

Miljöstöd: ett stöd till mer än bara miljön

Kan jordbrukspolitiken utformas så att den främjar både miljö och produktion? Denna studie bidrar med nya kunskaper för att möta en sådan ambition genom att studera samspelet mellan miljöstöd och sannolikheten att jordbruksföretag läggs ned. Vi finner att :

- Gårdar med miljöstöd löper mindre risk för nedläggning än gårdar utan miljöstöd.
- Alltför stora miljöåtaganden kan vara en belastning och öka risken för gårdsnedläggning.
- Sålunda kan miljöstöden ha betydelse för jordbruket utöver deras miljöfrämjande egenskaper.

Balans mellan miljöskydd och jordbruksproduktion

Att hitta balans mellan jordbruksproduktion och miljöskydd är en viktig fråga, som på senare tid allt oftare handlar om hur politiken kan utformas för att främja både miljö och jordbruksproduktion. För att kunna göra det krävs mer kunskap om samspelet mellan ekonomiska och miljömässiga aspekter av jordbruket. Med hjälp av statistiska metoder har vi därför undersökt miljöstödens betydelse för att minska risken för nedläggningar hos svenska jordbruksföretag.

Jordbrukets miljö- och direktstöd

Miljöstöden ingår i landsbygdsprogrammet och är enligt Europeiska kommissionen grundläggande för att integrera miljöhänsyn i Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik. Till skillnad från det arealbaserade direktstödet, som syftar till att stödja jordbrukares inkomster, bevara jordbruksmark och säkerställa tillgången till livsmedel, är syftet med miljöstöden att uppmuntra jordbrukare att skydda och förbättra miljön genom att ersätta dem för kostnader och inkomstförluster som uppstår på grund av detta. De svenska miljöstöden inkluderar bl.a. stöd för ekologisk produktion och stöd för etablering av kantzoner och våtmarker, som förbättrar den biologiska mångfalden och minskar övergödningen.

Gårdar får olika mycket miljöstöd

Vi undersöker om gårdar med olika omfattande miljöåtaganden och därmed stöd skiljer sig åt vad gäller risken för nedläggning. Vi gör detta med hjälp av data över åren 2001-2014, under vilka det har funnits tre femåriga landsbygdsprogram att söka miljöstöd från. Tidigare studier har visat att nedläggningsrisken minskar med gårdens storlek. Det är också möjligt att större gårdar får mer miljöstöd räknat i kronor. Vi vill undvika att skattningen av miljöståtagandets

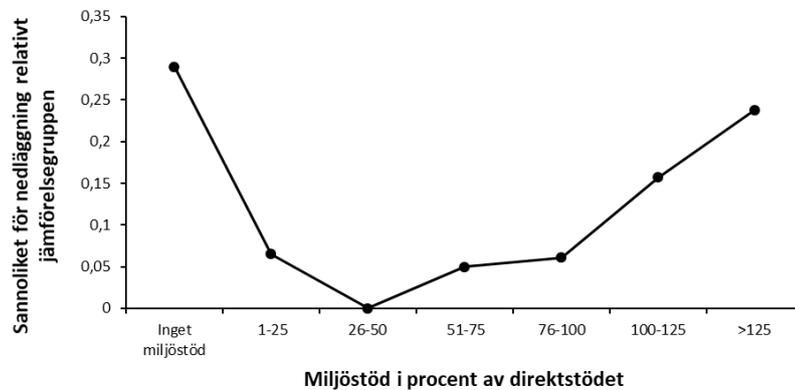
effekt på nedläggningsrisken i själva verket mäter effekten av skillnader i gårdsstorlek. Omfattningen på miljöåtagandet mäts därför genom att relatera gårdens miljöstöd till dess direktstöd, direktstödet är arealbaserat och ökar med gårdens storlek. I praktiken gör vi det genom att dividera summan av gårdens miljöstöd för hela tidsperioden med summan av gårdens utbetalda direktstöd för hela tidsperioden och får på så sätt ett mått på jordbrukarens miljöstöd relativt gårdens storlek. Gårdarna delas sedan in i sju olika grupper, utifrån miljöstödet relativa storlek, som sträcker sig från gårdar helt utan miljöstöd till gårdar vars miljöstöd är mer än 1,25 gånger större än direktstödet.

