

## Jordbruk utan produktion – ett hinder för tillväxt?

Det frikopplade gårdsstödet innebär att jordbrukare får stöd för att bevara jordbruksmark i gott skick, oavsett om marken används för produktion eller inte. En konsekvens av detta är att en del markägare väljer att lägga all mark i träda istället för att arrendera ut marken. En fråga är om förekomsten av dessa så kallade passiva jordbruk hindrar jordbrukssektorns tillväxt. Vi finner att:

- Passivt jordbruk främst bedrivs på mark som är olönsam att odla på.
- Passiva jordbruk inte är ett hinder för sektorns tillväxt.
- Åtgärder mot passivt jordbruk medför att mer jordbruksmark överges.

### Gårdsstödet

I samband med 2003 års reform av jordbrukspolitiken slopades produktionskopplade stöd i jordbruket. Istället infördes gårdsstödet som är oberoende av produktionen. Det innebär att jordbrukare inte behöver bedriva odling för att erhålla stöd men att jordbruksmarken måste hållas i gott jordbruks- och miljömässigt skick. Detta kan göras antingen genom odling eller genom att marken läggs i träda. Om all mark på en gård läggs i träda beskrivs jordbruket som passivt.

Målet med reformen var att komma tillrätta med överproduktionen som skapades av produktionsstöden samtidigt som jordbruksmarken och det öppna landskapet bevaras.

### Passivt jordbruk och tillväxt

Det påstås ibland att det passiva jordbruket begränsar jordbrukets utveckling eftersom passiva jordbrukares mark är en outnyttjad resurs som inte är tillgänglig för aktiva jordbrukare. Ett passivt brukande skulle därför kunna ha negativa effekter på jordbrukets tillväxt och konkurrenskraft.

### Syfte

Vi analysera hur passivt jordbruk påverkar jordbruksmarkens användning, sektorns tillväxt samt om förändringar i gårdsstödet kan minska det passiva jordbruket. Målet med studien är att besvara följande frågor:

1. Varför läggs jordbruksmark i träda istället för att användas i produktion?
2. Hindrar passivt jordbruk sektorns tillväxt?

3. Hur påverkar förändringar i gårdsstödet markanvändningen och förekomsten av passivt jordbruk?

**Hur väljer markägaren mellan aktivt och passivt jordbruk?**

Generellt kan markägaren välja mellan fyra olika alternativ: att odla själv, arrendera ut, lägga i träda eller låta marken växa igen (beskogas). I det sista fallet slutar marken vara jordbruksmark. Träda innebär att jordbruksmarken inte används i produktion. Passivt jordbruk uppkommer när markägaren lägger all sin mark i träda istället för att odla själv eller arrendera ut marken. Vi utgår från att vinst är en viktig drivkraft för markägare. Det innebär att markägarna väljer den markanvändning som ger högst vinst givet de intäkter och kostnader som markanvändningen genererar. För att markägaren sedan ska ompröva sitt beslut krävs att den relativa lönsamheten mellan alternativen ändras.

Jordbruksmark används för *odling* om det är lönsamt att odla för markägaren själv eller för en arrendator, det vill säga när intäkterna från produktionen täcker kostnaderna. För att få gårdsstödet måste marken skötas som jordbruksmark. Det innebär att odling ibland även förekommer på åkermark där det är olönsamt att odla utan gårdsstöd. Det sker när gårdsstödet är högre än förlusten av att odla och odling är det minst kostsamma sättet att uppfylla kravet på skötsel.

På mark där odling är olönsam och odling inte är billigaste sättet att uppfylla kravet på skötsel bedrivs ingen odling. Marken kommer istället att läggas i *träda* så länge gårdsstödet täcker kostnaderna för att sköta trädan.

I de fall odling är olönsam och gårdsstödet inte täcker kostnaderna för att hålla marken i gott skick låter markägaren den *växa igen*.

Givet att jordbrukare vinstmaximerar förväntar vi oss således att passivt jordbruk främst finns på lågproduktiv mark som ingen vill bruka på grund av bristande lönsamhet.

**Var finns passiva jordbruk i Sverige?**

Vi undersöker var i Sverige mark läggs i träda, det vill säga inte används i produktion. I Sveriges bördigaste område, Götalands södra slättbygder (Gss), är andelen träda mycket låg (cirka 2 procent) enligt Jordbruksstatistik sammanställning 2016. Däremot är andelen träda störst (cirka 10 procent) i de mindre bördiga områdena såsom Svealand och Norrland. Andelen träda och därmed passivt jordbruk i högproduktiva bygder är alltså mycket låg, vilket stämmer med

hypotesen att passivt jordbruk framförallt uppkommer på lågproduktiv jordbruksmark.

