

SLU Sveriges lantbruksuniversitet

Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Lands- bygdsprogram för Sverige 2007-2013

För mer information kontakta:

Ewa Rabinowicz 046-222 07 83

E-post: ewa.rabinowicz@ekon.slu.se

Eva Kaspersson 046-222 07 89

E-post: eva.kaspersson@ekon.slu.se

November 2010
Sveriges lantbruksuniversitet
NL-fakulteten och Institutionen för ekonomi
750 07 Uppsala
018 67 10 00

FÖRORD

Regeringen har den 20 maj 2009 uppdragit åt SLU att i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1698/2005 genomföra en halvtidsutvärdering av landsbygdsprogrammet för Sverige för perioden 2007-2013. Arbetet har organiserats runt de fyra axlar som programmet består av och axelansvarig/axelansvariga utsågs för varje axel. Dr Helena Hansson, (Institutionen för ekonomi) har ansvarat för Axel 1, PhD Jörgen Wissman (Centrum för biologisk mångfald) och Dr Eva-Lotta Päiviö (Institutionen för ekonomi) för axel 2, Dr Helena Hansson och Dr. Cecilia Waldenström (Institutionen för stad och land) för axel 3 och Dr. Cecilia Waldenström för Axel 4. Sekretariatet utgjordes av Hortonom Kristina Jansson (fram till mars 2010) och därefter Agronom Eva Kaspersson.

Kostnaden för det svenska landsbygdsprogrammet uppgår efter höjningen i samband med den s.k. hälsokontrollen till 36 miljarder kronor. Detta är ett betydande belopp och en mycket berättigad fråga blir vad samhället får ut av de satsade medlen. Att besvara frågan är dock inte enkelt. Programmet är mycket komplext med en mängd av åtgärder/ersättningar/insatser av olika omfattning och dignitet. Programmet utgörs av ekonomiska styrmedel men spänner över mycket vida fält: ekonomiska, biologiska och sociala system som interagerar med varandra. Att allt detta, enligt det EU-gemensamma uppdraget, ska utvärderas med avseende på en rad olika och komplexa frågor, från klimateffekter till jämställdhet, har inte gjort uppgiften lättare. Vi har försökt att göra vårt bästa och förhoppningsvis har vårt arbete bidragit till svaret om samhällsnyttan med programmet. Vi har dock inga tvärsäkra svar och mycket arbete återstår att göra i framtiden.

Trots att arbetet med utvärderingens inte har varit en lätt uppgift var det mycket givande och jag vill tacka alla som har medverkat. De axelansvarigas kompetens, engagemang och håra arbete har varit avgörande för resultatet av utvärderingen. Utvärderingens arbete har resulterat i fem rapporter: föreliggande huvudrapporten samt fyra s.k. axelrapporter som är fristående publikationer. Författare till dessa rapporter är de ansvariga för respektive axel. Författarna står också för innehållet i respektive rapport. Sekretariatet tar ansvar för slutrapporten.

Eva Kaspersson har varit utvärderingens sekreterare. Hennes bidrag har varit helt ovärderligt. Utan hennes kompetens, erfarenhet och målmedvetenhet hade utvärderingen aldrig kunnat slutföras.

Lund den 1 november 2010
Ewa Rabinowicz
Sveriges Lantbruksuniversitet

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	5
1.1	Rapportens syfte	5
1.2	Rapportens utformning	5
2	UTVÄRDERINGENS BAKGRUND	7
2.1	Nationell politik relaterad till programmet	7
	<i>Den regionala tillväxtpolitiken</i>	7
	<i>Nationellt stöd till jordbruket i norra Sverige</i>	9
	<i>Den traditionella jordbrukspolitiken</i>	10
	<i>Fiskeripolitiken</i>	10
	<i>Skogspolitiken</i>	11
	<i>Miljöpolitiken och miljö kvalitetsmålen</i>	12
	<i>Baltic Sea Action Plan – det svenska betinget</i>	13
	<i>Ramdirektivet för vatten – de svenska åtgärdsprogrammen</i>	15
	<i>Summering</i>	15
2.2	Sociala och ekonomiska behov som motiverar stöd	16
2.3	Stödmottagare och andra målgrupper	17
2.4	Beskrivning av utvärderingsprocessen	17
	<i>Referensramar, syfte och omfattning</i>	17
2.5	Tidigare utvärderingar med anknytning till programmet	21
	<i>Förhandsbedömningen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	21
	<i>Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	22
	<i>Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	22
	<i>Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013</i>	23
	<i>Halvtidsutvärdering av Mål 1- programmen</i>	23
	<i>Slututvärdering av de jordbruksrelaterade åtgärderna i de svenska Mål 1- programmen</i>	24
	<i>EU:s slututvärdering av LEADER II</i>	24
	<i>Slututvärdering av Leader II i Sverige</i>	25
	<i>Halvtidsutvärdering av Leader+</i>	25
	<i>Uppdatering av halvtidsutvärderingen av Leader +</i>	26
	<i>Fördjupad utvärdering av miljömålen</i>	27
3	METOD FÖR UTVÄRDERINGEN	29
3.1	Generellt om metodval	29
3.2	Kontrafaktisk analys	30
3.3	Utvärdering med hjälp av modellering	32
	<i>Extrapoleringar byggda på vetenskaplig och annan litteratur.</i>	35
3.4	Utvärdering med hjälp av enkäter, intervjuer, fallstudier och GIS	35
	<i>Enkäter</i>	36

<i>Intervjuer och fallstudier</i>	39
<i>GIS</i>	40
3.5 Beaktande av dödviktsförluster, substitutions- och undanträngningseffekter samt multiplikatoreffekter	40
3.6 Kostnadseffektivitet och samhällekonomisk effektivitet	43
3.7 Avslutande synpunkter	44
4 BESKRIVNING AV PROGRAM, ÅTGÄRDER OCH BUDGET	47
4.1 Programmets genomförande	47
4.2 Programmets sammansättning	47
4.3 Enskilda åtgärders interventionslogik	52
4.4 Planerad budget för hela programperioden	53
4.5 Utnyttjande samt faktisk budgetanvändning	54
5 SVAR PÅ UTVÄRDERINGSFRÅGORNA	55
5.1 Analys och diskussion av indikatorerna	55
<i>Indikatorer för axel 1</i>	56
<i>Indikatorer för axel 2</i>	58
<i>Indikatorer för axel 3</i>	60
<i>Indikatorer för axel 4</i>	62
<i>Indikatorer för de programövergripande frågorna/Gemenskapens generella målsättningar</i>	62
<i>Slutsatser angående indikatorer</i>	63
5.2 Analys och diskussion av det kvantitativa och kvalitativa underlaget	63
5.3 Svar på utvärderingsfrågorna till axel 1	65
<i>Åtgärd 111 och 114 - Kompetensutveckling, information och kunskapsspridning</i>	65
<i>Åtgärd 112 – Startstöd för unga lantbrukare</i>	66
<i>Åtgärd 121 - Modernisering av jordbruksföretag</i>	68
<i>Åtgärd 123 - Högre värde i jord- och skogsbruksföretag</i>	69
<i>Åtgärd 124 – Stöd till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn</i>	70
<i>Åtgärd 125 - Infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruk</i>	71
5.4 Svar på utvärderingsfrågorna till axel 2	72
<i>Åtgärd 211/212 – Stöd för naturbetingade svårigheter för jordbrukare i bergsområden och i andra områden med svårigheter</i>	72
<i>Åtgärd 214/216 – Miljövänligt jordbruk</i>	74
5.5 Svar på utvärderingsfrågorna till axel 3	80
<i>Åtgärd 311 – Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk</i>	80
<i>Åtgärd 312 – Affärsutveckling i mikroföretag</i>	81
<i>Åtgärd 313 – Främjande av turismnäringen</i>	82
<i>Åtgärd 321 – Åtgärder för en bättre livskvalitet på landsbygden</i>	84
<i>Åtgärd 322 – Förnyelse och utveckling i byarna</i>	85
<i>Åtgärd 323 - Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden</i>	86

	<i>Åtgärd 331 – Åtgärder i form av utbildning och information</i>	87
5.6	Svar på utvärderingsfrågorna till axel 4 – Leader	88
	<i>Åtgärd 341 – Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier</i>	88
	<i>Åtgärd 411, 412, 413 – Genomföra lokala utvecklingsstrategier</i>	89
	<i>Åtgärd 421 – Genomföra samarbetsprojekt</i>	91
	<i>Åtgärd 431 – Driftskostnader för LAG samt informations- och animationsinsatser</i>	92
5.7	Svar på de programövergripande frågorna	92
6	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	121
6.1	Samband mellan åtgärder och mål	121
6.2	Balans mellan åtgärderna i programmet	122
6.3	Måluppfyllelse	125
	<i>Bedömning av måluppfyllelse av de nationella målen och målen i Gemenskapens strategi</i>	126
6.4	Rekommendationer	128
	<i>Inom nuvarande programperiod</i>	128
	<i>På lång sikt</i>	130
	REFERENSER	137
	BILAGA 1. UPPDRAGET	140
	BILAGA 2. TILLVÄXT- OCH SYSSELSÄTTNINGSEFFEKTER AV LANDSBYGDSPROGRAMMET	141

1

Inledning

1.1 Rapportens syfte

Denna rapport, inklusive fyra delrapporter, utgör avrapporteringen av halvtidsutvärderingen av Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013 i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1698/2005 och uppdrag enligt regeringsbeslut Jo2009/270 om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013. Uppdraget i sin helhet framgår av bilaga 1.

1.2 Rapportens utformning

Rapporten följer den struktur som framgår av CMEF "Vägledning B – Riktlinjer för löpande utvärdering, kapitel 7" samt "Final Draft Explanatory Notes to the Common Evaluation Questions & Recommendations on MTE Reporting, European Community, 13 July 2010".

Till rapporten finns fyra delrapporter, en per axel - fortsättningsvis benämnda *axelrapporter* - där samtliga åtgärder och insatser finns beskrivna och utvärderas var för sig. Dessa är;

- Axel 1 – utvärdering av åtgärder för att förbättra konkurrenskraften i jord- och skogsbruk. Ansvarig: Helena Hansson, Institutionen för ekonomi, SLU, Uppsala, 2010.
- Axel 2 – utvärdering av åtgärder för att förbättra miljön och landskapet. Ansvariga: Eva-Lotta Pävio, Institutionen för ekonomi och Jörgen Wissman, Centrum för biologisk mångfald och Helena Andersson, Institutionen för mark och miljö, alla vid SLU Uppsala, 2010.
- Axel 3 – utvärdering av åtgärder för att diversifiera landsbygdens ekonomi samt förbättra livskvaliteten på landsbygden. Ansvariga: Helena Hansson, Institutionen för ekonomi, SLU och Cecilia Waldenström, Institutionen för stad och land, SLU, Uppsala, 2010.
- Axel 4 – utvärdering av Leader. Ansvarig: Cecilia Waldenström, Institutionen för stad och land, SLU, Uppsala, 2010.

I rapporterna används ofta beteckningarna "Landsbygdsprogrammet" eller "Landsbygdsprogrammet 2007-2013" istället för den fullständiga titeln Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013.

Det fullständiga underlaget som slutsatser och rekommendationer i denna rapport bygger på finns i de olika axelrapporterna. I vissa fall ges direkta hänvisningar till axelrapporterna för att inte allt för många upprepningar ska behöva göras. I tillämpliga delar följer axelrapporterna samma struktur och riktlinjer (se ovan) som denna rapport.

2

Utvärderingens bakgrund

2.1 Nationell politik relaterad till programmet

De regionala tillväxtprogrammen, Europeiska unionens strukturfondsprogram, fiskeripolitiken och skogspolitiken innehåller resurser som är avsedda att stärka landsbygdens konkurrenskraft och/eller förbättra miljön.

När det gäller att uppnå *de svenska miljö kvalitetsmålen* har Landsbygdsprogrammet och dess resurser en understödande roll. De åtgärder som syftar till minskat läckage av kväve och fosfor är också betydelsefulla när det gäller att uppnå *det svenska betinget enligt BSAP* och de miljö kvalitetsnormer som satts upp i *åtgärdsprogrammen enligt Ramdirektivet för vatten*.

Den regionala tillväxtpolitiken

Landsbygdsprogrammet är genom sin inriktning och sitt geografiska perspektiv kopplat till den regionala tillväxtpolitiken. Den regionala tillväxtpolitikens mål är "Utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft".¹ Den regionala tillväxtpolitiken bedrivs i alla delar av landet, i såväl gles- och landsbygder som i små och medelstora städer samt i storstadsområden. Den regionala tillväxtpolitiken genomförs på nationell, regional och lokal nivå inom många sektorer och politikområden. Politiken realiserar främst genom regionala strategier och program, tvärsektoriell styrning av prioriterade politikområden samt geografiskt riktade insatser.

De regionala utvecklingsprogrammen

De regionala utvecklingsprogrammen (RUP) är strategier för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete. De anger inriktning och prioriteringar samt mål för länens hållbara tillväxtarbete och hur dessa ska nås. Programmen syftar till att binda samman olika planeringsprocesser som har betydelse för en hållbar regional utveckling och underlätta samverkan mellan länen. De regionala utvecklingsprogrammen ligger till grund för regionala strukturfondsprogram, territoriella gränsöverskridande program, regionala tillväxtprogram och andra relevanta program och insat-

¹ Prop. 2008/09:1 utg.omr. 19, bet. 2008/09:NU2, rskr. 2008/09:139

ser på regional nivå. Genom de regionala utvecklingsprogrammen kan insatser inom olika politikområden samordnas och samverka mot gemensamma mål. Ansvariga för utarbetandet av de regionala utvecklingsprogrammen är regionala självstyrelseorgan, samverkansorgan, eller i län utan något av dessa organ, länsstyrelsen.

Som en del i de regionala utvecklingsprogrammen gör respektive länsstyrelse en länsstrategi för landsbygdsutveckling utifrån länets behov och prioriteringar. Länsstrategiernas prioriteringar är styrande för tilldelning av medel från Landsbygdsprogrammet.

Den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013

Regeringens nationella strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning för perioden 2007–2013² anger riktlinjer för EG:s strukturfondsprogram i Sverige. Strategin är också en del i genomförandet av Lissabonstrategin som syftar till att stärka Europeiska unionens konkurrenskraft och skapa hållbar tillväxt och full sysselsättning.

Regeringen har identifierat fyra nationella strategiska prioriteringar³ för att stimulera lokal och regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning:

- Innovation och förnyelse
- Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud
- Tillgänglighet
- Strategiskt gränsöverskridande samarbete

Prioriteringarna omfattar alla regioner, men ska anpassas till regionala och lokala förutsättningar. Dessutom lyfts de unika förhållanden som präglar de glest befolkade områdena i norra Sverige samt storstädernas förutsättningar och betydelse för regional och nationell konkurrenskraft fram. Prioriteringarna i den nationella strategin har stor betydelse för satsningar på utveckling på landsbygden.

² Näringsdepartementet, 2006

³ Skr. 2008/09:167 13

Visionen "Bruka utan att förbruka"

Visionen "Bruka utan att förbruka" siktar mot att öka tillväxten i landsbygdens näringsliv på ett miljö- och resurseffektivt sätt. Visionen "Bruka utan att förbruka" har preciseras genom tre strategiska inriktningsmål⁴

- Ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet som präglas av öppenhet och mångfald.
- De gröna näringarna är miljö- och resurseffektiva och har en nyckelroll i Sveriges energiproduktion.
- De gröna näringarna utmärks av omtanke, ansvarstagande och hög etik.

De naturresurser som finns i olika landsbygder ska användas för att skapa tillväxt och arbetstillfällen i hela landet. Samtidigt ska resurserna brukas på ett långsiktigt och miljömässigt hållbart sätt, så att de inte förbrukas och med beaktande av höga etiska krav. Politiken genomförs till stor del med hjälp av medel i Landsbygdsprogrammet, främst fr.o.m. 2010.

Nationellt stöd till jordbruket i norra Sverige

I enlighet med artikel 142 i anslutningsfördraget har Sverige rätt att lämna långsiktigt nationellt stöd för att säkerställa att jordbruksverksamhet kan behållas i särskilda regioner. Dessa regioner omfattar jordbruksområden norr om den 62:a breddgraden och några närliggande områden söder om den breddgraden där det råder liknande klimatförhållanden vilka gör det särskilt svårt att driva jordbruk. Stödet är helt finansierat av svenska staten.

Det stöd som fanns till jordbruket i norra Sverige före medlemskapet i EU ersattes 1995 med två av de från EU medfinansierade insatserna inom ramen för Landsbygdsprogrammet: *Kompensationsbidraget* och nuvarande ersättning till *Extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet*. Dessa åtgärder inom ramen för Landsbygdsprogrammet förväntas tillsammans med det nationella stödet bidra till att behålla jordbruket och det öppna landskapet i regionen.

⁴ Prop. 2008/09:1 utg.omr. 23, Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar

Den traditionella jordbrukspolitiken

Den traditionella jordbrukspolitiken består av åtgärderna i den s.k. pelare I och ska stödjas och kompletteras av åtgärderna för landsbygdsutveckling i pelare II. I samband med 2003 års jordbruksreform valde Sverige att från och med år 2005 införa det frikopplade stödet i form av en regionaliserad stödmodell med inslag av gårdsmodell. Modellen innebär att fördelningen av stödrättigheter bestämts utifrån vem som brukar marken vid tidpunkten för systemets ikraftträdande. Storleken på den enskilda stödrättigheten utgår från dels ett regionaliserat grundbelopp, dels tidigare erhållet stöd under referensperioden samt mjölkkvotens storlek. Delar av animaliestöden har frikopplats. Brukaren måste för att erhålla fullt gårdsstöd hålla marken i god jordbrukshävd och följa uppställda tvärvillkor. Den del av tvärvillkoren som utgörs av skötselkrav är i princip en åtgärd för miljöstyrning och skulle därför lätt kunna integreras i Landsbygdsprogrammets miljöersättningar.⁵

Från och med år 2010 kommer stödet för proteingrödor att frikopplas och från 2012 frikopplas stödet för stärkelsepotatis och handjursbidraget. Frikopplingen av handjursbidraget kan få konsekvenser på antalet betande djur, något som i förlängningen kan påverka hävdandet av vissa betesmarker.

Fiskeripolitiken

Fiskeripolitiken omfattar strukturpolitik, resurspolitik, marknadspolitik, relationer med tredje land och fiskerikontrollen. Fiskeripolitiken syftar till att förvalta fiskeresursen och innehåller mål angående bl.a. beståndstatus, fiskeflottans kapacitet och sysselsättningen inom fiskenäringen. Exempel på insatser är fartygsskrotning, produktutveckling samt restaurering av fiskens vandringsvägar. Genom Fiskeprogrammet (fiskeripolitikens motsvarighet till Landsbygdsprogrammet) ingår också viss landsbygdsutveckling, bl.a. genom stöd till utveckling av vattenbruk, beredningsindustri och i viss utsträckning fisketurism.

Inom Fiskeprogrammet finns också möjligheter att stärka den lokala nivåns inflytande i genomförandet genom tillämpning av den s.k. Lea-

⁵ SLI Rapport 2007:4 Några aspekter på en reformering av EU:s jordbrukspolitik, Lund 2007

dermetoden i utvalda fiskeberoende områden. Fiskeripolitiken innehåller således åtgärder som har snarlika motsvarigheter i Landsbygdsprogrammet.

Skogspolitiken

EU har inte någon gemensam skogspolitik och skogsnäringen i Sverige är sedan 1994 en avreglerad näring. Åtgärder för att förbättra skogens ekologiska värde har dock länge varit en viktig del i svensk skogspolitik, som har två likvärdiga mål; ett miljömål och ett produktionsmål. De enskilda skogsägarna ges ett stort ansvar för att nå dessa mål. Det innebär att de skall ta generell miljöhänsyn enligt nationell lagstiftning, men samtidigt ta ett ansvar som går utöver lagens krav. Generell miljöhänsyn innebär till exempel att vid förnygringsavverkning skall individuella träd eller grupper av träd lämnas med hänsyn till den biologiska mångfalden eller kulturmiljövärden. Anpassad skötsel, som inte är reglerad i lagstiftningen, krävs för vissa arealer med hänsyn till utvecklingen av den biologiska mångfalden. Exempel på detta är selektiv huggning, bränning samt åtgärder för att öka andelen död ved.

Förutom ovanstående har Sverige olika nationella metoder och verktyg för att skydda skogsmark med höga naturvärden (Natura 2000 inkluderat). Dessa verktyg är ädellövskogsbruk, naturvårdsavtal och biotopskydd.⁶ Till aktiva åtgärder för att öka biologisk mångfald eller bevara kulturvärden används vissa natur- och kulturmiljövårdsåtgärder, (NOKÅS). Till åtgärderna ovan utgår stöd via ett statligt anslag till Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen har också rådgivning och utbildning om miljöhänsyn till skogsägare och andra aktörer i sin ordinarie verksamhet.

Genom Landsbygdsprogrammet 2007-2013 ges möjligheter att stödja det aktiva skogsbruket genom insatser för biologisk mångfald och stöd för kompetensutveckling.

⁶ Även nationalparker och naturreservat ingår i detta arbete.

Miljöpolitiken och miljö kvalitetsmålen

Svensk miljöpolitik inriktas på förhållandena i miljön och den miljö kvaliteten man vill uppnå. Sverige har sexton miljö kvalitetsmål som avspeglar detta synsätt. Miljö kvalitetsmålen är inte författningsreglerade, utan är mål formulerade utifrån den miljö påverkan som människor och natur beräknas tåla och definierar det tillstånd som miljö arbetet ska sikta mot. Miljö målen utvärderas årligen, och vart fjärde år sker en fördjupad utvärdering. Senast en sådan fördjupad utvärdering presenterades var i mars 2008.⁷ Då föreslogs också nya delmål. Målen ska nås till 2020, men Miljö målsrådet bedömde att fler än hälften av målen är mycket svåra eller inte möjliga att nå inom tidsramen. Till den senare kategorin hör klimatmålet, där utvecklingen går åt fel håll trots att utsläppen har minskat och de vattenanknutna miljö kvalitetsmålen Ingen övergödning och Hav i balans samt levande kust och skärgård. Många mål är starkt beroende av vad som sker i omvärlden och för flera mål krävs internationella åtgärder tillsammans med de nationella för att målen ska kunna nås. Även i detta fall framhålls klimatmålet och Ingen övergödning och Hav i balans samt levande kust och skärgård.

I utredningen om miljö målssystemet - Miljö målen i nya perspektiv (SOU 2009:83) föreslogs bl.a. flera förändringar avseende miljö målssystemets struktur och målens bedömningsgrunder. Den 22 juni 2010 fattade riksdagen beslut om ny målstruktur för miljö arbetet. Miljö målsrådet upphörde som ansvarigt för systemet och Naturvårdsverket fick ett utökat ansvar för samordning av myndigheternas miljö målsuppföljningar. Ledamöter till en parlamentariskt sammansatt miljö målsberedning utsågs, vars uppgift det är att bland annat föreslå strategier och etappmål för det framtida miljö arbetet.

I proposition 2009/10:155 Svenska miljö mål – för ett effektivare miljö arbete görs en samlad redovisning av de insatser som bidrar till att miljö kvalitetsmålen kan nås. En ny målstruktur för miljö arbetet, en förändrad bedömningsgrund för miljö kvalitetsmålen och den nya organisationen för miljö målsarbetet framgår av propositionen. Landsbygdsprogrammet och åtgärderna i axel 2 är ett av flera verktyg i arbetet med att nå miljö-

⁷ Miljö målen – nu är det bråttom! Naturvårdsverket, 2008. www.miljomal.nu

kvalitetsmålen. Landsbygdsprogrammet har som mål att bidra till att tio av de 16 svenska miljökvalitetsmålen uppnås.

Baltic Sea Action Plan – det svenska betinget

Länderna inom HELCOM⁸ enades under november 2007 om en gemensam handlingsplan för miljöarbetet, HELCOM:s aktionsplan, också benämnd Baltic Sea Action Plan (BSAP). Denna är också tänkt att i stora delar utgöra grunden för genomförandet av EU:s marina direktiv i det regionala sammanhanget.

Enligt överenskommelsen ska Östersjöländerna ta fram nationella planer för en samlad bedömning till år 2010, som ska utvärderas vid ministermötet 2013. Åtgärder som ska genomföras bestäms bl.a. utifrån det utsläppstak för fosfor och kväve och den preliminära bördefördelning mellan länderna som man enats om. Åtgärder för ökad fosforrening, begränsat användande av farliga ämnen, inrättande av principer för fysisk planering av havsområden, upprättandet av fler skyddade områden samt mål för kommersiella arter (vilket måste förhandlas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken) är andra områden som länderna enats kring inom ramen för aktionsplanen.

Fokus i BSAP är kvaliteten på havsvattnet. Naturvårdsverket har haft i uppdrag att i samråd med Jordbruksverket och andra berörda myndigheter ta fram den nationella planen för Sverige. En första rapportering⁹ kom i maj 2008, och en utökad del två rapporterades i juli 2009¹⁰. Naturvårdsverket konstaterar att många av de åtgärder som presenteras rymmer stora osäkerheter och stor variation samt att planen bygger på dagens bästa tillgängliga kunskap, det vill säga den kommer att behöva revideras fortlöpande. Naturvårdsverket konstaterar dessutom att flera av de föreslagna åtgärderna redan finansieras eller börjar finansieras

⁸ Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Sverige.

⁹ Naturvårdsverket, 2008. Sveriges åtaganden i Baltic Sea Action Plan. Delrapport, Rapport 5830, Naturvårdsverket, Stockholm

¹⁰ Naturvårdsverket, 2008. Sveriges åtagande i Baltic Sea Action Plan – Förslag till nationell åtgärdsplan. Stockholm.

under 2009 via havsmiljöanslaget.¹¹ Detta motsvarar dock bara en liten del av den totala kostnad för åtgärderna som presenteras i planen.

De huvudsegment som planen omfattar är; övergödning, farliga ämnen, biologisk mångfald och sjöfart. Av rapporten framgår att åtgärder för att minska belastningen av närsalter (kväve och fosfor) på havet är det område som ställer störst krav, och då i första hand på jordbrukssektorn. För övergödning gäller att åtgärderna ska vara genomförda 2016 förutom för vissa åtgärder avseende avloppsvattensektorn där andra tidsplaner är fastställda.

Den största utmaningen i BSAP är övergödningen, d.v.s. att minska belastningen av näringsämnen. Sverige ska enligt den preliminära bördefördelningen mellan länderna minska sin belastning av kväve med cirka 21 000 ton och av fosfor med 290 ton per år till år 2021. Betinget för Sveriges del kan komma att justeras ner något. Eftersom en betydande del av den totala belastningen av kväve och fosfor utgörs av naturlig belastning (bakgrundsbelastning), inriktas BSAP på de antropogena¹² källorna. Det handlar i huvudsak om utsläpp från jordbruket och kommunala reningsverk. Också enskilda avlopp, skogsindustrin och skogsbruket bidrar, men i lägre grad. Dessutom står utsläpp till luft för en betydande del av den antropogena belastningen.

De åtgärder som redovisats innebär en möjlig minskning av belastningen med cirka 15 500 ton kväve och cirka 170 ton fosfor. Det krävs alltså ytterligare åtgärder, och det även för att klara eventuella nya lägre belastningsvärden. Åtgärds katalogen är mycket omfattande, framför allt i fråga om jordbruket, med allt från utökad areal för skyddszoner och biogasproduktion av flytgodsel till fler våtmarker i odlingslandskapet.

Åtgärderna ska i huvudsak vara genomförda senast 2016. Ett viktigt styrmedel i arbetet med att nå upp till betinget är de subventioner som finns i Landsbygdsprogrammets axel 2, främst ersättningar för anläggande av skyddszoner, fånggrödor och vårbearbetning samt stöd för anläggning av våtmarker. Landsbygdsprogrammets potential som styrme-

¹¹ Fördelas av Naturvårdsverket till bl.a. planeringsunderlag för projektering av våtmarker och LOVA-bidrag (lokala vattenvårdsprojekt).

¹² Av människan påverkade

del när det gäller att nå målen i BSAP begränsas dock av att anslutningen till de olika ersättningarna är frivillig, vilket gör att effektiviteten kan bli eftersatt.¹³

Ramdirektivet för vatten – de svenska åtgärdsprogrammen

Ramdirektivet för vatten trädde i kraft år 2000 och senast 2015 ska direktivets miljömål vara uppnådda. Målet är att samtliga europeiska vatten ska ha god eller hög status år 2015. Det finns dock möjlighet att senarelägga denna tidpunkt i vissa fall.

Ramdirektivet för vatten är en för gemenskapen samordnad reglering på vattenområdet med miljömål för ytvatten och grundvatten och med en förvaltningsorganisation som utgår från faktiska avrinningsområden. Sverige har delats in i fem vattendistrikt vars gränser följer dessa naturliga huvudavrinningsområden.

En länsstyrelse i varje vattendistrikt har utsetts att vara vattenmyndighet (behörig myndighet enligt direktivet). Under 2009 tog vattenmyndigheterna fram åtgärdsprogram för vattendistriktet. I åtgärdsprogrammen konstaterades att dagens styrmedel troligen inte är tillräckliga för att uppnå god vattenstatus. Ett viktigt styrmedel som framhålls är subventionerna i Landsbygdsprogrammet, med påpekandet att de skulle behövas styras hårdare geografiskt för att effektiviteten i åtgärden ska öka och god status enligt ramdirektivet för vatten uppnås.¹⁴

Flera av de miljöproblem och tillgängliga åtgärder som vattenmyndigheterna har identifierat är således de samma som redovisats i samband med miljö kvalitetsmålen, Sveriges handlingsprogram i BSAP och i Landsbygdsprogrammet. I samtliga fall finns problem med att hitta effektiva styrmedel.

Summering

Som framgick ovan finns det en rad politikområden och program som riktas mot samma typ av problem som de som identifierats i Gemenska-

¹³ SOU 2010:17 Prissatt vatten?

¹⁴ SOU 2010:17 Prissatt vatten?

pens strategi för landsbygdsutveckling¹⁵, Landsbygdsförordningen¹⁶ och som ska åtgärdas med hjälp av Landsbygdsprogrammet, som delfinansieras av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). Landsbygdsprogrammets resurser ses i sammanhanget som ett viktigt verktyg för att nå målen i också de närliggande programmen. Det medel som ställs till förfogande är ett ekonomiskt styrmedel i form av subventioner. Effektiviteten i styrmedlet begränsas dock av att det bygger på frivillig medverkan från de stödberättigade företagen, främst jordbruk, samt att det endast ersätter genomsnittliga merkostnader för företagen. De företagare som har högre kostnader än genomsnittet kommer därför troligen att avstå från att vidta en viss åtgärd, hur viktig den än kan vara med avseende på t.ex. målen i ramdirektivet för vatten.

En annan begränsning när det gäller Landsbygdsprogrammets roll som ekonomiskt styrmedel är den obligatoriska minimifördelning av medel på samtliga axlar som medlemsstaten måste göra.

2.2 Sociala och ekonomiska behov som motiverar stöd

De sociala och ekonomiska behov som enligt *Den nationella strategin för landsbygdsprogrammet för perioden 2007 – 2013* (Jordbruksdepartementet, version oktober 2009) motiverar stöd enligt landsbygdsförordningen är (citat):

”Entreprenörskap och företagande är svagare utvecklat i landsbygdsområden än i tätorter och städer. Företagande och entreprenörskap kan därför behöva stärkas i jordbruket och också inom andra näringar på landsbygden”.

”Värdefulla landskap och biologisk mångfald hotas på grund av förändringar i produktionsmetoder, markanvändning och samhällsutveckling. Det finns natur- och kulturvärden i landskapet som behöver bevaras och utvecklas. De areella näringarnas roll som kultur- och naturvårdsentreprenörer och som producenter av kollektiva nyttigheter behöver därför

¹⁵ Rådets beslut av den 20 februari 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutveckling (programperioden 2007-2013) 2006/144/EG

¹⁶ Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)

stöddjas. Jordbrukets negativa externa miljöeffekter behöver minska, och även i detta fall kan stöd vara befogat”.

”Glesa strukturer, stora avstånd och förändringar i service och infrastruktur innebär sämre utvecklingsförutsättningar för invånare och företag i landsbygdsområden, detta gäller bl.a. jordbruk i mindre gynnade områden. Landsbygdens utvecklingsförutsättningar i bred mening kan därför behöva stärkas”.

2.3 Stödmottagare och andra målgrupper

Stödmottagare för åtgärder inom axel 1 är jordbrukare inkl. rennäring och trädgårdsodling och skogsbrukare samt mindre företag som förädlar råvaror från de areella näringarna. För förädling av skogsråvaror gäller dock mikroföretag, mikroförädlingstag inom skogområdet; för kompetensutveckling ingår även skogsföretag.

Målgruppen för åtgärder inom axel 2 är brukare av mark och i vissa fall annan markförvaltare, djurhållare med utrotningshotade husdjursraser och avelsföreningar samt samebyar och samiska organisationer.

Målgruppen för åtgärder inom axel 3 är lantbruksföretag, mikroföretag, mindre företag på landsbygden, lokala utvecklingsgrupper och andra aktörer.

Leader- metoden ska bidra till genomförandet av programmets åtgärder inom alla axlar, men särskilt inom axel 3. Förutom de identifierade stödmottagarna inom axlarna involverar Leader- metoden näringslivet, ideella organisationer och den offentliga sektorn.

2.4 Beskrivning av utvärderingsprocessen

Referensramar, syfte och omfattning

Regeringen beslutade den 20 maj 2009 att ge Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) i uppdrag att genomföra den utvärdering som enligt Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 ska göras efter halva programperioden, den s.k. halvtidsutvärderingen av landsbygdsprogrammet för Sverige för perioden 2007-2013. SLU gav NL-fakulteten och institutionen för

ekonomi i uppdrag att ansvara för utvärderingen. Professor Ewa Rabinowicz utsågs till huvudansvarig för uppdragets genomförande.

En projektplan utarbetades och sändes till Jordbruksdepartementet i november 2009 och budgeten på ca 4,2 miljoner kronor godkändes. Budgeten utökades med 300 000 kronor i mars 2010. Utvärderingen organiserades i form av ett sekretariat och fyra utvärderingsgrupper med huvudansvarig utredare utsedd för varje axel. Ett flertal personer har varit involverade i utvärderingen, se sammanställningen nedan och i förordet till respektive axelrapport.

Ledning och sekretariat	Ewa Rabinowicz och Eva Kaspersson, båda inst. för ekonomi, SLU. Kristina Jansson, SLU, deltog fram till 1 mars 2010 och därefter Eva Kaspersson
Axel 1: Förbättra konkurrenskraften i jord- och skogsbrukssektorn	Helena Hansson, Sören Höjgård och Thord Karlsson, samtliga inst. för ekonomi, SLU. Joakim Gullstrand, Lunds universitet.
Axel 2: Förbättra miljön och landskapet	Helena Andersson Inst. för mark och vatten, Eva-Lotta Päviö Inst. för ekonomi och Jörgen Wissman CBM, samtliga SLU. Dennis Collentine, Högskolan i Gävle
Axel 3: Diversifiering och förbättrad livskvalitet på landsbygden	Helena Hansson, Inst. för ekonomi, SLU och Cecilia Waldenström och Kjell Hansen, båda SOL, SLU och Lars Larsson, Cerum, Umeå Universitet
Axel 4: Leader	Cecilia Waldenström och Kjell Hansen, båda SOL, SLU, och Lars Larsson, Cerum, Umeå Universitet

Utvärderingen har också beställt underlag i form av specialanalyser. För att besvara den övergripande fråga som handlar om Lantbruksprogrammets effekter på sysselsättning och tillväxt har Emil Persson, Institutionen för nationalekonomi med statistik, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, utfört en regressionsanalys för halvtidsutvärderingens räkning. Rapporten *"Tillväxt- och sysselsättningseffekter av Landsbygdsprogrammet"* redovisas som bilaga 2 till denna rapport.

De kostnadseffektivitetsberäkningar som gjorts när det gäller ersättningarna för att minska förluster av kväve har utförts av Dennis Collentine, Högskolan i Gävle, och ingår i avsnitt 3.6 i axelrapporten för axel 2. De

övriga underlagsrapporterna är fogade som bilagor till axelrapporten för axel 2 och är följande;

- *"Effekter på jordbruket av de svenska miljöstöden och kompensationsbidraget"* av Torbjörn Jansson, Institutionen för ekonomi, SLU. (Bilaga1)
- *"Halvtidsutvärdering av landsbygdsprogrammet med AgriPoliS-modellen"* av Mark Brady, Institutionen för ekonomi, SLU. (Bilaga 2)
- *"Miljöersättning för skötsel av värdefulla marker"* av Carolina Liljenstolpe, Institutionen för ekonomi, SLU. (Bilaga 3)

Respektive axelgrupp tog fram en projektplan och utvärderingsarbetet inleddes med ett *metodseminarium* på Ultuna den 15 januari 2010. I seminariet deltog bland andra Professor Peter Midmore, Aberystwyth University, Professor Christian Henning, Kiel University, Bernd Schuh, Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning, expert for the European Evaluation Network for Rural Development och Peter Wehrheim, European Commission, DG AGRI. Inbjudna var också forskare och företrädare för berörda myndigheter.

En *referensgrupp* knöts till utvärderingen med syfte att bistå när det gällde de framåtsyftande inlagen angående förslag till förändringar och förbättringar av Landsbygdsprogrammet. I referensgruppen ingick företrädare från Jordbruksverket, LRF, Naturvårdsverket, Verket för tillväxtanalys, Hushållningssällskapens förbund, Lantmäteriet, Naturskyddsföreningen, Sametinget, Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. Referensgruppen har haft två sammanträden, ett den 3 mars och ett den 24 augusti 2010.

Mot bakgrund av komplexiteten i axel 2, där miljöersättningarna ligger, organiserade utvärderingen en *workshop* den 9 september 2010, på SLU. Workshopen bestod av två sessioner, i korthet benämnda "styrssystem på landskapsnivå" och "styrssystem på företagsnivå". Workshopen var ingen offentlig tillställning, utan riktades speciellt till ett antal forskare och andra personer med relevant kompetens för en framåtsyftande diskus-

sion angående nya sätt att utforma miljöåtgärder på under kommande programperiod. Syftet var att fokusera på policyimplikationer av deltagarnas egen forskning och/eller annan relevant forskning. Resultatet från work shopen dokumenterades och idéerna har använts som input i halvtidsutvärderingens framåtsyftande avsnitt avseende förslag till förändringar och förbättringar på lång sikt.

Rapporter från utvärderingsarbetet har löpande lämnats till *Övervakningskommittén* i samband med dess ordinarie möten.

I uppdraget till SLU ingick att som en del av Östersjöländernas och EU-kommissionens gemensamma åtgärdsplan Baltic Sea Action Plan (BSAP) genomföra ett *erfarenhetsutbyte med halvtidsutvärderarna i de EU-länder som är kopplade till BSAP* kring analyser och slutsatser som har bäring på arbetet inom BSAP. Kontakt togs med jordbruksdepartementen i de länder som ingår i samarbetet, med undantag för Tyskland, först per e-post och sedan också per telefon. Endast i två länder ledde det till direktkontakt med utvärderarna och ingen av dem svarade på förfrågan om erfarenhetsutbyte.

Kopplingen mellan åtgärder som minskar växtnäring förluster från jordbruksmark inom Landsbygdsprogrammet, andra program och åtgärderna i BSAP förefaller inte alltid vara beaktad. Ett exempel på detta kan ges från Danmark. I Danmark finns offentlig finansiering av flera åtgärder med syfte att minska förluster av kväve och fosfor från jordbrukssektorn i programmet "Action Plan for the Aquatic Environment" (APAE). Åtgärder som stöd för anläggning av våtmarker och skydds zoner finns med, liksom stöd för insådd av fånggrödor i den tredje fasen av programmet, APAEIII (2004-2015). En halvtidsutvärdering gjordes av APAEIII i augusti 2009, där bland annat kostnadseffektivitetsbedömningar av de ovan nämnda åtgärderna ingick. Av rapporten framgår att en del av finansieringen kommer från EU:s landsbygdsförordning men att storleksordningen inte gått att fastställa. Kontakt togs via telefon med en av halvtidsutvärderarna av det danska landsbygdsprogrammet för att ta reda på om samma underlag för kostnadseffektivitetsberäkningar används i nu pågående halvtidsutvärdering. Svaret blev att det inte

fanns någon koppling mellan det pågående arbetet med halvtidsutvärderingen, BSAP eller arbetet i halvtidsutvärderingen av APAEIII. Utre-daren kände inte heller till några utvärderingar av de olika programmen med tillhörande åtgärder och beräkningar av kostnadseffektivitet.

