

Några aspekter på
en reformering av
EU:s jordbruks-
politik

Livsmedelsekonomiska institutet

Box 730

220 07 Lund

<http://www.sli.lu.se>

Mark Brady, Sone Ekman, Sören Höjgård,

Eva Kaspersson, Ewa Rabinowicz

Rapport 2007:4

ISSN 1650-0105

Tryckt av JMS Mediasystem i Malmö, 2007

FÖRORD

Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) har av regeringen getts i uppdrag att inför arbetet med den planerade översynen av EU:s budget 2008/09 analysera och ge förslag på hur EU:s jordbrukspolitik kan reformeras med utgångspunkt i regeringens mål för jordbrukspolitiken. En delrapport¹ har i enlighet med uppdraget lämnats den 27 april 2007. Föreliggande rapport utgör SLI:s slutrapport som nu lämnats till regeringen.

I SLI:s delrapport lämnades synpunkter på vilka frågeställningar som borde prioriteras i samband med utvärderingen av 2003 års reformbeslut med hänsyn till behovet av en fortsatt reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) och svenska prioriteringar i nästa finansiella perspektiv. I en bilaga lämnades principiella synpunkter på tillämpningen av s.k. moduletering inom GJP.

I slutrapporten har ett antal olika aspekter på GJP av särskild betydelse för den kommande översynen av EU:s budget tagits upp. Dessa rör i första hand utformningen av gårdsstödet, tillämpningen av tvärvillkor, stöd till kollektiva nyttigheter, pelarstrukturen i GJP samt synpunkter på ett gemensamt riskhanteringssystem i EU.

De synpunkter på den fortsatta reformeringen av GJP som SLI redovisat för regeringen i delrapporten och slutrapporten framgår av denna rapportts sammanfattning och inledande kapitel.

Lund i december 2007

Dag von Schantz
Generaldirektör

¹ Se SLI:s hemsida <http://www.sli.lu.se>

Sammanfattning

Rapporten analyserar behov av att förändra EU:s nuvarande jordbruksstöd samt hur EU:s framtida stödsystem lämpligen bör utformas. Fokus ligger på gårdsstödet, stöd till kollektiva nyttigheter, pelarstrukturen och system för riskhantering.

Gårdsstödet har mycket begränsade möjligheter att långsiktigt påverka jordbrukarnas inkomstnivå, vilket är det officiella huvudsyftet med stödet. Gårdsstödet kan dock i viss mån bidra till andra mål. I regioner med dåliga sysselsättningsmöjligheter utanför jordbruket kan gårdsstödet bidra till att öka sysselsättningen på landsbygden. I regioner med höga produktionskostnader och dessutom en liten andel jordbruksmark bidrar gårdsstödet till ett mer varierat landskap och större biodiversitet. Gårdsstödet kan i någon mån också sägas bidra till livsmedelssäkerhet. Med nuvarande utformning går emellertid en stor del av stödet till regioner där stödet varken är till långsiktig nytta för lantbrukarna eller för samhället i stort.

Det finns inga stora nackdelar med de tvärvillkor som för närvarande är kopplade till gårdsstödet, men nyttan med tvärvillkoren är begränsad. Systemet med tvärvillkor kan kanske ge viss legitimitet åt gårdsstödet och skötselkraven ger viss miljönytta för samhället. Det finns i nuläget ingen anledning att göra några genomgripande förändringar.

På sikt bör gårdsstödet omvandlas till eller ersättas med stöd riktade mot jordbrukets tillhållande av kollektiva nyttigheter, i den mån det finns behov av EU-finansierade sådana stöd. Såväl de politiska förutsättningarna som förutsättningarna inom lantbruket talar för en gradvis förändring och minskning av gårdsstödet enligt följande:

- En snar övergång till enhetlig stödnivå per hektar inom respektive region (regionmodellen)
- En sänkning av stödbeloppet per hektar i regioner med högt stöd per hektar
- I regioner med goda produktionsförutsättningar och goda inkomstmöjligheter utanför jordbruket bör gårdsstödet efterhand fasas ut helt, liksom kvarvarande produktionskopplade areal- och djurbidrag

Utifrån subsidiaritetsprincipen är de enskilda medlemsländerna som regel mest lämpade för att utforma system för att stödja jordbrukets tillhållande av kollektiva nyttigheter, i form av miljötjänster och landskapsvärden. När stöden finansieras på nationell nivå kan gemensamma regler utformas för att undvika att stöden blir förtäckta produktionsstöd.

Gemensam finansiering av stöd till en kollektiv nyttinghet kan vara befogat om det uppstår betydande effekter för medborgare i andra länder, relativt värdet för det enskilda landets medborgare. Existensen av gränsöverskridande kollektiva nyttingheter gör det således befogat att ha en EU-gemensam politik på området. Gränsöverskridande kollektiva nyttingheter förekommer främst på miljöområdet, i form av biologisk mångfald och minskade utsläpp av växthusgaser. Ett generellt stödsystem i likhet med nuvarande gårdsstöd är inte det mest effektiva sättet att stödja jordbrukets tillhandahållande av kollektiva nyttingheter. Anledningen är att stöd till kollektiva nyttingheter måste vara differentierade och riktade för att bli kostnadseffektiva.

EU:s jordbrukspolitik är indelad i två pelare, där pelare 1 innehåller marknadsåtgärder och gårdsstödet medan pelare 2 innehåller miljö- och landsbygdsåtgärder. Införandet av gårdsstödet har lett till att gränsdragningen mellan de två pelarna i GJP i viss mån blivit oklar. Orsaken är att införandet av tvärvillkor inneburit att gårdsstödet i viss mån fungerar som ett slags miljöstöd.

På kort sikt kan det finnas fördelar med att sammanföra de jordbrukspolitiska åtgärderna till en pelare. Flexibiliteten skulle kunna öka eftersom medfinansiering av gårdsstödet skulle kunna underlättas om det bara fanns en pelare. Omvänt skulle kravet på att alltid medfinansiera de åtgärder som nu finns i pelare 2 lättare kunna slopas. Dessa fördelar uppväger dock inte de nackdelar som en sammanslagning skulle medföra. Som nämnts bör gårdsstödet fasas ut. Även om övergångsperioden för gårdsstödet blir relativt sett lång är det mindre lämpligt att blanda temporära och permanenta stöd med varandra. Trovärdigheten i utfasningspolitiken skulle påverkas negativt av detta.

Långsiktig finns det emellertid ingen anledning att indela åtgärderna i två pelare, utan budgetmedel bör koncentreras till nuvarande andra pelaren efterhand som åtgärderna i pelare 1 fasas ut. Överföringen från första pelaren bör dock inte ske per automatik utan nyttan av åtgärderna bör prövas mot kostnaden. Den geografiska fördelningen behöver också prövas, då stödbehoven rimligen är störst i fattiga regioner. Dessutom bör alla åtgärder medfinansieras, för att undvika att den gemensamma budgeten expanderar

Endast åtgärder för vilka det finns ett europeiskt mervärde eller ett solidaritetsskäl bör på sikt ingå i den gemensamma jordbrukspolitiken. Analysen ger vid handen att miljöstöd och landsbygdsstöd hör hemma i den gemensamma politiken, även om många sådana stöd bör finansieras på nationell nivå. Den samhällsnytta som landsbygdsstöden kan åstadkomma skulle öka om stöden breddades från nuvarande utformning som främst fokuserar på jordbruket till att omfatta landsbygdsens utveckling generellt. Åtgärder som ökar jordbrukssektorns konkurrenskraft generellt sett, såsom FoU och spridning av forskningsresultat, kan till en del betraktas som kollektiva nyttingheter på EU-nivå men har för närvarande en liten omfattning och bör därför öka.

Vad gäller riskhantering i jordbruket är detta i huvudsak en privat vara utan behov av statlig inblandning. Riskhanteringssystem kan emellertid ha stordriftsfördelar och det kan finnas informationsproblem som minskar effektiviteten i en marknadslösning. Vissa lösningar har i EU-länderna kommit till stånd med hjälp av offentliga subventioner och lagstiftning om obligatoriskt tecknande av försäkring. Vidare har länderna valt att hantera vissa risker genom tillfälliga utbetalningar från nationella kris- och katastroffonder. Det är dock inte säkert att dessa nationella ingrepp har ökat effektiviteten i riskhanteringen. För att kompensera för konsekvenserna av händelser med omfattande effekter i flera länder finns EU:s veterinärfond och EU:s solidaritetsfond. Inget talar för att ytterligare åtgärder på EU-nivå skulle öka effektiviteten i riskhanteringssystemet, då riskskillnaderna mellan jordbrukare, produktionsinriktningar, regioner och länder är betydande.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	3
1 INLEDNING	3
2 UTVÄRDERING AV GÅRDSSTÖDET	7
2.1 Gårdsstödet – en översikt	7
<i>Nuläget</i>	8
2.2 Vilka mål skall gårdsstödet utvärderas mot	9
2.3 Utvärdering mot målen	11
<i>AgriPoliS-modellen</i>	11
2.4 Effekter på jordbruksstrukturen	13
2.5 Inkomstmålet	15
2.6 Hänsyn till regionala förutsättningar	20
2.7 Behovet av gradvis anpassning	21
2.8 Trygga försörjningen	21
2.9 Ökad frihandel och efterfrågestyrd produktion	22
2.10 Miljö- och landskapseffekter	23
2.11 Verksamhetskraven	28
2.12 Slutsatser	28
3 TVÄRVILLKOR	31
3.1 Tvärvillkor - vad är det?	31
3.2 Syftet med tvärvillkor	32
3.3 Generella för- och nackdelar med tvärvillkor	33
3.4 Skötselkraven som tvärvillkor	35
3.5 Verksamhetskraven som tvärvillkor	36
3.6 Sammanfattning och slutsats	38
4 STÖD TILL KOLLEKTIVA NYTTIGHETER: GEMENSAM ELLER NATIONELL ANGELÄGENHET?	39
4.1 Potentiella gränsöverskridande kollektiva nyttigheter	39
<i>Livsmedelssäkerhet</i>	40
<i>Miljön: biodiversitet och ekosystemtjänster</i>	43
<i>Landskap: estetiska värden och kulturvärden</i>	45
<i>Negativa miljöeffekter: förorening av luft och vatten</i>	46
4.2 Att beakta vid utformning av ett stöd system till kollektiva nyttigheter	47
<i>Finansiering av gränsöverskridande kollektiva nyttigheter</i>	47
<i>Produktion av flera varor samtidigt</i>	48
<i>Differentierat kontra generellt stöd</i>	49
4.3 En gemensam politik för kollektiva nyttigheter?	50
<i>Subsidiaritetsprincipen</i>	50
<i>Möjliga handelsstörande effekter</i>	51

4.4	Sammanfattning och slutsatser	53
5	PELARSTRUKTUREN I GJP – BEHÖVS DEN FORTFARANDE?	57
5.1	Kort historik	57
5.2	Under vilka omständigheter finns det ett europeiskt mervärde?	60
5.3	Finns det ett mervärde i den gemensamma jordbrukspolitiken?	64
5.4	Bidrar GJP till sammanhållningen (cohesion)?	67
5.5	Behövs två pelare på kort sikt?	68
5.6	Behövs två pelare på lång sikt?	70
5.7	Behövs en triangulär struktur?	71
5.8	Sammanfattning	72
6	GEMENSAMT RISKHANTERINGSSYSTEM I EU	75
6.1	Risker i jordbruket	76
6.2	Skillnader i riskernas storlek	78
6.3	Framtida förändringar i riskbilden	80
	<i>Ökade prisrisker.</i>	81
	<i>Ökade produktionsrisker</i>	81
6.4	Riskhanteringsstrategier i jordbruket	82
	<i>Sparande och upplåning</i>	83
	<i>Diversifiering</i>	83
	<i>Kontraktproduktion</i>	84
	<i>Futures och optioner</i>	84
	<i>Andelsfonder</i>	86
	<i>Försäkring</i>	86
	<i>Katastrof- och krisbistånd</i>	88
6.5	Sammanfattning	90
	BILAGA	92
	REFERENSER	94

1

Inledning

Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) har i regleringsbrev för 2007 av regeringen getts i uppdrag att inför arbetet med den planerade översynen av EU:s budget 2008/09 analysera och ge förslag på hur EU:s jordbrukspolitik kan reformeras med utgångspunkt i regeringens mål för jordbrukspolitiken. En delrapport² har i enlighet med uppdraget lämnats den 27 april 2007. En slutrapport skall lämnas senast den 30 november 2007.

I SLI:s delrapport lämnades synpunkter på vilka frågeställningar som borde prioriteras i samband med utvärderingen av 2003 års reformbeslut med hänsyn till behovet av en fortsatt reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) och svenska prioriteringar i nästa finansiella perspektiv. Flera av de i delrapporten framförda synpunkterna framgår av det följande.

Uppföljningen av MTR-reformen har föranlett EU-kommissionen att föreslå en rad justeringar av nuvarande GJP [COM (2007) 722]. Detta sker med utgångspunkt i den nu liggande budgetram som gäller t.o.m. 2013. Samtidigt pågår förberedelsearbetet inför nästa finansiella perspektiv för perioden 2014-2020. EU:s budgetsysteem skall ses över 2008/09. En vitbok har utlovats av EU-kommissionen till detta årsskifte.

Någon förändring av nuvarande budgetram för GJP kan inte förväntas under innevarande period. Belastningen på EU-budgeten torde därför endast kunna minska som en följd av externa faktorer som t.ex. utvecklingen av världsmarknadspriserna. Detta innebär emellertid inte att stöden för de enskilda företagen är låsta. Den dominerande stödformen, gårdsstödet, kan mycket väl komma att behöva sänkas för att utgifterna för GJP skall hålla sig inom ramarna. SLI framhöll i delrapporten att betydelsen av andra stödformer som t.ex. prisstabiliserande/-stödjande regleringar kan förväntas minska. Detta är också vad som inträffat som en följd av höga världsmarknadspriser. Samtidigt kan erinras om att nuvarande beslut för perioden fram till och med 2013 medför ett behov att minska direktstödet inom EU-15 med drygt tio procent. I kombination med prisutveck-

² Se SLI:s hemsida <http://www.sli.lu.se>

lingen i samhället torde detta leda till att stödets betydelse för jordbrukarhushållens inkomster kommer att bli allt mindre. Samtidigt torde inte råvarornas kostnadsandel av konsumentpriserna förändras nämnvärt.

En avgörande faktor för EU-jordbrukets konkurrenskraft på världsmarknaden och på den egna inre marknaden är därför i större utsträckning konkurrenskraften inom livsmedelssektorns uppsamlings-, förädlings- och distributionsled.

Det finns emellertid heller ingen anledning att anta att strukturrationaliseringen inom jordbruket kommer att minska. De traditionella jordbruksföretagen kommer att bli större och effektivare. Värderingen av och betalningen för arbetskraft kommer att medföra en större diversifiering hos mindre jordbruksföretag till verksamheter utanför den traditionella jordbruksverksamheten.

Även med en sådan utveckling kommer emellertid landsbygdsföretagarna att vara en relativt sett homogen grupp som därför kan ha stor politisk betydelse i flera MS.

EU:s beslut 2003 om en ny utformning av GJP innebär en i grunden radikal förändring av de medel som skall användas för att uppnå målen i EU-fördraget.

Huvuddelen av direktstöden omvandlades till inkomststöd genom införandet av frikopplade gårdsstöd inom jordbruksbudgetens pelare 1. De enda villkoren för stöden är att marken hävdas och att lagstiftningen inom miljö-, djurskydds- och livsmedelsområdet följs, s.k. tvärvillkor. Reformen innebär en ökad marknadsanpassning för jordbrukarna som i sina val av verksamhetsinriktning i princip bör bortse från gårdsstödet. Ett av syftena med denna reform var också möjligheten att undvika en i WTO-sammanhang framförhandlad minskning av produktionskopplade stöd inom jordbrukspolitiken. Det kan därför inte uteslutas att om man inom EU inte hade kommit överens om denna förändring så skulle förutläggningarna för en minskad kostnad för GJP varit större än vad som nu är fallet.

Emellertid innebär också konstruktionen med frikopplade gårdsstöd en möjlighet att begränsa kostnaderna för GJP. Som framhålls i regeringens skrivelse 2003/04:137, torde det i ett längre perspektiv bli svårt att motivera inkomststöd i form av gårdsstöd där stödet är kopplat till en historisk produktion eller ett in-

komststöd som blir större ju högre avkastningsförmåga som marken har. I skrivelsen framhålls också att Sverige, i avvaktan på en successiv avveckling av de generella stöden, i samband med översynen av reformen bör arbeta för en enhetlig stödnivå för alla regioner inom EU.

Sedan 2003 års beslut har EU också gått vidare med ytterligare beslut eller förslag om frikoppling inom flera produktionsgrenar. Av central betydelse i detta läge är enligt SLI att frikopplingen av stöden fullföljs så långt möjligt inom samtliga produktionsgrenar.

Om gårdsstödet av inkomststöd utan krav på produktion förstärks minskas också stödets jordbrukspolitiska betydelse.

Det föreligger idag stora skillnader i genomsnittlig gårdsstödnivå mellan MS. I det korta perspektivet är det därför osannolikt att en utjämning av stödnivåerna mellan MS kan få gehör inom EU.

Om värdet av gårdsstöden kan reduceras ökar emellertid enligt SLI möjligheten att utjämna stödnivå och också möjligheten att reducera kostnaderna för GJP totalt sett. En närmare utvärdering av gårdsstödet samt synpunkter på hur Sveriges angivna målsättningar vad gäller avveckling av generella stöd bör uppnås redovisas i kapitel 2. I kapitel 3 behandlas tillämpning av tvärvillkor.

Som nämnts inledningsvis finns i nuvarande budgetram regler för reduktion av gårdsstöden som sannolikt kommer att få effekt mot slutet av nuvarande budgetperiod. Detta hänger samman med de ökade stöden till nya medlemsstater, NMS. Värdet av de tidigare direktstöden reduceras även i samband med den upptrappade modulering som var en del av 2003-års beslut. EU-kommissionen föreslår nu en ytterligare ökad obligatorisk modulering med åtta procentenheter fram till 2013.

Det kan konstateras att det beslut om modulering som redan fattats ligger i linje med den svenska inställningen att ersättningar skall vara riktade. Liksom frikopplingen av direktstöden innebär detta en samhällsekonomisk vinst. Det finns emellertid andra aspekter på modulering som bl.a. sammanhänger med hur dessa medel utnyttjas och vilket mervärde på EU-nivå som utnyttjandet av medlen

anses ha. (Principiella frågeställningar kring modulering redovisades i SLI:s delrapport.)

Det kan vara frågan om ett politiskt ställningstagande grundat på synen på EU-samarbetet som avgör vilken ställning som tas till huruvida åtgärder har ett EUmervärde som också motiverar medfinansiering.

Den första pelarens dominerande ställning vad gäller kostnaderna för GJP på EU-budgeten gör det dock intressant att oavsett inställningen i denna fråga stödja åtgärder som minskar de resurser som förs till generella stöd till förmån för stöd till åtgärder av mer riktat slag. Dessa frågor behandlas såväl i det följande kapitlet om gårdsstöd som i kapitel 4 och 5, vilka behandlar stöd till kollektiva nyttigheter respektive jordbrukspolitikens indelning i två pelare.

Vad gäller de marknadsreglerade och prisstödjande åtgärderna inom pelare 1 har EU-kommissionen föreslagit flera åtgärder som minskar betydelsen av dessa åtgärder samtidigt som man flaggar för någon form av bibehållet säkerhetsnät. Om nuvarande prisläge består utgör avvecklingen av marknadsåtgärderna inte något större problem för jordbruket. Sverige bör i detta läge fortsatt driva en avveckling av dessa åtgärder inför nästa finansiella perspektiv. Även om detta ökar transparensen inom GJP bör betydelsen av dessa systems påverkan på EU-budgeten inte överdrivas. Frågor som rör framtiden för pelare 1 berörs i kapitel 5.

I sammanhanget är det emellertid viktigt att uppmärksamma marknadsregleringarnas karaktär av prisgarantier. I olika sammanhang har frågan om riskförsäkringar tagits upp som en möjlig del av en fortsatt reformerad GJP. Beroende på utformning av eventuella sådana försäkringar skulle dessa mer eller mindre kunna få samma effekt som nuvarande marknadsregleringar. EU-kommissionen har dock varit relativt försiktig i sina förslag på detta område varvid ansvaret för eventuella åtgärder i första hand läggs på medlemsstaterna, MS. Principiella frågor kring riskhantering behandlas i kapitel 6.

2

Utvärdering av gårdsstödet

2.1 Gårdsstödet – en översikt

Utvecklingen i riktning mot ett gårdsstöd påbörjade i och med Mac Sharry-reformen 1992. Denna reform innebar en sänkning av EU:s exportbidrag och interventionspriser, vilket jordbrukarna kompenserades för genom införandet av direktstöd per djur och hektar. Agenda 2000-reformen som beslutades 1999 var en fortsättning på Mac Sharry-reformen, med ytterligare sänkta institutionella priser och höjda areal- och djurbidrag som kompensation. Bakgrunden till dessa två reformer var krav från EU:s handelspartners i GATT-förhandlingarna samt ett behov av att minska EU:s utgifter för intervention och exportbidrag. Motivet till att kompensera jordbrukarna för sänkningen av de institutionella priserna var att bidra till målet om att ge jordbrukarna en skälig levnadsstandard.

I och med 2003-års reform av GJP omvandlades merparten av de tidigare areal- och djurbidragen till ett gårdsstöd. Den viktigaste skillnaden mot areal- och djurbidragen är att gårdsstödet är frikopplat från produktionen, så att ett jordbruksföretag kan få lika mycket stöd oavsett vilken produktion som bedrivs. Det finns inget krav på att produktion skall bedrivas överhuvudtaget. Gårdsstödet är dock kopplat till marken genom s.k. stödrättigheter; bidrag ges endast för stödrättigheter som följs av stödberättigad areal som jordbrukaren förfogar över. För att få fullt gårdsstöd måste en lantbrukare sköta åker och betesmark enligt vissa grundläggande skötselkrav samt följa viss befintlig lagstiftning inom områdena miljö, folkhälsa, växtskydd, djurskydd och djurhälsa (verksamhetskrav).

Gårdsstödet har inte implementerats på samma sätt över hela EU. Länderna inom EU-15 har kunnat välja mellan att ha ett enhetligt värde på stödrättigheterna inom varje region (regionmodellen), att beräkna varje enskild lantbrukares stödrättighet utifrån de areal- och djurbidrag denne erhöll under 2000-2002 (gårdsmodellen), eller använda en blandning av dessa två modeller (blandmodell). Sverige har valt en blandmodell. De nya medlemsländerna kunde välja ett förenklat system (SAPS), med ett enhetligt stöd per hektar och med färre regler som kringgärdar stödet. Inte heller grundprincipen bakom gårdsstödet, dvs. frikopplingen, har genomförts på samma sätt över hela EU. De enskilda medlems-

länderna har getts möjlighet att behålla vissa delar av de tidigare areal- och djurbidragen kopplade till produktionen, främst inom nötköttssektorn.

Viktiga motiv till att omvandla areal- och djurbidrag till ett frikopplat gårdsstöd har varit att stärka EU:s förhandlingsposition i WTO-förhandlingarna, att produktionen i högre utsträckning skall styras av marknadens efterfrågan samt att underlätta införlivandet av nya medlemsländer i EU. I viss mån har 2003-års reform också bidragit till en ökad satsning på miljö- och landsbygdsåtgärder genom att en mindre del av de tidigare areal- och djurbidragen, genom s.k. modulering, överförts till EU:s program för landsbygdsutveckling i stället för till gårdsstödet.

Nuläget

Det befintliga gårdsstödet är, som nämnts ovan, ursprungligen en kompensation för att EU sänkt de administrativa priserna på produkter som nötkött, fårkött, mjölk, spannmål och oljeväxter. Dessa sänkningar genomfördes i Mac Sharry- och Agenda 2000-reformerna samt i vissa fall även i 2003-års reform. I Mac Sharry- och Agenda 2000-reformerna fanns en direkt koppling mellan prissänkning och kompensation, med direktstöd som betalades ut per djur eller hektar till just den produktion som drabbades av sänkta produktpriser. Arealbidragen inom varje region var dessutom proportionerliga mot avkastningsnivån i spannmålsodlingen, så att arealbidragen var högst i regioner med hög spannmålsskörd per hektar.

Gårdsstödet är i princip fortfarande en kompensation för prissänkningar, genom att storleken på de stödbelopp som betalas ut baseras på hur mycket areal- och djurbidrag som den enskilda gården (gårdsmodellen) eller regionen (regionmodellen) fick före 2003-års reform. Till skillnad mot tidigare betalas denna kompensation enbart ut per hektar mark och nästintill all åker- och betsmark är berättigad till stöd. I och med införandet av det frikopplade gårdsstödet finns heller inget krav på att en lantbrukare behöver producera de produkter som priserna en gång sänktes på, för att vara berättigad till stöd. Stödbeloppen baseras således fortfarande på prissänkningar som skedde för upp till 15 år sedan, även om stöden inte längre betalas ut med det uttalade syftet att kompensera för prissänkningar. Liksom areal- och djurbidragen syftar gårdsstödet till att ge lantbrukarna en skälig levnadsstandard; enligt EU-kommissionen är huvudmotivet för att be-

tala ut ett gårdsstöd att tillförsäkra lantbrukarna mer stabila inkomster (se t.ex. Kommissionen, 2007a).

Medan gårdsstödet främst syftar till att tillförsäkra lantbrukarna stabila inkomster, är alltså gårdsstödet storlek (per hektar) betingat av prissänkningar som skett under den senaste 15-årsperioden. Samtidigt kan en lantbrukare få gårdsstöd utan att producera de produkter som priserna en gång sänktes på.

2.2 Vilka mål skall gårdsstödet utvärderas mot

Ovanstående antyder att det finns ett behov av att se över gårdsstödet utformning och existensberättigande. En utvärdering görs lämpligen mot de mål som finns för EU:s jordbrukspolitik samt mål inom andra politikområden som är relevanta för jordbrukspolitikens utformning.

De övergripande målen för EU:s jordbrukspolitik fastställdes 1957 och anges i EG-fördragets artikel 33 (Europeiska unionen, 2006):

1. Den gemensamma jordbrukspolitiken skall ha som mål att

- a) höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften,*
- b) på så sätt tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket,*
- c) stabilisera marknaderna,*
- d) trygga försörjningen,*
- e) tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.*

2. Vid utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken och de särskilda åtgärder som krävs för att tillämpa den skall hänsyn tas till

- a) jordbruksnäringens särskilda karaktär som är en följd av jordbrukets sociala struktur och av strukturella och naturbetingade olikheter mellan olika jordbruksregioner,*
- b) nödvändigheten av att gradvis genomföra lämpliga anpassningsåtgärder,*

- c) *det faktum att jordbruket i medlemsstaterna utgör en sektor som är nära förbunden med ekonomin i dess helhet.*

Andra viktiga utgångspunkter vid de senaste GJP-reformerna har varit EU:s Lisabonstrategi samt den strategi om hållbar utveckling som Europeiska rådet enades om i Göteborg 2001. Dessa strategier pekar mot åtgärder för att öka sysselsättningen, stärka den ekonomiska tillväxten, skydda miljön och främja ett hållbart utnyttjande av naturresurserna.

Svenska officiella målsättningar relevanta för utvecklingen av GJP skiljer sig något från målen på EU-nivå. Sverige har inte något mål som rör jordbruksbefolkningens levnadsstandard (inkomster) eller något mål om att stabilisera marknaderna för jordbruksprodukter. I stället driver Sverige en mer frihandelsvänlig linje.

Utgångspunkterna för Sveriges arbete med GJP beslutades av riksdagen genom Regeringens proposition 1997/98:142. Enligt riksdagsbeslutet anges tre övergripande mål för Sveriges syn på reformeringen av GJP:

- Jordbruks- och livsmedelsföretagens produktion skall styras av konsumenternas efterfrågan
- Produktionen skall vara långsiktigt hållbar från både ekologiska och ekonomiska utgångspunkter
- EU skall medverka till global livsmedelssäkerhet, bl.a. genom att hävda frihandelns principer även på jordbruksområdet

Dessa mål skall främjas bl.a. genom ett successivt borttagande av EU:s marknadsordningar, ökad frihandel, genom att bevara och främja den biologiska mångfalden, genom att bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer och ett varierat odlingslandskap, genom att minimera miljöbelastningen samt genom landsbygdsåtgärder och regionala åtgärder.

I Budgetpropositionen 2008 (Regeringens proposition 2007/08:1) anges vidare att "Regeringen eftersträvar en jordbrukspolitik som främjar konkurrenskraftig produktion styrd av konsumenternas efterfrågan, baserad på långsiktigt hållbara produktionsformer som innebär en ökad samhällsekonomisk effektivitet och sänkta budgetmässiga kostnader. För att värna den moderna landsbygden, sund

och säker mat, förnybar energi och öppna landskap ska de gröna näringarna ha likvärdiga konkurrensförhållanden gentemot övriga EU.”

