



RAPPORT 2015:1

Elina Bryngemark

Helena Johansson

Fredrik Wilhelmsson

Landsbygdsnytta

- som motiv för stöd till landsbygden

AgriFood Economics Centre

Landsbygdsnytta

– som motiv för stöd till landsbygden

Elina Bryngemark
Helena Johansson
Fredrik Wilhelmsson

För mer information kontakta:
Fredrik Wilhelmsson 046 - 222 07 85
E-post: fredrik.wilhelmsson@agrifood.lu.se

AgriFood Economics Centre
Box 730
220 07 Lund
<http://www.agrifood.se>
Elina Bryngemark m.fl.
Rapport 2015:1
Tryckt av GigantPrint AB, Norrköping, 2015

FÖRORD

Andelen av befolkningen som bor på landsbygden minskar kontinuerligt samtidigt som det finns en stark önskan att bevara en livskraftig landsbygd. En livskraftig landsbygd framhålls som positivt och det finns ett brett politiskt stöd för en landsbygdspolitik för att uppnå detta. Det kan finnas många olika skäl för en sådan politik men de bygger direkt eller indirekt på ett antagande om att en befolkad landsbygd skapar vinster för samhället i stort. Frågan är vad denna vinst kan bestå av, vilket värde den har för samhället och när politiska ingrepp kan vara motiveras av denna vinst.

I rapporten identifierar vi samhällsnyttor av att människor lever, verkar och bor på landsbygden med utgångspunkt från begreppet landsbyggsnytta. Begreppet implicerar positiva effekter av landsbygden men används idag för en mängd olika företeelser och med olika utgångspunkt. Exempelvis kan landsbyggsnytta ses som "något som är bra för landsbygden" eller "något som är bra för privata företag på landsbygden". I denna vida betydelse är det sällan som landsbyggsnytta motiverar politiska styrmedel i form av en specifik landsbygdspolitik. Istället kan politiska styrmedel riktade till företag både på landsbygden och i staden vara berättigade.

Frågan som analyseras i rapporten är kopplingen mellan samhällsnytta, landsbygd och politik: Finns det fall när landsbyggsnytta kan ge en vinst för samhället och motivera en specifik landsbygdspolitik för att nyttan ska bevaras? Vilka krav måste en sådan nytta uppfylla och vad består i så fall denna landsbyggsnytta av?

Helena Johansson

Sören Höjgård

Lunds universitet

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	7
1 INLEDNING	9
2 TEORETISKA BEGREPP	13
2.1 Externalitet	13
2.2 Samhällsekonomisk effektivitet	14
2.3 Samhällsnytta	16
2.4 Landsbygdsnytta	16
<i>Användning av begreppet landsbygdsnytta</i>	16
<i>När motiverar landsbygdsnyttor styrmedel?</i>	18
3 LANDSBYGDSNYTTOR OCH DERAS VÄRDE	21
3.1 Värderingsstudier	21
<i>Multifunktionalitet inom jordbruket</i>	22
<i>Turism och rekreation på landsbygden</i>	23
<i>Kustnära fiske</i>	24
<i>Kulturbevarande</i>	25
<i>Social tillit</i>	26
<i>Infrastruktur</i>	26
<i>Tryggad livsmedelsförsörjning, energisäkerhet och bebodd nation</i>	28
<i>Möjligheten att bo på landet</i>	29
<i>Företagande och arbetstillfällen</i>	30
3.2 Landsbygdsnyttor som motiv för ekonomiska styrmedel	30
3.3 Hur gå vidare när det finns positiva landsbygdsnyttor?	31
4 HUR TAR MYNDIGHETER HÄNSYN TILL LANDSBYGDSNYTTOR I SITT ARBETE?	33
4.1 EU	33
4.2 Svenska Myndigheter	33
<i>Naturvårdsverket</i>	33
<i>Trafikverket</i>	34
REFERENSER	37

Sammanfattning

Rapporten kartlägger landsbygdsnyttor som uppkommer av att människor bor, verkar och lever på landsbygden, för att utreda vilka nyttor som kan motivera stöd till landsbygden, samt undersöka vilka av dessa nyttor som svenska myndigheter tar hänsyn till i sitt arbete. För att en landsbygdsnytta ska kunna motivera stöd till landsbygden behöver den vara en externalitet av att människor bor, verkar och lever på landsbygden, det vill säga, nyttan helt eller delvis tillfaller andra än de som skapar den utan att de som skapar nyttan fullt ut kan ta betalt för den.

Genomgången visar att begreppet landsbygdsnytta används för att beteckna såväl privata- som samhällsnyttor och att det saknas en allmänt vedertagen definition av begreppet. Det visade sig också att forskningen om värdet av landsbygdsnyttor är i ett tidigt skede; således är det svårt att entydigt identifiera landsbygdsnyttor som motiverar stöd till landsbygden. En förklaring till att så få studier gjorts på landsbygdsnyttors värde är dess komplexa natur och svårigheterna att värdera dem.

Jordbruket bidrar till landsbygdsnyttor som motiverar stöd i form av öppna landskap och biologisk mångfald. Även tryggad livsmedelsförsörjning och energisäkerhet kan vara resultat av jordbruksproduktion och kan eventuellt motivera stöd. De landsbygdsnyttor som kommer ur jordbruksproduktion, som diskuteras här, omfattas av EUs gemensamma jordbrukspolitik (GJP) så det är endast i de fall dessa externaliteter underproduceras trots GJP som ytterligare nationella styrmedel är motiverade.

Turism kan motivera stöd till landsbygden om den är beroende av att människor bor på landsbygden. Även landsbygdsspecifik kultur som förvaltas av de boende på landsbygden och attraherar turism som inte fullt ut betalar för upplevelsen kan motivera stöd.

Infrastruktur på, samt till och från, landsbygd har ett mervärde genom att den skapar förutsättningar för turism och rekreation på landsbygden.

För att kunna utreda huruvida tryggad livsmedelsförsörjning, energisäkerhet, bebodd nation och möjligheten att bo på landet, är landsbygdsnyttor som motiverar stöd till landsbygden behövs mer forskning rörande individers preferenser för att bevara dessa landsbygds-specifika nyttor. Den kanske mest centrala frågeställningen är om de personer som inte bor på landsbygden har en positiv betalningsvilja för att de som vill bo där, ska kunna göra det.

Svenska myndigheter och EU tar hänsyn till vissa landsbygdsnyttor. Trafikverket tar hänsyn till turism och kulturlandskap i utformandet av vägar och EU-stöd finns för bland annat småskalig infrastruktur, kulturlandskap och kulturbevarande, som lockar turism. EU värnar om kulturlandskap där öppna landskap ofta är centralt. Landsbygdsnyttan bebodd nation verkar däremot inte vara centralt i svenska myndigheters arbete. Naturvårdsverket utför en hel del studier rörande landsbygdsnyttor (främst biologisk mångfald) men fokuserar inte i första hand på människans positiva inverkan på dessa.

Även om alla landsbygdsnyttor inte kan värderas kan det vara intressant att undersöka alternativa sätt att producera landsbygdsnyttorna, då det kan finnas andra billigare vägar att generera nyttan. Vidare kan studier som syftar till att uppskatta individers värdering av att människor bor, verkar och lever på landsbygden, vara vägledande för att skapa en så resurseffektiv fördelning av offentliga resurser som möjligt.

1

Inledning

För 200 år sedan bodde nästan alla svenskar på landsbygden. Sedan 1800-talet har andelen människor i stad ökat kontinuerligt och idag bor bara 15 procent av den svenska befolkningen på landsbygden (Svanström, 2015). Urbanisering har aktualiserat frågan om landsbygdens framtida livskraft. Många vill att Sverige ska ha en levande landsbygd, vilket har lett till önskemål om en landsbygdspolitik.

Ibland används begreppet landsbygdsnytta för att motivera landsbygds-specifik politik. Tanken är att landsbygden bidrar med nytta för samhället och att landsbygdspolitik behövs för att se till att dessa nyttor består. Men begreppet landsbygdsnytta saknar vedertagen definition och används med olika betydelse beroende på avsändare och kontext, vilket riskerar att skapa förvirring. Så vad är egentligen en landsbygdsnytta, och när kan förekomsten av landsbygdsnytta motivera styrmedel?

