



FUTURE
FOOD



Politikens roll för livsmedelsförsörjningen

Harald Svensson | SLU Future Food
SLU Future Food Reports 19 | 2022

Politikens roll för livsmedelsförsörjningen

Författare: Harald Svensson

Publikation: SLU Future Food Reports 19

Utgivningsår: 2022, Uppsala

Utgivare: Sveriges lantbruksuniversitet, framtidsplattformen SLU Future Food






Layout: Karin Jonsell, SLU Future Food

Omslag: Shutterstock 1868838397 (Spegelvänd)

ISBN nummer: 978-91-8046-760-5 (elektronisk), 978-91-8046-761-2 (tryckt)

SLU Future Food

SLU Future Food är en forskningsplattform vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) som samordnar forskning och samverkan för att utveckla ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart livsmedelssystem.

-  www.slu.se/futurefood
-  Nyhetsbrevet Food for thought
-  Podden Feeding your mind
-  www.linkedin.com/company/slu-future-food
-  futurefood@slu.se



SCIENCE AND
EDUCATION **FOR**
SUSTAINABLE
LIFE

Sammanfattning

Sveriges livsmedelssystem behöver bli både hållbart och resilient för att klara framtida påfrestningar. Det kräver en avvägning mellan fördelar nu och fördelar i framtiden och det klarar inte marknaden – det måste göras av våra politiker. Harald Svensson, under lång tid expert vid Jordbruksverket och medlem av SLU Future Foods referensgrupp, diskuterar här jordbrukspolitikens historiska påverkan på det svenska livsmedelssystemet och rekommendationer inför framtiden.

Mycket – eller rent av allt – talar för att de senaste decenniernas relativt lugna förhållanden i det globala livsmedelssystemet inte kommer att fortsätta. Klimatförändringarna och höga energipriser äventyrar en fortsatt hög skördetillväxt, och trots att befolkningstillväxten i världen avtar så kommer det bli svårt att få utbud och efterfrågan att gå ihop.

Det kan bli turbulent framöver, så hur kan politiken utformas för att på bästa sätt trygga en god livsmedelsförsörjning? En viktig uppgift för politiken är att ta ansvar för avvägningen mellan dagens relativt problemfria försörjningssituation och en tänkbar framtida betydligt mer problematisk försörjningssituation. Livsmedelssystemet behöver bli robust nog att tåla påfrestningar, men samtidigt fritt nog för att kunna utvecklas.

Jordbruksregleringar för att skydda den inre marknaden har varit ett viktigt inslag under det senaste århundradet, både i Sverige och inom EU. De produktionsdrivande jordbruksstöden avvecklades gradvis från början av 1990-talet och fram till 2005, men samtidigt infördes miljöersättningar för att gynna främst biologisk mångfald. Det har också länge funnits olika stödformer för att höja lönsamheten i områden med sämre produktionsvillkor. Både den prispåverkande politiken och den som tillämpats under senare år har inneburit komplicerade regleringar. Det är också ett problem att det hela tiden läggs till nya bestämmelser. Det har bildats ett svåröverskådligt nät av regler och detta måste undvikas i framtiden.

En uppgift för politiken är att ta ansvar för avvägningen mellan å ena sidan samhällsmål, såsom till exempel miljömål, och å andra sidan behovet av jordbruksprodukter. En annan central fråga är hur ansvarsfördelningen ska göras mellan politiken och marknadens aktörer. Båda beror givetvis på vilka grundläggande mål för jordbruket som sätts upp av politiken. Under efterkrigstiden prioriterade man antingen upp inkomstmål, produktionsmål eller rationaliseringsmål som preciserade jordbrukets omfattning eller jordbrukarnas inkomster. De visade sig dock vara mycket svåra att hantera och ledde nästan omedelbart till omvärderingar. Det är värt att ha i bakhuvudet när landets självförsörjning diskuteras.

De beslut som jordbrukare måste fatta har verkningar på lång sikt, för både byggnader och maskiner måste ofta kunna användas i mer än ett decennium. Långsiktigheten i jordbruksproduktionen kräver att politiken är lika långsiktig för att den ska bli effektiv. Erfarenheter visar att kortsiktiga åtgärder snarast ökar osäkerheten, vilket gör att jordbrukets omfattning blir mindre än vad som är optimalt för samhället. Politiken, både den nationella och EU:s, behöver därför beslut med lång livslängd.

Jönköping, 2022

Harald Svensson

Medlem av SLU Future Foods referensgrupp och under lång tid expert på ekonomi vid Jordbruksverket

Introduktion

Livsmedlens andel uppgick till cirka 40 procent av den privata konsumtionen i Sverige under 1930-talet och åren strax efter andra världskriget. Under 1960-talet hade den andelen fallit till 25–30 procent, för att sedan fortsätta falla till cirka 17 procent under 1980-talet. De allra senaste åren har andelen varit cirka 12 procent, så andelen av den privata konsumtionen som används till livsmedel är nu ungefär en tredjedel av vad den var för 80 år sedan. Förändringen beror till stor del på teknisk utveckling, innovationer och ökad utrikeshandel, men också på den politik som förts som gjort utvecklingen möjlig.

Ett annat sätt att beskriva livsmedelsförsörjningen är att se vilka stora utmaningar det varit att försörja befolkningen. Under 1900-talet ställdes livsmedelsförsörjningen på hårda prov under de båda världskriegen. Under första världskriget var ransoneringarna misslyckade eftersom de sattes in för sent. Under andra världskriget lyckades ransoneringarna bättre, även om kosten fick läggas om betydligt i förhållande till förkrignivån. Utöver att importmöjligheterna minskade radikalt förvärrades situationen av dåliga skördeår.

I propositionen till 1947 års jordbrukspolitiska beslut, som givetvis var starkt färgat av andra världskriget, konstaterade jordbruksminister Per Edvin Sköld: ”Vad jordbruket betytt för vårt land såväl under det förra som under det senaste världskriget kan ej mätas i penningar”.¹

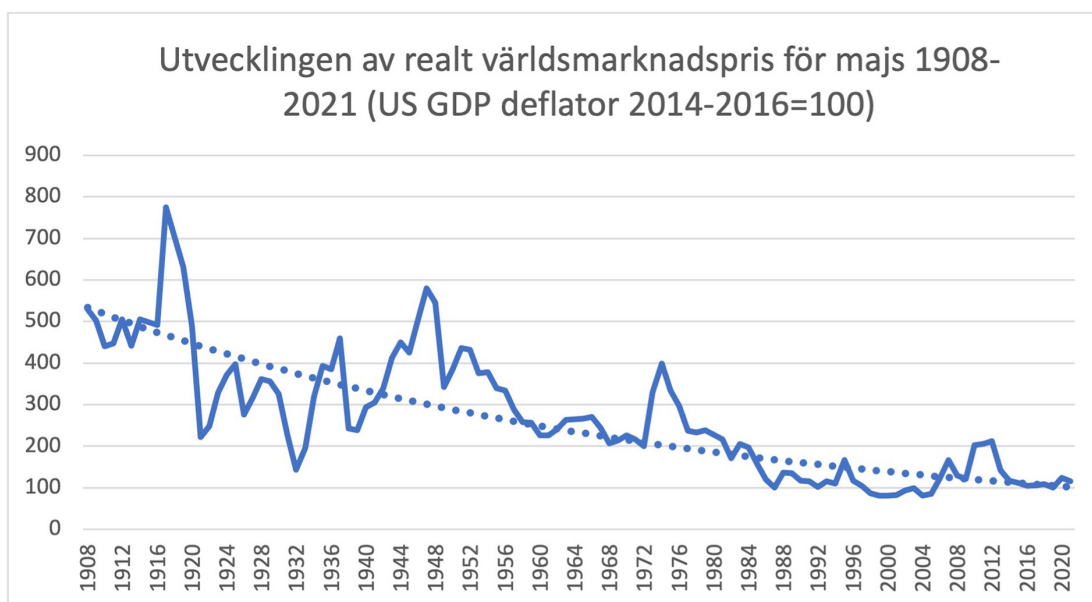
Även på senare tid har det funnits perioder med försörjningsproblem. I början av 1970-talet gick priserna upp kraftigt när skördarna globalt sett minskade under något år. Men även runt 2010 var det en period med höga priser. En liknande situation gäller även under 2022 med bortfall av leveranser från Ukraina till följd av kriget där. Jämförs priserna under den tidiga och sena delen av 1900-talet kan man konstatera att priserna låg avsevärt högre realt sett tidigare och att variationen dessutom var större mellan åren. Figur 1 visar utvecklingen av

det reala världsmarknadspriset för majs, men prisutvecklingen för andra jordbruksprodukter har en liknande utveckling. Efter pristopparna vid första världskriget, andra världskriget, i början av 1970-talet och i början av 2010-talet återgick priset till den trendmässiga nivån.

