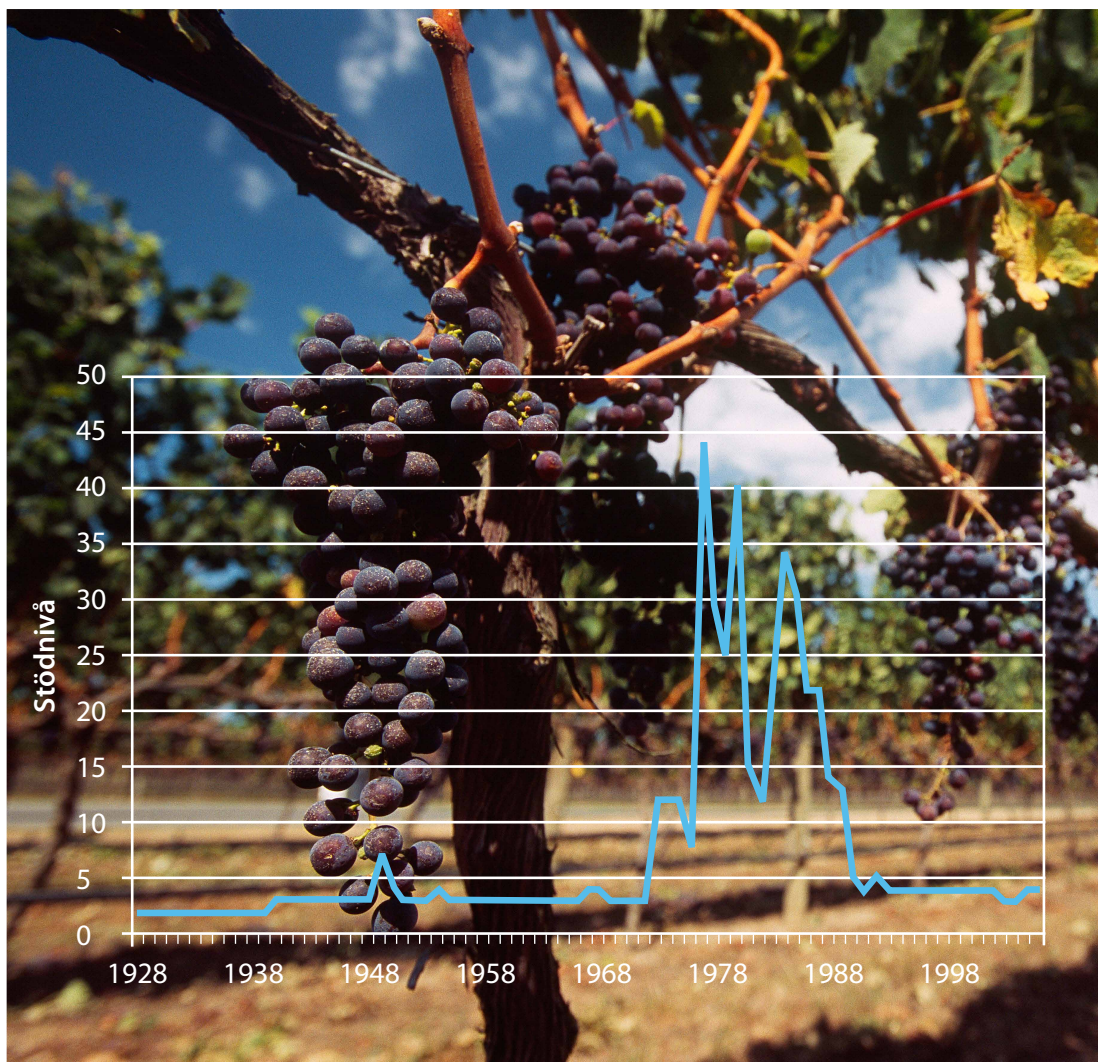


# Ett jordbruk utan stöd

Kan vi lära oss något av Nya Zeeland?



- Nya Zeeland drabbades i början av 1980-talet av en svår ekonomisk kris. Landet valde att lösa krisen genom att återgå till en politik med mycket låg grad av reglering och stöd.
- Reformerna fick jordbruksproduktionen att inriktas på mer lönsamma sektorer. De ledde till effektivare produktion, ökad export och vissa positiva miljöeffekter.
- Effekterna av reformen är i hög grad kopplade till den specifika situationen och går därför inte att överföra direkt på EU eller Sverige.



# Ett jordbruk utan stöd

Kan vi lära oss något av Nya Zeeland?

*Under 1980-talet avreglerade Nya Zeeland sin jordbrukspolitik. Idag finns nästan inga stöd kvar.*

*I den här rapporten beskriver vi hur reformen såg ut, vilka konsekvenser den fick och vad vi kan lära oss av de nyzeeländska erfarenheterna. Rapporten baseras på olika utvärderingar som gjorts av reformens konsekvenser. Vidare beskriver rapporten de viktigaste inslagen i landets nuvarande jordbrukspolitik.*

*Studien är ett eget initiativ från Jordbruksverket.*

Marknadsavdelningen

Författare

Arne Karlsson

Katarina Johansson



# **Agriculture without support**

Can we learn from the New Zealand reform?

Market Department

Arne Karlsson  
Katarina Johansson



# Sammanfattning

Näringslivet på Nya Zeeland präglas av att landet är geografiskt isolerat och har en liten inhemsk marknad. Ekonomin är mycket beroende av förhållandena på världsmarknaden. Under 1970- och 1980-talen stagnerade ekonomin och skuldbördan ökade. För att möta utvecklingen inleddes vid mitten av 1980-talet en genomgripande reformprocess som avsåg hela ekonomin, inklusive jordbruket. Näringslivet avreglerades, tullskydd sänktes successivt, statens roll reducerades och statliga subventioner avvecklades i snabb takt. Företagen utsattes i högre grad för utländsk konkurrens.

Det finns många studier om den nyzeeländska avregleringen. De flesta ger en positiv bild av effekterna. Efter reformen och avvecklingen av olika prisstöd har jordbrukssektorn reagerat mer effektivt på globala prissignaler och anpassat produktionen efter det som efterfrågas på olika globala marknader. Omställningen innebär att resurser omallokerades från stödbaserad produktion till en mer lönsam inriktning. Jordbruksproduktionen blev mer effektiv tack vare innovationer och övergång till modernaste teknik. Omställningen var dock inte smärtfri och det krävdes statliga skyddsnet för att klara övergången för såväl enskilda hushåll som för landsbygdssamhällen. Exporten har ökat kraftigt och marknaderna finns numera främst i Asien och Australien. Jordbruksexporten domineras av bulkprodukter som smör och mjölkpulver, men har breddats något till att också omfatta produkter med högre förädlingsgrad såsom ost, viner och styckat kött.

Jordbrukssektorn spelar fortsatt en mycket central roll i Nya Zeelands ekonomi även om tjänstenäringen numera svarar för en växande och större andel av BNP. Jordbruksproduktionen exporteras till 90 procent och mer än hälften av landets exportinkomster kommer från jordbrukssektorn. Landet är världens största exportör av smör, helmjölkspulver, kasein och fårkött samt näst största exportör av ost och skummjölkspulver (2010). Nya Zeeland är det OECD-land som tillämpar de lägsta jordbruksstöden. Ett långvarigt reformarbete har begränsat de statliga stöden till att numera främst gälla smittskydd och katastrofhantering.

Nya Zeelands reform är ett intressant exempel på hur man kan använda avreglering och avskaffade stöd som ett sätt att lösa ekonomiska problem. Erfarenheterna beror förstås på den specifika situationen och går inte att direkt föra över på EU eller Sverige, men några lärdomar kan man dra:

- Lantbrukarna anpassar sig förhållandevis snabbt till nya förutsättningar.
- Den produktion och struktur som utvecklas efter en avreglering är inte nödvändigtvis densamma som den som främjades av stödpolitiken.
- Avreglering främjar innovation och produktivitet, vilket främjar sektorn på lång sikt. Den kan också ha positiva miljöeffekter.



# Summary

New Zealand industries are characterized by the fact that the country is geographically isolated and that the domestic market is small. The national economy is very dependent on the world markets.

The 1970s and 1980s were a period of economic stagnation and increasing debt. To deal with the situation, in the mid-1980s New Zealand embarked upon a substantial reform process that encompassed the entire economy, including agriculture. The government's role was reduced in that the business sector was deregulated, tariffs were successively reduced, and government subsidies were swiftly dismantled. New Zealand companies were more exposed to competition from abroad.

Many studies deal with New Zealand's deregulation. Most of them give a positive view of its effects. After the reform and the dismantlement of various forms of price support, the agricultural sector responds more efficiently to global price signals, and production has adapted to demand on various global markets. The adaptation meant that resources were reallocated from support-based production to more profitable activities. Agricultural production also became more effective due to innovations and adoption of modern technologies. However, the changes were not painless, and government safety nets were required to help both individual households and rural communities through the transformation.

Exports have increased, and the main markets today are primarily in Asia and Australia. Agricultural exports mostly consist of bulk products like butter and milk powder, but have expanded to include more processed products like cheese, wine and meat cuts.

The agricultural sector is still of central importance to the New Zealand economy, even though the services sector now make up a larger and growing share of GDP. Some 90 per cent of agricultural production is exported, and more than half of New Zealand's export earnings come from agriculture. New Zealand is the world's largest exporter of butter, whole milk powder, casein, and sheep meat, and is the second largest exporter of cheese and skim milk powder (2010). New Zealand is also the OECD country where agricultural support is the lowest. Persistent reforms have reduced government support to almost exclusively measures regarding disease control and disaster management.

The reform in New Zealand is an interesting example of how deregulation and elimination of support can be used as a tool for solving economic problems. The effects of course depend on the specific situation and are not directly applicable to the EU or to Sweden, but there are some things worth noting:

- Farmers adapt fairly quickly to new conditions.
- The production and the structures that emerge after deregulation are not necessarily the same as the ones promoted by support policies.
- Deregulation promoted innovation and productivity, which benefits the sector in the long term. It may also have positive environmental effects.



# Innehåll

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund och syfte.....	1
1.2	Metod och avgränsningar.....	1
2	Nya Zeeland före reformen.....	2
2.1	Makroekonomisk kris.....	2
2.1.1	Nya statliga stöd tillkommer på 1970-talet.....	2
2.1.2	Prisgarantier infördes 1978.....	4
2.1.3	Jordbrukets ekonomi.....	4
3	Reformen 1984-1993.....	6
3.1	Makroekonomiska reformer.....	6
3.2	Reformer inom jordbruket.....	6
4	Effekter av Nya Zeelands reform.....	9
4.1	Produktionen anpassade sig snabbt.....	9
4.1.1	Produktionen blev mer effektiv.....	10
4.1.2	Investeringar fick vänta.....	11
4.1.3	Sysselsättningen minskade.....	11
4.1.4	Markpriserna sjönk.....	11
4.1.5	En del former av miljöbelastning minskade.....	12
4.2	Jordbrukets inkomster är högre nu.....	12
4.3	Exporten ökade.....	13
5	Nya Zeeland idag.....	14
5.1	Aktuella fakta om Nya Zeeland.....	14
5.2	Produktion.....	14
5.2.1	Spannmål.....	15
5.2.2	Animalier.....	16
5.2.3	Trädgårdsproduktion.....	19
5.3	En strategi för köttsektorn.....	21
5.4	Statliga åtgärder.....	21
5.4.1	Riskhantering.....	21
5.4.2	Smittskydd.....	22
5.4.3	Handel med utsläppsätter.....	23
6	Internationell handel.....	24
6.1	Handelsutveckling.....	25
6.1.1	Export.....	25
6.1.2	Import.....	27
6.1.3	Handel med EU och Sverige.....	27
6.1.4	Nya Zeeland på världsmarknaden.....	28
6.2	Regionala och bilaterala förmånsavtal.....	31

7	Avslutande kommentarer .....	34
7.1	Går resultaten att föra över på EU och Sverige? .....	36
8	Källförteckning .....	39

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund och syfte

Nya Zeeland drabbades i mitten av 1980-talet av en svår ekonomisk kris och tvingades till kraftiga neddragningar i statsbudgeten. Inom jordbrukspolitiken skedde en snabb avreglering och avveckling av olika stöd. Sedan dess är jordbruket i stort sett helt avreglerat när det gäller stöd till produktionen.

Omläggningen av politiken anses av många ha medfört en dynamisk utveckling av jordbruket, med ökad produktivitet, ökad förädlingsgrad med flera positiva effekter. Erfarenheterna från Nya Zeeland kan vara intressanta att dokumentera och analysera, eftersom reformpolitiken förefaller ha stärkt landets jordbruk och generellt sett redovisat uthålliga resultat. Reformansatsen i 1980-talets Nya Zeeland var på många sätt en kontrast till nutida reformdiskussioner vad gäller EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Reformerna i Nya Zeeland avsåg hela ekonomin, inklusive jordbrukssektorn och genomdrevs som en följd av landets svåra ekonomiska kris. Det fanns ett starkt förändringstryck och en bred uppslutning kring arbetet.

Rapporten vänder sig i första hand till intressenter inom jordbruksadministrationen och till berörda branschorganisationer och företag. Den ska också fungera som underlag inför landsbygdsministerns besök i Nya Zeeland under 2013. Den beskriver därför också de viktigaste inslagen i Nya Zeelands jordbrukspolitik idag.

## 1.2 Metod och avgränsningar

I rapporten ställer vi samman flera av de utvärderingar som har gjorts av reformerna i Nya Zeeland. Vi kompletterar den informationen med data om hur jordbruket har utvecklats fram till idag.

Eftersom det gått nästan 30 år sedan reformerna genomfördes är det idag svårt att hitta källor som täcker hela perioden från reformerna och fram till idag. Det finns en hel del material som skrevs på 1980- och 1990-talet, men betydligt färre studier som granskar reformerna i ett 25-årsperspektiv. Vi känner inte heller till några studier som framför grundläggande kritik mot reformen, eller som kommer fram till att den inte borde ha genomförts. En rimlig tolkning är att reformen faktiskt var så positiv för Nya Zeeland som det verkar, men det kan också tyda på att eventuell kritik har haft svårt att göra sig hörd.

Vi vill också påpeka att det inte går att utgå från att resultaten i Nya Zeeland går att överföra rakt av på andra länder. Om man jämför Nya Zeeland på 1980-talet med EU idag så finns det många skillnader. Vi diskuterar detta mer utförligt i kapitel 6.

## 2 Nya Zeeland före reformen

### 2.1 Makroekonomisk kris

Nya Zeeland har alltsedan kolonisationen byggt sin ekonomi på export av livsmedel i utbyte mot olika importvaror. Till skillnad från utvecklingen i andra OECD-länder har tillverkningsindustrin aldrig spelat någon dominerande roll i ekonomin. Som förklaring till att landet avviker från det normala mönstret för ekonomisk utveckling anges ofta att god tillgång på produktiva landområden kombinerat med en liten befolkning lagt grunden för en exportorienterad jordbruksproduktion. Landets storlek och begränsade förutsättningar för industriproduktion har medfört en omfattande handel med omvärlden.

Omvärldsförändringar såsom oljekriserna under 1970-talet, höga globala räntenivåer och den globala konjunktursvackan 1982-83 bidrog till att många OECD-länder drabbades av stigande arbetslöshet och hög inflation. Nya Zeeland hade stora svårigheter att anpassa ekonomin till olika externa chocker, däribland också till effekterna av Storbritanniens inträde i EU år 1973. Nya Zeeland förlorade då stora delar av sin traditionella exportmarknad för jordbruksvaror. Nära 40 procent av exportmarknaden för jordbruksvaror gick förlorad då Storbritannien inordnades i EU:s gemensamma tullområde.

Jordbrukets bidrag till BNP låg under 1960-talet på en fortsatt hög nivå och sektorn svarade då för ca 90 procent av landets exportinkomster.

**Tabell 1:** Jordbrukets andel av BNP, Nya Zeeland 1960-2005

Jordbrukets andel av BNP	1960	1966	1971	1976	1981	1986	1988	1989	2005
	15,8	13,9	10,1	9,2	9,4	7,0	5,7	5,9	7,6

Källa: OECD Trade Policy Papers No 74, 2008

Subventioner till jordbruket började tillämpas under 1930-talets depression och låga producentpriser. Under depressionen fick många skuldyngda lantbrukare sina lån nedskrivna till nivåer som var hanterbara. För jordbruksvaror förblev tullskyddet måttligt fram till 1930-talet. I mitten av detta decennium höjdes tullarna generellt som en följd av införandet av en gemensam tulltariff inom det Brittiska Samväldet. Under denna tid infördes förutom ett omfattande importlicenssystem och en valutareglering, även en pris- och lönergleringar. Gränsskyddet utgjordes i första hand av kvoter i form av importlicenser, medan tullskyddet spelade en underordnad roll. Denna politik tillämpades i stora delar fram till 1980-talet, med undantag för en kortare period under Koreakriget på tidigt 1950-tal.