Sammanfattningsvis var det svårt att få till stånd ett erfarenhetsutbyte inom ramen för pågående halvtidsutvärdering. Detta verkar hänga samman både med graden av komplexitet och med nationell samordning när det gäller olika strategier och program som siktar på att lösa samma miljöproblem (vattenkvalitet), liksom med ambitionsnivå och övergripande kunskap hos ansvarig halvtidsutvärderare i respektive land. Möjligen skulle frågan kunna lyftas inom ramen för HELCOM, där Sverige för närvarande är ordförande.

2.5 Tidigare utvärderingar med anknytning till programmet *Förhandsbedömningen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sve-* *rige år 2000-2006*

Förhandsbedömningen av *Förslag till miljö- och landsbygdsprogram för Sve-*
*rige år 2000-2006*¹⁷ utarbetades inom Statens jordbruksverk av handläggaren Carin Hörnsten på uppdrag av Jordbruksdepartementet. Uppdraget redovisades till Jordbruksdepartementet den 6 augusti 1999. Förhandsbedömningen gjordes i samverkan mellan planförfattarna på Jordbruksdepartementet och representanter från Jordbruksverket i enlighet med det föreskrivna arbetssättet. Jordbruksverket bistod också programplanerarna med att ta fram utvärderingsindikatorer. Enligt både programplanerare och utvärderare hade förhandsutvärderingen positiva effekter på utformningen av det slutliga Miljö- och landsbygdsprogrammet. Bland annat bidrog förfarandet till en gemensam struktur för hur målsättningarna angavs och till att indikatorer som korresponderade med målsättningarna utarbetades.

¹⁷ Personlig kontakt med, Ingrid Svedinger, Jordbruksdepartementet

Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006¹⁸

I augusti 2002 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att i enlighet med EU:s regelverk genomföra en utvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet efter halva tiden. Före generaldirektören och professorn Per Wramner utsågs till särskild utredare. I november 2003 överlämnades betänkandet *Ett levande kulturlandskap* (SOU 2003:15) till regeringen.

I uppdraget ingick att utvärdera programmet gentemot de olika nationella mål på tre nivåer som fanns angivna, redovisa svar enligt de frågor och indikatorer som Kommissionen föreskriver samt utvärdera det administrativa genomförandet av programmet, främst gentemot stödmottagarna.¹⁹ Vid behov fick också förbättringsförslag inom den ekonomiska ramen lämnas. Halvtidsutvärderingen omfattade de insatser som genomförts under 2000-2002. En kort sammanfattning av vad halvtidsutvärderaren kom fram till redovisas i tillämpliga delar i axelrapporterna i samband med utvärderingen av respektive stöd/ersättning.

Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006²⁰

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) fick i uppdrag att genomföra slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000-2006 i enlighet med tillämpliga EU-regler och riktlinjer och i enlighet med vad som angavs i regeringens beslut Jo2007/2907 av den 4 oktober, 2007. Professor Rune Andersson, SLU, utsågs till projektledare.

Utvärderingen redovisades den 1 november 2009 i en rapport skriven på svenska med en sammanfattning på engelska. Redovisningen gjordes så att det tydligt framgår hur Kommissionens utvärderingsfrågor besvaras. En kort sammanfattning av vad slututvärderaren kom fram till redovisas i axelrapporterna i samband med utvärderingen av respektive stöd/ersättning.

¹⁸ SOU 2003:105.

¹⁹ Kommittédirektiv Dir. 2002:109 Utvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet efter halva programperioden

²⁰ SLU, 2009.

Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013²¹

Uppdraget som oberoende ex ante utvärderare gavs till Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) genom beslut av regeringen den 20 december 2005 (i SLI:s regleringsbrev för år 2006). Till projektledare utsågs Eva Kaspersson.

Av regleringsbrevet framgick att SLI skulle genomföra en förhandsutvärdering av det förslag till landsbygdsprogram som arbetades fram av regeringen. Utvärderingen gjordes i enlighet med riktlinjerna från EU-kommissionen och redovisades i samband med att programmet överlämnas till EU-kommissionen och redovisades den 14 juli 2006.

Utvärderingen byggde på de förslag till program som underhand lämnats till ex ante utvärderaren, det senaste den 13 juni 2006. Den finansiella planen, fördelningen per axel och fördelningen per åtgärd var vid detta tillfälle inte beslutade. Sifferuppgifterna i rapporten var således preliminära. En kort sammanfattning av vad ex ante- utvärderaren kom fram till redovisas i tillämpliga delar i axelrapporterna i samband med utvärderingen av respektive stöd/ersättning.

Halvtidsutvärdering av Mål 1- programmen

Strukturfondens Mål 1- program var föremål för samma förfarande när det gällde utvärdering som Jordbruksfondens landsbygdsprogram. Jordbruksåtgärderna i Mål- 1 programmet (investeringsstöd, startstöd, vidareförädlingsstöd och stöd till kompetensutveckling) utvärderades tidsmässigt också i detta sammanhang.

Under 2003 utförde IM-Gruppen i Uppsala AB på uppdrag av NUTEK en halvtidsutvärdering av programmen *Mål 1 Norra Norrland* och *Mål 1 Södra Skogslänsregionen*.²² Båda dessa halvtidsutvärderingar uppdaterades under 2004, och innehåller information om måluppfyllelse för halva perioden. Dessutom har vissa utvärderingsindikatorer som sammanfal-

²¹ Jordbruksdepartementet, 2006.

²² "Kluster för stärkt konkurrenskraft", Halvtidsutvärdering av Mål 1 Norra Norrland 2000-2006, Infonr 007-2004, NUTEK, samt "Hållbar livsmiljö i utveckling", Halvtidsutvärdering av Mål 1 Södra Skogslänsregionen, Infonr . 006-2004, NUTEK

ler med kraven för utvärderingen av motsvarande jordbruksstöd i Miljö- och landsbygdsprogrammet redovisats. Där bedömdes att jordbruksåtgärderna i Mål 1 i princip har fungerat väl, även om målen ansågs ha varit för lågt satta.

Slututvärdering av de jordbruksrelaterade åtgärderna i de svenska Mål 1-programmen

I uppdraget till slututvärderaren av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige 2000-2006 ingick att även inkludera de jordbruksrelaterade åtgärderna i de svenska Mål 1-programmen som finansieras av EU:s jordbruksfonds utvecklingssektion, och följaktligen slututvärdera dessa. Dessa omfattade investeringsstöd, startstöd, förädlingsstöd samt kompetensutveckling.

EU:s slututvärdering av LEADER II

I slututvärderingen av LEADER II på EU-nivå²³ konstaterades att Leader bidragit till hållbara utvecklingsprocesser på lokal nivå bl.a. genom synergier och samverkan i lokala värdekedjor. Ideellt arbete för utveckling hade mobiliserats. Programmet passade väl för småskaliga verksamheter och hade bidragit till lokal kapacitetsuppbyggnad, till integration mellan miljömässiga hänsyn och social och ekonomisk utveckling. Det hade haft en positiv effekt för sysselsättning, antalet besökare och produktionen av lokala produkter. Utvärderingen var mycket positiv vad gällde Leader som metod. Man betonade dock vikten av LAG-gruppernas sammansättning och syn på sin roll samt personalens kompetens och arbete med mobilisering. Detta hade stor betydelse för att lyckas med nätverkande och transnationella samarbetsprojekt samt att tillvarata underifrånperspektivet och skapa nya sektorsöverskridande konstellationer. Överlag hade man lyckats sämre med att stödja innovativ utveckling, något som utvärderarna påpekade dock kräver mer av tid och stödjande sammanhang. Man föreslog därför särskilda åtgärder för att främja experimentella projekt. En mer detaljerad redogörelse finns i axelrapporten för axel 4-Leader.

²³ Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) 2003. Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II Final Report Volume 1: Main Report

Slututvärdering av Leader II i Sverige

De svenska slututvärderingarna av Leader II²⁴ präglades av mycket stora svårigheter vad gällde underlagsmaterialet. Man kunde dock konstatera att den finansiella omfattningen av Leader varit i linje med målsättningarna för båda programmen, d.v.s. för både LEADER II inom Mål 5b och inom Mål 6. Vad gäller omfattning och inriktning tydde materialet dock på att man inte nått upp till målen. Liksom konstaterats på EU-nivå, påpekade utvärderarna att man framför allt inte lyckades lyfta den innovativa ansatsen. Vidare hade näringslivet varit svårt att engagera i Leader medan, å andra sidan, kommuner och ideell sektor hade varit aktiva och pådrivande. Tillsammans med ett tydligt underifrånperspektiv och förstärkt samverkan med kommunerna stärktes dock byanivån. Erfarenhetsspridning och de horisontella målen hade inte varit framträdande, även om kvinnor varit aktiva i högre utsträckning än i andra utvecklingsprogram. En mer detaljerad redogörelse finns i axelrapporten för axel 4- Leader.

Halvtidsutvärdering av Leader+

I Halvtidsutvärdering av Leader+²⁵ visades att programmet kommit igång på ett tillfredsställande sätt. Partnerskap och organisation var igång och i den mån en halvtidsutvärdering kunde säga något om måluppfyllelse så var man på god väg, särskilt när det gällde sysselsättning och natur- och kulturarv. Utvärderarna betonade dock åter att förutsättningarna för LAG:s uppdrag att stödja innovativ utveckling borde stödjas. Utvärderarna hade en rad förslag och rekommendationer. Man föreslog förenklingar av det administrativa systemet. Det gällde t ex de omfattande kraven på verifikationer och rapporteringsplikten för LAG som borde minskas och samordnas bättre. Man efterlyste också bättre kontinuitet i arbetet med rekvisitioner hos Jordbruksverket. För att stimulera innovativa projekt och erfarenhetsspridning bedömde utvärderarna att frihet i tolkningen av Leaders reglementen var av större värde än ökad styrning från de centrala instanserna. Samtidigt borde LAG höja ambitionsnivån när det gällde innovativiteten i projekten och att generalisera

²⁴ Glesbygdverket, 2001a. Slutlig utvärdering av Leader II mål 5b; Glesbygdverket, 2001b. Slutlig utvärdering Leader II mål 6

²⁵ Glesbygdverket, 2004 Halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige

och sprida vunna erfarenheter till andra landsbygdsområden. Förslagen handlade också om olika sätt att förmedla kunskapen om Leader som metod till andra aktörer. I likhet med slututvärderingarna av Leader II, frågade man också efter mer av kvalitativa metoder och indikatorer. En mer detaljerad redogörelse finns i axelrapporten för axel 4- Leader.

Uppdatering av halvtidsutvärderingen av Leader +

Någon slututvärdering av Leader+ har inte gjorts i Sverige men Glesbygdsverket²⁶ genomförde under 2005 en uppföljning av halvtidsutvärderingen. Uppdateringen pekade på att resultaten för Leader sammantaget var positiva. Målet om nya arbetstillfällen skulle antagligen nås inom programperioden, liksom målen nya samarbetskonstellationer/nätverk och antal deltagare i utbildningsinsatser. Leader hade bidragit till lokal mobilisering och har i vissa fall påtagligen även till utveckling och tillväxt.

Utvärderaren påpekade att startsträckan för Leader+ varit för lång, vilket försenat hela programmet. Inför den kommande perioden var det därför viktigt med tydliga startrutiner. Man betonade åter vikten av ökad rekvisitionstakt och förstärkning av Jordbruksverkets personal för att hantera rekvisitionerna. Även om inriktningen på sysselsättningskapande projekt ökat sedan halvtidsutvärderingen ville utvärderaren ge detta en något höjd prioritet. Innovativitet borde också prioriteras högre. Måluppfyllelsen vad gällde de horisontella målen om jämställdhet och integration tycktes bli svag, om än med variation mellan de olika Leaderområdena. Ett problem som uppmärksammades var också att mångfalden av mål inom programmet kunde bidra till bristande fokus för insatserna. LAG-medlemmars egen kunskap om Leader tycktes ha brister på vissa håll. Insatser för att öka kunskapen om leadermetoden i allmänhet, och Leader i ett regionalt utvecklingsperspektiv i synnerhet, föreslogs både för sådana LAG-medlemmar och för andra aktörer som berördes av Leader. Riktade utvärderingar eller forskningsinsatser borde också stimuleras inom områden som t ex uppföljning av gruppernas projekt-

²⁶ Glesbygdsverket, 2005. Uppdatering av halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige.

genomförande eller betydelsen av projektens storlek. En mer detaljerad redogörelse finns i axelrapporten för axel 4- Leader.

Fördjupad utvärdering av miljömålen²⁷

Nästan samtliga ersättningar inom axel 2 har som syfte att bidra till att uppfylla ett eller flera av de svenska miljö kvalitetsmålen och det finns en koppling mellan ersättningarna och tio av de 16 miljö kvalitetsmålen. Miljö målen utvärderas årligen, och vart fjärde år sker en fördjupad utvärdering. Senast en sådan fördjupad utvärdering presenterades var i mars 2008. Målen ska nås till 2020, men Miljö målsrådet bedömde i den senaste fördjupade utvärderingen att fler än hälften av målen är mycket svåra eller inte möjliga att nå inom tidsramen. Till dessa hör klimatmålet och de vattenanknutna målen.

De miljö kvalitetsmål som har koppling till Landsbygdsprogrammet är: *Ett rikt odlingslandskap, Ingen övergödning, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällnivå, Giftfri miljö, Grundvatten av god kvalitet, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ett rikt växt och djurliv och slutligen Levande skogar.*

Dessa beskrivs kortfattat till innehåll med Miljö målsrådets bedömning i axelrapporten för axel två och följs i tillämpliga delar upp i samband med genomgången av berörda ersättningar/insatser.

²⁷ Miljö målen – nu är det bråttom! Naturvårdsverket, 2008. www.miljomal.nu

3

Metod för utvärderingen

3.1 Generellt om metodval

Inom ramen för utvärderingsarbetet ska ett stort antal frågor besvaras. För varje åtgärd finns ett antal specifika frågor. Dessutom finns det 19 programövergripande frågor. Arbetet kompliceras av att åtgärderna i en del fall, främst när det gäller axel 2, består av flera ersättningar/insatser som ofta söderfaller i olika undergrupper. Eftersom dessa sinsemellan är mycket olika måste de i regel analyseras var för sig, samtidigt som frågorna är samlade på åtgärdsnivå. Vidare ges vissa stöd (till diversifiering, mikroföretag och turism) både som projektstöd och företagsstöd vilket också fordrar olika analysansatser. Att analysera så många olika former av stöd under en relativt kort period och med en begränsad resursram har inneburit en stor utmaning för utvärderingsarbetet. Tids- och resursbegränsningen samt datatillgången har varit helt avgörande för hur arbetet har utformats och för valet av analysmetoder.

Utvärdering av en given åtgärd syftar till att besvara frågan om vad som har hänt *på grund av* åtgärden d.v.s. vilket resultat åtgärden har fått och vilken effekt detta i sin tur har lett till. För att göra detta kan man inte nöja sig med att undersöka vad som har hänt efter att åtgärden har vidtagits, eftersom något som har inträffat *efteråt* inte nödvändigtvis betyder att det har inträffat *på grund av*. I stället måste en jämförelse göras med den hypotetiska situation som skulle ha uppstått om stödet/åtgärden/ersättningen inte funnits. Med andra ord måste utvärdering i princip bygga på en kontrafaktisk analys.²⁸ Det har varit halvtidsutvärderingens ambition att så långt som möjligt bygga arbetet på denna ansats.

Eftersom frågorna är många och av skiftande karaktär används flera olika utvärderingsansatser för att besvara dem. Metoderna omfattar: olika ekonometriska ansatser (paneldata på individnivå, regionala data), modeller (jordbrukssektormodell, agentbaserad ekonomisk-ekologisk modell, ekologiska modeller), analyser av data baserade på enkäter, kvalita-

²⁸ Se t.ex. European Communities, 2010.

tiva analyser baserade på fallstudier och intervjuer samt GIS-baserade analyser. I detta kapitel redogörs för de metodval som utvärderingen har gjort. Presentationen är översiktlig och fokuserar på de grundläggande metodologiska problemen i ett utvärderingsarbete och de principiella metodvalen. Det är svårt att i detalj redogöra för de metodval som har gjorts utan en omfattande och specifik beskrivning av de relevanta sammanhangen som respektive val byggde på. För utförligare metodbeskrivningar hänvisas därför till redovisningar av metod för respektive åtgärd i axelrapporterna.

Utvärderingen grundar sig på analysen av interventionslogiken. Denna är specifik för varje åtgärd men följer samma grundstruktur. De centrala variablerna är insats, omfattning, resultat och effekt. Varje åtgärd inom programmet syftar i grunden till att förändra stödmottagarens beteende (d.v.s. påverka hur vederbörande använder sina resurser) för att bättre nå upp till de mål som samhället fastställt. Två frågor är därför centrala för utvärderingsarbetet. Den första är hur/hur mycket ersättningen har bidragit till att förändra beteendet, d.v.s. ersättningens *resultat*. Den andra frågan gäller hur denna beteendeförändring påverkat måloppfyllelsen, d.v.s. ersättningens *effekter*. Dessa kan vara t.ex. biologiska eller sociala.

3.2 Kontrafaktisk analys

Kontrafaktisk analys görs vanligtvis genom att de individer/företag som fått stöd (stömgruppen) jämförs med en kontrollgrupp som består av individer/företag som inte fått stöd. Om man jämför företag/ individer i stömgruppen med alla som inte fått stöd eller med ett slumpmässigt urval kan resultaten emellertid bli missvisande om stöden inte delats ut slumpmässigt. Om stömgruppen t.ex. består av större företag, eller av företag som bedöms ha bättre utvecklingsmöjligheter än genomsnittet för populationen kan stödets uppmätta effekt i själva verket bero mera på stömgruppens underliggande egenskaper än på stödet självt. Vad gäller stöden inom axel 1 och axel 3 ingår i riktlinjerna att prioritera de ansökningar som, mot bakgrund av affärsplanen, bedöms ha störst utveck-

lingsmöjligheter.²⁹ Kontrollgruppen bör därför konstrueras så att den i möjligaste mån liknar den grupp som fått stöd. Detta görs genom olika matchningstekniker, exempelvis propensity score matching - en metod för att minimera skillnader mellan företag i stöd- och kontrollgrupp vad gäller egenskaper som påverkar sannolikheten att söka och få stöd. Metoden med matchad kontrollgrupp har använts för att utvärdera effekterna av åtgärd 121 (Modernisering av jordbruksföretag) och 123 (Högre värde i jord- och skogsbruksprodukter).

Att skapa en matchad kontrollgrupp kräver i regel omfattande bearbetning av olika register, som av sekretessskäl bara kan göras av behörig statistikmyndighet, och som därför är såväl tidskrävande som kostsam. I en del fall kan också befintliga register bestå av alltför aggregerad data för att möjliggöra en meningsfull matchning. I det senare fallet kan man tänka sig att själv samla in ett tillräckligt detaljerat material via enkäter och sedan matcha fram en kontrollgrupp. Detta förfarande är dock också kostsamt och tidskrävande. I de fall sådana aspekter förhindrar användningen av en matchad kontrollgrupp är utvärderaren hänvisad till att jämföra stödföretagen med en kontrollgrupp bestående av ett slumpmässigt urval av företag som inte fått stöd. Ett sätt att minska potentiella felkällor i detta fall är att med hjälp av multipel regressionsanalys kontrollera för (beakta) effekterna av faktorer som, utöver stödet, kunde ha påverkat utfallet. Om dessa faktorer inte är slumpmässigt fördelade mellan företag som fått respektive inte fått stöd blir resultaten emellertid mindre säkra, eftersom det kan finnas systematiska skillnader i hur mycket dessa faktorer varierar mellan företagen i stödgruppen och företagen i kontrollgruppen. Tillvägagångssättet innebär ett så kallat kvasi-experiment. Metoden med slumpmässigt dragna kontrollgrupper har använts för att utvärdera företagsstödsvarianterna av åtgärderna 311 (Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk), 312 (Affärsutveckling i mikroföretag) och 313 (Främjande av turistnäringen). Det register som var aktuellt för en eventuell matchning, företagsregistret, ansågs innehålla data på alltför aggregerad nivå för att möjliggöra en meningsfull matchning.

²⁹ Se Jordbruksdepartementet, 2009.

Det kan också finnas problem som medför att det blir svårt att alls göra en kontrafaktisk analys. En nödvändig förutsättning för att tillämpa ansatsen är att kontrollgruppen går att skapa. Det måste med andra ord finnas en urvalsram ur vilken kontrollgruppen kan dras. Svårigheterna att göra detta kan vara både praktiska och principiella. I vissa fall finns det en potentiell referensgrupp som dock inte går att identifiera på grund av att det saknas uppgifter om den. Ett exempel på detta är åtgärd 112 (Startstöd till unga jordbrukare). Här saknas helt enkelt uppgifter i de officiella databaserna om vilka som har startat utan stöd. Också när det gäller åtgärderna 111/114 (Kompetensutveckling) var det av praktiska skäl, bl.a. på grund av försenade dataleveranser, omöjligt att identifiera en kontrollgrupp.

Nästa svårighet uppkommer om alla eller så gott som alla potentiella mottagare har fått stöd/ersättning och det således inte finns några "icke-stödmottagare" att jämföra med. Detta gäller i stor utsträckning för åtgärd 211/212 (Kompensationsbidraget), ersättning till betesmarker och slåtterängar samt ersättning till extensiv vallodling i åtgärd 214/216 (Miljövänligt jordbruk). I dessa fall bygger analysen på modellberäkningar, d.v.s. den kontrafaktiska situationen genereras med hjälp av modellsimuleringar. Teoretiska resonemang baserade på den vetenskapliga litteraturen samt extrapoleringar av resultat från liknande fall kan också underbygga ett resonemang om stödets effekter. När det gäller projektstöden kan en kontrollgrupp i princip inte skapas. Dessa fall diskuteras närmare nedan.

3.3 Utvärdering med hjälp av modellering

Om ersättning betalas ut till alla brukare kan en kontrollgrupp inte användas vilket påpekades ovan. Avsaknad av en kontrollgrupp innebär svårigheter att bedöma resultat och effekter. Även om det således är troligt att miljöersättningarna leder till fler hektar betesmarker, mer vallodling, fler skyddszoner m.m., är det svårt att etablera det exakta sambandet mellan ersättningarnas omfattning och deras resultat och effekter. Det observerade utfallet, t.ex. antalet betesmarker som hävdas, är säkerligen till stor del ett resultat av att ersättningarna betalas ut eftersom hävd av betesmarker medför kostnader. Det är dock inte säkert att be-

tesmarkerna skulle ha försvunnit helt utan ersättningarna eftersom de kollektiva nyttigheterna som jordbruket tillhandahåller och som ersättningen avser produceras tillsammans med primärproduktion och därmed i *viss utsträckning* är en biprodukt av primärproduktionen. Den största svårigheten är dock att olika miljöersättningar interagerar med varandra. En åtgärd kan således ha flera mål och flera åtgärder kan verka mot samma mål. Dessutom interagerar miljöersättningarna med gårdsstödet (p.g.a. samproduktionseffekten mellan jordbruksproduktion och kollektiva nyttigheter). Tillståndet i miljön, d.v.s. det man ytterst vill påverka, blir då ett resultat av ett komplicerat samspel mellan externa faktorer och flera samverkande åtgärder (utbetalningar) vilkas individuella påverkan, d.v.s. de enskilda utbetalningarnas resultat, blir i princip omöjliga att särskilja.

Det alternativ som står till buds är att använda sig av modeller (ekonomiska, ekologiska eller kombinationsmodeller) där sambanden mellan de relevanta variablerna har specificerats på teoretisk väg och där parametrarna kan komma från ett flertal olika källor (vetenskapliga artiklar, fältförsök, laboratorieexperiment m.m.). Matematiska programmeringsmodeller, d.v.s. den typ av ekonomiska modeller som används i detta utvärderingsarbete, utgår från att jordbrukarna är rationella och försöker maximera sin vinst. Detta gör de genom att anpassa sitt beteende och välja olika kombinationer av produktionsgrenar och olika markanvändning. Vanligtvis kalibreras modellen till ett enskilt år (basår) vilket innebär att den verkliga produktionen/arealanvändningen under det året antas vara ett resultat av den optimala kombinationen av alla produktionsgrenar vid de förhållanden som rådde just det året.

Utvärderingar med hjälp av modellsimuleringar går ut på att jämföra nuläget med ett referensscenario som representerar den kontrafaktiska situationen där inga stöd betalas ut. Uppdraget för utvärderingen är att studera effekter av det svenska Landsbygdsprogrammet. Detta program är dock en del av en EU-gemensam politik, även om utformningen varierar mellan länderna. Vad som konstituerar ett relevant referensscenario i denna situation är inte helt givet och inget alternativ är idealiskt. Bör man jämföra med en situation där inga miljöersättningar betalas ut i hela

EU eller där inga ersättningar betalas ut i Sverige men programmet finns kvar i övriga EU? Det senare alternativet svarar bättre mot utvärderingsuppdraget för svensk del även om det kan förefalla konstlat och orealistiskt. I CAPRI, som är en modell över hela EU:s jordbruk ställs man explicit inför valet av referensscenariot. Utvärderingen har valt att endast ta bort det svenska kompensationsbidraget respektive miljöersättningar. I AgriPoliS är frågan "inbakad" i utformningen av modellexperimenten. Används samma priser i referensscenariot och i det scenario där ersättningar tas bort, utvärderar man implicit det svenska programmet under förutsättning att åtgärderna är kvar i resten av Europa. Detta alternativ valdes av utvärderingen.

Att ta bort en åtgärd/ersättning i taget, vilket svarar på frågan om vad som skulle ha hänt om *just den* åtgärden/ersättningen togs bort ger intressant information men kan vara problematiskt om hela programmet skall utvärderas. Att summera analysresultat för ett flertal samverkande åtgärder kan lätt leda till felaktiga slutsatser. På marginalen kan varje enskild åtgärd nämligen ha små effekter om andra åtgärder som delvis verkar åt samma håll kvarstår. Försvinner alla åtgärder kan effekten dock bli stor. Därför studeras relativt stora förändringar. Dessa förändringar, där man således antar att alla miljöersättningar tas bort innebär dock en drastisk förändring jämfört med den nuvarande situationen. Ju mer drastiska förändringar man studerar desto större, generellt sett, är osäkerheten i analysen. Resultaten bör därför tolkas med försiktighet.

Idealiskt vore om utvärderingar av miljöersättningar kunde bygga på en ekonomisk-ekologisk (biologisk) modellering där ersättningarnas effekter på beteendeförändringar hanteras av den ekonomiska delen och effekterna av dessa förändringar analyseras i den biologiska komponenten. Heltäckande modeller av detta slag är dock inte tillgängliga. Därför används en kombination av olika modeller.

Att utveckla en jordbrukssektorsmodell eller andra modeller specifikt för att utvärdera programmet är ogörligt inom ramen för ett utvärderingsuppdrag. Åtskilliga år av kvalificerad forskning krävs för att konstruera en modell av godtagbar kvalitet. I praktiken handlar det alltså om

att använda befintliga modeller och anpassa dem till det specifika utvärderingsändamålet. I utvärderingsarbetet används modellerna CAPRI och AgriPoliS Enviro och med hjälp av beräkningssystemet NLeCCS har teoretiska beräkningar av växtnäringsläckaget från svensk åkermark kunnat göras. I beräkningssystemet ingår simuleringsverktygen SOILNDB (baseras på SOIL/SOILN modellerna) för kväve och ICECREAMDB (baseras på ICECREAM modellen) för fosfor. Modelltekniska detaljer beskrivs närmare i axelrapporten för axel 2.

Extrapoleringar byggda på vetenskaplig och annan litteratur.

Ett av många skäl till varför ekonomisk-ekologisk modellering är svårt är att det inte finns enkla och entydiga kopplingar mellan hur mark och annan resursanvändning i jordbruket förändras och hur måluppfyllelsen för de olika miljömålen påverkas. Däremot finns det en omfattande kunskap om olika delar av denna problematik. När det gäller ersättningar inom axel 2 kompletteras därför de modellbaserade analyserna med resonemang utifrån befintlig kunskap rörande resursanvändning och miljöeffekter som är relevant för respektive ersättningsslag; t.ex. evidens om samband mellan landskapstyp och förekomst av olika arter. Dessa resonemang baseras på genomgångar av befintlig litteratur, såväl vetenskapliga artiklar som s.k. grå litteratur (artiklar, rapporter, resultat av andra utredningar m.m.).

3.4 Utvärdering med hjälp av enkäter, intervjuer, fallstudier och GIS

Som tidigare påpekats kan en kontrollgrupp i princip inte skapas när det gäller projektstöd. Den vanliga utvärderingslogiken som inbegriper en "före och efter" jämförelse (för både stöd- och kontrollgruppen) är omöjlig att följa. För ett projektstöd finns inget "före" utan allt börjar med projektstarten. Därmed inte sagt att inget, exempelvis i det aktuella området, skulle ha inträffat utan projektet ifråga men denna kontrafaktiska utveckling är omöjlig att identifiera på individnivå. Projekt som har fått avslag men som ändå har genomförts finns knappast, men kanske skulle andra projekt/annan aktivitet kommit till stånd. Av dessa skäl rekommenderas att utvärdering av projektbaserade stöd i stället bör bygga på

en analys på regionnivå.³⁰ Då de olika projektbaserade stöden är små kan effekten av ett enskilt stöd emellertid inte avläsas på en så aggregerad nivå som regionen utgör. Att utvärdera olika typer av projektstöd samtidigt skulle möjligen ge en något större volym men effekterna av varje enskilt stöd blir då omöjliga att hålla isär.

Projektformen används i ett flertal fall, nämligen för åtgärderna 124 (Stöd till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn), 125 (Infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruket), 311 (Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk), 312 (Affärsutveckling i mikroföretag), 313 (Främjande av turistnäringen), 321 (Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden), 322 (Förnyelse och utveckling i byarna) och 323 (Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden) samt i åtgärderna i axel 4. Om utvärderingens resultat skall kunna användas som underlag för programrevideringar måste analysen kunna göras på en detaljerad nivå och baseras på den enskilda stödformens bidrag till att uppfylla de fastställda målen och dess effektivitet jämfört med andra stödformer. En kvantitativ analys av Landsbygdsprogrammets sammanlagda effekter på sysselsättning och inkomst görs dock, se avsnitt 5.3, de programövergripande frågorna. Utvärderingar av de enskilda projektstöden har emellertid gjorts i form av kvalitativa analyser baserade på stödmottagarnas uppfattningar av stödets betydelse, som efterfrågats i enkäter och intervjuer.

Enkäter

När det gäller utvärdering av projektstöd finns det knappast något annat alternativ än att fråga projektägarna om deras erfarenheter och deras bedömningar av stödets resultat och effekter via enkäter eller intervjuer. Även när det finns en kontrollgrupp kan enkäter ibland behöva användas. Generellt sett blir utvärderingens resultat mest tillförlitliga om kontrollgruppen och referensgruppen kan jämföras med hjälp av data som skapats oberoende av utvärderingen (t.ex. registerdata). Detta är emel-

³⁰ European Communities, 2010.

lertid inte alltid fallet. Ofta saknas det registerdata eller så är dessa innehållsmässigt otillräckliga när det gäller att besvara utvärderingsfrågorna. Enkäter blir då viktiga komplement till registerdata.

I många fall utgör enkäterna den enda datakällan. Förenklat uttryckt kan den data som samlas via enkäter delas in i två kategorier: uppgifter av faktakarakter och uppgifter om respondenterna bedömningar, uppfattningar och värderingar. Det finns dock ett flertal problem med enkäter, både när det gäller att studera värderingar och att samla in mer kvantifierbara faktaunderlag. Dessa är bl.a. risken för strategisk beteende, bristande vilja att svara på känsliga frågor eller att svara överhuvudtaget, samt otillräcklig kunskap hos respondenterna (d.v.s. de tillfrågade som svarat).

En respondent, som frågas om hur stor betydelse ett stöd haft för det egna handlandet, kan av strategiska skäl överdriva stödets betydelse om man är intresserad av stödets fortsatta existens och befärrar att stödet kan tas bort om det anses betydelselöst. Även när det gäller engångsstöd, exempelvis startstödet, kan det finnas en tendens att överdriva betydelsen. Man vill kanske inte medge att man inte var beroende av det stöd man har fått trots att man haft rätt till det i enlighet med det gällande regelverket. Kanske tror respondenten att detta på sikt kan få en negativ påverkan på samhällets syn på stöd i allmänhet och därmed villighet att betala andra stöd till näringen. Även utan ett strategiskt motiv kan det finnas risk för att stödets betydelse uppförstoras. Människor är i allmänhet inte helt objektiva bedömare av egna handlingar. Därutöver kan vissa frågor, exempelvis av kommersiell betydelse, av somliga respondenter uppfattas som känsliga och leda till att de inte besvaras. Att svara på en enkät tar vidare respondentens tid/resurser i anspråk vilket också kan leda till att enkäten inte besvaras över huvud taget och resulterar i ett bortfall. Ett stort bortfall minskar naturligtvis den säkerhet med vilken utvärderingsfrågor kan besvaras. I synnerhet när det gäller kontrollgruppen, som ju består av företag/ individer som inte haft/sökt stöd och som enbart tillfrågas i ett jämförande syfte, är intresset att besvara enkäten om stödet begränsat. Enkätsvarens värde för analysändamål beror på om frågorna besvaras korrekt. Frånsett det strategiska motivet som

berördes ovan, påverkas detta av respondentens kunskaper. Frågorna kan vidare misstolkas och missuppfattas.

Enkäter har använts för att ta fram data för att analysera betydelsen av ersättningar och projektstöd inom axel 1, axel 3 och axel 4. Enkäter skickades till både företag, projektägare och tjänstemän på länsstyrelserna. Inom axel 1 användes enkäter för åtgärd 112 (Startstöd) och 125 (Infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruket). För axel 3 användes både företagsenkäter och enkäter till projektägare för åtgärd 311 (Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk), 312 (Affärsutveckling i mikroföretag) och 313 (Främjande av turiströr). För åtgärderna 321 (Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden), 322 (Förnyelse och utveckling i byarna), 323 (Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden), 341 (Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier), 411, 412 och 413 (Genomförande av lokala utvecklingsstrategier) och 431 (Driftskostnader för LAG-grupperna samt informations- och animationsinsatser) skickades enkäter till projektägare och tjänstemän på länsstyrelserna samt till LAG-ordföranden och verksamhetsledare. Svarsfrekvenserna varierade mellan 80 och 47 procent för stödgrupperna samt mellan 57 och 35 procent för kontrollgrupperna (där dessa använts). De högsta svarsfrekvenserna uppvisades i enkäter till tjänstemän på länsstyrelserna. Ser man bara till de privata aktörerna är den högsta svarsfrekvensen 62 procent. Data som samlats in via enkäter har i de flesta fall sammanställts och analyserats med deskriptiva ansatser för att få en uppfattning om stödtagarnas generella inställning till de aktuella stöden. När det gäller företagsstöden i åtgärd 311, 312 och 313 har enkätdata också analyserats med ett ekonomiskt angreppssätt.

Användning av enkäter som ett komplement är svårt när det gäller ersättningar inom axel 2. Vid en utvärdering av åtgärderna/ersättningarna inom axel 2 gäller det nämligen att koppla ersättningarnas resultat, d.v.s. beteendeförändringar i lantbrukarledet (exempelvis fler hektar betesmark eller större areal skydds-zoner), till ersättningarnas effekter, d.v.s. positiva förändringar i miljön. För att detta ska vara möjligt krävs data

över hur tillståndet i miljön har förändrats. Dessa data registreras inte på stödmottagarnivå (till skillnad från när det gäller stöd som avser att påverka ekonomin eller sysselsättning där vissa individbaserade registerdata finns) och kan knappast kompletteras via enkäter till lantbrukare eftersom den eftersträvade effekten förväntas uppkomma på en större skala än på den enskilda gården. En enskild lantbrukare har små möjligheter att bedöma om exempelvis vattenkvaliteten i regionen har förbättrats. Detta till skillnad från frågor om exempelvis den egna gårdens lönsamhet eller andra uppgifter som rör gården där lantbrukaren kan tillfrågas.

Intervjuer och fallstudier

Intervjuer används för att komplettera enkäter eller som en oberoende metod att generera data för kvalitativa analyser. Vissa av utvärderingsfrågorna, i synnerhet när det gäller Leader, är av genuint kvalitativ karaktär, exempelvis om Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden, och kan vara svåra att fånga i en enkät och med hjälp av kvantitativa insatser. Intervjuer har använts för att utvärdera åtgärd 321 (Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden), 322 (Förnyelse och utveckling i byarna), 323 (Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden) samt Leader.

Fallstudier användes för att generera data för kvalitativa analyser i kontextspecifika situationer. Midmore (2010) har argumenterat för att utvärderingar av landsbygdsprogram ställer utvärderaren inför stora utmaningar på grund av bl.a. diversitet, komplexitet och dynamiska effekter. I synnerhet kan det finnas fler variabler av intresse än möjliga observationer, vilket gör en statistisk bearbetning omöjlig. I denna situation kan fallstudier vara ett värdefullt instrument. Generaliseringar från fallstudier är dock svåra att göra. Resultaten kan inte uppräknas till populationsnivå. I stället handlar det om att identifiera representativa, gärna kontrasterade situationer som fångar olika typer av beteendemönster, interaktioner mellan aktörer, institutionella sammanhang m.m. Fallstudier har genomförts i tre regioner för att studera åtgärder inom axel 3 och Leader. Både fallstudier och intervjuer kan också i hög grad bidra till tolkningen av data som insamlats med hjälp av kvantitativa metoder.

GIS

GIS (Geographical Information System) används för att hantera och analysera lägesbunden data, s.k. spatialinformation, exempelvis kan ett landskaps alla visuella karaktärer studeras. I utvärderingsarbetet har GIS används för att generera data för att analysera egenskaper hos de betesmarker som har försvunnit respektive tillkommit under utvärderingsperioden samt för att analysera Natura 2000.

3.5 Beaktande av dödviktsförluster, substitutions- och undanträngningseffekter samt multiplikatoreffekter

Med *dödviktsförluster* (ddf) menas förändringar i förmånstagarnas situation som skulle ha inträffat även utan att åtgärden vidtagits.³¹ *Substitutionseffekter* är effekter på stödmottagarna som har inträffat på bekostnad av andra (personer eller organisationer). *Undanträngningseffekter* är effekter som har uppkommit i stödområdet på bekostnad av andra områden. *Multiplikatoreffekter* definieras som sekundära effekter som härstammar från ökad inkomst och konsumtion p.g.a. stödet. I korthet handlar det om att beräkna stödets nettoeffekter genom att, å ena sidan, korrigera de uppskattade effekterna av stödet för "dubbelräkning" och, å andra sida, beakta indirekta effekter.

Något förenklat kan Landsbygdsprogrammets effekter delas in i tre kategorier: ekonomiska effekter, miljöeffekter och effekter på livskvalitet på landsbygden. De ovan nämnda dödviktsförlusterna, undanträngningseffekterna och multiplikatoreffekterna kan göra sig gällande i samtliga fall. Nedan diskuteras kategorierna separat med början i de ekonomiska effekterna.

När det gäller effekter av ekonomisk karaktär kan korrigeringen för dödviktsförluster, undanträngnings- och substitutionseffekter samt beaktande av multiplikatoreffekter antingen göras separat för varje stödform som ingår i programmet eller för programmet i dess helhet. Utvärderingen har huvudsakligen valt det senare alternativet. Anledningen är framför allt att det oftast inte går att göra beräkningar för de enskilda åt-

³¹ Se EU kommissionen 2006b.

gärderna/ersättningarna. För projektstöden kan *dödviktsförlusten* inte uppskattas eftersom kontrollgrupp saknas. När det gäller de stödformer där kontrollgrupp har använts är det i första hand för de stöd som kunnat analyseras med matchad kontrollgrupp och Difference in Difference-metoden som denna skattning kan bli tillräckligt säker. Det förs dock kvalitativa resonemang om förekomsten/omfattningen av dödviktsförluster i de olika avsnitten.

När det gäller *undanträngnings-* och *substitutionseffekter* kan dessa främst göra sig gällande när det gäller diversifieringsstödet, mikroföretagsstödet och turismstödet. I dessa fall kan det inte uteslutas att stödet har kunnat tränga ut annan verksamhet i samma region och i viss mån även utanför regionen. Effekterna utanför den egna regionen torde dock vara små, möjligtvis med undantag för turismen. Liljenstolpe (2010) har dock visat att landsbygdsturism är en egen bransch och inte en delbransch i turistnäringen i stort varför undanträngningseffekterna torde vara små. Undanträngningseffekter kan även förekomma när det gäller startstödet (högre fastighetspriser) med dessa har inte kunnat beräknas.

