . . . .	41
VIII Gränsskydd utan prisreglering – ett alternativ . . . . .	47
IX Andra alternativ . . . . .	51
 Bilaga 1 Svensk trädgårds- och fiskenäring . . . . .	 61
Bilaga 2 Den ekonometriska modellen . . . . .	91
 Bilagor till långtidsutredningen LU87 . . . . .	 95



## Författarnas förord

Rapporten består av tre delar, en huvuddel som behandlar jordbruket samt en trädgårds- och en fiskedel som presenteras i bilaga 1. Jordbruksavsnittet har utarbetats av doc Ewa Rabinowicz och undertecknad. Synpunkter har lämnats av forskningsassistent Ingemar Haraldsson (som också bidragit med delar av avsnittet IX 4 i jordbruksdelen) och av personal inom finansdepartementet. För trädgårdsavsnittet ansvarar doktorand Mats Dillén och för fiskedelen fil stud Joakim Persson, båda från nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet.

Jordbruksdelen är upplagd som en kvantitativ del, kapitlen I och II, belysande en möjlig framtidsutveckling och dess känslighet för olika faktorer. Kapitlen III – IX är en mer kvalitativt inriktad diskussion om jordbrukspolitikens mål och medel. De alternativ som presenteras är avsedda att stimulera till en idédiskussion runt jordbrukspolitiken. Där genomförs inte några utförliga kostnads- och intäktsanalyser. Skälet är att utifrån de begränsade utredningsresurser som varit för handen, jordbruksdebatten i nuläget kan vara mera betjänt av uppslag och idéer än av långtgående detaljkalkyler för något enstaka alternativ. Dessutom innebär flera av alternativen drastiska förändringar där jordbrukets dokumenterade stora anpassningsförmåga skulle vara svår att förutse.

I trädgårds- och fiskedelarna koncentreras analysen till de pågående förändringstendenserna. Studien är finansierad av 1987 års långtidsutredning. För resultaten ansvarar författarna helt själva.

Uppsala den 16 januari 1987

Olof Bolin



# Utgångsläge, förutsättningar och sammanfattning

## Allmänna utgångspunkter

Analyserna för jordbruks-, trädgårds- och fiskenäringarna baseras på en allmän ekonomisk utveckling för Sverige karakteriserad av följande tillväxttal för perioden 1985–1995; bruttonationalprodukten 2,3, offentlig konsumtion 1,0, privat konsumtion 2,9 och totala investeringar 3,7 procent per år resp.

## Nuläge och problem

### Jordbruk

En viss dämpning i produktionsutvecklingen har kunnat konstateras för de huvudsakliga jordbruksprodukterna under de tre senaste åren. På grund av detta och en viss konsumtionsuppgång har livsmedelsöverskotten minskat. Fortfarande finns dock överskott på alla viktiga livsmedelsråvaror (spannmål, mjölk, nöt- och griskött). Överskottet år 1985 var minst på mjölkmarknaden, av storleksordningen 5 procent, större på nötkötts- och grisköttsmarknaderna, ca 10 respektive 20 procent och störst på spannmålsmarknaden, ca 25 procent.

Det svenska jordbruket har m. a. o. mer än väl kunnat försörja den svenska marknaden med de livsmedelsråvaror som kan produceras i Sverige och det gör man på ca 110 000 företag, vilka tillsammans år 1985 sysselsatte ca 3,7 procent av det totala antalet sysselsatta i landet. Vid dessa företag får mindre än 40 000 mer än hälften av familjeinkomsten (dvs. inkomst från brukare och make/maka) från jordbruksdriften. Mer än hälften av företagen ger också en sysselsättning i själva jordbruket på mindre än ett årsverk. Sålunda kommer idag mindre än en tredjedel av jordbrukets samlade deklarerade inkomster från själva jordbruket. Sektorn blir följaktligen i allt större utsträckning en "deltidssektor", med en ökande andel utomgårdsinkomster.

På en svagt sjunkande total åkerareal på drygt 2,9 milj. ha har en kraftigt sjunkande arbetskraft, ett ökande maskinkapital och en starkt förnygrad byggnadsstock lett till en kraftig produktivitetsstegring genom en viss ökning i totalproduktionen, men framför allt genom nedgången i arbetskraften. Samtidigt minskar sektorns andel av BNP och utgör numera knappt två procent.

Denna ur produktivitetssynpunkt positiva bild av sektorn förmörkas något av de stora anpassningsproblem som delvis är en naturlig följd av en produktivitetsutveckling byggd på snabb kontraktion och av kostnaderna för den prisregleringspolitik som bedrivs. Det i prispolitiken inbyggda överskottsproblemet har under 1980-talet blivit akut. Att subventionera överskottsexporten har blivit ett tungt problem för såväl producenter, konsumenter som skattebetalare, speciellt när världsmarknadspriserna är låga. Andra problem är de relativt andra varor starkt stigande livsmedelspriserna för konsumenterna, de fallande producentpriserna, den tungrodda administrationen, det långa avståndet mellan produktionen och konsumtionen och den tilltagande graden av monopolism i såväl insats-, produktions-, förädlings-, distributions- som exportleden.

### Trädgård

Produktionsvärdet i trädgårdssektorn är ca en tiondel av jordbrukssektorns och består till ungefär hälften av prydnadsväxter. Konsumtionsvärdet utgör ca en sjättedel av den totala livsmedelskonsumtionen. I detta led utgör blommor ca en tredjedel av konsumtionsvärdet av trädgårdsprodukterna.

Olikheterna mellan produktions- och konsumtionsmönstren förklaras av höga import- och förädlingsandelar. Förädlingsmarginalen är speciellt hög för den "ätbara delen" av trädgårdsvarorna, dvs. köksväxter, frukt och bär. Exportverksamheten är försumbar.

Trots att produktionskapaciteten varit i det närmaste oförändrad eller t. o. m. ökat något under den senaste tioårsperioden, har produktionsvärdet fallit på grund av sjunkande realpriser. Detta är anmärkningsvärt med tanke på den kraftiga uppgången i två för branschen viktiga faktorpriser, nämligen energi- och arbetskraftspriserna. Inför dessa exogena chocker har trädgårdssektorn uppvisat en förvånansvärt hög anpassningsförmåga. Oljeanvändningen har minskat med 67 procent 1976–84 samtidigt som växthusarealen minskat, växthusbeståndet kraftigt förnygrats och arbetskraften reducerats. Detta innebär sammantaget en kraftig produktivitetsutveckling och stegrad arealavkastning, speciellt i växthusproduktionen.

### Fiske

Fiskets produktionsvärde utgör ungefär en tredjedel av trädgårdsnäringsens, medan konsumtionsvärdet på fisk är ca hälften av trädgårdsprodukternas, eller ca 6 mdr. kr. år 1985. Importvärdet utgör ca en tredjedel av konsumtionsvärdet. Torsk och sill/strömning dominerar svensk fiskproduktion såväl volym- som värdemässigt. Trots att Sverige värdemässigt är nettoimportör av fisk så exporteras huvuddelen av sillfångsten och ca 40 procent av torskfångsten. Samtidigt importeras fisk i förädlad form, t. ex. frysta torskfiléer, där importen kvantitetsmässigt var lika stor som torskexporten i oförädlad form. Totalt sett utgör exportvärdet en tredjedel av importvärdet.

Trots att fiskproduktionen ökat kvantitetsmässigt sedan mitten på 1970-talet har produktionsvärdet sjunkit (mätt i 1980 års priser), vilket speglar

sjunkande reala producentpriser. En stor förskjutning har emellertid skett inom produktionen från sill/strömming mot torsk, huvudsakligen orsakad av ett kraftigt sjunkande realpris på sill/strömming och en parallell höjning av torskpriset. Samtidigt har Östersjön ökat i betydelse som fångstområde. Kvottilldelningen utgör inget direkt hinder för produktionen av någotdera fiskslaget. Däremot har en drastisk försämring av torskbeståndet i Östersjön ägt rum under de senaste två åren.

Genom en kraftig reduktion av antalet fiskare, speciellt bland dem som har fisket som binäring, en viss ökning i tillväxttakten i sektorns kapitalbestånd har produktivitetstrenden (trots en viss nedgång i produktionsvärdet) varit tämligen god.

## Metod

För att kunna studera utvecklingen inom jordbruket under den närmaste tio-årsperioden och problem förknippade med densamma används i rapporten huvudsakligen tre angreppssätt. I studiens första två kapitel genomförs simuleringar med en ekonometrisk simuleringsmodell av dynamisk karaktär (se vidare i bilaga 2). Historiskt beräknade produktions-, konsumtions- och politikmönster förlängs där tio år framåt. I kapitlen 3–6 genomförs en mål-medelanalys utgående från dagens jordbrukspolitiska problem och paradoxer och deras huvudorsak. Vidare granskas kritiskt de argument som vanligtvis används som stöd för dagens prisregleringspolitik. Slutligen diskuteras i kapitlen 7–9 alternativ till dagens mål- och medelutläggning.

Trädgårds- och fiskesektorerna analyseras med utgångspunkt i dagsläget och de senaste årens utveckling.

## Förutsättningar

För analysperioden 1985–1995 specificeras följande speciella förutsättningar för jordbruket:

- det s. k. två-prissystemet på mjölk som infördes år 1985 består under hela perioden. Politiken går ut på att ge enskilda mjölkproducenter ett högre pris på den mjölkråvara som kan avsättas på den inhemska marknaden och ett lägre (”världsmarknads”-) pris på den del som måste exporteras. Detta uppnås genom att tilldela varje mjölkproducent en kvot för vilken denne kan uppnå det högre priset. Hur denna politik exakt slår vet vi givetvis ännu inte på empiriska grunder. Modellmässigt behandlas emellertid politiken så att de med föregående års överproduktion förknippade resurserna av kapital och arbete tas ur produktionen på följande år
- det investeringsförbud för djurstallar som infördes år 1983 består under perioden ut och antages dessutom vara effektivt innebärande att bruttoinvesteringarna i byggnader sätts till noll. Detta är en mycket stark restriktion, vars betydelse illustreras med en speciell känslighetsanalys
- den aktuella gödselskatten kvarstår hela perioden och uppgår till 25 procent
- världsmarknadspriserna har följande utveckling:

	Årlig realprisförändring på världsmarknaden i pro- Produktgrupp cent, 1985–1995
Vete	-0,4
Ris	0,1
Övrig spannmål	-0,5
Fetter, oljor, socker, frukt, nötter, grönsaker, kaffe, te, alkohol, m. m.	0,2
Proteinfoder	-0,1
Nötkött	2,2
Fläsk, hönsprodukter, fisk	0,3
Mjölkprodukter	1,6

Dessa priser kan sägas simulera de mera långsiktiga utvecklingstendenserna. På grund av växelkursförändringar (dollarns fall) och förändringar i den amerikanska jordbrukspolitiken (sänkt s. k. loan rate) är spannmålspriserna på världsmarknaden just nu extremt låga. De är dessutom svåra att prognostisera mot bakgrund av de handelspolitiska spänningarna mellan främst USA och EG på jordbruksområdet. Utifrån långsiktiga trender kan m. a. o. avsevärda prisvariationer förekomma på kort och medellång sikt.

Fyra typer av känslighetsanalyser har genomförts. De första två belyser effekterna av de två produktionsbegränsande instrument som införts under senare år: investeringsförbudet i byggnader och två-prssystemet på mjölk. I en tredje beräkning fördubblas priset på handelsgödsel för att illustrera konsekvenserna av en ytterligare förstärkning av den nu aktuella politik som går ut på att medelst skatter och avgifter fördyra handelsgödseln för att uppnå en såväl produktionsbegränsande som miljöförbättrande effekt genom en lägre gödselintensitet.

Slutligen visas i en fjärde känslighetsanalys betydelsen av den allmänna ekonomiska utvecklingen för livsmedelskonsumtionen och jordbrukets balansproblem, genom att kraftigt sänka BNP-tillväxten under analysperioden.

## Resultat

I tabell A nedan summeras läget för alla de tre sektorerna (jordbruk, trädgård och fiske) tillsammans år 1984, utvecklingen sedan 1970 enligt nationalräkenskaperna och resultaten från bassimuleringen perioden 1985–1995 för några centrala variabler.

Resultaten indikerar en stark nedgång i tillväxttakten för såväl sektorns bruttoproduktion som dess förädlingsvärde. Medan tillväxten i bruttoproduktionen fallit sedan 1970 har förändringen i förädlingsvärdet en topp under 1980-talets första år, vilket främst torde sammanhånga med den låga investeringsverksamheten under denna period. Även framdeles beräknas investeringarna bli låga i sektorn – något, som tillsammans med den produktionskontrollerande politiken, torde ge såväl lägre tillväxt i bruttoproduktionen som i förädlingsvärdet. Resultatet blir att produktivitetstillväxten (uttryckt i förädlingsvärde per arbetstimme) beräknas bli den lägsta

**Tabell A. Den samlade utvecklingen för jordbruk, trädgård och fiske perioden 1970–95**

	Nivå år 1984 <sup>2</sup>	Årlig procentuell förändring		
		1970– 1980 <sup>2</sup>	1980– 1984 <sup>2</sup>	1985– 1995 <sup>3</sup>
A. Produktionsvärde, mkr. <sup>1</sup>	22 126	2,2	1,6	0,3
B. Förädlingsvärde, mkr. <sup>1</sup>	10 933	1,2	3,8	1,3
C. Sysselsättning, milj. tim.	220	-4,0	-2,6	-3,0
D. Investeringar, mkr. <sup>1</sup>	3 256	5,9	-0,4	-0,5
E. Produktivitet, kr./tim. (B/C)	50	5,5	6,6	4,4

<sup>1</sup> 1980 års priser

<sup>2</sup> Enligt nationalräkenskaperna

<sup>3</sup> Enligt IIASA-modellen

sedan 1970, även om nivån fortfarande är hög relativt många andra samhällssektorer.

Modellberäkningarna är givetvis osäkra. De baseras på ett framtida antaget utfall på världsmarknaden och förutsätter att de historiskt observerade produktions-, konsumtions- och politikmönstren består under den simulerade perioden. I nedanstående tabell visas t. ex. hur jordbrukets bruttoproduktion varierar i de olika känslighetsanalyserna.

**Tabell B. Årlig tillväxt i jordbrukets bruttoproduktion vid varierande antaganden perioden 1985–1995, procent**

Bassimu- leringen	Slopat in- vesterings- förbud	Slopat två-pris- system	Fördubblat handels- gödselpris	Noll- tillväxt i BNP
0,3	0,8	0,4	0,3	0,1

Även med hänsyn till den osäkerhet som illustrerats i ovanstående tabell kvarstår vissa centrala drag i utvecklingen. Det första är att bruttoproduktionstillväxten i jordbruket kan bli tämligen måttlig om de produktionskontrollerande åtgärderna blir effektiva. Om så inte blir fallet har vi att räkna med fortsatt expansion inom animalieproduktionen.

För det andra tenderar sektorn att bli allt mindre m. a. p. insatser av arbete och kapital vilket tillsammans med en positiv tillväxt i förädlingsvärdet ger en tämligen snabb produktivitetutveckling.

Spannmålsöverskotten blir stora och stigande i alla alternativ (ingen hänsyn har tagits till trädesbidragets effekter) medan osäkerheten om animalieöverskottens storlek kan återföras på effektiviteten i jordbrukspolitikens produktionsbegränsande åtgärder och på den allmänna ekonomiska tillväxten. Osäkerheterna emanerar m. a. o. från såväl produktions- som konsumtionssidan.

Resultaten visar också att överskottssituationen i jordbruket mätt i fysiska termer är mer betingad av den allmänna ekonomiska utvecklingen än av prisregleringen. Detta gäller i synnerhet konsumtionsutvecklingen,

som är mer känslig för denna än produktionsutvecklingen. Resultaten återfaller i hög grad på de pris- och inkomstelasticiteter som beräknats för konsumtionen, där de senare genomgående visat sig högre än de förra. En viss reservation kan dock vara på sin plats vad gäller de höga inkomstelasticiteterna på animalier, speciellt huruvida de kan antagas vara lika stora vid fallande som vid stigande inkomster.

Såväl jordbruks-, trädgårds-, som fiskenäringarna brottas med stora anpassningsproblem. Gemensamt för dem alla tre är, med undantag för någon enstaka vara, en tämligen svag efterfrågeutveckling, såväl inom som utom landets gränser. En återspeglning av detta är de reallt fallande produktpriserna. Sektorerna tvingas därför till en anpassning som tar sig uttryck i resurskrämpning. Kontraktionen går främst ut över arbetskraften. Genom en snabb teknisk utveckling har produktionsnivåerna dock upprätthållits eller ökat och lett till överskott svåra att lönsamt avsätta på exportmarknaderna. Medan varken jordbruks- eller trädgårdssektorn är att betrakta som genuina exportsektorer förekommer konkurrenskraftig export av vissa fiskvaror. Sektorernas problem kan återföras på marknadsmässiga anpassningssvårigheter men också på de regleringssystem som är verksamma i respektive sektor. Huvudkomponenten i de statliga marknadssingreppen är gränsskyddet mot utlandet i form av tullar, variabla införelavgifter och/eller importkvoter. För att motverka gränsskyddets produktions- och intensitetsstimulerande effekter tillgripes inom jordbruket i ökande utsträckning produktionskontrollerande åtgärder av olika slag.

Inom trädgårdsnäringen önskar vissa ett skyddssystem liknande det i jordbruket, medan fiskenäringen irriteras över exporthinder i avnämmländernas tullskydd. Regleringssystemen ger emellertid ej ett inkomstskydd för de ibland stora variationer i produktionen som uppstår på grund av vädervariationer eller biologiska cykler. Samtliga tre sektorer har en produktion som är starkt beroende av biologiska och vädermässiga förutsättningar med de okontrollerbara, och ibland starka, variationer som blir följden av detta. Att politiskt stabilisera (eller höja) priser är m. a. o. ej detsamma som att stabilisera inkomster. Även långsiktigt kan den inkomstförstärkande effekten av regleringssystemen ifrågasättas, speciellt när överskottsproduktionen skall finansieras av sektorn själv, som inom fisket eller inom jordbrukets animalieproduktion, eller när regleringarna leder till anpassningar av olika slag eller kapitaliseras i varaktigt kapital eller i utdelade produktionsrättigheter (kvoter och licenser).

Huvudproblemet i existerande regleringssystem är att priset som balansskapande instrument satts ur spel, helt eller delvis. För att klara huvudmålsättningarna (inhemsk livsmedelsförsörjning och viss inkomstnivå) i jordbruket kan andra medel än prisstöd (via införelavgifter) med fördel användas. Dit hör bl. a. direkta inkomststöd, produktionssubsidier, arealbidrag eller importkvoter kombinerade med fri prisbildning på inhemsk marknad eller med total frihandel. Därmed löses obalansproblemen mellan produktion och konsumtion, samtidigt som stora delar av regleringssystemen kan avvecklas. Samtidigt uppstår i vissa fall betydande samhällsvinster, inte minst genom att de nuvarande stora exportsubventionerna på jordbruksvaror bortfaller.

Den idag stora interventionsgraden i livsmedelssektorn kan svårligen återföras på genuina marknadsmisslyckanden. Dagens problem är mera förknippad med "politikmisslyckanden", där det främsta symptomet är att importskyddet övergått i exportsubventioner. I studien diskuteras alternativa mål-medeluppsättningar med huvudkriteriet att just söka undvika risken för "politikmisslyckanden".

Exempel på ett alternativ som löser flera av knutarna i dagens jordbrukspolitik är importkvotering, där svenska producenter får ensamrätt till en viss andel (kanske 90 procent) av den svenska marknaden.

Den största fördelen med importkvoteringen är att priset återupprättas som ett balansmedel, dvs. som ett informationsskapande instrument mellan marknads olika aktörer. Dagens prisreglering kan då avskaffas. Vidare tillgodoses försörjningsaspekterna, såtillvida att man är garanterad att en viss andel av konsumtionen alltid produceras i Sverige. Vidare får man på detta sätt ett dumpingskydd mot starkt fallande världsmarknadspriser. Samtidigt stabiliseras den inhemska prisnivån i jämförelse med världsmarknadspriserna. Inhemska prisvariationer kan härledas ur variationer i inhemskt utbud och inhemsk efterfrågan.

Bland fördelarna ligger också de välfärdsvinster som uppstår hos konsumenter (genom en i normalfallet större och billigare konsumtion) och hos skattebetalare (genom eliminerade exportsubventioner). Vidare kan importskyddet, till skillnad från dagens stödsystem, inte övergå i exportsubventioner.

Sammanlagt innebär detta att såväl beredskapsmålet, konsumentprismålet som effektivitetsmålet bättre uppnås. Därtill kan större delen av förhandlings- och regleringssystemet avskaffas.

Bland nackdelarna kan nämnas att en importskyddspolitik inte, lika lite som dagens politik, leder till att någon långsiktig inkomstgaranti kan utställas. Vidare skulle själva övergången leda till anpassningsproblem och stora kapitalförluster hos existerande brukare, vilka bör kompenseras. En vanlig invändning mot importkvoter är också att GATT-reglerna inte tillåter dylika kvantitativa importrestriktioner. Det bör då observeras att importkvoter skulle innebära *ett icke-tariffärt handelshinder*. I dagens svenska jordbrukspolitik har vi *två* handelshinder: variabla införselavgifter och variabla exportsubventioner. I fallet med importkvoteringar blir nettoexporten på sin höjd noll (om inhemskt pris överstiger världsmarknadspriset) mot dagens ganska stora nettoexport. Att minska subventionerad export är ett viktigt mål för GATT. Vidare minskar vår överproduktion, bl. a. genom sänkt intensitet, och utlandet får en viss, om än begränsad, tillgång till den svenska marknaden. Samtidigt kan importkvoteringar motiveras av att de utgör den lägsta graden av protektionism för att uppnå en viss försörjnings- eller beredskapsnivå. Slutligen bör det påpekas att importkvoteringar flitigt används som jordbrukspolitiskt instrument på vissa produkter i flertalet länder; USA, EG, Japan, Kanada m. fl., se t. ex. World Development Report 1986.

## Svensk jordbruksnäring

Avsikten med jordbruksanalysen är att i ett första steg belysa nuvarande utvecklingstendenser i jordbruket och känsligheten för alternativa antaganden om omvärldsutveckling och politik. Detta görs med en ekonometrisk modell i kapitlen I och II. I ett andra steg, kapitlen III – IX, studeras de mest akuta problemen i dagens jordbruk, deras huvudorsak och möjliga lösningar.

# I Nuvarande utvecklingstendenser

## 1 Förutsättningar

Den ekonometriska modell som använts, den s. k. svenska IIASA\*-modellen, finns utförligt redovisad i Rabinowicz (1983). Den är en simuleringsmodell där ingående parametrar beräknats från historiska data. Vidare är modellen dynamisk, startar 1970 och den kan simulera utvecklingen ett valfritt antal år framåt i tiden. Modellen ger också för varje år resursuppsättningar i olika sektorer och bestämmer med utgångspunkt från dessa och rådande priser årets produktion av respektive varor i respektive produktionssektorer. Därefter specificeras efterfrågeförhållandena och aktuell jordbrukspolitik. I bilaga 2 presenteras modellen något utförligare.

Under perioden 1970–1984 simulerar modellen den faktiska utvecklingen. Detta innebär inte att modellresultaten exakt överensstämmer med den utveckling som visas i offentlig statistik. Avvikelserna är emellertid små.

För analysperioden 1985–1995 specificeras följande förutsättningar för jordbruket:

- det s. k. två-prssystemet på mjölk som infördes år 1985 består under hela perioden. Politiken går ut på att ge enskilda mjölkproducenter ett högre pris på den mjölkråvara som kan avsättas på den inhemska marknaden och ett lägre ("världsmarknads"-)pris på den del som måste exporteras. Detta uppnås genom att tilldela varje mjölkproducent en kvot för vilken denne kan uppnå det högre priset. Hur denna politik exakt slår vet vi givetvis ännu inte på empiriska grunder. Modellmässigt behandlas emellertid politiken så att de med föregående års överproduktion förknippade resurserna av kapital och arbete tas ur produktionen påföljande år
- det investeringsförbud för djurstallar som infördes år 1983 består perioden ut och antages dessutom vara effektivt innebärande att bruttoinvesteringarna i byggnader sätts till noll. Detta är en mycket stark restriktion, vars betydelse illustreras med en speciell känslighetsanalys
- den aktuella gödselskatten kvarstår hela perioden och uppgår till 25 procent
- världsmarknadspriserna har följande utveckling (hämtad från simuleringar med det globala modellsystemet vid IIASA-institutet i Wien):

\* IIASA står för International Institute for Applied Systems Analysis

Produktgrupp	Årlig realprisförändring på världsmarknaden i pro- cent, 1985–1995
Vete	-0,4
Ris	0,1
Övrig spannmål	-0,5
Fetter, oljor, socker, frukt, nötter, grönsaker, kaffe, te, alkohol, m. m.	0,2
Proteinfoder	-0,1
Nötkött	2,2
Fläsk, hönsprodukter, fisk	0,3
Mjolkprodukter	1,6

Dessa priser kan sägas simulera de mer långsiktiga utvecklingstendenserna. På grund av växelkursförändringar (dollarns fall) och förändringar i den amerikanska jordbrukspolitiken (sänkt s. k. loan rate) är spannmålspriserna på världsmarknaden just nu extremt låga. De är dessutom svåra att i nuläget prognostisera mot bakgrund av de handelspolitiska spänningarna mellan främst USA och EG på jordbruksområdet. Utifrån långsiktiga trender kan m. a. o. avsevärda prisvariationer förekomma på kort och medellång sikt.

