

Jordbruksstöd utan krav på produktion: en bättre politik?

EUs gemensamma jordbrukspolitik (GJP) förändrades radikalt år 2005 på grund av frikopplingsreformen. Stödet till lantbrukarna är inte längre kopplat till produktionen utan betalas ut även om lantbrukaren väljer att inte producera livsmedel. Den totala stödnivån har däremot inte förändrats nämnvärt. Frågan är om den hårt kritiserade GJP blivit en bättre och effektivare politik. Syftet med artikeln är att belysa denna fråga genom att utvärdera de långsiktiga effekterna av de frikopplade stöden på jordbrukets struktur, inkomster, markpriser, landskapsmosaik och biologisk mångfald för ett urval av jordbruksregioner i EU. Utifrån resultaten diskuterar vi konsekvenserna av frikoppling för fortsatt reformering av GJP.

Den gemensamma jordbrukspolitiken, GJP, utgör det i särklass mest kritiserade inslaget i EU-samarbetet. Politiken har dock förändrats radikalt på senare år även om innebörden av dessa förändringar inte har nått den breda allmänheten. År 2003 genomfördes en reform som ändrade de grundläggande förutsättningarna för att få rätt till stöd: kravet på livsmedelsproduktion togs bort. I stället räcker det med att hålla marken i gott jordbruks- och miljömässigt skick (*skötselkraven*) om produktion inte lönar sig till marknadspriser. I dess enklaste form innebär skötselkraven att slå gräsbevuxen åkermark någon gång om året. Dessutom finns de s k verksamhetskraven som innebär att lantbrukarna uppfyller den gällande lagstiftningen när det gäller miljö, djurskydd och livsmedelssäkerhet.

Eftersom den historiska kopplingen mellan stöd och produktion har brutits, kallas de nya stöden för frikopplade stöd (eller gårdsstöd). Dessa stöd är de i särklass viktigaste instrumenten i GJP och kostar EU drygt 40 miljarder euro årligen (EU 2009).¹ Frågan är om den hårt kritiserade GJP blivit en bättre och effektivare politik för att t ex stödja lantbrukarnas inkomster och bevara jordbrukslandskapet. Syftet med artikeln är att belysa denna fråga genom att utvärdera de långsiktiga effekterna av de frikopplade stöden på jordbrukets struktur, inkomster, markpriser, landskapsmosaik och biologisk mångfald för ett urval av jordbruksregioner i EU. Vi avslutar med en diskussion om innebörden av frikoppling och vad våra resultat betyder för en fortsatt reformering av GJP.

Artikeln bygger på resultaten från ett internationellt projekt inom

**MARK BRADY,
EWA RABINOWICZ
OCH CHRISTOPH
SAHRBACHER**

Mark Brady är fil dr i naturresurs- och miljöekonomi och utredare vid Institutionen för ekonomi, AgriFood Economics Centre, SLU. Hans forskning är inriktad på ekologisk-ekonomisk modellering samt EUs gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik. mark.brady@ekon.slu.se

Ewa Rabinowicz är professor i jordbruks-ekonomi vid Institutionen för ekonomi, SLU, och arbetar vid AgriFood Economics Centre. Hennes forskning är inriktad på jordbrukspolitik och landsbygdsutveckling. ewa.rabinowicz@ekon.slu.se

Christoph Sahrbacher är doktorand i jordbruksekonomi vid Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO), Halle, Tyskland. sahrbacher@iamo.de

¹ För Sveriges del utbetalades år 2007 6,1 miljarder kr i direktstöd (SCB 2008). Ytterligare 14 miljarder euro satsades på landsbygdsprogrammet (för Sveriges del 3,5 miljarder kr) och till detta tillkommer kostnader för den nationella medfinansieringen.

Vi tackar Cecilia Hammarlund för förbättring av texten.

EUs sjätte ramprogram, IDEMA.² Avsikten med projektet var att belysa de övergripande konsekvenserna av reformen för samhället (Ekman och Rabinowicz 2007). När projektet startade höll reformen just på att sjösättas. En ekonometrisk analys av effekterna var därför inte möjlig och i stället valdes modellsimuleringar som ansats. Vi börjar med en översiktlig genomgång av de historiska förändringarna av GJP och motiven till dagens frikopplade stöd. Detta följs av en kort presentation av den vetenskapliga litteraturen om frikopplingens effekter. Därefter beskrivs hur 2003 års reform tillämpades i de olika medlemsländerna och den metod vi använder för att simulera effekterna av reformen samt resultaten av simuleringarna.

1. Varför frikopplades stöden?

Frikopplingen av jordbruksstöden är resultatet av en process som har pågått under en längre tid och som ännu inte är helt slutförd (Ingersent m fl 1998). Bakgrunden är av både ekonomisk och politisk natur. Jordbrukspolitik med målet att stödja inkomster har varit vanligt förekommande i de industrialiserade länderna eftersom jordbrukarinkomsterna har tenderat att släpa efter. Det vanligaste sättet att stödja inkomsterna, som tidigare användes av såväl EU, Sverige före anslutningen och nästan alla industrialiserade länder, har varit att med hjälp av gränsskydd, interna marknadsregleringar och exportsubventioner erbjuda jordbrukarna högre priser på produkter än vad en oreglerad marknad skulle ge.

Att stödja inkomsterna via priser leder dock till en mängd problem. Välkänt är att produktionen stimuleras så att ett överskott uppstår samtidigt som effekterna på inkomsterna inte blir bestående till följd av kapitalisering i markvärdena och läckage till andra sektorer (Le Mouel 2005). De höga priserna har vidare stimulerat till en hög användning av gödsel och bekämpningsmedel med miljöproblem som följd. Den negativa miljöpåverkan har kraftigt bidragit till politikens sjunkande legitimitet.