#### 2.1.1 Nya statliga stöd tillkommer på 1970-talet

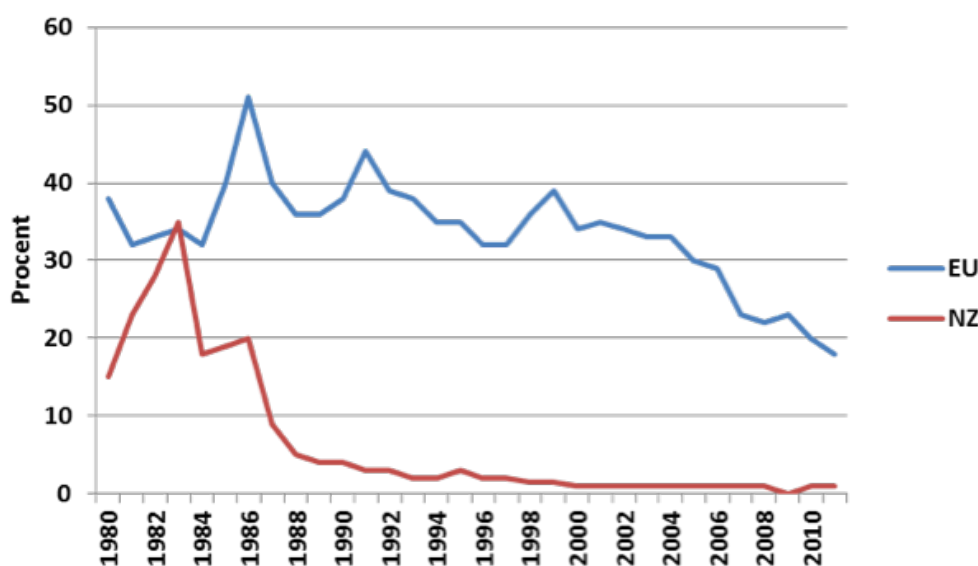
Vid mitten av 1960-talet hade landets *terms of trade*<sup>1</sup> haft en flerårig negativ utveckling vilket bland annat berodde på ökade jordbrukssubventioner, tilltagande protektionism och ökad produktivitet i omvärlden. Pris- och lönestopp höll inflationen på en konstgjort låg nivå, men arbetslösheten var kraftigt stigande. Fram till slutet av 1960-talet förblev stödet till jordbruket måttligt – såväl i relation till

<sup>1</sup> Bytesförhållandet, eller *terms of trade*, visar hur ett lands exportpriser utvecklas jämfört med importpriserna. Stiger exportpriserna mer än importpriserna förbättras bytesförhållandet.

andra näringar som i absoluta tal. Beräkningar av stödnivån tyder på att PSE<sup>2</sup> under denna tid låg på 3-4 procent.

Regeringen beslutade under början av 1970-talet om olika åtgärder för att stimulera till ökad export, vilken då till nära 90 procent utgjordes av jordbruksvaror och livsmedel. Nya statliga stöd inrättades för att öka jordbruksproduktionen och därmed exporten. Till exempel lämnades subventioner till insatsvaror som konstgödsel. Vidare omarbetades skattevillkor för investeringar i jordbruksföretag och gjordes mer gynnsamma. Senare tillkom också en mer fördelaktig beskattning av boskap med syftet att öka besättningarnas storlek.

Statliga ingripanden i den nya zeeländska ekonomin intensifieras under slutet av 1970-talet och tidigt 1980-tal i ett försök att bevara landets välfärd och skydda konsumenter och producenter från olika former av extern påverkan som exempelvis oljeprischocker. Jordbruket som 1980 svarade för en tiondel av landets BNP erhöll kraftiga produktionsstimulerande stöd för att dölja effekterna av försämrade *terms of trade* och ökande globala räntenivåer. Under en fyraårsperiod mellan 1979 och 1983 ökade jordbruksstöden från 15 procent till 33 procent av jordbrukarnas intäkter. Stödnivån i Nya Zeeland var 1983 jämförbar med EU:s motsvarande.



Figur 1: Jordbruksstöden i Nya Zeeland och EU 1980-2010, uttryckt som PSE

Källa: NZIER & Massey University (CAPS), OECD (2013)

Stödet var kraftigast till får- och nötköttproduktionen där subventionerna 1983 motsvarade ett PSE-tal på 38 procent.

Fram till juli 1984 byggde den nyzeeländska politiken på ett 30-tal sektorspecifika stöd. Till dessa hörde statliga garantier i form av minimipriser, subventioner till insatsvaror (inklusive creditsubventioner), förmånliga skattevillkor samt direkta åtgärder i syfte att gynna export och begränsa importkonkurrens. Därutöver gavs också statligt finansiellt stöd till bland annat investeringar i transporter och lagring, konstbevattnings samt hjälpinsatser i samband med naturkatastrofer.

<sup>2</sup> PSE, *Producer Support Estimate*: Stödmått som mäter bruttotransfereringar till jordbrukare från skattebetalare och konsumenter, uttryckt antingen som totalbelopp eller i procent av jordbrukarens intäkter inklusive stöd.

Stödpolitikens utveckling i Nya Zeeland var inte unik bland OECD-länder. Under 1980-talet ökade stöden generellt bland de flesta länder. För Nya Zeeland var de ökade stöden också ett svar på ökad protektionism bland olika handelspartners och konkurrenter.

På ett fåtal år ökade stödnivån från en mycket låg utgångspunkt till en nivå som innebar att mer än 30 procent av jordbrukarnas intäkter utgjordes av olika typer av stöd. Reformprocessen som några år senare skulle innebära en avreglering föregicks alltså av en ”på-reglering” fram till 1984.

### 2.1.2 Prisgarantier infördes 1978

En mer permanent stödmekanism infördes 1978 som utjämnade för låga priser under dåliga år, det s.k. SMP-programmet (*Supplementary Minimum Prices*). Under detta program fastställde regeringen årliga garanterade minimipriser för får- och nötkött, ull och mejeriprodukter. Ifall världsmarknadspriserna understeg dessa garantinivåer, utjämnades mellanskillnaden av staten (*deficiency payments*). Stödet utbetalades av *Marketing Boards*. SMP-programmet verkade parallellt med dessa organisationers egna stödarrangemang, vilka för övrigt fastställde lägre minimipriser än de officiella statliga nivåerna. I de fall marknadspriserna understeg båda uppsättningarna av minimipriser erhöll jordbrukarna kompensation från såväl stat som från *Marketing Boards*. Arrangemangen gick till slut överstyr då världsmarknadspriser nådde mycket låga nivåer runt 1979-1981. Inledningsvis hade regeringen försökt möta denna situation genom att skydda böndernas inkomster via höjda stöd under SMP-programmet. Stöden skyddade jordbrukarnas inkomster och prissignalerna från världsmarknaden nådde därför inte fram. I det långa loppet blev politiken mycket kostsam och 1983 förklarade den dåvarande konservativa regeringen att SMP-programmet var ohållbart, givet de sjunkande priserna på världsmarknaden. Året därpå beslöt den avgående regeringen att avsluta SMP-programmet helt.

Den handelspolitik som landet förde under flera decennier gick i huvudsak ut på att stimulera en industriell utveckling genom importsubstitution. Genom ett högt tullskydd begränsades importen av industrivaror samtidigt som tullfrihet erbjöds för viktiga insatsvaror till landets industri. Därigenom missgynnades jordbruket på grund av att insatsvaror som exempelvis traktorer och jordbruksredskap fördrades av industritullar. Som en kompensation för sin missgynnade ställning visavi industrin erhöll jordbruket kraftigt ökade subventioner.

### 2.1.3 Jordbrukets ekonomi

Antalet jordbruksenheter ökade snabbt under 1970- och 1980-talen. Detta hängde samman med att stora områden öppnats för nyodling av olika trädgårdsväxter, men berodde också på att heltidsjordbruk delats upp i mindre enheter och med deltidsarbetande jordbrukare. Arealerna som öppnats för trädgårdsodling ökade med ca 8 procent per år under perioden 1971-1988. På boskapssidan noterades en polarisering som innebar ett kraftigt ökat antal mindre enheter samtidigt som de allra största besättningarna ökade i antal.

Jordbruksmarken ökade stadigt i värde under perioden 1972-1982, såväl nominellt som reellt. Generösa jordbruksstöd bidrog till utvecklingen eftersom stöden kapitaliserats i form av stigande markvärden. Den generösa stödpolitiken gav för-

väntningar om god avkastning på investeringar i jordbruksmark. Kapitaliserings-effekten förstärkte den skuldcrisis som senare under 1980-talet skulle få stort genomslag. Under perioden 1972-1982 ökade priserna med 574 procent medan konsumentprisindex ökade med 268 procent. Utvecklingen följdes under mitten och slutet av 1980-talet av klart motsatta pristrender.

De genomsnittliga exportpriserna sjönk under 1970-talet, samtidigt som exportvolymerna växte. Sammantaget innebar utvecklingen en svag real ökning av exportinkomsterna. Värdet av exporten ökade med 1,5 procent/år, vilket var något lägre än snittet för övriga Cairnsländer<sup>3</sup>. Vid denna tid var Nya Zeeland i stort sett den enda medlem i Cairns-gruppen som tillämpade prisstöd. Den jämförelsevis svaga exportutvecklingen förklaras med att prissignaler från världsmarknaden inte fick något genomslag i jordbrukarnas produktionsbeslut och att sektorns anpassningsförmåga därmed minskade.

Produktivitetens utvecklingen under perioden 1960-1989 motsvarade i snitt 1,5 procent/år. Under 1990-talet ökade produktiviteten till ett årsgenomsnitt på 2,5 procent.

---

<sup>3</sup> Medlemsländer (17 st) i Cairnsgruppen är traditionella exportörer av jordbruksvaror och verkar för en friare handel med jordbruksvaror.

## 3 Reformen 1984-1993

### 3.1 Makroekonomiska reformer

I takt med tilltagande ekonomiska problem växte insikten om reformbehoven. Under 1980-talets första år hade försök gjorts av dåvarande konservativa regering att reformera ekonomin, bland annat genom att sänka prohibitiva tullskydd och därigenom erbjuda bättre marknadstillträde för import. Men det var först i samband med nyvalet 1984 och påföljande regeringsskifte som reformarbetet tog fart.

Då den nya Labour-regeringen tillträdde i juli 1984 inleddes en reformpolitik, som syftade till en genomgripande liberalisering av hela ekonomin, inklusive jordbrukssektorn. Förändringstrycket var betydande och drevs framförallt av ett stort och växande bytesbalansunderskott gentemot omvärlden och en svag ekonomisk tillväxt. Till detta kom också en våg av valutaspekulation gentemot NZ-dollar under juni och juli 1984. Spekulationen byggde på förväntningar om att regeringen kunde förväntas devalvera valutan. Så skedde också direkt efter regeringstillträdet. Valutan devalverades med 20 procent. I december 1984 blev alla kapitalrörelser fria och tidigare kontrollinstrument avvecklades. I mars 1985 övergick man till en flytande växelkurs, främst med syftet att föra en självständig antiinflationistisk politik. På det makroekonomiska planet följde en rad olika beslut, vilka samtliga skedde i en marknadsorienterad riktning. Till dessa hörde i första hand:

- avveckling av generellt pris- och lönestopp;
- avveckling av exportstöd;
- betydande sänkningar av importtullar och en avveckling av kvantitativa restriktioner;
- omfattande reformering av statligt företagande; 24 statsägda företag gavs samma konkurrensvillkor som privata bolag;
- budgetnedskärningar och ökat fokus på effektivitet i statlig verksamhet;
- avreglering av finansiella marknader; landets riksbank övertog ansvaret för penningpolitiken;

På ett övergripande plan präglades processens första fem år av att den inhemska valutan ökade i värde gentemot andra större valutor, kraftigt minskat budgetunderskott, höga realräntor, fallande inflation, minskad tillväxt och ökad arbetslöshet.

I mitten av 1980-talet sänktes tullskyddet i flera omgångar. Ett program för en successiv tullavtrappning antogs 1988 och tog sikte på en halvering av det totala tullskyddet fram till 1992. På industrivaruområdet skedde denna utveckling efter förhandlingar med berörda industribranscher medan tullsänkningar för jordbruksvaror skedde utan samråd med sektorn. Generellt sett gjordes en betydligt kraftigare tullavtrappning inom jordbrukssektorn jämfört med industrin.

### 3.2 Reformen inom jordbruket

Den nya regeringen inledde en omfattande avreglering av jordbrukspolitiken i syfte att stärka landets konkurrenskraft. Centrala delar av den nya politiken avsåg:

- avveckling av förmånliga lånevillkor för jordbrukssektorn och övergång till marknadsmässiga lånevillkor;
- avgiftsfinansiering för statliga rådgivnings- och inspektionstjänster;
- avveckling av statlig subventionering av insatsvaror;
- principerna för beskattning av jordbruket anpassades till vad som gällde för näringslivet generellt;
- statligt stöd till jordbruksforskning reducerades liksom stödinsatser i samband med naturkatastrofer;
- avveckling av producentorganisationernas (Marketing Board) roller i regleringsekonomin;

Trots den nya inriktningen på politiken gick regeringen med på att täcka underskott som uppstått i producentorganisationerna. Den statsägda *Rural Bank* gavs i uppdrag att omstrukturera och skriva av lån som getts till jordbrukare. Banken som i allt väsentligt förlitat sig på statliga garantier för sin affärsverksamhet, tvingades successivt att kommersialisera bankverksamheten och knyta sin finansiering till privata lånegivare. Jordbrukets räntekostnader ökade som en följd av övergången till marknadsmässiga räntor, i ett skede då inkomsterna försvagats. Därigenom byggdes det successivt upp ett växande skuldberg inom jordbrukssektorn. För att lätta på skuldbördan erbjöds jordbrukare särskilda avbetalningsalternativ, vilka även inkluderade att gårdar pantsattes.

Jordbrukssektorns anpassningar underlättades på olika sätt, bland annat genom statliga inkomststöd och insatser för skuldsatta jordbrukarhushåll. Det uppskattas att ca en procent av landets bönder tvingades lämna sektorn under 1980-talets reformarbete. Generellt sett drabbades de yngre jordbrukarna hårdast av den snabba omställningen p.g.a. att de oftast saknade en ekonomisk buffert när inkomsterna minskade. I ett senare skede erbjöds kvarvarande skuldsatta bönder en klumpsumma på 45 000 NZ-dollar samt avskrivning av kvarvarande skulder mot att de lämnade sin gård. Totalt avskrevs tidigare beviljade lån med förmånliga villkor till ett belopp av 229 miljoner NZ-dollar. Under reformperioden lämnade ca 350 familjer sektorn.

På några år hade jordbruksstöden minskat till mycket låga nivåer – från att 1983 ha utgjort drygt 30 procent av jordbrukarens intäkter till att 1989 reducerats till nivån motsvarande 5 procent. Som en del av statens privatiseringsprogram såldes statliga *Rural Bank* till privata intressenter under 1988. Vid 1990-talets början hade nästan allt jordbruksstöd avvecklas. Det statliga stöd som återstod efter reformperioden avsåg främst smittskydd, kontrollverksamhet och forskning. Landets *terms of trade* förbättrades betydligt under slutet av 1980-talet. Denna förbättring relateras bland annat till förändringar i CAP:s<sup>4</sup> mjölkreglering och till generellt ökade världsmarknadspriser på många varor förutom på olja.

En rad beskattningsreformer som aktualiserades 1984-1989 fick märkbara genomslag i näringslivet och inte minst inom jordbrukssektorn. Syftet med dessa reformer var att uppnå ett enklare, effektivare och mer investeringsvänligt beskattningssystem. På jordbruksområdet tillkom nya bestämmelser vad avsåg värdering av boskap, avdragsrätten avseende investeringar samt den skattefria statusen för *Marketing Boards* och producentkooperativ. Flera av dessa förändringar inklude-

4 CAP: EU:s gemensamma jordbrukspolitik

rade generösa övergångsvillkor och genomfördes i ett skede då inkomsterna generellt sett var låga. Totala skattetrycket låg dock 1989 högre än 1984 även om vissa lättnader skett avseende skatten vid försäljning av boskap för slakt.

Jordbruksnäringen hade 1985 slutit upp bakom det ekonomiska reformprogrammet. Näringsen bedömde att det var en balanserad och acceptabel ansats då stödavvecklingen kombinerades med ett avskaffande av den indirekta beskattningen av jordbruket, dvs gamla politiken baserad på importsubstitution. Tullskydd kvarstod dock för flera delar av industrisektorn och avvecklades, med några undantag, först på 1990-talet. Med avvecklingen av politiken med importsubstitution sjönk priserna på många insatsvaror till jordbruket, vilket bidrog till att sektorn moderniserades och senaste teknik kom till ökad användning.

