

Bättre landsbygdsprogram efter utvärdering?

EU:s landsbygdsprogram har utvärderats regelbundet sedan de infördes år 2000. Utvärdering är viktigt för att se om programmen uppnår sina mål och för att göra dem effektivare. Vi undersöker hur utvärderingsprocessen fungerar och om utvärderingsresultaten påverkar utformningen av de nya programmen. Vi finner att:

- Utvärderingsresultat varken har påverkat utformningen av nya program eller EU:s förordning för landsbygdsutveckling nämnvärt.
- Effekter av specifika åtgärder utvärderas sällan vilket ofta beror på brist på data.
- Utvärderingarna är svårtillgängliga vilket minskar möjligheterna att lära av andras erfarenheter och förbättra programmen.

EU:s landsbygdsprogram

Landsbygdsutveckling utgör den andra pelaren av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) och syftar till att förbättra landsbygdens konkurrenskraft, miljö och livskvalitet. Formellt introducerades landsbygdsutveckling genom landsbygdsprogram i CAP år 2000. Varje program omfattar en sjuårsperiod och hittills har det funnits tre programperioder: 2000-2006, 2007-2013, och 2014-2020. Medlemsländerna skapar sina program genom att välja åtgärder från en på förhand bestämd lista. Vissa åtgärder är obligatoriska och en viss andel av budgeten måste användas för specifika mål. Länderna har dock stora möjligheter att anpassa programmen till lokala förutsättningar, exempelvis kan de välja att organisera sitt program på nationell eller regional nivå. Programmen kan således vara mycket olika i olika länder.

Obligatorisk utvärdering

Det finns tydliga regler för hur programmen ska utvärderas i den EU-gemensamma ramen för övervakning och utvärdering. Alla länder måste utvärdera sina program vid tre tillfällen under en programperiod: innan programmet träder i kraft (förhandsutvärdering), i mitten av perioden (halvtidsutvärdering) och efter att programmet har upphört (slututvärdering). Såväl programmen som utvärderingsresultaten ska offentliggöras. Utvärderingen styrs av ett antal gemensamma frågor. Bland annat ska de olika åtgärdernas effekter på vissa målvariabler undersökas. Detta kräver någon form av kontrafaktisk analys. Det vill säga, en jämförelse av målvariablernas utveckling mellan företag som fått del av åtgärderna (försöksgrupp) och företag som inte har fått det

(kontrollgrupp). För att det ska vara möjligt måste det finnas företag som inte fått stöd och data måste samlas in regelbundet för både försöksgruppen och kontrollgruppen.

Varför är utvärdering viktigt?

CAP är det dyraste och mest omfattade av EU:s gemensamma politikområden. Enbart landsbygdsutveckling hade en budget på 152 miljarder euro under perioden 2007-2013. Det är således viktigt att pengarna används effektivt, inte minst för EU:s skattebetalare. Vikten av att förbättra regelverket har även understrukits i EU-kommissionens nyligen lanserade agenda för bättre lagstiftning.

Den standardiserade utvärderingsprocessen, tillsammans med kravet att offentliggöra såväl program som utvärderingsresultat, kan bidra med värdefull kunskap om hur programmen fungerar och underlätta förbättring av framtida program. Att utforma effektiva program är svårt. En experimentell design, där viktiga parametrar varierar, skulle underlätta identifiering av effekter. Det är dock svårt att få gehör för en sådan utformning av ett enskilt lands program. En systematisk jämförelse av resultat från olika länder som gjort olika val avseende åtgärder kan vara ett alternativ.

Syfte

De obligatoriska utvärderingarna skapar således goda förutsättningar för en välfungerande landsbygds politik. Dock krävs att uppgiften tas på allvar vad gäller underlag, utförande och användande av utvärderingsresultat. Risken finns annars att utvärderingarna främst tjänar till att legitimera den rådande politiken istället för att göra den effektivare. Vi undersöker hur väl utvärderingen av EU:s landsbygdsprogram fungerar i praktiken och hur resultaten används. Följande två frågor styr vår analys:

- 1) Har utvärderingsresultaten påverkat utformningen av medlemsländernas landsbygdsprogram?
- 2) Har utvärderingsresultaten påverkat EU:s förordning för landsbygdsutveckling?

Metod

För att besvara vår första fråga undersöker vi hur utvärderingarna genomförts. Vi granskar vilka metoder och data som används, vilka rekommendationer som ges och i vilken utsträckning de följs. Analysen baseras på rekommendationerna i slututvärderingarna av programmen för perioden 2000-2006 och halvtidsutvärderingarna av programmen för perioden 2007-2013, då båda dessa kan påverka utformningen av programmen för perioden 2014-2020. Vi jämför utvärderingsresultaten med utvecklingen av landsbygdsprogrammen under alla tre programperioder.

