



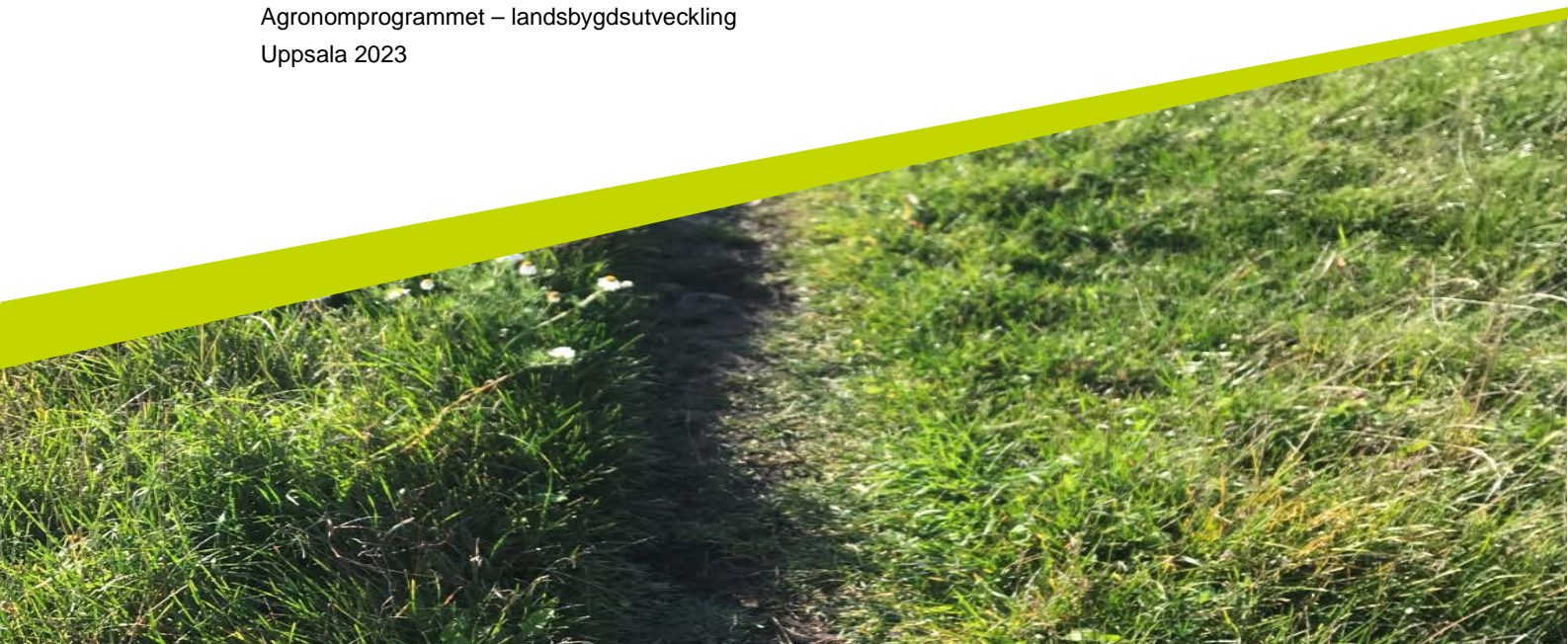
# Kostigen mellan Bryssel och Jämtland

En undersökning av implementeringen och effekterna av EU:s gemensamma jordbrukspolitik i en svensk kontext

---

Lovisa Andersson

Självständigt arbete • 30 hp  
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU  
Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap  
Agronomprogrammet – landsbygdsutveckling  
Uppsala 2023



# Kostigen mellan Bryssel och Jämtland. En undersökning av implementeringen och effekterna av EU:s gemensamma jordbrukspolitik i en svensk kontext

*The pathway from Brussels to Jämtland. An examination of the implementation and effects of EU's common agricultural policy in Swedish agriculture*

Lovisa Andersson

**Handledare:** Arvid Stiernström, Sveriges lantbruksuniversitet, SLU  
Institutionen för stad och land

**Examinator:** Katarina Pettersson, Sveriges lantbruksuniversitet, SLU  
Institutionen för stad och land

**Omfattning:** 30 hp

**Nivå och fördjupning:** Avancerad nivå, A2E

**Kurstitel:** Självständigt arbete i Landsbygdsutveckling, A2E –  
Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

**Kurskod:** EX0890

**Program/utbildning:** Agronomprogrammet – landsbygdsutveckling

**Kursansvarig inst.:** Institutionen för stad och land

**Utgivningsort:** Uppsala

**Utgivningsår:** 2023

**Omslagsbild:** Lisa Valleräng, som har givit sitt tillstånd.

**Elektronisk publicering:** <https://stud.epsilon.slu.se>

**Nyckelord:** kompensationsstödet, nationella stödet, Jämtland, CAP, policy, rådgivare, jordbrukspolitik

## Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap  
Institutionen för stad och land  
Avdelningen för landsbygdsutveckling

## Sammanfattning

Denna uppsats undersöker implementeringen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik, Common Agricultural Policy (CAP) i en svensk kontext. Syftet är att utröna vilka effekter EU-finansierade jordbruksstöd har på jordbruket och huruvida det skapas några motsättningar mellan svensk jordbrukspolicy och CAP. Svensk jordbrukspolicy visar genom statliga jordbruksstöd sina mål om att stärka inhemsk livsmedelsproduktion. På samma gång råder tydliga objektiva inom CAP med mål om att minska jordbrukets negativa klimatpåverkan. Uppsatsen har undersökt huruvida jordbruksstöd påverkar förutsättningarna att nå målen om en stärkt livsmedelsproduktion och ett minskat klimatavtryck. Insamlandet av empiri har gjorts genom deltagande observationer samt en litteraturstudie. De deltagande observationerna har genomförts tillsammans med tre rådgivare från Hushållningssällskapet Jämtland. Rådgivarnas erfarenhet av hur CAP påverkar jordbruket utgör en betydande del av uppsatsens empiri och analys. De deltagande observationerna har alla gjorts i Jämtland och rådgivarnas erfarenhet är baserade utifrån en jämtländsk kontext. Det teoretiska ramverk som används i denna uppsats berör förhållandet mellan policy och praktik samt begreppet blueprints. Analysen har genomförts med hjälp av Carol Bacchi's WPR-approach. Uppsatsen påvisar att det EU-finansierade kompensationsstödet skapar negativa effekter i jordbruket då det möjliggör inlåsnings av mark, underutnyttjande av odlingsmark samt ett ineffektivt resursutnyttjande som i sin tur leder till ett sämre foder och negativ klimatpåverkan. Det möjliggör också stödoptimering som i sin tur skapar ett ökat stödberoende bland lantbrukare. Resultatet visar också att det skapas motsättningar mellan svensk jordbrukspolicy och CAP. Ersättningsarna för kompensationsstödet och det nationella stödet baseras på olika grunder, men båda möjliggör ett stödoptimerande vilket innebär en resursineffektiv mjölkproduktion. Det skapas också motsättningar i EU-finansierade projekt, dels då dessa är begränsade till att omfatta småskaligt jordbruk, dels att projektbudgeten inte är anpassad för en svensk kontext. Båda försvårar förutsättningarna för en stärkt inhemsk livsmedelsproduktion.

*Nyckelord:* kompensationsstödet, nationella stödet, Jämtland, CAP, policy, rådgivare, jordbrukspolitik

## Abstract

This essay examines the implementation of the EU's Common Agricultural Policy (CAP) in a Swedish context. The aim is to find out what effects EU-funded payments has on agriculture and whether there are any contradictions between Swedish agricultural policy and CAP. Swedish agricultural policy aim to strengthen domestic food production and at the same time there are clear objectives within CAP with goals of reducing agriculture's negative climate impact. The essay has investigated whether the CAP-payments affect the possibilities for reaching the goals of strengthened food production and at the same time a reduced climate footprint. The collecting of empirical evidence has been done through a participant observation and a literature study. The participant observations have been carried out together with three advisors from the Jämtland Advisory Association. The advisers' experience of how CAP affects agriculture makes a significant part of the essay's empirical work and analysis. The participant observations have all been made in Jämtland and the advisers' experience is based in a Jämtland context. The theoretical framework used in this essay concerns the relationship between policy and practice as well as the concept of blueprints. The analysis has been carried out using Carol Bacchi's WPR approach. The analysis shows that the payments for areas of natural constraint creates negative effects in agriculture as it enables the locking up of land, underutilization of arable land and inefficient resource utilization. This in turn means low quality feed and, in the end, an increased negative climate impact. It also enables payment optimization, which in turn creates an increased dependency on financial support among farmers. The result also showed that contradictions are created between Swedish agricultural policy and CAP. The payments for areas of natural constraint and the national dairy support are based on different grounds, but both enable optimizing financial support. This in turn creates a resource-inefficient milk production. Contradictions are also created in EU-funded projects, partly because these are limited to small-scale agriculture, partly because the project budget is not adapted to a Swedish context. Both complicates the strengthening of domestic food production.

Keywords: payments for areas of natural constraint, national support payment, Jämtland, CAP, agricultural advisor, agricultural policy

# Innehållsförteckning

<b>Ord och begrepp .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>11</b>
1.1 Jordbruket i en krisande omvärld.....	11
1.1.1 Svenskt jordbruk i ett krigsdrabbat Europa.....	11
1.1.2 CAP och klimatet .....	11
1.2 EU-politik ända ut på gården .....	12
1.3 Uppsatsens syfte och forskningsfråga.....	13
1.3.1 Forskningsfråga .....	13
1.4 Historien bakom uppsatsskrivandet.....	14
1.5 Avgränsningar och urval .....	14
1.5.1 Presentation av rådgivarna.....	15
1.5.2 Etiska överväganden .....	16
1.6 Uppsatsens disposition .....	16
<b>2. Jordbrukspolitik.....</b>	<b>17</b>
2.1 Common Agricultural Policy- EU: s gemensamma jordbrukspolitik.....	17
2.1.1 Ansvariga myndigheter .....	17
2.2 Sveriges jordbrukspolitik .....	18
2.3 EU-finansierade jordbruksstöd.....	19
2.3.1 Gårdsstödet .....	19
2.3.2 Kompensationsstödet .....	20
2.3.3 Nationella stödet .....	21
2.3.4 Stödets positiva inverkan på jordbruket.....	22
2.3.5 Frikopplingen av EU-stöd .....	22
2.3.6 Stödets effekter på lantbrukaren .....	23
2.4 Förändringar inom CAP .....	24
<b>3. Jämtländskt jordbruk .....</b>	<b>26</b>
3.1 Jordbrukslandskapet i länet .....	26
3.2 Vallodling.....	27
3.2.1 Grovfoder .....	27
3.3 En jämtländsk bondgård .....	28

<b>4.</b>	<b>Lantbruksrådgivning i Sverige .....</b>	<b>29</b>
4.1	Hushållningssällskapet Jämtland.....	29
4.2	Rådgivningsområden .....	30
4.2.1	Växtodling .....	30
4.2.2	Husdjur.....	30
4.2.3	Näringslivsutveckling .....	31
4.2.4	SAM-ansökan och EU-rådgivning .....	31
<b>5.</b>	<b>Teoretiskt ramverk för uppsatsen .....</b>	<b>32</b>
5.1	Blueprints .....	32
5.2	Implementering av policy .....	33
5.3	What's the Problem Represented to be? .....	33
<b>6.</b>	<b>Insamling av data .....</b>	<b>35</b>
6.1	Deltagande observationer .....	35
6.2	Rådgivningsbesöken.....	36
<b>7.</b>	<b>Resultat och Analys av rådgivarnas erfarenheter av CAP .....</b>	<b>37</b>
7.1	Effekter av EU-stöd .....	37
7.1.1	Underutnyttjad odlingsmark .....	38
7.1.2	Bortprioriterat spannmål .....	39
7.1.3	Inlåsning av odlingsmark .....	40
7.1.4	EU-stödets klimatpåverkan.....	41
7.1.5	Låga krav möjliggör stödoptimering.....	43
7.1.6	Stödoptimering som rådgivning .....	43
7.1.7	Stödberoende .....	44
7.1.8	Stödoptimerande lantbrukare .....	46
7.2	Motsättningar mellan EU-stöd och nationella stöd .....	47
7.2.1	Kompen VS Mjölkenpenge .....	47
7.2.2	Snäva budgetar .....	49
7.2.3	Fastlåsning av mathantverksföretag.....	49
7.2.4	CAP och konsumenttrender.....	50
<b>8.</b>	<b>Avslutande diskussion och slutsats.....</b>	<b>52</b>
8.1	Besvarandet av forskningsfrågor .....	52
8.1.1	Vilka effekter ser rådgivarna att EU-stöd har på jordbruket? .....	52
8.1.2	Vilka motsättningar ser de skapas mellan CAP och svensk jordbrukspolicy i praktiken? .....	53
8.2	Avslutningsvis .....	53
8.2.1	Är Jämtland representativt för svenskt jordbruk? .....	55
8.2.2	Och framtiden, vad har den att erbjuda? .....	56
8.2.3	Förslag på vidare forskning .....	57
	<b>Referenser.....</b>	<b>58</b>

**Tack 63**

## Ord och begrepp

Arrende	Ett arrende kan liknas med en hyra på antingen enskild jordbruksmark eller en hel jordbruksfastighet. Ett arrendeavtal löper som regel över flera år och arrendepriiserna (hyra per hektar) varierar över landet. Bördiga jordbruksmarker i södra Sverige har mycket högre arrendekostnader jämfört med i norra Sverige.
Bete	Bete är det djuren äter under växtsäsongen, gräs eller vall som växer i hagar eller på åkermark.
CAP	Common Agricultural Policy (CAP) är den gemensamma jordbrukspolitiken som råder för medlemsländerna i EU.
Djurenhet	För lantbrukets djur har man skapat en måtenhet som omvandlar ett djur till en viss djurenhet. Denna måtenhet baseras på ålder, djurslag och kön och är en likställning utifrån olika djurs foderbehov. 1 mjölkko är 1 djurenhet, medan får och get (minst sex månader gamla) är 0,2 djurenheter.
Djurtäthet	I flera jordbruksstöd som lantbrukare kan söka från EU (CAP) finns krav på att hålla ett visst antal djurenheter per hektar, så kallad djurtäthet.
EU-stöd	Genom EU-finansierade fonder kan man söka ersättningar till jordbruks- och landsbygdsföretag. Exempel på EU-stöd är ekonomiska ersättningar till jordbruket samt projektfinansiering.
Extensiv produktion	Gäller både djurhållning och växtodling. Innebär som regel en längre tillväxtperiod, längre betessäsong, färre skördar och mindre insatsmedel som exempelvis gödning och kraftfoder.
Fullfoder och koncentrat	Fullfoder består som regel av en blandning av olika pellets, mineraler och spannmål. Koncentrat innehåller som regel inget spannmål utan detta tillsätts på gården i samband med



	utfordring. Båda dessa fodertyper anpassas efter djurslag och produktion
Foderstat	Ett djurs motsvarighet till en kostplan. Utformas för att djuret ska må så bra som möjligt samtidigt som tillväxt och/eller produktion optimeras.
Husdjur	Husdjur i lantbruket innefattar exempelvis kor, får, get, gris, inte katt eller hund.
Intensiv produktion	Gäller både djurhållning och växtodling. Innebär som regel en snabbare tillväxtperiod, fler skördar och högre grad av användning av insatsmedel som exempelvis gödning och kraftfoder.
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund, förkortat LRF, är en rikstäckande medlemsorganisation för aktörer, privata som företag, som är verksamma inom de gröna näringarna.
Nöt/Nötkreatur	Nöt eller nötkreatur är ett annat namn för kor.
Putsa	Putsning av vall görs genom att koppla en så kallad betesputsare på traktorn som "klipper gräset" och hindrar vallen från att växa för mycket och gå upp i blom.
SAM	När den enskilde lantbrukaren eller markägaren ska söka stöd från EU-fonder, så kallad SAM-ansökan görs detta via SAM-internet, en e-tjänst i Jordbruksverkets regi. Ansökningsperioden är förlagd på våren och är öppen ungefär två månader.
TS-halt	En måtenhet som ofta används vid skörd av vallfoder. Mängden (kg eller ton) foder beräknas utifrån mängden torrsubstans (TS-halt). TS-halt, styrs av andelen vatten i fodret. Mer vatten innebär lägre TS-halt.
Vall	Vall är ett samlingsnamn för gräs, örter och baljväxter som skördas för att bli foder till lantbrukets djur.
Växtföljd	En växtföljd är en flerårig planering över vad som ska växa på fälten. Längden på en växtföljd varierar, normalt är mellan 3–6 år. Grödor som kan ingå är ofta spannmål, baljväxter och vall. Exempel på en växtföljd: År 1-Insådd av vall (skördas år 2) tillsammans havre/ärt (skördas år 1) År 2–4 Vall År 5 Korn



# 1. Inledning

## 1.1 Jordbruket i en krisande omvärld

### 1.1.1 Svenskt jordbruk i ett krigsdrabbat Europa

Den första januari 2023 tog Sverige över ordförandeklubban för EU efter Tjeckien (Europeiska Rådet 2023) och 2023 inleddes också den nya perioden för EU:s gemensamma jordbrukspolitik, Common Agricultural Policy, som ska sträcka sig fram till år 2027 (Regeringen 2022). Samtidigt pågår ett förödande krig i Ukraina som inneburit att jordbruk och livsmedelsproduktion hamnat i ett helt nytt ljus. I nyhetssändningarna från Sveriges Radio Ekot i P1 har det snarare blivit regel än undantag att någon del livsmedelskedjan dagligen diskuteras (Sveriges Radio u.å). Sveriges jordbruksbransch har under det senaste året drabbats hårt av ökade kostnader i alla led, från diesel till djurfoder. Mycket på grund av Rysslands invasion i Ukraina som medförde att tillgången på olja och spannmål blev kraftigt begränsad (Boverket 2022). Detta ledde till att Sveriges regering valde att utfärda ett statligt krisstöd sommaren 2022 för att kompensera för dessa kostnadsökningar (Jordbruksverket 2022a). Att detta krisstöd blev tillgängligt för svenska lantbrukare skapade en bild av att det verkar råda en någorlunda konsensus i svensk jordbrukspolitik kring att vårt jordbruk och vår inhemska livsmedelsproduktion är viktig. I alla fall verkar denna konsensus råda när konsekvenserna av ett krig har gjort sig så påtagligt synliga, både för producent och konsument, med ökade kostnader. Men, trots att vår regering är villig att bistå med ett ekonomiskt krisstöd kvarstår frågan hur mycket Sverige kan påverka förutsättningarna att stärka sitt jordbruk och dess beredskap? För till syvende och sist, sätts till stor del agendan för den jordbrukspolitiken under vilken Sverige lyder på en gemensam EU-nivå.