Rapporten syftar till att identifiera de landsbygdsnyttor som kan motivera nationella styrmedel riktade mot landsbygden. För att det ska vara motiverat måste landsbygdsnyttan vara specifik för landsbygden, det vill säga nyttan uppkommer på landsbygden och inte i städer. Då rapportens fokus är att försöka identifiera i vilken grad en levande landsbygd ger nytta även för de som inte bor eller lever på landsbygden beaktas enbart nyttor som har ett värde för fler än de som bor, verkar och lever på landsbygden. Detta innebär ett fokus på landsbygdens betydelse för hela samhället och på nyttor som är angelägna för fler än de som bor på landsbygden. Nyttor som enbart tillfaller de boende på landsbygden kan också motivera styrmedel men det är svårare att motivera boende i städer att bidra till dessa nyttor. Nyttor som inte är specifika för landsbygden hanteras bättre via generella styrmedel för hela landet än via styrmedel riktade mot landsbygden. Förutom att landsbygdsnyttan ska

ge nytta för andra än de som producerar den ska producenten dessutom inte kunna ta betalt för nyttan, det vill säga det uppkommer en positiv extern effekt. Vi fokuserar på följande tre frågor:

- Vilka landsbygdsnyttor diskuteras i den allmänna debatten, i myndighetsdokument och den vetenskapliga litteraturen?
- Vilka av dessa landsbygdsnyttor kan motivera ekonomiska styrmedel för att de är så kallade positiva externaliteter av att människor bor, verkar och lever på landsbygden?
- Hur inkluderas landsbygdsnyttor i beslutsfattande processer av svenska myndigheter?

Vi undersöker vilka landsbygdsnyttor som motiverar styrmedel riktade mot landsbygden. Vi undersöker däremot inte huruvida det finns negativa externaliteter av en levande landsbygd, så som exempelvis näringsläckage från lantbruk som bidrar till övergödning av bland annat Östersjön. Studien är begränsad till den svenska landsbygden, vilket innebär att endast de positiva externaliteter som är relevanta för den svenska kontexten beaktas. Studien fokuserar vidare på positiva externaliteter av att människor bor, verkar och lever på landsbygden. Därför beaktas inte samhällnyttan av exempelvis rena sjöar, vars vattenstatus eller värde inte är direkt avhängigt av att människor bor, verkar och lever på landsbygden. I rapporten ingår inte några jämförande analyser landsbygdsnyttor emellan. Vi analyserar inte heller vilka som är de mest kostnadseffektiva sätten att producera landsbygdsnyttor.

Enbart det faktum att det finns landsbygdsnyttor som har ett värde för samhället är inte tillräckligt för att motivera styrmedel utifrån utgångspunkten att nyttan ska vara så hög som möjligt för samhället. Nyttan av att medborgare bor i staden måste vägas mot nyttan av att de bor på landsbygden för att avgöra vad som medför högst nytta för samhället. En sådan jämförande analys ligger dock utanför denna studie.

Utöver styrmedel som motiveras av nyttan för samhället av att människor bor och verkar på landsbygden kan det finnas andra skäl för att ha någon form av landsbygdspolitik. Det är exempelvis motiverat att samhället betalar för kollektiva nyttigheter så som vägar och annan infrastruktur och för samhällstjänster, exempelvis skola både i stad och på landsbygd. Det kan vidare vara politiskt motiverat att *landsbygdssäkra* politiska beslut för att främja rättvisa mellan stad och landsbygd. "Att landsbygdssäkra innebär att på ett medvetet, objektivt och systematiskt sätt ta hänsyn till och beakta landsbygdens särskilda förutsättningar" (Jordbruksverket, 2013a). Dessa andra skäl, som kollektiva nyttigheter, samhällstjänster och landsbygdssäkring som motiv för styrmedel, behandlas ej i rapporten. Fokus är enbart på landsbygdsnytta.

Upplägget på rapporten är som följer. I avsnitt 2 presenteras den ekonomiska teori som motiverar landsbygdsnyttans roll i politiken, följt av en genomgång av hur begreppet landsbygdsnytta används idag, och slutligen diskuteras när landsbygdsnyttor utifrån nationalekonomisk teori motiverar styrmedel. I avsnitt 3 presenteras landsbygdsspecifika nyttor och en analys av vilka av dessa som motiverar ekonomiska styrmedel. I avsnitt 4 undersöks om, och hur EU och svenska myndigheter tar hänsyn till landsbygdsnyttor via existerande styrmedel och i samhällsekonomiska analyser.

2

Teoretiska begrepp

2.1 Externalitet

En vanlig definition av begreppet externalitet är en kostnad eller nytta som påverkar andra än de som genererar kostnaden eller nyttan. Med andra ord är en externalitet något som påverkar tredje part, positivt eller negativt. Begreppet används ofta i relation till miljöförstöring där miljöförstöringen är en negativ externalitet av produktionen av en vara. Då miljöförstöringen inte själv har ett pris är kostnaden för miljöförstöringen inte inkluderat i varans pris på en oreglerad marknad. Ett vanligt exempel på en positiv externalitet från jordbrukssektorn är bin som, utöver hononung som säljs på marknaden, ger nytta i form av att vara pollen-spridare. Värdet av positiva externaliteter kan delas in i tre kategorier:

Existensvärde (också kallat egenvärde, finalt värde, och ibland, intrinsiskt värde) är det värde en människa får av att veta om att någonting existerar, till exempel en levande landsbygd, oavsett om personen själv brukar besöka landsbygden. I miljöekonomiska studier framkommer det ofta att till exempel utrotningshotade djur har existensvärde.

Praktiskt värde (ibland kallat brukarvärde eller extrinsiskt värde) syftar till det värde som en individ har praktisk nytta av. Det kan till exempel vara ett skidspår som individen använder för träning.

En tredje, något mindre vanlig, kategori är optionsvärde. Detta värde är det värde en individ upplever av att ha möjligheten att besöka en plats eller nyttja en tjänst/vara i framtiden. Ofta rör optionsvärde en nytta som kan realiseras på olika sätt och därför finns det ett värde i att bevara möjligheten att välja hur den ska realiseras (eller sparas ännu längre). I kontexten av landsbygdsnytta kan det finnas ett värde i att spara någonting

som är landsbygdsunik för att vi inte vet vad den kan användas till i framtiden.

Om en nytta har ett pris på marknaden är den inte en externalitet. Ett exempel på en sådan nytta är konsumentnyttan av jordbruksprodukter från den svenska landsbygden. Om konsumenterna har en betalningsvilja för svenska livsmedel får den svenska producenten betalt för sina kostnader. Orsaken till att det går att ta betalt för hela nyttan av en vara men inte för en annan, har ofta att göra med om det går att hävda äganderätten till varans alla egenskaper eller inte. När det gäller livsmedel är det enkelt att utesluta den som inte vill betala för varan från möjligheten att konsumera den. När det gäller bin, är det på samma sätt enkelt att utesluta den som inte vill betala för honungen från att konsumera honung, däremot är det svårt (omöjligt) att hindra bin från att pollinera växter vars ägare inte vill betala för tjänsten. Likaså kan inte honungsproducenten ta betalt för pollinering som kan bidra till ökad biologisk mångfald. Av honungsproduktion är därför pollinering en externalitet men inte själva honungen.

En positiv externalitet är alltså en nytta som uppstår till följd av en produktion, och som påverkar tredje part. Producenten kan inte ta betalt för externaliteten eftersom producenten inte har äganderätt till hela produktionen eller för att externaliteten saknar pris. Nyttan som tredje part upplever kan se olika ut beroende på individens preferenser.

2.2 Samhällsekonomisk effektivitet

Samhällets resurser är begränsade och det är därför viktigt att använda resurserna så effektivt som möjligt. I stor utsträckning medför marknadskrafterna att samhällets resurser nyttjas effektivt i den meningen att det som medborgarna efterfrågar tillhandahålls utan resursslöseri. När marknadskrafterna av någon anledning inte klarar detta kan politiska ingrepp bidra till en högre effektivitet och därmed till en ökad nytta (välfärd) för samhället. Begreppet samhällsekonomisk effektivitet är därmed centralt inom ekonomisk teori för att analysera när och hur staten bör använda olika styrmedel.

I en marknadsekonomi har priserna en grundläggande funktion som informationsbärare genom att de avspeglar nyttor av konsumtionen och kostnader för produktionen. Det medför att marknaden på egen hand uppnår effektivitet med hjälp av priserna när marknaderna fungerar. Om en varas pris inte avspeglar produktionskostnaden, hela nyttan av konsumtionen, eller saknar ett pris, kommer marknaden att misslyckas med att uppnå ett effektivt resursutnyttjande. Om produktionen av en vara har en positiv sidoeffekt på tredje part, som producenten inte kan ta betalt för, är detta en så kallad positiv externalitet. Om producenten inte kan ta betalt för den nytta som varan ger samhället, riskerar produktionen att bli för liten jämfört med den samhällsekonomiskt optimala kvantiteten av varan. Om externaliteten kan identifieras och kvantifieras kan detta så kallade marknadsmisslyckande rättas till genom exempelvis ekonomiskt stöd till producenten. En sådan kompensation gör att producenten tar hänsyn till externaliteten i sina produktionsbeslut och därmed producerar en för samhället, optimal kvantitet av varan och externaliteten.

