

Jordbruket i kris – när bör staten ge stöd?

Förändrade livsmedelspriser och odlingsförutsättningar gör att jordbrukets inkomster varierar över tiden. Kraftigt sjunkande inkomster kan innebära att jordbrukare lämnar sektorn. Vid en allvarlig kris som riskerar att slå ut lönsamma företag och hota matproduktionen kan staten behöva gå in och ge stöd. I denna rapport diskuterar vi under vilka förutsättningar staten bör ge stöd och när jordbruket kan förväntas hantera kriser på egen hand. Vi fokuserar specifikt på torkan 2018 och undersöker hur denna påverkade jordbrukssektorn i Sverige och om det var befogat att staten betalade ut 1,57 miljarder kronor i stöd. Slutligen diskuterar vi om staten bör erbjuda krisstöd i den rådande kostnads- och energikrisen. Vid torkan visade jordbruket högre motståndskraft än befarat. En samlad bedömning är att den nuvarande krisen inte motiverar stöd.

Inledning

Fram till i början på 1990-talet byggde EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP) på kvoter och prisstöd för att hantera kriser och prisförändringar som påverkade jordbrukets ekonomi. Systemet medförde en överproduktion, och efter kritik reformerades systemet så att jordbruksstöden i huvudsak blev hektarbaserade och inte påverkades av förändringar i produktion och pris. Sedan 2005 har risker inom jordbruket således hanterats med ett grundstöd – gårdsstödet – som inte varierar mellan åren. Gårdsstödet ger en grundtrygghet för jordbruket. Därtill finns möjlighet för medlemsländerna att inom ramen för CAP använda ett inkomststabiliserande verktyg (ISV) för att hantera risker. ISV kompenserar för upp till 70 procent av inkomstförlusten som överstiger 30 procent av gårdens genomsnittliga inkomst under en referensperiod. Dock är ISV frivilligt och få länder har infört det. Sverige är ett av de länder som valt att inte införa ISV. I praktiken existerar det därmed inte ett gemensamt försäkringssystem för jordbruket inom EU.

Kriser kopplat till klimat, sjukdomar och växtskadegörare är ofta systemiska (drabbas en,

drabbas alla) och kan vara svåra att hantera för jordbruket via individuella försäkringar. De kan också ha konsekvenser som påverkar jordbruket under en lång tid framöver och försvåra möjligheterna att driva ett effektivt jordbruk. I värsta fall kan en kris påverka matproduktionen och hota livsmedelssäkerheten. Vid stora kriser kan staten därför vara tvungen att gå in och stödja jordbruket ekonomiskt.

Det är dock inte alla kriser som motiverar statliga interventioner. Vid utbuds- och efterfrågestörningar som har ekonomiska orsaker bör staten vara försiktig med att stödja sektorn: ekonomiska kriser är en viktig komponent för en sund strukturomvandling. En kris innebär att lågproduktiva företag slås ut och att produktiva företag kan expandera. Sammantaget leder en sund strukturomvandling till en ökad konkurrenskraft och lönsamhet i sektorn.

För att bedöma om en kris är tillräckligt stor för att staten ska stödja jordbruket måste man göra en uppskattning av krisens allvar. Det är svårt under en pågående kris då information om hur inkomsterna påverkas ofta saknas; ofta över-

skattar man krisens effekt på jordbrukets inkomster. Framför allt är det svårt att uppskatta hur jordbrukare anpassar sig för att minska kostnaderna och mildra krisens effekter.

Dessutom går prisförändringarna för insatsvaror och jordbruksprodukter ofta i samma riktning vid en kris. När stigande priser på insatsvaror kompenseras av ökade konsumentpriser på livsmedel mildras krisens effekter på jordbrukarnas inkomster. Å andra sidan, om ökade konsumentpriser också är ett problem kan detta motivera en statlig intervention.

Återkommande stöd vid kriser riskerar att försvaga jordbrukarnas incitament att minska riskerna i sina verksamheter. Staten måste därför även bedöma stödets effekter på jordbrukarnas riskhantering. För att göra jordbruket motståndskraftigt mot kriser bör staten stimulera framväxten av goda institutioner som främjar jordbrukares riskhantering. Diversifiering och anpassningsbara jordbrukssystem ökar motståndskraften vid kriser (se exempelvis Manevska-Tasevska m.fl., 2019). En anpassning till klimatförändringarna är en viktig del i en sådan utveckling.

Denna fokusrapport diskuterar forskningens syn på kriser inom jordbruket och när staten bör gå in och stödja jordbruket finansiellt. Fokus är på kriseffekter på jordbrukets ekonomi. Produktionsstörningar som innebär ett produktionsbortfall och eventuellt en livsmedelsbrist är inte fokusrapportens huvudsakliga fokus. Vi studerar specifikt torkan som drabbade svenskt jordbruk 2018. Vilka lärdomar kan vi dra från denna kris och var det befogat att staten gick in och kompenserade jordbruket med sammanlagt 1,57 miljarder under 2018 och 2019?

Inkomst- och prisvariation inom jordbruket

Precis som andra sektorer drabbas jordbruket då

och då av olika förändringar som påverkar jordbruksproduktionen och förändringar i efterfrågan på jordbruksprodukter som kan vara antingen långsiktiga eller övergående. Men är jordbrukets pris- och inkomstvariation större än för andra sektorer?

