

Yttrande avseende Promemoria om behovsanalys i den strategiska planen för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige (dnr. N2020/01752/JL)

Sammanfattning

Under 2018-19 utförde Jordbruksverket en SWOT-analys för att kartlägga styrkor, svagheter, möjligheter och hot för Sveriges landsbygder och de gröna näringarna avseende tre dimensioner av hållbar utveckling: ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. Utifrån denna analys har en bruttolista av behov tagits fram i relation till de utmaningar som har identifierats för jordbrukssektorn och landsbygden. I föreliggande PM diskuteras vilka behov som lämpligen skulle kunna hanteras inom ramen för den nya gemensamma jordbrukspolitiken, CAP post-2020, och en nettolista med behov. I synnerhet redovisas behoven i relation till de tre allmänna och nio särskilda målen för CAP, Sveriges nationella miljömål, klimatanpassning, den svenska livsmedelsstrategin, och en sammanhållen landsbygdspolitik. Således finns inga konkreta förslag på åtgärder inom CAP utan en diskussion av i vilken utsträckning Regeringskansliet tror att identifierade behov kan eller bör mötas inom ramen för CAP.

Analysen i promemorian har genomförts utifrån följande kriterier:

- Behovet ska sammanfalla tydligt med målen med CAP.
- Regelverket måste medge att behovet kan hanteras inom CAP.
- För att kunna minimera den administrativa bördan för företag, andra stödmottagare och administrativa myndigheter ska behovet medge flexibilitet vad gäller utformningen av interventioner.

I EU-kommissionens förslag CAP post-2020, lyfts "...att medlemsstaterna ska höja ambitionen på miljö- och klimatområdet" samtidigt "... finns större möjlighet att utforma ett mer riktat program med färre åtgärder" genom att överlåta mer flexibilitet till medlemsstaterna i utformning av åtgärder. Den större nationella friheten gör det principiellt möjligt att ha färre men riktade åtgärder i det kommande programmet och därmed minska administrationskostnader samtidigt som man uppnå bättre måluppfyllelse.

Utgångspunkt

AgriFood Economics Centre ger i allmänhet sina synpunkter utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Men i detta yttrande har vi inte kunnat göra en helhetsbedömning av de olika målen bidrag till samhällsekonomin utan fokuserar på kriterier för effektiva styrmedel och åtgärder för att uppnå de mål vi valt att kommentera. Hur en effektiv politik kan utformas för att stödja behoven är således i fokus i våra kommentarer.

Övergripande synpunkter

För att besvara frågan om ett behov bör hanteras inom ramen för CAP behövs en samhällsekonomisk analys där möjliga styrmedels eller åtgärders kostnadseffektivitet och samhällsnytta sätts i relation till andra möjliga åtgärder och behov. Då budgeten är begränsad bör i första hand de åtgärder som ger störst nytta för samhället per satsad krona väljas ut. Det är också viktigt att de sammantagna kostnaderna för att uppnå ett visst mål och inte enbart administrativa kostnader beaktas. Miljöstöd som är mer komplexa och med högre administrativa kostnader kan ofta uppnå större miljönytta med lägre totala kostnader för samhället än ett generellt miljöstöd som har låga administrationskostnader men också låg miljönytta.

Livsmedelsstrategin

Det finns möjliga målkonflikter mellan miljömål exempelvis minskad klimatpåverkan och mål om ökad produktion inbyggda i strategin. Det är därför viktigt att beakta påverkan på samtliga mål och inte fokusera på ett mål i taget och att utnyttja möjliga positiva synergieffekter vid utformningen av styrmedel inom CAP. Att exempelvis ge stöd till nötkreatur medför ökad produktion men kan ge ökade utsläpp av växthusgaser och försämrad konkurrenskraft, genom att strukturomvandlingen bromsas, utan någon större ökning i antalet betande djur. Att ge stöd till bevarande av värdefulla betesmarker utifrån dess miljövärden kan istället öka antalet betande djur och därför medföra större miljövärden men även bidra till bättre förutsättningar för lantbrukare som kan diversifiera sin verksamhet genom att producera miljötjänster (naturbetesmark) och naturbeteskött. Vår analys (AgriFood rapport 2020:1) visar att det i dagsläget inte råder brist på betesdjur för att bevara värdefulla betesmarker men att det inte är lönsamt för lantbrukarna att låta djuren beta mer under nuvarande förutsättningar.