Det är dock ingen självklarhet att produktionen av den vara som ligger till grund för en viss positiv externalitet ska subventioneras med offentliga medel. Om nyttan av en positiv externalitet kan uppnås på annat sätt till en lägre kostnad, är det att föredra. Till exempel kanske det är mer kostnadseffektivt att skapa nyttan energisäkerhet i Sverige genom diversifiering av importen och lagring av energibärare än genom ökad/förändrad svensk energiproduktion genom statliga ingrepp.

Ett annat fall då externaliteten inte behöver ersättas med offentliga medel är när externaliteten inte är underproducerad, trots att producenten inte får betalt för den. Det kan till exempel vara om en individ har får som skapar öppna landskap, men där individens val att ha får inte är beroende av ekonomisk ersättning för produktionen av öppna landskap. I detta exempel skulle stimulanser till produktionen medföra kostnader för samhället som överstiger nyttan av externaliteten, vilket innebär lägre välfärd. Det är därför viktigt att komma ihåg att enbart förekomsten av en externalitet inte motiverar finansiering med offentliga medel.

2.3 Samhällsnytta

Samhällsnyttan är den sammanlagda nyttan av privata nyttor och eventuella externa effekter. Privata nyttor motiverar generellt sett inte ekonomiska styrmedel. Externaliteter kan motivera ekonomiskt stöd för att nyttan av externaliteten ska kunna tas tillvara i producentens produktionsbeslut.

Box 1. Samhällsnytta

Privat nytta	Externalitet
Nytta för en enskild person eller ett enskilt företag. En privat nytta kan till exempel vara att ha nära till en matbutik, ha möjlighet att bo på ett visst ställe, eller att ett företag har stor efterfråga på sina produkter.	Utöver nyttan som skapas för den enskilda personen eller företaget som producerar varan eller tjänster, skapas också nytta för andra. En externalitet kan till exempel vara en lantbrukares bidrag till att hålla landskap öppna.

2.4 Landsbygdsnytta

För att klargöra begreppet landsbygdsnytta börjar vi med att undersöka hur begreppet används. Därefter identifierar vi landsbygdsnyttor som har positiva externa effekter och som därmed kan motivera ekonomiska styrmedel.

Användning av begreppet landsbygdsnytta

I detta avsnitt presenteras en genomgång av hur begreppet landsbygdsnytta används idag. För att illustrera användningen redovisas citat från svenska myndigheter och intresseorganisationer som använder begreppet. Citaten är valda för att illustrera olika tolkningar av begreppet.

Nedanstående citat från ett inlägg om landsbygdsprogrammet i lantbrukstidskriften ATL illustrerar hur begreppet används utan att det går att veta exakt vad avsändaren avser med begreppet landsbygdsnytta.

“Vilka åtgärder skapar ett gott företagsklimat? Hur får vi mer av medlen att gå till kvinnor? Hur stor ska ersättningen för att slå en äng vara för att en markägare ska åta sig uppdraget? Och hur ser

avvägningen ut mellan detaljreglering för mesta miljönytta kontra regelenkelhet så att fler finner det värt att göra en insats? Många frågor är komplexa. Och mer kunskap skulle definitivt kunna ge mer landsbygdsnytta för pengarna.” (Gustafsson, 2013).

Ett liknande exempel är en skrivelse av Länsstyrelsen i Västra Götaland. Vad som egentligen avses med landsbygdsnytta i detta sammanhang framgår inte av texten:

”Det är viktigt att inse att även en för energisystemet liten efterfrågan på bioenergi innebär stora anspråk på odlingsmark. Lika viktigt är det att inse att de lösningar som är bäst för det stora energisystemet inte nödvändigtvis skapar störst landsbygdsnytta.” (Länsstyrelsen Västra Götaland, 2013).

I en annan text från Jordbruksverket ges konkreta exempel på vad man menar med landsbygdsnytta, vilket innefattar både privata nyttor (arbete, konkurrenskraftiga företag) och externaliteter (bättre miljö och klimat):

”[...] ökad landsbygdsnytta som exempelvis fler jobb på landsbygden, konkurrenskraftigare lantbruksföretag och/eller bättre miljö och klimat.” (Jordbruksverket, 2013b).

Men begreppet landsbygdsnytta används också när avsändaren, i det här fallet Länsstyrelsen i Skåne, endast syftar på privata nyttor:

”En helhetsbedömning är att de åtgärder som finns ger landsbygdsnytta för de lantbruksföretag och företagare som berörs av stödet[...]” (Länsstyrelsen i Skåne Län, 2011).

I ett annat dokument från Länsstyrelsen i Västra Götalands län, i vilket man diskuterar Jordbruksverkets föreskrifter om pilotprojekt för statligt stöd till produktion av biogas från gödsel (2015), skriver man:

”Det kan väl också vara så att SJV med denna begränsning försöker styra mot företag med sannolikt högre landsbygdsnytta

(små, medelstora) men som samtidigt riskerar att missgynnas under punkt 3 nedan [...]”. Lite senare i samma text skriver man att “[...] utslutningen riskerar att leda till att satsningar med relativt stor landsbygdsnytta hamnar på efterkälken[...].”

Landsbygdsnytta kopplas här till en optimal storlek på företag, där små och medelstora företag anses ge högre landsbygdsnytta. En möjlig tolkning är att landsbygdsnytta är någonting som ger lokal nytta på landsbygden men vari denna landsbygdsnytta består framgår inte.

I en regeringsproposition från 2008 argumenterar den dåvarande regeringen för utbyggd infrastruktur på landsbygden genom att hänvisa till ökad landsbygdsnytta. I propositionen hänvisas till Länsstyrelsen i Västernorrlands län som tycker att det är viktigt att “landsbygdsnyttan är styrande vid fördelning av medel [...]” (Sveriges regering, 2008). Begreppets innebörd specificeras dock inte.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) använder begreppet landsbyggsnytta, dels synonymt med multifunktionalitet i jordbruk, och dels som något som går att uppnå genom att till exempel minska övergödningen och bidra till en omställning till ett fossilfritt samhälle (LRF, 2014).

Sammanfattningsvis visar vår genomgång att begreppet främst används av myndigheter som Jordbruksverket och Länsstyrelser men också av näringen (LRF). Vad som avses med landsbygdsnytta varierar och är inte alltid klart definierat av användaren av begreppet. I fler av de redovisade fallen tycks landsbygdsnytta användas synonymt med vad som är bra för landsbygdens företag och invånare och det kan noteras att såväl privata nyttor som externaliteter inkluderas i begreppet.

När motiverar landsbygdsnyttor styrmedel?

För att en landsbygdsnytta ska kunna motivera olika former av styrmedel måste nyttan skapa värde för fler än de som producerar den. Detta innebär att allt som inkluderas i begreppet landsbygdsnytta enligt beskrivningen ovan inte motiverar styrmedel.

För att identifiera landsbygdsnyttor som kan motivera styrmedel utgår vi från följande kriterier:

- 1) nytta som är landsbygdsspecifik, och
- 2) som är en externalitet av att människor bor, verkar och lever på landsbygden, det vill säga, nyttan helt eller delvis tillfaller andra än de som skapar den utan att de som skapar nyttan fullt ut kan ta betalt för den.

Produktionen av en landsbygdsnytta måste alltså ske på landsbygden. Om samma produktion kan ske billigare i stad är det inte motiverat att producera den på landsbygden, allt annat lika. Skillnaden mellan en privat nytta och en landsbygdsnytta som motiverar ekonomiska styrmedel är alltså att den i det senare fallet är en positiv externalitet samt att nyttan tillfaller någon annan än de som skapar den.

En enskild landsbygdsspecifik vara eller tjänst kan skapa nytta för andra individer på landsbygden. Då är nyttan en externalitet eftersom nyttan tillfaller andra än den som producerar nyttan. En sådan externalitet motiverar dock inte ekonomiskt stöd till landsbygden, eftersom nyttan inte tillfaller övriga samhället. Det är därmed inte motiverat att offentliga medel transfereras till landsbygden för att betala för nyttan utan nyttan får ses som en inomregional angelägenhet. Det kan därför vara motiverat med lokala styrmedel så att de som får nytta av externaliteten (andra som bor på landsbygden) bidrar till kostnaden för att producera den.

Nyttan i punkt två ska kunna kopplas till antingen existensvärde, praktiskt värde eller optionsvärde. Nyttovärdena kan vara svåra att mäta. I empiriska studier identifieras individers nytta vanligtvis genom att undersöka hur mycket de hade varit villiga att betala, den så kallade betalningsviljan, för att få en given nytta. Detta diskuteras vidare i nästa kapitel.