Även om grunderna i reformpolitiken upprätthölls fram till början av 1990-talet så dröjde det innan arbetslösheten minskade. Arbetslösheten steg under hela 1980-talet och låg 1990 på ca 7 procent, dvs. på nivåer man inte sett sedan 1930-talets depression.

Labour-regeringen satt kvar i regeringsställning till 1990, då *Nationals* återkom till regeringsmakten. Den nya regeringen fullföljde reformen och reformperioden avslutades 1993.

Det kan vara värt att notera att Sverige under 1990 fattade beslut om en reform av livsmedelspolitiken som innebar att prisstödens roll som jordbrukspolitiskt medel tonades ner till förmån för direktstöd. Något år senare startades dock ett arbete för att EU-anpassa politiken och Sverige blev i samband med EU-medlemskapet 1995 en del av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP).

## 4 Effekter av Nya Zeelands reform

Eftersom Nya Zeeland är ett av mycket få exempel på en drastisk avreglering av jordbrukspolitiken så finns det många studier av vilka effekter reformen har haft.

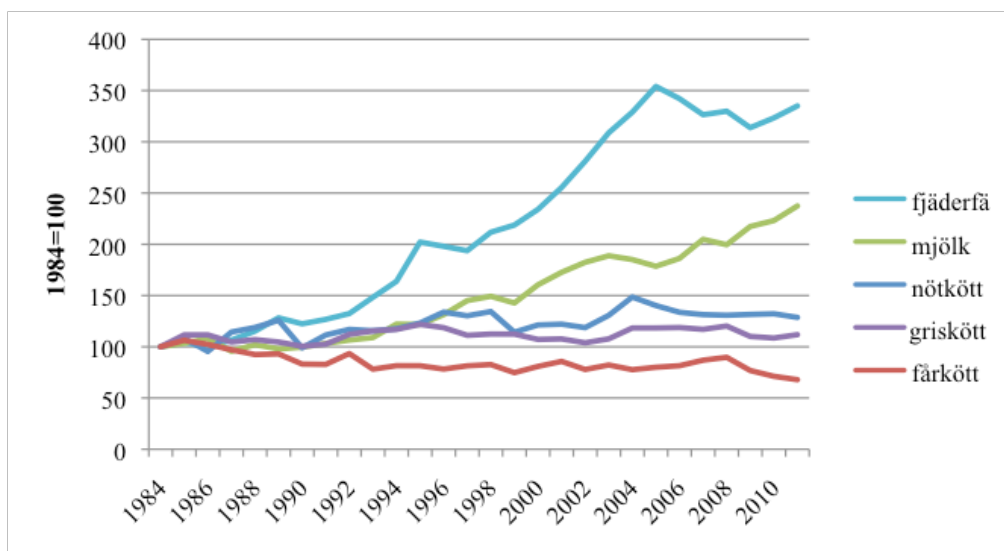
De flesta studierna ger en positiv bild av effekterna: sektorn anpassade sig snabbt till de nya förutsättningarna. Produktionen ställde delvis om till andra produkter, och blev dessutom mer effektiv. Samtidigt har jordbrukets inkomster ökat.

### 4.1 Produktionen anpassade sig snabbt

Reformen innebar att lantbrukarna fick betydligt lägre inkomster per kilo från viktiga produkter som ull och fårkött. Detta berodde på en kombination av indraget stöd och lägre priser. Även för nötkött och mjölk sjönk inkomsterna, men inte lika drastiskt.

Detta ledde till en snabb omfördelning av produktionen: många fårbönder ställde om till nöt- eller hjortkött istället. På bara sex år minskade antalet får med omkring 14 procent, med åtföljande minskningar i produktionen av fårkött och ull. Samtidigt ökade nötköttsproduktionen med tio procent och produktionen av hjortkött ökade kraftigt från mycket låga nivåer. Däremot skedde ingen större förändring av mjölkproduktionen direkt efter reformen.<sup>5</sup>

På längre sikt är det uppenbart att den nyzeeländska produktionen fortfarande förändras. Produktionen av mjölk och fjäderfäkött har ökat snabbt under 1990- och 00-talen, samtidigt som produktionen av fårkött fortsatt att gå tillbaka.



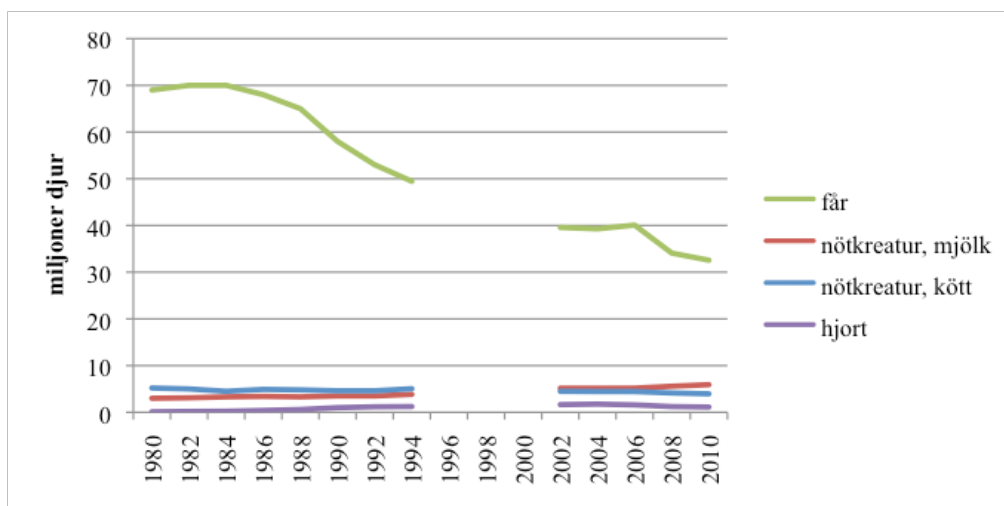
Figur 2 animalieproduktionens utveckling sedan 1984, 1984=100

Källa: OECD:s Outlook-databas, datan nedladdad 31 januari 2013

Observera att figuren ovan är en indexserie. Fjäderfäproduktionen är fortfarande en ganska liten del av Nya Zeelands totala köttproduktion, men den har ökat sin andel markant på senare år.

<sup>5</sup> NZIER

Om man tittar på djurantal istället för köttproduktion är förändringarna inom får-aveln ännu tydligare. Antalet djur har minskat från 70 miljoner vid reformens början till mindre än hälften tjugofem år senare. Samtidigt har antalet nötkreatur och hjortar ökat.



**Figur 3** Antal djur i animalieproduktionen 1980-2010, miljoner styck

Källa: "Structural changes" till 1994, Statistics New Zealand från 2002

När produktionen minskade sjönk också arealen betesmark för köttdjur. Omkring hälften av minskningen gick till bete för mjölkkor istället, medan den andra hälften ställdes om till skogsbruk eller övergavs. Markpriserna föll under de första åren efter reformen, men återhämtade sig så att de tio år senare var uppe på de nivåer som rådde före reformen.

Under samma period skedde också en kraftig ökning av fruktproduktionen. Eftersom det går flera år från produktionsbeslut till effekt så är det dock troligt att den omedelbara ökningen i alla fall delvis beror på ett exportprogram som fasades ut i och med reformen. Ökningen har dock hållit i sig, och tjugo år efter reformen har fruktsektorn växt kraftigt. Även vinproduktionen har förändrats och expanderat, och satsar numera på en kvalitetsmedveten exportmarknad snarare än den ointresserade hemmamarknad man producerade för innan reformerna.

#### 4.1.1 Produktionen blev mer effektiv

Ett inslag i reformerna var att avskaffa stödet till konstgödsel. Effekterna av detta dämpades av flera andra effekter som pågick i den nyzeeländska ekonomi vid samma tid, men man kan ändå konstatera att användningen av konstgödsel minskade när subventionerna gjorde det. Delvis handlade det om att konstgödsel var en av få utgifter som lantbrukarna tyckte att de kunde dra ner på med kort varsel.

Trots att producenterna drog ner på insatsvarorna så minskade inte den totala produktionen i landet. Med andra ord ökade produktiviteten. Innan reformerna ökade produktiviteten med i genomsnitt en procent om året. Tiden efter reformen var motsvarande siffra två procent, och enligt organisationen Federated Farmers har den genomsnittliga ökningen under perioden 1986-2006 varit hela 5,9 procent om året. Några siffror kan illustrera utvecklingen:

- Exportinkomsterna från får var högre år 2002 än 1980, trots att antalet får minskade kraftigt under den perioden. En viktig förklaring är att köttet började exporteras i mer förädlad form.
- Slaktvikten på tackor fördubblades mellan 1992 och 2002.
- Mjölkavkastningen per ko har ökat med mer än 30 procent från 1990 till 2005.

Enligt OECD har jordbrukssektorn i hög grad format och bestämt landets innovations- och FoU-system. Kopplingarna mellan jordbruket och FoU intensifierades under reformprocessen på mitten av 1980-talet. Detta bidrog till att stimulera till innovationer som utvecklade nya produktionsmetoder och produkter. Före reformen fokuserade jordbruket på produkter föremål för jordbruksstöd som exempelvis ull och fårkött. Som exempel på framgångsrika innovationer utvecklade under och efter reformperioden brukar nämnas ”nya” exportprodukter som viner, kiwi och andra trädgårdsprodukter samt hjortkött. På senare år har utvecklingen i Nya Zeeland inneburit bioteknologiska framgångar, produktutveckling och export av jordbruksredskap samt en ökad landsbygdsturism.

#### 4.1.2 Investeringar fick vänta

Reformerna ledde till kraftigt ökade räntor, vilket gjorde att investeringarna minskade kraftigt inom sektorn. Det gjorde också att många lantbrukare hade svårt att betala skulder de redan hade. Många skulder fick skrivas av. De flesta av dessa avskrivningar gjordes av den statliga *Rural Bank*, men även privata långgivare gjorde detsamma.

#### 4.1.3 Sysselsättningen minskade

Det är normalt att ökad mekanisering av jordbruket leder till ett minskat behov av arbetskraft. NZIER (2004) har tagit hänsyn till detta i sina beräkningar, och menar att sysselsättningen minskade med omkring elva procent som en följd av reformen. Under de första åren var det anställd arbetskraft som minskade mest; med andra ord gjordes en större del av arbetet av lantbrukarna. Efter några år ändrades dock den trenden, och antalet anställda lantarbetare ökade igen samtidigt som antalet lantbrukare minskade. Samtidigt som sysselsättningen minskat har arbetskraften blivit betydligt mer produktiv.

Jordbruket bedrivs fortfarande framför allt i form av familjejordbruk. Enligt Johnson (2001) kan det i alla fall delvis bero på att andra företagsformer inte håller ut på samma sätt när inkomsterna fluktuerar och avkastningen på insatt kapital är ganska låg.

Innan reformerna genomfördes befarade man att de skulle tvinga bort många lantbrukare från deras gårdar. Så blev dock inte fallet. Totalt sett gick bara en procent av jordbruken i konkurs. Åren under och efter reformen skedde heller ingen större utflyttning från landsbygden som helhet. Regioner med mycket skogsbruk eller turism hade ingen utflyttning alls. En del regioner som domineras av jordbruket har dock sett en ekonomisk nergång, med utflyttning och sämre tillgång till samhällstjänster.

#### 4.1.4 Markpriserna sjönk

Fram till reformåren hade de nyzeeländska markpriserna gått stadigt uppåt, oavsett typ av mark. När reformen infördes bröts den trenden tvärt. Särskilt marker

för extensiv betesuppfödning minskade snabbt i värde. För spannmålen kom nedgången några år senare, eftersom de reformerna inleddes 1985 och veteodlingen utsattes för konkurrens från Australien.

Mejerisektorn var inte lika skyddad före reformerna, och där skedde inte heller en lika tydlig effekt på markpriserna. Priserna planade ut under några år, men fortsatte sedan uppåt igen.

Trädgårdsodlingen skiljer sig från de andra marktyperna: den marken fortsatte att öka i pris även under reformåren. (Alla dessa siffror är nominella, vilket betyder att de innehåller en ganska hög inflation.)

Tjugo år efter reformerna har markpriserna mer än återhämtat sig, även i reala termer.

#### **4.1.5 En del former av miljöbelastning minskade**

De studier vi har gått igenom säger inte mycket om miljökonsekvenserna av den nyzeeländska reformen. Det som nämns är att när subventionerna till konstgödsel och växtskyddsmedel togs bort så minskade överanvändningen av dessa produkter. En annan positiv miljöeffekt var att erosionskänslig mark som inte var särskilt lämplig för jordbruk tagits ur produktion.

## **4.2 Jordbrukets inkomster är högre nu**

Reformåren var tuffa för flera sektorer, särskilt de som tidigare fått stöd och skydd från svängningar på världsmarknaden. Den nyzeeländska dollarn steg i värde samtidigt som avräkningspriserna minskade, vilket ledde till sämre inkomster framför allt inom får- och nötköttsproduktionen. Samtidigt ökade räntekostnaderna, vilket ytterligare ökade trycket på lantbrukarna. (MFAT 2006)

Det här var dock en tillfällig effekt. Redan efter ett par år började jordbrukets inkomster hämta sig, i takt med att sektorn anpassade sig till marknadens signaler och den minst lönsamma produktionen ersattes med mer lönsam verksamhet (inklusive skogsbruk). Federated Farmers menar dock att lönsamheten i genomsnitt är lägre nu än den var innan reformerna, men de påpekar också att lönsamheten är likvärdig med vad man ser i jämförbara länder och räcker för en god levnadsstandard.

En konsekvens av reformen var att lantbrukarna blev mer utsatta för ekonomiska risker, exempelvis på grund av ogynnsam utveckling av marknadspriserna, växelkurserna eller dåligt väder. Johnson menar att ”de behövde ompröva sina strategier”, men går inte närmare in på vad som faktiskt hände.

Man kan dock notera att det blivit betydligt vanligare att nyzeeländska lantbrukare har inkomster vid sidan om jordbruket. I mitten av 00-talet hade ungefär 70 procent av lantbrukarna inkomster från annat håll.

De som förlorade på reformen var de som hade stora investeringar i mark, de som gett sig in i jordbrukssektorn strax innan reformerna inleddes, och de som hörde till sektorer som hade svårt att hävda sig mot importen.

### **4.3 Exporten ökade**

En stor del av Nya Zeelands jordbruksproduktion går på export. Så var fallet både före och efter reformerna, men exportens sammansättning ändrades markant. Exporten av fårkött och ull, som var produkter som gynnades mycket av det gamla stödsystemet, minskade, men samtidigt ökade exporten av ost, helmjörkspulver och äpplen (se vidare avsnitt 5.5).

## 5 Nya Zeeland idag

### 5.1 Aktuella fakta om Nya Zeeland

Nya Zeeland är en självständig stat inom Samväldet med en befolkning på ca 4,5 miljoner invånare. Landet ligger i sydvästra Stilla havet, 1 600 km sydöst om Australien och består av Nordön, Sydön samt Stewart Island och ett antal mindre öar. Till Nya Zeeland tillhör också Tokelauöarna samt de två självstyrande territorierna Cooköarna och Niue Island. Huvudstad är Wellington på Nordön.

Mer än hälften av Nya Zeelands areal är betesmark och endast två procent åker. Inom jordbruket dominerar därför animalisk produktion. Mjölk-, kött- och ullprodukter svarade 2010 för ca 90 procent av jordbruksproduktionens värde och för ca 80 procent av exportvärdet. Djur för köttproduktion hålls i hela Nya Zeeland, mjölkkor främst på Nordön och merinofår på Sydöns alpsluttningar. Åkerbruket är koncentrerat till Canterburyslätten på Sydöns östkust med odling av vete, fodersäd, foderrotfrukter, potatis och baljväxter. Vidare producerar Nya Zeeland äpplen, päron och kiwi för export, och i takt med att landets viner blivit internationellt kända ökar vingårdarnas areal. Jordbruket är storskaligt, högt mekaniserat och starkt vetenskapligt förankrat.

Nya Zeeland har idag i stort sett inga stöd alls till jordbruket. De stöd som finns har att göra med naturkatastrofer eller utbrott av djursjukdomar. Dessutom finansieras forskning och smittskyddsarbete med statliga medel, även om en stor del av kontrollverksamheten finansieras genom att sektorn betalar kontrollavgifter.