### 1.1.2 CAP och klimatet

Parallellt med den kris som kriget i Ukraina innebär, råder en annan global kris, klimatkrisen. Klimatet har satt en tydlig prägel på EU:s gemensamma jordbrukspolitik och inom CAP råder sedan flera år tillbaka ett tydligt fokus på jordbrukets inverkan på klimat och miljö, positiv som negativ (Rabinowicz 2020).

Den rådande klimatkrisen har dessutom fått ta ytterligare plats i jordbrukspolitiken i och med den nya perioden som startar nu 2023 där satsningar på kolinlagring, ekologiskt jordbruk och biodiversitet får utgöra viktiga poster i budgeten (Europeiska kommissionen u.å). Att minska jordbrukets negativa klimatpåverkan och öka dess positiva inverkan görs med utgångspunkt i EU:s stora satsning ”Gröna given” där målet är att unionen ska bli klimatneutral (ibid.). Centralt för den Gröna given är att minska utsläppen av växthusgaser och där har animalieproduktionen blivit en viktig kugge (eller stoppkloss beroende på hur man ser det) för att lyckas med detta. Speciellt nötkreatur, vilket innefattar kött- och mjölkproduktion, spelar en viktig roll i att nå detta mål då det i framställandet av foder till djuren som en stor del av dessa koldioxidutsläpp sker (SLU 2022).

## 1.2 EU-politik ända ut på gården

Att skriva om hur CAP påverkar svenskt jordbruk är visserligen inget unikt (se Rabinowicz 2020; Andersson et al. 2011; Brady et al. 2015; Scown et al. 2020). Däremot sker diskussionerna sällan utifrån en lokal eller regional, utan som regel en nationell kontext. Att utifrån en nationell kontext undersöka hur svenskt jordbruk påverkas av CAP ger, enligt min mening, endast en översiktlig bild då svenskt jordbruk har helt olika förutsättningar beroende på var i detta avlånga land man har sin ladugård. Det är snarare i mötet mellan den regionala kontexten och EU:s gemensamma jordbrukspolitik man kan få konkreta exempel på hur det fungerar i praktiken när en internationell jordbrukspolitik ska implementeras i olika miljöer med olika förutsättningar.

För att förstå hur CAP påverkar vårt svenska jordbruk är det lämpligt att titta på den aspekt av politiken som lantbrukarna har direktkontakt med, som når ända ut på gården, EU-stöd, både i form av ersättningar till jordbruket och projektfinansiering. Idag (och sedan lång tid tillbaka) står EU-stöd för en betydande del av gårdarnas ekonomier (Europeiska kommissionen u.å), hur stor denna del är varierar bland annat beroende på produktionstyp och geografiska förutsättningar (ibid.). EU-stöd är inte bara en viktig del av enskilda lantbrukares ekonomi utan det är också den största utgiftsposten för CAP och uppgår till cirka 50 miljarder euro, årligen (Nègre 2022a).

Jag kommer undersöka hur EU:s gemensamma jordbrukspolitik påverkar svenskt jordbruk med hjälp av en person som i sitt arbete befinner sig mittemellan politik och praktik: rådgivaren. En person som för många jordbruksföretag är en viktig del i verksamheten, oavsett om det gäller produktutveckling, växtföljd eller foderstater (Hushållningssällskapet 2021). Rådgivaren är i många fall en aktör som står mittemellan CAP och jordbruket och behöver alltså arbeta tillsammans med båda

ändarna av politiken, den som delar ut stöd och den som tar emot stöd. Att utgå från gården och lantbrukaren möjliggör att kunna se de verkliga effekterna av de beslut som tas på en EU-nivå. I förlängningen hoppas jag också få svar på huruvida de riktlinjer och mål, både de inom svensk jordbrukspolicy och inom CAP faktiskt uppnås.

För att verkligen sätta detta på prov har jag valt att förflytta mig så långt ifrån huvudkontoret i Bryssel som det nästan går, närmare bestämt Jämtland. Dessutom är detta en ypperlig plats att utgå från då gårdar med nötkreatur och tillhörande växtodling är utmärkande för det Jämtländska jordbruket (Karlsson 2015), och är alltså en produktionsinriktning inom jordbruket som står för en betydande del av jordbrukets klimatpåverkan och koldioxidutsläpp. Tillsammans med tre rådgivare kommer jag undersöka hur det jordbruket påverkas av EU-stöd och hur det i förlängningen påverkar svensk jordbrukspolicys ambition om stärkt livsmedelsproduktion och CAP:s mål om minskad negativ klimatpåverkan från mjölk- och köttproduktion. Två ambitioner där kon har en roll som både skurk och hjälte.

### 1.3 Uppsatsens syfte och forskningsfråga

Mitt syfte med att skriva denna uppsats är att undersöka hur implementeringen av jordbrukspolitik sker i en svensk kontext genom EU-finansierade jordbruksstöd samt huruvida det uppstår motsättningar mellan CAP och svensk jordbrukspolicy i praktiken. Jag kommer att undersöka detta utifrån en rådgivares perspektiv och erfarenhet av att dagligen interagera med jordbrukspolitikerna i sitt arbete. Målet med uppsatsen är att synliggöra och förstå vilka effekter jordbrukspolitikerna ger i praktiken och hur politiska beslut påverkar svensk livsmedelsproduktion och CAP:s mål om minskade koldioxidutsläpp från jordbruket.

#### 1.3.1 Forskningsfråga

*Vilka effekter ser rådgivarna att EU-stöd har på jordbruket och vilka motsättningar ser de skapas mellan CAP och svensk jordbrukspolicy i praktiken?*

Min forskningsfråga och fokus i uppsatsen är svår att återfinna i tidigare studier på EU:s gemensamma jordbrukspolitik vilket också är ett argument för att det finns en relevans för det min uppsats ämnar undersöka. Min förhoppning är att den ska kunna komplettera befintlig forskning genom att fylla vad som verkar vara en liten lucka bland befintliga studier.

## 1.4 Historien bakom uppsatsskrivandet

Jag har valt att göra mina fältstudier i Jämtland tillsammans med rådgivare från länets Hushållningssällskap. Till grund för detta val ligger till stor del min egen koppling till både platsen och Hushållningssällskapet. Jag gjorde under vårvintern 2022 min agronompraktik på Hushållningssällskapet Jämtland och fick under dessa två månader chansen att lära känna företagets rådgivare. Under min praktik fick jag upp ögonen för den jämtländska jordbrukstraditionen, något som jag tidigare inte reflekterat speciellt mycket över.

Jämtland är för många, allra minst mig själv, känt för sina vackra fjälllandskap vilket inneburit att länet är ett populärt turistmål under alla fem årstider<sup>1</sup>. Det jag visste med mig sen tidigare var att Jämtlands län, där också Härjedalen är inkluderat, hade en stark tradition av mathantverk och småskalig livsmedelsproduktion. Inte minst tack vare Eldrimner<sup>2</sup> som sedan länge varit ett nav för svenskt mathantverk. Men jag upplever att det sällan pratas om de gårdar som inte bedriver småskalig produktion, de jordbruk som snarare producerar livsmedel som gemene man köper på mataffären. För vad är det egentligen för typ av jordbruk som präglar Jämtland? Det kan jag snabbt svara på; vall och kor, majoriteten dikor och mjölkkor (Karlsson 2015). Jordbruket i Jämtland domineras av mjölk- och köttproduktion och därför är denna kontext extra lämplig att utgå ifrån för att se hur målet med ett minskat klimatavtryck inom jordbruk praktiseras, då just animalieproduktion står för en stor del av detta avtryck i form av koldioxidutsläpp (SLU 2022).

## 1.5 Avgränsningar och urval

Även om uppsatsen ämnar undersöka hur EU:s jordbrukspolitik implementeras i det svenska jordbruket, har jag valt att avgränsa mig geografiskt. De deltagande observationerna har alla, utom en, genomförts inom Jämtlands län, en av dagarna medverkade jag på växtodlingsrådgivning i Västernorrlands län. Rådgivarna som medverkar i denna uppsats arbetar alla på Hushållningssällskapet Jämtland. Eftersom jag valt att arbeta utifrån en kvalitativ forskningsmetod ser jag inte denna avgränsning som något negativt då denna metod grundar sig i en mindre mängd av insamlad data som sedan appliceras på en bredare kontext (Bryman 2016). Men med det sagt innebär en avgränsning också en risk att jag missar något som faller utanför Jämtlands läns gränser och Hushållningssällskapet Jämtlands vetenskap. Det

---

<sup>1</sup> Den femte årstiden, den så kallade vårvintern sker som regel under mars och april i Jämtlands län och är en slags övergångsperiod mellan vinter och vår.

<sup>2</sup> Eldrimner är ett nationellt centrum för mathantverk med säte i Ås, utanför Östersund. Eldrimner är en del av Länsstyrelsen och har genom sina yrkesutbildningar utbildat många av landets mejerister, charkuterister och hantverksbagare (Eldrimner u.å).

jag upptäcker i denna uppsats kontext behöver därmed inte vara något som rådgivare på andra företag eller i andra län upplever i sitt arbete.

Jag har valt att avgränsa mig gällande vilka produktionsinriktningar inom jordbruk som behandlas i uppsatsen och kommer enbart att beröra mjölkproduktion samt köttproduktion. Detta då jordbruket i Jämtland till stor del består av gårdar med nötkreatur samt tillhörande växtodling. De jordbruksstöd som jag kommer att undersöka i min uppsats inkluderar flera olika produktionsgrenar inom både växtodling och animalieproduktion, jag har dock valt att enbart titta på deras inverkan på mjölk- och köttproduktion.

### 1.5.1 Presentation av rådgivarna

Mina fältstudier genomfördes under totalt fyra veckor under oktober och november 2022 hos Hushållningssällskapet Jämtland som har sitt säte i Östersund. Totalt medverkar tre rådgivare som representerar rådgivning inom näringslivsutveckling, växtodling, husdjur samt EU-stöd och SAM-ansökan. Det som är gemensamt för dessa rådgivare är att de alla jobbar med EU-finansierade stöd och projekt. Det är alltså deras koppling till EU-projekt och EU-stöd som var den avgörande faktorn när jag frågade om de ville medverka i min uppsats. Rådgivarna kommer alla ha en central roll i uppsatsen och därför passar det bra med en liten presentation av dessa.

Ida Lindman är näringslivsutvecklare och arbetar med rådgivning gentemot mathantverkare, restauranger och landsbygdsföretagare. Hon har en kandidatexamen i landsbygdsutveckling vid SLU samt en magister i destinationsutveckling vid Umeå Universitet.

Sigrid Tirén är utbildad markväxtagronom vid SLU och arbetar som växtodlingsrådgivare. Detta inkluderar exempelvis rådgivning kring val av utsäde, gödslingsstrategier, markkartering och växtodlingsplaner.

Anna Dencker är utbildad husdjursagronom vid SLU och arbetar som rådgivare till mjölk- och köttproducenter, med bland annat frågor kring utfodring, bete, stallmiljö och djurhälsa. Hon arbetar också med växtodlingsrådgivning, men det är i egenskap av husdjursrådgivare och EU-konsult/SAM-konsult som hon medverkar i uppsatsen.

Mina deltagande observationer har inte gjorts utifrån några specifika avgränsningar utan jag valde att följa med på alla rådgivningsbesök och möten som jag hade möjlighet att medverka på. Att jag inte valde att avgränsa mig gällande mina observationer grundade sig i att jag inte ville riskera att missa något som kunde vara av värde för min empiri.

### 1.5.2 Etiska överväganden

Jag har, efter deras medgivande, valt att inte anonymisera någon av rådgivarna. Detta då jag inte vill riskera förlora några detaljer som kan vara av värde för uppsatsen. Rådgivarna har fått läsa sina citat och uppsatsen som helhet innan publicering. Genom att inte anonymisera rådgivarna får person och den enskildes kompetens och erfarenhet en huvudroll i uppsatsen. Detta lägger jag stort värde vid då uppsatsen till stor del bygger på deras erfarenheter kring ämnet och jag vill inte riskera att deras roll i uppsatsen förminskas genom en anonymisering. Däremot har jag valt att inte diskutera lantbrukarna vi besökte i detalj, dels för att det inte var mitt fokus i observationerna, dels av respekt för lantbrukarna själva. Det framkommer heller aldrig vilka lantbrukare eller markägare det gäller när effekterna av EU-stöd i jordbruket diskuteras.

## 1.6 Uppsatsens disposition

Allra först finns en ordlista där förkortningar och begrepp som förekommer i uppsatsen förklaras. Efter uppsatsens inledning och presentation av syfte och frågeställningar följer ett bakgrundsavsnitt där jag går igenom de ämnen som min uppsats kommer att beröra. Jag kommer att börja med att berätta om jordbrukspolitik, myndigheter och aktörer inom jordbrukssektorn, för att sedan göra en presentation av platsen uppsatsen utspelar sig på, Jämtland, med fokus på lantbruket och landsbygden i länet. Avslutningsvis gör jag en historisk och samtida presentation av rådgivning inom svenskt jordbruk. Därefter följer ett teoriavsnitt där jag går igenom och förklarar det teoretiska ramverk som jag valt att använda mig av för att slutligen kunna analysera mitt empiriska underlag. Efter detta avsnitt kommer en genomgång av den metod jag valt att använda för insamlingen av mitt empiriska underlag. Efter metodgenomgång kommer en presentation av tidigare forskning gjord på uppsatsens ämne som likt bakgrunden berör olika delar av jordbrukspolitiken samt rådgivning i jordbrukssektorn. Därefter kommer en redogörelse för resultatet av mina fältstudier i Jämtland tillsammans med rådgivarna. Jag har valt att genomföra analysen av resultaten samtidigt som resultaten presenteras. Slutligen kommer en avslutande diskussion av empiri och analys samt en sammanfattande slutsats om vad uppsatsen har undersökt och kommit fram till.



## 2. Jordbrukspolitik

Jag vill inleda min uppsats med en kort redogörelse för hur jordbrukspolitiken som råder i Sverige är uppbyggd. Med denna genomgång vill jag försöka att skapa en förståelse för dig som läsare hur det svenska jordbruket är sammankopplat med EU-politiken. Alltså, hur de beslut som tas i Bryssel har effekter ända ut till ladugårdarna i Jämtland.

### 2.1 Common Agricultural Policy- EU: s gemensamma jordbrukspolitik

Common Agricultural Policy (CAP) är den gemensamma jordbrukspolitiken som råder för medlemsländerna i EU. Jordbruk och miljö är idag den näst största posten i EU:s budget, efter regionalpolitik. Jordbruk och miljö motsvarar cirka 33 procent av anslagen av budgeten som totalt omfattar cirka 1 100 miljarder euro (EU-kollen u.å). En stor del av dessa 33 procent blir till olika typer av ekonomiska stöd för jordbruket och landsbygden i medlemsländerna (Jordbruksverket 2021).

Enkelt sammanfattat består den gemensamma jordbrukspolitiken i praktiken av tre delar. 1. Inkomststöd för jordbruket, 2. Reglering och kontroll av den gemensamma marknaden och 3. Landsbygdsutveckling (Nègre 2022b). Dessa tre delar är i sin tur uppdelade i två pelare, pelare 1 och pelare 2. Pelare 1 innefattar så kallade direktstöd som lantbrukare kan söka, exempelvis gårdsstöd, nötkreatursstöd och stöd till unga jordbrukare. I Pelare 2, som också går under namnet Landsbygdsprogrammet, ingår bland annat miljöersättningar, kompensationsstöd, djurvälståndersättningar, men också projektstöd och investeringsstöd (Dänhardt et al. 2016). Jag kommer att längre fram beskriva några av dessa stöd och ersättningar mer detaljerat då dessa spelar en huvudroll i denna uppsats.

#### 2.1.1 Ansvariga myndigheter

I Sverige är det Jordbruksverket som är den statliga myndighet som ansvarar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (Jordbruksverket 2022b) samt den nationella jordbruk- och landsbygdspolitiken. Detta görs genom administrering och

förvaltning av EU-medel, alltså själva EU-stöden samt tillämpning och kontroll av jordbrukspolitiken i praktiken. Jordbruksverket ansvarar för utbetalningarna av de olika stöden som delas ut från totalt fem EU-fonder (ibid.). Jordbruksverket är det ansvariga organet för jordbrukspolitiken i Sverige, både den nationella och den EU-gemensamma, men det operativa arbetet sker som regel ihop med Länsstyrelsen, regioner och kommuner (ibid.).

Mycket av arbetet med jordbruks- och landsbygdspolitiken är förlagt hos respektive Länsstyrelse. Det är exempelvis Länsstyrelsen som utför kontroller på gårdar för att se att lagar och regler efterföljs, likaså att lantbrukarens stödansökan är korrekt gjord (Jordbruksverket 2022c). Skulle det visa sig att Länsstyrelsen gör en annan bedömning än den som lantbrukaren redovisat i sin ansökan om EU-stöd riskerar lantbrukaren få avdrag på sina stöd. Ett exempel på detta är bedömning och kategorisering av marker, då vissa marktyper ger mer stöd än andra. Visar det sig att lantbrukaren har sökt stöd för marker som denne inte uppfyller kraven för, har Länsstyrelsen ansvaret för att redovisa detta och korrigera ansökan (ibid.).