I övrigt baseras simuleringen på historiskt observerade produktions-, konsumtions- och politikmönster samt på en allmän ekonomisk utveckling för svensk ekonomi karaktäriserad av följande tillväxttakter för analysperioden 1985–1995; bruttonationalprodukten 2,3, offentlig konsumtion 1,0, privat konsumtion 2,9 och totala investeringar 3,7 procent per år resp.

## 2 Resultat

### 2.1 Produktionsutveckling

Produktionsvolymen i jordbruket, mätt i 1980 års priser, beräknas stiga med 0,3 procent per år under perioden 1985–1995. Bidraget till BNP ökar emellertid snabbare (1,3 %)\* genom att insatsvolymerna inte ökar så mycket eller i de flesta fall minskar. Utvecklingen är emellertid olika för olika grödor och företagskategorier. De mindre företagen, dvs. de med mindre än 20 ha åker, beräknas minska sin samlade produktion med 1,3 procent per år. Därigenom sjunker deras andel av den totala produktionsvolymen från 17 till 13 procent under perioden 1985–1995. Företag större än, eller lika med, 20 ha åker ökar å andra sidan sin samlade produktion med 1,8 procent per år. De större företagen svarar således för drygt 85 procent av produktionen trots att de endast utgör hälften av antalet företag i sektorn.

Produktionsutvecklingen varierar också mellan olika produkter. En viss nedgång beräknas äga rum inom nötkött- och fläskproduktionen medan mjölkproduktionen visar en viss, om än mycket svag uppgång. Däremot

\* Siffror inom parentes anger årlig procentuell tillväxt perioden 1985–1995

synes spannmålsproduktionen öka kraftigare, med drygt en procent per år under de närmaste tio åren.

Resultaten är givetvis starkt beroende av de produktionskontrollerande åtgärder som antagits vara effektiva under perioden. Dit hör investeringsförbudet på byggnader, två-prissystemet på mjölk och de speciella resursavgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel. Det år 1986 införda trädesbidraget har inte modellerats dels för att det är ytterligt svårt att bedöma dess slutliga omfattning och effekt på produktionen, dels för att det enligt utformningen är en tillfällig åtgärd.

## 2.2 Konsumtionsutveckling

I bassimuleringen beräknas den totala livsmedelskonsumtionen stiga med drygt två procent per år perioden 1985–1995.

Uppgången gäller främst varor, som har måttlig eller ingen inhemsk produktion, av typen kaffe, te, frukt, nötter och grönsaker, där öknings-takten ligger runt tre procent. De inhemskt producerade traditionella baslivsmedlen ökar väsentligt mindre; 1,6 procent per år. Bland dessa kan noteras en viss nedgång i jordbrukssektorns interna efterfrågan på spannmål (orsakad av ett lägre foderbehov inom animalieproduktionen), måttliga uppgångar i den totala efterfrågan på nötkött och mjölkprodukter och en tämligen stor ökning i fläskkonsumtionen; ca 2,5 procent per år. Olikheterna kan återföras på skilda prisutvecklingar och varierande pris- och inkomstelasticiteter.

Genom omfördelningen av konsumtionen och genom en viss marginell befolkningstillväxt beräknas kaloriinköpet per capita stiga med 1,2 procent per år. Fett- och proteinkonsumtionen per capita stiger något snabbare, med 1,5 respektive 1,3 procent per år. Det bör dock observeras att siffrorna avser inköpta mängder, vilka inte motsvarar det verkliga intaget, som blir lägre genom förekomst av spill. Spillet beräknas vara av storleksordningen 25–30 procent.

Det framtida konsumtionsutfallet är starkt beroende av den allmänna ekonomiska utvecklingen, vilket illustreras närmare i ett senare avsnitt.

## 2.3 Resursutvecklingen

Jordbrukets produktionsutveckling baseras på ett över tiden föränderligt resursunderlag. På en långsamt sjunkande åkerareal (−0,1 %) beräknas en allt lägre total arbetsinsats (−3,0 %) och byggnadsstock (−1,3 %) i kombination med ett stigande maskinbestånd (1,9 %) ge en viss ökning av totalproduktionen (0,3 %). Även jordbrukets insatser av förnödenheter beräknas minska (−0,3 %), speciellt handelsgödsel (−1,0 %). Utvecklingen innebär en stark stegring i arbetsproduktiviteten (4,4 %) mätt i förädlingsvärde per insatt arbetstimme.

Till detta skall fogas bilden av ett vikande djurbestånd: antalet mjölkkor (−1,3 %), antalet övriga nöt (−1,3 %), antalet svin (−1,3 %) och antalet höns (−2,0 %). Utvecklingen på animaliesidan är emellertid mycket svårbedömd och starkt avhängig investeringsförbudets och tvåprissystemets

faktiska effektivitet. Man kan hävda att de redovisade nedgångarna bildar nedre gränser för utvecklingstakten i resursvolymerna under de kommande tio åren, genom att de produktionskontrollerande åtgärderna antagits vara effektiva i simuleringen.

Nedgången i resursinsatserna kan främst återföras på stegrade resurspriser (arbete, kapital och handelsgödsel), som delvis är politiskt bestämda och på de produktionskontrollerande åtgärderna.

## 2.4 Strukturutvecklingen

En stor del av produktivitetutvecklingen beror på att antalet små företag (under 20 hektar åker) beräknas minska kraftigt (-3,1 %). Genom att delar av deras resurser, huvudsakligen åkermark, tillföres de kvarblivande företagen, ökar dessa i storlek och en effektivare teknik kan tillämpas. Samtidigt som det totala antalet brukningsenheter sjunker (-1,7 %) ökar således de större företagen (över 20 hektar åker) i antal (0,2 %). Effekten blir att medelarealen per brukningsenhet ökar från 27 till 32 hektar perioden 1985-1995, eller med 1,6 procent per år. De större företagen beräknas därför år 1995 bruka närmare 85 procent av landets totala åkerareal.

Medan de mindre företagen sålunda minskar såväl sin produktion som samtliga sina resursinsatser, står de större företagen för den produktionsökning som sker i jordbrukssektorn som helhet. De större företagen, som samtidigt ökar i antal, arbetar därför med en allt större resursbas vad avser åker och maskiner. I övrigt så minskar även deras resursinsatser, även om i långt mindre utsträckning än för småföretagen: handelsgödsel (-0,4 %), byggnader (-0,3 %), mjölkkor (-0,4 %), övriga nöt (-1,1 %), svin (-1,0 %) och höns (-1,6 %).

Man kan också notera en förskjutning av fördelningen av arbetsinsatserna inom jordbruket. Även om arbetsinsatserna minskar på alla områden så beräknas neddragningen bli snabbare inom animalie- än inom vegetabilieproduktionen. De produktionskontrollerande åtgärderna syftar också till att begränsa just animalieöverskotten.

Politiken leder på detta sätt till en viss "vegetabilisering" av produktionen och en allt större åkerareal används för att producera vete (1,5 %) och oljeväxter (2,5 %). Samtidigt minskar arealerna i fodersädes- (-0,4 %) och i vallproduktionen (-1,0 %). Sockerproduktionen antages vara kvoterad arealmässigt på samma sätt som nu.

## 2.5 Överskott

Överskottsproblemen har dominerat de senaste årens debatt och starkt påverkat politiken. En serie produktionsdämpande åtgärder har vidtagits. Enligt modellresultaten synes denna politik bli lyckosam åtminstone i en rent fysisk bemärkelse. År 1995 beräknas sålunda balans råda i mjölksektorn, medan både nötkött- och fläsksektorerna visar underskott, innebärande nettoimport av båda varuslagen. Situationen är dock mera betingad av en starkt stegrad konsumtion än av nedgången i produktionen. Balansproblemen synes därmed vara mer betingade av den allmänna ekonomiska tillväxten än av jordbrukspolitiken. Kvar står dock ett stort produktions

överskott av spannmål som kan bli av storleksordningen 2,5 milj ton år 1995 om inte åtgärder vidtages för att begränsa det.

## 2.6 Prisutveckling

Politiken har modellerats utifrån den faktiska prispolitik som drivits från 1970 och framåt, där överskott, världsmarknadspriser och kostnadsutveckling inom jordbrukssektorn haft avgörande betydelse för prisutfallet. I tabell 1 visas utfallet i reala priser och de jämföres med den antagna utvecklingen i världsmarknadspriserna.

**Tabell 1. Beräknad realprisutveckling i producentled 1985–1995 i Sverige och på världsmarknaden**

Produktgrupp	Procentuell årlig förändring	
	Sverige	Världsmarknaden
Vete	0,6	-0,4
Övrig spannmål	0,5	-0,5
Oljor, fetter	1,4	0,2
Protein-foder	0,8	-0,1
Socket	0,8	0,2
Nötkött	0,8	2,2
Fläsk	0,7	0,3
Ägg m m	2,1	0,3
Mjök	0,9	1,6
Jordbruket totalt	0,8	0,4

Om de centrala elementen i prispolitiken består skulle m. a. o. realpriserna i jordbruket totalt kunna stiga med 0,8 procent per år under analysperioden. Det bör dock påpekas att någon automatisk kompensation för kostnadsstegringar inte längre utgår, vilket modellen förutsätter. Avståndet till världsmarknaden ökar genom att de inhemska priserna i genomsnitt beräknas stiga snabbare än världsmarknadens priser. Avståndet kan bli ännu större om den för tillfället låga världsmarknadsnivån består. Bilden är dock splittrad. För de flesta produkter fjärrar vi oss från världsmarknadspriset. Viktiga undantag synes dock nötkött och mjölkprodukter vara.

## 2.7 Lönsamhetsutveckling

Om den utveckling i produktionen, konsumtionen, resurserna och priserna som ovan visats blir verklighet kan lönsamheten i jordbruket förbättras. Den reala timersättningen kan då öka snabbare i jordbruket än i den övriga ekonomin; för den lilla sektorn (under 20 hektar åker) med 4,6 och för den stora sektorn (över 20 hektar åker) med 5,9 procent per år.

Den förstärkta lönsamheten återspeglar sig i utvecklingen av nettoersättningen i olika produktionsgrenar, där animalieproduktionen förbättras snabbare än vegetabilieproduktionen. Vi kan också se effekten i de s. k. "skuggpriserna" på arbete och kapital i animalieproduktionen och på åkerareal och handelsgödsel i vegetabilieproduktionen. Skuggpriset an-

tyder värdet av att sätta in ytterligare en enhet av en viss resurs i en viss produktion. Skuggpriset på kapital i animalieproduktionen stiger m. a. o. kraftigt; i lilla sektorn med (3,2 %) och i stora sektorn med (3,9 %). Arbetets skuggpris stiger ännu snabbare (4,5 %) i lilla sektorn och (7,3 %) i den stora. Värdet av ytterligare ett ha åker i vegetabilieproduktionen stiger med (2,8 %) och av ytterligare ett kilo handelsgödsel med (6,2 %). Skillnaderna i skuggpriserna mellan de två företagssektorerna återfaller på skillnader i effektivitet.

Lönsamhetsutvecklingen betingas framför allt av förmågan att kontrahera. Inom en tämligen given intäktsvolym (i reala priser) kan lönsamheten därför främst påverkas genom en snabb resursminskning.

## II Resultatens känslighet

Resultaten är känsliga för de förutsättningar som gjorts. Här visas betydelsen av fyra centrala antaganden för perioden 1985–1995.

### 1 Två-prissystemets betydelse

I bassimuleringen antogs att två-prissystemet under prognosperioden kvoterade ned produktionen successivt till den inhemska konsumtionsnivån och vi fick en fysisk balans på mjölkmarknaden. Slopas två-prissystemet uppstår återigen ett överskott som beräknas bli av storleksordningen 5–10 procent av produktionen; allt under förutsättning att den i bassimuleringen gynnsamma konsumtionsutvecklingen realiserar. Även om sålunda överskottet på mjölk blir högre utan två-prissystem så är den ackumulerade effekten i form av högre BNP drygt 500 milj kr år 1995. Att reducera mjölköverskottet med produktionskvoter skulle m. a. o. nationalekonomiskt kunna kosta 1–2 kr per kg mjölk, vilket beror på att de resurser, i form av arbetskraft och byggnader, som producerar överskottet antagits ha alternativvärdet noll i annan verksamhet jämte antagandet att världsmarknadspriset, från nuvarande mycket låga nivå, utvecklas positivt. Detta kan vara ett diskutabelt antagande med tanke på dagens låga världsmarknadspriser och de stora mjölköverskotten. Det är minst sagt vanskligt att göra sådana prognoser. Antagandet är dock konsistent med långsiktigt observerade produktions-, konsumtions- och politikmönster och EG-ansträngningarna att minska produktionen är i linje med denna utveckling.

I den mån resurserna har ett positivt alternativvärde eller världsmarknaden får en ogynnsammare utveckling reduceras givetvis förlusten av ett två-prissystem i motsvarande grad. Beräkningarna antyder m. a. o. att två-prissystemet kan skapa en fysisk balans mellan inhemsk produktion och konsumtion på mjölkprodukter, men att den balansen skulle kunna kosta en viss tillväxt i BNP. I beräkningarna har ingen hänsyn tagits till de administrativa kostnaderna för två-prissystemet, ej heller till de långsiktiga dynamiska effektivitetsförlusterna av en dylik produktionskvotering.

## 2 Investeringsförbudets betydelse

I bassimuleringen antogs investeringsförbudet fortsätta gälla under hela perioden 1985–1995 och dessutom vara effektivt med resultatet att byggnadsstocken sjönk med 1,3 procent per år. Detta är dock en mycket stark restriktion. Sedan lagen om förbud mot nyinvesteringar i djurstallar infördes (april 1983) har byggnationen minskat med 15–20 procent. Trots förbudet, som förlängts att gälla t. o. m. juni 1987, byggs det ändå ganska mycket, bl. a. till följd av en omfattande dispensgivning.

Skulle investeringsförbudet ha slopats fr. o. m. 1985 beräknas byggnadsbeståndet i animalieproduktionen öka med 0,9 procent per år. Huvudeffekten blir givetvis ökad animalieproduktion. År 1995 skulle t. ex. nötproduktionen vara 5,1, fläskproduktionen 12,4 och mjölkproduktionen 7,8 procent större än i bassimuleringen. Det skulle bl. a. bli svårt att med ett två-prissystem på mjölk som baseras på föregående års konsumtion och överskott hinna kvotera ned årets produktion till balanspunkten. Naturligtvis kan två-prissystemet byggas upp på andra kriterier, t. ex. på en helt låst produktionsnivå. Analysen visar emellertid att det, vid de givna priserna, finns ett stort expansionstryck inom animalieproduktionen som kan vara svårt att hålla i schack om inte två-prissystemet och investeringsförbudet är effektiva som produktionskontrollerande instrument. Ett slopat investeringsförbud inom nuvarande prisregleringssystem beräknas kosta ca en halv promilles sänkt BNP-tillväxt per år genom att ta i anspråk investeringar som bättre skulle kunna nyttjas i annan verksamhet.

## 3 Handelsgödselprisets betydelse

I syfte att begränsa handelsgödselanvändningen uttages en avgift, som för närvarande ligger på storleksordningen 25 procent. I bassimuleringen ligger den avgiften kvar oförändrad under perioden 1985–1995. För att kunna bedöma effekterna av en ytterligare höjd eller sänkt avgift har helt enkelt handelsgödselpriset fördubblats under hela analysperioden genom att avgiften höjts från 25 till 150 procent.

En sådan drastisk åtgärd beräknas sänka insatsen av handelsgödsel med ca 35 procent. I växtodlingen skulle arealen omgrupperas mot allt mindre oljevaxter (–25 %) och mer foderspannmål (4 %). Den genomsnittliga hektaravkastningen beräknas sjunka måttligt i spannmålsodlingen (–4,5 %) och stiga i oljeväxtodlingen (6 %). Sistnämnda effekt uppstår då lågavkastande arealer tas ur produktionen. Genom den lägre produktionen beräknas spannmålsöverskottet minska med drygt 10 procent.

Ett starkt stegrat handelsgödselpris förstärker animalieproduktionens relativa konkurrenskraft och produktionsuppgångar av storleksordningen 2–3 procent kan konstateras för samtliga animalier år 1995 jämfört med bassimuleringen.

Jordbrukets bidrag till BNP sjunker när handelsgödselavgiften ökar.

Däremot ökar den totala BNP. Efter 11 år, med en avgift som fördubblat handelsgödselpriset, blir den ackumulerade effekten en årlig ökning i totala BNP på ca 1 miljard kr (i 1984 års prisnivå). Resultatet beror på en ur samhällsekonomisk synpunkt överoptimal användning av handelsgödsel i jordbruket. Annorlunda uttryckt: gränsskyddet har stimulerat till en alltför stor insats av handelsgödsel genom att mervärdet av produktionen (värderad i världsmarknadspriser) ej betalar merinsatsen av handelsgödsel.

## 4 BNP-tillväxtens betydelse

I bassimuleringen beräknas den totala livsmedelskonsumtionen, till följd av en god ekonomisk utveckling, stiga med 2,2 procent per år. De inhemskt producerade livsmedlen inom prisregleringens ram ökar dock enbart med 1,6 procent per år. Ökningstakterna är i hög grad beroende av tillväxten i köpkraften.

För att klart illustrera detta har BNP-tillväxten under simuleringsperioden satts till noll. En sådan utveckling, ehuru mycket osannolik, skulle faktiskt sänka livsmedelskonsumtionen drastiskt. I kalorimått skulle nivån ligga 20 procent lägre år 1995 jämfört med bassimuleringen och vi skulle få stora överskott på alla inhemskt producerade livsmedel utom socker och proteinfoder.

Resultaten visar att överskottssituationen mätt i fysiska termer i jordbruket är mer betingad av den allmänna ekonomiska utvecklingen än av prisregleringen. Dessutom är utvecklingen på konsumtionssidan mer känslig för detta än produktionsutvecklingen. Resultaten återfaller i hög grad på de pris- och inkomstelasticiteter som beräknats för konsumtionen, där de senare genomgående visat sig högre än de förra. En viss reservation kan dock vara på sin plats vad gäller de höga inkomstelasticiteterna på animalier, speciellt huvuvida de kan antagas vara lika stora vid fallande som vid stigande inkomster, något som ligger inbyggt i den konsumtionsmodell ('linear expenditure system, LES') som använts.

## 5 Summering

Beräkningar av den typ som ovan redovisats är givetvis mycket osäkra. De baseras på ett framtida antaget utfall på världsmarknaden och förutsätter att de historiskt observerade produktions-, konsumtions- och politikmönstren består under den simulerade perioden. Känslighetsanalyserna har antytt stora osäkerheter i utfallet.

Även med hänsyn till denna osäkerhet kvarstår vissa centrala drag i utvecklingen. Det första är att bruttoproduktionstillväxten i jordbruket kan

bli tämligen måttlig om de produktionskontrollerande åtgärderna blir effektiva. Om så inte blir fallet har vi att räkna med fortsatt expansion inom animalieproduktionen.

För det andra blir sektorn allt mindre vad avser insatser av arbete, mark och kapital vilket, tillsammans med en positiv tillväxt i sektorns förädlingsvärde ger en tämligen snabb produktivitetsutveckling.

Spannmålsöverskotten tenderar att bli stora och stigande, medan osäkerheten om animalieöverskottens storlek kan återföras på effektiviteten i jordbrukspolitikens produktionsbegränsande åtgärder och på den allmänna ekonomiska tillväxten. Osäkerheterna emanerar m. a. o. från såväl produktions- som konsumtionssidan.

## III Problemen

### 1 Paradoxer

Jordbrukspolitiken framstår för den vanlige medborgaren som paradoxal. En *första* paradox är att jordbruket i de flesta av västvärldens industriländer är föremål för omfattande stödåtgärder som ger inhemska priser över världsmarknadens nivå. Samtidigt upplever ett flertal utvecklingsländer den motsatta situationen, dvs. inhemska priser som ligger under världsmarknadens t. ex. Argentina, Egypten, Tanzania m. fl. Prisstödet synes m. a. o. negativt korrelerat till jordbruksbefolkningens andel av hela befolkningen. Ju färre jordbrukare desto större stöd och vice versa.

En *andra* paradox kan direkt härledas ur den första genom att i-ländernas jordbruk producerar dyrbara livsmedelsöverskott som dumpas på världsmarknaden samtidigt som flera u-länder har stora hungerproblem. Ca en halv miljard människor beräknas ligga under den s. k. svältgränsen. Växande livsmedelsöverskott i i-länderna ger följaktligen ingen lindring, snarare tvärtom, i den globala hungerproblematiken. Effekten blir att det subventionerade i-landsjordbruket till stor del slår ut u-landsjordbruket i en snedvriden global konkurrens.

Trots stora ambitioner att stödja jordbrukssektorn medelst gränsskydd och budgetmedel faller jordbrukarnas realpriser och har så gjort i stort sett under hela efterkrigstiden. Den  *tredje* paradoxen blir då att detta prisfall inte överföres i konsumentledet utan där tvärtom leder till en real prisstegring. Konsumenten ser m. a. o. livsmedlen stiga i pris snabbare än konsumentprisindex och producenten det motsatta.

Trots dessa synbarligen dystra prisutfall har producenterna expanderat produktionen så starkt att man på politiska vägar försöker bli av med dyra överskott genom att ge producenterna betalning för att *inte* producera; den  *fjärde* paradoxen.

En  *femte* paradox ligger i det faktum att näringsfysiologerna (se LMK-83) rekommenderar konsumenterna till ett lägre intag av fett och socker. Samtidigt understöds produktionen av dessa varor kraftigt. Den amerikanska jordbrukspolitiken går ännu längre. I en till stor del oreglerad jordbrukssektor hör tobaksproduktionen till de mest subventionerade, samtidigt som konsumenten helst bör sluta röka.

Den  *sjätte* paradoxen ligger däri att politikerna under de senaste 44 åren, sedan starten på 1942 års jordbruksutredning, trots sammanlagt 22 års jordbrukspolitiskt utredande, ännu inte har löst problemen. Hundratals

mansår i fyra stora jordbrukspolitiska utredningar har t. ex. ännu inte givit oss en exakt definition på något av de jordbrukspolitiska målen (se Hedlund & Lundahl, 1985) och nästan alla parter, med producenter och konsumenter i spetsen, är starkt missnöjda med politikens utfall. Hur kan detta komma sig? Låt oss börja i en mål/medelanalys.

## 2 Jordbrukspolitikens mål och medel

Officiellt grundas jordbrukspolitiken på, eller snarare motiveras med, fyra mål; beredskap i händelse av krig eller avspärrning, inkomstföljsamhet mellan jordbrukare och andra samhällsgrupper, skäliga konsumentpriser och effektivitet i produktionen. Underhand har en serie andra skäl tillkommit för att motivera en speciell jordbrukspolitik. De berör företagsstruktur, regional balans, miljö, livsmedelskvalitet, produktutveckling och "ett öppet landskap".

Målen har inte samma dignitet. Effektivitetsmålet är egentligen ett medel och har hanterats tämligen fristående (inom lantbruksnämnderna) med strukturpolitiken (inklusive jordförvärvslagarna) i syfte att göra lantbruken större och därmed öka inkomsten per företag och söka sänka produktionskostnaderna; allt enligt principen "stort är effektivt". Det bör dock påpekas att större delen av jordbrukets strukturomvandling förlöpt utan lantbruksnämndernas direkta medverkan.

Konsumentprismålet har spelat en underordnad roll utom möjligen med undantag för "subventionsperioden 1973–1983" då skattemedel avsattes till att sänka livsmedelspriserna för konsumenten. Det är dock tveksamt om denna subventionspolitik skall betraktas som en del av en långsiktig jordbrukspolitik. Den infördes plötsligt och var dåligt samordnad med jordbrukspolitiken i övrigt. Införandet och borttagandet av subventionerna har onekligen förvärrat dagens jordbruksekonomiska kris genom att förstärka konsumenternas köpkraft i konjunkturuppgång och försvaga den när konjunkturen vänt nedåt. En stor del av dagens överskottsproblem kan återföras på denna "omvända" konjunkturpolitik.

Beredskapsmålet har däremot tillmätts större betydelse och i ungefär varannan jordbruksutredning varit huvudargumentet för en speciell jordbrukspolitik. Onekligen är beredskapsproblematiken i hög grad angelägen och relevant. Däremot kan man ifrågasätta om den jordbrukspolitik som bedrivits är den mest effektiva om man vill skapa god beredskap för livsmedelsförsörjning i händelse av krig eller avspärrning.

Beredskapsargumentet har under senare tid kritiserats hårt från tre håll. I boken *Makten över maten* har Bolin-Meyerson-Ståhl (1984) karaktäriserat det som i efterhand konstruerat i syfte att skapa konsensus kring jordbrukspolitiken och ej som ett försök att effektivt leda politiken mot ett väl definierat försvarspolitiskt mål.

Författarna hävdar att "det är svårt att undgå misstanken att självförsörjningsmålet formulerats först och att planerande myndigheter i efterhand konstruerat ett avspärningsscenario som passar in på detta".

I boken Beredskap eller protektionism underkänner vidare Hedlund-Lundahl (1985) det tullskydd som jordbrukspolitiken ytterst grundas på som ett effektivt medel för att uppnå god beredskap. Slutligen pekar läraren vid försvarshögskolan, Nicolaus Rockberger, i skriften Makten över maten – än en gång (1985), på den bristande överensstämmelsen mellan försvars- och jordbrukspolitiken tänkta avspärningsfall. Han visar att en hög fredstida livsmedelsproduktion inte är någon garanti för försörjningen vid en total avspärning, något som för övrigt aldrig har inträffat. Beredskapsproblemet uppstår främst i insatsvaruledet. Utan insatsvaror räcker inte ens en större åkerareal än dagens, med insatsvaror skulle vi klara oss med en mindre.