Fram till ganska nyligen (2010) fanns det restriktioner om vilka som kunde exportera mejeriprodukter, men den handeln har nu släppts fri. Därmed finns bara ett enda område kvar med exportrestriktioner: företaget *Zespri* är det enda som har rätt att exportera kiwifrukt till någon annan marknad än Australien.<sup>6</sup>

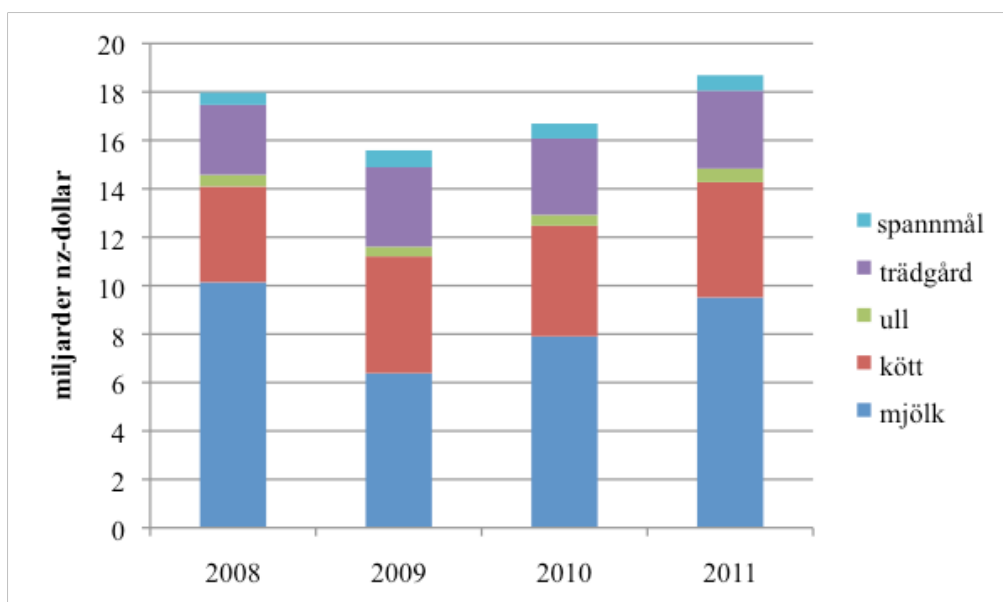
Flera sektorer domineras av kooperativ. Exempelvis förädlas och säljs i stort sett all mjölk av tre kooperativ, varav *Fonterra* står för 90 procent av marknaden. För nötkött står kooperativen för 40 procent av försäljningen, och för fårkött är motsvarande siffra 55 procent. Å andra sidan förekommer det nästan inga kooperativ inom ull och annan frukt än kiwi.<sup>7</sup>

### 5.2 Produktion

Nya Zeelands jordbruk består till klart största delen av animalieproduktion. Mjölken står för omkring hälften av bruttoinkomsten från jordbruksproduktion, och köttet för ungefär en tredjedel. Både andelarna och totalen kan variera en hel del från ett år till ett annat, eftersom landet exporterar en stor del av sin produktion och därmed påverkas mycket av vad som händer på världsmarknaderna.

<sup>6</sup> Andra företag kan få rätt att exportera bortom Australien, men måste i så fall göra det i samarbete med *Zespri*.

<sup>7</sup> Evans and Meade (via OECD), 2006



**Figur 4** Bruttoinkomst per produktgrupp 2008-2011, miljarder NZ-dollar

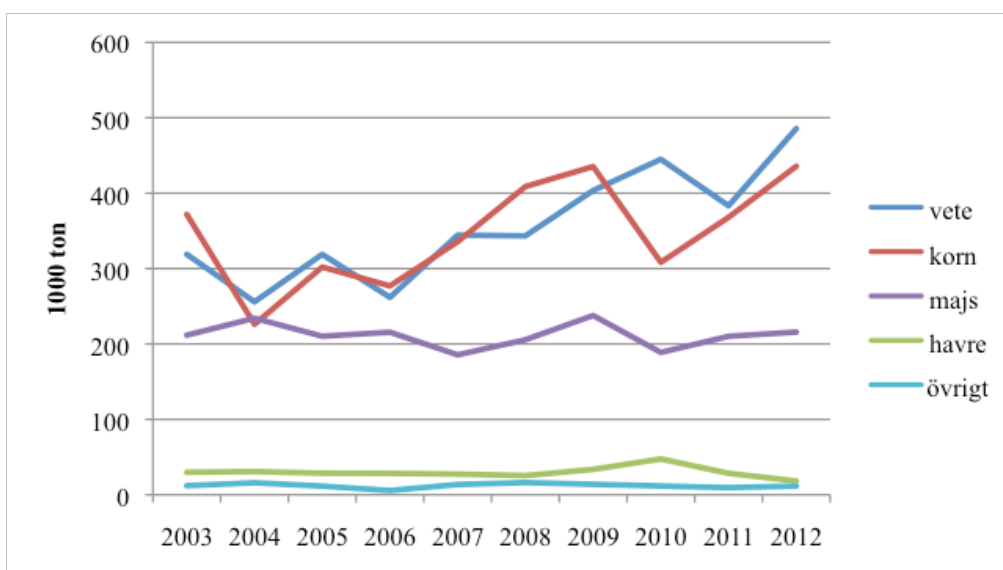
Källa: New Zealand Ministry of Agriculture and Forestry

Köttproduktionen domineras av nöt- och fårkött, som står för omkring två miljarder NZ-dollar vardera.

Utöver primärproduktionen räknar Nya Zeeland också in jordbrukstjänster och inkomster utanför gården i den totala bruttoinkomsten för sektorn. Det ger dem en total bruttoinkomst på omkring 24 miljarder NZ-dollar om året. Deras jordbruksdepartement räknar med att bruttoinkomsten kommer att öka de kommande åren, i takt med ökande priser.

### 5.2.1 Spannmål

Nya Zeeland är inte någon stor spannmålsproducent. Produktionen ligger på omkring en miljon ton om året (vilket kan jämföras med att den svenska skörden kan uppgå till omkring fem miljoner ton om året).



**Figur 5** Spannmålsproduktion på Nya Zeeland 2003-2012, 1 000 ton

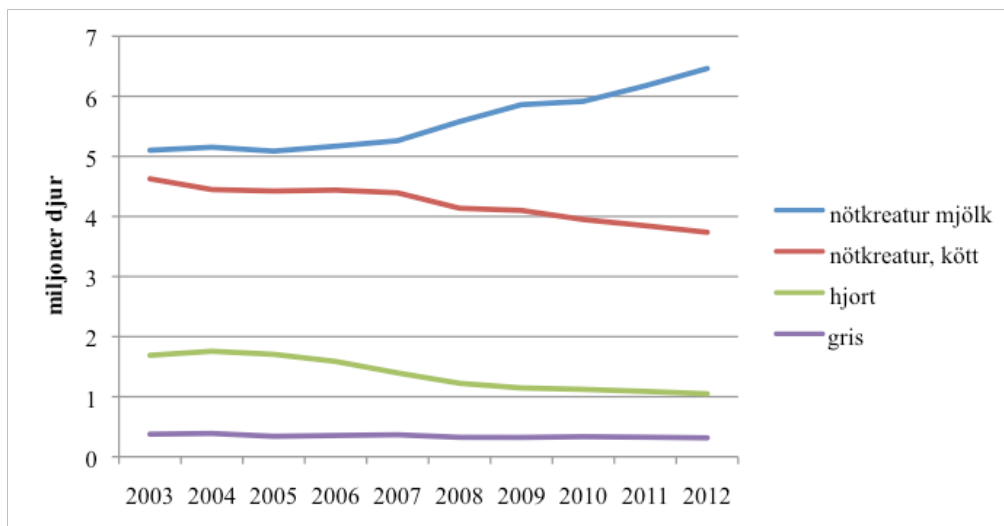
Källa: Statistics New Zealand

Framför allt odlar man vete och korn. Den produktionen har dessutom ökat markant under 00-talet och i början av 10-talet.

## 5.2.2 Animalier

Animalieproduktionen är mycket viktig för det nyzeeländska jordbruket.

På senare år har mjölksektorn expanderat. Antalet mjölkkor har ökat kraftigt som ett svar på en stark internationell efterfrågan på mejeriprodukter, och priset på mjölkpulver nådde rekordnivåer under 2011. Ökningen väntas fortsätta.



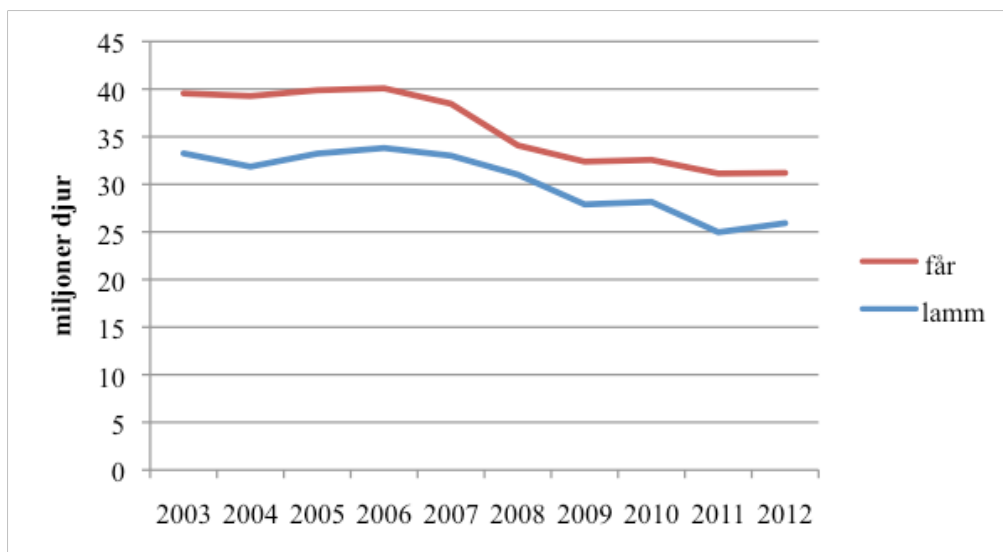
**Figur 6** Antal nötkreatur, hjortar och grisar i Nya Zeeland 2003-2012, miljoner djur

Källa: Statistics New Zealand

Samtidigt som antalet mjölkkor ökat har antalet nötkreatur inom köttproduktionen minskat. Detta sker trots att priset på nötkött varit högt på USA-marknaden de senaste åren. Även om priset på USA-marknaden väntas sjunka de kommande åren så tros utvecklingen på de asiatiska marknaderna hålla priserna uppe. Produktionen tros också öka de kommande åren, men då framför allt som en reaktion på att det kommer in fler utslagskor från den expanderande mjölkproduktionen.

Även antalet hjortar är på tillbakagång, och är nu nere på ungefär samma som det var år 1990. Nya Zeelands jordbruksdepartement räknar dock med att nedgången kommer att plana ut under de kommande åren, i och med att de väntar sig god efterfrågan på hjortkött på exportmarknaderna samtidigt som NZ-dollarerna tros försvagas.

Om vi endast ser till antal djur är får och lamm fortfarande den största sektorn inom animalieproduktionen. Antalet djur har dock minskat stadigt under en längre tid.



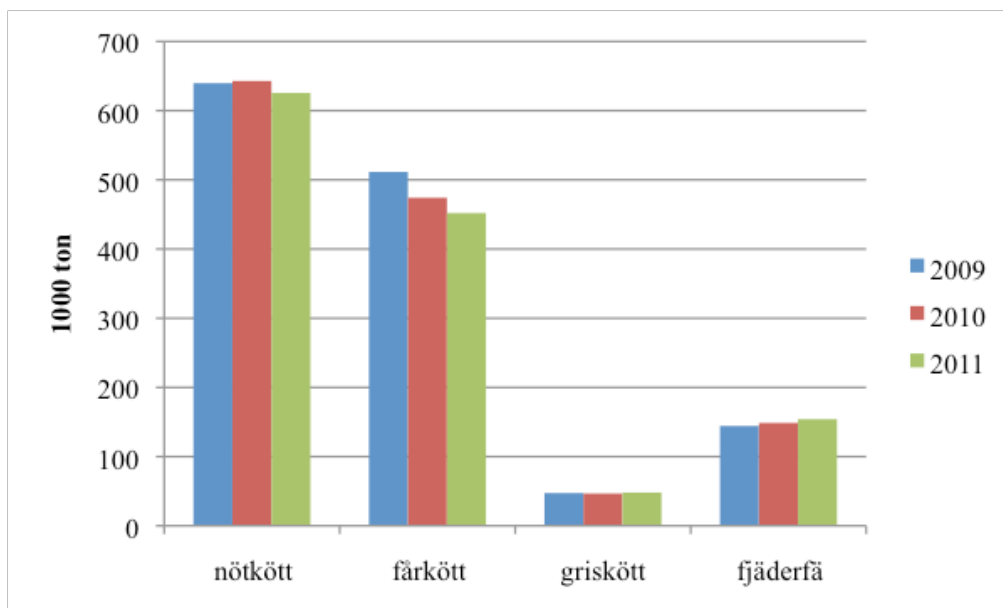
**Figur 7** Antal får och lamm i Nya Zeeland 2003-2012, miljoner djur

Källa: Statistics New Zealand

Enligt Jordbruksdepartementet beror nedgången, i alla fall på senare år, på låga avräkningspriser på lammkött och på konkurrens om betesmarken från mjölksektorn. Samtidigt har världsmarknadspriset på lammkött varit högt på senare tid, och nådde nya rekordnivåer under 2011. Jordbruksdepartementet tror att köttproduktionen kommer att öka något de kommande åren, i och med att man får fler lamm per tacka och slaktvikten ökar.

Ullproduktionen har minskat under en längre tid. Sedan 1990 har produktionen gått ner med 40 procent, från omkring 240 000 ton till 140 000 ton år 2011. Allt fler fårbonder ställer om från ull till kött, eftersom priserna länge varit bättre inom köttsektorn. Undantaget är merinofår, men deras finull står bara för omkring åtta procent av den totala ullvolymen.

När Nya Zeeland själva presenterar sin animaliesektor redogör de dels för antal djur, och dels för exportintäkter. Eftersom svenska läsare är mer vana vid att få siffrorna i ton så kompletterar vi med detta nedan. Datan kommer från OECD, och har inte med varken ull eller hjortkött.



**Figur 8** Köttproduktion i Nya Zeeland 2009-2011, 1000 ton

Källa: OECD/FAO Agricultural Outlook Database (data i slaktviktsekvivalenter)

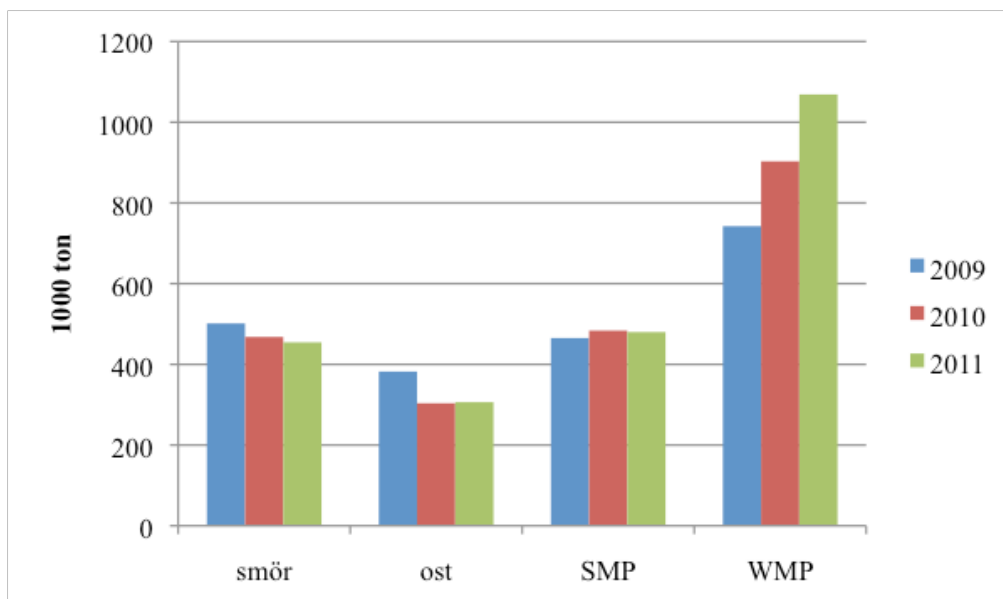
När vi räknar i ton istället så framstår nötköttet som dominerande, med en produktion på drygt 600 000 ton om året. Det kan jämföras med den svenska nötköttsproduktionen, som är knappt 140 000 ton.

Får- och lammkött är den näst största produkten, men minskningen i djurantal märks också som en nedgång i produktionsvolym. Gris- och fjäderfäkött står för betydligt mindre volymer, men de är på uppåtgående under perioden.

När det gäller fjäderfä är det värt att notera att detta är en ganska ny produkt i det nyzeeländska jordbruket. Innan reformerna uppgick produktionen till bara omkring 30 000 ton om året. Produktionen ökade snabbt under 1990-talet och början av 00-talet, för att sedan minska under några år innan den började öka igen vid decennieskiftet.

Vi konstaterade tidigare att antalet mjölkkor har ökat markant under de senaste tio åren. Detta märks också i mängden producerad mjölk. Den uppgick 2011 till 19,6 miljoner ton, vilket är en ökning med en dryg tredjedel sedan 2003.

Nya Zeeland producerar drygt 400 000 ton smör, 300 000 ton ost och 450 000 ton skummjölkspulver (SMP) om året.



