



Yttrande  
26 mars 2014

Dnr 3.5.1-1-22-2014

Landsbyggsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Gårdsstödet 2015-2020 – förslag till svenskt genomförande

### **SAMMANFATTNING**

Konjunkturinstitutet har granskat Landsbyggsdepartementets promemoria avseende reformeringen av gårdsstödet. I likhet med andra myndigheter konstaterar Konjunkturinstitutet att gårdsstödet som helhet bör betraktas som en miljöskadlig subvention med oklara fördelningseffekter.<sup>1</sup> Möjligheten att utforma EU:s gårdsstöd efter nationella önskemål är emellertid starkt begränsad. De nationella avvikelser som tillåts är för små för att ändra jordbrukets fundamentala förutsättningar och kommer knappast ha avgörande betydelse för att påverka regeringens långsiktiga mål med gårdsstödet (ett totalt borttagande).

Därför har Konjunkturinstitutet inga större invändningar mot enskilda delar av Landsbyggsdepartementets förslag, med undantag för förslaget att införa en särskild ersättning till nötkreatursektorn och förslaget att inte överföra medel till landsbygdsprogrammet.

Sammanfattningsvis har Konjunkturinstitutet följande synpunkter:

- Konjunkturinstitutet efterlyser ett tydligare helhetsperspektiv på genomförandet. Bristen på samhällsekonomiska principer bakom gårdsstödet ökar risken för påverkan från särintressen.
- Konjunkturinstitutet stöder förslaget att genomföra en nationell utjämning av stödrätterna. Utöver de skäl som promemorian anför bör det lyftas fram att den historiska fördelningen av stödrätter innebär att regioner med intensivt jordbruk och monokulturer stöds, vilket knappast ligger i linje med vare sig klimatmålet eller målet om ett rikt odlingslandskap. Fördelningen är dessutom svår att förena med andra fördelningspolitiska ambitioner (relativt rikare regioner får mer stöd i nuvarande regionfördelning).
- Konjunkturinstitutet ifrågasätter varför regeringen inte utnyttjar möjligheten att överföra medel till jordbrukspolitikens andra pelare (landsbygdsprogrammet). Det nationella inflytandet är större inom landsbygdsprogrammet. Flera av de politiska mål man försöker uppnå med gårdsstödet (t.ex. ökade betesmarker) kan hanteras mer direkt med styrmedel inom landsbygdsprogrammet.

---

<sup>1</sup> Se till exempel SCB (2010:2 *Miljörelaterade skatter, subventioner och utsläppsrätter*) och ESO (2013:6 *Bonde söker bidrag – En ESO-rapport om effektiviteten i det svenska landsbygdsprogrammet*).

- Konjunkturinstitutet ifrågasätter förslaget att nötkreatursektorn skall få särskilt stöd. Regeringen har kritiserat djur- och arealersättningarna på marknadsmässiga grunder och arbetar för att minska dem i EU. Idisslande djur är dessutom negativt ur klimatsynpunkt, och den förmodade effekten på betesmarkerna är inte uppenbar om man ser till den statistik promemorian presenterar.

#### INLEDANDE KOMMENTARER

Gårdsstödet finansieras av EU-medel och uppgår i Sverige till cirka 6-7 miljarder årligen (för Sverige är avgiften till systemet ungefär dubbelt så hög). Det är inte troligt att Sverige hade allokerat en så betydande andel statliga medel till jordbruket om det hade varit en renodlad nationell angelägenhet. I början av nittioalet, innan EU-inträdet, arbetade Sverige för att likställa jordbrukets konkurrensvillkor med andra sektorer. De nationella ersättningarna till jordbruket hade i början av 1990-talet nästan helt fasats ut.

På EU-nivå representerar gårdsstödet en politik som regeringen uttryckligen inte stöder. I promemorians slutkapitel slås det fast att ”regeringens långsiktiga målsättning för den gemensamma jordbrukspolitiken är en avreglerad, marknadsorienterad och konkurrenskraftig jordbrukssektor styrd av konsumenternas efterfrågan och med hänsyn taget till klimat, miljö, djurhållning och utvecklingsaspekter. Regeringen vill lägga ökat relativt fokus mot åtgärder för landsbygdspolitiken. Sveriges målsättning är att gårdsstödet på sikt ska fasas ut [...]”. Givet denna formulering framstår vissa argument i promemorian som särskilt svåra att förstå. De mest slående är att man väljer att inte omedelbart utnyttja möjligheten att överföra 15 procent till landsbygdsprogrammet (där åtgärder inom både glesbygdspolitiken och miljöpolitiken underkastas nationell styrning), utan istället väljer att använda 13 procent till nötkreatursektorn, en sektor med betydande klimatpåverkan.