Landsbygdspolitiken är en del av jordbrukspolitiken och på detta område anges att ”Den svenska landsbygdspolitiken har som övergripande mål en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Målet omfattar en hållbar livsmedelsproduktion, sysselsättning på landsbygden, hänsyn till regionala förutsättningar och hållbar tillväxt. Landskapets natur- och kulturvärden skall värnas och den negativa miljöpåverkan minimeras.” (Regeringskansliet, 2007)

Miljöpolitiken och den regionala utvecklingspolitiken är starkt relaterade till jordbrukspolitiken. Genom Regeringens proposition 2004/05:150 beslutade Riksdagen om 16 nationella miljö kvalitetsmål. Många av dessa har kopplingar till jordbrukspolitiken, inte minst målen ”Begränsad klimatpåverkan”, ”Giftfri miljö”, ”Ingen övergödning”, ”Ett rikt odlingslandskap” och ”Ett rikt växt- och djurliv”.

Den regionala utvecklingspolitiken skall bl.a. bidra till väl fungerande arbetsmarknadsregioner i alla delar av landet, öka tillväxten i alla lokala arbetsmarknadsregioner samt bidra till sysselsättning, välfärd och en god livsmiljö (Regeringens proposition 2001/02:4).

2.3 Utvärdering mot målen

Att gå tillbaka till produktionskopplade direktstöd eller prisstöd är knappast aktuellt i nuläget, med tanke på EU:s åtaganden och målsättningar inom ramen för WTO. Realistiska alternativ till nuvarande gårdsstöd är i stället ett modifierat frikopplat (gårds-) stöd eller helt avskaffat gårdsstöd. Detta är också utgångspunkten i den utvärdering som följer nedan.

AgriPoliS-modellen

För att illustrera hur jordbruket påverkas av gårdsstödet har analyser genomförts med AgriPoliS-modellen (Kellermann m.fl., 2007). Den stora fördelen med AgriPoliS jämfört med andra jordbruksekonomiska modeller är att den kan simulera jordbrukets utveckling i en viss region i tid (10-25 år framåt) och rum (dvs. den är spatial). Den är också uppbyggd av individuella gårdar så att heterogeni-

tet mellan brukare kan beaktas, t.ex. avseende skicklighet. Modellen simulerar hur gårdsstrukturen (antal och storlek), produktion och markanvändning förändras över tiden till följd av förändringar i politik eller andra krafter i samhället. AgriPoliS modellerar konkurrensen om jordbruksmark mellan olika gårdar; för att den ena gården ska kunna expandera krävs ju att en annan lämnar ifrån sig mark. Viktiga parametrar som driver fram strukturomvandling inom jordbruket, som också beaktas i AgriPoliS, är alternativvärdet på egen arbetskraft och kapital.

Resultaten nedan bygger på att en lantbrukare lämnar jordbruket om det egna kapitalet är slut eller om produktionsfaktorerna (arbetskraft, kapital, mark och kvoter) genererar högre avkastning någon annanstans än på den egna gården. I analysen antas att en lantbrukare värderar alternativet att arbeta heltid utanför gården till en inkomst om 248 000 kronor per år. Det bör också nämnas att modellen tenderar att ge något ”ryckigare” utslag än vad som skulle bli fallet i verkligheten.

Nedan redovisade resultat bygger på analyser som gjorts inom IDEMA-projektet (Brady m.fl., 2007). Utvecklingen har simulerats för två svenska län: Jönköpings och Västerbottens län. Jönköpings län är intressant att studera eftersom det är en skogsbyggd med relativa höga landskapsvärden och miljöstöd, men kännetecknas samtidigt av relativa höga kostnader för jordbruksproduktion. Jordbruket i Jönköpings län kan då tänkas vara känsligt till förändringar i stöd. Västerbotten är en region med liknande produktion (mjölk och nötkött) som Jönköping, men jordbrukarna i Västerbottens län erhåller dessutom omfattande ”norrlandsstöd” som kan tänkas bromsa effekten av förändringar i gårdsstödet. AgriPoliS-simuleringarna inkluderar inte gårdar med mindre än 10 hektar åker, eftersom utvecklingen på dessa gårdar endast i mindre utsträckning kan förväntas styras av företagsekonomiska drivkrafter.

Simuleringarna med AgriPoliS genomförs för perioden 2001 till 2013. Tre olika scenarier har analyserats:

- **AGENDA:** representerar en hypotetisk förlängning av Agenda 2000 till år 2013, vilket inkluderar bibehållna areal- och djurbidrag.

- **REFORM:** är den faktiska implementeringen av 2003 års GJP-reform i Sverige, med ett frikopplat gårdsstöd. I detta scenario förutsätts att Sverige tillämpar full frikoppling från 2009, dvs. även handjursbidraget är helt frikopplat och ingår i gårdsstödet från detta år.
- **BOND:** är ett hypotetiskt scenario där det frikopplade stödet inte längre är kopplat till marken (stödbeloppen är dock samma som i REFORM). I detta scenario följer stödet med bonden, som kan lämna jordbrukssektorn utan att förlora stödet. Följaktligen finns heller inga tvärvillkor eller skötselkrav för marken.

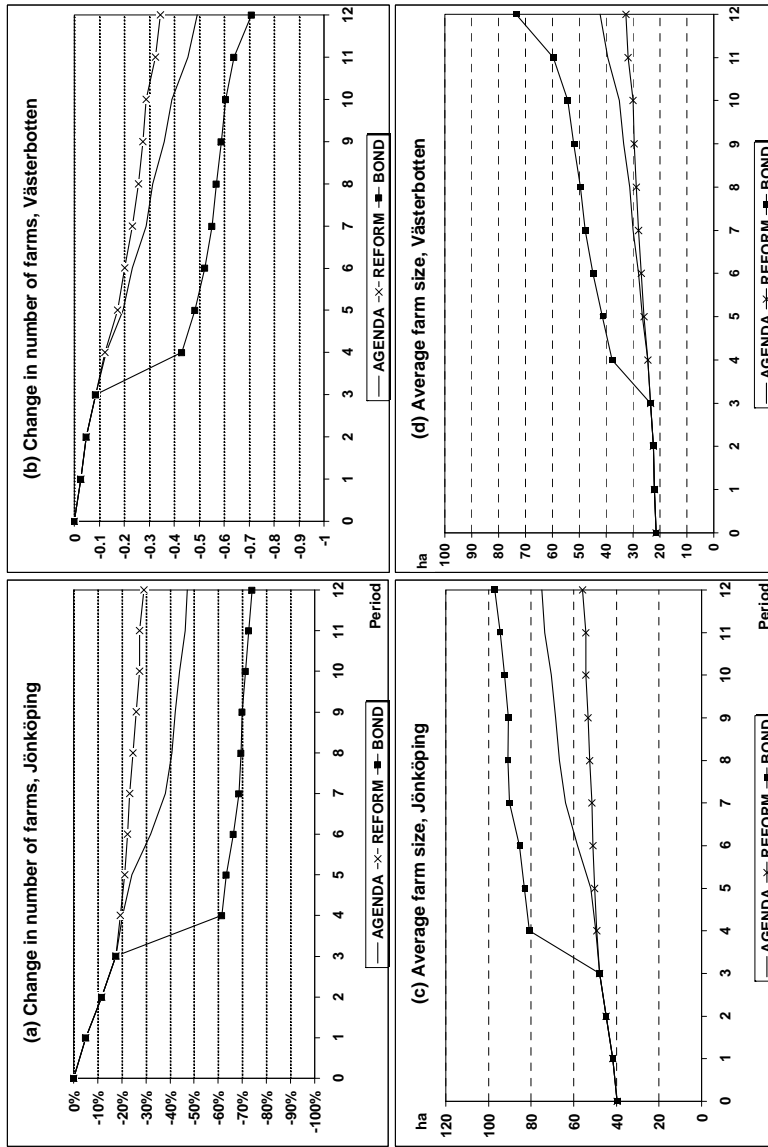
BOND-scenariot är särskilt intressant eftersom effekterna liknar dem som skulle uppkomma med en successiv utfasning av gårdsstödet. I BOND-scenariot lämnar det frikopplade stödet sektorn efterhand som lantbrukarna lämnar sektorn.

2.4 Effekter på jordbruksstrukturen

Gårdsstödet koppling till marken visar sig ha en avgörande betydelse för strukturutvecklingen i jordbruket, enligt de genomförda AgriPoliS-analyserna. Om det frikopplade stödets koppling till marken släpps, dvs. BOND-scenariot, kan vi förvänta oss avsevärt snabbare strukturutveckling. Detta är också vad vi kan förvänta oss i det fall nuvarande gårdsstöd fasas ut. Orsaken är naturligtvis att fler väljer att fortsätta vara jordbrukare när detta ger dem rätt till stöd, än om de får behålla stödet även om de slutar som jordbrukare eller om gårdsstödet avskaffas.

Figur 1 illustrerar hur antal gårdar och genomsnittlig gårdsstorlek kan förväntas utvecklas i respektive scenario. Förutom den starka effekten av att släppa gårdsstödet koppling till marken, visar figuren att nuvarande gårdsstöd bromsar strukturutvecklingen i förhållande till om Agenda 2000 hade förlängts till 2013. Med andra ord ger gårdsstödet också långsammare strukturutveckling än tidigare kopplade stöd. Orsak: med gårdsstödet blir det för vissa lantbrukare lönsammare att sköta marken enligt grundläggande skötselkrav än att jobba utanför jordbruket och arrendera ut marken. I synnerhet gäller detta skötsel av betesmark för att nå upp till minimikravet för att uppbära gårdsstöd (vilket i Sverige kräver betande djur).

Figur 1. Utveckling av antal gårdar och genomsnittlig gårdsstorlek (ha) i respektive scenario.



Resultatet att gårdsstödet koppling till marken bromsar strukturutvecklingen gäller även i övriga EU (Blaas m.fl., 2007; Jelinek m.fl., 2007; Sahrbacher m.fl., 2007; Stonkute m.fl., 2007). Strukturutvecklingen stannar dock inte upp, utan den fördröjs så att det tar längre tid innan antalet gårdar i en region sjunker till

en viss nivå. Kan då denna fördröjning bidra till ovan redovisade mål för jordbrukspolitiken? I regioner med brist på andra inkomstmöjligheter för lantbrukarna kan en fördröjd strukturutveckling sägas bidra till mål om sysselsättning på landsbygden, även om det inte är givet att gårdsstödet är det mest effektiva sättet att uppnå detta mål. Å andra sidan kan en fördröjd strukturutveckling stå i konflikt med mål om att öka tillväxten på regional eller nationell nivå, eftersom gårdsstödet minskar lantbrukarnas incitament för att satsa på annan näringsverksamhet, arbete utanför gården eller att flytta dit inkomstmöjligheterna är bättre.

Slutsatsen är att gårdsstödet kan bidra till sysselsättningen på landsbygden, men om stödet skall ha detta syfte bör det endast betalas ut i regioner med brist på sysselsättningsmöjligheter utanför jordbruket. Ur ett sysselsättningsperspektiv bör det inte heller betalas ut till stora lantbruksföretag, eftersom stöd till stora gårdar inte bidrar till att fördröja strukturutvecklingen. Att införa en begränsning som innebär att stora jordbruksföretag får lägre gårdsstöd per hektar är dock praktiskt svårt, då en sådan åtgärd skapar incitament för lantbrukare att ha verksamheten uppdelad på fler företag. Antingen genom att befintliga företag delas upp trots att de drivs gemensamt eller genom att strukturrationaliseringar ”döljs” på så sätt att lantbruksföretag köper in hela eller delar av driften från andra lantbruksföretag eller maskinstationer.

2.5 Inkomstmålet

Eftersom det viktigaste officiella målet med gårdsstödet är att tillförsäkra jordbrukarna stabila inkomster, är det viktigt att analysera gårdsstödet möjligheter att bidra till detta mål. Gårdsstödet påverkas inte av skördeutfall eller utvecklingen på marknaderna för jordbruksprodukter. Därför ger det naturligtvis lantbrukarna en stabil *intäkt*, men innebär det automatiskt högre och stabilare *inkomster* som i sin tur förväntas bidra till ”en skälig levnadsstandard”?

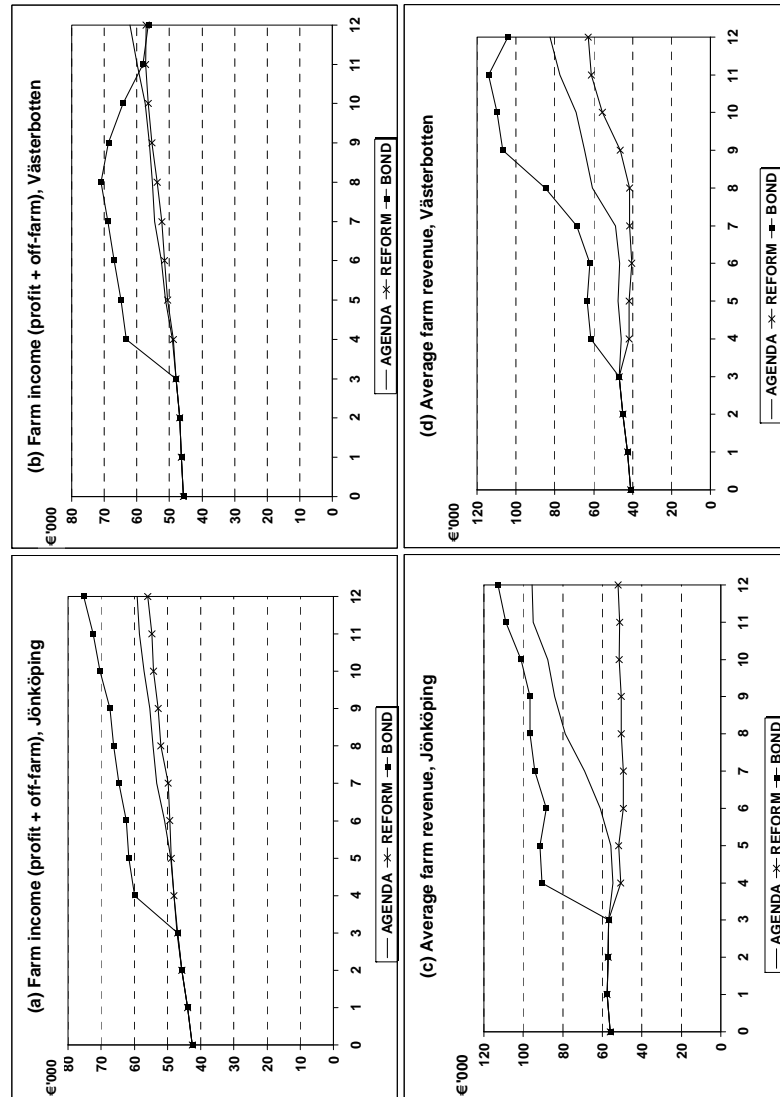
Svaret är att gårdsstödet på kort sikt upprätthåller inkomsterna i befintliga jordbruksföretag, medan gårdsstödet på längre sikt knappast kan förväntas bidra till att höja eller ens stabilisera inkomsterna. På kort sikt innebär naturligtvis ett avskaffande av gårdsstödet att befintliga jordbruksföretags intäkter minskar, vilket i sin tur kan leda till minskade inkomster. Över tiden kommer dock lantbrukarna att anpassa sig till den nya situationen, även om själva omställningsprocessen kan vara smärtsam för många enskilda lantbrukare. En viktig del i anpassningen

är att markpriset och arrendepriset på mark kommer att sjunka om gårdsstödet avskaffas eller om dess koppling till marken bryts. Anpassningen sker också genom att strukturutvecklingen skyndas på, vilket illustrerats ovan. Strukturutvecklingen medför större jordbruksföretag som kan dra nytta av stordriftsfördelar. Många lantbrukare kommer att öka sin inkomst från arbete utanför jordbruket eller helt lämna jordbruket när inkomstmöjligheterna i jordbruket försämras. Blandford & Hill (2006) redovisar en översikt av studier som illustrerar lantbrukarnas ofta underskattade förmåga att anpassa sig till nya ekonomiska förutsättningar vid jordbrukspolitiska reformer.

Figur 2 illustrerar hur inkomst och omsättning per gård utvecklas i de tre scenarier som analyserats med hjälp av AgriPoliS-modellen. Lantbrukarnas genomsnittliga inkomst visar sig bli väl så hög i BOND-scenariot som med nuvarande gårdsstöd. Detta trots att stödpengarna i BOND-scenariot successivt försvinner ut ur sektorn. Det finns ett par viktiga orsaker till detta resultat: arrendeprierna sjunker drastiskt och strukturutvecklingen leder till högre effektivitet och högre omsättning per gård. (Anledningen till att inkomsten i Västerbotten i Figur 2 sjunker mot slutet av simulationsperioden är att det visar sig vara lönsamt att investera i mjölkproduktion samtidigt som resultaten förutsätter att mjölkkvot inte kan köpas in från andra län. Därför sjunker inkomsterna i takt med att mjölkkvotpriset stiger. Den regionala mjölkkvoten och mjölkpolitiken i stort antas vara oförändrade under hela den simulerade perioden.)

Modellresultaten avseende inkomst i de analyserade svenska regionerna liknar AgriPoliS-resultat för andra regioner inom EU, inklusive bördigare områden liknande de svenska slättbygderna samt regioner i de nya medlemsländerna (Blaas m.fl., 2007; Jelinek m.fl., 2007; Sahrbacher m.fl., 2007; Stonkute m.fl., 2007). Generellt visar resultaten att jordbrukarnas medelinkomst blir högre eller åtminstone inte märkbart lägre i BOND scenariot än med befintligt gårdsstöd. Det framgår således tydligt att en utfasning av gårdsstödet inte riskerar att långsiktigt sänka inkomsten i jordbrukarhushållen i någon nämnvärd utsträckning. Detta måste dock sägas med förbehåll för att det i delar av de nya medlemsländerna finns regioner där möjligheterna att öka inkomsterna utanför jordbruket kan vara begränsade.

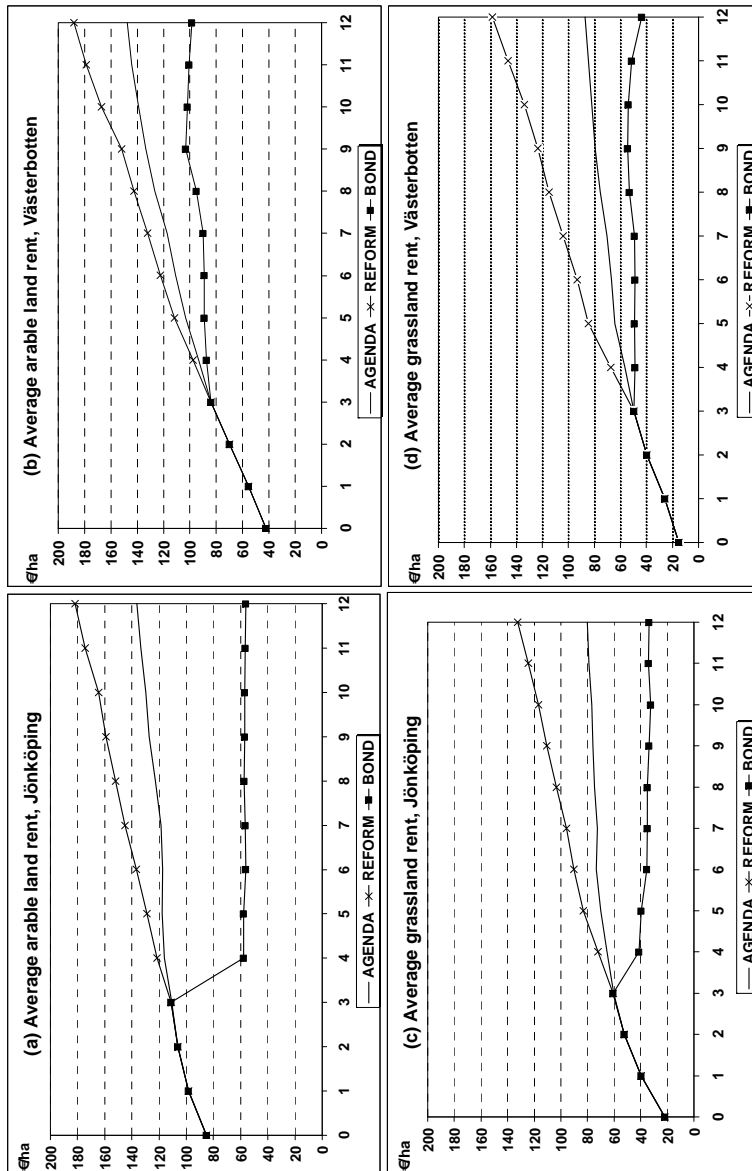
Figur 2. Utveckling av genomsnittlig inkomst och omsättning per gård i respektive scenario, 1 000 euro



Figur 3 visar hur arrendepriser för åkermark och betesmark utvecklas i de tre analyserade scenarierna. Resultaten visar tydligt hur gårdsstödet kapitaliseras i markvärdet och därigenom inte bidrar till att långsiktigt öka lantbrukarnas inkomster. Med gårdsstöd (scenario REFORM) måste nya eller expanderande lantbrukare betala för gårdsstödet när de köper eller arrenderar mark. Gårdsstödet leder alltså både till högre intäkter och högre kostnader i jordbruksföretagen.

Därmed är nettoeffekten på inkomsten liten. Stödets förmåga att ge lantbrukarna *mer stabila* inkomster är av samma anledning begränsad. När kopplingen mellan det frikopplade stödet och marken bryts, i scenariot BOND, sjunker arrendepri- serna drastiskt.

Figur 3. Utvecklingen av arrendepris för åker- och betesmark i respektive scenario, euro/ha



Det kan också noteras att arrendepriiserna i Jönköpings och Västerbottens län blir högre med befintligt gårdsstöd än i scenariot AGENDA. En orsak är att det i scenariot REFORM blir mer lönsamt att träda en del mark. Detta är dock inget generellt resultat som gäller i alla regioner (Sahrbacher m.fl., 2007).

En faktor av stor betydelse i sammanhanget är att för de flesta jordbrukare svarar inkomst av tjänst för merparten av inkomsten. Enligt Jordbruksverket (2007a) kommer i genomsnitt 78 procent av jordbrukarhushållens inkomster från inkomst av tjänst, medan inkomst från näringsverksamhet endast svarar för 21 procent. Samtidig svarar annan näringsverksamhet för i genomsnitt 28 procent av jordbruksföretagens omsättning, medan jordbruksverksamheten svarar för 72 procent. Det kan noteras att andelen inkomst från näringsverksamhet är särskilt hög bland jordbrukare med driftsinriktningen mjölkkor (59 procent av förvärvsinkomsten). Den höga andelen inkomst från annat än jordbruk tyder på att lantbrukarna både har möjligheten och förmågan att kompensera minskade intäkter från jordbruksverksamhet med ökade intäkter från annat håll.

Samtidigt noterar Jordbruksverket (2007a) att andelen av inkomsten som kommer från näringsverksamhet ökar med ökande gårdsstorlek, medan andelen inkomst av tjänst minskar. Sammantaget medför detta att hushållets sammanlagda inkomst inte skiljer sig särskilt mycket beroende på gårdsstorlek. Inkomsten är lägst i kategorin 10-20 hektar åker (225 000 kr), medan den är aningen högre både bland företag med mindre och större areal. Den högsta hushållsinkomsten återfinns i företag med mer än 200 hektar åker (302 000 kr). Det tycks alltså inte finnas något generellt storleksrelaterat inkomstproblem i jordbruket, utan jordbrukarhushållen klarar att skaffa sig ungefär samma inkomst oavsett gårdsstorlek. Att inkomsten är högst bland de största företagen kan ses som ett motiv för förslaget att reducera gårdsstödet för de gårdar som mottar mest gårdsstöd.

Statistiken visar också tydligt att det inte finns något regionalt inkomstproblem i jordbruket; oberoende av om indelningen är i stödområden eller i produktionsområden, ligger den genomsnittliga hushållsinkomsten i per område omkring 220 000 till 245 000 kronor per år. Detta förhållande kan, förutom jordbrukarnas förmåga till anpassning, ha påverkas av att det finns miljöstöd, regionala stöd och nationella stöd som kompenserar för sämre naturliga produktionsförutsättningar i skogsbygderna och inte minst i Norrland.

2.6 Hänsyn till regionala förutsättningar

En egenskap hos gårdsstödet som är tveksam, mot bakgrund av målet att stärka inkomsterna, är att stödet per hektar är högst i de regioner eller länder som har bäst odlingsförutsättningar och därmed bäst naturlig lönsamhetspotential. I Sverige är t.ex. gårdsstödet per hektar åkermark 276 euro per hektar (ca 2 500 kr) i de bördigaste områdena men endast 125 euro per hektar i de områden som har sämst odlingsförutsättningar i Norrland. I de bördigaste områdena kapitaliseras hela stödet i markpriset; år 2006 låg det genomsnittliga priset på jordbruksmarkmark (åker och bete) på 88 500 kronor per hektar i Götalands södra slättbygder men endast 6 600 kronor per hektar i Övre Norrland (Jordbruksverket, 2007b).

Att stödet är högst i de områden som har minst behov av inkomststöd är som nämnts en effekt av att stödbeloppen är beräknade som en kompensation för historiska prissänkningar; där skörden i kilo per hektar är som högst blir naturligtvis effekten i kronor per hektar högst av att sänka produktpriset med ett visst antal kronor per kilo. När areal- och djurbidragen frikopplades från produktionen, genom 2003-års reform, blev beloppens koppling till prissänkningar på produkterna emellertid inte längre ändamålsenlig. Lantbrukarna kan ju få gårdsstöd utan att producera något alls.

Gårdsstödet koppling till gårdens historiska produktion och till historiska prissänkningar på produkterna skiljer sig mellan länder. "Gårdsmodellen", där stödbeloppet per hektar baseras på den enskilda gårdens produktion under 2000-2002, är långsiktigt svår att motivera. Med gårdsmodellen är det inte bara markens bördighet i regionen utan också gårdens animalieproduktion under referensperioden 2000-2002 som avgör hur mycket gårdsstöd en lantbrukare kan få per hektar mark. Långsiktigt är det svårt att motivera varför behovet av inkomststöd, i kronor per hektar mark, skulle vara större för att en lantbrukare som haft omfattande animalieproduktion i referensperioden. En lantbrukare med omfattande animalieproduktion i referensperioden kan ju ha lagt ned sin animalieproduktion och börjat arbeta utanför gården, medan en lantbrukare med marginell animalieproduktion i referensperioden kan ha utökat denna produktion kraftigt. I detta sammanhang, liksom med stödets koppling till markens bördighet, är problemet att stödbeloppen är satta utifrån historisk produktion och historiska prissänkningar på produkterna samtidigt som stödet frikopplats från produktionen.

Hur kan då gårdsstödet utformning förbättras med avseende på regionala förutsättningar? Ett första steg är ta bort stödbeloppets koppling till gårdens eller regionens historiska produktion och till historiska prissänkningar på produkterna. Detta handlar dels om att över hela EU gå över till ett gårdsstöd beräknat enligt ”regionmodellen”, med ett enhetligt stöd per hektar inom varje region (som dock kan vara olika för åker och betesmark). Dels är det lämpligt att successivt reducera stödet i de regioner där hela gårdsstödet kapitaliseras i markvärdet, så att stödnivån i dessa regioner åtminstone inte är högre än i regioner med sämre odlingsförutsättningar.

2.7 Behovet av gradvis anpassning

Även om gårdsstödet har små utsikter att långsiktigt stärka lantbrukarnas inkomster, kan det vara motiverat att betala ett stöd under en anpassningsperiod. Jordbruket är en näring med förhållandevis lång planeringshorisont. Ett drastiskt och oväntat bortfall av intäkter i jordbruksföretagen riskerar leda till sociala och ekonomiska omställningskostnader i form av konkurser och att nyligen gjorda investeringar blir värdelösa. Med tanke på planeringshorisonten i jordbruket torde en anpassningsperiod på i storleksordningen 10 år vara fullt tillräckligt. Behovet av anpassningsperiod är dock mindre i regioner med goda inkomstmöjligheter utanför jordbruket, medan behovet av anpassningsperiod kan förväntas vara större i jordbruksdominerade regioner.

För att underlätta en anpassning gäller det att i god tid signalera att en förändring kommer att ske, för att undvika felinvesteringar. Samtidigt är det lämpligt att successivt minska stödets storlek för att underlätta en successiv anpassning.

2.8 Trygga försörjningen

Genom skötselkraven för marken kan gårdsstödet i någon mån sägas bidra till att trygga den framtida livsmedelsförsörjningen. Bakgrunden är att stöd kan fås utan att marken används för jordbruksproduktion, så länge den hålls i ”ett gott jordbruksmässigt skick”. För åker- och betesmark där det i nuläget inte är lönsamt att producera något, gör gårdsstödet det därför relativt sett mindre lönsamt att överföra den till annan användning, exempelvis skog. Därmed kan marken lätt tas i produktion igen om förutsättningarna på marknaden för jordbruksprodukter skulle ändras. Gårdsstödet hindrar dock inte överföring till annan användning, det ökar bara tröskeln med ett belopp som motsvarar stödbeloppet ju-

sterat för kostnaden för att hålla marken i ett gott jordbruksmässigt skick. Samtidigt bör det poängteras att gårdsstödet för närvarande är högst i de områden där odlingsförutsättningarna är som bäst, och där är sannolikheten att marken kommer att fortsätta användas för jordbruksproduktion som störst.

