
Hur bör gårdsstödet utformas? -

yttrande över Ds 2014:6, gårdsstödet 2015-2020

Ewa Rabinowicz, Gordana Manevska-Tasevska, Mark Brady, Sören Höjgård, Martin Nordin,
Torbjörn Jansson, Helena Johansson

Tel: 046 – 222 07 83

E-post: ewa.rabinowicz@slu.se

AgriFood har anmodats att avge ett yttrande över förslagen till en ny utformning av gårdsstödet 2015-2020 (Ds 2014:6). I detta PM presenteras AgriFoods slutsatser från ett antal analyser om förslagets effekter.

Sammanfattning

- Förslagen till de nationella valmöjligheterna behöver förankras i en principiell diskussion av gårdsstödet syfte, i synnerhet i ett långsiktigt reformperspektiv.
- Att inte överföra medel från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet strider mot Sveriges långsiktiga ambitioner när det gäller att reformera GJP och skapar ett trovärdighetsproblem. Sveriges möjligheter att påverka utvecklingen i önskad riktning försämras när man inte lever upp till de egna ambitionerna.
- En utjämning av gårdsstödet har marginellt större effekt på strukturomvandlingen än ett extra stöd till unga lantbrukare. Störst effekt fås om gårdsstödet fasas ut.
- Ett borttagande av gårdsstödet skulle radikalt förbättra nystartarnas situation. Stöd i form av en klumpsumma är att föredra framför ett extra arealbaserat stöd.
- Effekten av ett tillfälligt djurbidrag för nöt varierar kraftigt mellan regioner och beror på hur övriga EU-länder agerar. Antalet mjölkkor skulle öka på bekostnad av andra djurslag. Det skulle emellertid inte lösa de långsiktiga lönsamhetsproblemen och kan skapa problem då det skall tas bort i framtiden. Dessutom motverkar det extensifieringen av produktionen som förgröningsåtgärderna syftar till. Detta gör det till en tveksam reform.
- AgriFood instämmer i bedömningen att högre stöd och speciella lösningar för mindre lantbruk är omotiverade. Att avstå från möjligheten att reducera de riktigt höga stödbeloppen med mer än 5 procent är däremot beklagligt och delvis oförenligt med Sveriges långsiktiga reformambitioner.

- Definitionen av aktiva jordbrukare bör utformas på ett sådant sätt att utbudet av mark stimuleras. Stödmottagare som erhåller miljöersättningar bör dock inte uteslutas från gårdsstödet.

Inledning

Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken innebär att ett antal val ska göras på nationell nivå. Sammanlagt rör det sig om 17 olika övergripande valmöjligheter. AgriFoods uppdrag är att göra kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Därför har vi valt att fokusera på de samhällekonomiska effekterna av valmöjligheterna med fokus på de val där sådana effekter är betydelsefulla. Närmare bestämt rör det sig om punkterna nr 1,2, 3, 4, 6,7,8,9,11 enligt listan på sid 54 i Ds 2014:6. Vidare görs analyser av effekter av ekologiska fokusarealer (EFA) som är relaterade till punkterna 14-17. Dessa analyser rör snarare effekter av införandet av ekologiska fokusarealer än av detaljer i utformningen.

De olika valen handlar om en serie av från varandra fristående beslut även om konsekvenserna av varje val i varierande utstäckning beror på hur de andra valen har gjorts. Det är i närmaste ögörligt att analysera effekter av alla kombinationer. Därför har endast de viktigaste aspekterna av förslagen belysts.

Analyserna har genomförts med hjälp av modellerna CAPRI och AgriPoliS samt databasen FADN. Dessa olika ansatser kompletterar varandra och belyser delvis olika frågeställningar. Databasen FADN innehåller ekonomiska uppgifter från ett urval av omkring 1000 gårdar och används för att belysa statistiska omfördelningseffekter. CAPRI täcker hela EUs jordbruk uppdelat på NUTS2 regioner och kan därför användas för att belysa både effekter på nationell nivå och konsekvenser för Sverige av de beslut som fattas av andra MS. AgriPoliS ger en detaljerad representation av tre regioner: 1) skånsk slättbygd (GSS), 2) Jönköpings län (GSK) och 3) Västerbottens län (ÖN). Analyserna med CAPRI är komparativ-statiska medan AgriPoliS används för att simulera dynamiska effekter på strukturomvandlingen.

AgriPoliS har använts till att analysera i) stödutjämning, ii) kopplade nötstöd, iii) särskilt stöd till unga lantbrukare iv) reduktion av stöd till stora mottagare, samt v) ekologiska fokusområden. CAPRI har använts för att analysera: a) stödutjämning, b) kopplade nötstöd samt c) överföring av medel från gårdsstöd till Landsbygdsprogrammet.

Modellkörningarna har i möjligaste mån koordinerats med varandra. Bl.a. baseras AgriPoliS simuleringar på pris effekterna framräknade med CAPRI.