Vi inleder med att studera prisvariationen för jordbruksprodukter. Priset på jordbruksprodukter och inkomster samvarierar (Madre och Devuyt, 2016), men en prisförändring behöver inte nödvändigtvis påverka jordbrukets ekonomi. Prisvariation mäter främst hur mycket turbulens (eller störning) som jordbruket utsätts för och om turbulensen är större än för andra sektorer.

Enligt en rapport från Världsbanken (2020) stod långsiktiga prisförändringar (>20 år) för två tredjedelar av prisvariationen för jordbruksprodukter under 1970–2019. För andra produkter (energi och mineraler) stod långsiktiga prisförändringar för hälften av prisvariationen. De långsiktiga prisförändringarna – som främst innebär lägre livsmedelspriser – beror på teknologitveckling och jordbrukspolitik. En långsiktig prisförändring som i stället har ökat livsmedelspriserna är ökad bioenergitillverkning. Bioenergitillverkningen har ändrat markanvändningen från matproduktion till bioenergiproduktioner vilket har minskat utbudet av livsmedel.

Mycket kortsiktig prisvariation (mindre än 2 år) står endast för cirka 4 procent av den totala variationen på jordbruksprodukter och priser på andra produkter. Medellång variation (8-20 år) och konjunkturcykelvariation (2-8 år) står för vardera 14 procent av variationen i priset på

jordbruksprodukter.¹ De övergående prisförändringarna beror exempelvis på växtskadeangrepp, konjunktur, handelskonflikter eller väderrelaterade orsaker. För andra produkter är den medellånga variationen större än konjunkturcykelvariationen.

Generellt är förändringar i efterfrågan på jordbruksprodukter små och ger inte upphov till stora pris- och inkomstförändringar för jordbruket. En efterfrågedriven kris är coronakrisen som vi kommer diskutera mer senare.

En tidigare AgriFoodstudie (Nordin och Höjgård, 2019) har studerat inkomstrisker inom svenskt jordbruk och jämfört med andra småföretag i Sverige. Riskerna för inkomstförluster mäts som andelen företag som förlorat minst 30 procent av den genomsnittliga förvärvsinkomsten under en treårsperiod. Det visar sig att för perioden 2004-2015 så är andelen som förlorar 30 procent av genomsnittsinkomsten ungefär lika stor för jordbruksföretag som för andra småföretag. Den huvudsakliga skillnaden är att den årliga variationen i andelen som förlorar 30 procent av genomsnittsinkomsten är något större för jordbruk än för andra småföretag. Det bör dock påpekas att jordbruksstöden ingår i jordbrukarnas inkomster och utan dessa hade fler jordbrukare förlorat 30 procent av genomsnittsinkomsten. Studien visar även att risken är störst för jordbruk med huvudsaklig inkomst från skogsproduktion och minst för mjölkproducenter. När man studerar individuella inkomster (förvärvsinkomst) är inkomstrisken för jordbrukare cirka 50 procent lägre än när man studerar förädlingsvärdet. Inkomstperiodisering i det svenska skattesystemet och en anpassning av lönekostnaderna (mindre inhyrd arbetskraft) stabiliserar förvärvsinkomsterna för jordbrukare över tid. Tar man även hänsyn till jordbrukarnas inkomster utanför jordbruket är inkomstrisken för jordbrukare ytterligare något

¹ Inkluderar man fleråriga jordbruksprodukter såsom kakao, kaffe och te är den medellånga variationen större än den konjunkturrella

lägre.

Olika kriser bör hanteras olika

Enligt studierna ovan tycks jordbruket inte vara en särskilt riskutsatt bransch. Dock bör det påpekas att *extraordinära* risker kan ha synnerligen stora effekter på jordbruksproduktionen, kostnader för insatsvaror och priset på jordbruksprodukter.

Bardají och Garrido (2016) delar in jordbrukets risker i tre nivåer. Riskerna för varje nivå bör hanteras på olika sätt. Nivåerna är inte kopplade till specifika typer av kriser utan de beskriver krisens allvar (att exempelvis en torka kan vara mer eller mindre omfattande). Nivå ett innebär icke-allvarlig "normal" risk som jordbrukarna bör hantera individuellt eller kollektivt utan statlig inblandning. Kollektiva riskstrategier kan hanteras av en producentorganisation, ett kooperativ eller genom att jordbrukare samarbetar. Nivå två är medelstora risker som bör hanteras med försäkringar eller gemensamma fonder som finansieras delvis privat och delvis offentligt. Den tredje nivån är extraordinär risk som bör hanteras och finansieras offentligt. Extraordinära risker inkluderar både produktionskriser (klimat, djurhälsa och växtskadegörare) och marknadsorsakade kriser. Marknadsorsakade kriser är främst kopplade till förändringar i efterfrågan på jordbruksprodukter eller förändringar i kostnader för insatsvaror. De extraordinära riskerna är ofta oförutsägbara och kan innebära ett marknadsmisslyckande (se nedan) OECD (2011). Enligt artikel 219 i EU:s *förordning om en samlad marknadsordning* får kommissionen vidta extraordinära åtgärder mot hot om marknadsstörningar.

Riskerna inom jordbruket skiljer sig åt mellan olika produktionsinriktningar (kött, mjölk och spannmål) vilket motiverar olika lösningar för

variationen.

att hantera risk. När en störning drabbar hela ekonomin och inte endast jordbrukssektorn kan statens åtgärder också behöva anpassas. Exempelvis, vid en djup lågkonjunktur måste finanspolitiken anpassas så att den prioriterar utifrån behov och effektivitet.