2.9 Ökad frihandel och efterfrågestyrd produktion

De svenska målen om ökad frihandel och att produktionen skall styras av konsumenternas efterfrågan uppfylls inte helt i nuläget, eftersom areal- och djurbidragen inte frikopplats fullständigt i alla länder. Inom främst spannmåls- och nötköttsproduktionen är delar av tidigare areal- och djurbidrag kvar som produktionskopplade stöd. För att uppnå ökad frihandel och uppnå en produktion mer styrd av konsumenternas efterfrågan borde samtliga kvarvarande kopplade areal- och djurbidrag avskaffas. Det bör dock noteras att detta mål potentiellt kan stå i konflikt med andra mål. Exempelvis har EU-kommissionen indikerat att kopplade stöd fortfarande kan ha viss relevans i vissa regioner med totalt sett liten produktion, men där produktionen är viktig ur ekonomisk och miljömässig synvinkel (Kommissionen, 2007b). Sverige har för närvarande 75 procent av (det tidigare) handjursbidraget kopplat till produktionen.

Modellsimuleringar med bland annat CAPRI- och ESIM-modellerna (Balkhausen & Banse, 2007, Britz & Perez, 2004; Ekman, 2003; Kommissionen, 2005) visar att graden av koppling/frikoppling av stöden till nötkötts- och spannmålsproduktionen har en högst märkbar inverkan på marknaderna för dessa produkter. Ökad frikoppling på EU-nivå leder till högre priser på produkterna, genom att produktionen minskar när stöden till produktionen minskar. Ökad frikoppling leder således till något högre konsumentpriser, i synnerhet på nötköttsområdet. Å andra sidan gynnas lantbrukarna av de högre produktpriserna, vilket dämpar produktionseffekten av att frikoppla stöden. En fullständig överföring till gårdsstödet av resterande partiellt kopplade stöd skulle ha en positiv effekt på lantbrukarnas medelinkomst i EU, på grund av högre produktpriser samt att produktion som är olönsam utan stöd läggs ned.

Det kan noteras att lantbrukarna i de länder som frikopplat helt missgynnas när många andra länder väljer att koppla, genom att andra länders koppling medför lägre produktpriser på EU-nivå.

2.10 Miljö- och landskapseffekter

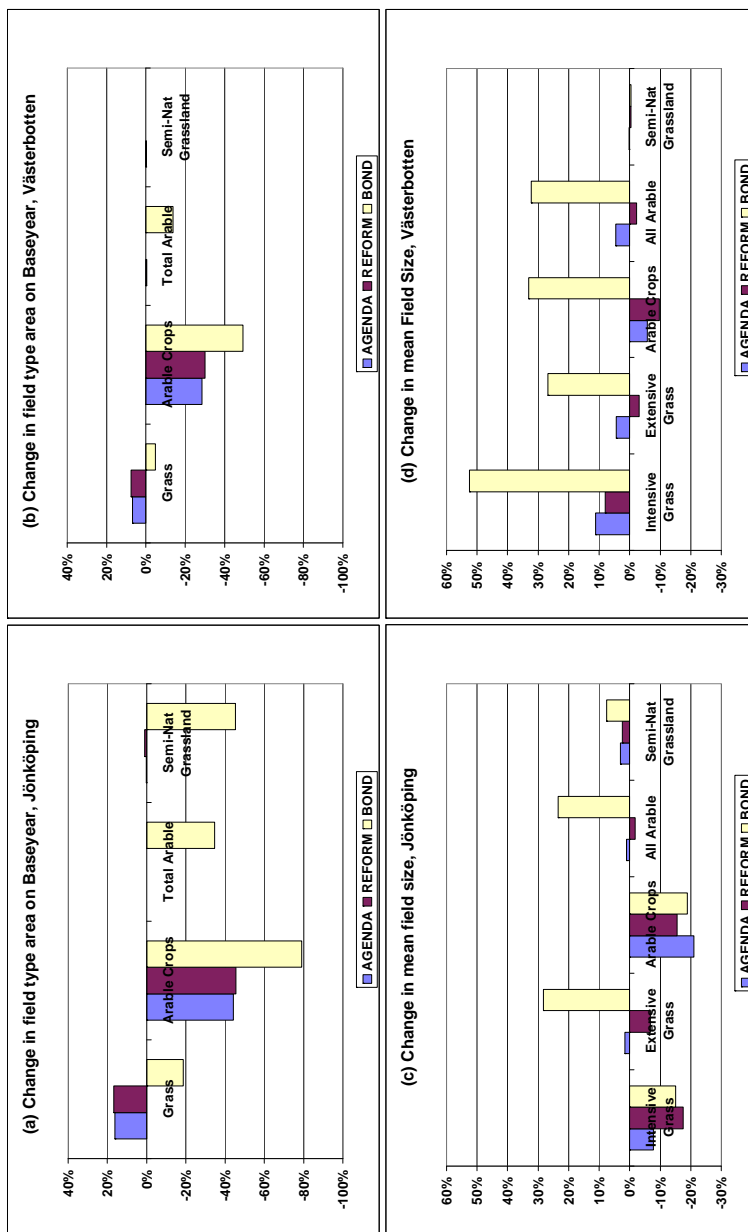
Gårdsstödet påverkar miljön genom dess inverkan på strukturutvecklingen, markanvändningen och produktionen. Trots att gårdsstödet är frikopplat från produktionen har det indirekta effekter på lantbrukarnas produktionsbeslut genom att det påverkar deras investeringsbeslut och allokeringen av deras (arbets-) tid (se Andersson, 2004). Dessutom inverkar skötselkraven för marken och då i synnerhet skötselkravet för betesmark, som i Sverige medför att lantbrukaren måste ha betande djur eller åtminstone ha tillgång till sådana för att kunna uppbära gårdsstöd för betesmarken.

Gårdsstödet har störst inverkan på markanvändningen i regioner med höga produktionskostnader, medan produktion och markanvändning påverkas relativt lite i regioner med goda produktionsförutsättningar (Brady m.fl., 2007). Västerbottens och Jönköpings län är exempel på regioner med höga produktionskostnader i jordbruket.

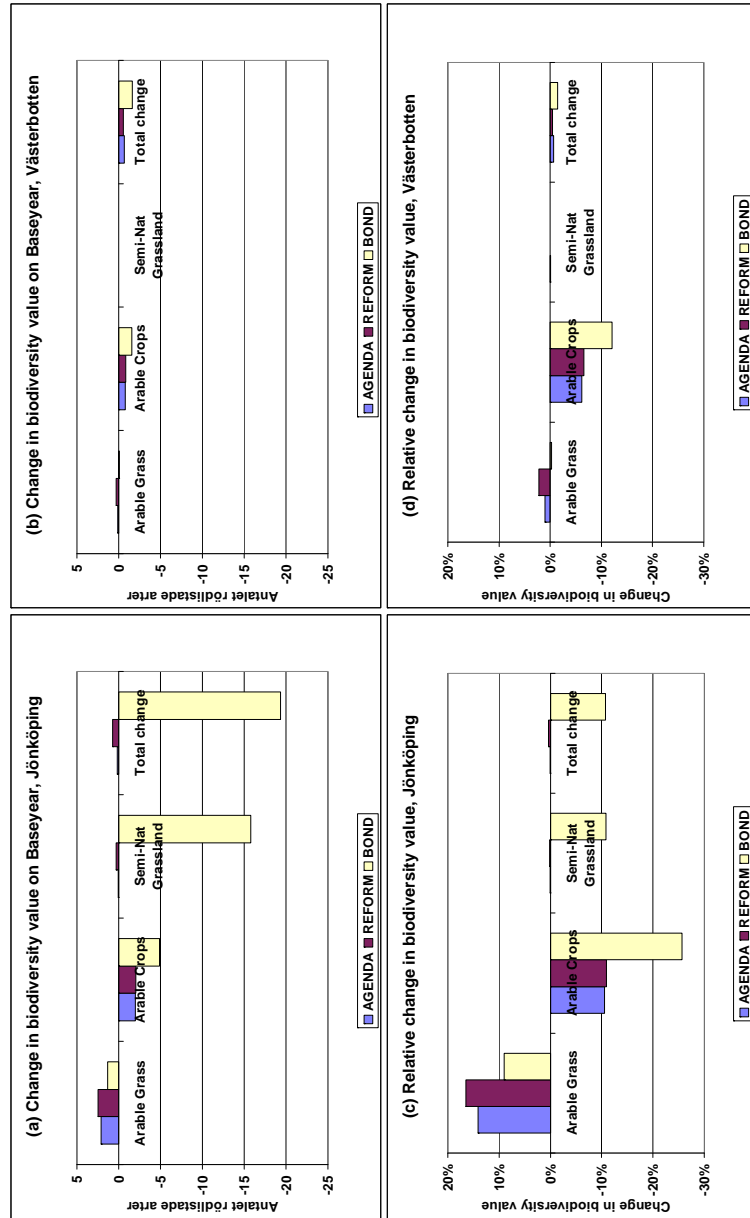
De genomförda AgriPoliS-analyserna visar att gårdsstödet har betydligt större påverkan på markanvändningen i Jönköpings län än i Västerbottens län (Figur 4, längst upp). Orsaken är att det i Västerbottens län finns betydligt fler produktionskopplade ("norrlands-") stöd än i Jönköpings län, samtidigt som skillnaderna i produktionsförutsättningar mellan dessa regioner inte tycks vara lika stora som skillnaderna avseende produktionskopplade stöd.

I Jönköpings län visar resultaten på en minskning av åkerarealen med ca 35 procent och en minskning av betesmarksarealen med närmare 50 procent om gårdsstödet koppling till marken släpps (scenario BOND jämfört med REFORM). I Västerbottens län syns däremot ingen förändring av betesmarksarealen, medan arealen åkermark förväntas minska med knappt 15 procent. Orsaken till dessa skillnader mellan länen är som sagt de mer omfattande produktionskopplade stöden i Västerbotten. Den förändrade markanvändningen med ett utfasat gårdsstöd innebär ett mer homogent landskap i de studerade länen; andelen åker- och betesmark av total landareal är redan liten i de studerade länen och den minskar ytterligare.

Figur 4. Procentuell förändring av areal vall, spannmål, åkermark och betsmark (längst upp) samt procentuell förändring av fältstorlek och de enskilda betsmarkernas storlek (längst ned), i respektive scenario jämfört med utgångsläget 2001



Figur 5. Förändring av antal rödlistade arter (längst upp) och procentuell förändring av biodiversitetsvärde (längst ned) för vall, spannmålsodling, betesmark och all jordbruksmark, jämfört med utgångsläget 2001



Den minskade arealen jordbruksmark med ett utfasat gårdsstöd (här representerat av BOND-scenariot) är i hög grad kopplad till minskad nötköttsproduktion,

åtminstone i Jönköpings län. Detta hänger samman med att skötselkravet för betesmark i praktiken är ett krav på nöt- eller fårköttproduktion, samtidigt som andelen betesmark av total areal jordbruksmark är förhållandevis stor i Jönköpings län. Om gårdsstödet tas bort eller om dess koppling till skötsel av marken släpps minskar lönsamheten i att sköta betesmarkerna. Effekten är att den betesbaserade köttproduktionen minskar i omfattning, vilket i sin tur får återverkningar på arealen brukad åker genom att vinterfoder till djuren produceras på åkermark.

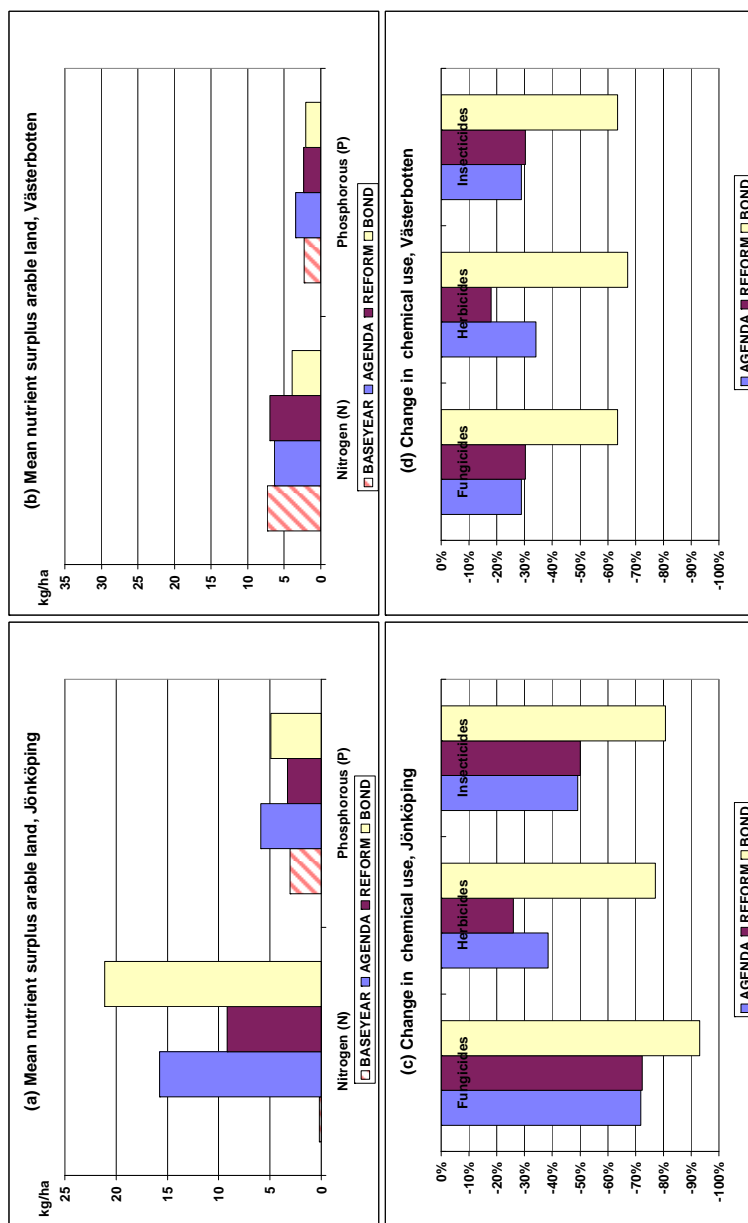
Utöver effekten att arealen jordbruksmark minskar kraftigt, kan en utfasning av gårdsstödet förväntas leda till att de enskilda fälten blir större. Detta bidrar också till ett mindre varierande landskap. Figur 4 visar simuleringsresultat avseende förändrad fältstorlek jämfört med startåret 2001. I Jönköpings län leder scenariot BOND till att fältstorleken ökar med i genomsnitt 25 procent och att storleken på varje enskild betesmark ökar med knappt 10 procent, jämfört med REFORM. I Västerbottens län sker ingen förändring av betesmarkerna, men fältstorleken ökar med drygt 30 procent. Att fältstorleken ökar mest i Västerbottens län beror främst på att åkermarken här inte är lika utspridd som i Jönköpings län.

Den förändrade markanvändningen påverkar biodiversiteten i jordbrukslandskapet. För att beräkna hur biodiversiteten påverkas har förändrad markanvändning, enligt AgriPoliS-resultaten, översatts till förändring av antal rödlistade arter (metoden för detta beskrivs mer utförligt av Brady, 2007). Figur 5 visar att biodiversiteten i jordbrukslandskapet minskar om gårdsstödet koppling till marken släpps (scenario BOND jämfört med REFORM). I Västerbottens län är minskningen totalt sett liten och det är främst den minskade spannmålsarealen som har betydelse. I Jönköpings län minskar emellertid biodiversiteten i jordbrukslandskapet med drygt 10 procent om gårdsstödet koppling till marken släpps (eller om gårdsstödet successivt fasas ut).

För att få en indikation på hur växtnäringsutlakningen kan förväntas påverkas har kväve- och fosforbalanser beräknats för respektive region. I Jönköpings län leder ett borttagande av gårdsstödet koppling till marken till ett ökat genomsnittligt kväve- och fosforöverskott per hektar (Figur 6). Orsaken är att areal lämplig för gödselspridning minskar mer än djurantalet. I Västerbottens län är

förhållandet det omvända; här minskar arealen inte i samma utsträckning som djurantalet, varför kväve- och fosforöverskottet minskar en aning.

Figur 6. Genomsnittligt kväve- och fosforöverskott i kg per ha i respektive scenario (längst upp) samt procentuell förändring av pesticidanvändningen jämfört med utgångsläget 2001 (längst ned)



Pesticidanvändningen kan förväntas minska i områden liknande Västerbottens och Jönköpings län om gårdsstödet koppling till marken släpps (Figur 6). Det bör dock påpekas att pesticidanvändningen är förhållandevis liten i de studerade länen redan i utgångsläget. Minskningen av pesticidanvändningen är direkt relaterad till att den brukade åkerarealen minskar. I bördiga jordbruksområden kan vi dock inte förvänta oss motsvarande effekt, eftersom marken i dessa områden lär odlas oavsett gårdsstödet framtid.

Sammanfattningsvis skulle en utfasning av gårdsstödet bidra till ett mindre varierat landskap och minskad biodiversitet, men pesticidanvändning kan samtidigt förväntas minska något. Detta gäller i områden med höga produktionskostnader där jordbruksmarken utgör en begränsad del av den totala landarealen. I bördiga jordbruksdominerade områden har gårdsstödet en marginell inverkan på markanvändning och miljö.

2.11 Verksamhetskraven

De verksamhetskrav som är kopplade till gårdsstödet innebär, som nämnts, att lantbrukaren måste följa viss befintlig lagstiftning inom områdena miljö, folkhälsa, växtskydd, djurskydd och djurhälsa. Verksamhetskraven är generellt inget motiv för att betala ut ett gårdsstöd. Orsaken är att den absoluta merparten av verksamhetskraven avser produktion, samtidigt som gårdsstödet är frikopplat från produktionen. Även de lantbrukare som inte behöver leva upp till verksamhetskraven, genom att de inte bedriver någon produktion på gården, kan ju få gårdsstöd. En lantbrukare som finner verksamhetskraven alltför kostsamma kan på samma sätt behålla gårdsstödet men komma undan (nästan alla) verksamhetskrav genom att lägga ned produktionen. Poängen är att stödet utbetalas oberoende av om lantbrukaren omfattas av verksamhetskraven eller inte.

Att verksamhetskraven inte är ett motiv för att betala ut stöd betyder inte att de är omotiverade i sig. En mer detaljerad genomgång av verksamhetskraven görs nedan i kapitlet om tvärvillkor.

2.12 Slutsatser

Analysen visar att gårdsstödet har mycket begränsade möjligheter att långsiktigt påverka jordbrukarnas inkomstnivå, vilket är det officiella huvudsyftet med stödet. Om gårdsstödet fasades ut skulle markpriserna sjunka, samtidigt som struk-

turutvecklingen skyndades på och jordbrukarhushållen ökade inkomsterna från annat än lantbruk. Sammantaget skulle inte jordbrukarhushållens inkomster påverkas i någon större utsträckning, åtminstone inte långsiktigt.

Även om gårdsstödet knappast har någon långsiktig inverkan på jordbrukarhushållens inkomster, kan gårdsstödet bidra till andra mål som jordbrukspolitiken förväntas bidra till:

- I regioner med dåliga sysselsättningsmöjligheter utanför jordbruket kan gårdsstödet bidra till att öka sysselsättningen på landsbygden, genom att det bidrar till att fördröja strukturutvecklingen i jordbruket.
- I regioner med höga produktionskostnader där en begränsad del av landarealen utgörs av jordbruksmark, bidrar gårdsstödet till ett mer varierat landskap och större biodiversitet.
- Gårdsstödet kan i någon mån sägas bidra till att trygga den framtida livsmedelsförsörjningen, eftersom stödet minskar den relativa lönsamheten i att överföra jordbruksmark till annan användning som exempelvis skog.

Med nuvarande utformning går emellertid en stor del av stödet till regioner med goda förutsättningar för jordbruksproduktion och goda inkomstmöjligheter utanför jordbruket, där stödet varken är till långsiktig nytta för lantbrukarna eller för samhället i stort.

Gårdsstödet kan alltså bidra till vissa jordbrukspolitiska mål. Problemet är att det inte är utformat med hänsyn till dessa mål eller ens med hänsyn till stödets officiella huvudsyfte. Stödbeloppet per hektar är i nuläget baserat på tidigare produktionskopplade direktstöd som syftade till att kompensera lantbrukarna för prissänkningar på produkterna. Gårdsstödet har dock varken syftet att eller förutsättningar för att kompensera för prissänkningar, då det utbetalas oberoende av produktion. Om gårdsstödet skall finnas kvar i någon form är det i synnerhet principerna för att fastställa stödbeloppet per hektar som behöver förändras.

På sikt bör gårdsstödet omvandlas till eller ersättas med stöd direkt riktade mot specifika politiska mål som stöden har förutsättningar för att bidra till på ett kostnadseffektivt sätt, i den mån det finns behov av sådana stöd. Det handlar i så fall om stöd till kollektiva nyttigheter, som behandlas mer utförligt i nästa kapitel.

Behovet av en anpassningsperiod i jordbruket samt de politiska förutsättningarna för att reformera gårdsstödsystemet talar för en gradvis förändring av gårdsstödet. Ett första steg är att ta bort stödbeloppets koppling till historisk produktion och historiska prissänkningar på produkterna. Detta innebär dels att gå över till ”regionmodellen”, dels är det motiverat att utjämna skillnader mellan regioner genom att sänka stödbeloppet per hektar i regioner med högt stöd per hektar. Det förefaller däremot inte finnas motiv för att jämna ut skillnader mellan regioner genom en generell höjning av stödbeloppet i regioner med lågt stöd per hektar. I regioner med goda produktionsförutsättningar och goda inkomstmöjligheter utanför jordbruket bör gårdsstödet efterhand fasas ut helt, liksom kvarvarande produktionskopplade areal- och djurbidrag.

3

Tvårvillkor

En central fråga när det gäller den framtida utformningen av ett eventuellt gårdsstöd är huruvida systemet med tvårvillkoren behövs, och i så fall hur tvårvillkoren skall vara utformade. Frågan är aktuell både i förhållande till dagens situation, där gårdsstöd finns, och en framtida situation där gårdsstöden eventuellt minskas eller helt avvecklas.

3.1 Tvårvillkor - vad är det?

Med *tvårvillkor* menas att redan befintliga jordbruksstöd har gjorts beroende av att vissa krav uppfylls (Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 (Gårdsstödförordningen)). Dessa uppställda krav är av två slag; *verksamhetskrav*, som har sin grund i 19 EU-förordningar och direktiv³ och *skötselkrav*, som tillkommit och berör mark och markanvändning, främst att mark som inte längre behövs hålls ”i god jordbrukshävd”, det vill säga bevaras. De 19 förordningarna/direktiven (bilaga III till förordningen) hänförs till tre olika *tvårvillkorssområden*; dessa är 1) miljö 2) folkhälsa, djurhälsa och växtskydd samt 3) djurskydd. Skötselkraven skall respektive medlemsland utforma i förhållande till de fyra miljömässiga problemområden som speciellt pekas ut i bilaga IV till förordningen. Dessa är markerosion, organiskt material i mark, markstruktur och lägsta hävdnivå. Skötselkraven skall anpassas till landets/regionens speciella förhållanden.

För att få fullt gårdsstöd skall både lagstiftning som berör jordbruksproduktionen och särskilda skötselkrav för marken följas. Om dessa krav inte uppfylls får lantbrukaren ett avdrag på gårdsstödet. Reglerna i förordningar och direktiv (medlemsstaternas lagstiftning) är tvingande i sig, oberoende av att de dessutom utnyttjas som villkor för rätt till fullt gårdsstöd. Uppfyller man inte lagstiftningen kan man dömas enligt landets straffrätt till böter eller fängelse. Dessutom kan man få ett avdrag på gårdsstödet, oberoende av de påföljder som följt av lagstiftningen, om man varit föremål för en tvårvillkorskontroll.

³ Se bilaga 1 till denna rapport för en sammanställning av direktiven.

Enligt EU:s regelverk måste kontroller göras av att tvärvillkoren är uppfyllda innan stödet betalas ut enligt Rådets förordning (EG) nr 796/2004 om övervakning av tvärvillkor. Kontrollfrekvensen är bestämd till en procent av dem som sökt stöd per år. Första gången ett fel upptäcks minskas gårdsstödet med ett avdrag på tre procent. Vid allvarliga och avsiktliga fall kan avdraget bli upp till 100 procent. Överträdelser av flera rättsakter inom ett och samma tvärvillkorsområde betraktas dock som en enda överträdelse. Indragna stöd skall krediteras Jordbruksfonden (EUGFJ), men medlemslandet får behålla 25 procent av de innehållna medlen.

3.2 Syftet med tvärvillkor

Tvärvillkoren har det dubbla syftet att bidra till att göra jordbruket ”hållbarare” och få den gemensamma jordbrukspolitiken att bättre stämma överens med konsumenternas och skattebetalarnas förväntningar (Kommissionen, 2007c).

Detta klargörs också av Mariann Fischer Boel, jordbrukskommissionär, i följande uttalande i mars 2007 (Kommissionen, 2007c):

– Allmänheten kommer bara att acceptera direktstöd till jordbrukare om den kan se att de belönas för att utföra väsentliga uppgifter på landsbygden. Jag är väl medveten om att många jordbrukare inte är glada över systemet med tvärvillkor. Men det är riktigt och nödvändigt och här för att stanna. Men det betyder inte att vi inte kan företa ändringar för att få systemet att fungera bättre.

Det övergripande syftet är således att skapa legitimitet för och miljönytta av stödsystemet, samtidigt som det officiella målet för gårdsstödet är att stärka jordbrukarnas inkomster. I princip utgörs tvärvillkoren av nationella regler och standarder, med den skillnaden att tvärvillkoren gäller en hel sektor, jordbrukssektorn, medan regler och villkor normalt brukar rikta sig mot en viss delsektor, en viss produktionsinriktning eller vara direkt kopplat till en speciell åtgärd. Det är rimligt att följa gällande villkor för att få tillgång till samhällets bidrag och stöd i övrigt. Detta är grundläggande för legitimiteten för bidragssystem, och synsättet genomsyrar hela samhället.

Från ett miljöekonomiskt perspektiv kan de två olika formerna av tvärvillkor a) verksamhetskrav och b) skötselkrav betraktas som olika former av styrmedel. I

grund och botten är verksamhetskraven lagstiftning där straffet för att inte följa lagen är böter eller fängelse. Avdraget på gårdsstödet bör också betraktas som böter eftersom det inte har någon koppling till miljöskadan. Det är väl känt att lagstiftning inte alltid är det mest kostnadseffektiva sättet att uppnå miljömål, men det är naturligtvis rimligt att ha verksamhetskrav, för att garantera en minsta nivå av miljöhänsyn.

Skötselkrav däremot kan motsvara ett miljöekonomiskt styrmedel (till exempel stöd till produktion av kollektiva nyttigheter) eftersom särskilda krav kan knytas till gårdsstödet. Om kraven ger en tydlig miljönytta och stödnivån är nära kopplad till nyttan, så finns förutsättningar för att miljömålen skall kunna uppfyllas kostnadseffektivt. För en diskussion om hur ett effektivt system för miljöekonomisk styrning kan se ut, se kapitlet om stöd till kollektiva nyttigheter.

Systemet med tvärvillkor syftar alltså till att förstärka en politik för miljönytta, säkra livsmedel och djurskydd som redan förs. Frågetecknen avseende effektiviteten i detta kan dock uppstå när man de facto försöker föra miljö- och djurskyddspolitik med hjälp av ett stöd som inte är avsett för det, eftersom gårdsstödet är frikopplat från jordbruksproduktionen. Betänkligheten framstår tydligast för verksamhetskraven; de finns ändå och gäller så fort man bedriver jordbruksverksamhet oberoende av om de dessutom har funktionen som villkor för gårdsstödet eller inte. Skötselkraven däremot är kopplade till marken, för vilken gårdsstödet utgår.

3.3 Generella för- och nackdelar med tvärvillkor

Gemensamt för tvärvillkoren (i form av både skötselkrav och verksamhetskrav) är att den enskilda jordbrukaren drabbas av en minskning av stödbeloppen om han eller hon bryter mot reglerna.

En fördel med tvärvillkor är därmed att de sanktioner ett brott leder till innebär ett *incitament* för stödmottagaren att leva upp till villkoren respektive lagstiftningen. Om kontroller och straffsatser är rätt avvägda och reglerna inte uppfylls fullt ut i utgångsläget, kan således systemet innebära en bättre efterlevnad av lagstiftningen.

Ur en *konkurrensaspekt* har de som inte följt lagstiftningen tidigare tillskansat sig fördelar de inte skall ha – systemet med tvärvillkor ger en väg att komma tillrätta med det, då EU-nivån har fått en möjlighet till *kontroll* som man tidigare inte haft när det gäller efterlevnaden av gemensamma regler och lagstiftning. Som näringsidkare är man skyldig att följa vissa regler. Detta i sig kan upplevas som krångligt och tvärvillkoren som en extra pålaga. Detta är dock bara ett problem för dem som inte tidigare följt lagstiftningen.

Konkurrensneutraliteten kan dock fortfarande vara åsidosatt i den mån vissa medlemsstater gått längre i sin nationella lagstiftning än vad EU:s direktiv kräver, och där den nationella lagstiftningen ligger till grund för bedömningen av avvikelser och därmed sanktioner. Detta gäller bland annat Sverige avseende fem direktiv, se bilaga 1.