De jordbrukspolitiska besluten i Sverige efter andra världskriget och före EU-inträdet fokuserade starkt på möjligheterna att klara livsmedelsförsörjningen under kriser med radikalt minskade importmöjligheter.

Men, vilka andra konsumentinriktade frågor har varit centrala utöver livsmedelsberedskapen i jordbrukspolitiken? För att kunna svara på det görs först en kort genomgång av de viktigare jordbrukspolitiska besluten – som under 1980-talet övergick till att kallas livsmedelspolitiska beslut. Efter genomgången följer rekommendationer för framtida politik.

¹ Regeringens proposition 1947:75 (Angående riktlinjerna för den framtida jordbrukspolitiken, m.m.).



Figur 1: Utvecklingen av det reala världsmarknadspriset för majs, men prisutvecklingen för andra jordbruksprodukter har en liknande utveckling. Priserna låg avsevärt högre realt sett i början av 1900-talet och variationen var dessutom större mellan åren än senare. Efter pristopparna vid första världskriget, andra världskriget, i början av 1970-talet och i början av 2010-talet återgick priset till den trendmässiga nivån. Källor: OECD-FAO Agricultural Outlook 2017-2026 och <https://stat.link/unices> (OECD-FAO Agricultural Outlook 2021-2030). Egen bearbetning.

Erfarenheter av tidigare politik

Jordbrukspolitiken före EU-inträdet

Jordbruket i Sverige drabbades av svåra förhållanden under den senare delen av 1920-talet. Detta berodde dels på att jordbruket i de delar av världen som inte påverkats av första världskriget började uppträda som exportländer, dels den lågkonjunktur med minskad efterfrågan som rådde. Krisåtgärder beslutades genom den berömda ”kohandeln” 1933 mellan företrädare för Socialdemokraterna och Bondeförbundet som dels ledde till en mer aktiv arbetsmarknadspolitik, dels till ett ökat jordbruksstöd. Ett gränsskydd med tullar, och successivt med rörliga införselavgifter, hade redan inrättats i slutet av 1800-talet och tillsammans med kohandelsbeslutet infördes nu en intern marknadsreglering.² Den interna marknadsregleringen syftade till att kunna avsätta överskott på export med bidrag som finansierades kollektivt av jordbrukarna genom avgifter som till exempel förmålningsavgifter.

Åtgärderna på jordbruksområdet var tänkta som tillfälliga åtgärder, men blev kvar eftersom situationen för jordbruket var fortsatt besvärlig. Man frågade sig om lönsamheten i jordbruket verkligen var en effekt av lågkonjunkturen eller om den var mer kronisk. Men läget förändrades dramatiskt vid andra världskrigets utbrott då det blev svårigheter med import av insatsvaror och skördarna slog fel vissa år. Regeringens inriktning var att vara återhållsam med prishöjningar.

Redan 1942 började man strukturera upp hur jordbrukspolitiken borde utformas efter kriget. Ett övergripande beslut med ett helhetsgrepp fattades av riksdagen 1947.³ Enligt beslutet skulle politiken vila på två ben

² Tullar och rörliga införselavgifter syftar till att hindra import av billiga produkter för att kunna upprätthålla en viss prisnivå inom landet. Om utbudet internt inom landet överstiger efterfrågan blir det också prispress. För att hindra stora prisfall av detta skäl infördes därför ett system med att ta ut avgifter på hela produktionen och att influtna avgiftsmedel användes för att subventionera export av överskottskvantiteter. Denna regleringsform brukar benämnas intern marknadsreglering och utnyttjades fram till 1990 års livsmedelspolitiska reform. Ett motsvarande system finns även inom EU men används numera mycket sparsamt.

³ Regeringens proposition 1947:75 (Angående riktlinjerna för den framtida jordbrukspolitiken, m.m.).

– dels en aktiv rationaliseringspolitik, dels en prispolitik. Staten var engagerad i dem båda. Rationaliseringspolitiken, där man till exempel uppmuntrade att slå ihop gårdar, menade man behövdes eftersom mekaniseringen minskade arbetsbehovet och att allt fler jordbruk blev för små för att försörja en familj. Dessutom bedömdes efterfrågan på arbetskraft bli stor från de så kallade stadsnäringarna.

Prispolitiken utgick från en avvägning av tre delmål; inkomstmålet, produktionsmålet och rationaliseringsmålet. Enligt inkomstmålet, som var prioriterat i 1947 års beslut, skulle det efter hand bli möjligt för jordbrukarna att nå samma inkomstnivå som vissa industriarbetare. Enligt produktionsmålet skulle produktionen inte tillåtas falla under en viss nivå för att därigenom säkra resurser för att klara en krissituation med avspärrning. En fortlöpande rationalisering skulle ge möjlighet till billigare livsmedel för konsumenterna. Periodvis har rationaliseringsmålet benämnts konsumentmålet men också effektivitetsmålet. Denna målstruktur gällde fram till 1990 års livsmedelspolitiska beslut.

I slutet av 1940-talet trodde man inte att det skulle uppstå besvärande överskottsproblem i närtid. Men redan i början av 1950-talet började varningar komma. Under 1950-talet var det en betydande standardstegring i samhället och samtidigt ökade avståndet mellan de svenska priserna och de lägre priser som gällde på den internationella marknaden. Efter en lång förberedelseprocess blev det 1967 dags att fatta ett nytt övergripande jordbrukspolitiskt beslut. Men denna gång prioriterades produktionsmålet framför de två andra målen. Produktionen skulle tillåtas minska för att resurser skulle kunna föras över till andra branscher i samhället.⁴

För mjölk blev det en hastig omsvängning och redan ett par år efter det övergripande beslutet varnades det för mjölkbrist i landet. Prishöjningar på mjölk prioriterades och fick avsedd verkan. I

⁴ Regeringens proposition 1967:95 (Angående riktlinjer för jordbrukspolitiken, m.m.).

början av 1970-talet uppmärksammades också den globala försörjningssituationen och det blev starka prishöjningar på spannmål ungefär samtidigt som oljekrisen. Världslivsmedelskonferensen 1974 rekommenderade bland annat att industriländerna skulle avsätta en del av sina nationella spannmålslager för internationella katastrofsituationer. Sverige lämnade avsevärda kvantiteter spannmål som bistånd.

En annan fråga som dök upp på dagordningen var inflationen och inte minst prishöjningarna på baslivsmedel som mjölk. Regering och riksdag försökte lösa problemet genom att subventionera livsmedelspriserna. Utöver konsumtionsmjölk och andra mejeriprodukter subventionerades bland annat kött av olika slag. Subventionerna infördes 1973, nådde sin topp i början av 1980-talet för att sedan successivt fasas ut till 1991.

Vid det jordbrukspolitiska beslutet 1977 prioriterades inkomstmålet. Man räknade med att de höga priserna på världsmarknaden skulle bestå och man ansåg att Sverige skulle bidra till den internationella livsmedelsförsörjningen. Man beslutade också att den åkerareal som då brukades borde behållas oförändrad, så man räknade med att det svenska jordbruket skulle producera ett överskott av i första hand spannmål.⁵

Världsmarknadspriserna utvecklades dock inte som förväntats. Fallande exportpriser kom samtidigt som överskotten i Sverige ökade, så i början av 1980-talet behövdes en omvärdering av politikens inkomstmål. I direktiven till utredningen inför ett nytt beslut angavs att produktionsmålet återigen skulle prioriteras. Innan utvärderingsarbetet satte i gång utformades ett frivilligt system för att lägga mark i träda. Villkoren var så gynnsamma att anslutningen blev omfattande, men dock inte tillräckliga för att överskotten skulle försvinna.