Sannolikheten för gårdsnedläggning

När vi undersöker hur risken för gårdsnedläggning skiljer sig åt mellan grupperna med olika mycket miljöstöd använder vi gruppen med miljöstöd motsvarande 26-50 procent av direktstödet, som jämförelsegrupp. Dessa gårdar befinner sig i mitten av rangordningen och har sannolikt ett mer balanserat miljöåtagande än gårdar som har ett betydligt större eller väldigt mycket mindre åtagande. Resultaten visar därför de andra gruppernas risk för nedläggning jämfört med gruppen som har miljöstöd som motsvarar 26-50 procent av gårdens direktstöd. Skillnaderna mellan de olika grupperna av gårdar visas i figur 1. När vi rör oss över de sju grupperna blir det tydligt att gårdarna helt utan och med en mycket högre omfattning på miljöstöden löper störst risk för nedläggning. Jämförelsegruppen och de närliggande grupperna som har miljöstöd motsvarande mellan 51-100 procent av direktstödet har lägre nedläggningsrisk. Slutsatserna är två: för det första tycks ett balanserat miljöåtagande minska risken för nedläggning dvs. vara positivt för sannolikheten att driva verksamheten vidare, och för det andra tycks ett alltför stort miljöåtagande öka risken för gårdsnedläggning.

Sannolikheten för gårdsnedläggning över tid

Sannolikheterna för nedläggning på den lodräta axeln i figur 1 är koefficienter från en statistisk skattning och är inte direkt tolkningsbara. De används här för att visa skillnader mellan grupperna. I nästa steg beräknar vi hur risken för nedläggning utvecklar sig över tiden. Figur 2 illustrerar med antalet gårdar som lagts ner i procent av det totala antalet gårdar i respektive grupp över en tidsperiod på fjorton år. Kurvorna representerar grupperna med inget, balanserat (26-50), respektive mycket stort miljöstöd (≥ 125). Figuren visar tydligt att den grupp som har den minsta nedläggningsrisken (störst chans att överlevna) är gårdar med ett balanserat miljöstöd på 26-50 procent av sitt direktstöd. Gårdar utan miljöstöd och med ett mycket högt miljöstöd löper betydligt större risk för gårdsnedläggning.



Figur 1. Sannolikhet för gårdsnedläggning relativt jämförelsegruppen 26-50 procent. Gårdar i alla grupper har en signifikant högre sannolikhet att lägga ner än de i jämförelsegruppen.

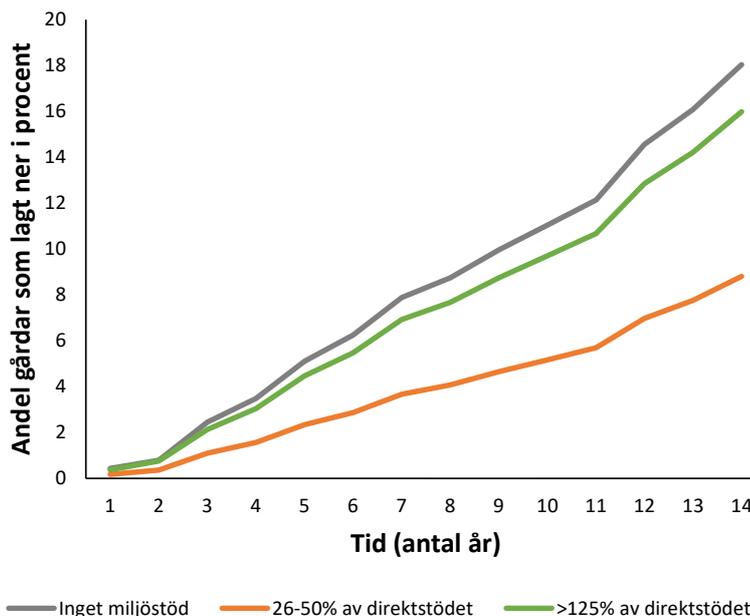
Efter tio år hade 5 procent av gårdarna med miljöstöd motsvarande 26-50 procent av direktstödet (orange linje i figur 2) stängt ner sin verksamhet medan 10-11 procent av gårdarna i de andra grupperna hade lagt ner sin verksamhet. Efter fjorton år hade ca 18 procent av gårdarna utan miljöstöd och ca 16 procent av gårdarna med mycket miljöstöd (grön linje i figur 2) lagt ner, jämfört med 9 procent för gruppen med miljöstöd motsvarande 26-50% av direktstödet. Vi finner därmed att nedlägningsrisken för gårdar med ett balanserat stöd efter 14 år är hälften av den för gårdar utan miljöstöd. Men också att ett allt för stort miljöåtagande, dvs. hög andel miljöstöd, tycks öka risken för nedläggning.