## 2.2 Sveriges jordbrukspolitik

Det är inte helt lätt att diskutera svensk jordbrukspolitik isolerat från EU eftersom de i mångt och mycket är samma politik som utövas. Den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP är ett rigoröst ramverk som har stor inverkan på medlemsländernas lantbruk och landsbygd. Sverige, som år 1995 gick med i EU, är därmed inkluderat i detta ramverk och ska tillsammans med övriga nationer samsas under samma politiska ledning (Rabinowicz 2020).

För att nå målen inom CAP behöver varje medlemsland ha en så kallad strategisk plan, en omfattande redogörelse för hur genomförandet av arbetet med att nå målen ska ske. Den strategiska planen utformas av Jordbruksverket på uppdrag av regeringen, för att sedan presenteras och godkännas av EU-kommissionen. Det är alltså EU-kommissionen som avgör huruvida Sveriges strategiska plan håller måttet och faktiskt är i linje med de gemensamma målen satta inom CAP (Näringsdepartementet 2022).

Utöver den strategiska planen, som är individuell för varje medlemsland, har också Sverige inhemska jordbruksstöd som inte finansieras genom CAP utan av svenska staten. Ett exempel på det är det krisstöd till lantbruket som regeringen beslutade om under våren 2022 för att mildra effekterna Rysslands invasion av Ukraina haft på näringen (Jordbruksverket 2022a)

Rabinowicz (2020) diskuterar hur EU-inträdet påverkat resurseffektiviteten i svenskt jordbruk. Innan EU-inträdet pågick en omfattande strukturomvandling av jordbruket, som gick under namnet Omställning 90 i Sverige. Målet var att rationalisera och effektivisera det svenska jordbruket. Detta skulle göras genom att bland annat minska överproduktion och ökad mekanisering, gårdarna skulle bli större till storlek och färre till antal. I samband med Sveriges EU-inträde fullföljdes inte Omställning 90 som planerat. Nationalekonomen Eva Rabinowicz var under 1980- och 1990-talen själv aktiv i debatten om att avreglera jordbruket. Hon har en kritisk inställning till EU-inträdet och anser att strukturomvandlingen i svenskt jordbruk tagit längre tid och inneburit fler negativa konsekvenser jämfört med om Omställning 90 genomförts fullt ut. Sveriges medgång i EU har, enligt Rabinowicz (ibid.), inneburit att jordbruket har blivit mindre effektivt. De faktorer som lyfts fram för att påvisa minskad effektivitet är bland annat att den gemensamma jordbrukspolitiken inneburit att lågt avkastande marker behållits, istället för att beskogas som var den ursprungliga planen under Omställning 90.

Rabinowicz (ibid.) beskriver hur fokuset under de år som Sverige varit EU-medlem har flyttat från produktion av jordbruksprodukter till miljönytta och miljövården. Exempelvis kan du söka stöd för att bibehålla och restaurera gamla odlingsmarker och betesmarker genom så kallade miljöersättningar (ibid.). Likaså har fokus flyttat från att stötta produktionen till att istället stötta producenten själv, ett exempel på detta är frikopplingen av jordbruksstöd och införandet av bland annat gårdsstöd och kompensationsstöd. Detta innebär att betalningsgrunderna ändrades från att baseras på hur mycket gårdarna producerade till att bli arealbaserade.

## 2.3 EU-finansierade jordbruksstöd

Från och med 2023 har villkor och krav för flertalet EU-stöd ändrats, vilket även inkluderar gårdsstöd och kompensationsstöd, dessa förändringar har jag ej tagit hänsyn till i kommande avsnitt min presentation av dessa stöd. Detta eftersom min uppsats tittar på föregående CAP-period som sträckte sig fram till och med år 2022.

### 2.3.1 Gårdsstödet

Gårdsstödet är ett arealbaserat stöd där ersättning ges per antalet hektar mark du söker stöd för. Du kan söka gårdsstöd för åkermark, betesmark och slåtterängar<sup>3</sup> (Jordbruksverket 2022d). För att få ta del av gårdsstödet måste ansökan uppfylla vissa krav, exempelvis måste man söka stöd på minst fyra hektar och varje skifte<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Slåtterängar är marker som det växer gräs eller örter på som sedan betas eller skördas för att bli djurfoder (Jordbruksverket 2022d).

<sup>4</sup> Ett skifte är avgränsad bit mark som ingår i en fastighet.

får inte vara mindre än 0,1 hektar (ibid.). För att få full utbetalning av stödet finns också krav på hur markerna ska skötas, så kallade villkor. Exempel på villkor är att du måste putsa eller beta markerna senast 31 oktober (ibid.). Det övergripande syftet med gårdsstödet är att skapa förutsättningar för att jordbruksmark fortsätter att skötas och inte växer igen. På så sätt ska stödet bidra till att främja lantbrukssektorn och att hålla våra jordbrukslandskap öppna (ibid.). Ersättningsnivån på stödet varierar från år till år och styrs av växelkursen på euron, under år 2022 låg ersättningen på 129,82 euro per hektar, vilket motsvarade cirka 1400 kronor (ibid.).

### 2.3.2 Kompensationsstödet

Syftet med kompensationsstödet är att kompensera lantbrukare som bedriver sin verksamhet i områden med begränsade odlingsmöjligheter. På samma vis som gårdsstödet, är också kompensationsstödet arealbaserat, ersättningen beräknas per antalet hektar som stödansökan gäller. Däremot skiljer sig kompensationsstödet från gårdsstödet i det avseendet att ersättningsnivån styrs av verksamhetens produktionsinriktning samt i vilket stödområde markerna finns (Jordbruksverket 2022e).

Ett stödområde är ett geografiskt område indelat efter län, kommun och församling. Indelningen av stödområden ansvarar Jordbruksverket för. Totalt finns det 12 olika stödområden i Sverige och de är baserade på vilka odlingsförhållanden som råder, inte breddgrader. Alltså, kan ett stödområde finnas i södra Sverige likväl som i norra Sverige (Jordbruksverket 2022e). Stödområde 1 ger högst ersättning per hektar och sedan minskar ersättningen till och med stödområde 12 som har lägst ersättningsnivå per hektar. I Jämtland finns stödområdena 1–4, vilket är de fyra stödområden med högst ersättning (ibid.). Som tidigare nämnts styrs ersättningsnivån också av produktionsinriktning, alltså vilken typ av jordbruk som bedrivs. Jordbruksverket har gjort en klassificering av produktionsinriktningarna och utifrån detta skapat fem olika jordbrukstyper. Jordbrukstyp 1, 2, 3 och 5 är produktioner med idisslare<sup>5</sup> och tillhörande grovfoderodling, exempelvis vall. Jordbrukstyp 4 bedriver enbart växtodling, exempelvis spannmål och oljeväxter utan djur (ibid.). Jordbrukstyp 1, 2, 3 och 5 har krav på djurtäthet, vilket innebär att du måste ha ett visst antal djurenheter per hektar (på de marker din ansökan gäller). Högst krav på djurtäthet har jordbrukstyp 1 och lägst krav på djurtäthet har jordbrukstyp 5. Ju högre krav på djurtäthet, desto högre blir också ersättningsnivån. Det innebär således att en verksamhet i stödområde 1 med jordbrukstyp 1 har den högsta möjliga ersättningen (ibid.). Detta innebär alltså att mjölkproducenter och nötköttsproducenter i Jämtland har goda möjligheter att få ut höga eller de högsta

---

<sup>5</sup> Idisslare innefattar nötkreatur, får och get.

nivåer av ersättning från kompensationsstödet, förutsatt att de uppfyller tvärvillkoren.

Likt gårdsstödet finns det flertalet krav, så kallade tvärvillkor, för att bli berättigad ersättning. (Jordbruksverket 2022f). Följs inte dessa villkor innebär det avdrag på stödet (ibid.). Djurtäthet är exempel på ett av dessa krav. Till skillnad från gårdsstödet räcker det inte att enbart putsa markerna utan grödan måste skördas och tas bort från fältet, alternativt betas av djur, minst en gång per år senast sista oktober (Jordbruksverket 2022e).

### 2.3.3 Nationella stödet

Producenter som befinner sig inom stödområde 1–5 har rätt till ett nationellt stöd (Jordbruksverket 2022g). Det nationella stödet är ett statligt finansierat stöd och är alltså inte finansierat genom CAP. Syftet med detta stöd är att kompensera för långa transportvägar och avstånd samt för den inverkan som de nordliga breddgraderna har på produktionen (ibid.). Sverige fick, efter förhandlingar, behålla detta stöd även efter landet blivit medlem i EU. Detta för att skapa bättre konkurrensförutsättningar på en gemensam europeisk marknad. (LRF 2017). Det nationella stödet inkluderar flertalet produktionsinriktningar, däribland mjölkproduktion, och gemensamt för de alla är att ha minst tre hektar åker- eller betesmark i sin ägo (Jordbruksverket 2022g). Utifrån Jordbruksverkets beskrivning kan det nationella stödet ses som en kompensation för bristande service och tillgång till tjänster viktiga för verksamheten, som exempelvis veterinär. Likt kompensationsstödet är ersättningsnivån högst i stödområde 1 och lägst i stödområde 5.

Jag kommer i denna uppsats endast prata om nationella stödet och dess ersättning inom mjölkproduktion då nötköttsproducenter inte kan ta del av detta stöd. Det nationella stödet går i mjölkbranschen också under namnet “mjölkpengen”. Mjölkproducenter får då stöd för varje kilo mjölk som levereras till mejeri eller säljs på annat sätt. Ersättningsnivån baseras på vilket stödområde du befinner dig inom och storleken på din produktion. Under år 2022 har ersättningen för mjölk som minst varit 0,60 kronor per kilo och som mest 2,05 kronor per kilo (ibid.). Mjölkproducenter har också möjlighet att få ett tillägg på sin ersättning, mellan 0,9–1,85 kr per kilo mjölk. Även tilläggsersättningen styrs av vilket stödområde du befinner dig inom, där stödområde 1 ger högst ersättning och stödområde 6 ger lägst ersättning. På samma vis som med kompensationsstödet har därmed mjölkproducenter i Jämtland möjlighet få hög eller högsta möjliga ersättning per kilo mjölk via det nationella stödet och det extra tillägget för mjölkproduktion (ibid.).

### 2.3.4 Stödets positiva inverkan på jordbruket

Enligt Jansson och Rönngren (2017) fyller det nationella stödet en viktig funktion då stödet kan bistå till att förbättra den likvida situationen för gårdar. Jordbruksstöd som är kopplade till produktion (så som det nationella stödet är), tillsammans med bland annat teknologisk utveckling och marknadens drivkrafter, har inverkan på lantbrukarnas beslutsfattande gällande utformning av sin produktion och verksamhet (ibid.). Författarna påvisar att nationella stödet har en positiv effekt på antalet mjölkproducenter och mängden invägd mjölk, då dessa visade sig öka med stödet (ibid.). Det faktum att den negativa trenden med minskat antal mjölkproducenter inte är större i Norrland trots sämre produktionsförutsättningar, är ett resultat av det nationella stödets inverkan (ibid.)

Att stöden har positiva effekter på svensk mjölkproduktion påvisar även Brady et al. (2015) med utgångspunkt i gårdsstöd och kompensationsstöd. Brady et al. (ibid.) anser att gårdsstödet och kompensationsstödet går i linje med målen CAP satt beträffande lönsamhet inom jordbruk. Dessa mål säger att mark endast ska brukas om det är det mest lönsamma eller kostnadseffektiva sättet att hävda marken (ibid.).

### 2.3.5 Frikopplingen av EU-stöd

Frikopplingen av jordbruksstöd, som resulterade i införandet av gårdsstöd och kompensationsstöd, får även kritik från inhemskt håll. Enligt Andersson et al. (2011) har frikopplingen av stöden medfört att lantbrukare kan välja att endast sköta sina marker efter tvärvillkoren istället för att odla på den alternativt arrendera ut den, något de beskriver som ett passivt brukande. Andersson et al. (2011) beskriver hur detta passiva brukande, som i praktiken innebär att markägaren eller lantbrukaren valt att inte odla på marken, utan endast putsa den för att vara stödberättigad, anses vara ett problem. Speciellt LRF har uttryckt tydlig kritik mot detta och menar att det passiva brukandet innebär en slags inlåsning av mark som gör den otillgänglig för andra lantbrukare som faktiskt ämnar att odla på marken (ibid.).

Denna kritik uttrycks också av Scown et al. (2020). Författarna hävdar att den del av CAP:s budget som finansierar arealbaserade stöd till jordbruket borde distribueras om då dessa pengar istället borde finansiera ersättningar för miljö- och klimatåtgärder inom jordbruket (ibid.). Enligt författarna står arealbaserade jordbruksstöd, så som gårdsstödet och kompensationsstödet, i vägen för att nå de miljömål som är satta för jordbruket av CAP. Just Jämtland ingår i de områden i EU där ersättningsnivåerna för stödet är som högst per hektar. Enligt Scown et al. (ibid.) är inte de höga ersättningsnivåerna motiverade, detta då Jämtland (och motsvarande områden inom EU) har både hög produktivitet och höga inkomster

från jordbruksprodukterna, jämfört med lantbrukare i andra EU-länder som har en sämre ekonomisk situation än svenska lantbrukare. Scown et al. (ibid.) anser att jordbruksstöd skulle återgå till att vara produktionsbaserade för att skapa mindre inkomstskillnader i jordbruket då det är markägare med mest mark som får högst ersättning. Genom att förändra stödets utformning skulle också miljönyttan inom jordbruket öka vilket i förlängningen bidrar till att nå CAP:s miljömål. Detta skulle kunna göras genom att distribuera om i CAP:s budget och flytta pengar från Pelare 1 (där gårdsstöd ingår) till Pelare 2 (där kompensationsstöd ingår) (ibid.).

Om vi återgår till den kommande CAP-perioden med start i år 2023 ser vi att just detta är en av de stora skillnaderna i budgeten, där mer pengar har öronmärkts för miljö- och klimat (Europeiska kommissionen u.å). Det verkar i detta fall råda en samsyn om jordbrukets roll för miljö- och klimat mellan argumenten presenterade av Scown et al. (2020) och CAP.

Även Brady et al. (2015) problematiserar frikopplingen av stöden och levererar liknande argument som presenteras av Andersson et al. (2011). Gårdsstödet har inneburit mer pengar för markägaren och mindre pengar för arrendatorn, då det inte längre är produktionen utan areal som premieras. Detta medför att arrendatorns inkomster från stöden och därmed också betalningsvilja minskar, medan markägarens stödinkomster och arrendekrav ökar. Alltså, det lönar sig att enbart hävda marken jämfört med att arrendera ut den (ibid.). Man kan utifrån detta resonemang anta att det är detta som skapar den så kallade inlåsningsen av mark.

### 2.3.6 Stödets effekter på lantbrukaren

Andersson et al. (2011) undersöker också lantbrukares inställning till rådgivning och påvisar att markägare som väljer att bedriva ett passivt jordbruk, där markerna endast putsas för att de ska uppfylla villkoren som finns för att få söka gårdsstödet, sällan tar hjälp av en rådgivare när det gäller växtodlingen. Istället väljer man att hellre ta råd av andra lantbrukare. Enligt Andersson et al. (ibid.) tar dessa lantbrukare främst enbart ekonomiska råd, ofta från sin revisor, och en anledning till det är att gårdsstödet som regel är en viktig del i deras ekonomi. Utifrån en revisors perspektiv, där fokuset snarare är på verksamhetens kalkyl än en resurseffektiv produktion, kan stödinkomsterna då ses som något positivt och motiverat för jordbruksverksamheten.

Ovanstående resonemang kring jordbruksstöd kommer jag att ta med mig i genomförandet av analysen av mina deltagande observationer. Detta för att se om lantbruksrådgivarnas upplevelse av jordbruksstöden överensstämmer med de

fördelar och nackdelar som den tidigare forskningen presenterar. Samt vad som skiljer sig mellan tidigare forskning och rådgivarnas upplevelser.

## 2.4 Förändringar inom CAP

Under tiden jag skrev denna uppsats färdigställdes och godkändes Sveriges strategiska plan som ska gälla för perioden år 2023 till 2027. Omförhandlingar och reformer inom EU:s jordbrukspolitik har skett flertalet gånger sedan CAP initierades i början 1960-talet. Speciellt en reform har haft stor inverkan på den svenska jordbrukspolitiken och det är den så kallade MacSharry-reformen som skedde 1992 (SOU 2003:105). Syftet med reformen var att minska den överproduktion som då rådde inom EU och detta gjordes bland annat genom att sänka priser på spannmål, ge ersättning för att träda mark och ge stöd för miljövänliga brukningsmetoder, för att nämna några (ibid.). Men en av de mer omfattande konsekvenserna av reformen var att de befintliga jordbruksstöden frikopplades. Detta innebär att man nu fick stöd baserat på det antalet hektar man hade i sin ägo, istället för som tidigare då stöden baserades på hur mycket man producerade på gården. Från och med 2005 kom stöden att nu istället gå under namnet gårdsstöd (Rabinowicz 2020).

Den kommande perioden, 2023–2027, kommer innebära flertalet förändringar i de stöd som svenska lantbrukare kan söka (Jordbruksverket 2022h). Eftersom min uppsats undersöker implementeringen av den jordbrukspolitik som är giltig till och med år 2022 kommer jag inte att gå in på varje del av den nya planen som Sverige ska följa den kommande perioden, det hade krävt en hel uppsats i sig. Däremot vill jag göra en kortare sammanfattning över de delar av planen som påverkar de ämnen min uppsats centrerar kring.

Gällande kompensationsstödet kommer ersättningsnivån att höjas för produktioner med djur och grovfoderodling i områdena 1–5, vilket medför att mjölk och nötköttsproducenter i Jämtlands län kvalar in (Jordbruksverket 2022h). Med andra ord innebär detta att djurbönder som odlar sitt eget grovfoder och har egen betesmark till sina djur får mer betalt per hektar från och med 2023, förutsatt att villkoren för stödet uppfylls.

