

*Chefsekonom
Harald Svensson
036/155113*

Kan jordbrukspolitiken efter 2013 bidra till att vända den vikande produktionen i Sverige?

Inom EU har nu påbörjats ett arbete som syftar till att utforma den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) efter 2013. Politiken är gemensam för hela EU. Detta medför i sin tur att de åtgärder som diskuteras måste harmoniseras med de ståndpunkter som utformas av andra medlemsländer. I Sverige har nu diskussioner kommit upp om den vikande jordbruksproduktionen i Sverige. Fokus i detta dokument är främst att förutsättningslöst analysera vilka åtgärder inom ramen för jordbrukspolitiken som skulle kunna bidra till att vända denna trend. Den vikande produktionen är särskilt tydlig i skogsbygderna medan utvecklingen i de bördiga slättbygderna är positivare. Det är särskilt ett problem i skogsbygderna bland annat med hänsyn till sysselsättning och möjligheterna att hålla landskapet öppet.

Frågeställningen kan därför i hög grad avgränsas till skogsbygderna, samtidigt som det bör framhållas att det på detta tidiga stadium inte kan låsas fast exakt hur stort område som avses. Genom att frågan begränsas till skogsbygder begränsas också den andel av den totala jordbruksproduktionen som berörs av diskussionen. I dessa områden odlas huvudsakligen vallväxter samtidigt som animalieproduktionen i hög grad utgörs av mjölk och nötkött samt i någon mån lammkött.

I Sverige har odlingen av spannmål har minskat de senaste åren. Detta gäller också för de flesta produktionsgrenarna på animalieområdet. Minskningen för spannmål, mjölk och nötkött torde i rättså hög grad bero på den frikoppling av de generella jordbrukarstöden som genomfördes från 2005. För mjölkproduktionen sänktes stödpriserna för några år sedan och prissänkningen kompensades delvis genom ett direktstöd som numera är frikopplat på samma sätt som de frikopplade djurbidragen. Utvecklingen av den relativa lönsamheten för oljeväxtodlingen har varit god under de senaste åren jämfört med spannmål. Detta har medfört ökat intresse för odling av oljeväxter. Trots minskad spannmålsproduktion har Sverige fortfarande ett överskott som exporteras.

Orsakerna till produktionsminskningen kan inte enbart sökas i förändrade jordbrukarstöd. Till exempel visar minskningen av produktionen av griskött detta. Den grundläggande orsaken till den minskande produktionen är givetvis att konkurrenskraften är otillräcklig. Det finns två grundläggande aspekter på konkurrenskraftsproblemet, dels att konkurrensen från importprodukter är hård, dels den ökande konkurrensen inom landet ifråga om främst arbetskraft men eventuellt också realkapital i samband med den fortgående ekonomiska tillväxten.

Enligt den outlook som OECD och FAO har publicerat kommer priserna de närmaste tio åren att bli höga för spannmål jämfört med de priser som gällde under tio år före pristoppen för ett par år sedan. Samtidigt räknar man med att priserna för delar av animalieproduktionen inte utvecklas så gynnsamt. Detta beror givetvis på att utbudet gott och väl matchar efterfrågan. En av orsakerna till lägre priser reallt sett kan vara lägre arbetskraftskostnader i viktiga producentländer utanför Europa. Animalieproduktionen inom EU med höga arbetskraftskostnader kan därför komma att påverkas negativt framöver.

Situationen i Sverige förefaller mot bakgrund av dessa förutsägelser kunna bli att odlingen av grödor i de bördiga slättbygderna kommer att fortsätta i stort sett som hittills. Däremot har skogsbygderna flera problem att brottas med jämfört de bördiga slättbygderna. De viktigaste är lägre avkastning för flera grödor och med vall som ett möjligt undantag, problem med anskaffning av mark vid planerad utökning av produktionen samt risken för sämre prisutveckling för dessa produkter jämfört med foderspannmål. Dessutom tillkommer att arbetskraftskostnaderna är höga i Sverige jämfört med många konkurrentländer.

Produktionen av griskött och eventuellt även fågel, kan komma att brottas med problemet med höjda foderkostnader jämfört med priset på de producerade produkterna och förmodligen också höga arbetskraftskostnader. Höga arbetskraftskostnader påverkar sannolikt animalieproduktionen mer än växtodlingen eftersom förädlingsvärdet i högre grad torde komma från arbete i animalieproduktionen.