Ett högt stöd till jordbruket med höga införselavgifter och omfattande exportsubventioner orsakar även betydande störningar på världsmarknaden för jordbruksprodukter. När jordbruket på allvar inkluderades i de internationella handelsförhandlingarna, först under Uruguayrundan och sedermera i Doha, utsattes EU för ett starkt externt tryck att förändra sin jordbrukspolitik (Josling m fl 1996). I tabell 1 sammanfattas de reformer av GJP som följde.

MacSharry-reformen 1992 var den första stora reformen då prisstödet sänktes. För att kompensera lantbrukare för inkomstbortfallet – och för att göra det politiskt möjligt att genomföra reformen – infördes direktstöd (arealbidrag och djurbidrag). Reformen var ett avgörande steg för att nå en

² IDEMA – The Impact of Decoupling and Modulation in the Enlarged Union: a sectoral and farm level assessment – är ett forskningsprojekt som stöds av EU-kommissionens sjätte ramprogram (Contract No SSPE-CT-2003-502171). Se vidare www.agrifood.se/IDEMA.

Tabell 1
Kort om GJP-
reformerna

År	Reform	Implikationer
1992	MacSharry	Direktstöd introduceras
2000	Agenda	Prisstödet sänks ytterligare till förmån för direktstöd
2003	Frikoppling	Direktstöd frikopplas från livsmedelsproduktion fr o m år 2005
2006	Socker	Frikoppling av stöd till sockerbetor
2008	Hälsokontrollen	Avveckling av trädeskrav omedelbart och avveckling av mjölkkvoter till år 2013

överenskommelse i GATT; se exempelvis Tangermann 1997. Arealbidraget baserades på *historiska* skördenivåer och utgör förklaringen till varför det mesta av jordbruksstödet än i dag går till de mest produktiva regionerna. Reformen innebar att kopplingen mellan stödet och produktionen försvagades eftersom bidraget inte längre var beroende av den aktuella produktionsvolymen utan av arealen i produktion (för att begränsa arealen i produktionen infördes ett trädeskrav, s k *set-aside*). Reformen innebar vidare att ett antal nya stödformer, främst riktade mot förbättrad miljö kvaliteten, infördes.

AGENDA 2000 var ett relativt litet steg i samma riktning som MacSharry. Prisstödet sänktes ytterligare och de befintliga stöden omorganiserades i två grupper, kallade pelare, där pelare I avsåg marknadsinriktade åtgärder (inklusive direktstöd) och pelare II miljö- och landsbygdsstöd.

Den s k halvtidsöversynen 2003 skulle, som namnet antyder, vara just en översyn i halvtid, men blev långt mer radikal än någon hade väntat sig. Den pågående Doharundan och politikens sjunkande legitimitet hade stor betydelse för utfallet (Nedergaard 2006). Dessutom anses Frans Fischler, den dåvarande kommissionären, ha varit pådrivande i sammanhanget. Även om övergången till arealstöd 1992 räddade Uruguayrundan var lösningen – som berodde på en kompromiss mellan EU och USA – inte hållbar i längden. De areal- och djurbidrag som blev resultatet av kompromissen uppfyllde nämligen inte kravet på att vara ”gröna”, dvs tillåtna stöd enligt WTOs regler. Detta var bakgrunden till halvtidsöversynen och frikopplingen, vilket diskuteras i nästa avsnitt.

EUs jordbrukspolitik består av separata program för olika produkter eller produktgrupper. För de produkter som inte omfattades av 2003-reformen (exempelvis socker, olivolja, frukt och grönsaker) följde sedermera reformer byggda på samma principer. Nyligen avslutades den senaste översynen av GJP, den s k hälsokontrollen. Enligt beslutet ska kvarvarande produktionskoppling försvinna på sikt (olika tidsgränser för olika produkter), alla marknadsregleringar sammanförs till en gemensam reglering och ytterligare 5 procent av medlen ska överföras från direktstöd till miljö- och landsbygdsåtgärder (s k modulering).

Sammanfattningsvis har GJP genomgått stora förändringar främst när det gäller valet av de ekonomiska instrument som används. Reformerna

sedan 1992 kan sägas följa en konsekvent linje med en allt svagare koppling till produktionen och en allt starkare marknadsorientering. Vidare har en viss omorientering mot landsbygdsutveckling skett. Den budgetmässiga kostnaden för jordbrukspolitiken har dock inte sjunkit: ca 45 procent av EUs årliga budget riktas mot jordbruket.

Frikoppling – begrepp och effekter

Eftersom frikoppling förväntas lösa de problem som är förknippade med prisstöd har jordbruksekonomer länge förordat att stödja inkomsterna – i den mån detta fortfarande är berättigat – direkt, utan omvägen via produktionen (Swinbank och Tangermann 2001). Intresset för frikopplade stöd har dock inte varit begränsat till EU. Ett flertal länder, däribland även u-länder såsom Mexico och Turkiet, har använt sig av den sortens stöd. Många stödformer har kallats frikopplade. Exempelen inkluderar engångsåtgärder som uppköp av tobakskvoter i USA, eller permanenta arealbidrag till specifika produkter; se vidare Andersson (2004).