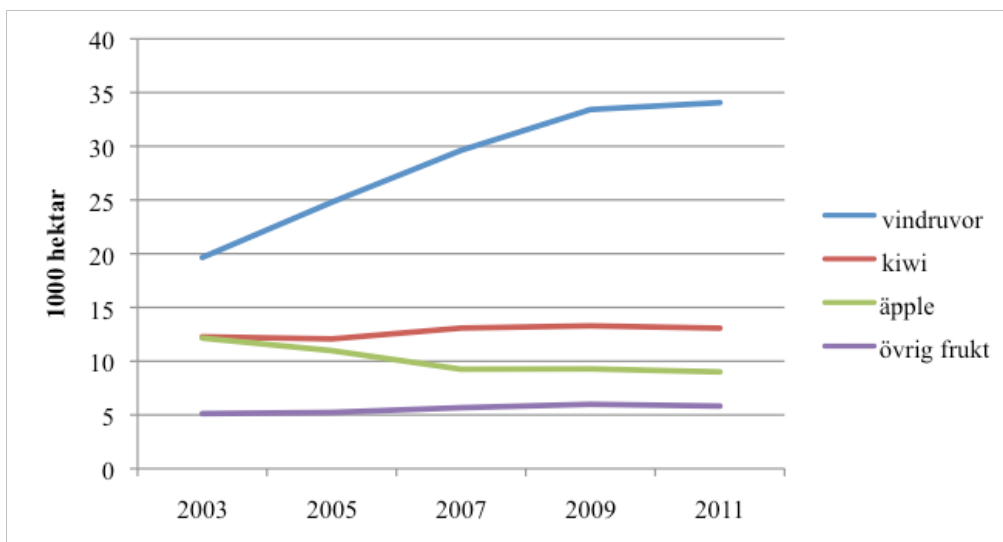
**Figur 9** Produktion av mejeriprodukter i Nya Zeeland 2009-2011

Källa: OECD/FAO Agricultural Outlook Database

Räknat i ton är helmjölkspulver (WMP) den största mejeriprodukten. Den produktionen har dessutom ökat markant de senaste åren.

### 5.2.3 Trädgårdsproduktion

De största arealerna inom fruktodlingen används för vinodling. Även äpplen och kiwifrukt är viktiga produkter.



**Figur 10** Arealer som används för vin- och fruktodling 2003-2011, 1 000 hektar

Källa: *Statistics New Zealand*. Observera att datan avser vartannat år. Kategorin övrig frukt består av körsbär, svarta vinbär och avokado.

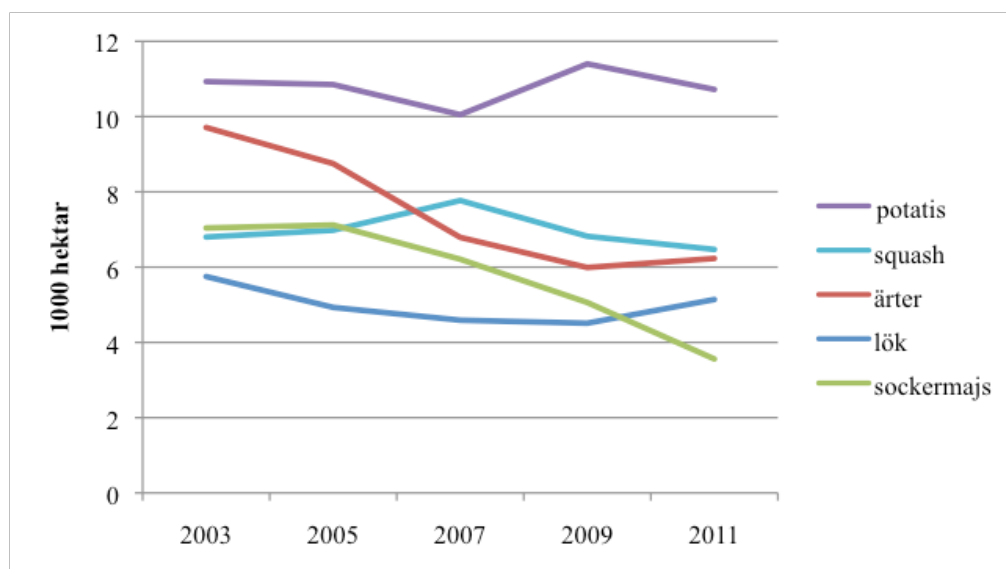
Vinarealen har ökat kraftigt på senare år: från 20 000 hektar år 2003 till nästan 35 000 hektar bara åtta år senare. Detta är en fortsättning på en trend som pågått ända sedan tidigt 1990-tal, då bara 5 000 hektar användes för vinodling. Från och med 2009 dämpas ökningen dock betydligt, och preliminära data för 2012 tyder

på att arealerna då minskade för första gången. Enligt *Statistics New Zealand* beror den svagare trenden på att priserna på druvor har varit låga sedan 2009.

Också arealen kiwifrukt har ökat, men inte alls lika kraftigt som vinarealen. På senare år har arealen hållit sig kring 13 000 hektar. Odlingen av kiwifrukt påverkas av att växtsjukdomen PSA<sup>8</sup> upptäcktes i landet i november 2010. Sjukdomen påverkar plantan men inte den mogna frukten, och har inte lett till några handelsrestriktioner mot Nya Zeeland. Näringen har gett upp försöken att utrota smittan och satsar nu istället på att begränsa den och att dämpa effekterna av den. En strategi som varit framgångsrik hittills är att ta fram resistent sorter av gul kiwifrukt. Detta, i kombination med höga priser på gul kiwi, gör att många odlare delvis ställer om sin produktion från den traditionella gröna kiwin.

När det gäller äpplen har arealen minskat under perioden. Nedgången skedde dock framför allt före 2007. På senare år har arealen legat ganska stadigt omkring 9 000 hektar, i och med att man nyplanterat ungefär lika stora arealer som röjts. Det nyzeeländska jordbruksdepartementet väntar sig att produktionen kommer att öka de närmsta åren, i takt med att nyplanteringarna hinner utvecklas.

Nya Zeeland har också en omfattande odling av grönsaker. De största arealerna, omkring 11 000 hektar, används för potatis. Det är ungefär lika mycket som 2003, men arealen har fluktuerat en hel del under 00-talet.



**Figur 11** Arealer som används för grönsaksodling 2003-2011, 1 000 hektar

Källa: Statistics New Zealand. Observera att datan avser vartannat år.

I övrigt minskar arealerna för flera grönsaker. Ärtor, lök och sockermajs har alla sett mer eller mindre kraftiga nergångar under perioden. Även löken har haft en svag trend, men där ökade arealen igen under 2011.

Att arealerna minskar behöver dock inte betyda att produktionen också gör det. Exportvärdet för färska grönsaker var ungefär detsamma 2003 och 2010, vilket kan tyda på att man antingen har ökat avkastningen per hektar eller att man får högre priser för produkterna.

8 *Pseudomonas syringae* pv. *actinidiae*

## 5.3 En strategi för köttsektorn<sup>9</sup>

Nöt- och lammkött är en mycket viktig del av det nyzeeländska jordbruket. Under en längre tid har dock sektorn haft vikande lönsamhet, och har haft svårt att hävda sig i konkurrens med andra näringsgrenar. På låglandet tar mjölksektorn en allt större del av betesmarkerna, och i mer kuperad terräng är det skogsbruket som konkurrerar om marken. Visserligen har köttpriserna varit höga på senare år, men det betyder inte att sektorn kan låta bli att ta itu med sina mer långsiktiga problem.

Ett problem är, enligt rapporten, intensiv konkurrens i leveranserna från ett produktionsled till nästa. Förädlingsindustrin lägger över 100 miljoner NZ-dollar på djurtransporter, och en stor del av transporterna kör förbi anläggningar med outnyttjad kapacitet. Konkurrensen beskrivs som ”överdriven” och sägs leda till kortsiktiga beslut som skadar sektorn på längre sikt.

Producenterna och förädlingsindustrin har tagit fram en gemensam strategi. Huvudbudskapet är att det behövs mer integration och samarbete mellan de olika produktionsleden. Det ska ske på tre sätt:

1. Samordning på den inhemska marknaden, genom att skapa ett gemensamt varumärke och satsa på storskalig export till valda marknader.
2. Effektiva och samordnade uppköp; konkurrensen ska vara med andra länder och inte mellan de inhemska uppfödarna. Tydlig information om slaktpriser är ett led i detta.
3. Bättre produktion och förädling: alla led ska öka produktiviteten, vilket bland annat betyder ett tydligare ledarskap för sektorn och att olika initiativ ska komma alla till del.

Däremot är strukturomvandling inte en nödvändig del i detta, i alla fall inte i första skedet. Vad som behöver göras med strukturen ska istället framgå av det fördjupade samarbetet mellan produktionsleden.

Nyckeln enligt strategin är att ändra aktörernas beteende och tänkesätt. Om sektorn lyckas med det återstår att se.

## 5.4 Statliga åtgärder

Nya Zeeland har i stort sett inga stöd till jordbruket. De åtgärder som finns har framför allt att göra med katastrofhantering och smittskydd.

### 5.4.1 Riskhantering<sup>10</sup>

Nya Zeeland anser att sektorn i första hand ska hantera sina egna risker. Statens roll är att ge goda makroekonomiska förutsättningar och stabila spelregler. Den kan också ingripa vid naturkatastrofer och liknande händelser. Däremot anses det inte vara statens roll att ingripa på marknaderna för att till exempel stabilisera priser eller inkomster.

Det här betyder att bönderna själva får hantera marknadsrisker. I viss mån gör de

<sup>9</sup> Hela stycket bygger på Deloitte (2011)

<sup>10</sup> Hela stycket bygger på OECD (2010); Risk Management in New Zealand

detta genom att förlita sig på mer än en inkomstkälla, antingen inom jordbruket genom att producera exempelvis både ull och kött, eller genom att komplettera med inkomster från annat än jordbruk. Dessutom är det vanligt att kostnaderna för insatsvaror samvarierar med avräkningspriserna, vilket dämpar prisrisken för bönderna.

Ett vanligare sätt som nyzeeländarna hanterar marknadsriskerna är att genom olika former av kontrakt som ger förutsägbara priser. Inom vissa sektorer, som mejerisektorn, ger vertikal integration och kooperativ en ökad trygghet för producenterna. Olika finansiella instrument är också vanliga: försäkringar är ett exempel, men det kan också handla om att helt enkelt bygga upp en ekonomisk buffert under goda år och att hålla en låg skuldsättning. Skattereglerna tillåter detta: personer som har mer än 50 procent av sin inkomst från jordbruket kan sätta av vinster på ett särskilt konto där de är skattebefriade tills de tas ut igen.

Böndernas egna listor över vilka risker de ser som allvarligast toppas oftast av två faktorer: avräkningspriserna och vädret. Även statliga regleringar har på senare tid börjat dyka upp på sådana sammanställningar. Enligt OECD har de faktorer som betraktas som risker det gemensamt att de är svåra för producenterna att påverka. De uppfattar till exempel inte den egna yrkesskickligheten som en riskfaktor.

Det är inte heller staten som tillhandahåller information om marknadsrisker eller finansiella risker, utan det sköts till största delen av privata företag. Veckobladet *Farmers Weekly* är till exempel helt reklamfinansierat, och innehåller bland annat färska siffror om priser, växelkurser och räntor.

Staten tillhandahåller dock viss information, men då rör det sig framför allt om väderprognoser och bedömningar om risken för jordskred, vulkanutbrott och liknande. Statliga medel går också till åtgärder som motverkar erosion, vilket bland annat inkluderar information till bönderna om hur erosion ökar risken för jordskred.

För jordbruket finns ett särskilt program som är till för att dämpa effekterna av naturkatastrofer eller liknande händelser<sup>11</sup>. Dess främsta syfte är att snabbt få igång den lokala ekonomin igen. Vad som räknas som en naturkatastrof och hur stora åtgärder som behövs avgörs från fall till fall. Om händelsen klassas som storskalig så kan staten finansiera en del av kostnaden för att bygga upp infrastruktur på lantbruken, men det förutsätter att det inte var möjligt att få en privat försäkring som skulle ha täckt skadorna.

Vid händelser som inte bedöms som storskaliga är statens ingripande mindre. De kan till exempel innefatta hjälp med arbetskraft för att städa upp efter händelsen, uppskov med att betala skatt, och engångsstöd till de som inte kan fortsätta med jordbruket.

En viktig roll för staten är att se till att det inte kommer in växt- och djursjukdomar i landet. Detta diskuterar vi i nästa avsnitt.

## 5.4.2 Smittskydd

Nya Zeeland har ett gott smittläge både för växter och djur, och är angelägna om att det ska förbli så. Om de till exempel skulle få ett omfattande utbrott av mul-

---

<sup>11</sup> Det begrepp som används är *adverse event*, vilket exempelvis innefattar sjukdomsutbrott och svår torka.

och klövsjuka skulle det kunna leda till förluster på 6 miljarder NZ-dollar det första året och 10 miljarder det andra året.<sup>12</sup> De har därför strikta regler för importkontroll.

Detta kompletteras med program för bevakning och bekämpning inne i landet. Staten finansierar delar av dessa program, men inte 100 procent.

- Ny databas FarmsOnLine ska underlätta kommunikation vid sjukdomsutbrott och leda till snabbare motåtgärder (tydligt har man inte tidigare haft koll på vilka besättningar som finns och var de ligger)
- Ömsesidigt erkännande av många produkter i handeln med Australien, annars strikta importregler

Förhållandet till EU regleras av ett avtal från 1997<sup>13</sup>. Det slår fast vilka tekniska regler som gäller för handeln med en rad produkter, och innehåller också bestämmelser om vilka avgifter som ska tas ut för kontrollen och hur parterna ska hålla varandra informerade om händelser som påverkar handeln dem emellan.

### **5.4.3 Handel med utsläppsrätter<sup>14</sup>**

Sedan 2012 måste jordbruket rapportera sina utsläpp av växthusgaser till det nationella programmet för handel med utsläppsrätter. År 2015 är det tänkt att sektorn ska omfattas av reglerna helt och hållet.

Systemet för handel med utsläppsrätter (ETS) är ett centralt inslag i Nya Zeelands klimatpolitik. För jordbruket omfattas metan och kväveoxid, och från 2015 måste de som släpper ut dessa gaser antingen dra ner på utsläppen eller köpa utsläppsrätter. Alla får dock ett visst antal utsläppsrätter gratis till att börja med, närmare bestämt ett antal som motsvarar 90 procent av de genomsnittliga utsläppen per produktionsenhet. Ett annat sätt att få utsläppsrätter är att plantera skog. Med start från 2016 minskar utsläppsrätterna med 1,6 procent om året.

Det är bara animalieproduktionen som berörs direkt. Växt- och trädgårdsodlingen kan påverkas indirekt i och med att konstgödseltillverkare också ska omfattas av systemet. Systemet väntas också öka energipriserna något.

---

<sup>12</sup> OECD, som återger en studie av Reserve Bank of New Zealand

<sup>13</sup> Rådets beslut 97/132/EG

<sup>14</sup> OECD:s outlook-rapport för 2012 samt NZ Ministry for Primary Industries

## 6 Internationell handel

Nästan 90 procent av Nya Zeeland jordbruksproduktion exporteras. Exporten av jordbruksvaror och livsmedel svarar för ca 55 procent av landets totala exportinkomster. Mejeriprodukter och köttvaror är de viktigaste sektorerna och utgjorde 52 respektive 22 procent av jordbruksexporten år 2011. Nya Zeeland är nettoexportör av mjölkprodukter, kött, frukt, grönsaker och vin och nettoimportör av spannmål, ris och socker. Australien är Nya Zeelands viktigaste exportmarknad före Kina, dit exporten ökat kraftigt under senare år. Nya Zeeland har länge varit en världsledande exportör av smör, ost, mjölkpulver, kasein och fårkött och landets exportpriser har generellt antagits representera ett världsmarknadspris.

Landet spelar en aktiv roll i Doharundan och prioriterar en multilateral handelsliberalisering i WTO. Ett regelstyrkt globalt handelssystem anses vara en mycket viktig förutsättning för landets exportberoende och öppna ekonomi. Ett nytt WTO-avtal tros långsiktigt kunna gynna landets intressen och då särskilt jordbruksexporten. Tullskyddet har successivt sänkts såväl unilateralt som genom nya handelsavtal. Den genomsnittliga tillämpade jordbrukstullen uppgår till 1,8 procent, vilket är lägre än genomsnittliga tullen på 2,5 procent för totala varuområdet. Slutligt bunden tull enligt WTO:s jordbruksavtal uppgår till i snitt 7,2 procent.

