

Jordbrukspolitik för att nå FN:s globala mål?

Enligt EU-kommissionen är den gemensamma jordbrukspolitiken central för att nå FN:s globala mål för hållbar utveckling. Nästan 40 procent av EU:s budget går till jordbruksstöd, men i vilken utsträckning stöden bidrar till att uppnå FN-målen är oklart. Vi analyserar hur de 551 miljarder kronor som betalades ut i stöd år 2015 fördelades mellan FN:s 17 hållbarhetsmål. Vi finner att:

- 60 procent av stöden gick till endast två av FN:s hållbarhetsmål: ingen fattigdom (mål ett) och ingen hunger (mål två).
- Kopplingen till mål ett och två är svag eftersom 225 miljarder kronor betalades ut som inkomststöd i regioner där jordbrukare i genomsnitt har högre inkomster än halva EU:s befolkning.
- Jordbruksstödens fördelning främjar inte jordbruk med låg klimatpåverkan (mål 13) eller jordbruk som gynnar biologisk mångfald (mål 15) i någon större utsträckning.

Jordbrukets roll för hållbar utveckling

FN:s medlemsländer har antagit [17 globala mål](#) för hållbar utveckling som ska uppnås till 2030. Syftet med målen är bl.a. att avskaffa extrem fattigdom, minska ojämlikheter i världen, och motverka klimatförändringar och förlust av biologisk mångfald. Att förändra jordbruket är viktigt för att uppnå dessa mål. Jordbruket är nämligen en bidragande faktor till förlust av biologisk mångfald, ohållbar användning av vatten och klimatförändring. Samtidigt är människor beroende av jordbruket för tillgång till en näringsrik kost. Utöver det är vissa typer av jordbruk, exempelvis de med naturbetesmark, viktiga för bevarande av den biologiska mångfalden, och jordbruket kan bidra till minskad klimatpåverkan genom kolinlagring i marken och produktion av bioenergi.

Även om jordbruk ofta påverkar miljön negativt så finns det en betydande variation mellan olika jordbrukssystem och regioner, och därmed möjligheter att främja jordbruk med god prestanda avseende biologisk mångfald och låga växthusgasutsläpp med offentliga medel. Enligt EU-kommissionens strategi för hållbar utveckling, [Den europeiska gröna given](#), ska EU vara världsledande i arbetet för att uppnå FN:s hållbarhetsmål. I Den gröna given ingår en strategi för jordbruket – [Från jord till bord](#) – som framhåller betydelsen av ett rättvist, hälsosamt och miljövänligt livsmedelssystem.

De ursprungliga målen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP), som sjösattes 1962, har gradvis utökats för att omfatta bredare samhällsfrågor, som hållbart utnyttjande av naturresurser, miljö och klimat samt landsbygdsutveckling. Detta bredare syfte har formulerats i [nio specifika mål](#). EU-kommissionen har också kommunicerat att jordbruksstödet borde användas för att uppnå FN:s hållbarhetsmål och har föreslagit att minst 40 % av jordbruksbudgeten för 2021-27 ska bidra till minskad klimatpåverkan. Hur stödet fördelas mellan hållbarhetsmålen är väsentligt för dess förutsättningar att kunna bidra till målen uppfyllande. Det är därför relevant att analysera hur jordbruksstödet fördelas mellan, och utifrån, FN:s hållbarhetsmål.

Metod

I studien sammanställdes uppgifter om drygt 16 miljoner utbetalningar till enskilda jordbrukare i alla medlemsstater för år 2015 avseende 102 olika policyåtgärder uppdelat på ca 260 NUTS2-regioner. För att matcha utbetalningarna till mål har vi utgått från vad EU:s reglering anger vara syftet med varje åtgärd. Övriga data hämtas från Eurostat för inkomster, växthusgasutsläpp från Joint Research Centres databas EDGAR och höga naturvärden (HNV) från Joint Research Centre och European Environment Agency.

Viss koppling mellan jordbrukspolitiken och FN:s hållbarhetsmål

CAP delas upp i två *pelare*, där *Pelare I* innehåller inkomststöd med direktstöd till lantbrukarna (72 % av budgeten) och stöd till marknadsåtgärder (5 %). *Pelare II* innehåller ersättningar för landsbygdsutveckling samt miljö- och klimatåtgärder (23 % av budgeten). För att förenkla framställningen av resultaten har vi grupperat de olika utbetalningarna till EU:s lantbrukare i tre huvudkategorier; *Inkomststöd* omfattar utbetalningar för att stödja inkomster för lantbrukare; *Miljöstöd* omfattar utbetalningar till åtgärder för klimat, miljö och biologisk mångfald; och *Annat stöd* omfattar utbetalningar för att öka jordbrukens konkurrenskraft, stödja landsbygden och unga lantbrukare samt skydda kvaliteten för mat och hälsa. Baserat på denna indelning kan en utbetalning kopplas till ett eller flera hållbarhetsmål, Nr. 1-17 (Tabell 1). Observera att inga utbetalningar kopplas till hållbarhetsmål 11, 14, 16 eller 17 då dessa mål inte är relevanta för jordbruket.