### Analys av förändringar i gårdsstödet

I nästa steg analyserar vi hur förändringar i gårdsstödet skulle påverka andelen passivt jordbruk. Att analysera markägarens beslut om markanvändning är mycket komplext. Gårdarna är olika i termer av exempelvis produktionsinriktning och storlek, samtidigt som arrendemarknaden för mark påverkas av lokala förhållanden. För att fånga komplexiteten används en detaljerad simuleringsmodell (AgriPoliS) som representerar alla gårdar i en region. Modellen tar hänsyn till variationer i lokala förutsättningar och utvecklingen över tiden. Detta gör att AgriPoliS kan simulera jordbrukets utveckling både geografiskt och över tid för att fånga gårdarnas strategiska beslut om investeringar, arrendering av mark eller att lägga ned och lämna ifrån sig marken.

Vi simulerar utvecklingen under en sexårsperiod (2015-20) med hjälp av AgriPoliS. Analysen baseras på resultat för Götalands mellanbygder (Gmb), som valts eftersom det där finns en relativt stor variation i markens produktivitet och typ av jordbruk vilket innebär att simuleringsresultaten från regionen visar påverkan för olika typer av jordbruk och mark.

### Förändringar av gårdsstödet som analyseras

För att studera om förändringar av gårdsstödet kan minska förekomsten av passivt jordbruk samt hur förändringar i gårdsstödet påverkar markanvändningen undersöker vi följande förändringar av gårdsstödet:

1. *Högre gårdsstöd* - en höjning av det regionala stödbeloppet med 20 procent (cirka 400 kronor per hektar i Gmb),
2. *Lägre gårdsstöd* - en sänkning av stödbeloppet med 20 procent,
3. *Striktare skötselkrav*- en höjning av kostnaderna för att uppfylla kraven med träda med 150 kronor per hektar.
4. *Inga skötselkrav*- gårdsstödet betalas ut men kraven på hur marken ska skötas avskaffas.

Alla resultat jämförs med ett scenario där gårdsstödet är utformat som 2015.

### Effekter av oförändrad jordbrukspolitik

I scenariot med fortsättning av 2015 års jordbrukspolitik lägger nästan 19 procent av gårdarna ner fram till 2020 och den genomsnittliga gårdsstorleken ökar med 24 procent. Under samma period ökar andelen åkermark som brukas passivt från knappt 3 till 7 procent. En mycket liten andel av jordbruksmarken överges, 665 ha

(under 0,5 procent av jordbruksmarken). Det betyder att tillgången till jordbruksmark i stort sett är oförändrad även om inte all mark används för odling 2020.

### Effekter av högre gårdsstöd

En *höjning av gårdsstödet* påverkar inte kostnaderna för olika markanvändning och när marken är attraktiv stiger arrendeavgiften motsvarande höjningen av gårdsstödet. För markägaren ger högre gårdsstöd därmed en lika stor ökning av inkomsten oavsett om marken trädas, odlas eller arrenderas ut. Ett högre stöd påverkar därför inte lönsamheten för markägaren av att trädas marken jämför med att odla eller arrendera ut den. Det betyder i sin tur att antalet passiva jordbruk inte förändras av att gårdsstödet höjs.

Ett högre gårdsstöd innebär dock att det blir lönsamt för fler jordbrukare att stanna kvar i sektorn jämfört med scenariot där stödet är oförändrat (Tabell 1). Det medför att antalet aktiva jordbrukare och därmed antalet gårdar är fler än med oförändrad jordbrukspolitik. Den genomsnittliga vinsten per gård ökar trots att gårdarna är mindre till följd av det högre gårdsstödet.

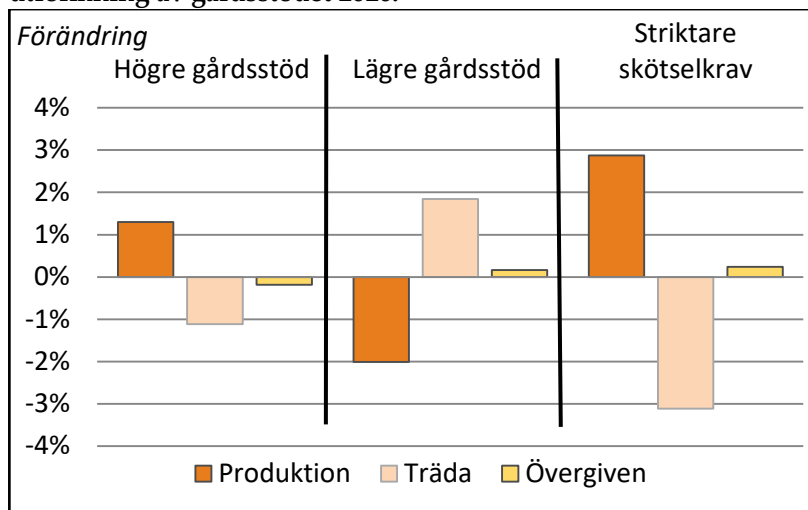
**Tabell 1. Gårdsstödet påverkan på gårdar (förändring jämfört med oförändrad jordbrukspolitik år 2020)**