Till att börja med, hur definieras frikoppling? Två typer av definitioner förekommer. Den ena fokuserar på policydesign och har ett *ex ante* perspektiv, den andra fokuserar på politikens faktiska effekter, dvs perspektivet är *ex post*. EUs frikopplade stöd utgör ett renodlat exempel på den första kategorin. Stöden anses frikopplade om de uppfyller kraven i relevanta förordningar. I Uruguayrundans jordbruksavtal (URAA) har stöden klassificerats i boxar där den gröna boxen innehåller tillåtna stöd, vilket bl a innebär att stöden bör vara skattefinansierade och inte får vara baserade på produktionen, priserna eller användningen av produktionsfaktorerna (Annex 2.6). Samtidigt finns det också ett övergripande krav på att stöden inte ska vara handelsstörande eller produktionspåverkande i någon större utsträckning. Det råder dock i dagsläget tvivel om huruvida EUs frikopplade stöd även är frikopplade enligt WTOs regler (Swinbank och Tranter 2005).

OECD använder sig av den andra definitionen vilket innebär att ett stöd är helt frikopplat om ”det inte påverkar produktionsbeslut hos lantbrukarna som får stödet” (OECD 2001, s 9). Det innebär inte bara att marknadsjämvikten är opåverkad utan också att anpassningen till en eventuell chock är densamma som om stödet inte fanns, dvs de bakomliggande utbuds- och efterfrågekurvorna är oförändrade. OECD (2005) summerar ett antal studier, främst i egen regi, om frikopplingens effekter och indelar dessa i statiska effekter (produktion, handel, faktoranvändning), riskrelaterade effekter (riskaversion, försäkring) och dynamiska effekter (investeringar, förväntningar, ut- och inträde). OECD anser sig ha funnit belägg för att även ”frikopplade stöd” – beroende på hur de är utformade – kan ha effekter på markanvändning, produktion och investeringar.

Bhaskar och Beghin (2007) genomför en omfattande litteraturnomgång och klassificerar de mekanismer som gör att frikopplade stöd kan påverka producenternas beslut. Riskrelaterade effekter uppkommer

antingen genom att jordbrukarna blir mindre känsliga för risk då stödet ökar deras inkomster och förmögenhet, eller genom att den stabila betalningen som stöden utgör fungerar som en försäkring mot inkomstvariation. Investeringar kan påverkas om kreditmarknader inte fungerar så att lönsamma investeringar går att finansiera. Högre inkomst/förmögenhet kan t ex påverka intresset att söka arbete utanför jordbruket. Stöden påverkar vidare markpriser och arrendeavgifter. Slutligen påverkas lantbrukarnas förväntningar om framtiden. Författarna konstaterar att dessa mekanismer har kunnat beläggas i de studier som genomgången omfattar, men de skattade effekterna har oftast visat sig vara små förutom på markvärdena.

Sammanfattningsvis tycks frikopplade stöd förvisso ha realekonomiska effekter men dessa har visat sig vara små. Många olika typer av stöd har dock kallats för frikopplade, vilket gör det svårt att dra generella slutsatser. Därför är det intressant att analysera effekterna av EUs frikopplingsreform, i synnerhet eftersom det rör sig om en mycket radikal förändring.

Införandet av det frikopplade stödet

Eftersom det visade sig vara politiskt omöjligt att nå enighet om att fullständigt frikoppla direktstöden gavs medlemsländerna en möjlighet att delvis behålla kopplingen till produktionen. Till följd av detta har systemet tillämpats mycket olika i olika medlemsstater. Exempelvis valde Irland att frikoppla samtliga stöd medan Frankrike behöll alla stödkopplingar som tillåts enligt reglerna. Den gemensamma jordbrukspolitiken har således blivit mindre gemensam.

Medlemsstaterna gavs vidare möjligheten att välja mellan en historisk modell (betalningar motsvarar exakt de tidigare stöden till varje lantbrukare), en regionmodell (enhetlig utbetalning per hektar jordbruksmark inom samma region) eller en blandmodell som kombinerar de båda typerna av betalning. Sverige valde den sistnämnda, en blandmodell. Unikt för Sverige är annars att all jordbruksmark, inklusive naturbetesmarker, omfattas av stödet och skötselkraven.

2. Utvärdering av frikoppling: metod

En agentbaserad modell av strukturomvandling i jordbruket

Eftersom frikoppling potentiellt kan påverka jordbrukarnas strategiska beslut om att investera, köpa/sälja/arrendera mark eller lägga ner driften är det viktigt att de dynamiska effekterna studeras. Vidare, till följd av den väntade produktionsminskningen befarades reformen leda till negativa miljöeffekter när olönsam men biologiskt värdefull mark tas ur produktionen. Dessa effekter kan vara mer framträdande i vissa regioner, dvs de minst konkurrenskraftiga, samt vara starkt relaterade till geografiska förhållanden i jordbruket (t ex storleken på eller avståndet till fälten). För att

beakta dessa aspekter har vi i samarbete med ett internationellt forskarlag vidareutvecklat en spatial, dynamisk, agent-baserad simuleringsmodell av strukturomvandling i en jordbruksregion, den s k AgriPoliS modellen (Kellermann m fl 2008; Happe m fl 2006).

Styrkan med AgriPoliS jämfört med andra jordbruksekonomiska modeller är att den kan simulera jordbrukets utveckling både över tiden (upp till 25 år framåt) och i rummet. Kärnan i modellen är ett system av heterogena och målorienterade agenter (enskilda gårdar) som är sammanlänkade via faktor- och produktmarknader. Varje gård antas maximera hushållens samlade inkomster genom att optimera finansiering, investeringar, jordbruksproduktion och användningen av familjens arbetskraft (på eller utanför gården). Utifrån detta optimeringsramverk kan gårdar delta i arrendemarknaden eller välja att sluta med jordbruk: den ena gårdens expansion förutsätter att en annan gård läggs ner då jordbruksmark är en nödvändig men begränsad resurs.