Vid ansökan om stöd från CAP krävs det att man uppfyller olika villkor för att få rätt till full ersättning. Dessa villkor går idag under benämningen tvärvillkor men från och med år 2023 kommer det istället heta grundvillkor. Många av villkoren som finns idag kommer fortsätta gälla men även ett antal nya villkor kommer att börja gälla från och med 2023. Gemensamt för villkoren, både de tvärvillkor som råder idag och de grundvillkor som gäller framöver, är att fokusera på att minska



jordbrukets negativa klimat- och miljöpåverkan och istället gynna den nytta jordbruket kan göra i forma av kolinbindning i mark, livsmiljöer för vilda djur och minskning av näringsläckage (Jordbruksverket 2022h).

## 3. Jämtländskt jordbruk

Då min uppsats utspelar sig i Jämtland och utgår från mjölk- och nötköttsproduktion, kan det vara lägligt med en liten introduktion av både länets jordbrukslandskap och produktionsinriktningarna.

### 3.1 Jordbrukslandskapet i länet

Jämtlands län är Sveriges näst största län och sträcker sig från gränsen med Dalarna upp till Lapplandsgränsen med hela den västra sidan med gränsen mot Norge. Inom länet råder en variation gällande odlingszoner<sup>6</sup> och odlingsförutsättningar, från fjällregionen som sträcker sig från norr till söder mot norska gränsen till de sydöstra delarna, gränsande mot Medelpad med (Svensk Trädgård u.å). I mitten av Jämtland ligger sjön Storsjön som har strand mot alla länets kommuner utom Härjedalen. Sjön omringas av den så kallade "Storsjöbygden" är ett utpräglat jordbrukslandskap med sluttande fält och väl-dränerade moränjordar som innebär goda odlingsförutsättningar (Fogelfors 2015). Däremot är arronderingen ofta osammanhängande, detta innebär att lantbrukare många gånger har långa transportsträckor till de olika fälten. Fälten i sig är som regel små och uppdelade i många bitar, jämfört med de större och mer sammanhängande fälten som är vanligt förekommande i södra delarna av Sverige (SOU 2015:15).

Det jämtländska jordbruket präglas av vallodling och produktion med nötkreatur. Den korta odlingssäsongen innebär att förutsättningarna för spannmålsodling är något begränsade. Korn dominerar länets spannmålsodling då det finns en tydlig avsättning för detta i produktionen som djurfoder (Karlsson 2015). Enligt Dencker<sup>7</sup> väljer många djurbönder att köpa in spannmål och trindsäd, oftast i form av färdigt fullfoder som innehåller både spannmål och proteinkoncentrat.

---

<sup>6</sup> Sverige är indelat i åtta odlingszoner (1–8). Dessa zoner är baserade på klimatet och är ett riktmärke för hur hårdig en växt behöver vara. Odlingszon 1 har mildast klimat medan odlingszon 8 har "kärvast" klimat. I Jämtland finns odlingszon 5–8 representerad. (Svensk trädgård u.å)

<sup>7</sup> Samtal med husdjursrådgivare Anna Dencker under mina deltagande observationer. Östersund, oktober 2022.

## 3.2 Vallodling

Vallen har en viktig roll i det jämtländska jordbruket (Karlsson 2015) och odlingsmöjligheterna för vall är mycket goda. Detta tack vare att den korta sommaren är både intensiv och ljus samtidigt som tillväxtperioden för vall är förhållandevis kort jämfört med spannmål (Fogelfors 2015).

Vid sådd av vall har man som regel en fröblandning vars innehåll styrs av vilket djurslag som ska äta fodret. Även markegenskaper, ex. pH-värde, styr val av fröblandning eftersom olika växter kräver olika odlingsförutsättningar, samt skördeintensitet.

En vall skördas mellan 1–4 gånger per säsong, under perioden maj -oktober. Antalet skördar och skördetidpunkt styrs av många faktorer men en av dessa är de geografiska förutsättningarna. Södra Sverige kan inleda skördesäsongen tidigare och kan därmed hinna ta fler skördar innan skördesäsongen tar slut, jämfört med norra Sverige (Fogelfors 2015). Enligt Dencker<sup>8</sup> tas som regel 2–3 skördar i Jämtland och skördesäsongen pågår från början av juni till slutet av september.

### 3.2.1 Grovfoder

Vallfoder går oftast under namnet grovfoder. Inom kött-och mjölkproduktion är det vanligast att fodra med ensilage som innebär att vallskörden har fermenterats, antingen genom naturliga processer med mjölksyrabakterier eller med tillsatsmedel (Fogelfors 2015). Vallskörden packas och täcks för att skapa en syrefri miljö för att gynna bakterier och fermenteringsprocessen. Ensilage förvaras som regel antingen i plastbalar, i plansilos eller i en lång limpa. Att ensilera vallfoder är en konserveringsmetod som möjliggör att du kan lagra stora mängder foder utan krav på torkanläggning så som är fallet med hö (ibid.).

Det är viktigt att kvalitén och näringsinnehållet på grovfodret är högt. Det finns flera faktorer som styr näringsvärdet på fodret, fröblandning och växtsorter spelar stor roll för bland annat fodrets protein- och energiinnehåll (ibid.). Skördetidpunkt har en avgörande roll för näringsvärde och kvalitet, ju senare skörden blir desto sämre blir näringsinnehållet. Att tillföra växtnäring i form av exempelvis stallgödsel eller mineralgödsel (kväve) har även det stor betydelse för näringsinnehållet (ibid.).

---

<sup>8</sup> Samtal med husdjursrådgivare Anna Dencker under mina deltagande observationer. Östersund, Oktober 2022.

### 3.3 En jämtländsk bondgård

Trots att jordbruket i Jämtland domineras av animalieproduktion med nötkreatur är länets produktion förhållandevis liten om man jämför det med resterande landet. 2022 fanns det cirka 2800 mjölkgårdar och drygt 296000 mjölkkor i Sverige (Jordbruksverket 2022i). Samma år fanns det i Jämtlands län strax under 100 mjölkgårdar och totalt drygt 6400 mjölkkor vilket kan jämföras med de drygt 50000 kor som fanns i Västra Götaland (ibid.). Tittar man däremot på mjölkproduktionen i Norrland ligger Jämtland i linje med övriga län, förutom Västerbotten som sticker ut med sina drygt 11000 mjölkkor (ibid.) Vanligast förekommande är gårdar med besättningar på mellan 50–75 mjölkkor, vilket är förhållandevis små besättningsstorlekar då medelstorleken i Sverige är på drygt 100 kor (ibid.).

Beträffande länets nötköttsproduktion finns olika produktionsmodeller representerade, vanligt är diko-produktion och ungnötsuppfödning (ibid.). Diko-produktion innebär att kalven föds på gården, därefter går ko och kalv tillsammans under en period på 6 – 7 månader. En diko-kalv kan antingen födas upp på gården för att sedan slaktas eller säljas till en annan gård, en ungnötsuppfödare, för att födas upp inför slakt (Hessle och Jamiesson 2020). Gårdar som bedriver ungnötsuppfödning kan även välja att köpa in tjurkalvar från mjölkgårdar och sedan föda upp djuren tills de är slaktmogna vid en ålder på mellan 15–18 månader (ibid.).

## 4. Lantbruksrådgivning i Sverige

Eftersom jag valt att undersöka implementeringen av CAP genom EU-stöd utifrån rådgivarnas erfarenhet och upplevelse av att arbeta med det, behövs en presentation av den lantbruksrådgivning som bedrivs i Sverige och hur den ser ut idag.

Rådgivning inom lantbruket har en lång och gedigen historia i Sverige (Hushållningssällskapet o.d). Lantbrukare kan få rådgivning genom både privata och statliga aktörer och kompetens finns inom olika produktionsområden. Etablerade inriktningar inom lantbruksrådgivning är växtodling, miljö, energi, ekonomi och företagande, byggnation samt produktion och husdjur (Lindblom och Lundström 2014). Den statligt initierade rådgivningen utförs många gånger av privata rådgivarorganisationer genom upphandlingsprocesser (Lindblom och Lundström 2014). Statliga aktörer som återkommande initierar projekt där rådgivning ingår är Jordbruksverket, Länsstyrelsen, Naturvårdsverket samt kommuner och regioner.

### 4.1 Hushållningssällskapet Jämtland

Hushållningssällskapet är en oberoende medlemsorganisation som består av 15 fristående regionala sällskap runt om i landet samt ett gemensamt förbund. Hushållningssällskapet har en gedigen historia som sträcker sig bakåt till 1791 då det första sällskapet bildades på Gotland (Hushållningssällskapet u.å). Hushållningssällskapets tjänster har från allra första början haft sin utgångspunkt i rådgivning inom jordbrukets olika grenar samt uppstart av verksamheter inom näringen, såsom lantbruksskolor och mejerier. Idag finns det totalt 7 lantbruksskolor i Hushållningssällskapets regi runt om i landet (ibid.).

Hushållningssällskapet i Jämtland omfattar hela Jämtlands län, Jämtland och Härjedalen (samt Västernorrland gällande växtodlingsrådgivning) och har funnits sedan 1817 (Hushållningssällskapet Jämtland). De senaste åren har organisationen etablerat en verksamhet för rådgivning inom växtodling, energi och husdjur. En viktig del av deras verksamhet är medverkandet och drivandet av olika projekt som initieras och finansieras med EU-medel, främst genom Europeiska Jordbruksfonden. Detta är projekt som alla har olika fokusområden inom de gröna

näringarna vilket innebär att det kan handla om mathantverk och småskalig livsmedelsproduktion likväl som rådgivning inom dikning och dränering och beten för lantbruksdjur (ibid.). Det geografiska läget har en tydlig inverkan på produktionsinriktningarna i länet. En stor del av de rådgivningskunder bedriver produktion baserad på vallodling vilket medför att antalet djurbönder är stort, främst mjölk- och nötköttsproduktion. Organisationen samarbetar med flera olika parter, statliga som privata i närpå alla deras verksamhetsområden (ibid.).

## 4.2 Rådgivningsområden

Nedan kommer jag att gå igenom de delar av Hushållningssällskapet Jämtland kompetensområden som kommer att beröras i just denna uppsats.

Den rådgivning som presenteras i detta avsnitt är både sådan som lantbrukaren själv finansierar samt rådgivning som finansieras genom Europeiska Jordbruksfonden. Sedan finns rådgivning som utförs inom ramarna för projekt, finansierade genom CAP och som Hushållningssällskapet Jämtland utför efter godkänt anbud och upphandling av utlysningar från Länsstyrelsen.

### 4.2.1 Växtodling

Rådgivningen inom växtodling kan se ut på flera sätt beroende på vad kunden, alltså lantbrukaren, har för behov och önskemål. Först och främst finns den individuella rådgivningen HIR (Hushållningssällskapets Individuella Rådgivning) vilket innebär att lantbrukaren får hjälp att planera sin växtodling i samråd med rådgivaren. Detta kan innebära val av utsäde, vilken gödslingsstrategi som är lämplig, val av eventuellt växtskydd, samt planering kring sådd och skörd. Utöver detta utförs även andra tjänster, exempelvis markkartering, vilket innebär att jordprover tas ute på fälten och sedan skickas på analys. En markkartering ger direkta provsvar på olika näringsvärden, men indikerar också vilket problem som kan ligga till grund för exempelvis ett lågt pH-värde. Och det är här rådgivningen kommer in, då lantbrukaren tillsammans med rådgivaren går igenom analys svaren och utifrån dessa ger rådgivaren förklaring på bakomliggande orsaker och förslag på åtgärder.

### 4.2.2 Husdjur

Även inom detta kompetensområde erbjuds HIR-rådgivning. Eftersom lantbrukare i Jämtland ofta bedriver produktion med djur och egen växtodling så går rådgivning inom växtodling och husdjur många gånger hand i hand. Det blir svårt att tala om växtodlingen isolerat eftersom hela syftet med grödan är att det ska bli ett foder som passar djurens och produktionens behov. Mer specifika uppgifter inom just

produktion och husdjur är exempelvis beräkning av foderstater, rådgivning kring mjölkningssystem, tillväxt samt avkastning. Vilken fodertyp och vilken foderkvalitet som djuren behöver är styrt av bland annat ålder, ras, avkastning eller tillväxt. Fokus är på hur man kan optimera fodergiven för att få bästa möjliga utväxling, både gällande avkastning, tillväxt och foderutnyttjande. Enkelt sammanfattat kan man se det som att uppgiften blir att få både djurhälsa och ekonomi att bli så bra som möjligt, då dessa som regel går hand i hand.

#### 4.2.3 Näringslivsutveckling

Medan rådgivning inom växtodling och husdjur primärt fokuserar på produktionen, har rådgivning inom näringsliv och företag ett något bredare fokusområde som snarare innefattar försäljningen av gårdens produkter och inriktning på den marknaden som försäljningen sker. Här ligger fokus på både producent och konsument och på själva företaget som länkar dem samman. Exempelvis kan rådgivning beröra marknadsföring, prissättning, försäljningskanaler och utveckling av sortiment. Här är verksamheten till stor del finansierad av CAP genom Europeiska Jordbruksfonden för Landsbygdsutveckling och sker i form av projekt. Dessa projekt pågår som regel under en flerårsperiod. Projekt inom näringsliv sker ofta i samarbete med andra aktörer, exempel på dessa aktörer är bland annat LRF, Region Jämtland Härjedalen och Jämtlands Läns Museum.

#### 4.2.4 SAM-ansökan och EU-rådgivning

De årliga SAM-ansökningarna är en viktig del av Hushållningssällskapets rådgivningsverksamhet. Markägare och lantbrukare får hjälp med att fylla i och skicka in sin ansökan om EU-stöd. Detta innefattar också rådgivning om hur man lantbrukaren kan optimera ansökan utifrån sin produktion, alltså hur ansökan ska utformas och fyllas i för att generera så hög ersättning som möjligt (Hushållningssällskapet u.å). Lantbrukaren har möjlighet att lämna fullmakt åt rådgivaren för att få sin ansökan gjord. Hushållningssällskapet erbjuder i denna rådgivning en garanti för att ansökan blir gjord korrekt, vilket innebär att ifall rådgivaren gör något fel kommer lantbrukaren omfattas av en försäkring som täcker upp för utebliven ersättning (ibid.).

## 5. Teoretiskt ramverk för uppsatsen

För att bättre förstå mitt empiriska underlag och också kunna sätta resultatet från mina deltagande observationer i en större kontext har jag valt att utföra min analys av resultaten med hjälp av teoretiska resonemang och tillhörande begrepp, framfört av tre författare som alla undersöker förhållandet mellan policy och praktik.

### 5.1 Blueprints

Att följa policys och arbeta inom bestämda politiska ramar, exempelvis genom ett EU-finansierat projekt, kan kanske för många ses som en begränsning. Byråkrati, ett annat ord för dessa politiska ramar, har i dagligt tal fått en ganska dålig klang på grund av att den stundom kan vara oflexibel, ineffektiv och svårförstådd. Inte minst enligt de människor som själva arbetar i den (Olsson och Hysing 2019). På temat byråkrati diskuterar Roe (1991) begreppet “blueprint development” för projekt inom landsbygdsutveckling. Han definierar “blueprints” som en färdigritad projektplan som sedan är ämnad för att appliceras på en situation eller kontext.

Det jag finner intressant med Roe’s (1991) resonemang kring “blueprints” är egentligen inte det han för om begreppet i sig, utan det resonemang han för om den kritik som riktas mot blueprints. För att komma tillbaka till den tidigare nämnda byråkratin, menar kritiker att blueprints ofta saknar långsiktighet och förmåga att anpassa sig till en specifik kontext och att den borde överges till fördel för en mer praktisk baserad metod (ibid.). Roe (ibid.) har dock ett annat synsätt när han resonerar kring detta, till blueprints fördel. Enligt honom ligger inte bristerna i projektplanen, utan utförandet. Jag tolkar det som att blueprints i sig inte behöver vara dåliga, syftet med dessa är att göra någonting bra av ett existerande problem. Problemet ligger snarare i var en blueprint ska implementeras och huruvida den är lämpad för situationen (ibid.). Med andra ord, det krävs att det är rätt blueprint på rätt plats.

Eftersom en stor del av det arbete som lantbruksrådgivare utför, inte minst på Hushållningssällskapet Jämtland, sker inom projekt som är finansierade, helt eller delvis, med medel från CAP och med en projektplan över både genomförande och



önskade projektmål finner jag begreppet "blueprints" mycket relevant för uppsatsens analys.

## 5.2 Implementering av policy

Efter att ha läst Roe's (ibid.) definition av blueprints kom jag att undra vad som egentligen skiljer detta från begreppet policy? Detta eftersom Bacchi (2012) definierar policy på samma sätt, som en plan eller strategi i det arbete en regering utför för att nå ett mål inom en politisk verksamhet. Däremot ser jag en aspekt som skiljer dessa två begrepp åt. Baserat på ovanstående definitioner berör blueprints specifika projekt medan policy är en mer övergripande strategi. Däremot skulle man kunna se det som att blueprints kan vara en del av en policy.

Bacchi (2012) samt Mosse (2004) belyser förhållandet mellan policy och praktik och hur dessa två påverkar varandra. Om vi utifrån deras resonemang tittar på de policys utformade av CAP, så ska dessa policys kunna appliceras, om än med vissa nationella anpassningar, i alla medlemsländer. Man skulle därför kunna påstå att jordbrukarna i Jämtland i mångt och mycket styrs av vad politikerna skriver i sina policydokument på kontoren i Bryssel. På samma gång har också policyförfattarna påverkats av praktiken genom att anpassa dessa policys utefter olika förutsättningar, exempelvis kompensationsstödet som ska kompensera för svårare odlingsförhållanden i områden som exempelvis Jämtland.

När Mosse (2004) resonerar kring förhållandet mellan policy och praktik framhåller han att hur väl en policy kan implementeras i den kontext eller situation där den är tänkt att implementeras, inte alltid är så bra som man kunde önskat. Detta då det läggs alldeles för lite fokus på förhållandet mellan policyn och den praktik som den ska implementeras i när själva policydokumentet ska skrivas (ibid.). Som Mosse (ibid.) beskriver, borde en bra policy helt enkelt kunna definieras som en implementerbar policy, förslagsvis medför det att de jordbruksstöd som finansieras genom CAP faktiskt gör någon nytta för lantbrukarna och jordbruket i Jämtland.