Det hävdas ofta att de höga kraven från svensk djurskyddslagstiftning också är ett hinder. Företagna undersökningar ger vid handen att kostnadsskillnaderna jämfört med till exempel Danmark tycks bero på flera orsaker varav djurskyddslagstiftningen är en.

Låg produktivitet i ett område jämfört med omvärlden, samtidigt som produktivitetens utvecklingen inte är starkare, medför att konkurrenskraften i området försämras gradvis. En lägre produktivitet än i omvärlden kan bero på att de naturgivna betingelserna skiljer sig åt, men också på att olika produktionsrestriktioner påverkar. Syftet med detta dokument är enbart att diskutera på vilket sätt stödssystemet skulle kunna hjälpa till att vända den negativa produktionsutvecklingen. Denna begränsning medför att frågor om produktivitet, som på den långa sikten är en viktig fråga, får diskuteras i annat sammanhang. I dokumentet diskuteras heller inte hur förändringar rent regelverksmässigt skulle kunna genomföras. Det är ännu för tidigt att ta upp sådana diskussioner.

Produktionsminskningen är i linje med de analyser som gjordes inför frikopplingen av de generella jordbrukarstöden. Merparten av de medel som idag betalas ut i form av jordbrukarstöd är till skillnad mot tidigare tämligen neutrala ifråga om att påverka produktionen. Gårdsstödet kan sägas vara kopplat till produktionen i så motto att kravet att hålla marken i hävd medför att det finns en kostnad för att hålla marken stödberättigande. Denna kostnad är dock i flertalet fall låg jämfört med gårdsstödet. På betesmarker har gårdsstödet en viss indirekt koppling till produktionen genom kravet på betning. Kompensationsbidraget och

tilläggsersättningen i miljöersättningen för vallodling har en mera direkt koppling till produktionen än gårdsstödet.

Om en målsättning sätts upp om att bromsa eller vända utvecklingen av främst animalieproduktionen i skogsbygd, blir frågan vilka medel som skulle kunna komma till användning. En starkare koppling av stöden till produktionen skulle givetvis förväntas få en positiv effekt på produktionen på motsvarande sätt som frikoppling får en negativ effekt. I bördiga slättbygdsområden är den lönsamhet som erhålls genom priserna tillräcklig för att marken ska användas fullt ut. Läget är annorlunda i skogsbygderna. Utvecklingen de senaste åren bär ett tydligt vittnesbörd om detta.

En möjlig handlingslinje skulle kunna vara att ta utgångspunkt i kompensationsbidraget som har en koppling till produktionen. Det måste observeras att det kan finnas handelspolitiska invändningar. Ett skäl för att förslag av det här slaget skulle kunna godtas är att de avser en begränsad del av produktionen och att det finns värden som är angelägna att uppnå, till exempel sysselsättningsmöjligheter i glesbygd. Ännu har inte övervägts vilka stödnivåer som skulle krävas. För att undvika att hävden av marken i vissa fall upphör, torde det bli nödvändigt att ha en del av det totala stödet enbart kopplat till hävden av marken och en del av stödet även kopplat till djuren.

Det bör betonas att en sådan förändring av synsättet för jordbrukarstöden inte kommer att påverka förutsättningarna för produktionen av griskött, fågel och ägg där den direkta kopplingen till marken är svag.

Ett exempel på en annan åtgärd skulle kunna vara investeringsstöd som uppmuntrar förnyelsen av byggnadsbeståndet. Förnyelse av byggnadsbeståndet kan vara angeläget för att påverka strukturen eller för att förbättra till exempel djurmiljö och stallgödselhantering. Ett problem är att förmodligen skulle det krävas så stora höjningar av investeringsstöden att stödnivån för ett objekt i många fall kommer att framstå som orimlig i förhållande till investeringen om stödet påtagligt skulle påverka lönsamheten under byggnadens hela livslängd.

Sänkta arbetsgivaravgifter eller andra skattelättnader skulle kunna vara ett ytterligare medel för att påverka den företagsekonomiska lönsamheten i särskilt utsatta områden. Emellertid finns det svåra avgränsningsproblem som måste hantearas. Avgränsningarna berör såväl geografisk avgränsning som branschmässig avgränsning.

Den avgränsningen görs alltså här att frågor kring landsbygdsutveckling utanför jordbruket inte tas upp här utan omfattar endast delar av den politik som riktar sig mot jordbruksverksamhet.