Riskhantering och statlig intervention

Riskhantering

Ett riskhanteringsinstrument är ett verktyg – exempelvis en försäkring – som hanterar risker och fördelar förluster. Problemet med att använda sig av riskhanteringsinstrument är så kallad moralisk risk (moral hazard). När en jordbrukare är försäkrad från pris- och produktionsfluktuationer riskerar detta leda till att de är mindre intresserade av att utveckla sin produktion och därmed sektorn i en ekonomiskt hållbar riktning, alltså i en riktning som minskar riskerna som hotar jordbruket. Om staten går in och kompenserar jordbruket för olika typer av störningar påverkar det också jordbrukarnas incitament till riskminimering. Räddningsåtgärder riskerar att skapa så kallade "soft budget constraints" som betyder att det finns en annan part (oftast staten) som täcker upp om ett företag inte klarar sig själv på grund av negativa ekonomiska händelser. Sektorn utvecklar i så fall dåliga riskhanteringsstrategier. Detta drabbar skattebetalarna som får bära kostnaden för ökade stöd och leder till misstro mot det europeiska jordbruksstödsystemet (Mahé och Bureau, 2016). Osäkerheten måste dock hanteras eftersom den kan medföra att företag inte vågar investera för att utveckla företaget (Bloom m.fl., 2007).

Statliga åtgärder som kompenserar för marknadsmässiga risker (prisstöd, inkomststabiliseringsverktyg och konjunkturstöd) har de största negativa effekterna på jordbrukares riskminimeringsstrategier (OECD, 2011). Stöd som inte kopplas till produktionen – såsom gårdsstödet –

påverkar inte jordbrukarnas incitament att minska riskerna i samma utsträckning.

När bör staten ingripa?

Den avgörande frågan är vid vilken risknivå och vilken typ av risk det är befogat för att staten stödjer jordbruket. OECD (2011) anser till skillnad från Bardají och Garrido (2016) att medelstora risker bör hanteras privat och inte offentligt. I Australien och Nya Zeeland anses marknadsorsakade kriser inte vara extraordinära och motiverar därför inte statliga stöd (OECD, 2011).

Om endast extraordinära risker motiverar statlig intervention blir gränsdragningen mellan medelstora och extraordinära risker avgörande. Sätts gränsen för lågt – om staten är för välvillig att ersätta förluster – uppstår en välfärdsförlust. Välfärdsförlusten beror på att staten går in och hanterar en kris som marknaden hade kunnat lösa utan intervention. Exempelvis kan en situation med överproduktion (till exempel mjölk-krisen som vi kommer till senare) lösas genom att priset går ner.

Å andra sidan, sätts gränsen för statlig intervention för högt riskerar man att möjligheten till försäkring helt saknas på grund av ett så kallat marknadsmisslyckande. Marknadsmisslyckandet uppstår när en försäkringslösning inte kan hantera problemet med så kallad adverse selection. Om det, exempelvis, endast är jordbrukare med stor risk att drabbas av växtskadegörare som vill försäkra sig mot angrepp, och försäkringsbolaget inte kan veta vilka dessa högriskjordbrukare är, kommer försäkringsbolaget inte vilja försäkra jordbruket mot växtskadegörare (varken de med stor eller de med liten risk). Om inte heller staten kompenserar för skador innebär marknadsmisslyckandet att jordbrukare antingen investerar i för stora åtgärder mot växtskadegörare eller väljer att inte producera en viss gröda. Dock, om alla parter har information om riskerna är det endast högriskproducenter

som inte kan försäkra sig mot risk (eller tvingas betala höga premier). Då uppstår inget marknadsmisslyckande.

Gemensamma kriterier

För att beslutsfattare inte skall, på grund av politiskt tryck eller godtycke, ingripa vid kriser av nivå ett eller två anser OECD (2011) att EU bör utarbeta EU-gemensamma och tydliga kriterier för vad som är extraordinära kriser (då intervention är motiverat). Om EU:s medlemsländer använder olika kriterier för att definiera extraordinär risk är detta problematiskt. Det betyder att vid en kris får jordbrukare i länder som använder mindre strikta kriterier konkurrensfördelar.

Att i efterhand eller under en pågående kris besluta om krisåtgärder innebär att beslutsfattare får svårare att stå emot intressegruppers inflytande på beslutprocessen. Ofta används också ad hoc åtgärder för att hantera kriser. Exempelvis användes ad hoc lösningar i ett flertal länder för att kompensera jordbrukare för höga drivmedelspriser efter den finansiella krisen 2008-2009. Dessutom har marknadsorsakade kriser i Europa och Kanada ofta bedömts vara extraordinära på mycket vaga grunder (OECD, 2011). Sammantaget betyder det att statliga interventioner sker oftare än befogat när det saknas i förväg fastställda kriterier för när staten ska ingripa. Det är också viktigt med transparenta kriterier så att jordbrukare vet hur de skall anpassa sina riskhanteringsstrategier.

Bedömning av kris

För ex post krishantering behöver man bra information rörande krisens effekter. I Sverige används EAA (Ekonomisk kalkyl för jordbrukssektorn) kalkyler som baseras på befintlig statistik och modellantaganden (Jordbruksverket, 2018).