Vid import till Nya Zeeland tillämpas inga förbud, restriktioner eller licenskrav. Däremot regleras villkoren för import av djur och växter med hänvisning till landets strikta SPS-lagstiftning. På samma grunder villkoras också import av opastöriserad ost, levande fjäderfä och ägg. Nya Zeeland tillämpar inte längre några restriktioner vid export. Under senare år har förutsättningarna för statshandelsföretag reformerats och dessa kan inte längre utöva samma inflytande på exporten av jordbruksvaror. Antidumpingåtgärder har vidtagits riktade mot import från i första hand asiatiska länder. Sedan lång tid tillämpas antidumpingtullar gentemot bland annat konserverade persikor.

Under 2000-talet har Nya Zeeland varit inblandad som klagande part i en WTO-tvist efter att landet begärt en prövning av Australiens importvillkor för äpplen. Som svarande part har Nya Zeeland inte varit inblandad i någon WTO-tvist men har som tredje part deltagit i totalt 14 olika panelgranskningar, huvudsakligen i tvister som berört handel med jordbruksvaror.

Jordbruksexporten utgörs till stor del av traditionella bulkvaror men ökad export av vin, ost, styckat kött och andra mejerivaror har på senare år bidragit till att höja förädlingsgraden. Inkomstrisken har därigenom minskat eftersom prisvariationer normalt sett är mindre för förädlade produkter än för bulkvaror<sup>15</sup>.

Under senare år har nya exportmarknader öppnats i flera asiatiska länder. Det är länder med befolkningstillväxt och kraftigt ökade per capita-inkomster där livsmedelskonsumtionen förändrats och medfört en ökad konsumtion av animalieprodukter, frukt och grönsaker. Denna utveckling har skett från initialt mycket låga konsumtionsnivåer och ländernas egen produktion klarar inte att hålla jämna steg med konsumtionsutvecklingen. Importbehoven ökar och för Nya Zeeland har utvecklingen inneburit stora exportframgångar.

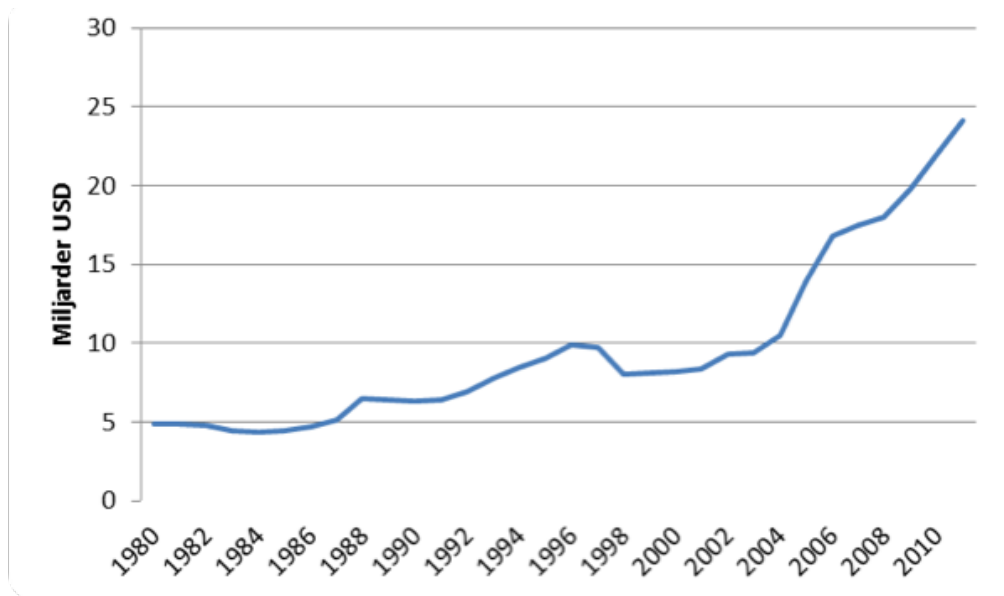
---

15 OECD (2010:5), Policy Options in Emerging Economies to Address Future Commodity Price Surges

## 6.1 Handelsutveckling

### 6.1.1 Export

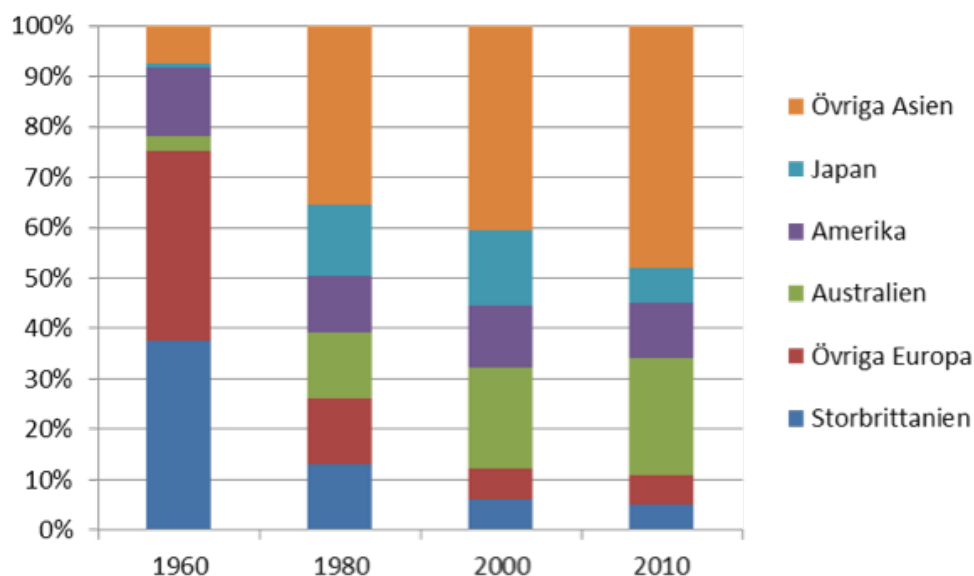
Nya Zeeland är en betydande exportör av jordbruksvaror, främst animalieprodukter. Sedan 1980 har exportvärdet femdubblats i reala termer och utvecklingen har varit särskilt kraftig under 2000-talet.



**Figur 12** Värdet av Nya Zeelands jordbruksexport 1980-2011, fasta priser, miljarder USD

Källa: WTO, International Trade Statistics 2012, Nya Zeeland; Statistics New Zealand

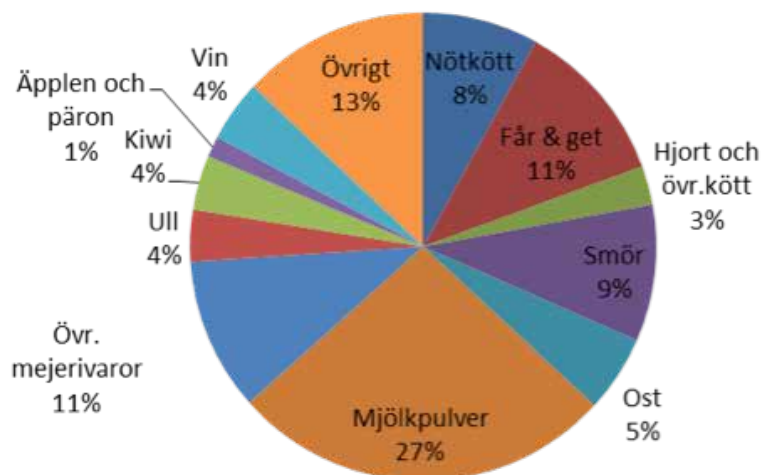
Successivt har landet funnit nya avsättningsmarknader för jordbruksexporten. Numera går ca 80 procent av exporten till marknaderna i Asien och Australien, medan en tiondel avsätts på europeiska marknader. Fram till 1960-talet var situationen i stort sett den omvända, vilket framgår av följande figur 13.



**Figur 13:** Jordbruksexportens fördelning på olika avsättningsmarknader 1960-2010 uttryckt i värdeprocent

Källa: Statistics New Zealand

Exporten utgjordes 2011 till mer än hälften av mejerivaror, främst mjölkpulver i form av helmjölkpulver. Nöt-, får- och hjortkött svarade för drygt 20 procent medan vin, kiwifrukt och ull vardera utgjorde fyra procent av exportens värde.



**Figur 14:** Jordbruksexportens fördelning på olika varugrupper 2011, uttryckt i värdetermer

Källa: Statistics New Zealand

Jordbruksexporten har successivt ändrat sammansättning. Sedan 2000 har det skett en exportökning för i stort sett samtliga sektorer utom för ull och äpplen. Särskilt kraftig är utvecklingen för mjölkpulver, smör, får- och nötkött, som framgår av tabell 2 nedan.

**Tabell 2:** Export fördelad på olika varugrupper 2000-2011, löpande priser, miljoner NZ-dollar

SEKTOR	2000	2005	2010	2011	FÖRÄNDRING 2000-2011
NÖTKÖTT	1 536	1 918	1 822	2 036	500
FÅRKÖTT	1 778	2 062	2 803	2 910	1 132
HJORTKÖTT OCH ÖVR. KÖTT	613	773	637	681	68
SMÖR	1 092	910	1 747	2 401	1 309
OST	1 154	1 059	1 331	1 354	200
MJÖLKPULVER	2 699	2 627	5 063	6 747	4 048
ÖVRIGA MEJERIVAROR	1 186	1 059	2 421	2 690	1 504
ULL	1 084	949	739	908	-176
KIWI	588	807	996	962	374
ÄPPLEN	372	439	325	363	-9
VIN	199	403	1 037	1 085	886
ÖVRIGT	2 695	2 464	2 966	3 304	609
TOTAL JORDBRUKSEXPORT	14 996	15 470	21 887	25 441	10 445

Källa: Statistics New Zealand

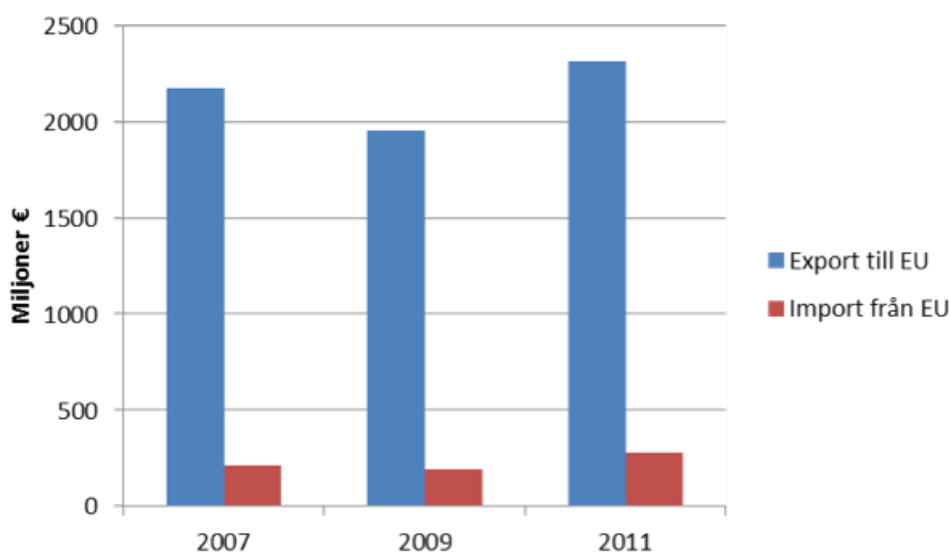
## 6.1.2 Import

Jordbruksimporten uppgick 2011 till ca 4 miljarder NZ-dollar, motsvarande ca 16 procent av exportens värde. Importen har varit relativt stabil sedan 1980-talet och utgörs främst av spannmål, socker och bearbetade jordbruksvaror.

## 6.1.3 Handel med EU och Sverige

### 6.1.3.1 EU – Nya Zeeland

Nya Zeeland rankas som EU:s 52:a största handelspartner, medan handeln med EU representerar Nya Zeelands tredje största handelsrelation efter Australien och Kina (2010). Traditionellt har exporten till EU dominerats av jordbruksvaror (73 procent år 2011) medan EU:s export till Nya Zeeland är inriktad på industrivaror. Av importen från EU svarar jordbruksvarorna för endast åtta procent.



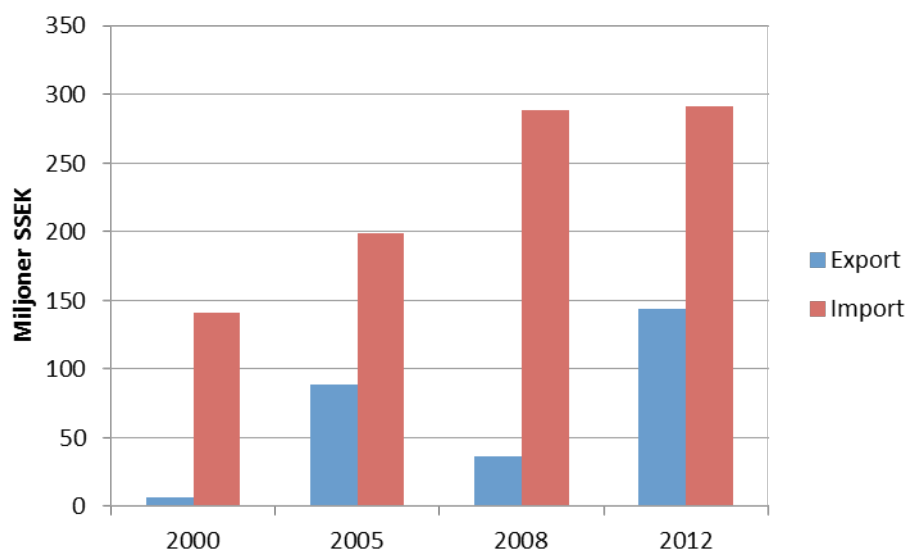
**Figur 15:** Total varuhandel mellan EU och Nya Zeeland 2007-2011, löpande priser, miljoner euro

Källa: EU-kommissionen, DG Trade

Jordbruksexporten till EU utgjordes 2011 till 2/3-delar av olika animalieprodukter, medan importen domineras av bearbetade jordbruksvaror.

### 6.1.3.2 Sverige – Nya Zeeland

Också importen till Sverige domineras av jordbruksvaror och utgjorde 2012 drygt trefjärdedelar av totala exportvärdet i handeln med Nya Zeeland. Importvärdet uppgick till 291 miljoner SEK och bestod främst av kött (från får och hjört), vin, fisk och frukter.



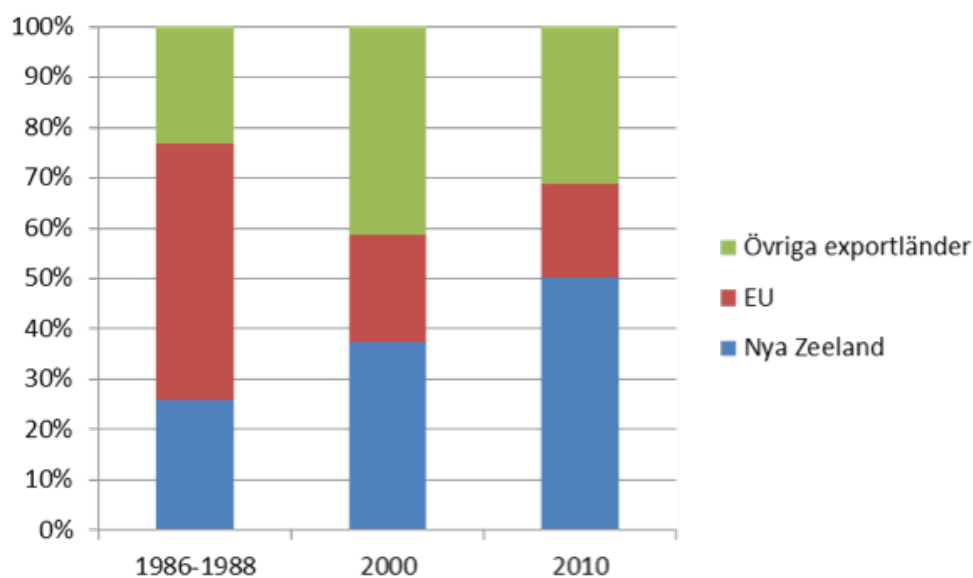
**Figur 16:** Handel med jordbruksvaror mellan Sverige och Nya Zeeland 2000-2012, miljoner SEK, löpande priser

Källa: SCB, Utrikeshandelsstatistiken

Svensk jordbruksexport till Nya Zeeland hade 2012 ett värde av 144 miljoner SEK och bestod främst av griskött, vegetabiliska oljor, margarin, vodka samt olika bearbetade jordbruksvaror. Jordbruksexporten svarade för sju procent av total varuexport till Nya Zeeland, vilken dominerades av olika verkstadsprodukter.

#### 6.1.4 Nya Zeeland på världsmarknaden

Efter 1980-talets reformer har landet utvecklats till en världsledande exportör av mjölkpulver, smör, kasein och färskött. Också inom varugrupperna ost, nötkött, ull och kiwifrukt är Nya Zeeland en betydande exportör. Expansionen på världsmarknaden har skett ungefär samtidigt som EU:s mejeriexport förlorat i betydelse på världsmarknaden. Som framgår av figurerna 17 och 18 har Nya Zeeland delvis axlat EU:s tidigare roll som dominerande exportör av smör och mjölkpulver.