Diskrepansen mellan de nationella och överstatliga prioriteringarna innebär att genomförandet saknar helhetsgrepp. Landsbygdsdepartementets förslag till nationellt genomförande hänvisar ibland till målsättningar på EU-nivå (som att garantera en skälig inkomststandard för jordbrukshushållen, att stärka jordbrukets konkurrenskraft, stöd till näringar med ”särskilda svårigheter”, etc.) och ibland till nationella mål (som miljömålet *Ett rikt odlingslandskap* och glesbygdsutveckling). I förslaget om nationell utjämning av stödrätterna hänvisar departementet till jordbrukets konkurrenskraft; i förslaget om särskilt stöd till nötkreatursektorn framhålls värdet av ett rikt odlingslandskap; i diskussionen huruvida medel ska överföras till landsbygdsprogrammet lyfter man istället värdet av att upprätthålla lantbrukarnas inkomster, och så vidare.

Det är problematiskt att landsbygdsdepartementet har en uppsjö av målsättningar att välja mellan för att motivera varje enskild åtgärd. Genomförandet blir därmed sårbart för särintressen, vilket framstår som särskilt problematiskt i just jordbrukssektorn, där lobbyintressena är starka.<sup>2</sup> Det går att hitta nationella målformuleringar som stöder subventioner till i praktiskt taget vilken sektor eller grupp som helst i samhället. Eftersom regeringen betraktar gårdsstödet i sin helhet som något negativt, hade en mer transparent princip varit att först identifiera vilken sorts samhällsskada gårdsstödet medför och sedan studera hur den nationella utformningen kan begränsa denna skada.

<sup>2</sup> I Riksrevisionens rapport om det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013 (2013:13) skriver man: ”I intervjuer i granskningen har flera aktörer uppgett att det varit jordbrukssektorns särintressen som i praktiken legat till grund för de politiskt fattade besluten om fördelningen av medel i programmet, på bekostnad av allmänintresset.”

En samhällsekonomisk analys av ett styrmedels effektivitet börjar med att identifiera marknadsmisslyckandet. Vilka är då jordbrukets marknadsmisslyckanden? En första anmärkning är att marknadsmisslyckandet knappast ligger i att det produceras för lite livsmedel i EU, vilket klargjordes i den förra reformeringen av gårdsstödet (år 2005) då stödet frikopplades från produktionen. Det djur- och arealbaserade stödet ledde till problem med överproduktion som dumpades på världsmarknaden. Riksdagen och den nuvarande regeringen har tydliggjort att en sådan politik påverkar fattiga länders möjlighet till ekonomisk utveckling negativt. Sveriges hållning på EU-nivå är att djur- och arealersättningarna skall upphöra helt och hållet.

Ett skäl att intervensera i jordbrukssektorn är att marknaden inte förmår prissätta jordbrukets ekosystemtjänster (pollinering, biologisk mångfald, etc.) på ett korrekt sätt. Dessa ekosystemtjänster ryms inom miljömålet *Ett rikt odlingslandskap*, vilket alltså är den ”kollektiva vara” jordbruket tillhandahåller som enligt ett samhällsekonomiskt synsätt bör subventioneras. Det bör dock påpekas att målet syftar till att ”odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks” (våra kursiveringar). Det handlar alltså inte om att livsmedelsproduktionen ska maximeras. Det är med andra ord inte säkert att EU:s konkurrenskraftsmål (som bidrar till den privata nyttan med jordbruk) och miljömålet *Ett rikt odlingslandskap* (som bidrar till den kollektiva nyttan med jordbruk) är helt förenliga.

Produktionen av livsmedel har därtill andra negativa effekter på miljön, framför allt genom växtnäringsläckage och övergödning, markgifter, samt utsläpp av växthusgaser. Även om jordbruket potentiellt kan fungera som kolsänka anses Sveriges totala jordbruksmark utgöra en kolkälla med nettoutsläpp motsvarande en miljon ton koldioxidkvalenter. Globalt står jordbrukssektorn för 30 procent av de totala utsläppen av växthusgaser (se IPCC:s rapport från 2007). Gårdsstödet framstår därmed som ett ovanligt trubbigt miljöpolitiskt styrmedel. Preciseringsen av *Ett rikt odlingslandskap* tillerkänner på denna punkt särskilt *miljöersättningarna* inom landsbruksprogrammet en central funktion, snarare än gårdsstödet. I Sveriges miljöräkenskaper betraktas hela gårdsstödet som en ”miljöskadlig subvention”.