Förslag till ståndpunkter i punktform:

1. Det går inte att motivera ett gårdsstöd i form av ett inkomststöd där stödbeloppen baseras på situationen långt tillbaka. Detta gäller såväl den regionalisering som finns idag som innebär att de bördiga områdena generellt sett får ett högre stöd jämfört med skogbygderna och de tilläggsbelopp som utgår till följd av en historisk produktion av bland annat mjölk och nötkött.

Samhällsnyttan blir låg eftersom avsevärda belopp betalas ut till områden där produktionen skulle fortsätta i stort sett oförändrad även utan stöd.

2. En successiv utjämning av gårdsstödet mellan de olika EU-länderna bör också eftersträvas. I det sammanhanget bör emellertid beaktas att köpkraften idag varierar starkt mellan länderna vilket kan medföra att stora höjningar i länder med låga inkomster kan komma att ge oönskade markprishöjningar och andra negativa effekter.
3. Gårdsstödet svarar för en avsevärd del av företagsinkomsten i företag med odling av grödor även i bördiga jordbruksområden. Det är därför inte ändamålsenligt att göra snabba förändringar. Ett exempel på mål om hur snabbt förändringar bör ske kan vara att slutmålet ska vara nått till exempel år 2020.
4. För att vända den negativa produktionsutvecklingen inom animalieproduktionen, och då särskilt produktionen av mjölk och nötkött, bör särskilda insatser ske i skogsbygd. Dessa särskilda insatser kan utformas så att en större andel av stödet får en närmare knytning mellan å ena sidan stödberättigande mark och å andra sidan mjölk- och köttproduktionen.
På nuvarande stadium har inte några överväganden gjorts om hur stora förändringar som behövs. Den jämförelsen kan emellertid göras att de erhållna direktstöden idag är högre än nettoresultatet för många jordbrukare. Ett exempel på en fråga som måste hanteras är att stödnivåerna måste avvägas så att risken minimeras för att mark lämnas ohävdad eftersom kraven ökar för att marken ska bli stödberättigande. Dessutom lyfts det ofta fram att passiva brukare, genom nuvarande konstruktion av gårdsstödet, behåller mark som skulle kunna komma aktiva jordbrukare till del.
Diskussioner om den närmare avgränsningen mellan å ena sidan skogsbygd och å andra sidan de bördiga slättbygderna bör tas upp. Argument mot förslag av det här slaget utgörs av risken för protektionism och frågan om respekt för omvärlden. Grundläggande för det fortsatta arbetet måste därför vara de problem som kan uppstå ifråga om olika stödformers WTO-förenlighet.
5. Antalet stödformer är stort. Möjligheten bör utnyttjas att rensa i denna flora i samband med förändringarna inför 2014.
6. Globalt sett har jordbruksforskningen minskat de senaste decennierna. För att underlätta en långsiktigt hållbar livsmedelsförsörjning bör ökade belopp avsättas för forskning och tillämpad forskning. Det bör diskuteras om delar av EU:s jordbruksbudget bör användas för stärkt jordbruksforskning.
7. Bättre argument för gränsskydd är att det ska kunna hindra ”export” av till exempel miljö- och klimatproblem samt dåligt djurskydd än att lösa försörjningsproblem som inte kan förväntas under överblickbar framtid. En invändning mot ett gränsskydd innehållande likvärdiga produktionskrav på importerade produkter som i EU, är att det kan utestänga även produkter som producerats enligt höga krav i nämnda hänseenden. Hänsyn behöver även tas till Sveriges handelspolitik i stort. Dessa frågeställningar diskuteras inte vidare i detta sammanhang.

8. Generellt prisstöd för att vända produktionsutvecklingen bör undvikas eftersom det är kostsamt för samhället och bidrar till ökad kapitalisering i jordbruksmarken. Man bör inte heller bortse från risken att invändningar i form av risk för ökade överskott.

Bakgrund

Jordbruksverket genomförde den 18 juni 2010 ett seminarium om inriktningen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP). Syftet med seminariet var att diskutera vissa grundläggande frågor om inriktningen av politiken efter 2013. Detta dokument baseras på de diskussioner som fördes vid seminariet och ska ses som en utgångspunkt för fortsatta diskussioner.

Dokumentet är disponerat så att inledningsvis redovisas en bakgrund med en översiktlig genomgång av politikens inriktning och utvecklingen inom jordbruket. Perspektivet är till övervägande del svenskt. Därefter diskuteras några centrala aspekter på politikens utformning efter 2013. De förslag som redovisas är i nuläget mycket schablonmässigt utformade. Innan de kan bli underlag för preciserade ståndpunkter behövs därför ytterligare arbete. De aspekter som redovisas är inte heltäckande. Till exempel diskuteras frågor kring miljöersättningarna knappast alls.