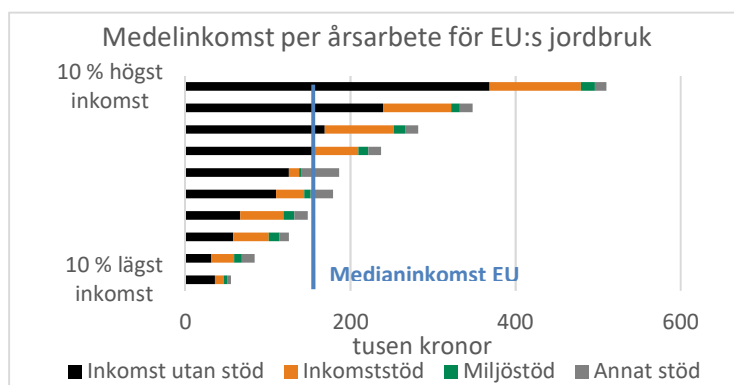
Även om det finns en koppling mellan utbetalningarna och de flesta av FN:s hållbarhetsmål är stöden långt ifrån jämnt fördelade mellan målen. Drygt 60 % av de utbetalade stöden går via Inkomststöd till endast två av FN:s hållbarhetsmål; *Ingen fattigdom (1)* och *Ingen hunger (2)*.

Tabell 1. Potentiella kopplingar av jordbruksstöd till FN:s hållbarhetsmål.

Gruppering jordbruksstöd	Koppling till FN:s hållbarhetsmål
Inkomststöd	Nr. 1 - Ingen fattigdom Nr. 2 - Ingen hunger
Miljöstöd	Nr. 3 - Hälsa och välbefinnande Nr. 6 - Rent vatten och sanitet Nr. 7 - Hållbar energi för alla Nr. 12 - Hållbar konsumtion och produktion Nr. 13 - Bekämpa klimatförändringen Nr. 15 - Ekosystem och biologisk mångfald
Annat stöd	Nr. 1 - Ingen fattigdom Nr. 2 - Ingen hunger Nr. 3 - Hälsa och välbefinnande Nr. 4 - God utbildning för alla Nr. 5 - Jämställdhet Nr. 8 - Anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt Nr. 9 - Hållbar industri, innovationer och infrastruktur Nr. 10 - Minskad ojämlikhet Nr. 12 - Hållbar konsumtion och produktion

Jordbruksstödens bidrag till minskad fattigdom

En stor del av jordbruksstödet går till inkomststöd och bidrar således till FN:s mål om ingen fattigdom. Huruvida stödet fördelas effektivt utifrån detta mål kan däremot ifrågasättas. Även utan jordbruksstöd är medelinkomsten per årsarbete inom jordbruket i de 40 % av regionerna med högst inkomst lika med eller högre än medianinkomsten i EU (Figur 1). Totalt betalades 225 miljoner kronor ut i inkomststöd till regioner där medelinkomsten inom jordbruket, även utan stöd, är över medianinkomsten i EU. Samtidigt är inte stöden tillräckliga för att medelinkomsten inom jordbruket i de fattigaste 40 % av regionerna ska nå upp till medianinkomsten i EU.

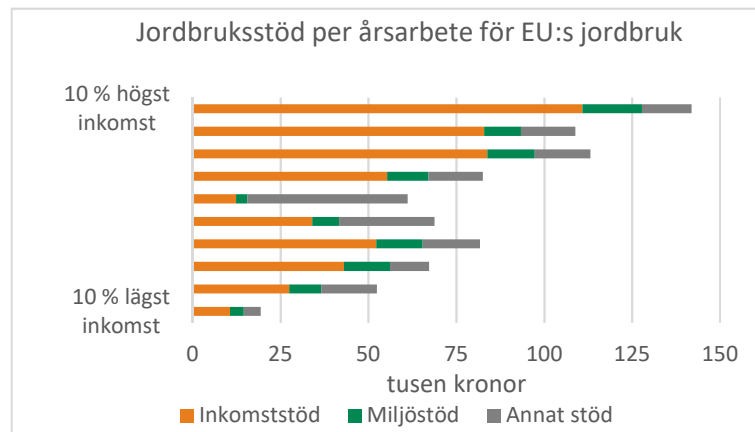


Figur 1: Inkomstfördelning i de analyserade regionerna.