Information från skatteregister om jordbrukarnas ekonomiska uppgifter är ett bättre underlag

för bedömning av en kris än ekonomiska kalkyler som är (mer eller mindre) osäkra prognoser. Dock är skatteregister som informationsunderlag problematiska för i många länder baseras skatten på kassaredovisningen. Inkomstfluktuationer i kassaredovisningen behöver inte bero på faktisk variation i inkomster utan kan bero på skatteplanering. För Sveriges del finns information om inkomster från företagens deklarationsuppgifter som inte påverkas av skattehänsyn. Dessa uppgifter används ofta av forskare för att undersöka företagets ekonomi, vilket även vi gör i denna studie för att undersöka torkans effekter på jordbruket. Dock finns dessa uppgifter endast tillgängliga med cirka två års fördröjning vilket innebär att informationen finns tillgänglig för sent för att kunna utgöra ett beslutsunderlag för krishantering.

Krishanteringens påverkan på jordbruket

Men hur har olika interventioner påverkat jordbruket? Ekonomiska stöd innebär givetvis en förbättring av jordbrukarnas inkomster. Men har stöden även inneburit att färre jordbruk har gått i konkurs eller tvingats lämna sektorn?

Några ekonometriska utvärderingar av olika krisåtgärder tycks det inte finnas. Detta beror främst på att det är svårt att utvärdera krisåtgärder. Framför allt är det svårt att utvärdera åtgärdernas indirekta effekter som ofta är viktigare än de direkta effekterna. Ett bra exempel är mjölkkrisens (beskrivs mer utförligt nedan) stöd som kompenserade jordbrukare för att minska produktionen av mjölk. Effekten av att ersätta jordbrukare ekonomiskt är en direkt effekt som förbättrar lönsamheten och minskar risken för konkurs för jordbrukare som erhåller kompensationen. Denna direkta effekt är dock inte den viktigaste. När utbudet av mjölk minskar ökar priset på mjölk. Denna indirekta effekt gynnar alla mjölkproducenter. Alltså, även om den direkta

effekten kan skattas med ekonometriska metoder och lämpliga kontrollgrupper är den indirekta priseffekten nästan omöjlig att skatta. När alla påverkas lika finns det ingen kontrollgrupp. Det bör dock noteras att även den direkta effekten är svår att skatta på grund av avsaknaden av en lämplig kontrollgrupp. Det vill säga, även om stödnivåerna kan variera mellan olika jordbrukare får vanligtvis alla jordbrukare inom samma sektor stöd.

Från aggregerad statistik kan man utläsa om en kris i kombination med stödinsatser minskar lönsamheten i jordbruket och huruvida konkurrensen ökar. Man kan sålunda läsa ut om krisen tillsammans med krisåtgärderna påverkat sektorn men eftersom vi inte känner till utvecklingen utan krisåtgärder vet vi inte åtgärdernas effekt. Om man finner små effekter av en kris på lönsamhet och konkurer kan man välja att dra slutsatsen att åtgärderna är lyckade. Men en annan tolkning är att krisen hade en liten effekt på jordbrukets ekonomi och att åtgärderna inte hade behövts. Ett flertal utvärderingar av krisåtgärder (se nedan) kommer till en sådan slutsats. Men det bör påpekas att dessa slutsatser inte grundar sig på en kontrafaktisk analys utan på simuleringar eller deskriptiv analys. Man bör därför tolka dessa resultat med viss försiktighet.

Nedan undersöker vi ett antal kriser och deras hantering. Ett särskilt fokus kommer att vara på torkan 2018 som var en nationell kris som inte har analyserats tidigare.

Mjölkkrisens effekter och hantering

Mjölkkrisen drabbade Europa 2014-2016. Mjölkkrisen orsakades av en överproduktion av mjölk som innebar låga mjölkpriser. Mjölkpriserna föll med cirka 25 procent under 2014-2015. Överproduktionen orsakades främst av att mjölkkvoterna avskaffades 2015 men mjölkkvoterna hade gradvist ökat fram till dess att systemet avskaffades. Därtill medförde det ryska inköpsembargot mot EU (som var ett svar på EU:s sanktioner

mot Ryssland som hade föranletts av Rysslands annektering av Krim) att efterfrågan på mjölk producerad i EU minskade. Inköpsembargot var ett problem för att Ryssland var den största exportmarknaden för EU:s mejeriprodukter.

För att hantera överproduktionen införde EU frivilliga mjölkkvoter som kompenserade mjölkbönder som minskade produktionen. Den frivilliga produktionsminskningen kostade EU 740 miljoner euro och syftade till att lösa jordbrukarnas likviditetsproblem.

Mahé och Bureau (2016) drar följande lärdomar rörande mjölkkrisen. Obligatoriska mjölkkvoter hade uppnått samma resultat som de frivilliga mjölkkvoterna uppnådde. I stället innebar de frivilliga mjölkkvoterna en överkompensation till sektorn. Vidare menar Mahé och Bureau att en marknadsmässig utbudsminskning på en procent betyder en treprocentig ökning i mjölkpriset. Detta är en betydande ökning av mjölkpriset, vilket har en stor effekt på mjölkproducenternas ekonomi. Marknaden hade därför kunnat hantera överproduktionen och därför fanns det inget behov av att kompensera för en utbudsminskning.

Europeiska revisionsrätten (2021) slutsats rörande mjölkkrisen var att "Kommissionen föreslog extraordinära åtgärder för att minska jordbrukarnas likviditetsproblem men utan att på lämpligt sätt bedöma behoven eller fastställa mål". Europeiska revisionsrätten menar även att mjölkproduktionen började minska redan innan den *frivilliga ordningen för produktionsminskning* infördes.