3

Landsbygdsnyttor och deras värde

I detta kapitel görs en litteraturgenomgång av de studier som försöker fånga värdet av olika typer av landsbygdsnyttor.

3.1 Värderingsstudier

För att motivera styrmedel behöver en landsbygdsnytta ha ett positivt värde. Därför undersöker vi i detta avsnitt om det finns indikationer på ett positivt värde för samhället av landsbygdsspecifika nyttor som saknar uppenbar prissättning. Tabell 1 presenterar en sammanställning av värderingsstudier av olika landsbygdsnyttor.

Den största delen forskning som finns rörande positiva externaliteter som skapas eller finns på landsbygden handlar om jordbrukets så kallade multifunktionalitet. Det finns däremot mycket få studier direkt kopplade till positiva externaliteter av att människor bor, verkar och lever på landsbygden.

Tabell 1. Värderingsstudier av landsbygdsnyttor

Område	Möjliga positiva externaliteter	Källor
Jordbrukets multifunktionalitet	Miljövinster, landskaps- och kulturbevarande, tryggad livsmedelsförsörjning och livskraftig landsbygd	OECD (2001) och Europeiska Kommissionen (2010).
	Öppna landskap	Domínguez-Torreiro med flera (2013), Drake (1992)
	Öppna landskap, attrahera turism	Milestad med flera (2011)
	Biodiversitet	Reimark (2011)
Turism och rekreation	Översiktsstudie turism	Sundberg och Söderqvist (2004)
	Rekreation i jordbruks- och skogslandskap	Fredman med flera (2008)
	Betande djur ger mervärde för rekreation	Liljenstolpe (2010)
Kustnära fiske	Kulturvården	Kvarnbäck och Johansson (2013), Durán med flera (2014)
Kulturbevarande	Kulturlandskap / biodiversitet	Nuppenau (2014)
	Traditionell renkötsel	Bostedt och Lundgren (2010)
Social tillit	Högre social tillit på landsbygden än i städer	Larsson (2012), Eriksson med flera (2011)
Infrastruktur	Existensvärde, tillgänglighet	Johnson med flera (2013), Geurs med flera (2006)

Källa: Egen sammanställning.

Multifunktionalitet inom jordbruket

Jordbruk producerar varor som säljs, till exempel livsmedel och fibrer. Men de producerar också varor som inte kan säljas, så som biologisk mångfald; verksamheten är därför benämnd multifunktionell. OECD identifierar fyra huvudgrupper av positiva externaliteter som jordbruket för med sig: miljövinster (biodiversitet och kolbindning i marken), landskaps- och kulturbevarande, tryggad livsmedelförsörjning och en livskraftig landsbygd (infrastruktur och arbetstillfällen) (OECD, 2001).

Utöver OECD-rapporten har många mindre värderingsstudier gjorts om jordbrukets multifunktionalitet. I dessa framkommer det ofta att indivi-

der har en positiv betalningsvilja för de öppna landskap som följer av jordbruk. Ett exempel är Drake (1992) som undersöker svenskars betalningsvilja för att bevara jordbrukslandskapet. Han finner att en individ i snitt är beredd att betala ungefär 541 kr per år för att bevara det svenska jordbrukslandskapet. I en något nyare studie, finner även Milestad med flera (2011) att det finns en positiv betalningsvilja för öppna landskap i en svensk kontext.

Jordbruket kan bidra till ökad biologisk mångfald genom att till exempel hålla landskapet öppet och varierat. Semi-naturlig ängsmark är en av de mest rika miljöerna vad gäller biologisk mångfald och är en mycket viktig livsmiljö för många arter. Om dessa områden skulle växa igen och bli skog skulle många habitat gå förlorade, och därmed minskas den svenska biodiversiteten (Lennartsson, 2010). I en fallstudie från Sverige visar Reimark (2011) att den biologiska mångfalden minskade avsevärt när betande djur försvann och de studerade områdena växte igen. När lantbruk genererar biologisk mångfald och inte kan ta betalt för det är detta en positiv externalitet.

Turism och rekreation på landsbygden

På uppdrag av Svenskt friluftsliv utfördes en omfattande värderingsstudie av individers upplevda ekonomiska värden av att ha möjlighet att vistas i den svenska naturen. Författarna finner att rekreation i jordbrukslandskapet har ett upplevt snittvärde på ungefär 70 kr per person och år, och att skogsrekreation generellt sett har ett upplevt värde på ungefär 200 kr per person och år (totalt 400 mkr/år, respektive 1 mdkr/år) (Fredman med flera, 2008). Det finns också studier som visar på positiv betalningsvilja för betande djur på landsbygden. Exempelvis visar Liljenstolpe (2010) att Bo på lantgård-turister är beredda att betala 10 procent mer om gården har djur, vilket indikerar att turister har en positiv betalningsvilja för att det ska finnas djur på landsbygden som de besöker.

Turism inkluderar både aktiviteter där turisten betalar för nöjet den får (inträde, sovplats etc) och värden som inte har ett direkt pris (skogsvandring, njuta av vackra omgivningar etc). Det är endast eventuella

värden som turister inte betalar för som kan motivera stöd till landsbygden om de skapas som en externalitet av att människor bor, verkar och lever på landsbygden. Vidare är det inte all typ av rekreation avhängigt av att människor bor, verkar och lever på landsbygden. Om rekreationen går ut på att individen befinner sig på landsbygden för att njuta av de öppna landskapen är rekreationen en externalitet av jordbruk som skapar de öppna landskapen. I ett sådant fall kan både existens-, praktiskt- och optionsvärde finnas. Om rekreationen avser skogsturism (vandring, svampplockning med mera) behöver landsbygden inte vara befolkad, även om det kan underlätta för turister. Om turismen är omfattande under begränsad tid kan säsongsarbetare lösa efterfrågan på lokal service.

Kustnära fiske

Det småskaliga fisket kan ha kulturvärden genom att bevara traditionella kulturmiljöer, exempelvis hamnars utseende. Durán med flera (2014) finner en positiv betalningsvilja för kulturbevarande av fiske utfört på traditionellt vis i den europeiska Atlantregionen. De högsta betalningsviljorna i studien är för att bevara arkitekturen kopplad till fiske på gammeldags vis (fiskestugor etc.) och utövarnas unika fiskerikunskaper.

I en stor intervjustudie från 2013, utförd av Kvarnbäck och Johansson (2013), framkommer det att respondenterna värderar många positiva effekter av småskaligt fiske. Bland annat ansågs fisket vara sysselsättningskapande på orten, ha miljönytta jämfört med storskaligt fiske då korta avstånd till fångstplatsen leder till lägre bränsleförbrukning per kilo fångst, vara kulturbevarande, samt viktigt för att attrahera turism. Sysselsättning är generellt inte en positiv externalitet och att det småskaligt fiske har mindre negativ miljöpåverkan är ingen positiv externalitet utan möjligen en lite mindre negativ externalitet jämfört med det storskaliga fisket. Däremot är kulturbevarande och att fisket attraherar turism positiva externaliteter. Studien indikerar således att småskaligt fiske har positiva externa effekter. Förutsatt att fler än kustboende värderar kustnära fiske positivt, kan statligt stöd till det kustnära fisket vara motiverat.

Kulturbevarande

Kulturlandskap är de landskap som människan har påverkat genom till exempel jordbruk och industriell verksamhet. År 2011 antog Sverige den europeiska Landskapskonventionen som är till för att värna kulturlandskap. Detta kan ses som ett uttryck för att det finns politiska preferenser för att bevara kulturlandskapet. Trots konventionen finns ytterst få värderingsstudier av individers preferenser över kulturlandskap. Anledningen är antagligen dess komplexa natur då många aspekter utgör ett kulturlandskap (biologisk mångfald, utseende etc) och flera av dessa är svåra att värdera. I ett försök att modellera värdet av kulturlandskap med fokus på biodiversitet har Nuppenau (2014) utvecklat en så kallad integrationsmodell som tar hänsyn till flertalet komplexa strukturer och värden med fokus på individers betalningsvilja. Empiriska resultat från modellen har dock inte publicerats ännu.

Kulturbevarande kräver i många fall att de som utövar kulturen har möjlighet att bo kvar där kulturen traditionellt sett har växt fram. I en svensk studie undersöker Bostedt och Lundgren (2010) individers betalningsvilja för bevarande av traditionell renskötsel utförd av samer. Studier finner att nyttan av renkött är 2-4 gånger högre än priset på köttet. Förklaringen tros vara just bevarandet av kulturarv. Vidare attraherar den levande samekulturen turister, vilket genererar inkomster till kommersiella verksamheter i området (Bostedt och Lundgren, 2010).