I slutet av 1970-talet och början av 1980-talet behövde inte bara stora kvantiteter spannmål exporteras, utan även animalier. Staten genomförde flera kortsiktiga åtgärder för att komma till rätta med den starkt förlustbringande överskottshanteringen. Bland annat infördes förbud mot investeringar i stallbyggnader, ett beslut som var kvar under en stor del av 1980-talet. Man tog dock inte tag i det

⁵ Regeringens proposition 1977/78:19 (Om nya riktlinjer för jordbrukspolitiken, m.m.).

bakomliggande problemet att resurserna i jordbruket var överdimensionerade. Det behövdes en ny inriktning av politiken, men regering och riksdag var inte mogna för en genomgripande förändring. Den åtgärd som beslutades blev att staten åtog sig ett ansvar för finansieringen av spannmålsöverskotten. Statens andel bestämdes 1985 till 40 procent.⁶

Under senare delen av 1980-talet hade man också internationellt, bland annat inom OECD, börjat intressera sig för effekterna av det skydd som många länder tillämpade på jordbruksområdet. Huvudtemat för förhandlingsomgången inom the General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, var att marknadstillträdet borde förbättras.⁷

Strax efter att 1985 års beslut hade fattats satte olika arbeten i gång för att analysera hur jordbrukspolitiken framöver borde utformas.⁸ Man tillsatte en arbetsgrupp inom Jordbruksdepartementet med uppgift att lägga fram förslag om mer grundläggande förändringar av politiken.⁹

Ett radikalt livsmedelspolitiskt beslut fattades av riksdagen år 1990 vars huvudsakliga inslag var att avveckla den interna marknadsreglering som inrättats i början av 1930-talet. Systemet för exportfinansiering skulle slopas och gränsskyddet skulle anpassas i den takt som skyddet i andra länder sänktes. Beslutet började gälla den 1 juli 1991 och innehöll en rad åtgärder för att underlätta omställningen av i första hand spannmålsodlingen och mjölkproduktionen. Genom 1990 års beslut tillämpades inte längre arsenalen med produktionsmål, inkomstmål och rationaliseringsmål. Inom ramen för ett gränsskydd skulle jordbruket fritt kunna producera den mängd som efterfrågades. Den interna marknadsregleringen hann i stort sett avskaffas innan inträdet i EU.¹⁰

⁶ Regeringens proposition 1984/85:166 (Om livsmedelspolitiken).

⁷ GATT = General Agreement on Tariffs and Trade. Ersattes av Världshandelsorganisationen (WTO) som inrättades 1995.

⁸ Ds 1988:54 (Alternativ i jordbrukspolitiken – Rapport till ESO), SOU 1987:3 (Långtidsutredningen 1987 - Bilaga 13) och Regeringens proposition 1988/89:47 (Vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.).

⁹ Ds 1989:63 (En ny livsmedelspolitik).

¹⁰ Regeringens proposition 1989/90:146 (Om livsmedelspolitiken).

Lärdomar av jordbrukspolitiken före EU-inträdet

Utformningen av den svenska jordbrukspolitiken före EU-inträdet kretsade mycket kring vad som uppfattades som samhällsekonomiskt effektivt. Sedan 1947 års beslut hade politiken handlat om balansen mellan de tre målen produktionsmål, inkomstmål och rationaliseringsmål och prioriteringspendeln har svängt fram och tillbaka.

Enligt de förhållanden som rådde vid besluten 1967 och 1985 kom man fram till att det skulle vara effektivt att minska jordbruksproduktionens omfattning och produktionsmålet prioriterades därför. En del av resurserna som fanns i jordbruket skulle få en bättre användning i andra sektorer i samhället. Vid beslutet 1977 var situationen en annan eftersom det präglades av det dåvarande globala försörjningsläget. Inkomstmålet var, liksom 1947, överordnat de två andra målen och man ansåg att jordbrukets omfattning borde behållas. Även om det kunde vara fördelaktigt med en minskning av jordbrukets omfattning så talade flera skäl emot en minskning, till exempel försörjningstrygghet, att kunna lämna livsmedelsbistånd och sysselsättningen på landsbygd.

Nu i efterhand är det givetvis lätt att ha synpunkter på om de övergripande jordbrukspolitiska besluten varit lyckade. Efter varje jordbrukspolitiskt beslut har det rätt snart blivit uppenbart att den prioritering som just då tillämpats kanske inte varit överspelad, men i alla fall problematisk. Till exempel så tenderade överskotten, som regelmässigt fick exporteras till mycket låga priser, att gröpa ur jordbrukarnas inkomster när inkomstmålet var prioriterat. När produktionsmålet, å andra sidan, var prioriterat enligt 1967 års beslut blev det efter några år klart att den inhemska livsmedelsförsörjningen äventyrades.

En genomgång av de fem övergripande politiska besluten under efterkrigstiden och fram till EU-inträdet visar att besluten var starkt präglade av den situation som rådde strax innan besluten fattades. I samtliga fall ändrades läget redan något eller några år efter beslutet och en situationsanpassning fick göras. Tydliga omprövningar skedde i Sverige 1967, 1977 och 1990, men problemen var uppenbara långt tidigare. Inte minst tydlig är den situationsanpassning som fick göras inför EU-

inträdet. Mot denna bakgrund är det en berättigad fråga vilken effekt all möda som lagts ned på politikutformningen egentligen har haft.

En annan slutsats som kan dras är att samhällsekonomisk effektivitet, i den bemärkelse man lagt in i begreppet, har varit vägledande för besluten snarare än konsumentintressen i bemärkelsen hälsoaspekter och kvalitet i förhållande till pris. Sedan är ju också frågan i vilken grad kollektiva nyttigheter som en god miljö och ett öppet landskap ingår i konsumentintresset.

Sveriges jordbrukspolitik efter EU-inträdet

Under hösten 1990 hade en diskussion inletts om att Sverige borde ansluta sig till EG (som från 1993 benämns EU). Sverige lämnade över sin ansökan om medlemskap den 1 juli 1991, alltså samma dag som 1990 års beslut började gälla. Den jordbrukspolitik som tillämpades inom EU hade stora likheter med den politik som länge tillämpats i Sverige, alltså den politik som Sverige precis lämnade. För att förbereda och underlätta för jordbruket efter en anslutning till EU gjordes flera anpassningar av 1990 års beslut. Ambitionen var att Sverige skulle bli medlem från 1995 utan några särskilda övergångsåtgärder.¹¹ Parallellt med denna process var Sverige också med i en förhandlingsprocess mellan EU och ett antal EFTA-länder om att underlätta handeln. Detta avtal, EES-avtalet, började tillämpas den 1 januari 1994, men jordbrukspolitiken ingick inte i avtalet.

Sverige blev efter en folkomröstning som slutade med 52,3 procent Ja-röster och 46,8 procent Nej-röster medlem i EU från den 1 januari 1995. Genom EU-inträdet infördes EU:s gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy, CAP) i Sverige. Det innebar att marknadsreglering åter blev aktuellt för att kunna avyttra överskott genom exportbidrag eller genom lagring av produkter.

Inom EU hade överskottsproblemen varit likartade med dem i Sverige under 1980-talet. En reform beslutades 1992 som innebar att de administrativt fastställda priserna på flera produkter sänktes, bland annat för spannmål, oljefrö och nötkött. För att kompensera

¹¹ Regeringens proposition 1990/91:100 (Förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92).

jordbrukarna för intäktsförlusten så infördes samtidigt direktstöd i form av arealbidrag och djurbidrag. Mjölproduktionen, som var reglerad bland annat genom kvotering på gårdsnivå, påverkades däremot inte av reformen. Denna nya politik var fullt ut genomförd när Sverige blev medlem 1995.¹²

För de svenska jordbrukarnas del medförde EU-inträdet regleringar på gårdsnivå. Priserna på jordbruksprodukter hade frysts i samband med handelsförhandlingarna som fördes inom GATT och det medförde att direktstöd i form av utbetalningar av statliga medel infördes i Sverige redan 1989. Förutom direktstöden innebar EU-politiken produktionsbegränsningar, till exempel mjölkkvoter och trädesplikt. Dessa begränsningsåtgärder är nu avvecklade.

Målet att jordbruk ska finnas i hela landet har länge varit centralt i Sverige och möjligheterna att driva jordbruk även i norra Sverige underlättades genom statliga stöd. Efter en grundläggande genomgång av stödbehov i olika områden fattades beslut om en ordning med pristillägg för mjölk och kött från 1971, men även tidigare hade pristillägg betalats ut för mjölk. Enigheten i riksdagen om behovet av stöd till jordbruket i norra Sverige har kontinuerligt varit massivt och intensiva diskussioner har förts om både stödnivåer och hur stödet borde differentieras mellan olika områden. I samband med EU-inträdet utvidgades stödområdet till att även avse skogs- och mellanbygder i södra Sverige.