Scenario	Antal gårdar		Genomsnitt per gård	
	Aktiva	Passiva	Storlek	Vinst
Högre gårdsstöd	6%	0%	-4%	6%
Lägre gårdsstöd	-9%	-94%	50%	34%
Striktare skötselkrav	-4%	-100%	46%	41%
Inga skötselkrav	-77%	-100%	279%	272%

Eftersom färre gårdar läggs ner vid högre gårdsstöd påverkas markanvändningen på så sätt att trädesarealen hos aktiva jordbrukare blir mindre (Figur 1). Det beror på att när en gård läggs ned hamnar potentiellt en del av marken långt ifrån brukningscentrum (där maskiner finns) på gården som tar över marken. Den gård som tar över marken kan därför ha högre odlingskostnad för en del av den övertagna marken jämfört med den nedlagda gården och lägger därför den i träda. Det förklarar varför trädan blir mindre när färre gårdar lägger ned vid ett högre gårdsstöd.

Högre gårdsstöd, allt annat lika, resulterar alltså i något mer mark i produktion men oförändrat antal passiva jordbruk.

**Figur 1. Förändringar i användningen av jordbruksmark vid olika utformning av gårdsstödet 2020.**



Noter: Förändring jämfört med oförändrad politik i procent av total jordbruksmark inklusive övergiven. Träda inkluderar även den mark som aktiva jordbrukare lägger i träda.

### Effekter av lägre gårdsstöd och striktare hävdkrav

Både striktare skötselkrav och minskat gårdsstöd gör det mindre lönsamt att uppfylla skötselkraven för mark där odling inte är lönsam. För den marken medför striktare skötselkrav ökade kostnader för att uppfylla dem medan lägre gårdsstöd ger minskade intäkter. I båda fallen sker en kraftig minskning av passivt jordbruk men också en minskning av antalet aktiva jordbruk (Tabell 1).

Lägre gårdsstöd leder visserligen till att passivt jordbruk nästan upphör, men arealen mark som används för produktion ökar inte utan minskar (Figur 1). Detta beror på att även aktiva jordbruk läggs ner när stöden sänks och lönsamheten därmed sjunker. En fördel med lägre gårdsstöd är att kvarvarande gårdar blir större och att vinsten per gård blir högre (Tabell 1). Detta beror på ett lägre gårdsstöd leder till att mark frigörs när gårdar med låg lönsamhet läggs ner, vilket möjliggör för expansiva jordbruk att växa och öka sina vinster. De kvarvarande gårdarna förbättrar också sin konkurrenskraft genom att tillvarata de stordriftsfördelar som ökad storlek medför.

Striktare skötselkrav leder till en ökning i arealen brukad mark. Att kostnaden för att sköta marken för att få stöd utan odling (träda) stiger medför att det för en del mark blir lönsamt att uppfylla skötselkraven genom att odla istället för med träda. Det innebär att mer mark används för odling (Figur 1). Samtidigt medför den högre

kostnaden för att uppfylla kraven att mer mark överges. Förändringen i skötselkraven innebär således minskat passivt jordbruk men även att mer mark överges. Dessutom medför striktare skötselkrav en ökad kostnad för jordbrukarna. Den genomsnittliga vinsten per gård ökar visserligen, till följd av att gårdar läggs ner till följd av kostnadsökningen, men vinsten för sektorn som helhet blir lägre när kostnaderna ökar.

Lägre gårdsstöd, allt annat lika, resulterar i mindre passivt jordbruk men också i mindre mark i produktion totalt sett.

Striktare skötselkrav ger, allt annat lika, mindre passivt jordbruk men innebär också att mer mark överges.

### Effekter av avskaffat skötselkrav

Att avskaffa skötselkraven har samma påverkan på markanvändningen och jordbrukets struktur som att avskaffa gårdsstödet eftersom jordbrukaren i detta fall får gårdsstödet oavsett om jordbruksmarken förblir jordbruksmark eller ej. Scenariot *inga skötselkrav* visar att gårdsstödet har en påtaglig effekt på jordbrukets struktur (Tabell 1). Att ta bort kraven skulle eliminera det passiva jordbruket och kraftigt reducera antalet aktiva gårdar samtidigt som gårdsstorleken ökar kraftigt. Gårdstödet, som det är utformat med skötselkrav, leder till att olönsam mark bibehålls i brukningsbart skick och bromsar en utveckling mot större och lönsammarare gårdar. Detta scenario visar tydligt hur starkt gårdsstödet hämmar strukturomvandlingen mot större och mer lönsamma (konkurrenskraftiga) gårdar.

