



Swedish Institute for
Food and Agricultural
Economics

STUDIE OM EFFEKTERNA AV DET NATIONELLA STÖDET TILL JORDBRUK

SAMMANFATTNING

NOVEMBER 2007

SAMMANFATTNING

I rapporten utvärderas effekterna av det nationella stödet till jordbruket i norra Sverige och Finland under perioden 1995-2005. Resultaten bygger på en studie som under en period av 8 månader utförts av de båda länderna ifråga.

Det nationella stödet till jordbruk

Artikel 142 i anslutningsfördraget till Europeiska Unionen ger Sverige och Finland rätt att lämna ett långsiktigt nationellt stöd för att säkerställa att traditionell jordbruksverksamhet kan upprätthållas i de nordliga regionerna. Området omfattar jordbruksområden norr om den 62:a breddgraden samt några närliggande områden med liknande klimatförhållanden, vilket försvårar jordbruksverksamhet. Åtgärderna i det nationella stödet framgår för Finland av Kommissionens beslut 1995/196/EC och för Sverige av Kommissionens beslut 1996/228/EC. Regionerna fastställdes av EU-kommissionen och baserades på existerande nationella indelningar av regioner med svåra klimatförhållanden, varvid särskilt beaktades:

- låg befolkningstäthet (färre eller lika med 10 personer/km²)
- jordbruksarealens andel av den totala arealen i området (mindre än 10 % i området)
- andelen av den utnyttjade jordbruksarealen som används för odling av jordbruksgrödor (mindre eller lika med 20 % i området)
- områden som inte uppfyller ovanstående förutsättningar, men ligger insprängda i sådana områden

I Sverige sträcker sig området där det nationella stödet utgår från 59° till 69° breddgraden, och motsvarande område i Finland är 62° till 70° breddgraden.

Det nationella stödet ska framför allt lämnas för (Anslutningsfördraget 1994, Artikel 142(3):

- att bevara traditionell jordbruksproduktion särskilt lämpad för klimatförhållandena i berörda områden,
- att förbättra strukturen för produktion, omsättning och förädling av jordbruksprodukter,
- att underlätta avsättningen av nämnda produkter,
- att säkerställa att miljön och naturvärden skyddas och bevaras

Bakgrunden till stödet är att klimatet och de topologiska förhållandena i de nordliga delarna försvårar jordbruksproduktionen. I stora delar av de berörda områdena är växtsäsongen minde än 180 dagar per år vilket ger låg avkastning och höga produktionskostnader. Den sammanhängande åkerarealens storlek begränsas av områdets topologi, vilket ger en småskalig struktur på jordbruket, med små gårdar och spridda åkrar. Befolkningstätheten i området är låg, ofta lägre än 10 personer/km² vilket ger glesa strukturer med långa avstånd och därmed ökade transportkostnader för både insatsvaror och avsalugrödor.

När Finland gick med i EU låg de finska priserna på jordbruksprodukter 40-60 % över prisnivån inom EU, beroende på den tidigare förda jordbrukspolitiken med pristöd och införselavgifter. Därför gjordes bedömningen att stödåtgärderna inom CAP inte skulle vara tillräckliga för att för att förhindra stora inkomstförluster för de finska jordbrukarna utan extra nationellt stöd. I Sverige var

situationen annorlunda, eftersom en betydande reformering av jordbrukspolitiken hade påbörjats i början av 1990-talet. En ambition för båda länderna var att medlemskapet inte skulle förvärra jordbrukarnas ekonomiska villkor. I anslutningsförhandlingarna siktade således båda länderna på att behålla nivån på stödet till de nordliga regionerna.

Det nationella stödet utgår på basis av produktionen eller antalet produktionsfaktorer, t.ex. referenskvantitet för mjölk, antal djurenheter eller hektar åkermark beroende på produkt. Transportstöd utgår för mjölk från gården till första uppsamlingsplatsen (mejeriet) i både Finland och Sverige, och för Finland också för transport av levande djur till slakteri.

Det nationella stödet består i Finland av stöd till jordbruk, trädgårdsodling och renskötsel, av transportstöd till mjölk och kött, lagringsstöd för trädgårdsprodukter, vilda bär och svamp samt av stöd till unga lantbrukare. Omkring 1,4 miljoner hektar, 55,5 % av jordbruksarealen i Finland, omfattas av stödet. Totalt uppgick det nationella stödet till cirka 328 MEUR år 2005, varav 50 % eller 159 MEUR gick till mjölkproduktionen. 101 MEUR gick till köttproduktion.