Frukt och grönsakskrisen 2014

Rysslands embargo 2014 riktade sig inte endast mot mejeriprodukter utan en lång rad olika livsmedel från EU. För att förhindra prisfall på frukt- och grönsaksmarknaden satsade EU-kommissionen under 2014-2018 515 miljoner euro på ersättningar till jordbrukare som lät bli att sälja

sin frukt.

Europeiska revisionsrätten (2019) har granskat stöden till frukt- och grönsaksproducenter och kommit fram till att åtgärderna var illa underbyggda och att man inte tog hänsyn till förekomsten av alternativa avsättningsmöjligheter. Ersättningarna som betalades ut under fyra år syftade inte endast till att stabilisera jordbrukarnas inkomster utan användes även för att hantera ett underliggande problem med överskott av frukt.

Vidare drar europeiska revisionsrätten slutsatsen att ersättningarna ofta var högre än marknadspriset vilket medförde en stor överkompensation. Produkter som drogs tillbaka från marknaden återkom i viss utsträckning i annan form (juicer i stället för frukt).

Corona och betydelsen av lokal produktion

Coronakrisen var främst en efterfrågekrise även om krisen innebar vissa utbudsstörningar. För svenskt jordbruk var tillgången på arbetskraft ett problem. Utländsk arbetskraft, som är vanligt inom trädgårdsnäringen och animalieproduktionen, fick svårt att ta sig till Sverige. Men genom att införa undantag från det tillfälliga inreseförbudet till Sverige för säsongarbetskraft blev bristen på exempelvis jordbruksplockare inte ett allvarligt problem.

Även om de globala livsmedelspriserna sjönk under coronakrisen bidrog en större konsumtion av svenska livsmedel till att priserna på svenska marknader var relativt stabila. Sammanfattningsvis hade coronakrisen en liten påverkan på svenskt jordbruk². OECD (2021) rapporterar även att jordbruket i många länder var den minst påverkade sektorn av pandemin.

² <https://densvenskamaten.com/2020/05/18/hur-har-svenskt-jordbruk-paverkats-av-corona-krisen/>

Ökar lokal konsumtion motståndskraften mot kriser?

En större lokal konsumtion bidrog till att pandemin hade en liten påverkan på jordbruket. För kött är detta en del av en allmän trend: svenska köttpriser sjunker inte trots en minskad köttkonsumtion (Jordbruksverket, 2022)³ vilket sannolikt beror på att efterfrågan på svenskt kött har ökat.

Innebär då en större lokal konsumtion och produktion av jordbruksprodukter att globala kriser har en mindre påverkan på jordbruket nationellt? Och kan man därför, genom att stimulera den lokala efterfrågan på jordbruksprodukter, öka jordbrukets motståndskraft mot kriser?

Så tycks det inte vara. En OECD rapport (2020) visar att en ekonomi är mer motståndskraftig mot chocker om värdekedjorna är längre (dvs. tillhörande en mera global marknad) än om de är kortare (dvs. en mer lokal produktion). Kortare värdekedjor innebär att anpassningsmöjligheterna är sämre. Framför allt är marknaden för matproduktion mera motståndskraftig när värdekedjorna är längre (OECD, 2020). Detta förstärks av att inhemska kriser oftast har större effekter på den nationella ekonomin än externt orsakade kriser. En större nationell självförsörjningsgrad innebär därmed, paradoxalt nog, större risker än en lägre självförsörjningsgrad. Det bör dock noteras att slutsatsen är baserad på kriser som inte fullständigt förstör handelsflödena. Även om ett sådant scenario inte kan uteslutas är det kanske endast ett eventuellt krig i vår omedelbara närhet som kan antas ha sådana följder. Men även vid många synnerligen allvarliga kriser är den bästa beredskapen sannolikt fria handelsflöden. Dessutom, om alla länder inför livsmedelsstrategier som syftar till ökad självförsörjning finns en risk att protektionism och handelshinder ökar, vilket enligt resonemanget ovan riskerar att innebära en mindre

³ <https://jordbruksverket.se/mat-och-drycker/hallbar-produktion-och-konsumtion-av-mat/konsumtion-av-kott>

trygg livsmedelsförsörjning, både nationellt och globalt.

Att lokal konsumtion mildrade pandemins effekter beror på att coronakrisen främst var en efterfrågestörning och inte en utbudstörning. Den potentiella utbudstörningen på grund av rese-restriktioner löstes genom ett undantag i inreseförbudet för säsongarbetskraft, dvs. att öppenheten mot omvärlden behölls.

Torkstöd 2018

Den svenska torkan 2018 har rapporterats påverka jordbrukssektorns ekonomi negativt. Baserat på prognoser om torkans effekter beslöt regeringen att betala ut ett *torkstöd* på totalt 1,57 miljarder kronor (0,46 miljarder 2018 och 1,11 miljarder 2019) för att stödja jordbruket (Regeringen, 2019⁴).

Jordbruksverkets prognos som publicerades i december 2018 rapporterade att jordbrukets totala produktionsvärde minskade med 4,5 miljarder 2018, vilket motsvarar 8 procent av produktionsvärdet. Även kostnaderna beräknades öka och sammantaget skulle detta innebära ett inkomstbortfall för jordbruket på 6,5 miljarder eller 73 procent (Jordbruksverket, 2018).