Simuleringar med modellen visar reformens effekter på bl a vinster, inkomster, produktion och utvecklingen av antalet gårdar över tiden, dvs strukturomvandlingen. Vidare visas indikatorer som mäter frikopplingens miljöeffekter. Fokus ligger på landskapseffekter, dvs positiva miljönyttigheter, eftersom den väntade produktionsminskningen befarades (jfr ovan) leda till negativa konsekvenser för landskapet.

Landskapsvärden: mosaik och biologisk mångfald

Vi använder två indikatorer för att mäta effekten av frikoppling på landskapet: landskapsmosaik och antal hotade arter; se Brady m fl (2009) för detaljer. Ett diversifierat landskap tenderar att bidra mer till rekreations-, kultur- och kunskapsvärden än ett mer homogent landskap. För att mäta förändringen i mosaiken använder vi Shannon's Diversity Index eller SDI. Enligt SDI minskar mosaikvärdet jämfört med utgångsläget om arealen av en relativt ovanlig gröda minskar eller om arealen av en vanlig gröda ökar. Jordbrukslandskapet är också viktigt för bevarandet av biologisk mångfald eftersom det upprätthåller en mängd habitat för ett stort antal arter. För att mäta förändring av biologisk mångfald används ett viktat samband mellan det förväntade antalet arter och habitatets areal (det s k art-areal sambandet). Enligt detta samband ökar antalet arter med habitatets areal men ökningstakten minskar med arealen, dvs habitatet uppvisar avtagande skalavkastning.

Fallstudieregioner

Efter alla utvidgningar har EUs jordbruk blivit mycket varierat. Effekterna av reformen kan därför förväntas skilja sig mellan olika områden. För att ge en representativ bild omfattar därför analysen olika regiontyper. Valet av regioner fokuserade på följande egenskaper: jordbruksmässiga (Nord/Syd), socioekonomiska (hög/låg inkomst), typ av produktion (intensiv/extensiv), gårdsstorlek (små/stora), företagsform (familjejord-

bruk/storbolag) och typen av frikopplingssystem som infördes. Vi har sedan kalibrerat AgriPoliS med regional statistik och mikrodata om verkliga gårdar för att skapa en empirisk modell av varje fallstudieregion; se Sahrbacher m fl (2005) för detaljer. Mycket kortfattat kan de sex regionerna karakteriseras på följande sätt: De svenska regionerna Jönköping och Västerbotten är extensiva (dvs de har få djur per hektar jordbruksmark). Mjolk- och köttproduktion baseras där huvudsakligen på gräs. Jordbruket är viktigt för att hålla landskapet öppet samt för att bevara biologisk mångfald. Sachsen i södra Tyskland och Sydost i UK är intensiva regioner (hög produktion per hektar) med storskaliga jordbruk, medan Bretagne i Frankrike och Hohenlohe i östra Tyskland är intensiva men småskaliga.

3. Effekterna av frikoppling år 2013

Policyscenarier

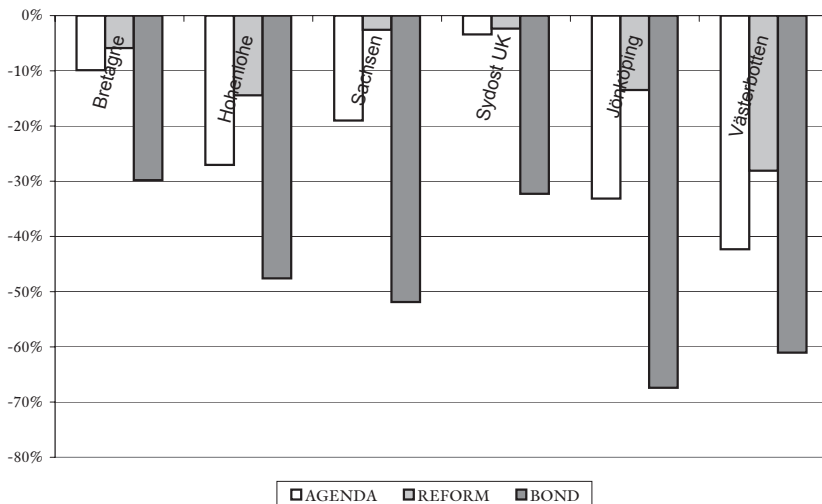
Vi simulerar tre olika policyscenarier för att kunna kvantifiera de långsiktiga effekterna av frikoppling. Alla simuleringar sträcker sig fram till år 2013 vilket är slutet av den nuvarande programperioden. Simuleringarna genomfördes på följande sätt: Först skapades ett basscenario med vilket effekterna av frikoppling kunde jämföras (dvs hur jordbruket hade sett ut om reformen inte hade genomförts). Detta gjorde vi genom att simulera den tidigare politiken, AGENDA 2000, oförändrad framåt i tiden. Det andra scenariot, kallat REFORM, är den faktiska frikopplingen såsom den implementerades i varje region med tillhörande skötselkrav. För att avgöra betydelsen av skötselkravet simulerades även en tredje politik som kallas för BOND där jordbrukaren inte behöver sköta sin mark för att få stöd, där denne i stället får en ren inkomsttransferering i form av en obligation. Effekterna av BOND-scenariot kan också tänkas efterlikna en successiv borttagning av direktstödet eftersom pengarna inte längre knyts till marken utan så småningom hamnar hos dem som har lämnat sektorn.