Det grundläggande beslutet om frikoppling av arealstödet och djurbidragen fattades inom EU år 2003. År 2005 frikopplades merparten av de generella jordbrukarstöden i Sverige och i flera andra medlemsländer inom EU-15, medan några andra länder avvaktade till 2006. Det frikopplade stödet benämns i Sverige för gårdsstödet. Ett par år senare frikopplades i Sverige också det mjölkbidrag som infördes ungefär samtidigt med frikopplingen av arealstödet och djurbidragen. Totalt betalas nu årligen ut mellan 6,5 och 7 miljarder kr inom ramen för gårdsstödet, det exakta beloppet beror på växelkursen mellan den svenska kronan och euron. Från 2012 frikopplas även handjursbidraget. Detta innebär för Sveriges del att alla jordbrukarstöd som är helt finansierade av EU då blir frikopplade.

Beslut fattade hittills innebär således att frikopplingen fullföljs och att mjölkkvoterna tas bort om ett par år. Vidare uttrycks en ambition om att exportbidragen bör avvecklas senast 2013. Detta innebär i princip att politiken, reellt sett och förutom gränsskyddet, endast i liten omfattning påverkar produktionens omfattning.

Genom den konstruktion som Sverige och flera andra medlemsländer valde vid implementeringen av gårdsstödsreformen utgår stödbeloppen per hektar i hög grad från den produktion som bedrevs under en tidigare, historisk, period. Detta innebär att företag med intensiv mjölk- och köttproduktion i allmänhet kunde tillgodoräkna sig högre stödbelopp än de som odlade grödor för avsalu. Dessutom blev stödbeloppen högre i områden med hög avkastning i spannmålsodlingen. Den svenska tillämpningen medför därför att gårdsstödet tydligt har karaktären av ett inkomststöd. Ett sätt att redovisa profilen på gårdsstödet är att visa hur stor andel av de totala utbetalningarna av gårdsstöd som tillfaller de största stödmottagarna. En bearbetning av utbetalningarna i Sverige under 2009

visar att ca 15 procent av de totala utbetalningarna inom gårdsstödet tillfaller 1 procent av stödmottagarna. Jämförelser på EU-nivå ger en liknande relation mellan andel av utbetalt belopp och andel av stödmottagarna.

För Sverige varierar gårdsstödet per hektar från åtminstone 300 euro/ha i den bördigaste delen av landet till åtminstone knappt 200 euro/ha i skogsbygderna.

Det nuvarande landsbygdsprogrammet gäller från 2007 och fram till och med 2013. Inom ramen för landsbygdsprogrammet regleras bland annat miljöersättningar och kompensationsbidrag till mindre gynnade områden. Miljöersättningarna uppgår till ca 2,6 miljarder kr per år medan regionalstöden (kompensationsbidraget tillsammans med det nationellt finansierade stödet till jordbruket i norra Sverige) totalt uppgår till uppåt 1 miljard kr per år.

Det är självklart att anpassningstiden är lång vid en övergång från kopplade till frikopplade stöd samtidigt som konstruktionen är sådan att jordbrukare i normalfallet inte behövde uppleva en stark minskning av det utbetalade beloppet. Sedan 2004 och fram till 2010 har odlingen av spannmål minskat med ca 13 procent samtidigt som en liten del av denna minskning har ersatts med oljeväxter. Mjölk- och nötköttsproduktionen har också fallit, men inte fullt så mycket. Mellan 2004 och 2009 har mjölkproduktionen fallit med 9 procent. Nötköttsproduktionen också har minskat med 9 procent räknat fram till och med 2008 (2009 bedöms inte vara relevant att jämföra med eftersom slakten av kor och kvigor var onormalt stor).

De analyser som gjordes i samband med beslutet om frikoppling visade att för Sverige bedömdes produktionsminskningen sett i ett långsiktigt perspektiv, med alla resurser rörliga, inom dessa tre produktionsinriktningar bli 15-35, 10-25 respektive 15-20 procent för de respektive produktionsinriktningarna spannmål, nötkött och mjölk. Med ett långsiktigt perspektiv avses att alla resurser uppfattas som rörliga, vilket i vart fall innebär en tioårsperiod och förmodligen längre. Ännu har alltså inte mer än halva den tiden, eller knappt det, förflutit.