En nackdel med tvärvillkor kan vara att ju mer som vävs in i villkoren och ju fler stöd som omfattas desto mer svårgenomträngligt riskerar systemet att bli. Detta kan *hota rättssäkerheten* i någon mån om det är svårt att se sambandet mellan stödet och det villkor som skulle uppfyllas. Det är i sammanhanget viktigt att villkoren är relevanta för verksamheten och påverkbara av jordbruksföretaget. En nackdel som finns med tvärvillkoren, som också uppmärksammats, är att *det finns tvärvillkor som lantbrukaren själv inte kan påverka*. Exempel på sådana direktiv är Rådets direktiv om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och Rådets direktiv om bevarandet av vilda fåglar (se bilaga 1).

Å andra sidan är det avgörande för effektiviteten och precisionen i en sanktion som består av indraget stöd hur stöden fördelar sig bland jordbruksföretagen. Alla som bedriver jordbruksverksamhet bör kunna bli föremål för sanktionerna, om incitamentet skall kunna upprätthållas. De stöd som används som motiv för tvärvillkoren bör således utgå till alla som omfattas av miljö- eller djurskyddslagstiftning, något som förefaller vara fallet i dag⁴. Viktigt för effektiviteten är också att sanktionens styrka är stabil över tiden. Detta är betydelsefullt för vilken signal sanktionen ger, vilket innebär att det kan vara tveksamt att föra in fler

⁴ Tvärvillkoren gäller för den som har sökt något av följande stöd; gårdsstöd, handjursbidrag, stöd för kvalitetscertifiering, stöd till mervärden i jordbruket, stöd för energigrödor, stöd för stärkelsepotatis, stöd för proteingrödor, kompensationsbidrag och miljöersättningar med en åtagandeperiod som börjar 2005 eller senare.

områden som tvärvillkor, och samtidigt skära ner gårdsstödet. Två nya områden som föreslagits är att införliva Vattendirektivet i tvärvillkoren samt regler för att motverka klimatförändringen (Kommissionen, 2007b). Vad det senare skulle innebära i praktiken framgår inte närmare.

Ytterligare en nackdel med tvärvillkorens koppling till gårdsstödet (i gårdsstödet nuvarande form) är att det kan upplevas som orättvist att två lantbrukare med samma avvikelser men med olika storlek på stöd får helt olika avdrag i kronor räknat. Avdraget står inte i relation till brottet, utan till hur stort det totala gårdsstödet är. Detta kan i sin tur påverka lantbrukarens företagsbeslut, bland annat till att dela upp företaget (se vidare under verksamhetsvillkor).

Tvärvillkoren består av både skötselvillkor och verksamhetskrav, och dessa är principiellt olika till sin natur. Verksamhetskraven består av gällande lagstiftning, och skötselkraven av specifika regler kopplade till marken. De behandlas därför var för sig i den följande diskussionen. Frågeställningar som belyses är om tvärvillkoren har inneburit extra kostnader för lantbruket och om de uppfyller sitt syfte, det vill säga bidrar till legitimitet och miljönytta.

3.4 Skötselkraven som tvärvillkor

Principen att jordbrukare måste uppfylla miljöskyddskrav för att kunna få jordbruksstöd infördes i och med Agenda 2000. Genom 2003 års reform av jordbrukspolitikerna blev kraven strängare och begreppet tvärvillkor infördes.

Skötselkrav i form av ”god jordbrukssed” fanns redan som ett krav enligt Landsbygdsförordningen⁵. Skötselkrav är alltså inget nytt begrepp och de tillkommande skötselkraven i form av tvärvillkor får heller inte påverka tillämpningen av de standarder för god jordbrukssed som redan tillämpas inom ramen för Landsbygdsförordningen. De skötselkrav som är tvärvillkor syftar till god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. De problemområden som skall åtgärdas är markerosion, organiskt material i mark, markstruktur och lägsta hävdnivå, vilket ställer krav på till exempel markskydd, växtföljder, maskinanvändning och skydd av permanent betesmark. I den mån skötselkrav för mark till-

⁵ Rådets förordning (EG) 1257/1999

kommit alternativt skärpts genom tvärvillkoren, kan skötselkraven ha bidragit till ökad miljönytta. Hur stor denna miljönytta är är det svårt att ha en uppfattning om, men att skötselkraven bidragit till både biologisk mångfald och ett varierat odlingslandskap i marginella regioner framgår tydligt i kapitlet om gårdsstödet. Skötselkravet för betesmark kan sägas ha kompletterat miljöåtgärderna enligt Miljö- och Landsbygdsprogrammet (LBU-programmet) i Sverige.

Riktade miljöåtgärder av olika slag finns i dagens pelare 2, genom Landsbygdsförordningen. Till miljöstöden i Landsbygdsförordningen är villkor kopplade för att uppnå den miljönytta stöden avser. Principen för miljöstödets storlek är att det skall motsvara kostnaden för den motprestation samhället får genom att villkoren uppfylls. Skötselkravet är i princip en åtgärd för miljöstyrning och skulle därför lätt kunna integreras i Landsbygdsförordningen.

Skötselkraven kan innebära tillkommande kostnaderna för lantbrukarna, kraven är nyligen införda och kan gå längre än vad som varit praxis tidigare i medlemslandet. Skötselkraven skiljer sig också mellan medlemsstaterna, eftersom de skall anpassas till lokala förhållanden. Skötselkrav i formen god jordbrukssed har dock alltid funnits. Enligt ett pågående EU-projekt (LEI, 2007), där bland annat resultat för Tyskland, Nederländerna och Frankrike har redovisats, framgår att markåtgärderna inte bedöms innebära någon större kostnad för lantbrukarna, i stor utsträckning är de redan anammade. För Sveriges del kan nämnas att kravet på skötsel av betesmark innebär att ett visst betestryck skall hållas, vilket i praktiken innebär krav på betesdjur. Bevarandet av betesmark fanns det i flera länder åtgärder/program för. Detta fanns redan före gårdsstödet/tvärvillkoren. För bevarandet av livsmiljöer och landskap kan dock en viss osäkerhet hos lantbruket kring vad som är tillåtet eller inte märkas. Det fastslås (LEI, 2007) att det redan finns mycket gemensamt mellan nationella regler/standarder och skötselkraven. Tillkommande kostnader beror i stor utsträckning på i vilken grad lantbrukaren redan lever upp till landets regelverk.

3.5 Verksamhetskraven som tvärvillkor

Verksamhetskraven, det vill säga lagstiftningen, fanns redan före år 2003 och kommer att finnas kvar oberoende av om kraven förutom att vara normal lagstiftning också fyller en funktion som tvärvillkor i förhållande till utbetalning av gårdsstöd. Eftersom det handlar om lagkrav, som alla ändå är skyldiga att upp-

fylla, är det svårt att se att verksamhetskraven kan bidra särskilt mycket till att legitimera gårdsstödet.

Eftersom lagstiftningen var introducerad redan tidigare kan inte eventuellt tillkommande kostnader för lantbruket eller miljönytta för samhället hänföras till systemet med tvärvillkor. Lagstiftningen skulle redan följas. (Vissa länder påpekar dock att i de fall man inte redan följde verksamhetskraven så blev det de facto en extra kostnad då tvärvillkoren infördes (LEI, 2007)).

Tvärvillkorens verksamhetskrav, som omfattar både miljö- och djurskyddslagstiftning, kan däremot ge upphov till att man delar upp jordbruksföretaget i en del som omfattar animalieproduktionen och en del som omfattar växtodlingen. Bara den som sökt något av de villkorade stöden (se not 2) kan drabbas av en sanktion. På så sätt kan en del av jordbruksproduktionen, animalieproduktionen, undgå att omfattas av sanktioner på gårdsstödet. Ett motiv för uppdelning av jordbruksföretaget i olika verksamheter och risk för ekonomisk ineffektivitet kan vara att sanktionens omfattning inte upplevs stå i proportion till värdet av insatsen/förbättringen. Vidare kan det upplevas som orättvist att två lantbrukare med samma avvikelser men med olika storlek på stöd får helt olika avdrag i kronor räknat. Avdraget står inte i relation till brottet, utan till hur stort det totala gårdsstödet är. Detta kan också påverka lantbrukarens företagsbeslut. Om gårdsstödet förändras i riktning mot att bli mer enhetligt (se kapitlet om gårdsstödet) bortfaller dock denna nackdel.

Juridiskt är det dock inget problem med olika avdrag i kronor räknat, *straffrättsligt* kommer de båda lantbrukarna att behandlas lika⁶. Att inte få ut hela sitt bidrag har inte med straffrätten att göra. Juridiskt sett bör också, om incitament till förbättringar skall finnas, avdraget vara kännbart, och ett större bidrag bör därför leda till ett större avdrag, en påföljd skall vara kännbar för alla. Villkor får dock inte vara oskäligen, de måste vara kopplade till jordbrukarens vardag.

Precis som när det gäller skötselkraven tillämpas verksamhetskraven olika i medlemsländerna, eftersom direktiven är införlivade i olika grad i ländernas lagstiftning. Detta kan innebära en bristande konkurrensneutralitet, men den finns

⁶ Personlig information, Anders Svanberg, Jordbruksverket

ju å andra sidan oberoende av om lagstiftningen utnyttjas som tvärvillkor eller ej.

3.6 Sammanfattning och slutsats

Sammantaget finns det inga stora eller oöverkomliga nackdelar med tvärvillkoren som de ser ut idag, men heller inga stora fördelar. Systemet med tvärvillkor kan kanske ge viss legitimitet åt gårdsstödet, men det är inte det samma som att gårdsstödet ger effektiv miljönytta.

Det finns två typer av tvärvillkor; verksamhetskrav och skötselkrav. Verksamhetskraven motsvarar lagstiftning som redan finns och inte kan ses som ett motiv för att betala ut gårdsstöd. Skötselkraven har fungerat som ett miljöekonomiskt styrmedel och har därmed gett viss miljönytta för samhället.

Det är, som konstateras i kapitel 2, 4 och 6, svårt att motivera ett generellt samhällsstöd till jordbruket, som gårdsstödet. Alternativet är riktade stödåtgärder med därtill kopplade krav. Med riktade stöd behövs inga tvärvillkor. Så länge gårdsstödet ändå finns och om det för legitimitetens skull behövs tvärvillkor är skötselkrav kopplade till marken att föredra.

Med tanke på att gårdsstödet är under utvärdering och på sikt bör omvandlas till eller ersättas med riktade stöd, bör man undvika att i nuläget utöka tvärvillkoren. Detta gäller särskilt som det troligen blir fråga om en gradvis nedtrappning av gårdsstödet. En nedtrappning av gårdsstödet minskar det ekonomiska incitamentet för en lantbrukare att uppfylla tvärvillkoren. Vad man vill uppnå med ett eventuellt kvarvarande/avtrappat gårdsstöd är dock avgörande för om tvärvillkor är befogade eller inte.

4

Stöd till kollektiva nyttigheter: gemensam eller nationell angelägenhet?

Sveriges ambition är att endast betala stöd till jordbruket för att tillhandahålla kollektiva nyttigheter som exempelvis bevarandet av biologisk mångfald och kulturlandskapet. Undermålig produktion av kollektiva nyttigheter är en form av marknadsmisslyckande som kan motivera statligt ingrepp för att öka den samhällsekonomiska effektiviteten. Eftersom en kollektiv nyttighet kan vara gränsöverskridande, dvs. vara till nytta för medborgare i andra länder, väcks frågan om ett stödsystem bör hanteras på gemensam eller nationell nivå. Idag hanteras stöd till kollektiva nyttigheter främst inom ramen för GJP under Axel 2 av den andra pelaren, i form av s.k. miljöstöd. Till viss del motiveras även gårdsstödet utifrån denna ståndpunkt.

Syften med detta kapitel är att a) beskriva potentiella gränsöverskridande kollektiva nyttigheter inom EU, b) identifiera vilka aspekter som bör beaktas vid utformning av ett stödsystem till kollektiva nyttigheter och c) diskutera huruvida ett system med riktade stöd till kollektiva nyttigheter är berättigat på gemenskapsnivå utifrån subsidiaritetsprincipen.

4.1 Potentiella gränsöverskridande kollektiva nyttigheter

I detta avsnitt beskrivs de kollektiva nyttigheter som brukar förknippas med jordbruksproduktion inom EU och huruvida de uppfyller kriteriet för en *gränsöverskridande* kollektiv nyttighet. En gränsöverskridande nyttighet skiljer sig från en national eller lokal nyttighet utifrån sin räckvidd; konsumtionen av nyttigheten, eller nyttan för människorna, sträcker sig över nationsgränserna. Om nyttan omfattar hela världens befolkning kallas den för en global kollektiv nyttighet.

Jordbruket anses bidra till produktionen av följande kategorier av kollektiva nyttigheter:

- 1) Livsmedelssäkerhet (Food security)

- 2) Miljön: biodiversitet och ekosystemtjänster (Environmental quality)
- 3) Negativa miljöeffekter: förorening av luft och vatten
- 4) Landskap: estetiska och kulturella värden (Cultural Landscape).

Eftersom miljöpåverkan från jordbruket kan vara negativ och gränsöverskridande (t.ex. förorening av Östersjön) analyserar vi också denna aspekt av problemet, som kan tolkas som en kollektiv *onyttighet*. Ibland nämns även en ”levande landsbygd” som en kollektiv nytta förknippad med jordbruket. Relevansen av stöd till att bevara en levande landsbygd behandlas dock inte i detta kapitel utan kommenteras i kapitlet om pelarstrukturen.

Livsmedelssäkerhet

Förmågan att tillhandahålla mat under alla omständigheter kallas för livsmedelssäkerhet. Livsmedelssäkerhet kan definieras på olika nivåer: global-, EU/nationell- och individnivå. Mer exakt definieras livsmedelssäkerhet som *sannolikheten* att man skulle uppnå en viss (dvs. minimal) konsumtion av mat under alla omständigheter. Global livsmedelssäkerhet är därför definierat som (Brunstad et al., 2005):

$$\mathbf{Prob}[\text{global produktion} + \text{global lager} \geq \text{globala behov}] \geq S$$

dvs. sannolikheten att den globala produktionen plus det globala lagret är större än det globala behovet ska vara större än S . Detta innebär helt enkelt att risken för livsmedelsbrist på global nivå kan minskas genom att diversifiera produktionen runtom jordklotet och lagra från år till år.

En enskild nation har däremot fler alternativ för att minska risken för livsmedelsbrist, vilket kan uttryckas som:

$$\mathbf{Prob}[\text{inhemsk produktion} + \text{inhemsk lager} + \text{import} + \text{bistånd} \geq \text{inhemsk behov}] \geq S$$

dvs. skillnaden för det enskilda landet är att man också kan importera mat och i extremfall även få bistånd från andra länder. Inkomstnivån är således central för att uppnå livsmedelssäkerhet, eftersom den påverkar möjligheten att importera

mat. En egen inhemsk livsmedelproduktion är därigenom inte samma sak som livsmedelssäkerhet. Livsmedelssäkerhet bör istället betraktas som en portfölj av åtgärder där en egen inhemsk produktion ingår som en del för att minska risken för livsmedelsbrist.

Det finns en omfattande litteratur om hur ett land kan uppnå livsmedelssäkerhet (Chisolm & Tyers, 1982), så huvudfokus läggs här på den inhemska produktions betydelse. I den mån den egna produktionen bidrar till att minska risken för brist kan den betraktas som en kollektiv nytthet för den egna populationen. Enligt definitionen av global livsmedelssäkerhet ovan, bidrar även landet till global livsmedelssäkerhet. Därför kan inhemsk produktion (upp till en viss nivå) betraktas som en gränsöverskridande kollektiv nytthet.

Livsmedelssäkerhet på EU-nivå är principiellt identisk med definitionen på landsnivå. Det relevanta samhället i detta fall vidgas till att omfatta alla EU:s medborgare. Livsmedelssäkerhet blir i detta fall och rent teoretiskt en gränsöverskridande kollektiv nytthet för EU:s medborgare. I praktiken är det dock omöjligt att skilja det enskilda landets åtgärder för att öka livsmedelssäkerheten i EU från den globala nivån. EU:s samlade produktion är naturligtvis en viktig del av den globala livsmedelssäkerheten och övriga världens produktion en viktig del av medlemsländernas livsmedelssäkerhet.

Frågan är då vilken roll en gemensam politik har att spela i detta sammanhang? Det finns två tänkbara motiv för en gemensam politik. Det första är om det finns någon anledning att begränsa livsmedelssäkerhet till EU:s gränser. Exempelvis om det blir akut försörjningskris kan man tänka sig att EU kommer att prioritera de egna medborgarna framför andra nationaliteter. Å andra sidan kan man också tänka sig att grannländer till EU kan ha lika stor betydelse för EU:s säkerhet som enstaka medlemsländer har. Riskerar då en avgränsning av livsmedelssäkerhet till EU:s gränser en suboptimering av möjliga riskspridningsåtgärder? En annan fråga är om en gemensam politik används för att samordna EU:s insatser för att uppnå global livsmedelssäkerhet, eftersom EU:s samlade produktion är en viktig del av den globala livsmedelssäkerheten och övriga världens produktion en viktig del av medlemsländernas livsmedelssäkerhet.

Behövs – med tanke på de relevanta nivåerna – därför riktade stöd inom EU för att uppnå livsmedelssäkerhet i världen och för att motsvara medlemsländernas medborgares efterfrågan på säkerhet? Den centrala frågan är om det är rimligt att tro att en marknadshushållning med resurser skulle vara nog för att uppnå en tillräckligt hög andel EU-produktion i den globala livsmedelssäkerheten. Den kollektiva nyttigheten ”livsmedelssäkerhet” produceras ju simultant med privata varor (livsmedel). Detta gör det möjligt för marknaden att upprätthålla landets livsmedelssäkerhet trots att den är en kollektiv nytting. Marknaden har med andra ord vissa förutsättningar för att åstadkomma en diversifiering av livsmedelsproduktion runt om jordklotet. Ett riktat stöd till just EU:s jordbrukare skulle därför riskera att snedvrider produktionen genom att koncentrera den mer till EU och därmed minska säkerheten globalt. Historiskt sett har livsmedelsproduktionen i EU varit ”för hög”, så högre livsmedelsäkerhet skulle ha uppnåtts genom en diversifiering av produktion från EU till andra, i synnerhet till fattiga länder där GJP-stöd har trängt undan inhemsk produktion (Anderson, 2000). Denna analys är också i överensstämmelse med Regeringens uppfattning att ökad frihandel skulle bidra till ökad livsmedelssäkerhet. På lång sikt kan det dock förhålla sig annorlunda med tanke på bl.a. ökad bioenergiproduktion och eventuell klimatförändring. Mot den bakgrunden kan det finnas motiv för att upprätthålla produktionskapacitet i form av en ”jordbank”.

Sammanfattningsvis kan man säga att det måste bevisas att marknaden levererar för lite livsmedelsproduktion inom EU:s gränser för att uppnå livsmedelssäkerhet på EU-nivå och global nivå. En belysande exempel är Norge. Norge är ett högkostnadsland för jordbruksproduktion där det påstås att en helt avreglerad marknad skulle leda till att den inhemska produktionen upphörde. Livsmedelssäkerhet används därför som argument för att behålla landets omfattande jordbruksstöd. Men *nivån* på jordbruksstödet kan inte motiveras av livsmedelssäkerhet. Exempelvis visar Brunstad et al. (2007) att livsmedelssäkerhet skulle uppnås i landet med 29 procent mindre sysselsättning och 56 procent mindre mark i jordbruksproduktion. Lärdomen är att det inte är troligt att all tillgänglig jordbruksmark behövs för att uppnå livsmedelssäkerhet, bara att en *tillräcklig* mängd behövs.

Slutsatsen är att en *viss* nivå på inhemsk livsmedelsproduktion uppfyller kriterierna för en gränsöverskridande och även global kollektiv nytting. Eftersom

denna kollektiva nyttighet produceras simultant med den privata varan, livsmedel, finns det också förutsättningar för marknaden att koordinera en effektiv diversifiering av livsmedelsproduktion runt hela jordklotet. Riktade stöd till just EU:s jordbrukare ter sig då som mycket tveksamt utifrån det globala perspektivet. I extremfallet där ingen inhemsk livsmedelsproduktion skulle förekomma på marknaden villkor kan det dock vara befogat med en begränsad nationell politik för att upprätthålla en minsta nivå av nationell livsmedelssäkerhet.

Miljön: biodiversitet och ekosystemtjänster

Biologisk mångfald är den samlade variationen av alla organismer, livsformer och funktioner som förekommer i alla ekosystem på jorden. Från ett samhälls-ekonomiskt perspektiv kan värdet på biologisk mångfald delas upp i användarvärden och icke-användarvärden samt ekologiska funktionsvärden. Vissa arter används direkt av människor, det vill säga för förädling till konsumentprodukter eller genom direkt konsumtion, t.ex. genom fritidsaktiviteter som fågelskådning, jakt, vandring, etc. Dessa kallas för användarvärden, och utgår från att skörda eller att jaga olika arter är privata nyttigheter. I de fall där biologisk mångfald utnyttjas utan att den förbrukas är den en kollektiv nyttighet.

Icke-användarvärden som options-, existens- och arvsvärden uppstår däremot utan att någon använder eller utnyttjar en art. Ett optionsvärde är för det första alla de potentiella framtida användningar som individer inte känner till i dag – det pris människor är villiga att betala i dag för att bevara möjligheten till användning i framtiden. För det andra går vissa ändringar i miljön inte att återställa, s.k. icke-reversibla effekter, och om människor är villiga att försäkra sig mot sådana effekter så uppstår också ett optionsvärde. Exempel på detta är värdet av genetiskt material eller en biotop som det inte finns någon nära ersättning för (dvs. den är unik). Ett existensvärde uppstår när människor värderar vetenskapen om att någonting finns. Valar och stora afrikanska däggdjur har bevisade existensvärden – människor över hela världen donerar medel för att skydda dem genom exempelvis Världsnaturfonden, trots att de flesta aldrig kommer att åka till Antarktis eller Sydafrika för att jaga eller titta på dessa djur. Enligt Boman och Bostedt (1999) är svenskar villiga att betala i genomsnitt kring 800 kronor per person för att bevara en livskraftig vargstam i Sverige. Slutligen finns det arvsvärden. Betydelsen här är tämligen enkel: människor är villiga att avstå från konsumtion eller förbrukning i dag för att en resurs ska vara tillgänglig också

för framtida generationer. Många vill att deras barn och barnbarn ska få samma möjligheter att njuta av ett hav eller ett landskap som de själva har haft, och är därför villiga att betala för att denna möjlighet bevaras.

En arts bidrag till upprätthållandet av olika funktioner och mekanismer i naturen som människan behöver eller kan utnyttja kallas för ett *ekologiskt funktionsvärde* eller ekosystemtjänster. Ekosystemtjänster är *indirekta användarvärden* eftersom de bidrar till människors välfärd genom att skapa förutsättningar för liv. Ekosystemtjänster kan beskrivas som tjänster vi får ”gratis” av naturen, som till exempel pollinerande insekter, naturliga skadedjursbekämpare, vattenrening, produktion av gröna växter och jordbildning (Bengtsson, 2001). En hög biologisk mångfald gör ekosystem mindre känsliga för yttre störningar och mer självreglerande och anpassningsbara. Mångfalden ligger också till grund för att det finns en stor variation av föda för en mängd olika organismer. En stor genetisk variation inom populationer gör att pollinationssystem och olika typer av frö- och fruktspridning kan utvecklas. Denna mångfald av organismer och funktioner i naturen gör även ekosystem mindre känsliga och mer anpassningsbara för yttre störningar såsom invasiva arter eller populationer, förändringar i klimatet och sjukdomar.

Eftersom många arter förflyttar sig och ekosystem breder ut sig över nationsgränser, samt att individer kan ha en betalningsvilja för att bevara den biologiska mångfalden/ekosystem i andra länder är biologisk mångfald en gränsöverskridande kollektiv nytthet. I längden är den även en global nytthet där både Sverige och EU har förbundit sig att bevara och hejda förlusten av den biologiska mångfalden (t.ex. genom Johannesburgkonventionen om biologisk mångfald, EU:s habitat- och fågeldirektiv samt Natura 2000). Detta ska göras genom att

- värna om arter och deras livsmiljöer
- bevara en tillräckligt stor genetisk variation i populationer för att de ska kunna fortleva på lång sikt
- upprätthålla tillgången på god natur och kultur för människors hälsa, livskvalitet och välfärd.

Slutsatsen är därför att EU har en viktig roll att spela i bevarandet av biologisk mångfald. Det är dock inte självklart att en gemensam jordbrukspolitik är det

mest effektiva för att upprätthålla mångfalden. Faktorer som bör tas i beaktande vid utformningen av ett stödsystem till kollektiva nyttigheter diskuteras nedan.

Landskap: estetiska värden och kulturvärden

Utöver sin roll som habitat för diverse arter kan ett landskap ha betydande estetiska och kulturhistoriska värden (Drake, 1992; Carlsen and Hasund, 2000). Båda dessa värden är kollektiva nyttigheter. Bara för att en person betraktar ett vackert landskap utesluter inte det att någon annan kan göra det. Det är också lätt att förstå att ett kulturarv är en kollektiv nyttighet – åtminstone för den egna kulturen. Ytterligare argument för bevarandet av jordbrukslandskapet är att det kan vara en viktig bas för rekreationsmöjligheter och turism. Slutligen kan människor ha en betalningsvilja för att a) bevara möjligheten att besöka ett visst landskap - *optionsvärde*, b) det finns - *existensvärden*, eller c) det ska vara tillgängligt för framtida generationer - *arvsvärden*.

Svårare är att avgöra om jordbrukslandskapet är en gränsöverskridande kollektiv nyttighet. När det gäller estetiska värden är det i första hand de som bor i en viss region som drar nytta av regionens skönhet. För det andra kan människor i andra länder uttrycka sin betalningsvilja för att bevara ett landskap genom att åka dit som turister. Värdet av dessa besök kommer att uttryckas som ökning i regional BNP i det aktuella landet. Exempelvis är den turism som är uppbyggd kring landsbygden i länder som Tyskland, Frankrike och Italien en miljardindustri. Med andra ord tillfaller turismens användarvärde det enskilda landet. Landskapets användarvärden bör därför inte betraktas som gränsöverskridande eftersom den konsumeras på plats. Däremot kan options-, existens- och arvsvärden vara gränsöverskridande eftersom landskapet inte behöver besökas för att dessa värden ska finnas.

En liknande analys av kulturvärden kan utföras. I första hand är det förmodligen de egna medborgarna och människor som besöker en kultur/region som värderar bevarandet. Å andra sidan kan options-, existens- och arvsvärden uppstå som gör denna aspekt av kulturlandskapet till en gränsöverskridande kollektiv nyttighet.

Ett gemensamt drag för de flesta medlemsländer är en politisk vilja att bevara det egna kulturhistoriska jordbrukslandskapet. Kulturarvet uppvisar naturligtvis

en stor variation inom EU. Att det anses vara viktigt av de flesta medlemsländer finns det inte något tvivel om. Medborgare kan också ha en betalningsvilja för att bevara landskapet i andra medlemsländer i form av s.k. icke-användarvärden. Om de existerar är dessa icke-användarvärden gränsöverskridande kollektiva nyttigheter.

Negativa miljöeffekter: förorening av luft och vatten

Negativa externaliteter från jordbruket i form av förorening av luft och vatten är tydliga former av gränsöverskridande miljöeffekter eller negativa kollektiva nyttigheter. Jordbruket bidrar till övergödning av Östersjön vilket är ett gemensamt hav för inte mindre än åtta medlemsländer samt Ryssland. Ammoniakutsläpp från djurhållning bidrar till försurning över nationsgränser. Grundvattenförorening med kväve kan också vara en gränsöverskridande problem (t.ex. mellan Belgien och Nederländerna) liksom förorening av de stora floderna (områden runt floden Rhen). Användning av kemikalier i den mån de förorenar gemensamma vattenresurser eller påverkar biologisk mångfald har också en gränsöverskridande effekt. Ett sista exempel är den påverkan industriella jordbruksmetoder har på populationer av flyttfåglar. Slutsatsen är att det finns en rad gränsöverskridande negativa kollektiva nyttigheter förknippade med jordbruket, och i fallet med växthusgaser även ett globalt miljöproblem.

Existensen av negativa externaliteter innebär att jordbrukets nettobidrag till miljö kvalitet också bör tas i beaktande, snarare än endast potentiella positiva effekter, när det gäller kompensation för tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter (Anderson, 2000). Ett optimalt system måste m.a.o. både ta hänsyn till jordbrukets positiva och negativa effekter på samhällsekonomin. Detta är en stark invändning mot en generell ersättning till jordbrukare för tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter (t.ex. i form av gårdsstöd). I intensiva jordbruksregioner kan man förvänta sig att nettobidraget är negativ eftersom det i ett miljöperspektiv finns för mycket livsmedelsproduktion och för stor förorening av luft och vatten, medan problemet i marginella regioner oftast är för lite jordbruk ur ett miljöperspektiv.

4.2 Att beakta vid utformning av ett stödsystem till kollektiva nyttigheter

I detta avsnitt kommer vi att analysera under vilka förutsättningar det kan vara befogat att stödja produktion av kollektiva nyttigheter och vilka karaktäristiska ett stödsystem bör ha för att vara kostnadseffektivt. Att en kollektiv nyttinghet finns och att den är gränsöverskridande, är till exempel inte ett tillräckligt argument för att jordbrukare ska få ersättning. Stöd är endast berättigat – utifrån en samhällsekonomisk synpunkt – om en för liten nivå av en kollektiv nyttinghet skulle produceras. Att livsmedel och kollektiva nyttigheter ofta är ”joint-products” (dvs. produceras simultant) innebär att kollektiva nyttigheter kan komma att produceras ändå, dvs. utan statligt ingripande.