## 5.3 What's the Problem Represented to be?

I sitt resonemang kring policy och praktik belyser Bacchi (2012) också hur en policy snarare kan skapa problem i praktiken snarare än att lösa befintliga problem i praktiken. För att synliggöra detta presenterar Bacchi (2012) ett teoretiskt verktyg

som ämnar till att möjliggöra en kritisk analys av policys och olika politiska dokument.

What's the Problem Represented to be"-approach (WPR-approach), på svenska översatt till "Vad framställs vara ett problem"-analys. Detta är ett verktyg som består av sex frågor, som genom att de besvaras, ämnar till att utröna vad det är som framställs som ett problem i en policy. Likaså på vilket sätt, alltså hur, problemet framställs. Jag kommer nu att presentera frågorna som WPR-approachen består av, översatt till svenska (Bacchi, s. 21, 2012).

1. Vad är det som framställs vara ett 'problem' i en policy?
2. Vilka förutfattade meningar eller antaganden ligger till grund för detta 'problem'?
3. Under vilka premisser har 'problemet' kommit att bli just ett problem?
4. Vad är det som inte sägs? Finns det några luckor eller brister i presentationen av detta 'problem'? Finns det andra sätt att se på 'problemet'?
5. Vad får detta problemskapande för effekter?
6. Hur har detta 'problem' etablerats? Hur har 'problemet' ifrågasatts och kritiserats? Vad pekar kritikerna på är det verkliga problemet?

Jag kommer att använda WPR-approachen som ett stöd när jag i min analys undersöker hur förhållandet mellan policy och praktik ter sig. Därmed sagt kommer jag inte att utföra min analys enbart utifrån alla sex frågorna i WPR-approachen. Istället kommer jag att använda mig av de frågor jag anser relevanta och applicerbara på min empiri. Att med hjälp av WPR-approach analysera mitt empiriska underlag, de deltagande observationerna i förhållande till den tidigare forskningen, hoppas jag kunna få ytterligare förståelse och perspektiv på varför implementeringen av CAP fungerar som den gör och vad som kan ligga till grund för hur den implementeras i praktiken, alltså i svenskt lantbruk.

## 6. Insamling av data

I denna uppsats växlar jag stundom mellan orden data och empiri. När jag pratar om antingen empiri eller data syftar jag till det underlag som bygger hela min uppsats: deltagande observationer. De deltagande observationer jag genomfört under min tid uppe i Jämtland, blir uppsatsens empiri som jag sedan applicerar teoretiska begrepp på.

För att få någon slags struktur i mitt empiriska underlag har jag valt att kategorisera den utefter min forskningsfrågas två delar, de effekter EU-stöd har på jordbruket och de motsättningar som uppstår mellan CAP och svensk jordbrukspolicy. Denna kategorisering kommer jag också att utgå ifrån när jag presenterar och analyserar empirin längre fram i uppsatsen.

### 6.1 Deltagande observationer

För att besvara min forskningsfråga har jag under fyra veckors tid genomfört deltagande observationer. Baserat på hur Bryman (2016) väljer att definiera och förklara metoden skulle man kunna beskriva deltagande observationer likt ett mellanting mellan intervju och en mer renodlad, iakttagande observation.

Mina deltagande observationer gick till på så sätt att jag både deltog på rådgivningsbesök hemma hos lantbrukare och på möten mellan rådgivarna själva, antingen på kontoret eller via den digitala plattformen Teams. Totalt medverkade jag på sex rådgivningsbesök som alla ägde rum ute på gårdarna hos respektive lantbrukare. Jag medverkade även på ett internt projektplaneringsmöte på kontoret i Östersund. Under min första vecka av fältstudier fick jag följa med på en studieresa tillsammans med två av rådgivarna samt cirka 20 deltagare där vi besökte olika producenter och förädlare i Bräcke Kommun. Utöver detta har jag också haft flertalet samtal med rådgivarna, samtal i bilen på väg till och från de olika rådgivningsbesöken, i lunchrummet på kontoret i väntan på att maten värms i mikron samt i olika telefonsamtal när vi planerade vilka rådgivningskunder som jag skulle följa med till.

Att använda sig av deltagande observationer istället för enbart intervjuer har, enligt Bryman (2016) flertalet fördelar. Att vistas i en miljö och inte enbart fråga om den ger en bättre uppfattning om hur andra uppfattar en situation. Trots att en kvalitativ intervju kan vara väldigt omfattande så är det ändå en återberättelse eller en persons syn på något, detta medför att man kanske inte får hela bilden av en situation. Respondenten kan i sin återberättelse också riskera glömma detaljer som kan vara av betydelse för min uppsats. Likaså innebär en observation att jag kan få syn på saker som respondenten själv inte reflekterar över.

Att få sitta med på rådgivningsmöten med både rådgivare och lantbrukare ger också en bild av hur dessa interagerar med varandra, något som kan vara svårt för rådgivarna att själva uppskatta och kunna återberätta i en intervju. Men det ger också mig som observatör en möjlighet att få syn på sådant som jag kanske inte tänkt på innan eller som jag inte var medveten om. Min forskningsfråga undersöker visserligen de effekter och motsättningar rådgivarna ser, men som jag nämner tidigare, kan dessa effekter vara något som rådgivaren själv inte märker av eller reflekterar över. Att därför få sitta med rådgivaren på kundbesök, delta i möten och samtal kan ge en möjlighet för mig att få syn på effekter och motsättningar som rådgivaren upplevt men kanske inte uppfattar som en effekt eller motsättning.

## 6.2 Rådgivningsbesöken

De rådgivningsbesök jag medverkade på berörde antingen växtodling eller husdjursrådgivning. Deltagande observationer förutsätter som regel ett begränsat och bestämt antal deltagare. I fallet med denna uppsats var också min roll, en uppsatsskrivande student, känd för inblandade parter. Alltså, att de lantbrukare som deltog på rådgivningen hade som regel blivit tillfrågade av respektive rådgivare innan mötet och godkänt att jag fick sitta med på deras möte med rådgivaren. I vissa fall hade rådgivaren glömt bort att fråga lantbrukaren i förväg, detta var dock inget som uppfattades som ett problem utan min medverkan sågs alltid som något positivt av lantbrukarna. Jag upplevde att det faktum att jag studerar till agronom var något som lantbrukarna kunde förstå likväl som att mitt intresse för deras bransch var något de uppskattade. Jag var hela tiden tydlig att det inte var lantbrukarna jag fokuserade på, utan rådgivarna. Rådgivningsbesök startar nästan alltid i köket med en kopp kaffe, där går dagens agenda igenom och sedan sätter själva rådgivningen igång. Efter att rådgivaren och lantbrukaren gått igenom papper och dataprogram så är det dags att dra på stövlarna. Beroende på om jag var med på växtodlingsrådgivning eller husdjursrådgivning tog vi antingen bilen ut till fälten eller gick in i ladugården.

## 7. Resultat och Analys av rådgivarnas erfarenheter av CAP

I detta avsnitt kommer jag att redovisa mina deltagande observationer från tiden uppe i Jämtland tillsammans med rådgivarna på Hushållningssällskapet. Efter att ha deltagit på studieresor och rådgivningsbesök samt haft samtal både på längden och på tvären, till bils och till bords med företagets rådgivare visade det sig att bara inom det avgränsade fält jag har undersökt (rådgivare vid Hushållningssällskapet Jämtland) finns det stora variationer i hur väl CAP implementerats i svenskt jordbruk.

Jag har valt att på samma gång presentera och analysera resultatet från mina deltagande observationer i detta avsnitt. För att analysera resultatet kommer jag att titta på det som både rådgivare, lantbrukare och tidigare forskning beskriver utifrån det teoretiska resonemang Roe (2004) samt Bacchi (2012) och Mosse (2004) för om förhållandet mellan policy och praktik. Jag har valt att dela in detta avsnitt baserat på olika teman jag återfunnit i min empiri som jag sedan kategoriserat utifrån min forskningsfråga:

*Vilka effekter ser rådgivarna att EU-stöd har på jordbruket och vilka motsättningar ser de skapas mellan CAP och svensk jordbrukspolicy i praktiken?*

I genomförandet av analysen av de deltagande observationerna har Bacchis WPR-approach (2012) varit central, inte minst frågan om vilka effekter en policys problemskapande ger i praktiken (ibid.). I min analys av EU-stödets effekter spelar kompensationsstödet huvudrollen, men även gårdsstödet kommer att diskuteras, båda två arealbaserade EU-stöd.

### 7.1 Effekter av EU-stöd

Redan innan jag åkte upp till Jämtland för att göra mina fältstudier visste jag om att EU-stöd har stor inverkan på lantbruket, men då främst som en viktig del av gårdarnas ekonomi. Men under min tid tillsammans med rådgivarna blev det också tydligt att EU-stöd har andra effekter än enbart de företagsekonomiska. Uppsatsens

forskningsfråga består som bekant delvis av att undersöka vilka effekter EU-stöd (plural) har på jordbruket. Men det visade sig väldigt snabbt att det är framförallt ett av dessa EU-stöd, kompensationsstödet, som skapar synligast effekter i det jämtländska jordbruket, enligt rådgivarna Sigrid och Anna. Att så är fallet kan förklaras med att kompensationsstödet medför höga ersättningar för lantbrukare i Jämtland med mjölk- och nötköttsproduktion då de både befinner sig inom de stödområden samt klassas som de jordbrukstyper som ger högst ersättning. Därav är det alltså kompensationsstödet som har störst inverkan på gårdarnas ekonomi.

### 7.1.1 Underutnyttjad odlingsmark

En fredagsförmiddag när rådgivaren Sigrid och jag sitter i bilen på väg ut till en rådgivningskund åker vi längs en väg med utsikt över Storsjön. Då berättar Sigrid att när hon började göra markkartering här i Jämtlands län hade hon svårt att förstå varför jordarna i länet var så fosforfattiga. På senare tid har hon börjat ana att detta en effekt av kompensationsstödet, eller “kompen” som både hon och Anna kallar det. Sigrid menar att det kan bero på det låga kravet på djurtäthet för att bli berättigad “kompen”. Detta medför att lantbrukare kan söka kompensationsstöd för mer mark än vad de egentligen har behov av för att producera tillräckligt med foder till djuren. Detta innebär att mängden producerad stallgödsel blir liten i förhållande till mängden mark som gödningen ska fördelas på. Detta medför att givan stallgödsel som sprids per hektar är för liten i förhållande till vad som skulle behövas för att växtnäringsbalansen ska hållas jämn. Stallgödseln är den främsta fosforkällan på de flesta gårdarna. Och eftersom ett av kraven för att bli berättigad kompensationsstödet är att grödan skördas (det räcker inte med att putsa vallen) innebär det att markerna förlorar mer fosfor när vallen skördas än vad som tillförs med växtnäring i form av stallgödsel.

Enligt Sigrid skapar detta ytterligare effekter för jordbruket i Jämtland och det är att låga fosfortal gör det svårare att optimera spannmålsodlingen, detta eftersom spannmål som regel kräver en högre halt fosfor i jorden för att nå full potential. Därmed skapas ett slags “moment 22” för växtodlingen i Jämtland, då en vanlig och effektiv metod för att återföra fosfor i markerna är just genom att tillföra ordentligt med stallgödsel. Sigrid pekar på fälten som ligger intill vägkanten och berättar att markerna kring Storsjöbygden är kända för att vara av mycket god kvalitet. “Det är så fina jordar här, moränjordar<sup>9</sup> med god markstruktur, som

---

<sup>9</sup> Moränjordar har som regel en varierande kornstorlek, vilket medför att jordarna tenderar att bli kompakta. De moränleror som finns runt Storsjön är tack vare lerhalten mindre kompakta vilket möjliggör bättre förutsättningar för växternas rötter att söka sig neråt. Som regel är pH-halten bra och markstrukturen god vilket minskar risk för markpackning. Moränleror betraktas som en av de bördigaste jordarna i Sverige (Fogelfors 2015).

verkligen har potential”. Att mycket av markerna endast nyttjas för vallodling alternativt endast putsas för att uppfylla villkoren för att få gårdsstöd och kompensationsstöd anser hon är ett underutnyttjande av jordarna. Här finns enligt Sigrid potential att odla mer spannmål som kan användas för foder till djuren, både inom mjölk- och köttproduktion. ” Även om vallodlingen fortsatt kommer och ska vara en stor gröda i området. Den är ju själva motorn i växtföljden på grund av gårdarnas produktionsinriktningar”, säger hon.

När Sigrid beskriver problematiken kring inlåsning av mark trycker hon på att markerna har potential att nyttjas till mycket mer än att vallarna enbart putsas för att bli berättigad gårdsstöd eller skördas för att bli berättigad kompensationsstödet. Hennes syn på effekterna av kompensationsstödet återfinns i det Brady et al. (2015) tillskriver som näringens synsätt på arealbaserade stöd, att de försvårar en ökad inhemsk produktion av spannmål, både för foder och humanföda.

### 7.1.2 Bortprioriterat spannmål

När jag vid ett senare tillfälle pratar med Anna om att spannmålsodlingen inte är etablerad i den utsträckning som den har potential att vara, har hon två möjliga förklaringar på situationen. För det första har det hittills varit så pass billigt att köpa in detta foder och kostnaden har kunnat motiveras enkelt med att man slipper lägga resurser på att odla sitt eget foder. För det andra är kompensationsstödet mycket högre på de marker där det odlas grovfoder, *“detta har lett till att gårdarna har rationaliserat bort all spannmålshantering, man har inte längre någon spannmålskross utan bara lagringsutrymme för inköpt färdigfoder”*, säger Anna. Det framstår som att odlingsförhållandena inte är den enda förklaringen till varför arealen odlad spannmål är små i länet. Det faktum att det hittills inte funnits speciellt starka, ekonomiska, incitament för att odla den verkar också ligga till grund för situationen. Utifrån hur både Sigrid och Anna beskriver det har odling av spannmål bortprioriteras, delvis, på grund av de stödinkomster vallen inbringar.

Enligt Rabinowicz (2020) har Sveriges medlemskap i EU inneburit att landets jordbruk blivit mindre effektivt. Ett av argumenten för detta är att EU-politiken möjliggjort att lågavkastande marker behållits och blivit stödberättigande. Rabinowicz (ibid.) slutsatser matchar den problematik som både Sigrid och Anna upplever, att man väljer att enbart följa tvärvillkoren för att få gårds- och kompensationsstöd hellre än att använda markerna för att odla. Sigrid beskriver hur det för henne blir svårt att “trumfa” eller motivera lantbrukaren att lägga ner resurser på att nyttja markernas fulla potential eftersom den betalar sig ändå tack vare EU-stöd.

De problem Sigrid och Anna upplever kring att markerna inte nyttjas till sin fulla potential, delvis på grund av kompensationsstödet, kan ses som ett problem skapat av den CAP-policy som ligger till grund för frikopplingen av stöd och införandet av arealbaserade stöd (som både kompensationsstödet och gårdsstödet är exempel på). Med stöd av Bacchi's (2012) analytiska verktyg, What's the Problem Represented to be-approach (WPR-approach), tolkar jag att den policy inom CAP som ligger till grund för implementeringen av, bland annat, kompensationsstödet utgår från förutfattade meningar om vad det råder för förutsättningar för att odla vall och spannmål i Jämtland. För det är just det, att de faktiska odlingsförhållandena för att odla vall är väldigt goda och som Sigrid beskriver, finns det potential för ännu högre avkastning. Policyn, som ämnar till att kompensera för svårare odlingsförhållanden, ger upphov till en bild av att det är svårt att odla vall i Jämtland och därför behövs ekonomisk ersättning för att kunna göra det. Detta är dock något varken rådgivare eller lantbrukare verkar hålla med om, åtminstone de jag har talat med under mina deltagande observationer.

Under våra samtal nämnde både Sigrid och Anna att de tror att lantbrukare snarast kommer bli tvungna till att börja odla egen spannmål för djurfoder eftersom det i framtiden bli alldeles för dyrt att köpa in färdigblandat kraftfoder. Enligt dem kommer stödinkomsterna som vallen inbringar inte längre motivera att man väljer att köpa in spannmål. Jag finner deras resonemang kring detta väldigt intressant med tanke på att uppsatsen tar avstamp i det rådande omvärldsläget och de ökade kostnader på foder som det har medfört. Det kommer således bli intressant att i framtiden se huruvida deras "spaning" visade sig stämma eller ej.

### 7.1.3 Inlåsning av odlingsmark

Under ett samtal med Anna i bilen på väg ut till en rådgivningskund beskriver hon detta underutnyttjande som en slags inlåsning av jordbruksmark, som har fler konsekvenser än endast utebliven spannmålsodling. Hon berättar hur hon "*ser hur lantbrukare lägger under sig mark*" genom att de arrenderar mer mark än vad de egentligen har behov av i förhållande till antalet djur de har i sin produktion. Det skapar ett slags monopol, vilket försvårar för andra lantbrukare att få tillgång till mark och förhindrar i förlängningen utveckling av lantbruk ifall man vill utöka sin produktion. De effekter som Anna beskriver visar sig sammanfalla väl med de åsikter Andersson et al. (2011) presenterar. Både Andersson et al. (ibid.) och Anna använder specifikt begreppet "inlåsning av marker" som en av effekterna kompensationsstödet har på lantbruket.

Tillbaka till lunchrasten på kontoret berättar Anna om ett ytterligare exempel på inlåsning av mark som grundar sig i relationen mellan markägare och arrendator. Andelen ägd jordbruksmark i förhållande till den totala arealen som



brukas är i de flesta fall låg. Den stora andelen arrenderad mark arrenderas av personer som tidigare bedrivit jordbruk eller har åkermark som en del av sin fastighet. I vissa fall blir arrendet högt, motsvarande gårdsstöd och förgröningsstöd; cirka 2000 kronor per hektar. Markägarna anser att detta är vad de hade fått om de själva sökt på marken, men utelämnar kostnaden som kommer med skötselkravet. Denna typ av affärsuppgörelse kan vara lukrativ i södra Sverige där arrendepreiserna är förhållandevis höga, men i Jämtland blir detta en förlustaffär för arrendatorn. Istället för ett arrende per hektar på ca 700–1000 kronor blir priset det dubbla. Det hade för lantbrukare i Jämtland varit mer lönsamt att betala det marknadsmässiga arrendet och få alla stödintäkterna. En annan problematik med arrenderad mark är att arrendatorn ofta får lov att åta sig mer mark än hen är intresserad av. Till tio hektar fin åkermark finns ofta ett par hektar sämre mark som kräver i många fall dyra åtgärder för att vara odlingsbar. Betalar lantbrukaren då ett arrende motsvarande gårdsstöd och förgröningsstöd blir utbytet av att bruka den sämre marken väldigt lågt. Anna beskriver det som att *“för att lantbrukaren ska komma åt russinen i kakan får de beta sig igenom de torra kanterna först”*. Denna typ av överenskommelse kan vara helt i sin ordning under förutsättning att arrendepreiserna står i paritet till markens beskaffenhet.