De största *multiplikatoreffekterna* uppkommer möjligen i samband med miljöersättningarna eftersom dessa svarar för en dominerande del av alla utbetalningarna, i storleksordningen 70 procent av Landsbygdsprogrammets totala budget på 35 miljarder SEK (2007-2013) och på så sätt påverkar brukarnas inkomst mest och således har störst effekt på den lokala ekonomin. Det är inte meningsfullt att analysera multiplikatoreffekter för de enskilda ersättningarna. Även om dessa vore olika finns det inte tillräckligt med information. Observera dock att stödets *finansiering* leder till lägre inkomster och konsumtion hos skattebetalarna (d.v.s. finansieringen genererar negativa multiplikatoreffekter). För att det skall uppstå positiva multiplikatoreffekter för samhället som helhet krävs således att stöden genererar nya investeringar som ökar inkomsterna hos stödmottagarna mer än vad som motsvaras av stödbeloppen genom att öka produktiviteten i deras verksamheter. Detta får då inte ske på bekostnad av produktivitetens utvecklingen inom andra sektorer eller områden (d.v.s. stöden får inte leda till dödviktsförluster eller undanträngningseffekter).

För att beakta dödsviktsförluster, substitutionseffekter och multiplikatoreffekter används regressionsanalys. Med hjälp av regressionsanalysen analyseras samvariationen mellan utbetalningarna till jordbruket och sysselsättning och inkomst m.m. på kommunnivå under beaktande av andra faktorer (t.ex. pelare I- stöd) som kan påverka resultatet. På så sätt fångar regressionen *nettoeffekten* av alla ersättningar som består av direkta effekter minus ddf och substitutionseffekter plus multiplikatoreffekter. Undanträngningseffekter som uppkommer i andra kommuner är ett störande element men i enlighet med resonemanget ovan borde de inte vara så stora.

När det gäller dödsviktsförluster för miljöersättningarna rör det sig om de positiva miljövärden som skulle ha funnits även i avsaknad av miljöersättningarna. Med hjälp av modellberäkningar har vi skapat ett scenario för alternativ markanvändning i avsaknad av ersättning d.v.s. ett referensscenario som fyller samma funktion som en kontrollgrupp. Jämförelsen mellan det observerade utfallet och referensscenariot ger en möjlighet att uppskatta ddf när det gäller resultatet av ersättningar på åtgärdsnivån (211/212 samt 214/216). Däremot har det inte varit möjligt att göra bedömningar för samtliga ersättningar och för hela landet.

Vare sig substitutionseffekter eller utträngningseffekter är betydelsefulla när det gäller miljöersättningarna. Positiva miljöeffekter i vissa regioner har inte en negativ, utan snarare en positiv, effekt på andra regioner. Samma resonemang kan tillämpas när det gäller enskilda lantbrukare.

För de renodlat kvalitativa effekterna av programmet, t.ex. bidrag till bättre styre på landsbygden, är det föga meningsfullt med kvantitativa uppskattningar av dödsviktsförlusten, dvs. av de positiva sociala konsekvenser som skulle ha inträffat även utan åtgärderna. Multiplikatoreffekter, dvs. sekundära *ekonomiska* effekter av åtgärder som syftar till bättre livskvalitet på landsbygden ingår i den ovan nämnda regressionsanalysen. Sekundära effekter begränsas dock inte till den ekonomiska sfären utan omfattar även det sociala området. Ökad framtidstro hos andra än projektägarna skulle kunna exemplifiera den typen av effekter.

Dessa kan inte kvantifieras men beaktas i den kvalitativa analysen i axelrapporterna för relevanta åtgärder.

3.6 Kostnadseffektivitet och samhällsekonomisk effektivitet

Enligt uppdraget skall utvärderingen bedöma programmets kostnadseffektivitet.

Enligt de riktlinjer som styr utvärderingens arbete³² skall utvärderingen bedöma/fastställa de olika stödets effekter. Däremot förväntas det inte att dessa effekter värderas *i monetära termer*. Detta försvårar möjligheten att göra breda programövergripande effektivitetsjämförelser. Fördelen med att mäta både stödkostnaden och den efterstävade effekten av stödet i samma enheter, d.v.s. pengar, är att det gör det möjligt att jämföra resultaten av mycket olika typer av åtgärder, tvärs över programmet. Det bör givetvis påpekas att en beräkning av det monetära värdet av samtliga effekter skulle ha varit en oerhört svår uppgift som knappast hade varit möjlig under utvärderingens arbete. Betydande forskningsinsatser krävs för att göra sådana värderingar i en större omfattning.

En analys av åtgärdernas effektivitet förutsätter vidare att exakta (kvantitativa) uppskattningar av effekter kan göras och att detta entydigt kan knytas till mängden insatta ekonomiska medel. Detta är i regel mycket svårt att göra, i synnerhet när det gäller åtgärder och ersättningar i axel 2 som ofta syftar till att uppnå mer än ett mål och där måluppfyllelsen för ett specifikt mål kan bero på många åtgärder. På grund av att kollektiva nyttigheter samproduceras med privata varor, som exempelvis spannmål eller mjölk, påverkas till en viss del måluppfyllelsen även av stöd inom pelare 1, vilket ytterligare försvårar kopplingen mellan måluppfyllelsen och resursinsatsen.

Effektivitetsjämförelser görs främst när det gäller åtgärder för att förbättra vattenkvalitet. Åtgärderna har samma mål och effekterna av respektive åtgärd har kunnat skattas med hjälp av modeller, se vidare axel 2-rapporten.

³² EU kommissionen 2006a.

3.7 Avslutande synpunkter

Enligt vetenskaplig praxis syftar en utvärdering till att fastställa vad som har hänt *på grund av* en åtgärd och *inte om vad som har inträffat efter* att åtgärden vidtagits. En kontrafaktisk analys är nödvändig för att kunna avgöra detta. Att följa den kontrafaktiska ansatsen har dock visat sig vara svårt i praktiken. Endast i ett fåtal fall har kontrollgrupper kunnat bildas och endast i två fall har detta gjorts genom matchning. Modellsimuleringar har använts för att skapa kontrafaktiska situationer, men modellerna bygger på stiliserade fakta och lämpar sig inte för en detalj-analys av mindre omfattande ersättningar. I övrigt har kvalitativa analyser av data genererade med hjälp av enkäter och intervjuer varit den dominerande metoden, med de felkällor detta riskerar att medföra.

Sammanfattningsvis innebär detta att utvärderingens resultat är behäftade med betydande osäkerhet och inte ska övertolkas. Det handlar snarare om huruvida ett resultat/effekt *har kunnat fastställas* och eventuellt *vilken storleksordning* det kan röra sig om än en precis skattning. Exakta beräkningar kan naturligtvis göras, men är den underliggande metoden osäker blir noggrannheten inte större än så.

De viktigaste direkta förklaringarna till varför resultaten är osäkra är bristen på relevanta data/register som var den främsta anledningen till att den kontrafaktiska ansatsen inte kunde följas. Programmets komplexitet med en mängd insatser, många mycket små och många interagerande med varandra, har också så gott som omöjliggjort precisa bedömningar av de enskilda ersättningarna. Att denna mängd av åtgärder/ersättningar/insatser av olika omfattning och dignitet skall utvärderas med avseende på olika och komplexa frågor, från klimateffekter till jämställdhet, har inte gjort uppgiften lättare.

På det övergripande planet har det handlat om att kunskapsläget i många fall är otillräckligt för att på ett tillförlitligt sätt underbygga analysen med vetenskapliga argument. Programmet utgörs av ekonomiska styrmedel men spänner över mycket vida fält: ekonomiska, biologiska och sociala system som interagerar med varandra. De frågor som utvärderingen har haft att besvara berör direkt eller indirekt fundamentala samband som inte sällan är av grundforskningskaraktär: den ekonomis-

ka och sociala utvecklingens drivkrafter, företagandets natur, ekosystemets funktionssätt mm., där de grundläggande relationerna kan vara osäkra eller t.o.m. omstridda. Ibland saknas det forskningsresultat överhuvudtaget. Interventionslogiken, som kan ses som hypoteser om kopplingar mellan insatser och resultat/effekt bygger i en del fall, framför allt i axel 3, på generaliseringar från goda exempel och någon sorts "common sense" snarare än på forskning. Att reda ut alla dessa aspekter/fylla ut luckor inom ramen för en utvärdering är så gott som ogörligt.

Den fråga som anmäler sig är hur bättre utvärderingar kan göras i framtiden. Det som främst bör poängteras är behovet av långsiktighet. För att kunna förbättra utvärderingar i framtiden måste man planera för detta i god tid. Utvärderaren (eller någon annan) bör involveras i processen. Man måste se till att relevanta data samlas och att register ur vilka urval kan göras byggs upp. I de fall stöd ges i projektform bör dessa dokumenteras så att uppföljningar kan göras. Vidare bör underlag kontinuerligt tas fram och relevant forskning initieras. I synnerhet behöver bättre analysverktyg utvecklas. Det främst när det gäller axel 2- åtgärder som behovet av ett dylikt utvecklingsarbete är stort.

4

Beskrivning av program, åtgärder och budget

4.1 Programmets genomförande

Jordbruksdepartementet har det övergripande ansvaret för programmet. Det nationella ansvaret för programmets genomförande har Jordbruksverket som är förvaltningsmyndighet och verkställer utbetalningar av ersättning. På regional nivå har länsstyrelserna, Sametinget och Skogsstyrelsen ansvar för genomförandet och det är även dessa myndigheter som i de flesta fall fattar beslut om ersättning. Varje länsstyrelse, samt Sametinget, har skrivit strategier för hur programmet ska genomföras inom respektive region.

Strategierna ligger till grund för vilka verksamheter inom axel 1 och 3 samt vissa delar av axel 2 som kan beviljas stöd inom respektive region. Även Leaderområden har strategier för områdets verksamhet och den lokala aktionsgruppen beviljar stöd utifrån denna.

Det finns ett antal samarbetsorgan knutna till programmet. Programmet har en styrande övervakningskommitté med representanter från regeringskansliet och andra myndigheter samt ideella organisationer. Utöver detta finns ett nationellt landsbygdsnätverk som arbetar för att programmet ska genomföras på ett bra och effektivt sätt till exempel genom att skapa mötesplatser för att utbyta information och erfarenheter. Många länsstyrelser och andra myndigheter och organisationer har också regionala nätverk och arbetsgrupper som arbetar för programmets genomförande på lokal och regional nivå.

4.2 Programmets sammansättning

Det övergripande målet för Sveriges landsbygdsolitik är att stödja en ekonomisk, ekologisk och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Ett medel bland flera för att nå detta mål är stöden och ersättningarna i Landsbygdsprogrammet. Målet, en hållbar utveckling av landsbygden, innebär bland annat att landsbygdens naturresurser och miljö ska bevaras och användas på ett hållbart sätt. Ekonomisk tillväxt och fler jobb ska

stimuleras för att göra det attraktivt att leva och bo i Sveriges landsbygdsområden.

Nuvarande landsbygdsprogram löper över sju år, 2007-2013 och har en budget på ungefär 35 (36 inkl. medel fr.o.m. 2010) miljarder kronor eller cirka 5 miljarder kronor per år för perioden 2007 – 2013. Programmet finansieras till ungefär hälften med svenska statliga medel och till hälften av EU:s budget. Programmet är uppdelat i fyra områden, så kallade axlar. Målen och inriktningarna för axlarna är gemensamma inom hela EU.

I det följande redogörs kortfattat för programmet. I respektive axelrapport finns en utförligare beskrivning av de olika åtgärderna och de insatser som är knutna till dem.

Tabell 4.1 visar programmets innehåll och ungefärlig årlig budget.

Tabell 4.1: Landsbygdsprogrammets sammansättning

Åtgärder inom axel 1 – ökad konkurrens		Årlig budget
Yrkesutbildning och information riktad till personer verksamma inom jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorerna (åtgärd 111).		200 Mkr (inkl åtgärd 114)
Startstöd för unga jordbrukare (åtgärd 112).		40 Mkr
Rådgivningstjänster för jord- och skogsbrukare (åtgärd 114).		
Modernisering av jordbruksföretag (åtgärd 121).		344 Mkr
Högre värde i jord- och skogsbruksprodukter (åtgärd 123).		70 Mkr
Samarbete för att utveckla nya produkter, processer och tekniker inom jord-, skogsbruks- och livsmedelssektorerna (åtgärd 124).		23 Mkr
Förbättra och utveckla infrastruktur av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruk (åtgärd 125).		30 mkr
Åtgärder inom axel 2 – förvalta naturresurserna		Årlig budget
Stöd för naturbetingade svårigheter för jordbrukare i bergsområden (åtgärd 211) och andra områden med svårigheter (åtgärd 212).		722 Mkr
Stöd för miljövänligt jordbruk (åtgärd 214).	<i>Delinsatser</i>	
	Skötsel av betesmarker och slätterängar	775 Mkr
	Skötsel och anläggning av våtmarker	30 Mkr
	Bevarande av kulturmiljöer i odlingslandskapet	148 Mkr
	Bevarande av kulturmiljöer i renskötselområdet	22 Mkr
	Bevarande av traditionella växter och husdjursraser	10 Mkr
	Anläggning av skydds-zoner mot vattendrag	7 Mkr
	Fånggröda och vårbearbetning	140 Mkr
	Andra miljöskyddsåtgärder	96 Mkr

	Ekologiska produktionsformer	700 Mkr
	Extensiv vallodling i norra Sverige	534 Mkr
	Extensiv vallodling i södra Sverige	100 Mkr
Stöd för icke-produktiva investeringar – jordbruk (åtgärd 216).	<i>Delinsatser</i>	
	Skötsel av betesmarker och slätterängar	25 Mkr
	Anläggning och skötsel av våtmarker	55 Mkr
	Bevarande av kulturmiljöer i odlingslandskapet	10 Mkr
	Bevarande av kulturmiljöer i renskötselområdet	10 Mkr
Stöd för icke-produktiva investeringar – skogsbruk (åtgärd 227).	<i>Delinsatser</i>	
	Bevara och utveckla skogens biologiska mångfald	257 Mkr
	Öka andelen ädellövskog	51 Mkr
Åtgärder inom axel 3 – diversifiering och livskvalitet		Årlig budget
Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk (åtgärd 311).		70 Mkr
Stöd för etablering och utveckling av företag (åtgärd 312).		100 Mkr
Främjande av turismverksamhet (åtgärd 313).		100 Mkr
Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden (åtgärd 321).		27 Mkr
Förnyelse och utveckling av byarna (åtgärd 322).		35 Mkr
Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden (åtgärd 323).		17 Mkr
Utbildning och information till ekonomiska aktörer som verkar inom de områden som omfattas av axel 3 (åtgärd 331).		68 Mkr
Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier (åtgärdskod 341)		2 Mkr

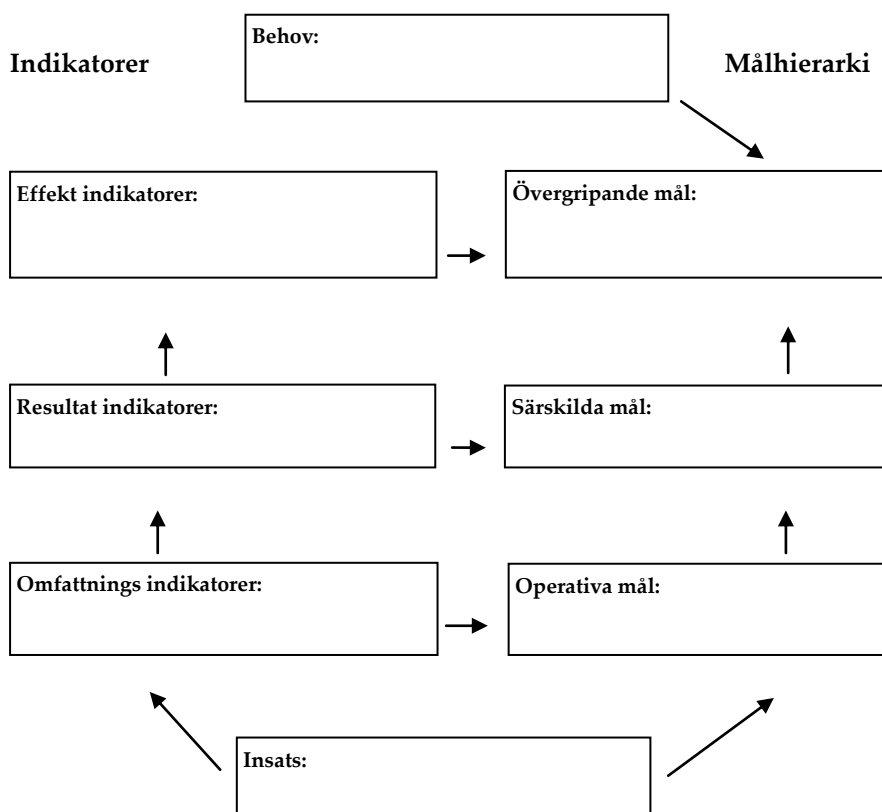
Åtgärder inom axel 4 – Leader	Årlig budget
Lokala utvecklingsstrategier (åtgärd 41)	179 Mkr
Samarbetsprojekt (åtgärd 421)	10 Mkr
Lokala aktionsgrupper (åtgärd 431)	47 Mkr

4.3 Enskilda åtgärders interventionslogik

Landsbygdsprogrammet består av ekonomiska styrmedel i form av ersättningar/stöd, d.v.s. subventioner, till en rad olika åtgärder, det vill säga är ett offentligt ingrepp i marknaden. Åtgärden grundar sig på identifierade behov på landsbygden, som framgick av avsnitt 2.2.

Enligt riktlinjerna för utvärderingen skall stödets och ersätningarnas interventionslogik och indikatorer diskuteras, d.v.s. på vilka grunder de olika stöden och ersättningarna kan förväntas uppfylla de operativa, särskilda och övergripande mål som har satts upp. Till ledning föreslår EU-kommissionen att diskussionen ska utgå från följande schematiska figur:

Figur 4.1: Beskrivning av interventionslogikens struktur



Stödets/ersättningens interventionslogik, d.v.s. hur det antas leda till att målen uppnås, utgår från de behov som stödet skall svara emot. Därefter identifieras en hierarki av mål, från övergripande till operativa mål, som förutsätts vara viktiga att uppnå med hjälp av stödet/ersättningen för att uppfylla behovet. Till varje målnivå finns ett antal indikatorer knutna med vars hjälp det förutsätts vara möjligt att bedöma huruvida stödet har nått målet ifråga eller inte. Det ingår i halvtidsutvärderarens uppgift att diskutera interventionslogiken för varje åtgärd. Diskussionen av målen och insatserna relevans ger en första vink om vilka effekter man har rätt att förvänta sig, och ligger till grund för utvärderingen av stödets samhällsekonomiska effekter. Det är först efter en sådan analys som det blir möjligt att säga något om stödets måluppfyllelse och effektivitet.

I samband med att åtgärderna beskrivs och utvärderas i axelrapporterna redovisas och diskuteras interventionslogiken för varje åtgärd, se respektive axelrapport.

4.4 Planerad budget för hela programperioden

Av tabell 4.2 framgår den planerade budgeten för programperioden, i detta fall den budget som lades fast 2007.³³

Tabell 4.2: Planerad budget för offentliga medel per axel för programperioden 2007 – 2013, Meuro resp. MSEK

	Budget för offentliga utgifter, Meuro (och MSEK)	Andel i %
Axel 1: Att förbättra konkurrenskraften inom jord- och skogsbruket	555 (4 995)	14
Axel 2: Att förbättra miljön och landsbygden	2 702 (24 318)	69
Axel 3: Livskvalitet och diversifierad ekonomi på landsbygden	326 (2 934)	8
Axel 4: Leader	264 (2 376)	7
Tekniskt stöd	70 (630)	2
Summa	3 917 (35 253)	100

Omräkning till SEK: 1 Euro motsvarar SEK 9

³³ Finansiell plan 2007. Källa: Jordbruksdepartementet. Observera att ändringarna i programmet som trädde i kraft under 2010 inte ingår i denna sammanställning. Se också tabell 6.1.

4.5 Utnyttjande samt faktisk budgetanvändning

Totalt utnyttjande av de offentliga medlen per axel framgår av tabell 4.3. När 3/7-delar av programperioden (ca 43 procent av tiden) har gått har ca 28 procent av medlen förbrukats. Variationen i utnyttjandegrad är stor mellan de olika åtgärderna inom respektive axel.

Tabell 4.3: Utbetalda offentliga medel för 2007 t.o.m. 2009, Meuro resp. MSEK och utnyttjad andel av axelbudgeten

Axel/åtgärd	Utnyttjat t.o.m. 2009, Meuro och MSEK	Total axelbudget	Utnyttjad andel, %
Axel 1	144 (1 296)	555 (4 995)	26
Axel 2	851 (7 659)	2 702 (24 318)	31
Axel 3	42,5 (382,5)	326 (2 934)	13
Axel 4 Leader	4,1 (36,9)	264 (2 376)	1,6
Tekniskt stöd	38,5 (346,5)	70 (630)	55
Totalt för programmet	1 080 (9 720)	3 917 (35 253)	27,5

Källa: Jordbruksdepartementet och SJV:s årsrapport för 2009

Det förslag till programändring som Sverige överlämnade till kommissionen i juli 2009 innehåller delar som förväntas innebära att förbrukningen av medel kommer att öka då flera ersättningar höjdes från och med 2010, se not 20. Det var framför allt ersättningar i axel 2 som ökades. Effekten av dessa ökade ersättningsnivåer ingår inte i halvtidsutvärderingen, som behandlar åren 2007 t.o.m. 2009.

Det är dock svårt att helt bortse från ändringar som redan är effektuerade när förslag till förbättringar eller förändringar ska diskuteras. Dessa kommenteras därför översiktligt i kapitel 6, om slutsatser och rekommendationer.

5

Svar på utvärderingsfrågorna

5.1 Analys och diskussion av indikatorerna

Är den nuvarande uppsättningen av indikatorer ett bra hjälpmedel i utvärderingsarbetet eller behövs det förbättringar eller förändringar? Fat-
tas det några indikatorer? Finns det indikatorer som är tveksamma (teo-
retiskt eller empiriskt)? Finns det några indikatorer som grovt sett är
korrekta men som skulle kunna förbättras eller förtydligas? Finns det
indikatorer som inte fyller någon funktion, t.ex. inte har några kvantifie-
rade mål knutna till sig?

För att besvara dessa frågor är interventionslogiken användbar. Den
bygger på fyra steg: insats, omfattning, resultat och effekt. Insatsen ut-
görs av de medel som anslås för åtgärden och omfattningen utgörs av
hur många stödmottagare som får ta del av utbetalningarna. Resultatet
är de beteendeförändringar som utbetalningen förväntas åstadkomma
och effekten är de positiva konsekvenserna av dessa beteendeföränd-
ringar.

Å ena sidan handlar det om *målsättningar* med åtgärden och å andra si-
dan om *utfallet* av åtgärden. Utvärderingen inbegriper en analys av hur
dessa förhåller sig till varandra. När det gäller omfattningsindikatorer
kan dessa följas upp med hjälp av uppgifter om hur mycket stöd som be-
talats ut och till hur många mottagare eller hektar mark. Detta rapporte-
ras löpande av Jordbruksverket till kommissionen i de s.k. årsrapporter-
na. När det gäller utfallet för resultat- och effektindikatorer, d.v.s. hur
stödet/ersättningen har påverkat beteendet hos mottagarna och vilka
konsekvenser detta har fått, är en kontrafaktisk analys egentligen nöd-
vändig. Att rapportera resultatindikatorer i årsrapporterna leder till en
viss förvirring. En del av resultatindikatorerna, framför allt för axel 2, är
snarare att betrakta som omfattningsindikatorer, och endast om död-
viktsförlusten är noll kan resultatindikatorer och omfattningsindikatorer
vara identiska.

Att omfattningsindikatorerna följs upp av förvaltningsmyndigheten är
logiskt, och bygger på betaldata-basen. De behövs för att se hur stö-

det/ersättningarna har använts över åren. Information om utfallet för resultat- och effektindikatorerna bör däremot genereras av utvärderingsanalys för att besvara utvärderingsfrågorna. Således kan resultat- och effektindikatorerna, som påpekades ovan, *formuleras som mål* men inte avläsas från uppgifter om stödets användning.

Det måste finnas en teoretisk grund för sambandet mellan insatserna och de önskade resultaten och effekterna. Annars finns det ingen möjlighet att göra en koppling mellan utfallet och insatsen. Även om dessa skulle visa sig vara korrelerade räcker det inte för att fastställa ett kausalt samband. I interventionslogiken knyts/härleds åtgärderna i ett flerstegsresonemang till behoven. I realiteten har dock åtgärderna inte bestämts förutsättningslöst utan, med vissa restriktioner, valts från den meny av åtgärder som landsbygdsförordningen³⁴ tillhandahåller. Indikatorerna måste därför ta avstamp i den aktuella uppsättningen av åtgärder, såsom dessa i detalj har utformats eftersom det, oavsett behovsanalysen, inte går att välja åtgärder som inte ingår i landsbygdsförordningen. Programmets åtgärder är *ekonomiska styrmedel* i form av subventioner till viss produktion, en viss resursanvändning eller till annat beteende beroende på åtgärd. Indikatorerna måste därför kopplas till vad styrmedlet enligt ekonomisk teori *kan* åstadkomma. De relevanta frågorna är därför: Vilken effekt, direkt eller indirekt, kan styrmedlet ha, på vilken sikt kan effekten visa sig och hur kan den mätas?

Nedan ges några exempel från varje axel på indikatorer som av olika skäl inte varit användbara i utvärderingen samt förslag på nya indikatorer.

Indikatorer för axel 1

Beträffande kompetensutvecklingsåtgärderna (åtgärd 111 och 114) är indikatorerna relevanta i förhållande till de utvärderingsfrågor som tar sikte på att analysera åtgärdernas bidrag till att förbättra arbetskraftens produktivitet, jord- och skogsbruksföretagens ekonomiska resultat samt jordbrukets konkurrenskraft. Problemen här rör således snarare huruvida det finns data som möjliggör en analys av utfallet (se vidare avsnitt

³⁴ Rådets förordning (EG) nr 1698/2005

5.2). Däremot saknas indikatorer som är relevanta för de utvärderingsfrågor som fokuserar på åtgärdernas bidrag till en mer hållbar markförvaltning och ett mer hållbart utnyttjande av naturresurserna. Eftersom kompetensutvecklingsåtgärderna delvis syftar till att höja verkningsgraden hos övriga åtgärder inom respektive axel, skulle dessa indikatorer kunna vara de samma som används för att analysera effekterna av ersättningarna till miljövänligt jordbruk. Som framgår nedan är vissa av dessa emellertid problematiska med nuvarande utformning.

Indikatorerna avseende starstödet för unga jordbrukare (åtgärd 112) kan inte anses tillräckliga för att besvara samtliga utvärderingsfrågor. I sin nuvarande form är indikatorerna inriktade på aspekter som har med jordbrukets konkurrenskraft att göra. Det saknas koppling till aspekter som varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen, struktur-anpassningen eller förbättring av den mänskiga potentialen, som efterfrågas i utvärderingsfrågorna.

När det gäller stödet till modernisering av jordbruksföretag (åtgärd 121) och stödet till högre värde i jord- och skogsbruksprodukter (åtgärd 123) är de flesta indikatorerna väl definierade i förhållande till utvärderingsfrågorna. Eventuella problem har att göra med om det finns data som gör det möjligt att analysera hur de utfallit (se avsnitt 5.2). Undantaget är resultatindikatorn för djurvälstånd under åtgärd 121 som är definierad i termer av antal djurenheter som fått förbättrad miljö. Då djurvälstånd är ett flerdimensionellt begrepp där förbättringar i en dimension kan innebära försämringar i en annan och något allmänt accepterat index inte har konstruerats är det oklart vad som egentligen skall avses med "förbättrad djurmiljö". Problemet kan möjligen lösas genom att välja någon specifik dimension av djurvälstånd (t.ex. hälsa eller möjlighet till naturligt beteende) som indikator inför nästa programperiod.

Åtgärden stöd till samarbete för att utveckla produkter, processer och tekniker inom jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn (124) har i princip väl valda indikatorer. På grund av svårigheterna att göra en kontrafaktisk analys av ett projektstöd är det dock svårt att i utvärderingen tillämpa indikatorerna fullt ut.

Indikatorerna till åtgärden stöd till utvecklande av infrastruktur (125) är svåra att kvantifiera på företagsnivå. Detta eftersom satsningarna vanligtvis varit gemensamma för ett flertal intressenter och dessutom av en sådan karaktär att det tar lång tid att realisera effekterna på företagen.

Indikatorer för axel 2

Utvärderingsfrågorna till åtgärden åtgärd 211/212, Kompensationsbidrag, handlar om bevarad användning av åkermark, bevarat livskraftigt landsbygdssamhälle, hållbara jordbruksmetoder samt bevarandet av landsbygd och miljö. När det gäller hållbara jordbruksmetoder och miljö täcks detta av samma indikatorer som gäller för åtgärd 214 Miljövänligt jordbruk, som diskuteras nedan. Det är oklart vad skillnaden består av mellan att bevara ett livskraftigt landsbygdssamhälle och att bevara landsbygden. Utvärderingen tolkade det som att de överlappar. Det saknas indikatorer för att belysa frågorna.

De frågor som hör till åtgärd 214/216 Miljövänligt jordbruk handlar om hållbart jordbruk vilket har tolkats att omfatta miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Den ekonomiska hållbarheten har tolkats om överlevnadsförmåga. Med miljömässigt hållbara jordbruksmetoder menas sådana produktionsmetoder som inte äventyrar framtida möjligheter att producera livsmedel och andra jordbruksprodukter. Detta innebär att markens bördighet bevaras och både den biologiska mångfalden och jordbrukslandskapets särdrag värnas. Ett hållbart jordbruk är vidare ett jordbruk där såväl förluster av näringsämnen till vattendrag som negativ påverkan av pesticider på den omgivande miljön undviks.

Åtgärd 214/216 är mycket komplicerad med åtta olika ersättningar indelade, i många fall, i olika undergrupper. Det finns ett stort antal omfattningsindikatorer men bara ett fåtal effektindikatorer. Det råder obalans mellan det stora antalet omfattningsindikatorer och det lilla antalet effektindikatorer. Flera effektindikatorer behöver införas, se vidare resonemang nedan.

Ersättningarnas effekt på biologisk mångfald skall enligt indikatorerna mätas med hjälp av Farmland Bird Index (FBI). Detta index utvecklades för att följa trender i populationer över tiden men är inte anpassat för

svenska förhållanden vilket gör att indexet blir ett trubbigt verktyg för att indikera effekterna på biologisk mångfald. En anpassning av FBI till svenska förhållanden måste göras om indikatorn i framtiden skall vara användbar.

Eftersom FBI inte är anpassad till svenska förhållanden föreslår utvärderingen vidare att flera effektindikatorer utvecklas på nationell nivå för att komplettera indexet och bättre återspegla utvecklingen av den biologiska mångfalden i Sverige. Inga detaljförslag lämnas, utan frågan får utredas vidare. Som ett tänkbart tillägg kan pollinerande insekter (exempelvis fjärilar) övervägas. Utöver detta bör indikatorer skapas för att kunna följa utvecklingen av sällsynta arter som riskerar utrotning.

Generellt sett är de indikatorer som anges för att bedöma miljöersättningarna inom jordbruket bra och tydliga. Att förbättra vattenkvaliteten har av utvärderaren tolkats som att minska förlusterna av kväve, fosfor och bekämpningsmedel till sjöar och vattendrag. Ett ständigt återkommande problem i många sjöar och framför allt i Östersjön är algbloomingen och ett av de miljökvalitetsmål som flera av miljöersättningarna i programmet ska bidra till att uppfylla är *Ingen övergödning*. Övergödningen orsakas av en allt för stor tillförsel av både kväve och fosfor. Förutom effektindikatorn "Minskat kväveläckage" som redan ingår i programmet vore därför ytterligare en indikator rörande minskade fosforförluster önskvärd. Denna skulle ytterligare kunna belysa vikten av att minska fosforförlusterna från jordbruksmark samt medverka till att i större omfattning se hur programmet bidrar till arbetet att nå miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*.

För flera av resultatindikatorerna nämns att markkvaliteten ska förbättras. Denna målsättning är svår att utvärdera då det dels är svårt att tolka vad som menas med förbättrad markkvalitet och det dels saknas studier på ersättningarnas effekter på markkvaliteten. Önskvärt är därför att en indikator som mäter markkvalitet införs. Det bör utredas närmare hur denna indikator bör definieras dvs. vad som specifikt menas med förbättrad markkvalitet. Dessutom måste detta följas upp med att mätningar i fält, se vidare avsnitt 5.2.

Angående effekter på klimat finns inga indikatorer för att besvara frågan. Utvärderingen har använt sig av modellstudier. Det bör utredas närmare om en eller flera indikatorer för climateffekter bör införas.

Indikatorer för axel 3

När det gäller stöd till åtgärder för att diversifiera ekonomin på landsbygden (311) finns vissa problem att använda de föreslagna indikatorerna för att besvara utvärderingsfrågorna. För att vara användbara till att analysera stödets inverkan på företagets beteende skulle indikatorerna behöva specificeras på företagsnivå. Vidare behövs indikatorer som på ett mer uppenbart sätt fångar in att företagen blivit mer diversifierade, samt indikatorer som mäter stödets bidrag till ökad livskvalitet på landsbygden.

Också för åtgärden stöd för affärsutveckling i mikroföretag (312) måste de nuvarande indikatorerna anses brista i att säkerställa att företagets utveckling har sitt ursprung i att de har blivit mer diversifierade och entreprenöriella, aspekter som efterfrågas i utvärderingsfrågorna. De brister också i att de inte beaktar hur den stödda verksamheten bidragit till att förbättra livskvaliteten på landsbygden.

Indikatorerna för stöd för främjande av turistnäringen (313) har i princip samma problem som framhållits för åtgärd 311 och 312. Indikatorerna behöver anpassas till företagsnivå för att kunna spåra företagets beteende. Vidare är indikatorer som *brutto-* och *nettoförelägningsvärde* svårtillämpade då dessa indikatorer kan förbättras även om den stödda verksamheten inte utvecklat sin turismverksamhet. Indikatorerna behöver specificeras till att avse brutto- och nettoförelägningsvärde i företagets turismdelar. Även för stödets inverkan på livskvaliteten på landsbygden saknas indikatorer. Ett problem i utvärderingen av projektstöden, åtgärder 321, 322 och 323, har varit att det saknas tydliga relationer mellan åtgärdernas mål, de insatsområden man föreslår i programtexten, de givna indikatorerna och utvärderingsfrågorna. Indikatorerna är inriktade på resultat i termer av antal aktiviteter inom åtgärden, antal personer som gynnats, samt tillgången till bredband (321 och 323), antalet restaurerade byggnader (323), liksom ett bibehållet eller ökat antal landsbygdsbor. Dessa indikatorer har emellertid inte varit relevanta för att kunna besva-

ra utvärderingsfrågorna som är inriktade på åtgärdernas bidrag till företeelser som livskvalitet, attraktivitet och att hejda ekonomisk och social nedgång eller på vad sätt åtgärden bidragit till en hållbar förvaltning och utveckling av områden av högt naturvärde (323).

Indikatorn *befolkningen på landsbygden* är svår att mäta delvis eftersom den officiella statistik som folkbokföringen bygger på inte kan fånga upp projektens effekter på de platser där de verkar. Här behövs indikatorer som bättre förmår belysa den befolkning som vistas i landsbygdsområdena över året. Vad gäller indikatorn *befolkning på landsbygden som gynnas av förbättrad service* bygger den i dagsläget på projektägares skattningar. Beräkningssättet har enligt uppgift från Jordbruksverket dock förändrats till en skattning av antalet personer som skulle kunna utnyttja åtgärden, beräknat på befolkningsunderlaget inom ett visst tänkt upptagningsområde. Detta säger emellertid ingenting om resultatens genomslag och faktiska utnyttjade, och fångar inte in det vi beskrivit som resultatens inbäddade karaktär, (se axelrapporten för axel 3).

Bedömningen av projektens resultat och effekter försvåras också av att projekten inom åtgärden är av så olika karaktär och verkar i skilda sammanhang. På grund av den inbäddade karaktären skulle man behöva följa upp ett representativt urval av projekt i efterhand för att se hur de inverkar på det sammanhang de verkar inom. Man skulle också behöva göra jämförande analyser av skilda landsbygdsområden. Nya indikatorer, som kan fånga in livskvalitetsfrågornas inbäddade karaktär bör därför utvecklas. Detta innebär att metoderna för utvärdering behöver omfatta inte enbart kvantitativa dataanalyser, utan även kvalitativa studier, som kan fånga effekterna på sociala relationer och upplevd livskvalitet. Mer djuplodande fallstudier än de som denna utvärdering kunnat omfatta bör därför ingå i kommande utvärderingar.

Vad gäller åtgärd 341 (Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier) svarar de givna indikatorerna dåligt mot såväl bildandeprocessens mål som åtgärdens utvärderingsfrågor. Indikatorer för hur medlen använts bör därför infö-

ras, som t ex lokala möten och hur partssammansättning och lokal förankring garanterats i arbetsgrupper.

Indikatorer för axel 4

De nuvarande indikatorerna för åtgärderna i axel 4 avser kvantitativa mått såsom antal bildade LAG-grupper, antal projekt, antal insatser; antal deltagare i utbildningar osv. Utvärderingsfrågorna däremot avser åtgärdernas bidrag till fenomen såsom bättre styre på landsbygden, landsbygdens inneboende potential för utveckling, sektorsövergripande metoder och samarbete. Man frågar också om åtgärdernas bidrag till prioriteringarna i axlarna 1, 2 och 3, deras stöd till möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna och till möjligheterna att genomföra Leader. Indikatorerna ger vare sig vägledning för, eller uppföljning av, dessa målsättningar. I syfte att främja målen om bättre styre, att stärka landsbygdens inneboende utvecklingspotential och för att bidra till mer dynamiska sätt att stödja målen i de övriga axlarna föreslås att programmet blir mer målstyrd och att man på sikt utvecklar indikatorer på två nivåer.

Indikatorer på nationell nivå bör avse programmets prioriterade övergripande mål. Förutom dessa bör framtida utvärderingar arbeta med indikatorer som är kopplade till LAG-gruppernas egna utvecklingsstrategier. Först då kan man utvärdera i vilken mån insatserna lyckats nå de mål som prioriterats i de lokala strategierna. Kommande utvärderingar av Leader bör i högre grad än nu även arbeta kvalitativt, dvs. med intervjuer och observationer för att kunna besvara utvärderingsfrågorna.

Indikatorer för de programövergripande frågorna/Gemenskapens generella målsättningar

Utöver de frågor som hör till varje åtgärd omfattar utvärderingen även ett stort antal programövergripande frågor. I många fall kan dessa frågor besvaras utifrån den analys och de indikatorer som hör till de enskilda åtgärderna/ersättningarna. Andra frågor tar dock upp helt nya aspekter och frågeställningar, t.ex. programmets övergripande effekter på tillväxt, sysselsättning, inkomstfördelning, regional utjämning, administrativa kostnader för programmets implementering m.m. I de flesta fall är dessa frågor knutna till Gemenskapens generella målsättningar snarare än till

specifika mål för Landsbygdsprogrammet. Inga indikatorer finns tillgängliga för att besvara dessa frågor i samband med halvtidsutvärderingen.

Slutsatser angående indikatorer

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den uppsättning av indikatorer som hör till programmet behöver revideras och man bör överväga att införa nya indikatorer. Utvärderingen är medveten om att detta i vissa fall av praktiska eller av resursskäl kan vara svårt att genomföra. Saknas det relevanta indikatorer är det dock svårt att på ett tillförlitligt sätt besvara frågorna. Man kan då överväga om frågor där det saknas data eller indikatorer bör ingå i ett utvärderingsuppdrag.

5.2 Analys och diskussion av det kvantitativa och kvalitativa underlaget

Halvtidsutvärderingen har använt sig av officiell statistik, data från Jordbruksverkets register och databaser och specialbearbetningar från SCB. Samkörningar av olika registerdata har gjorts av behörig myndighet. Data har också samlats via enkäter, se diskussionen i kapitel 3.

Jordbruksverket har bistått med uppgifter om hur mycket stöd som betalats ut, hur många som har fått del av stödet samt hur mycket stöd de har fått för respektive åtgärd och år. Denna information är nödvändig för att säga något om omfattningsindikatorernas utfall och hur detta motsvarar åtgärdernas operativa mål. Information som kan användas för att analysera utfallet för resultat- och effektindikatorerna saknas emellertid ofta, eftersom dessa avser att mäta vad som inträffat *på grund av* stödet ifråga (d.v.s. endast sådana förändringar som inte skulle ha kommit till stånd utan stödet). Detta förutsätter information om målvariablernas utfall hos både stödmottagare och icke stödmottagare. De senare saknas i Jordbruksverkets databaser.