I Jordbruksverkets uppdaterade uppskattning av torkans effekter rapporterades det i februari 2019 att jordbrukets totala produktionsvärde skulle minska med 2,1 miljarder (3,5 procents minskning) och att inkomstfallet skulle bli 5,8 miljarder (65 procents minskning).

I den slutliga prognosen (som kallas kalkyl) i oktober 2019 uppskattades det att det totala produktionsvärdet skulle minska med 1,8 miljarder (3 procents minskning) och att inkomstfallet skulle bli 4 miljarder (45 procents minskning).

Allteftersom underlaget förbättrades minskade således den förväntade inkomsteffekten på jordbruket.

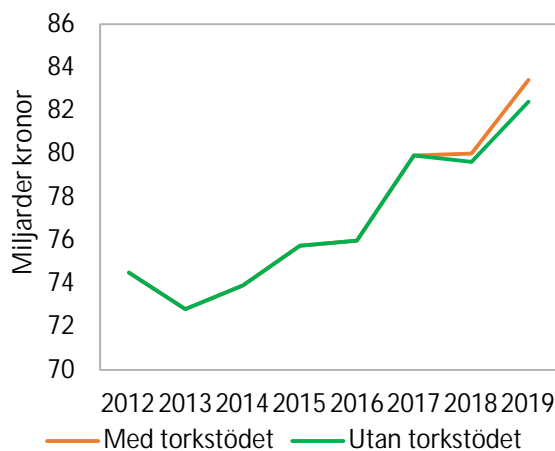
Som vi beskrev tidigare kommer informationen från Ekonomisk kalkyl för jordbrukssektorn (EAA kalkyler) som baseras på befintlig statistik och modellantaganden (Jordbruksverket, 2018). För varje år görs tre uppskattningar av Jordbrukets ekonomi och i takt med att underlaget förbättras (framför allt uppskattningen av kostnaderna) förändras prognosen (Jordbruksverket, 2018). Därför kan den slutliga prognosen skilja sig avsevärt från den första prognosen.

Faktiskt data från register används inte, sådan data fanns ännu inte tillgänglig vid beräkningstillfällena. I denna fokusrapport jämför vi EAA-kalkylernas prognoser med faktiska utfall hämtade från jordbruksföretagens inkomstdeklarationer. Informationen kommer från databasen FRIDA (Företagsregister och individdatabas) från SCB.

Analys av torkans effekter

Figur 1 beskriver jordbrukets totala produktionsvärde (inflationsjusterat) under perioden 2012-2019, med och utan torkstödet inkluderat för 2018 och 2019. Jordbrukets totala produktionsvärde har ökat sedan 2012-2013 med cirka 10 procent (i inflationsjusterade värden). Den årliga tillväxten låg under perioden på cirka 1,5 procent. För 2018 finner vi att jordbrukets totala produktionsvärde ökade med 0,1 procent jämfört med 2017 (orange linje). Hade regeringen inte betalat ut torkstödet hade jordbrukets totala produktionsvärde fallit med 0,4 procent (grön linje). Torkan hade alltså en liten påverkan på jordbrukets totala produktionsvärde.

⁴ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/07/miljardstod-till-sveriges-lantbrukare-efter-torkan-2018-borjar-betalas-ut/>

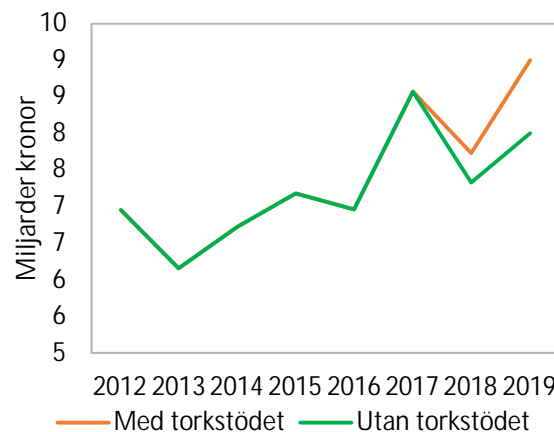


Figur 1. Jordbrukets totala produktionsvärde 2012-2019. Med och utan torkstödet inkluderat.

Källa: Egna beräkningar utifrån FRIDA.

I figur 2 beskriver vi jordbrukets totala företagsinkomst⁵ för perioden 2012-2019. Sedan 2012 har den totala företagsinkomsten ökat med cirka 15 procent. Företagsinkomsten 2018 faller med cirka 10 procent eller 15 procent (beroende på om man inkluderar torkstödet eller ej) jämfört med 2017. Dock är företagsinkomsten 2018 enligt företagens inkomstdeklarationer fortfarande

högre än den genomsnittliga företagsinkomsten för perioden 2012-2016. För 2019 är företagsinkomsten något högre än för 2017 när man inkluderar torkstödet, men något lägre än 2017 utan torkstödet.



Figur 2. Jordbrukets totala företagsinkomst 2012-2019. Med och utan torkstödet inkluderat.

Källa: Egna beräkningar utifrån FRIDA.

I Tabell 1 sammanfattar vi torkans effekter från EAA:s slutliga prognos från oktober 2019 och de faktiska effekterna hämtade från jordbrukarnas deklarationsuppgifter för 2018. Vi jämför utfallet

Tabell 1. Jämförelse av EAA-kalkylens prognoser och faktiskt utfall för 2018.