I Sverige utgår nationellt stöd till färre produktslag än i Finland. Det utgår till mjölkproduktion, slaktsvin, getter, suggor, ägg och frukt och grönsaker. Stödområdet täcker nästan 2/3 av den totala landytan, men den jordbruksareal som berörs utgör ungefär 0,5 miljoner hektar vilket motsvarar 11 % av arealen jordbruksmark i Sverige, men 14 % 2004. Detta förklaras av CAP-reformen. Som i Finland går huvuddelen av stödet till mjölkproduktionen, mer än 90 % om transportstödet till mjölk inkluderas. Totalt uppgick det nationella stödet till ungefär 32 MEUR år 2005. Av detta gick 29 MEUR till mjölkproduktionen.

Utvärderingens ansats

Syftet med utvärderingen är att analysera:

- i vilken utsträckning målen med det nationella stödet har uppnåtts,
- om stödåtgärderna har gett upphov till önskade effekter,
- om stödåtgärderna fortfarande är lämpliga och skäligena.

Dessutom analyseras om programmet är effektivt genomfört, hur pass effektiva åtgärderna är samt hur relevant programmet är i förhållande till den särskilda situationen i de berörda regionerna i de två medlemsländerna. Utvärderingen görs mot bakgrund av utvecklingen inom jordbrukssektorn och de förändringar som skett inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, det vill säga åtgärder inom GJP och Landsbygdsförordningen.

Rapporten består av två delar: en beskrivande och en analytisk del. Den beskrivande delen innehåller en fullständig redogörelse för implementeringen av det nationella stödet i norra Finland och Sverige. Inledningsvis beskrivs artikel 142, därefter hur stödet fördelar sig på olika stödmottagare och vidare beskrivs de statistiska effekterna av stödet. Den beskrivande delen innehåller också en genomgång av andra politikområden och program till vilket det nationella stödet är kopplat. Särskild uppmärksamhet ägnas de reformer och löpande justeringar inom andra politikområden som har ägt rum under den period som utvärderingen omfattar.

I den analytiska delen genomförs själva utvärderingen, där de tio specifika utvärderingsfrågorna inordnade i fem övergripande teman behandlas. Både enkäter och kvantitativa studier används för att besvara frågorna. Enkäterna ger besked om hur jordbrukarna och administratörerna uppfattar stödet (*stated preferences*).

De kvantitativa studierna baseras på faktiska observationer och syftar till att tillhandahålla information om hur jordbrukarna verkligen beter sig (*revealed preference*) eller *normativ information* om hur jordbrukarna påverkas av det nationella stödet, såväl som information om stödets dynamiska och indirekta effekter. Den kvantitativa analysen involverar tre olika modelleringsansatser; matematiska jämviktsmodeller (1), ekonometriska jordbruksmodeller (2) samt en input-output modell (3). De matematiska jämviktsmodellerna (1) är partiella jämviktsmodeller utvecklade och underhållna av utvärderarna. I denna utvärdering används de för att ge svar på hur det nationella stödet påverkat åkerarealens omfattning och användning, animalieproduktionens inriktning och omfattning, strukturutveckling, investeringar och jordbruksinkomster i olika regioner. De används också för att analysera stödets effekter på miljön.

De ekonometriska jordbruksmodellerna (2) används, som statistiska verktyg, för att identifiera och kontrollera för

- (i) spatiala produktivitetsskillnader mellan stödområden
- (ii) stödets betydelse för hur jordbruksmarken används
- (iii) stödets inverkan vid överlåtelse av gårdar till yngre familjemedlemmar

Input-output (I-O) modellen (3) används för att kvantifiera vilken betydelse och vilka effekter jordbruket har på den omgivande ekonomin.

Effekter

Jordbruksaktivitet, naturgivna nackdelar och strukturella förhållanden

Utvärderingen visar att det nationella stödet har bidragit till att bevara jordbrukaktivitet, produktion och markanvändning i stödområdet. Effekten är särskilt tydlig i de finska stödområdena, medan effekterna är begränsade i de svenska stödområdena, där stödnivåerna är lägre. Detta resultat är särskilt uttalat för mjölkproduktionen, som är den viktigaste produktionsgrenen i området och också den jordbruksaktivitet som är bäst lämpad med avseende på produktionsvillkoren. Produktionen har dock förskjutits från de nordligaste stödområdena (stödområde 1 i Sverige och stödområde C4 i Finland) till de södra. I Finland har mjölk- och köttproduktionen koncentrerats till stödområde C2 och till västkusten. Koncentrationen och produktionsökningarna är mest uttalade i den finska fläsk- och kycklingproduktionen. Produktionen av nötkött har behållits på en stabil nivå i området