Gårdsstruktur, inkomster och arrendepriiser

Figur 1 visar att den simulerade strukturutvecklingen blir långsammare i alla regioner under det frikopplade REFORM-scenariot jämfört med AGENDA-scenariot.³ Detta beror på att skötselkravet utgör ett billigt sätt att uppfylla villkoren för att få stöd. Det lönar sig med andra ord för brukare att stanna kvar i sektorn när stöden är frikopplade; framför allt för dem som får mindre än 50 procent av sin inkomst från jordbruk. Eftersom fler företag stannar kvar begränsas möjligheten för andra gårdar att växa. När skötselkravet slopas i BOND-scenariot blir effekten på strukturomvand-

³ Effekterna på antalet gårdar kan verka stora men är förenliga med den observerade utvecklingen under de senaste decennierna; t ex har antalet mjölkgårdar halverats vart tionde år i Sverige.

Figur 1
Procentuell förändring i antalet gårdar år 2004–13

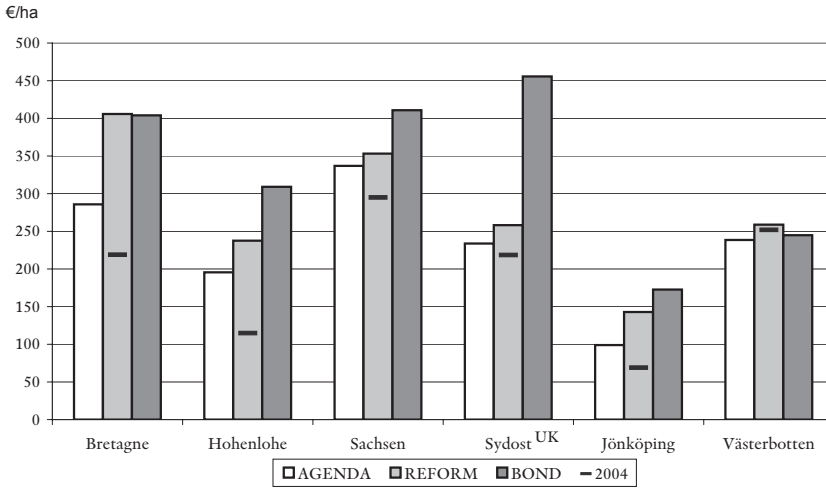


Källa: Egna simuleringar av AgripoliS-modellen.

lingen mycket stark. I detta scenario växer även storleken på den genomsnittliga gården i alla regioner markant.

Det överordnade målet för stödet är att garantera jordbrukarnas inkomster. I figur 2 används genomsnittlig vinst per hektar som mått på inkomst. För beräkningen av vinsten har eget arbete i familj jordbruk värderats till kostnaden för motsvarande inhyrd arbetskraft. Vinsten varierar mellan regioner på grund av skillnader i produktionsförutsättningarna. Att Jönköping uppvisar sämre lönsamhet än Västerbotten beror på skillnader i stöd; lantbrukare i Västerbotten får utöver direktstödet ett Norrlandsstöd främst kopplat till mjölkproduktion. I genomsnitt var stödet 700 euro/ha i Västerbotten och 370 euro/ha i Jönköping år 2005. Bretagne och Hohenlohe visar stora likheter rent produktionsmässigt men arrendepriserna är mycket lägre i Bretagne på grund av en statlig reglering (Latruffe och Le Mouel 2006). Trots dessa skillnader resulterar REFORM i en ökning av den genomsnittliga vinsten jämfört med AGENDA i alla regioner. Detta säger sig självt: om det har blivit mindre kostsamt att uppfylla villkoren för att få stöd måste vinsten öka (givet oförändrad stödnivå).

Men innebär ökningen av vinsten att lantbrukarnas inkomster har stärkts? Figur 3 visar att REFORM också leder till högre arrendepriser för åkermark jämfört med år 2004 i de flesta regioner. Undantaget är Bretagne där arrendavgifter är offentligt reglerade och de ökade vinsterna tillfaller den som har arrendekontraktet. Vidare ökar arrendepriiset på betesmark (visas inte) avsevärt i Hohenlohe, Sydost UK, Jönköping och Västerbotten i REFORM eftersom de tidigare djurbidragen omdirigeras till mark. Konkurrens om mark gör att markägarna kan ta del av jordbrukets ökade lönsamhet genom att höja arrendepriiset (detta modelleras i AgriPoliS genom ett auktionsförfarande för arrendekontrakt som löper 9–18 år). Det



Figur 2
Genomsnittlig vinst
per hektar år 2013
jämfört med år 2004

Källa: Egna simuleringar av AgripoliS-modellen.

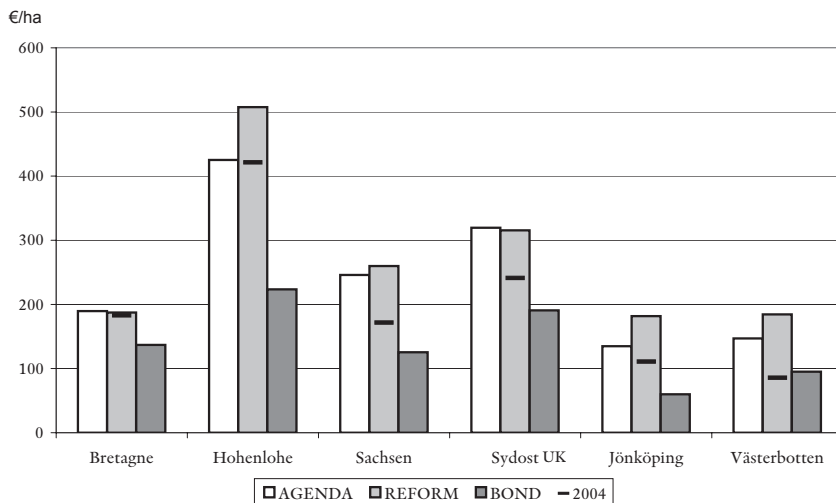
frikopplade stödet resulterar helt enkelt i höjda markpriser och en ökning av jordägarnas förmögenhet. Eftersom det frikopplade stödet är baserat på storleken på den förvaltade arealen finns ett samband mellan stödet och jordbruksmarkens värde; problemet med kapitalisering av stöd i markvärdena beror alltså på stödets utformning.