Eftersom det visade sig vara oväntat svårt att få tag på både utvärderingar och program från flera länder väljer vi ut nio länder/regioner för vår analys: Frankrike (fastland och Languedoc-Roussillon), Irland, Italien (Marche), Lettland, Nederländerna, Spanien (Navarra), Sverige, Tyskland (Bremen-Niedersachsen) och Österrike. På grund av programmets omfattning väljer vi att fokusera på tre stöd:

- Investeringsstöd
- Betesmarksstöd
- Stöd till grundläggande tjänster.

För att besvara vår andra fråga analyserar vi om utvärderingsprocessen är designad på ett sätt som gör det möjligt att ge välinformerade och evidensbaserade råd. Vi undersöker också om det finns en koppling mellan förändringar i förordningen för landsbygdsutveckling och EU:s syntesrapporter som sammanfattar de nationella utvärderingsresultaten.

Utvärderingarnas påverkan på investeringsstödet

Investeringsstöd syftar till förbättra konkurrenskraften för jordbruks- och skogsföretag. Stöd kan till exempel ges till investeringar som avser att effektivisera eller diversifiera produktionen. Styrmedlet används av alla våra utvalda länder men det finns skillnader beträffande vem och vad som får stöd.

De flesta utvärderingarna baseras på enkla jämförelser eller intervjuer med stödmottagare utan kontrafaktisk analys. Det är därför i de flesta fall svårt att veta om investeringsstödet uppnår den önskade effekten. Ett fåtal länder genomför mer avancerade statistiska analyser som dock ger blandade resultat. Det är därför oklart om investeringsstödet kan anses vara effektivt. I flera fall påtalar utvärderarna att brist på data omöjliggör en ordentlig utvärdering av stödet.

Rekommendationer till möjliga förändringar av landsbygdsprogrammen ges i de flesta fall, även om de ibland är alltför generella för att kunna implementeras. Totalt identifierar vi cirka 50 rekommendationer. Vanligast är rekommendationer om att rikta stödet mot marknadsmisslyckanden och om bättre datainsamling för att kunna utvärdera stödets effekter. Vi finner att 13 rekommendationer har följts men att endast tio av dem kräver någon förändring av programmen.

Utvärderingarnas påverkan på betesmarksstödet

Betesmarksstödet syftar till att bevara den biologiska mångfalden och är en del av miljöersättningarna. Dess utformning skiljer sig åt mellan länder beroende på lokala omständigheter. Exempelvis kan stöd ges både för att öka och minska betessäsongen. Det är obligatoriskt att ha någon form av miljöersättning i sitt landsbygdsprogram, dock inte

nödvändigtvis betesmarksstöd. Alla våra länder och regioner, utom Navarra, använder betesmarksstöd.

Intervjuer är den vanligaste utvärderingsformen. Enkätundersökning och fallstudier är också relativt vanligt. Återigen är det endast få utvärderingar som gör en mer avancerad analys som faktiskt undersöker stödets effekter. Tillgång till data har generellt varit ett stort problem och förhindrat utvärdering av stödets miljöeffekter. Det är därför svårt att uttala sig om dess effektivitet.

Rekommendationer ges i cirka 60 fall och i nästan alla undersökta utvärderingar. Vanligast är rekommendationer om att öka stödets effektivitet för olika miljömål. Ett mer målorienterat stöd efterfrågas också liksom bättre förutsättningar för framtida utvärderingar. Totalt har 11 rekommendationer följts och tre har följts till viss mån.

Utvärderingarnas påverkan på stödet till grundläggande tjänster

Stödet syftar till att förbättra livskvaliteten på landsbygden. Det kan till exempel ges till småskalig infrastruktur, läkarmottagningar och kulturtjänster. Länderna har stora möjligheter att utforma stödet efter sina lokala förutsättningar. Endast den tyska regionen Niedersachsen använder stödet under alla tre perioder. Övriga utvalda länder och regioner, utom Navarra, använder stödet i minst en period.

Eftersom stöd till grundläggande tjänster används mindre än de två andra stöden har det inte utvärderats i lika hög utsträckning. När det utvärderas är fokus främst på övervakning och ingen utvärdering undersöker dess effekter med kvantitativa metoder. Intervjuer är den mest använda utvärderingsmetoden, men även enkäter, workshops och gruppdiskussioner används. Flera länder nämner att de har haft utvärderingsproblem. Dessa har främst bestått av brist på data men det har också funnits implementeringsproblem som har gjort att flera länder inte har haft tillräckligt med underlag för en utvärdering.

Totalt ges 15 rekommendationer om hur stödet till grundläggande tjänster kan förändras. Vanligast är att rekommendera att stödet expanderas till nya områden. Intressant är också att två länder föreslår att stödet ska införas på platser där det tidigare inte har använts. Fem rekommendationer kan anses ha följts men endast fyra av dessa kräver någon form av förändring av landsbygdsprogrammen.