Den största produktionsminskningen beräknades ske i skogsbygd. Spannmålsodlingen har sedan 2004 minskat med 25-35 procent i skogsbygderna mot endast ca 10 procent i slätt- och mellanbygderna. Antalet mjölkkor har under samma period minskat med 15-20 procent i Götalands norra slättbygder, i Svealand och i Norrland. Minskningen i övriga delar av landet har uppgått till 5 procent och i Götalands skogsbygder till ca 10 procent.

Ett sätt att enkelt visa hur kraftfull 2003 års reform är att jämföra det årligen utbetalade gårdsstödet om uppåt 7 miljarder kr med företagsinkomsten eller förädlingsvärdet netto efter avskrivningar enligt den s.k. sektorskalkylen. Jämförelserna visar att gårdsstödet är större än både företagsinkomsten och nettoförädlingsvärdet. Läggs dessutom ett antal ersättningsformer inom landsbygdsprogrammet till, blir jämförelsen ännu tydligare. Det bör dock beaktas att alla produktionsgrenar inte påverkades direkt av 2003 års reform, såsom griskött, fjäderfä och ägg. Vidare är produktionsförutsättningarna hos en stor del av slättbygdens jordbruk så goda att de är tillräckliga för att fortsätta med den inriktning

av odlingen som jordbruket har där idag även om gårdsstödet skulle tas bort. Emellertid kan man räkna med att ett antal företag skulle få likviditetsproblem.

Den minskade odlingen av främst spannmål samtidigt som den totala arealen jordbruksmark varit oförändrad har medfört att arealen vall ökat samtidigt som användningen av vallväxter som foder med all säkerhet minskat eftersom antalet djur minskar.

OECD/FAO publicerar årligen en bedömning om priserna under den närmaste tioårsperioden. För de flesta jordbruksprodukterna väntas priserna på världsmarknaden ligga över de nivåer som gällde under perioden 1997-2006. Däremot bedöms de inte alls att ligga så högt som de gjorde under pristoppen 2007-2008. Priserna drivs upp både av ökad efterfrågan och högre kostnader. Spannmålspriserna, med inflationen borträknad, tros kunna öka med 15-40 procent under den kommande tioårsperioden jämfört med de nivåer som gällde före pristoppen. Störst prishöjningar förutses för fodersäd.

En faktor som tros bidra starkt till prisökningarna är oljepriset. Rapporten räknar med att oljepriset i reala termer stiger med omkring 25-30 procent från 2010 till 2019.

När priserna stiger på spannmål och oljeväxter betyder det att mjölk- och köttproducenter får högre kostnader för foder. För de flesta animalieprodukterna räknar rapporten med att priserna håller ungefär jämna steg med foderkostnaden.

Ett viktigt undantag är griskött. För den produkten tror OECD och FAO att priserna, realt sett, de kommande tio åren inte kommer att nå upp till den nivå som gällde före pristoppen. Eftersom både foderspannmål och oljeväxter tros öka i pris kan det innebära sämre villkor för producenterna än vad som gällde under första halvan av 00-talet.

Inte heller för fjäderfäkött ser prisutvecklingen helt ljus ut för producenterna. Priserna väntas visserligen ligga över de nivåer som gällde före pristoppen, men räknat från 2009 så tros de sjunka samtidigt som både foderspannmål och oljeväxter blir dyrare.

Utmaningar för det svenska jordbruket

Utvecklingen inom flera centrala produktionsgrenar inom det svenska jordbruket är negativ. Som framgick ovan minskar odlingen av spannmål och marken används allt mera extensivt. Även produktionen av mjölk, nötkött och griskött minskar. Ett par ljusglimtar är emellertid odlingen av oljeväxter och produktionen av slaktkyckling som båda har ökat de senaste åren.

Mot bakgrund härav uttrycker nu flera aktörer att den negativa produktionsutvecklingen måste upphöra och istället vända uppåt. Markresurserna i de bördiga slättbygderna torde i allt väsentligt utnyttjas nära sitt optimum. Därför är det alltså i första hand skogs- och mellanbygdernas jordbruk som har problem. Den fortsatta diskussionen inriktas därför mot att diskutera möjligheterna att göra anpassningar av politiken för att bryta denna negativa trend. Ambitionen att vända den negativa trenden för produktionsutvecklingen är också formulerad inom ra-

men för initiativet Matlandet Sverige. Den inriktning som är vald här om att utvecklingen ska vändas tas alltså för given och i dokumentet diskuteras inte om orsaken till behovet av att vända utvecklingen är försörjningsmotiv eller till exempel sysselsättningsmotiv i jordbruket och i livsmedelsindustrin.