Genom expansion kan en lantbrukare öka sina intäkter och således hänga med i inkomstutvecklingen i samhället i stort tack vare skalavkastning och samtidigt bli mindre beroende av stöd. Mark är en nödvändig insatsvara i jordbruk och är dessutom en begränsad resurs. Därför måste en gård frigöra mark till arrendemarknaden, om en annan gård ska kunna expandera. Under BOND-scenariot ökar storleken på en genomsnittsgård i alla regioner på följande vis: Bretagne 40–57 ha, Hohenlohe 27–45 ha, Sachsen 277–536 ha, Sydost UK 171–218 ha, Jönköping 71–128 ha och Västerbotten 53–113 ha. Under detta scenario bryts kopplingen mellan stöd och jordbruksmark och som en följd av detta faller arrendepriserna kraftigt i alla regioner; se figur 3. Den påföljande strukturrationaliseringen är förklaringen till varför genomsnittsvinsten per hektar enligt figur 2 är ungefär densamma i BOND och REFORM, trots att stödet i praktiken tas bort. I stället kompenserar skalfördelar, högre produktpriser och lägre arrendepri-ser det uteblivna stödet.

Landskapsmosaik och biologisk mångfald

Landskapseffekter analyseras endast för de svenska regionerna eftersom risken för nedläggning av produktion i samband med frikoppling är som störst i dessa regioner. Figur 4 visar den simulerade förändringen i landskapsmosaik, mätt som SDI, fram till år 2013 i Jönköping och Västerbotten. Ett minusvärde innebär att mosaiken har blivit mer homogen och därför mindre värd.

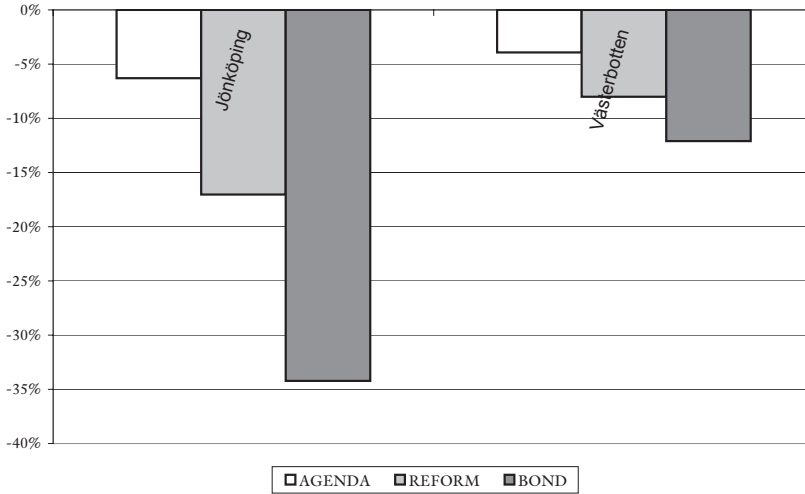
Figur 3
Genomsnittsarrendepreiser för åkermark år 2013 jämfört med år 2004



Källa: Egna simuleringar av AgripoliS-modellen.

REFORM har en entydig effekt i båda regionerna då mosaiken försämras jämfört med AGENDA på grund av att mark tas ur produktion. BOND-scenariot visar dock att utan skötselkravet skulle landskapsbilden försämrans ännu mer, särskilt i Jönköping då en stor areal jordbruksmark (42 procent) – främst naturbetesmark – överges, t ex omvandlas till skog. Skötselkravet har mindre betydelse i Västerbotten (16 procent av arealen överges) eftersom Norrlandsstödet räcker för att hålla uppe produktionen, trots frikoppling av direktstödet. Detta visar att starka interaktioner uppstår mellan olika stödformer. För övrigt har Jönköping och stora delar av Västerbotten påtagliga likheter när det gäller förutsättningar för jordbruksproduktion.

De simulerade effekterna av frikoppling på biologisk mångfald skiljer sig från effekterna på mosaik. Medan mosaik är beroende av fördelningen av markanvändningen är biologisk mångfald (enligt våra indikatorer) beroende av typen och storleken på habitatet. REFORM har inte någon märkbar effekt på biologisk mångfald i Jönköping eller Västerbotten tack vare skötselkraven för betesmark. BOND-resultaten för Jönköping visar dock hur viktigt det är med skötselkrav anpassade till de lokala förutsättningarna om arter ska bevaras. Skötselkravet för betesmark i Sverige efterliknar kraven för miljöstödet vilket innebär att marken måste betas för att vara berättigad till stöd. Under BOND-scenariot minskar arealen jordbruksmark i Jönköping med över 40 procent medan den biologiska mångfalden endast minskar med 13 procent. Skillnaden beror på den avtagande marginalproduktiviteten hos habitatet (jämför med avsnittet ”Landskapsvärdet: mosaik och mångfald” ovan). Resultaten av BOND-scenariot talar egentligen för behovet av riktade miljöstödet snarare än betydelsen av det frikopplade stödet för miljön.



Figur 4
Förändring i landskapsmosaik år 2013 jämfört med år 2004

Källa: Egna simuleringar av AgripoliS-modellen.