Generella synpunkter

Dagens gårdsstödssystem är ett resultat av en reformprocess av GJP som påbörjades för över två decennier sedan där sänkta priser kompenseras med direkta, sedermera frikopplade stöd. Kompensationsargumentet för stöden har dock sedan länge förlorat sin relevans. Ska stöden betalas ut även fortsättningsvis behövs en principiell diskussion om vad man vill uppnå med dessa utbetalningar. Frågan gäller såväl systemet i stort

som de val på marginalen som genomförandet av reformen handlar om. En sådan principiell diskussion saknas i Ds. I synnerhet borde frågan ställas hur dagens beslut påverkar de långsiktiga möjligheterna att reformera politiken. Avsaknaden av tydligt definierade mål för gårdsstöden gör det svårt att jämföra alternativa utformningsförslag på ett konsekvent sätt och leder till ad hoc-betonade prioriteringar. AgriFood har i sin analys fokuserat på konsekvenserna på inkomstfördelningen (inkomstmålet), miljöeffekter samt i förekommande fall på effekter på landsbygdsutvecklingen.

Utjämnning av gårdsstödet mellan dagens regioner samt utjämnning av tilläggsbeloppen

Regeringens förslag: Stödnivåerna inom hela landet utjämnas fullt ut.

Analys:

Idag varierar grundbeloppet för gårdsstödet i Sverige mellan åkermark och naturbetesmark och mellan de fem stödregionerna med 129–280 € per ha respektive 126–146 € per ha. Utöver dessa skillnader finns även en gårdsspecifik del av gårdsstödet (tilläggsbeloppet) baserat på gårdens historiska produktion av mjölk, nötkött, socker och stärkelsepotatis vid frikopplingstillfället. Detta belopp erhålls idag även om produktionen har upphört. Därför kan dagens totala gårdsstöd per hektar variera kraftigt mellan gårdar och mellan regioner.

Med hjälp av data från FADN har AgriFood bedömt den omedelbara effekten av att utjämna stödet i hela landet på NUTS2 nivån. Analyserar man utjämnningen allt annat lika sjunker stödet mest i Skåne (med 18%) följt av Stockholm. Småland och Mellersta Norrland påverkas marginellt medan stödet ökar i övriga regioner och mest i Norra Mellansverige.

Eftersom gårdsstödet är relativt frikopplat från produktionsbesluten, och tenderar att *kapitaliseras* i form av markpriser, blir påverkan på produktionen liten. CAPRI-modellen skiljer inte mellan *jordägare* och *jordbrukare*, och därför räknas markräntan in i jordbrukets inkomster. Inkomsten kan alltså ändras utan att produktionen påverkas. En annan faktor som påverkar resultaten är att Sverige redan vid den förra reformen av jordbrukspolitiken valde att i viss utsträckning utjämna stöden (den så kallade hybridmodellen).

Med AgriPoliS-modellen simuleras utvecklingen fram till 2020 under alternativa scenarier. Gårdarna blir färre på grund av strukturomvandlingen oavsett scenario. Det som skiljer är takten i omvandlingen. Den nationella utjämnningen (UTJ) har en positiv effekt på strukturutvecklingen i alla tre regioner enligt analyserna med AgriPoliS-modellen. För det första lämnar fler gårdar sektorn än vad som vore fallet under referensscenariot (REF). Detta skapar möjligheten för de kvarvarande gårdarna att expandera vilket framgår om man jämför REF och UTJ i tabell 1. För det andra sjunker arrendepriserna i UTJ-scenariot jämfört med REF-scenariot. Både det faktum att gårdarna blir större och att arrendepriser blir lägre har en positiv effekt på konkurrenskraften eftersom det möjliggör utnyttjande av skalfördelar vid nyinvesteringar och minskar kostnader på grund av lägre arrendepriser. Därför är nationell utjämnning ett bra reformförslag.

Trots utjämningen finns det dock fortfarande starka kapitaliseringseffekter av grundstödet. Detta är i synnerhet fallet i Västerbotten där de arealkopplade stöden redan är mycket höga. Kapitaliseringseffekternas omfattning kan analyseras om man jämför med det hypotetiska fallet där allt gårdsstöd tas bort. Om grundstödet togs bort på den skånska slättbygden skulle kapitaliseringseffekterna minska kraftigt (se Ej GÅRDSSTÖD Tabell 1) utan att mark togs ur produktion. Däremot skulle en radikal minskning av grundstödet i Jönköping riskera att stora arealer mark växer igen. Enligt AgriPoliS minskar arealen åkermark i jordbruket med ca 50 procent och arealen naturbetesmark med 61 procent. Däremot uppstår små effekter i Västerbotten tack vare de höga nationella stöden. I framtiden bör grundersättning eller liknande endast betalas ut där risk för igenväxning finns, dvs. främst i skogsbygden och till viss del i mellanbygd och i Norrland.