Bevarande av kultur på landsbygden är landsbygdsspecifik och kan medföra nytta för andra än ägaren. Om bevarande av kulturen är ett resultat av att de som bor på landsbygden underhåller kulturarvet och de inte kan ta betalt för det kan det motivera stöd till landsbygden. Utöver traditionella fiskestugor, stämmer även öppna landskap och kulturbevarande (till exempel genom jordbruk, kustnära fiske, samiska urbefolkning) in på dessa kriterier.

En tredje dimension av kulturbevarande är barns (och vuxnas) kunskap om, och relation till, naturen. I läroplanen för förskolan står bland annat att förskolan ska sträva efter att varje barn "utvecklar sin förståelse för naturvetenskap och samband i naturen, liksom sitt kunnande om växter

och djur” (Skolverket 2011). Om landsbygden kan bidra till att dessa mål uppfylls genom möjliggörandet av besök i naturen, möte med djur och kunskap om livsmedelsproduktion, är goda relationer och kunskap om natur och landsbygd en landsbygdnytta som motiverar stöd till landsbygden, förutsatt att aktörerna på landsbygden inte kan ta betalt för tjänsterna.

Social tillit

Social tillit är ofta högre på landsbygden än i städer. En svensk studie finner att barn i städer upplever mindre tillit till sina medmänniskor än barn på boende på landsbygden (Eriksson med flera, 2011). Studien visar också att barn med mindre tillit mådde psykiskt sämre än barn med hög tillit. Vidare pekar många forskare på att tillit är viktigt för hållbar utveckling både politiskt och i företagande eftersom den sänker transaktionskostnader och underlättar samarbete (Fukuyama, 2001, Pretty, 2003). I en svensk fallstudie från 2012 observerar (Larsson, 2012) att den unika tilliten som finns på landsbygden har positiv effekt på ett företagsnätverk inom ekologiskt jordbruk. Anledningen tros vara stor social tillit, starkt engagemang och delade normer mellan jordbrukarna som ingick i nätverket (Larsson, 2012). Landsbygdsspecifik social tillit sänker alltså transaktionskostnader, vilket skulle kunna öka resurseffektiviteten för samhället i stort.

Tillit som en arbetsqualifikation på arbetsmarknaden kan prissättas genom lön. Om tilliten däremot rör politisk stabilitet och ekonomisk tillväxt är nyttan svårare att prissättas eftersom en marknad saknas. För att avgöra huruvida tillit är en landsbygdnytta som motiverar stöd till landsbygden behöver effekten som når utanför landsbygden, utredas. Denna fråga går utanför rapporten och vi kan därför inte avgöra om tillit är en landsbygdnytta som motiverar stöd till landsbygden

Infrastruktur

Infrastruktur på, samt till och från, landsbygd har ett värde för fler än de som bor och verkar på landsbygden då den även skapar förutsättningar för turism och rekreation på landsbygden (se till exempel Laird med flera (2009) och Laird och Mackie (2014)). Rekreativsmöjligheterna kan

innefatta praktiskt värde: människor använder vägarna, och existensvärde: det känns bra att veta att möjligheten finns att använda vägarna, eller att andra kan göra det, samt optionsvärde: att ha möjligheten att använda en väg någon gång i framtiden. Vetenskapliga studier rörande individers preferenser och monetära värdering av järn- och bilväg är dock få och existerande studier tenderar att fokusera på värdet av infrastrukturen för de som bor och verkar på landsbygden.

I en engelsk studie undersöker Johnson med flera (2013) individers betalningsvilja för järnvägsspår mellan stad och landsbygd. De finner att järnvägen har stor privat nytta för de boende på landsbygden som själva pendlar men även att icke-pendlare har en positiv betalningsvilja för järnväg.

Två något äldre studier, en nederländsk och en engelsk, indikerar att det kan finnas både praktiskt- och existensvärde av järnväg till landsbygden för fler än de som själva bor på landsbygden. I den nederländska studien har både användare och icke-användare i snitt positiv betalningsvilja för järnväg, dock har icke-användare bara ungefär hälften så hög betalningsvilja för järnvägen som de individer som använder den (Geurs med flera, 2006). I den engelska studien undersöker Humphreys och Fowkes (2006) individers betalningsvilja för att bygga järnväg på en given sträcka där det endast finns buss som sätt att färdas kollektivt. Studien visar att de som idag inte använder buss har högre betalningsvilja för järnväg, jämfört med de som redan pendlar med buss på sträckan.

Det finns alltså existensvärde och/eller optionsvärde bland fler än de som själva använder järnvägen för att pendla mellan stad och landsbygd. Eftersom ingen av ovanstående studier är gjorda i en svensk kontext kan vi inte med säkerhet säga att preferenserna som framkommit i dessa studier även gäller för Sverige.

Fungerande infrastruktur liksom fungerande samhällsservice är en nödvändighet för att människor ska kunna bo, verka och leva på landsbygden; och därmed genererar de eventuella positiva externa effekter som det medför. Huruvida infrastruktur på landsbygden har ett mervärde ut-

över infrastruktur i stad och därför motiverar stöd till landsbygden behövs kartläggas vidare, bland annat genom att ta reda på individens betalningsvilja för infrastruktur på den svenska landsbygden där även värdet för de som inte bor på landsbygden kartläggs.

Tryggad livsmedelsförsörjning, energisäkerhet och bebodd nation

Det svenska jordbruket bidrar till tryggad livsmedelsförsörjning. På liknande sätt kan jordbrukets produktion av biomassa och landsbygdens möjligheter till vind- och vattenkraft bidra till energisäkerhet. Både tryggad livsmedelsförsörjning och energisäkerhet finns som mål på EU-nivå (European Commission 2014a, b). Någon värdering av dessa nyttor på individnivå har vi dock inte kunnat finna. Likaså skapar bebodd nation en nytta ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv men inte heller för denna möjliga nytta har vi funnit någon värdering.

Svensk jordbruksproduktionsproduktion skapar externaliteten tryggad livsmedelsförsörjning. Denna trygghet kan lantbrukarna inte ta betalt för eftersom det inte är en vara som existerar på marknaden. Externaliteten är beroende av att människor bor, verkar på landsbygden eftersom livsmedelsproduktionen i första hand sker på landsbygden. Vetskapen av att livsmedelsförsörjningen är tryggad kan skapa existens- och optionsvärde. Vid en kris skulle nyttan realiseras och övergå till praktiskt värde. Eftersom några studier som styrker något av dessa värden inte har kunnat hittas, går det inte att säga vilket eventuellt värde tryggad livsmedelsförsörjning har. För att motivera ekonomiskt stöd till produktion behöver externaliteten vara/riskera att bli underproducerad jämfört med den samhällsliga optimala kvantiteten. Ekman med flera (2010) konstaterar att EUs jordbruk har den potential som behövs för att trygga EUs livsmedelsförsörjning i en avspärrningssituation och att tryggad livsmedelsförsörjning har liten relevans i nuläget. Tryggad livsmedelsförsörjning kan således motivera stöd till jordbruket givet att den har ett positivt värde för individer, vilket behöver utredas. Dock är nyttans relevans i en nutida kontext osäker.

Produktion av biomassa inom jord- och skogsbruk, vindkraft eller annan energiproduktion på landsbygden kan bidra till externaliteten energisä-

kerhet. Även här är det svårt att finna studier som visar på individers preferenser för energisäkerhet och det är inte säkert att energiproduktionen kräver en befolkad landsbygd. Därför går det inte att avgöra om tryggad energiförsörjning motiverar stöd till landsbygden.

Om ett lands befolkning är utspridd i landet går det fortare att upptäcka faror för nationen så som spionage från andra länder, skogsbränder och översvämningar. Eftersom människor generellt sett inte flyttar till landsbygden för att skydda Sveriges territorium, är bebodd nation en externalitet av att människor väljer att bo utspritt i landet. Eftersom nämnda hot, till exempel spionage som bedrivs på landsbygden, sannolikt är ovanliga, är nyttan främst existensvärden, det vill säga känslan av trygghet som infinner sig av att hela nationen är bebodd. Enligt samma resonemang som fördes om tryggad livsmedelsförsörjning ovan behöver det utredas hur individers preferenser ser ut idag för att avgöra om bebodd nation är en positiv externalitet.

Möjligheten att bo på landet

Nyttan att ha möjligheten att bo på landsbygden är också aktuellt i dagens mediedebatt. Ett exempel är Hjort (2014). Men någon studie vad gäller individers nytta av möjligheten att bo på landsbygd har vi inte kunnat finna.