Finansiering av gränsöverskridande kollektiva nyttigheter

Innan vi diskuterar hur ett system med stöd till kollektiva nyttigheter bör utformas är det viktigt att komma ihåg att utebliven produktion av en kollektiv nyttinghet är en form av marknadsmisslyckande. Marknaden kan helt enkelt sakna förutsättningar för att leverera en optimal mängd av en kollektiv nyttinghet. En kollektiv nyttinghet definieras som konsumtion som kännetecknas av *icke-rivalitet*. Med detta menas att den ena personens konsumtion inte minskar mängden av en nyttinghet tillgänglig för någon annan. Ovan har det visats att livsmedelssäkerhet, ett vackert landskap och ett kulturarv är exempel på kollektiva nyttigheter. En renodlad kollektiv nyttinghet kännetecknas också av *icke-utestängbarhet*. Med detta menas att potentiella konsumenter inte kan hindras från att konsumera nyttingheten. Ingen kan hindra mig från att njuta av vetskaper att det finns ett rikt växt- och djurliv förknippat med de svenska betesmarkerna. Allemansrätten gör också att ingen får hindra mig från att vistas i landskapet. Utifrån dessa kriterier kan jordbrukslandskapet betraktas som en renodlad kollektiv nyttinghet.

Icke-utestängbarhet gör det omöjligt att ta betalt för konsumtion av en nyttinghet och ger upphov till *fripassagerar-problemet* (dvs. om alla andra betalar finns det inte incitament för mig att göra det eftersom jag kan konsumera den kollektiva nyttingheten ändå). En förutsättning för att en marknad kan uppstå och lösa ett resurshushållningsproblem är just att kunna ta ut ett pris från konsumenten. Därför kan det vara nödvändigt med statligt ingripande för att finansiera produktion av en kollektiv nyttinghet via exempelvis skattemedel. I fråga om en gränsöver-

skridande kollektiv nytthet kan det vara fråga om att samordna finansiering mellan berörda länder.

Vi har identifierat ett antal gränsöverskridande kollektiva nyttheter, i synnerhet biologisk mångfald och icke-användarvärden kopplade till jordbrukslandskapet. Att människor i många länder kan konsumera en gränsöverskridande kollektiv nytthet samtidigt – jämfört med nationella eller lokala kollektiva nyttheter som endast kan konsumeras av bofasta i ett visst område eller land – innebär ett påtagligt finansieringsproblem (Lele and Gerrard, 2003). Fripassage-rarproblemet uppstår nu på landsnivå då enskilda länder inte kan lita på att andra länder finansierar nyttheten eller att landet som den kollektiva nyttheten produceras i inte tar tillräckligt hänsyn till betalningsviljan i andra medlemsländer. Ett EU-samarbete kan då tänkas vara en möjlig väg för att samordna en effektiv finansiering av nyttheten. För- och nackdelar med denna lösning diskuteras nedan.

Produktion av flera varor samtidigt

Typiskt för kollektiva nyttheter förknippade med jordbruket är förekomsten av ”jointness” och ”cost complementarities” (Brunstad et al., 2007). Jointness betyder att produktionen av två varor sker samtidigt. Det är helt enkelt omöjligt att producera den ena varan utan att den andra också produceras. Extensiv nötköttsproduktion i Sverige är ett exempel på ”joint-production”. Betesmarkerna producerar samtidigt en privat vara, nötkött, och en kollektiv nytthet i form av biologisk mångfald och kulturlandskap. Förhållandet mellan joint-produkterna behöva dock inte vara fast, dvs. 1:1, utan kan variera över något intervall. Om intensiteten i nötköttsproduktionen ökas genom exempelvis mer kraftfoder blir det mindre kollektiva nyttheter per kg kött. Vilka mängder av de båda produkterna som faktiskt produceras kommer därför att bero på relativa prisskillnader (Brady and Kellermann, 2005; Romstad et al., 2000). I intensivt brukade skånska slättbygder produceras livsmedel snarare på bekostnad av miljö kvalitet (t.ex. är anslutningen till ekologiskt jordbruk låg).

Cost-complementarities uppstår med joint-produkter eftersom det blir billigare att producera produkterna tillsammans än var för sig. Jointness är därför en fundamental karakteristika av jordbrukets kollektiva nyttheter som måste beaktas om effektiva styrmedel ska utformas. För det första kan det vara helt obefogat

för staten att betala ersättning för kollektiva nyttigheter eftersom dessa skulle produceras ändå och i tillräckligt stor utsträckning som joint-produkter med livsmedel (t.ex. livsmedelssäkerhet). För det andra kan det faktum att samma insatsmedel används för att producera både livsmedel och kollektiva nyttigheter göra att kostnaden för att tillhandahålla en kollektiv nyttinghet blir betydligt lägre. Då behövs det mindre stöd för att tillhandahålla en kollektiv nyttinghet än om joint-produktionen inte beaktas.

Stöd till produktion av kollektiva nyttigheter bör därför betalas i den mån marknaden inte tillhandahåller en samhällsekonomiskt optimal mängd av en nyttinghet som joint-produkt. Att jordbrukare producerar kollektiva nyttigheter är således inget argument för att de skall betalas för produktionen så länge de produceras samtidigt med privata nyttigheter som livsmedel. I så fall skulle dubbel ersättning erhållas för samma arbete. Den moraliska riktigheten i en dubbel ersättning är dock bara en sida av problemet. Om en kollektiv nyttinghet skulle tillhandahållas även utan statlig inblandning i marknaden kan de sparade skattemedlen istället användas för att finansiera andra angelägna projekt i samhället och därmed öka effektiviteten. Vidare skulle ersättning som inte motsvaras av kostnadshöjningar för jordbrukaren kapitaliseras i värdet på jordbrukets insatsvaror, exempelvis i marken, och därmed också på sikt leda till en kostnadsökning för att bedriva jordbruk (detta diskuteras även i kapitlet om gårdsstödet).

Slutsatsen är att betalning för kollektiva nyttigheter endast bör ske för att täcka de merkostnader som uppstår för att tillhandahålla den effektiva mängden av en kollektiv nyttinghet. Denna slutsats är också konsekvent med EU-lagstiftning på området då miljöstöd under Pelare 2 inte får överstiga 120 procent av jordbrukarens skötselkostnader. Joint-produktion gör att marknaden för livsmedel kan delfinansiera produktionen av kollektiva nyttigheter. Statligt stöd är därför befogat endast i den mån en effektiv mängd kollektiva nyttigheter skulle utbli, dvs. för att fylla på mängden.

Differentierat kontra generellt stöd

Värdet av en kollektiv nyttinghet kan variera mellan olika regioner och olika typer av jordbruk. Denna variation kan inte bara förväntas vara stor mellan olika EU-medlemsländer p.g.a. olika preferenser, utan också inom varje land (Brady et al., 2007). Vidare, eftersom kostnaderna för att producera livsmedel också va-

rierar mellan regioner kommer följaktligen också kostnaderna för att tillhandahålla kollektiva nyttigheter att variera. Detta innebär att riktade stöd till kollektiva nyttigheter kommer att behöva vara differentierade, åtminstone på regional nivå, för att vara kostnadseffektiva.

Ytterligare ett problem för effektiviteten i utformningen av ett stödsystem är att en kollektiv nytta kan vara kopplad till landskapet i sin helhet snarare än till åtgärder på enstaka gårdar. Exempelvis börjar det bli mer och mer uppenbart att biotopheterogenitet, eller ett varierat landskap, är nyckeln till att bevara biodiversitet (Benton et al., 2003). Ett effektivt stödsystem skulle i så fall kräva samordning mellan jordbrukare inom ett visst landskap för att uppnå en effektiv produktion av kollektiva nyttigheter snarare än en enhetlig regional betalning. Inslag av offentlig upphandling med auktioner är ett tänkbart sätt att lösa tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter i sådana fall (Elofsson, 2004).

Jordbrukets negativa effekter på miljön kan också vara omfattande och tenderar att öka i takt med intensifieringen av produktionen. Ett system med riktade stöd till kollektiva nyttigheter bör kompletteras med ett system med skatter på negativa externaliteter (om inte sådana skatter redan finns) för att uppnå en samhällsekonomiskt optimal nettoproduktion av kollektiva nyttigheter (Peterson et al., 2002). Annars skulle stödet riskera att också driva på produktionen av negativa externaliteter, som exempelvis föroreningar, i samband med den livsmedelsproduktion som sker tillsammans med de kollektiva nyttigheterna.

4.3 En gemensam politik för kollektiva nyttigheter?

För att kunna motivera en gemensam politik kräver subsidiaritetsprincipen att det kan bevisas att högre effektivitet skulle uppnås med en gemensam politik än om politiken skulle bedrivas nationellt. Existensen av gränsöverskridande kollektiva nyttigheter är ett potentiellt skäl för att ha en gemensam politik. Ytterligare argument som används är att nationella regeringar kan utnyttja nationellt stöd till kollektiva nyttigheter för att indirekt subventionera livsmedelsproduktion, dvs. agera strategiskt.

Subsidiaritetsprincipen

Den fråga som är central i sammanhanget är om ett system med riktade stöd till kollektiva nyttigheter är berättigat på gemenskapsnivå? Om det finns bättre möj-

ligheter att bedriva en effektiv politik på nationell, regional eller lokal nivå bör finansiering, enligt *subsidiaritetsprincipen*, ske på nationell nivå. Den nära besläktade *proportionalitetsprincipen* kräver också att om effekterna blir likartade, *skall* det system som ger störst frihet till medlemsländer och individer väljas.

Ett skäl till finansiering på gemenskapsnivå är förekomsten av de gränsöverskridande kollektiva nyttigheter som identifierats ovan. Om en nationell regering bortser ifrån andra länders preferenser uppstår risken att de kommer att underfinansiera nyttigheten. En risk i EU-sammanhanget är dock att enskilda medlemsländer skulle utnyttja argumentet för att få EU att samfinansiera en i huvudsak nationell kollektiv nyttinghet. Denna risk är till synes stor eftersom det finns en befintlig apparat för att koordinera en sådan finansiering, GJP, som kan styras om för att finansiera (nationella) kollektiva nyttigheter. Det är därför angeläget att identifiera hur *betydande* varje gränsöverskridande kollektiv nyttinghet är och hur värdet fördelas mellan länder. Centralt i detta sammanhang är om det gränsöverskridande värdet överstiger det inhemska värdet. Då skulle risken vara stor att landet inte producerar en tillräckligt hög nivå av en kollektiv nyttinghet utifrån EU:s perspektiv. Åtgärder för att skydda flyttfåglar är kanske ett bra exempel på detta. Slutsatsen är då att en gemensam (eller delad) finansiering av en kollektiv nyttinghet kan vara befogad om det uppstår betydande gränsöverskridande effekter relativt de nationella effekterna.

Det främsta argumentet för en decentraliserad politik och som också stöds av analysen av kollektiva nyttigheter är att EU karakteriseras av stor heterogenitet när det gäller produktion av kollektiva nyttigheter och individuella preferenser. För att kunna uppnå en effektiv politik krävs då en differentierad politik. En gemensam politik saknar förutsättningar för att bedriva en differentierad politik. Enligt subsidiaritetsprincipen bör då nationella regeringar vara mest lämpade för att utforma ett stödsystem till kollektiva nyttigheter.

Möjliga handelsstörande effekter

Utebliven produktion av kollektiva nyttigheter är ett klassiskt marknadsmisslyckande som kan motivera statligt ingripande. Det finns inte heller någon anledning att tro att något medlemsland skulle motsäga intentionen att ”endast betala stöd till kollektiva nyttigheter”. ”The European Model of Agriculture” har som bekant sin utgångspunkt i jordbrukets till synes simultana produktion av

kollektiva nyttigheter och jordbruksvaror. Även länder eller grupper av länder utanför EU kan förstå denna argumentation (Anderson, 2000).

Problemet är snarare risken för strategiskt beteende från de nationella regeringar som använder stöd till kollektiva nyttigheter för att indirekt stödja produktion (Latacz-Lohmann and Hodge, 2003). Det finns därför ett behov av att kunna skilja ”äkta” stöd till kollektiva nyttigheter från en förtäckt protektionistisk miljöpolitik. Diskussionen kring kollektiva nyttigheter framstår oftast som subjektiv eftersom det saknas rigorösa undersökningar av a) graden av kopplingen mellan jordbruk och nivån på en kollektiv nyttinghet och b) medborgarnas villighet att betala för en viss kollektiv nyttinghet. Detta gör det lätt att utnyttja subjektiviteten för att försvara stödet till jordbruket. Exempelvis är effekterna på biologisk mångfald och landskapet främst påverkade av typen av jordbrukssystem (Glebe, 2006). Det intensiva jordbruk som tillämpas i stora delar av Europa försvagar både den biologiska mångfalden och landskapsbilden, medan ett mer extensivt eller traditionellt jordbruk bidrar till att bevara dessa värden. Att påstå att europeiskt jordbruk bidrar till produktionen av kollektiva nyttigheter generellt är därför missvisande och ytterligare ett argument mot generella stöd.

Den centrala frågan för världen utanför EU är egentligen om riktade stöd till kollektiva nyttigheter kommer att öka jordbruksproduktionen och därför påverka världsmarknadspriserna negativt? Ett minsta krav på ett stödsystem till kollektiva nyttigheter måste därför vara att produktionseffekten inte bli större än om en samhällsekonomiskt effektiv miljöpolitik bedrivs. Med detta menas – principiellt – att en ökning i livsmedelsproduktionen är försvarbar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, om livsmedlet produceras samtidigt med en kollektiv nyttinghet och denna kollektiva nyttinghet produceras kostnadseffektivt, dvs. till minsta möjliga kostnad för samhället. I grund och botten bör därför riktade stöd till kollektiva nyttigheter kritiseras som handelsstörande endast om produktionseffekten är större än produktionseffekten under en effektiv miljöpolitik.

I praktiken finns skäl att tro att en effektiv miljöpolitik inte skulle behöva orsaka en signifikant nettoökning av produktionen. Idag går två tredjedelar av alla EU:s miljöstöd till åtgärder för att minska negativa externaliteter (Diakosavvas, 2003). Eftersom detta stöd syftar till att minska intensiteten bör följaktligen produktionen också minska. Ett potentiellt problem är dock att en subvention för att

minska en förorening kan ha motsatt effekt om produktion som skulle vara olönsam med en miljöskatt är lönsam med en subvention (Baumol and Oates, 1988). Det svenska stödet till fånggrödor är ett exempel på detta fenomen, då anslutningen till stödet når långt över målet. Vidare finns stöd för att bevara olika former av landskapselement som t.ex. stenmurar, häckar, osv. som också kan tänkas bidra till minskad snarare än ökad produktion. Slutligen finns stöd, som det svenska betesmarkstödet, som kan tänkas påverka produktionen i positiv riktning. Men eftersom stödet är kopplat till ”betning” och därför endast indirekt till livsmedelsproduktion, behöver produktionseffekten inte vara ”signifikant” för att uppnå villkoren för att få stödet. Poängen med dessa exempel är att visa att nettoeffekten på produktionen från riktade stöd till kollektiva nyttigheter faktiskt kan vara låg eller t.o.m. negativ om stöden är tillräckligt differentierade och riktade.

Slutligen, givet att riktade stöd kan ha positiva effekter på produktionen, uppstår en risk att enskilda länder utnyttjar stödet som förtäckt produktionsstöd. En gemensam politik skulle kunna förebygga ett sådant problem. Detta är dock egentligen ett svagt argument för en gemensam finansiering på området. En gemensam politik skulle också skapa möjligheten att finansiera nationella kollektiva nyttigheter gemensamt. En snabb upptrappning av stöd till kollektiva nyttigheter kunde då följa om varje land överdriver värdet av ”nationella” kollektiva nyttigheter för att övertrumfa varandra. Istället borde gemensamma regler utformas för att kunna utvärdera riktigheten i ett stöd till en kollektiv nyttinghet, dvs. för att avgöra om stödet har rimliga effekter på den kollektiva nyttigheten och produktionen. Flexibilitet kunde skapas om varje land fick kompensera en produktionsdrivande effekt i en viss region med produktionsminskande åtgärder i en annan, och på så sätt visa att inga handelsstörande effekter uppstår.

4.4 Sammanfattning och slutsatser

Undermålig produktion av kollektiva nyttigheter är en form av marknadsmisslyckande som kan motivera statliga ingrepp för att samordna finansiering av produktion. Man talar om fripassagerarproblemet då det är omöjligt att utsluta dem som inte ”betalar för sig” från att konsumera nyttigheten. Förekomsten av gränsöverskridande kollektiva nyttigheter förknippade med jordbruk kan då skapa ett fripassagerarproblem på medlemsstatsnivå och därför motivera en gemensam politik för att tillhandahålla kollektiva nyttigheter. I kapitlet har de

fyra vanligaste kollektiva nyttigheterna förknippade med jordbruket i EU analyserats för att avgöra i vilket mån de är gränsöverskridande och därmed en gemensam politik är motiverad på området utifrån subsidiaritetsprincipen.

Analysen visar att de analyserade kollektiva nyttigheterna har inslag av gränsöverskridande effekter:

- 1) Livsmedelssäkerhet (Food Security)
- 2) Miljö: biodiversitet och ekosystemtjänster (Environmental Quality)
- 3) Negativa miljöeffekter: förorening av luft och vatten
- 4) Landskap: estetiska och kulturella värden (Cultural Landscape)

Livsmedelssäkerhet är i det stora hela en global kollektiv nyttinghet. Huruvida livsmedelsproduktionen inom EU är otillräcklig ur ett globalt perspektiv är dock en empirisk fråga. Historiskt sett har detta varit långt ifrån fallet då EU:s överskott har undanträngt produktion i andra delar av världen och på så vis bidragit till en i ett globalt perspektiv icke-optimal diversifiering av risken för livsmedelsbrist.

Biologisk mångfald är också en global kollektiv nyttinghet och utsläpp av växthusgaser en global onyttighet. I båda fallen har EU ett tydligt ansvar både mot resten av världen (Konventionen om biologisk mångfald, Kyotoprotokollet) och för att samordna bevarande och reducerande åtgärder inom EU (t.ex. Fågeldirektivet, Klimatmål). Andra negativa miljöeffekter kan också ha betydande gränsöverskridande effekter, särskilt när det gäller förorening av vattenresurser (t.ex. Nitratdirektivet).

När det gäller estetiska och kulturella värden förknippade med jordbrukslandskapet är det främst icke-användarvärden som kan vara gränsöverskridande (dvs. options-, existens- och arvsvärden). Med icke-användarvärden menas att medborgare i andra länder kan ha en betalningsvilja för att bevara landskapet i ett annat land trots att de aldrig kommer att besöka landskapet. Användarvärden å andra sidan konsumeras på plats och kan därför betraktas som en nationell kollektiv nyttinghet eftersom nyttan tillfaller dem som bor i området eller reser dit som turister (intäkter från turism tillfaller det berörda landet).

För att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv produktion av kollektiva nyttigheter krävs att marginalnyttan av en åtgärd är lika med marginalkostnaden. Detta innebär att ett stödsystem till kollektiva nyttigheter behöver ta hänsyn till regionala variationer i betalningsvilja/preferenser och lokala kostnader för att utföra miljöåtgärden för att bli effektiv. Det är välkänt att de regionala skillnaderna avseende både socio-ekonomiska och jordbruksmässiga förhållanden inom EU är stora. Detta är en stark invändning mot en generell ersättning till jordbrukare för tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter (t.ex. i form av gårdsstöd). Istället krävs ett differentierat styrmedel, åtminstone på regional nivå.

Förekomsten av samtidig produktion av livsmedel och kollektiva nyttigheter gör också att marknaden för livsmedel i viss utsträckning kan finansiera produktionen av kollektiva nyttigheter. Tillhörande skalekonomier gör att det blir billigare att tillhandahålla en kollektiv nytting i samband med livsmedelsproduktion än att producera den separat. Det är även av denna anledning mycket tveksamt om ett generellt stöd till jordbruket kan motiveras utifrån en argumentation baserad på tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter. I den mån en kollektiv nytting skulle produceras ändå kommer stödet att kapitaliseras i t.ex. markvärdet. I de fall produktionen skulle utebli krävs riktade och differentierade stöd. Vidare är det inte troligt att jordbruket i alla lägen ger en positiv nettoproduktion av kollektiva nyttigheter. I intensiva jordbruksregioner kan nettobidraget förväntas vara negativt, eftersom det ur ett miljöperspektiv finns för mycket livsmedelsproduktion och för stor förorening av luft och vatten.

Subsidiaritetsprincipen innebär att om det finns bättre möjligheter att bedriva en effektiv politik på nationell, regional eller lokal nivå bör det ske på den decentraliserade nivån. En effektiv miljöpolitik kräver differentierade styrmedel. En EU-gemensam politik baserad på generella stöd saknar förutsättningar för detta. Enligt subsidiaritetsprincipen bör då nationella regeringar vara mest lämpade för att utforma ett stödsystem till kollektiva nyttigheter. Att enskilda länder skulle utnyttja nationella stöd till kollektiva nyttigheter som förtäckt produktionsstöd är ett svagt argument för en gemensam finansiering av stöd till kollektiva nyttigheter. Gemensam finansiering kan också skapa förutsättningar för att finansiera nationella kollektiva nyttigheter gemensamt och därigenom leda till strategiskt beteende.

Den övergripande slutsatsen är att en gemensam politik har en roll att spela i tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter inom EU, eftersom det förekommer gränsöverskridande och globala effekter (främst på miljöområdet). En gemensam finansiering eller samfinansiering av en kollektiv nytta kan vara befogat om det uppstår betydande gränsöverskridande effekter. I annat fall bör finansiering ske nationellt för att undvika strategiskt beteende. Det är mycket tveksamt om ett generellt stödsystem i likhet med det nuvarande gårdsstödet under Pelare I skulle vara det mest effektiva sättet att lösa gränsöverskridande miljöproblem. Slutligen kan gemensamma regler utformas så att det går att utvärdera riktigheten i nationella stöd till kollektiva nyttigheter.

5

Pelarstrukturen i GJP – behövs den fortfarande?

Den gemensamma jordbrukspolitiken organiseras som bekant numera i två pelare. De senaste förändringarna av politiken med införandet av gårdsstödet och tvärvillkoren gör att gränsdragningen mellan pelare 1, som inriktas på marknadsåtgärder, och pelare 2, som bl.a. innehåller miljöåtgärder, i viss mån har blivit oklar. Nedan diskuteras om uppdelningen fortfarande är motiverad. Diskussionen inleds med en kort historisk översikt. På kort sikt, dvs. med hänsyn tagen till pelarnas nuvarande utformning, omfattning och inriktning är det främst administrativ effektivitet och legitimitet för politiken som står i centrum. Om antalet pelare skall vara en eller två på längre sikt beror till mycket stor del på vilka stöd till jordbruket som kan motiveras ur främst effektivitetssynpunkt men även ur solidaritetssynpunkt. Detta relaterar direkt till diskussionen om subsidiaritet och mervärde för europeisk politik. Hur dessa stöd sedan bör organiseras beror till stor del på stödets natur. Dessa aspekter diskuteras nedan.

En väsentlig del av analysen om pelarnas relation till varandra har givetvis att göra med pelarnas relativa storlek och överföring av resurser från pelare 1 till pelare 2, dvs. modulering. Moduleringen behandlades mer utförligt i delrapporten⁷ och diskuteras därför endast kortfattad i detta kapitel.

5.1 Kort historik

Uppdelningen av GJP i de nuvarande två pelarna tillkom i samband med Agenda 2000-reformen men den tvådelade strukturen är inte ny utan har tvärtom funnits redan från starten, med marknadsregleringarna och strukturpolitiken som två separata delar finansierade med varsin del av FEOGA. Marknadsåtgärderna finansierades till 100 procent av EU och tillämpades enhetligt inom hela unionen medan strukturpolitiken medfinansierades av respektive medlemsland (i regel till 50 procent) och tillämpades olika i olika MS, även om åtgärderna var ”dragna” ur en gemensam lista. Att marknadsåtgärderna var helfinansierade var naturligtvis en självklarhet. Något annat var ju inte meningsfullt. De aktuella åt-

⁷ Se SLI:s hemsida <http://www.sli.lu.se>

gårderna, exempelvis exportsubventionerna, påverkar hela EU-marknaden inte bara den aktör som genomför dem. Strukturpolitiken var mycket blygsam till sin omfattning.

De strukturpolitiska åtgärderna var tänkta att underlätta anpassningen hos svagare företag till de gemensamma priserna och villkoren⁸. Eftersom dessa behov kan antas vara olika i olika länder utformades politiken som en uppsättning av valfria åtgärder. Av samma skäl finansierades endast en del över den gemensamma budgeten. Ett annat skäl kunde ha varit att undvika en alltför stor expansion av budgeten, pga. att varje land försöker utöka sin egen del av den gemensamma budgeten (denna fråga diskuteras längre fram i detta kapitel).

När Storbritannien med flera blev medlem i EU utökades de strukturpolitiska åtgärderna med LFA-stöden⁹ och annat regionalt stöd till jordbruket i svaga regioner. Införande av LFA-stöden innebar ett avsteg från principen att enbart marknadskrafterna skulle styra allokeringen av jordbruksproduktionen. Till skillnad från strukturstöden som temporärt skulle underlätta anpassningen hos individuella brukare betalas de regionala stöden till regioner som lider av naturgivna handikapp.

Mac Sharry-reformen innebar, utöver prissänkningar och införande av direktbidragen för att kompensera för inkomstbortfallet, även att andra åtgärder infördes. Dessa åtgärder, främst miljöåtgärder men även beskogning och förtidspensionering, finansierades ur garantisektionen d.v.s. ur marknadssektionen av FEOGA (Jordbruksfonden) och dessutom enbart till 50 procent. Förklaringen till detta var pragmatisk snarare än principiell, det var i garantisektionen som pengar att finansiera de nya stöden fanns, men lösningen skapade en del oreda. Miljöstöden hade nämligen mycket mer likheter med de strukturpolitiska medlen än med de marknadsreglerande åtgärderna även om både miljöstöden och direktbidragen utgjordes av direktstöd och ofta utgick per hektar.

⁸ Att priserna till följd av valutainstabiliteten och tillämpningen av de agro-monetära beloppen de facto inte var gemensamma faller utanför denna diskussion.

⁹ Stöd till områden med naturgivna nackdelar, s.k. Less Favoured Areas

Agenda 2000 "återställde ordningen" i och med att den gamla strukturpolitiken och de nya miljöåtgärderna mm. båda hamnade under landsbygdsförordningen (1257/99) och bildade den andra pelaren av GJP medan den första pelaren begränsades till marknadsåtgärder inklusive areal- och djurbidragen. Därmed var man tillbaka till den ursprungliga strukturen dock med nya benämningar och större åtgärds katalog.

Den fortsatta utvecklingen av GJP i halvtidsöversynen, 2003, har lett till bl.a. införandet av tvärvillkor. Dessa innebär som bekant att utbetalning av de frikopplade stöden betingas på att tvärvillkor uppfylls, dvs. skötselkrav för marken och att gällande lagstiftning efterlevs, bl.a. miljö- och djurskydd. I den debatt som åtföljde reformen, i synnerhet i en del uttalanden från Kommissionen, motiverades ofta de frikopplade bidragen som ersättning för högre kostnader i det europeiska jordbruket pga. gällande lagstiftning, bl.a. miljölagstiftningen, vilket gör att gårdsstödet i viss mån *framstår* som miljöstöd. De skötselkrav som är en del av tvärvillkoren medför att gårdsstödet i någon mån också fungerar som ett slags miljöstöd (vilket visas i kapitlet om gårdsstödet). Detta sätt att legitimera gårdsstödet bidrar till förvirringen och bilden att miljöåtgärder bedrivs i två pelare. I sin tur ger detta ett intryck av att åtgärder överlappar eller att man betalar för samma sak två gånger.

I maj 2004 utvidgades unionen med nya medlemmar från Östeuropa. Nivån på arealstöden i dessa länder var en av de största stötestenarna i förhandlingarna. Kompromisslösningen omfattade både en gradvis infasning av stöden och rätten för NMS att under en övergångstid toppa upp bidragen med medel ur nationella budgetar. Resultatet av tillämpningen av dessa s.k. top-ups är att åtgärder i första pelaren medfinansieras, även om detta endast gäller vissa länder, de fattigaste medlemmarna, under en viss period. Tidigare propåer från Kommissionen att medfinansiera åtgärder i den första pelaren (eller i dess föregångare) har annars stupat på ett kompakt motstånd från medlemsländerna.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att GJP under hela sin livstid har haft en tvådelad struktur. Uppdelningen har periodvis varit mer pragmatisk än principiell. Dock har åtgärderna i marknadsdelen/första pelaren i regel finansierats till hundra procent ur EU-budgeten och omfattat hela unionen. Dessa åtgärder har haft prioritet dvs. utgjort de obligatoriska åtgärderna i budgeten. Vidare kan

det påpekas att så länge första pelaren gick ut på att finansiera marknadsinterventionerna rörde det sig om sådana åtgärder som ur subsidiaritetsynpunkt otvetydigt bör bedrivas och finansieras gemensamt (se avsnittet om subsidiaritet nedan). Åtgärderna i andra pelaren har tillämpats olika i olika delar av EU och medfinansieras, ofta till 50 procent ibland mer, beroende på den ekonomiska bärkraften i den mottagande regionen. Att dessa åtgärder bedrivs och finansieras gemensamt är ur subsidiaritetsynpunkt inte lika självklart, se nedan.