I vissa fall (t.ex. vad gäller stödet till modernisering av jordbruksföretag och stödet till högre värde i jord- och skogsbruksprodukter i axel 1) har Jordbruksverkets uppgifter om vilka som fått stöd och hur mycket kompletterats med uppgifter om målvariabler som förädlingsvärden, arbetsproduktivitet och sysselsättning hos såväl stödmottagare som icke

stödmottagare från andra databaser. Eftersom arbetet med att samköra uppgifter i olika databaser av sekretessskäl måste göras av statistikansvariga myndigheter är detta en kostsam och tidskrävande process vilket kan vara problematiskt om det inte kan påbörjas innan utvärderaren är utsedd. Vidare är det ofta så att uppgifterna om målvariablerna i exempelvis SCB:s databaser släpar efter Jordbruksverkets uppgifter om stödutbetalningar. Vid tidpunkten för halvtidsutvärderingen fanns således uppgifter om förädlingsvärden, arbetsproduktivitet och sysselsättning i företagen endast till och med år 2007 hos SCB, vilket kan vara problematiskt om det skett viktiga förändringar i åtgärdernas utformning från en programperiod till nästa.

I andra fall är det omöjligt att hitta information om relevanta målvariabler i andra databaser för att komplettera Jordbruksverkets underlag om stödutbetalningar. Detta gäller t.ex. för följande åtgärder; stöd till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn, stöd till infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruket, stöd till diversifiering till annan verksamhet än jordbruk, stöd till affärsutveckling i mikroföretag och stöd tillfrämjande av turismnäringen. I sådana fall har data istället samlats in via enkäter och intervjuer. Problem med dessa metoder för att samla in data har beskrivits i kapitel 3, och handlar framför allt om respondenternas vilja eller ovilja att delta, huruvida de uppfattar frågorna på korrekt sätt och om de överdriver stödets betydelse av strategiska skäl.

När det gäller axel 2 kan man inte, som tidigare påpekats, på ett enkelt sätt komplettera data genom enkäter eller intervjuer med stödmottagare eftersom de effekter man vill uppnå uppkommer i en större skala. Mer fältdata/fältundersökningar behövs. En systematisk översyn av datatillgången och databehovet behöver göras. Utvärderingen har inte haft möjlighet att genomföra en dylik översyn. Arbetet bör koordineras med FOMA.

5.3 Svar på utvärderingsfrågorna till axel 1

Åtgärd 111 och 114 - Kompetensutveckling, information och kunskapsspridning

Åtgärdskod 111, Fråga 1: Hur har åtgärder för utbildning, information och spridning av kunskap och innovativa metoder förbättrat arbetskraftens produktivitet och/eller andra aspekter i jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn?

Frågan anses inte kunna besvaras på grund av otillräcklig tillgång på data.

Åtgärdskod 111, Fråga 2: Hur har utbildningsåtgärder bidragit till en mer hållbar markförvaltning inbegripet ett mer hållbart utnyttjande av naturresurserna?

Det generella intrycket från analyserna är att kompetensutvecklingen inte bidragit till beteendeförändringar i termer av att vilja söka olika miljöersättningar eller att stödmottagarna får färre anmärkningar för igenväxning och skötselavvikelse. Tvärtom, analysen tyder på att kompetensutvecklingen generellt sett snarare har en negativ effekt. Det finns begränsningar i data och analysmetod, men givet detta tyder analyserna på att utbildningsåtgärderna generellt sett inte har bidragit till en mer hållbar markförvaltning inbegripet ett mer hållbart utnyttjande av naturresurserna.

Åtgärdskod 111, Fråga 3: Hur överensstämmer yrkesutbildningarna med behoven och andra åtgärder inom programmet?

Frågan kan beaktas genom att undersöka hur deltagande i kompetensutvecklingsåtgärderna påverkar företagets tillväxt, förädlingsvärde och sysselsättning, samt delaktigheten i axel 2. När det gäller påverkan på tillväxt, förädlingsvärden och sysselsättning kan vi på grund av databrist inte uttala oss. När det gäller delaktigheten i axel 2 så ser vi av de genomförda analyserna att kompetensutvecklingen generellt sett inte har de önskade effekterna.

Åtgärdskod 114, Fråga 1: Hur har denna ordning förbättrat jordbruks- och skogsbruksföretagens ledning och ekonomiska resultat? Exemplifiera utifrån

- Produktionsmetoder
- Kvalitetsstandarder
- Arbetsmiljöförhållanden
- Förvaltning av naturresurser

Del ett och två av frågan, att exemplifiera utifrån produktionsmetoder och kvalitetsstandarder anser vi oss inte kunna göra på grund av brister i datatillgång. Analyserna indikerar att utbildningsinsatserna generellt sett inte har bidragit till en mer hållbar förvaltning av naturresurser. Därmed kan inte heller sägas att åtgärden skulle ha bidragit till möjligheter att minska användningen av t.ex. bekämpningsmedel i jordbruket, vilket är en indikator på att arbetsmiljön inte har förbättrats.

Åtgärdskod 114, Fråga 2: Hur har denna ordning bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket?

En förbättring av den mänskliga potentialen har beaktats via hur andra mål med kompetensutvecklingen har uppnåtts. Då vi inte kunnat belägga att så är fallet generellt sett kan inte heller slutsatsen dras att kompetensutvecklingen bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket. På grund av brister i tillgång till data har vi dock inte kunnat utvärdera huruvida kompetensutvecklingen bidragit till positiva effekter på aspekter som jordbrukets arbetsproduktivitet, konkurrenskraft etc., vilket naturligtvis också hade kunnat indikera att den mänskliga potentialen inom jordbruket förbättrats.

Åtgärdskod 114, Fråga 3: Hur har denna ordning bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Vi anser oss inte kunna besvara frågan på grund av brister i tillgång på data.

Åtgärd 112 – Startstöd för unga lantbrukare

Fråga 1: Hur har stödet främjat en varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen?

Av de gjorda analyserna drar vi slutsatsen de som etablerat sig som nya jordbrukare sannolikt kommer att vara kvar som jordbrukare, men start-

stödet kan inte anses ha haft betydelse för detta. Det finns en positiv utveckling i andelen kvinnor som söker stöd, vilket talar för att vi går mot en jämnare könsfördelning i jordbruket. Detta är dock sannolikt en effekt av att samhället i övrigt blir mer jämställt, snarare än en effekt av startstödet som sådant. Vi kan därför inte dra slutsatsen att startstödet skulle bidra till en jämnare könsfördelning i jordbruket.

Fråga 2: Hur har stödet underlättat strukturanpassningen av jordbruksföretagen efter de unga jordbrukarnas etablering?

Ordet strukturrationalisering antas innebära att företagen anpassat sig till att omfatta större enheter. Enligt analyserna brukar stödmottagarna i genomsnitt större gårdar än genomsnittet för landet, vilket tyder på att strukturrationaliseringen underlättas av de ungas etablering. Av analyserna framgår även att startstödet kan ha fungerat som ett smörjmedel för en gynnsam utveckling av stödmottagarnas företag, då investeringar kunnat tidigareläggas och företaget utvecklas snabbare. Detta tyder på att startstödet haft åtminstone viss betydelse för att underlätta och snabba på strukturanpassningen av jordbruksföretagen. Resonemanget förutsätter dock att stödet i sig inte påverkat prisbildningen på jordbruksmark, vilket det sannolikt har.

Fråga 3: Hur har stödet bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket

Analyserna visar att de som söker startstöd har universitetsutbildning i större utsträckning än sina äldre kollegor. Detta torde dock vara en effekt av att befolkningen som helhet blir allt mer välutbildad, snarare än en effekt av startstödet. Analyserna visade också att relativt få stödmottagare har erfarenhet från annat företagande. Detta innebär att de som startar jordbruksföretag inte för med sig erfarenheter från annat företagande, vilket hade kunnat vara en strategi att förbättra den mänskliga potentialen i jordbruket. Då startstödet uppenbarligen inte attraherar människor med tidigare företagarerfarenhet i någon större utsträckning kan det inte sägas bidra till att förbättra den mänskliga potentialen i detta avseende. Då stödet verkar ha fungerat som ett smörjmedel för investeringar finns en möjlighet att det bidragit till att frigöra den mänskliga potentialen i företagen och därmed förbättra användningen av den.

Fråga 4: Hur har stödet bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Analyserna visade att startstödet hade en mycket liten, men signifikant negativ, effekt på vinstmarginalen. Av detta dras slutsatsen att innehav av startstöd inte kan sägas bidra till att öka lantbrukets konkurrenskraft. Eftersom analysen bygger på ett för ändamålet bristfälligt dataunderlag ska dock slutsatsen tolkas med viss försiktighet.

Åtgärd 121 - Modernisering av jordbruksföretag

Fråga 1: Har investeringsstödet bidragit till ett bättre utnyttjande av produktionsfaktorer i jordbruket? Hur har investeringarna i synnerhet gynnat införandet av ny teknik och innovationer?

Effekterna på total faktorproduktivitet, förädlingsvärde per anställd respektive råvaruförbrukning per produktenhet är inte statistiskt signifikanta på 5-procentsnivån när vi kontrollerat för effekterna av andra förklaringsvariabler. På 10-procentsnivån har stödet en negativ effekt på förädlingsvärdet per anställd. Det finns således inga indikationer på att investeringsstödet skulle ha bidragit till ett bättre utnyttjande av produktionsfaktorerna. Vad gäller stödets effekter på införandet av ny teknik och innovationer konstateras att investeringsstödet har en positiv effekt på företagets investeringar (signifikant på 5-procentsnivån). Samtidigt finns indikationer på att effekten är blygsam eftersom endast en mindre del av stödet faktiskt genererar nya investeringar. Av detta dras slutsatsen att investeringsstödet bidragit till införandet av ny teknik och innovationer är mycket begränsat.

Fråga 2: Hur har investeringsstödet förbättrat jordbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel?

Investeringsstödet har en statistiskt signifikant positiv effekt på företagets tillväxt. Företag som fått stöd har i genomsnitt mellan 1 och 11 procent högre årlig tillväxt (beroende på hur tillväxten mäts) än företag som inte fått stöd över den 5-årsperiod som vårt dataunderlag täcker. Detta tyder på att stödet förbättrar företagets marknadstillträde och marknadsandel. Den korta tidsperioden gör det dock svårt att dra några slutsatser om investeringsstödet långsiktiga effekter på marknadstillträde och marknadsandel då framtida störningar på såväl utbuds- som efterfrågesidan kan förändra resultaten.

Fråga 3: Hur har investeringsstödet bidragit till en långsiktigt hållbar verksamhet i jordbruksföretagen?

På kort sikt (d.v.s. för den 5-årsperiod som våra data täcker) finns det en positiv effekt på företagens årliga tillväxt. Om detta också gäller på längre sikt är svårt att säga. För att påverka verksamhetens långsiktiga *hållbarhet* borde investeringsstödet emellertid också ha förbättrat total faktorproduktivitet och/eller förädlingsvärdet per anställd och/eller minskat råvaruförbrukningen per enhet. Eftersom så inte är fallet är indikationerna på att stödet skulle ha bidragit till att förbättra verksamhetens långsiktiga hållbarhet svaga.

Fråga 4: Hur har investeringsstödet bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Då det inte finns några indikationer på att stödet har påverkat vare sig den totala faktorproduktiviteten, förädlingsvärde per anställd eller råvaruförbrukningen per producerad enhet dras slutsatsen att det inte har bidragit till att förbättra företagets konkurrenskraft

Åtgärd 123 - Högre värde i jord- och skogsbruksföretag

Fråga 1: Har förädlingsstödet bidragit till införandet av ny teknik och innovationer?

Eftersom förädlingsstödet ökar investeringarna i livsmedelsföretagen kan det också ha bidragit till införandet av ny teknik i dessa företag. Samtidigt finns indikationer på att effekten är blygsam då endast en mindre del av stödet faktiskt genererar nya investeringar. Motsvarande effekt finns inte för jordbruksföretag och trädgårdsföretag. Härav dras slutsatsen att förädlingsstödet bidragit till införandet av ny teknik och innovationer är mycket begränsat.

Fråga 2: Har förädlingsstödet bidragit till att höja jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet?

Eftersom förädlingsstödet inte har någon statistiskt signifikant effekt på vare sig livsmedels-, jordbruks- eller trädgårdsföretagens export av högkvalitativa produkter finns det inga indikationer på att det bidragit till att höja jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet.

Fråga 3: Har förädlingsstödet bidragit till att effektivisera bearbetningen och saluföringen av jord- och skogsbruksprodukter?

Stödet kan möjligen ha bidragit till att effektivisera bearbetning och saluföring av produkter från trädgårdsföretag (interaktionseffekten positiv och statistiskt signifikant för förädlingsvärde per anställd). För livsmedels- och jordbruksföretag finns emellertid ingen statistiskt signifikant effekt vare sig på total faktorproduktivitet eller på förädlingsvärde per anställd. Således dras slutsatsen att stödet inte har bidragit nämnvärt till att effektivisera bearbetning och saluföring av jord- och skogsbruksprodukter

Fråga 4: Har stödet bidragit till att förbättra jord- och skogsbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel?

Det finns en positiv effekt på tillväxten för såväl livsmedels- som övriga företag. Effekten är dock begränsad (mellan 3 och 17 procent högre tillväxt för livsmedelsföretag som fått stöd och mellan 2 och 20 procent högre tillväxt för jordbruks- och trädgårdsföretag som fått stöd beroende på om tillväxt mäts med hjälp av förändring i förädlingsvärden eller förändring i omsättning). Den korta tidsperioden gör det också svårt att dra några slutsatser om investeringsstödet långsiktiga effekter (särskilt för jordbruks- och trädgårdsföretag) på företagets marknadstillträde och marknadsandel.

Fråga 5: Har förädlingsstödet bidragit till att förbättra jord- och skogsbrukets konkurrenskraft?

Då det inte finns några indikationer på att stödet har ökat vare sig total faktorproduktivitet eller förädlingsvärde per anställd dras slutsatsen att det inte har bidragit till att förbättra företagets konkurrenskraft.

Åtgärd 124 – Stöd till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn

Fråga 1: Hur har stödet förbättrat marknadstillträdet och marknadsandelen för basprodukterna inom jordbruket och skogsbruket genom utveckling av nya produkter, processer och tekniker genom att samarbeta med aktörer i produktionsledet?

Analyserna visar att de verksamheter som fått stöd enligt åtgärd 124 har utvecklats gynnsamt när det gäller primärproducenternas marknadsandel och marknadstillträde. I axelrapporten för vi dock ett resonemang

om att åtgärden tillämpats på ett felaktigt sätt och att de samarbeten som vi kunnat utvärdera sannolikt kunnat utvecklas på liknande sätt även utan stöd. Därmed menar vi att stödet med nuvarande tillämpning inte kan sägas bidra till att förbättra marknadsstillträdet för sektorns basprodukter.

Fråga 2: Hur har stödet bidragit till att förbättra jordbruks-, skogsbruks- och livsmedelssektorns konkurrenskraft?

Med hänvisning till det resonemang som återfinns i axelrapporten finner vi det tveksamt att åtgärden med nuvarande tillämpning skulle ha bidragit till att förbättra sektorns konkurrenskraft. Därmed inte sagt att verksamheterna som fått stöd inte har utvecklats på ett gynnsamt sätt, men de hade sannolikt gjort det även utan stödet.

Åtgärd 125 - Infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruk

Fråga 1: Hur har denna ordning bidragit till att omstrukturera och utveckla den fysiska potentialen genom att förbättra infrastrukturerna?

Av de gjorda analyserna framträder en tydlig bild av att stödmottagarna menar att åtgärden bidragit till att omstrukturera och utveckla den fysiska potentialen genom att förbättra infrastrukturerna. Många har också en uppfattning att verksamheten som fått stöd inte skulle ha genomförts utan stödet, samt att stödet gjort att aktiviteten kunde utvecklas snabbare tack vare stödet. Detta stärker uppfattningen att stödet har haft effekt. Det tycks dock som att i vissa fall hade aktiviteten genomförts även utan stöd.

Fråga 2: Hur har denna ordning gynnat jordbruks- och skogsbruksföretagens konkurrenskraft genom att förbättra infrastrukturerna?

Av de gjorda analyserna dras slutsatsen att konkurrenskraften sannolikt inte stärkts som en följd av stödet. Om man tar hänsyn till den korta period sedan projekten slutförts samt alla andra faktorer som påverkar möjligheter för företagande förefaller det som att något annat inte heller var att vänta. Det går knappast att förvänta sig att t.ex. bättre underhåll av en väg ska ge mätbara effekter på företagsutveckling.

5.4 Svar på utvärderingsfrågorna till axel 2

Åtgärd 211/212 – Stöd för naturbetingade svårigheter för jordbrukare i bergsområden och i andra områden med svårigheter

Fråga 1: Hur har kompensationsstöden bidragit till att säkra fortsatt användning av jordbruksmark i bergsområden och i andra områden med svårigheter?

Utvecklingen av markanvändningen kan påverkas av utvecklingen av antalet företag. Företagsnedläggningar leder inte nödvändigtvis till att även marken överges, eftersom marken i regel tas över av andra företag som får växa. De områden där kompensationsbidrag betalas ut utgörs dock av utflyttningsbygder. Det kan konstateras att både den anslutna arealen och antalet företag uppvisar en långsiktigt nedåtgående trend som förefaller ha brutits tillfälligt av gårdsstödsreformen.

Analyserna med CAPRI tyder på att kompensationsstöden bidragit till att bevara mark i jordbruksproduktionen, i synnerhet när det gäller betesmark och stödregionerna i Norrland. Sett över samtliga stödområden skulle betesmarken minska med 6 procent medan den totala arealen bara skulle ha påverkats obetydligt om bidraget inte hade betalats ut. I den starkast påverkade regionen skulle betesmarken minska med en fjärdedel.

Enligt analyserna med AgriPoliS påverkas den totala markanvändningen (i de två analyserade regionerna) inte av kompensationsstödet. Där- emot har stödet betydelse för *hur* marken används. Gårdsstödet till betesmarken är t.ex. en viktig förklaring till att betesmarker hålls kvar i produktionen. Kompensationsstödet bidrar således inte till att säkra att marken hålls i produktionen givet att de andra stöden finns kvar. Där- emot verkar kompensationsbidraget påverka strukturomvandlingen. Utan bidraget skulle företagen bli färre och betydligt större.

Beaktar man resultat från båda modellerna samt även den observerade trendmässiga nedgången under perioden kan man dra slutsatsen att kompensationsstöden troligtvis har bidragit till att säkra fortsatt användning av jordbruksmark, i synnerhet bete i bergsområden och andra områden med svårigheter, men endast i en liten utsträckning. Givet att

andra stöd finns kvar har kompensationsstödet således betydande dödviktsförluster.

Fråga 2: Hur har kompensationsstöden bidragit till att bevara ett livskraftigt landsbygdssamhälle i bergsområden och i andra områden med svårigheter?

Ett livskraftigt landsbygdssamhälle tolkas som ett samhälle som utvecklas fördelaktigt när det gäller befolkning, sysselsättning och inkomst.

Befolkningstrenderna i de mindre gynnade områdena har varit ungefär de samma som för övriga områden, d.v.s. befolkningen minskar i glesbefolkade områden. För vissa områden är minskningen i glesbygd större än för landet i helhet. I detta fall lyckas inte ersättningarna behålla befolkningen kvar i glesbygden, men om man närmare studerar hur sysselsättningen minskat inom jordbruksnäringen så minskar den snabbare i glesbygd utanför än innanför de ersättningsberättigade områdena.

Jordbrukets bidrag till sysselsättningen i de mindre gynnade områdena är mycket litet, 1,4 procent. Då kompensationsbidraget endast i liten utsträckning påverkat inkomsterna och sysselsättningen i jordbruket (givet att andra miljöstöd betalas ut) förefaller kompensationsstödet bidrag till att bevara ett livskraftigt landsbygdssamhälle vara begränsat, även om man tar hänsyn till multiplikatoreffekterna på den lokala ekonomin.

Ser man till *hela landsbygdsprogrammets* effekter på tillväxt och sysselsättning på kommunnivå, dvs. även utanför stödområdena, undersöktes detta för att besvara programövergripande fråga nummer 1. Resultatet visar att det existerar en positiv samvariation mellan landsbygdsstöd och tillväxt, men att effekten är liten. När det gäller skattningarna av effekter på sysselsättningen kan varken landsbygdsstöd eller Pelare 1-stöd förknippas med förändringar i total sysselsättning.

Fråga 3: Hur har denna ordning bidragit till att bevara eller främja hållbara jordbruksmetoder?

Effekterna på växtnärbalanserna är små enligt resultaten från såväl CAPRI- som AgriPoliS- modellen.

Fråga 4: Hur har denna ordning bidragit till att bevara landsbygden och förbättra miljön?

Givet att andra miljöersättningar, gårdsstöd till betesmark samt nationellt stöd betalas ut är resultat av kompensationsbidraget med avseende på påverkan på markanvändningen relativt begränsat. Därmed blir även de medföljande miljöeffekter begränsade. För att bevara jordbruksmark med höga naturvärden och biologisk mångfald är även antalet betande djur viktigt. Kompensationsbidraget resulterar i att fler djur hålls i produktion. Utan bidraget sjunker antalet dikor enligt båda de använda modellerna, med starkare effekter i norra Sverige. Beräkningar av förändringar i den biologiska mångfalden enligt det mått som skapas i modellen AgriPoliS ger dock endast en marginell effekt på den biologiska mångfalden.

Det är tydligt att den brukade jordbruksmarkens andel i landskapet skulle minska något om ersättningarna inte fanns. Detta skulle på sikt kunna ge stora effekter på minskat livsrum och minskad heterogenitet i annars skogsdominerade regioner. Enligt den senaste analysen av procentuell förändring av FBI (Farmland Bird Index) uppnås målet inom de mindre gynnade områdena även om variationen i trender för olika arter är stor. Författarna av rapporten reserverar sig för att metoden är relativt osäker för svenska förhållanden.

Åtgärd 214/216 – Miljövänligt jordbruk

Fråga 1. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller främja hållbara jordbruksmetoder?

Hållbarhet omfattar flera delkomponenter: social, ekonomisk och miljömässig. Eftersom åtgärd 214 framför allt är inriktad på miljö- och naturvård gäller frågan främst den miljömässiga aspekten av hållbarhet. Med miljömässigt hållbara jordbruksmetoder menas sådana produktionsmetoder som inte äventyrar framtida möjligheter att producera livsmedel och andra jordbruksprodukter. Detta innebär att markens bördighet bevaras och att både den biologiska mångfalden och jordbrukslandskapets särdrag värnas. Ett hållbart jordbruk är vidare ett jordbruk där såväl förluster av näringsämnen till vattendrag som negativ påverkan av pesticider på den omgivande miljön undviks.

Här behandlas dock den ekonomiska hållbarheten för ett jordbruksföretag dvs. överlevnadsförmågan, eftersom den miljömässiga hållbarheten täcks av frågorna två till sex nedan. När det gäller den ekonomiska hållbarheten bidrar ersättningarna till högre inkomster för lantbrukarna. Om alla miljöersättningar togs bort skulle inkomsterna sjunka enligt analysen med CAPRI-modellen. Sett över hela landet sjunker inkomsterna med 13 procent om ersättningarna tas bort. I den mest påverkade regionen (Norra Mellansverige) sjunker inkomsterna med 28 procent. I AgriPoliS-modellen täcks inte alla ersättningar in, men resultaten indikerar kraftigt sjunkande hektarinkomster. Gårdsinkomsterna påverkas inte lika mycket som i CAPRI, eftersom företagen blir större pga. struktur- omvandlingen. Företagen i de analyserade regionerna (Jönköpings och Västerbottens län) blir dock betydligt färre. Miljöersättningarna bidrar alltså till ekonomisk hållbarhet.

Fråga 2. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra livsmiljöer och den biologiska mångfalden?

När det gäller åtgärdernas effekter för att förbättra eller bevara den biologiska mångfalden bör det påpekas att ersättningarna inte påverkar alla ingående arter på samma sätt vilket gör att FBI blir ett trubbigt verktyg för att indikera effekter. Utvärderingen har därför försökt att beakta effekter på flera olika arter.

Flertalet av ersättningarna inom åtgärden miljövänligt jordbruk har som ett mål eller som ett av flera mål att bevara eller förbättra livsmiljöer och den biologiska mångfalden. Miljöersättningen till "Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slåtterängar och våtmarker" har bidragit till en bibehållen extensiv betesdrift. Den kontrafaktiska modellbaserade analysen indikerar att utan ersättningar skulle antalet betesdjur sjunka och betesmarken bli mindre i omfattning. Eventuellt skulle en kraftigt strukturomvandling kunna motverka effekten på betesmarksarealen. Ersättningen till skötsel av våtmark och de specialiserade insatserna på betes- och ängsmark bidrar till att skötsel kan fortsätta på marker med stora biologiska värden. I skogslänen tränger dock betesmarksstödet ut spannmålsodlingen vilket är negativt för de arter som är beroende av ett mer intensivt jordbruk. I södra Sverige är effekten av ersättningen på den biologiska mångfalden däremot positiv. Den GIS-

baserade analysen (bilaga 3) visar att marker med ersättningar jämfört med marker som står utanför har en mer fördelaktigt miljöstatus men skillnaderna är små och inte alltid till fördel för områdena med ersättning.

Ersättning till ekologiska produktionsformer bidrar till minskad användning av bekämpningsmedel. En effekt av detta brukande är att biologisk mångfald i vissa fall gynnas. För ersättningen till "Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområdena" är effekterna på den biologiska mångfalden oklara även om ersättningen säkerligen har bidragit till att fler element sköts. Vissa arter gynnas men effekterna är inte ensidigt positiva. Ny forskning visar att vissa arter missgynnas av skötseln.

En ersättning som potentiellt kan ha negativ effekt är Extensiv vallodling (i synnerhet i kombination med betesmarkstödet och kompensationsbidraget (åtgärd 111/112)). Gamla vallar kan vara potentiellt värdefulla för biologisk mångfald medan vallar i produktion har ett begränsat värde då ersättningen framför allt betalas ut i områden där landskapet redan domineras av vallodling.

Ersättningen till traditionella kulturväxter och husdjursraser syftar direkt till att förhindra att den biologiska mångfalden utarmas. Bevarandet av raserna är bl.a. viktigt för att bibehålla genetisk variation. Det är dock oklart om den kraftiga ökningen beror på ökat antal djur eller om det är ökad andel anslutna djur som har stått för ökningen i statistiken.

Fråga 3. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra vattenkvaliteten?

Flera olika insatser i Landsbygdsprogrammet bidrar till ett minskat växtnäringsläckage och minskad bekämpningsmedelsanvändning. De insatser som var mest effektiva är, för kväveurlakning, våtmarker och för minskat fosforutsläpp, skyddszoner. Den ersättning som minskar bekämpningsmedelsanvändningen mest är ekologiska produktionsformer eftersom bekämpningsmedel inte används inom det odlingssystemet. Effekterna av miljöskyddsåtgärder är inte utrett eftersom det inte finns tillgängliga data och det är en ny åtgärd i denna programperiod.

Fråga 4. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra markkvaliteten?

Miljöersättningarna för minskade växtnäringsförluster från jordbruksmark, miljöskyddsåtgärder, ekologiska produktionsformer och extensiv vallodling har alla uppsatta specifika mål att bidra till att förbättra markkvaliteten. Skyddszoner bidrar till att minska ytavrinning och erosion och har därmed en positiv effekt på markkvaliteten. Det är dock svårt att kvantifiera effekten av detta då erosion inte är ett problem på alla platser där skyddszoner finns. Vallodling och användning av organiska gödselmedel har positiv effekt på markstrukturen och mullhalten. Inom ekologisk vallodling finns dock en risk att markens innehåll på kalium töms ut vilket kan ha negativ effekt på produktionsförmågan.

När det gäller bekämpningsmedel så minskar både ersättningen för ekologiska produktionsformer, där användning inte är tillåten, och ersättningen för miljöskyddsåtgärder, som syftar till att minska riskerna vid användning, förlusterna av bekämpningsmedel till mark och vatten. Detta kan ha en positiv effekt på markkvaliteten.

Ser man till programmets övergripande effekter på växtnäringsbalanserna skulle bortagandet av alla miljöersättningar, enligt analyser med modellen CAPRI, leda till att kväveöverskottet minskar totalt sett men ökar per hektar eftersom en del hektar som brukas extensivt försvinner och den kvarvarande arealen kommer att brukas mer intensivt.

Fråga 5. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att mildra klimatförändringar?

Det finns inga åtgärder inom miljövänligt jordbruk som riktar sig till att mildra klimatförändringar. Inte heller finns några tillgängliga indikatorer eller systematisk datainsamling av information som skulle göra det möjligt att bedöma klimatpåverkan av miljöåtgärderna. Generellt sett bör det påpekas att sambandet mellan jordbruket och klimatet är mycket komplicerat och att kunskaperna generellt sett är ofullständiga. Jordbruket skiljer sig från andra sektorer genom att utsläppskällorna är många. En stor del av utsläppen kommer från biologiska processer och består av metan och lustgas. Vissa jordbruksaktiviteter kan å andra sidan leda till inlagring av kol i mark.

Beräkningar med CAPRI som utgår från förenklade antaganden kan ge en viss uppfattning om åtgärdernas sammanlagda effekter på utsläpp. Utsläppen beräknas genom att hänsyn tas till utfodring, gödsling och biologiska processer i marken. Borttagandet av alla miljöersättningar skulle leda till att utsläppen mätt i koldioxidekvivalenter skulle sjunka med fyra procent. Detta beror på att djuren blir färre och att markanvändningen minskar (se bilaga 1). Modellen ger dock ingen vägledning till vad som skulle hända med den mark som lämnar jordbruket.

Fråga 6. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara och förbättra landskapet med dess särdrag?

Frågan om landskapets särdrag har två dimensioner: att bevara jordbruksmarken i produktion och att behålla attraktiva egenskaper hos den kvarvarande marken. Om miljöstöden skulle tas bort minskar jordbruksmarken med åtta procent, främst beroende på en stark minskning av betesmarken, som minskar med 45 procent. Enligt AgriPoliS kvarhålls marken i produktionen i de två regioner som modellen omfattar, eftersom markräntan fortfarande är positiv. Däremot påverkas takten i strukturomvandlingen. Små gårdar försvinner och de återstående blir större vilket påverkar markens visuella karaktär (fältstorlek). Det är också troligt att landskapselement riskerar att försvinna i samband med strukturomvandling.

Miljöersättningar som betesmarksstöd och vallstöd (men även kompensationsbidrag dvs. åtgärd 211/212) gynnar betesmarken på bekostnad av andra grödor, främst spannmål. I regioner som domineras av vallodling bidrar detta till ett mindre varierat landskap.

Ersättningen för värdefulla natur- och kulturmiljöer har säkerligen bidragit till att fler landskapselement sköts. Elementen utgör kollektiva nyttigheter och lantbrukaren kan inte få ersättning på marknaden för kostnaderna för att sköta dessa element. Lantbrukarnas snabba reaktioner på regelförändringar indikerar att ersättningen spelar en viktig roll för villigheten att sköta elementen. Det faktum att det saknas kunskap om hur många landskapselement av olika slag det överhuvudtaget finns försvårar dock möjligheterna att dra tillförlitliga slutsatser.

Fråga 7. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att förbättra miljön? Skilj mellan bidraget från åtgärder för miljövänligt jordbruk som genomförs som krävande, anläggningsspecifika åtgärder och mindre krävande åtgärder som tillämpas på bred front.

Åtgärderna antas förbättra miljön genom att göra jordbruket mer miljövänligt än det annars vore fallet. Miljövänligt och hållbart jordbruk antas överlappa. Genom att besvara frågorna två till sex har åtgärdernas effekter på jordbrukets hållbarhet besvarats sett över åtgärdernas effekter totalt sett. Utvärderaren anser att frågorna täcker alla väsentliga aspekter av hållbarhet. Svaret blir här en jämförelse av miljöeffekter från olika typer av åtgärder.

Frågan kan tolkas att gälla en jämförelse mellan miljönyttan och kostnaden för olika åtgärder. Frågan förutsätter implicit att de ersättningar som tillämpas på bred front samtidigt är de som är mindre krävande. Detta stämmer endast delvis. Det finns tre ersättningar som tar en relativ stor andel av budgeten i anspråk nämligen ersättningar till betesmark, ekologisk vallodling och ekologisk produktion. Kompensationsbidraget, d.v.s. åtgärd 211/212 som även det syftar till att bevara den biologiska mångfalden kan också karakteriseras som en ersättning som betalas ut på bred front. Ersättning till vallodling, liksom kompensationsbidraget, kan betecknas som relativt sett mindre krävande ersättningar. Båda har likartade konsekvenser eftersom de till stor del berör samma områden och verkar på liknande sätt. I båda fallen stimuleras odling av vall på bekostnad av andra grödor, t.ex. spannmål. Miljönyttan av dessa två åtgärder förefaller, även med hänsyn taget till alla osäkerheter, relativt sett vara låg.

Betalningen till ekologisk produktion förutsätter att ett stort antal specifika krav på produktionen uppfylls. Sett till miljönytta (vattenkvaliteten och den biologiska mångfalden) kan ekologisk odling bedömas mindre effektiv är riktade insatser. Ekologisk odling påverkar dock båda målen. Generellt sett är riktade åtgärder för att uppnå enskilda miljöeffekter, som att anlägga skydds-zoner eller våtmarker, mer effektiva än stöd till alternativa odlingssystem. De ersättningar som har ett bredare angreppssätt täcker en större yta, men har också en bredare och mer diffus effekt.

När det gäller ersättningen till betesmarker är denna inte en utan flera olika typer av ersättningar, där grundersättningen är mindre krävande medan tilläggsersättningar riktas till specifika problem. De specifika komponenterna kan bedömas ha större effekter i förhållande till insatsen.

Den generella slutsatsen är att ju mer specifik ersättning desto lättare är det att få stor effekt. Samtidigt kan vara svårt att bygga upp ett landsbygdsprogram enbart kring selektiva åtgärder.

5.5 Svar på utvärderingsfrågorna till axel 3

Åtgärd 311 – Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk

Fråga 1: Hur har investeringarna uppmuntrat till diversifiering av jordbrukshushållens verksamhet till annan verksamhet än jordbruk? Lägg tyngdpunkten på de viktigaste verksamheterna.

Analyserna visade på ett tydligt positivt samband mellan verksamhet med innehav av diversifieringsstöd och företagets grad av diversifiering. I axelrapporten redovisar vi vissa betänkligheter mot interventionslogiken som diversifieringsstödet vilar på. Detta tillsammans med det faktum att företagarna när vi frågar dem får anses ha en neutral inställning till stödets betydelse för verksamheten, gör att vi är tveksamma till stödets betydelse för företagets verksamhet. Det är mycket möjligt att dessa företag hade utvecklats på önskat sätt ändå. Analyserna visade också att när det gäller projektägarna var de relativt övertygade om stödets betydelse för att verksamheten utvecklas. För dessa skulle alltså stödet kunna ha viss effekt för det efterfrågade målet.

Fråga 2 - Hur har investeringarna bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter för jordbrukshushållen utanför jordbrukssektorn?

Av de analyser vi gjort dras slutsatsen att diversifieringsstödet inte bidragit till att öka sysselsättningsmöjligheterna för jordbrukarhushållen utanför jordbrukssektorn.

Fråga 3 - Hur har investeringarna bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin?

Utvärderingen tyder på att diversifieringsstödet inte haft någon spridning från de stödda verksamheterna till landsbygdens ekonomi i övrigt.

Detta innebär att investeringarna inte kan anses ha bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin.

Fråga 4 - Hur har investeringarna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Analyserna visar att verksamhet med diversifieringsstöd i viss mån kan ha bidragit till aspekter av livskvalitet som har med företagande att göra. Av detta drar vi slutsatsen att stödet kan ha haft viss, men begränsad inverkan när det gäller att höja livskvaliteten på landsbygden.

Åtgärd 312 – Affärsutveckling i mikroföretag

Fråga 1 - Hur har stödet bidragit till att främja diversifiering och entreprenörskap?

Analyserna visade på ett positivt samband mellan innehav av mikroföretagsstödet och utveckling av produkter på för företaget nya verksamhetsområden samt försäljning av produkter på för företaget nya verksamhetsområden. Detta tyder på att mikroföretagsstödet har bidragit till att främja diversifiering och entreprenörskap. När vi frågat stödmottagarna (både företag och projektägare) om deras uppfattning om stödets betydelse för verksamheten är denna positiv. Sammantaget tyder därför resultaten på att mikroföretagsstödet har haft betydelse för att främja diversifiering och entreprenörskap, men slutsatsen måste tolkas i ljuset av både de uppenbara problem med interventionslogiken samt dataproblem som vi redogör för i detalj i kapitlet om mikroföretagsstödet.

Fråga 2 - Hur har stödet bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter på landsbygden?

Analyserna visar sammantaget på att företag och projekt med mikroföretagsstöd har haft betydelse för sysselsättningen på landsbygden. Detta måste dock tolkas i ljuset av framför allt de problem vi ser med interventionslogiken för detta stöd och som vi redogör för i detalj i kapitlet om mikroföretagsstöd.

Fråga 3 - Hur har stödet bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin?

Analyserna tyder sammantaget på att företag och projekt med mikroföretagsstöd har haft betydelse för att bidra till diversifiering och utveck-

ling av landsbygdsekonomin. Liksom tidigare vill vi dock framhålla att denna slutsats måste tolkas i ljuset av de problem vi ser med interventionslogiken för detta stöd.

Fråga 4 - Hur har stödet bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Av utvärderingen framgår att mikroföretagsstödet kan anses ha haft viss, men begränsad betydelse för företagande och sysselsättning, aspekter som är av betydelse för livskvaliteten. Detta framkommer både när vi frågar stödmottagarna om vad de anser att de stödda verksamheterna bidragit till och av svaren på övriga utvärderingsfrågor till denna åtgärd. Vi drar därför slutsatsen att mikroföretagsstödet har haft viss, men begränsad betydelse, för att höja livskvaliteten på landsbygden.

Åtgärd 313 – Främjande av turistnäringen

Fråga 1: Hur har åtgärden bidragit till ökad turismverksamhet? Skilj mellan verksamheter i jordbruksföretag och annan verksamhet.

Analyserna visar att sannolikheten att företagen nyligen ökat ut sin turismverksamhet är större om de fått stöd än om de inte fått det, samt att företag med stöd har en större sannolikhet att planera att utöka sin turismverksamhet i framtiden. Både företag och projektägare som fått stöd instämmer starkt i ställda påståenden om stödets betydelse för hur verksamheten utvecklats. Sammantaget tyder därför analyserna på att stödet för främjande av turistnäringen har haft betydelse för att öka ut turismverksamheten, men detta måste tolkas i ljuset av de betydande problem vi ser med interventionslogiken för detta stöd och som redogörs för i detalj i kapitlet om åtgärd 313.

När det gäller verksamheter i jordbruksföretag kontra annan verksamhet kan fastställas på 10 procents signifikansnivå att en större andel stödmottagare som är aktiva inom området jordbruk, jakt och fiske har utökat sin turismverksamhet jämfört med dem som inte är aktiva inom detta område. Detta tyder på att företag med verksamhet inom jordbruk, jakt eller fiske kan ha bidragit mer till att öka ut turismverksamheten på landsbygden (sett till stödmottagarna). När det gäller framtida planer för att öka ut turismverksamheten finns inte motsvarande statistiskt signifikanta skillnad.

Fråga 2: Hur har åtgärden bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter på landsbygden?

Analyserna visar att företag med stöd har fler anställda än företag utan stöd, vilket tyder på att stödet har betydelse för sysselsättningen i företagen. Däremot visar analyserna också att projektägarna är neutralt inställda till projektens förmåga att skapa sysselsättningsmöjligheter. Utvärderingen tyder alltså på att stödet har haft betydelse för sysselsättningen när det gäller företagsstöden men inte när det gäller projektstöden.

Fråga 3: Hur har åtgärden bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin?