Om människor bor på landsbygden skapar det möjlighet för andra att flytta till landsbygden då det ger förutsättningar för social infrastruktur, såsom livsmedelsbutik och skola på orten. En befolkad landsbygd skapar därför externaliteten möjligheten att bo på landsbygden. Det skulle kunna motivera stöd till landsbygden då de som bor på landsbygden inte kan ta betalt för nyttan de skapar genom att bo där. Om andra människor, än de som själva valt att bo på landet, också får nytta av att de kan välja att bo på landet tack vare att det redan bor andra där, finns ett existensvärde av möjligheten. Finns det människor som får nytta av att andra eller de själva någon gång i framtiden har möjligheten att flytta till landsbygd finns också ett optionsvärde. För att bestämma om möjligheten att bo på landet motiverar stöd till landsbygden behöver man kartlägga individers preferenser för nyttan, det vill säga om det finns andra

än de som bor på landsbygden som får nytta av att det är möjligt att bo på landsbygden.

Företagande och arbetstillfällen

Generellt är arbetstillfällen ingen externalitet av produktion då kostnaden för arbetskraft är inkluderat i priset på varan. Dessutom tillfaller nyttan av ett arbetstillfälle den som utför arbetet via lönen. Företagande och arbetstillfällen är därför privata nyttor. Däremot kan det specifika arbetet som utförs i vissa fall medföra att det genereras positiva externaliteter, men det innebär inte att arbetstillfällen på landsbygden generellt medför positiva externa effekter som motiverar stöd till landsbygden.

3.2 Landsbygdsnyttor som motiv för ekonomiska styrmedel

Från genomgången av hur begreppet landsbygdsnytta används idag i kapitel två framkom att det kan inkludera många olika typer av nyttor på landsbygden, privata såväl som externa nyttor. För att stöd till landsbygden ska vara motiverat utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv behöver de nyttor som skapas tillfalla andra än de som bor och verkar på landsbygden men som uppstår till följd av de senares aktiviteter samtidigt som de som skapar nyttan inte kan ta betalt för nyttan.

I tabell 2 sammanfattas de landsbygdsnyttor som diskuterats ovan med en bedömning av huruvida de motiverar stöd till landsbygden från ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Företagande och arbetstillfällen motiverar inte stöd eftersom de är näringsverksamhet där arbetskraften och företagare kan ta betalt för sin produktion. Turism och rekreation kan motivera stöd när turismen inte innefattar turismnäring (besökande betalar för tillhandahållna tjänster), och där turismen är beroende av att landsbygden är befolkad.

Tabell 2. Landsbygdsnyttor som motiv för stöd till landsbygden

Landsbygdsnytta	Kan motivera stöd till landsbygden
Företagande och arbetstillfällen	Nej
Turism och rekreation	Delvis
Bevarande av kultur	Ja
Miljö och biologisk mångfald	Ja
Infrastruktur	Ja
Tryggad livsmedelsförsörjning	Går ej att avgöra*
Energisäkerhet	Går ej att avgöra*
Bebodd nation	Går ej att avgöra*
Möjligheten att bo på landet	Går ej att avgöra*

*Not: * Osäkert på grund av bristande kunskaper om nyttornas värde*

Bevarande av kultur, liksom miljövärden av jordbruk, är landsbygdsnyttor som kan motivera stöd till landsbygden då de är en extern effekt av att människor bor och verkar på landsbygden. Infrastruktur kan vara en landsbygdsnytta som motiverar stöd till landsbygden då den skapar möjligheter för turister att besöka landsbygden.

Tryggad livsmedelsförsörjning, energisäkerhet och bebodd nation kan utgöra positiva externaliteter men det behövs ytterligare kunskap för att avgöra vilket eventuellt värde de har och om de underproduceras innan det går att avgöra om det är samhällsekonomiskt motiverat med stöd till landsbygden baserat på dessa externaliteter. Möjligheten att bo på landet kan i sig vara en landsbygdsnytta som motiverar stöd till landsbygden om det finns existens- eller optionsvärde av möjligheten för fler än de som redan bor på landsbygden. För att bestämma denna nyttas värde och relevans behövs mer kunskap.

3.3 Hur gå vidare när det finns positiva landsbygdsnyttor?

I denna rapport har vi tagit ett första steg för att se om landsbygdsnyttor kan vara ett motiv för landsbygdspolitik. Vi har börjat med att skilja mellan privata och externa nyttor. Därefter har vi undersökt om det finns studier som visar att medborgare har en positiv betalningsvilja för de externa nyttorna. Ser inte medborgarna något värde i att människor lever och verkar på landsbygden, utöver de varor och tjänster som produceras där, finns det inte heller något skäl för samhället i stort att stödja

produktionen av de externa nyttorna. Vad som är tydligt är att de empiriska studierna i ämnet är få och långt ifrån heltäckande. Vidare är svårigheterna att värdera flera av nyttorna stora men det finns trots detta några studier som finner positiva nyttor.

Att en landsbygdsnytta har ett positivt värde är dock inte skäl nog för att motivera en landsbygdspolitik baserad på dessa nyttor. Som diskuterats kortfattat ovan behöver nyttan också riskera att bli underproducerad utan stöd. Vidare finns det också nytta av att människor bor i städer; till exempel finns samlokaliseringvinster av att människor och verksamheter befinner sig nära varandra geografiskt. Det kan även finnas negativa externa effekter som hänger samman med om människor bor tätt eller glest, exempelvis trängsel i staden och försämrad tillgänglighet till service i en utflyttningsbygd där befolkningsunderlaget minskar.

För att få en geografisk fördelning av människor och verksamheter som är samhällsekonomisk optimal måste *alla* externa effekter vägas mot varandra. Landsbygdsnytta är därför inte ett fenomen som kan diskuteras isolerat utan det måste ställas i relation till nyttan av staden. Likaså måste även negativa externa effekter beaktas för att kalkylen ska bli fullständig. Som tidigare nämnt ligger en sådan analys utanför denna rapports avgränsning. Beslut om offentliga investeringar i exempelvis infrastruktur utgår ifrån en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning där eventuella externa effekter behöver vägas in. Vi avslutar därför med att redogöra för hur myndigheter beaktar landsbygdsnyttor som utgör positiva externaliteter när de gör samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar.

4

Hur tar myndigheter hänsyn till landsbygdsnyttor i sitt arbete?

Det finns landsbygdsnyttor som kan motivera stöd till landsbygden, vilket konstaterats i föregående kapitel. Detta kapitel redogör för hur hänsyn tas till landsbygdsnyttor i existerande politik och myndighetsarbete med samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning.

4.1 EU

Genom den gemensamma jordbrukspolitiken finns ett omfattande stödssystem för jordbruksproduktionen som även innefattar jordbrukets multifunktionalitet. Huruvida stöden ersätter producenten av externaliteten delvis, fullt ut eller överkompenserar producenterna av externaliteten är dock oklart då kunskapen om värdet av dessa externaliteter är otillräcklig.

Sedan Sveriges inträde i EU 1995 har tryggad livsmedelsförsörjning fått allt mindre uppmärksamhet i svensk politik. Istället förs diskussionen om tryggad livsmedelsförsörjning främst på EU-nivå. Tryggad livsmedelsförsörjning finns med i EUs gemensamma jordbrukspolitik men är inte i fokus. Istället ligger fokus på att livsmedel ska vara säkra att äta. Vad gäller energisäkerhet finns en strategi för hur EU gemensamt ska uppnå energisäkerhet (European Commission, 2014b).

4.2 Svenska Myndigheter

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket utvärderar och kartlägger miljö- och kulturvärden. Fokus i deras studier är på enskilda miljö- och kulturvärden så som turism och biodiversitet. Genom att kartlägga betalningsvilja för miljövär-

den tar Naturvårdsverket hänsyn till de ekonomiska värden som inte existerar på marknaden. Dock analyseras dessa värden inte med utgångspunkt i hur de påverkas av att människor bor, verkar och lever på landsbygden.

Trafikverket

Inför ett väg- eller järnvägsbyggnadsprojekt görs alltid en beskrivning av projektets för- och nackdelar. Trafikverket tillämpar metoden Samlad effektbedömning. I den ingår bland annat att utreda projektets konsekvenser för miljö- och kulturvärden. Om projektet bedöms ha en betydande miljöpåverkan görs en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). I annat fall räcker en miljöbeskrivning av projektet.