4. Innebörden av frikoppling inför fortsatta reformer av GJP

Inledningsvis ställde vi frågan om de nya frikopplade direktstöden har gjort GJP till en bättre och effektivare politik för att stödja jordbrukarnas inkomster och för att bevara det agrara landskapet. Jämfört med GJPs historiska problem, som det enorma produktionsöverskottet, är de nya frikopplade stöden mer marknadsorienterade och mindre handelsstörande. Detta beror helt enkelt på att jordbrukarna inte längre behöver producera livsmedel för att vara berättigade till stöd. Om det inte lönar sig att producera till marknadspriser räcker det med att hålla marken i gott jordbruksmässigt skick (det s k skötselkravet). Innan reformen genomfördes kunde marken i svaga regioner ofta arrenderas ut för en mycket låg summa, ibland var summan nära noll, s k gratisarrende. Det frikopplade direktstödet – minus kostnader för att hålla marken i gott skick – bildar nu golvet för arrendeavgiften.

Våra resultat visar att reformen har bidragit till högre markvärden, på grund av att stöden är knutna till marken, och dämpat strukturomvandlingen vilket kommer att hämma det europeiska jordbrukets konkurrenskraft på sikt. Högre markvärden innebär också en omfördelning av inkomster från skattebetalare till markägare och är således inget långvarigt stöd till dem som faktiskt brukar jorden; t ex arrenderades ca 40 procent av all jordbruksmark i Sverige år 2007 (SCB 2007: JO 39 SM 0901). Eftersom produktionen inte påverkas uteblir även andra effekter, exempelvis effekter på sysselsättning. Den hittillsvarande prisutvecklingen på marknaden för mark bekräftar AgriPoliS-modellens förutsägelser. I direkt anslutning till frikopplingsreformen skedde en markant ökning av jordbruksmarkens värde i Sverige, i synnerhet när det gällde naturbetesmark (SJV 2007). Efter-

som stöden har behållit sin kompensatoriska karaktär, fast de inte längre kallas kompensationer, är det fortfarande de bördigaste bygderna och de största markägarna som får de högsta transfereringarna. Baldwin (2005) har t ex kallat detta för en omvänd Robin Hood-skatt och roat sig med att beräkna hur mycket fattiga östeuropeiska skattebetalare betalar för den engelska drottningens direktstöd.

Å andra sidan bidrar det frikopplade stödet, enligt våra resultat, till ett mer varierat landskap och en större biologisk mångfald i marginella regioner som Jönköpings län: i den mån skötselkraven är väl anpassade till de lokala miljövärdena. Att motivera en fortsatt gemensam jordbrukspolitik utifrån miljömässiga argument är dock tveksamt. En effektiv miljöpolitik kräver anpassning till lokala förutsättningar (Fraser 2009) vilket innebär att EU inte kommer att kunna bedriva en mer effektiv politik än de nationella regeringarna. Vår slutsats är att landskapsvärdena skulle kunna försämrats i vissa regioner om stöden togs bort, men att försämringen skulle kunna motverkas – i den mån det finns betalningsvilja för landskapsvärdena – med en lämplig förstärkning av miljöstödet; se vidare Brady m fl (2009). För övrigt har även den nuvarande miljöpolitiken (som består av de s k *agri-environmental schemes*) kritiserats för att vara ineffektiv (Kleijn och Sutherland 2003) men det finns en rad förslag på hur effektiviteten skulle kunna förbättras. Exempelvis föreslår Harvey (2003) bevarandefonder, Latacz-Lohmann och van der Hamsvoort (1997) miljöauktioner och Europeiska kommissionen (2007) *habitat-banking*, men även ökad regionalisering skulle kunna vara ett steg framåt. Fortsatt direktstöd i sken av miljöhänsyn är därför ett dåligt alternativ jämfört med den flexibilitet som stöden under *agri-environmental schemes* ger (om det utnyttjas).

Nästa stora förändring av GJP väntas efter år 2013, dvs i slutet av den nuvarande programperioden. Påfallande många arbetsgrupper (forskare, frivilliga organisationer, intressegrupper m m) runt om i Europa arbetar med frågan redan nu. Detta återspeglar uppfattningar eller förhoppningar om att en förändring är både nödvändig och möjlig. Den pågående översynen av EUs budget ger en ytterligare impuls till diskussionerna, vilket är föga förvånande med tanke på de dryga 54 miljarder euro som står på spel. Ur subsidiaritets synpunkt bör budgeten främst spenderas på gränsöverskridande problem och nyttigheter som är gemensamma på EU-nivå, t ex klimatpolitik, snarare än på distributiva program såsom GJP.

Det skulle vara alltför utrymmeskrävande att här redogöra för de reformförslag som hittills lagts fram. I korthet är kärnan i alla förslag att de frikopplade direktstöden inte har ett långsiktigt existensberättigande. Det man ser framför sig är betalningar för olika samhällstjänster och kollektiva nyttigheter av olika slag (se Brady m fl 2007). Åtgärder av dessa slag finns redan i GJPs andra pelare, så det handlar snarare om en utökning och en annorlunda utformning av kontraktet mellan jordbrukarna och samhället.

Betyder detta att vi får en reformerad GJP efter 2013? Det är så gott som säkert att GJP kommer att reformeras. Vad som däremot är mindre

säkert är hur snabb och omfattande processen kommer att bli. Den hittillsvarande utvecklingen har visat att en mycket radikal förändring av politikens medel förvisso är möjlig, men att sänka budgetkostnaderna har varit svårt. En sänkning av budgetkostnaderna innebär med största sannolikhet också en omfördelning av medel mellan EUs medlemsstater, något som är mycket svårt att åstadkomma. De nationella kraven på *juste retour* har hittills visat sig starkare än omsorgen om EU-kollektivets bästa. Man kan befara att framtiden inte blir radikalt annorlunda i detta avseende.