Tabell 1. Effekterna av utjämning och djurbidrag på strukturutveckling och arrende del i mellanbygd och i Norrland. Priser år 2020 (% förändring jämfört med år 2014)

	REF	UTJ	DJUR_SE	DJUR_EU	Ej Gårdstöd
Antalet gårdar					
Skåne	-11	-16	-28	-27	-56
Jönköping	-19	-25	-16	-20	-77
Västerbotten	-25	-28	-32	-31	-75
Arrende (€/ha)					
Skåne*	8	-3	-6	-14	-48
Jönköping	17	6	21	11	-20
Västerbotten	31	26	29	26	-14

UTJ = Nationell utjämning över fyra år; DJUR_SE = kopplat nötstöd endast i Sverige; DJUR_EU = kopplat nötstöd i hela EU; EJ GÅRDSSTÖD = grundgårdstödet fasas ut över fyra år. * Avser den lågproduktiva åkermark som används till djurfoder (se Tabell 3 för effekter på hög produktiv mark).

Införandet av djur- och arealbidrag

Regeringens förslag: Djurbidrag till nötkreatur bör införas. Inga arealbidrag införas.

Analys:

Om djurbidrag införas som en isolerad åtgärd, dvs med den nuvarande, icke utjämnade fördelningen av gårdsstöden, som dock sänks med 13% eftersom djurbidraget måste finansieras inom systemet, ökar stödet mest i de norrländska regionerna samt i Småland enligt en analys med data från FADN. Västra och Norra Mellansverige påverkas obetydligt medan stödet sjunker i övriga regioner, mest i Skåne. Omfördelningseffekterna blir inte fullt lika starka om djurbidraget införas tillsammans med en stödutjämning men går i samma riktning. Skåne, Stockholm och Östra Mellansverige får lägre stöd medan stödet ökar i övriga regioner.

Att införa kopplade stöd till nötköttssektorn ger effekter på jordbrukets inkomster, genom omfördelning av stöd från vegetabilierika regioner (och gårdar) till sådana med mer nötkreatur. Dessutom påverkas omfattningen av nötköttsproduktionen, och den

effekten beror både på vad Sverige gör och om övriga EU-länder väljer att stödja sina respektive nötköttssektorer.

Produktionen av nötkött i Sverige beror på det kopplade stödet på två sätt. Dels direkt genom att stödet läggs på täckningsbidraget. Dels indirekt genom att marknadspriset på nötkött påverkas om alla EU-länder gör som Sverige. Därför beräknas scenarier där enbart Sverige inför kopplat stöd, där hela EU inför kopplat stöd, samt där enbart EU utanför Sverige inför kopplat stöd.

Om *inget EU-land*, (vad Sverige ensamt gör påverkar knappast priset), inför kopplat stöd till nötkött, så blir köttpriset sex procent högre än om alla EU-länder kopplar 13% av gårdsstödet till nötboskap enligt beräkningarna med CAPRI. Prisökningen på sex procent leder i CAPRI-modellen till knappa tre procent större nötköttsproduktion i Sverige. Regionalt blir det små variationer beroende på sektorns produktionsinriktning (mjölkkor kontra kött djur).

Djurbidraget i sig påverkar produktionen i ungefär dubbelt så stor omfattning som den indirekta priseffekten: Om Sverige väljer att inte införa något kopplat stöd medan alla andra länder väljer att koppla så blir produktionen ungefär 6% lägre.

I Sverige kommer nötkött till stor del från mjölkkor, där huvuddelen av rörelseintäkterna kommer från mjölk och endast en mindre del från kött. Därför blir effekten på antalet djur större än effekten på mängden kött. Antalet am- och dikor kan tas som ett mått på den specialiserade nötköttsproduktionens omfattning, och är också knutet till efterfrågan på betesmark. Om Sverige väljer att inte koppla medan andra EU-länder kopplar, blir det ca tio procent färre am- och dikor på riksnivå, med regionala variationer på mellan sex och tretton procent. Om inget land i EU kopplar stödet, så att det högre köttpriset gäller, blir effekten på riksnivå ungefär sex procent färre am- och dikor.

I simuleringarna har det kopplade stödet försumbara effekter på användningen av betesmark, eftersom modellen är flexibel i utfodringen av djuren och markutbudet oelastiskt, samt eftersom gårdsstödet delvis kapitaliseras på stödrätter, vilkas värde kan absorbera förändringar i lönsamhet.

Analyserna med AgriPoliS utgår från de priseffekter som har beräknats i CAPRI, dvs 6% lägre pris om alla länder kopplar stödet. Vidare antas det att även mjölkpriset minskar med 3% för att inte rubba de relativa priserna mellan kött och mjölk orealistiskt mycket. För att finansiera djurstödet minskas det utjämnade gårdsstödet till 193 €/ha (från 223 €/ha).

En huvudeffekt av 2005 års gårdsstödsreform och implementeringen av frikopplade stöd var en inbromsning av strukturomvandlingen: fler brukare stannar längre i sektorn. Därför är den förväntade effekten av en återkoppling av stöd till nötdjur att strukturutvecklingen påskyndas. Detta blir fallet i både Skåne och Västerbotten (Tabell 1). Däremot blir strukturomvandlingen långsammare i Jönköping. Detta beror på den kombinerade effekten av utjämning och djurbidrag. I Jönköping leder utjämning till en ganska stor minskning i genomsnittsstödet till djurgårdar då tilläggsbeloppen utjämnas vilket i sin tur resulterar i att fler lämnar sektorn. Kopplingen av djurstödet fungerar dock i motsatt riktning och kompenserar delvis för förlorade tilläggsbelopp.