Varför finns det ett samband mellan miljöstöd och gårdsnedläggning?

Varför tycks ett balanserat miljöåtagande bidra till en lägre risk för gårdsnedläggning och varför tycks ett stort miljöåtagande öka risken för nedläggning? Att miljöstödets omfattning påverkar nedlägningsrisken kan antas bero på ett par olika mekanismer.

Att börja producera miljö tjänster kräver, precis som när man startar en ny verksamhet, både tid och ansträngning. Inför denna utmaning har jordbrukare och gårdar olika förutsättningar att lyckas. Kostnaderna för olika miljöåtgärder varierar med landskapets egenskaper och gårdens struktur. Exempelvis kan ett kuperat landskap innebära högre kostnader medan specialisering kan leda till skalfördelar som sänker kostnaderna. Det betyder att miljöstöden för vissa gårdar kan vara högre än kostnaden för miljöåtgärderna och därför öka deras lönsamhet medan stödet för andra gårdar kan vara mindre än kostnaden och därför försämra deras lönsamhet. Generellt bör miljöstöden minska sannolikheten för nedläggning ef-

tersom jordbrukare endast bör ingå ett åtagande om stödet är högre än kostnaden för åtgärderna. Ett stort miljöengagemang kan dock ge andra värden än rent ekonomiska och göra att jordbrukare kan acceptera en viss försämrad lönsamhet. Ett miljöåtagande kan även bli en belastning om åtagandet är för ambitiöst för gårdens storlek och/eller inverkar negativt på den huvudsakliga produktionen.



Figur 2. Ackumulerad sannolikhet för gårdsnedläggning.

En annan mekanism, som minskar risken för nedläggning, uppstår om miljöstödet används som ett sätt att diversifiera jordbruksföretagens produktion och fungera som en riskdifferentierings-strategi för att jämna ut variationer i den huvudsakliga verksamheten. Jordbrukare skulle kunna använda miljöstödet som en inkomstkälla för att både utveckla sin verksamhet och mildra likviditetsproblem på kort sikt. Tidigare forskning stöder denna hypotes. Exempelvis visar intervjuer med danska jordbrukare att vissa jordbrukare ansöker om miljöstöd med avsikten att avsluta åtagandet i förtid, eftersom stödbetalningarna ska användas för att förbättra gården (underhåll, nya byggnader etc.) och inte främst för att främja miljön. Är lönsamheten i en gård låg finns det motiv till stora miljöåtaganden med ett högt miljöstöd för att kortsiktigt förbättra likviditeten eller för att försöka rädda en olönsam verksamhet. Kvarstår den sämre lönsamheten för dessa gårdar blir nedläggningarna relativt fler trots högt miljöstöd. Sammantaget kan miljöstöden uppfylla ett

flertal mål som sträcker sig utanför sitt ursprungliga syfte - att främja miljön.

Slutsats och policyimplikationer

Vi finner en koppling mellan miljöstöden och en minskad risk för gårdsnedläggning, men sambanden är inte entydiga. Mer specifikt visar resultaten att gårdar som har miljöstöd upp till en viss nivå löper lägre risk för nedläggning än gårdar utan miljöstöd. Men vi finner också att det finns en punkt där miljöåtagandet blir för stort i förhållande till andra åtaganden och resurser på gården, vilket leder till ökad risk för nedläggning. Tillsammans tyder våra resultat på att miljöstöden är viktiga för jordbrukarna och inte bara som ett medel för att möjliggöra miljöskydd. Följaktligen har miljöstöden konsekvenser som sträcker sig längre än att bara mildra miljöpåverkan. Om miljöstöden minskar sannolikheten för gårdsnedläggning kan detta motivera jordbrukare att söka stöd och öka deras allmänna miljöengagemang. Vidare, om beslutsfattare strävar efter att öka jordbruksproduktionen, är det troligtvis mera effektivt att satsa på åtgärder som direkt, istället för indirekt, ökar produktionen. Dessutom är det viktigt att komma ihåg att en minskad nedläggning av gårdar som har problem med lönsamheten kan komma att bromsa strukturomvandlingen som i sig kan bidra till ökad konkurrenskraft för näringen.

Källa	Nordin, M., och I. Lovén (2020). "Is agri-environmental schemes boosting farm survival?", AgriFood Economics Centre Working Paper 2020:1.
Författare	Sofie Andersson, Ida Lovén och Martin Nordin
Mer information	Martin Nordin Tel: 046 2220790 E-post: martin.nordin@agrifood.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 7080, 220 07 Lund