Andersson, F (2004), "Decoupling: The Concept and Past Experiences", IDEMA/SLI Working Paper 2004:1, Livsmedelsökonomiska institutet (SLI), Lund, www.agrifood.se/IDEMA (2009-06-10).

Baldwin, R E (2005), "Who Finances the Queen's CAP Payments? The CAP as a DooH NiboR Scheme", CEPS Policy Briefs 88, Centre for European Policy Studies, Bryssel.

Bhaskar, A och J C Beghin (2007), "How Coupled are Decoupled Farm Payments? A Review of the Evidence", Staff General Research Papers 12841, Department of Economics, Iowa State University, Iowa.

Brady, M, S Ekman, S Höjgård, E Kasperson och E Rabinowicz (2007), "Några aspekter på en reformering av EU:s jordbrukspolitik", Rapport 2007:4, Livsmedelsökonomiska institutet (SLI), Lund, www.agrifood.se (2009-06-10).

Brady, M, K Kellermann, C Sahrbacher och L Jelinek (2009), "Impacts of Decoupled Agricultural Support on Farm Structure, Biodiversity and Landscape Mosaic: Some EU Results", *Journal of Agricultural Economics*, vol 60, s 563-585.

Ekman, S och E Rabinowicz (2007), "The Impact of Decoupling and Modulation in the European Union: A Sectoral and Farm Level Assessment", IDEMA Deliverable 30/Final Report, Livsmedelsökonomiska institutet (SLI), Lund, www.agrifood.se/IDEMA (2009-06-10).

EU (2009), "General Budget: Agriculture and Rural Development", http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2009_VOL4/EN/nmc-titleN123A5/index.html (2009-05-11).

Europeiska kommissionen (2007), "Green Paper on Market-Based Instruments for Environment and Related Policy Purposes", Commission of the European Communities, Bryssel, http://ec.europa.eu/environment/enveco/green_paper.htm (2009-01-12).

Fraser, R (2009), "Land Heterogeneity, Agricultural Income Forgone and Environmental Benefit: An Assessment of Incentive

Compatibility Problems in Environmental Stewardship Schemes", *Journal of Agricultural Economics*, vol 60, s 190-201.

Happe, K, K Kellermann och A Balmann (2006), "Agent-Based Analysis of Agricultural Policies: An Illustration of the Agricultural Policy Simulator AgriPolis, its Adaptation and Behavior", *Ecology and Society*, vol 11, nr 1, art 49, www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art49/ (2009-08-10).

Harvey, D R (2003), "Agri-Environmental Relationships and Multi-Functionality: Further Considerations", *The World Economy*, vol 26, s 705-725.

Ingersent, K A, A J Rayner och R C Hine (red) (1998), *The Reform of the Common Agricultural Policy*, MacMillan, London.

Josling, T, S Tangermann och T Warley (1996), *Agriculture in the GATT*, MacMillan, London.

Kellermann, K m fl (2008), "AgriPolis 2.1 - Model Documentation", Technical Report, IAMO, Halle, www.agripolis.de/documentation/agripolis_v2-1.pdf (2009-10-12).

Kleijn, D och W J Sutherland (2003), "How Effective Are European Agri-Environment Schemes in Conserving and Promoting Biodiversity?", *Journal of Applied Ecology*, vol 40, s 947-969.

Latacz-Lohmann, U och C P C M van der Hamsvoort (1997), "Auctioning Conservation Contracts: A Theoretical Analysis and an Application", *American Journal of Agricultural Economics*, vol 79, s 407-418.

Latruffe, L och C Le Mouel (2006), "Description of Agricultural Land Market Functioning in Partner Countries", IDEMA Deliverable 9, INRA, Rennes, www.agrifood.se/IDEMA (2009-06-10).

Le Mouel, C (2005), "Agricultural Land Markets: Main Issues in the Recent Literature", IDEMA Deliverable 2, INRA, Rennes, www.agrifood.se/IDEMA (2009-06-10).

Nedergaard, P (2006), "The 2003 Reform of the Common Agricultural Policy: Against

REFERENSER

All Odds or Rational Explanations?”, *Journal of European Integration*, vol 28, s 203-223.

OECD (2001), ”Decoupling: A Conceptual Overview”, OECD, Paris.

OECD (2005), ”Decoupling: Policy Implications”, OECD Papers Special Issue on Decoupling Agricultural Support, vol 5, nr 11, OECD, Paris.

Sahrbacher, C, H Schnicke, K Happe och M Graubner (2005), ”Adaption of the Agent Based Model AgriPoliS to 11 Study Regions in the Enlarged European Union”, IDEMA Deliverable 10, IAMO, Halle (Tyskland), www.agrifood.se/IDEMA (2009-06-10).

SCB (2007), Arrendepriiser på jordbruksmark 2008, Sveriges Officiella Statistisk Statistiska Meddelanden, JO 39 SM 0901, Stockholm.

SCB (2008), ”Jordbrukstatistik Årsbok 2008”, Statistiska centralbyrån, Örebro.

SJV (2007), ”Ökande värden på åker- och betesmark – orsaker och samband”, Rapport 2007:9, Jordbruksverket, Jönköping.

Swinbank, A och S Tangermann (2001), ”The Future of Direct Payments under the CAP: A Proposal”, *EuroChoices*, vol 1, s 28-29.

Swinbank, A och R Tranter (2005), ”Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Farm Payment Scheme Fit within the Green Box?”, *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, vol 6, nr 1, s 47-61.

Tangermann, S (1997), ”An Ex-Post Review of the 1992 MacSharry Reform,” i Ingersent, K A, A J Rayner och R C Hine (red), *The Reform of the Common Agricultural Policy*, Macmillan Press Ltd, London.