Det som kanske är mest intressant att analysera är hur djurhållningen påverkas i de olika regionerna eftersom förutsättningarna för producenterna är olika. Mjölproduktionen står stark i Västerbotten tack vare det nationella stödet till mjölk. Redan idag snedvrider detta stöd konkurrensen mellan kött och -mjölksektorn. Ett ytterligare stöd till mjölk kor förvärrar situationen. Eftersom AgriPoliS-modellen inte tar hänsyn till priseffekter, är det möjligt att de starka effekterna på mjölkproduktion i alla scenarier för Västerbotten har överskattats. Om så är fallet kommer ett ökat stöd att främst orsaka högre markpriser. Borttagning av gårdsstödet ökar den relativa lönsamheten för mjölk i Västerbotten vilket innebär att den ökar på bekostnad av andra sektorer i Ej Gårdsstöd-scenariot.

Också i Skåne finns det en kraftig substitutionseffekt mellan mjölk och nötkött (se resultaten för diko). Även lammproduktionen trängs undan av den subventionerade nötköttproduktionen. Eftersom lammsektorn anses vara lönsam föreslås inget kopplat stöd men förändringen i de relativa priserna jämfört med nötkött kommer att ha negativa effekter för utvecklingen där. Däremot har det kopplade stödet positiva effekter på diko och nötkött i Jönköping (DJUR_SE). Denna effekt minskar dock kraftigt om alla länder skulle införa ett liknande stöd (DJUR_EU).

Sammanfattningsvis kommer effekterna av ett kopplat nötköttstöd att variera kraftigt mellan regioner och därför bör stöden vara regionsanpassade om de överhuvudtaget skulle införas (eftersom de inte kommer att lösa de långsiktiga lönsamhetsproblemen). För att uppnå miljömålen är riktade stöd till miljöåtgärder att föredra. Det kopplade djurstödet kommer även att motverka extensivering av jordbruksproduktionen som gröningsåtgärder syftar till.

Tabell 2. Effekterna av utjämning och kopplat nötköttstöd på djurhållning år 2020 (% förändring jämfört med år 2014)

	UTJ	DJUR_SE	DJUR_EU	Ej Gårdsstöd
Mjölko				
Skåne	- 13	+ 16	- 13	- 13
Jönköping	- 2	- 3	- 8	- 28
Västerbotten	+ 34	+ 55	+ 45	+ 100
Diko				
Skåne	- 50	- 49	- 73	- 97
Jönköping	- 7	+ 11	+ 3	- 86
Västerbotten	- 25	- 7	- 7	- 66
Nötkött				
Skåne	+ 11	+ 32	+ 46	- 35
Jönköping	- 18	+ 45	+ 27	- 93
Västerbotten	- 31	+ 18	+ 42	- 85
Får				
Skåne	+ 139	- 24	+ 2	+ 2112
Jönköping	- 100	- 100	- 100	- 100
Västerbotten	n/a	n/a	n/a	n/a
UTJ = Nationell utjämning över fyra år; DJUR_SE = kopplat nötköttstöd endast i Sverige; DJUR_EU = kopplat nötköttstöd i hela EU; EJ GÅRDSSTÖD = grund gårdsstödet fasas ut över fyra år.				

Trots kopplingens goda syfte kommer den att skapa nya problem för ansvariga politiker/beslutsfattare och nötköttssektorn på sikt. För det första skapar nötstödet framtida beslutssituationer som kommer att drabba framtida beslutsfattare (Kay, 2003); antingen måste Sverige fortsätta med det kopplade stödet (och därmed bryta mot dagens löften att det är tillfälligt), eller skapa nya problem för producenterna i framtiden eller slåss mot de nya intressena. Från producentsidan löses inte heller långsiktiga lönsamhetsproblem eftersom alla medlemsländerna troligtvis kommer att anpassa sitt beteende, dvs. alla gör likadant, vilket orsakar en nedåtgående prisspiral på nötkött (som CAPRI simuleringarna visar). Som en effekt kommer svensk produktion att bli beroende av stödet snarare än att få en konkurrensfördel.

Problemen med att skapa nya kapitalintressen och stödberoenden väcker frågan om de politiska beslutsfattarna är medvetna om de strukturella konsekvenserna av att införa ett kopplat nötstöd nationellt. Detta beslut går stick i stäv med de reformer som har gjorts de senaste decennierna för att förbättra effektiviteten i jordbrukspolitikerna.

Överföring av medel från landsbygdsprogrammet

Regeringens förslag: Ingen överföring från gårdsstödet föreslås i dagsläget men en tänkbar omprövning av beslutet 2017 aviseras.

Analys:

Förslaget innebär att man bryter mot den tidigare trenden att flytta medel från Pelare 1 till Pelare 2 och mot Sveriges långsiktiga ambitioner att endast betala för kollektiva nyttigheter.