Baserat på de genomförda analyserna får turismstödet anses ha haft begränsad effekt, om någon alls när det gäller att diversifiera och utveckla landsbygdsekonomin som sådan. Utvärderingen visar att stödmottagande företag inte har mer samverkan med andra företag på landsbygden än andra företag. Vidare var projektägarna neutralt inställda till verksamheternas inverkan på t.ex. sysselsättningsmöjligheter och nyföretagande, aspekter som är viktiga för att utveckla landsbygdsekonomin som helhet. Däremot tyder analyserna på att företagare med stöd kan vara mer villiga att samverka med andra företag i framtiden, något som på sikt kan utveckla ekonomin, samt att projektägarna menar att projekten bidragit till ökad samverkan och samarbete i bygden.

Fråga 4: Hur har åtgärden bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

När det gäller inställningen till aspekter som har med förutsättningar till ökad livskvalitet att göra visade analyserna på att stödmottagarna är försiktigt positiva till verksamheternas bidrag till påståenden om som handlar om verksamhetens betydelse för natur- och kulturmiljö, företagande, engagemang i bygden och framtidstro. Detta tyder på att turismstödet haft viss betydelse för att förbättra förutsättningarna för ökad livskvalitet på landsbygden. Det ska dock framhållas att stödmottagarna var *försiktigt* positiva till majoriteten av påståendena, samt att de inte instämde i andra påståenden som också utgör viktiga förutsättningar för livskvaliteten.

Åtgärd 321 – Åtgärder för en bättre livskvalitet på landsbygden

Fråga 1: Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).

Begreppet livskvalitet är ett mångfacetterat begrepp och analyserna visar på att projekten endast har berört vissa aspekter av livskvalitet. Detta, tillsammans med det låga utnyttjandet av åtgärden och den ojämna fördelningen av projekt inom åtgärden över landet, innebär att tjänsterna endast i begränsad omfattning kan anses ha bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden.

Fråga 2: Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).

Frågan om attraktivitet har behandlats som underordnad frågan om livskvalitet. En bygd som präglas av hög livskvalitet kommer med större sannolikhet att uppfattas som attraktiv än en som inte gör det. Som framgick av svaret på fråga 1 kan tjänsterna endast i begränsad omfattning anses ha bidragit till ökad livskvalitet. Även för denna fråga gäller att projekten är få och ojämnt spridda över landet och därför inte har kunnat generera några större effekter på landsbygdens attraktivitet. Det är dock tydligt att åtgärden inte primärt är inriktad på att bidra till att göra de områden man verkar i attraktivare.

Fråga 3: Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?

Samma förbehåll vad gäller åtgärdens ringa omfattning och dess ojämna fördelning över landet, som för de tidigare frågorna, gäller även för denna fråga. I nuläget har åtgärden sannolikt ringa effekter vad gäller att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning. Projektens inriktning tyder på att åtgärden främst är inriktad på frågor om företagsamhet och sysselsättning, och framtidstro, delaktighet, samverkan och service. På så vis har de få projekt som ändå genomförts till stor del en inriktning som kan bidra till att motverka en ekonomisk och social nedgång, men de vidare sociala sammanhang en sådan utveckling är inbäddad i är inte prioriterade i projekten. I den mån dessa spelar roll för att motverka ekonomisk och social nedgång, är åtgärden hitintills för smalt inriktad för att bidra till detta.

Åtgärd 322 – Förnyelse och utveckling i byarna

Fråga 1: Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).

Svaret på frågan om hur tjänsterna i åtgärden bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden måste ta sin utgångspunkt i att åtgärden utnyttjats i så ringa grad samt att de är ojämnt fördelade över landet. I stort måste man därför utgå från att åtgärden hittills generellt sett har haft ringa effekt vad gäller frågan om livskvalitet, trots att den kan ha haft främjande effekter på specifika platser. Utvärderingen har inte kunnat fånga upp sådana effekter. Analyserna visar att i den mån projektverksamheten blir mer omfattande kan åtgärden komma att bidra till att stärka den upplevda livskvaliteten på de platser där projekten verkar. Långsiktiga effekter beror på om utvecklingen motsvarar förväntningarna. Detta kan inte analyseras inom tidsramen för halvtidsutvärderingen.

Fråga 2: Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).

För denna fråga gäller som för den föregående, att projekten är få och ojämnt spridda över landet och därför inte kan ha fått några generella effekter på landsbygdens attraktivitet. De projekt som beviljats hittills har främst varit inriktade på frågor som framtidstro, samverkan och delaktighet i utvecklingen. De har främst varit mobiliserande och inriktade på allmänna frågor samt på att bidra till kultur- och fritidsliv. På så vis kan de komma att bidra till bygdens attraktivitet på de platser som haft projekt. När det gäller i vad mån projekten bidragit till att bygden uppfattas som attraktiv för utomstående visar analyserna att de inte i första hand är inriktad på detta, men kan på sikt få sådana effekter.

Fråga 3: Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?

Samma förbehåll vad gäller åtgärdens ringa omfattning och dess ojämna fördelning över landet som för de tidigare frågorna, gäller även för denna fråga. I nuläget har åtgärden sannolikt ringa effekter vad gäller att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning. Projektens inriktning på att återställa sociala institutioner samt på framtidstro och

deltagande och lokal samverkan innebär en möjlighet att motverka social nedgång och avfolkning. Samtidigt har områden som mer direkt är inriktade på ekonomisk utveckling och inflyttning varit lägre prioriterade i projekten. Utfallet på sikt beror på vad mobiliseringen riktas mot.

Åtgärd 323 - Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden

Fråga 1: Hur har åtgärden bidragit till att bevara landsbygdens attraktionskraft?

Svaret på frågan om hur tjänsterna i åtgärden bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare måste ta sin utgångspunkt i att åtgärden utnyttjats i så ringa grad. Analyserna visar att de beviljade projekten i relativ hög grad är inriktade på områden som kan bidra till de berörda områdenas attraktivitet. Om detta får reella effekter går det emellertid inte att i nuläget uttala sig om. Det beror i hög grad på kvaliteten av de natur- och kulturarv som rustats upp samt på hur dessa arv är infogade i förhållande till övriga mål som kan locka besökare och hur de uppgraderade arven kan marknadsföras och göras tillgängliga. Detta beror i sin tur dels på infrastruktur och kommunikationer, dels på om de enskilda objekt som fått stöd genom åtgärden ingår i sammanhang som är tillräckligt intressanta för att kunna locka besökare till bygden. Sammanhangen är viktiga eftersom enskilda objekt sällan har kraft att ensamma locka besökare till en plats.

Fråga 2: Hur har åtgärden bidragit till en hållbar förvaltning och utveckling av Natura 2000-områden och andra områden av högt naturvärde samt till landsbygdsbefolkningens miljömedvetenhet?

Samma förbehåll vad gäller åtgärdens ringa omfattning och dess ojämna fördelning över landet, som för den förra frågan, gäller även för denna fråga. I nuläget har åtgärden sannolikt ringa effekter. Analyserna visar att frågan om hur åtgärden hittills bidragit till en hållbar förvaltning av värdefulla naturområden samt till landsbygdsbefolkningens miljömedvetenhet får besvaras med att det är tämligen få projekt som i dagsläget är inriktade på detta att vårda konkreta naturområden. Få projekt tycks drivas i partnerskap mellan olika aktörer. Samtidigt finns det projekt som kan komma att bidra till metodutveckling, ökad medvetenhet och till företagande vad gäller naturvårdsområden. I vad mån det låga anta-

let projekt som konkret berör naturvård har att göra med att andra åtgärder, inom t ex axel 2, är mer attraktiva för markägare än projektstöd och partnerskap inom åtgärd 323 kan vi inte uttala oss om.

Fråga 3: Hur har åtgärden bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

För denna fråga gäller som för de föregående, att projekten är få och ojämnt spridda över landet och att det därför inte går att uttala sig om några generella effekter. Projekt som beviljats har i hög grad varit inriktade på uppgradering och bevarande av framförallt kulturarv, och i viss utsträckning naturarv. Det avgränsar möjligheterna att bidra till livskvaliteten på landsbygden till just dessa aspekter av livskvalitet. Enligt enkäterna bidrar projekten, även i tämligen hög grad, till en positiv syn på den egna bygden, en stärkt framtidstro, deltagande i lokal utveckling, ett mer varierat lokalt kulturutbud och fritidsliv, samt till samverkan och till den yttre miljön i byn/lokalsamhället. Andra områden som kan förväntas vara viktiga för livskvaliteten tillgodoses däremot i mycket lägre grad inom ramen för denna åtgärd.

Åtgärd 331 – Åtgärder i form av utbildning och information

Fråga 1: Hur har utbildnings- och informationsåtgärderna förbättrat landsbygdsbefolkningens mänskliga potential för diversifiering av verksamheten till annan verksamhet än jordbruk? Lägga tyngdpunkten på de viktigaste verksamheterna.

Analyserna tyder på att kompetensutvecklingen i viss mån kan ha förbättrat den mänskliga potentialen på ett sätt som kan underlätta diversifiering till annan verksamhet än jordbruk. Resultaten får emellertid tolkas med stor försiktighet p.g.a. en relativt stor andel av stödmottagarna som ansett att kompetensutvecklingen inte har varit relevant för de frågor vi tolkar som att ha med mänsklig potential att göra. Detta kan bero på att kompetensutvecklingsinsatserna inte har haft som syfte att utveckla vare sig ledarskaps- och samarbetsförmåga eller kontaktnät, aspekter som vi ansett som viktiga för att utveckla den mänskliga potentialen. Slutsatsen skall också ses i ljuset av att insatserna har varit mycket kortvariga (två dagar i genomsnitt), vilket reser tvivel på om de om de kan ha haft några egentliga effekter överhuvudtaget. Det är således tveksamt om det går att dra några slutsatser alls.

Fråga 2: Hur har den kunskap som förvärvats genom utbildnings- och informationsåtgärderna använts i det berörda området?

Utvärderargruppen anser att frågan om hur de förvärvade kunskaperna använts i det berörda området egentligen inte kan besvaras med befintliga data, se kapitlet om åtgärd 331 för motivering. Om frågan omformuleras till att avse hur kunskaperna använts inom landsbygdsekonomin framgår av analyserna att kunskaperna har haft vissa positiva effekter på landsbygdsekonomin. Emellertid får även dessa resultat tolkas med stor försiktighet p.g.a den relativt stora andel som inte anser kompetensutvecklingen relevant i de avseenden vi har beaktat för att besvara frågan. Detta kan åter bero på att kompetensutvecklingsinsatserna inte har haft som syfte att utveckla sådana färdigheter och/eller att de varit mycket kortvariga. Även här är det således tveksamt om man kan dra några slutsatser om åtgärdens effekter överhuvudtaget.

Fråga 3: Hur har utbildnings- och informationsåtgärderna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Analyserna visar att stödet åtgärder i form av utbildning och information möjligen kan anses ha haft en begränsad effekt för att förbättra livskvaliteten på landsbygden. Av samma orsaker som för utvärderingsfråga 1 och 2 ovan skall detta dock tolkas med stor försiktighet.

5.6 Svar på utvärderingsfrågorna till axel 4 – Leader

Åtgärd 341 – Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier

Fråga 1: Hur har insatserna ökat landsbygdsaktörernas möjligheter att utarbeta, utveckla och genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling?

Insatserna har bidragit till att utarbeta och att utveckla snarare än att genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling. Framför allt har insatserna bidragit till att 63 Leaderområdena bildats och att Leader finns i nästintill hela Sverige. Detta är emellertid inte någon garanti för att också Leadermetoden etablerats på bred front. Kopplingen mellan nuvarande LAG och de som skrev de lokala strategierna har varit svag i flera områden. Det innebär att LAG-medlemmar, och -ordföranden som inte varit med i processen att bilda området och skriva strategin inte är ovanliga. Områdena skiljer sig i hög grad vad gäller yta och invånarantal, något som är förväntat i och med att Leaderområden

ska hänga samman identitetsmässigt. Ett problem är dock att förutsättningarna för att driva verksamheten i enlighet med Leader som metod i hög grad skiljer sig åt mellan områdena, något som hänger samman med ersättningsmodellen.

Fråga 2. Hur har insatserna bidragit till att stärka de regionala banden och öka synergieffekterna mellan olika åtgärder som riktar sig till landsbygdsekonomin och till landsbygdsbefolkningen i vidare bemärkelse?

Leader har vare sig haft någon större effekt på de regionala banden eller bidragit till synergieffekter mellan olika åtgärder som riktar sig mot landsbygdsekonomin. I den mån frågan avser en samordning mellan regionala stöd är detta inte något som man kan driva på Leaderkontoren. I den mån frågan avser en regional samordning vad gäller landsbygdsutveckling sker sådan vanligtvis i forum som LAG, och de aktörer som driver Leader, hittills inte haft tillgång till. Det är inte heller länsstyrelserna, som administrerar stöden inom axel 4, som driver de regionala utvecklingsinsatserna i alla delar av Sverige. En vanlig kommentar som utvärderarna fått i intervjuer om Leaders bidrag till regional samordning och synergieffekter, är att man istället påpekar att Leader bidragit till bättre samordning och mer samverkan mellan kommunerna vad gäller landsbygdsutveckling och andra utvecklingsfrågor.

Fråga 3. Hur har insatserna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Insatsernas bidrag till livskvaliteten på landsbygden kan bara uppskattas när verksamheten kommit igång och då utifrån LAG-gruppernas och Leaderkontorens arbete samt utifrån verksamheterna i projekten. En analys av projektägares uppskattningar av de beviljade projektens inriktning pekar dock på att Leaderprojekten har bättre förutsättningar att bidra till livskvaliteten på landsbygden än vad projekten i åtgärderna 321, 322 och 323 har.

Åtgärd 411, 412, 413 – Genomföra lokala utvecklingsstrategier

Fråga 1: Hur har Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden?

Vad gäller den horisontella aspekten av bättre styre (dvs. de lokala trepartnerskapen/LAG-grupperna) har Leaderdimensionen goda förutsätt-

ningar att bidra till detta. Visserligen är LAG-grupperna mycket tidiga i en sådan process, som måste beräknas ta relativt lång tid. Av enkätsvar och intervjuer att döma, tycks arbetet inom LAG vara på god väg även om det finns behov att ytterligare insatser för att stärka förtroendet med Leader som metod. Vad gäller den vertikala aspekten av bättre styre (dvs. det politiskt - administrativa sammanhanget från EU, via departement, Jordbruksverk, länsstyrelser till LAG) kan man tyvärr inte hävda att Leaderdimensionen bidrar till ett bättre styre idag. De problem med långa handläggningstider, underbemanning och osäkerhet runt rutiner som delvis präglar uppbyggnaden av administrationen till stor del tycks nu vara åtgärdade. Trots det kvarstår grundläggande problem vad gäller administrationen av Leader. Administrativa system och verktyg upplevs som dåligt anpassade till verksamheten av de som ska hantera dem. Detta hänger samman med de dilemman som uppstår när Leaderdimensionens mål- och utvecklingsinriktade arbetssätt hanteras inom centralt administrerade och relativt detaljerade regelsystem

Fråga 2: Hur har Leaderdimensionen bidragit till att stärka landsbygdens inneboende potential för utveckling?

Materialet pekar på att Leaderdimensionen bidrar till att stärka landsbygdens inneboende utvecklingspotential i så motto att underifrånperspektivet betonas på alla nivåer vilket skapar förutsättningar för detta. Det är i lokala sammanhang som initiativ till projekt främst uppstår och lokala organisationer och aktörer dominerar också som projektägare. Samtidigt är det tydligt att man främst når relativt resursstarka aktörer, i alla fall vad gäller utbildning. Arbetet med att stärka den lokala potentialen för utveckling handlar i hög grad om kontorens arbete med lokal förankring av projektverksamhet och stöd till nätverkande och lokala synergier, något som delvis behandlas i nästa fråga.

Fråga 3: Hur har Leaderdimensionen bidragit till att införa sektorsövergripande metoder och främja samarbete för att genomföra landsbygdsutvecklingsprogrammen?

Leader bidrar till nya samverkanskonstellationer, samverkan betonas i projekten och uppfattas som en tillgång av projektägarna. Dessa uppfattar dock inte Leaderkontorens arbete med att förmedla kontakter som något starkt bidrag till detta. Vad gäller sektorövergripande metoder be-

står drygt hälften av projekten av medlemmar från mer än en sektor, vilket bör ses mot bakgrund av det inledande stadium programmet befinner sig i. Kontorens arbete med att stödja samverkan och nätverkande och sektorsamverkan i projekten varierar rimligtvis med kontorens medel.

Fråga 4: Hur har Leaderdimensionen bidragit till prioriteringarna i axlarna 1, 2 och 3?

Även om projektverksamheten är i ett inledningsskede och det är rimligt att förvänta sig att andelen projekt inom axel 3 dominerar i början av perioden, är det slående få projekt inom axel 1 och 2. Därmed måste svaret bli att Leader inte bidragit till prioriteringarna för dessa axlar. Förklaringar till den låga andelen projekt i axlarna kan vara att det finns ett flertal andra åtgärder inom programmet som t ex riktar sig till lantbrukare, att den sektoriella karaktären på axel 1 stämmer dåligt med den territoriella i axel 4, samt en osäkerhet om vad som går att söka inom de skilda axlarna. Intervjuerna pekar på att systemet uppfattas som oflexibelt och budgetstyrt, snarare än att det utgår från lokala förutsättningar och möjliga synergier. Man efterlyste därför flexiblare fördelningsmodeller och klargöranden i hur man kan ta sig an fördelningen.

Åtgärd 421 – Genomföra samarbetsprojekt

Fråga 1: Hur har stödet bidragit till att främja samarbete och uppmuntra till utbyten av framgångsrika metoder?

Det hittills ringa antalet beviljade projekt innebär att det inte går att avgöra insatsernas potential att ge några generella bidrag till vare sig samarbete eller utbyte av metoder. Lokalt kan enskilda projekt ha haft effekter som vi inte kunnat fånga upp inom ramen för denna utvärdering. Att det finns så få projekt kan förklaras med att många LAG nyligen kommit igång med projektverksamheten, men också med att administrationen av samverkansprojekt upplevs som särskilt betungande och att det tar tid att utveckla projekt med flera samverkande parter. Åtgärdens begränsade budget har också nämnts som en anledning till de få projekten.

Fråga 2: Hur har samarbetsprojekten och/eller utbytena av framgångsrika metoder med utgångspunkt från Leaderdimensionen bidragit till att målen för en eller flera av de tre övriga axlarna nås i högre grad

Se svaret för fråga 1 ovan.

Åtgärd 431 – Driftskostnader för LAG samt informations- och animationsinsatser

Fråga 1: Hur har stödet ökat de lokala aktionsgruppernas och andra berörda parter möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna?

Stödet är en grundförutsättning för att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna. Stödet utgör maximalt 20 procent av det upparbetade offentliga stödet. Detta varierar dock i hög grad mellan olika områden, något som alltså inverkar på möjligheterna att genomföra strategierna. Skillnaderna i budget avspeglar inte de olika områdenas utvecklingsproblematik och sträcker sig mellan 337 kr per invånare till 1 660 kr per invånare. Detta innebär alltså att områdena har mycket skilda förutsättningar för LAG-gruppens inre arbete såväl som för det utåtriktade arbetet och att bemanningen på Leaderkontoren är mycket låg i vissa områden.

Fråga 2: Hur har stödet bidragit till att öka möjligheterna att genomföra Leader?

Samma variation i förutsättningar som beskrivs i svaret till fråga 1 gäller även här. Möjligheterna att genomföra Leader på sätt som bidrar till bättre styre, stärker landsbygdens inneboende kapacitet för utveckling, bidrar till samverkan och sektorsövergripande metoder, till programets prioriteringar och till nationella och internationella samverkansprojekt och metodutbyte, bygger på att det finns kapacitet på de enskilda kontoren att arbeta för detta. Områden med liten bemanning på kontoren får svårigheter att bidra till att genomföra Leader.

5.7 Svar på de programövergripande frågorna

FRÅGA 1: Hur har programmet bidragit till att genomföra gemenskapens prioriteringar enligt den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning när det gäller att

- Skapa sysselsättningsmöjligheter?
- Förbättra förutsättningarna för tillväxt?

Svar: Utvärderingen undersökte samband mellan genomsnittlig tillväxt i medelinkomst, initial medelinkomst och stöd per invånare från Lands-

bygdsprogrammet, se bilaga 2 till denna rapport. Analysen inkluderar ett antal variabler som är tänkta att fånga strukturella skillnader mellan kommuner (bl.a. andelen befolkning i åldrarna 35-64, arbetslöshet, specialisering mot jordbrukssektorn samt om kommunen klassas som glesbygd). Ytterligare fyra variabler kontrollerar för den tänkbara effekten av andra sysselsättnings- och tillväxtfrämjande åtgärder, bl.a. stöd under Pelare 1 samt från strukturfonderna. Den teoretiska utgångspunkten för tillväxtmodellen utgörs av s.k. villkorad konvergens. Där antas att regioner med olika inkomst närmar sig varandra relativt en rad strukturella kontrollvariabler, t.ex. befolkningsstruktur. Även en sysselsättningsmodell har skattats.

Resultatet visar att låg initial inkomstnivå är förknippat med hög tillväxt i real medelinkomst. Vidare visar resultaten att det existerar en positiv samvariation mellan landsbygdsstöd och tillväxt. En ökning av landsbygdsstöd per invånare med 1 procent skulle ge en ökning av tillväxttakten med 0,01 procent. Motsvarande koefficient för Pelare 1 är däremot negativ vilket förmodligen kan tillskrivas det faktum att utbetalningarna från Pelare 1 och Pelare 2 samvarierar. Av dessa skäl är det lämpligt att beakta dessa två effekter tillsammans eftersom det statistiskt sett är svårt att skilja effekterna åt. Elasticiteten för Pelare 1-stöden och Landsbygdsprogrammet tillsammans är endast 0,005. När det gäller skattningarna av effekter på sysselsättningen kan varken landsbygdsstöden eller Pelare 1-stöden förknippas med förändringar i total sysselsättning då koefficienterna inte är signifikanta. Däremot uppvisar kommuner med mycket landsbygdsstöd en generell ökning av jordbrukssektorns sysselsättningsandelar. Det kan dock inte uteslutas att denna ökning till en viss del skett på bekostnad av total sysselsättning. I analysen framkommer inga särskilda effekter för glesbygdskommuner.

En viktig fråga när det gäller att tolka sambandet mellan stöd i Landsbygdprogrammet och effekten på tillväxt är vad som beror på vad. Orsakar stödet högre tillväxt eller orsakar tillväxten att högre stöd betalas ut? Miljöersättningarna och kompensationsbidragen är huvudsakligen hektarbaserade och oberoende av regionens ekonomiska framgång. När det gäller stöden där ekonomin står i centrum är det däremot inte helt uteslutet att stödet går till mer dynamiska regioner. Man kan dock häv-

da att startstödet, stödet till modernisering av jordbruksföretag och stödet till högre värden i jord- och skogsbruksprodukter (som sammanlagt svarar för en betydande del av utbetalningarna) alla går till verksamheter som inriktar sig på en nationell/EU- nivå snarare än en lokal marknad. Även om benägenheten att söka sådana stöd kan tänkas vara högre i dynamiska regioner som växer snabbare är det inte troligt att detta är utslagsgivande. Sammanfattningsvis tyder detta på att det är stöden som orsakar tillväxten och inte tvärtom.

Svaret på frågan blir därmed att Landsbygdsprogrammet i viss mån kan ha förbättrat förutsättningarna för tillväxt men inte bidragit till att skapa nya sysselsättningsmöjligheter.

FRÅGA 2: Hur har programmet bidragit till att främja hållbar utveckling på landsbygden? Hur har programmet i synnerhet bidragit till följande tre prioriterade områden för att skydda och förbättra naturresurserna och landsbygdslandskapet:

- **Biologisk mångfald samt bevarande och utveckling av jordbruks- och skogsbrukssystem med ett högt naturvärde och traditionella jordbrukslandskap?**

Miljöersättningen till "Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slåtterängar och våtmarker" har i många fall bidragit till en bibehållen extensiv betesdrift och ett upprätthållande av skötsel på jordbruksmark där kostnaderna annars skulle vara för höga. Ersättningen till skötsel av våtmark och de specialiserade insatserna på betes- och ängsmark bidrar till att skötsel kan fortsätta på marker med stora biologiska värden. Jämförelser mellan länder med liknande naturgivna förutsättningar, som diskuterades i slututvärderingen av det föregående programmet, visade att Sverige har förlorat betydligt mindre andel av de biologiskt värdefulla markerna än länder som har mindre andel av resurserna allokerade till miljöersättningar.

Ersättningen till "Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområdena" har gjort kulturhistoriska lämningar synliga och gör att småbiotoper som t.ex. stenmurar och diken hålls öppna

vilket kan gynna biologisk mångfald knutna till dessa miljöer. Anslutningen har minskat kraftigt under programperioden varför också effekten av ersättningen har minskat. Eftersom de regionalt prioriterade ersättningarna s.k. utvald miljö är en ny ersättningsform i Landsbygdsprogrammet har anslutningen till ersättningen varit mycket låg. Det kan därför antas att bidraget av ersättningen än så länge har varit liten. Anslutningen till ersättningen traditionella kulturväxter och husdjursraser har haft en dramatisk ökning under hela 2000-talet men har nu stabiliserats eller vänt nedåt för flera husdjursraser.

Effekterna av extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet är mycket lite undersökt. Eftersom det inte är känt vad en alternativ markanvändning skulle vara utan ersättningen är det svårt att avgöra vad effekten av ersättningen är. Ett öppet odlingslandskap är viktigt i sig för många organismer och för landskapsbilden. Gamla vallar kan vara potentiellt värdefulla för biologisk mångfald medan vallar i produktion har ett begränsat värde då ersättningen betalas ut i framför allt skogsbygder och i norra Sverige, där landskapet redan domineras av vallodling.

- **Vatten?**

Ersättningen till minskade växtnäringsförluster bidrar till att minska förlusterna av kväve och fosfor från jordbruksmarken. Anslutningen var däremot låg och har därför inte bidragit till att bevara eller främja hållbara jordbruksmetoder i så stor utsträckning som planerades.

Eftersom ersättning till miljöskyddsåtgärder är en ny ersättning i detta landsbygdsprogram är det svårt att avgöra effekten av det. Mycket av de krav som ställs inom ersättningen överlappar med Greppa näringen och kan därför misstänkas ha liknande effekt.

Bidraget till att bevara eller främja hållbara jordbruksmetoder från ekologiska produktionsformer är i huvudsak två former: minskat växtnäringsläckage och minskad användning av bekämpningsmedel. En effekt av detta brukande är att biologisk mångfald i vissa fall gynnas. Effekten på minskat kväveläckage är relativt lite jämfört med andra åtgärder medan ersättningen har större effekt på bekämpningsmedelsan-

vändningen. Måluppfyllelsen är låg och ersättningen har därför inte bidragit i så stor utsträckning som planerats.

- **Klimatförändring?**

Det finns inga åtgärder inom miljövänligt jordbruk som riktar sig till att mildra klimatförändringar. Inte heller några tillgängliga indikatorer eller systematisk datainsamling av information som skulle göra det möjligt att bedöma klimatpåverkan av miljöåtgärderna. Generellt sett bör det påpekas att sambandet mellan jordbruket och klimatet är mycket komplicerat och att kunskaperna generellt sett är ofullständiga. Jordbruket skiljer sig från andra sektorer genom att utsläppskällorna är många. En stor del av utsläppen kommer från biologiska processer och består av metan och lustgas. Vissa jordbruksaktiviteter kan å andra sidan leda till inlagring av kol i mark.

Beräkningar med CAPRI som utgår från förenklade antaganden kan ge en viss uppfattning om åtgärdernas sammanlagda effekter på utsläpp. Utsläppen beräknas genom att hänsyn tas till utfodring, gödsling och biologiska processer i marken. Bortagandet av alla miljöersättningar skulle leda till att utsläppen mätt i koldioxidekvivalenter skulle sjunka med fyra procent. Detta beror på att djuren blir färre och markanvändningen minskar (se bilaga 1). Modellen ger dock ingen vägledning till vad som skulle hända med den mark som lämnar jordbruket.

FRÅGA 3: Hur har programmet integrerat miljömålen och bidragit till att genomföra gemenskapens prioriteringar för

- **åtagandet från Göteborg att hejda förlusten av biologisk mångfald?**
- **målen i direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område?**
- **Kyotoprotokollets mål för att mildra klimatförändringarna?**

Då ungefär 80 procent av Landsbygdsprogrammets budget går till åtgärder för att förbättra miljön och det finns en koppling till de svenska miljökvalitetsmålen kan det konstateras att programmet i hög grad syftar till att genomföra gemenskapens prioriteringar. När det gäller att

mildra klimatförändringar kan det bara konstateras att det arbetet ännu befinner sig i ett inledningsskede.

FRÅGA 4: Hur har programmet bidragit till att nå de politiska målen för ekonomisk och social sammanhållning när det gäller att

- minska skillnaderna mellan EU:s medborgare?
- minska de regionala obalanserna?

Att minska skillnader mellan EU:s medborgare tolkas som att bidra till inkomstutjämnning mellan olika individer/hushåll i Sverige, eftersom programmet endast verkar i landet. En bredare tolkning skulle kunna inkludera aspekter som social status och likande. Att minska de regionala obalanserna tolkas som att bidra till att utjämna skillnader mellan kommuner vad gäller inkomstutveckling och sysselsättning.

Positiva effekter på inkomstfördelning uppkommer om individer med lägre inkomster får högre inkomster på grund av ersättnings-/stödbetalningarna. I riklinjerna för hur stöd och ersättningar ska beviljas ingår dock inte att individer med lägre inkomster skall prioriteras. I stället bedöms, där detta är relevant, satsningens affärsmässiga potential. För miljöersättningar används enbart miljönyttokriterier. Utbetalningarna riktas således inte explicit till individer med lägre inkomster. En kontrafaktisk analys på individnivån skulle krävas för att bedöma om individer som har berörts av ersättningarna har haft lägre inkomster och pga. ersättningen har fått en bättre inkomstutveckling. Ersättningarna betalas dock till företag och till projekt och inte till enskilda individer, och data över de berördas inkomster är inte tillgängliga. Inga indikatorer tas fram för att följa upp frågan, som besvaras med hjälp av en översiktlig diskussion

Till att börja med kan man påpeka att det inte är säkert att frågan är relevant för hela Landsbygdsprogrammet. Miljöersättningarna genererar inkomster genom utbetalningar till de resurser (arbete, kapital, mark) som används för att generera miljönytta. Att generera inkomster är dock inte syftet med ersättningarna. Av det skälet är det tveksamt om dessa ersättningar skall analyseras med avseende på effekten på inkomstför-

delning. Oavsett om effekten är positiv, dvs. inkomsterna utjämnas, eller negativ, inkomstskillnaderna blir större, är det en ren tillfällighet. När det gäller stöden inom axel 1 och delar av axel 3 är inkomstfördelningsfrågan relevant. Dessa stöd syftar ytterst till att skapa välstånd på landsbygden. Hur välståndet fördelas är en väsentlig aspekt. En tentativ indikation kan fås om man beaktar vilka grupper stöden riktas till. När det gäller startstödet utgörs mottagarna av stora företag (170 hektar) jämfört med genomsnittstorleken för jordbruksföretag. För företag i dessa storleksklasser ligger hushållinkomsterna något över genomsnittet för samtliga jordbrukarhushåll.³⁵

När det gäller stödet till högre värden i jord- och skogsbruksprodukter har stödmottagare bland både livsmedelsföretag och jordbruksföretag haft lägre omsättning än icke stödmottagare) och de har också haft färre anställda. (Data för livsmedelsföretagen gäller endast för 2001 och jordbruksföretagen 2003-2005). När det gäller stödet till modernisering av jordbruksföretag finns det ingen signifikant skillnad med avseende på omsättning mellan de livsmedelsföretag som fått stöd resp. inte fått stöd för något år, medan de jordbruksföretag som fått stöd har lägre omsättning (åren 2003-2005). Det samma gäller för sysselsättning; ingen signifikant skillnad för livsmedelsföretagen och lägre sysselsättning hos stödgruppen bland jordbruksföretagen. Det kan således konstateras att stödet tenderat att gå till företag med samma eller lägre omsättning respektive sysselsättning.

När det gäller stöden i åtgärderna för förbättrad livskvalitet på landsbygden (321,322 och 323) är dessa dels av mycket liten omfattning och dels främst inriktade på att skapa, eller upprätthålla, förutsättningar för god livskvalitet på landsbygden. Projektens inriktning på lokal samverkan och delaktighet i utvecklingsfrågor kan ses som potential för att stärka den sociala sammanhållningen lokalt, men knappast regionalt eller mellan EU-medborgare. En större vikt vid de nationella prioriteringarna vad gäller integration och jämställdhet behövs dock om projekten på sikt även lokalt ska bidra till social sammanhållning. Stöden inom axel 4 (Leader) är också främst förutsättningsskapande vad gäller syssel-

³⁵ SCB 2008

sättning och företagande. Leader är än så länge i ett uppbyggnadsskede, men kan redan bedömas ha större potential vad gäller både sammanhållning och att skapa förutsättningar för sysselsättning än åtgärderna 321, 322 och 323. Detta beror på en bättre spridning över landet, antalet projekt, och det fokus på samverkan och partnerskap som ligger i Leadermetoden. Åtgärd 421 i Leader avser samarbetsprojekt mellan LAG-grupper inom landet såväl som med grupper inom EU, eller andra länder. Denna åtgärd är än så länge svagt utnyttjad, men är den enda inom programmet som har potential att bidra till ett ökat utbyte mellan aktörer inom EU. Om Leader ska bidra till att minska de regionala obalanserna inom landet behöver dock systemet för att fördela budgeten ses över. Idag kan områden i dynamiska storstadsregioner få mångdubbelt större budget än områden av liknande storlek vad gäller yta och befolkning i områden med stora utmaningar vad gäller utvecklingen. Detta bidrar, snarare än motverkar, till regionala obalanser.

Sammanfattningsvis är det svårt att besvara frågan både av principiella och datamässiga skäl. Inkomstutjämning används inte som ett kriterium när stöden beviljas och kan inte vara relevant om åtgärden har helt andra mål, som t.ex. att värna miljön. Dataunderlag saknas för att analysera om utbetalningar har gått till individer/hushåll med lägre inkomster och bidragit till inkomstutjämningen. Investerings- och vidareförädlingsstödet har dock tenderat att gå till företag med lägre omsättning/sysselsättning än företag som inte har fått stöd.

När det gäller effekterna på utjämning mellan regioner, dvs. kommuner, kan materialet från regressionsanalysen ge en viss ledning, se ovan. Analyseras korrelationen mellan landsbygdsstöd per capita som en kommun har erhållit och medelinkomsten i kommunen visar sig denna vara negativ. Stödet har således tenderat att i något större utsträckning gå till kommuner med lägre medelinkomster. Man kan däremot inte säga att stödet bidragit till utjämning, dvs. konvergens. Det har skett en villkorlig konvergens men denna kan inte knytas till landsbygdsstöden.

FRÅGA 5: Hur framgångsrikt har programmet inriktats på särdragen hos jordbruksverksamheterna i programområdet när det gäller

- **programområdets sociala struktur?**
- **programområdets strukturella och naturliga förutsättningar?**

När det gäller de sociala strukturer som traditionellt finns inom svensk jordbruksverksamhet kan de sägas karaktäriseras av en relativt mansdominerad verksamhet och av ett litet inflöde från andra branscher. Visserligen kan det bakom den mansdominerade statistiken dölja sig många kvinnliga företagare som driver företag i sin makes namn. Huruvida det verkligen är så vet vi dock inte. Av de analyser vi gjort kan konstateras att programmet inte kan sägas ha förmått ändra på de traditionella strukturerna i jordbrukssektorn. Frågorna har framför allt belysts i statistiken som sammanställts för utvärderingen av startstödet och diversifieringsstödet. För startstödet gäller att det söks och erhålls till största delen av män. Visserligen är en större andel av de sökande i denna programperiod kvinnor jämfört med förra programperioden, men detta är sannolikt en effekt av att samhället i stort blir mer jämställt än en effekt av programmet som sådant. Vidare har endast en liten andel av de som söker och får startstöd erfarenhet av annat företagande, vilket tyder på att åtgärden inte är anpassad till att främja inflöde till jordbrukssektorn från andra branscher. Också diversifieringsstödet söks och erhålls av en liten andel kvinnor jämfört med andelen män vilket tyder på att inte heller denna åtgärd förmår att förändra sociala strukturer i jordbruket. När det gäller diversifieringsstödet finns också indikationer på att det särskilt gynnar dem som har universitetsutbildning, då 46 procent av de som fått stöd hade universitetsutbildning mot 22 procent i en kontrollgrupp som inte sökt och fått stöd.

De naturliga förutsättningarna för jordbruk i Sverige varierar starkt från norr till söder. I de nordligare regionerna är växtperiodens längd kortare, jordbruken mindre, avstånden mellan gårdarna och kunder/leverantörer/service större. Jordbruket spelar också en viktigare roll för sysselsättningen och den regionala ekonomin, eftersom möjligheter till en alternativ inkomst är sämre. Markanvändningen domineras av skog varför bevarandet av åker- och betesmarker är viktigt för den biologiska mångfalden. Landsbygdsprogrammets betydelse för dessa regioner illustreras av den kontrafaktiska analysen med modellen CAPRI.

Analysen visar att bortagande av kompensationsbidraget och miljöåtgärderna skulle leda till starkaste effekterna på inkomst och areal i NUTS2 regioner Norra Mellansverige, Mellersta Norrland och Övre Norrland, med inkomstbortfall på 42, 33 respektive 23 procent. Motsvarande inkomstbortfall för Sydsverige och Västsverige skulle uppgå till 8 respektive 11 procent.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Landsbygdsprogrammet genom sin utformning har bidragit till att utjämna skillnaderna i naturliga förutsättningar mellan regioner.

FRÅGA 6: Hur framgångsrikt har programmet inriktats på programområdets särskilda situation, till exempel avfolkning eller tryck från tätorter?

Som framgår av analysen av fråga 5 har programmet inriktats på att kompensera för skillnader i de naturliga förutsättningarna. Avfolkningen är i hög grad koncentrerad till regioner med dåliga naturliga förutsättningar för jordbruk. Programmet bidrar till att utjämna de ekonomiska konsekvenserna av dessa naturgivna förhållanden och bidrar mer till ökade inkomster för lantbrukare i de nordligare NUTS2 regioner än i söder. Modellkörningar med CAPRI visar inte sysselsättningseffekter men troligtvis är även sysselsättningen högre som en konsekvens av programmets miljöersättningar i axel 2, eftersom arealen betesmark och antalet djur skulle bli lägre utan dessa. Däremot är det inte säkert att den totala sysselsättningen har ökat. Enligt regressionsanalysen, se övergripande fråga 1, bidrar inte programmet till sysselsättning, men däremot till en något högre tillväxt på kommunnivå.

Programmet har inriktats på programområdets speciella situation, som i hög grad hänger samman med de naturliga förutsättningarna. Åtgärderna i axel 2 bidrar i betydligt större utsträckning till högre inkomster i norra än i södra Sverige. Som tidigare nämnts finns det dock anledning att se över budgetfördelningen till Leaderområdena för bättre anpassa dessa till områdenas utvecklingsförutsättningar.

FRÅGA 7: Hur har programmet bidragit till att omstrukturera och modernisera jordbruket?

De stöd i Landsbygdsprogrammet som varit inriktade på att omstrukturera och modernisera jordbruket är framför allt *Startstödet*, stödet till *Modernisering av jordbruksföretag* och stödet till *Högre värden i jord- och skogsbruksprodukter* som återfinns inom axel 1. Dessa stöd har tydligast uttalat syfte att bidra till att omstrukturera och modernisera jordbruket.

Halvtidsutvärderaren har dock funnit skäl att ifrågasätta betydelsen av dessa stöd. När det gäller *startstödet* drogs slutsatsen att stödet inte kan anses bidra till en varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen, strukturanpassningen, ökningen av den mänskliga potentialen eller sektorns konkurrenskraft, vilket förefaller varit nödvändigt för att anses ha bidragit till att omstrukturera och modernisera jordbruket. Också effekterna av stödet till *Modernisering av jordbruksföretag* och stödet till *Högre värden i jord- och skogsbruksprodukter* ansågs vara begränsade. När det gäller dessa stöd indikerar resultaten att företag som får stöd endast investerar marginellt mer än företag som inte får det och att stöden till största delen finansierar investeringar som företagen skulle ha gjort ändå.

Utöver stöd i axel 1 som *direkt* är inriktade på att omstrukturera jordbruket påverkas sektorns struktur *indirekt* av stödutbetalningarna. Analysen med AgriPoliS indikerar för de undersökta regionerna att stödutbetalningarna i axel 2 leder till en långsammare strukturomvandling.