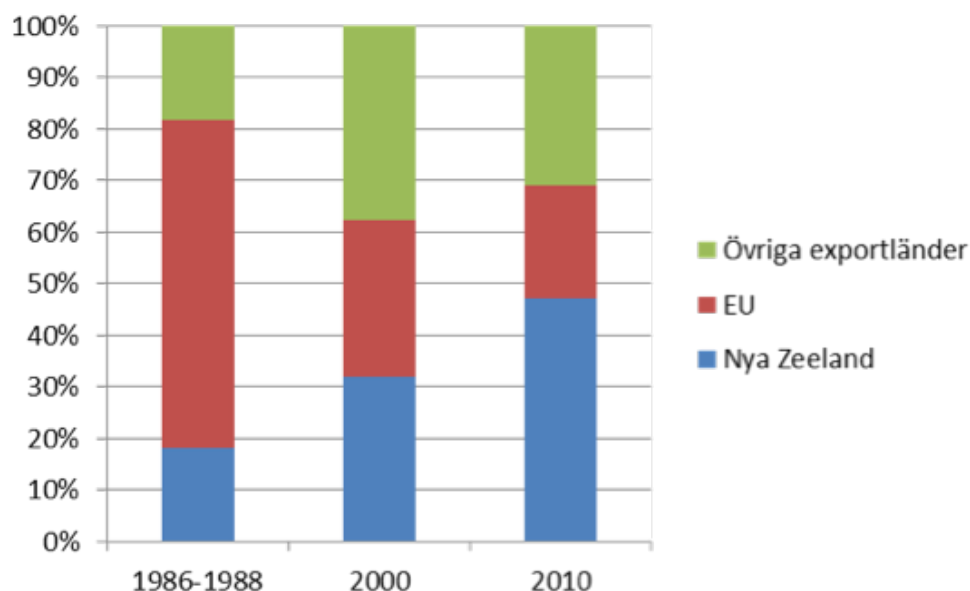


**Figur 17:** Världsledande exportörer av smör, andelar av total export

Källa: WTO Sekretariatet, Jordbruksverkets bearbetning

En viktig förklaring till Nya Zeelands exportframgång är att landet gynnats av en kraftigt stigande efterfrågan på animalieprodukter från främst asiatiska marknader samt en stark produktivitetutveckling inom mjölksektorn.

Också när det gäller helmjölkpulver svarar Nya Zeeland för nästan halva världsexporten.

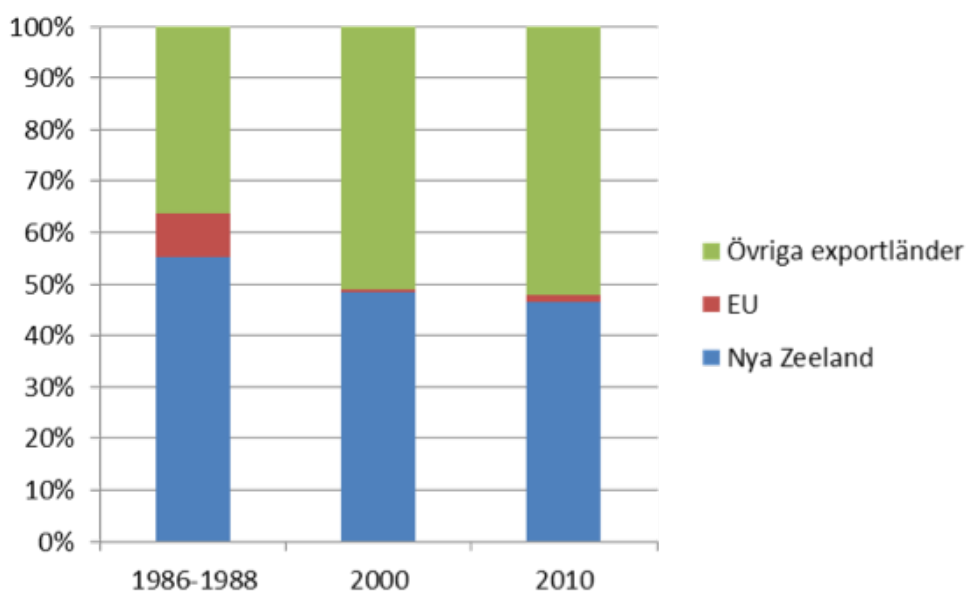


**Figur 18:** Världsledande exportörer av helmjölkpulver, andelar av total export

Källa: WTO Sekretariatet, Jordbruksverkets bearbetning

Övriga betydande mejeriexportörer är USA, Australien, Argentina och Vitryssland.

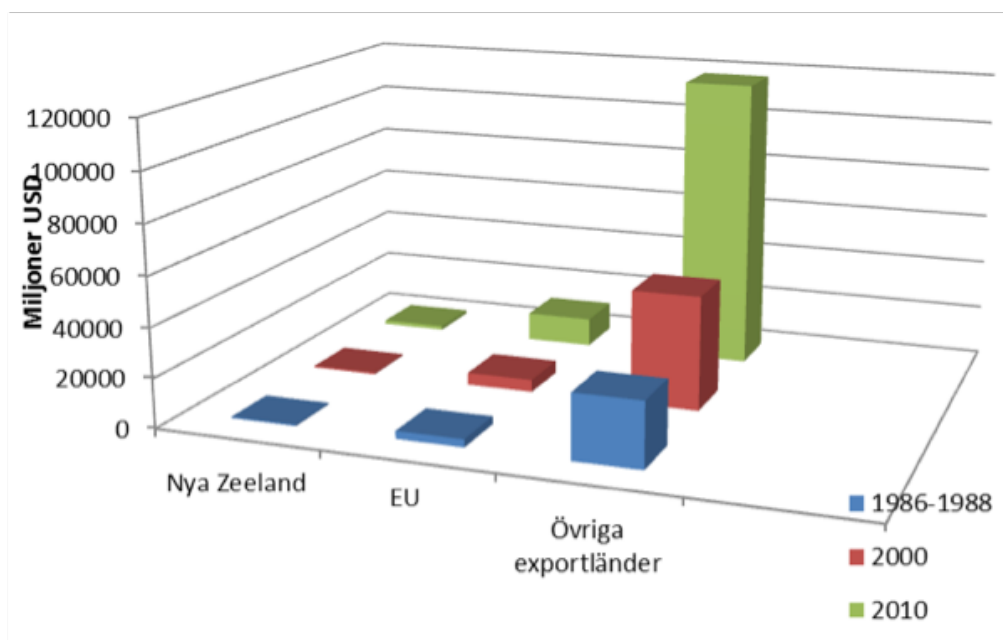
Nya Zeelands export av fårkött har varierat genom åren. På världsmarknaden har EU:s export minskat under 2000-talet, medan Nya Zeelands legat kvar på en hög nivå. Bland övriga betydande exportörer av fårkött återfinns i första hand Australien.



**Figur 19:** Världsledande exportörer av fårkött, andelar av total export

Källa: WTO Sekretariatet, Jordbruksverkets bearbetning

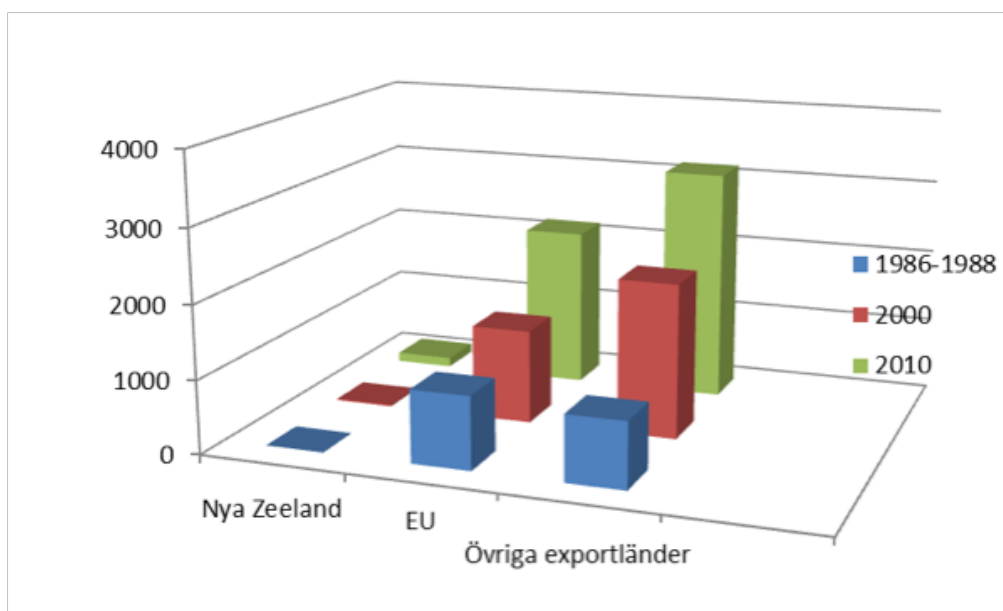
Inom frukt- och grönsakssektorn dominerar USA, Kina, EU och Mexiko på global nivå. Nya Zeeland kommer på en sjuttondeplats vid rangordning av de främsta exportländerna.



**Figur 20:** Världsledande exportörer av frukt och grönsaker, miljoner USD

Källa: WTO Sekretariatet, Jordbruksverkets bearbetning

Exporten av vin har ökat från 2000 ton år 1990 till 244 000 ton år 2010. Detta placerar Nya Zeeland på sjunde plats bland världens främsta vinexportörer.



**Figur 21:** Världsledande exportörer av viner, tusen ton

Källa: WTO Sekretariatet, Jordbruksverkets bearbetning

EU, Australien, Chile och USA är de främsta exportländerna på vinområdet.

## 6.2 Regionala och bilaterala förmånsavtal

Även om en WTO-uppgörelse i Doharundan skulle innebära de klart största potentiella vinsterna för landet, konstaterar Nya Zeeland att omfattningen på Doha-förhandlingarna och mångfalden i alla inblandade länders intressen inneburit att processen tar lång tid att slutföra. Ett nätverk av bilaterala eller regionala handelsavtal ser Nya Zeeland därför som ett viktigt handelspolitiskt komplement till WTO-processen. Under senare år har landet fokuserat på att nå bilaterala och regionala överenskommelser med länder i Stilla havsregionen, Sydostasien, Mellanöstern samt med Ryssland-Vitryssland-Kazakstan.

På asiatiska marknader med befolkningstillväxt och kraftigt ökade per capita-inkomster har livsmedelskonsumtionen förändrats och medfört en ökad konsumtion av animalieprodukter, frukt och grönsaker. Denna utveckling har skett från initialt mycket låga konsumtionsnivåer. Importbehoven ökar och för Nya Zeeland har utvecklingen inneburit stora exportframgångar.

På några få år har Nya Zeeland ingått frihandelsavtal med flera länder i regionen. I dessa förhandlingar driver Nya Zeeland en linje som går ut på att komma längre än WTO-preferenserna, att avveckla tullskydd på alla varor, att liberalisera handeln med tjänster, att reformera offentlig upphandling liksom villkor kopplade till investeringar, konkurrens, tvistlösning, arbetsvillkor och miljö.

På global nivå är handelsutbytet inom regioner och världsdelar på stark tillväxt. Europa svarar för den högsta andelen – här hamnar hela 71 procent av exporten inom regionen (2011). För Asien är motsvarande andel 53 procent och i Nordamerika går 48 procent av exporten till frihandelsområdet NAFTA.

### 6.2.4.1 Regionala avtal

#### **APEC** (Asia-Pacific Economic Cooperation)

APEC bildades 1989 på initiativ av Australien och består av 21 medlemsnationer som tillsammans representerar mer än 60 procent av världsekonomin. APEC's roll är att främja handel, ekonomiskt samarbete och utveckling i Stilla havsregionen. Nya Zeeland har spelat en aktiv roll i organisationen och har för avsikt att uppfylla APEC:s mål om en fri och öppen varu- och tjänstehandel.

#### **SPARTECA** (South Pacific Regional Trade and Economic Agreement)

SPARTECA är ett handelsavtal där Nya Zeeland och Australien erbjuder tullfrihet för i stort sett alla produkter från små ö-u-länder i södra Stilla havet.

#### **PACER** (Pacific Agreement on Closer Economic Relations)

Detta ramavtal trädde ikraft 2002 och syftar till ett regionalt samarbete för att utveckla handeln och successivt integrera små ö-u-länder i den globala ekonomin. Processen anses ha påskyndats under senare år av EPA-avtalet mellan EU och Fiji.

#### **TPSEPA** (The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement)

Detta frihandelsavtal, också kallat P4, ingicks 2005 mellan Brunei Daressalam, Chile, Nya Zeeland och Singapore och innebär gradvisa handelsliberaliseringar. Nya Zeelands åtaganden innebär att samtliga tullar successivt fasas ut till 2015.

Avtalet täcker även handel med tjänster, SPS, TBT, IPR, offentlig upphandling och konkurrensvillkor. Till avtalet hör också en bindande överenskommelse om arbetsvillkor samt ett avtal om miljösamarbete.

Avtalet är öppet för anslutning av fler medlemsländer. USA och Peru har hittills visat intresse för att ansluta sig till TPSEPA. Avtalet ses ibland som en pådrivande kraft för skapandet av ett större potentiellt Asia Pacific Free Trade Area – APFTA.

#### 6.2.4.2 Bilateral avtal

##### **ANZCERTA** (Australia and New Zealand Closer Economic Trade Agreement)

Avtalet ingicks 1983 mellan Australien och Nya Zeeland och omfattar all varuhandel och viss handel med tjänster. Eftersom MGN16-tullarna har reducerats till låga nivåer i båda länderna har handelsförmånerna successivt eroderats. Därför har avtalet underhand kompletterats med bland annat en överenskommelse om fri rörlighet för varor mellan länderna. På senare år har avtalet breddats ytterligare, bland annat genom ett samarbete om gemensamma standarder för livsmedel. Under 2000-talet har samarbetet i allt högre grad kommit att handla om en långtgående integration mellan Australien och Nya Zeeland innebärande en slags inre marknad – SEM (Single Economic Market), med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och människor.

##### **NZSCEP** (New Zealand-Singapore Closer Economic Partnership)

Avtalet började tillämpas 2001 och anses vara ett de mest långtgående frihandelsavtalen som landet ingått. Det täcker en rad områden förutom handeln med varor och tjänster.

##### **NZTCEP** (New Zealand-Thailand Closer Economic Partnership)

Enligt avtalet ska Nya Zeeland avveckla alla tullar gentemot Thailand till 2015. Motsvarande åtagande gäller för Thailands import från Nya Zeeland, vilken ska vara tullfri till 2025. Det uppskattas att ca 84 procent av all handel var tullfri år 2010. Avtalet inkluderar också villkor för investeringar och offentlig upphandling och ses i övrigt som en plattform för fortsatta förbättringar, bland annat inom handel med tjänster.

##### **New Zealand and China FTA**

Avtalet som ingicks 2008 är det första i sitt slag som Kina ingått med ett utvecklat OECD-land. Avtalet är förhållandevis brett i sin täckning men har sitt fokus på en successiv tullavveckling inom varuhandel och handel med tjänster. Nya Zeeland erbjuder inledningsvis tullfrihet för ca 39 procent av all Kinainport. Tullar på teko och skor ska fasas ut till 2016. Enligt avtalet ska Kina successivt avveckla tullskyddet för 96 procent av all import från Nya Zeeland. Tullavvecklingen ska vara fullt genomförd 2019.

##### **New Zealand – Gulf Cooperation Council Free Trade Agreement**

Förhandlingar inleddes 2007 mellan Nya Zeeland och sex medlemmar av GCC (Bahrein, Oman, Kuwait, Saudi Arabien, Förenade Arabemiraten och Qatar) med

---

16 MGN: Mest-gynnad-nation; Grundläggande handelspolitisk princip som innebär att varje fördel, t.ex. sänkning av tullen för en viss vara som någon WTO-medlem ger till ett annat land omedelbart och ovillkorligt ska tillfalla alla övriga WTO-medlemmar

sikte på ett frihandelsavtal. Ett avtal ingicks 2012 som inkluderar varuhandel, handel med tjänster, investeringar, arbetsvillkor, handel och miljö samt offentlig upphandling. GCC räknas som Nya Zeelands sjunde största exportmarknad.

#### **AANZFTA (ASEAN-Australia/NZ Free Trade Agreement)**

Avtalet implementerades 2010 och innebär viktiga förbättringar i marknadstillträdet för varor och tjänster på olika ASEAN-marknader. ASEAN är en av de mest dynamiska globala marknaderna och räknas som Nya Zeelands tredje största exportmarknad. Drygt 600 miljoner människor lever i länder anslutna till ASEAN (Australien, Brunei, Myanmar, Malaysia, Nya Zeeland, Singapore, Filippinerna, Vietnam, Thailand, Laos och Kambodja). Avtalet ska vara helt genomfört 2020.