En simulering med CAPRI-modellen analyserar en överföring av 15 % av det nationella gårdsstödskuvertet till Landsbygdsprogrammet. Endast miljöstöden och kompensationsbidragen har modellerats. I de simuleringar som genomförts fördelades den överförda budgeten proportionellt på alla åtgärder inom det gamla Landsbygdsprogrammet. Det betyder att de totala subventionerna till jordbruket blir lägre än i basscenariot, eftersom en del medel överförts till åtgärder som inte modelleras.

Den huvudsakliga effekten på jordbrukssektorn, utöver minskningen av den totala subventionen, blir en viss koppling av stöd: miljöstöden, som nu får mer pengar, används i stor utsträckning till att finansiera stöd till vallodling och betesmark. Detsamma gäller kompensationsbidragen. Stödbeloppen för vall och betesmark höjdes i motsvarande grad, och sådan markanvändning ökar därför i simulationen. Tabell 3 visar de totala stödutbetalningarna i *ingen-omfördelningsscenario* (IO) samt differensen gentemot detta *scenario* för *landsbygds-scenario*, för alla stödåtgärder i CAPRI, för varje pelare av GJP. I IO-scenariot antas gårdsstöden vara utjämnade och djurbidragen införda. Detta scenario motsvarar således den samlade effekten av den föreslagna implementeringen.

Av tabellen framgår att totalt sett 106 miljoner euro årligen skulle överföras från pelare I till pelare II, och att 70 av dessa skulle återföras via miljöstöd och kompensationsbidrag. Vidare framgår att en sådan överföring, tack vare andra pelarens

annorlunda regionala fördelning, relativt sett skulle gynna de norra regionerna (Norra Mellansverige, Mellersta Norrland och Övre Norrland).

Tabell 3. Totala stödutbetalningar i CAPRI inom respektive pelare i scenariot *ingen omfördelning* och *skillnaden* gentemot basscenariot för *landsbygdsscenario*t (miljoner euro/år)

	Pelare I		Pelare II	
	Ingen omfördelning	Landsbygd	Ingen omfördelning	Landsbygd
Sverige	697	-106	373	70
Stockholm	27	-4	6	1
Östra Mellansverige	165	-25	61	8
Sydsverige	138	-21	39	8
Norra Mellansverige	53	-8	53	11
Mellersta Norrland	26	-4	31	6
Övre Norrland	26	-4	30	6
Småland med öarna	122	-18	82	16
Västsvrige	139	-21	70	14

CAPRI tillåter att mark i begränsad omfattning omvandlas mellan åker- och betesmark, samt att den totala mängden jordbruksmark ändras. I landsbygdsscenarioet ökar mängden betesmark med ca 1500 hektar på nationell nivå jämfört med basscenariot. Det är förvisso en mycket liten del av den totala arealen, men det är ändå värt att påpeka att effekten i modellen blir större än effekten av att koppla djurbidragen, vilket inte överhuvudtaget påverkar arealen betesmark i CAPRI. Arealen åkermark minskar emellertid i landsbygdsscenarioet med elva tusen hektar, dels beroende på att medel som tidigare var kopplade till all mark nu omlänkas till betesmark, dels beroende på att den totala stödvolymen kopplad till markanvändning minskar. En del av de 106 miljoner euro som årligen överförs från gårdsstödet används till stöd som inte har någon lika stark koppling till markanvändning.

Tabell 4. Vallodlingen (1000 ha) i scenariot *ingen omfördelning* samt procentuell differens i Landsbygdsscenarioet.

	Ingen omfördelning	Landsbygd
Sverige	1078	0.1%
Stockholm	49	-0.3%
Östra Mellansverige	196	0.0%
Sydsverige	152	-0.1%
Norra Mellansverige	117	0.6%
Mellersta Norrland	78	0.4%
Övre Norrland	78	1.2%
Småland med öarna	196	-0.3%
Västsvrige	211	0.0%

Att överföra pengar till andra pelaren kan vara ett sätt att stödja vall och betesmark och de miljövärden som eventuellt förknippas därmed. Förutsättningen är givetvis att marken sköts optimalt, och där kan det i verkligheten krävas djur. Om vall och betesmark i sig är målen så är det bättre att rikta stöden direkt dit än att gå omvägen via djur, eftersom vi inte vet om de står i stall eller om de betar. Därutöver ökar generellt

medlen inom andra pelaren, utan krav på nationell medfinansiering, vilket åtminstone principiellt kopplar stöden till motprestationer som efterfrågas av samhället (i kontrast till *frikopplade* stöd).

Utformning av extra stödet till unga lantbrukare

Regeringens förslag: Stödet till unga lantbrukare bör baseras på areal med ett tak på 90 ha och ej villkoras med krav på tillräcklig utbildning.

Analys:

Så fort vinst/överskott genereras med hjälp av en icke-ersättningsbar och begränsade resurser sker en kapitalisering och/eller höjning av avgifter för nyttjande av resursen (marken, produktionskvoter o.d.). Detta gynnar de nuvarande ägarna men missgynnar de som vill starta ny verksamhet baserad på resursen. Gårdsstöden är m.a.o. till fördel för de etablerade brukarna men skapar problem för unga lantbrukare som står i begrepp att nystarta. I grunden är problemet olösligt så länge gårdsstöden är markbaserade.