Inkomstmålet, slutligen, har de facto styrt den svenska jordbrukspolitiken och även formellt varit dess huvudmål under flera perioder. Det var huvudskälet till att politiken infördes i det tidiga 30-talet. Politiken är nu m. a. p. sina väsentliga beståndsdelar mer än 50 år gammal och lantbrukarna med familjer utgör ca fyra procent av befolkningen mot en andel på ca 40 procent år 1930. Vidare är fler än hälften av dagens jordbrukare deltidslantbrukare. Samtidigt har den svenska välfärdsstaten utvecklats och inkomstmål finns inte specificerade för andra småföretagargrupper, t. ex. för livsmedelshandlare. Finns det något inom jordbruket speciellt som föranleder ett inkomstmål för just jordbrukare?

Huvudskälet sägs vara att utan någon form av stödpolitik skulle jordbruket i Sverige behöva drivas till världsmarknadens priser som anses vara alltför låga och starkt varierande. Låt oss antaga att detta är riktigt. Då inställer sig emellertid frågan varför inkomststödet måste ges i form av ett tullskydd och dessutom bli så högt att vi i Sverige producerar mer än vi konsumerar. Det finns m. a. o. billigare och effektivare sätt att stödja jordbrukarnas inkomster än över ett prisstegrande tullskydd. Dit hör t. ex. direkta inkomstbidrag och produktionssubsidier, vilka båda innebär att tullskydds- och prispolitiken inte förlängs in i förädlingsindustrin och fram till konsumenten. Då kan stödet också komma de lägsta inkomsttagarna till del och inte, som idag, framför allt gå till storproducenterna i de bättre regionerna, som har en inkomst- och förmögenhetsposition över riksgenomsnittet. Jordbrukspolitiken leder m. a. o. till märkliga fördelningseffekter samtidigt som den är ett "negativ-summespel", som leder till nationalekonomiska effektivitetsförluster.

En långsiktigt inkomststödande politik driven över matpriserna är principiellt svårhanterlig därför att denna stödform driver upp jordvärdena. På detta sätt blir stödet en engångsöverföring till befintliga brukare och lönsamheten i produktionen (vid oförändrade avkastningskrav) på längre sikt opåverkad, något som redan Ricardo påpekade. En nystartande lantbrukare får m. a. o. "köpa in sig i prisstödet" medelst högre gårdspriser och han får som fri företagare den förräntning han kräver och kan förutse vid gårdsköpet. Om han då kräver en mycket låg ersättning för insatt arbete och eget kapital skall och kan man då hindra honom från detta?

Till prispolitikens inbyggda svårighet att lösa jordbrukarnas inkomst-

problem hör även att det inhemska konsumtionsutrymmet för livsmedel är begränsat. Höjs matpriserna ständigt uppstår till slut sådana konsumtionsneddragningar att de totala intäkterna börjar minska. Jordbrukarna måste vid en sådan stödpolitik dela på en tämligen given "inkomstkaka" och inkomstproblemet blir mera en fråga om att bli allt färre.

Detta är också det sätt på vilket jordbruket historiskt löst sina inkomstproblem. I skriften *Makten över maten* – än en gång visar Bolin-Meyerson-Ståhl (1985) att den totala inkomsten per brukningsenhet (i reala priser) stigit med 61 procent perioden 1965–1983. Denna förändring kan återföras på tre källor.

Först har vi inkomster från jordbruksdriften som minskat sin andel av jordbrukarhushållets totala inkomster med inte mindre än 40 procentenheter. För det andra har inkomster från andra förvärvskällor ökat sin andel med 30 procentenheter. Genom att totalinkomsterna slutligen slås ut på allt färre jordbrukarhushåll har genomsnittsinkomsten kunnat öka med 61 procent (i reala priser) under perioden. För ett genomsnittligt jordbrukarhushåll betyder inkomsterna från själva jordbruket idag mindre än 30 procent av de totala inkomsterna.

Siffrorna visar att det är en ogörlig uppgift att lösa jordbrukarnas inkomstproblem över matpriserna. Jordbrukarna har i stället löst dem själva genom att skaffa andra inkomster och genom att lämna näringen. Prispolitiken har snarast motarbetat inkomstmålet genom att locka in allt för mycket resurser i jordbruket och genom att driva upp kostnadsnivån (via stegrade foder-, livdjurs- och markpriser).

Slutsatsen blir att dagens jordbrukspolitik utifrån ekonomiska utgångspunkter svårligen kan försvaras utifrån de fyra huvudmålen. Även om dessa mål jämte övriga mål rörande öppet landskap, levande glesbygd m. m. är relevanta, så uppstår problemet hur man bäst och billigast uppnår dem. Några förslag till detta diskuteras i senare avsnitt.

### 3 Dyrt hanteringssystem

Den föregående diskussionen har visat att även om målen är relevanta framstår medlen, i huvudsak gränsskydd med följdregleringar (i form av konsumentsubventioner, tvåpris, investeringsförbud, handelsgödselavgifter m. m.) som ineffektiva. För att stödja 30–40 000 heltidsjordbrukare, ca en halv procent av Sveriges befolkning, används ett tämligen komplicerat och svår genomskådligt regleringssystem som drabbar i stort sett alla svenskar via skattsedeln och via matbudgeten som utgör ca 20 procent av den totala privata konsumtionen. Av ett totalt jordbruksstöd på ca 6 mdr kr (i 1982 års priser), fördelat ungefär lika på budgetmedel och prisstöd, erhåller producenterna i ersättning till eget arbete och eget kapital (enligt jordbrukets totalkalkyl) knappt 2 mdr kr. Ca 4 mdr kr av stödet läcker m. a. o. ut på vägen till producenten, där huvuddelen går till utländska konsumenter. Även om den beräknade ersättningen till eget arbete och

eget kapital enligt totalkalkylen starkt kan ifrågasättas, liksom kostnaden för jordbruksstödet (som förändras varje gång världsmarknadspriserna förändras), så kan vi konstatera att de medel som idag avsätts för att subventionera exporten (via slaktdjursavgifter, förmalningsavgifter och särskilda budgetmedel) uppgår till över 3 mdr kr. Dessa transfereringar till andra länder betalas av såväl producenter (slaktdjursavgifter), konsumenter (förmalningsavgifter) som skattebetalare (budgetmedel).



## IV Problemens huvudorsak

Den föregående analysen har visat att en mycket ambitiös jordbrukspolitik blivit kostsam och fungerar på ett sätt som leder till missnöje hos såväl producenter som konsumenter. Huvudproblemet kan sägas vara överskottskostnaderna. Hur har då Sverige, liksom västvärlden i stort, hamnat i en överproduktionskris där stora överskott måste exporteras med stora subventioner? Kort och gott handlar det om för höga priser. Dessa priser motiveras med utgångspunkt i de jordbrukspolitiska målen. Vid jordbrukspolitikens implementering framstår inkomstmålet som det helt överskuggande. I valet mellan produktionsbalans och jordbrukarnas inkomster har man konsekvent prioriterat de senare. Förutom att det finns starka skäl att ifrågasätta möjligheterna att långsiktigt lösa jordbrukets inkomstproblem över matpriserna, (som tidigare påpekats. Se även Rabinowicz och Bolin, 1986 a) så bör det understrykas att det krävs minst två medel för att uppnå två olika mål.

Detta är viktigt att påpeka i en situation där jordbrukspolitiken präglas av oviljan att använda priset som balansskapande instrument. I stället införs produktionskontrollerande åtgärder i allt större utsträckning. För att söka motverka effekterna av den förda prispolitiken tillgrips den ena regleringen (kvoteringen) efter den andra för att strypa den allestädes uppdykande produktionen.

Orsaken till överskottsproblemen är att priserna sätts i förhandlingar mellan jordbrukarna, konsumenterna och staten. I ett första steg fastställs därvid ett belopp som skall kompensera bönderna för stegrade kostnader och för bristande inkomstföljsamhet med andra samhällsgrupper. Fram till 1983 skedde huvuddelen av denna beräkning i det närmaste automatiskt. I ett andra steg fördelas beloppet som prisstegringar på olika varor såsom mjölk, ost, fläsk, kött etc. Här har man hittills tagit viss marknadshänsyn genom att prisokänsliga varor (såsom mjölk och vetemjöl) höjts mer än andra (Rabinowicz, 1983). Att ta marknadshänsyn i detta fördelningsskede är emellertid föga effektivt, speciellt när de flesta varor kännetecknas av överutbud.

Politiken blir dessutom inkonsekvent eftersom prisstegringarna motiveras av kostnadsstegringarna i det första steget. I det andra steget tas prishöjningarna ut där de kan tas ut och ingen garanti finns för att de produkter som haft en hög kostnadsutveckling får motsvarande priskompensation.

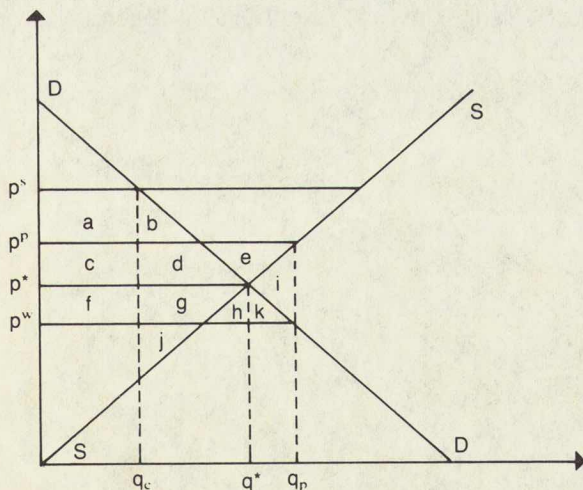


## V Dagens huvudlösning – produktionskontroll

De förhandlade priserna som rent tekniskt utformas som ett gränsskydd mot världsmarknaden utgör inbyggda överskottsmekanismer. Jordbruket kan sägas ha arbetat med en "överskottsbomb" sedan 1930-talets början, genom att producenternas kostnadsutveckling till stor del frikopplats från efterfrågebegränsningar såväl i Sverige som på den internationella marknaden (Hedlund & Lundahl, 1985). Att den ej tidigare utlöstes beror dels på det andra världskrigets utbrott och den starka strukturomvandlingen under efterkrigstiden i kombination med en långvarig tillväxtperiod i den svenska ekonomin. På senare tid har dock överskottsproblemet blivit akut genom att drabba såväl konsument, skattebetalare som producent i allt större utsträckning.

De flesta länder i samma situation använder produktionskontrollerande instrument för att söka undvika kostsamma överskott och uppnå inhemsk jämvikt. Få, om några, använder priset eller marknadsmekanismerna. Följaktligen hyser man en stark tilltro till de politiskt administrativa lösningarna och en djup misstro till marknadens förmåga att hantera överskottsproblemet.

Situationen kan illustreras med figur 1. Det politiskt stödda priset är  $p^s$ . Vid detta pris konsumeras  $q_c$ . Jordbrukarna får ett vägt medelpris av det som avyttras i Sverige ( $p^s$ ) och det som exporteras till världsmarknaden ( $p^w$ ), vilket blir  $p^p$ . Följaktligen producerar de vid  $q_p$ . Överskottet blir  $q_p - q_c$ .



Figur 1. Inhemsk marknad jämförd med produktionskontroll

Dagens huvudlösning är att med produktionskontrollerande åtgärder (tvåprissystem, investeringsförbud, trädesbidrag, handelsgödselavgifter, jordbank m. m.) reducera produktionen från  $q_p$  till  $q_c$ . Jordbrukarna kan då få det högre priset  $p^s$  på hela sin produktion och vinner (i välfärdstermer) ytan  $a$  men förlorar samtidigt ytorna  $d+e+g+j$ . Konsumenterna märker ingen förändring, åtminstone inte på kort sikt (långsiktigt kan fördyringen bli avsevärd). Följaktligen kan produktionskontrollen bli en vinst för producenterna, beroende på de olika ytornas storlek.

Låt oss nu jämföra denna politik med en mer marknadsorienterad, t. ex. en där importen helt stoppas och den inhemska marknaden blir fri att finna sin egen jämvikt. Priset skulle då uppenbarligen bli  $p^*$  och produktionen lika stor som konsumtionen  $q^*$ . Vid en sådan politik, där producenterna får ensamrätt till den svenska marknaden, vinner konsumenterna  $a+b+c+d$  och producenterna förlorar  $c+d+e$  och den samlade välfärdsvinsten blir  $a+b-e$ .

Jämförs de två sätten att lösa överskottsproblemet blir den marknadsorienterade lösningen överlägsen med en större nettovinst motsvarande ytorna  $b+d+g+j$ . Varför föredras då i praktisk politik alltid produktionskontrollerande åtgärder framför marknadslösningar? Finns det något rationellt skäl över huvud taget för att stödja ett pris ovanför världsmarknadspriset eller ovanför inhemsk marknadsjämvikt?

Det hävdas då ofta att *världsmarknadspriser* är konstlade och orättvisa, då de snarare speglar de olika ländernas vilja att stödja sina lantbrukssektorer än de verkliga produktionskostnaderna. I detta ligger givetvis en hel del sanning. Det bör dock påpekas att även om världsmarknadspriserna ej speglar "verkliga produktionskostnader" så är de ändå ett uttryck för samhällskostnaden ("opportunity cost") för den svenska jordbrukspolitiken. Ur svensk synpunkt finns det ingen principiell skillnad i om världsmarknadspriser förefaller låga på grund av andra länders exportsubventioner eller på grund av genuina komparativa fördelar i dessa länders jordbruk.

Frågan är nu om också det *inhemska jämviktspriset* kan uppfattas som orättvist? Att som huvudlösning i dagens jordbrukspolitik använda produktionskontroll betyder att man anser det inhemska jämviktspriset i någon mening vara orättvist. I nästa kapitel diskuteras begreppet orättvisa priser.

## VI Är priser orättvisa

Många skäl har förts fram för att hävda att en fri (inhemsk) marknadsprisbildning skulle leda till oacceptabla konsekvenser för alla aktörer längs livsmedelskedjan. Vanligast är den s. k. "trampkvarnsteorin" där kombinationen av en oelastisk efterfrågan på livsmedel, snabb teknisk utveckling och en stor andel fasta resurser oundvikligen skulle leda till permanent fallande priser.

Trampkvarnsteorin kan emellertid ifrågasättas på flera punkter. Framför allt därför att den förutsätter att nystartande lantbrukare alltid felbedömer framtiden och dessutom alltid gör det i en och samma riktning; de är för optimistiska. Konsekvensen borde då bli att äldre och etablerade lantbrukare skulle vara värst ute eftersom gapet mellan förväntade och faktiska priser i så fall ökar över tiden. Såväl empirisk erfarenhet som teorin om rationella förväntningar motsäger ett sådant beteende, där man aldrig lär av tidigare misstag. Bl. a. så har äldre företagare en stabilare ekonomisk situation, med en högre andel egenkapital, än sina yngre kollegor.

Även den ofta hävdade fastlåsnings av resurserna kan ifrågasättas. För nystartaren är de åtminstone rörliga. Det faktum att denne startar vid en genomsnittsålder av ca 35 år, ofta har ett arbete i en annan sektor av ekonomin och gör det av fri vilja, tyder på flexibilitet. Och även om vissa investeringsbeslut skulle visa sig oåterkalleliga och baserade på felaktiga förväntningar om framtiden så är det effektiva botemedlet knappast en förhöjd prisnivå genom intervention i jordbrukets marknader. Effektivare medel vore t. ex. bättre information om prisosäkerheten, rörlighetsbefrämjande åtgärder eller direkt inkomststöd.

Som tidigare påpekats har inte heller den tämligen ambitiösa prispolitiken skyddat lantbrukarna mot fallande priser. Avräkningsprisindex har i reala termer sjunkit med ca 1,1 procent per år perioden 1960–84. Slutligen kan konstateras att den tekniska utvecklingen åtminstone delvis är endogen. Politiskt höjda priser stimulerar följaktligen investeringsverksamheten och därmed produktivitetsutvecklingen i en rent fysisk bemärkelse. Om denna utveckling kan motiveras med utgångspunkt i produkternas och resursernas alternativvärden är en öppen fråga.

Ett andra argument för orättvisa priser är den instabilitet som kan återföras på vädervariationer eller biologiska cykler. Att *stabilisera* priser behöver nödvändigtvis inte innebära att *höja* priser. Det bör noteras att stabila priser inte automatiskt ger stabila inkomster. Vid givet pris kan ju t. ex. skörden variera starkt. Prisvariationer kan snarare stabilisera in-

komster om priserna går upp vid låg skörd och vice versa. Prisvariationer ger vidare många gånger viktig information om förändringar i konsumentpreferenser och/eller i teknologi. Administrativt fastställda priser kan förstöra denna marknadens informationsskapande verksamhet. Marknaden har slutligen själv institutioner för att hantera prisrisker, t. ex. handel med optioner och framtidskontrakt på s. k. "futures markets".

På flera marknader skulle en inhemsk jämviktsprisbildning baserad på t. ex. en importstoppspolitik kunna leda till ett inhemskt jämviktspris under världsmarknadsnivån. Det finns givetvis ingen anledning att gå så långt. I så fall blir det inhemska priset lika med världsmarknadspriset och överskottskvantiteterna blir internationellt konkurrenskraftiga. Nu är naturligtvis världsmarknadspriser inte entydigt definierade och lätta att upptäcka. De är till stor del en funktion av exportörernas förmåga att finna och kunna utnyttja prisvariationer i tid och rum.

Lantbrukarnas låga inkomster och låga ersättning till eget arbete och kapital används för det tredje ofta som ett tecken på alltför låga och orättvisa produktpriser. Om priserna emellertid är låga, alltid har varit låga och förmodligen framdeles kommer att förbli låga, så finns inget skäl för ett speciellt prisstöd om företagarna är medvetna om det. Är de inte det, så bör de snarare ges information än prisstöd. Vidare så visar inte den låga ersättningen i jordbruket hela bilden. Mindre än 30 procent av familjeinkomsten kommer idag från själva jordbruksdriften. Eventuella skattefördelar, speciellt i ett högskattesamhälle av svensk typ, jämte andra fördelar förknippade med jordbruksdrift bör också beaktas vid en standardjämförelse med andra samhällsgrupper. Problemet blir snarast om man kan, eller bör, hindra människor från att arbeta till en låg monetär ersättning även om de själva väljer att så göra, kanske p. g. a. förekomst av icke-monetära fördelar med verksamheten. En företagare har vanligtvis den friheten, även om den inte alltid gäller anställd arbetskraft.

Om ett land inte har komparativa fördelar i jordbruksproduktion, vilket existensen av de produktionskontrollerande åtgärderna tyder på, så begränsas inkomstmöjligheterna till storleken på den inhemska marknaden. Med produktionskontrollerande åtgärder kan man komma åt delar av monopolröntorna (såsom visats i figur 1) eftersom efterfrågans priselasticitet vanligtvis är låg på livsmedel. *Totalinkomsten* kan emellertid inte stegras avsevärt med höjda matpriser eftersom priselasticiteten förr eller senare når värdet  $-1$ . Ovanför detta pris skulle totalinkomsten sjunka. Betraktar man istället *inkomsten per lantbrukare*, så framstår antalet lantbrukare som den helt avgörande faktorn för att väsentligt kunna höja medelinkomsten i lantbruket. Att bli färre ger m. a. o. större inkomstefekter än höjda matpriser.

Mot bakgrund av ovanstående analys kan man hävda att de enda priser som skulle kunna anses rättvisa i någon mening antingen är det inhemska jämviktspriset eller världsmarknadspriset (om överskottsproduktion förekommer vid det senare). Att stimulera kostsam överskottsproduktion genom att stödja priset över inhemsk jämvikt och sedan försöka reducera den med en sofistikerad uppsättning produktionskontrollerande åtgärder är knappast i överensstämmelse med något politiskt mål. Att begränsa produktionen med dylika åtgärder betyder att man politiskt stödjer eller legali-

serar en producentkartell (som agerar monopolistiskt), något som betraktas som mindre önskvärt i andra delar av ekonomin.

Den nuvarande jordbrukspolitiken kan därför sägas använda priset på ett ineffektivt sätt. Priset kan inte, som vi ovan visat, lösa inkomstproblemet på lång sikt och används inte för att harmonisera utbud och efterfrågan och spegla preferens- och teknikförändringar. Vad skall då priset användas till?



## VII Andra mål – medelstrukturer

Sedan 1942 års jordbruksutredning startade har jordbrukspolitiken varit föremål för fyra stora utredningar. Trots stora ambitioner i insatta utredningsresurser har vi som sagt ännu inte en preciserad definition på något jordbrukspolitiskt mål. Målen har dessutom blivit allt fler över tiden. I praktisk politik framstår emellertid inkomstmålet som det helt överskuggande. Huvudinstrumentet för att nå detta mål, och alla de övriga, är inhemska prishöjningar medelst gränsskydd (tullar och importavgifter). Det har senare kompletterats med en serie följdregeringar där prissubventionerna till konsumenterna och de produktionskontrollerande åtgärderna dominerar.

### 1 Kan andra mål tänkas?

Kan ekonomer verkligen bidra till målformuleringen? Den skötes ju rimligen bäst av politiker, medan ekonomers roll starkare brukar betonas vid valet av de medel som skall väljas för att förverkliga målen. Vi tycker emellertid att måldiskussionen skulle kunna stimuleras genom presentationen av mål vilka hittills spelat en undanskymd eller ingen roll alls i svensk jordbrukspolitisk debatt. I nedanstående tabell (inspirerad av Rausser et al, 1985) jämförs de fyra huvudmålen i dagens politik med en alternativ måluppsättning med tre "nya" mål och en viss omformulering av de gamla målen. Prioritetsordningen i tabellens exempel kan givetvis diskuteras.

Dagens mål tar inte primärt hänsyn till riskproblemen, till budgetproblematiken eller till risken för "politikmisslyckanden" (political and bureaucracy failures"). Med detta menas risken för att vissa politiska åtgärder på grund av underliggande politiska eller administrativa svårigheter ej lyckas fullt, eller rentav misslyckas, att uppnå givna syften. Att högprioritera det senare innebär att undvika jordbrukspolitiska interventioner där genomslagskraften, verkningsgraden och effektiviteten i ett politiskt medel starkt kan ifrågasättas. Sådana medel bör följaktligen stå tillbaka för enklare och för gemene man mer begripliga ingrepp. Detsamma gäller för medel där tolkningen av en politisk intervention ges vida ramar och lämnas åt experter och myndigheter att detaljutföra.

Tabell 2. Dagens jordbrukspolitiska mål i jämförelse med en alternativ målstruktur

Priori- tets- ordning	Dagens mål	Tänkt priori- tets- ordning	Alternativ målstruktur
		1.	Undvika risker för att politiken misslyckas
		2.	Lindra riskproblemen
3.	Skapa en effektiv produktion	3.	Skapa flexibilitet i produktionen
1.	Ge god beredskap	4.	Ge god livsmedelsförsörjning
2.	Ge skäliga konsumentpriser	5.	Ge låga konsumentpriser
2.	Ge skäliga jordbruksinkomster	6.	Ge viss förmögenhets- och inkomstfördelning
		7.	Ge låga budgetkostnader

Vidare kan riskfrågorna starkt behöva betonas. Det gäller inte bara prisrisker, utan också riskerna för starkt varierande skördar och spelregler. Dagens effektivitetsmål (som ju egentligen är ett medel) betonar kraftigt de rent tekniskt-fysiska egenskaperna i produktionen. Det skulle kunna orienteras starkare mot förmågan att snabbt kunna möta förändringar av olika slag, av typen nya prisrelationer, ny teknik eller ändrade konsumentpreferenser. Ett visst mått på sektorns flexibilitet är gapet mellan inhemskt pris och världsmarknadens pris. Ju mindre gap desto lättare har sektorn att ta en anpassning till förändrade marknadsförutsättningar.

Att åstadkomma varaktiga inkomstförstärkningar i jordbruket är svårt utifrån såväl teoretiska som empiriska grunder. Sådan politik, liksom andra marknadsingrepp, kapitaliseras snabbt i värdet på sektorns varaktiga kapital, främst i markvärdena. Effekten blir snarast en förmögenhetsomfördelning av engångskaraktär. Inkomstmålet skulle därför kunna kompletteras med eller ersättas av ett förmögenhetsmål. Slutligen skulle man bland målen explicit kunna ta hänsyn till politikens budgeteffekter.

## 2 Hur utfaller olika medel?

Det kan vara intressant att mot den målstruktur som ovan exemplifierats utvärdera olika jordbrukspolitiska medel, såväl nu tillämpade som andra tänkbara. De politiska åtgärderna kan grovt grupperas m. a. p. om de är av frihandelskaraktär, är marknadsförbättrande, innebär direkta inkomststöd, är efterfrågestimulerande eller av produktionskontrollerande typ. I tabell 3 sammanfattas mål/medelanalysen i skissartad form.