Ett system med två pelare innebär att åtgärderna inom respektive pelare konkurrerar med varandra om utrymmet men inte med åtgärderna i den andra pelaren. Som systemet har utformats är det främst åtgärderna i pelare två som konkurrerat med varandra.

Systemet med två pelare/delar kan sägas haft klara fördelar under en större del av den tid som systemet var i kraft. Frågan är dock om detta fortfarande är fallet. Innan denna fråga kan besvaras kan det vara lämpligt att analysera vilken slags politik är det motiverat att bedriva på europeisk nivå dvs. för vilka åtgärder finns det ett europeiskt mervärde?

5.2 Under vilka omständigheter finns det ett europeiskt mervärde?

Subsidiaritetsprincipen som ligger till grund för diskussionen om huruvida ett europeiskt mervärde föreligger lyder enligt följande: ”På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.” Enkelt uttryckt är den generella idén bakom begreppet subsidiaritet att gemenskapen inte skall försöka göra vad medlemsländerna kan göra lika bra, eller bättre, själva. I strikt mening är subsidiaritet inte samma sak som decentralisering utan det handlar snarare om att finna *rätt nivå* för beslutsfattande. Samtidigt finns det en presumtion att decentralisering är att föredra om det inte kan visas att centralisering faktiskt leder till bättre resultat.

De ekonomiska analyserna av förekomsten av eventuella mervärden fokuserar främst på effektivitetsaspekterna. Effektivitetsargumentet för ett centraliserat, i vårt fall EU-gemensamt, beslutsfattande baseras främst på existensen av gränsöverskridande effekter, nyttigheter som är kollektiva på EU-nivån samt andra effektivitetsfördelar som kan omfatta både skalfördelar och samordningsvinster av att bedriva politik på besläktade områden tillsammans, s.k. economies of scope.

Om den politik som förs i ett land får viktiga konsekvenser för förhållanden i andra länder kan man tala om gränsöverskridande effekter. Om länder när de utformar sin politik inte tar hänsyn till effekterna på andra länder kan den sammanlagda åtgärden bli feldimensionerad och politikens effekter därmed felaktiga. I detta fall skulle en centraliserad politik kunnat öka effektiviteten i unionen som helhet. Genom centralisering skulle de gränsöverskridande effekterna kunna internaliseras.

Olson (1969) har hävdats att ansvaret för produktionen av en kollektiv nyttinghet bör läggas på den nivå på vilken nyttigheten är kollektiv (se även Fölesdal, 1998). Av detta följer att nyttigheter som är kollektiva för hela EU-kollektivet bör hanteras på denna nivå. Kollektiva nyttigheter på miljöområdet är härvid en viktig del och de analyseras utförligt i föregående kapitel. Forskning är en global kollektiv nyttinghet (Stiglitz, 1998) som även har en starkt regional dimension på EU-nivå. Andra globala kollektiva nyttigheter som också har en regional dimension är fred och stabilitet

Möjligheten att utnyttja stordriftsfördelar är ett annat argument för centralisering. Produktionen av, exempelvis, vissa kollektiva varor kan kännetecknas av stordriftsfördelar. En central beslutsfattare kan också ha möjlighet att samla en större mängd expertis som kan vara värdefull för att formulera och implementera en viss politik. Det kan också föreligga stordriftsfördelar vad gäller insamlandet av nödvändig information. Det har ofta argumenterats för att en gemensam politik både kan designas och implementeras på ett effektivare sätt genom att kunskaper om olika tekniska lösningar lättare sprids och delas. Mot detta kan man invända att om behoven i olika länder kraftigt varierar blir värdet av kunskapsutbytet inte så stort. Kunskapsutbytet kan vidare åstadkommas även utan att politiken bedrivs gemensamt.

Om gränsöverskridande effekter eller stordriftsfördelar föreligger innebär inte detta med nödvändighet att politiken på det relevanta området verkligen bör centraliseras. Det är förenat med kostnader och svårigheter att bedriva politik gemensamt, inte minst föreligger informationsproblem och samordningskostnader.

Argumenten till förmån för *decentralisering/subsidiaritet* bygger på antagandet att medlemsstater förmodligen har bättre kunskap om lokala förhållanden och därmed vet mer om vilka effekter politiken får i det egna landet. Om politiken bedrivs på medlemslandsnivå kan denna också vara mer flexibel och utformas med hänsyn till nationella behov medan en centraliserad politik måste vara relativt likformig över alla länder. Det är dessutom enklare för centrum om man har instrument som är lika för alla.

En annan sorts gränsöverskridande effekt som kan uppkomma har att göra med risken för destruktiv konkurrens mellan lagstiftare när det gäller politik som egentligen enbart har nationellt intresse. Frågan om konkurrens mellan lagstiftare, i synnerhet skattekonkurrens är ett gammalt ämne i nationalekonomin. I en klassisk artikel från 1957, hävdade Tiebout att skattekonkurrensen var bra eftersom detta gav medborgarna möjligheter att rösta med fötterna och bosätta sig där beskattningen (och den offentliga tjänsteproduktionen) motsvarade de egna preferenserna. Andra forskare menar dock att skattekonkurrensen kan leda till störningar om olika länder (delstater, regioner etc.) försöker överbjuda varandra i syfte att dra till sig nya företag och nya jobb. Att gemensamt sätta en lägsta nivå skulle förhindra att en kapplöpning till botten äger rum och länderna hamnar på en skatte- eller avgiftsnivå som inget land egentligen önskar sig (ett fångarnas dilemmautfall). Argumentet förutsätter dock att länderna inte flyttar skattekonkurrensen till andra variabler (andra typer av skatter, avgifter etc.) som också påverkar företagets vilja att etablera sig i landet. Det kan vidare påpekas att detta argument är främst relevant för resurser/skattebasen som kan lockas till andra länder dvs. rörliga resurser. För jordbrukets del, där basen för produktion utgörs av åkern, är skattekonkurrensen mindre viktig (Rabinowicz m fl. 2001).

Ett besläktat argument gäller risken för orättvis konkurrens och behovet av att jämna ut spelplanen. Relevansen av detta argument för miljöstöden har diskuterats i föregående kapitel.

En annan viktig aspekt som bör beaktas om man diskuterar om politiken bör bedrivas gemensamt är effekter på *inkomstfördelningen* eller *solidaritetsaspekter*. EU är i grunden ett politiskt projekt med uttalade solidaritetsambitioner. Sammanhållningen (cohesion) inom Europa är i sig inte en kollektiv nytthet men bidrar säkerligen till fred och stabilitet som är att betrakta som en kollektiv nytthet. När det gäller effekter på inkomstfördelning mellan länderna, möjliggörs detta av förekomsten av en gemensam politik. I och för sig skulle en omfördelning kunna åstadkommas med hjälp av direkt överföring av resurser till de fattigare medlemsländerna. Erfarenheterna visar dock att mellanstatliga överföringar behöver uppträda i ”förklädning” av gemensamma politiska åtgärder (Hooghe och Keating, 1994).

Generellt sett finns det ingen anledning att rika länder finansierar den politik som man har råd att bedriva genom att ta omvägen via en gemensam budget eller populärt uttryckt ”via Bryssel”. Många argumenterar därför för att strukturfonderna, som denna diskussion främst kretsar kring, bör re-nationaliseras och enbart bestå av riktade åtgärder till fattiga medlemsländer. Denna linje har bl.a. drivits av Storbritannien (Begg, 2006). Som Hooghe och Keating, op cit, har påpekat är det dock svårt att få acceptans i EU förhandlingar om budgeten för renodlat redistributiva program. Detta resulterar i att åtgärderna som är mest motiverade i fattiga länder tillämpas i alla länder. Det s.k. *juste retour* argumentet har således i praktiken haft en stor betydelse för utformning av åtgärderna. Man kan också notera att strukturpolitiken ofta används för att rätta till, eller åtminstone bättra på, obalanserna i fördelningen av bidragen till budgeten och utfallet av transfereringar från budgeten för enskilda medlemsländer (Begg, 2006).

Förekomsten av anpassningsproblem och behovet av stöd för att möta dem är ganska vanliga argument när det gäller att motivera strukturpolitiken (se exempelvis Begg, 2006). Samma typ av argument användes, som tidigare påpekats, för att motivera strukturpolitiken inom jordbruket. Det hävdas, exempelvis, att den pågående marknadsintegrationen inom EU utsätter de svagare regionerna för en anpassningspress. Anpassningen hävdas då underlättas genom strukturpolitiska åtgärder som till stor del finansieras av EU. Observera att strukturfonderna inte utgör en social politik. Åtgärderna avser inte att omfördela inkomsten till

de fattigare medlemsländerna utan att stimulera dessa länder eller vissa regioner i dessa länder till att ”växa ikapp”.

En gemensam politik ger större möjligheter till en bättre kontroll av om regler efterlevs, om politiken når avsedda mottagare eller att missbruk inte förekommer etc. (Detta är egentligen ett effektivitetsargument som dock används främst när det gäller den solidaritetsmotiverade strukturpolitiken). Det bör noteras att de länder för vilka solidaritetsargumentet är som starkast också är de länder där den administrativa kapaciteten är svag och risken för korruption påtaglig.

Om politiken faktiskt blir bättre är naturligtvis en empirisk fråga. Storbritannien som har argumenterat för en re-nationalisering av regionalpolitiken har hävdat att det nationella beslutsfattandet inte har förbättrats (UK Government, 2003). Å andra sidan är det troligtvis inte möjligt att betala medel ur en gemensam, europeisk budget utan ett åtföljande system av välfungerande kontroller vilket underlättas av en gemensam politik.

5.3 Finns det ett mervärde i den gemensamma jordbrukspolitiken?

De åtgärder som GJP består av är medel av vitt skilda slag, vilka påverkar jordbruket och samhällsekonomin på olika sätt. Därför kan frågan om ett mervärde endast diskuteras åtgärd för åtgärd.

Alla marknadsåtgärder i pelare 1 måste bedrivas och finansieras gemensamt som tidigare påpekats. När det gäller gårdsstödet beror frågan om dessa stöd bör vara gemensamma eller inte på vilket syfte dessa stöd fyller. Ses dessa stöd som ett generellt miljöstöd skulle en gemensam finansiering vara motiverad. Analysen i föregående kapitel leder dock till slutsatsen att förekomsten av nyttigheter som är kollektiva på EU -nivå talar för en gemensam politik men att denna bör utformas som selektiva snarare än generella åtgärder. Ses dessa gårdsstöd som renodlade inkomststöd bör dessa inordnas i de nationella välfärdssystemen och således åternationaliseras. Exempelvis är inkomstprövning en väsentlig del av ett socialt transfereringssystem. Analysen i kapitlet om gårdsstöden visade emellertid att gårdsstödet inte har en långsiktig inkomstpåverkande effekt. Slutsatsen från denna analys är därför att gårdsstödet bör fasas ut under en övergångstid. Effektivitetsskäl talar för att denna utfasning sker inom ramen för en

gemensamt utformad och gemensamt finansierad politik. En minskning av belastningen som dessa stöd utgör för den EU-gemensamma budgeten skulle i och för sig kunna påskyndas av en obligatorisk medfinansiering. Detta i sin tur skulle underlättas om alla åtgärder fanns i samma pelare, se nästa avsnitt för vidare diskussion. Den obligatoriska medfinansieringen skulle dock förutsätta att nationella system byggs på den gemensamma hanteringen. Vidare förefaller det knappast troligt att gårdsstödet skulle kunna bli föremål både för medfinansiering och för modulering. Av dessa två alternativa strategier är det modulering som är att föredra.

Ett annat alternativ är en frivillig medfinansiering. Detta skulle kunna underlätta utfasningen om de politiska preferenserna om anpassningsperiodens längd påtagligt skiljer sig åt. Gårdsstödet har en produktionspåverkande effekt, men denna är relativt ringa. Allt stöd som går till bördiga regioner där produktionen skulle bedrivas även utan stöd påverkar främst nivån på markpriserna. Effekten uppkommer främst i marginella regioner där produktion annars skulle försvinna eller förändras via s.k. dynamiska effekter, bl.a. via investeringar (Andersson 2004). Sådana dynamiska effekter är mest troliga i länder där arbets- och främst kapitalmarknaderna inte fungerar fullt effektivt och där lantbrukarna har svårt att låna till investeringar. Högre gårdsstöd innebär i dessa fall högre investeringar.

När det gäller åtgärder i pelare 2 består dessa av tre kategorier eller axlar som i korthet riktar sig mot effektivisering av lantbruksproduktionen (Axel 1, investeringsstöd, startstöd, vidareförädlingsstöd mm), miljöåtgärder samt utveckling av landsbygden (Axel 3). Miljöåtgärderna, Axel 2, behandlades separat i föregående kapitel. I förhandsutvärderingen av LBU-programmet för perioden 2007-2013 har SLI konstaterat att argumenten för dessa stöd, i synnerhet i de rikare medlemsländerna, generellt är svaga eftersom marknaden kan förmodas fungera väl där. En effektiv resursallokering kan således komma till stånd utan ett statligt ingripande. Däremot kan det finnas behov av någon form av stöd i regioner med dåligt fungerade kapitalmarknader, främst i de nya medlemsländerna. Några gränsöverskridande effekter förekommer knappast när det gäller dessa typer av stöd men det finns ett tydligt behov av ett gemensamt regelverk eftersom risken för konkurrenssnedvridningar annars är överhängande. Det är främst solidaritetsskäl som kan tala för en gemensam finansiering av dessa stöd.

Ytterligare solidaritetsargument som är relevanta när det gäller de nya medlemsländerna är behovet av anpassningar till marknadsekonomins villkor och de krav medlemskapet ställer. De nya MS har också fått mycket anpassningsstöd, i synnerhet under den period som föregick anslutningen och erhåller även fortsättningsvis relativt sett stora belopp inom Axcel 1 i LBU-programmet. Anpassningsbehoven fortsätter dock att vara höga. Man bör dock vara medveten om att en alltför kraftig satsning på dessa stöd kan leda till att jordbruket i dessa länder blir mer kapitalintensivt än vad som är optimalt med hänsyn till relativpriser för kapital och arbete vilket leder till en ökad arbetslöshet.

De konkurrenskraftsstödande åtgärderna i Axcel 1 som diskuterades ovan riktar sig direkt till enskilda företag. Dessa åtgärder saknar inslag av kollektiva nyttigheter. Forskning och utveckling (FoU) samt utbildning/rådgivning är däremot väsentliga element i sammanhanget. Forskningsresultat är en nyttighet som främst är kollektiv på global nivå. Det regionala elementet är dock starkt. Det europeiska jordbruket uppvisar förvisso en stor variation men det finns många gemensamma drag, exempelvis ett likartat klimat i stora delar av unionen och familjeföretag som en dominerande driftsform. Detta innebär att lantbrukare i ett flertal europeiska länder kan dra nytta av samma FoU-resultat. En stor del av nyttan tillfaller dock troligtvis det egna landet, i synnerhet när det gäller tillämpad teknologitveckling. Av detta skäl finns det argument för att delfinansiera utgifter för FoU.

När det gäller stöden till landsbygdens utveckling, Axcel 3, är argumentationen likartad den som förs när det gäller att motivera strukturfonderna. Stödbehov är återigen störst när det gäller de nya medlemsländerna och andra eftersatta områden i södra Europa, medan behoven är mindre i de rikare medlemsländerna och de välmående regionerna. Vidare kan det konstateras (Hedman, 2003) att LBU-åtgärderna är för snäva för att svara mot de behov av landsbygdsutveckling som dessa regioner har. Det kan också noteras att det kan förekomma en målkonflikt mellan målet att utveckla eftersatta regioner och målet att uppnå en snabb ekonomisk tillväxt eftersom den ekonomiska tillväxten blir snabbare om tillväxten koncentreras till vissa regioner (Gullstrand & Hammarlund, 2007). Denna målkonflikt är starkare ju större gapet till rika EU-länder är.

Sammanfattar man diskussionen blir slutsatsen att det är i de svagt utvecklade länderna och regionerna som behoven av de åtgärder som för närvarande återfinns i Axel 1 och 3 är störst. Argumenten är svagare när det gäller de välmående regionerna där man dessutom skulle kunna finansiera åtgärderna ur den nationella budgeten. En breddning av stöden skulle kunna öka samhällsnyttan avsevärt. Till en del kan FoU, som påpekats ovan, betraktas som en kollektiv nytta och bör få en större roll. Ett bredare åtgärds paket skulle bättre passa de nya medlemsländernas behov. Åtgärderna bör vidare integreras med strukturfonderna. Även när det gäller de gamla medlemsländerna skulle en breddning vara motiverad, i synnerhet i länder där dessa stöd redan är omfattande, eftersom man annars kan "slå i taket" när det gäller befintliga stödformer. De argument som kan anföras för en gemensam finansiering är av samma slag som när det gäller strukturfonderna, som diskuterades utförligt ovan, nämligen att renodlade omfördelningsprogram inte förefaller kunna fungera i praktiken. Det är lättare att få acceptans för stödprogrammen i eftersatta regioner om motsvarande program även finns att tillgå i det egna landet.

5.4 Bidrar GJP till sammanhållningen (cohesion)?

Ett viktigt argument som används för att motivera att jordbrukspolitiken bedrivs gemensamt är som påpekades ovan solidaritetsargumentet. Argumentet omfattar i regel hela politiken dvs. båda pelarna. Det kan därför vara intressant att analysera i vad mån jordbrukspolitiken och i synnerhet de två pelarna var för sig bidrar till sammanhållningen.

I och för sig finns det inget uttalat mål för GJP att få till stånd en omfördelning mellan länder. Det är emellertid av intresse att belysa hur GJP kan tänkas påverka fördelningen mellan länder eftersom fördraget generellt lyfter fram sammanhållning och solidaritet mellan medlemsländerna. Enligt samstämmiga bedömningar uppnår dock inte GJP den sortens allmänt hållna mål. Exempelvis är skillnaderna i förädlingsvärdet per capita i jordbruket mellan olika regioner mycket stort och större än skillnaderna mellan länder. Dessutom är stödkonstruktion sådan att det är länder som är stora jordbruksproducenter som gynnas av den gemensamma jordbrukspolitiken även om dessa länder råkar vara rika (i termer av BNP per capita).

Hur stöden inom GJP fördelar sig på regioner analyserades inom ramen för ESPON-nätverket och publicerades 2005 i boken: CAP and the Regions: The Territorial Impact of the Common Agricultural Policy. Trots att boken publicerades nyligen avser huvuddelen av data året 1999. Detta till trots håller de slutsatser som man har kommit fram till ganska väl även för den nuvarande utformningen av GJP. Undersökningen är dessutom unik i sitt slag. Den viktigaste frågeställningen som analyserades i boken gällde huruvida GJP har bidragit till sammanhållningen (cohesion). Frågan ställdes både för utbetalningar inom pelare 1 och pelare 2. Som mått på sammanhållningen valdes följande tre indikatorer: regional BNP, arbetslöshetsnivån i regionen samt den årliga befolkningsförändringen, och analysen gick ut på att undersöka samvariationen mellan dessa indikatorer och stödnivåerna per hektar respektive per arbetsinsats (AWU). Inte helt förvånande kom man fram till slutsatsen att utbetalningarna inom den första pelaren inte har bidragit till sammanhållningen. Mer förvånande var att utgifterna inom pelare 2 inte heller har bidragit till att främja sammanhållningen såsom den har definierats i studien. Betalningarna i pelare 2 var dock jämnare fördelade och gynnade i större utsträckning de perifera regionerna än betalningarna i pelare 1.

Det bör påpekas att den analys som presenteras ovan endast belyser om utbetalningarna har samvarierat med vissa index snarare än om politiken faktiskt haft en utjämnande effekt. Forskningen om LBU- stödets regionala effekter är begränsad. Betydligt mer forskning finns det om effekter av strukturfonderna. Eftersom en breddning av åtgärder i pelare 2 kan vara aktuell, vilket skulle göra landsbygdsutvecklingspolitiken mer lik strukturpolitiken, kan det vara relevant att kort beröra denna politikens effekter. Omfattande forskning om effekterna av strukturfonder som innefattar ekonometriska studier, modellkörningar och utvärderingar (se Begg, 2006, för en kort genomgång), ger ett blandat intryck. Ekonometriska studier har i regel svårt att påvisa några effekter, d.v.s. tillväxttakten i områden som fått stöd skiljer sig inte från områden utan stöd, och någon upphämtning har inte konstaterats. De utvärderingar som gjorts ger däremot en något ljusare bild av politikens effekter.

5.5 Behövs två pelare på kort sikt?

Legitimiteten för en politik som bedrivs gemensamt på EU- nivån är väsentlig inte bara när det gäller politiken ifråga utan även för allmänhetens inställning till

unionen i stort. Komplicerad politik med en ”plottrig” struktur och en bristande intern logik är naturligtvis svårare att förklara för allmänheten än ett sammanhållet system med välstrukturerade åtgärder. Uppdelning i två pelare som delvis överlappar varandra eller där åtgärder i olika pelare motiveras med samma motiv kan därför vara svårt att kommunicera och är således mindre lämpligt. Administrationen torde också underlättas av att sammanföra åtgärderna till en pelare. Detta talar för att sammanföra åtgärderna i de två pelarna till en pelare. Som tidigare påpekats skulle medfinansieringen av åtgärderna som nu finns i pelare 1, gårdsstödet, kunna underlättas om bara det bara fanns en pelare. Omvänt skulle även kravet på att alltid medfinansiera de åtgärder som nu finns i pelare två kunna slopas. Båda de ovan nämnda förändringarna skulle kunna öka flexibiliteten.

Frågan är dock om de fördelar som räknades upp ovan uppväger klara nackdelar med att redan på kort sikt slopa indelningen i pelare. Visserligen skulle medfinansieringen av gårdsstödet underlättas om två pelare blev en, eftersom medfinansiering redan är praxis i pelare 2. I kapitlet om gårdsstödet argumenteras dock för att detta bör fasas ut under en övergångsperiod, inte främst av budgetskäl utan därför att detta på sikt inte på ett effektivt sätt uppfyller de mål som GJP har. Medfinansieringen skulle fylla en viktigare funktion om stöden kunde motiveras långsiktigt. Vidare har argumentationen i tidigare kapitel gått ut på att en reduktion av gårdsstödet är en strategi att föredra framför medfinansiering. Analysen i detta och de föregående kapitlen visar vidare att vissa typer av stöd, främst miljöstöd och landbygdsstöd, bör vara ett permanent inslag i den gemensamma politiken. Även om övergångsperioden blir relativt sett lång eftersom förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken är en långsam process, i synnerhet om omfördelningar av budgetströmmar involveras, är det mindre lämpligt att blanda temporära och permanenta stöd med varandra. Trovärdigheten i utfasningspolitiken skulle onekligen påverkas negativt av detta.

Utfasningen av stöden i första pelaren kombineras lämpligen med en behovsprövad överföring av medel till nuvarande andra pelaren. Om överföringen till den nuvarande andra pelaren får en betydande omfattning bör den alltså inte ske per automatik, utan nyttan av de tillkommande eller utvidgade befintliga åtgärderna bör prövas mot kostnaden. Den samhällsnytta som stöden kan åstadkomma skulle vidare öka avsevärt genom att stöden breddades från den nuvarande

snäva utformning som främst fokuserar på jordbruket. Åtgärder som ökar jordbrukssektorns konkurrenskraft generellt sett, såsom FoU och spridning av forskningsresultat, kan till en del betraktas som kollektiva nyttigheter på EU-nivå, men har för närvarande en liten omfattning och bör därför ökas.

Det nuvarande gårdsstödet gynnar främst bördiga regioner. Risken är påtagligt att överföring till den nuvarande andra pelaren genom befintliga principer för modulering inte förändrar den geografiska fördelningen, dvs. stöden hamnar i samma regioner fast används för andra ändamål. Samtidigt är behoven störst i de fattiga regionerna och det är dit som stöden av sammanhållningsskäl bör gå. När det gäller de stöd som motiveras av kollektiv miljönytta bör denna styra fördelningen. Även om de rikare medlemmarna i EU bör bidra till finansieringen av stöd som främjar sammanhållningen och således gynnar de fattigaste regionerna bör detta inte falla oproportionerligt på vissa medlemsländer. Samtidigt bör man vara medveten om att ett betydande motstånd föreligger när det gäller mellanstatliga transfereringar.

5.6 Behövs två pelare på lång sikt?

Långsiktig finns det ingen anledning att indela åtgärderna i två pelare. Endast åtgärder för vilka det finns ett mervärde eller ett solidaritetsskäl (detta inkluderar även de pragmatiska argument som anfördes i de tidigare avsnitten) bör ingå i den gemensamma politiken. Troligtvis är det mycket svårt att bedriva solidaritetsmotiverade åtgärder endast i de regioner där de egentliga motiven finns. Alla åtgärder bör medfinansieras av två skäl: risken för fångarnas dilemma, (se nedan), och det faktum att en stor del av nyttan tillfaller de lokala mottagarna. När det gäller de kollektiva nyttigheterna på miljösidan har analysen visat att det i många fall inte är helt klart hur kollektiv nyttigheten egentligen är. Under alla omständigheter finns det en stark lokal komponent. Vackert landskap i andra länder uppskattas kanske som ett existensvärde men åtnjuts främst av dem som ofta kan besöka området.

Ett viktigt motiv för att gemensamma åtgärder bör medfinansieras är att det finns risk för en budgetexpansion om inga egna medel behöver tillföras. En gemensam finansiering tenderar nämligen att skapa en fångarnas dilemma- situ-

ation¹⁰ där det för varje land lönar sig att pressa på för åtgärder som relativt sett gynnar det egna landet även om den gemensamma budgeten måste ökas för att finansiera dessa. Det land som gynnas betalar endast en liten del av den budgetökning som behövs. Resten får andra stå för. Att hålla igen lönar sig inte eftersom det land som är återhållsamt med att föreslå åtgärder som gynnar det egna landet för att begränsa den totala budgeten riskerar att ändå få betala för andras excesser utan att det egna bidraget till budgeten blir väsentligt mindre. Dessutom är en återhållsam strategi svår att få gehör för på hemmaplan, eftersom återhållsamheten tenderar att framställas som ett misslyckande i förhandlingarna. Eftersom alla MS har incitament att bete sig på detta sätt blir den gemensamma budgeten större och åtgärderna mer omfattande än länderna egentligen hade önskat sig från början. Bilden är naturligtvis överdriven men forskningen bekräftar att beteendet att detta slag har observerats, se exempelvis Winters (1994) eller Mahe och Roe (1996). En stark expansion av den areal som klassificerades som missgynnade områden följer troligtvis detta mönster.

5.7 Behövs en triangulär struktur?

Det nuvarande betalningssystemet till jordbruket bildar en triangulär struktur. I botten finns gårdsstödet, dvs. pelare 1, som tillämpas i alla regioner enligt samma principer men som inte ger ett enhetligt utfall p.g.a. stödets koppling till historiska skörde- och produktionsnivåer. Ovanpå detta läggs stöden inom pelare 2. Tillämpningen av dessa kännetecknas av en stor heterogenitet eftersom ländernas preferenser skiljer sig åt även om det numera finns en nedre gräns för hur liten varje stödkategori d.v.s. varje axel får vara. Vissa typer av dessa stöd är dock rätt vanligt förekommande inom alla MS medan andra är mer sällsynta och specifika för vissa länder vilket bidrar till en triangulär struktur.

Frågan är om den triangulära strukturen bör behållas även om alla åtgärder hamnar i en och samma pelare. En triangulär struktur på stöden förordas ofta. Detta gäller främst miljöstöden. Exempelvis argumenterade den s.k. Buckwell-rapporten för ett system med flera nivåer. Rapporten förordade införande av arealmiljöstöd av två slag, generella miljöstöd d.v.s. stöd som skulle betalas till

¹⁰ Detta problem går i den ekonomiska litteraturen under namnet restaurangräkningsproblemet eftersom situationen kan liknas vid den som uppstår när en grupp människor delar på notan vid ett restaurangbesök. Det lönar sig inte att snåla om notan betalas gemensamt.

all areal och specifika miljöstöd som bara gick till en viss areal. De generella miljöstöden skulle betingas på miljöhänsyn som var större än vad den gällande lagstiftningen krävde. De specifika stöden skulle kräva ännu mer miljötjänster från den enskilde lantbrukaren.

Tanken på ett generellt miljöstöd till hela arealen som betingas på enhetliga miljökrav är intuitivt mycket tilltalande. Frågan är emellertid om sådana enhetliga villkor går att utforma. Diskussionen i de föregående kapitlen visar nämligen på svårigheter att formulera sådana villkor. De miljökrav som ska ställas på jordbruket i bördiga områden skiljer sig helt från de krav som gäller i marginella områden.