Det föreslagna stödet till unga lantbrukare under de första fem åren kommer troligen att påverka villkoren för övertagandet av fastigheten vid nystart. Sålunda är det sannolikt att en del av det extra stödet läcker ut i form av högre markpriser till syskon som ska köpas ut eller till andra säljare av marken. Eftersom det extra stödet finansieras genom omfördelning av gårdsstöd kan man vidare förvänta sig att markpriserna generellt sjunker något men ökar lokalt. Den omfattande forskningen om kapitaliseringen (Swinnen m.fl) visar emellertid att stödet kapitaliseras i olika utstäckning beroende på olika ekonomiska och institutionella faktorer som tex förekomsten av marknadsregleringar på marknaden för mark, tillgång till krediter, styrkeförhållande mellan markägare och arrendatorer. Utformning av stödet till unga brukare borde således kunna ha en viss effekt på graden av kapitalisering. Att basera stödet på areal upp till ett tak på 90 hektar torde dock snarare driva på än motverka kapitaliseringen. Den alternativa utformningen med en klumpsumma torde ha mindre effekter på kapitaliseringen.

Stödet till unga lantbrukare måste finansieras inom ramen för gårdsstödet. I AgriPoliS simuleringar antas att startstödet kommer att vara €50 per ha om ett djurbidrag införs samtidigt (jämfört med €60 per ha enligt DS utan djurstöd). Finansieringen kommer att kräva att grundersättningen till alla lantbrukare sänks med €3 per ha. Givet dessa antaganden simulerades effekterna av startstödet i samband med en nationell utjämning av gårdsstödet över fyra år och koppling av djurstödet i den skånska regionen. Detta jämförs med samma scenario utan stödet till unga lantbrukare och ett scenario där grundgårdsstödet fasas ut i Skåne.

Syftet med det särskilda stödet till unga lantbrukare är att öka deras möjligheter att konkurrera om åkermarken. Möjligheten att börja som lantbrukare påverkas starkt av två faktorer; a) att mark kommer ut på marknaden, dvs. befintliga lantbrukare är beredda att sälja och b) hur höga mark/arrende priserna är. Sammanfattningsvis visar simuleringarna att *effekterna av stödet till unga lantbrukare (UNGA) är obetydliga, jämfört med utjämning av gårdsstöden (UTJ), vad gäller både strukturutveckling och arrenden (Tabell 5)*. Även arrendet blir något högre. Detta kontra-intuitiva resultat förklaras av att det särskilda stödet gör att de unga lantbrukarna kan betala mer i arrende än etablerade brukare. Unge lantbrukare tävlar därför med varandra om att komma över åkermark eller med grannar eller syskon och därför uteblir positiva effekter för dem.

Tabell 5. Effekterna av stödet till unga lantbrukare på strukturutveckling och arrenden i Skåne år 2020 jämfört med år 2014 (procentuella förändringar).

	REF	UNGA	UTJ	EJ GÅRDSSTÖD
Antalet gårdar	- 11	- 15	- 16	- 56
Medel storlek (ha)	+ 13	+ 17	+ 19	+ 125
Arrende åkermark* (€)	0	- 5	- 6	- 26
REF = fortsättning av nuvarande politik till 2020; UNGA = stöd till nystartande unga lantbrukare; UTJ = Nationell utjämning av gårdsstödet över fyra år; EJ GÅRDSSTÖD = grundgårdsstödet fasas ut över fyra år. * Avser den högproduktiva åkermarken.				

Tabell 5 visar att utjämning av gårdsstödet i sig är bra för unga lantbrukare i Skåne eftersom arrendepriserna sänks med 6% jämfört med 2014 (utjämning innebär att gårdsstödet sänks i slättbygden). Ett bättre alternativ för de unga lantbrukarna hade dock varit att ta bort grundersättningen till åkermark i den skånska slättbygden helt, då detta resulterar i en radikal minskning i arrendepriset och en ökning av markarealen som kommer ut för försäljning på marknaden.

Slutsatsen är att stödet till unga lantbrukare motverkar sitt syfte pga. den hårda konkurrensen om mark i Skåne. Ett bättre alternativ för att skynda på förnyring i sektorn och göra det möjligt för fler att ägna sig åt lantbrukaryrket på heltid vore att ta bort gårdsstödet i slättbygden, åtminstone grundersättningen som i dagsläget kapitaliseras helt i markvärden och skapar ett kraftigt finansiellt hinder för unga lantbrukare. Dessvärre bidrar gårdsstödet i regionen till att konservera den befintliga gårdsstrukturen (fler mindre gårdar överlever) som motverkar möjligheten att investera i bättre teknik (krävs stordrift) och driva ett mer professionellt lantbruk som skulle stärka det svenska jordbrukets konkurrens- och innovationskraft.

Omfördelning av stödet beroende på företagens storlek (7,8,9)

Regeringens förslag: Inga av de föreslagna möjligheterna till stödomfördelningar med hänsyn till storlek bör utnyttjas, dvs ingen extra reducering av de högst stödnivåerna, inga extra stöd till de första hektaren och inget förenklat stöd för små jordbruk.