### 2.1 Frihandel

Här kan man tänka sig åtminstone två slags politik. Den ena innebär frihandel på alla jordbrukets marknader (total frihandel). Den andra inne-

bär frihandel på någon eller några delmarknader, t. ex. på spannmålsmarknaderna. Båda alternativen leder, i förhållande till nuläget, till lägre risk för "politikmisslyckanden" genom att interventionsgraden minskar. Flexibiliteten ökar genom att priserna närmas till världsmarknadens nivå och därmed sjunker. Samtidigt blir kraven på budgetmedel lägre genom att kraven på konsumentpris- och exportsubventioner sjunker. Nackdelarna med frihandelspolitiken är att den inte explicit ger några risk- och inkomstgarantier till producenterna eller försörjningsgarantier för konsumenterna. (Jfr vidare i avsnittet IX: 2.)

Tabell 3. Möjliga mål och medel i svensk jordbrukspolitik

	MÅL							
	Undvika "politikmisslyckanden"	Lindra risk	Skapa flexibilitet	Ge försörjningstrygghet	Ge låga konsumentpriser	Ge viss inkomst/förmögensfördelning	Ge låga budgetkostnader	
Prioritetsordning	1	2	3	4	5	6	7	
<b>MEDEL</b>								
FRIHANDEL, total	+	-	+	-	+	-	+	
, spannmål	+	-	+	-	+	-	+	
MARKN FÖRBÄTTRANDE, importkvoter	+	-	+	+	+	-	+	
, intäktsförsäkr	+	+	+	-	+	-	+	
, optioner	+	+	+	-	+	-	+	
, futures markets	+	+	+	-	+	-	+	
DIREKT INKOMSTSTÖD, producentsubv	+	-	+	+	+	+	-	
, arealbidrag	+	-	+	+	+	+	-	
, neg inkomstskatt	+	+	+	-	+	+	+	
PROD STIMULANS, införselavgifter, tullar	○	×	○	×	○	×	○	D A G E N S
EFTERFRÅGESTIMULANS, konsumentpris- subventioner	○	○	○	○	×	○	○	P O L I T I K
, export- subventioner	○	○	○	○	○	×	○	
PROD KONTROLL, två-pris	○	×	○	○	○	×	○	
, jordbank	○	×	○	×	○	×	○	
, trädesbidrag	○	×	○	○	○	×	○	

- + ger positiv måleffekt i förhållande till *dagens politik*  
 - ger negativ måleffekt i förhållande till *dagens politik*  
 × ger positiv måleffekt i förhållande till *frihandel*  
 ○ ger negativ måleffekt i förhållande till *frihandel*

## 2.2 Marknadsförbättrande åtgärder

Under denna rubrik kan sorteras en serie marknadsinnovationer av typen intäktsförsäkringar, optioner och "futures markets", vilka alla innebär förstärkningar av marknads förmåga att handla med risker av olika slag, varför de i första hand leder till att riskerna minskar och hamnar hos institutioner/personer som bättre kan och vill hantera dem. De har dessutom alla den egenskapen att risken för politikmisslyckanden minskar och att de leder till ett flexibelt jordbruk känsligt för marknads förändringar. De ger därmed lägre konsumentpriser och lägre budgetkrav än dagens politik. Nackdelarna ligger i att någon speciell försörjnings- eller inkomstnivå inte heller här kan garanteras.

Till denna grupp kan också importkvoter, som ett mer marknadsinriktat alternativ än dagens tullskyddspolitik, sägas höra. En importkvotering, på t. ex. 10 procent av den inhemska konsumtionen, minskar risken för politikmisslyckanden genom att hela prisförhandlingssystemet kan avskaffas. Här behövs bara en inledande förhandling där man bestämmer hur stor importkvoten skall vara en gång för alla. Dessutom förhindras att denna form av gränsskydd (importskydd) övergår i exportsubventioner, vilket strider mot de ursprungliga intentionerna i dagens jordbrukspolitik, dvs. är ett exempel på politikmisslyckande.

Importkvoter ger också ett flexiblere jordbruk genom att den inhemska marknaden ges frihet att själv söka sin jämviktslösning. Denna ligger sannolikt klart under dagens svenska prisnivå, varvid konsumentprismålet bättre uppnås. Importkvotering garanterar också självförsörjning i den meningen att svenskt jordbruk står för minst 90 procent (om importkvoten är 10 procent) av den svenska marknads behov, vilket det får ensamrätt till. Även här sjunker kravet på budgetmedel, eftersom behov av exportsubventioner aldrig kan uppkomma.

Nackdelen med en importkvoteringspolitik är framför allt att vare sig risk- eller det kortsiktiga inkomstproblemet explicit löses. Den skall dock jämföras med dagens politik där överskotten minskar jordbrukets inkomster. Riskproblemet lindras i så måtto att omvärldens variationer utestängs medan de inhemska marknadsstörningarna finns kvar. (Jfr vidare i kapitel VIII).

## 2.3 Direkt inkomststöd

Under denna rubrik sorterar åtminstone tre olika stödformer. Den första är producentsubventioner, ibland kallade prisstöd vid bondens grind. Stödet utbetalas per enhet producerad vara och marknads priser påverkas inte annat än möjligen indirekt genom en stegrad produktion. På detta sätt förlängs inte prisstödet in i förädlings- och distributionsleden och drabbar ej konsumentpriserna. En sådan politik ger i förhållande till idag ett effektivare inkomststöd men ökad risk för prisvariation genom att världsmarknadens priser får direkt genomslag på den svenska marknaden. Likaså minskar risken för politikmisslyckanden genom att stödet göres synligt när det fördelas i form av budgetmedel. Försörjningsproblemet kan bättre lösas

med denna form av produktionsstimulanser och flexibiliteten torde öka liksom budgetanspråken i förhållande till dagens politik. Konsumentens matkostnader sjunker. (Jfr vidare i avsnittet IX:1.)

Den andra stödformen är arealbidrag. Det torde kunna göras till en i jämförelse med dagens politik enkel och begriplig stödform med låg risk för politikmisslyckanden och med direkta inkomsteffekter, även om de kapitaliserar i markpriserna och övergår i förmögenhetseffekter. Arealbidraget bör upplevas som ett alternativ till tullskydd och därmed innebära världsmarknadspriser och då lägre konsumentpriser och ett flexiblere jordbruk. Det kräver eventuellt mer budgetmedel än dagens politik och ger en viss försörjningsgaranti. Arealbidraget ger ju incitament till högre arealanvändning och lägre produktionsintensitet, vilket torde vara fördelaktigt ur beredskapssynpunkt eftersom jordbrukets sårbarhet framför allt emanerar ur tillgången på insatsvaror. (Jfr vidare i avsnittet IX:3.)

Slutligen kan en s. k. "negativ inkomstskatt" ses som det kanske effektiva sättet att ge inkomststöd, genom att stödet relateras till faktiskt redovisade inkomstbehov. Nackdelen blir att en viss självförsörjningsnivå ej kan garanteras.

## 2.4 Införselavgifter, tullar

Här ligger basen för den svenska jordbrukspolitiken. Den ger i förhållande till frihandel negativa måleffekter för alla mål utom möjligen för försörjnings-, inkomst- och riskmålen. Som inkomstpolitik är den dessutom ineffektiv, såväl genom den ogynnsamma inkomstfördelningen som genom kapitaliseringseffekterna.

## 2.5 Efterfrågestimulerande politik

Under denna rubrik återfinns främst de idag tillämpade konsumentprissubventionerna, den s. k. mellanprislinsen, som är en följdreglering till tullskyddspolitik. För att kompensera för tullskyddets prisstegrande effekter används budgetmedel för att dämpa prisökningarna i konsumentledet. En sådan politik är förenad med klara negativa egenskaper för samtliga mål utom just för målet om låga konsumentpriser.

Till gruppen hör också exportsubventionerna, t. ex. de som idag ges till spannmålsexporten eller de producentfinansierade subventioner som förekommer inom animalieexporten, vilka dock implicit betalas av konsumenterna genom den prisdiskriminering mellan hemma- och utlandsmarknaden som tullskyddet innebär. Det enda av våra mål som tjänar på en dylik politik är inkomst/förmögenhetsmålet. Att politiken betecknas som efterfrågestimulerande beror på att den "underlättar" avsättningen av överskott på exportmarknaderna.

## 2.6 Produktionskontroll

I denna kategori finns ett flertal redan i kraft varande åtgärder, såsom två-prissystem, trädesbidrag, investeringsförbud, resursavgifter etc. De får även de ses som följdregleringar till tullskyddspolitikerna eftersom de syftar till att lösa tullskyddets produktionsstimulerande konsekvenser genom att kvantitativt reglera produktionen. De ger negativa utslag i våra mål med undantag framför allt för inkomst/förmögenhetsmålet.

Produktionskontroll innebär att man vill lösa inkomstproblemet i jordbruket genom att utvinna marknadens monopolröntor. När produktionen begränsas kan ett högre pris tas ut. Eftersom de högre priserna snabbt kapitaliseras i produktions- (eller kvota-) rättigheter (se tex World Development Report, 1986) blir denna politik ett kortsiktigt och dyrbart sätt att lösa producenternas inkomstproblem. Inkomsteffekten är snarast en engångsöverföring av förmögenhet.

## 3 Avslutande kommentarer

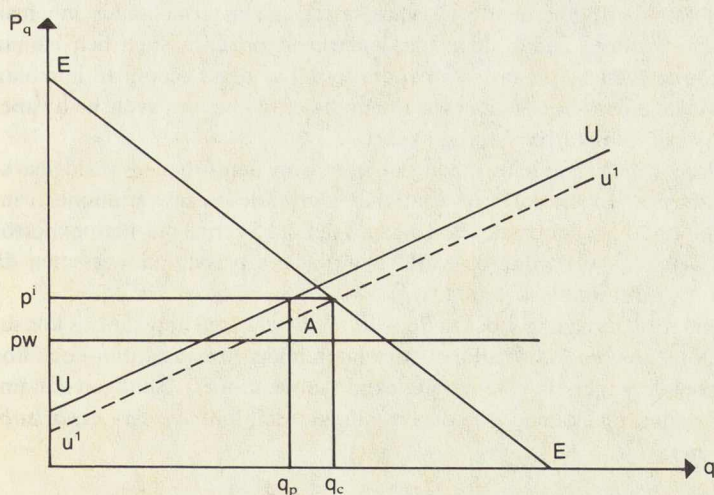
Vi har med ett enkelt exempel där flera av plus- och minustecknen i tabell 3 kan ifrågasättas velat understryka att det finns en mängd möjliga mål- och medeluppsättningar för svensk jordbrukspolitik som starkt kan skilja sig från den gängse diskussionen med fyra huvudmål och i stort sett ett enda huvudmedel – tullar och importavgifter med alla dess följdregleringar. Utifrån ekonomiska utgångspunkter framstår det också angeläget att peka på risken för s. k. "political and bureaucracy failures" vilka tillsammans med jordbrukets traditionella pris-, teknik- och väderrisker gör produktionen till en extremt riskutsatt verksamhet. En politikkombination baserad på exempelvis frihandel, importkvoterings på försörjningsmässigt viktiga varor och negativ inkomstskatt skulle i vårt exempel ge en hög måluppfyllelse. I nästa kapitel utvecklas importkvoteringspolitiken något.

## VIII Gränsskydd utan prisreglering – ett alternativ

I en studie rörande centrala jordbrukspolitiska beslutsfattareshens syn på jordbrukspolitiken utvecklades över tiden (Anderson, 1986) framkom entydigt två resultat. Det ena var att regleringssystemet starkt borde förenklas och det andra att minimibehovet av intervention i jordbrukets marknader borde bestå av någon form av skydd mot en opålitlig och starkt varierande världsmarknad. I detta kapitel diskuteras en politik som förenar dessa två ståndpunkter, nämligen en kvantitativ importreglering. Inom ett dylikt import-(gräns-)skydd får priserna fritt bildas på den inhemska marknaden. Politikens uppgift blir att bestämma och kontrollera de fysiska importflödena, vilket är en väsentligt lättare uppgift än att söka åstadkomma i någon oklar mening "rättvisa priser", i ett komplicerat prisregleringsförfarande.

### 1 Vad är ett fysiskt importskydd?

I figur 2 illustreras idén med en importkvotering.



Figur 2. Enkel illustration av importskyddets konsekvenser

De inhemska utbuds- och efterfrågefunktionerna är  $UU$  respektive  $EE$  och världsmarknadspriset  $p^w$ . Vid varje konsumtionsnivå tillåts en viss import, såg t. ex. 10 procent, och det samlade utbudet blir  $U^*U^*$ . De inhemska producenterna skulle därmed få ensamrätt till 90 procent av den inhemska marknaden. Lösningen i figur 2 blir att  $q_c$  konsumeras,  $q_p$  produceras och differensen dem emellan importerats. Det inhemska priset blir  $p^1$ .

Eftersom importrestriktionen driver in en "kil" mellan världsmarknadspriset och det inhemska priset, blir det fördelaktigt att få importrättigheten, en fördel som motsvaras av införselavgiften i ett system med tullskydd och som består av prisskillnaden mellan inhemskt och utländskt pris. Den illustreras med ytan  $A$  i figur 2. Importrättigheterna skulle kunna auktioneras ut av en statlig myndighet till den högst betalande, och därmed också på denna punkt ge en fri prisbildning. Exempel på likartade förfaranden finns inom EG, där idag exporträttigheter fördelas till dem som begär det lägsta exportbidraget.

## 2 Vilka är fördelarna?

Den största fördelen med importkvotering är att *priset återupprättas* som ett balansmedel, dvs. som ett informationsskapande instrument mellan marknads olika aktörer. Prisregleringen kan m. a. o. avskaffas. Vidare tillgodoses *försörjningsaspekterna*, såtillvida att man är garanterad att en viss andel av konsumtionen alltid produceras i Sverige. Vidare får man på detta sätt ett *dumpingskydd* mot starkt fallande världsmarknadspriser. Som framgår av figur 2 blir såväl det inhemska priset  $p^1$  som den inhemska produktionen  $q_p$  oberoende av världsmarknadspriserna under inhemsk jämvikt. Skulle å andra sidan världsmarknadspriserna stiga och hamna ovanför de svenska priserna kan vi dra fördel av detta genom att inte bara försörja hela den svenska marknaden utan också leverera svenska livsmedelsråvaror i konkurrenskraftig export.

Vidare *stabiliserar* den inhemska prisnivån jämfört med världsmarknadspriserna. Inhemsk prisvariationer kan härledas ur variationer i inhemskt utbud och inhemsk efterfrågan. I det fall Sverige blir nettoexportör blir vi givetvis beroende av världsmarknadens prisvariationer, men då endast ovanför inhemsk jämvikt.

Bland fördelarna ligger också de *välfärdsvinster* som uppstår hos konsumenter (genom en i normalfallet större och billigare konsumtion) och hos skattebetalare (genom eliminerade exportsubventioner). Slutligen kan importskyddet, till skillnad från dagens stödsystem, *inte övergå i exportsubventioner*.

Sammanlagt innebär detta att såväl beredskapsmålet, konsumentprismålet och effektivitetsmålet uppnås bättre än i dagens politik. Därtill kan större delen av förhandlings- och regleringssystemet avskaffas.

### 3 Vilka är nackdelarna?

Först och främst leder en importskyddspolitik inte, lika lite som dagens politik, till att någon *inkomstgaranti* kan utställas. I det nuvarande systemet gäller det skyddade priset endast på hemmamarknaden (åtminstone för animalier). Några inkomstgarantier blir det följaktligen inte här heller. Vidare så vore det logiskt att även inom ramen för nuvarande system sätta nettoimporten till noll i stället för att förhandla fram priser ovanför jämviktspunkten och sedan *reducera* producenternas priser medelst exportförlusterna.

Själva övergången kommer att leda till stora *kapitalförluster* hos existerande brukare, vilka bör kompenseras. Sådana kompensationsförfaranden är svåra, speciellt om det finns krav på millimeterrättvisa, och kräver en speciell övergångsutredning. Viktigt i sammanhanget är att förhindra att jordbrukarnas kortsiktiga utbudsbeteende (som kan vara omvänt) inte leder till alltför låga priser under ett övergångsskede.

En vanlig invändning mot importkvoter är att *GATT-reglerna* inte tillåter dylika kvantitativa importrestriktioner. Det bör då observeras att importkvoter skulle innebära *ett icke-tariffärt handelshinder*. I dagens svenska jordbrukspolitik har vi *två* handelshinder: variabla införselavgifter och variabla exportsubventioner. Vi har tidigare talat om ett tullskyddat jordbruk. Detta är i strikt mening inte helt korrekt. De variabla införselavgifter som används räknas egentligen som icke-tariffära handelshinder, till skillnad mot tullar.

I fallet med importkvoteringar blir nettoexporten på sin höjd noll (om inhemskt pris överstiger världsmarknadspriset) mot dagens ganska stora nettoexport. Att minska subventionerad export är ett viktigt mål för GATT. Vidare minskar vår överproduktion, bl. a. genom sänkt intensitet, och utlandet får en viss, om än begränsad, tillgång till den svenska marknaden. Importkvoteringar kan också motiveras av att de utgör den lägsta graden av protektionism för att uppnå en viss försörjnings- eller beredskapsnivå. Slutligen kan påpekas att importkvoteringar flitigt används som jordbrukspolitiskt instrument på vissa produkter i flertalet länder; USA, EG, Japan, Kanada m fl, se t. ex. World Development Report 1986.

Ett tredje problem är *imports substituten* till den inhemska produktionen, t. ex. majs och sojaprotein. En importkvot höjer substitutens konkurrensförmåga gentemot inhemskt producerade varor. Svaret blir att även de måste kvoteras till en viss andel av den svenska förbrukningen.

Importkvoteringen bör vidare avse *nettoimporten*, eftersom viss import och export måste tillåtas av kvalitetsskäl. Ökar exporten av vissa kvaliteter med begränsad svensk efterfrågan kan importen av andra kvaliteter i

samma varugrupp (t ex fläsk) öka motsvarande. De medel som den kvotfördelande myndigheten tjänar in på försäljning av importrättigheter kan då användas för att finansiera förlusterna på bruttoexporten.

Vi ser m. a. o. att även en till synes enkel importkvoteringspolitik leder till en hel del regleringar. Den innebär dock en lägre grad av protektionism och en väsentlig förenkling jämfört med dagens system, genom att man endast behöver *en inledande förhandling*, där storleken på importkvoterna fastställs. Resten är ett administrativt förfarande. Dessutom behöver man inte lägga sig i prisbildningen, systemet blir självreglerande, prisets roll som balansskapande instrument återskapas och man får ett system som är enkelt till sina principer och som sannolikt den vanlige medborgaren/konsumenten kan begripa och acceptera som en rimlig beredskaps- och stödpolitik. Därmed minskar risken betydligt för s. k. "politikmisslyckanden".

## IX Andra alternativ?

I detta kapitel diskuteras fyra andra jordbrukspolitiska alternativ som alla innebär mer eller mindre partiella avregleringar i förhållande till dagens system.

### 1 Pris vid bondens grind

Man har i flera jordbruksutredningar undersökt frågan om valet av prisregleringsled men inte funnit det motiverat att föreslå förändringar. Prisstödet är ju ämnat för bonden och varför då låta stora delar av förädlingsverksamheten ligga inom stödgivningens ram genom att (som i huvudfallet) reglera partipriserna.

Den centrala frågan är emellertid inte om prisstöd skall ges vid "bondens eller slakteriets grind", utan om det skall ges som ett gränsskydd eller i en annan stödform. Har man redan bestämt sig för att stödformen skall vara ett gränsskydd så måste stödet läggas på sådana varor som går i utrikes handel, antingen stödet ges i form av tullar, införselavgifter eller importrestriktioner. Det är m. a. o. meningslöst att fastställa ett gränsskydd vid bondens grind, eftersom det ändå måste översättas på ett eller annat sätt till en införselavgift som tas ut vid gränsen. Därmed hamnar automatiskt alla de varor som går i internationell handel (och som skall skyddas) inom stödets ram, även om de är förädlade. Omräkningen av stödet vid bondens grind till ett motsvarande gränsskydd förutsätter implicit en "rimlig" förädlingskostnad. Vid import av 1 kg ost måste man t. ex. avgöra hur stor del av ostens värde som kommer från själva råvaran, mjölken, och hur stor del som är förädling. Därmed är man genast tillbaka i en analys av förädlingsindustrins marginaler, nämligen det man vill undvika genom ett stöd vid bondens grind.

Vissa varor är föremål för handel redan på den förädlingsnivå som finns vid bondens grind, t. ex. spannmål, och därmed blir gränsskyddet också ett direkt prisstöd till råvaruproducenten. För andra varor såsom kött och fläsk är ett gränsskydd vid bondens grind föga meningsfullt, eftersom utrikes handel inte annat än marginellt sker i form av hela och levande djur. Det är m. a. o. helt olika produkter och med helt olika grad av

råvaruinnehåll som passerar den grind där bonden skall betalas och den "utrikiska grinden" där gränsskyddet skall specificeras.

Vill man därför garantera att prisstödet verkligen går till bonden och till råvaruproduktionen, medan förädlingsverksamheten får arbeta i fri konkurrens, blir produktionssubsidier (s k lågprislinje), vilka inte utgör ett gränsskydd, en effektivare lösning. En dylik stödform påverkar inte prisbildningen annat än möjligen indirekt via förändrad produktion. Priserna blir då världsmarknadspriser, men bonden ges ett bidrag utbetalat per kg levererad vara. Principen blir att industrin köper råvaror till världsmarknadspriser, eller sådana priser som det går att ta ut på den svenska marknaden. Staten betalar mellanskillnaden till bonden, eventuellt regionalt differentierad eller maximerad efter principen att inkomststöd svårigen kan motiveras utgå till personer med inkomster och förmögenheter över riksgenomsnittet. I ett sådant stödsystem är det självklart att stödet skall läggas vid bondens grind. Där finns ingen som helst anledning att betala stödet i något annat led, om man inte specifikt vill hålla en viss förädlingsverksamhet under armarna.

De argument som idag används för att försvara ett gränsskydd i nuvarande prisregleringsled (avsättningstrygghet för bonden, garanti för en effektiv förädling, upprätthållandet av ineffektiv råvaruproduktion på små företag i glesbygdsregioner, andra stödsystem är krångligare och dyrbarare, etc) är antingen tveksamma (avsättningstryggheten t. ex. kan vara dyrköpt för bönderna. Lönsamhetsutvecklingen inom förädlingsindustrin och jordbruket visar att bönderna inte hävdar sig särskilt väl) eller avser gränsskyddet som stödform. Vid jämförelse med en stödform byggd på produktionssubsidier håller inte argumenten. En för producenterna besvärlig egenskap är möjligen att produktionssubsidier är budgetmedel och synliga på ett helt annat sätt än ett gränsskydd som främst leder till prishöjningar och då innebär en mer dold omfördelning mellan producenter och konsumenter.

En fördel med produktionssubsidier är att förädlingsverksamheten får arbeta under hotet av importkonkurrens. Därmed skulle vi slippa de svåra kalkyler som idag (SPK har ett sådant utredningsuppdrag) skall söka visa om förädlingsindustrin är effektiv och vad de över tiden allt större förädlingsmarginalerna består av. Den bästa kontrollen på förädlingsmarginalerna och samtidigt det bästa testet på om förädlingsindustrin är effektiv är sannolikt den importkonkurrens som möjliggörs om jordbruksstödet övergår till direkta produktionssubsidier vid bondens grind. Eftersom en stor del av förädlingsindustrin är skyddad och dessutom får kompensation för "uppvisade kostnader" snarare än för kostnader man "borde" ha haft kan man på teoretiska grunder befara lägre effektivitet än om industrin befunde sig i ett läge med fri importkonkurrens.

## 2 Frihandel på spannmål

Spannmålsöverskottet uppgår ett normalår till ca 25 procent av produktionen. Av jordbrukets samlade intäkter kommer ca 23 procent från vegetabilieproduktionen och ca 12 procent från rena spannmålsprodukter. Samtidigt svarar de senare för stora exportförluster, över 1 miljard kr i dagsläget. Prisstödet på spannmål fortplantas också, via ett dyrare foder, genom animaliesektorn och ut i konsumentledet i form av högre priser på såväl vegetabilie- som animalieprodukter.

Idag söker man förbättra spannmålsregleringens ekonomi medelst bidrag till åker som trädas och man har diskuterat jordbank och två-prisystem även på spannmål.

Ett alternativ till dessa typer av produktionsbegränsande åtgärder vore en prissänkingspolitik som kan gå helt eller delvis ned till världsmarknadens nivå. En sådan politik har i jämförelse med t. ex. trädesbidrag följande fördelar (Se Ekonomisk debatt 86:8):

För det *första* blir samhällsvinsterna (i ett kortsiktigt och statiskt perspektiv) större. Till detta skall fogas att en prissänkning tar bort den dyrbaraste produktionen först, medan en trädespolitik även reducerar lågkostnadsproduktion. För det *andra* kan animaliekonsumtionen bli billigare och öka, varvid obalanserna på denna marknad minskar. För det *trede* blir det positiva miljöeffekter genom en lägre handelsgödsel- och kemikalieanvändning på *hela* produktionen. I fallet med träda bortfaller givetvis dessa insatser på själva trädan, men bibehålles eller ökar på resterande areal. Vidare minskar jordflykt och utlakning av näringsämnen eftersom en mindre areal hålles öppen. För det *fjärde* ger det lägre spannmålspriset ett lägre tryck på prisstegringar i hela livsmedelskedjan och flexibiliteten i sektorn kan sägas öka i och med att differensen mellan svenskt och utländskt pris minskar (eller som i frihandel helt bortfaller). Därmed ökas marknadsinslaget och prisets förmåga att förmedla information mellan konsumenter och producenter, t. ex. genom att dämpa incitamenten att nyttja högintensiv teknologi.