Jordbruket bidrar till samhället genom kollektiva nyttigheter bland annat i form av öppet landskap, biologisk mångfald och kulturhistoriska miljöer. I bördiga slättbygdsområden är det inget problem att bibehålla det öppna landskapet, lönsamheten är i regel tillräcklig för att produktionen ska bestå under överskådlig tid. Tvärtom pekas det på att det skulle vara värdefullt med odling som medger mera biologisk mångfald i de bördiga områdena. Men i skogs- och mellanbygder finns det i många fall en risk för att marken långsiktigt inte hålls öppen. Att hålla marken öppen i dessa områden är i längden svårt att uppnå utan djurhållning.

En övergripande uppfattning är att inom EU har animalieproduktionen problem med konkurrenskraften gentemot världen i övrigt. Generellt sett verkar den svenska animalieproduktionens konkurrenskraft gentemot konkurrenterna i andra EU-länder vara svag.

I Sverige fortsätter den geografiska tudelningen av jordbruket. Ett viktigt skäl till detta är att lönsamheten i växtodlingen i de bördiga slättbygderna är så god att ingen nämnvärd förändring i viljan att producera bland annat spannmål och oljeväxter märks. Däremot ser vi att animalieproduktionens lönsamhet i stort är sviktande. I skogs- och mellanbygder är animalieproduktion med främst nötkreatur och därtill hörande grovfoderodling central för ett aktivt jordbruk och därmed även för ett öppet landskap.

Avkastningsökningen i den svenska växtodlingen har i princip upphört den senaste tioårsperioden. Arealen vall har ökat i takt med att spannmålsodlingen minskat. Det är därför uppenbart att marken numera används mera extensivt än tidigare. Till exempel har antalet nötkreatur per hektar vall minskat med 20 procent sedan 2004 (året före införandet av gårdsstödet).

Trots vikande produktion har markpriserna, och även arrendepreiserna, ökat stadigt. I procent räknat har ökningen varit lägst i de bördiga områdena. Men i kronor räknat har de varit störst där. Summerar vi det totala markvärdet enligt Jordbruksverkets beräkningar för landet kan vi konstatera att markvärdet från t ex 2003 och fram till idag har fördubblats och ökningen motsvarar ca 10 års utbetalningar av gårdsstödet. Införandet av det frikopplade gårdsstödet kan förväntas ha bidragit till prishöjningarna på mark. Särskilt tydlig kan denna påverkan ha varit för mark med låg avkastning eftersom det är möjligt att lyfta gårdsstödet utan att marken används för aktiv produktion. Men samtidigt måste vi komma ihåg att det finns många andra orsaker än jordbrukspolitiken och produktpriser till att markpriserna har ökat, till exempel att räntan har varit låg under senare år och att det särskilt runt storstadsområdena funnits ett intresse för att köpa jordbruksfastigheter där ett viktigt moment är boendemiljön.

Sektorerna griskött, kyckling och ägg påverkas inte direkt av hur gårdsstödet är utformat. Anpassningar av direktstöden kan därför inte nämnvärt påverka inkomsterna inom dessa sektorer.

Jordbrukarstöden

Syftet med gårdsstödet

Bestämningen av de belopp per hektar som betalas ut i de olika medlemsländerna kan föras tillbaka till skiftet mellan 1980- och 90-tal. Då gjordes en reform som innebar att arealstöd och djurbidrag infördes som kompensation för sänkta priser. Efter en kompletterande reform 2000 infördes 2005 gårdsstödet i Sverige genom att man frikopplade de belopp som tidigare betalats ut som arealstöd och djurbidrag. Hur stödbeloppen beräknas skiljer sig åt mellan medlemsländerna. I Sverige fastställdes stödbeloppet per hektar inför 2005 utifrån ett genomsnittligt belopp per hektar inom respektive produktionsregion och med hänsyn till respektive stödmottagares innehav och slakt av nötkreatur och lamm under en historisk period. Senare har lagts till belopp som härleds bland annat från mjölkproduktionen och från 2012 läggs ytterligare ett belopp till som bland annat härleds från det handjursbidrag som frikopplas då. Stödbeloppet uttrycks genom stödrätter som kan överlåtas fritt bland jordbrukare inom respektive region. För Sveriges del är gårdsstödet i hög grad att se som ett inkomststöd.

De belopp som betalas ut som gårdsstöd måste alltså härledas långt tillbaka i tiden. Det är inte rimligt att vi grundar utbetalningar på situationen 30 år tillbaka som det blir om systemet bibehålls fram till 2020. Förvisso är historien inte fullt så lång i Sverige eftersom Sverige blev medlem i EU 1995, men principiellt sett gör detta ingen skillnad. Den historiska kopplingen bör släppas.