Analys:

Huvudargumentet för gårdsstödet är att stödja lantbrukarnas inkomster. Eftersom gårdsstöden, till skillnad från prisstöd, går till enskilda mottagare borde dessa, vilket har påpekats av många forskare (se exempelvis Tangermann, 2012), vara föremål för behovsprövning. Den nationella implementeringen medger dock inte en så radikal förändring utan handlar om mer begränsade val. Dels möjligheten att ge högre stöd till de första hektaren (vilket gynnar arealmässigt mindre jordbruk) och dels möjligheten att begränsa utbetalningarna till de största mottagarna. För närvarande är stöden mycket ojämnt fördelade. I EU27 erhåller exempelvis 0,19 % av mottagarna stöd över 150 000 euro. Detta motsvarar 10,68% av utbetalningarna. Fördelningen är jämnare i Sverige där 0,26 % av mottagarna återfinns i klassen över 150 000 euro, vilket motsvarar 5,34% av de svenska gårdsstöden (EU, 2013).

Det är nivån på jordbrukarhushållens totala hushållsinkomster som är relevant för att bedöma behovet av inkomststöd. Jämför man inkomsterna efter gårdsareal kan man konstatera att skillnaderna i hushållsinkomster är relativt begränsade (SCB, 2012). De arealmässigt minsta företagen har högre hushållsinkomster än de medelstora lantbruksföretagen på grund av en hög andel inkomster från andra källor. Av det skälet förefaller det således inte motiverat att ge ett högre stöd till de första hektaren. Inte heller finns det något skäl att införa ett förenklat stöd för små jordbruk.

De arealmässigt största företagen har dock högst hushållsinkomster vilket gör att det förefaller tveksamt att begränsa stödneddragningen till de obligatoriska och i det närmaste symboliska 5%. I Ds hävdas faktiskt att ”stora företags behov av stöd kan därför i många fall vara mindre än för små företag”. Stödets trovärdighet minskar betydligt om mottagare med höga inkomster och betydande förmögenheter får sina inkomster understödda. Att inte utnyttja möjligheten att reducera de riktigt höga stödbeloppen med mer än 5 procent när man faktiskt har möjligheten att minska stöd över 150 000 euro med upp till 100 procent är beklagligt och delvis oförenligt med Sveriges långsiktiga målsättning. Att reducera stöd över 150 000 euro skulle kunna vara ett litet steg i riktningen mot att behövspröva gårdsstödet fullt ut, vilket är motiverat då gårdsstödet främst är ett inkomststöd och Sveriges målsättning är att det långsiktigt bör fasas ut. En realistisk nivå är att fram till 2019 successivt minska stödet till stora gårdar med 25 procent. Ytterligare ett skäl till att välja en högre procentsats är att det innebär en överföring av medel till landsbygdsprogrammet, vilket är en obligatorisk del av förslaget.

Det bör dock påpekas att det rör sig om ett fåtal mottagare. År 2011 fick ca. 170 företag mer än 150 000 euro i gårdsstöd i Sverige. Eftersom den ”gröna” delen av stödet inte omfattas av neddragningen kommer ännu färre att beröras. Uppskattningsvis kommer taket bara att gälla gårdar större än ca. 1130 ha. Ytterst få gårdar blir större än 1000 ha i AgriPoliS och därför har taket inga synliga effekter på strukturutveckling i de analyserade regionerna.

Definitionen av aktiva lantbrukare (11)

Regeringens förslag: Definitionen av aktiva lantbrukare för inte utvidgas

Analys:

Generellt sett skapar utbetalningar av ett gårdsstöd, i synnerhet om det motiveras av inkomstskäl, ett trovärdighetsproblem om utbetalningen går till ett aktiebolag och där stöden svarar för en begränsad del av inkomsten. MS har möjlighet att utesluta fler företagstyper än golfbanor, järnvägar och liknande markägare som är obligatoriskt. Ds föreslår dock att inga ytterligare företagstyper ska uteslutas från gårdsstödet men hänvisningen till en eventuell negativ effekt på diversifierade lantbruksföretag. Argumentet är problematiskt och borde ha analyserats närmare. Frikopplingsreformen har saktat ner strukturomvandlingen vilket har negativa effekter på jordbrukets konkurrenskraft. Att undanta fler företag från stödet skulle kunna frigöra marken för andra användare, exempelvis familjelantbrukare vilka är berättigade till stödet och som skulle kunna expandera. Å andra sidan finns en risk att den mark som skulle beröras i stället läggs ner vilket skulle kunna leda till negativa miljöeffekter. Risken är i det närmaste obefintlig i landets södra delar men påtaglig när det gäller marginella marker i

norra Sverige. Marginella men värdefulla marker, å andra sidan, brukar erhålla någon/några miljöersättningar. Ett rimligt uteslutningskriterium som skulle kunna övervägas är att utesluta företag där jordbruksdrift endast svarar för en begränsad del av produktionen och där inga miljöersättningar betalas ut.