	EAA – slutlig för 2018 jämfört med 2017			
	Ej inflationsjusterat		Inflationsjusterat	
	Utan torkstöd	Med torkstöd	Utan torkstöd	Med torkstöd
Totalt produktionsvärde	-2,0%	-1,4%	-3,9%	-3,3%
Företagsinkomst	-49,1%	-44,7%	-50,2%	-45,7%
	Faktiskt utfall för 2018 jämfört med 2017			
	Ej inflationsjusterat		Inflationsjusterat	
	Utan torkstöd	Med torkstöd	Utan torkstöd	Med torkstöd
Totalt produktionsvärde	2,1%	2,6%	-0,4%	0,1%
Företagsinkomst	-8,1%	-3,3%	-14,5%	-9,9%

Källa: Egna beräkningar utifrån FRIDA.

⁵ Företagsinkomsten beräknad som produktionsvärdet (inklusive jordbruksstöd) minus kostnader för insatsvaror, kapitalförslitning,

löner och nettokapitalkostnader.

för 2018 med utfallet för 2017. EAA-kalkylen prognostiserade en 3,9 procentig nedgång i jordbrukets produktionsvärde (i inflationsjusterat värde). Det faktiska utfallet blev en minskning på 0,4 procent. Jämfört med det faktiska utfallet är skillnaden således 3,5 procentenheter mellan EAA-kalkylen och faktiskt utfall. Torkstödet har en mycket liten påverkan på det totala produktionsvärdet. För det faktiska utfallet finner vi att det inflationsjusterade produktionsvärdet ökar från -0,4% till 0,1% när man inkluderar torkstödet.

För företagsinkomsten, som även tar hänsyn till kostnadsökningar, sker en nedgång både enligt EAA-kalkylen och det faktiska utfallet. Dock är skillnaden mycket stor. För den inflationsjusterade företagsinkomsten uppskattar EAA-kalkylen en 50-procentig nedgång i företagsinkomsten. Nedgången blev endast 14,5 procent utan torkstödet och 9,9 procent med torkstödet inkluderat (i inflationsjusterat värde).

Alltså, jordbrukets totala produktionsvärde faller mycket mindre (0,4 procent), än företagsinkomsten (15 procent) jämfört med 2017. Att produktionsvärdet är (nästan) oförändrat beror delvis på ökade priser på vete och andra spannmål (Riksbanken, 2018). Även om priset på jordbruksprodukter främst bestäms på en global marknad har den inhemska produktionen sannolikt en viss påverkan. Det vill säga mindre produktion innebär högre försäljningspriser. En kostnadsökning medförde å andra sidan att företagsinkomsten minskade. Dock var även fallet i företagsinkomst begränsat vilket tyder på att jordbrukarna anpassade produktionen på så sätt att kostnaderna ökade mindre än vad det hade gjorts utan anpassning. Jordbruket hade således en högre motståndskraft mot torkan än befarat.

Enligt figurerna var 2017 ett mycket bra år för jordbruket. Därför är det intressant att jämföra med en längre tidsperiod. EU:s frivilliga in-

komststabiliserande verktyg (ISV) jämför inkomsten med genomsnittsinkomsten för de tre senaste åren. Överstiger inkomstförlusten 30 procent av genomsnittsinkomsten utgår ersättning till jordbrukaren. Räknar man ut den genomsnittliga inkomstförlusten jämfört med genomsnittsinkomsten under de senaste tre åren (2015-2017) är inkomstförlusten 2018 endast 3,2 procent (utan torkstödet), dvs långt under inkomstförlustgränsen på 30 procent som ISV baseras på. Det bör dock noteras att ISV baseras på den enskilda gårdens inkomstförlust och inte den genomsnittliga inkomstförlusten för sektorn. För enskilda gårdar kan naturligtvis inkomstförlusten av torkan överstiga 30 procent.

Avslutande diskussion

2022-23 års kris är en kostnadskris som främst drivit upp priset på drivmedel och el. Även priset på importerat foder och handelsgödsel har ökat, men inte lika mycket som priset på drivmedel och el. Stigande räntor medför även stigande räntekostnader för belånade jordbrukare.

Även om 2022-2023 års kris på många sätt är en allvarlig kris bör man fråga sig om det är en extraordinär kris som motiverar statliga åtgärder. För det första är det en marknadsmässig kris eftersom det svenska jordbruket inte är utsatt för någon direkt produktionsstörning.

I allmänhet anser OECD att marknadsmässiga kriser inte motiverar statlig inblandning. Men vid synnerligen allvarliga marknadsorsakade kriser anser OECD att stöd kan vara motiverat. För det andra skiljer sig 2022-23-års kris från många andra kriser som drabbar jordbruket, så tillvida att den drabbar hela den svenska ekonomin.

Konjunkturinstitutet (2022) prognostiserar att Sverige kommer att gå in i en lågkonjunktur i början av 2023. För att avgöra om jordbruket bör

stödjas måste man även ta hänsyn till om det finns andra branscher eller grupper av konsumenter som behöver stödjas i större utsträckning än jordbruket. Att stödja jordbruket är en form av expansiv finanspolitik och utifrån den ekonomiska situationen bör finanspolitik användas med försiktighet. För att motverka en ökning av arbetslösheten kan regeringen vilja stimulera ekonomin men för att inte ytterligare driva på inflationen bör regeringen snarare strama åt ekonomin. Motverkar finanspolitiken Riksbankens åtstramande räntehöjningar kan Riksbanken behöva höja räntan mer än om finanspolitiken varit mer stram.