De analyser som gjorts för EU som helhet och specifikt för Sverige visar tydligt att många jordbrukare är beroende av gårdsstödet för sin likviditet. Men härigenom kan inte den slutsatsen dras att man bör fortsätta med dagens gårdsstöd ytterligare sju år från 2014.

En nyorientering behövs i form av en sänkning av gårdsstödet i de bördiga slättbygdsområdena. Vidare kan det ifrågasättas om variationen inom områden, till följd av olika höga tilläggsbelopp, kan motiveras fortsättningsvis. En förändring i denna riktning ger till resultat att stödet inte längre relateras till målet att upprätthålla en inkomstnivå för jordbrukarna. Istället relateras stödet till någon form av samhällsnytta. En sådan samhällsnytta är öppet landskap och biologisk mångfald. Andra former av samhällsnyttor kan vara sysselsättning eller mål om god spridning av produktionen. En spridd produktion ger i sin tur en geografisk spridning av sysselsättning och öppet landskap.

Stödbeloppen är relaterade till ett komplicerat system med s.k. stödrätter. Om den historiska koppling som redovisats ovan släpps kan det finnas förutsättningar att förenkla stödrättssystemet.

Kopplingar av olika stödformer

Dagens konstruktion för gårdsstödet innebär en stark koppling till jordbruksmark som ska hävdas. För att öka legitimiteten finns olika tvärvillkor. Ett uttalat syfte med gårdsstödet är att det inte ska uppmuntra till produktion. Om ett syfte nu

sätts upp som innebär att vända den negativa produktionsutvecklingen så blir frågan vilka incitament som kan finnas för att åstadkomma en sådan förändring.

Många menar att dagens konstruktion av gårdsstödet innebär en inlåsning som försvårar för aktiva producenter att komma åt mark. Detta går att visa med räkneexempel men det är svårt att visa hur vanligt det är i praktiken. I den utsträckning detta gäller blir alltså effekten att gårdsstödet indirekt hindrar produktion. Eftersom skötselvillkoren är så lätta att uppfylla vid icke-produktion kan man misstänka att strukturomvandlingen har varit långsammare än enligt den tidigare politiken. Därför är det, mot bakgrund av det syfte som sätts upp, angeläget att sådana ändringar av gårdsstödet genomförs att inlåsningseffekter av detta slag elimineras.

Produktionen minskar främst utanför de bördiga slättbygderna. Marken i slättbygderna kan därför antas användas så att dess produktivitet utnyttjas i stort sett full ut. Samtidigt kan en starkare minskning av produktionen noteras i skogsbygd än i slättbygd. Om den negativa utvecklingen ska kunna vändas blir en fråga om allmänna produktivetsförbättrande åtgärder är tillräckliga eller om det även behövs anpassningar av jordbrukarstöden.

De stödformer som finns idag och som kan vara tänkbara utgörs av gårdsstödet, kompensationsbidraget, miljöersättningen för extensiv vallodling och det nationella stödet till jordbruket i norra Sverige. Karaktären hos dessa stödformer är olika. Det nationella stödet till jordbruket i norra Sverige utgörs av prisstöd och är dessutom begränsat till sin omfattning i anslutningsfördraget. Dessutom finns en geografisk begränsning till stödområdena 1-3. För kompensationsbidraget och delvis för miljöersättningen för extensiv vallodling finns en koppling mot djurinnehav genom att en lägsta djurtäthet är definierad för att marken ska bli stödberrättigande. För gårdsstödet finns inga andra krav än tvärvillkoren som bland annat innebär att marken ska bibehållas i gott jordbruksskick.

Ett möjligt alternativ

En utgångspunkt för diskussionen här är att inga hänsyn nu tas till de regelverk av mera administrativ art som finns och som bland annat reglerar frågor kring maximibelopp och medfinansiering. Detta är frågor som kräver lösningar, men nu diskuteras enbart frågan om hur ett stödsystem skulle kunna konstrueras för att nå målet att vända produktionsutvecklingen.

Den väg som bör utvärderas är om inte jordbrukarstöden i högre grad måste närmas till produktionen av mjölk samt nöt- och lammkött. Hur detta närmande ska utformas bör diskuteras och att även en internationell översikt görs. Självfallet kan tak för produktionen diskuteras. En parallell att utgå ifrån är den koppling som finns för kompensationsbidraget. Argument mot förslag av det här slaget utgörs av risken för protektionism och frågan om respekt för omvärlden. Grundläggande för det fortsatta arbetet måste därför vara de problem som kan uppstå ifråga om olika stödformers WTO-förenlighet.