Sedan Sverige blev medlem i EU har politikens utformning reviderats i flera omgångar. Stödpriser har sänkts samtidigt som arealstöd och djurbidrag ökat och djurskyddskrav och miljökrav införts för att bli berättigad till stöden. En mer grundläggande förändring beslutades 2003 och genomfördes i medlemsländerna ett par år senare. Denna förändring innebar att de tidigare utbetalade areal- och djurbidragen frikopplades från produktionskravet, men vissa möjligheter med kopplade stöd behölls. I Sverige tillämpades ett sådant stöd på nötkreatursområdet. För att marken skulle vara berättigande för bidraget skulle den bland annat hållas fri från igenväxningsvegetation. En annan mer grundläggande förändring i CAP har varit att de marknadsreglerande åtgärderna minskats betydligt.

¹² Regeringens proposition 1994/95:19 (Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Bilaga 9 Jordbruk och fiske).

Förändringen genomfördes i mitten av 00-talet och regleringarna är nu enbart ett skydds nät för situationer med mycket låga priser.

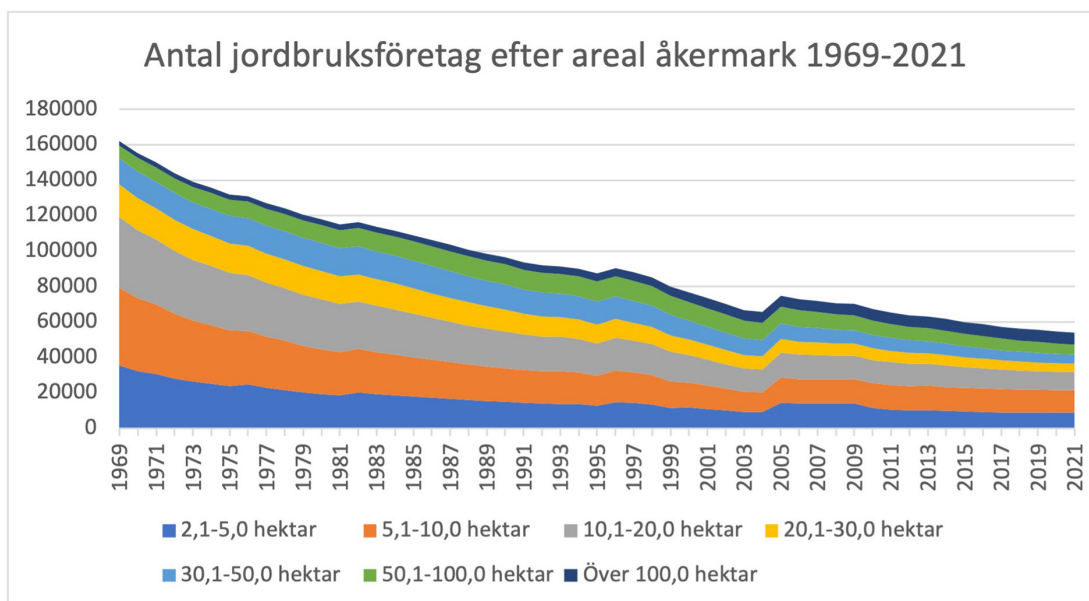
Specifika miljöersättningar hade införts i liten skala i Sverige redan i mitten av 1980-talet. Men genom EU-inträdet utökades möjligheterna med miljöersättningar avsevärt. De förändringar av bidragssystemet som genomförts de senaste åren har ökat miljökraven. Från 2015 infördes ett så kallat förgröningsstöd för att främja den biologiska mångfalden och minska jordbrukets klimatpåverkan. Från 2023 kommer ytterligare en revidering av stöden att genomföras. De konkreta regelverken beräknas bli klara successivt under hösten 2022 och våren 2023.

Analys av på EU:s jordbrukspolitik

När dåvarande EEC bildades och en gemensam jordbrukspolitik inrättades från 1962 sågs den låga livsmedelsproduktionen som ett problem som behövde åtgärdas, bland annat mot bakgrund av situationen under andra världskriget. Efter hand förbättrades försörjningssituationen och det blev i stället ett överskott. EU:s gemensamma jordbrukspolitik har sedan förändrats och stöden syftar nu mer till att uppnå andra målsättningar.

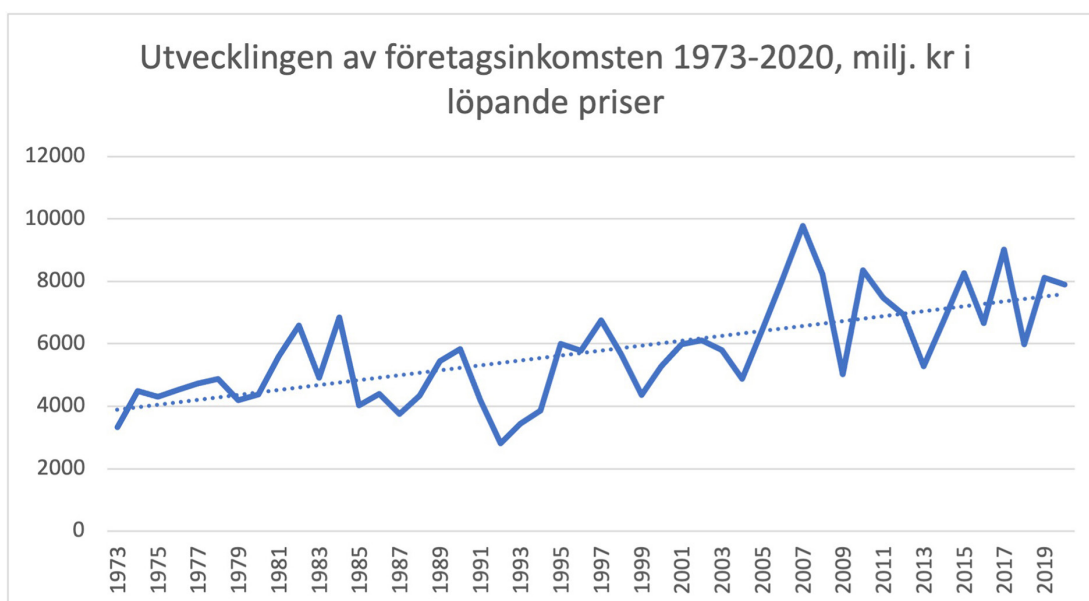
En intressant fråga, om än besvärlig att reda ut, är i vilken mån förändringar i jordbrukspolitik har bidragit till strukturomvandlingen i jordbruket. En snabb titt på utvecklingen av antalet jordbruksföretag visar att utvecklingen varit påfallande jämn i Sverige under åren efter EU-inträdet, se figur 2. De mindre företagens relativa andel har minskat samtidigt som de större ökat. Däremot är det tydligt att det finns ett intresse för att ha gårdar med liten areal, exempelvis som en hästgård.

En faktor som bidrar till den jämna takten borde vara att investeringar i jordbruksföretagande innebär långsiktiga åtaganden. Livslängden för jordbruksinvesteringar är i allmänhet minst ett decennium, i många fall betydligt mer. Utvecklingen av antalet företag kan jämföras med utvecklingen av företagsinkomsten för hela jordbruket, se figur 3. Med företagsinkomst avses skillnaden mellan alla intäkter och alla kostnader inklusive avskrivningar. Måttet beskriver alltså vad som blir kvar för företagarens eget arbete och ersättning till eget kapital. Sedan början av 1970-talet och fram till 2020 har den ungefär fördubblats.



Figur 2: Utvecklingen av antalet jordbruksföretag i Sverige visar att utvecklingen varit påfallande jämn under åren efter EU-inträdet. De mindre företagens relativa andel har minskat samtidigt som de större ökat. Däremot är det tydligt att det finns ett intresse för att ha gårdar med liten areal, exempelvis som en hästgård.

Anm.: 1996 och 2005 ökade antalet företag tillfälligt. I första fallet torde möjligheterna att få EU-stöd ha varit bidragande och vid det andra tillfället torde det huvudsakligen ha berott på omläggningen från EU:s kopplade jordbrukarstöd till stöd som var frikopplade från produktionskrav. Källa: Jordbruksverkets statistikdatabas.