I en MKB ingår en beskrivande del och en del i vilken påverkans storlek och betydelse analyseras. Miljövärden, som buller, koldioxidutsläpp och luftföroreningar uppskattas ofta i monetära mått, till exempel med marginalkostnad för vägtrafikens bullerstörning kr/fordonskilometer, medan kulturvärden så som landskapsbild, friluftsliv, kulturmiljö och biologisk mångfald, som är svårare att uppskatta i monetära mått istället värderas kvalitativt. Icke-monetära värden graderas ibland på skalor, där påverkan kan vara "stor, liten eller ingen miljöeffekt", eller mer finmaskig: måttlig, små, obetydliga, positiva eller stora, och så vidare.

Trafikverket utgår ifrån att andra individer än de som bor på landsbygd har nytta av vägar på landsbygden då det ger möjlighet till rekreation på landsbygd. I den samlade effektbedömningen tar man därför hänsyn till turism genom att till exempel sänka hastighetsbegränsningen och skapa tillgång till parkeringsmöjligheter där vyerna är vackra och anses kunna ha ett rekreativvärde (Jacobsen och Antonson, 2007).

I planeringen av återinförandet av Mittbanan beskriver Seppelin (2015) en rad landsbygdsnyttor som kan tänkas påverkas av projektet, bland andra: skyddsvärda områden och arter, landskapets karaktär och funktion, kulturmiljö, naturmiljö, rekreation och friluftsliv, rennäring, jordbruk och skogsbruk. Trafikverket arbetar också aktivt med att bevara kulturvärden såsom milstenar, stenbroar, akvedukter och alléer. Trafik-

verket har bland annat tagit fram en mall för hur Västerbottens broar ska kulturvärderas genom att utforma ett poängssystem där broarna poängsätts utifrån en rad kriterier såsom brons ålder, byggmaterial och sällsynthet (Trafikverket, 2012a, 2012b). Vägverket har också till exempel kartlagt speciellt värdefulla kulturvägar i Dalsland (Waern och Holmberg, 2009).

Även då Trafikverkets analyser utgår från vägarnas inverkan på människa och natur, är flera av dessa nyttor också landsbygdsnyttor som uppkommer av människans existens på landsbygden. Ett exempel på en sådan nytta är när Trafikverket bedömer vilka vägsträckor som är vackra, där det som är vackert ofta kommer av att människan brukar jorden, låter kor beta på ängar eller bygger vackra hus som är landsbygdstypiska.

Det händer även att människans existens på landsbygden bedöms explicit som en nytta för vägens attraktionskraft. I Landskapsprogram Pajala Driftområde 2010 skriver Trafikverket Region Norr (2010) om de visuella värdena av en befolkad landsbygd i Västerbotten:

”Trafikanter som kommer till Junosuando har färdats många mil på vägar som omges av skog. Upplevelsevärdena är få och resan kan upplevas relativt ensidig. Kring Junosuando öppnar landskapet upp sig kring älven och området är bebyggt och påverkat av människan.” (Trafikverket Region Norr, 2010).

Här tar Vägverket hänsyn till landsbygdsnyttan kulturlandskap som en direkt effekt av människans närvaro.

Enligt Trafikverkets plan ”Inriktning för Trafikverkets Forskning och Innovation 2014-2016” ska fler värden bedömas i monetära mått i framtiden (Trafikverket, 2013). Dessa kan vara till stor nytta för en analys av de landsbygdsnyttor som människans existens på landsbygden skapar och underlätta utvärdering av landsbygdspolitik.

Referenser

Bostedt, G. och T. Lundgren (2010). "Accounting for cultural heritage — A theoretical and empirical exploration with focus on Swedish reindeer husbandry." *Ecological Economics*, 69(3): 651-657.

Dobbs, T. L. och J. N. Pretty (2004). "Agri-Environmental Stewardship Schemes and 'Multifunctionality'." *Review of Agricultural Economics*, 26(2): 220-237.

Domínguez-Torreiro, M., R. Durán-Medraño och M. Soliño (2013). "Social legitimacy issues in the provision of non-commodity outputs from Rural Development Programs." *Land Use Policy*, 34: 42-52.

Drake, L. (1992). "The Non-market Value of the Swedish Agricultural Landscape." *European Review of Agricultural Economics*, 19(3): 351-364.

Durán, R., B. A. Farizo och M. X. Vázquez (2014). "Conservation of maritime cultural heritage: A discrete choice experiment in a European Atlantic Region." *Marine Policy*, 51: 356-365.

Ekman, S., A. Karlsson och E. Karlsson (2010). "CAP efter 2013." *Rapport, 2010:12* Jönköping: Jordbruksverket Available: <http://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/cap-efter-2013.html>.

Eriksson, U., J. Hochwälder och E. Sellström (2011). "Perceptions of community trust and safety—Consequences for children's well-being in rural and urban contexts." *Acta Paediatrica*, 100(10): 1373-1378.

European Commission (2014a), *Agriculture. The European Union Explained*, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available: http://europa.eu/pol/index_en.htm [Accessed 2015/10/26].

European Commission (2014b). "European Energy Security Strategy." *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL COM(2014) 330 final* Brussels: European Commission.

Europeiska Kommissionen (2010). "Europa 2020 -- En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla." *MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN KOM(2010) 2020 slutlig* Bryssel: Europeiska Kommissionen.

Flora, C. B. (1997). "Innovations in Community Development." *Rural Development News*, 21(34): 1-3,121-123.

Flora, C. B. och J. L. Flora (1993). "Entrepreneurial Social Infrastructure: A Necessary Ingredient." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 529: 48-58.

Fredman, P., M. Boman, L. Lundmark och L. Matsson (2008). "Friluftslivets ekonomiska värden – en översikt." *Forskningsprogrammet Friluftsliv i förändring, rapport nr. 5* Available: www.friluftsforskning.se.

Fukuyama, F. (2001). "Social Capital, Civil Society and Development." *Third World Quarterly*, 22(1): 7-20.

Geurs, K., R. Haaijer och B. Van Wee (2006). "Option Value of Public Transport: Methodology for Measurement and Case Study for Regional Rail Links in the Netherlands." *Transport Reviews*, 26(5): 613-643.

Gren, I.-M. (2008). "Costs and benefits from nutrient reductions to the Baltic Sea." *Swedish Environmental Protection Agency report, 5877* Stockholm: Swedish Environmental Protection Agency. Available: www.naturvardsverket.se/documents/publikationer/978-91-620-5877-7.pdf.

Gustafsson, C. (2013), *Bra landsbygdsprogram kan bli bättre* [Online]. ATL-lantbrukets affärstidning. Available: <http://www.atl.nu/synpunkten/bra-landsbygdsprogram-kan-bli-b-ttre> [Accessed 2015/09/28].

Hjort, L. (2014), *Unga har rätt att bo på landsbygden!* [Online]. Hela Sverige ska leva! Available: <http://www.helasverige.se/kansli/nyheter/visa/nyhet/unga-har-raett-att-bo-paa-landsbygden/>.

Humphreys, M. och A. S. Fowkes (2006). "The significance of direct use and non-use values in transport appraisal." *International Journal of Transport Economics*, 33(1): 17-35.

Jacobsen, J. K. S. och H. Antonson (2007). "Turistvägar i Sverige och utomlands. Visioner, koncept och planeringskriterier." *TØI rapport, 875/2007* Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Johnson, D., J. Jackson och C. Nash (2013). "The wider value of rural rail provision." *Transport Policy*, 29: 126-135.

Jordbruksverket (2013a). "Guide för landsbygdssäkring." Jönköping: Jordbruksverket. Available: <http://www.landsbygdsnatverket.se/download/18.449e88113dc95b78dc80001376/1370172109642/Guide+f%C3%B6r+landsbygdss%C3%A4kring.pdf>.

Jordbruksverket (2013b). "Skrivanvisningar för en regional handlingsplan för landsbygdsprogrammet och fiskeriprogrammet 2014-2020." Jönköping: Jordbruksverket. Available: http://www.lansstyrelsen.se/orebro/SiteCollectionDocuments/Sv/lantbruk-och-landsbygd/landsbygdsutveckling%20och%20landsbygd/Skrivanvisningar_regional%20handlingsplan.pdf.

Kvarnbäck, M. och M. Johansson (2013). "Småskaligt kustnära fiske i Bohuslän -en intervjustudie" Fiskeområde Bohuslän. Available: http://www.vgregion.se/upload/Regionutveckling/Naringsliv/Maritimt/1312Smaskaligt_kustnara_fiske_Bohuslan_Fiskerapport2013.pdf.

Laird, J., K. Geurs och C. Nash (2009). "Option and non-use values and rail project appraisal." *Transport Policy*, 16(4): 173-182.

Laird, J. J. och P. J. Mackie (2014). "Wider economic benefits of transport schemes in remote rural areas." *Research in Transportation Economics*, 47: 92-102.