5.8 Sammanfattning

Den gemensamma jordbrukspolitiken har under hela sin livstid haft en tvådelad struktur, även om benämningen pelare tillkom först i samband med Agenda 2000 reformen. Åtgärderna i marknadsdelen/första pelaren har i regel finansierats gemensamt till hundra procent och omfattat hela unionen. Åtgärderna i andra pelaren har tillämpats olika i olika delar av EU och medfinansierats, ofta till 50 procent. Systemet med två pelare/delar kan sägas ha haft klara fördelar under en större del av den tid som det var i kraft. Införande av gårdsstödet och tvärvillkor, vilka delvis används för att ge gårdsstödet ett miljömotiv gör att gränsdragningen mellan pelare i viss mån har blivit oklar.

Både legitimiteten och administrationen av jordbrukspolitiken torde underlättas genom att sammanföra de jordbrukspolitiska åtgärderna till en pelare. Detta talar för att sammanföra åtgärderna i de två pelarna till en pelare redan på *kort sikt*. Flexibiliteten skulle vidare kunna öka eftersom medfinansieringen av gårdsstödet skulle kunna underlättas om det bara fanns en pelare. Omvänt skulle även kravet på att *alltid* medfinansiera de åtgärder som nu finns i pelare två lättare kunna slopas.

Dessa fördelar uppväger dock inte de nackdelar som systemet skulle medföra. SLI:s analys visar att gårdsstödet bör fasas ut eftersom detta långsiktigt inte bidrar till målen för jordbrukspolitiken på ett kostnadseffektivt sätt. Analysen ger vidare vid handen att visa typer av stöd, främst miljöstöd och landbygdsstöd, bör vara ett permanent inslag i den gemensamma politiken. Även om över-

gångsperioden för gårdsstödet blir relativt lång är det mindre lämpligt att blanda temporära och permanenta stöd med varandra. Trovärdigheten i utfasningspolitiken skulle påverkas negativt av detta. Långsiktig finns det ingen anledning att indela åtgärderna i två pelare. Endast åtgärder för vilka det finns ett EUMervärde eller ett solidaritetsskäl bör ingå i den gemensamma politiken. Alla åtgärder bör medfinansieras. Risken för att den gemensamma budgeten snabbt expanderar är annars påtaglig. Vidare tillfaller en stor del av nyttan för kollektiva nyttigheter de lokala mottagarna.

Utfasningen av stöden i första pelaren kombineras lämpligen med en behovsprövad överföring av medel till nuvarande andra pelaren. Om överföringen till nuvarande andra pelaren får en betydande omfattning bör den alltså inte ske per automatik, utan nyttan av de tillkommande eller utvidgade befintliga åtgärderna bör prövas mot kostnaden. Den samhällsnytta som stöden i nuvarande andra pelaren kan åstadkomma skulle vidare öka avsevärt genom att stöden breddades från den nuvarande snäva utformning som främst fokuserar på jordbruket. Åtgärder som ökar jordbrukssektorns konkurrenskraft generellt sett, såsom FoU och informationsspridning, kan till en del betraktas som kollektiva nyttigheter på EU-nivå men har för närvarande en liten omfattning och bör därför öka.

Det nuvarande gårdsstödet gynnar främst bördiga regioner. Risken är påtaglig att en överföring till den nuvarande andra pelaren genom befintliga principer för modulering inte förändrar den geografiska fördelningen, dvs. stöden hamnar i samma regioner fast används för andra ändamål. Samtidigt är behoven störst i de fattiga regionerna och det är dit som stöden av sammanhållningsskäl bör gå.

6

Gemensamt riskhanteringssystem i EU

Reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken 1992, 2000 och 2003 har lett till diskussioner om att inrätta ett gemensamt riskhanteringssystem för jordbrukare i EU. Ett sådant system väcker flera frågor, bl.a. om vilka risker jordbrukare utsätts för, hur de skiljer sig mellan produktionsriktningar och länder, vilka riskhanteringsstrategier som redan finns tillgängliga samt deras egenskaper. Liksom andra individer skiljer sig jordbrukare också åt beträffande vilka risker de utsätts för och hur problematiska de anser dem vara. Ur *samhällsekonomisk* synvinkel finns det inget skäl för statliga eller överstatliga ingrepp om det finns effektiva marknadslösningar. Så är fallet om riskhantering är en privat vara utan externa effekter, stordriftsfördelar och informationsproblem.

Diskussionen om riskhantering har avsett metoder för att kompensera jordbrukare för konsekvenserna av befintliga risker, d.v.s. inte att eliminera riskfaktorerna.¹¹ Detta gör riskhantering till en privat vara (kompensationen är personlig vilket gör det möjligt att utesluta dem som inte är beredda att betala för att den). Externa effekter kan finnas om valet av strategi påverkar jordbrukets omfattning och inriktning och därmed landskapets karaktär, den biologiska mångfalden eller andra miljöresurser. I så fall vore det dock effektivare att betala jordbrukarna för att producera dessa nyttigheter direkt (t.ex. via någon av åtgärderna i pelare 2) än att försöka få dem att göra det genom att påverka valet av riskhanteringssystem. Stordriftsfördelar kan finnas vid strategier som bygger på riskdelning. Detta kan innebära att konkurrensen begränsas och att en marknadslösning resulterar i ett för litet utbud av riskhanteringstjänster till en för hög kostnad. Om riskerna är olika stora inom olika produktionsinriktningar/regioner, eller beror på den enskilde jordbrukarens beteende, kan det också finnas informationsproblem som försvårar en effektiv marknadslösning.

Marknadsmislyckanden vad gäller riskhantering kan således inte uteslutas. Det bör dock noteras att offentliga ingrepp inte nödvändigtvis leder till en bättre lös-

¹¹ Se t.ex. European Commission (2001), European Commission (2005a) eller European Commission (2006a).

ning än den som genereras av marknaden eftersom det inte är säkert att staten eller EU har tillräcklig information eller tillräckligt effektiva styrmedel för att förbättra situationen. Därmed finns det anledning att närmare undersöka vilka risker som finns i jordbruket, deras egenskaper och vilka lösningar som marknaden erbjuder.

6.1 Risker i jordbruket

I det följande används den gängse definitionen av begreppet risk: d.v.s. *risk* föreligger när resultatet av en handling är *osäkert* och kan leda till *negativa konsekvenser* för beslutsfattaren.¹² Risken är högre ju större osäkerheten om resultatet och de negativa konsekvenserna är. Riskens storlek kan skattas med hjälp av *variationskoefficienten* (variansen i utfallen i procent av medelvärdet).

Risker sägs vara *oberoende* om sannolikheten för att en jordbrukare med viss produktion skall drabbas av negativa konsekvenser inte påverkas av om andra jordbrukare med samma eller annan produktion har drabbats och *systemiska* om sannolikheten för att en jordbrukare med viss produktion skall drabbas ökar om andra jordbrukare med samma eller annan inriktning har drabbats. Detta är naturligtvis en förenkling. Verkligheten är snarare den att risker är mer eller mindre systemiska och ju mer systemiska de är, desto svårare är det att hitta metoder för att kompensera för deras konsekvenser. Riskhantering går nämligen ut på att minska variationen i utfallet genom att balansera negativa resultat för en jordbrukare/produktionsinriktning med positiva resultat för andra jordbrukare/produktionsinriktningar. Detta blir svårare ju större sannolikheten för att alla skall drabbas samtidigt är.

Följande slag av risker kan urskiljas inom jordbruket:

1. *Produktionsrisk*. Osäkerhet p.g.a. att väderförhållanden (hagel, regn, torka, frost) samt utbrott och spridning av växt- och djursjukdomar och deras effekter på produktionens kvantitet och kvalitet är svåra att förutse. Av dessa riskfaktorer är hagel (som ofta uppträder lokalt) ett exempel på en oberoende risk medan torka och frost (som ofta drabbar

¹² Se t.ex. Hardaker JB, Huirne RBM och Anderson JR (1997).

större områden) samt smittsamma växt och djursjukdomar är exempel på systemiska risker.

2. *Pris- eller marknadsrisk.* Osäkerhet om gårdens ekonomiska resultat p.g.a. att prisutvecklingen för insatsvaror och/eller de varor som gården producerar är svår att förutse. Marknadsintegrationen innebär att prisförändringar påverkar stora områden och många individer. Prisrisker är därmed systemiska. Det kan dock skilja mellan olika produkter beroende på att de är olika kostsamma att transportera.
3. *Institutionell risk.* Osäkerhet om vilka nya lagar och regleringar (t.ex. rörande användning av gödnings- och bekämpningsmedel, skatte- och bidragssystemets utformning samt handelspolitiken) som kommer att införas och om hur de kommer att påverka gårdens resultat. Eftersom nya lagar och regleringar påverkar alla jordbrukare med produktion som omfattas av dem är institutionella risker systemiska.
4. *Humanrisk.* Osäkerhet om utvecklingen av faktorer som påverkar ägarens, den driftsansvariges eller övrig arbetskrafts produktivitet (kunskaper, social situation, olycksfall, långvarig sjukdom, invaliditet, dödsfall) och deras effekter på gårdens resultat. Sannolikheten att en jordbrukare skall drabbas av någon av dessa riskfaktorer påverkas knappast av om andra har drabbats. Humanrisker kan därmed sägas vara oberoende risker.
5. *Finansiell risk.* Osäkerhet om händelser på kapitalmarknaden (räntestegringar, förtida uppsägning av lån, o.s.v.) och hur de påverkar gårdens resultat. Kapitalmarknader är högt integrerade vilket innebär att negativa händelser tenderar att påverka många individer samtidigt. Finansiella risker är således systemiska.
6. *Egendomsrisk.* Osäkerhet om händelser som kan orsaka skador på byggnader, marker och andra fasta tillgångar (t.ex. brand, översvämning, storm, utsläpp av förorenande ämnen) och hur de påverkar gårdens resultat. De listade riskfaktorerna är, möjligen med undantag för stormskador, exempel på lokala händelser som påverkar ett begränsat antal individer. Egendomsrisker är därmed huvudsakligen oberoende risker.
7. *Inkomstrisk.* Osäkerhet om vilken inkomst som verksamheten kommer att ge. Inkomstrisken kan betraktas som summan av produktions, pris, institutionella och humanriskerna där pris och institutionella risker i hög grad är systemiska.

Slutsatsen är att det kan förväntas vara svårare att finna effektiva marknadslösningar för hantering av pris, institutionella, finansiella och inkomstrisker då de

kan betraktas som mer systemiska än produktions, human och egendomsrisker. Överstatliga ingrepp kan möjligen förbättra situationen. Förutsättningen är att riskerna blir mer oberoende om marknadens storlek ökar och att nationell lagstiftning och reglering hindrar privata aktörer från att verka på en tillräckligt stor marknad. Det motiverar inte nödvändigtvis ett överstatligt riskhanteringssystem (notera också att skattelagstiftningen i de flesta länder ger jordbrukare möjlighet till viss utjämning av inkomsterna mellan goda och dåliga år). Ett alternativ kan vara att undanröja institutionella begränsningar för privata aktörer. Om riskerna blir mer oberoende ju större del av marknaden som täcks kan detta dock leda till stordriftsfördelar och minskad konkurrens och därmed till en ineffektiv marknadslösning med för höga avgifter och för liten produktion av riskhanteringstjänster. Överstatliga subventioner av avgifterna kan öka effektiviteten. Att hitta rätt nivå (d.v.s. motsvarande skillnaden mellan styck- och marginalkostnad vid den samhällsekonomiskt optimala produktionen) kan dock vara komplicerat.

6.2 Skillnader i riskernas storlek

Skillnader i riskens storlek mellan jordbrukare, produktionsinriktningar och områden kan utgöra problem vid konstruktionen av ett effektivt riskhanteringssystem. Detta kan förefalla paradoxalt om riskhantering går ut på att minska variationen i utfallet genom att låta goda utfall kompensera negativa. Ofta sker det genom att individer går samman för att dela de risker som gruppen som helhet utsätts för. Jordbrukare som utsätts för små risker skulle dock inte anse att variationen i utfallet har minskat om de skulle ingå i samma grupp som jordbrukare som utsätts för större risker.

EU-kommissionen har låtit skatta skillnader i produktions- och prisriskernas storlek för några jordbruksprodukter. Då de förra skattats med regionala data och de senare med data på landsnivå är det inte meningsfullt att jämföra dem sinsemellan. Det kan dock konstateras att det finns stora skillnader i både produktions- och prisrisker, såväl mellan produktionsinriktningar som mellan regioner/länder inom EU.

Tabell 6.1: Skillnader i produktions- och prisrisker för några vanliga produkter i EU

Produktionsrisk	Högst variationskoefficient	Lägst variationskoefficient
Vete	Alentejo e do Algarve ca. 40 %	Ile de France ca. 10 %
Potatis	Centre ca. 68 %	Valencia ca. 9 %
Sockerbetor	Piemonte ca. 29 %	Holland ca. 1 %
Mjölk	Toscana ca. 30 %	Sverige ca. 5 %
Prisrisk (producentpris)	Högst variationskoefficient	Lägst variationskoefficient
Vete	Storbritannien ca. 22 %	Grekland ca. 9 %
Potatis	Österrike ca. 41 %	Grekland ca. 10 %
Sockerbetor	Ingen uppgift	Ingen uppgift
Mjölk	Portugal ca. 28 %	Irland ca. 7 %

Källa: European Commission (2001).

Man har också låtit skatta skillnader i risken för låga skördeutfall mellan produktionsinriktningar och regioner p.g.a. specifika väderrelaterade faktorer (torra, kraftiga regn och frost)¹³. Risken för dåliga skördar p.g.a. torra tycks vara begränsad och likartad i de flesta regioner oavsett gröda. Vissa regioner i Frankrike, Italien, Portugal och Spanien har dock väsentligt högre risk. Risken för dåliga skördar p.g.a. regn är också liten även om det tycks finnas större variation mellan regioner. För vete är risken störst i vissa regioner i östra Europa, norra Italien och nordvästra England medan den för potatis och sockerbetor är störst i västra England, längs Biscayabukten och i Alpoområdet. För samtliga grödor är regnrisk, inte oväntat, lägst i de områden som har högst risk för torra. Skillnaderna i frostrisk, slutligen, är stora mellan regionerna och ökar som väntat från sydväst till nordost.

Slutligen har man låtit skatta skillnader i inkomstrisker mellan jordbrukare i olika länder i EU15.¹⁴ Dessa var störst i Luxemburg (44 % av alla gårdar uppvisa-

¹³ European Commission (2006a).

¹⁴ European Commission (2006b).

de förluster på minst 30 % av genomsnittsinkomsten för något år under perioden 2000-2003) och minst i Danmark och Sverige (14 % av alla gårdar). Resultaten är dock svårtolkade då data bygger på observationer under en mycket begränsad period och följaktligen är känsliga för effekterna av händelser som kan vara ovanliga men ha stora effekter.

Ett gemensamt problem för beräkningarna av skillnader i såväl produktions- som pris- och inkomstriskerna är att de har skattats givet de riskhanteringssystem som fanns i respektive land under perioden. Om dessa påverkar jordbrukarnas val av produktion påverkar de också risken och om riskhanteringssystemen är olika i olika länder går det inte att säga hur mycket av skillnaderna som beror på genuina skillnader i risk och hur mycket som beror på att jordbrukarna valt olika riskabla produktionsinriktningar p.g.a. skillnader i riskhanteringssystemen.

Slutsatsen är emellertid att det finns stora skillnader i såväl produktions som prisrisker mellan jordbrukare med olika produktion i samma region och jordbrukare med samma produktion i olika regioner. Skillnader i sannolikheten att råka ut för skördebakslag p.g.a. enskilda riskfaktorer tycks vara mindre. Jordbrukare med låg risk kan inte utan vidare förväntas acceptera att dela risker med jordbrukare som utsätts för hög risk. Om skillnaderna är kända kan jordbrukare med hög risk emellertid kompensera dem med låg risk genom att ta på sig en större del av finansieringen av riskhanteringen, t.ex. genom riskdifferentierade självrisker och/eller avgifter. I så fall är en effektiv marknadslösning möjlig. Problem uppstår vid otillräcklig information. En överstatlig lösning skulle bara vara effektivare om EU har bättre information om riskskillnader än privata aktörer. Detta är inte troligt (och om så vore skulle den relevanta informationen kunna ställas till de privata aktörernas förfogande).

6.3 Framtida förändringar i riskbilden

Det är inte sannolikt att jordbruket kommer att utsättas för några helt nya typer av risker. Däremot är det möjligt att de befintliga riskernas storlek, liksom deras relativa vikt, kommer att förändras.

Ökade prisrisker.

Under perioden fram till McSharry reformen 1992 reducerade den gemensamma jordbrukspolitiken prisriskerna substantiellt genom de överenskomna interventionspriserna och exportsubventionerna. Som riskhanteringsstrategi var detta inte utan komplikationer, t.ex. i form av kostnader för lagring och export av överproduktion. Minskningen av interventionspriserna och exportbidragen 1992 innebar att större prisfluktuationer accepterades. Jordbrukarna kompenseras visserligen med direktstöd, men storleken på dessa påverkades inte av prisfluktuationer. Agenda 2000 reformen innebar ytterligare sänkningar av interventionspriser och höjda direktstöd, vilket innebar att skyddet mot prisrisker i den gemensamma jordbrukspolitiken minskade än mer. Reformen år 2003 innebar att många direktstöd omvandlades till ett s.k. gårdsstöd som skall vara frikopplat från produktionen. Syftet är bl.a. att öka effektiviteten i sektorn genom att göra jordbrukarna mer marknadsorienterade. Detta förutsätter att prisförändringar tillåts slå igenom. För ökade prisrisker talar även att EU alltfjämt har ett gränsskydd för jordbruksvaror och att de fortsatta WTO-förhandlingarna bl.a. avser minskningar av handelshinder på jordbruksområdet.¹⁵

Ökade produktionsrisker

Produktionsrisker orsakas till stor del av väderberoende faktorer. I diskussionen om framtida klimatförändringar har det framförts argument om att temperaturökningen leder till att risken för torka kan förväntas öka i Medelhavsområdet och delar av Centraleuropa medan risken för frost kan förväntas avta i hela EU. Vidare kan nederbörden förväntas öka i Nord- och Östersjöregionerna. Ökad risk för torka ökar produktionsrisken medan minskad risk för frost minskar den. Nettoeffekten på produktionsriskerna av ökad nederbörd i norra Europa är osäker. Argumenten bygger emellertid på resultat av modellsimuleringar som är behäftade med osäkerhet. Det bör också noteras att efterfrågan på jordbruksvaror är relativt stabil (de flesta studier finner att såväl pris- som inkomstelasticiteterna för jordbruksvaror är låga). Detta innebär att produktionsminskningar p.g.a. väderrelaterade faktorer kommer att resultera i prisökningar på de berörda produkterna, förutsatt att prisförändringar tillåts slå ige-

¹⁵ Se t.ex. WTO:s hemsida: www.wto.org.

nom. Paradoxalt nog kan alltså ökade produktionsrisker delvis kompenseras av ökade prisrisker och vice versa.

Slutsatsen är att jordbruket inte kommer att utsättas för några helt nya typer av risker i framtiden. Prisriskerna kan förväntas öka p.g.a. fortgående reformer. Skulle produktionsriskerna också öka, kan ökade prisrisker delvis komma att kompensera för detta. I vilken utsträckning beror dock på hur samstämmiga fluktuationer i produktionen är mellan olika regioner/länder. De produktionsrisker som förutspås komma att öka antas förändras på ett likartat sätt i stora delar av Europa. De förefaller därför vara systemiska inom EU. Det är dock oklart om stora exportörer av spannmål (Australien, Canada och USA) kommer att drabbas av likartade förändringar. Ju mindre samstämmiga produktionsfluktuationerna är, desto mindre effekter får de på världsmarknadspriserna och desto mindre priskompensation kommer de jordbrukare som drabbas av produktionsförluster att få. Samtidigt har införandet av gårdsstödet inneburit att jordbrukarna fått ett grundläggande skydd mot inkomstrisker. På sikt är det dock sannolikt att det kommer att kapitaliseras i markpriser och således inte förväntas kompensera för ökade pris och produktionsrisker.¹⁶ Behovet av strategier för riskhantering kan därför antas öka. Detta är dock inte i sig självt ett argument för överstatliga ingrepp. Det avgörande är om en överstatlig lösning skulle hantera systemiska risker bättre än privata entreprenörer. För att belysa detta undersöks i nästa avsnitt vilka riskhanteringsstrategier som finns tillgängliga för jordbrukare i EU.

6.4 Riskhanteringsstrategier i jordbruket

Eftersom de flesta människor tycker illa om osäkerhet har förekomsten av risker inneburit att det funnits behov av att utveckla strategier för riskhantering inom jordbruket. Några av dem är traditionella individuella lösningar (sparande, diversifiering), medan andra bygger på riskdelning (lån, kontrakt, futures och optioner, andelsfonder, försäkringar).

¹⁶ För detaljer om gårdsstödet, se kapitlet "Utvärdering av gårdsstödet".

Sparande och upplåning

Konsekvenserna av oförutsedda händelser kan mildras genom sparande. Detta innebär emellertid att de sparade resurserna inte kan användas för andra angelägena ändamål (t.ex. investeringar i ny teknologi för att effektivisera verksamheten), vilket gör strategin kostsam. På grund av osäkerhet om riskernas storlek på individnivå är det också svårt att avgöra hur stort sparandet bör vara. Eget sparande kan därför endast förväntas ge individen ett begränsat skydd. Sparande kan kombineras med lån från kreditmarknaden. Detta ökar dock jordbrukarens finansiella risk vilket minskar strategins effektivitet.

Den genomsnittliga belåningen i jordbruket i EU15 är låg.¹⁷ De totala skulderna uppgick till 14 % av de totala tillgångarna år 1995 och hade ökat till 16 % år 2004. Det är dock stora skillnader mellan länderna där belåningen är högst i Danmark (61 % 1995 och 57 % 2004) och lägst i Italien (knappt 1 % såväl 1995 som 2004). Ur riskhanteringsperspektiv är möjligen de kortfristiga skuldernas andel mer intressant. Dessa uppgick till 1 % av de totala tillgångarna år 1995 och 1,5 % år 2004 i EU15. Åter är skillnaden mellan länderna stor. År 1995 låg i Danmark i topp (15 %) och Belgien i botten (mindre än 0,1 %), medan andelen kortfristiga skulder år 2004 var högst i Frankrike (14 %) och lägst i Belgien, Grekland och Italien (0,2 %).

Diversifiering

En traditionell strategi för att minska produktionsrisker, och i viss mån prisrisker, är att odla flera grödor eller komplettera vegetabilie- med animalieproduktion. Detta förutsätter att avkastning och priser för olika produktionsinriktningar inte varierar på samma sätt (om de gör det är riskerna systemiska och negativa utfall för en produktionsinriktning kan inte kompenseras av positiva utfall för en annan). Till diversifiering kan även räknas verksamhet utanför jordbruket. Diversifiering kan leda till högre kapitalkostnader om olika produktionsinriktningar kräver olika maskinutrustning, utrymmen för lagring och andra fastigheter. Strategin kan därmed också leda till att såväl den finansiella risken som egendomsrisken ökar. Verksamhet utanför jordbruket kan leda till ökade transportkostnader. I båda fallen minskar strategins effektivitet.

¹⁷ FADN.

Andelen gårdar med diversifierad produktion i EU15 har varit relativt konstant (ca. 30 % under perioden 1995-2004).¹⁸ Detta gäller också andelen deltidjordbrukare (84 % år 1995 och 82 % år 2005).¹⁹ Skillnaderna mellan länder är begränsade vad gäller andelen gårdar med differentierad produktion (högst i Grekland och Spanien, 38 %, och lägst i Portugal, 25 %). Skillnaderna i andelen deltidjordbrukare är större (högst i Grekland, 90 %, och lägst i Belgien och Holland, 50 %).

Kontraktproduktion

Ett sätt att minska prisrisken är att sluta avtal om att leverera en specificerad kvantitet av viss kvalitet vid ett visst datum till ett i förväg fastställt pris.²⁰ Kontraktet kan i vissa fall innebära att köparen anvisar hur odlingen skall ske, tillhandahåller utsäde, gödnings- och bekämpningsmedel samt ansvarar för skörden. I detta fall undgår jordbrukaren såväl risken för prisminskningar på den färdiga produkten som risken för prisökningar på insatsvaror. Om kontraktet enbart specificerar vilken kvantitet och kvalitet som skall levereras till det fastställda priset, bär jordbrukaren fortfarande risken för prisökningar på insatsvaror. Kontraktproduktion skyddar inte jordbrukaren från produktionsrisken. Dessutom ökar det jordbrukarens beroende av köparen, vilket begränsar minskningen av prisrisken och därmed strategins effektivitet.

I EU förekommer kontraktproduktion för t.ex. grönsaker, socker, energigrödor och spannmål samt för slaktsvin och kycklingar. Omfattningen har inte gått att klarlägga. Data för USA visar att kontraktproduktion utnyttjades för drygt 30 % av jordbruksproduktionen år 1997 samt att de var vanligast inom kyckling (99 %) och sockerbetsproduktionen (82 %).²¹

Futures och optioner

Såväl futures som optioner är avtal om framtida leveranser av viss kvalitet och kvantitet till specificerat pris som är så standardiserade att de kan säljas vidare på en andrahandsmarknad.^{22 23} Detta bevarar jordbrukarens oberoende av köpa-

¹⁸ FADN.

¹⁹ Eurostat.

²⁰ Se t.ex. Harwood J, Heifner R, Coble K, Perry J och Somwaru A (1999).

²¹ European Commission (2001).

²² Se t.ex. Hull JC (1997).

ren. Skillnaden mellan futures och optioner är att en option ger innehavaren rätt, men inte skyldighet, att sälja (köpa) en viss kvantitet av viss kvalitet ett visst datum till ett i förväg bestämt pris. Optioner är därför dyrare än futures. Priserna på andrahandsmarknaden för såväl futures som optioner varierar under tiden fram till leveransdatum beroende på hur priset på jordbruksvaran ändras. Priset på futures och säljoptioner ökar om priset på jordbruksvaran förväntas minska och tvärt om, medan priset på köpoptioner ändras i samma riktning som priset på jordbruksvaran. Risken att jordbruksvarans pris blir lägre än vad som förväntades vid kontraktstillfället balanseras således av ”chansen” att priset på futures eller säljoptionerna går upp, vilket ökar jordbrukarens möjlighet att reducera prisrisken. Förutsättningen för andrahandsmarknaden är dock att det är möjligt att standardisera kontraktsvillkoren. Detta begränsar strategins användning till produkter där kvalitetsskillnaderna är små. Futures och säljoptioner skyddar inte jordbrukaren mot produktionsrisker. Ett visst skydd mot dessa kan dock fås genom köpoptioner. Strategin kräver också god kännedom om marknaden för såväl jordbruksvaror som för futures och optioner för att kunna utnyttjas optimalt.

I EU förekommer handel med futures och optioner på jordbruksbörser i Amsterdam (potatis, slaktsvin, smågrisar), Budapest (majs, korn, vete, raps, solrosfrö, sojabönor, slaktsvin), Hannover (vete, raps, rapsmjöl, rapsolja, slaktsvin), London (kakao, kaffe, socker, vete, korn, potatis), Paris (vete, majs, raps, rapsmjöl), Poznan (slaktsvin och vete), Valencia (citrusfrukter, olivolja).²⁴ I jämförelse med t.ex. USA, Australien och Sydafrika är den dock begränsad. Således omfattar handeln med vetefutures i USA (Sydafrika) en volym som är omkring 15 (10) gånger större än den som faktiskt produceras medan handeln i EU knappt motsvarar den faktiskt producerade volymen.²⁵ ²⁶ Detta har betydelse för hur attraktiva futures och optioner är som riskhanteringsinstrument för jordbrukare. En stor handelsvolym innebär nämligen att det är lätt att finna köpare och säljare av instrumenten, vilket i sin tur minskar kostnaden för riskhanteringen.

²³ Hull JC (1997).

²⁴ European Commission (2001).

²⁵ Dismukes R, Bird JL och Linse F (2004).

²⁶ Alizadeh A och Nomikos N (2005).

Andelsfonder

En andelsfond ägs av medlemmarna och gör det möjligt att minska produktions- och prisrisker genom att dela dem med varandra. Villkoret är att avkastning och priser inte varierar på samma sätt för de enskilda medlemmarna (jmf. diversifieringsstrategin ovan). Riskerna i fonden kan göras mer oberoende om delägarna har olika produktionsinriktning, förutsatt att riskerna är av jämförbar storlek eller att delägare vars produktion har högre risk accepterar att betala ett större bidrag till fonden (jmf. diskussionen i avsnittet om skillnader i riskernas storlek ovan). Fördelen jämfört med att varje enskild jordbrukare diversifierar gårdens produktion är chansen till vinster från specialisering (lägre kapitalkostnader). Strategin påminner därmed om en försäkring. Skillnaden jämfört med en renodlad försäkring är att kontrollmöjligheterna kan vara större om delägarna är en begränsad grupp som känner varandra väl. Detta minskar försäkringens traditionella problem (adverse selektion och moral hazard, se nedan). Ett begränsat antal delägare minskar dock också möjligheterna till riskdelning. Problemet kan lösas genom att andelsfonden försäkrar sig. Fördelen jämfört med att varje enskild jordbrukare försäkrar sig är att jordbrukarens andel av fondens premie kan bli mindre än den premie som varje enskild jordbrukare skulle få betala. Förutsättningen är att fondens delägare även vid återförsäkring utövar kontroll.