Situationen mellan arrendator och markägare problematiseras också av Brady et al. (2015) som visar att det skapar möjligheter för markägaren att få stödinkomster istället för att dessa ska tillfalla arrendatorn som ersättning för att producera livsmedel. Detta kan därför ses som ett exempel på en negativ effekt som frikopplingen av stöd inneburit för svenskt jordbruk och livsmedelsproduktion. Detta trots att syftet med dessa stöd är att skapa förutsättningar för brukande av mark, inte ägande av mark. Med hjälp av Mosse (2004) kan vi se detta som att den policy som ligger till grund för att stöden frikopplades i början av 2000-talet ämnade till att minska överproduktionen men istället inneburit att markägaren, inte lantbrukaren, gynnas.

#### 7.1.4 EU-stödets klimatpåverkan

Anna pekar på en mer akut effekt av inlåsning av mark och det är hur detta påverkar klimatet negativt. Inlåsning av mark är ett resurskrävande sätt att bruka markerna vilket i slutändan skapar en produkt, kött eller mjölk, som har ett stort koldioxidavtryck. Anna förklarar, att vid skörd av vallen krävs det fortfarande stora mängder diesel, oberoende om du tar en stor eller liten skörd. Om en lantbrukare då arrenderar mer mark än vad denne har behov av och inte gödslar den tillräckligt blir således resultatet en vall som växer dåligt och ger en liten skörd. Anna menar att ju större skörd lantbrukaren kan ta per skördetillfälle, desto mer foder finns det att fördela koldioxidutsläppen på som bland annat dieseln ger upphov till. Detta innebär att du får ett mindre resurskrävande foder vilket i slutändan gör att köttet

och mjölken får ett lägre klimatavtryck eftersom det är korna som ska konsumera fodret.

Utifrån hur Sigrid och Anna beskriver de effekter de ser att EU-stöd har på jordbruket uppfattar jag att den EU-policy som ämnar till att främja lönsamhet inom jordbruk försvårar arbetet som utförs i enlighet med den miljö- och klimatpolicy som Scown et al (2020) hänvisar till. Det verkar därmed ha uppstått en viss motsägelsefullhet inom själva CAP och mellan dess policys. Bacchi (2012) och Mosse (2004) diskuterar policy i relation till praktik genom att främst titta på förhållandet mellan en policy och de effekter som antingen gett upphov till policyn eller är resultatet av en policy. Deras resonemang belyser inte den dissonans som kan uppstå mellan policys när de väl ska implementeras i praktiken, vilket är det jag tolkar är vad som sker i detta fall. Utifrån hur jag ser det verkar det snarare råda en oenighet inom CAP som innebär svårigheter när policys ska implementeras i jordbruket i form av EU-stöd. Detta snarare än att det är råder oenighet i förhållandet mellan policy och de olika åsikterna gällande inlåsning av mark som rådgivarna och de passiva lantbrukarna har.

På samma sätt som jordbrukare, markägare och rådgivare verkar har olika syn kring hur EU-stöden ska nyttjas framstår det råda olika syn på EU-stödets mål och syfte inom själva CAP. Där en sida förespråkar lönsamhet för lantbrukarna medan den andra förespråkar miljö och klimat. Med hjälp av hur Bacchi (2012) och Mosse (2004) kan det faktum att de olika synsätten i praktiken kring EU-stöd är oeniga därmed kunna förklaras med att det råder samma oense i politiken som står bakom dessa policys. Utifrån mitt resonemang kan inte näringen (lantbrukare, markägare och rådgivare inkluderat) beskyllas för detta då de alla agerar utifrån ramarna för de synsätt inom CAP som gett upphov till stöden.

Hur jag tolkat den policy som gett upphov till kompensationsstödet är syftet inte att skapa klimat- och miljönytta utan att stötta fortsatt brukande av mark där odlingsförutsättningarna är sämre. I enlighet med Bacchis (2012) WPR-approach ligger således ansvaret för problemet inte hos jordbrukarna, utan hos politiken. 1990-talets MacSharry-reform innebar införandet av arealbaserade stöd, detta på grund av en då rådande överproduktion. Idag befinner vi oss dock inte i en situation där vi har en överproduktion inom jordbruket och resultatet blir således att policyn skapar ett problem som inte finns. Vilket får effekter som bland annat stödoptimering och resursineffektivt jordbruk.

### 7.1.5 Låga krav möjliggör stödoptimering

Ett begrepp som nämns flertalet gånger under mina deltagande observationer är "stödoptimering". Det kan enkelt förklaras som när en lantbrukare väljer att styra sin växtodling på ett visst sätt för att inbringa så mycket stödinkomster som möjligt, vilket i praktiken ter sig som en inlåsning av mark. Flertalet av de lantbrukare jag träffade under rådgivningsbesöken var öppna med att de upplevde stödoptimering som något väldigt negativt. Lantbrukarna såg stödoptimering som något som skapade konkurrens mellan gårdar, exempelvis i fråga om tillgång till mark och arrenden. Denna inställning går enligt mig i linje med det Andersson et al. (2011) diskuterar, att kompensationsstödet incitament att bruka mer mark än vad man har avsättning för vilket försvårar för andra lantbrukare att utveckla eller utöka sin verksamhet.

Anna förklarar att stödoptimering kan se ut på olika sätt och möjliggör både en extensiv och intensiv växtodling. Själva problematiken ligger i att kraven för att bli beviljad kompensationsstöd är för låga vilket möjliggör en inlåsning av mark, vilket går i linje med de åsikter både lantbrukare och Andersson et al. (2011) uttrycker.

Anna förklarar att det är framförallt två krav som är själva bovorna, djurtäthet och att grödan bara behöver skördas en gång per växtsäsong. Det låga djurtäthetskravet gör att lantbrukaren kan söka kompensationsstöd för mer mark än vad denne i praktiken behöver för att producera tillräckligt med foder till djuren. Detta skapar en situation där en lantbrukare kan välja att skörda en del av sina vallar på ett resurseffektivt, intensivt, sätt, med flera skördar och vid optimal skördetid, vilket ger en tillräcklig mängd foder till djuren som dessutom håller hög kvalitet. Resterande mark skördas istället bara en gång, bara för att uppfylla kraven. Man skördar alltså inte dessa vallar för fodret, utan för stödet. Då de flesta lantbrukare har en önskan om och ett behov av en rationell hantering av åkermarken riskerar ett överskott av mark att resultera i att merparten av arealen sköts extensivt med såväl för sena skördar som för lite gödsel. Detta skapar sämre förutsättningar för en hög produktion i den ände där fodret väl används, nämligen i djurstallarna.

### 7.1.6 Stödoptimering som rådgivning

Trots att både Sigrid och Anna har en kluven inställning till stödoptimering är de båda "medskyldiga" till att upprätthålla denna stödoptimering genom sin EU-rådgivning där de utför ansökningar om EU-stöd via SAM-internet. Anna berättar att "*även jag pratar om hur man kan nyttja kompen på bästa sätt när jag sitter med mina kunder*". Men jag noterar hur hon är noggrann att använda ordet nyttja, inte utnyttja. För henne handlar det om att skapa en situation som ger vinster både för ekonomi och produktion, exempelvis att odla några hektar mer spannmål innebär

både mer foder till djuren och bättre nyttjande av stöden, “*det handlar det snarare om hur man kan förskjuta areal, inte låsa in dem*”, säger Anna.

Både Sigrid och Anna ser att tanken bakom och syftet med EU-stöden är bra, stöden ska nyttjas. De menar att i dagsläget är stöden absolut nödvändiga för att inte mjölk eller köttproducenterna ska gå omkull eftersom priset i butik inte motsvarar vad maten faktiskt kostar att producera. Istället bör än mer fokus vara på utformningen av kraven och villkoren för att få stöden för att hindra de negativa effekterna. Ett exempel på ett, enligt Anna och Sigrid, bra utformat EU-stöd har varit ersättningen för ekologisk produktion som mjölk- eller köttproducenter kunnat söka. Detta stöd har fungerat på samma sätt som med kompensationsstödet, att du får betalt per hektar åkermark men (och här kommer det som är speciellt) för att få det extra tillägget för ekologisk produktion måste markerna uppfylla ytterligare kvalitetskrav än vad kompensationsstödet kräver. För att vara berättigad denna ersättning måste också vallarna förnyas med jämna mellanrum. Detta resonemang finner jag väldigt intressant då den kommande CAP-perioden innebär förändringar i villkor och höjda krav för att lantbrukarna ska bli berättigad ersättning. Det framstår alltså i detta fall som att rådgivarnas åsikter går i linje med CAP. Rådgivarnas erfarenheter och den ökade detaljstyrningen synliggör och medvetandegör den problematik som finns kring att stödets utformning kan ge upphov till negativa effekter i praktiken. Genom mer detaljerade villkor och krav skapas incitament för lantbrukarna att sköta markerna i enlighet med CAP-policy likaså att det ger positiva effekter i jordbruket såsom exempelvis vallar med högre kvalitet.

I sitt resonemang om förhållandet mellan policy och praktik menar Mosse (2004) att huruvida en policy är väl utformad eller ej till stor del avgörs av hur väl den går att implementera i praktiken. Enligt Mosse (2004) är en implementerbar policy skriven med fokus på hur och var den ska implementeras, alltså i vilken kontext den ska praktiseras. Utifrån hur Mosse (ibid.) definierar en välformulerad policy framstår den ersättning som ekologiska producenter har rätt att söka som ett exempel på en välformulerad policy, då den enligt rådgivarna gör nytta.

### 7.1.7 Stödberoende

Utifrån hur jag har framställt stödoptimering är det lätt att tänka att det enbart är något dåligt, ett slags utnyttjande av stödsystemet men det är inte så enkelt. För flertalet gårdar är EU-stöd en oundgänglig del av verksamhetens kalkyl, speciellt i den situation som vi befinner oss i nu (och många decennier bakåt), där jordbruksstöd ges till producenterna för att subventionera maten och göra maten billig för konsumenten. Ta som exempel en betesbaserad köttproduktion där gården

som regel har kalvningsperioden under våren och slakt på hösten året efter. Detta medför att likviditeten kan vara en svår fråga i en verksamhet då det är en lång period av enbart kostnader innan man får "lön för mödan". Alternativet till att inte stödoptimera kanske blir att avveckla verksamheten på grund av dålig lönsamhet, inte minst om intäkterna är begränsade till ett fåtal tillfällen per år.

Sigrid och Anna ser att stödoptimering riskerar att bli något negativt för gårdarnas ekonomi då det kan skapa ett slags stödberoende genom att fokus flyttats från att optimera produktionen till att istället optimera kompensationsstödet. Hur hög ersättningsnivån på kompensationsstödet är inget som är beständigt, utan kan komma att ändras nästa CAP-period. Det är riskabelt att göra sin verksamhet beroende av en viss ersättning som kan ändras om fem år, vilket är en relativt kort period, speciellt inom växtodling.

En annan aspekt Sigrid och Anna lyfter fram är att själva kostnaden för insatserna som berättigar till stöden riskerar förbises av lantbrukarna. Lantbrukarna räknar på inkomsterna från kompensationsstödet, men inte på utgifterna som krävs för att bli berättigad denna "inkomst". *"Det är lättare att se pengar in, inte kostnaderna, för dieseltanken står ju där och den fakturan är ju redan betald"*, berättar Anna när vi sitter på kontoret i Östersund. Utifrån hur Sigrid och Anna beskriver det kan man se att stödoptimering inbringar en slags falsk trygghet. För att få stöden utbetalda måste lantbrukaren också lägga pengar på att sköta marken, men den kostnaden blir inte lika synlig jämfört med den inkomsten som visar sig på företagskontot när utbetalningarna kommit in. Med dagens priser på såväl diesel, gödning, komponenter och maskiner som kraftfoder blir incitamentet att optimera sin växtodling högre. Detta går i linje med de klimatmål som finns inom EU och som tydligt visar att en intensiv växtodling är "klimat-smartare" än en extensiv växtodling. Anna beskriver hur,

*"Vi behöver alla bli bättre på att räkna på omkostnaderna i växtodlingen. Kanske behöver begreppen intensiv och extensiv redas ut en del. En intensiv växtföljd behöver inte nödvändigtvis innebära en högre diesel-åtgång, ökad användning av mineralgödsel eller ett ökat näringsläckage. Med marktäckande grödor under vintern, större användning av hjälpsådd istället för omläggning av vall och modernare odlingsmetoder kan insatsen hållas nere men ändå främja en god avkastning av ett näringsriktigt grovfoder"*.

Sigrid och Anna ser båda stödoptimering som negativt för gårdarnas ekonomi då ett slags stödberoende har skapats då fokus har flyttat från att optimera produktionen till att istället optimera kompensationsstödet. Den idag höga ersättningsnivån på kompensationsstödet i Jämtland är inget som är beständigt, utan

kan komma att ändras nästa CAP-period. Det är därför riskabelt att göra sin verksamhet beroende av en viss ersättning som kan riskera att minska om fyra år som är en relativt kort period när man ska planera sin växtodling.

### 7.1.8 Stödoptimerande lantbrukare

Under mina deltagande observationer har jag inte återfunnit de åsikter som går i linje med det Brady et al. (2015) hävdar gällande att frikoppling av stöd, sedermera gårdsstöd och kompensationsstöd, faktiskt stödjer CAP:s mål om lönsamhet inom jordbruket. Alltså, att ett passivt brukande av mark (eller en inlåsnings av mark om du frågar rådgivarna) är i enlighet med CAP. Samtidigt verkar denna stödoptimering trots allt ske någonstans, eftersom det frekvent togs upp av både lantbrukare och rådgivare under rådgivningsmöten.

När Anna och jag är tillbaka på kontoret frågar jag henne om hon själv stöter på lantbrukare som faktiskt låser in mark eller är detta något hon enbart ser genom hur markerna används eller hör om när hon träffar sina egna rådgivningskunder. Men även Anna har stött på lantbrukare som både låser in mark och som i stort anpassar sin produktion efter EU-stöd. Hon berättar om ett samtal hon hade för några år sedan, *“det ringde en lantbrukare till mig en gång och frågade om man kunde slå vallen och bara lägga en limpa med gräs längs med skogskanten. Om det räckte att göra så för att få kompen.”*

Detta exempel är enligt Anna ett mer extremt fall av stödoptimering men det sätter enligt mig fingret på något som det Bacchi (2012) och Mosse (2004) diskuterar, hur en policy påverkar praktiken. I detta fall är policyn representerad i form av ett kompensationsstöd, där syftet med stödet är att ersätta för sämre förutsättningar för att odla. Det framstår således som att det råder olika synsätt/förhållningssätt gällande på vilket sätt kompensationsstödet ska användas. Medan rådgivarna och de lantbrukare jag träffar upplever att det sker ett slags utnyttjande av stöden genom den så kallade stödoptimeringen, skulle man kunna anta att de lantbrukare som optimerar stöden stödjer och stöds av en åsikt som ser stödoptimering som något motiverat och som följer målen inom CAP. Dessa bönder ser att de nyttjar stöden, inte utnyttjar och inom ramarna för deras perspektiv har det blivit accepterat att både tänka och agera på det sätt som Anna berättar om i exemplet.

Det skulle i så fall kunna vara så att argumenten Brady et al. (2015) presenterar till fördel för passivt jordbruk är samma argument som förs av lantbrukare som, enligt rådgivarna, låser in jordbruksmark. Lantbrukarna kan motivera sitt passiva brukande av marken eftersom det är det CAP vill att de ska göra för att bibehålla

lönsamhet. Man skulle kunna se detta som att CAP:s policy om lönsamhet skapat legitima ramar som lantbrukarna kan “luta sig mot”.

Anledningen till att jag under mina deltagande observationer inte stöter på någon passiv lantbrukare kan bero på att de lantbrukare som väljer att låsa in marken inte heller är intresserade av att ta hjälp av en rådgivare. Detta eftersom deras mål inte är att optimera produktionen utan att optimera stöden. Detta antagande styrks också av det Andersson et al. (2011) visar gällande att lantbrukare som endast putsar sina marker för att uppfylla stöd villkoren snarare tar råd från andra lantbrukare eller sin revisor, inte en lantbruksrådgivare.

## 7.2 Motsättningar mellan EU-stöd och nationella stöd

### 7.2.1 Kompen VS Mjölkipengen

När Anna och jag sitter och pratar i hennes bil, körandes på E45:an norr om Östersund, börjar vi prata om jordbrukets klimatpåverkan. Hon har tänkt mycket på att såsom stödsystemet är utformat idag skapas en slags motsättning mellan kompensationsstödet syfte och nationella stödets syfte, eller “Kompen” och “Mjölkipengen” som Anna säger.

Kompensationsstödet tenderar att skapa incitament att ha en mer extensiv växtodling i och med att ersättningen baseras på areal, där mer mark ger mer stöd. På samma gång skapar nationella stödet incitament till en mer intensiv och högavkastande mjölkproduktion eftersom ersättningen baseras på mängden (liter) mjölk. Däremot skapar de båda incitament att stödoptimera. En högavkastande mjölkproduktion kräver att korna ska producera många liter mjölk och för att de ska kunna göra detta krävs ett högt energiintag. Eftersom en och samma lantbrukare kan söka både “kompen” och “mjölkipengen” möjliggör det att ett jordbruk kan ha en extensiv växtodling parallellt med en högavkastande mjölkproduktion. En extensiv växtodling genererar ett grovfoder av sämre näringsmässig kvalitet. För att kompensera dessa näringsförluster i grovfodret kan andelen spannmål och koncentrat ökas i kornas foderstat för att energiintaget ska bli det rätta. Detta, menar Anna, blir ur en resurssynpunkt bakvänt då lantbrukaren måste kompensera sitt egenodlade grovfoder med ett inköpt foder, istället för att maximera näringsinnehållet på det fodret den kan producera själv på gården.