Administrativa principer vid prioriteringar av behov (4.2)

Det är bra att behovet av att försöka minska de administrativa kostnaderna för såväl lantbrukare som myndigheter vid hantering av politiken beaktas vid utformningen av politiken. Det är dock viktigt att minimerade administrativa kostnader inte blir ett övergripande mål utan vägs mot politikens effektivitet. Det kan behövas mer resurser till analys av styrmedel, utvärdering samt till de myndigheter som administrerar stöden för att kunna utforma och genomföra effektiva stöd. Det viktiga är totalkostnaden för administration hos myndigheter och lantbrukare samt stödutbetalningar sätts i relation till den effekt som uppnås. För att illustrera poängen kan vi jämföra ett generellt stöd till kantzoner med ett stöd baserat på miljönyttan som en specifik kanton skapar. Ett generellt stöd har låga administrativa kostnader men ger förhållandevis låg miljönytta medan ett system med ersättning utifrån miljöeffekt medför högre administrativa kostnader men ger mycket större miljönytta dvs. bättre måluppfyllelse. Det är således inte självklart att låga administrativa kostnader alltid är att föredra. För att göra en optimal avvägning mellan enkelhet och måluppfyllelse måste de totala kostnaderna för samhället givet miljönyttan beaktas och inte enbart de administrativa kostnaderna.

Målstruktur CAP (5.1)

Att utforma interventioner för att uppnå de särskilda målen samt utvärdera måluppfyllelsen försvåras av att målen är ospecifika och inbegriper mål från olika områden. Exempelvis särskilda mål 9 som inkluderar allt från hälsosamma livsmedel till matsvinn och djurhälsa. Dessa mål kan endast delvis uppfyllas inom jordbrukssektorn då de också till stor del beror på livsmedelsindustrins och konsumenternas beteenden. Särskilt mål 4 - bidra till begränsning av och anpassning till klimatförändringar samt hållbar energi är ett tydligt mål där det blir väldigt svårt att objektivt utvärdera måluppfyllelsen.

Goda konkurrensvillkor (5.3.1)

Inkomststöd motverka konkurrenskraft då ineffektiva gårdar blir kvar i sektor, men det ska vägas mot att jordbruksmark bevaras i marginella områden. För att stöd ska främja både ett konkurrenskraftigt jordbruk och miljötjänster kan inkomststöd växlas över till ersättningar för kollektiva nyttigheter (AgriFood rapport 2017:2).

Det kan finnas en motsättning mellan god lönsamhet för enskilda lantbrukare och sektorn som helhet. Det är därför viktigt att specificera om det är enskilda företags lönsamhet som ska främjas eller hela sektorns lönsamhet. En snabbare strukturomvandling mot större och effektivare gårdar ger en effektivare sektor och ökad lönsamhet för kvarvarande gårdar. AgriFood har studerat reformen 2015 och konstaterar att den då genomförda utjämnningen av stödet är positiv för utvecklingen av konkurrenskraft i svenskt slättbygdsjordbruk, där stödbeloppen sjunker. Det beror på att de mest produktiva företagen får större utrymme att växa och förbättra sina inkomster. Den generella slutsatsen är att direktstöden är problematiska; de dämpar strukturomvandlingen i jordbruket och leder till högre priser på jordbruksmark, i synnerhet i form av arrende. Dock kan stöd riktade till jordbruksmark i marginella regioner vara positivt, då det bidrar till att bevara kulturlandskapet och dess biologiska mångfald. (AgriFood rapport 2018:1)

Konkurrenskraftigt jordbruk (5.3.2)

Ett konkurrenskraftigt jordbruk bygger på effektiv och hållbar produktion. För att uppnå ett konkurrenskraftigt jordbruk är det viktigt att jordbrukare fattar produktionsbeslut utifrån sina förutsättningar och konsumenternas efterfrågan. Stöd som leder till att specifika produktionsgrenar eller produktion på vissa platser blir mer lönsamma relativt andra kan medföra att det blir lönsammare att producera varor som den enskilde lantbrukaren inte är relativt bäst på jämfört med att producera de varor lantbrukaren har bäst förutsättningar för eller att produktion sker på marker med dåliga förutsättningar för den aktuella produktionen (jmf problemen med jordbrukspolitiken innan frikopplingen av stöden). AgriFood (rapport 2018:1 och Policy Brief 2018:5) visar att exempelvis kopplade stöd till nötkreatur ger negativa effekter på både konkurrenskraft och miljö. Interventioner för att hantera jordbrukets miljöpåverkan påverkar produktionen indirekt men medför inte en snedvridning av produktionen givet att interventionen baseras på produktionens miljöpåverkan.

Styrmedel för hållbar produktion och konkurrenskraft

En miljömässigt hållbar produktion kan uppnås genom en kombination av regler (t.ex. för gödsling), skatter (för användning av fossila bränslen) och ersättningar inom CAP (t.ex. för produktion av miljötjänster som värdesätts av samhället) utifrån jordbrukets miljöpåverkan såväl positiv som negativ. Att lantbrukarna får ersättning för de miljötjänster de producerar kan också förbättra den ekonomiska hållbarheten eftersom miljöstöd (åtminstone när de står i rimlig proportion till gårdens storlek) tycks ha en positiv inverkan på gårdars möjligheter att överleva (se AgriFood Policy Brief 2020:5).