Not: Inkomsterna i figur 1 är justerade för köpkraft i respektive region för att avspegla samma förmåga att köpa varor och tjänster i olika länder. I figur

1-4 är de 260 NUTS2-regionerna indelade i decilgrupper, dvs. grupper om 10 % av regionerna vardera.

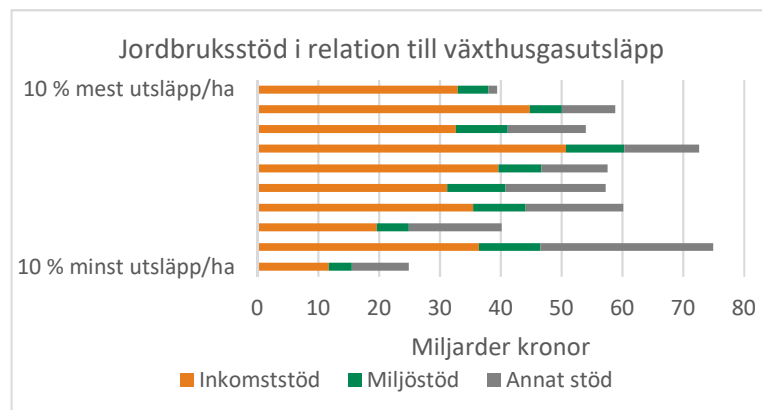
Dessutom betalas mer inkomststöd ut per årsarbete i de regioner där inkomsterna utan stöd är högre (Figur 2). De som redan har inkomster över EU:s medianinkomst får alltså mest inkomststöd. I de 10 % av regionerna med lägst inkomst per årsarbete (medelinkomst på 55 000 kronor per år) innebär inkomststödet i genomsnitt 11 000 kronor extra. I de 10 % av regionerna med högst inkomst per årsarbete (medelinkomst på 510 000 kr per år) innebär inkomststödet istället 110 000 kr extra per årsarbete. Denna fördelning av inkomststödet förstärker därför inkomstklyftorna i jordbruket snarare än att minska dem. Den främsta anledningen är att jordbruksstödet betalas ut per hektar och att regionerna med lägre inkomster använder mer arbetskraft per hektar än regionerna med högre inkomster.



Figur 2: Fördelning av jordbruksstöd, från regionerna med högst inkomster per årsarbete utan stöd (medelinkomst 510 000 kr) till regionerna med lägst inkomster per årsarbete utan stöd (medelinkomst 55 000 kr)

Jordbruksstödens bidrag till klimatåtgärder

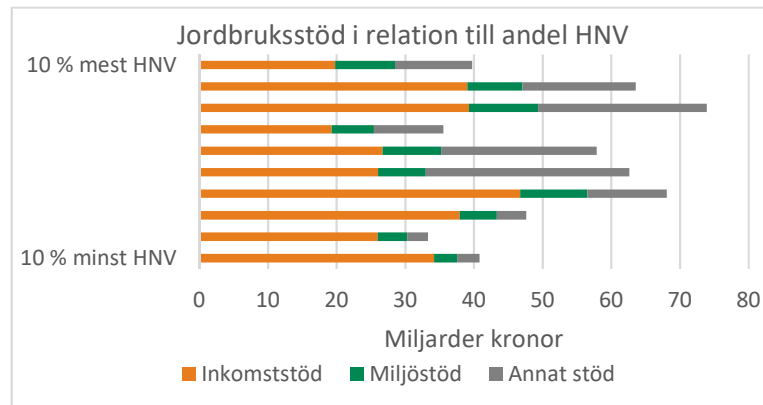
Inkomststödet verkar inte heller ha någon tydlig koppling till utsläppsminskande åtgärder (Figur 3). Däremot betalas *annat stöd*, och i viss mån *miljöstöd*, ut i stor utsträckning till regioner med lägre utsläpp. De högsta växthusgasutsläppen per hektar sker i regioner med intensiv djurproduktion (exempelvis i Nederländerna, Belgien, Danmark, Storbritannien och Irland) samt i regioner med risproduktion (norra Italien). De regioner som har högst utsläpp per hektar står även för merparten av de totala utsläppen. Resultaten tyder på att jordbruksstödet generellt inte främjar jordbruk med låga utsläpp av växthusgaser, även om annat stöd och miljöstöd gör det till viss del.



Figur 3: Fördelning av jordbruksstöd från de med mest utsläpp till de med minst.