Att ta bort skötselkraven resulterar i att mycket jordbruksmark överges (cirka 42 procent). Drygt hälften av den övergivna marken hade med en fortsättning av dagens jordbrukspolitik varit träda 2020 medan resten av den övergivna marken hade använts till odling. Det är således även mark som med dagens politik används för produktion som överges om skötselkraven avskaffas. Den högproduktiva åkermarken används dock i produktion även utan skötselkraven.

Inga skötselkrav, allt annat lika, innebär att det passiva jordbruket elimineras. Samtidigt överges mycket mark; dels mark som trädas men också mark som används i produktion med dagens politik.

### Slutsats 1: Olönsam att arrendera passivt brukat mark

Eftersom passivt jordbruk bedrivs på lågproduktiv olönsam mark som annars troligen hade övergivits och växt igen är det osannolikt att passivt jordbruk begränsar användning av jordbruksmark i produktion. Passivt jordbruk bidrar istället till att bevara det öppna

landskapet och trygga framtida livsmedelsförsörjning genom att bevara jordbruksmark som inte behövs till produktion idag i brukbart skick. Utan möjligheten till passivt jordbruk skulle det sannolikt råda brist på de kollektiva nyttigheter som uppkommer genom att jordbruksmarken bevaras i brukningsbart skick. Gårdsstöd med skötselkrav är dock ett ineffektivt sätt att skapa dessa kollektiva nyttigheter eftersom även mark som ändå skulle ha använts i produktion får stöd.

**Slutsats 2:  
Passivt jordbruk  
hindrar inte  
tillväxten**

Utformningen av gårdsstödet har en kraftig påverkan på jordbrukssektorns struktur. Gårdsstödet gör att både aktiva och passiva jordbrukare stannar kvar i sektorn längre vilket gör det svårare för jordbrukare som vill expandera. Detta bromsar strukturomvandlingen i sektorn. Det är således gårdsstödet och inte det passiva jordbruket som är ett hinder för sektorns konkurrenskraft och tillväxt.

**Slutsats 3:  
Åtgärder mot  
passivt jordbruk  
ger mer övergiven  
mark**

Åtgärder för att begränsa det passiva jordbruket, som lägre gårdsstöd och avveckling av skötselkraven, skulle leda till *mindre* lågproduktiv mark i produktion, inte mer, och att mer lågproduktiv mark överges. Striktare skötselkrav skulle visserligen öka arealen i produktion men till kostnad av mer övergiven mark och ökade kostnader för jordbrukarna. Gårdsstödet påverkar inte användningen av den högproduktiva marken där produktion sker oavsett gårdsstödet utformning.

**Konsekvenser för  
politiken**

Gårdsstödet skapar en oundviklig trade-off mellan hastigheten på strukturomvandling och bevarandet av lågproduktiv jordbruksmark. Vid högre stöd bevaras mer jordbruksmark men strukturomvandlingen går långsammare, vilket hämmar sektorns konkurrenskraft.

Det främsta alternativet för passivt brukad mark i Sverige är inte aktivt jordbruk utan att marken överges. Utan ett stöd till lågproduktiv mark är det därför troligt att mer mark hade beskogats. Gårdsstödet till högproduktiv åkermark påverkar dock inte markanvändning utan blir enbart en transferering till markägaren som får högre inkomster och ökad förmögenhet via högre arrende- och markpriser.

För att minimera de negativa effekterna på strukturomvandling utan att förlora det öppna landskapet kan gårdsstödet ersättas med ett stöd som riktas mot lågproduktiv mark som annars riskerar att överges.

**Författare** Anna Andersson, Karin Bergman, Mark Brady\*, Helena Johansson och Fredrik Wilhelmsson

**Mer information** Mark Brady  
E-post: mark.brady@slu.se  
Telefon: 040 – 41 50 05

**Källa** Brady, M., Hristov, J., Sahrbacher, C., Söderberg, T. and Wilhelmsson, F. (2017) "Is Passive Farming A Problem for Agriculture in the EU?", *Journal of Agricultural Economics*, 68:3, s. 632-650.

**Mer att läsa** Söderberg, T. (red.) (2015) "Jordbrukspolitik, inläsning och strukturomvandling", Jordbruksverket, Rapport 2015:14.

\* Detta arbete har delfinansierats av Mark Bradys medverkan i det FORMAS-finansierade projekten MULTAGRI och BECC vid Centrum för miljö- och klimatforskning (CEC), Lunds universitet.

---

## 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](http://www.agrifood.se).

## Kontakt

AgriFood Economics Centre  
Box 730, 220 07 Lund  
AgriFood Economics Centres publikationer kan beställas eller laddas ned på [www.agrifood.se](http://www.agrifood.se)

---