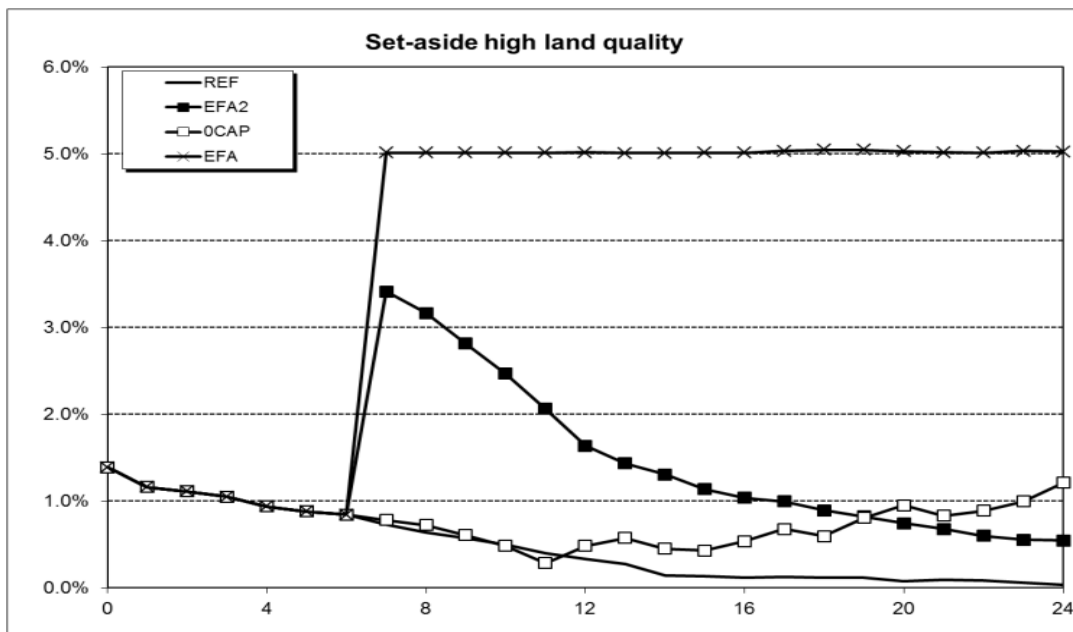
Konsekvenser av införande av ekologiska fokusarealer

Analys:

Endast effekterna av EFA-kravet i den skånska regionen har analyserats eftersom EFA-kravet redan idag uppfylls i både Jönköpings- och Västerbottens län tack vara de stora arealerna gräsmarker. Även kravet Varierad växtföljd uppfylls i dagsläget av skånska växtodlingsgårdar enligt AgriPoliS.

Två EFA-scenarier har simulerats. Det ena (EFA) kan anses vara mycket strikt då vi antar att en grästräda motsvarande minst 5% av gårdens åkerareal integreras i växtföljden. I det andra scenariot, som är mer flexibelt, antar vi att EFA inte behöver integreras i växtföljden men att brukaren fritt får välja vilka arealer som ska tas ur produktion, t.ex. kan den mark som har lägst avkastning sättas i permanent träda (EFA2).

Den omedelbara effekten av det strikta EFA-scenariot är naturligtvis att 5% av den bästa åkermarken tvingas ur produktion varje år. Även om EFA-scenariot blir mer flexibelt kommer högproduktiv mark att tas ur produktion till att börja med, men AgriPoliS-simuleringarna visar att brukarna snabbt anpassar sig och efter några år (när arrendekontrakten skrivs om) är det främst markerna med lägst produktivitet som används till EFA (se EFA2 i Figur 1).



Figur 1. Effekterna av EFA kravet på trädesareal på högproduktiv åkermark

Hur EFA-kravet tillämpas är således avgörande för miljökonsekvenserna. Med en strikt tillämpning kommer EFA att bidra till att upprätthålla åkermarkens bördighet eftersom inslag av gräs i växtföljden minskar förlusten av organiskt kol och är positivt för fertiliteten (Persson, et al., 2008). Gräs i växtföljden kan också vara positivt för landskapsbilden och den biologiska mångfalden på den skånska slättbygden. Därför skulle en strikt EFA vara bra för miljön och jordbrukets uthållighet.

En mer flexibel lösning skulle innebära att sämre avkastande marker tas ur produktion och troligtvis omvandlas till permanent träda. Storleken på de positiva miljöeffekterna (t.ex. minskat näringsläckage, biologisk mångfald, etc.) kommer då att bero på var i landskapet dessa skapas och på eventuell skötsel. Vi anser därför att miljöeffekten blir positiv men kan inte kvantifiera den.

Sammanfattningsvis behövs ytterligare utredningar för att avgöra om EFA är en kostnadseffektiv åtgärd för att uppnå miljömålen eller inte.

Vad är AgriFood Economics Centre?

AgriFood Economics Centre utför kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Verksamheten är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Lunds universitet och syftar till att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

Kontakt

AgriFood Economics Centre
Box 730, 220 07 Lund
AgriFood Economics Centres publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se