Det nationella stödet kompenserar för skillnader i naturgivna handikapp mätt som fysisk produktivitet på mjölkgårdar, d.v.s. kvoten mellan vad som producerats och de insatsvaror som gått åt. När hänsyn också tas till övriga jordbruksstöd, visar det sig att gårdar lokaliserade i stödområdet har lägre eller samma produktivitet som gårdar av jämförbar storlek i bättre regioner på den gemensamma marknaden, i detta fall Danmark. Produktiviteten har förblivit lägst och släpar efter mest i den nordligaste delen av Sverige. Även om det nationella stödet har minskat effekterna av naturgivna handikapp, har produktionen fortsatt att koncentreras inom stödområdet. Detta indikerar att omvärldsfaktorer (klimat, avstånd m.m.) i mindre utsträckning begränsat produktionen i de södra delarna av stödområdet än i de norra.

Det kan vidare konstateras att det nationella stödet inte har förhindrat strukturutvecklingen, som har varit snabbare i stödområdet än i övriga delar av länderna. Trots detta har en kraftig nedgång i antalet gårdar i de finska områdena till följd av att producentpriserna sjönk med 40-60 % vid EU-inträdet kunnat undvikas. I genomsnitt har antalet gårdar minskat med 3.5 % årligen i det svenska och finska stödområdet sammantaget, medan den årliga minskningstakten varit 2.5 % i hela Finland och Sverige. Minskningstakten har varit snabbast i de nordligaste delarna av stödområdena, där mer

än 8 % av alla gårdar lagts ner årligen. Med denna takt minskar antalet gårdar med en tredjedel varje tioårsperiod. Resultaten visar att strukturomvandlingstakten hade varit än snabbare i stödområdena utan det nationella stödet, som bidragit till att bevara de medelstora gårdarna i produktionen.

Effekter på förädling och marknad

Lokaliseringen av förädlingsindustrin har inte påverkats direkt av det nationella stödet. Den marknadsdrivna utvecklingen har gått i två riktningar. Dels har en koncentrations- och specialiseringsprocess ägt rum bland de största företagen, vilket varit oproblemiskt, eftersom processindustrin inte nödvändigtvis behöver ligga i direkt anslutning till råvaruproduktionen. Dels har små fristående företag inom processindustrin tillkommit (ett exempel är finsk charkindustri).

Effekter på miljö och landskap

Det nationella stödet innehåller inte några direkta stöd till miljöåtgärder, men bidrar indirekt till den europeiska miljöambitionen i jordbruket avseende de nordliga jordbruksområdena. Resultaten stöder uppfattningen att det nationella stödet, tillsammans med villkoren i GJP och Landsbygdsförordningen, har bidragit till att jordbruksmark bevarats i produktion. I synnerhet de tjänstemän som administrerar stödet är av uppfattningen att om det nationella stödet varit lägre, skulle mer jordbruksmark ha övergivits i de mest avlägsna områdena, där arrendepriiserna närmar sig noll.

Det nationella stödet har endast haft negligerbara effekter när det gäller att bevara biologisk mångfald och landskapsbild. Däremot har markanvändningen påverkats. I kombination med investeringsstödet har det nationella stödet medfört att en större andel av marken odlats intensivt (med spannmål och vall) samt legat i träda på bekostnad av en mer extensiv markanvändning (betesmark och ängsmark).

Effekter på den inre marknaden

Under antagandet om att marknadskrafterna fungerar är pris- och andra stödåtgärder som är kopplade till produktionen per definition handelsstörande. Resultaten tyder dock inte på att det nationella stödet skulle ha ökat handelsstörningarna i förhållande till situationen före ländernas anslutning till EU. Sedan medlemskapet har båda länderna ökat sin handel med jordbruksprodukter, både avseende import och export. Varken Sverige eller Finland har dock ökat sin nettoexport mellan 1995 och 2005 av de produkter som är föremål för nationellt stöd. Faktum är att båda länderna uppvisar ökade handelsunderskott för jordbruksprodukter i förhållande till EU. Det framgår dock tydligt att utan det nationella stödet skulle Finland ha importerat mer och exporterat mindre jordbruksprodukter, vilket skulle ha gjort Finland till nettoimportör av mejeriprodukter. Dessutom skulle den inhemska handeln med jordbruksprodukter ha varit 10-20 % lägre i Finland. För Sverige, å andra sidan, verkar det nationella stödet inte ha orsakat några märkbara störningar på inhemsk eller internationell handel oavsett om jämförelsen görs med situationen före medlemskapet i EU eller med en situation utan det nationella stödet.