#### **New Zealand and Malaysia Free Trade Agreement**

Malaysia har en befolkning på 28 miljoner människor och är Nya Zeelands åttonde största exportmarknad. Ett frihandelsavtal ingicks 2008.

##### *6.2.4.3 Pågående bilaterala frihandelsförhandlingar*

Under 2010 inleddes förhandlingar mellan Nya Zeeland och Indien med sikte på att nå ett frihandelsavtal. En målsättning för Nya Zeeland är att till 2015 öka varuexporten till två miljarder NZ-dollar, att handeln med tjänster ska öka med 20 procent per år, att förbättra förutsättningarna för ömsesidiga investeringar samt att rekrytera utbildad indisk arbetskraft till den nyzeeländska ekonomin.

Frihandelsförhandlingar med Sydkorea inleddes 2009. Ländernas ekonomier bedöms i hög grad vara komplementära. Förutsättningarna för ett frihandelsavtal anses därför goda. Nya Zeeland har starka offensiva intressen på jordbruksvaruområdet. I Korea är dock jordbruket fortsatt en mycket känslig sektor.

Frihandelsförhandlingar pågår också med Hongkong samt med Ryssland-Vitryssland-Kazakstan sedan 2011.

Förutsättningarna för ett bilateralt frihandelsavtal Nya Zeeland-Japan utreds sedan flera år av en gemensam kommission.

##### *6.2.4.4 Unilaterala handelsförmåner*

Nya Zeelands GSP<sup>17</sup>-system erbjuder tullfrihet för alla varor från MUL och generella tullreduktioner för u-länder. Genom sänkta MGN-tullar har förmånerna delvis kommit att urholkats.

Sedan lång tid gäller också vissa tullpreferenser givna inom ramen för Samväldet. För Nya Zeeland berör detta fortfarande viss import från Kanada och Storbritannien.

---

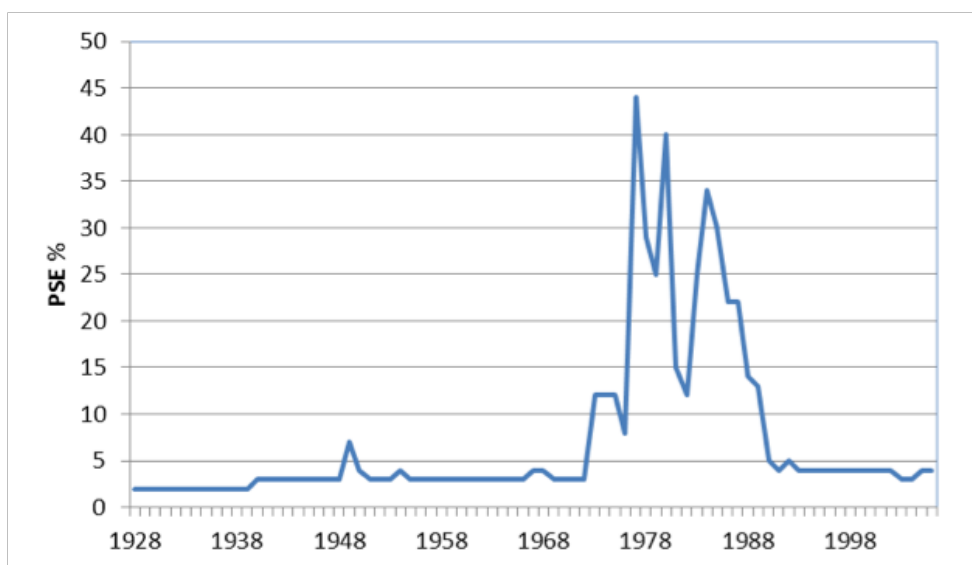
<sup>17</sup> *General System of Preferences*; Efter en överenskommelse i UNCTAD II år 1968 införde i-länderna särskilda tullförmåner för u-länderna med syfte att uppmuntra u-ländernas industrialisering och export av bearbetade varor. Villkoren i GSP-systemen varierar mellan i-länder

## 7 Avslutande kommentarer

Nya Zeelands reformpolitik är ett unikt exempel bland OECD-länder på en närmast total avreglering av jordbrukssektorn. Resultaten är fortfarande av intresse, även om ett 20-tal år hunnit passera sedan genomförandet av de nyzeeländska reformerna. Landets öppna och exportberoende ekonomi vilar i hög grad på en framgångsrik jordbruks- och livsmedelsexport.

Efter reformeringen av jordbruks- och handelspolitiken har sektorn reagerat mer effektivt på globala prissignaler och anpassat produktionen efter det som efterfrågas på olika globala marknader. Omställningen innebar att resurser omallokerades från stödbaserad produktion som bland annat får- och ullsektorerna till en mer lönsam inriktning på mjölk-, hjort-, trädgårds- och vinproduktion. Tidigare indirekta beskattning av jordbruket upphörde i och med reformen och detta bidrog till ökad produktivitet och lönsamhet. Jordbruksproduktionen har ökat under de senaste 20 åren, vilket bidragit till att sektorns andel av BNP faktiskt ökade från 5,7 procent år 1987 till 7,6 procent år 2005. På motsvarande sätt har trenden hejats när det gäller jordbruksexportens minskande andel av total export. Sedan början av 1990-talet har denna andel legat kvar på ca 55 procent, trots en stadigt ökande total varu- och tjänsteexport.

I ett historiskt perspektiv framstår reformerna och avregleringen som en återgång till ett slags normalläge. Nya Zeeland införde jordbruksstöd relativt sent och tillämpade dessa under en förhållandevis kort period. Beräkningar av stödnivån under perioden 1928-2005 redovisar ett PSE-mått runt 3-4 procent för större delen av perioden, med undantag för åren 1973-1988 då jordbruksstöden var omfattande. (Se figur 22).



Figur 22 Stöd till Nya Zeelands jordbruk 1928-2005 uttryckt som PSE, procent

Källa: Lattimore (2006).

Observera att dessa PSE-beräkningar inte framtagits av OECD, men beräknats enligt samma metod som använts inom OECD sedan slutet av 1980-talet. Beräkningarna har publicerats 2006 av Ralph Lattimore, Victoria University, Wellington. Det kan noteras att OECD för jämförbara år redovisar något lägre PSE-tal jämfört med Lattimore.

Bondeorganisationerna var i grunden positiva till omställningen, med hänvisning till att reformerna stämde överens med den ekonomiska liberalism som präglade det nyzeeländska samhället. Sedan 1970-talet är Nya Zeeland också medlem av Cairnsgruppen, där normen hela tiden varit att på global och nationell nivå minimera statliga subventioner till näringslivet.

Nya Zeeland har bedrivit en aktiv handelspolitik och därigenom funnit nya avsettningsmarknader för landets jordbruksexport i framförallt asiatiska tillväxtekonomier. För Nya Zeeland har utvecklingen inneburit stora exportframgångar, vilka tillsammans med tidigare reformer gynnat landets ekonomiska utveckling.

Jordbruksexporten utgörs till stor del av traditionella bulkvaror som mjölkpulver, smör, kött och slaktkroppar. En ökad export av vin, ost och andra mejerivaror har på senare år bidragit till att höja förädlingsgraden. Med ökad förädlingsgrad följer också minskad sårbarhet vad gäller effekterna av prisfluktuationer. Inkomstrisken har därigenom minskat eftersom prisvariationer normalt sett är mindre för förädlade produkter än för bulkvaror.

Det återstår att se om Nya Zeeland kan behålla en tätposition bland världens jordbruksexportörer. I avsaknad av fortsatta handelsliberaliseringar inom WTO, har landet lyckats uppnå ökat marknadstillträde i Asien och Stillahavsregionen genom nya bilaterala och regionala handelsavtal. Det finns dock en risk för att värdet av de handelsförmåner som landet hittills fått genom olika preferensavtal, successivt håller på att urholkas. Detta genom att konkurrentländer som USA, EU, Kanada, Brasilien med flera, ingår nya handelsavtal med berörda tillväxtländer i regionen.

Vissa generella slutsatser om reformens genomslag och effekter återkommer i olika studier om Nya Zeelands reformpolitik. Bland annat lyfts följande slutsatser fram:

- Reformen hade vissa positiva miljöeffekter. Före reformen medförde subventionerna en miljöbelastning i form av hög kemikalieanvändning. Efter reformen har användningen av konstgödsel och kemiska bekämpningsmedel minskat liksom bruket av erosionskänsliga arealer
- Prisstöd riskerar att försena nödvändiga och i längden oundvikliga anpassningar i jordbrukssektorn. Ju längre tid det tar för långsiktiga anpassningsåtgärder, desto högre kostnader.
- Jordbrukarna behövde inte bära alla kostnader vid sektorns anpassning. I verkligheten delades denna börda med andra aktörer i livsmedelskedjan.
- Makroekonomisk stabilitet spelade en viktig roll för att återställa lönsamheten i sektorn, men anpassnings- och innovationsförmåga var de viktigaste faktorerna för att klara omställningen.
- Omställningen var inte smärtfri och det krävdes statliga skyddsnet för att klara övergången för såväl enskilda hushåll som för landsbygdssamhällen.
- Även om de nyzeeländska jordbrukarna hade förmågan att snabbt ställa om sin produktion, tog det betydligt länge tid innan landets ekonomi åter började växa och arbetslösheten sjönk.
- Genom reformen har markanvändningen blivit mer effektiv. En omställning som innebar att mark omallokerades från fårskötsel till mjölk-, skogs- och trädgårdsproduktion.

## 7.1 Går resultaten att föra över på EU och Sverige?

Många av slutsatserna från den nyzeeländska reformen är förmodligen allmängiltiga. De visar på att om man tar bort snedvridande stöd och regleringar från jordbruket så anpassar sig produktionen till de nya förutsättningarna. Det leder till en effektivare fördelning av resurserna och till mer konkurrenskraftiga företag.

Däremot är det inte säkert att en snabb avreglering av EU:s jordbrukspolitik skulle gå så förhållandevis enkelt som det verkar ha fungerat i Nya Zeeland. Vi har inte gjort någon analys av vad som skulle hända i EU om man plötsligt avskaffade den gemensamma jordbrukspolitiken, utan nöjer oss här med att påpeka några uppenbara skillnader mellan Nya Zeeland på 1980-talet och EU idag.

**Jordbruket i Nya Zeeland var under avregleringen en för stor del av ekonomin** för att vara stödberoende. Finansieringen av stödet till jordbruket tog därmed i anspråk en inte obetydlig del av statsbudgeten. Numera har jordbrukets andel av BNP minskat. Primärproduktionen inom EU står däremot bara för några procent av BNP, vilket betyder att det inte är en ohanterlig börda för statsbudgeten att finansiera kontantstöd som utgör en signifikant del av landbrukarnas inkomster.

**Nya Zeelands reform innebar en återgång till ett normaltillstånd** snarare än en avreglering av ett stödsystem som rotat sig under över ett halvsekel. Det bör ha bidragit till att reformen gick att driva igenom snabbt.

**Delar av EU:s jordbruk är inriktad på att hävda marker som funnits så länge att naturen anpassat sig till dem.** Det betyder att stora naturvärden – från svenska kohagar till tusenåriga olivlundar i Medelhavsområdet – skulle gå förloerade om produktionen skedde helt på marknadernas villkor.

**De miljövinster som noterades i Nya Zeeland berodde bland annat på att man slutade med subventioner till insatsvaror.** EU har inte längre sådana subventioner och skulle därför inte kunna räkna med samma effekt.

**Det fanns en bred politisk enighet i Nya Zeeland om att reformer behövdes,** både inom jordbruket och inom ekonomin i stort. Någon motsvarande enighet om vad som är rätt väg framåt finns inte inom EU.

## BILAGA 1

### Reformprocessen i Nya Zeeland 1984-1993 – kronologisk översikt

1983	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frihandelsavtalet Australien-Nya Zeeland (CER) träder ikraft och öppnar för ökad importkonkurrens från Australien</li> </ul>
1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Labour-regeringen inleder reformprocessen</li> <li>• Nyzeeländska dollarn devalveras med 20 procent</li> <li>• Avreglering av finansmarknaden</li> <li>• Subventioner till konstgödsel och andra insatsvaror avvecklas. Prisstöd i form av <i>Supplementary Minimum Price Scheme</i> avvecklas. Regeringen aviserar minskade eller avvecklade stöd till näringslivet, liksom beskattningsreformer.</li> <li>• Generella löne- och prisstoppet upphör.</li> </ul>
1985	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nya Zeeland övergår till en flytande växelkurs</li> <li>• Jordbrukets förmånliga skattevillkor avvecklas och villkoren likställs med övriga näringsgrenar</li> <li>• Avgiftsfinansiering av statliga tjänster som köttinspektion och djurhälsokontroll m.m. introduceras</li> </ul>
1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flera statliga verksamheter överläts till privata eller kooperativa huvudmän</li> <li>• Skattebasen breddas samtidigt som beskattningen reformeras</li> <li>• Avgiftsfinansiering införs för ytterligare en rad statliga verksamheter</li> <li>• Marketing Boards avvecklas</li> </ul>
1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importlicenser avvecklas (utom för textilier, kläder och skor)</li> </ul>
1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beslut om fortsatt tullavtrappning, innebärande att tullskyddet ska halveras till 1992</li> <li>• <i>State Sector Act</i> antas och medför reformering av alla statliga verksamheter</li> <li>• Statliga <i>Rural Bank</i> säljs till privata intressenter.</li> </ul>
1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Reserve Bank Act</i> ger landets riksbank uppdraget att prioritera prisstabilitet</li> <li>• Detaljhandels öppettider avregleras och ges friare tyglar</li> <li>• Regionala myndigheter tar över ansvaret för resurshushållning med mark och vatten samt smittskydd från kommunerna.</li> </ul>
1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bilateral ömsesidig avveckling av alla tullar gentemot Australien</li> <li>• Statsägda <i>Telecom</i> avyttras</li> </ul>
1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Resource Management Act</i> konsolideras och utvecklar lagstiftning om miljöhänsyn och fysisk planering</li> </ul>



## 8 Källförteckning

- Deloitte, *Red Meat Sector Strategy Report*, March 2011
- European Commission (2013), Directorate – General for Trade, Countries and Regions; New Zealand
- Federated Farmers, *Life after subsidies (2006) – the New Zealand farming experience 20 years later*,
- Jardine 2010, *Agricultural Reform in New Zealand*, Liberales Institut Occasional Paper 35,
- Lattimore Ralph, (2006) *Long-Term Structural Change in the New Zealand Economy, 1953-2005*
- Ministry of Agriculture and Forestry, (juni 2011) *Situation and Outlook for New Zealand Agriculture and Forestry*,
- Ministry of Foreign Affairs and Trade, (2006) *New Zealand's Economic Reforms – A Brief Overview*,
- New Zealand Government Paper for the European Union High Level Expert Group on Milk, (12 January 2010)
- New Zealand Institute of Economic Research, (2004) working paper no 35, *Adjustment to agricultural policy reform – issues and lessons from the New Zealand experience*,
- NZIER & Massey University (CAPS), (Februari 2004) *Adjustment to agricultural policy reform – issues and lessons from the New Zealand experience*, NZ Trade Consortium working paper no 35,
- OECD, *Agricultural Monitoring and Evaluation*, (2012)
- OECD, (november 2010) *Thematic review on Risk Management: New Zealand*, Dokument nummer TAD/CA/APM/WP(2010)16/Final,
- OECD, (2008) *Domestic Reform, Trade, Innovation and Growth in New Zealand's Agriculture Sector*, OECD Trade Policy Working Papers No. 74,
- Ron Sandrey & Russell Reynolds (edited by) (1990), *Farming without Subsidies*,
- R.W.M Johnson, (2001) *New Zealand's Agricultural Reforms and their International Implications*, Institute of Economic Affairs,
- SCB, *Utrikeshandelsstatistik* (2013)
- Statens Jordbruksverk, *Rapport 2010:33, Hur möter man prissvängningar på globala jordbruksmarknader?*
- WTO, (2009) *Report by the Secretariat, Trade Policy Review, New Zealand*,
- WTO, (2011) *Members Participation in the Normal Growth of World Trade in Agricultural Products – Article 18.5 of the Agreement on Agriculture*, Note by the Secretariat,
- WTO, *International Trade Statistics* (2012)



## **Publikationer inom samma område**

1. Första publikationens rubrik – *Första publikationens underrubrik*
2. Andra publikationens rubrik – *Andra publikationens underrubrik*
3. Tredje publikationens rubrik – *Tredje publikationens underrubrik*
4. Fjärde publikationens rubrik – *Fjärde publikationens underrubrik*





Rapporten kan beställas från

Jordbruksverket • 551 82 Jönköping • Tfn 036-15 50 00 (vx) • Fax 036-34 04 14  
E-post: [jordbruksverket@jordbruksverket.se](mailto:jordbruksverket@jordbruksverket.se)  
[www.jordbruksverket.se](http://www.jordbruksverket.se)