Sammanfattningsvis drar utvärderaren slutsatsen att de åtgärder som direkt är inriktade på att modernisera och omstrukturera inte i någon större utsträckning kan sägas ha bidragit till att omstrukturera och modernisera jordbruket. Ersättningarna i axel 2 har dock bidragit till att dämpa takten i strukturomvandlingen.

FRÅGA 8: Hur har programmet bidragit till att vidareutveckla produkter av hög kvalitet och med högt mervärde?

De stöd i Landsbygdsprogrammet som kan sägas ha varit inriktade på att bidra till att vidareutveckla produkter av hög kvalitet och med högt mervärde är stödet till *högre värden i jord- och skogsbruksprodukter* inom axel 1 samt *diversifieringsstödet* och *mikroföretagsstödet* inom axel 3.

Beträffande stödet till *högre värden i jord- och skogsbruksprodukter* finns det inga indikationer på att det skulle ha bidragit till utvecklingen av jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet. Stödet har endast små effekter vad gäller att generera nya investeringar och det finns inga indikationer på att de investeringar som stödet faktiskt resulterar i skulle ha ökat antalet högkvalitativa exportprodukter.

Diversifieringsstödet och *mikroföretagsstödet* är konceptuellt komplicerade, eftersom en analys av interventionslogiken visar att verksamheter som innefattas av stödet i många fall inte kan sägas vara utsatta för ett marknadsmisslyckande. De empiriska analyserna av stödmottagande verksamheter visar visserligen på att verksamheterna många gånger varit framgångsrika när det gäller att öka graden av diversifiering (*diversifieringsstödet*) och att starta utveckling och försäljning av för företaget nya produkter (*mikroföretagsstödet*). Detta tyder på att verksamheter med stöd skulle kunna ha betydelse för vidareutvecklandet av produkter av hög kvalitet och med högt mervärde. Däremot är det på grund av att verksamheterna många gånger inte varit utsatta för ett marknadsmisslyckande svårt att dra slutsatsen att stöden som sådana skulle ha avgörande betydelse. Om det inte finns något marknadsmisslyckande i botten är det svårt att säga att Landsbygdsprogrammet bidragit till den positiva utvecklingen.

Sammanfattningsvis dras slutsatsen att verksamheter med *diversifieringsstöd* eller *mikroföretagsstöd* kan ha bidragit till de efterfrågade målen. Däremot kan inte sägas att det är Landsbygdsprogrammet som bidragit till deras beteende.

FRÅGA 9: Hur har programmet bidragit till att främja en stark och dynamisk europeisk jordbruks- och livsmedelssektor?

Inga stöd i Landsbygdsprogrammet har egentligen varit inriktade på att bidra till främjandet av en europeisk jordbruks- och livsmedelssektor. Däremot finns naturligtvis en koppling till den europeiska marknaden i och med att programmet syftar till att främja den svenska landsbygden. Frågan besvaras därför genom en analys av huruvida programmet bidragit till att främja en stark och dynamisk *svensk* livsmedelssektor.

De åtgärder som i synnerhet är inriktade på att främja en stark och dynamisk svensk jordbruks- och livsmedelssektor är de som återfinns inom axel 1. När det gäller dessa åtgärder visade utvärderingen på att det varit svårt att belägga *kompetensutvecklingsstödet* effekt eftersom målen med åtgärden varit mycket högt satta. Stödet består många gånger av korta kurser, fältvandringar eller rådgivningsbesök. Det är troligen inte rimligt att förvänta sig att sådana insatser ska få mätbar effekt på företagets beteende sett till samtliga företag, även om insatserna för kompetensutveckling troligen kan ha positiva effekter. Vidare har inte så många utbildningsinsatser som tänkt genomförts.

Utvärderaren fann också skäl att ifrågasätta betydelsen av stöd som *startstödet*, stödet till *modernisering av jordbruksföretag* och stödet till *högre värden i jord- och skogsbruksprodukter*. Startstödet kan inte anses bidra till betydelsefulla aspekter som en mer varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen, strukturanpassningen, ökning av den mänskliga potentialen eller sektorns konkurrenskraft. Stödet till modernisering av jordbruksföretag och stödet till högre värden i jord- och skogsbruksprodukter uppvisar små effekter vad avser målvariabler som införande av ny teknik och innovationer, marknadstillträde och marknadsandel och inga effekter på företagets konkurrenskraft eller utnyttjande av produktionsfaktorer. Effekterna kan ha underskattats eftersom det inte har varit möjligt att skilja mellan investeringar i produktion av varor med positiva externa effekter (som inte påverkar förädlingsvärden och tillväxt lika mycket då marknadspriserna inte inkorporerar deras fulla värde) och andra slag av investeringar. På grund av eftersläpning i registreringen av nödvändiga data kommer effekterna av en sådan uppdelning först att kunna analyseras i samband med slututvärderingen.

Samarbetsstödet och *infrastrukturstödet* har båda haft mycket låg utnyttjandegrad och har av den anledningen inte kunnat bidra i någon högre utsträckning till att främja en stark och dynamisk jordbruks- och livsmedelssektor. Vidare har *samarbetsstödet* många gånger lämnats till verksamhet såsom mindre marknadsföringssatsningar etc. där det är tveksamt om ett offentligt bidrag verkligen varit motiverat. Även om verksamheterna i sig många gånger framstår som lyckade, så är det inte givet att det är *stödet* i sig som varit avgörande för verksamheten.

Sammanfattningsvis drar utvärderaren slutsatsen att programmet inte i något större utsträckning kan anses ha bidragit till en stark och dynamisk svensk jordbruks- och livsmedelssektor, varför det inte heller kan sägas ha bidragit till den europeiska marknadens utveckling.

FRÅGA 10: Hur har programmet bidragit till att främja innovation i den europeiska jordbruks- och livsmedelssektorn?

Som framhölls i svaret på fråga 9 finns inga stöd i Landsbygdsprogrammet som egentligen är inriktade på att främja en europeisk jordbruks- och livsmedelssektor, men däremot finns en koppling till den europeiska marknaden i och med programmets avsikter att främja den svenska marknaden. Liksom i fallet med fråga 9 besvaras därför denna fråga genom en analys av om programmet bidragit till att främja innovation i den *svenska* jordbruks- och livsmedelssektorn.

De åtgärder som kan sägas vara inriktade på att främja innovation i den svenska jordbruks- och livsmedelssektorn är framför allt *stödet till modernisering av jordbruksföretag*, *stödet till högre värden i jord- och skogsbruksprodukter* och *samarbetsstödet*. Samtliga dessa återfinns inom axel 1.

Såväl *stödet till modernisering av jordbruksföretag* som *stödet till högre värden i jord- och skogsbruksprodukter* genererar nya investeringar. Bidraget är emellertid begränsat då resultaten också visar att båda dessa stöd i huvudsak finansierar investeringar som ändå skulle ha gjorts (d.v.s. stöden är förbundna med omfattande dödviktsförluster). Det finns inte några indikationer på att investeringarna skulle ha resulterat i innovationer i

form av nya högkvalitativa produkter eller i nya produktionsmetoder som sänker produktionskostnaderna för befintliga varor och tjänster (inga effekter på total faktorproduktivitet, förädlingsvärde per anställd eller råvaruförbrukning per producerad enhet). Då det inte har varit möjligt att skilja mellan investeringar i produktion/förädling av varor med positiva externa effekter (t.ex. produktion och förädling av energi-grödor till bioenergi) och investeringar i annan produktion vid tidpunkten för halvtidsutvärderingen kan stödets effekter möjligen ha underskattats. Emellertid har endast en mindre del av stöden gått till investeringar i produktion och förädling av varor med positiva externa effekter.

Samarbetsstödet kan med sin låga utnyttjandegrad inte sägas bidra i någon högre utsträckning till att främja innovation i den svenska jordbruks- och livsmedelssektorn. Vidare har som påpekats i svaret till fråga 9 samarbetsstödet många gånger lämnats till mindre marknadsförings-satsningar där det varit tveksamt om ett offentligt stöd överhuvudtaget varit motiverat. Inte heller kan dessa marknadsföringssatsningar ses som innovativ verksamhet. Det bör dock framhållas att stödet bedöms ha potential att bidra till att t.ex. främja innovation, men det har inte kunnat beläggas att detta realiserats i den nuvarande tillämpningen av åtgärden.

Sammanfattningsvis kan inte med befintliga underlag från analyserna av åtgärderna sägas att programmet har bidragit till att främja innovation i den svenska jordbruks- och livsmedelssektorn, och därför inte heller till att främja innovation i den europeiska jordbruks- och livsmedelssektorn.

FRÅGA 11: Hur har programmet förbättrat förutsättningarna för regionala, nationella och europeiska partnerskap?

Det är främst inom axel 4 som det finns åtgärder som avser samverkan mellan partnerskap. Åtgärd 421 stödjer samverkan mellan LAG-grupper såväl nationellt som internationellt. Denna åtgärd är emellertid hittills lågt utnyttjad. Den omfattar dessutom en maximalt 10 procent av budgeten för Leader vilket alltså innebär 0,65 procent av den totala budgeten och därmed en försvinnande liten andel av programmet. Programmets uppmaning till regionala partnerskap vid framtagandet av de regionala

strategierna har hanterats på olika sätt av länsstyrelserna. Förutsättningar för regionala partnerskap har därmed skapats genom programmet, men dessa har förvaltats på skilda sätt.

FRÅGA 12: Hur har programmet bidragit till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män?

När det gäller analyserna av startstödet kan vi se att en större andel kvinnor nu söker och får stöd jämfört med den förra programperioden. Om detta är ett utslag för att programmet som sådant bidragit till ökad jämställdhet ska dock vara osagt. Det kan mycket möjligt vara en effekt av ett mer jämställt samhälle i stort. Däremot är en betydligt större andel av stödsökarna män. Också när det gäller stöd för diversifiering till annan verksamhet än jordbruk tenderar stöden att i högre utsträckning gå till män. Båda dessa iakttagelser kan dock vara en effekt av att det i regel är mannen som står som ägare till en enskild firma i vilket ett jordbruk bedrivs, även om hustrun många gånger kan vara den som faktiskt driver företaget och fattar de strategiska besluten. När det gäller stöd till affärsutveckling i mikroföretag och stöd till främjande av turismnäringen finns inte en lika uppenbar skillnad mellan könen.

Vad gäller projektstöden i såväl åtgärderna 321, 322, 323 samt i Leader är det, enligt enkäterna, en tämligen jämn könsfördelning åtminstone mellan dem som svarat på enkäten till projektägare. Fördelningen är ungefär 45 procent kvinnor och 55 procent män för samtliga dessa åtgärder. I LAG-grupperna är representationen av kvinnor respektive män jämn, i enlighet med regelverket för Leader. I den mån vi därmed kunnat observera en jämn könsfördelning, även när denna inte föreskrivits av regelverket, är det svårt att bedöma om den är ett resultat av programmets incitament eller helt enkelt beror på samhällsförhållandena i allmänhet. Det finns en övervikt av kvinnor som verksamhetsledare inom axel 4 och av män som LAG-ordföranden, något som möjligtvis tyder på en reproduktion av en mer traditionell könsmaktsordning.

Projektägares egna uppskattningar av i vad mån projekten bidrar till "Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet" tyder på att detta är

svagt prioriterat i projektverksamheten. Det samma gäller, för övrigt, i än högre grad frågor om integration och minoriteters ställning. Båda områdena ingår i de nationella prioriteringarna. De framstår dock inte som angelägna områden i Landsbygdsprogrammets anvisningar och regelverk och följs inte heller upp i Landsbygdsprogrammet genom indikatorer eller att sökande ska motivera stöd eller frånvaro av stöd för dessa frågor i ansökan. Detta kan ses om uttryck för en bristande tilltro till att programmet egentligen kan bidra till dessa områden. Å ena sidan kan man hävda att i den mån projekten ska bygga på lokala initiativ innebär det om det inte finns intresse för frågor om jämställdhet och/eller integration kommer projekten inte att fokusera på detta. Bristen på insatser för dessa områden avspeglar då de behov och de möjligheter aktörer uppfattar. Å andra sidan kan man hävda att detta är strategiska områden för landsbygders, såväl som för samhällets, utveckling. För att de ska upplevas som meningsfulla av lokala aktörer och få genomslag i programmet bör prioriteringarna kvalificeras, arbetssätt utvecklas, erfarenhetsutbyte stödjas och uppföljningssätt utvecklas. Det forskningsbaserade utvecklingsarbete vad gäller jämställdhet som idag drivs i en av det Svenska Landsbygdsnätverkets temagrupper bör stärkas och uppmärksammas. Arbetet bör riktas mot programmets alla områden. Även temagruppen om integration bör utvecklas på ett liknande sätt.

FRÅGA 13: Hur har programmet säkrat komplementariteten och sammanhållningen mellan de åtgärder och insatser i programmet som finansieras genom Sammanhållningsfonden, Europeiska socialfonden, Europeiska fiskerifonden och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling?

Det framgår av Gemenskapens strategiska riktlinjer att synergieffekter mellan struktur-, sysselsättnings- och landsbygdspolitiken ska stödjas. Därför ska komplementaritet och samstämmighet mellan de åtgärder som finansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska socialfonden, Europeiska fiskerifonden och via Landsbygdsförordningen (EJFLU).

En arbetsgrupp, kallad fondsamordningsgruppen, har bildats på Jordbruksverkets initiativ, och hade sitt första möte 2007. Under 2009 höll gruppen tre möten. Gruppen behandlar övergripande strategiska frågor och utarbetar samordnade rutiner för stödhantering. Om detta är tillräckligt går inte att svara på förrän efter utvärdering av och en samlad bedömning av samverkan och överlappningar mellan programmen i de angivna politikområdena, men att gruppen finns ger förutsättningar för att avgränsningar beaktas och upprätthålls.

FRÅGA 14: Hur har programmet genererat största möjliga synergier mellan axlarna?

Med synergi mellan två åtgärder/åtgärdspaket menas vanligtvis att åtgärderna förstärker varandra så att ytterligare positiva effekter uppstår om båda vidtas samtidigt. Givetvis kan även åtgärderna motverka varandra (negativ synergi). På det övergripande planet kan man hävda att det uppstår en synergi mellan de fyra axlarna i och med att olika aspekter av en hållbar utveckling (ekonomiska, sociala och ekologiska) står i fokus för olika axlar och alla dessa aspekter är väsentliga för en hållbar landsbygdsutveckling. Hur stor denna synergi är, är det emellertid omöjligt att mäta. Därmed kan man inte avgöra om den är den största möjliga. Däremot kan man analysera om det uppkommer specifika synergier mellan åtgärder som ingår i olika axlar. Analysen fokuserar därför på sådana specifika synergier.

Kompetensutveckling inom axel 1 omfattar olika typer av kunskap och kompetens och kan därför skapa synergier med åtgärder/ersättningar inom flera olika områden. Två effekter kan uppkomma: större benägenhet att söka stöd/ersättning och större förmåga att framgångsrikt sköta de ersättningar man har fått. Det är den sistnämnda effekten som är den egentliga, långsiktiga synergien. Sambanden mellan deltagande i kurser med miljöinriktning och benägenhet att söka miljöersättningar respektive mellan deltagande och anmärkningar vid kontroll av utbetalda stöd har undersökts. I båda fall har effekterna visat sig vara negativa. Det kan inte uteslutas att resultatet beror på tillfälligheter. En möjlig förklaring skulle dock kunna vara att det finns en fördröjning mellan deltagande i

en kurs och kursens effekter. De som nu har miljöersättningar kunde ha deltagit i kurserna under den tidigare perioden. Detta har dock inte kunnat kontrolleras pga. brist på data.

Det har inte varit möjligt att analysera samvariationen med deltagande i kompetensutveckling med inriktning på ekonomi (turism, marknadsföring eller generellt företagande etc.) och benägenheten att söka stöd för diversifiering, mikroföretagande eller turismstöd.

Investeringsstödet inom axel 1 inriktas i viss mån på miljöinvesteringar och tangerar därför åtgärd 216 Miljöinvesteringar i jordbruket. I det senare fallet rör det sig dock om andra typer av investeringar varför man snarare kan prata om kompletteringar än om synergier. Här handlar det om kompletterade investeringar som inte överlappar men inte heller skapar några synergier.

Hittills kan inte axel 4 anses ha kunnat bidra till synergieffekter mellan axlarna. Detta beror dels på att Leader är i en uppbyggnadsfas och att projektverksamheten tagit fart under hösten 2009 och våren 2010. Dels släpar omfattningen av projekt i axel 1 och 2 efter. I och med att varje projekt hänförs till en specifik axel går det inte heller att bedöma i vad mån projekten har potential att bidra till synergieffekter.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det troligtvis uppstår synergieffekter mellan de olika axlarna eftersom de olika aspekter som är väsentliga för en hållbar utveckling omfattas av programmet. Om denna synergi är största möjliga är omöjligt att avgöra. Endast i två fall har det varit möjligt att studera synergier mellan enskilda åtgärder i de olika axlarna. Deltagandet i kompetensutveckling med miljöinriktning har mot förmodan visat sig leda till färre ansökningar eller fler anmärkningar.

FRÅGA 15: Hur har programmet bidragit till en integrerad strategi för landsbygdsutveckling?

Programmet ger goda förutsättningar för en integrerad strategi för landsbygdsutveckling på Leadernivå. Mycket tyder också på att dessa möjligheter tas till vara, även om det på sina håll brustit i underifrån-

perspektivets genomslag i de lokala strategierna. När det gäller Leader kan även framhållas att programmet tycks bidra till bättre samordning och mer samverkan mellan kommunerna vad gäller landsbygdsutveckling. Landsbygdsprogrammets starka inriktning på de areella näringarna och på miljöåtgärder innebär att en integrerad strategi för landsbygdsutveckling behöver gå utöver programmets åtgärder. Det har dock visat sig svårt att integrera de olika formerna för regional utveckling med Landsbygdsprogrammets åtgärder. Risker är därmed att programmet snarare bidrar till segregering än till integrering av den mångfald av verksamheter som präglar dagens landsbygder

FRÅGA 16: Hur har det tekniska stödet ökat förvaltningsmyndigheternas och andra berörda parter möjligheter att genomföra, förvalta, kontrollera och utvärdera landsbygdsprogrammen?

Användningen av TA-medel regleras i Landsbygdsprogrammets kapitel 16 och i regleringsbrevet till Jordbruksverket fastställs årligen ett belopp för respektive berörd myndighet fördelat på olika användningsområden. En detaljerad genomgång av hur TA-medlen fördelats under åren finns i Jordbruksverkets Årsrapporter för åren 2007, 2008 och 2009. Nedan visas hur TA-medlen användes av de inblandade myndigheterna under 2009 och till vilka ändamål:

Tabell 5.1: Budget och användning av TA-medel 2009, MSEK

Myndighet	Användningsområde	Budget	Utnyttjande %
Jordbruksverket	*Nationella landsbygdsnätverket	13,5	100
	*Övervakningskommittén	2,8	50
	*Uppföljning och utvärdering	28	72
	*Införande och igångsättning av det reviderade programmet 2010	3,7	57
	*Förberedelse och igångsättning av programmets genomförande	11,7	72
	*Arbete med blockdatabasen	17,9	100
Skogsstyrelsen	*Igångsättning av programmet	6,1	100
Sametinget	*Programmets genomförande	2,3	74
Länsstyrelserna	*Programmets genomförande	98	99
SUMMA		184	92

Enligt förvaltningsmyndigheten³⁶ har TA-medlen haft en helt avgörande betydelse för programmets genomförande, inte minst genom de medel som avsatts för Jordbruksverket, Sametinget, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna. Kvaliteten i *genomförandet* hade troligen varit avsevärt sämre utan dessa medel. Eftersom en del av medlen använts för *kontrollverksamhet* hos länsstyrelserna skulle även denna verksamhet troligen inte varit tillräckligt omfattande utan tillskott i form av TA-medel (om inte medel tillförts från annat håll).

Som framgår av tabell 5.1 ovan avsattes 98 miljoner kronor av TA-medlen till länsstyrelsernas verksamhet år 2009. I regleringsbrevet för samma år fick länsstyrelserna bl.a. i uppdrag att öka effektiviteten i genomförandet av landsbygdsprogrammet. Särskild fokus skulle ligga på att minska handläggningstiderna. Under våren 2010 har Jordbruksverket följt upp arbetet.³⁷ Som underlag har bl.a. statistik från de IT-system som används vid handläggningen av ärenden använts. Uppföljningen visar att handläggningstiderna minskat från ca 190 till ca 150 dagar i snitt trots att antalet ärenden ökat kraftigt under den studerade tiden, från knappt

³⁶ Personlig kontakt med Jordbruksverket, Andreas Mattisson

³⁷ PM 2010 -10-02 Lägesbeskrivning – handläggningstider inom landsbygdsprogrammet. Landsbygdsavdelningen, Jordbruksverket. Avrapporterat till Jordbruksdepartementet den 5 oktober 2010.

1 600 till över 6 000.³⁸ Med handläggningstid avses den totala tiden mellan ansökan och beslut, d.v.s. inklusive den tid som gått åt för att vänta in ev. kompletteringar från den sökande. Även om det rimligt att anta att erfarenheter och handläggningsrutiner skulle ha förbättrats löpande under perioden oberoende av dessa medel, tyder resultatet på att bemanningen inledningsvis var otillräcklig. Skillnaderna mellan olika länsstyrelser är förhållandevis stor, Jämtlands län hade 2009 en handläggningstid på 15 dagar medan Sametinget och Kalmar län låg på över 90 dagar. Detta kan tyda på strukturella problem som inte löses med hjälp av fler handläggare.

När det gäller den del av frågan som handlar om "förvaltningsmyndigheternas och andra berörda parter möjligheter att... utvärdera landsbygdsprogrammen" kan konstateras att förvaltningsmyndigheten under åren 2007- 2009 använt 48 miljoner kronor för ändamål inom posten Uppföljning och utvärdering.³⁹ Frågan är formulerad som att förvaltningsmyndigheten likväl som andra berörda parter ska ha möjlighet att utvärdera programmet. Avseende förvaltningsmyndighetens roll måste dock de engelska begreppen "monitoring and evaluation" översättas med "uppföljning och utredning/analys". En genomgång av årsrapporterna⁴⁰ för åren 2007, 2008 och 2009 visar att TA-medel använts till sådana ändamål, t.ex. framtagning av baseline- och omfattningsindikatorer, kriterier för LFA-områden och för att göra bedömningar av utfallet för de s.k. resultatindikatorerna. Medel har också använts till att *utveckla* analysverktyg, ett exempel på detta är en s.k. regional Input-Outputmodell, samt för att utreda diverse frågor. Förutom detta gör förvaltningsmyndigheten också en rad utredningar inom ramen för projektet CAP:s miljöeffekter som fyller funktionen att ge en sidobelysning av relevanta frågor.

Underlag i form av rådata avseende de som fått stöd/ersättningar är naturligtvis ett viktigt underlag för den oberoende utvärderare som kommer in efter halva programtiden respektive då programmet ska slututvärderas. Lika viktigt är dock att när det är möjligt samla in och/eller

³⁸ De stöd som söks via SAM-blanketten ingår inte i uppföljningen.

³⁹ Jordbruksverket 2008, Jordbruksverket 2009 och Jordbruksverket 2010

⁴⁰ Jordbruksverket 2008, Jordbruksverket 2009 och Jordbruksverket 2010

förbereda dataunderlag om icke-stödmottagare för att skapa kontrollgrupper. Ett sådant underlag är avgörande både för möjligheten att överhuvudtaget utvärdera och för kvaliteten på utvärderingen givet de tids- och budgetramar som hittills varit gängse. Se också avsnitt 3.2.

FRÅGA 17: Hur har det europeiska nätverket för landsbygdsutveckling bidragit till att fastställa framgångsrika metoder för landsbygdsutveckling?

Arbetet i det europeiska nätverket är nytt fr.o.m. denna programperiod, och befinner sig därför ännu under uppstart. Maria Gustafsson, Verksamhetsledare för det svenska Landsbygdsnätverket och Hans-Olof Stålgren, Hushållningssällskapens förbund har bistått halvtidsutredningen med svar på denna fråga. Deras beskrivning av verksamheten och bedömningen av densamma återges i sin helhet.

”Det europeiska nätverket för landsbygdsutveckling, ENRD, består av nationella företrädare för aktörer i landsbygdsprogrammet, främst de nationella landsbygdsnätverken, förvaltningsmyndigheterna och utbetalande myndigheter. DG Agri har upphandlat en ”help desk”, ENRD Contact Point, som hjälper till med det praktiska arbetet kring nätverket. Hushållningssällskapens Förbund i Sverige är partner i det konsortium som fick kontraktet för Contact Point. Arbetsuppgifterna för ENRD Contact Point består främst i att:

- *Vara kontaktyta mellan EU-kommissionens DG Agri och de olika medlemsstaternas aktörer inom landsbygdsprogrammet.*
- *Arrangera och genomföra europeiska konferenser för de nationella nätverken, ofta i samarbete med något nationellt nätverket. Dessa konferenser placeras i olika medlemsstater. I september 2010 genomfördes den 10:e nätverkskonferensen i Edinburgh i samarbete med det skotska landsbygdsnätverket.*
- *Driva arbetet i de tematiska initiativ som tagits vid de europeiska nätverksträffarna. För närvarande finns det tematiska initiativ med fokus på:*
 - *Forestry*
 - *Social Farming*
 - *Entrepreneurship*

- *Självutvärdering av nätverksfunktionen*
- *Utveckla och upprätthålla en webbsida med information om och service för landsbygdsprogrammets aktörer. Här finns en partnersöksdatabas för transnationella samarbeten, en databas med goda exempel på landsbygdsutveckling, en nätbaserad guideline för transnationellt samarbete, en databas över alla Leadergrupper i EU (skall publiceras inom kort) samt publikationer, evenemangskalender och rapporter från träffar med och konferenser. Det finns också en interaktiv lösenordskyddad del av webb-sidan, My ENRD.*
- *Producera och publicera ett magasin, EU Rural Review, med 3-4 utgåvor per år samt ett digitalt nyhetsbrev.*
- *Fungera som en mötesplats och kontaktpunkt för studiebesök i Bryssel med temat landsbygdsutveckling.*

Som ett sekretariat åt DG Agri ingår också att:

- *Förbereda material och presentationer för Coordination Committee, samt sköta dokumentationen av mötena.*
- *Förbereda material och presentationer för Leader Sub Committee, samt sköta dokumentationen av mötena.*
- *Koordinera arbetet i de tematiska arbetsgrupper som Coordination Committee utser.samt genomföra det praktiska skrivarbetet för gruppen ibland med hjälp av externa experter upphandlade av Contact Point.*
- *Koordinera och driva arbetet i de fokusgrupper för Leader som Leader Sub Committee utser.*

Det svenska nätverket har engagerat sig i flera av fokusgrupperna och i alla de tematiska initiativen genom att utse representanter från sina medlemsorganisationer. Skogsstyrelsen är således representant i det tematiska initiativet Forestry och LRF i Social Farming. Tillväxtverket är representant i entreprenörskapsfrågorna och Maria Gustafsson från nätverkets kansli är kontaktperson i initiativet kring självutvärdering av nätverksfunktionen. I den fokusgrupp som Leader Subcommittee startat för Leader finns Charlotta Heimersson, verksamhetsledare för Leader Norra Mälarenstranden, och till den som handlar om transnationellt samarbete, TNC-gruppen, har vi utsett Karina Veinhede, verksamhetsledare i Leader Gränslandet.

Vi arbetar för att nätverkets medlemmar skall delta i konferenser och aktiviteter för att det inte bara skall bli en sak för nätverkets kansli. Vid senaste konferensen i Edinburgh deltog t.ex. sju svenska Leadergrupper och dessutom Hans-Olof Stålgren från kansliet och Lina Holmgren från Tillväxtverket.

Genom Hushållningssällskapens Förbunds del i konsortiet för Contact Point har vi vissa direktkontakter med arbetet. Nils Lagerroth har t.ex. varit mkt involverad i framtagandet av principer för urval och publicering av projekt i databasen för goda exempel. Helena Zimmer från Hushållningssällskapet i Norrbotten har arbetat mkt både med en av de tematiska arbetsgrupperna för Coordination Committee och med det tematiska initiativet för entreprenörskap.

De delar av ENRD:s verksamhet som vi har mest nytta av, och som medverkar till att utveckla nya metoder för landsbygdsutveckling är arbetet i de tematiska initiativen och deltagandet i de europeiska konferenserna. Databasen med goda exempel visar också upp innovativa lösningar som vi kan dra nytta av. En annan viktig del i ENRD är de direktkontakter med andra nationella landbygdsnätverk som skapas och upprätthålls. Detta har i flera fall gett oss möjligheter att koppla ihop Leadergrupper i Sverige med samarbetspartners i andra länder. Här spelar deltagandet i konferenserna också en viktig roll.

De tematiska initiativen inom ENRD och även arbetet med transnationellt samarbete har kommit gång på ett bra sätt först under 2010. I början av programperioden var arbetet vid Contact Point mer inriktat på att vara ett sekretariat åt DG Agri vilket inte gav så mkt direkt mervärde åt oss som nationellt nätverk. När nu arbetet mer inriktas på praktiska frågor för de nationella nätverken och inte minst för Leadergrupperna, är mervärdet mycket tydligare. Några väldigt konkreta exempel på betydelsen av det europeiska nätverket är de snabba och direkta kontakterna som därigenom kunnat tas med kollegor i andra nationella nätverk och även direkt med andra leadergrupper. På så sätt har nätverkskansliet kunnat koppla samman svenska leadergrupper med partners i andra länder samt även arrangera studieresor för att underlätta framtida samarbeten. Några exempel där nätverkskansliet spelat en aktiv roll tack vare sina kontakter inom det europeiska nätverket är:

- *Samarbetet mellan Leader Hälsingland och en Leadergrupp i västra Finland angående utbildning i folkmusik*
- *Samarbetet och besöken mellan Leader Linné och Leadergruppen NULAG i Northumberland Uplands rörande bl.a. biobränsle från skog, ridning som terapeutisk behandlingsform, traditionell korgtillverkning samt lärande utbyten mellan LAG-grupperna.*
- *Samarbetet i en förstudie om historisk turism mellan Leader Dalsland/Årjäng, Leader Österbotten och en Leadergrupp i Tyskland.*
- *Leader Västra Skaraborgs studiebesök i ett Leadermråde i Katalonien och svarsbesöket hösten 2010 av representanter från 12 av de 13 Leadergrupperna i Katalonien samt representanter från delstatens förvaltningsmyndighet.*
- *Kontakter och planering av Leader Storsjöbygdens studie- och kontaktskaparresa till Andalusien.*

Ett annat tydligt mervärde, som också är en följd av samarbeten och kontakter inom ENRD, är det samarbete med återkommande möten mellan de nordisk/baltiska landsbygdsnätverken, som Sverige tagit initiativ till och som bl.a. lett till att det svenska nätverket tillsammans med Jordbruks- och landsbygdsministeriet i Polen gemensamt är lead partners i ett flaggskeppsprojekt inom Östersjöstrategin.”

FRÅGA 18: Hur har programmets utformning bidragit till att undvika dödsvikt och/eller omflyttningar?

Dödsviktsförluster uppkommer när stöd betalas ut till en verksamhet som är företagsekonomiskt lönsam, eftersom det är rimligt att förvänta sig att en sådan verksamhet skulle komma till stånd oavsett stödet. Utbetalningen ökar den privatekonomiska lönsamheten men om denna har varit tillräcklig i utgångsläget blir effekten endast en inkomstöverföring. När det gäller stödet till modernisering av jordbruksföretag och stödet till högre värden i jord- och skogsbruksprodukter skall betalningarna enligt riktlinjerna gå till satsningar som enligt en förhandsgranskning uppvisar lönsamhet. Det är därför inte förvånande att resultaten för dessa stöd i axel 1 tyder på att det kan finnas betydande dödsviktsförluster förknippade med dem.

Dödviktsförluster undviks när medel betalas ut till verksamheter som är privatekonomiskt olönsamma (men lönsamma för samhället eftersom motivet till stödet annars bortfaller). Detta inträffar om verksamheten genererar samhällsekonomiska intäkter i form av kollektiva varor eller varor med stora positiva externa effekter eller om verksamheten minskar de samhällsekonomiska kostnaderna (d.v.s. negativa externa effekter undviks). Vad gäller stöden inom axel 1 och 3 kan det konstateras att de i stor utsträckning utgår för investeringar i produktion av varor och tjänster utan dessa egenskaper.

Stöden inom axel 2 (stöd till områden med naturbetingade svårigheter, stöd för miljövänligt jordbruk samt stöd för icke-produktiva investeringar) utgår å andra sidan huvudsakligen till investeringar i produktion av kollektiva varor eller varor med positiva externa effekter. De kan därmed betraktas som kompensation för värden som producenten inte skulle kunna tillgodogöra sig genom att sälja varorna på marknaden. Här finns emellertid andra problem. Ett är att de kollektiva värdena i betydande utsträckning samproduceras med annan jordbruksproduktion. Hur mycket av värdena som produceras beror därför inte bara på miljöersättningarna utan även på de ekonomiska förutsättningar som gäller för primärproduktionen, d.v.s. såväl priserna på avsalugrödorna som ersättningarna och de villkor som är förknippade med dessa. En rimlig utgångspunkt är således att även en del av ersättningarna inom axel 2 går till finansiering av sådant som ändå skulle ha uppkommit, vilket per definition innebär att det uppstår dödviktsförluster. Modellkörningar med CAPRI- modellen visar att antalet hektar betesmark sjunker kraftigt om alla stöd inom axel 2 tas bort. Sänkningen är drygt 50 procent dvs. knappt hälften av marken skulle finnas kvar i produktion utan stöd. Detta tyder på betydande dödviktsförluster.

Det samlade resultatet av analysen är att det finns betydande dödviktsförluster i programmet.

FRÅGA 19: Hur har programmets utformning främjat multiplikatoreffekter?

Åtgärderna i axel 1 och 3 resulterar endast i mycket liten utsträckning i nya investeringar. Dessa nya investeringar påverkar inte den totala faktorproduktiviteten eller förädlingsvärdet per anställd i företagen. Den enda potentiella källan till eventuella multiplikatoreffekter skulle då vara om stöden resulterar i ökade inkomster genom ökad sysselsättning. En sådan effekt har endast kunnat beläggas hos förädlingsstödet där den vidare är tämligen begränsad.

Ersättningarna i axel 2 resulterar huvudsakligen i lokala multiplikatoreffekter eftersom de (möjligen med undantag av stödet till ekologiska produktionsmetoder) inte leder till ökad produktivitet för avsaluvaror.

Programmets effekter på tillväxt och sysselsättning, vilket analyserades i fråga 1 avser nettoeffekter, d.v.s. inklusive de multiplikatoreffekter som uppkommer i stödmottagarnas egen kommun. Det kan då konstateras att en ökning av landsbygdsstöden med 1 procent leder till en tillväxtökning på 0,01 procent och ingen effekt på sysselsättningen. Multiplikatoreffekterna är således mycket begränsade.

6

Slutsatser och rekommendationer

6.1 Samband mellan åtgärder och mål

Sambandet mellan åtgärder och mål har diskuterats utförligt i samband med genomgången av interventionslogiken för respektive åtgärd i axelrapporterna. Sammantaget kan konstateras att det teoretiska stödet för att åtgärderna i axel 1 skall vara effektiva i allmänhet är svagt (undantagen är möjligen kompetensutvecklingsåtgärderna – åtgärd 111 och 114 vars effekter emellertid inte har kunnat utvärderas p.g.a. bristande dataunderlag – samt stödet till infrastruktur – åtgärd 125). Utvärderingen finner inte heller några empiriska indikationer på att åtgärderna har bidragit till de uppställda målen annat än i mycket begränsad omfattning (jämför avsnitt 5.3 ovan).

Åtgärderna inom axel 2 är teoretiskt väl motiverade eftersom det rör sig om ersättningar för kollektiva nyttigheter och för att förhindra negativ miljöpåverkan. Däremot är det svårt att identifiera en korrekt nivå på ersättningarna eftersom dessa interagerar med varandra och riktas mot flera mål. Eftersom kollektiva nyttigheter samproduceras med jordbruksprodukter påverkas resultatet även av stöden inom jordbrukspolitikens Pelare 1.

När det gäller axel 3 kan konstateras att de verksamheter som fått stöd för diversifiering till annan verksamhet än jordbruk – åtgärd 311, affärsutveckling i mikroföretag – åtgärd 312 eller främjande av turistnäringen – åtgärd 313 många gånger bidrar till att uppfylla målen med åtgärderna. Det teoretiska stödet för dessa åtgärder är emellertid svagt, åtminstone när det handlar om verksamhet där hållbarhetsperspektivet inte har en uttalad plats, och det mycket möjligt att dessa verksamheter hade utvecklats positivt även utan stöden. Avseende åtgärder för utbildning och information – åtgärd 331, kan konstateras att åtgärden endast i ringa grad kan anses bidra till målen.

Åtgärd 321 avser att tillförsäkra landsbygdsområden grundläggande service, åtgärd avser 322 mobilisering och byautveckling och åtgärd 323 avser uppgradering av kultur- och naturarv. Insatserna inom dessa åt-

gärder har främst utgjorts av projektstöd. Det teoretiska stödet för projektstöd som medel för att nå de mål man eftersträvar är svagt, vilket främst beror på att det saknas jämförande och longitudinell forskning om detta. Dagens insatser bygger i hög grad på goda exempel och praxis. Hur projektverksamhet kan bidra till utveckling inom dessa skilda områden behöver utforskas var för sig. I och med att åtgärderna utnyttjats i så ringa grad kan de inte sägas att uppnått målen.

Axel 4 bygger på Leader som metod, vilket innebär att projektstöd bädas in ett sammanhang som ska tillförsäkra trepartnerskap, lokal förankring, samverkan och underifrånperspektiv. Metoden är teoretiskt förankrad i forskning om "governance", kapacitetsuppbyggnad och om utveckling som bygger på ett områdes inneboende potential (endogen utveckling). I och med att den första delen av programperioden främst ägnats åt att bygga upp Leader är det svårt att uttala sig om relationen mellan insatser och mål. Mycket tyder dock på att det i vissa områden är svårt att tillämpa Leader som metod på grund av begränsad driftsbudget.

6.2 Balans mellan åtgärderna i programmet

Hur mycket resurser som avsatts inom de fastställda minimigränserna för finansiering av varje axel ska bygga på den specifika situationen inom respektive medlemsstat. Gemenskapsprioriteringarna och de nationella eller regionala strategiska prioriteringarna ska utgöra underlag för denna fördelning.

Följande fördelning mellan axlarna gäller i Sverige för den nu aktuella perioden 2007- 2013. Observera att i denna tabell är de medel som tillkom som en konsekvens av hälsokontrollen⁴¹ och återhämtningsplanen⁴² inkluderade, vilket de inte är i tabell 4.2.

⁴¹ Genom modulering omprioriterades medel från pelare 1 till pelare 2, d.v.s. landsbygdsprogrammet i form av satsningar på de fem s.k. utmaningarna.

⁴² Mot bakgrund av den globala ekonomiska krisen beslutade rådet om en återhämtningsplan för Europa. En del av återhämtningsplanen utgörs av satsningar för tillgång till bredband på landsbygden

Tabell 6.1: Reviderad budget för fördelning av offentliga medel per axel för programperioden 2007 – 2013, Meuro resp. MSEK

	Budget för offentliga utgifter, Meuro (och MSEK)	Fördelning fr.o.m. 2010, %	Fördelning före 2010,%
Axel 1: Att förbättra konkurrenskraften inom jord- och skogsbruket	641 (5 769)	16	14
Axel 2: Att förbättra miljön och landsbygden	2 631 (23 679)	65	69
Axel 3: Livskvalitet och diversifierad ekonomi på landsbygden	387 (3 483)	9,5	8
Leader	264 (2 376)	6,5	7
Tekniskt stöd	119 (1 071)	3	2
Summa	4 041(36 369)	100	100

Omräkning: 1 euro motsvarar 9 SEK

De ändringar som trädde i kraft fr.o.m. 2010 innebar att programmets budget ökades från cirka 35 till cirka 36 miljarder kronor. Förutom att programmet förstärktes genom modulering gjordes en överföring av medel från axel 2 till axel 1. Ändringarna innebär att ökade resurser läggs på miljöinriktade åtgärder i axel 1 och 3 i form av förstärkning av åtgärderna kompetensutveckling, modernisering, högre värde, diversifiering, mikroföretag och grundläggande tjänster. Dessutom gjordes ett förtydligande angående åtgärd 125 för infrastruktur i jord- och skogsbruk och åtgärd 124 för samarbete om utveckling av nya produkter om att dessa också kan användas för finansiering av satsningar på förnybar energi. Inom axel 2 höjdes ersättningsnivåerna för kompensationsbidrag (åtgärderna 211 och 212), budgetar för vissa ersättningar justerades, vissa nya insatser tillkom och ersättningsnivåer för vissa andra insatser höjdes. Den maximala utbetalningen för icke-produktiva investeringar i skog (227) höjdes också. Inom axel 3 tillkom investeringar i bredband och satsningar inom ramen för visionen om Sverige – det nya matlandet.