Samstämmighet (koherens) och effektivitet

De stödformer som ingår i det nationella stödet, som prisstöd till mjölk och djurbidrag, är kopplade till produktionen. Utvärderingen visar att stöden har varit effektiva när det gäller att bevara produktionen, jämfört med delvis eller helt frikopplade stöd. Betydelsen av att stöden är kopplade

har dessutom ökat efter 2003 års reform, då merparten av produktionsstöden i GJP ersattes med det frikopplade gårdsstödet.

Icke desto mindre skulle ett frikopplat stöd vara logiskt och mer effektivt om det gäller att uppnå inkomstmål. Beroende på om målet är att bevara produktionen eller att stödja jordbrukarnas inkomster är således olika medel effektiva. Den reformprocess som GJP genomgår syftar till att öka jordbrukets marknadsorientering och konkurrenskraft genom att införa stöd som inte längre är kopplade till produktionen eller till särskilda produkter. Samstämmigheten (koherensen) mellan det nationella stödet och åtgärderna inom GJP har således minskat över tiden.

Målns relevans

Det kan konstateras att problemen för primärproduktion och livsmedelsdistribution för stödsystemets sektorer i förhållande till klimatförhållanden, långa avstånd samt låg och minskande befolkningstäthet i de nordliga delarna av Finland och Sverige kvarstår. Därmed kvarstår också relevansen hos det nordiska stödet. Utvärderingen visar att gårdar i stödområdet har en fortsatt låg produktivitet i förhållande till gårdar i Danmark med bättre förutsättningar. Avstånden från gårdarna till uppsamlings- och förädlingsindustrin har ökat över tiden som en konsekvens av koncentration och omlokalisering söderut. Utflyttningen har fortgått och successivt minskat befolkningstätheten ytterligare i de nordliga delarna. Jordbruket framstår fortfarande som betydelsefullt för ekonomin i svaga områden, men har inte förmått att vidmakthålla livskraften i de initialt svagaste stödområdena, där andra faktorer bidragit till minskad service och utflyttning.

Det kan således konstateras att de naturgivna och ekonomiska nackdelarna i stödområdet kvarstår, och att de identifierade behoven av stöd fortsatt är relevanta. Det kan dock ifrågasättas om det huvudsakliga operationella målet med det nationella stödet och de därtill knutna produktionskopplade stöden fortfarande är lämpliga. Ett produktionsneutralt stöd skulle innebära att stödområdets komparativa fördelar skulle kunna utnyttjas i större utsträckning. En sådan förändring skulle dessutom vara i linje med den reformprocess som GJP i stort genomgår. Jordbrukets betydelse i stödområdet kommer troligen att fortsätta minska i takt med att antalet gårdar och sysselsatta blir färre, och nya typer av åtgärder kan därför behövas i framtiden för att uppnå målen för miljön och landsbygdsutvecklingen.

Rekommendationer

Det kan konstateras att det även om den pågående snabba och produktivitetshöjande strukturutvecklingen väntas fortgå, det även fortsättningsvis kommer att vara en utmaning att upprätthålla jordbruksaktivitet i de nordliga delarna av Sverige och Finland. Både jordbruksproduktion och förädlingsindustri kan förväntas koncentreras ytterligare och sysselsättningen i jordbruket kommer att fortsätta minska. Som en konsekvens kommer jordbrukets betydelse för miljön och landsbygdsutvecklingen att förändras. Det kan därför vara motiverat att öka det nationella stödets relevans genom att bredda målet mot hållbar markförvaltning, tillhandahållandet av miljötjänster samt åtgärder för landsbygdsutveckling. Riktade åtgärder som breddar syftet med stödet, till exempel åtgärder för att skydda den arktiska miljön, skulle vara värdefulla åtgärder också i det nationella stödet.

Även om jordbrukspolitiken bidrar till landsbygden ekonomi så kan inte enbart stöd kopplade till traditionell produktion lösa de problem landsbygden har i svaga områden. Jordbrukets mångfunktionella roll visar också behovet av att beakta faktorer som miljö, landskapsbild samt boende och sysselsättning på landsbygden. Om målet med det nationella stödet inte längre är att behålla vissa utpekade produktionsgrenar (främst mjölk och kött) utan istället inriktas på bl.a. miljötjänster, så visar resultaten att det troligen finns utrymme för förenklingar av de många

kopplade stödsystemen. Förenklingar i systemet skulle också kunna innebära att marknadskrafterna i större utsträckning påverkar resursanvändningen.

Mångfalden av restriktioner, såväl belopps- som kvantitetsmässiga, är inte nödvändig för att uppfylla målen med stödet. I huvudsak har de kvantitetsmässiga restriktionerna varit överflödiga. Den budgetmässiga restriktionen för att nå målen med stödet är tillräcklig. Denna förenkling är redan införd i båda länder.