Utvecklingen i bördiga områden (där huvuddelen av produktionen sker) visar att den är konkurrenskraftig. Ett närmande i dessa områden mellan jordbrukarstöden

och produktionen är därför inte påkallad. Denna indelning av jordbruket i två homogena delar är givetvis en stark schablonisering. Det finns betydande avgränsningsproblem som inte tas upp på det här stadiet.

Kompensationsbidraget för vall och betesmark och tilläggsersättningen i miljöersättningen för extensiv vallodling betalas idag ut under förutsättning att det finns tillräckligt med djur. Den fråga som kan ställas blir då om inte diskussionen bör fortsätta om en utformning av detta slag och en specifik fråga blir då hur stark knytningen mellan djurinnehav och mark bör vara, vilket geografiskt område där en sådan knytning bör finnas och den lämpliga nivån för stödbeloppet per hektar.

En annan möjlighet är givetvis att stötta priserna. En avgörande skillnad mellan ett prisstöd och den idé som redovisas ovan är att ett prisstöd även påverkar lönsamheten i bördiga områden. Effekten av ett prisstöd blir att stödet ges via priserna på hela produktionen medan alternativet enligt ovan betalas via skattsedel. Eftersom det område där denna närmare knytning bör finnas bör avvägas så att det omfattar en mindre del av den totala produktionen riktas stödet dit problemen finns, samt att kapitaliseringen i mark och inlåsnings effekter minskar.

Möjligheterna att rensa i stödfloran

Antalet stödformer inom ramen för gårdsstödet, miljöersättningarna och de regionala stöden samt varianter av de olika stödformerna är stort. Flera av jordbrukarstöden har dessutom ett likartat syfte; till exempel gårdsstödet, kompensationsbidraget, miljöersättning för betesmarker med allmänna värden och miljöersättningen för extensiv vallodling.

I förberedelserna inför 2014 bör en noggrann genomgång göras av möjligheterna att minska antalet stödformer. Detta såväl ifråga om de utgångspunkter som EU:s gemensamma regelverk ställer upp som de tillämpningar som utformas för det svenska stödpaketet. På nuvarande stadium bör diskussionen stanna på ett principiellt plan för att undvika diskussioner om redovisningstekniska spørsmål och om finansieringen. Givetvis måste en utgångspunkt vara att tillgodose de målsättningar, till exempel miljö kvalitetsmålen, som har satts upp.

Vid utformningen av de olika stödformerna bör också en ledstjärna bli att eftersträva enkelhet och transparens hos regelverken.

Gränsskyddet

Syftet med gränsskyddet mellan EU och omvärlden kan definieras på olika sätt. Det hävdvunna sättet utgår från att försörjningen inom EU ska tryggas och att tillförsäkra jordbrukarna en viss prisnivå. Å andra sidan är gränsskyddet tveksamt genom att det kan hindra utvecklingen av jordbruket i u-länder som inte åtnjuter förmånder gentemot EU. En ytterligare negativ effekt av gränsskydd är risken för ökad variation hos de internationella priserna, som en bieffekt.

Med hänsyn till utvecklingen av det globala försörjningsläget så långt det kan överblickas är det svårt att påstå att det finns någon anledning för EU att vidta stödåtgärder för att uppmuntra EU:s jordbruksproduktion i stort. Men det kan

finnas skäl att värna produktionsförmågan hos marken. Det kan också noteras att EU-området är konkurrenskraftigt på flera områden, men för till exempel mjölk och nötkött har gränsskyddet påverkan inom EU.

Man bör också diskutera om EU bör vidta specifika åtgärder kopplade till gränsskyddet, till exempel för att reducera klimatpåverkan eller för att skydda miljön i övrigt. Det man bör fokusera på är risken för att miljöpåverkan exporteras till andra delar av världen. Där kan gränsskyddet ha en funktion. Man kan diskutera på precis samma vis ifråga om produktion som tillgodoser höga djurskydds krav. Men en svårighet är hur man ska kunna skilja ut produkter som tillgodoser höga krav i dessa hänseenden och som därför inte bör utestängas från import. Sammanfattningsvis kan konstateras att det behövs ytterligare grundligt arbete innan det är möjligt att utforma en ståndpunkt om dessa frågor.