Landsbyggsdepartementets promemoria tar med glidande formuleringar upp dessa målkonflikter. Promemorian konstaterar att miljömål ”påverkas” av jordbruket och att ”för att nå målet *Begränsad klimatpåverkan* bedöms de gröna näringarna ha en nyckelroll som producent av förnybar energi och råvara som ersätter fossil råvara samt som kolsänka”. Detta är en alltför vag utgångspunkt. Jordbrukssektorn belastar klimatet med ett nettoutsläpp av växthusgaser. Tillsammans med sjöfarten är jordbrukssektorn den minst beskattade sektorn utanför utsläppsrättshandelssystemet. Det är alltså en sektor där skatter och kvoter, snarare än subventioner, torde ha relativt hög miljönytta.

Nedan följer en precisering av Konjunkturinstitutets synpunkter på enskilda delar i det svenska genomförandet.

#### **NATIONELL UTJÄMNING AV STÖDET**

Konjunkturinstitutet stöder Landsbyggsdepartementets huvudförslag till nationell utjämning av stödet. Den nuvarande kopplingen till tidigare regionala skördenivåer inne-

bär att monokulturer med intensivt jordbruk premieras, vilket är svårt att förena med flera av Sveriges miljömål (inklusive *Ett rikt odlingslandskap*). Dessutom ligger de bördigaste regionerna i tillväxtområden (kustområdena i Götaland, i Skåne och Mälardalen), vilket innebär att rikare kommuner får mer stöd per hektar. Den nuvarande stödrättsfördelningen motverkar alltså de fördelningspolitiska ambitionerna inom landsbygdsprogrammet (t.ex. kompensationsbidraget), och det kommunala utjämningsystemet.

Landsbyggsdepartementet presenterar ett motargument till sitt eget förslag, nämligen att ett nationellt utjämnande skulle strida mot en marknadsmässig prissättning av land och ge incitament att odla i mindre produktiva regioner. Detta argument är förvisso korrekt. Det kan inte uteslutas att höjda stödnivåer i icke-produktiva regioner innebär att fler jordbrukare idkar passivt odlade och enbart ”putsar” marken för att bli behöriga till gårdsstöd. I andra ekonomiska sammanhang hade detta varit ett tungt vägande argument. Men hela poängen med EU:s jordbrukspolitik är ju att jordbruk bör drivas i områden där marknadsmässiga incitament att bedriva jordbruk saknas. Ur miljösynpunkt är det därför snarare positivt att odlingslandskapet förvaltas efter mer museimässiga principer.

#### **KONJUNKTURINSTITUTET IFRÅGASÄTTER ERSÄTTNINGEN TILL NÖTKREATUR**

Landsbyggsdepartementet gör bedömningen att nötkreatursektorn ”genomgår särskilda svårigheter” (s. 78), och i linje med de valmöjligheter ramverket medger föreslås en särskild ersättning till nötkreatursektorn.

Ett särskilt stöd till nötkreatur förefaller inte vara motiverat annat än som kompensation till de jordbrukare som livnär sig på detta för tillfället. Landsbyggsdepartementet framför emellertid ett alternativt argument: nämligen att den observerade minskningen av nötkreatur hotar betesmarker (vilket i sin tur har negativ effekt på miljömålet *Ett rikt odlingslandskap*). Detta påstående stöds i rapporter (från bland annat Jordbruksdepartementet), men den statistik promemorian hänvisar till väcker frågan om betesmarkernas utveckling verkligen kan motivera genomförandet. Enligt Figur 3.3 har visserligen antalet kor för mjölkproduktion minskat från ungefär 650 000 till 350 000 de senaste 30 åren. Men under samma tidsperiod har antalet lamm och får ökat från 400 000 till 600 000 (mycket tack vare miljöersättningar inom landsbygdsprogrammet; se nedan) och kor för uppfödning av kalvar har ökat från 80 000 till 200 000. Samtidigt kan man avläsa i Figur 3.1 och 3.2 att betesmarkerna ökat i storlek under samma tidsperiod (även om de minskat något de senaste åren).