Balansen av åtgärder inom respektive axel har sammanfattats i axelrapporterna. Det framgår att åtgärderna inom axel 1 tycks ha en viss obalans i sin fördelning. Utvärderingen förespråkar att en större andel av resurserna i axel 1 går till förutsättningsskapande åtgärder, som kompe-

tensutvecklingsåtgärder (åtgärd 111 och 114), stöd till samarbete (åtgärd 124) och stöd till infrastruktur (åtgärd 125). En sådan omfördelning kräver dock en bättre tillämpning av dessa åtgärder, se axelrapporten för en utförlig diskussion om detta.

När det gäller axel 2 bör det påpekas att kompensationsbidraget (211/212) överlappar till en del, vad målsättningarna beträffar, med åtgärden 214, Miljövänligt jordbruk. Därför är det mer meningsfullt att analysera balansen på ersättningsnivån. Kompensationsbidraget och i synnerhet ersättningen för extensiv vallodling har befunnits ha relativt sett begränsade effekter. Riktade stöd bör därför prioriteras. Generellt sett är riktade åtgärder mer effektiva än stöd till alternativa odlingsystem för att uppnå enskilda miljöeffekter.

Även i axel 3 finns en viss obalans mellan åtgärderna. Här förespråkas att medel inte ska lämnas till företagsinsatser enligt åtgärd 311, 312 och 313, där ett hållbarhetsperspektiv inte tydligt kan motivera medel. Istället bör en större andel av axelns resurser gå till de förutsättningsskapande stöden som är inriktade på livskvalitet, samt på att generellt sett förbättra förutsättningar för småföretag på landsbygden, men dessa behöver tillämpas på ett bättre sätt. Se axelrapporten för en utförligare diskussion om detta.

När det gäller axel 4 är det ett problem att budgetfördelningen till Leaderområdena inte bättre avspeglar de skilda landsbygdernas utvecklingsproblematik. Detta leder bland annat till en rekommendation att medel för åtgärd 431 *Driftskostnader för LAG samt informations- och animationsinsatser* till del avsätts per LAG-grupp och inte proportionellt till upparbetade projektmedel i åtgärderna 411, 412 och 413 respektive 421. På sikt föreslås också att den maximala andelen av budgeten som kan användas inom 421 höjs.

I övrigt kan konstateras att det, i enlighet med vad som framkom i Förhandsbedömning av Landsbygdsprogram för 2007-2013, finns en motsägelser i att den finansiella fördelningen per axel är styrd av reglerna för hur resurserna skall fördelas (ett minimimål per axel) samtidigt som för-

delningen ska svara mot definierade behov på landsbygden. Inom respektive axel borde åtgärderna/insatserna dessutom i större utsträckning ha riktas geografiskt i förhållande till särskilda behov, till exempel mot områden som kännetecknas av strukturell tillbakagång eller har särskilda miljöproblem, kanske framför allt avseende vatten. Detta görs främst för åtgärderna inom axel 2. Den nya satsningen på bredband är ett exempel på detta.

6.3 Måluppfyllelse

De programspecifika målen per axel och åtgärd/insats framgår av respektive axelrapport, där de också följs upp på olika nivåer.

Den svenska strategin för landsbygdsutveckling⁴³ anger den övergripande inriktningen av Landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013. Strategin tar sin utgångspunkt i de gemenskapens strategi⁴⁴, men bygger också på nationella mål och prioriteringar.

Målet för den svenska strategin är:

- Jobb på landsbygden
- En hållbar produktion av livsmedel
- Hänsyn till regionala förutsättningar
- Hållbar tillväxt
- Värnande om landskapets natur- och kulturvärden
- Minimering av negativ miljöpåverkan

Strategin innehåller också tematiska (horisontella) prioriteringar, d.v.s. utvecklingsområden inom vilka samtliga axlar ska bidra. Målet är att dessa prioriteringar ska verkställas genom hela processen och omfatta utformnings-, genomförande-, övervaknings- och utvärderingsfaserna. Jämställdhet och integration ska beaktas i de regionala och lokala strategierna för genomförande av landsbygdsprogrammets åtgärder.

- Hållbar utveckling, naturresursutnyttjande och miljömål

⁴³ Den nationella strategin för landsbygdsprogrammet för perioden 2007-2013. Jordbruksdepartementet, version oktober 2009. Med anledning av besluten om hälsokontrollen och återhämtningsplanen reviderades den nationella strategin för det svenska landsbygdsprogrammet under våren 2009.

⁴⁴ Rådets beslut av den 20 februari 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutveckling (programperioden 2007-2013) 2006/144/EG

- Livsmedelsproduktion med mervärden
- Ny varu- och tjänsteproduktion
- Kunskaper, innovation och entreprenörskap
- Jämställdhet och integration av nya grupper

Gemenskapens strategiska riktlinjer ska bidra till Lissabon- och Göteborgsmålen och utgör den referensram som medlemsstaterna hade att utgå från när de utarbetade sin nationella strategi och sitt landsbygd-program. Det ingår i halvtidsutvärderarens uppdrag att uttala sig om Landsbygdsprogrammets bidrag till att uppfylla de nationella målen och målen i gemenskapens strategi.

Bedömning av måluppfyllelse av de nationella målen och målen i Gemenskapens strategi

Programmets förutsättningar att bidra till måluppfyllelse för den nationella strategin styrs av ett antal viktiga omständigheter som man måste ha klart för sig när bidraget skall värderas.

De i programmet ingående åtgärderna har inte bestämts utifrån en förutsättningslös mål- och medelanalys av förhållanden och behov på det nationella planet, utan måste väljas ur den meny av åtgärder som föreskrivs i förordningen. Många av dessa åtgärder, i synnerhet inom axel 1, har ingått i den gemensamma politiken sedan sextioalet. Exempelvis kan diversifiering av jordbruket inte vara ett verkningsfullt styrmedel för att utveckla landsbygden när sektorn svarar för mindre än 2 procent av sysselsättningen. Dessutom måste varje axel ta i anspråk en viss minimiandel av budgeten. Åtgärderna utgörs av ekonomiska styrmedel, subventioner. Dessa subventioner går till arealersättningar av olika slag, investeringar, utbildning och kostnader för att samverka i olika former och för olika syften. Vad man kan åstadkomma med hjälp av programmet styrs av vad som ligger inom dessa åtgärders verkningsradie, av hur den ekonomi som dessa verkar i fungerar samt av andra ekonomisk-politiska åtgärder som har samma mål.

Jordbruksföretagen svarar för över 80 procent av programperiodens budget. Samtidigt svarar sektorn för en mycket liten del av den regionala ekonomin. Jord- och skogsbruket dominerar samtidigt helt markan-

vändningen. Dessa siffror visar att programmet har mycket större förutsättningar att påverka de miljörelaterade målen än de ekonomiska och sociala målen.

Ur ekonomiskt perspektiv utgår subventionerna till övervägande del till produktionsfaktorerna mark och kapital och det är användningen av dessa faktorer som subventionerna främst kan påverka. Sysselsättningen påverkas i den mån produktionsfaktorn arbete är ett komplement till mark och kapital. Eftersom kapitalsubventioner tenderar att främja användningen av kapital på bekostnad av arbete kan sysselsättningen öka om kapitalanvändningen ökar tillräckligt mycket för att motverka denna substitutionseffekt. Man bör vidare påpeka att primärproduktionen inom jordbruket är mycket kapitalintensiv.

Enligt en välkänd princip för utformning av den ekonomiska politiken Tinbergen (1967) måste det finnas åtminstone en åtgärd för varje mål. Detta sätter en gräns för hur många mål som kan uppnås med programmet. Det innebär också att man inte kan tillföra programmet nya mål med mindre att nya åtgärder tillförs. I praktiken blir innebörden att den nationella strategin inte kan ha egna mål som är annorlunda än gemenskapens, exempelvis mer omfattande eller mer ambitiösa, om man samtidigt inte kompletterar Landsbygdsprogrammet med dess fasta uppsättning av åtgärder med egna (nationella) åtgärder och medel. Vill man exempelvis öka jämställdheten eller främja integrationen behövs riktade åtgärder.

Programmet domineras av miljöåtgärder men det finns tydliga begränsningar i hur effektivt detta kan vara för att lösa/bidra till lösningen av miljöproblemen. Helt avgörande är hur programmets åtgärder utformas. Åtgärderna är frivilliga och rättighetsbaserade, ersättningen bygger på en uppskattad genomsnittlig merkostnad och riktas i huvudsak till jordbrukare. Det betyder att man inom programmet varken kan tvinga eller locka vissa företagare som har särskilt värdefulla resurser eller vars medverkan är väsentlig för att påverka en sammanhängande biotop att delta, om dessa väljer att ställa sig utanför. Samtidigt måste åtgärden även erbjudas företagare som endast i en liten utsträckning bidrar till miljöförbättringen. Eftersom den rumsliga dimensionen är av avgörande

betydelse när det gäller miljöåtgärder, i synnerhet när det gäller näringsförluster, är detta en allvarlig begränsning. I de fall där jordbruket endast är en av de sektorer som påverkar miljön, exempelvis när det gäller vattenkvalitet, minskas effektiviteten om endast åtgärder inom jordbruket kan komma ifråga.

Underifrånperspektivet som är styrande när det gäller delar av axel 3 och axel 4 innebär också en begränsning av vilka målsättningar som kan uppnås med programmet. De satsningar som kommer till stånd genom lokal samverkan återspeglar naturligt nog intressen och ambitioner hos de som initierat dessa. Det är inte säkert att man kan räkna med att t.ex. integrationsperspektivet kommer till uttryck. Vill man, t.ex., påverka nya grupper att bosätta sig eller driva företag på landsbygden måste man troligtvis vända sig direkt till dessa grupper.

Programmet värderar inte nyttan med åtgärderna i monetära termer. Därför är det svårt att välja det mest samhälleekonomiskt effektiva sättet att använda medlen.

6.4 Rekommendationer

Inom nuvarande programperiod

Vad gäller åtgärderna inom axel 1 föreslås:

- Att startstödet krav på att mottagaren skall ha eget yrkeskunnande inom lantbruk slopas
- Att stöden till modernisering av jordbruksföretag och högre värden i jord- och skogsbruksprodukter inriktas mer på investeringar i produktion som har positiva externa effekter (t.ex. investeringar i produktion av råvaror för bioenergi, i utrustning för att ersätta fossil med förnybar energi och förädling av jord- och skogsbruksråvara till bioenergi)
- Att samarbetsstödet beviljas mer restriktivt och enbart till projekt där marknadsmisslyckanden kan förväntas förekomma (t.ex. där informationen är ojämnt fördelad, där samarbete är förenat med betydande transaktionskostnader eller där samarbete är förenat med betydande skalfördelar)

När det gäller åtgärderna inom axel 2 föreslås följande:

- Eftersom permanenta, sprutfria, blommande habitat är en bristvara i slättlandskapet borde en ersättning som tar denna mekanism till vara övervägas.
- Utvärderingen har haft svårt att påvisa miljönytta med ersättningen till extensiv vallodling och anser att man bör överväga att ta bort åtgärden.
- För att minska växtnäingsförlusterna bör mer resurser läggas på riktade åtgärder. De modellberäkningar som gjorts angående effekten av ekologisk produktion samt de mätningar som gjorts i fält visar att ersättningen har ingen eller liten effekt på att minska växtnäingsförlusterna från jordbruksmark.
- Rådgivningsresurserna bör öka. Att rådgivningsresurserna inte är tillräckliga kan ses på att flera ersättningar knappt har tillämpats trots att det finns marker och troligtvis brukare som i så fall skulle ha använt sig av dessa.

När det gäller åtgärderna inom axel 3 föreslås följande förändringar:

- Att betydligt bättre marknadsföring av åtgärderna 313 och 331 genomförs.
- Att betydligt bättre marknadsföring av åtgärderna 321, 323 och 323 genomförs.

När det gäller åtgärderna inom axel 4 föreslås:

- Att medel även fortsättningsvis bör kunna sökas av LAG för kompetensstödande insatser vad gäller Leadermetoden och den lokala strategin.
- Att förenklingar av det administrativa systemet genomförs. Beredskap inför en ökning av projekt rekommenderas.

- Att större vikt läggs på hur man kan utveckla sektoröverskridande partnerskap och stödja samverkan i projekten. Fortsatta insatser för att stödja utvecklingen av samarbetsprojekt föreslås också.
- Att Landsbygdsnätverkets temagrupper om jämställdhet och integration bör stärkas och uppmärksammas.
- Att en arbetsgrupp bör tillsättas som inför nästa programperiod utarbetar en ny modell för budgetfördelning för Leaderområdena.

På lång sikt

Beträffande åtgärderna inom axel 1 föreslås:

- Att de utbildningar som ges inom ramen för kompetensutvecklingsåtgärderna görs längre och mer djuplodande. Det saknas för närvarande indikatorer som kan användas för att analysera kompetensutvecklingens effekter inom miljöområdet. Således föreslås att indikatorer för att mäta åtgärdernas effekter på hållbar förvaltning av mark och andra naturresurser utvecklas. I samband med detta är det också viktigt att säkerställa att det finns grunddata som medger att effekterna kan mätas i de dimensioner som anges av indikatorerna.
- Att startstödet slopas om slututvärderingen inte kan visa att det påverkar målvariablerna. Om stödet behålls föreslås följande nya resultatindikatorer; antal kvinnor respektive män som startar lantbruksföretag, utbildning och erfarenhet hos de som startat företaget samt det nystartade företagens storlek. Vidare föreslås följande nya effektindikatorer; antal kvinnor respektive män som fortsatt driver det nystartade företaget efter 3 år, företagens försörjningsförmåga mätt som förädlingsvärde per arbetstimme. För att det skall vara möjligt att skatta dessa indikatorer måste ovanstående uppgifter finnas för både företag som startas med hjälp av stödet och sådana som startas utan det.

- Att stöden till modernisering av jordbruksföretag och högre värden i jord- och skogsbruksprodukter inriktas på investeringar i varor med positiva externa effekter förutsatt att slututvärderingen kan visa att de har positiva effekter på målvariablerna. Vidare föreslås att de båda stöden slås ihop till ett enda som kan sökas alla av landsbygdsbaserade företag. Vad gäller förslag till förbättrade indikatorer föreslås att man, inför nästa programperiod, överväger vilken dimension av djurvälstånd som anses mest angelägen samt undersöker om det är möjligt att ta fram data för att mäta effekterna i denna dimension, d.v.s. uppgifter om hur djuren har det måste kunna tas fram för såväl gårdar som fått stöd som gårdar som inte har fått det.
- Att samarbetsstödet enbart beviljas till projekt där marknadsmisslyckanden kan förväntas förekomma. Åtgärden bör utvecklas vidare utifrån forskning om hur innovationer uppkommer och sprids.
- Att villkoren för stödet till infrastruktur ändras så att även andra kostnader än transaktionskostnader blir stödberättigade

Beträffande åtgärderna inom axel 2 föreslås:

- Utvärderingen föreslår att miljöeffekterna skall vara styrande för hur åtgärder/ersättningar utformas. Detta kan innebära att högre ersättning erbjuds om det anses nödvändigt för att få ur miljösynpunkt strategiskt placerade arealer anslutna, vare sig det gäller att bevara biologisk mångfald eller att förhindra växtnärläckage, men även att ersättningar inte ska betalas ut om miljönyttan i det aktuella fallet är tveksam.
- Utvärderingen föreslår att landskapsperspektivet beaktas vid utformning av miljöåtgärder i axel 2. Ett nytt styrmedel bör utformas i syfte att underlätta skapandet av sammanhängande stödområden/ytor som är funktionella ur bevarandesynpunkt eller för att förhindra negativ påverkan och där ersättningarna samordnas.

- Utvärderingen anser att det råder obalans mellan det stora antalet omfattningsindikatorer och bara ett fåtal effektindikatorer inom axel 2. Det finns t.ex. inga indikatorer för att besvara frågor om klimateffekter. Fler nationella effektindikatorer behöver införas. Ersättningarnas effekt på biologisk mångfald skall enligt indikatorerna mätas med hjälp av Farmland Bird Index (FBI). En anpassning av FBI till svenska förhållanden måste göras om indikatorn i framtiden skall vara användbar. Flera effektindikatorer bör utvecklas på nationell nivå för att bättre återspegla utvecklingen av den biologiska mångfalden i Sverige. Som ett tänkbart tillägg bör pollinerande insekter (exempelvis fjärilar) övervägas. Utöver detta bör indikatorer skapas för att kunna följa utvecklingen av sällsynta arter som riskerar utrotning. Förutom effektindikatorn "Minskat kväveläckage" som redan ingår i programmet vore ytterligare en indikator rörande minskade fosforförluster önskvärd. I flera av resultatindikatorerna nämns att markkvaliteten ska förbättras. Denna indikator är svår att utvärdera då det dels är svårt att tolka vad som menas med förbättrad markkvalitet och dels saknas studier på ersättningarnas effekter på markkvaliteten. Önskvärt är därför att en indikator som mäter markkvalitet införs.
- Utvärderingen föreslår att arbetet med att utveckla nya effektindikatorer samordnas med en ökad insamling av fältdata.
- Inför nästa programperiod bör betydande förenklingar övervägas och en utredning av hur detta kan ske bör starta relativt omgående. En viktig aspekt att beakta är att större fokus sätts på de resultat som ska uppnås i form av minskat växnäringsläckage, ökad biologisk mångfald eller angående klimatet. Utvärderingen föreslår att ett nytt sätt att skriva kontrakt mellan brukare och Jordbruksverk eller länsstyrelse utreds.
- Utvärderingen finner att de nyligen införda definitionerna på vad en betesmark är riskerar att leda till negativa konsekvenser

för bevarandet av den biologiska mångfalden. Definitionerna har inneburit att ersättningsystemet blivit mycket mer komplicerat. Därför bör definitionen omprövas.

Beträffande åtgärderna inom axel 3 föreslås:

- Åtgärd 311, 312 och 313, som syftar till att förstärka landsbygdens ekonomi, bör slås samman till en enda åtgärd som riktas mot samtliga landsbygdens mikroföretag med syfte att stimulera tillväxt av sådan hållbar utveckling som inte skulle uppstå i tillräcklig omfattning genom enbart privata initiativ. På teoretiska grunder finns det egentligen heller ingen anledning att skilja dessa stöd från stöden till investeringar i jordbruksföretag och investeringar i förädling av jord- och skogsbruksprodukter i axel 1. Ett förslag är därför att inkorporera åtgärd 311, 312 och 313 i någon av dessa åtgärder.
- Verksamheter inom åtgärd 311, 312 och 313, som har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga och lönsamma har sannolikt möjlighet att erhålla tillräcklig finansiering på den privata kapitalmarknaden och bör därför inte stödjas med offentliga medel. Endast verksamheter som kan bidra till hållbar utveckling och som inte skulle komma till stånd med enbart privata medel bör stödjas.
- När det gäller indikatorer är de i sin nuvarande form ibland svårtillämpade för åtgärd 311, 312 och 313. Generellt sett bör de anpassas till att mätas på företagsnivå. De behöver också mäta samverkan mellan företag på landsbygden för att fånga upp spridningar från stödda verksamheter till andra. Vidare behövs effektindikatorer som mäter åtgärdernas effekter på landsbygdens livskvalitet. Specifikt för 311 föreslås också att effektindikatorerna utökas med indikatorer för *andel intäkter från annan verksamhet än jordbruk* samt *samverkan mellan företag*. Specifikt för 312 föreslås att effektindikatorerna utvecklas till att mäta effekter efter utveckling och/eller försäljningsstart av för företaget nya varor eller tjänster.

- Åtgärd 321, 322 och 323 som kan ses som förutsättningsskapande för ekonomisk och social utveckling på landsbygden bör ges ett större budgetutrymme. Exempelvis kan en omfördelning göras från verksamheter inom åtgärderna 311, 312, 313 där det enligt texten ovan inte kan anses motiverat med offentligt stöd. Åtgärderna 321, 322 och 323 behöver dock utnyttjas betydligt bättre för att deras potential ska realiseras. Detta förutsätter en precisering av målen och en ökad målstyrning av projektverksamheten. Vidare behöver kännedomen om åtgärderna ökas. Vi rekommenderar därför starkt att de marknadsförs bättre. Karaktären av de mål som åtgärderna syftar till innebär att kvalitativa indikatorer bör utvecklas och kvalitativa metoder bör få större utrymmer vid kommande utvärderingar.
- Genom att föra åtgärderna 321 och 322 till axel 4 skulle dessutom överlappningar med axel 4 undvikas. Åtgärd 322 överlappar redan i hög grad med Leader. För 321 skulle en överföring till axel 4 innebära att den lokala förankringen av projektverksamheten stärks och att kommunerna i högre grad kan engageras i förverkligandet av åtgärdens syften. Båda åtgärderna skulle även garanteras en bättre spridning över landet. De delar av åtgärd 323 som avser bevarande och uppgradering av naturarvet på landsbygden borde, på liknande grunder, föras över till axel 2 eftersom det inte finns någon anledning att lägga stöd till investeringar i naturmiljö i olika axlar.
- Indikatorerna för åtgärd 331 bör anpassas till att t.ex. kategorisera vilken typ av utbildning stödmottagaren fått, kvaliteten på utbildningen, var verksamheten som utbildningen avser att stödja kommer att bedrivas och vad det är för verksamhet som man avser att bidra till genom insatsen. Vidare bör man utveckla indikatorer som kan användas för att analysera åtgärdens effekter på den mänskliga potentialen – tolkat som förmåga till entreprenörskap. Då kunskaperna om vilka färdigheter som är viktiga för entreprenörsförmågan är begränsad föreslås att detta görs i form av ett forskningsbaserat utvecklingsarbete.

Beträffande åtgärderna inom axel 4 föreslås:

- Leadermetoden bygger på att det finns tillräcklig kapacitet på kontoren för att kunna arbeta med de verksamheter som kan garantera att bättre styre utvecklas och att landsbygdernas utvecklingspotential stärks. Därför bör Leaderområdena få centralt fördelade basresurser utifrån den modell som utarbetas enligt förslaget ovan. Detta innebär att länens roll i fördelningen av resurser nedprioriteras för att Leaders förutsättningar bättre ska kunna anpassas till de svårigheter i utvecklingshänseende som olika svenska landsbygder står inför. Varje område bör erhålla en fast grundersättning på 1 tjänst för att driva verksamheten.
- För att anpassa det administrativa systemet till LAG:s centrala uppgifter och för att stärka bidraget till bättre styre föreslås att det administrativa systemet i mycket högre grad än idag bör präglas av målstyrning. LAG bör få ett ökat ansvar för projektadministration med Jordbruksverket som enda administrerande myndighet. Samtidigt bör olika modeller för utbyte mellan LAG och relevanta regionala utvecklingsorgan utformas. Representeranter för länsstyrelsen kan till exempel adjungeras till LAG och därmed aktivt delta som resurser i partnerskapets utveckling av verksamheten. LAG bör vara ordinarie deltagare i de regionala utvecklingssamtalen. Därmed skulle regional integration möjliggöras utan att LAG:s självständighet och underifrånperspektivet urholkas.
- En ökad målstyrning innebär ett behov av nya indikatorer. Två slag av indikatorer bör utvecklas. Å ena sidan behövs nationella indikatorer som avser programmets prioriterade övergripande mål. Projektens allokering till programmets andra axlar bör tas bort och ersättas med indikatorer som anknyter till dessa. Å andra sidan bör indikatorer som är kopplade till LAG-grupperna utvecklingsstrategier omfattas. Detta innebär att man behöver skapa ett system för att fånga upp och gruppera lokala indikatorer på central nivå. På så vis blir det möjligt fånga upp i vilken mån insatserna lyckats genomföra de lokala strategierna

och genomföra Leader, och man erhåller indikatorer som på ett bättre sätt kan värdera metodens genomslag och effekter. Kvalitativa utvärderingar bör ges ökat utrymme.

- För att stärka LAG:s möjligheter att bidra till landsbygdernas in-neboende potential för utveckling bör innovativitet och nyska-pande åter ges en större betoning i Leader. LAG bör även få möj-ligheter att arbeta mer direkt med företagsstöd samt få möjlighe-ter att samarbeta med aktörer knutna till tätorter större än 20 000 invånare. Dagens forskning pekar tydligt på att stad och land har komplementära funktioner och att utbyten och flöden av kompletterande resurser är centrala för landsbygder såväl som tätorter.

Referenser

Den nationella strategin för landsbygdsprogrammet för perioden 2007-2013. Jordbruksdepartementet, version oktober 2009.

EU kommissionen, 2006a. Vägledning B – Riktlinjer för utvärdering.

AGRI-2006-63618-00-02-SV-FLT-00.DOC.

EU kommissionen, 2006b. Vägledning N – Definitioner.

AGRI-2006-63618-00-02-SV-FLT-00.DOC.

European Communities, 2010. Working paper on approaches for assessing the impacts of the rural development programmes in the context of multiple intervening factors. European Commission, Agriculture and Rural Development. March 2010.

Glesbyggsverket, 2005. Uppdatering av halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige

Glesbyggsverket, 2004 Halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige

Glesbyggsverket, 2001a. Slutlig utvärdering av Leader II mål 5b;

Glesbyggsverket, 2001b. Slutlig utvärdering Leader II mål

Jordbruksdepartementet, 2009. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Ändring nummer fem, mars 2009. Jordbruksdepartementet, Stockholm.

Jordbruksdepartementet, 2006. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksdepartementet, Stockholm.

PM 2010-10-02 Lägesbeskrivning – handläggningstider inom landsbygdsprogrammet. Landsbyggsavdelningen, Jordbruksverket. Avrapporterat till Jordbruksdepartementet den 5 oktober 2010.

Jordbruksverket 2010. Årsrapport 2009. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2009. Årsrapport 2008. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2009.

Jordbruksverket 2008. Årsrapport 2007. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2008.

”Kluster för stärkt konkurrenskraft”, Halvtidsutvärdering av Mål 1 Norra Norrland 2000-2006, Infonr 007-2004, NUTEK

”Hållbar livsmiljö i utveckling”, Halvtidsutvärdering av Mål 1 Södra Skogslänsregionen, Infonr . 006-2004, NUTEK

Midmore, 2010. Power Point- presentation från seminarium på Ultuna den 15 januari 2010.

Miljömålen – nu är det bråttom! Naturvårdsverket, 2008.

www.miljomal.nu

Naturvårdsverket, 2008. Sveriges åtaganden i Baltic Sea Action Plan. Delrapport, Rapport 5830, Naturvårdsverket, Stockholm

Liljenstolpe, 2010. Ett rum med utsikt – vad är landskapet värt? AgriFood Rapport 2010:2

Personlig kontakt med Andreas Mattisson, Jordbruksverket

Personlig kontakt med, Ingrid Svedinger, Jordbruksdepartementet

Prop. 2008/09:1 utg.omr. 19, bet. 2008/09:NU2, rskr. 2008/09:139

Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).

Rådets beslut av den 20 februari 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutveckling (programperioden 2007-2013) 2006/144/EG

SLI Rapport 2007:4 Några aspekter på en reformering av EU:s jordbrukspolitik, Lund 2007

SLU, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

SOU 2010:17 Prissatt vatten? Betänkande från Vattenprisutredningen, Fritzes, Stockholm.

Tinbergen, 1967. Economic Policy: Principles and Design 4th revised printing. Rand McNally. 276 p.

Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) 2003. Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II Final Report Volume 1: Main Report

Kommittédirektiv Dir. 2002:109 Utvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet efter halva programperioden

Bilaga 1. Uppdraget



Jordbruksdepartementet

Sveriges lantbruksuniversitet
Box 7070
750 07 UPPSALA

Uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007–2013

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) att genomföra den utvärdering som enligt rådets förordning (EG) nr 1698/2005 ska göras efter halva programperioden, den s.k. halvtidsutvärderingen av landsbygdsprogrammet för Sverige perioden 2007–2013.

Halvtidsutvärderingens innehåll

För halvtidsutvärderingen gäller följande:

- Utvärderingen ska göras gentemot de mål som finns angivna i den nationella strategin för landsbygdsprogrammet samt för landsbygdsprogrammet för Sverige 2007–2013, Jo 08.007, Jordbruksdepartementet, 2008.
- Utvärderaren ska ta upp dels de frågor som är specifika för det svenska programmet, dels de gemensamma utvärderingsfrågorna och svara på de frågor och indikatorer som följer av artiklarna 61 och 62 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.
- Utvärderaren ska i sin analys ta hänsyn till åtgärdsprogrammen enligt Ramdirektivet för vatten 2000/60/EG.
- Utvärderaren ska analysera programmets effekter utifrån gemenskapens prioriteringar och utmaningar.
- Utvärderaren ska granska hur de finansiella resurserna använts, huruvida stödet använts på ett effektivt sätt och om målen nåtts.
- Utvärderaren ska analysera hur arbetet med Leader fungerat hittills.
- Utöver de kvantitativa effekterna av insatserna inom programmet, ska utvärderaren även bedöma de kvalitativa effekterna av insatserna.
- Utvärderaren ska, utifrån sina slutsatser, lämna förslag till möjliga kvalitetshöjande åtgärder och eventuella omprioriteringar för programmet och dess genomförande.

- Utvärderaren ska, utifrån sina slutsatser, lämna förslag till möjliga förbättringar och/eller kompletteringar av de indikatorer som ingår i programmet.
- Utvärderaren ska redovisa de administrativa effekterna, för såväl stödmottagare som för myndigheter, av föreslagna åtgärder eller justeringar.
- Utvärderaren ska särskilt belysa möjligheter till förenklingar inom programmet.
- Utvärderaren ska beakta förhandsbedömningens slutsatser.
- Utvärderaren ska beakta resultaten från uppföljningar, utvärderingar och analyser inom området som görs av Jordbruksverket, så som den löpande uppföljningen av programmet och uppföljningen av CAP:s miljöeffekter.
- Utvärderaren ska beakta slutsatserna från slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006.
- Utvärderarens analys ska resultera i konkreta slutsatser om programmetts effekter. Det ska tydligt framgå vilka förslag till justeringar som rekommenderas inom pågående programperiod och vilka förslag till förändringar som rekommenderas på längre sikt.
- Utvärderaren ska beakta Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av de nationella miljö kvalitetsmålen 2008.

Utvärderaren ska följa den föreslagna struktur som anges i kommissionens vägledning ”Handbok för en gemensam övervaknings- och utvärderingsram” och kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006, artikel 62 samt bilaga VIII.

Det står halvtidsutvärderaren fritt att belysa och analysera andra uppkomna effekter än dem som föreskrivs i programmet. Det står även utvärderaren fritt att initiera egna undersökningar, fältstudier och datainsamling inom ramen för detta uppdrag, om utvärderaren finner det nödvändigt för att fullgöra sitt uppdrag.

Till arbetet ska knytas en extern referensgrupp med berörda aktörer.

I arbetet med halvtidsutvärderingen ska, som en del av Östersjöländernas och EU-kommissionens gemensamma åtgärdsplan Baltic Sea Action Plan (BSAP), erfarenhetsutbyte genomföras med halvtidsutvärderarna i EU-länderna kopplade till BSAP (Danmark, Finland, Estland, Lettland, Litauen, Polen och Tyskland) kring analyser och slutsatser som har bäring på arbetet inom BSAP.

Erfarenheter från slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006

Det är av stor vikt att de metodologiska erfarenheterna som gjordes vid slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006 tas

till vara vid halvtidsutvärderingen. Särskilt viktigt är detta vid utvärderingen av axel 1 (Förbättra konkurrenskraften i jord- och skogsbrukssektorn), axel 3 (Diversifiering och förbättrad livskvalitet på landsbygden) och Leader.

Vid utvärderingen av de socioekonomiska effekterna av programmet är det viktigt att utveckla metoderna för att på så sätt kunna ge relevant bild av programmets effekter på utvecklingen på landsbygden. SLU ska härvid samråda med berörda aktörer med kunskap om och erfarenheter av liknande utvärderingar.

Avrapporteringar

Följande skriftliga avrapporteringar ska göras till Jordbruksdepartementet:

- september/oktober 2009, detaljerad projektplan.
- april/maj 2010, delrapportering, hur långt har arbetet kommit.
- 1 november 2010, slutrapportering.
- 1 december 2010, en ekonomisk slutredovisning av uppdraget.

Slutrapporten ska vara skriven på svenska med en sammanfattning på engelska. Dessutom ska en engelsk kortversion av rapporten tas fram.

Förutom dessa avrapporteringar kan vid behov muntliga eller skriftliga avstämningar göras.

Bakgrund

Genomförandet av landsbygdsprogrammet regleras av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). I artiklarna 84 och 86 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 anges de övergripande reglerna för övervakning och utvärdering av åtgärderna i programmet.

I kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), ges i artiklarna 84–87 mer detaljerade anvisningar om innehåll och krav när det gäller utvärdering av programmet. I artikel 84.4 sägs att utvärderingarna ska göras av oberoende utvärderingsorgan. Halvtidsutvärderingen ska överlämnas till Europeiska kommissionen senast den 31 december 2010 i enlighet med artikel 61 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006. Europeiska kommissionen har utarbetat gemensamma utvärderingsfrågor med kriterier och indikatorer som utvärderingarna ska genomföras mot. En

sammanställning av dessa frågor samt gemensamma riktlinjer för utvärderingen finns på kommissionens webbplats under http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_en.htm

På regeringens vägnar

Eskil Erlandsson

Anna Enström Järleborg

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Miljödepartementet/Na
Näringsdepartementet/RT
Kulturdepartementet/KT
Samtliga länsstyrelser
Skogsstyrelsen
Statens jordbruksverk
Naturvårdsverket
Riksantikvarieämbetet
Tillväxtanalys

Bilaga 2.

Tillväxt- och sysselsättningseffekter av Landsbygdsprogrammet

Emil Persson

Institutionen för nationalekonomi med statistik, Handelshögskolan vid

Göteborgs universitet

Telefon: 031 – 786 29 27

emil.persson@economics.gu.se

Inledning

Utbetalt stöd inom ramen för Landsbygdsprogrammet 2007-2013 uppgick i september 2009 till 9 719 mnkr, eller 28 % av programmets totala budget.⁴⁵ Av dessa pengar gick 1 299 mnkr till axel 1 och 7 674 till axel 2. En övergripande utvärdering av tillväxt- och sysselsättningseffekter låter sig inte göras på samma premisser som för varje enskild stödåtgärd. En orsak är den sannolika avsaknaden av en kontrollgrupp, en annan att det inte i samma utsträckning finns en uppsättning insats-, resultat- och effektindikatorer. Det har inte heller tidigare i Sverige gjorts någon utvärdering med liknande ansats.

Den övergripande utvärderingsfrågan "[h]ur har programmet bidragit till att genomföra gemenskapens prioriteringar enligt den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning när det gäller att skapa sysselsättningsmöjligheter [och] förbättra förutsättningarna för tillväxt" får därför besvaras med en ansats som skiljer sig från t.ex. en renodlad effektanalys. Utvärderarens tolkning av nyss nämnda utvärderingsfråga är att det efterfrågas en undersökning om huruvida totalräknat stöd inom ramen för Landsbygdsprogrammet har en effekt på svensk tillväxt och sysselsättning.

⁴⁵ SJV [2009].

Med bakgrund i aktuella metod- och dataavvägningar, vilka diskuteras nedan, utgår undersökningen från följande frågeställning: existerar det på regional nivå ett empiriskt samband mellan stöd ur Landsbygdsprogrammet och

- (i) Tillväxt?
- (ii) Sysselsättning?

Det kan redan här vara läge att lyfta frågan om vad som är rimligt att förvänta sig av en dylik analys. Till att börja med, och som redan nämnts, är det praktiskt taget omöjligt att konstruera någon form av kontrollgrupp om man eftersträvar något annat än en godtycklig aggregering av de axelspecifika utvärderingsresultaten. Rikets kommuner, av vilka det i skrivande stund finns 290 stycken, blir minsta möjliga analysenhet. Eftersom (i) i princip alla kommuner erhåller någon form av stöd ur Landsbygdsprogrammet och (ii) det inte existerar någon brytpunkt bakåt i tiden för stödåtgärder till jordbruket medför detta att en s.k. kausal effekt, vilket förmodligen åsyftas med termen "bidragit till" i utvärderingsfrågan, ej kommer att kunna fastläggas.⁴⁶

Detta innebär även att det blir svårt att kvantifiera de nettoeffekter som efterfrågas i för utvärderingen angivna riktlinjer.⁴⁷ I synnerhet går det inte att undersöka modellens skattning av förväntad tillväxt respektive sysselsättning för kommuner utan landsbygdsstöd eftersom det inte existerar någon sådan kommun. En annan svårighet är att Landsbygdsprogrammet riskerar att samvariera med mer produktionsinriktade stödåtgärder, t.ex. gårds- och djurstöd, varför det finns en risk att det endast är möjligt att fastställa ett samband mellan å ena sidan dessa variabler tillsammans och å andra sidan tillväxt och/eller sysselsättning.

För att på bästa och möjliga, med bakgrund i ovan resonemang, vis besvara utvärderingsfrågan i anslutning till ovan omnämnda riktlinjer görs

⁴⁶ Med kausal effekt avses t.ex. att en del av tillväxten skulle ske på grund av, och utebli vid avsaknaden av, Landsbygdsprogrammet. Se t.ex. Angrist, J. D. & Pischke, J-S. [2009] för en diskussion om vikten av kontrollgrupper för att fastställa kausala effekter.

⁴⁷ Se Michalek, J. [2010] och Pufahl, A. [2010] för en presentation av, och diskussion kring, riktlinjerna för utvärderingar med avseende på ekonomisk tillväxt respektive sysselsättningskapande åtgärder.

följande ansats: Landsbygdsprogrammets samvariation med tillväxt respektive sysselsättning analyseras inom ramen för en teoretiskt konsistent modell, förankrad i tidigare forskning. På så vis är det möjligt att tala om s.k. villkorad korrelation, dvs. huruvida samvariationen existerar även när vi kontrollerar för en rad variabler som kan tänkas påverka regional tillväxt och sysselsättning.

Flera studier utgår från att sambandet mellan jordbruksstöd och ekonomisk tillväxt är negativt eller i bästa fall obetydligt. Tanken är att stödåtgärderna riskerar bidra till upprätthållandet av en, ur produktivitetssynpunkt, förhållandevis ogynnsam sektorsfördelning.⁴⁸ Det är därför inte självklart att vi bör förvänta oss en positiv effekt, trots landsbygdsstödet omfattning. Utgångspunkten förändras dock om vi, till skillnad från analysen nedan, uttryckligen skulle ta hänsyn till att t.ex. ett öppet landskap kan vara kollektivt vara.⁴⁹

Upplägget för studien är som följer. Efter en beskrivning av stödets fördelning beskrivs teori, metod och material i ett eget avsnitt. Sedan följer resultaten varefter avsnitt 1.4 presenterar slutsatser.

Vart går pengarna?

Mellan 2001 och 2008 gick den största andelen (14 %) av stödet till Skåne län medan den minsta (1,5 %) tillföll Västmanlands län. De fem kommuner som fick mest pengar var Gotland, Jönköping, Borgholm, Mörbylånga och Skellefteå. Danderyd, Lidingö, Oxelösund, Sundbyberg och Öckerö fick minst. Den geografiska fördelningen kan ses i figur 1. Här är Sveriges kommuner indelade i tre lika stora grupper som åtnjuter en låg, medelstor respektive hög andel av stödet.

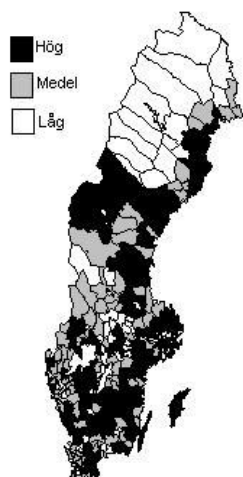
Det är även intressant att undersöka vad som karaktäriserar kommuner med mycket landsbygdsstöd. Tabell 1 visar hur Landsbygdsprogrammet korrelerar med exempelvis kommunal tillväxt och arbetslöshet. Totalt stöd ur Landsbygdsprogrammet mellan 2001 och 2008 (kolumn 2) upp-

⁴⁸ Se Esposti, R. [2008] eller Bivand, R. & Brunstad, R. J. [2003].