Utifrån hur Anna beskriver situationen riskerar mjölkgårdar bli resursineffektiva på grund av att det skapas motsättningar mellan nationella stödet och kompensationsstödet i praktiken. Det Anna beskriver stärks av det Jansson och Rönngren (2017) samt Scown et al. (2020) beskriver. Jansson och Rönngren (2017)

att det nationella stödet haft en positiv inverkan på antalet mjölkproducenter och mängden invägd mjölk i Norrland. Samtidigt hävdar Scown et al. (2020) att eftersom jordbruket i Jämtland får goda inkomster från försäljningen av jordbruksprodukter är inte den höga ersättningsnivån på kompensationsstödet motiverad. Frågan man dock kan ställa sig är om det Scown et al. (2020) hävdar stämmer, beträffande att försäljningen av jordbruksprodukter ger goda inkomster. Är inkomsterna goda tack vare det nationella stödet?

Att det finns motsättningar mellan svensk jordbrukspolicy och CAP gällande nationella stödet är, enligt min mening, inte förvånande. Detta eftersom nationella stödet trots allt är något Sverige förhandlade till sig när vi gick med i EU då förutsättningarna för att bedriva jordbruk här helt andra än förutsättningarna i södra Europa (LRF 2017). I enlighet med Mosse (2004) och hans resonemang kring en policys implementerbarhet, ser jag snarare att problemet ligger i utformning och implementering av policyn, inte själva tanken med policyn. Det faktum att det är mer resurskrävande att bedriva en mjölkproduktion i Norrland jämfört med i Nederländerna är i sig ett motiv för att få ekonomisk ersättning för att skapa bättre förutsättningar för lönsamhet på en gemensam marknad inom EU. Enligt Jansson och Rönngren (2017) har detta stöd bevisligen haft en positiv effekt på antalet mjölkproducenter och mängd invägd mjölk, däremot kan man fråga sig huruvida det är en långsiktig lösning då det enligt Anna skapar en slags stödoptimering och i förlängningen ett stödberoende.

När Mosse (2004) diskuterar förhållandet mellan policy och praktik eller snarare implementeringen av en policy, hävdar han att det är i mötet med praktiken som fokus ska läggas vid utformandet av policys. När detta görs skapas förutsättningar för att en policy ska bli så implementerbar som möjligt. Detta har bevisligen inte gjorts i detta fall då mjölkproducenter i Jämtland kan få höga ersättningar från både kompensationsstödet och nationella mjölkstödet vilket skapar negativa effekter för både klimat och den enskilda gårdens ekonomi.

Enligt Anna skulle en lämplig väg att gå vara att nationella stödet inte längre baseras på mängden invägd mjölk, utan på halterna av fett och protein (vilket är det mejerierna grundar sin betalning av mjölken på). Om fokus inte längre är att producera så mycket mjölk som möjligt utan istället producera så näringstät mjölk som möjligt skulle det dels innebära en i slutändan bättre produkt, dels att kornas mjölkavkastning kan minska och därmed minskas behovet av att kompensera med inköpt foder. Med andra ord, behöver policyn bakom det nationella stödet ändra fokus från kvantitet till kvalitet. Genom att ändra utformandet av policyn, skulle också implementeringen inte medföra samma motsättningar gentemot CAP-policyn (Mosse 2004). Med det sagt dock, kvarstår fortfarande problematiken kring



effekterna kompensationsstödet skapar i jordbruket även om policyn för nationella stödet förändras.

### 7.2.2 Snäva budgetar

Min första dag hos Hushållningssällskapet Jämtland får jag följa med på en studieresa tillsammans med rådgivarna Ida och Julia som båda jobbar med företagsutveckling och näringslivsfrågor. Resan görs inom projektet Matkompetenscentrum Jämtland-Härjedalen som är ett samarbetsprojekt som kopplar samman länets producenter och förädlare med konsument, restaurang och handel. Målet för dagen är att besöka olika typer av producenter och förädlare i Bräcke kommun.

Några dagar senare får jag sitta med på ett projektmöte tillsammans med Ida, Julia och VD Karin. Ida upplever att EU-finansierade projekt är tydligt präglade av rådande trender. Just nu råder en trend att fokusera på marknadsföring, digitalisering och sociala medier vilket i sin tur inneburit att en stor del av projektens budgetar blir "låsta" till dessa poster, vilket var fallet för Matkompetenscentrum Jämtland-Härjedalen. Ida beskriver att intresset av marknadsföring inte är påfallande stort bland svenska producenter och företagare, då många redan jobbar med sociala medier eller annan typ av marknadsföring, inte minst de producenter som jobbar med direktförsäljning. Framförallt upplever många producenter att de inte har behov av marknadsföring då de säljer sina produkter ändå och att problemet snarare ligger i att de många gånger inte har kapacitet att öka sin försäljning.

Att projektbudgeten till stor del är låst till marknadsföring har stora likheter med det resonemang Roe (1991) för om "blueprints". I detta fall är blueprinten ett projekt finansierat genom CAP som ska genomföras för livsmedelsproducenter i Jämtland. Enligt Roe (1991) kritiserar blueprints för att vara svåra att implementera i olika kontexter, något som stämmer överens med den kritik Ida riktar mot sitt eget projekt. Det jag däremot tycker är intressant är att Roe (ibid.) själv anser att problemet inte ligger i själva utformandet av en blueprint, utan i implementeringen av den. Utifrån hur Roe (ibid.) resonerar kring detta framstår problemet snarare vara att projektet inte är utformat för svenskt jordbruk utan är utformat för att implementeras i en kontext där förutsättningarna för marknadsföring och sociala medier inte är lika fördelaktiga.

### 7.2.3 Fastlåsning av mathantverksföretag

Enligt Ida tenderar EU-projekt att ha en ganska smal målgrupp, där småskaliga landsbygdsföretag är kvalificerade och premieras. Andelen projekt som större

lantbruksföretag har möjlighet att delta i är väldigt liten. Detta medför att projekten främst har fokus på att bibehålla småskalighet, inte utveckla företagens potential.

*”Jag vill se mer fokus på företagande, uppskalning av tillverkning och försäljning. Hur kan man få mathantverk att bli livsmedel, inte bara en exklusiv produkt som få har råd och intresse av att köpa”.*

Idas upplevelser av att arbeta med och inom EU-projekt verkar stämma väl överens med det Rabinowicz (2020) beskriver gällande att fokus inom CAP har förändrats från att stötta produktion till att snarare stödja producent. Det Ida upplever som en fastlåsning kring att premiera det småskaliga skulle därför kunna förklaras med att det är just det som är den rådande trenden inom pelare II i CAP. Att istället för att EU initierar projekt som fokuserar på hur vi kan öka produktionen av livsmedel, där mathantverk inkluderas, har istället projektens objektiva varit att stärka varumärken, försäljning och skapa kundkontakt. När Bacchi (2012) diskuterar förhållandet mellan policy och praktik genom att applicera “What’s the Problem Represented to be-approach” (WPR-approach) gör hon det med en utgångspunkt om hur en policy skapar problem, men i fallet med detta projekt verkar det snarast som att det uppstått ett glapp, inte ett problemskapande, mellan den policy som står bakom planen för projektet Matkompetenscentrum Jämtland-Härjedalen och det synsätt som rådgivarna befinner sig i där man vill skapa en starkt inhemsk livsmedelsförsörjning.

#### 7.2.4 CAP och konsumenttrender

Återgår vi till studieresan besökte vi en relativt stor mjölkgård med 120 kor och två mjölkrobotar. Ida förklarade för deltagarna att valet att ta med denna producent grundade sig i att dessa ofta ses förbi, när trenden är att prata om småskaliga producenter och småskaligt mathantverk. För att citera Idas kollega, tillika rådgivare, Julia i bussen på väg dit; *“Hur många här gör inte sina torsdagspannakor på Arlas mjölk?”* Det hon syftade på var att det är viktigt att inte glömma bort de producenter och gårdar som står för den mat som gemene man äter och handlar varje dag vilket överensstämmer med Idas synsätt kring att mathantverkare vara livsmedelsproducenter för gemene konsument, inte enbart ett lyxsegment som några få har råd med.

Det framstår som att småskaliga producenter och mathantverkare vara trendiga bland svenska konsumenter, samtidigt som majoriteten av den mat vi äter är från de större producenterna. Det framkommer därmed ytterligare ett synsätt beträffande svensk mat och livsmedelsproduktion, ett synsätt där småskalighet och mathantverk premieras. Tittar jag på detta med hjälp av Bacchi (2012) och Mosse (2004) verkar

det som att den policy som formulerats av CAP och som står bakom projektet sammanfaller med de värderingar svenska konsumenter befinner sig inom. Däremot kvarstår oklarheter kring huruvida det är CAP som gett upphov till konsumenternas värderingar eller tvärtom. Även om vi inte kunnat fastställa om det är faktiskt är policyn som skapat de trender och värderingar som konsumenter har blir dock effekten av policyn att projekt drivs baserat på konsumentens intresse, snarare än producentens intresse och behov.

## 8. Avslutande diskussion och slutsats

I föregående avsnitt både presenterade och analyserade jag uppsatsens empiri som består av mina deltagande observationer tillsammans med rådgivarna och tidigare forskning. Analysen gjorde jag genom att titta på förhållandet mellan policy och praktik baserat på teoretiska resonemang presenterade av Bacchi (2012), Mosse (2004) samt Roe (1991). I detta avsnitt kommer jag istället återkomma till min forskningsfråga och diskutera mina resultat i förhållande till den.

### 8.1 Besvarandet av forskningsfrågor

#### 8.1.1 Vilka effekter ser rådgivarna att EU-stöd har på jordbruket?

Rådgivarna Sigrid och Anna anser att odlingsmarkerna i länet inte nyttjas till sin fulla potential, vilket de båda tror är en effekt av de höga ersättningsnivåerna kompensationsstödet har i länet. Det har medfört att vissa lantbrukare skapat en vana av att optimera stöd istället för att optimera produktion vilket visar sig i jordbruket då lantbrukare arrenderar mer mark än vad de egentligen har behov av för sin produktion. Detta har i sin tur skapat ett stödberoende hos vissa lantbrukare, där stöden i sig anses vara en inkomst, inte ett stöd för att bedriva sin produktion. Detta är möjligt att göra då kompensationsstödet är arealbaserat istället för produktionsbaserat, mängden mark och stödområde är det som avgör storleken på ersättningen. Detta beteende har beskrivits både i tidigare forskning samt i mina deltagande observationer som inlåsning av mark. Detta i sin tur skapar en konkurrens mellan lantbrukare gällande tillgång på mark samt att markägare, inte lantbrukare, nyttjar situationen genom att själva ta intäkterna från EU-stöden och låta arrendet vara kostnadsfritt för lantbrukaren. Stödoptimering och inlåsning av mark visar sig också vara resurskrävande ur flera aspekter. Dels då dessa påverkar skördemängd och kvalitet på vallfodret, vilket i sin tur måste kompenseras med en ökad mängd inköpt foder. Dels att det i slutändan blir en produkt som har en högre klimatpåverkan på grund av att de resurskrävande maskinerna inbringar mindre

foder per förbrukad liter diesel. Det framstår således att kompensationsstödet försvårar EU:s egna mål om att bli klimatneutrala.

### 8.1.2 Vilka motsättningar ser de skapas mellan CAP och svensk jordbrukspolicy i praktiken?

Det visar sig finnas motsättningar mellan policys både gällande jordbruksstöd och projekt. Inom jordbruket visar sig motsättningen som tydligast i mjölkproduktion mellan det arealbaserade kompensationsstödet och det produktionsbaserade nationella stödet. Medan kompensationsstödet skapar incitament att ha mycket mark skapar nationella stödet incitamentet att producera mycket mjölk. Detta möjliggör en stödoptimering som riskerar resultera i en resursineffektiv växtodling och i förlängningen mjölk med högt koldioxidavtryck. Motsättningarna mellan CAP och svensk jordbrukspolicy syns också i de projektanslag som kommer ut. Dessa projekt riktar sig mot småskaliga producenter och sällan passar lantbrukare med en större produktion in i kriterierna och får därmed inte tillgång till dessa projektpengar. Denna motsättning skapar en slags uppdelning av jordbruket, där mathantverk och småskaligt jordbruk hamnar i ett fack och större gårdar hamnar i ett annat. En stor del av budgeten i EU-finansierade projekt är flertalet gånger låsta till marknadsföring och sociala medier och det är något som begränsar hur väl projekten kan implementeras i en svensk kontext. Ofta har svenska producenter redan en vana av att använda sig av sociala medier för att marknadsföra sina verksamheter, inte minst de mindre producenterna som jobbar med direktförsäljning till konsument. Men framförallt verkar det som att det inte har ett behov av marknadsföring då de får sina produkter sålda ändå och redan producerar så mycket som de har kapacitet för.

## 8.2 Avslutningsvis

Jag vill avsluta min uppsats med att återkomma till avsnittet med tidigare forskning, mer specifikt till Scown et al. (2020). Enligt författarna skulle en förändring i CAP:s budget skapa bättre förutsättningar för att nå klimat- och miljömål inom CAP. Förändringen skulle förslagsvis ske genom att distribuera om pengar från Pelare 1 till Pelare 2 samt minska andelen arealbaserade stöd till förmån för produktionsbaserade stöd. Denna budgetförändring kan vi efterhand se har till viss del skett för perioden 2023–2027, då Pelare 1 (där gårdsstöd ingår) får en mindre del av budgeten samtidigt som ersättningarna i Pelare 2 ökar, vilket bland annat syns i höjda ersättningsnivåer för kompensationsstödet. På samma gång visar mina resultat att det, åtminstone i Jämtland, är just de höga ersättningsnivåerna,

tillsammans med de låga kraven på djurtäthet, på kompensationsstödet som skapar negativa effekter i jordbruket, inte minst för klimatet.

Dessutom uppstår det motsättningar mellan kompensationsstödet och det produktionsbaserade nationella stödet för mjölkproducenter, vilket i sin tur också riskerar ha negativa effekter på klimatet. Detta då andelen inköpt foder kan behöva öka för att kompensera för en sämre kvalitet på det egenodlade grovfodret. Både Scown et al. (2020), Rabinowicz (2020) och Andersson et al. (2011) hävdar att ersättningarna inte bör vara arealbaserade utan produktionsbaserade för att de ska kunna göra bäst nytta för både jordbruk, lantbrukare och klimatet. Däremot visar det sig i praktiken att trots att ersättningarna är produktionsbaserade skapas fortfarande incitament till stödoptimering, vilket både skapar ett stödberoende och ett resursineffektivt jordbruk. Detta finner jag mycket intressant då inte minst Rabinowicz (2020) hävdar att det är frikopplingen av stöd (arealbaserade) som är boven beträffande ineffektivt jordbruk och att vi gjorde oss själva en otjänst när vi övergav de produktionsbaserade stöden i samband med EU-inträdet.

För att återgå till CAP och målen om att minska jordbrukets negativa klimatpåverkan framstår det, som att CAP riskerar motarbeta sina mål genom att ersättningsnivåerna för kompensationsstödet nu höjs samtidigt som de låga kraven på djurtäthet kvarstår för nötkreatur. Utifrån rådgivarnas erfarenheter möjliggör kompensationsstödet, som det ser ut idag, ett ineffektivt nyttjande av resurser i växtodlingen för mjölk- och nötköttproduktion, vilket innebär en produktion med högre klimatpåverkan.

Beträffande svensk jordbrukspolicy och ambitionen om att stärka vår inhemska livsmedelsproduktion, framstår problemet inte vara i själva produktionen utan jordbrukets ekonomi. Det nationella stödet skapar, likt kompensationsstödet, incitament att stödoptimera vilket har skapat ett stödberoende bland lantbrukare. Att bedriva en verksamhet till stor del baserad på statliga bidrag bäddar inte för en stärkt livsmedelsproduktion och beredskap, varken på den enskilda gården eller nationellt. Det produktionsbaserade nationella stödet skapar visserligen incitament att öka vår inhemska produktion av mjölk, men med risken att också skapa ett stödberoende bland lantbrukarna.

Om vi tittar nu på situationen utifrån förhållandet mellan policy och praktik, verkar det således råda en dissonans mellan dessa två. I fallet för kompensationsstödet ges höga eller högsta ersättning till lantbrukare i Jämtland som bedriver mjölk- och nötköttproduktion med tillhörande vallodling. Detta trots att förutsättningarna för dessa produktionsinriktningar är mycket goda i Jämtland. I enlighet med Bacchi (2012) och Mosse (2004) kan detta ses som att policyn skapat ett problem, att det

är svårt att odla grovfoder till sina djur, vilket inte är fallet i Jämtland. Detta problemskapande har i sin tur etablerat en situation där lantbrukare stödoptimerar istället för att optimera sin egen produktion i form av en välplanerad växtodling. Denna stödoptimering synliggörs genom att lantbrukare arrenderar mer mark än vad de har behov av och skapar därmed en inlåsning av mark. Stödoptimeringen riskerar också leda till sämre lönsamhet då den både är resursineffektiv och innebär dolda kostnader som förbises när fokus blir på de direkta intäkterna. Policyn skapar också ytterligare problem då stödoptimering skapar ett slags stödberoende när en verksamhet till större del baseras på intäkter av stöd istället för intäkter från produktion.