För det *femte* minskar regleringsgraden och administrationskostnaderna. Att bevaka ett pris (eller kanske inte ens det) är mindre resurskrävande än att teckna bortåt 10 000–20 000 trädeskontrakt årligen och kontrollera deras efterlevnad. För det *sjätte* uppnås en inkomstfördelning mellan stora spannmålsproducenter och animaliekonsumenter, som bättre synes rimma med jordbrukspolitikens pris- och inkomstmål. Detta leder i sin tur till lägre jordräntor vilket gagnar nystartande lantbrukare genom ett lägre kapitalbehov vid gårdsköp. För det *sjunde* bibehålles en sund betalningsprincip där man får ersättning för utförda prestationer istället för att, som i fallet med träda, betala ut förlorad jordränta till markägare som ej brukar sin jord.

Slutligen innebär sänkta spannmålspriser en politik som ändå med stor sannolikhet måste föras på sikt med tanke på de stora obalansproblemen i jordbrukssektorn och regleringskassornas hårt ansträngda ekonomi. Vid en helt fri inhemsk prisbildning skulle sannolikt även spannmålskvalitén höjas och hanteringskostnaderna i spannmålshandeln sjunka, genom den nya incitamentsstruktur och marknadsdynamik som då uppstår.

- Till nackdelarna med en prissänkingspolitik hör
- lägre lönsamhet och jordräntor hos befintliga brukare
- en eventuell nedläggning av åkerareal

Dessa nackdelar kan emellertid motverkas helt eller delvis genom de högre samhällsvinster som uppstår. Jordbrukarnas inkomstproblem kan åtgärdas genom någon form av kompensation, t. ex. med ett arealbidrag av engångstyp, medan nedläggningshotad åkermark kan hållas öppen, om man så vill, med ett årligt arealbidrag.

Den första åtgärden motiveras av att man bryter spelregler som gällt under mycket lång tid och som därför kapitaliserats i jordvärdena och i andra varaktiga tillgångar. Den andra åtgärden är ett effektivt och billigt sätt att upprätthålla arealer, som annars skulle läggas ned.

I ett jordbanks- eller trädessystem blir risken för lägre verkningsgrad allt större ju längre tiden går genom anpassningar så att det blir lågavkastande resurser som i första hand tas ut ur produktionen. Samtidigt är risken stor för att ledigblivna resurser används för att producera andra grödor eller samma grödor på annat håll, t. ex. genom ökad intensitet på resterande areal. Behov av att hela tiden öka trädesarealen eller jordbanken uppstår genom de ständiga avkastningsökningarna i produktionen, eftersom incitamenten att intensifiera produktionen hela tiden kvarstår (den totala åkerarealen kan t. o. m. öka igen), och det blir därmed allt svårare att "backa ur" systemet.

Slutligen måste man ställa frågan om forskningens och rådgivningens roll i ett system där man som huvudprincip driver produktionsbegränsning. Att t. ex. satsa på rådgivning och växtförädling som leder till skördeökningar, synes mindre välbetänkt om man sedan betalar bönderna för att inte odla. Ju högre avkastningen blir desto mer måste då bonden få för att inte bruka sin jord.

### 3 Arealbidrag

Frihandel kombinerad med arealbidrag skulle kunna lösa flera knutar i jordbrukspolitiken. Produktionen får bedrivas till världsmarknadspriser, och genom direkta bidrag i proportion till arealens storlek kan inkomsterna förstärkas, i den mån de inte kapitaliseras, och landskapet hållas öppet och landsbygden levande. Ett arealbidrag skulle också kunna användas för att lösa kompensationsproblemet vid avveckling av nuvarande regleringsystem. Ett generellt arealbidrag, på t. ex. 1 000 kr per ha, är vidare ett enkelt och genomskådligt system, lätt att förstå och att administrera. Det skulle omfördela dagens jordbruksstöd från de södra och högavkastande delarna av landet till de norra och lågavkastande, dvs. kunna innebära såväl en sänkning av den totala jordräntan som en omfördelning av den.

En prissänkning på spannmål t. ex. av storleken 40 öre per kg innebär en intäktsminskning på 2 400 kr per hektar om hektaravkastningen är 6 000 kg, men bara en sänkning på 1 200 kr på den mark som endast avkastar 3 000 kg

per hektar. Betalar man då ut 1 000 kr per ha i arealbidrag blir nettoeffekten -1 400 kr i den högavkastande regionen och -200 kr i den lågavkastande. Detta är m. a. o. en kraftig regional omfördelning och dessutom utjämning av jordräntan, eftersom den kraftigt skiljer sig mellan olika regioner i utgångsläget. Ett exempel på det senare är spannmålsgruppens förslag till differentiering av trädesbidragets storlek i olika regioner som varierar mellan 2 400 och 200 kr per hektar (se Ds Jo 1986:2). Ett arealbidrag skulle m. a. o. bättre rimma med jordbrukspolitikens ursprungliga intentioner. Att stödja det bästa jordbruket mest har egentligen aldrig varit meningen.

Dagens stödssystem har beräknats kosta ca 6 mdr kr (i 1982 års priser) och ersättningen till lantbrukarnas eget arbete och eget kapital har beräknats till ca 2 mdr kr. Ett arealbidrag på 1 000 kr per hektar åker skulle kosta 3 mdr kr. En sådan politik, som dock snabbt kapitaliseras, skulle kortsiktigt ge konsumenterna en vinst på 3 mdr kr och bönderna totalt sett en vinst på 1 mdr kr. Förlorarna blir framför allt de utländska konsumenterna (genom reducerade exportsubsidier, vilka idag uppgår till över 3 mdr kr), men finns också bland de mindre effektiva förädlings- och distributionsföretagen samt inom jordbrukssektorn bland de större och högintensiva gårdarna i de södra delarna av landet. I det längre perspektivet uppnås sannolikt ingen bestående inkomsteffekt. Däremot kan de dynamiska effektivitetsvinsterna bli betydande och genom en ändrad incitamentsstruktur kommer hektarkostnaderna att drivas ned och ge ett miljövänligare jordbruk. Det torde också ligga ett beredskapsvärde i ett bevarat och öppethållet landskap. Man kan ju se arealbidraget som en betalning för kollektiva varor av typen beredskap och öppet landskap.

Ett arealbidrag kan utbetalas på åtminstone tre sätt (se Bolin et al, 1985)

- ett generellt årligt bidrag
- ett generellt engångsbelopp som övergångskompensation för frihandel
- ett årligt bidrag enbart till nedläggningshotade arealer

Det första alternativet upprätthåller arealen men löser ej det långsiktiga inkomstproblemet. Det är m. a. o. vid rationella förväntningar omöjligt att gradvis avreglera eller gradvis kompensera eftersom en sådan politik förutses och antingen kapitaliseras eller leder till anpassningar hos rationella aktörer. I kapitaliseringen måste man dessutom i detta alternativ värdera den framtida politiska viljan att utbetala ett årligt arealbidrag.

Ett generellt engångsbelopp utbetalat per hektar åker, det andra alternativet, löser inte helt kompensationsproblemet vid övergång till frihandel, eftersom det skulle underbetala djurintensiv produktion på små arealer. Vidare så löser det inte åkernedläggningsproblemet (om det är ett problem) utan måste i så fall kompletteras med ett årligt arealbidrag till nedläggningshotad areal. Den sistnämnda formen löser arealproblemet, men skulle ge stora kapitalförluster hos existerande lantbrukare.

Ett generellt årligt arealbidrag för att lösa jordbrukets inkomst- och kompensationsproblem vid övergång till lägre priser eller till frihandel har m. a. o. flera brister. Det kan emellertid ses som ett "pris för avreglering" där man övergår i ett betydligt enklare och mer genomsådligt subventionssystem som dessutom ger en rimligare regional fördelning av jordbruksstödet, en sänkt intensitet, ett flexiblarare jordbruk och en fri prisbildning på jordbrukets produkter. Man bör i så fall se dagens prisreglering och

ett arealbidragssystem som två varandra uteslutande alternativ, möjligen med undantag för ett övergångsskede. Annars kan resultatet bli två kostsamma regleringssystem i stället för ett.

Slutligen bör man observera att utbudet av åkermark i form av "öppenhet" är i det närmaste oelastiskt på 5–10 års sikt. Om en avreglering skulle innebära ett långsiktigt hot mot det öppna landskapet har man viss tid på sig för att vidtaga åtgärder eftersom det inte blir ett omedelbart problem.

## 4 Omprövning av jordförvärvslagen

I en nyligen genomförd "Översyn av jordförvärvslagen" (Ds Jo 1986:5) sägs att det "finns från samhällets synpunkt behov av en jordförvärvslag som slår vakt om familjejordbruket, främjar skogsbrukets rationalisering, begränsar juridiska personers förvävrätt och gör det möjligt att i utpräglade glesbygder ta till vara sysselsättningsmöjligheterna i jord- och skogsbruket". Lagen går ut på att begränsa förvärv genom krav på tillstånd. Även om man i denna översyn föreslår liberaliseringar kvarstår huvudprinciperna för intervention i fastighetsmarknaderna med begränsning av köparkretsen och priskontroll på transaktioner som skulle bedömas som spekulation.

Ändringarna i såväl jordförvärvslagen som skötsellagen sker numera tätt (1967, 1979, 1987). Allmänt torde det vara av intresse att spelreglerna kring markfrågorna kan uppfattas som fasta eftersom planeringen för den enskilde markägaren måste vara extremt långsiktig jämfört med många andra ekonomiska verksamheter. Den intensitet varmed ändringar i dessa lagar aktualiseras tyder på att lagarna fått en alltför detaljerad karaktär där tidsspecifika och kortsiktiga förutsättningar, fått ett oproportionerligt stort inflytande över lagstiftningens utformning.

Den översyn av lagstiftningen som nu skett har dock huvudsakligen resulterat i ändringsförslag som gör lagstiftningen mer generell till sin natur.

Syftena med jordförvärvslagen är komplexa. Lagen skall samtidigt uppfylla mål som företagsekonomisk rationalitet och miljö, vara ett regionalpolitiskt verktyg, m m. Den betydelse som läggs i dessa begrepp varierar mellan olika grupper. Man kan dock hävda att det från ekonomisk-teoretisk utgångspunkt effektivaste sättet att uppnå flera av de mål som det "allmänna intresset" ställer upp, är ett långsiktigt säkerställande av äganderätter. Det finns i utredningen vissa förslag som härvidlag går i annan riktning.

De skäl för ändringar av gällande jordförvärvslagstiftning som anges i direktiven är

- otillfredsställande ägarstruktur till lantbruksfastigheterna
- otillräckligt utbud av skogsråvara (behandlas ej här)
- den marginella åkerjordens användning

Till den del som flerägandet på jordbruksfastigheter är orsakat av inläs-

ningseffekter föranledda av nu gällande jordförvärvslagstiftning är det angeläget att de uppmjukningar av förvärvshindren som nu föreslås kommer till stånd. Det finns dock skäl att ifrågasätta om inte flerägandet är ett resultat av mer djupgående faktorer. Det kan som exempel utgöra ett finansieringsalternativ i enskilda fall. Utan att förhindra att det föreliggande utredningsförslaget genomförs kan det finnas anledning att utreda förutsättningarna för ett nytt ägarinstitut för lantbruksfastigheter där några av fördelarna med aktiebolagsformen kan vinnas utan att sambandet brukande/ansvarstagande/ägande bryts. De regionalekonomiska konsekvenserna av aktiebolaget som ägarinstitut har sannolikt varit mindre lyckosamma. Behovet av ett nytt ägarinstitut gör sig särskilt påmint i dagens situation med ett historiskt sett stort antal konkurser för jordbruksföretag. Det obegränsade personliga betalningsansvaret leder i många fall till oacceptabla sociala konsekvenser.

Frågan om jordbruksmarkens utnyttjande är i mycket hög grad förbunden med den jordbrukspolitiska utvecklingen och framför allt med jordbruksprisregleringen. Det svenska jordbruket arbetar idag med administrerade priser. Det effektiva gränsskyddet varierar kraftigt mellan produkterna. Allmänt kan sägas att skyddet är störst för spannmål och annan vegetabilieproduktion. Vid t. ex. ett likformigt gränsskydd mellan produkterna skulle således animalieproduktionen öka, särskilt fläskproduktionen som idag åtnjuter ett mycket lågt eller negativt effektivt gränsskydd, relativt vegetabilieproduktionen. En annan konsekvens av ett sänkt eller likformigt gränsskydd blir troligen också att den marginella åkermarkens relativa konkurrenskraft ökar. Mot denna bakgrund kan det hävdas att talet om överskottsproduktion och överskott på marginell åkermark måste relateras till utformningen av gränsskyddet. De studier som gjorts visar att det hos allmänheten torde finnas en viss betalningsvilja för den kollektiva vara som ett öppethållande av jordbrukslandskapet innebär (Drake, 1986). Den nuvarande strategin med ett gränsskydd som stimulerar intensiteten i jordbruksproduktionen, samtidigt som åkermark friställs i strävan att uppnå fysisk balans mellan produktion och konsumtion, står i konflikt med önskemålet att hålla landskapet öppet. Att via ändringar i skötsellagen ge möjlighet att bibehålla rådande strategi för jordbruksprisregleringen är sannolikt välfärdsekonomiskt mindre effektivt.

Fri handel med företag och motsvarande kapitaltillgångar är en viktig effektivitetsfrämjande egenskap hos marknader baserade på frivilliga avtal (Se Bolin et al, 1984). Ett system med fri handel med mark är därför ägnat att finna de mest effektiva kombinationerna av brukare och fastighet. Den som kan betala mest på marknaden är den som har den mest positiva bedömningen av framtidsutsikterna och av sin egen förmåga. Det är omöjligt att ersätta denna högst individuella information med centraliserad kunskap och prövning i något offentligt organ om vem som skulle kunna vara bästa brukare.

En viktig egenskap förenad med privat äganderätt av mark är att den som investerar i jordförbättrande åtgärder också automatiskt vid en försäljning kommer att få tillbaka värdet av förbättringsåtgärderna. En arrendator kommer däremot normalt sett att underinvestera i förbättringsåtgärder eftersom han själv inte fullt ut kan få ut det kapitaliserade värdet.

Privat äganderätt till mark är således också en viktig effektivitetsfrämjande institution.

Det är troligt att en fri handel med mark skulle leda till att självägande familj jordbruk skulle bli den helt dominerande företagsformen. Stordriftsfördelarna är trots allt så begränsade att stora aktiebolagsägda jordbruk med anställda knappast kan konkurrera. Ett stort familj jordbruk har troligtvis uttömt alla väsentliga stordriftsfördelar – om det samtidigt finns effektiva hyresmarknader för specialiserat maskinkapital. Med de stora variationer i arbetsintensitet som föreligger över året och jordbruksinkomsternas karaktär av en restpost som tillfaller företagaren är det knappast troligt att löneanställda skulle vara möjliga annat än under mycket speciella villkor. Egenföretagen är också klart överlägsna när det gäller att övervaka produktionen, dvs. sitt eget arbete.

Det är möjligt att det finns en betydande misstro mot att marknaderna för jordbruksfastigheter skulle fungera tillfredsställande när det gäller att uppnå effektiva brukningsenheter. Jordförvärvslagen har dock troligen, som ofta med regleringar, lett till en rad icke avsedda biverkningar. Regelsystemet innebär att en person som avhänder sig jordbruksmark för all framtid saknar möjlighet att komma tillbaka som jordbrukare. Beslutet drabbar även barn och andra släktingar. För att ha kvar möjligheten för sig själv eller för barnen att vara aktiva brukare är utarrendering att föredra framför försäljning. Detta har lett till att drygt 40 procent av Sveriges jordbruksmark idag är arrendemark. En politisk strävan att åstadkomma ett jordbruk med jordägande bönder har alltså lett fram till det motsatta. Det är också troligt, som tidigare påpekats, att arrendjordbruk är mindre effektiva genom att brukaren ej kan kapitalisera värdet av jordförbättrande åtgärder.

Motiven för en bevarad jordförvärvslag är m. a. o. ekonomiskt-teoretiskt svaga. De har också urholkats över tiden i takt med de stigande överskotten, samtidigt som lagens negativa effekter blivit alltmer uppenbara. Den liberalisering som föreslås förbättrar situationen, men en helt fri fastighetsmarknad skulle sannolikt fungera än bättre. Är det t. ex. rimligt att samtidigt som det är i det närmaste omöjligt för andra personer än nära släktingar till säljaren att kunna köpa jord i avlägsna skogsbygder, kunna genomföra fastighetsköp i centrala delar av våra storstäder utan speciell tillståndsprövning?

## Referenser

- Anderson, Å. 1986. Rapport över intervjuer angående vår jordbrukspolitik. Inst för ekonomi och statistik, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Bolin, O., Meyerson, P-M & Ståhl, I. 1984. Makten över maten. SNS. Stockholm.
- Bolin, O., Meyerson, P-M & Ståhl, I. 1985. Makten över maten – än en gång. Företag och samhälle 4/85, SNS, Kristianstad.
- Drake, L. 1986. Värdet av bevarat jordbrukslandskap. Inst för ekonomi och statistik, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala. Stencil 86-07-25.
- Ds Jo 1986:2. Åtgärder för att minska spannmålsproduktionen på kort sikt. Jordbruksdepartementet.
- Ds Jo 1986:5. Översyn av jordförvärvslagen. Jordbruksdepartementet.
- Hedlund, S. & Lundahl, M. 1985. Beredskap eller protektionism? Liber, Stockholm.
- Rabinowicz, E. 1983. En simuleringsmodell för svenskt jord bruk i samspel med nationell och global ekonomi. Inst för ekonomi och statistik, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Rabinowicz, E. & Bolin, O. 1986 a. Price or Supply Management. Bidrag till EAAE-konferensen i Finland. Maj.
- Rabinowicz, E. & Bolin, O. 1986 b. Pris eller produktions kontroll i jordbruket. Ekonomisk Debatt 1986:8.
- Rausser, G. et al. 1985. Alternative Agricultural and Food Policies and the 1985 Farm Bill, University of California.
- World Development Report. 1986. World Bank, Oxford University Press.



# Svensk trädgårds- och fis- kenäring

## Svensk trädgårdsnäring

Inom svensk trädgårdsnäring produceras en heterogen uppsättning produkter. Produktionstekniskt kan en indelning göras i produkter odlade på friland respektive i växthus. En konsumtionsinriktad indelningsgrund är att särskilja ätbara produkter från icke-ätbara, dvs. köksväxter, frukt och bär å den ena sidan och prydnadsväxter å den andra. Nedan kommer främst den senare distinktionen att användas.

Syftet med analysen är dels att beskriva utvecklingen under den senaste tioårsperioden, dels att bedöma utvecklingen för betydelsefulla ekonomiska variabler fram till år 1995. Sådana variabler är: Produktionsvolym, import (export), investeringar, förädlingsvärde, konsumtion, arbetade timmar, produktivitet m. m. Befintlig officiell och annan statistik sätter emellertid starka begränsningar för ambitionsnivån. Aggregerade data för produktion och priser saknas och arbetskraftsstatistiken är i det närmaste obefintlig. Detsamma gäller för investeringarna. Att historiken delvis är okänd i statistiska termer lägger därför restriktioner på möjligheterna att beskriva och prognoserna blir följaktligen osäkra. Detta till trots torde vissa kvalitativa slutsatser kunna dras.

## 1 Produktion

### Köksväxter, frukt och bär

Den variabel som är intressant är den av producenterna eftersträlvade produktionen av trädgårdsprodukter. I praktiken uppstår en avvikelse mellan eftersträlvad och verklig produktion. Orsaken kan vara klimatiska och biologiska faktorer som icke är förutsedda och som påverkar skörden. Producenternas eftersträlvade produktion baseras på förväntan om framtida priser på produkter och produktionsfaktorer. Den önskade produktionen avspeglar sig i arealanvändningen, varför arealen kan användas som en approximation för önskad odlad kvantitet under förutsättning att arealmåtten produktivitetjusteras mellan olika år, dvs. att hänsyn tas till att arealavkastningen ökar över tiden.

**Tabell 1. Produktivitetsjusterade arealmått. Köksväxter, frukt och bär. Index 1970 = 100**

1970	100	1978	106,1
1971	87,9	1979	105,2
1972	90,8	1980	101,4
1973	99,6	1981	95,3
1974	104,3	1982	92,1
1975	106,2	1983	94,9
1976	96,7	1984	95,6
1977	101,6		

Källa: Egna beräkningar utifrån SMJ: Trädgårdsinventeringen, Trädgårdsräkningarna och Lantbruksregistret.

Tidsserien i tabell 1 saknar entydig trend. Produktionskapaciteten har hållits intakt trots årsvisa variationer. Ungefär 25 procent av den totala trädgårdsproduktionen sker i växthus. Den största variationen i producerad volym uppstår vid odling på friland, men produktionen är nivåmåssigt konstant över tiden.

Växthusarealen för köksväxter har stadigt minskat från 2011 500 m<sup>2</sup> år 1976 till 1 580 000 m<sup>2</sup> år 1984. Samtidigt har tillväxten i arealavkastning varit kraftigare i växthusproduktionen, så totalt sett har växthusen inte tappat sin andel av den totala produktionen av köksväxter, frukt och bär.

## Prydnadsväxter

Den ekonomiskt sett mest betydelsefulla produktionen av icke ätbara trädgårdsprodukter sker i växthus (ca 90 procent av produktionsvärdet) och därför görs här en begränsning till denna produktion. Även för prydnadsväxter kan produktivitetsjusterade arealmått användas som approximation för den fysiska produktionen.

**Tabell 2. Produktivitetsjusterade arealmått. Prydnadsväxter. Index 1970 = 100**

1970	100	1978	136,8
1971	116,5	1979	133,1
1972	123,2	1980	131,4
1973	130,0	1981	121,2
1974	133,0	1982	125,2
1975	141,2	1983	129,4
1976	138,7	1984	147,0
1977	138,1		

Källa: Egna beräkningar utifrån SMJ: Trädgårdsinventeringen, Trädgårdsräkningarna och Lantbruksregistret.

Sett över hela tidsperioden uppvisar produktionen en positiv trend, även om de årsvisa variationerna stundtals har varit stora. Kapacitetstillväxten var snabbast i början av 70-talet och har under den senaste tioårsperioden nivåmässigt legat konstant. Detta till trots har växthusarealen minskat från 2 713 000 m<sup>2</sup> år 1976 till 2 268 000 m<sup>2</sup> år 1984. Arealavkastningen har med andra ord ökat.

## 2 Avkastning och teknisk utveckling

### Köksväxter, frukt och bär

Den årliga genomsnittliga ökningstakten i arealavkastningen för köksväxter, frukt och bär har beräknats till 2,3 procent per år från 1970 och framåt. Produkter som odlas i växthus, företrädesvis tomat och gurka, uppvisar genomsnittliga ökningstakter på 5,2 procent respektive 3,2 procent per år. Frilandsodlingen har följaktligen haft en arealavkastningsutveckling som är lägre än 2,3 procent i årsgenomsnitt. Den ökade arealavkastningen är inte liktydig med renodlad teknisk utveckling utan beror också på ökad användning av handelsgödsel och förlängda odlingsperioder i växthus samt på en omstrukturering av växthusproduktionen. Dessutom fångas inte den kostnadsbesparande tekniska utvecklingen in i den ökade arealavkastningen. Sett i ett längre tidsperspektiv kommer arealproduktivitetens utveckling att få stor betydelse för näringens omfattning och struktur.

### Prydnadsväxter

Prydnadsväxtproduktionen beräknas ha haft en genomsnittlig årlig ökningstakt i arealavkastningen på 3 procent perioden 1970–1984. Den snabba ökningen i arealavkastningen jämfört med köksväxter, frukt och bär kan förklaras med att en mycket större andel av produktionen bedrivs i växthus.

## 3 Produktionsvärden

Någon direkt statistik över produktionsvärdena finns ej. Vid Konsulentavdelningen, sektionen för trädgård, Sveriges lantbruksuniversitet, Alnarp, har man för vissa år försökt prissätta de odlade kvantiteterna redovisade i trädgårdsräkningarna. Med hjälp av denna statistik och med utnyttjande av bl. a. produktivitetjusterade arealmått (kvantitetsproxyn) har följande produktionsvärden uppskattats.

**Tabell 3 Uppskattade produktionsvärden****A. Löpande priser (Mkr)**

År	Köksväxter, frukt och bär	Prydnadsväxter
1976	615	584
1981	800	910
1984	912	1 164

**B. Inflationsjusterade produktionsvärden (1980 års allmänna prisnivå, Mkr)**

År	Köksväxter, frukt och bär	Prydnadsväxter
1976	919	873
1981	718	812
1984	637	813

Källa: Egna beräkningar utifrån

SM:J Trädgårdsräkningarna (76, 81)

Trädgårdsinventeringen (84)

SM:N Konsumtion

SM:H Handel

Christensson och Persson

Mäster Grön

Nilsson

Trots att produktionskapaciteten för köksväxter, frukt och bär i princip har varit oförändrad mellan 1976 och 1984 har det reala produktionsvärdet sjunkit från 919 Mkr år 1976 till 637 Mkr år 1984 uttryckt i 1980 års prisnivå. Orsaken till detta är att producentpriserna reallt sett fallit under tidsperioden. Även de reala priserna på prydnadsväxter har sjunkit under tidsperioden, trots att produktionskapaciteten snarast har ökat.