Figur 3: Sedan början av 1970-talet och fram till 2020 har företagsinkomsten för hela jordbruket ungefär fördubblats. Med företagsinkomst avses skillnaden mellan alla intäkter och alla kostnader inklusive avskrivningar. Måttet beskriver alltså vad som blir kvar för företagarens eget arbete och ersättning till eget kapital. Källa: Jordbruksverkets statistikdatabas och egen bearbetning.

Fram till början av 1990-talet var inflationstakten mätt med konsumentprisindex (KPI) hög. Samtidigt var företagsinkomsten närmast oförändrad under den perioden. Det innebar en urholkning av företagsinkomstens reala värde sett för hela jordbruket. Från 1990 och framåt har inflationstakten varit låg, samtidigt som företagsinkomsten ökat. Det har inneburit att det reala värdet har kunnat behållas. Samtidigt verkar takten i strukturomvandlingen, sett som utvecklingen av antalet företag, inte ha förändrats synbart mellan den tidigare delen av perioden jämfört med den senare delen. Detta visar tydligt på långsiktigheten i jordbruksföretagandet.

Ett exempel på kritik som kan riktas mot utformningen av stöden inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP, är att nya krav har införts successivt utan att tidigare tillämpade regler tagits bort i samma omfattning. Detta har medfört en ökad regelmassa och därmed ökad byråkrati för både jordbrukare och de myndigheter som administrerar stöden. I takt med att antalet medlemsländer har ökat, har det även blivit fler särskilda förhållanden att ta hänsyn till och det har också ökat regelmassan. Men, trots att stödsystemet blivit mer komplext har de svenska myndigheternas kostnader för hantering av stöden kunnat hållas på en i stort sett oförändrad nivå sett i relation till de utbetalningar som gjorts. Den andelen har uppgått till i storleksordningen 7 procent.¹³

Ett annat exempel på kritik är de mycket låga krav som funnits för att kunna få det frikopplade stödet. En stor andel av marken skulle ha brukats på samma sätt oavsett stödets storlek.

Konsumenthänsyn i jordbrukspolitiken

Den svenska jordbrukspolitiken och EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) har i hög grad varit fokuserad på utbudsreglering. Under efterkrigstiden och fram till början av 1990-talet har man i Sverige strävat efter att ha en livsmedelsproduktion med förmågan att försörja befolkningen under en längre handelspolitisk kris och ytterst med krig i landet. Målsättningen tonades ned kraftigt efter Berlinmurens fall i början av 1990-talet, men har åter blivit aktuell i de allra senaste besluten om totalförsvaret.

¹³ Jordbruksverket. Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2021. Rapport 2022:9. Motsvarande rapport finns även för tidigare år.

En annan röd tråd inom jordbrukspolitiken, både i Sverige och senare inom EU, har varit att hantera att världsmarknadens livsmedelspriser varit lägre än de som eftersträvats inom landet. Det har varit avbrott i detta under de två världskrigen och under globala försörjningskriser, till exempel under första hälften av 1970-talet och första hälften av 2010-talet. Sedan mitten av 2000-talet har kontakten mellan världsmarknadspriserna och priserna inom EU varit ganska god, på grund av en lägre ambitionsnivå för marknadsregleringen inom EU.

Mat på bordet till ett bestämt pris har alltså prioriterats av politiken, men hur har den annars tagit konsumenthänsyn? Konsumenthänsyn kan ses som livsmedelspriser, produkters kvalitet och kostens sammansättning, men en mer utvidgad definition kan innehålla samhällsekonomiska överväganden som påverkar livsmedelskonsumtionen via priset. Sådana överväganden kan vara:

- Att förhindra en flykt av arbetskraft och andra resurser från jordbruket vid en generellt hög arbetslöshet
- Att locka över arbetskraft och andra resurser från jordbruket när det är en hög efterfrågan i den övriga ekonomin
- Att jordbruket aktivt ska bidra till höga biologiska värden, en god miljö och att reducera livsmedelsproduktionens klimatavtryck
- Att bevara en jordbruksproduktion i hela landet

Under en stor del av 1970-talet tillämpades livsmedelssubventioner som innebar att prishöjningar för jordbruket i hög grad betalades med statsmedel. Subventionerna nådde en topp 1980 och då inleddes en avveckling av alla subventioner utom dem för konsumtionsmjölk. Subventionerna avvecklades slutligt 1991. Det fanns givetvis en diskussion kring de hälsomässiga effekterna av subventionerna, men den huvudsakliga diskussionen handlade om livsmedelssubventioner var ett effektivt sätt att stödja barnfamiljers och låginkomsttagares ekonomi eller inte. Även andra hushåll än barnfamiljer och låginkomsttagare köper ju de subventionerade produkterna.

Ett försök att mer närma sig konsumentfrågor togs under första hälften av 1980-talet inom

ramen för 1983 års livsmedelskommitté.¹⁴ Ett grundläggande problem inom livsmedelssystemet var (och är) att antalet aktörer i mitten av kedjan, det vill säga livsmedelsindustrin och handeln, är litet jämfört med jordbrukarledet och i synnerhet konsumentledet. Konsumentledet har inte heller haft några starka organisationer som kan agera påtryckare på de andra delarna.

Bland det som 1983 års livsmedelskommitté analyserade var vilka effekter koncentrationen till färre och större anläggningar inom livsmedelsindustrin och distributionsledet fått på prissättningen till konsument, och på möjligheterna att uppfylla de jordbrukspolitiska målen. Man tittade särskilt på hur kostnadsförändringar i det jordbruksprisreglerade ledet fördes vidare i förädlings- och distributionsleden och sedan till konsumenten. Konsumenternas intresse för nya produkter och metoder skulle tas tillvara.¹⁵

Kommittén gjorde ambitiösa analyser av läget på livsmedelsmarknaderna och fann att både livsmedelsindustrin och handeln i stort sett fungerade bra, trots vissa brister. Den främsta garantin för en fortsatt hög och förbättrad livsmedelskvalitet ansågs vara kvalitetsmedvetenhet både hos konsumenter och inom livsmedelsbranschen. Det konstaterades att myndigheter gjorde ett omfattande kvalitetsarbete genom livsmedelslagstiftning och prisreglering. Trots det fanns enligt kommittén utrymme för förbättringar och kommittén föreslog en ökad användning av kvalitetsbetalning inom prisregleringen. Kommittén pekade också på de kvalitetsrisker som en viss typ av marknadsföring har. Kommittén menade att ett prispokus, som inte balanseras av uppmärksamhet på varornas kvalitet, är ett problem. Det underströks också att man borde minska användningen av kemikalier i hela livsmedelskedjan.

Den ökade storskaligheten medför också vissa risker för livsmedelskvaliteten, menade Livsmedelskommittén. Nu i efterhand kan man konstatera att stora förändringar har skett inom livsmedelsindustrin. Till exempel var producentkooperationen då starka ägare inom

stora delar livsmedelsindustrin, men slakten är nu i hög grad ägd av utländska intressen. Utvecklingen av koncentration inom livsmedelsindustrin och en ökad storskalighet har alltså fortsatt.