I EU har andelsfonder företrädesvis organiserats på branschnivå i enskilda länder (t.ex. av potatis- och kycklingproducenter i Holland).²⁷ Detta tyder på att det finns problem med att komma överens om hur bidragen till fonden skall differentieras beroende på skillnader i risk mellan olika produktionsinriktningar.

Försäkring

Försäkringar bygger i likhet med andelsfonder på möjligheten till riskdelning. Åter är förutsättningen att enskilda individers risker är oberoende av varandra. En lösning kan vara att försäkra ett stort antal individer, även sådana med verksamhet utanför jordbruket. Detta kan dock medföra problem i form av adverse selection och moral hazard. *Adverse selection* beror på att försäkringsgivaren inte har tillräcklig information om skillnaderna i risk mellan försäkringstagare för att differentiera premierna. Lågriskindivider kan då finna premien för hög

²⁷ European Commission (2001).

och föredra någon annan riskhanteringsstrategi (jmf. åter diskussionen i avsnittet om skillnader i riskernas storlek ovan). Detta kan leda till att endast de med högst risk accepterar kostnaden för försäkringslösningen. Problemet med information om riskskillnader kan förväntas öka med antalet försäkringstagare och antalet produktionsinriktningar. Det finns således en avvägning mellan minskade förväntade kostnader p.g.a. att fler individer deltar i systemet och ökade förväntade kostnaderna p.g.a. att individer med högre risk deltar i systemet som kan vara svår. *Moral hazard* beror på att försäkringstagaren får incitament att ändra sitt beteende eftersom försäkringen minskar kostnaden för riskfyllda beslut. I så fall ökar riskerna bland de försäkrade och de ursprungliga premierna täcker inte utbetalningarna. Problemet kan motverkas genom att försäkringstagaren betalar en del av kostnaden för de riskfyllda besluten själv (i form av ett fast belopp, eller i form av en andel av kostnaden som kan vara fast eller variera med kostnadens storlek eller en kombination av fast avgift och procentuell andel).

I EU:s medlemsländer finns flera exempel på försäkringar för produktionsrisker.^{28 29} Vanligast är försäkringar mot skador på spannmål p.g.a. lokalt avgränsade specifika riskfaktorer (single risk insurance). I Bulgarien, Cypern, Frankrike, Grekland, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Sverige, Tjeckien och Ungern finns försäkringar mot skador på spannmål som inkluderar flera riskfaktorer (multiple risk insurance). I Frankrike, Luxemburg, Italien, Spanien och Österrike finns försäkringar som täcker de flesta skörde-skaderelaterade riskfaktorerna och inkluderar andra grödor än spannmål, t.ex. grönsaker, vin och frukt. Förutom i Cypern, Luxemburg, Portugal och Slovakien, finns även försäkringar för risker i animalieproduktion (täckande från några få sjukdomsrisker för nötkreatur i Österrike till en lång lista på sjukdomsrisker, andra skador och djurslag i Grekland). I Cypern och Grekland är försäkringarna statliga och obligatoriska. I övriga länder är de privata och frivilliga. Premiernas storlek varierar beroende på riskernas storlek och antal. Cypern, Frankrike, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Spanien och Österrike har offentligt subventionerade premier (från ca. 2 % i Frankrike till nästan 70 % i Italien och Portugal). Självrisken skiljer sig också mellan

²⁸ European Commission (2006a).

²⁹ Bielza M, Stroblmair J, Conte C, Dittman C och Gallego J (2007).

länder och försäkringstyper. Dessa skillnader påverkar utnyttjandet. Obligatoriet innebär att 100 % av alla gårdar och den försäkringsbara arealen är försäkrad i Grekland och Cypern. Bland länderna med frivillig skördeskadeförsäkring täcks 78 % av gårdarna och den försäkringsbara arealen i Österrike, medan mindre än 1 % av gårdarna och den försäkringsbara arealen täcks i Lettland och Litauen (försäkringssystemet i dessa båda länder befinner sig dock i ett uppbyggnadsskede). Den obligatoriska djurförsäkringen täcker 100 % av nötköttproduktionen i Grekland medan täckningsgraden bland länderna med frivillig djurförsäkring är störst i Tjeckien (85 %) och lägst i Storbritannien (3 %). I samtliga länder, utom Slovenien, täcks utbetalningarna från försäkringarna av intäkterna. I Cypern, Italien, Litauen, Portugal, Spanien och Österrike hade detta inte varit möjligt utan subventionerna.

I EU finns inga försäkringar mot inkomstvariationer. I USA finns, förutom försäkringar mot enstaka och multipla produktionsrisker, tre olika inkomstförsäkringar (Crop Revenue Coverage, Income Protection och Revenue Assurance) av vilka den första inkluderar flest riskfaktorer och flest delstater.^{30 31} Alla tre kan täcka upp till 75 % av förlusterna (beräknade mot bakgrund av den individuella gårdens genomsnittliga produktionsvärde under de senaste 4-10 åren). I samtliga fall subventioneras premierna med ca. 41 %. I Canada finns s.k. *stabilization accounts* på vilka jordbrukarna kan avsätta delar av årets obeskattade överskott och där delstaterna och den federala staten bidrar med lika mycket (d.v.s. subventionen uppgår till minst 50 %). Uttag får göras om gårdens resultat understiger en given nivå (baserad på den senaste 5-årsperioden).³² Kontot ger därmed ett visst skydd mot inkomstfluktuationer och jordbrukaren har möjlighet att välja hur mycket av inkomstförlusten som skall kompenseras. ”Premien” består i kravet att jordbrukaren måste göra en insättning motsvarande en viss andel av den valda kompensationsnivån (som ökar med kompensationsnivån).

Katastrof- och krisbistånd

Utöver ovanstående riskhanteringsstrategier kan jordbrukarna i samtliga EU-länder utnyttja möjligheten till tillfälligt bistånd från nationella krisfonder. I vis-

³⁰ European Commission (2001).

³¹ European Commission (2006c).

³² European Commission (2006c).

sa länder är ett villkor att det inte finns någon försäkring mot händelsen ifråga (Belgien, Cypern, Frankrike, Grekland, Italien, Luxemburg, Portugal, Spanien, Sverige och Österrike). I andra länder kan bistånd utgå oavsett om det finns försäkring eller inte. De nationella bistånden används ofta för att kompensera jordbrukarna för konsekvenser vid utbrott av smittsamma djursjukdomar där de täcker direkta kostnader för t.ex. utslaktning av smittade besättningar eller besättningar i riskzonen. Bidrag till täckande av sådana kostnader lämnas också av the European Veterinary Fund.³³ Dessutom finns sedan år 2003 en gemensam fond – European Union Solidarity Fund (ESUF) – vars syfte är att komplettera medlemsländernas egna fonder för kompensation av skador på levnadsförhållanden, miljö eller ekonomi orsakade av naturkatastrofer.³⁴ Med ”katastrofer” avses i detta fall skador som uppgår till minst 3 miljarder Euro i 2002 års priser, eller minst 0,6 % av ett lands BNP.

Slutsatsen är att det finns flera riskhanteringsstrategier för jordbrukare i EU. Vissa av dem är individuella lösningar (sparande, diversifiering av gårdens verksamhet) vars effekter kan anses begränsade då de inte bygger på möjligheten till riskdelning. Marknadslösningar som utnyttjar denna möjlighet erbjuds emellertid också. Även om ingen av dem skyddar mot samtliga risker kan en kombination av olika strategier ge god täckning. Kontraktsproduktion, futures och optioner erbjuder huvudsakligen skydd mot prisfluktuationer men kan kombineras med andelsfonder och försäkringar som skyddar mot produktionsrisker. Att försäkringarna i vissa länderna är högt subventionerade skulle kunna tolkas som försök att undvika marknadsmisslyckanden. Försäkringarna i dessa länder täcker flera riskfaktorer (även systemiska som t.ex. torra) och produktionsinriktningar och domineras av ett fåtal aktörer, vilket begränsar konkurrensen (jmf. diskussionen i avsnittet risker i jordbruket). Samtliga medlemsländer erbjuder också tillfälligt bistånd vid naturkatastrofer. Detta kan vara samhälls-ekonomiskt effektivt om händelsen inte kan försäkras (hälften av länderna ställer också detta som krav för bistånd). Sådana händelser karaktäriseras av att de inträffar sällan och får omfattande konsekvenser för landets jordbruk (t.ex. utbrott av smittsamma djursjukdomar, översvämningar och andra extrema väderhändelser). Detta gör att beräkningar av riskens, och därmed premiens, storlek

³³ Se EU direktivet 90/424/EEC. Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries, 1998.

³⁴ European Commission (2005b).

blir mycket osäkra och att marknaden inte kan erbjuda en lösning som är intressant för jordbrukarna samtidigt som de omfattande konsekvenserna för jordbruket påverkar övriga sektorer i ekonomin. Det kan emellertid diskuteras om de enskilda ländernas definition av "katastrofer" gör att de aktuella händelserna uppfyller dessa villkor.³⁵ Det bör också noteras att möjligheten till tillfälligt bistånd påverkar jordbrukarnas intresse av att utnyttja andra riskhanteringsstrategier.

6.5 Sammanfattning

Analysen har visat att det finns marknadslösningar för att hantera såväl produktion (diversifiering, andelsfonder och försäkringar) som prISRISKEr (kontraktproduktion, futures och optioner) inom jordbruket i EU. Anmärkningsvärt är att vissa försäkringslösningar även inkluderar risker som är i hög grad systemiska (t.ex. torka). Ur samhällsekonomiskt perspektiv finns det inget skäl till statliga eller överstatliga ingrepp om dessa marknadslösningar är effektiva

Riskhantering är i huvudsak en privat vara utan externa effekter. Riskhanteringssystem kan emellertid ha stordriftsfördelar och det kan finnas informationsproblem i samband med riskhantering. Marknadsmislyckanden kan därmed inte uteslutas. Genomgången i föregående avsnitt visade också att vissa lösningar kommit till stånd med hjälp av offentliga subventioner och lagstiftning om obligatoriskt tecknande av försäkring samt att länderna valt att hantera vissa risker genom tillfälliga utbetalningar från nationella kris- och katastroffonder. Det är dock inte säkert att dessa nationella ingrepp har ökat effektiviteten i riskhanteringen. Stordriftsfördelar innebär visserligen att konkurrensen begränsas och att avgifterna (premierna) blir för höga för att utnyttjandet av riskhanteringstjänsterna skall bli samhällsekonomiskt optimal. Subventioner sänker jordbrukarens kostnad och leder till ökat utnyttjande. För höga subventioner leder emellertid till överutnyttjande, d.v.s. den totala kostnaden för riskhanteringen överstiger nyttan av den. Det finns också händelser som inte är försäkringsbara (sådana som inträffar sällan men har stora konsekvenser för många individer om de inträffar). Kompensation från nationella fonder för sådana risker kan öka effektiviteten i riskhanteringen genom att erbjuda en lösning som annars inte skulle

³⁵ Se European Commission (2006c).

finnas. Emellertid gäller åter att kompensationen inte får överstiga värdet av den skada som uppstår. Dessutom påverkar existensen av nationellt bistånd jordbrukarnas incitament att utnyttja andra lösningar.

Förutsättningen för att en överstatlig lösning skulle öka den samhällsekonomiska effektiviteten i riskhanteringen är att EU har bättre information om riskskillnader än privata aktörer eller att riskfaktorerna utgörs av händelser som inte är försäkringsbara och vars förväntade kostnader påverkar sektorer i flera länder.³⁶ Genomgången i avsnittet om skillnader i riskernas storlek har visat att det finns stora skillnader i produktions- och prisriskernas storlek mellan jordbrukare i EU, på regional och landsnivå. På individuell nivå kan skillnaderna antas vara ännu större då de påverkas av den enskilde jordbrukarens val av produktion. Det är således osannolikt att EU har bättre information än medlemsländerna eller privata aktörer som specialiserat sig på riskbedömningar. För att kompensera för konsekvenserna av händelser med omfattande effekter i flera länder finns dels EU:s veterinärfond (smittsamma djursjukdomar) och dels EU:s solidaritetsfond. Den sistnämnda gäller dock inte bara katastrofer inom jordbruksektorn. Å andra sidan finns det ingen anledning att särbehandla denna om effekterna verkligen berör många sektorer i flera länder. I båda fallen är avsikten att komplettera enskilda medlemsländers egna kris- och katastroffonder. Det är naturligtvis inte säkert att dessa gemensamma riskhanteringssystem är optimala. Bland annat kan man diskutera om definitionen av ”katastrof” är lämplig. Emellertid finns det inget som talar för att ytterligare överstatliga ingrepp skulle öka effektiviteten i riskhanteringssystemet då riskskillnaderna mellan jordbrukare, produktionsriktningar, regioner och länder är så stora.

³⁶ Jämför diskussionen i kapitlet om kollektiva nyttigheter.

Bilaga

Bilaga 1. De 19 bakomliggande direktiven och förordningarna för verksamhetskraven (sammanställning efter Jordbruksverket, 2007d)

Direktiv/Förordning*	Område	Nationellt utrymme enl. KOM	Svenska regler går längre**
Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979...	... om bevarandet av vilda fåglar	Ja	
Rådets direktiv 80/68/EEG av den 17 december 1979...	... om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen	Ja	
Rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986...	... om skyddet för miljön, särskilt marken, när avlopps slam används i jordbruket	Ja	X
Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991...	... om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket	Ja	X
Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992...	... om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter	Ja	
Rådets direktiv 92/102/EEG av den 27 november 1992...	... om identifikation och registrering av djur	I princip ej	
Kommissionens förordning (EG) nr 2629/97 av den 29 december 1997 om närmare föreskrifter för tillämpningen av Rådets förordning (EG) nr 820/97...	... avseende öronmärken, register på anläggningarna samt pass, inom ramen för systemet för identifiering och registrering av nötkreatur	I princip ej	
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1760/2000 av den 17 juli 2000...	... om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur samt märkning av nötkött och nötköttsprodukter	I princip ej	
Rådets förordning (EG) nr 21/2004 av den 17 december 2003...	... om upprättande av ett system för identifiering och registrering av får och getter	I princip ej	
Rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991...	... om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden	Nej	

Rådets direktiv 96/22/EEG av den 29 april 1996...	... om förbud mot användning av vissa ämnen med hormonell och tyreostatisk verkan samt av beta-agonister vid animalieproduktion	I princip ej	
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002...	... om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättandet av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet	Kriterier saknas	
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 av den 22 maj 2001...	... om fastställande av bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati	Nej	
Rådets direktiv 85/551/EEG av den 18 november 1985...	... om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka	Ja	
Rådets direktiv 92/119/EEG av den 17 december 1992...	... om införande av allmänna gemenskapsåtgärder för bekämpning av vissa djursjukdomar och särskilda åtgärder mot vesikulär svinjsjuka	Ja	
Rådets direktiv 2000/75/EEG av den 20 november 2000...	... om fastställande av särskilda bestämmelser om åtgärder för bekämpning och utrotning av blue-tongue	Ja	
Rådets direktiv 91/629/EEG av den 19 november 1991...	... om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar	Nej	X
Rådets direktiv 91/630/EEG av den 19 november 1991...	... om fastställande av lägsta djurskyddskrav vid svinhållning	Nej	X
Rådets direktiv 98/58/EEG av den 20 juli 1998...	... om skydd för animalieproduktionen djur	Nej	X

* Ett direktiv kan införas på olika sätt i olika medlemsstater (innehåller minimikrav), en förordning tar över den nationella lagstiftningen och skall införas rakt av.

** Det finns också områden där EU:s regelverk medger en striktare tillämpning än den som gjorts i Sverige

Referenser

- Alizadeh, A och N Nomikos (2005), "Agricultural Reforms and the Use of Market Mechanisms for Risk Management", Futures and Options Association, London, www.foa.co.uk.
- Anderson, K (2000), "Agriculture's 'Multifunctionality' and the WTO", *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 44(3), 475-94.
- Andersson, F C A (2004), "Decoupling: The concept and past experiences", SLI Working Paper 2004:1, Livsmedelsekonomiska institutet, Lund, Sweden. Se <http://www.sli.lu.se/IDEMA/publications.asp>.
- Balkhausen, O och M Banse (2007), "Effects of decoupling in EU member states – a partial equilibrium analysis. IDEMA", Deliverable 18, Institute of Agricultural Economics, University of Göttingen, Göttingen, Tyskland. Se <http://www.sli.lu.se/IDEMA/publications.asp>.
- Baumol, W J och W E Oates (1988), *The Theory of Environmental Policy*, 2nd Edition, Cambridge University Press, New York.
- Begg, I (2006), Subsidiarity in Regional Policy, EU-Consent Network of excellence, stencil.
- Bengtsson, J (2001), Betydelsen av biologisk mångfald för ekologiska processer, CBMs *Skriftserie*, 4, 59-61.
- Benton, T G, J A Vickery och J D Wilson (2003), Farmland biodiversity: Is habitat heterogeneity the key? *TRENDS in Ecology and Evolution*, 18(4), 182-188.
- Bielza, M, J Stroblmair, C Conte, C Dittman och J Gallego J, (2007), "Agricultural Risk Management in Europe", Paper presenterat vid EAAE seminariet Management of Climate Risks in Agriculture i Berlin, 5-6 juli 2007.

- Blaas, G, M Božík, Š Buday, H Šípová, E Uhrinčat'ová, K Happe, C Sahrbacher, H Schnicke, M Banse, O Balkhausen, L Latruffe, S Davidova och E Douarin (2007), "Effects of CAP direct payments on Slovakian agriculture", IDEMA deliverable 29, Research Institute of Agricultural and Food Economics, Bratislava, Slovakien, <http://www.sli.lu.se/IDEMA/publications.asp>.
- Blandford, D och B Hill (red) (2006), *Policy reform and adjustment in the agricultural sectors of developed countries*, CAB International, Wallingford, Oxfordshire.
- Boman, M och G Bostedt (1999), "Valuing the Wolf in Sweden: Are Benefits Contingent on Supply?" i Boman, M, R Brännlund och B Kriström (red), *Topics in Environmental Economics, Economy and Environment*, vol 17, Kluwer, Dordrecht.
- Brady, M och K Kellermann (2005), "Methodology for Assessing the Environmental Impacts of Decoupling: A Focus on Landscape Values", IDEMA Deliverable 11/SLI Working Paper 2005:2, Swedish Institute for Food and Agricultural Economics (SLI), Lund, <http://www.sli.lu.se/IDEMA/idemahome.asp>.
- Brady, M, K Kellermann, C Sahrbacher och A Lobianco (2007), "Environmental Impacts of Decoupled Agricultural Support: A Regional Assessment", IDEMA Deliverable 24/SLI- Working Paper 2007:1, Swedish Institute for Food and Agricultural Economics (SLI), Lund, [<http://www.sli.lu.se/IDEMA/idemahome.asp>].
- Britz, W och I Perez (2004), "Impact analysis of the Luxembourg agreement implementation options: CAPRI results", University of Bonn, Bonn, http://www.ilr1.uni-bonn.de/agpo/rsrch/dynaspat/mtr_capri_06_07_2004.ppt.
- Brunstad, R J, I Gaasland och E Vårdal (2005), "Multifunctionality of Agriculture: An Inquiry into the Complementarity between Landscape Preservation and Food Security", *European Review of Agricultural Economics*, 32(4), 469-88.

- Brunstad, R J, I Gaasland, I och E Vårdal (2007), "Optimal Provision of Public Goods. Implications for Support to Agriculture", Discussion Paper SAM 6, Bergen, Norwegian School of Economics and Business Administration.
- Buckwell, A, J Blom, P Commins, B Hervieu, M Hofreiter, H von Meyer, E Rabinowicz., F Sotte och J Sumpsi, (1997), "Towards A Common Agricultural and Rural policy for Europe", *European Economy*, Reports and Studies no5, 1997, Brussels.
- Carlsen, H och K P Hasund (2000), "Sweden: Agri-environmental Policy and the Production of Landscape Qualities", i H Buller , G A Wilson och A Höll (red.), *Agri-environmental Policy in the European Union.*, Hampshire, Ashgate.
- Chisolm, A och R Tyers (red) (1982), *Food Security: Theory, Policy and Perspectives from Asia and the Pacific*, Lexington Books MA, Lexington.
- Diakosavvas, D (2003), "The Greening of the WTO Green Box: A Quantitative Appraisal of Agri-Environmental Policies in OECD Countries", paper presented at the International Conference on Agricultural Policy Reform and the WTO: Where are we Heading?, Capri (Italy), June 23-26, 2003.
- Dismukes R, J L Bird och F Linse (2004), "Risk management Tools in Europe: Agricultural Insurance, Futures, and Options" Economic Research Service, USDA, 2004.
- Drake, L (1992), "The Non-market Value of the Swedish Agricultural Landscape", *European Review of Agricultural Economics*, 19, 351-364.
- Ekman, S (2003), "Partiell frikoppling inom nötköttsektorn", promemoria, Livsmedelsekonomiska institutet (SLI), Lund.
- Ekman, S och J Gullstrand (2006), "Lantbruket & konkurrenskraften", SLI rapport 2006:4, Livsmedelsekonomiska institutet (SLI), Lund.

- Elofsson, K (2004), ”Att bevara betesmarker - en analys av ekonomiska styrmedel”, SLI Rapport 2004:8, Livsmedelsekonomiska institutet (SLI), Lund.
- European Commission (2001), “Risk Management Tools for EU Agriculture with a special focus on insurance.” Working Document. DG AGRI, January 2001.
- European Commission (2005a), “Communication on Risk and Crisis Management in Agriculture”, DG REGI, April 2005.
- European Commission (2005b), ”Impact Assessment” , Annex to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the European Union Solidarity Fund, DG REGIO, April 2005.
- European Commission (2006a), “Agricultural Insurance Schemes”, Summary report, JRC-DG AGRI, November 2006.
- European Commission (2006b), ”Income losses and the potential costs of an income stabilisation instrument” File Note DG AGRI, 2006.
- European Commission (2006c), “Agricultural Insurance Schemes”, Administrative arrangement No. AGRI-2005-0321 between DG AGRI and JRC, November 2006.
- Europeiska unionen (2006), ”Europeiska unionen, konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen”, *Europeiska unionens officiella tidning*, 29.12 2006.
- Europeiska unionen (2007), “Simplifying the CAP – improving the Cross-compliance system”,
http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/crosscom/index_en.htm.
- Føllesdal, A (1998), “Subsidiarity”, *Journal of Political Philosophy*, 6(2), 231-59.

- Glebe, T W (2006), "The Environmental Impact of European Farming: How Legitimate are Agri-Environmental Payments?", *Review of Agricultural Economics*, 29(1), 87-102.
- Gullstrand, J och C Hammarlund (2007), "Plats för tillväxt?", Bilaga 2 till Långtidsutredningen, SOU 2007:25, Fritzes, Stockholm.
- Hardaker, JB, R B M Huirne och J R Anderson (1997), *Coping with Risk in Agriculture*. CAB International, Oxon, Wallingford.
- Harwood J, R Heifner, K Coble, J Perry och A Somwaru (1999), "Managing Risk in Farming: Concepts, Research, and Analysis", Agricultural Economic Report No. 774, Economic Research Service, USDA.
- Hedman, K (2003), "Landsbygdsutveckling i ett utvidgat EU – en fallstudie I Polen", SLI rapport 2003:1, Livsmedelsekonomiska institutet (SLI), Lund.
- Hooghe, L och M Keating (1994), "The politics of European Union Regional policy", *Journal of European Public Policy*, Vol 1, No 3, 367-393.
- Hull J C (1997), *Options, Futures, and other Derivatives* (third ed.), Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- Jelínek, L, C Sahrbacher, T Medonos, K Kellermann, M Brady och O Balkhausen (2007), "Effects of CAP direct payments on Czech agriculture", IDEMA deliverable 29, VUZE, Prag,
<http://www.sli.lu.se/IDEMA/publications.asp>.
- Jordbruksverket (1998), "Cross-compliance- problem och möjligheter", Rapport 1996:8, Jordbruksverket, Jönköping.
- Jordbruksverket (2007a), "Jordbruksföretagets kombinationsverksamheter och jordbrukarhushållets inkomster", Statistikrapport 2007:3, Jordbruksverket, Jönköping.

- Jordbruksverket (2007b), "Priser på jordbruksmark 2006", Statistiska meddelanden, JO 38 SM 0701, Jordbruksverket, Jönköping.
- Jordbruksverket (2007c), "Vägledning för att fastställa minskning av direktstödbelopp vid överträdelse av tvärvillkor 2007", Stödavdelningen, Jordbruksverket, Jönköping.
- Jordbruksverket (2007d), "Uppdrag att ta fram underlag för beslut om tillämpningen av tvärvillkor – analys av verksamhetskraven", Jordbruksverket, Jönköping.
- Jordbruksverket (2007e), "Tvärvillkor 2007 – God miljö för gårdens stöd", Jordbruksverket, Jönköping.
- Kellermann, K, K Happe, C Sahrbacher och M Brady (2007), "AgriPoliS 2.0 – Documentation of the extended model", IDEMA deliverable 20, Leibniz Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO), Halle, Tyskland, <http://www.sli.lu.se/IDEMA/publications.asp>.
- Kommissionen (2005), "Prospects for agricultural markets and income 2005-2012, update for the EU-25, Scenario analysis on decoupling", European Commission, Directorate-General for Agriculture, Bryssel, <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2005b/fullrep.pdf>.
- Kommissionen (2007a), "Direct payments", http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/index_en.htm (per 2007-11-13).
- Kommissionen (2007b), "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Preparing for the "Health Check" of the CAP reform", COM(2007) 722, 20 November 2007, Bryssel, http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/com2007_722_en.pdf.
- Kommissionen (2007c), "Förenkling av den gemensamma jordbrukspolitiken – kommissionen tar initiativ till förbättring av systemet med tvärvillkor", IP/07/440, Bryssel den 29 mars 2007.

- Latacz-Lohmann, U och I Hodge (2003), "European agri-environmental policy for the 21st century", *Australian Journal of Agricultural Economics*, 47, 123-139.
- LEI (2007), "Facilitating the CAP reform: Compliance and competitiveness of European agriculture, Germany Country Report, Netherlands Country Report, France Country Report", <http://www.cross-compliance-fp6.eu>.
- Lele, U och C Gerrard (2003), "Global Public Goods, Global Programs, and Global Policies: Some Initial Findings from a World Bank Evaluation", *American Journal of Agricultural Economics*, 85(3), 686-691.
- Mahe, L P och T L Roe (1996), "The Political Economy of reforming the 1992 CAP Reform", *American Journal of Agricultural Economics*, 78, 1314-1323.
- Olson, M (1969), "The principle of Fiscal equivalence: Division of functions Between Different Levels of Governments", *American Economic Review*, 59, 479-487.
- Peterson, J M, R N Boisvert och H de Gorter (2002), "Environmental policies for a multifunctional agricultural sector in open economies", *European Review of Agricultural Economics*, 29, 423-443.
- Rabinowicz, E, K Thompson och E Nalin (2001), "Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement", SLI report 2001:3, Livsmedelsekonomiska institutet (SLI), Lund.
- Regeringens proposition 1997/98:142, *Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska unionen*.
- Regeringens proposition 2001/02:4, *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.
- Regeringens proposition 2004/05:150, *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*.

Regeringens proposition 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008, Utgiftsområde 23: Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar.*

Regeringskansliet (2006), "Rapport om tillämpningen av systemet med tvärvillkor inom gårdsstödet", Faktapromemoria, 2006/07:FPM84.

Regeringskansliet (2007), "Reviderat förslag till Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013", Bilaga till regeringsbeslut 2006-11-09 nr 2.

Romstad, E, A Vatn, P K Rorstad och V Soyland (2000), "Multifunctional Agriculture: Implications for Policy Design", Report No. 21, Agricultural University of Norway, Department of Economics and Social Sciences, Ås.

Rådets förordning (EG) 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar.

Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättandet av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättandet av vissa stödsystem för jordbrukare.

Rådets förordning (EG) nr 796/2004 om övervakning av tvärvillkor.

Sahrbacher, C, H Schnicke, K Kellerman, K Happe och M Brady (2007), "Impacts of decoupling policies in selected regions of Europe", IDEMA deliverable 23, Leibniz Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO), Halle, Tyskland,
<http://www.sli.lu.se/IDEMA/publications.asp>.

Shucksmith, M, K J Thompsa och D Roberts (red) (2005), *The CAP and the regions – The territorial Impacts of the Common Agricultural policy*, Cabi Publishing.

Stiglitz, J E (1998), "International financial institutions and the provision of international public goods", EIB Paper, vol. 3 n. 2/1998, 117-132.

Stonkutė, E, R Zemeckis, A Čiapaitė, E Douarin, H Schnicke, C Sahrbacher, K Kellermann, K Happe och O Balkhausen (2007),” Effects of CAP direct payments on Lithuanian agriculture”, IDEMA deliverable 28, LAEI, Vilnius, Litauen, <http://www.sli.lu.se/IDEMA/publications.asp>.

UK Government (2003), “A modern regional policy for the United Kingdom”, Norwich, HMSO.

Winters, A (1994), “The EC and Protection: The political economy”, *European Economic Review*, 38, 596-603.

Intervjuer:

Anders Svanberg, Rättssekretariatet, Jordbruksverket, nov-dec 2007.

Per Folkesson, Gårdsstödsavdelningen, Jordbruksverket, nov-dec 2007.