## 4 Produktionsfaktor- och producentpriser

Trädgårdsproduktionen är en förhållandevis arbetsintensiv verksamhet. Om utgångspunkten är att trädgårdsarbetare ej skall halka efter lönemässigt jämfört med exempelvis industriarbetare kommer en för samhället genomsnittlig produktivitetstillväxt att bestämma lönestegringstakten även inom trädgårdsnäringen. För arbetsintensiva branscher med låg produktivitetstillväxt kommer utvecklingen att leda till högre producentpriser eller vid handel till ökad import, vilket i båda fallen leder till en minskad inhemsk produktion. Även högre energipriser missgynnar den inhemska produktionen, något som likaledes leder till högre producentpriser och/eller större import. Producentpriserna har nu snarare fallit än stigit under perioden 1970–1984 (se tabell 4). Orsaken kan vara ny teknik, kostnadsbesparande strukturomvandling, sänkta importpriser, minskad ef-

Tabell 4. Pris- och lönekostnadsindex. 1970 = 100

År	Total real lönekostnad trädgårdsarb	Reala energi-priser	Reala produ-centpriser, köksväxter, frukt och bär	Reala produ-centpriser, blommor
1970	100	100	100	100
1971	106	113	107	102
1972	112	104	109	98
1973	119	139	116	96
1974	126	209	120	95
1975	133	180	112	86
1976	140	187	120	80
1977	143	173	110	80
1978	144	159	108	78
1979	145	174	96	78
1980	144	185	99	78
1981	139	191	88	86
1982	134	229	85	75
1983	137	198	87	78
1984	134	200	77	69

Källa: Egna beräkningar utifrån  
 SM:J Trädgårdsräkningarna (76, 81)  
 Trädgårdsinventeringen (84)  
 SM:N Konsumtion  
 SM:H Handel  
 Christensson och Persson  
 Mäster Grön  
 Nilsson  
 SAF

terfrågan eller en kombination av dessa faktorer. Tidsserierna över den reala prisutvecklingen är tämligen osäkra; åtminstone vad gäller förändringar mellan enstaka år. Tidsserierna finns ej heller redovisade i offentlig statistik. Tendensen att de reala producentpriserna har fallit under senare delen av 70-talet och under början av 80-talet för såväl blommor som köksväxter förefaller dock rimlig.

I ljuset av att två viktiga faktorpriser, dvs. arbetskostnader och energi-priser, har utvecklats ogynnsamt, samtidigt som producentpriserna fallit, är det förvånande att produktionskapaciteten har bibehållits. Inför dessa exogena prismässiga chocker har branschen uppvisat en anmärkningsvärt god anpassningsförmåga. Förbrukningen av eldningsolja var t. ex. år 1976 215 927 m<sup>3</sup> och 1984 71 875 m<sup>3</sup>. Oljeanvändningen år 1984 uppgick mao till 33 procent av volymen år 1976.

Minskad växthusareal och substitution mellan olika energislag förklarar endast en mindre del av det minskade oljeberoendet. Framför allt har en anpassning till de nya förhållandena skett i form av energisnåla växthus. Ett inslag i anpassningsprocessen har varit en kraftig förnyring av växt-husbeståndet under de senaste tio åren.

Den procentuella åldersfördelningen vid olika tidpunkter erhålles från trädgårdsräkningarna. I 1985 års trädgårdsinventering finns inte dessa uppgifter explicit redovisade. Genom att betrakta förändringen i bestånden av olika kategorier av växthus, kan dock åldersfördelningen indirekt upp-kattas för 1984.

Tabell 5. Växthusbeståndets åldersstruktur

Ålder	1976	1981	1984
– 10 år	32 %	34 %	38 %
10–20 år	23 %	25 %	32 %
20–	45 %	41 %	30 %

Källa: Egna beräkningar utifrån SM:J, Trädgårdsräkningarna (76, 81), Trädgårdsinventeringen (84)

Sjunkande producentpriser och stigande energikostnader har påskyndat utvecklingen av förnygringsprocessen i växthusbeståndet. Strukturomvandlingen har inneburit en ökning av den genomsnittliga arealavkastningen och den svenska produktionen (i fysiska termer) har hållits oförändrad även om det reala produktionsvärdet har sjunkit.

## 5 Handel

Den ekonomiskt betydelsefulla handeln med trädgårdsprodukter består av en avsevärd import – exporten är försumbar. Av den totala importen är det endast en del som direkt konkurrerar med den inhemska produktionen dvs. den del som importerats under svensk produktionssäsong och utgörs av produkter som även produceras i Sverige. Sydfrukter och import under vinterhalvåret konkurrerar i allmänhet inte med den svenska produktionen (vissa produkter kan dock lagras). För att se hur handeln har utvecklats över tiden jämfört med inhemska konsumtion och produktion görs nedan en jämförelse i tabellform.

Tabell 6.

VÄRDEN, MKR. LÖPANDE PRISER  
Köksväxter, frukt och bär

	Import	Produktion	Konsumtion	Import/konsumtion	Produktion/konsumtion
1976	993	615	4 700	21,1	13,1
1981	1 781	800	7 555	23,6	10,6
1984	2 448	912	10 400	23,5	8,8

VÄRDEN, MKR. LÖPANDE PRISER  
Prydnadsväxter

	Import	Produktion	Konsumtion	Import/konsumtion	Produktion/konsumtion
1976	407	584	1 752	23,2	33,3
1981	647	910	2 901	22,3	31,4
1984	855	1 164	4 069	21,0	28,6

Källa: Egna beräkningar utifrån  
SM:N Konsumtion  
SM:H Handel

Differensen mellan konsumtionsvärdet och summan av produktion och import, vilken är avsevärd, förklaras av förädlingsmarginalen vari inbegripes såväl förädling, transport som distribution m. m.

Utvecklingen har inneburit att värdet av importen och den inhemska produktionen sammantaget har minskat i förhållande till konsumtionsvärdet samt att den inhemska produktionen tappat mark snabbare än importen (import/konsumtionskvoten har t. o. m. ökat för köksväxter, frukt och bär). Denna utveckling har dessutom varit mer accentuerad för köksväxter, frukt och bär än för prydnadsväxter.

## 6 Trädgårdspolitikens utformning

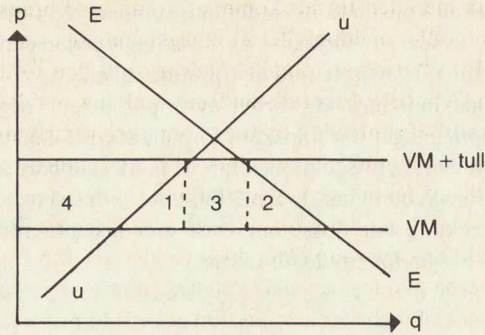
En trädgårdspolitik av den typ som finns för jordbrukssektorn saknas inom trädgårdsnäringen. Statsmakterna har nöjt sig med allmänna formuleringar om en "sund" och "rationell" produktion. Trots avsaknaden av en mer detaljerad målsättning har samhället på olika sätt intervenerat på trädgårdsodlingens område. De samhälleliga åtgärderna kan delas in i två grupper: åtgärder som höjer producentpriserna och åtgärder som sänker produktionskostnaderna. Åtgärderna syftar till att påverka strukturomvandlingen genom att ge ekonomiska incitament till att rationalisera produktionen, att sprida kunskap om nya odlingsmetoder och underlätta övergången till nya växtslag samt slutligen till att minska de påfrestningar den enskilde odlaren erfar när produktionsförutsättningarna hastigt förändras. Exempel på kostnadsbesparande åtgärder i linje med detta är: rationaliseringslån, bidrag till energibesparande åtgärder och rådgivning.

Med tullar har producent- och konsumentpriserna kunnat höjas. Tullarna är som högst under svensk skördesäsong och obefintliga vid svensk lågsäsong. Tullsatserna varierar mellan olika produkter. Exempel på tullsatser för några viktiga produktslag under högsäsong är: tomater 17 procent, gurkor 20 procent, krukväxter 8 procent och snittblommor 10–30 procent. Producentprisivån, för näringen som helhet, skulle kunna sänkas med åtminstone 10 procent med lägre tullsatser. Lägre producentpriser skulle sedan slå igenom i lägre konsumentpriser.

Politiken är, för samhället i stort, förknippad med betydande kostnader. Det stöd till näringen som syftar till att sänka kostnaderna finansieras via skattsedeln, eller med budgetmedel. Tullar å andra sidan innebär högre konsumentpriser vilka fördyrar hushållens konsumtion. Politiken innebär mao en omfördelning av resurser från utländska producenter, inhemska konsumenter och skattebetalare till de inhemska producenterna.

Följande principskiss visar effekterna av en tull

Figur 1. Effekter av en tull



VM = världsmarknadspris

Införandet av en tull innebär:

- (1) Samhällsekonomisk förlust på grund av ineffektiv inhemsk produktion
- (2) Konsumentförlust som inte innebär någon omfördelning. Samhällsekonomisk förlust
- (3) Tullintäkter som motsvaras av höjd prisnivå
- (4) Omfördelning från konsumenter till producenter

En tull innebär ett generellt stöd till den inhemska produktionen av en viss produkt. Även företag med god lönsamhet före införandet av en tull drar fördel av högre producentpriser. Tullstödet kan sägas vara ineffektivt om syftet är att mildra effekterna av strukturella förändringar, eftersom en effektivare politik vore att endast stödja de marginella företagen, dvs. företag med lönsamhetsproblem. Följande argument har förts fram för tullar på trädgårdsprodukter.

- Det förekommer kraftiga prisfluktuationer, ofta oförutsägbara, som skapar inkomstosäkerhet för den enskilde odlaren. Tullar höjer prisnivån och minskar förlusterna vid låga priser.
- Importpriserna är ofta dumpade vilket ger upphov till orättvis konkurrens. Dumpade priser reflekterar ej heller de verkliga produktionskostnaderna varför dumpade priser innebär ett resursslöseri.
- Omvärlden, i synnerhet EG-länderna, har mycket högre tullsats på trädgårdsprodukterna än Sverige. Detta försvårar svensk export och omöjliggör konkurrens på lika villkor samt innebär att överskott på världsmarknaden söker sig till Sverige.
- Trädgårdsnäringens reala intäkter har minskat på grund av fallande relativpriser och produktionsfaktorpriserna har stigit. Detta utsätter speciellt de marginella företagen (de äldsta och de regionalt ogynnsamt placerade) för stora lönsamhetsproblem. En alltför snabb strukturomvandling är socialt oacceptabel. För att höja lönsamheten används tullar.

Att vid samhällsekonomiska överväganden acceptera dessa argument för tullar som problem är inte självklart. Prisfluktuationerna kan påverka de genomsnittliga intäkterna positivt. Dumpade priser innebär framför allt ett slöseri med utländska resurser. En snabb strukturomvandling frigör resurser till den övriga ekonomin.

Även om man intar en mer näringsvänlig inställning kan man undra om

tullar är den bästa metoden för att komma tillrätta med branschens problem. Innebär mao tullar måluppfyllelse till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad? Ett alternativt framtida scenario till den förda politiken skulle kunna vara en partiell eller fullständig avveckling av tullarna kombinerad med kostnadsbefrämjande åtgärder som verkar i riktning mot en snabbare strukturuomvandling, exempelvis med ett utvidgat rationaliseringsstöd, stöd till ny teknik genom omfattande rådgivning och direkta bidrag eller kanske ett fond- eller försäkringssystem för att ersätta odlare vid kraftiga prisfall. Stödformerna kan då användas selektivt så att endast de marginella odlarna gynnas och riskhanteringen effektiviseras. Resultatet skulle kunna bli en bibehållen produktion och sänkt prisnivå till konsumenternas fromma. En viss övergångskompensation skulle också kunna utgå.

## 7 Konsumtion

Kännetecknande för konsumtionsutvecklingen under den senaste tioårsperioden är att konsumtionen (mätt i fasta priser) varit relativt konstant för såväl blommor som frukt och grönsaker (se tabell 7).

Det totala konsumtionsvärdet för trädgårdsprodukter redovisade under dessa rubriker i Nationalräkenskaperna uppgick till över 15 miljarder kronor år 1985.

## 8 Övriga variabler

I den tidigare texten har varken arbetsstyrkans storlek, förädlingsvärdet eller investeringarna berörts. Orsaken till detta är bristen på dataunderlag. I SOU 1978:51 gjordes beräkningar som gav antydningar om storleksordningen på nämnda variabler. Den arbetsstyrka som har sin huvudsakliga utkomst av trädgårdsodling beräknades i mitten av 1970-talet till 17 000

Tabell 7. Konsumtion i löpande priser och 1980 års prisnivå, mkr

	Blommor		Frukt och grönsaker	
	Fasta	Löpande	Fasta	Löpande
1976	2 650	1 752	7 399	4 700
1981	2 632	2 901	6 933	7 055
1984	2 712	4 069	6 836	10 400
1985	2 608	4 178	6 848	10 956

Källa: SM:N, Konsumtion.

personer. Dessutom beräknades antalet korttidsanställda till 11 500. Arbetsstyrkan är med all säkerhet betydligt mindre idag. Förädlingsvärdet kan uppskattas till ca 50 procent av bruttoproduktionsvärdet. Nettoinvesteringarna kan approximativt uppskattas genom att betrakta förändringarna mellan åren i de tidigare redovisade produktivitetsjusterade arealmåtten.

## 9 Framtiden

Att prognostisera trädgårdsnärings utseende år 1995 är en mycket vanskelig uppgift. Det har redan påpekats att det finns stora brister redan i beskrivningen av dagsläget och utvecklingen under den senaste 10-årsperioden. I brist på bättre bedömningsunderlag kan vissa utvecklingstendenser ändå slås fast för den senaste tioårsperioden.

- Producentpriserna har fallit reallt för såväl prydnadsväxter som köksväxter, frukt och bär.
- Arealavkastningen har ökat för branschen som helhet. Denna utveckling har varit mest påtaglig vid växthusproduktion.
- Produktionsvolymen mätt i fysiska termer har varit ungefärligen oförändrad. Sammantaget innebär en konstant produktionsvolym och ökande arealavkastning ett sänkt arealbehov. Statistiken visar också att där växthusarealen har minskat - där har också arealavkastningen ökat snabbast.

En förnygring av växthusbeståndet har ägt rum, vilket varit *en* av drivkrafterna bakom ökningen i arealavkastningen.

Sammantaget betyder detta att en "neutral prognos" för år 1995 (som innebär att den fysiska produktionen kommer att vara oförändrad) implicerar en betydande nedbantning av näringsens omfång eftersom den odlade arealen minskar; allt under förutsättning att arealavkastningen fortsätter att öka i samma takt som hittills. En rimlig konsekvens är därför att även sysselsättningen i näringen kommer att minska. Fallande relativpriser betyder att en given fysisk produktion värderas allt lägre över tiden varvid även produktionsvärdet faller. Svensk trädgårdsnäring har under den senaste tioårsperioden kunnat bibehålla produktionskapaciteten bl. a. genom strukturuomvandling och teknisk utveckling. En tullavveckling skulle sänka relativpriset ytterligare. Genomförs vidare en sådan utan att det samhällsliga stödet på annat sätt förstärks accentueras utvecklingstendenserna enligt ovan.

Av betydelse för hur produktionen utvecklas är givetvis konsumtionsutvecklingen. Den årliga procentuella tillväxttakten av konsumtionen har estimerats av HUI (Handelns utredningsinstitut) för perioden fram till 1995. HUI's bedömning innebär en förhållandevis gynnsam utveckling av konsumtionen, vilket kan innebära att den negativa utvecklingen på produktionsidan något motverkas.

Tabell 8. Konsumtionsförändring i procent

	1976-80	1980-84	1984-95 (prognos)
Frukt och grönsaker	-0,7	0,1	1,1
Blommor	-0,8	1,0	1,8

Källa: Dagligvaruhandelns struktur 1984-85, HUI.

HUI's bedömning innebär en förhållandevis gynnsam utveckling av konsumtionen, vilket kan innebära att den negativa utvecklingen på produktionssidan något motverkas.

## 10 Fritidsodlingen

En stor del av landets trädgårdsproduktion äger rum i hushållen. Där finns husbehovsodling av bär, frukt och grönsaker men även prydnadsväxtodling. Vidare finns såväl substitutiva som komplementära relationer mellan hushållens produktion och den yrkesmässiga odlingen. Det går inte a priori att uttala sig om ökad fritidsodling innebär minskade avsättningsmöjligheter för den kommersiella odlingen. Den empiri som finns tyder dock på att så är fallet. Vid institutionen för landskapsplanering har man försökt kartlägga fritidsodlingen genom en enkätundersökning avseende 5 000 individer. På frågan om individerna skulle använda lika mycket trädgårdsprodukter om de inte hade odlat dem själva svarade 54 procent obetingat ja. Eftersom produktionen i hemträdgårdar och kolonier äger rum även då den inhemska produktionen har sin högsäsong så tyder resultaten på ett substitutionsförhållande mellan inhemsk yrkesmässig produktion och fritidsodlingen.

N-E Persson vid konsulentavdelningen för trädgårdsprodukter i Alnarp har även försökt beräkna fritidsproduktionens värde för år 1984. Beräkningarna ger vid handen att produktionsvärdet av köksväxter är ca 100 milj kr medan produktionsvärdet av frukt och bär beräknats till 400 milj kr. De uppskattade kvantiteterna har därvidlag prissatts med yrkesodlarnas producentpriser. Prydnadsväxtodlingen i trädgårdar och kolonier har ansetts omöjlig att värdesätta. Värdet av den kommersiella produktionen i Sverige år 1984 av ätbara produkter beräknades till 912 milj kr. I ett längre tidsperspektiv kan naturligtvis hemmaodlingen påverka de kommersiella produktionsbetingelserna; frågan är hur? Vilken effekt skulle t. ex. en övergång till 6 timmars arbetsdag få på husbehovsodlingens omfång? Hur ser boendet ut i framtiden? Hur förändras miljömedvetandet och miljövärderingen och hur påverkar detta husbehovsodlingen? Fritidsodlingen är dessutom intressant ur andra perspektiv än som potentiell konkurrent till den yrkesmässiga odlingen.

Trädgårdsodling är Sveriges kanske vanligaste fritidssysselsättning. Förutom det välbefinnande fritidsodlarna erfar torde fritidsodlingen ha

viss betydelse för folkhälsan. Fritidsodlingen kan också vara viktig för beredskapen i händelse av krig och avspärning. Det är kanske t. o. m. så att det är i hemträdgårdar och kolonilotter som de största samhällsekonomiska värdena i svensk trädgårdsnäring, i vid bemärkelse, skapas.

## 9 Framtiden

Allt för närvarande är det en allmän uppfattning att trädgårdsodlingen i Sverige är en av de viktigaste och mest omfattande av de olika typerna av fritidsaktiviteter. Detta beror på att trädgårdsodlingen är en aktivitet som kan utövas av alla åldersklasser och i alla delar av landet. Dessutom är trädgårdsodlingen en aktivitet som kan bidra till att förbättra människors hälsa och välbefinnande. Detta beror på att trädgårdsodlingen innebär fysisk aktivitet, utomhusluft och kontakt med naturen. Dessutom kan trädgårdsodlingen bidra till att förbättra människors psykiska hälsa och välbefinnande. Detta beror på att trädgårdsodlingen innebär en form av stressreducering och avslappning. Dessutom kan trädgårdsodlingen bidra till att förbättra människors sociala hälsa och välbefinnande. Detta beror på att trädgårdsodlingen innebär en form av socialt umgänge och gemenskap. Dessutom kan trädgårdsodlingen bidra till att förbättra människors ekonomiska hälsa och välbefinnande. Detta beror på att trädgårdsodlingen innebär en form av kostnadsbesparing och inkomstökning. Dessutom kan trädgårdsodlingen bidra till att förbättra människors kulturella hälsa och välbefinnande. Detta beror på att trädgårdsodlingen innebär en form av kulturellt utövande och utövande av konst. Dessutom kan trädgårdsodlingen bidra till att förbättra människors miljö hälsa och välbefinnande. Detta beror på att trädgårdsodlingen innebär en form av miljöförbättring och miljöskydd. Dessutom kan trädgårdsodlingen bidra till att förbättra människors utbildnings hälsa och välbefinnande. Detta beror på att trädgårdsodlingen innebär en form av utbildning och lärande. Dessutom kan trädgårdsodlingen bidra till att förbättra människors arbets hälsa och välbefinnande. Detta beror på att trädgårdsodlingen innebär en form av arbetsförbättring och arbetsutveckling. Dessutom kan trädgårdsodlingen bidra till att förbättra människors familj hälsa och välbefinnande. Detta beror på att trädgårdsodlingen innebär en form av familjeförbättring och familjeförstärkning. Dessutom kan trädgårdsodlingen bidra till att förbättra människors samhälls hälsa och välbefinnande. Detta beror på att trädgårdsodlingen innebär en form av samhällsengagemang och samhällsnytta. Dessutom kan trädgårdsodlingen bidra till att förbättra människors livs hälsa och välbefinnande. Detta beror på att trädgårdsodlingen innebär en form av livsfröjd och livsnytt. Dessutom kan trädgårdsodlingen bidra till att förbättra människors döds hälsa och välbefinnande. Detta beror på att trädgårdsodlingen innebär en form av dödsberedskap och dödsacceptans. Dessutom kan trädgårdsodlingen bidra till att förbättra människors totala hälsa och välbefinnande. Detta beror på att trädgårdsodlingen innebär en form av total hälsa och total välbefinnande.

## Referenser

### Publicerade

- Christensson, H. & Persson, N-E. Trädgårdsnäringen i Sverige 1971–81. Konsulentavdelningens rapporter 247. Alnarp 1984.
- Christensson, H. & Persson, N-E. Trädgårdsodlingen i Sverige 1976–84. Konsulentavdelningens rapporter 293. Alnarp 1986.
- Ds Jo 1982:2 och 1982:3. Svensk Trädgårdsnäring. Marknadsfrågor (Inklusive bilagor).
- Generaltullstyrelsen. Tullverkets författningshandböcker. Tulltaxa med statistisk varuförteckning. 1985–01–01.
- Handelns utredningsinstitut. Dagligvaruhandelns struktur 1984–85. Stockholm 1986.
- Janssens, J., Skage, O R & Sundell, H. Trädgårdsodling som fritidssysselsättning. Stad och Land nr 42. Alnarp 1985.
- Nilsson, A-C. Indextal för prisutvecklingen på trädgårdsodlingens område. Konsulentavdelningens rapporter 264. Alnarp 1984.
- Persson, N-E. Svensk import och export av trädgårdsprodukter. Konsulentavdelningens rapporter 282. Alnarp 1985.
- Regeringens proposition 1985/86:60.
- Skatteutskottets betänkande 1985/86:36.
- Snabbprotokoll från riksdagsdebatterna 1985/86:106.
- Statistiska meddelanden. SM, Serie H, J och N.
- SOU 1978:5–1. Svensk trädgårdsnäring. Produktion. Rationalisering. Internationella förhållanden.

### Opublicerade

- Mäster Grön. Genomsnittspriser 1968–85.
- Svenska arbetsgivarföreningen; SAF. Lönekostnader.

Main body of faint, illegible text, possibly a list or a series of entries.

Bottom section of faint, illegible text, possibly a separate list or a concluding paragraph.

# Svensk fiskenäring

## I Inledning och avgränsning

Fiskerättsligt innebar 1970-talet stora förändringar för svenskt vidkommande. År 1977 inrättade bl. a. EG's medlemsstater och Norge fiskezoner om 200 nautiska mil och året därpå utvidgades även den svenska fiskezonen. Genom denna åtgärd fick Sverige exklusiv tillgång till ca en tredjedel av Östersjöns vattenareal. Ett tidigare relativt fritt fiske har blivit reglerat med ett kvotsystem som viktigt styrinstrument. Förändringarna har på ett radikalt sätt påverkat förutsättningarna för det svenska fiskets omfattning och inriktning. En kraftig förskjutning av fisket har också skett – från Atlanten och Nordsjön till Östersjön. Under 1980-talet har Atlanten och Nordsjön tillsammans svarat för i genomsnitt 2 procent av den totala svenska fångsten. Skagerrack och Kattegatts andel har för samma period uppgått till drygt 40 procent. Östersjöns andel har varit ca 55 procent. På grund av de ändrade förhållandena kommer analysen nedan framför allt att behandla perioden 1978–85. En annan avgränsning är att insjöfiske och vattenbruk ej behandlas. Saltsjöfisket svarade 1984 för ca 80 procent av näringens totala produktionsvärde. Även om insjöfisket och vattenbruket tillsammans är en värdemässigt expanderande andel så är den fortfarande liten och bilden splittrad.

## II Produktion

Det största fångstuttaget under 1900-talet skedde i mitten av 60-talet. Efter denna topp minskade den svenska fångsten trendmässigt fram till 1978, och sedan dess har med undantag för 1985 och 1986 en ökning ägt rum. Av tabell 9 framgår utvecklingen av produktionen och produktionsvärdet fr. o. m. 1978.

Att notera är att produktionsvärdet i fasta priser minskade markant åren 1984 och 1985. Fallet fortsatte även under 1986.