Det framstår således som att det skett en substitution mellan olika idisslande betesdjur, vilket innebär att det totala antalet betesdjur framstår som mindre krisdrabbat. Eftersom det rör sig om olika djur, som geografiskt är koncentrerade i olika regioner, kan naturligtvis effekten på betesmarker ändå vara negativ. Men det följer inte uppenbart från de data Landsbyggsdepartementet presenterar att ett stöd till nötkreatursektorn automatiskt leder till att betesmarken ökar.

Oavsett effekten på betesmarker går det inte att bortse från att idisslande betesdjur har relativt stora effekter på utsläppen av växthusgaser. Även om stödet till svensk nötkreaturproduktion innebär minskad import av nötkreatur- och mejeriprodukter (vilket reducerar den negativa klimateffekten) kan substitutionseffekterna även drabba annan livsmedelspro-

duktion som har mindre relativ klimatpåverkan. Eftersom nötköttkonsumtionen trendmässigt ökar riskerar därför ett stöd till nötkreatursektorn att bidra till att den totala köttkonsumtionen ökar – och alltså inte bara att konsumtionen riktas om mot svenskproducerad nöt. Exakt hur stödet till nötkreatursektorn påverkar växthusgaserna analyseras emellertid inte i promemorian.

#### **ÖVERFÖRING AV MEDEL TILL LANDSBYGDSPROGRAMMET**

Konjunkturinstitutet ställer sig frågande till varför ingen överföring till landsbygdsprogrammet ska göras, givet regeringens långsiktiga mål med jordbrukspolitiken.

Det viktigaste skälet att behålla medel inom gårdsstödet tycks vara att det ”upprätthåller inkomsterna för lantbrukare” (s. 112). Målet att jordbrukares inkomster skall skyddas återfinns i EU:s förordningar. Men det är noterbart att det inte återfinns som mål i departementets generella överväganden (s. 7) eller i de generella mål och utgångspunkter som tas upp i avsnitt 2.1 (s. 17). I Sverige har frågan om löne- och näringsinkomstnivåer historiskt lämnats till arbetsmarknadens parter och staten intervenerar sällan för att stödja särskilda yrkesgrupper. Att fördelningshänsyn dyker upp som ett bärande argument i just denna fråga är också anmärkningsvärt eftersom landsbygdsprogrammet redan har ett explicit kompensationsbidrag.

Promemorian konstaterar att medel till landsbygdsprogrammet skulle kunna ”förbättra politikens träffsäkerhet och effektivitet eftersom större möjligheter att rikta stödet till effektiva åtgärder finns inom landsbygdsprogrammet”. Detta är riktigt. Bland annat medges direkt stöd till betesmarker och slätterängar inom landsbygdsprogrammet. Detta är ett typexempel på ett kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel, då stödet kopplas till måluppfyllelsen (ett åtagande att sköta betesmarker) och låter marknaden avgöra vilket medel som ska användas för att uppnå det. I promemorians diskussion om olika djurslags utveckling konstateras att just miljöstödet varit särskilt betydande för lamm- och fårsektorns positiva utveckling.

Givet att målet på sikt är att jordbruket ska vara konkurrenskraftigt, att stödet ska få ett ökat glesbygdfokus, att det ska vara miljövänligt, samt att gårdsstödet på sikt ska fasas ut, framstår det som mest naturligt att påbörja en överföring till landsbygdsprogrammet redan nu. De överväganden som lett fram till Landsbygdsdepartementets slutsats bör därför förtydligas.

#### **FÖRDELNINGSPOLITISKA ASPEKTER**

Promemorian diskuterar ett särskilt stöd till unga lantbrukare, en reduktion av gårdsstödet över ett tak på 150 000 euro, ett särskilt stöd till småskaligt jordbruk, ett stöd till områden med naturliga begränsningar, samt huruvida de befintliga stödrätterna skall behållas.

Konjunkturinstitutet konstaterar att gränsen till landsbygdsprogrammet blir än mer suddig i och med de särskilda insatserna inom gårdsstödsprogrammet, och det är olyckligt att en gemensam beredning av de båda pelarna (gårdsstödet och landsbygdsprogrammet) inte kunnat göras. Givet denna förutsättning framstår det som att Lands-

byggsdepartementet ändå gjort relativt noggranna avvägningar av de fördelningspolitiska aspekterna. Konjunkturinstitutet har inga principiella invändningar mot förslagen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Niklas Bengtsson.

Mats Dillén

Niklas Bengtsson