Jordbruksstödens bidrag till skydd av biologisk mångfald

Det finns en viss koppling mellan utbetalning av *miljöstöd* och *annat stöd* och andel jordbruksmark med höga naturvärden (Figur 4). Utbetalning av *Inkomststödet* däremot, har till synes ingen koppling till andel jordbruksmark med höga naturvärden. Tvärtom betalas mer inkomststöd ut till de regioner som har mindre andel mark med höga naturvärden än medelregionen. Resultaten tyder på att jordbruksstödet generellt främjar jordbruk med högt naturvärde, men att det enbart beror på utbetalningarna av miljöstöd och annat stöd.



Figur 4: Fördelning av jordbruksstöd från de med högst andel mark med höga naturvärden (HNV) till de med lägst.

Diskussion

Jordbruksstödet mellan FN:s hållbarhetsmål har en enkel förklaring. En majoritet av stödet betalas ut som inkomststöd, vilket utgår per hektar jordbruksmark, dvs. ju större areal desto högre totalt stöd till enskilda gårdar. Inkomststödet har därmed ingen direkt koppling till vare sig behov av stöd, utsläpp av växthusgaser eller andel jordbruksmark med höga naturvärden. En behovsprövning hade kunnat frigöra resurser till jordbruk i behov av inkomststöd eller jordbruk som bidrar med miljönytta.

Eftersom en majoritet av jordbruksstödet betalas ut som inkomststöd ledde det till att 60 % av det totala jordbruksstödet, som betalades ut 2015, endast bidrog till två av FN:s hållbarhetsmål (*Ingen fattigdom* och *Ingen hunger*). Om stödet ska bidra till flera mål i större utsträckning, och förverkliga sin roll i *Den gröna given*, bör större delar av stödet fördelas om från inkomststöd till miljöstöd och annat stöd. En stor del av inkomststödet betalas ut till jordbruk utan uppenbart behov av inkomststöd. En behovsprövning av inkomststödet hade kunnat frigöra resurser som skulle kunna fördelas om till jordbruk som tillhandahåller kollektiva nyttigheter, exempelvis miljö- och klimatåtgärder eller åtgärder som gynnar biologisk mångfald, utan att det inverkar negativt på FN:s mål *Ingen fattigdom* och *Ingen hunger*.

I och med införandet av så kallade *Eco-schemes* i CAP post-2020 får medlemsstater stor frihet att flytta pengar från inkomststödet till miljö- och klimatåtgärder, och på så sätt kan de skapa en jämnare fördelning av jordbruksstödet mellan hållbarhetsmålen. Eftersom medlemsstaterna själva beslutar hur mycket pengar som ska flyttas från inkomststödet beror emellertid åtgärdens miljöeffekt på hur medlemsstaterna väljer att implementera den.

Slutsats

Analysen visar att det finns kopplingar mellan CAP och FN:s hållbarhetsmål, men att det råder en stor obalans i fördelningen av medel mellan målen. En majoritet av jordbruksstödet bidrar endast till två av FN:s 17 hållbarhetsmål då stödet till stor del består av inkomststöd. Dessutom går stora utbetalningar till regioner där medelinkomsten i jordbruket är relativt hög även utan inkomststöd. Nästan 225 miljarder kronor av jordbruksstödet betalades år 2015 ut i inkomststöd till regioner där medelinkomsten för jordbrukare redan är på eller över medianinkomsten i EU.

Jordbruksstödet fördelning främjar generellt inte jordbruk med låga utsläpp av växthusgaser, och främjar jordbruk med högt naturvärde relativt lite. Således är jordbruksstödet bidrag till att uppfylla FN:s hållbarhetsmål 13 *Bekämpa klimatförändringen* och hållbarhetsmål 15 *Ekosystem och biologisk mångfald* begränsat.

Som jordbruksstödet fördelas idag verkar det inte i linje med FN:s globala hållbarhetsmål i den utsträckning det har potential att göra, och som det kommunicerats i *Från jord till bord*-strategin att det ska göra. Ett sätt att öka bidraget till hållbarhetsmålen hade varit att betala ut en större andel av stödet som miljöstöd och annat stöd istället för inkomststöd.

Källor

Scown, M. W., Brady M. V., and Nicholas K. A. 2020. Billions in Misspent EU Agricultural Subsidies Could Support the Sustainable Development Goals. *One Earth* 3:1-14. [10.1016/j.oneear.2020.07.011](https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.07.011)

Författare

Nils Malmström, Mark Brady och Kimberly Nicholas*

* Lunds universitets centrum för studier av uthållig samhällsutveckling, LUCSUS.

Mer information

Mark Brady, 040-41 50 05, mark.brady@slu.se