De dominerande fiskslagen såväl kvantitets- som värdemässigt är sill/strömming och torsk. På grund av detta förhållande kommer analysen att koncentreras till dessa två fiskslag. För övriga viktiga fiskslag kan noteras

**Tabell 9. Produktion (mätt i mkg) och produktionsvärden (mkr) av saltsjöfisk i löpande och i 1980-års priser för perioden 1978–85. Deflator: KPI.**

	Produktion <sup>1</sup>	Löpande produktionsvärde <sup>2</sup>	Produktionsvärde i 80-års priser
1978	183	400	487
1979	196	430	490
1980	231	523	523
1981	253	507	452
1982	250	560	460
1983	256	681	514
1984	269	715	499
1985	235	713	464

<sup>1</sup> Uttryckt i hel färskvikt

<sup>2</sup> Pristillägg ingår ej

Källa: Egna beräkningar utifrån SCB, SM:J.

att fisket efter lax och havskräfta mellan 1978 och 1985 ökat sin andel av det totala produktionsvärdet. Laxfisket kan komma att minska under de närmaste åren som en följd av ett ökat utbud av odlad lax på den svenska marknaden. Å andra sidan kan dock ett lägre kapacitetsutnyttjande i fiskenäringen som helhet leda till ett ökat laxfiske. Produktionsvärdeandelarna för ål, skrapfisk och räka har varit relativt konstanta mellan 1978 och 1985. Under perioden 1978–85 utgjordes fångsten av skrapfisk (fisk som ej är avsedd för human konsumtion) till ca 60 procent av sill/strömming och skarpsill.

**Tabell 10. De viktigaste fiskslagens andel i procent av den totala produktionen (mätt i kg)<sup>1</sup> och av totala produktionsvärdet för 1978 och 1985**

Fiskslag	1978		1985	
	Andel av produktionen	Andel av produktionsvärdet	Andel av produktionen	Andel av produktionsvärdet
Sill/strömming	59	55	44	25
Torsk	10	10	25	36
Skrapfisk	20	4	22	4
Ål	—	7	—	6
Lax	—	3	—	5
Havskräfta	—	2	—	6
Räka	—	6	—	5
Summa	89	87	91	87

<sup>1</sup> Hel färskvikt

Källa: Egna beräkningar utifrån SCB, SM:J.

## Sill/strömning

Sill/strömmingsandelen av fiskenäringens totala produktionsvärde har trendmässigt fallit markant sedan 1978. Huvudorsaken till den minskade andelen är det allt lägre priset. Åren 1984 och 1985 sjönk även den fångade kvantiteten. Under 1986 har såväl pris som fångst ytterligare minskat. Fångsten beräknas 1986 minska med 15 000 ton i jämförelse med 1985.

Huvuddelen av den svenska sillfångsten exporteras. Under det senaste decenniet har exporten utgjort ca två tredjedelar av den totala fångsten. Den avgjort viktigaste exportmarknaden är den västeuropeiska, framför allt Danmark. Svensk export svarar endast för en mindre del av det totala utbudet på den västeuropeiska marknaden, vilket innebär att svenska exportörer inte kan påverka exportpriset i någon nämnvärd utsträckning. Detta förhållande tillsammans med det stora exportberoendet gör att det inhemska priset blir starkt avhängigt de internationella förhållandena.

Under 1980-talet och slutet av 1970-talet har den västeuropeiska marknaden karaktäriserats av kraftiga utbudsfluktuationer, vilka tillsammans med en oelastisk efterfrågan har inneburit stora prisvariationer. I syfte att förhindra utfiskning stoppades 1977 sillfisket i Nordsjön. Detta ledde till att priset steg kraftigt. Mellan 1976 och 1978 ökade realpriset med ca 25 procent. Det högre priset ökade tillförseln av sill från andra fångstområden, bl. a. från det svenska sillfisket i Östersjön. 1983 hävdades sillstoppet i Nordsjön vilket har medfört ett ökat utbud av nordsjösill. Under 1980–82 skedde dock, trots förbudet, ett avsevärt och starkt ökande uttag i Nordsjön. Tillgången på sill i Nordsjön och Atlanten bedöms även framgent vara god, vilket innebär att utbudet från dessa fångstområden, inte förväntas minska. Härigenom kan ej heller någon real prisökning förväntas inom överskådlig framtid.

F. n. är kvottilldelningen inte något avgörande hinder för ökade svenska fångster av sill/strömning. Beståndet är relativt gott längs våra kuster och kan förväntas fortsätta vara det under överskådlig tid. Ett ökat uttag är därför möjligt. Det torde dock inte komma att realiseras på grund av de låga priserna.

Tabell 11. Produktion (mätt i Mkg) och producentpriser<sup>1</sup> (i kr/kg) för sill/strömning perioden 1978–1985. Deflator: KPI

	Produktion	Löpande producentpris	Realt producentpris <sup>2</sup>
1978	108	2,03	2,47
1979	122	1,88	2,14
1980	132	2,01	2,01
1981	129	1,77	1,58
1982	130	1,82	1,50
1983	130	1,93	1,46
1984	121	1,62	1,13
1985	103	1,73	1,12

<sup>1</sup> I de redovisade producentpriserna ingår ej utbetalda prisstöd och pristillägg. För sill/strömning är hel färskvikt lika med landad vikt

<sup>2</sup> Basår 1980

Källa: Egna beräkningar utifrån SCB, SM:J.

## Torsk

Svenskt torskfiske har uppvisat en närmast explosionsartad tillväxt sedan 1978. Mellan 1978 och 1984 ökade produktionsvärdet i löpande priser med i genomsnitt drygt 30 procent årligen. De främsta orsakerna torde vara förändringen av fiskegränserna, den goda tillgången på torsk i Östersjön och de höga priserna. Genom uppgången i torskfisket kom fiskenäringen att kompenseras för nedgången i sill/strömmingsfisket. 1985 sjönk dock torskfångsten med ca 15 procent. Nedgången fortsatte 1986; även då med ca 15 procent (Prognos på basis av perioden 1 jan – 15 nov).

Östersjön är det dominerande svenska fångstområdet för torsk. 1985 svarade Östersjön för knappt 90 procent av den totala fångsten. Även när det gäller torsk förekommer en omfattande handel. 1985 exporterades ca 40 procent av fångsten i oberedd form. Samtidigt importerades torsk i form av frysta filéer i hög utsträckning. De senaste årens höga torskpriser torde framför allt kunna förklaras av utbudsförändringar. Utbudet från Norska havet – Barents hav och Nordsjön har minskat på grund av svaga bestånd. Under de två senaste åren har det även skett en drastisk försämring av torskbeståndet i Östersjön. Torskbeståndet i Östersjön har historiskt sett uppvisat cykliska variationer. Givet det nuvarande totala utbudet är det inte osannolikt att priset på sikt kommer att pressas nedåt bl. a. genom att nära substitut till torsk kan komma att överta delar av den västeuropeiska torskmarknaden. Torskbeståndet i Barents hav har dock återhämtat sig. Ett ökat utbud kan förväntas under 1987. Det finns även vissa indikationer på att torskfisket i Östersjön mot slutet av 80-talet kan komma att öka till följd av en förbättring av torskbeståndet.

Sammanfattningsvis kan hävdas att problemet för torskfisket f. n. är det motsatta till sill/strömmingsfisket. Det senare karaktäriseras av en relativt god tillgång på fisk och låga priser. Det omvända gäller för torskfisket. Gemensamt är dock att kvottilldelningen inte utgör något hinder för ökat fiske. De torskkvoter som står till det svenska fiskets förfogande i Skagerrack, Kattegatt och Östersjön har trots höga priser inte nyttjats fullt ut under perioden 1978–85.

Tabell 12. Torskfångst (mätt i Mkg)<sup>1</sup> samt löpande och reala torskpriser<sup>2</sup> (i kr/kg) perioden 1978–1985. Basår 1980. Deflator: KPI

	Produktion	Löpande producentpris	Realt producentpris
1978	20	2,00	2,43
1979	30	1,91	2,18
1980	40	2,04	2,04
1981	53	2,22	1,99
1982	52	2,75	2,26
1983	61	3,55	2,68
1984	72	3,60	2,51
1985	61	4,17	2,71

<sup>1</sup> Hel färskvikt

<sup>2</sup> Pristillägg ingår ej

Källa: Egna beräkningar utifrån SCB, SM:J.

### III Resurser och produktivitet

#### Sysselsättning

Statistik över antalet fiskare inhämtas i samband med de s. k. fiskeriinventeringarna. Uppgifter från inventeringarna föreligger för åren 1970, 1973, 1976, 1979 och 1985.

**Tabell 13. Antalet sysselsatta i saltvattenfiske**

Kategori	Vikt <sup>1</sup>	1970	1973	1976	1979	1985
Enda yrke	1,00	4 251	3 928	3 350	3 569	3 178
Huvudyrke	0,75	926	718	585	539	442
Biyrke	0,25	1 819	1 857	1 911	1 425	684
Vägt antal		5 400	4 931	4 266	4 330	3 680
Förändring i %			-8,7	-13,5	1,7	-15,0

<sup>1</sup> Se LU-84, Ds Jo 1983:13

Källa: Egna beräkningar utifrån SCB, SM:J.

Antalet fiskare har minskat kraftigt under efterkrigstiden. År 1945 var antalet yrkes- och binäringsfiskare ca 25 000 st. Under den senaste 15-årsperioden har antalet sysselsatta fallit med drygt 30 procent från ett vägt antal på 5 400 st år 1970. Den relativt största nedgången har skett bland fiskare som haft fisket som biyrke, vilket bl. a. sammanhänger med licenssystemets införande.

#### Bruttoinvesteringar och realkapital

Bruttoinvesteringarna i fiskenäringen varierade i hög utsträckning under perioden 1978-85. Det årliga genomsnittet var 65 mkr i fasta (1980 års) priser. Nivån var under denna period högre än perioden 1970-77. Noterbart är att bruttoinvesteringarna ökade under 1984 och 1985 trots fallande produktion.

Realkapitalet uppgick 1984 till 1 787 mkr i 1980 års priser. Det ökade under perioden 1971-1984, vilket framgår av tabellen nedan. Även 1985 torde realkapitalet ha ökat.

**Tabell 14. Realkapitalets tillväxt under perioden 1971-1984**

	Period			
	1971-77	1978-80	1981-82	1983-84
Genomsnittlig årlig tillväxt av realkapitalet (i %)	0,5	0,8	1,4	0,3

Källa: Egna beräkningar utifrån nationalräkenskaperna.

#### Arbetsproduktivitet

Under perioden 1978-85 skedde i fiskenäringen en trendmässig ökning av arbetsproduktiviteten mätt i förädlingsvärde (till producentpris) per insatt

arbetstimme. På grund av fallande produktion minskade dock produktiviteten kraftigt under 1985. På längre sikt finns det dock ingen anledning att förvänta sig en minskad produktivitetstillväxt.

Tabell 15. Arbetsproduktivitetsens utveckling perioden 1978–85

	Period		
	1978–81	1982–84	1985
Genomsnittlig årlig produktivitetstillväxt (i %)	3,9	7,9	-9,8

Källa: Egna beräkningar utifrån nationalräkenskaperna.

## IV Handel och konsumtion

### Handelns sammansättning

Exportvärdet för fisk och fiskprodukter var år 1985 en tredjedel av importvärdet och uppgick till 715 mkr. Svenska fiskprodukter exporteras framför allt i oförädlad skick. Färsk och fryst fisk (exkl filéer) svarade 1985 för ca 60 procent av det totala exportvärdet (exklusive fiskavfall och fiskmjöl). Motsvarande andel för importen var endast ca 20 procent. De för export viktigaste fiskslagen var sill/strömming och torsk. Importen av dessa fiskslag i ej fryst filéat eller beredd skick var mycket blygsam beroende av gränsskyddet. Däremot importeras filéad fryst fisk i hög omfattning. De värdemässigt största enskilda importvarugrupperna är dock konserverad och beredd fisk samt kräft- och blötdjur. De utgjorde 1985 ca 50 procent av importvärdet. Fiskmjöl importeras i stor omfattning och används som beståndsdel i foderblandningar inom jordbruket.

Tabell 16. Exportens och importens sammansättning 1985

	Export		Import	
	Mkg	Mkr	Mkg	Mkr
1. Färsk fisk (inkl filéer) eller fryst fisk (exkl filéer)	94	410	16	363
2. Fryst filéad fisk	1,8	33	14	266
3. Konserverad, beredd, saltad torkad eller rökt fisk	8	142	30	457
4. Kräft- och blötdjur	1,9	75	21	567
5. Fiskavfall och fiskmjöl	23	24	140	401
6. Övrigt	2,8	31	20	71
Summa	131	715	240	2 126

Källa: Egna beräkningar utifrån SCB, SM:J.

Under perioden 1970–85 har det inte skett någon större förskjutning i exportens fysiska sammansättning för varugrupperna färsk och fryst fisk (inkl filéer), beredd och konserverad fisk samt kräft- och blötdjur. Exporten av färsk och fryst fisk är den varugrupp som varierar mest. På grund av den begränsade svenska marknaden samvarierar den med fångstuttaget.

Importen av kräft- och blötdjur har ökat under perioden 1970–85. I övrigt har det inte skett några större förändringar i importens sammansättning.

### Den aggregerade handelns tillväxt

Exporten har ökat såväl i volym som värde sedan 1977. De två senaste åren har dock en markant nedgång ägt rum. 1985 sjönk det reala exportvärdet med 9 procent jämfört med år 1984. Det reala importvärdet uppvisar ingen entydig trend. Nivån har dock varit högre under 1980-talet än under 1970-talet.

Tabell 17. Volym- och värdemässig<sup>1</sup> tillväxt i export och import. Deflator: KPI

		Export						
		1971–77		1978–83		1984–85		
		Volym	Värde	Volym	Värde	Volym	Värde	
Genomsnittlig årlig tillväxt (i %)		-8,1	1,4	9,5	9,0	-9,4	-6,4	
			Import					
			1971–77		1978–83		1984–85	
		Volym	Värde	Volym	Värde	Volym	Värde	
Genomsnittlig årlig tillväxt (i %)		-3,0	0,8	4,8	2,4	2,3	-4,9	

<sup>1</sup> 1980 års prisnivå

Källa: Egna beräkningar utifrån SCB, SM:J.

### Aggregerad konsumtion

Konsumtionsvärdet av fisk och fiskprodukter uppgick 1984 till 5 724 Mkr i löpande priser<sup>1</sup> och utgjorde ca 6 procent av den totala livsmedelskonsumtionen (exkl tobak och alkoholhaltiga drycker). Konsumtionen (mätt i fasta priser)<sup>2</sup> minskade under 70-talet. Sedan början av 80-talet har en viss återhämtning skett. Nedgången i fiskkonsumtionen under 1970-talet kan delvis förklaras av prisutvecklingen på fisk relativt prisutvecklingen på kött/fläsk, se tabell 18.

Tabell 18. Genomsnittlig årlig tillväxttakt för de reala konsumentpriserna på fisk, kött/fläsk och livsmedel 1970–1984. Deflator: KPI

Varugrupp	Period	
	1970–77	1978–85
Fisk	4,1 %	1,4 %
Kött/fläsk	-2,3 %	2,5 %
Livsmedel, totalt	1,2 %	0,9 %

Källa: Egna beräkningar utifrån SCB:s konsumentprisberäkningar

<sup>1</sup> Preliminär uppgift

<sup>2</sup> Deflator: Fiskprisindex i SCB:s konsumentprisberäkningar

Den totala fiskkonsumtionen är beroende av prisrelationen mellan fisk och nötkött/fläsk och av den allmänna köpkraftsutvecklingen. Realpriset på fisk beräknas fram till 1995 minska med 0,4 procent årligen. Prognosen är baserad på medelvärdet för perioden 1980–85. Realpriset på kött/fläsk beräknas öka med 0,75 procent årligen.<sup>3</sup> Givet denna prisprognos har (utifrån en skattad konsumtionsfunktion och antaganden om utvecklingen av den totala privata konsumtionen) utvecklingen av fiskkonsumtionen kalkylerats för perioden 1985–95. Vid en årlig tillväxttakt på t.ex. 3 procent i den totala privata konsumtionen ökar fiskkonsumtionen med 2,5 procent årligen. Vid en tillväxt på 1 procent i total privat konsumtion ökar fiskkonsumtionen med endast 0,4 procent.

## Konsumtion och handel

I syfte att belysa importens relativa betydelse presenteras nedan en tabell över konsumtionen och importen av matfisk. Någon försörjningsbalans kan ej presenteras, då statistik som visar hur stor del av importen som används till färskkonsumtion respektive beredning saknas.

Värdet av importerad matfisk utgjorde 1984 knappt 30 procent av konsumtionsvärdet. Konsumtionen av färsk sill/strömming och torsk består till närmare 100 procent av svenskfångad fisk. Svenskfångad sill/strömming svarar för ca 75 procent av den totala avsättningen på hemmamarknaden (mätt i kg) medan ca hälften av den inhemska torskkonsumtionen är baserad på svenskfångad råvara. Vad gäller konsumtionens fysiska sammansättning har en förskjutning skett under den senaste 15-årsperioden. Konsumtionen av kräft- och blötdjur liksom konsumtionen av konserverad och beredd fisk har ökat. Konsumtionen av frysta filéer har varit tämligen konstant. Färskfiskkonsumtionen har däremot minskat med ca 15 procent. Sedan början av 80-talet ökar dock färskfiskkonsumtionen framför allt av torsk.

Tabell 19. Konsumtion<sup>1</sup> och import av matfisk år 1984. Mkg

	Konsumtion	Import
1. Färsk fisk <sup>2</sup>	52,3	15,5
Därav sillfisk	12,6	0,2
Därav torskfisk	12,6	0,3
2. Frysta filéer	18,7	14
Därav torskfisk	12,9	8,5
3. Konserver och beredd fisk	53,6	31,2
4. Kräft- och blötdjur <sup>3</sup>	20,1	20,8

<sup>1</sup> Preliminär uppgift.

<sup>2</sup> Inkl ej filéad fryst fisk. För färsk fisk är konsumtionen uttryckt i landad vikt medan importen är uttryckt i produktvikt.

<sup>3</sup> Ej helt jämförbara mått för konsumtion och import.

Källa: SCB, SM:J.

<sup>3</sup> Baserat på IIASA-modellens beräkningar

## V De fiskeripolitiska målen

1978 års fiskeripolitiska beslut omfattar ett inkomstmål, ett konsumentpolitiskt mål, ett produktionsmål och ett regionalpolitiskt mål. Vidare omfattar beslutet ett effektivitetskrav.

*Inkomstmålet* innebär att man med statliga medel skall eftersträva sådana villkor för fisket att de som är sysselsatta i ett rationellt bedrivet yrkesfiske kan uppnå en med jämförbara grupper likvärdig ekonomisk och social standard.

Det *konsumentpolitiska* målet innebär att konsumenterna bör ha tillgång till fisk av god kvalitet till rimliga priser.

*Produktionsmålet* innebär att en lönsam och stabil avsättning skall vara avgörande för fångstens omfattning. Detta skall ske inom de gränser som en ansvarsfull hushållning med fisktillgångarna medger. Avvägningen av det svenska fiskets omfattning bör ha som utgångspunkt en långsiktig bedömning av utvecklingen av importpriserna relativt kostnaderna för att tillhandahålla svenskfångad fisk av samma slag. Fiskets inriktning bör så långt som möjligt anpassas till efterfrågan inom landet så att en god balans uppnås mellan tillgång och efterfrågan.

Det *regionalpolitiska* målet innebär att vid avvägningen av fiskets omfattning och inriktning måste hänsyn också tas till kravet på sysselsättning i de kust- och skärgårdsområden där fiskenäringen har stor regionalpolitisk betydelse. En sådan strävan får dock inte leda till att det uppstår företag som inte har förutsättningar att bedriva ett rationellt fiske.

*Effektivitetskravet* innebär att fiskerinäringen skall arbeta så rationellt och effektivt som möjligt. Endast genom en fortlöpande effektivisering av näringen var det enligt departementschefen möjligt att förena inkomstmålet med det konsumentpolitiska målet. Kravet på effektivitet gäller inte bara själva fisket utan i lika hög grad omhändertagandet av fångsterna liksom beredningen och distributionen av fiskprodukterna.

## VI De fiskeripolitiska medlen

### 1 Gränsskydd

Gränsskyddet för import av fisk och fiskprodukter utgörs av en kvantitativ importreglering, tullar, införselavgifter och importminimipriser.

Den *kvantitativa regleringen* (i form av individuella importlicenser) omfattar bl. a. färsk sill och strömming (inkl filéer), fryst sill och strömming samt färsk torsk. Frysta fiskfiléer omfattas ej. Genom den kvantitativa regleringen upprätthålls ett starkt gränsskydd för dessa fiskslag. Individuell licens för import av färsk sill/strömming och torsk beviljas i regel endast när det svenska fisket ej kan tillgodose den svenska marknadens behov t. ex. på grund av islågning.

*Tull* utgår enbart för ett fåtal fiskvaror av mindre betydelse. *Införselavgifter* tas ut på färsk torskfisk och viss fryst filéad torskfisk, förutsatt att

ursprungslandet ej tillhör EG eller EFTA. Systemet med *importminimipriser* omfattar frysta fiskfiléer. På grund av de för närvarande relativt höga priserna saknar dock importminimipriserna reell betydelse.

Den *prisregleringsavgift* som uttas på svenskfångad och importerad fisk (se vidare i nästa avsnitt) kan betraktas som en punktskatt med den skillnaden att intäkterna inte tillfaller statskassan utan oavkortade går till svensk fiskenäring. Eftersom prisregleringsavgiften härigenom missgynnar importerad fisk kan också den betraktas som en del av det svenska gränsskyddet.

## 2 Prisregleringens utformning

Redan före andra världskriget infördes en statlig prisreglering på fisk. Det nuvarande prisregleringssystemet, det s. k. normprissystemet, har tillämpats sedan regleringsåret 1981/82.

S. k. *normpriser* fastställs på de viktigaste fiskslagen av statsmakterna efter överläggningar mellan statens jordbruksnämnd, nämndens konsumentdelegation och fiskets förhandlingsdelegation. I den mån "marknadspriset" till producenten understiger det fastställda normpriset utbetalas till fiskaren ett *pristillägg* som motsvarar en viss del av den konstaterade mellanskillnaden – för sill/strömning f. n. 65 procent, för torsk 75 procent och för övriga normprissatta fiskslag 80 procent. Med marknadspris menas ett sammanvägt producentpris baserat på uppgifter från de större förstahandsmottagarna.

En *lägsta prisnivå* upprätthålls för de viktigaste fiskslagen. Fisk som inte kan säljas till lägstapriset på marknaden betraktas som överskott, och övertas av prisregleringsföreningen Svensk Fisk till ett s. k. överskottspris. För budgetåret 1986/87 utgör överskottspriset ca 60 procent respektive 70 procent av lägstapriset för sill/strömning respektive torsk. Överskottsfisk omfattas ej av pristillägg. Överskottspriset baseras på marknadsintäkterna från försäljningen av överskottet. Under samtliga regleringsår har dock särskilda medel av prisregleringskassan anslagits för att hålla en högre nivå på överskottspriserna. Överskottet säljs av Svensk Fisk framför allt till djurföda eller till fiskmjölsframställning.

För att förhindra att prisstödet leder till en alltför stor produktion kan *normkvantiteter* fastställas. Normkvantiteten anger för vilken kvantitet pristillägg kan utgå och utgör inget hinder för fiske. Normkvantitet har hittills enbart fastställts för sill/strömning. Samtliga fångster omfattas dock av lägstapriset, dvs. även fångster som överstiger normkvantiteten. Genom att sill/strömmingsmarknaden varit pressad de senaste åren har sill/strömning svarat för knappt 90 procent av det totala överskottet för perioden 1981–85. Under samma period uppgick sill/strömmingsöverskottet till drygt 6 procent av den totala fångsten av detta fiskslag.

### *Prisregleringens finansiering<sup>1</sup>*

Prisregleringen finansieras i första hand inom ramen för regleringsekonomi. Det sker genom att en *prisregleringsavgift* tas ut på såväl svenskfångad som importerad fisk med 6 procent av förstahands- respektive import-

<sup>1</sup> Statens jordbruksnämnd, Förslag till reglering av priserna på fisk m. m. under budgetåret 1986/87, Dnr 320–293/86

värdet. Även intäkterna från införsel- och utförselavgifterna tillfaller regleringskassan. På import som omfattas av införselavgifter tas även ut en prisregleringsavgift. Av regleringsinkomsterna kommer ca 40 procent från svenska fiskares fångster. Följaktligen svarar importerad fisk för ca 60 procent.

Vissa år har även budgetmedel tilldelats regleringskassan. Under budgetåren 1982/83 och 1983/84 erhöll kassan 25 miljoner kronor för vardera budgetåret.

Under budgetåret 1984/85 uppgick prisregleringskassans totala inkomster till ca 85 miljoner kronor, varav ca 80 procent kom från prisreglerings-, införsel- och utförselavgifter. Utgifterna uppgick till ca 81 miljoner kronor.

Pristilläggen (64 Mkr) svarade tillsammans med kostnaderna för överskotten (2 Mkr) för ca 83 procent av de totala utgifterna för detta budgetår. Återstoden utgjordes bl a av administrationskostnader.