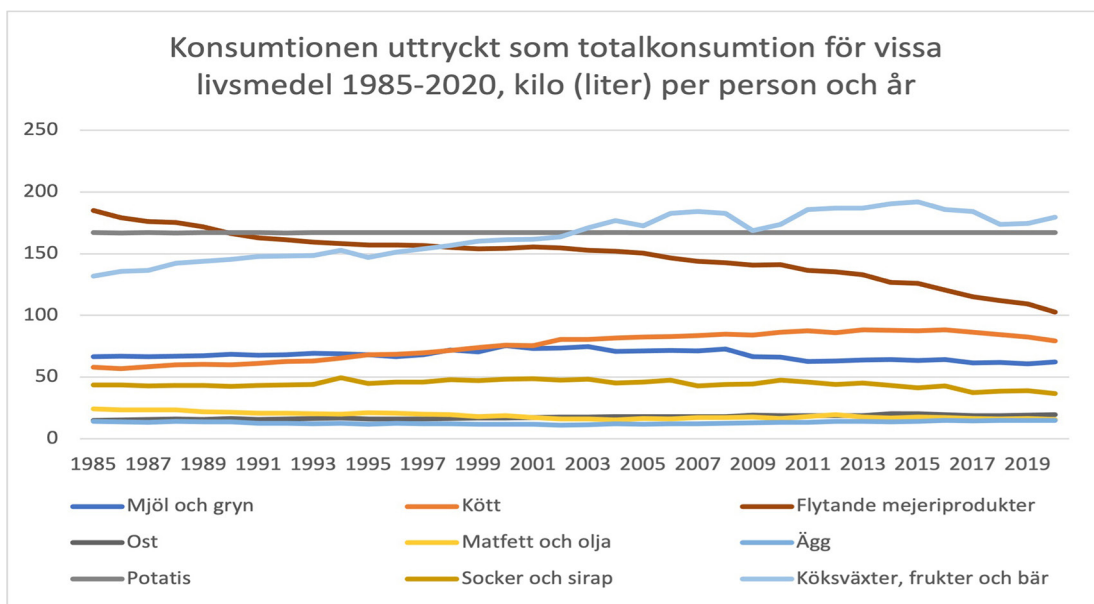
Livsmedelskommittén ville även inkludera åtgärder för att förbättra folkhälsan i sin samlade översyn av livsmedelspolitiken. Man analyserade utvecklingseffekter på livsmedlens kvalitet och näringsinnehåll, om konsumtionsförändringar vore bra och i så fall vilka möjligheter som fanns att påverka konsumtionen och produktionen. En expertgrupp knuten till kommittén analyserade sambandet mellan kost och hälsa och lade fram kostråd för en avsevärt förbättrad folkhälsa. Förverkligandet förutsatte dock förändring av befolkningens av kostvanor, främst en minskning av fett, socker och alkohol samt en ökad konsumtion av spannmålsprodukter och potatis. De föreslagna kostförändringarna borde vara riktlinjer för framtidens livsmedelspolitik, ansåg kommittén, och information, utbildning och produktutveckling inom livsmedelsindustrin var vägen dit.

Det kan knappast påstås att man tagit hänsyn till rena kost- och hälsoaspekter vid prissättningen av jordbruksprodukter. Även debatt om punktskatter på fett och socker, som på senare tid blossat upp då och då, har i regel tynat bort fort. På motsvarande sätt förs då och då en diskussion om köttskatt för att minska avgången av klimatgaser. Den slutsats som kan dras om vilka medel som tillämpas för att påverka konsumtionens inriktning är huvudsakligen rekommendationer om information och utbildning.

Vad det än beror på så har befolkningens kostsammansättning förändrats från mitten av 1980-talet och fram till idag. Konsumtionen av köksväxter, frukter och bär har ökat avsevärt, se figur 4. Även konsumtionen av kött har ökat, men å andra sidan har konsumtionen av flytande mejeriprodukter minskat starkt. Uttryckt i näringsinnehåll har intaget av fett och protein snarast ökat något, medan konsumtionen av kolhydrater är på samma nivå idag som i mitten av 1980-talet. Animaliernas andel av energitillförseln har legat i stort sett helt konstant på 28–30 procent av det totala energiintaget under hela perioden 1985 till 2020.

14 SOU 1984:86. Jordbruks- och livsmedelspolitik. Huvudbetänkande och bilagor.

15 En liknande genomgång av den svenska livsmedelskvalitet gjordes av konsumentberedningen i mitten av 1990-talet. Genomgången är dokumenterad i SOU 1996:62, EU, konsumenterna och maten; förväntningar och verklighet.



Figur 4: Från mitten av 1980-talet och fram till idag har kostens sammansättning förändrats och konsumtionen av köksväxter, frukter och bär har ökat avsevärt. Även konsumtionen av kött har dock ökat, men å andra sidan har konsumtionen av flytande mejeriprodukter minskat starkt. Uttryckt i näringsinnehåll har intaget av fett och protein snarast ökat något, medan konsumtionen av kolhydrater är på samma nivå idag som i mitten av 1980-talet. Animaliernas andel av energitillförseln har legat i stort sett helt konstant på 28–30 procent av det totala energiintaget under hela perioden 1985 till 2020. Källa: Jordbruksverkets statistikdatabas.

Hur kan politiken påverka för att bättre möta framtiden?

Ett hållbart livsmedelssystem

Det råder samstämmighet om att förbrukningen av naturresurser globalt överstiger det långsiktigt hållbara. Det gäller uttaget ur marken, till exempel metaller och olja, ur havet genom överdrivet fiske och förluster av biologisk mångfald. Utarmningen av jordarna är även ett problem som kan göra fortsatta skördeökningar svåra att uppnå.

Man kan också räkna med att klimatstressen kommer att öka framöver i takt med att ytterligare klimatlarm presenteras. Detta innebär en risk för att snabba åtgärder formuleras som är verkningslösa eller i värsta fall kontraproduktiva. Men, jordbrukssektorn kan bidra genom bindning av kol i mark och i grödor, inklusive i skog. Det ska ses som en kollektiv nytta och kan uppmuntras genom lämpliga ersättningssystem.

Fossil energi har varit en billig energiform, men den behöver fasa ut både av klimatskäl och för att det är en ändlig resurs. Bör jordbruket gå före i energiomställningen? Förmodligen är det mest effektivt om jordbruket gör omställning i samma takt som andra branscher. Det finns dock risk för att fossil energi kommer att förbli billig jämfört med bioenergi ett tag framöver, eftersom bioenergi konkurrerar med användning för livsmedel, virke och papper. Därför kommer ytterligare styrmedel att behövas. Mest effektivt är att beskatta den energiform som bör minska. Men, av olika skäl kan en second-best-lösning behöva göras som innebär att man i stället subventionerar den energiform som bör öka. Energiomställningen bör dock inte innebära att ohållbar import av biobränslen löser beroendet av fossil energi.

EU är av avgörande betydelse för att minska användningen av fossila bränslen och klara uppsatta mål för klimatet. Men i ett vidare resursperspektiv måste även förbrukningen av andra material minska och förlusten av biologisk mångfald upphöra. EU-gemensamma miljö- eller

klimattullar torde bli nödvändiga för att säkerställa tillräcklig fart i omställningen inom EU.

Marknadslösningar är i regel mer effektivt än lagstiftning som innebär förbud eller påbud. Det finns dock marknadsmisslyckanden av olika slag, såväl att kollektiva nyttigheter inte produceras i tillräcklig mängd som skador på miljön. I den utsträckning som tillräckligt med kollektiva nyttigheter inte produceras bör kollektivt finansierade ersättningar betalas ut. Utsläpp av miljöpåverkande ämnen bör i första hand korrigeras med avgifter (skatter). Emellertid kan utsläpp i vattnet av växtnärsämnen ofta ses som diffusa utsläpp och i sådana fall kan positiva incitament (miljöersättningar) vara bättre. Avgifter och ersättningar är exempel på åtgärder som kan användas inom ramen för marknadslösningar.

I den utsträckning det finns en målkonflikt mellan å ena sidan samhällsmål såsom miljömål och å andra sidan behovet av jordbruksprodukter bör statsmakterna tydligt redovisa sin avvägning mellan dessa mål. De avvägningar som gjorts av statsmakterna behöver följas upp kontinuerligt, både för att kunna konstatera om avvägningarna är lämpliga och för att kontrollera om det sker glidningar av tillämpningen som inte är lämpliga.

Jordbrukets investeringar har ofta lång varaktighet, inte sällan långt över ett decennium. För att sådana investeringar ska komma till stånd i rätt omfattning måste det vara tillräcklig säkerhet om att de politiska förutsättningarna inte kommer att ändras.

Ska konsumenterna tilldelas ett särskilt ansvar för den omställning av kosten som kan bli följden av klimathänsyn och en ökad knapphet på livsmedel? Mest effektivt borde det vara att konsumtionens inriktning bestäms via prismekanismen som dels kan utövas generellt genom mervärdesskatten, dels genom särskilda avgiftssystem. Även om man inte kan se att konsumenterna har ett "särskilt ansvar" går det inte att komma ifrån att konsumentmakt kan utöva stort inflytande över vad som marknadsförs.

Ett resilient livsmedelssystem

Förutom att livsmedelssystemet behöver bli hållbart så råder det även samstämmighet om att vi behöver ett resilient system. Med hög resiliens menas dels att systemet ska klara även kraftiga omvärldsförändringar, dels att systemet ska kunna återhämta sig snabbt efter en negativ påverkan. De plötsliga omvärldsförändringar vi sett efter andra världskriget har bestått av pristopp, och de regleringssystem som tillämpades i Sverige eliminerade de värsta verkningarna. Den inhemska försörjningen har historiskt sett varit god, vilket medfört att den nationella påverkan varit liten, men verkningarna för länder med låg egen försörjning, som dessutom är fattiga, har varit påtaglig.