Utvärderingarnas påverkan på förordningen för landsbygdsutveckling

De förändringar som gjorts i EU:s Landsbygdsförordning genom åren kan sammanfattas i följande punkter:

- Befintliga styrmedel från andra program eller områden har tillkommit (t.ex. Leader och riskhantering)

- Nya kategorier av stödmottagare har tillkommit (småföretag på landsbygden i allmänhet)
- Nya områden har tillkommit (samarbete för att gynna innovationer, grön omsorg, bredbandsutbyggnad)
- Ökat fokus på miljö, djurvälstånd, och klimatförändring
- Ökade insatser för småskaligt jordbruk
- Omstrukturering av programmen (i fyra axlar 2006-2002, respektive i sex fokusområden 2013-2020)

Varken de nationella utvärderingarna eller syntesrapporterna tycks dock ha haft något större inflytande på dessa förändringar. Om problemen gällande utvärderingsresultatets tillförlitlighet, orsakade av bristfälliga dataunderlag, i de utvärderingar som vi analyserat också gäller övriga utvärderingar, vilket tycks vara fallet enligt syntesrapporterna, är detta inte så förvånande.

Syntesrapporterna ger få handfasta förslag vad gäller enskilda styrmedel. Vanliga rekommendationer är att förbättra åtgärdernas träffsäkerhet, att göra dem mer komplementära och att konstruera sammanhängande paket av åtgärder som anses samverka. Beträffande utvärderingsprocessen, rekommenderas att förbättra dataunderlaget, minska antalet styrmedel, utvärderingsfrågor och indikatorer, förbättra de indikatorer som behålls, samt att flytta halvtidsutvärderingen längre fram i tiden. Det kan noteras att antalet utvärderingsfrågor har minskat och att halvtidsutvärdering av hela programmet inte längre är nödvändig. Övriga rekommendationer tycks ha lämnats utan åtgärd.

Enligt Landsbygdsförordningarna samt meddelanden och propositioner från EU-kommissionen under perioden 1999-2013 har orsakerna till förändringarna i Landsbygdsförordningen huvudsakligen varit yt-tre händelser och förändringar inom andra politikområden såsom:

- Slutsatserna från Europarådets möten i Lissabon (2000) och Göteborg (2001) som framhöll att ekonomisk utveckling skulle vara förenlig med hållbart resursutnyttjande och att detta skulle avspeglas i den gemensamma jordbrukspolitikerna.
- Reformerna av jordbrukspolitikerna 2003 och 2004 som syftade till en större marknadsanpassning av EU:s jordbruk.
- Utvidgningen av EU under 2000-talet då länder med stora behov av att utveckla sin jordbrukssektor blev medlemmar.
- Hälsokontrollen 2007 som identifierade ett antal nya utmaningar för politiken (klimatförändringar, förnybar energi, ökad känslighet för förändringar i världsmarknadspriserna).

Slutsatser

Utvärderingarna av landsbygdsprogrammen har varken påverkat utformningen av de nationella programmen eller EU:s landsbygdsförordning i någon nämnvärd utsträckning. En viktig orsak är sannolikt att utvärderingsresultaten är osäkra, vilket till stor del beror på att bristfälliga dataunderlag försvårar användningen av vetenskapligt grundade utvärderingsmetoder.

Både program och utvärderingar är dessutom svåra att hitta, trots kravet på offentliggörande. Detta minskar möjligheterna att dra nytta av andra länders erfarenheter för att få kunskap om hur program och åtgärder fungerar under olika förutsättningar.

Trots kravet på utvärdering har vi låg kunskap om vilka styrmedel som är effektiva och som uppfyller sina mål. Om utvärderingsprocessen skall bidra till att förbättra politiken behöver kvaliteten på de nationella utvärderingarna höjas. Detta kräver bl.a. att tillgången på relevanta data förbättras. Vilka ansträngningar som gjorts i den riktningen har vi svårt att uttala oss om då det, enligt Landsbygdsförordningen, är medlemsländernas uppgift. Vi kan dock konstatera att det även i Sverige (där tillgången på data är förhållandevis god) i vissa fall finns åtskilligt kvar att göra.

En annan förutsättning för att öka utvärderingarnas kvalitet är att tillräckliga medel och tid avsätts för uppgiften. För närvarande är de resurser som avsätts för utvärderingen anmärkningsvärt små i relation till vad som används för att administrera och övervaka programmen.

Författare	Anna Andersson, Sören Höjgård och Ewa Rabinowicz
Källa	Andersson, Anna; Höjgård, Sören and Rabinowicz, Ewa, "Evaluation of results and adaptation of the Rural Development Programmes", <i>AgriFood Working Paper 2017:1</i>
Mer information	Anna Andersson Telefon: 046-222 07 82 E-post: anna.andersson@agrifood.lu.se

Vad är AgriFood Economics Centre?

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

Publikationer

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

Kontakt

AgriFood Economics Centre
Box 730, 220 07 Lund
AgriFood Economics Centres publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se