### *Normprissystemet och prisbildningen*

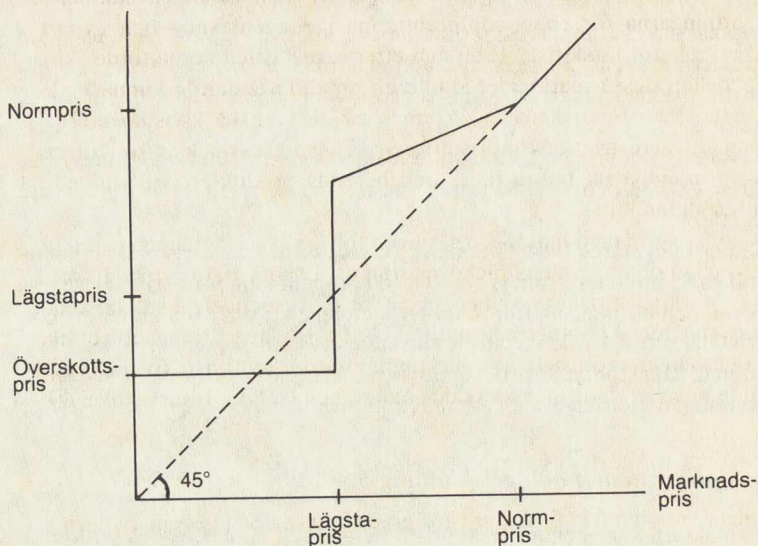
Statsmakterna har genom normprissystemet och gränsskyddet prioriterat inkomstmålet framför det konsumentpolitiska målet. Gränsskyddet innebär dels att den inhemska marknaden för de från det svenska fiskets synpunkt viktigaste arterna av färsk fisk delvis är avskärmad från utländsk import, dels att importen fördyras. Normprissystemets pristillägg kan betraktas som en produktionssubvention till fiskenäringen till den del de utgöres av inkomsterna från införsel- och prisregleringsavgifter på importerad fisk.

En del av den svenska exporten sker i form av direktlandningar utomlands, framför allt i Danmark. Dessa direktlandningar omfattas inte av vare sig pristillägg eller lägsta pris. 1985 var direktlandningarnas andel av den totala sill/strömmingsexporten ca 30 procent.

I figur 2 belyses normprissystemets effekter på den enskilde fiskarens bruttopris (marknadspris + pristillägg, alternativt överskottspris) t. ex. för sillfångst som landas i Sverige. I figuren antas för enkelhets skull att det marknadspris som fiskaren säljer sin fångst till är lika med det sammanvägda marknadspris på vilket pristillägget beräknas. Av figuren framgår att det råder en diskontinuerlig relation mellan marknadspriset och fiskarens bruttopris, vilket innebär att den enskilde fiskarens bruttopris i hög utsträckning är beroende av hur stor andel av fångsten som avsätts på marknaden eller blir överskott. Denna utformning kan bl. a. leda till problem vid fördelningen av överskottet.

## Bruttopris

Figur 2.



— anger relation mellan bruttopris och marknadspris i nuvarande normprissystem  
 - - - - utan reglering sammanfaller bruttopris med marknadspris

*Faktisk tillämpning*

Pristilläggen har sedan tillkomsten av normprissystemet framför allt tillfallit sill/strömmingsfisket. Torskfiskets andel har varit försumbar. Genom att prisregleringsavgiften är generell innebär det att torskfisket subventionerat sill/strömmingsfisket, vilket har haft en återhållande effekt på strukturomvandlingen i fiskenäringen, och torde strida mot effektivitets- och produktionsmålen. Enligt produktionsmålet skall fiskets inriktning stimuleras mot de fiskslag som det rådet brist på i Sverige. Svensk beredningsindustri har de senaste åren lidit brist på torskråvara.

**3 Samordning av förstahandsförsäljningen**

För närvarande är ett samordnande organ för förstahandsmottagarna under uppbyggnad. En av utgångspunkterna för normprissystemet var också att huvuddelen av förstahandsomsättningen skulle skötas av en för de olika kuststräckorna gemensam organisation. Huvuddelen av förstahandsomsättningen, bortsett från auktionsförsäljningen på västkusten, har sedan länge skötts av fiskarägda fiskförsäljningsorganisationer.

Anslutningen till den samordnade organisationen för förstahandsmottagare skall ske på frivillighetens grund, och kan även omfatta privata fiskmottagare. Incitamentet till anslutning består framför allt i att pristilläggen enbart kommer att tillfalla (licenserade) fiskare som levererar till uppköpare som ingår i samordningen.

En samordning bedöms från fiskets och statsmakternas sida bl. a. kunna innebära en effektivisering av försäljningen och distributionen samt en förbättring av marknadsföringen av fisk. Handelsregleringens primära syf-

te är att förbättra inkomsterna för fiskenäringen. Samordningen ökar också förutsättningarna för en prisdifferentiering mellan hemma- och exportmarknaderna för färsk fisk. Eftersom efterfrågeelasticiteterna torde skilja sig åt mellan dessa marknader skulle en prisdifferentiering kunna verka inkomsthöjande för fiskenäringen, dock på de svenska konsumenternas bekostnad. En restriktion för prisdifferentiering utgörs dock av konkurren- sen från utlandet på frysta filéer och beredda produkter, vilka är nära substitut till färsk fisk.

Ett annat syfte med handelsregleringen torde vara att utjämna prisskillnader mellan de olika kuststräckorna. (Ds Jo 1984:6, Bättre yrkesfiske, s 196 f). Marknadpriserna skiljer sig åt bl. a. beroende på att de olika fiskearterna inte är homogena produkter. Att pristillägget trots detta är lika stort oberoende av kuststräcka har upplevts som orättvist. Ett ingrepp i prisbildningen av detta slag kan dock leda till en felaktig resursallokering.

#### 4 Kvot- och licenssystem

Ett tidigare relativt fritt fiske har i hög grad blivit reglerat genom kvotering. Det svenska havsfisket bedrivs alltsedan 1978 helt inom egna eller andra länders fiskezoner. Enda undantaget är den s. k. vita zonen öster om Gotland, som är fritt internationellt vatten och därmed helt oreglerad. Beslut om totalkvot och fördelning av densamma träffas genom avtal mellan de berörda kuststaterna. I detta sammanhang kan påpekas att det f. n. ej finns något internationellt avtal om torskkvot i Östersjön. Däremot har Sverige ensidigt fastställt en torskkvot för den svenska zonen. För att svenskt fiske skall få bedrivas i utländsk fiskezon krävs att avtal träffats därom mellan Sverige och landet ifråga.

De styrmedel som används för att tillse att ett överskridande av fiskekvoter ej sker är framför allt licenssystemet och de av fiskets organisationer organiserade fångstransoneringsystemen. Tidvis har även fiskestopp införts. Vidare har även normprissystemet ett syfte att styra inriktningen på fisket. Den mest betydelsefulla av fiskarnas egna regleringar har varit sill/strömmingsransoneringen. Den nationella kvoten har där fördelats efter fartygsstorlek. Ett sådant system kan dock innebära begränsningar i fiskeföretagens kapacitetsutnyttjande.

Huvuddelen av fiskeuttaget sker av licenserade yrkesfiskare. Licensinnehav är dock inte något krav för att få bedriva fiske. Det är å andra sidan en nödvändig förutsättning för att få del av pristillägg och statligt rationaliseringsstöd. Mot bakgrund av att antalet fiskelagslicenser med fiskeskepp har hållits relativt konstant kan det i vissa fall ha lett till en kapitalisering av licensens värde vid köp av fiskeskepp från fiskelag som lämnat branschen.

#### *Sammanfattande kommentar*

Pris- och importregleringen innebär ett stöd till svensk fiskenäring. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv kan hela regleringskomplexet ifrågasättas. Följande argument används dock ofta för ett fortsatt stöd till fiskenäringen:

- De ekonomiska aktörerna har anpassat sig till nuvarande stödsystem. Ett avskaffande av t. ex. importregleringen skulle leda till negativa sociala konsekvenser samt till viss kapitalförstöring.
- Fiskenäringen torde komma att resursmässigt kontrahera även om den nuvarande nivån på stödet bibehålls.
- Fisket i länder som Sverige konkurrerar med subventioneras av sina respektive regeringar, såväl i form av direkta subventioner som i form av gränsskydd. EG, som är den avgjort viktigaste exportmarknaden, har t. ex. uppvisat protektionistiska tendenser under de senaste åren.
- Ett minskat svenskt fiske kan leda till att kuststater i vårt närområde ställer krav på att få ta del av våra fiskekvoter, vilket i värsta fall kan leda till ett överuttag.
- Regionalpolitiska hänsyn. Fiskenäringen är i vissa områden lokalt betydelsefull. Den kan även tänkas ge upphov till olika former av positiva externa effekter.
- Beredskaps- och försvarspolitiska hänsyn.
- På fiskemarknaden förekommer kraftiga prisfluktuationer som skapar inkomstosäkerhet för den enskilde fiskaren.

Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är flera av argumenten diskutabla. Att andra länder subventionerar fisket innebär ett resursslöseri i utlandet, och kan inte tas som intäkt för en likartad politik i Sverige. En strukturuomvandling innebär en på sikt högre produktionskapacitet i ekonomin som helhet. Det är också oklart om någon mer långsiktig utjämning av fiskenäringens inkomster uppnåtts genom det nuvarande stödsystemet då prisregleringskassans utgifter reallt sett inte uppvisat några större variationer.

På ett område är det högst befogat med en reglering. För att minska risken för utfiskning behövs ett kvotsystem. Fördelningen av svenskt kvotutrymme behöver dock inte nödvändigtvis ske utifrån de modeller som förekommer idag.

## VII Framtid

Fiskekvoterna innebär ett tak för svensk fiskeproduktion. Kvoternas storlek varierar med tillgången på fisk. För närvarande är den restriktion som fiskekvoterna utgör inte effektiv utan svensk produktion bestäms framför allt av det svenska fiskets konkurrenskraft på hemma- och exportmarknaden.

Under de närmaste åren kan en produktionsnedgång förväntas på grund av förlorade marknadsandelar och biologiska cykler. På längre sikt, fram till 1995, är det mera vanskligt att prognostisera fiskeproduktionen. Detta bl. a. beroende av klimatologiska och biologiska faktorer. Med dessa reservationer bedöms produktionen i fysiska termer år 1995 sannolikt bli lägre än år 1985. Prognosen baseras på utvecklingstendenser för de från svenskt fiskes synvinkel viktigaste arterna av fisk. Det är bl. a. osannolikt att ett

utländskt utbudsbortfall av sill/strömming av den omfattning som skedde i slutet av 70-talet kommer att upprepas. Härigenom är det rimligt att förvänta fortsatt låga priser. Vidare torde den nuvarande produktionskapaciteten inom sillfisket ännu ej ha anpassats till den nuvarande låga prisnivån. Torskproduktionen kan fram till 1995 inte heller förväntas öka. F. n. sker en nedgång på grund av ett vacklande bestånd i Östersjön. En viss återhämtning kan dock förväntas mot slutet av 1980-talet. Å andra sidan har torsktillgången under början av 80-talet i detta fångstområde historiskt sett varit ovanligt hög.

Svensk fiskenäring uppvisar i likhet med omvärlden produktivitetstillväxt. Exportandelen har också med undantag för de två senaste åren inte minskat. Realkapitalet har ökat. Produktivitetstillväxten kan förväntas fortsätta. En konsekvens av oförändrad eller minskad produktion i kombination med fortsatt produktivitetstillväxt är minskad sysselsättning.

Teknisk utveckling och därmed fallande kostnader i kombination med en relativt oelastisk efterfrågan på den internationella marknaden gör det mindre sannolikt att realpriset på fisk fram till 1995 kommer att öka. Sett över en längre tidsperiod har också det reala producentpriset på fisk fallit något.

Av betydelse för framtida svenskt fiske är även den framtida fiskerättsliga utvecklingen. F. n. är fisket helt oreglerat i den s. k. vita zonen öster om Götland. Där sker ett stort uttag bl. a. av EG-flottan vilket påverkar fiskbeståndet i hela Östersjön. Från svensk sida har man hittills varit ovillig att inrätta en s. k. grå zon i väntan på avtal om den slutliga gränsdragningen mellan Sverige och Sovjetunionen. En grå zon innebär att fisket regleras och tillfaller dessa båda länder. Härigenom skulle svenskt fiskes framtidsutsikter förbättras.



## Den ekonometriska modellen

Den ekonometriska modell som använts, den s. k. svenska IIASA\*-modellen, finns utförligt redovisad i Rabinowicz (1983). Den är en simuleringsmodell där ingående parametrar beräknats från historiska data och är dynamisk, startar år 1970 och kan simulera utvecklingen valfritt antal år framåt i tiden. Den ger varje år resursuppsättningar i olika sektorer och bestämmer med utgångspunkt från dessa och rådande priser årets produktion av respektive varor i respektive produktionssektorer. Därefter specificeras efterfrågeförhållandena och aktuell jordbrukspolitik.

Kort uttryckt ger modellen det årliga utfallet för bl. a. följande storheter:

- produktionen av livsmedel och övriga produkter
- konsumtionen av livsmedel och övriga produkter
- aktuell politik
- inkomstfördelning, sparande och investering
- utrikeshandel

I figur A visas de årsvisa flödena i modellen.

Man startar beräkningen (simuleringen) genom att utifrån startårets produktion beräkna priser, inkomster, konsumtion samt sparande och investeringar för detta år.

I nästa steg bestäms resurserna. Kapitalet påverkas givetvis av investeringsvolym och av förslitning. Arbetskraften påverkas av naturlig tillväxt i befolkningen, av förflyttningar mellan sektorer och av arbetsutbudet per företag. Åkerarealen påverkas av lönsamheten i mjölkproduktionen bl. a.

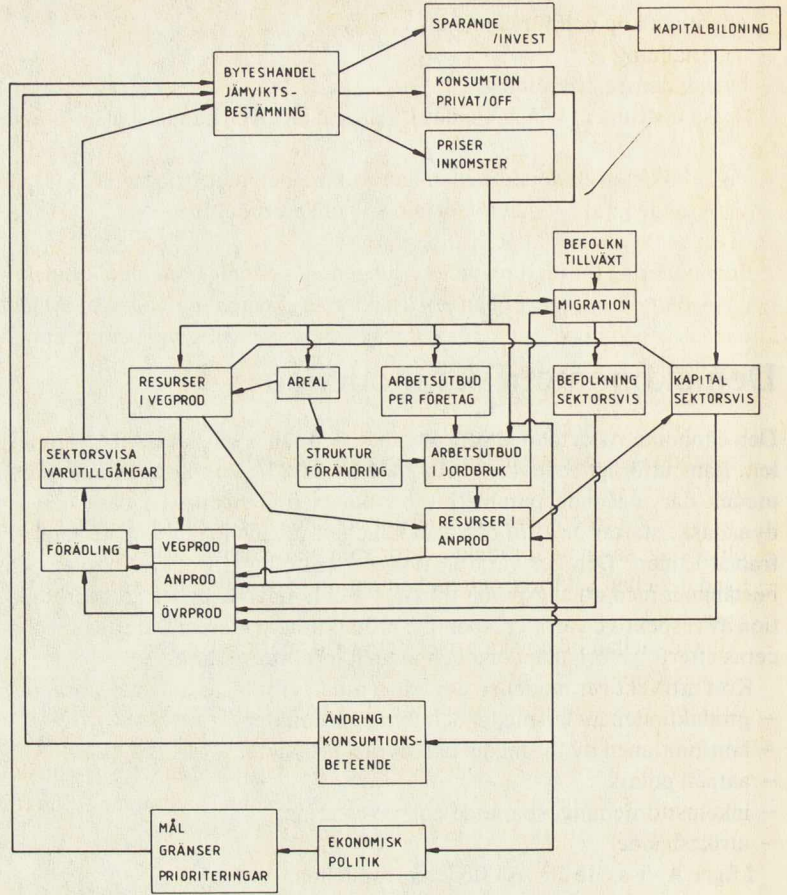
Dessa fasta resurser används därefter i animalie- och vegetabilieproduktionen på ett sådant sätt att nettointäkterna maximeras. De producerade jordbruksvarorna förädlas till konsumtionsvaror. Konsumtionsbeteendet på varje vara justeras årsvis för eventuella förändringar till följd av ändrade vanor och av pris- och inkomständringar. Dessutom formuleras årligen den aktuella jordbrukspolitiken.

När produktionsprocessen är avslutad kan man beräkna varutillgångarna i olika sektorer. Dessa varor kan bytas mot andra varor. Bytesprocessen sker på såväl den nationella som den internationella marknaden och leder till nya priser, inkomster osv.. Man vandrar med andra ord runt i figuren en gång per år.

Produktionen i jordbruket modelleras med uppdelning på två företags-

\* IIASA står för International Institute for Applied Systems Analysis

Figur A IIASA-modellen  
i diagramform



sektorer: dels på företag som har under och dels på företag som har över 20 ha åker. Dessutom är produktionen uppdelad i en animaliemodell och en vegetabiliemodell, vilka båda är icke-linjära och optimerande, där beteendet beräknats från historiskt material, i huvudsak från 1961 och framåt.

Konsumtionsbeteendet för alla de 18 livsmedelsprodukter som ingår i modellen bestäms också utifrån tidigare beteende och på ett sätt så att inte konsumenternas totala budgetutrymme överskrids. Konsumtionen för varje vara är dessutom uppdelad i en traditionsbestämd del och en pris- och inkomstkänslig del. För varje år ger detta varierande pris- och inkomstelasticiteter.

Två uppsättningar av priser bestäms, dels avräkningspriser till bönderna, dels detaljhandelspriser till konsumenterna. Länken dem emellan är förädlingsverksamheten.

Instrument för att bedriva ekonomisk politik utgör bl a

- priser (i form av prismål)
- tullar på handelsvaror
- import- och exportkvoter

- offentliga köp och försäljningar
- lagerhållning
- bytesbalansrestriktioner

Dessa instrument kan användas för att vid en given handelsbalans uppnå t ex:

- vissa inkomstrelationer mellan lantbrukare och industriarbetare
- varierande grad av självförsörjning på olika produkter
- vissa subventioner till konsumenterna

Som underlag för ingrepp vid styrningen av systemet kan olika egenskaper hos detta tas fram. Följande variabler är exempel på vad som årligen kan avläsas och bilda grund för successiva ekonomisk-politiska ingrepp:

- produktion i respektive sektor
- konsumtion i respektive sektor
- överskott i respektive sektor
- sparande och investeringar i respektive sektor
- inkomster i respektive sektor
- prisutveckling och prisrelationer för enskilda varor eller för aggregat av olika slag, såväl på förädlade varor som på råvaror
- handel mellan sektorer och mellan nationen och utlandet, totalt och för varje vara
- skillnad mellan inhemska priser och världsmarknadspriser
- näringsfysiologiska data
- strukturutveckling med avseende på företag, företagare, arbetskraft, mark och kapital

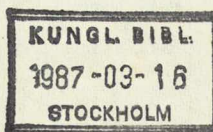
I modellens basversion ingår en modell av det nuvarande prispolitiska beteendet, dvs. hur priser på olika produkter bestäms med utgångspunkt i kostnadskompensation, överskott och världsmarknadspriser.

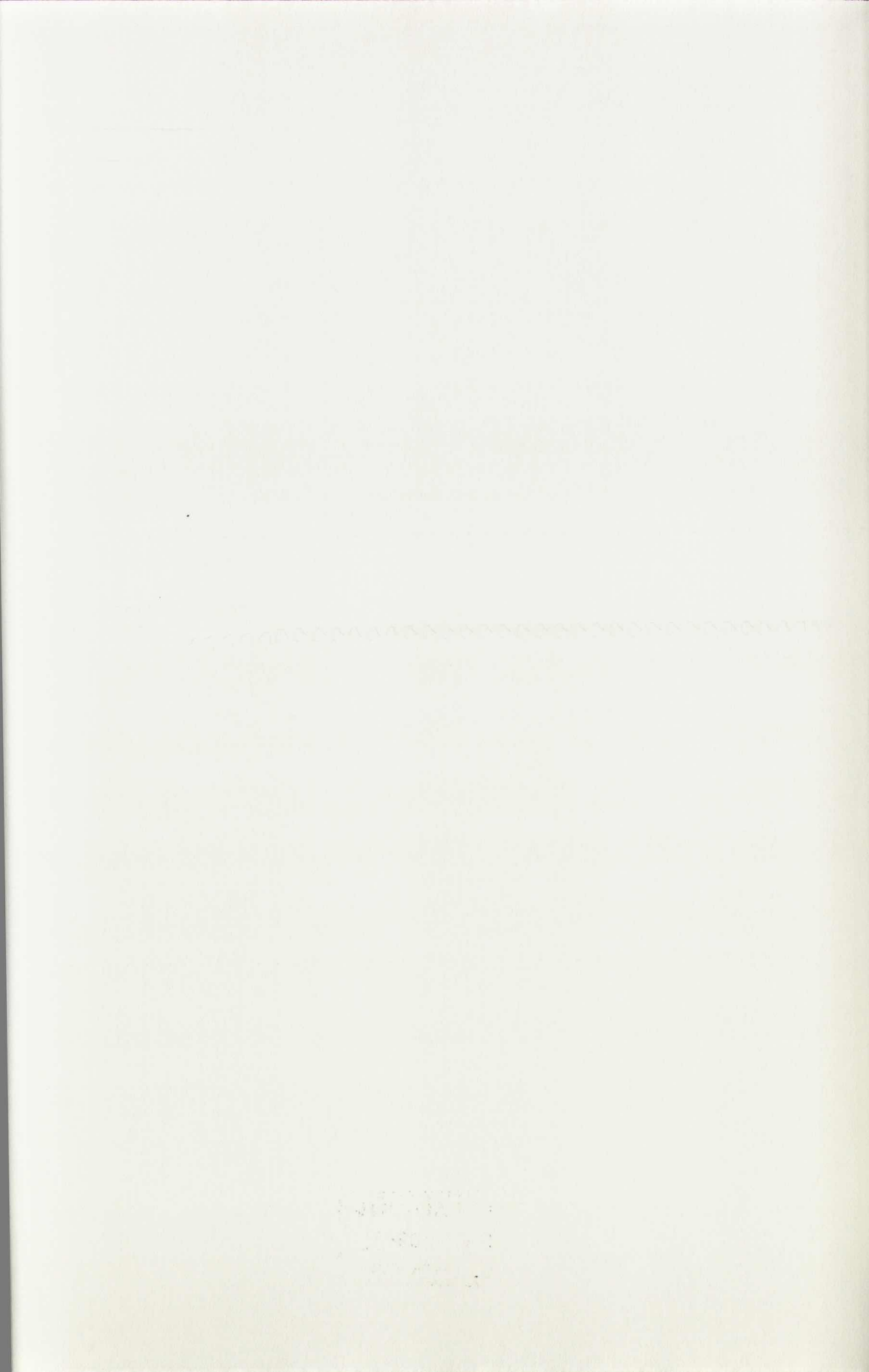


## Bilagor till långtidsutredningen LU87

Nr	Namn	Författare
1	Metoder, modeller och beräkningar	Finansdepartementet
2	Sveriges arbetskraft. Prognos till år 2000	Statistiska centralbyrån, prognosinstitutet
3	New Methods in the Swedish Medium-Term Survey	Torsten Persson och Lars Svensson, Institutet för internationell ekonomi
4	Arbetsmarknaden inför 90-talet – anpassningsförmåga och anpassningsproblem	Inga Persson-Tanimura, Lunds universitet och Jan Johannesson, Delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning
5	Prisbildningen inom olika sektorer i svenskt näringsliv	Statens pris- och kartellnämnd
6	Skogen vår räddningsplanka?	Stefan Holm och Nils-Erik Nilsson, Skogsstyrelsen, samt Lars Hulterkrantz, Karl-Gustaf Löfgren och Sören Wibe, Sveriges Lantbruksuniversitet
7	Samhällsekonomiska effekter av stats-skuldpolitiken	Jonas Agell och Mats Persson, Uppsala universitet resp. Institutet för internationell ekonomi samt expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
8	Bostäder och byggande	Statens institut för bygnadsforskning
9	Export- och importfunktioner för varor och tjänster	Konjunkturinstitutet
10	Lönestruktur och strukturella arbetsmarknadsproblem	Christian Nilsson och Johnny Zetterberg, Uppsala universitet
11	Omvärld i omvandling	Kommerskollegium
12	Energi och ekonomisk utveckling	Statens energiverk
13	Svenskt jordbruk inkl. trädgårds- och fiskenäring – framtidsbedömningar, problem och alternativ	Olof Bolin, Ewa Rabinowicz, Mats Dillén och Joakim Persson, Lantbruksuniversitetet i Uppsala resp. Uppsala universitet
14	Penningmarknad, räntebildning och valutaflöden	Peter Englund, Lars Hörngren, Staffan Viotti och Anders Vredin, Institutet för internationell ekonomi resp. Handelshögskolan
15	Tilbud av arbeid i Sverige	Olov Ljones, Steinar Ström, Sosialøkonomisk institut, Universitetet i Oslo
16	Socialförsäkring i ett ekonomiskt perspektiv	Riksförsäkringsverket

Nr	Namn	Författare
17	Privat tjänstesektor	Lennart Ståhlberg, Statens industri- verk
18	Miljövård – en lönsam framtids- bransch	Naturvårdsverket
19	Industriell förnyelse * basindustri * högteknologi	Statens industriverk
20	Den offentliga sektorn – fördelnings- aspekter	Björn Gustafsson, Göteborgs universitet och expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
21	Den offentliga sektorn – produktivitet och effektivitet	Richard Murray, Statskontoret och expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
22	Regleringar inom bostads-, livsmedels- och transportområdena – kartläggning och analys	Statens pris- och kartellnämnd
23	Oljemarknaden och raffinaderiindustrin – konkurrens och framtidsutsikter	Statens pris- och kartellnämnd
24	Regional analys	Expertgruppen för forskning om regional utveckling
25	Kommuner i förändring – Helhet och särdrag	Svenska kommunförbundet
26	Bättre vård – har vi råd? Landstingen fram till 1995	Landstingsförbundet
27	Den framtida befolkningen. Prognos för åren 1986–2025	Statistiska centralbyrån





ALLMÄNNA FÖRLAGET

---

91-38-09646-3  
ISSN 0375-0250X