Till skillnad från coronakrisen är det således problematiskt om staten i nuvarande situation går in med stora stimulanser. Under coronakrisen var inflationsdrivande stimulanser inte ett problem (även om de sannolikt bidragit till dagens höga inflationsnivå). Statens stimulanser av ekonomin behöver därför vara välmotiverade och endast de branscher och konsumentgrupper som har störst behov av stöd bör kompenseras. Det vill säga, även om jordbruket står inför en extraordinär kris kan staten behöva prioritera andra branscher och konsumenter. Å andra sidan, om andra EU-länder väljer att stödja sitt jordbruk kan regeringen behöva ta hänsyn till detta: Om Sverige stödjer sitt jordbruk mindre än andra länder kan det innebära att svenskt jordbruk förlorar i konkurrenskraft.

Ett argument för att stödja jordbruket är att näringslivspolitik har störst effekter på ett lands ekonomi om man prioriterar sektorer som ligger tidigt i värdekedjan (Liu, 2020), t.ex. jordbruket. Det vill säga, om regeringen anser att näringslivet behöver stödjas generellt är det mer motiverat att stödja jordbruket än branscher som har en mera direkt konsumentkontakt.

För torkan 2018 finner vi att jordbrukets inkomster inte föll i en sådan omfattning att det motiverade stöd. Tar man även hänsyn till att torkan främst var en svensk kris, vilket borde innebära en djupare kris, var torkans effekter små. Sammantaget visar 2018 års torka att jordbrukets motståndskraft mot krisen var hög. Huruvida motståndskraften är hög även vid den nuvarande krisen är osäkert. Även om kostnaderna sannolikt ökar mer idag är vid torkan 2018 (framför allt för animalieproduktion) ökar intäkterna på grund av ökade livsmedelspriser också mer. Enligt EAA-prognosen för 2022 kommer företagsinkomsten vara oförändrad jämfört med 2021. För jordbruket i EU 2022 var företagsinkomsterna på rekordhög nivåer⁶.

⁶ <http://capreform.eu/2022-a-record-year-for-farm-income/>

Referenser

Bardají, I. och Garrido, A. (2016). State of play of risk management tools implemented by MS during the period 2014-2020: national and European frameworks. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Brussels.

Bloom, N., Bond, S., och Van Reenen, J. (2007) "Uncertainty and investment dynamics". *Review of Economic Studies* 74(2): 391–415.

Europeiska revisionsrätten (2019). Stabilisering av jordbrukarnas inkomster: uppsättningen av verktyg är bred, men lågt utnyttjande av instrument och överkompensation måste åtgärdas. Särskild rapport nr 23/2019.

Europeiska revisionsrätten (2021). Extraordinärt stöd till EU:s mjölkproducenter 2014–2016. Särskild rapport 11/2021.

Jordbruksverket (2018). EAA – Ekonomisk kalkyl för jordbrukssektorn. Prognos för utvecklingen 2017–2018. JO 45 SM 1803

Jordbruksverket (2018). EAA – Ekonomisk kalkyl för jordbrukssektorn. Preliminär utveckling 2017–2018, JO 45 SM 1901.

Jordbruksverket (2019). EAA – Ekonomisk kalkyl för jordbrukssektorn, 2017–2018, JO 45 SM 1901. JO 45 SM 1902.

Jordbruksverket (2022). EAA – Ekonomisk kalkyl för jordbrukssektorn. Prognos för utvecklingen 2021–2022. JO0205.

Konjunkturinstitutet (2022). Konjunkturläget September 2022.

Liu, E. (2020). "Industrial policies in production networks". *Quarterly Journal of Economics* 134(4): 1883–1948.

Madre, Y. och Devuyst, P. (2016). How to tackle

price and income volatility for farmers? An overview of international agricultural policies and instruments. Farm Europe.

Mahé, L-P. och Bureau, J-C. (2016). The future of market measures and risk management schemes. In: Research for agri committee – cap reform post-2020 - challenges in agriculture. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Brussels.

Nordin, M. och Höjgård, S. (2019). Income risk in Swedish agriculture. AgriFood Working Paper 2019:5.

OECD (2011). Managing Risk in Agriculture. Policy assessment and design. OECD Publishing.

OECD (2020). Shocks, risks and global value chains: insights from the OECD METRO model. OECD Publishing.

OECD (2020). Keep calm and carry on feeding: Agriculture and food policy responses to the COVID-19 crisis. OECD Publishing.

Riksbanken (2018). Fördjupning – Små effekter på produktionen och inflationen av sommarens torcka och skogsbränder. Penningpolitisk rapport september 2018.

Världsbanken (2020). "Persistence of market shocks. Commodity Markets", October 2020.

Författare

Martin Nordin

Mer information

Martin Nordin

Tel: 0709-55 80 70

E-post: Martin.Nordin@agrifood.lu.se

Vad är AgriFood Economics Centre?

AgriFood Economics Centre utför kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Verksamheten är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Lunds universitet och syftar till att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

Publikationer

AgriFood Economics Centre ger ut tre typer av publikationer som vänder sig till beslutsfattare, myndigheter och en intresserad allmänhet. Policy Briefs är lättillgängliga sammanfattningar av en av våra vetenskapliga publikationer. Fokus är kortare analyser och Rapporter är längre analyser som även ges ut i tryckt format. AgriFood skriver också vetenskapliga artiklar och working papers som i huvudsak vänder sig till en vetenskaplig publik. Våra publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se.

Kontakt

AgriFood Economics Centre
Box 730, 220 07 Lund