Livsmedelsberedskap har återigen blivit aktuellt efter att ha ”legat i träda” sedan början av 1990-talet. Sedan den svenska livsmedelsstrategin beslutades 2017 har den säkerhetspolitiska hotbilden försämrats och från olika håll lyfts vikten av att klara försörjningen med inhemska produktion fram. En viktig fråga som politiken måste ta ansvar för är hur vi redan nu ska hantera en tänkbar problematisk försörjningssituation i framtiden. Alltså, hur mycket bör vi anpassa livsmedelsförsörjningen till vad som kan komma att inträffa framöver? Det kan beskrivas som en avvägning mellan fördelar nu och fördelar i framtiden och det är en avvägning som bara kan göras av politiken.

Man måste fatta beslut om vilka typer av kriser som planeringen ska utgå ifrån, till exempel krislängd och möjligheterna till import, och som ska vara utgångspunkten för planeringen av beredskapen. Utan sådana tydliga ingångsvärden är det inte möjligt att beräkna vilka resurser som måste finnas. Planeringen för olika beredskapsåtgärder utgår i dag från att Sverige ska kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa under minst tre månader. I skenet av aktuella kriser förefaller det mycket kort.¹⁶ Livsmedelsförsörjningen vid en avspärrning måste baseras på att jordbruket producerar kontinuerligt, lagring är ingen möjlighet annat än för mycket specifika ändamål.

Planering för livsmedelsberedskap har tidigare utgått från att klara säkerhetspolitiska försörjningskriser. Nu kan synen på

livsmedelsberedskap behöva utvidgas till att även avse globala försörjningskriser som beror på tillfälligt låga skördar till följd av klimatförändringen.

Livsmedelssystemet är komplext. Brister i leveransförmåga, oavsett vilket led i kedjan det handlar om, är lika allvarliga. Koncentrationen inom livsmedelsindustrin och handeln är hög, så det innebär att lika hög uppmärksamhet måste riktas även mot dessa led som mot jordbruket.

Det är en utmaning för aktörerna i livsmedelsbranschen att kunna tåla plötsliga förändringar. Diversitet i och mellan företag ger ofta bättre möjligheter att motstå plötsliga förändringar jämfört med specialisering. Men samtidigt kan specialisering förbättra möjligheterna till lönsamhet eftersom de olika slag av fasta kostnader som företagen har kan utnyttjas bättre. Graden av diversifiering eller specialisering är för företagen inte bara en fråga om produktionsinriktningen, utan handlar även om val av leverantörer och kunder. Valet av väg, diversifiering eller specialisering, beror på sannolikheten hos de hot som företagen ser framför sig. Grundläggande är att företagen är väl anpassade till dagens eller allra helst morgondagens energislag och teknik. Detta är i första hand inte en fråga om anpassning av politiken utan handlar om att företagen har en möjlighet att ha en rationell omfattning.

Att ha en tillräckligt dimensionerad livsmedelskedja i ett land för att klara en kris kan mycket väl ses som en kollektiv nytta där det allmänna måste bidra med finansiering. Särskilda stöd för att tillräckliga resurser finns om en krissituation skulle inträffa ska därför vara möjliga att betala ut om det behövs. Det kan gälla ett nationellt eller regionalt behov av produktion av olika produkter, likaväl som att nödvändiga insatsvaror behöver säkerställas.

En fråga för politikerna är hur möjligheterna till handel kommer att utvecklas framöver. Det kan gälla dels om EU kommer fram till att unionen ska vara offensiv i klimatpolitiken, dels om den förändrade säkerhetsordningen i Europa kommer att ändra denna bild, det vill säga bland annat ökad protektionism. Med tanke på de senaste världskriserna, bör EU-politiken åter inriktas mot att säkerställa försörjningen inom EU för att vara redo om förutsättningarna för handeln med länder utanför unionen försämras.

¹⁶ Regeringens proposition 2020/21:30. Totalförsvaret 2021–2025.

En attraktiv bransch som klarar utmaningarna

Hur ser strukturen ut i svenskt jordbruk? Klarar det omställningen till ett hållbart och resilient livsmedelssystem? Det underlättar utvecklingen om jordbruks- och livsmedelsbranscherna är livskraftiga och attraktiva för unga företagare.

I Sverige framförs det ofta att det finns stora problem med att rekrytera personal både till jordbruket och till livsmedelsindustrin. Utmaningen är att skapa tillräckligt attraktiva och trygga arbetsplatser som samtidigt har utvecklingsmöjligheter. Mekaniseringen, och nu även digitaliseringen, borde bidra till ökad attraktivitet, men det behövs också förutsättningar för en god personalpolitik.

Antalet arbetstillfällen inom jordbruks- och livsmedelsbranscherna har minskat under lång tid. Mekaniseringen och digitaliseringen medför att större företag ofta är mer effektiva än mindre. Det är därför naturligt att medelåldern hos företagarna stiger när behovet av inflyde av nya företagare är mindre än utflödet. Den ökande medelåldern bland jordbruksföretagarna i Sverige ses ofta som ett problem för branschens förnyelse.

Prisutvecklingen på mark, både arrende och vid köp, har varit påtaglig under lång tid.¹⁷ Men, är de upplevda svårigheterna för unga lantbrukares etablering ett problem för jordbrukssektorn så länge markpriserna fortsätter att stiga i minst samma takt som priserna på produkter från jordbruket? I vart fall bör inga hinder etableras för fri prisbildning på mark. De företagare som vill köpa eller arrendera mark ska givetvis kunna göra det.

Ett resilient system och rimliga jordbrukspriser – samtidigt

Jordbrukspriserna har fallit under det senaste århundradet och det har blivit möjligt genom stora framsteg i form av nya växtsorter, djur som växer snabbare och mjölkar mer, arbetsbesparande tekniska lösningar och, inte minst, tillgång till billig energi för drivmedel och framställning av

¹⁷ Arrendepriiserna steg med i genomsnitt 3 procent per år mellan 2000 och 2020, jämfört med avräkningspriserna som steg med i genomsnitt 2 procent per år under samma period. Priset på jordbruksmark steg däremot med i genomsnitt hela 8 procent per år under perioden. Priserna på jordbruksmark torde dock inte enbart bero på de kortsiktiga lönsamhetsförhållandena, det kan finnas moment i form av kapitalplacering, attraktivt boende med mera som är med i bilden.

växtnäring. Utmaningen för politiken är att skapa ett hållbart och robust livsmedelssystem som kan fortsätta utvecklas, och med rimliga priser för både producenter och konsumenterna.

På senare tid har dock avkastningsökningen minskat. Beror det på att det inte varit tillräckligt lönsamt att ta fram nya växtsorter och omsätta dem i praktisk odling, eller beror det på att det nu är svårare än tidigare att hitta framstegen? Rimligen kommer tillgången till billig energi att bli mer begränsad, men digitaliseringen skapar möjligheter till att effektivisera utnyttjandet av till exempel växtnäringsämnen. Nya maskiner och andra innovationer minskar arbetsbehovet ytterligare.

Den globala handeln med jordbruksprodukter och insatsvaror till jordbruket har ökat kontinuerligt under en lång tid och det har varit till fördel för samhället. Förändrade möjligheter till handel och eventuellt betydligt högre världsmarknadspriser på produkter i framtiden kommer givetvis att påverka EU-området, men i betydligt högre grad fattiga länder som är beroende av spannmålsimport.

Innovationer för en konkurrenskraftig bransch

En fråga som kan ställas är hur de långa avskrivningstiderna på investeringar fungerar tillsammans med den snabba innovationstakten. Släpar strukturen bland jordbruksföretagen efter i förhållande till vad som är optimalt i förhållande till tillgänglig teknik?

I det svenska perspektivet är frågan snarast i vilken mån vårt eget livsmedelssystem klarar att vara konkurrenskraftigt i den globala konkurrensen och att konkurrenskraften helst ska förbättras. I det globala perspektivet blir frågan dessvärre mer handgriplig. Kommer det att kunna produceras mer för att kunna försörja en växande befolkning? I båda fallen blir svaret i stort sett detsamma, nämligen att en hög innovationstakt ska göras möjlig – om än med olika inriktning.