⁴⁹ En kollektiv vara, vilken är odelbar och kan konsumeras lika mycket av alla konsumenter, kommer generellt att tillhandahållas av marknaden i en lägre än samhällsekonomiskt optimal kvantitet.

visar som synes en viss, och något oväntad, positiv samvariation med stöd inom ramen för pelare 1 i EU:s gemensamma jordbrukspolitik (gårds-, areal- samt djurstöd).⁵⁰ Vidare återfinns även en svag korrelation med stöd ur EU:s regionala och sociala fond (s.k. strukturfonder) samt genomsnittlig medelinkomst under perioden. Och som väntat går förhållandevis mer stöd till landsbygden än storstaden.

Figur 1: Geografisk fördelning av Landsbygdsprogrammet 2001-2008.



Tabell 1: Samvariation mellan Landsbygdsprogrammet och vissa kommunkaraktäristiska variabler.

Variabel	LBP	LBP per capita
Pelare 1	0,58	
Strukturfonder	0,33	
Medelinkomst	-0,17	
Arbetslöshet	0,09	
Glesbygd	-0,11	
Storstad	-0,26	
Tillväxt	0,23	0,50
Sysselsättning	0,12	-0,05

Perioden som avses är 2001-2008. Tillväxt och sysselsättning indikerar förändringen mellan 2001 och 2008, medelinkomst och arbetslöshet mäter genomsnittet för perioden.

⁵⁰ Notera här att det nationella stödet till norra Sverige räknas under strukturfonderna.

Det är alltså en oväntat hög, och positiv, korrelation mellan LBP, pelare 1 och strukturfonderna. En möjlig förklaring till sambandet är att kommuner kan vara en något godtycklig (t.ex. med avseende på storlek och åkermark) analysenhet.

De två sista raderna, tillväxt och sysselsättning, mäter ökningen mellan 2001 och 2008 i real medelinkomst respektive kommunens totala sysselsättning. I den tredje kolumnen kan vi se hur Lansbygdsprogrammet, nu i 1980-års penningnivå, fördelat per invånare uppvisar en förhållandevis hög korrelation med regional tillväxt men nästan inget samband med sysselsättningsökningen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att stödet i något större utsträckning går till kommuner med låg genomsnittlig, för perioden, medelinkomst men en måttlig till hög ekonomisk tillväxt. Givet informationen hittills är det alltså mer troligt att vi finner ett empiriskt samband mellan Lansbygdsprogrammet och tillväxt än mellan Lansbygdsprogrammet och sysselsättning.

Underlag och metod

Teoretisk utgångspunkt för tillväxtmodellen görs inom ramen för s.k. villkorad konvergens mellan olika regioner.⁵¹ Här antas att regioner med olika inkomst per invånare närmar sig varandra relativt en rad strukturella kontrollvariabler (t.ex. befolkningsstruktur).⁵² Ett formellt avstamp kan göras i en Cobb-Douglas produktionsfunktion,

$$Y = AK^{\alpha}L^{\beta}, A > 0 \text{ (1.2:1)}$$

Y anger här produktionsnivån och A produktiviteten, K och L representerar kapital respektive arbetskraft. Med restriktionen $\alpha + \beta \leq 1$ skulle en fördubbling av insatsvarorna, dvs. K och L , medföra en fördubbling av produktionsnivån - modellen uppvisar konstant skalavkastning, vil-

⁵¹ Ramverket för tillväxtmodellen bygger till stor del på Gullstrand, J. & Hammarlund, C. [2007].

⁵² Se t.ex. Barro, R. J. & Sala-i-Martin, X. [2004:23 ff].

ket i standardmodellen för villkorad konvergens är en av orsakerna till att regioner med initialt lägre inkomst kan uppvisa hög tillväxttakt.⁵³

Om tillväxten däremot även villkoras mot regionspecifika skillnader i humankapital och lokalisering fördelar, t.ex. närheten till en stor marknad, är det inte längre säkert att olika regioner förväntas närma sig varandra. Det finns flera anledningar. Om kunskapsgenererande investeringar medför en s.k. positiv externalitet kan vi istället för (1.2:1) få en situation med tilltagande skalavkastning.⁵⁴ Vidare brukar det framhåvas att produktionen ofta koncentreras till s.k. ekonomiska centra där närheten till en stor marknad och högutbildad arbetskraft är av central betydelse.⁵⁵

Sammantaget kan det alltså vara relevant att i en tillväxtmodell även inkludera variabler som mäter regionala skillnader i humankapital och lokalisering fördelar. Den ekonometriska specifikation av modellen som kommer att användas ser, i matrisform, ut som följer:

$$\ln\left(\frac{y_t}{y_T}\right) = \alpha + \beta \ln y_T + \delta \ln \text{LBP}_{T-t} + \theta' \ln X_{T-t} + \gamma' \ln Z_T + \varepsilon \quad (1.2:2)$$

T indikerar periodens början och t dess slut. Här skattas förhållandet mellan genomsnittlig tillväxt i medelinkomst, y , och initial medelinkomst, stöd, per invånare, från Landsbygdsprogrammet mellan T och t samt en rad kontrollvariabler (samlade i de båda matriserna X och Z).

Med hjälp av kontrollvariabler, t.ex. avståndet till närmsta storstad, försöker vi bland annat få modellen att ta hänsyn till olika regioners lokaliseringsspecifika karaktäristiska. Det finns emellertid en risk att vi inte kan observera alla variabler som inverkar på tillväxten. En möjlighet är att med hjälp av en s.k. spatial teknik kontrollera för vissa geografiska variabler (t.ex. närheten till en stor marknad) som ger tillväxten en geo-

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Romer, P. M. [1986]. Ett exempel på positiv externalitet kan vara att en teknologiförbättring utvecklad av en specifik aktör även blir till nytta för andra aktörer.

⁵⁵ Se t.ex. Krugman, P. [1991]. Inom s.k. Ny Ekonomisk Geografi, som teoribildningen ofta benämns, framhålls att företag kan åtnjuta ett visst mått av marknadskraft och på så vis dra nytta av t.ex. stordrifts fördelar och spridning av kunskap. Närheten till en stor marknad och andra företag blir därför viktig.

grafisk dimension.⁵⁶ Flera studier undersöker regionala tillväxtmönster med spatiala metoder.⁵⁷

Specifikationen ovan får en spatial struktur om en viktmatris, W , exempelvis inkluderas i feltermen, ε , som då får formen $\varepsilon = \lambda W\varepsilon + u$, med $u \sim N(0, \sigma^2)$.⁵⁸ I avsnitt 1.3 beskrivs hur modellen testas för att avgöra om den kan förbättras genom att använda en spatial teknik.

Följande kontrollvariabler används i analysen (en utförligare beskrivning samt beskrivande statistik återfinns i appendix). Fem variabler är tänkta att fånga strukturella skillnader kommunerna emellan - andelen befolkning 35-64 år, andelen arbetslösa, eventuell specialisering (med avseende på arbetskraftens sektorsfördelning) mot jordbruk, en dummy som mäter om kommunen klassas som glesbygd samt andelen, av skatteintäkter och generella bidrag, nettoinvesteringar. Ytterligare fyra variabler - jordbruksstöd under pelare 1, stöd ur EU:s strukturfonder, andelen invånare som deltar i åtgärdsprogram för arbetslöshet samt kommunalt stöd till regionala företag - används i syfte att kontrollera för tänkbara regionala tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder.⁵⁹ De förstnämnda två är viktade med antalet invånare.

Två variabler - andelen av kommunens invånare med eftergymnasial utbildning respektive andelen med forskarutbildning - definieras för att mäta skillnader i humankapital. Slutligen inkluderas ekonomisk potential och grad av diversifiering som en indikation på lokaliseringsspecifika för- eller nackdelar. Den förstnämnda, som är ett genomsnitt av inkomstviktat avstånd till övriga kommuner, är tänkt att mäta närhet till marknaden medan den senare, som baseras på arbetskraftens sektors-

⁵⁶ Se t.ex. Anselin, L. [1988] eller Anselin, L. [1999]

⁵⁷ Se t.ex. Lundberg, J. [2006] och Gullstrand, J. & Hammarlund, C. [2007] för en applikation på Sverige, Montouri, B. D. & Rey, S. J. [1998] för USA och Arabia, G. [2006] för en analys av italiensk regional tillväxt.

⁵⁸ Här har u egenskaper som man normalt eftersträvar vid ekonometrisk analys, vilket alltså inte är fallet med ε om $\lambda \neq 0$. W är en matris, med lika många rader och kolumner som det finns kommuner, där, något förenklat, 1 (0) anger att kommun r och kommun j är (inte är) grannar. Den här typen av spatial modell kallas normalt för 'spatial error'.

⁵⁹ Variabeln som är ämnad att mäta stöd ur EU:s strukturfonder är behäftad med vissa problem. Framförallt har insamlingen av ett heltäckande och konsistent material försvårats av att ansvaret i Sverige legat hos flera olika aktörer. Se appendix för ytterligare information.

fördelning, kan användas för att undersöka om det existerar eventuella sektorsöverskridande koncentrationsfördelar.

Specifikation (1.2:2) kommer även att användas i analysen av sysselsättning. Två modeller kommer här att skattas, med total sysselsättning respektive kvoten mellan sysselsättning i jordbrukssektorn och total sysselsättning som beroende variabel. Flera liknande studier använder just en dylik specifikation för att undersöka t.ex. sysselsättningstillväxt och befolkningsökning.⁶⁰ Notera dock att härledningen ur (1.2:1) inte låter sig göras på samma premisser som i fallet ekonomisk tillväxt. En möjlig teoretisk ansats för sysselsättningens bestämningsfaktorer är här att, om arbetsmarknaden är i, eller rör sig mot, jämvikt, undersöka hur utbud och efterfrågan på arbetskraft kan tänkas förändras inom en viss region.⁶¹

Flera studier av regional sysselsättning utgår från en koppling mellan nationell migration och sysselsättningstillväxt. Tanken är att inflyttning, som rimligtvis ökar arbetskraftsutbudet, beror på en rad faktorer relaterade till hur attraktiv regionen är.⁶² Om antalet arbetstillfällen är en viktig sådan variabel, vilket den torde vara, kan även sysselsättning få en spatial dimension eftersom vi, som diskuterats ovan, antar att det existerar en viss geografisk koncentration av företag.⁶³ Även humankapital är av central betydelse. Det kan t.ex. existera komplementära effekter gentemot andra insatsvaror (eller för den delen mellan olika typer av humankapital).

Likheterna mellan de processer som här förväntas driva inkomst- och sysselsättningstillväxt innebär att nästan samma kontrollvariabler används i de båda modellerna. Undantagen är att i sysselsättningsmodellen inkluderas bland kontrollvariablerna både befolkningstäthet och ini-

⁶⁰ T.ex. undersöker Lundberg, J. [2006] och Glaeser, E. L. et. al [1995] nationell migration; Simon, C. J. [1998] och Henderson, V. et. al [1995] analyserar sysselsättningstillväxt. Bishop, P. [2009] inkluderar även en spatial dimension.

⁶¹ Se t.ex. Jiwattanakulpaisarn, P. et. al [2009] för en härledning av en sysselsättningsmodell ur (1.2:1). En av skillnaderna (mot tillväxtmodellen) är att initial sysselsättning ($\ln Y_7$) inte automatiskt får en plats i modellen.

⁶² Se referenser i fotnot 16.

⁶³ Sudekum, J. [2003] undersöker hur spatiala mönster i sysselsättning kan tänkas uppstå, t.ex. i anslutning till en geografisk koncentration av företag.

tial medelinkomst medan initial sysselsättning används som s.k. laggad beroende variabel. För alla oberoende variabler, dvs. de på höger sida i (1.2:2), förutom LBP, pelare 1 och strukturfonderna, vilka innefattar totalt stöd mellan T och t , används värden för periodens början (dvs. T).

Ett uppenbart problem med det här förfarandet är att det inte är otänkbart att stöd ur Landsbygdsprogrammet, pelare 1 och strukturfonderna mellan T och t bestäms av just inkomst- och/eller sysselsättningstillväxt mellan T och t , dvs. orsakssambandet kan gå åt "fel håll".⁶⁴ Däremot, så länge (1.2:2) inte utelämnar viktiga variabler som kan tänkas samtidigt bestämma beroende variabel och en eller flera oberoende variabler ger modellen en konsistent skattning av sambandet mellan $\ln(Y_t/Y_T)$ och $\ln LBP_{T-t}$.⁶⁵ Det kanske främsta alternativet till (1.2:2) hade varit att använda en s.k. dynamisk panel. Möjligheten att tillämpa spatiala tekniker på ett lättillgängligt vis har dock premierats framför en sådan metod. En annan, relaterad, teknik som ofta är att föredra är att använda sig av ett s.k. instrument i skattningarna.⁶⁶ Detta ställer dock höga krav (på instrumentet) som förmodligen inte kan uppfyllas här.

Materialiet som används täcker perioden mellan 2000 och 2008. Eftersom en rad utbetalningar av framförallt miljöstöd förlängdes från perioden 1995-1999 tar analysen sin början 2001 istället för 2000. Data för alla jordbruksstöd erhålles från Jordbruksverket och innefattar framförallt en aggregering av information ur databasen LBUS.⁶⁷ Kommunindelningen för 1992 används vilket innebär att kommuner som senare delat på sig slås samman. Geografisk information om kommunernas gränser hämtas från SCB och kommuner som gränsar till varandra betraktas som grannar.⁶⁸ Fem kommuner (öarna Lidingö, Ekerö, Gotland, Öckerö samt Tjörn) utan grannar utelämnas vilket ger ett material med totalt 279 kommuner.

⁶⁴ Det är svårt att hitta ekonomiska argument som helt utesluter att orsakssambandet även kan gå åt just fel håll.

⁶⁵ Greene, W. H. [2000: 656-657].

⁶⁶ Ett instrument för t.ex. LBP är en variabel som bör vara korrelerad med just LBP men inte med modellens felterm.

⁶⁷ Av övrigt material kommer merparten från SCB. Se appendix för en komplett källförteckning.

⁶⁸ Det finns flera olika sätt att definiera en spatial struktur. Här används en radstandardiserad viktmatris, W , av typen 'rook' vilket innebär att angränsande kommuner i norr, söder, väster och öster registreras som grannar.

Resultat

Sammanlagt kommer specifikation (1.2:1) användas för att skatta tre olika modeller, med tillväxt, total sysselsättning samt jordbrukssektorns andel av total sysselsättning som respektive beroende variabel. Initialt används två olika testprocedurer för att avgöra huruvida en spatial teknik bör användas och hur den i så fall kan se ut. Här görs en distinktion mellan två alternativa specifikationer, 'spatial error' och 'spatial lag', där den första, som beskrivits ovan, innebär att feltermen ges en spatial dimension och den senare att en extra, spatial, förklarande variabel inkluderas.⁶⁹

Testresultaten presenteras i tabell 2. Moran's I, som är ett generellt test med antagandet att det inte finns någon spatial autokorrelation, indikerar att vi sannolikt kan förkasta detta antagande endast i tillväxtmodellen.⁷⁰ Efterföljande LM-tester indikerar att spatial error är den modell som bör användas för att på bästa vis hantera spatial autokorrelation i tillväxtmodellen.⁷¹ Resultaten i tabell 2 innebär även att sysselsättningsmodellerna kommer att skattas utan spatiala tekniker, med antagandet att $\varepsilon \sim N(0, \sigma^2)$ i (1.2:1).

Tabell 2: Diagnostiska test för spatial modellspecifikation.

Modell	Test				
	Moran's I	LMerror	LMlag	RLMerror	RLMlag
Tillväxt	<0,00	<0,00	<0,00	<0,00	0,98
Sysselsättning	0,91	0,73	0,74	0,92	0,97
Sysselsättning jordbruk	0,29	0,56	0,71	0,62	0,81

Testerna baseras på respektive modell skattad med OLS (siffrorna anger p-värde). 'R' i RLMerr och RLMlag står för robust. Beräkningar utförda i R 2.10.1.

Som antyds i inledningen finns det en risk att två eller flera oberoende variabler är kollineära, dvs. de korrelerar till den grad att deras indivi-

⁶⁹ Se Anselin, L. [1988] för en beskrivning av dessa modeller.

⁷⁰ Med spatial autokorrelation menas att det existerar ett icke slumpmässigt geografiskt mönster bland observationerna. Diagnostiska test fungerar generellt så att man gör ett grundantagande, t.ex. om avsaknaden av spatial autokorrelation, som sedan kan förkastas med en viss statistisk säkerhet.

⁷¹ Se Anselin, L. et. al [1996] och Florax, R. et. al [2003] för en beskrivning av testen och hur de appliceras. Ett LM-test jämför ofta två modeller med utgångspunkten att det inte är någon skillnad dem emellan.

duella samvariation med tillväxt respektive sysselsättning inte kan identifieras. En analys av s.k. egenvärden och variansproportioner, som redovisas i appendix, visar att variablerna landsbygdsstöd och pelare 1 samvarierar men är relativt robusta mot alternativa specifikationer. Några andra variabler, framförallt inkomst och ekonomisk potential, uppvisar förhållandevis problematiska värden. Den sistnämnda exkluderas av denna anledning ur de båda sysselsättningsmodellerna.

Tabell 3 visar resultaten för tillväxtmodellen. Vi ser först och främst att låg initial inkomstnivå är förknippat med hög tillväxttakt i real medelinkomst. Vidare visar resultaten att det existerar en positiv samvariation mellan landsbygdsstöd och tillväxt, även om vi, som här, kontrollerar för en rad andra variabler.

Tabell 3: Tillväxt 2001-2008.

Variabler	Spatial error
Konstant	2,256 (0,386) **
Inkomstnivå 2001	-0,167 (0,033) **
LBP	0,010 (0,003) **
Pelare 1	-0,005 (0,003) *
Strukturfonder	-0,006 (0,003) **
Arbetslöshet	-0,012 (0,007)
Åtgärd	-0,002 (0,006)
Befolkning 35-64 år	0,105 (0,048) **
Eftergymnasial utbildning	0,054 (0,011) **
Forskarutbildade	-0,002 (0,002)
Investeringar	-0,001 (0,002)
Företagsstöd	-0,001 (0,001)
Glesbygd	0,052 (0,040)
Ekonomisk potential	-0,015 (0,004) **
Diversifiering	0,007 (0,004)
Jordbruk	0,010 (0,004) **
LBP x glesbygd	-0,007 (0,005)
Antal observationer	279
Lambda (λ)	0,44 **
Diagnostiska test	
Spatial Durbin:	
-CFH	0,83
-LM-test för spat. autokorr.	0,69

* indikerar signifikans på 0,10-nivån och ** på 0,05-nivån. Beroende variabel är tillväxt i real medelinkomst. Spatial error skattas med maximum likelihood. Beräkningar utförda i R 2.10.1. För diagnostiska test redovisas p-värden, i övrigt koefficienter med standardfel inom parentes.

En ökning av reall, dvs. inflationsjusterat, landsbygdsstöd per invånare med 1 % skulle enligt skattningen i tabell 3 ge en ökning i tillväxttakten med 0,01 %. Elasticiteten med avseende på Landsbygdsprogrammet är alltså 0,01, ett förhållandevis lågt värde. Att koefficienten för pelare 1-stöd är negativ kan förmodligen tillskrivas det faktum att Landsbygdsprogrammet och pelare 1 till viss del samvarierar. Kanske är en mer korrekt tolkning att elasticiteten med avseende på Landsbygdsprogrammet och pelare 1 *tillsammans* är 0,005. Strukturfondernas negativa korrelation med tillväxt skulle kunna vara en indikation på att orsakssambandet här kan gå åt båda hållen, dvs. att det utgår mycket stöd till regioner med låg tillväxt och sysselsättning.

Både andelen invånare med eftergymnasial utbildning och andelen invånare i åldern 35-64 är positivt förknippade med tillväxt. Här ger den förstnämnda variabeln stöd till tillväxtteorier som framhåller vikten av humankapital. Den negativa koefficienten på ekonomisk potential är oväntad. En förklaring kan vara att det finns ett geografiskt mönster i tillväxten vilket t.ex. innebär att kommuner med hög ekonomisk potential även har en hög medelinkomst.⁷²

Intressant är att kommuner specialiserade mot jordbrukssektorn växer fortare än övriga kommuner, vilket alltså gäller även när vi kontrollerar för t.ex. initial inkomstnivå. Slutligen testas, genom att interagera variabelerna LBP och glesbygd, om den positiva samvariationen mellan landsbygdsstöd och tillväxt ser annorlunda ut för glesbygdskommuner. Detta är dock inte fallet.

När det gäller att bedöma hur bra modellen är kan vi notera ett par saker. S.k. informationskriterium, AIC, är bättre för spatial error (-1257) än

⁷² En bidragande orsak kan vara att i beskattningsbar förvärvsinkomst, som utgör basen i båda variabelerna, inkluderas transfereringar av olika slag. Detta medför en lägre variation än vad som förmodligen skulle varit fallet med alternativa produktionsmått.

när modellen estimeras som en vanlig OLS (-1227). Vidare indikerar lambda, dvs. skattningen av λ i (1.2:2), att det finns ett geografiskt mönster som manifesterar sig i feltermen. Slutligen visar inte heller resultaten för de båda diagnostiska testen några tecken på att modellen är misspecifierad.⁷³

Skattningarna för sysselsättning presenteras i tabell 4. Vi ser att varken landsbygdsstöd eller pelare 1-stöd kan förknippas med förändringar i total sysselsättning, ett resultat som är robust mot en rad alternativa specifikationer. Initial inkomst, andelen invånare mellan 35 och 64 år samt andelen invånare med eftergymnasial utbildning är alla starkt förknippade med total sysselsättning. Den här modellen förklarar 45 % av variationen i total sysselsättning, ett något lågt värde. Två diagnostiska test, RESET samt Breusch-Pagan, ger inga tecken på allvarlig misspecifikation.⁷⁴

I kolumn 3 ser vi att det existerar en samvariation mellan landsbygdsstöd och jordbrukssektorns andel av total sysselsättning. Elasticiteten här är knappt 0,08, eller kanske snarare 0,1 för Landsbygdsprogrammet och pelare 1 tillsammans. Här växer även jordbrukssektorns andel snabbare för kommuner med initialt låg sysselsättningsandel i just den sektorn. Initial inkomst, arbetslöshet och befolkningstäthet är andra variabler som verkar påverka förändringens riktning och takt. Det verkar vidare inte spela någon roll om kommunen som får landsbygdsstöd betraktas som glesbygd eller ej.

77 % av variationen i beroende variabel förklaras i modellen, vilket är bra. Däremot indikerar ett RESET-test att resultaten inte är lika säkra som i modellen med total sysselsättning.

⁷³ Här utnyttjas det faktum att en spatial error-modell även kan specificeras som en spatial lag med vissa restriktioner, en s.k. spatial durbin. Man testas sedan om dessa restriktioner ('common factor hypothesis', CFH) håller och om det fortfarande finns tecken på spatial autokorrelation.

⁷⁴ I ett RESET-test undersöks om oberoende variabler även i exponentierad form uppvisar en samvariation med beroende variabel. Om så är fallet brukar det betraktas som ett tecken på felaktig funktionell form. Breusch-Pagan är ett test för heteroskedasticitet, dvs. att variationen i feltermen beror på en eller flera oberoende variabler. Se t.ex. Verbeek, M. [2008].

Det är inte helt lätt att avgöra om ökningen i jordbrukssektorns sysselsättningsandel sker på bekostnad av total sysselsättning. Vi har redan sett att det inte finns något samband, varken positivt eller negativt, mellan landsbygdsstöd och total sysselsättning. Den senare uppvisar visserligen en lägre ökningstakt i kommuner som samtidigt åtnjuter en ökning av jordbrukssektorns sysselsättningsandelar, men det är svårt att säga om, och i så fall hur, dessa båda skeenden påverkar varandra.

Tabell 4: Förändring i total sysselsättning samt jordbrukets andel av total sysselsättning 2001-2008.

Variabler	OLS	
	Totalt	Jordbruk/totalt
Konstant	4,622 (1,101) **	4,303 (3,233)
Sysselsättning 2001	0,003 (0,007)	-0,273 (0,032) **
LBP	0,009 (0,008)	0,076 (0,025) **
Pelare 1	-0,008 (0,006)	0,023 (0,021)
Strukturfonder	-0,015 (0,006) **	-0,022 (0,017)
Arbetslöshet	-0,034 (0,017) **	0,105 (0,052) **
Åtgärd	-0,008 (0,013)	-0,038 (0,040)
Befolkning 35-64 år	0,399 (0,134) **	0,409 (0,369)
Befolkningstäthet	0,007 (0,007)	-0,158 (0,021) **
Inkomstnivå 2001	-0,367 (0,085) **	-0,480 (0,277) **
Eftergymnasial utbildning	0,123 (0,029) **	-0,049 (0,078)
Forskarutbildade	-0,003 (0,007)	-0,010 (0,015)
Investeringar	0,010 (0,006) *	-0,012 (0,018)
Företagsstöd	-0,002 (0,003)	-0,023 (0,010) **
Glesbygd	0,168 (0,108)	-0,264 (0,332)
Diversifiering	0,037 (0,011) **	-0,007 (0,031)
Jordbruk	-0,012 (0,009)	-0,049 (0,078)
LBP x glesbygd	-0,015 (0,013)	0,030 (0,040)
Cook-dummy	ja	ja
R ²	0,45	0,77
Antal observationer	279	279
Diagnostiska test:		
-Breusch-Pagan	0,12	0,55
-RESET	0,64	<0,00

* indikerar signifikans på 0,10-nivån och ** på 0,05-nivån. Beroende variabel är tillväxten i total sysselsättning respektive tillväxten i jordbrukssektorns andel av total sysselsättning. För diagnostiska test redovisas p-värden, i övrigt koefficienter med standardfel inom parentes. R² är justerad för antalet frihetsgrader. Dummyvariabler enligt Cooks distansmått inkluderas (18 st) för att hantera potentiellt inflytelserika observationer.

Slutsatser

Som tidigare framhållits samvarierar stödåtgärderna inom Landsbygdsprogrammet och pelare 1 till den grad att endast deras gemensamma inflytande bör tolkas i ovan estimerade modeller. Detta trots att Landsbygdsprogrammet verkar vara den drivande faktorn bakom resultaten i fråga.

För att knyta an till undersökningens frågeställning uppvisar landsbygdsstöd en s.k. villkorad samvariation med tillväxt. Effekten av ett ökat landsbygdsstöd skulle emellertid inte vara särskilt stor eftersom elasticiteten för Landsbygdsprogrammet och pelare 1-stöd per invånare tillsammans endast är 0,005. Inget samband mellan landsbygdsstöd och totala sysselsättningseffekter har kunnat fastslås. Däremot upplevde kommuner med mycket landsbygdsstöd en generell ökning av jordbrukssektorns sysselsättningsandelar. Det kan dock inte uteslutas att denna ökning till viss del skedde på bekostnad av total sysselsättning. I analysen framkommer inga särskilda effekter för glesbygdskommuner.

Svaret på den övergripande utvärderingsfrågan blir därmed att landsbygdsprogrammet i viss mån kan ha förbättrat förutsättningarna för tillväxt men inte bidragit till att skapa nya sysselsättningsmöjligheter.

Appendix

Variabelbeskrivning

Tabell 5: Deskriptiv statistik för perioden 2001-2008.

Variabel	Medelvärde	Standardavvikelse
Beroende		
Tillväxt	0,17	0,04
Sysselsättning	0,05	0,07
Sysselsättning jordbruk	-0,04	0,34
Oberoende		
Inkomstnivå 2001	10,72	0,12
Sysselsättning 2001	8,88	1,01
Sysselsättning jordbruk 2001	-3,59	0,94
LBP	6,90	1,44
Pelare 1	5,91	1,41
Strukturfonder	5,36	1,15
Arbetslöshet	1,16	0,40
Åtgärd	0,54	0,61
Befolkning 35-64 år	-0,91	0,04
Befolkningstäthet	3,29	1,60
Eftergymnasial utbildning	-2,05	0,32
Forskarutbildade	-6,53	1,15
Investeringar	-2,82	0,65
Företagsstöd	3,48	1,42
Glesbygd	0,14	0,35
Ekonomisk potential	7,15	1,12
Diversifiering	1,19	0,42
Jordbruk	0,47	0,50

Inkomstnivå utgörs av totalsumma beskattningsbar förvärvsinkomst, dvs. summa inkomst av tjänst och näringsverksamhet minskat med vissa allmänna avdrag, fördelat på kommunens invånare över 16 år. I 1980 års penningnivå (dvs. nominella värden har deflaterats med ett årligt genomsnitt av KPI). Källa: SCB.

Sysselsättning mäter kommunens totala antal förvärvsarbetande dagbefolkning och sysselsättning jordbruk/totalt mäter sysselsättning i jordbrukssektorn som andel av total sysselsättning. Källa: SCB.

LBP är respektive kommuns totala, för perioden, stödbelopp utbetalt inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 samt Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Notera att investerings-, start- och förädlingsstöd till mål 1 - områden har inkluderats medan det nationella stödet till norra Sverige räknas till strukturfonderna. 1980 års penningnivå används. Källa: SJV.

Pelare 1 inbegriper produktionsbaserade stöd (areal-, gårds- samt djurstöd) under vad som brukar benämnas den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare. Liksom LBP används respektive kommuns totala stödbelopp. 1980 års penningnivå. Källa: SJV.

Variabeln strukturfonder utgör en någorlunda heltäckande sammanställning av totala, för perioden, medel ur EU:s regionala och sociala fond. Från ESF - rådet erhålls utbetalda medel för Equal och Mål-3 under föregående programperiod samt ett mer heltäckande material för 2007-2008. Materialet är fördelat efter projektägarens lokalisering. Tillväxtverket tillhandahåller data över regionala fonden för 2007-2008 med en schablonfördelning (dvs. hur mycket av varje projekt som går till respektive kommun) som även används för att fördela det material för 2000-2006 som levereras av 5 olika länsstyrelser. Materialet räknas om i 1980 års penningnivå. Källor: Svenska ESF - rådet, Tillväxtverket samt Länsstyrelsen i Norrbotten, Jämtland, Gävleborg, Örebro och Jönköping.

Arbetslöshet anger hur stor andel av kommunens invånare (16-64 år) som är aktivt arbetssökande utan att delta i något åtgärdsprogram. Åtgärd innefattar andelen som deltar i någon form av åtgärdsprogram med aktivitetsstöd. Källa: AMS.

Befolkning 35-64 år är kommunens andel av invånare i åldern 35-64 år medan befolkningstäthet är en variabel som mäter antalet invånare per kvadratkilometer. Den sistnämnda används endast i sysselsättningsmodellen. Källa: SCB.

Eftergymnasial utbildning och forskarutbildade utgörs av andelen invånare med eftergymnasial utbildning respektive forskarutbildning. Källa: SCB.

Investeringar är andel nettoinvesteringar av skatteintäkter och generella bidrag. Källa: RKA (rådet för främjande av Kommunala Analyser): www.kommundatabas.se.

Företagsstöd utgör nettokostnad per invånare för näringslivsfrämjande åtgärder. Källa: RKA (rådet för främjande av Kommunala Analyser): www.kommundatabas.se.

Glesbygd är en dummyvariabel som tar värdet 1 (0) om (om inte) kommunen har färre än 7 invånare per kvadratkilometer. Källa: SKL (Sveriges Kommuner och Landsting).

Ekonomisk potential för kommun r :

$$EKPOTr = \sum_j \frac{M_j}{\exp(avst_{rj})}$$

där M_j indikerar ekonomisk massa (total, i 1980 års penningnivå, beskattningsbar förvärvsinkomst) för kommun j och $avst_{rj}$ anger avstånd (i 10 km) mellan j och r .

Diversifiering är ett index som mäter hur kommunens arbetskraft är fördelad, mellan olika sektorer (enligt SNI:s högsta aggregeringsnivå), relativt riksgenomsnittet. För kommun r :

$$DIV_r = \frac{1}{\sum_i |y_{ir}/y_r - y_i/y|}$$

där y anger antalet sysselsatta (dagbefolkning) och i sektor.

Jordbruk är en dummyvariabel som tar värdet 1 (0) om (om inte) högst relativ specialisering,

$$SPEC_i = \frac{y_{ir}/y_r}{y_i/y}$$

återfinns i jordbrukssektorn.

Kollinearitet

En metod för att undersöka om och i vilken grad det existerar en problematisk samvariation mellan två eller flera variabler är att analysera s.k. egenvärden och variansproportioner.

Ett egenvärde är ett begrepp inom lineär algebra som, kort uttryckt, är en av rötterna (dvs. en möjlig lösning) till ett ekvationssystem baserat på matrisen av oberoende variabler. Vanligtvis definieras sedan ett index som roten ur ration mellan varje egenvärde och det högsta egenvärdet.⁷⁵ Värderna över 30 i kombination med en variansproportion, dvs. den del av variationen hos en variabel som svarar mot ett visst index, större än 0,5 hos minst två variabler används ofta som tumregel för problematisk kollinearitet.⁷⁶

I tabell 6 presenteras en kollinearitetsanalys för tillväxtmodellen.⁷⁷ I synnerhet inkomst, men även LBP, pelare 1, eftergymnasial utbildning, forskarutbildade, ekonomisk potential och befolkning 35-64 år, uppvisar mer eller mindre problematiska värden. Detta innebär att skattningen av dessa variabler i avsnitt 1.3 behäftas med ett större mått av osäkerhet än vad annars skulle ha varit fallet. Motsvarande metod används även för att analysera sysselsättningsmodellen, med kvalitativt liknande resultat. Ekonomisk potential plockas här bort då den är involverad i ett lineärt beroende med bl.a. initial sysselsättning.

⁷⁵ Belsley, D., Kuh, E. & Welsch, R. [1980]. Se även Belsley, D. [1991] för en demonstration av metoden som används här.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Notera att det råder en viss oenighet om huruvida konstanten bör inkluderas eller ej - s.k. VIF-värden, vilka alltid baseras på en analys utan konstant, är t.ex. helt normala (under 10), liksom en analys av egenvärden då konstanten utelämnas (med ett högsta index under 10).

Tabell 6: Index och variansproportioner.

index	Variansproportioner							
	kons.	ink- omst	LBP	pel- are1	struktur- fonder	arbets- löshet	åtgärd	befolkning 35-64 år.
1,00
3,63
5,59	0,15	.
5,70
10,40
13,09
16,51
18,03	0,21	.	.
25,40	0,37	.	.
28,34	0,31	.	.	.
28,69	0,11	0,30	0,58	.
42,20
56,87	.	.	0,69	0,79	0,32	.	.	.
93,79	.	.	0,14	.	0,11	.	.	0,36
121,52	0,42
1306,19	1,00	0,99	.	.	.	.	.	0,20

index	Variansproportioner							
	efter- gymn. utb.	forskar- utb.	invest- eringar	företags- stöd	gles- bygd	ekono- misk po- tential	diver- sifiering	jord- bruk
1,00	.	.	.	.	.	.	.	.
3,63	.	.	.	.	0,23	.	.	.
5,59	.	.	.	.	0,10	.	.	.
5,70	.	.	.	.	0,21	.	.	0,45
10,40	.	.	.	.	.	.	0,35	.
13,09	.	.	.	0,87	.	.	.	.
16,51	.	.	0,40	.	.	.	.	0,22
18,03	.	.	0,33	.	.	.	0,15	.
25,40	.	0,17	0,14	.	0,10	.	0,11	.
28,34	.	0,25	.	.	.	.	.	.
28,69	.	.	.	.	0,13	.	.	.
42,20	0,33	0,49	.	.	.	.	0,14	.
56,87	.	.	.	.	.	.	.	.
93,79	0,25	.	.	.	.	0,66	.	.
121,52	0,15	.	.	.	.	0,22	.	.
1306,19	0,25	.	.	.	.	.	.	.

Tabellen utläses som en sammanhängande tabell, dvs. med 17 kolumner och 18 rader. Värden mindre än 0,10 har markerats med punkt.

Eftersom vi primärt är intresserade av LBP testas systematiskt en rad olika specifikationer av både tillväxt- och sysselsättningsmodellen för att undersöka hur robust denna skattning är.⁷⁸ Inte i någon av dessa specifikationer, som inte presenteras här, uppvisar LBP några tecken på allvarlig instabilitet. Däremot samvarierar LBP och pelare 1 till den grad att enskilda effekter blir svåra att utröna.

Referenser

Angrist, J. D. & Pischke, J-S. [2009], *Mostly harmless econometrics - an empirist's companion*, Princeton University Press, New Jersey.

Anselin, L. [1999], "Spatial Econometrics", Working Paper, Bruton Center, School of Social Science, University of Texas, Dallas.

Anselin, L. [1988], *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Anselin, L., Anil, K. B., Florax, R. & Yoon, M. J. [1996], "Simple diagnostic tests for spatial dependence", *Regional Science and Urban Economics*, vol 26, sid 77-104.

Arbia, G. [2006], *Spatial Econometrics: Statistical Foundations and Applications to Regional Convergence*, Springer, Berlin.

Barro, R. J. & Sala-i-Martin, X. [2004], *Economic Growth*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Belsley, D. [1991]. "A Guide to Using the Collinearity Diagnostics", *Computer Science in Economics and Management*, vol 4, sid 33-50.

Belsley, D., Kuh, E. & Welsch, R. [1980], *Regression Diagnostics*. Wiley, New York.

Bishop, P. [2009], "Spatial spillovers and employment growth in the service sector", *The Service Industries journal*, vol 29, sid 791-803.

Bivand, R. & Brunstad, R. J. [2003], "Regional Growth in Western Europe: An Empirical Exploration of Interactions with Agriculture and Agricultural Policy", sid 351-373 i B. Fingleton (red.), *European Regional Growth*. Springer-Verlag, Berlin.

⁷⁸ T.ex. undersöks hur skattningen av LBP förändras när pelare 1 plockas bort ur modellen. Notera dock att detta inte är ett problemfritt förfarande eftersom många olika specifikationer av samma modell medför en ökad risk att felaktigt förkasta nollhypotesen i varje enskilt signifikanstest.

- Esposti, R. [2008], "Reforming the CAP: an agenda for regional growth?", presenterad på EAAE:s 109:e konferens, nr 44868.
- Florax, R., Folmer, H. & Rey, S. J. [2003], "Specification searches in spatial econometrics: the relevance of Hendry's methodology", *Regional Science and Urban Economics*, vol 33, sid 557-579.
- Glaeser, E. L., Sheinkman, J. A. & Shleifer, A. [1995], "Economic Growth in a Cross-Section of Cities", *Journal of Monetary Economics*, vol 36, sid 117-143.
- Gullstrand, J. & Hammarlund, C. [2007], "Plats för tillväxt?", SOU 2007:25 (Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2008).
- Greene, W. H. [2000], *Econometric Analysis*, 4 uppl, Prentice-Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- Henderson, V., Kuncoro, A. & Turner, M. [1992], "Industrial Development in Cities", NBER Working Paper Series, WP nr 4178.
- Jiwattanakulpaisarn, P., noland, R. B., Graham, D. J. & Polak, J. W. [2009], "Highway Infrastructure and Regional Employment Growth: A Dynamic panel Regression Analysis", *Journal of Regional Science*, vol 49, sid 263-286.
- Krugman, P. [1991], "Increasing Returns and Economic Geography", *The Journal of Political Economy*, vol 99, sid 483-499.
- Lundberg, J. [2006], "Using Spatial Econometrics to Analyse Local growth in Sweden", *Regional Studies*, vol 40, sid 303-316.
- Michalek, J. [2010], "Impact Indicator 1: Economic Growth", sid 61-75 i Lukesch, R. & Schuh, B. (red.), Working Paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors, 25 februari 2010.
- Montouri, B. D. & Rey, S. J. [1998], "US Regional Income Convergence: A Spatial Econometric Perspective", *Regional Studies*, vol 33, sid 143-156.
- Pufahl, A. [2010], "Impact Indicator 2: Employment Creation", sid 79-90 i Lukesch, R. & Schuh, B. (red.), Working Paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors, 25 februari 2010.
- Romer, P. M. [1986], "Increasing Returns and Long-Run Growth", *The Journal of Political Economy*, vol 94, sid 1002-1038.

Simon, C. J. [1998], "Human Capital and Metropolitan Employment Growth", *Journal of urban Economics*, vol 43, sid 223-243.

SJV, 2009. Uppföljning av budget - utbetalningar. (hämtad 2010-06-03)
<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/mojligheterpalandsbygden/landsbygdsprogram-met/landsbygdsprogrammetisiffror/huranvandspengarnailandsbygdsprogrammet.4.160b021b1235b6bb8618000142.html>

Sudekum, J. [2003], "Increasing Returns and Spatial Unemployment Disparities", Departmental Discussion Paper 117, University of Goettingen, Department of Economics.

Verbeek, M. [2008], *A guide to modern Econometrics*, 3 uppl, Wiley, New York.