De olika målen för jordbruk och livsmedelsproduktion inom CAP respektive svensk jordbrukspolicy visar sig också i de projekt som finansieras via CAP men som kan sökas och genomföras i Sverige. Projektplaner och projektbudgetar verkar vara utformade i enlighet med ett synsätt inom CAP där småskalig produktion främjas. Detta medför att större producenter inte uppfyller dessa kriterier och de kan därmed inte ta del av dessa projektmedel. Detta skapar i sin tur också en situation i Sverige där småskalig produktion och storskalig produktion placeras i olika fack. I enlighet med Roe (1991) verkar det handla om fel blueprints på fel plats, där ambitionen om ökad livsmedelsproduktion som både rådgivare och svensk jordbrukspolicy har, blir svår att realisera. Projektplanerna är inte utformade i enlighet med det synsätt som de som ska genomföra projekten eller ta del av projekten har.

Precis som rådgivarna pekar på verkar det inte handla så mycket om huruvida stöden är frikopplade eller ej, utan hur man utformat de och i vilken kontext de ska implementeras i. Detta är i enlighet med det Mosse (2004) och Roe (1991) beskriver gällande implementering av policy och projektplaner, fokus bör vara på förhållandet mellan policy och praktik och den kontext policyn ska implementeras.

### 8.2.1 Är Jämtland representativt för svenskt jordbruk?

Rådgivarna har utifrån sina synvinklar visat på att den kostig som går mellan Bryssel och Jämtland visserligen är lång men den leder faktiskt fram. Att endast konstatera att de beslut som tas på EU-nivå präglar jordbruket i norra Sverige och påverkar därmed svensk livsmedelsproduktion, är i stil med slå in en öppen ladugårdsdörr. Däremot, att undersöka hur jordbruket präglas och hur förutsättningarna för inhemsk livsmedelsproduktion påverkas har inneburit flertalet, för mig nya, infallsvinklar på denna signal.

Sigrid, växtodlingsrådgivare, Anna, husdjursrådgivare och EU-rådgivare samt Ida, näringslivsutvecklare såg alla olika effekter på jordbruket orsakade av EU-stöd samt motsättningar som uppstår mellan CAP och svensk jordbrukspolicy. Alla tre utgår de från en Jämtländsk kontext vilket är ett litet jordbrukslän i svenska mått. Det är därför intressant att fråga sig om det som sker i Jämtland är representativt för övriga Sverige och om det går att sätta dessa effekter i en nationell kontext. Men jag vill hävda att huruvida Jämtland står för en betydande eller minimal del av vår totala livsmedelsproduktion i Sverige är inte det relevanta för det min uppsats ämnar undersöka. Syftet med min uppsats har, delvis, varit att undersöka huruvida den gemensamma jordbrukspolitiken i EU påverkar förutsättningarna för att stärka svenskt jordbruk och vår inhemska livsmedelsproduktion och då är Jämtland, trots sin lilla produktion i sammanhanget, en del av detta.

### 8.2.2 Och framtiden, vad har den att erbjuda?

Som jag nämnde inledningsvis står vi i dörrhålet till en ny CAP-period där bland annat ersättningsnivåerna för kompensationsstödet kommer att höjas, på samma gång som det nationella stödet kvarstår. Det återstår dock att se om de nya budgetdirektiven för den kommande CAP-perioden med större satsningar i enlighet med EU:s ”Gröna giv”, inte minst de förändrade ersättningsvillkoren i stödsystemet, kan motverka eller åtminstone lindra dessa effekter. Eller om det, i enlighet med Bacchi (2012) och hennes WPR-approach, snarare uppstått en situation där denna policy skapat ett problem eller kanske snarare bibehåller en problematik. Alltså att den kommande CAP-perioden, där ersättningsnivån på kompensationsstödet höjts samtidigt som kravet på djurtäthet kvarstår, riskerar arbeta emot sina egna ambitioner om minskad klimatpåverkan från jordbruket.

Jag skulle dock vilja återkomma till den spaning som framfördes av både Sigrid och Anna gällande länets spannmålsproduktion. Med tanke på de ökade kostnaderna som lantbruket drabbats av, inte minst foderkostnader för mjölk- och köttproducenter, skapas incitament att ändra beteende från stödoptimering till produktionsoptimering, helt enkelt för att det kommer vara för dyrt att ha en lågavkastande växtodling trots ett ökat kompensationsstöd. Att med kniven mot strupen behöva ändra beteende är i sig en otroligt pressande situation för den enskilde gården men att sluta bedriva en produktion med en ineffektiv foderkedja med inköpt spannmål och låga skördemängder torde kunna bli en bra investering i slutändan.

Oavsett vad, verkar kon fortsättningsvis spela både bov och hjälte, där CAP fortsätter begränsa hennes negativa klimatpåverkan och där svensk jordbrukspolicy vill stärka hennes roll som en del av den inhemska livsmedelsproduktionen.



### 8.2.3 Förslag på vidare forskning

Det visade sig att de erfarenheter rådgivarna har av att arbeta med och inom CAP flertalet gånger sammanföll med vad som beskrivits i tidigare forskning. Men med det sagt, har det under mina deltagande observationer också framkommit att rådgivarnas inställning gentemot CAP i vissa fall skiljer sig från vad tidigare forskning påstår. Detta stärker mina belägg för att min uppsats har relevans för detta forskningsområde då den, genom en rådgivares ögon, utgår från praktiken där effekterna av CAP-policy blir verkligt synliga. Det finns såklart fortfarande mycket kvar att undersöka på ämnet. Speciellt intressant skulle det vara att genomföra en liknande undersökning i andra län i Sverige för att se vilka eventuella effekter och motsättningar som skapas och vilka (eller vilket) EU-stöd som har störst inverkan på jordbruket i länet. Detta skulle ge ytterligare insikt i hur svensk livsmedelsproduktion som helhet påverkas av EU-stöd, då min egen uppsats enbart undersöker en liten del av den totala inhemska produktionen. Det skulle också vara väldigt intressant att se huruvida den nya CAP-perioden har någon inverkan på effekter och motsättningar i och med att utformandet av villkor blir mer detaljstyrt. En sådan undersökning skulle således behöva göras i slutet av den kommande perioden. Vidare skulle det också vara intressant att titta på utformandet av det nationella stödet för mjölkproducenter och vilka effekter en förändring av betalningsgrunderna skulle ge för svensk mjölkproduktion. För mig som både satt mig in i ämnet EU-stöd och animalieproduktion finns det dock närapå oändligt med förslag på frågor som jag finner värda att undersöka, men jag får nöja mig med ovanstående förslag.

## Referenser

- Andersson, Helena; Andersson, Åsa; Ehde, Lisa; Eskhult, Gustaf; Jansson, Gustaf; Johansson, Emma; Nilsson, Cecilia. (2011). *Passiva lantbrukare – en effekt av EU:s jordbrukspolitik*. Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för mark och miljö.  
<https://stud.epsilon.slu.se/3195/> [2022-11-17]
- Bacchi, Carol. (2012). *Introducing the ‘What’s the Problem Represented to be?’ approach*. I: Bletsas, Angelique & Beasley, Chris. (red.) *Engaging with Carol Bacchi*. North Terrace: University of Adelaide Press. 21-24.  
<https://doi.org/10.1017/9780987171856> [2022-09-21]
- Boverket. (2022). *Statligt stöd för ökade kostnader inom jordbrukssektorn*.  
<https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/statligt-stod-for-okade-kostnader-inom-jordbrukssektorn/> [2023-01-06]
- Brady, Mark; Hristov, Jordan; Sahrbacher, Christoph; Willhelmsson, Fredrik. (2015). *Passivt jordbruk: inlåsning av mark eller bevarande av öppna landskap? Working paper*. 3. AgriFood economics centre, dept. of Economics, Swedish University of Agricultural Sciences (SLU).  
DOI:10.13140/RG.2.1.3045.4245 [2022-11-17]
- Bryman, Alan. (2016). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 3:e uppl. Stockholm: Liber.
- Dänhardt, Juliana; Smith, Henrik G.; Brady, Mark; Sahlin, Ullrika. (2016). *Mot en evidensbaserad CAP*.  
[https://www.cec.lu.se/sv/sites/cec.lu.se.se/files/sapes\\_brief\\_4\\_final\\_1.pdf](https://www.cec.lu.se/sv/sites/cec.lu.se.se/files/sapes_brief_4_final_1.pdf) [2022-11-24]
- Eldrimner. (u.å). *Om Eldrimner*.  
<https://www.eldrimner.com/om-eldrimner/31374.eldrimner.html> [2023-01-04]
- Europeiska kommissionen. (u.å). *En ny gemensam jordbrukspolitik för 2023–2027*.  
[https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27\\_sv](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27_sv) [2023-01-06]

- Europeiska kommissionen. (u.å). *Inkomststödet i korthet*.  
[https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained\\_sv](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained_sv) [2023-01-14]
- Europeiska Rådet. (2023). *EU-ordförandeskapet*.  
<https://www.consilium.europa.eu/sv/council-eu/presidency-council-eu/> [2023-01-06]
- Fogelfors, Håkan. (2015). *Vår mat*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Halvtidsutvärdering av miljö-och landsbygdsprogrammet. (2003). *Ett levande kulturlandskap*. (SOU 2003:105). Stockholm: Näringsdepartementet.
- Hessle, Anna och Jamiesson, Anna. (2020). *Nötkött*. 2 uppl. Jelgava.
- Hushållningssällskapet. *Historien om hushållningssällskapet*.  
<https://hushallningssallskapet.se/alla-sallskap/historia/historien-om-hushallningssallskapet/> [2022-11-29]
- Hushållningssällskapet Jämtland. *Hushållningssällskapet – en pigg 200-åring i Jämtlands tjänst*.  
<https://hushallningssallskapet.se/alla-sallskap/valj-sallskap/hushallningssallskapet-jamtland/om-oss/var-historia/> [2022-11-29]
- Hushållningssällskapet. (u.å). *SAM-ansökan & Eu-rådgivning*.  
<https://hushallningssallskapet.se/tjanster/foretagsutveckling/eu-radgivning/> [2023-01-02]
- Jansson, Carolina och Rönngren, Maria. (2017). *Räcker stöden till? En paneldatastudie om effekter av ekonomiska stöd till mjölkproducenter*. Uppsala: Nationalekonomiska institutionen, Uppsala Universitet.  
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1185085/FULLTEXT01.pdf> [2022-10-04]
- Jordbruksverket. (2022a). *Krisstöd till djurproduktion, växthusföretag och yrkesfiske*.  
<https://jordbruksverket.se/stod/lantbruk-skogsbruk-och-tradgard/krisstod-till-djurproduktion-vaxthusforetag-och-yrkesfiske> [2022-11-29]
- Jordbruksverket. (2022b). *Vårt uppdrag*.  
<https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/vart-uppdrag> [2022-11-29]
- Jordbruksverket. (2022c). *Bra att veta när du ska få kontrollbesök*.  
<https://jordbruksverket.se/stod/lantbruk-skogsbruk-och-tradgard/sam-ansokan-och-allmant-om-jordbrukarstoden/bra-att-veta-nar-du-ska-fa-kontrollbesok> [2022-11-29]
- Jordbruksverket. (2022d). *Gårdsstöd 2022*.

- <https://jordbruksverket.se/stod/lantbruk-skogsbruk-och-tradgard/jordbruksmark/gardsstod-och-stodratter/gardsstod> [2022-11-29]
- Jordbruksverket. (2022e). *Kompensationsstöd 2022*.  
<https://jordbruksverket.se/stod/lantbruk-skogsbruk-och-tradgard/jordbruksmark/kompensationsstod> [2022-11-29]
- Jordbruksverket. (2022f). *Tvärvillkor*.  
<https://jordbruksverket.se/stod/lantbruk-skogsbruk-och-tradgard/sam-ansokan-och-allmant-om-jordbrukarstoden/tvarvillkor> [2022-11-29]
- Jordbruksverket. (2022g). *Nationellt stöd 2022*.  
<https://jordbruksverket.se/stod/lantbruk-skogsbruk-och-tradgard/jordbruksmark/nationellt-stod> [2022-11-29]
- Jordbruksverket. (2022h). *Viktiga nyheter om stöd till jordbruket*.  
<https://jordbruksverket.se/stod/stod-till-jordbruket-och-landsbygden-2023-2027/jordbrukarstod/viktiga-nyheter-om-stod-till-jordbruket> [2022-11-29]
- Jordbruksverket. (2022i). *Lantbrukets djur i juni*.  
<https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2022-10-14-lantbrukets-djur-i-juni-2022#h-Tabeller> [2023-01-04]
- Jordbruksverket. (2021). *Stöd och ersättningar till jordbruksföretag i Sverige – så fördelades pengarna 2020*. 24 november. [blogg] Jordbruketisiffror.  
<https://jordbruketisiffror.wordpress.com/2021/11/24/stod-och-ersattningar-till-jordbruksforetag-i-sverige-sa-fordelades-pengarna-2020/> [2022-11-29]
- Karlsson, Anne-Marie. (2015). *Jordbruket i Sverige: Basfakta om Jämtlands län*. [Blogg]. 24 november.  
<https://jordbruketisiffror.wordpress.com/2015/11/24/jordbruket-i-sverige-basfakta-om-jamtlands-lan/> [2023-01-04]
- Lantbrukarnas Riksförbund. (2017). *Efter flera års LRF-arbete ökar regeringen Norrlandsstödet*.  
<https://www.lrf.se/om-lrf/press/pressmeddelanden/2017/efter-flera-ars-lrf-arbete-okar-regeringen-norrlandsstodet/> [2022-12-19]
- Lindblom, Jessica och Lundström, Christina. (2014). *Lantbrukarens beslutsfattande och lantbruksrådgivning – en förstudie*. Rapport 15. Uppsala: Institutionen för mark och miljö, Sveriges Lantbruksuniversitet.  
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:769829/FULLTEXT01.pdf> [2022-09-29]

Medieinstitutet Fojo. *EU-budgeten*. Kalmar: Linnéuniversitetet.  
<https://eu-kollen.se/eu-budgeten/> [2022-11-29]

Mosse, David. (2004). Is good policy unimplementable? Reflections on the ethnography of aid policy and practice. *Development and Change*. 35(4), 639–671.

Motion 2020/21:2602. *Självförsörjning av mat i Sverige*.  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/sjalvforsorjning-av-mat-i-sverige\\_H8022602](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/sjalvforsorjning-av-mat-i-sverige_H8022602) [2022-12-19]

Nègre, Francois. (2022a). *Financing of the CAP*. *European Parliament*  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/106/financing-of-the-cap>  
[2023-01-15]

Nègre, Francois (2022b). *Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) och fördraget. Europaparlamentet*.  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/108/den-gemensamma-jordbrukspolitiken-forsta-pelare-i-den-samlade-marknadsordningen> [2022-11-29]

Näringsdepartementet. (2022). *Rapport om den strategiska GJP-planen 2021*. (2023 06 AFS P001). Jönköping: Statens jordbruksverk  
<https://www.regeringen.se/4a75da/contentassets/6235a579f4be44a382e3d8a558b3c9f3/uppdrag-att-till-europeiska-kommissionen-overlamna-reviderat-forslag-till-sveriges-strategiska-plan-for-den-gemensamma-jordbrukspolitiken-20232027.pdf>  
[2022-11-29]

Olsson, Jan och Hysing, Erik. (2019). Aktivism bland offentliga tjänstemän. *Fronesis*, (62–63), 123–132.

Rabinowicz, Eva. (2020). *Sverige i EU efter 25 år – jordbruket och livsmedelsindustrin*. SIEPS:7. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.  
[https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2020/sieps-2020\\_7-web.pdf](https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2020/sieps-2020_7-web.pdf) [2022-09-15]

Regeringen. (2022). *Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027*.  
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/landsbygd-livsmedel-och-areellanaringar/sveriges-strategiska-plan-for-den-gemensamma-jordbrukspolitiken-20232027/> [2023-01-06]

Riksförbundet Svensk Trädgård. (u.å). *Zonkartan*.  
<https://zonkartan.se/> [2023-01-06]

- Roe, Emery M. (1991). *Development narratives or making the best of blueprint development*. *World Development*. 19(4), 287-300.
- Scown, Murray W; Brady, Mark V; Nicholas, Kimberly A. (2020). Billions in Misspent EU Agricultural Subsidies Could Support the Sustainable Development Goals. *One Earth*. 3, 237–250  
<https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.07.011> [2022-10-05]
- SLU. (2022). *Fodereffektiva kor producerar mindre metan*.  
<https://www.slu.se/ew-nyheter/2022/2/fodereffektiva-kor-producerar-mindre-metan/>  
[2023-01-06]
- SOU 2015:15. *Attraktiv, innovativ och hållbar –strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring*. Stockholm: Landsbygds- och infrastruktur-departementet.  
<https://www.regeringen.se/49bbaa/contentassets/2062cad823a54061bfa7f9028e8a71b3/attraktiv-innovativ-och-hallbar--strategi-for-en-konkurrenskraftig-jordbruks--och-tradgardsnaring-sou-201515> [2023-01-16]
- Sveriges Radio. (u.å). *Ekonomi*.  
<https://sverigesradio.se/grupp/3692> [2023-01-04]
- Sveriges Radio. (u.å). *Livsmedel*.  
<https://sverigesradio.se/grupp/11064> [2022-12-21]
- The European Medicines Agency (EMA). (2021). *European Surveillance of Veterinary Antimicrobial Consumption (ESVAC)*.  
<https://www.ema.europa.eu/en/veterinary-regulatory/overview/antimicrobial-resistance/european-surveillance-veterinary-antimicrobial-consumption-esvac>  
[2022-12-21]

# Tack

Ett stort jädra bamsetack till Anna, Sigrid och Ida. Utan er hade det inte blivit någon uppsats. Jag vill också tacka Julia, Karin och Magnus som tog emot mig så fint under dessa veckor.

Tack till min handledare Arvid som varit ett outhärligt bollplank och som fått mig att inse att jag inte förstår teorier så bra som jag själv tror att jag gör.

Avslutningsvis, tack till Alice, Hanna och Lisa. Ni är ena riktiga pinglor. Världens bästa Landis-kvartett är vi. Heja oss!

## Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Även om du inte publicerar fulltexten kommer den arkiveras digitalt. Om fler än en person har skrivit arbetet gäller krysset för samtliga författare. Läs om SLU:s publiceringsavtal här:

- <https://www.slu.se/site/bibliotek/publicera-och-analysera/registrera-och-publicera/avtal-for-publicering/>.

JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.