För Sverige behövs nya innovationer som utnyttjar våra specifika förutsättningar på ett bra sätt, till exempel utnyttja den jordbruksmark som finns utanför landets slättbygder. I det globala perspektivet slås man av det faktum att det på många håll i Afrika finns goda möjligheter att producera jordbruksprodukter. Där är det inte minst institutionella problem som medför låga skördar.

Digitaliseringen kommer de närmaste åren att få ett kraftigt genomslag inom jordbruket och det kräver nya kunskaper. Den kommer att påverka hur både djurhållning och växtodling kan övervakas och därmed effektiviseras. Självstyrande maskiner kommer att förverkligas och de kommer dessutom kunna kommunicera med varandra för att till exempel optimera behovet av växtnäringsämnen. Det är rimligt att anta att användningen av realkapital i relation till arbete kommer att öka, det vill säga att fasta kostnaders andel av alla kostnader kommer att öka.

Jämfört med andra branscher har satsningar på forskning och innovation varit små inom jordbruket. Ett problem inom jordbruket är att det består av många och små företag. Detta innebär att det blir svårt att samla ihop medel för sådana satsningar. Kollektiv insamling av medel medför dessutom att det ger problem med free-riders, det vill säga att resultatet av satsningarna utnyttjas även av dem som inte bidragit till finansieringen. Slutsatsen av detta blir att offentlig finansiering i många fall är det som blir mest effektivt. Forskning och teknikutveckling bör prioritera arbete som innebär att ytterligare öka fotosyntesen och därmed ta tillvara solenergin.

Sedan 2017 finns en livsmedelsstrategi i Sverige med målet att öka produktionen från jordbruket samtidigt som miljömål ska nås.¹⁸ Den har 2030 som mål-år och nu har snart halva tiden gått. Det går inte att påstå att utvecklingen hittills i fråga om produktionsutveckling medför att strategins mål kommer att nås.

Framtidens globala utveckling

Av många skäl finns det anledning att tro att det kommer nya och förmodligen starka förändringsvindar de närmaste 10–20 åren. De frågor som redan dykt upp är hur man ska se på livsmedelskonsumtionens påverkan på klimatet och hållbarhet i övrigt. Av stor betydelse blir givetvis också hur handelspolitiken kommer att utvecklas.

Världens befolkning beräknas öka från 7,8 miljarder 2020 till 9,7 miljarder 2050, alltså med 25 procent eller med i genomsnitt 0,7 procent per år.¹⁹ Även om denna förändringstakt känns hisnande, är den ändå lägre än den varit tidigare. Den har gradvis avtagit från en ökningstakt

¹⁸ Regeringens proposition 2016/17:104. En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.

¹⁹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022). World Population Prospects 2022: Ten Key Messages.

på nästan 2 procent per år mellan 1960 och 1980 till en beräknad takt på 0,7 procent den kommande 30-årsperioden. Utvecklingen i Afrika har haft ett annorlunda mönster med en stark befolkningsökning ända sedan 1960-talet. Framöver beräknas Afrikas befolkning fortsätta att öka med 2 procent. Samtidigt med befolkningsökningen degraderas åkermark och möjligheterna att odla upp ny mark är begränsade.

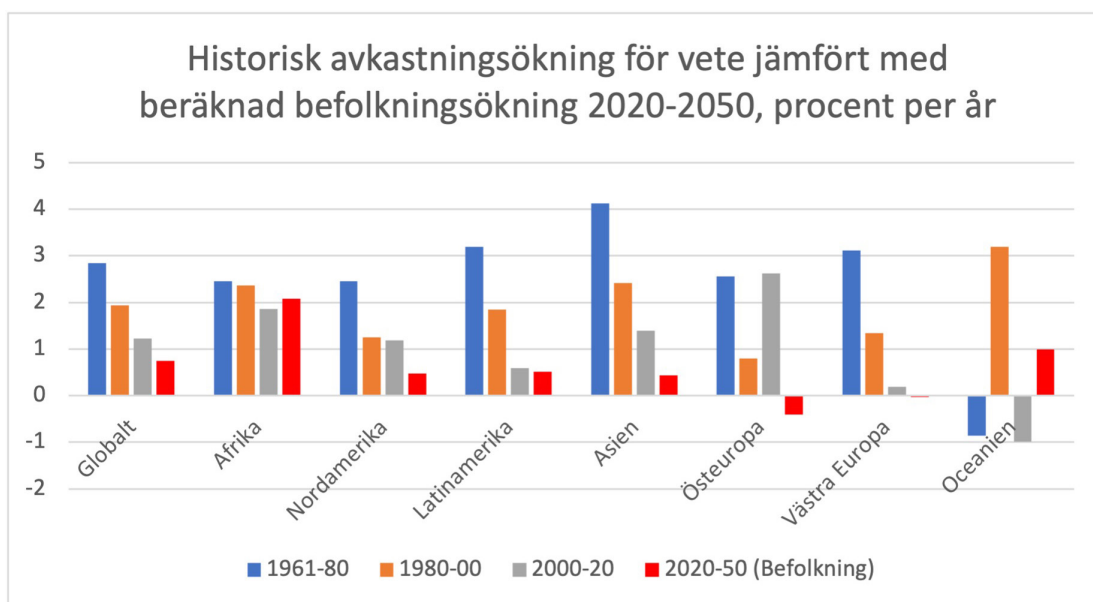
Ett tankeexperiment kan vara att se hur avkastningen för grödor (kg/ha) har förändrats historiskt, för att sedan jämföra detta med vad som skulle behövas för att hålla jämna steg med befolkningsökningen (arealen antas förbli oförändrad). För att förenkla så har vete valts som gröda att jämföra med, se figur 5. En annan gröda med god spridning som kunde använts i exemplet är majs, men slutsatserna hade blivit de samma.

Efter en snabb blick på figur 5 kan man tro att det nog ska ordna sig med livsmedelsförsörjningen. Men, det finns många faktorer som gör att det kan bli problematiskt, bland annat:

- Klimatförändringen påverkar odlingsen negativt.
- Ökad produktion av biodrivmedel kräver mark.
- Högre energipriser ökar priserna på drivmedel och växtnäring.
- Avkastningsökningen avtar. Undantaget Afrika, men avkastningen där är betydligt lägre.
- Konsumtionen av animalier ökar i regioner där konsumtionen idag är låg, vilket kräver mer mark.

Även utan att rangordna eller närmare försöka kvantifiera de faktorer som medför utmaningar framöver förstår vi att livsmedel med hög säkerhet kommer att ta en större andel av hushållens budget framöver än idag. För de rika länderna behöver det inte innebära stora problem jämfört med de områden i världen där livsmedel redan idag tar en stor andel av hushållens budget.






En särskild fråga som med all säkerhet kommer att behöva mycket uppmärksamhet är om befolkningsökningen i Afrika blir fortsatt hög samtidigt som försörjningssituationen på många håll förblir undermålig. Ska lösningen bli att fortsätta förlita sig på möjligheterna att köpa från andra håll i världen, eller kan man förbättra bland annat odlingstekniken för att öka regionens egen försörjningsförmåga? Förhoppningsvis det sistnämnda. Även om odlingsmöjligheterna på många håll är bra, sätter undermålig infrastruktur i form av till exempel rättsäkerhet hinder i vägen. Ännu en sak som måste hanteras politiskt.



Figur 5: Efter en snabb blick utan eftertanke kan man tro att det nog ska ordna sig med livsmedelsförsörjningen även de närmaste decennierna. Men, det finns många faktorer som gör att det kan bli problematiskt, bland annat klimatförändringar, en ökad produktion av biodrivmedel, högre energipriser, avkastningsökningen avtar och en ökad konsumtionen av animalier. Källa: FAO:s databas och egen bearbetning.

SLU Future Food

SLU Future Food är en forskningsplattform vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) som samordnar forskning och samverkan för att utveckla ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart livsmedelssystem.

-  www.slu.se/futurefood
-  Nyhetsbrevet Food for thought
-  Podden Feeding your mind
-  www.linkedin.com/company/slu-future-food
-  futurefood@slu.se



SCIENCE AND
EDUCATION **FOR**
SUSTAINABLE
LIFE



SCIENCE AND
EDUCATION **FOR**
SUSTAINABLE
LIFE