Larsson, M. (2012). "Environmental Entrepreneurship in Organic Agriculture in Järna, Sweden." *Journal of Sustainable Agriculture*, 36(2): 153-179.

Lennartsson, T. (2010). "Biologisk mångfald och traditionell markanvändning Att förstå biologiskt kulturarv i Sverige och Rumänien." *SLU Centrum för biologisk mångfald*.

Liljenstolpe, C. (2010). "Ett rum med utsikt - vad är landskapet värt?" *AgriFood rapport, 2010:2* Lund: AgriFood Economics Centre.

López, R. (2005). "Under-investing in public goods: evidence, causes, and consequences for agricultural development, equity, and the environment." *Agricultural Economics*, 32(Supplement s1): 211-224.

López, R. och I. G. Gregmar (2005). "Trade Policies, Economic Growth, and the Direct Causes of Deforestation." *Land Economics*, 81(2): 145-169.

LRF (2014). "LRFs Statsbudget 2014, +500 MSEK Plan för påverkansarbete inför budgetprop." *Lantbrukarnas Riksförbund*.

Länsstyrelsen i Skåne län (2011). "Synpunkter på statens jordbruksverks yttrande om analys av fortsatta reformer i sockersektorn."

Länsstyrelsen i Skåne län. Available:

<http://www.google.se/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0CEQQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.lansstyrelsen.se%2Fskane%2FSv%2Fom-lansstyrelsen%2Fremiss%2FDocuments%2FSvar%2520p%25C3%25A5%2520remiss.pdf&ei=sxW5VKzoF-KfyAOwooKgBQ&usg=AFQjCNFO8YMqenaK7csXXpNJvemKktjq6A&bvm=bv.83829542,d.bGQ>.

Länsstyrelsen Västra Götalands län (2013). "SWOT-analys inför Landsbygdsprogrammet 2014-2020." Länsstyrelsen Västra Götalands län. Available:

<http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/SiteCollectionDocuments/Sv/om-lansstyrelsen/vart-uppdrag/projekt/Landsbygd%202020/swot-slutversion.pdf>.

Milestad, R., J. Ahnström och J. Björklund (2011). "Essential multiple functions of farms in rural communities and landscapes." *Renewable Agriculture & Food Systems*, 26(2): 137-148.

Nuppenau, E. A. (2014). "Integrated modelling of payment for ecosystem services: Using willingness to pay and accept, for nature provision and addressing public management in cultural landscape." *Operational Research*, 14(2): 151-175.

OECD (2001). *Multifunctionality Towards an Analytical Framework*, Paris: OECD Publications Centre.

Pretty, J. (2003). "Social Capital and the Collective Management of Resources." *Science*, 302(5652): 1912-1914.

Reimark, J. (2011), *How has time and space affected plant biodiversity in the Hjälmsö-Lådna archipelago?* Licentiate Thesis, Institutionen för naturgeografi och kvartärgeologi, Stockholms universitet.

Seppelin, C. (2015). "SAMRÅDSUNDERLAG. Stora Helvetet samt spårbyte och elektrifiering Storlien." Östersund: ÅF Infrastructure AB.

Skolverket (2011). *Läroplan för förskolan Lpfö 98, Reviderad 2010*, Stockholm: Fritzes.

Sundberg, S. och T. Söderqvist (2004). *The economic value of environmental change in Sweden : a survey of studies*: Stockholm : Naturvårdsverket, 2004.

Svanström, S. (2015), *Urbanisering - från land till stad* [Online]. Statistiska centralbyrån. Available: <http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Artiklar/Urbanisering--fran-land-till-stad/> [Accessed 2015/11/13].

Sveriges regering (2008). "Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt." *Proposition 2008/09:35* Stockholm.

Trafikverket (2011). "Miljökonsekvensbeskrivning för vägar och järnvägar Handbok - Metodik." 2011:090.

Trafikverket (2012a). "Kulturhistoriskt värdefulla broar i Region Nord, del 1." *Dokumentbeteckning*, 2012:221 Trafikverket. Available: <https://online4.ineko.se/trafikverket/Product/Detail/44042>.

Trafikverket (2012b). "Kulturhistoriskt värdefulla broar i Region Nord, Del 2." *Dokumentbeteckning*, 2012:221 Trafikverket. Available: <https://online4.ineko.se/trafikverket/Product/Detail/44043>.

Trafikverket (2013). "Konsekvensanalys Natur- och Kulturvärden av förslag till ombyggd väg 136 Rälla-Borgholm." Objekt nr 87833343.

Trafikverket Region Norr (2010). "Landskapsprogram Pajala Driftområde 2010." *Publikation*, 2010:112 Luleå: Trafikverket. Available: <https://online4.ineko.se/trafikverket/Product/Detail/44780>.

Waern, K. och K. Holmberg (2009). "Vägar med kulturmiljövärden i Dalsland." *Publikation*, 2009:36 Göteborg: Region Väst, Vägverket. Available: <https://online4.ineko.se/trafikverket/Product/Detail/44033>.

Tidigare utgivet av AgriFood

Rapporter

- 2009:1 Vad uppnås med rättvisemärkning?
- 2010:1 Produktionsfunktioner i jordbruket
- 2010:2 Ett rum med utsikt – vad är landskapet värt?
- 2010:3 Jordbruket, växthusgaserna och effektiva styrmedel
- 2010:4 Djurvälstånd och lönsamhet – var står vi idag?
- 2010:5 Bränsle för ett bättre klimat – marknad och politik för biobränslen
- 2011:1 Handel med hinder – effekter av tullar på EU:s jordbruksimport
- 2011:2 Societal Concerns – Domestic policy choice and international competitiveness
- 2011:3 Vem äger våra fiskevatten? – en studie av fastigheter med fiskerätt
- 2011:4 Pristransmission i den svenska livsmedelskedjan
- 2011:5 Lantbrukskooperativa företag – deras betydelse för konkurrensen inom livsmedelskedjan
- 2011:6 Från gård till butik – vilka småskaliga livsmedelsföretag tar steget?
- 2012:1 Mål som styrmedel – målet för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel
- 2012:2 Tillväxt, specialisering och diversifiering – hur har jordbruket förändrats de senaste 20 åren?
- 2012:3 På spaning efter ett innovationssystem för landsbygdsföretag
- 2012:4 Samhällskostnader för yersinios och shigellos i Sverige
- 2013:1 Matlandets ambassadörer – en politisk vision i ett socialt nätverk
- 2013:2 Private standards – leveling the playing field for global competition in the food supply chain?
- 2013:3 Från gröda till föda – skånsk livsmedelsproduktion i siffror

2014:1 Origin labelling of food - costs and benefits of new EU legislation for Sweden

Policy Brief

2010:1 Fiskebaserade företag – hur kan de utvecklas?

2010:2 Nyttan av att bekämpa livsmedelsrelaterade sjukdomar

2010:3 Resursröntan i svenskt fiske

2011:1 Varför exporterar vissa livsmedelsföretag men inte andra?

2011:2 Livsmedelspriser i Sverige: butikers lokalisering och konkurrens

2011:3 En grönare jordbrukspolitik – både miljönytta och kostnader

2011:4 Vad kostar biologisk mångfald jordbruket?

2012:1 Överföring av ängs- och hagmarkers värde

2012:2 Förenkling av handelsprocedurer – ett sätt att stödja utvecklingsländernas export

2012:3 Biogas från gödsel – rätt att subventionera?

2012:4 Export av livsmedel – till vilket pris?

2013:1 Traktor till salu – fungerar den gemensamma marknaden?

2013:2 Drivmedel från jordbruket – effekter av EU:s krav

2013:3 Gårdsstödsreformen positiv för sysselsättningen

2013:4 Varför är vissa bönder mer effektiva än andra?

2013:5 Varför välja mjölkrobot? – en analys av ett investeringsbeslut

2013:6 Sluta slänga maten – gör det någon nytta?

2014:1 Svenska nötköttsproducenter kan minska sina kostnader

2014:2 Större alltid bättre? – pris och kvalitet på svensk torsk

2014:3 Kan gårdsstöden sänka arbetslösheten? 125

2014:4 Innovationer på landet - behövs särskilt stöd?

- 2014:5 Får fiskaren betalt för miljömärkning
- 2014:6 Att stoppa MRSA hos grisar – är det lönsamt?
- 2015:1 Östersjön mår bättre när lantbrukare Greppar Näringen
- 2015:2 Tjänster från ekosystem – till nytta för både jordbruk och samhälle
- 2015:3 I pappas fotspår – vad tjänar barn till jordbrukare och fiskare?
- 2015:4 Att veta eller inte veta – vill konsumenter ha information om livsmedel?
- 2015:5 Samhällskostnader för fem livsmedelsburna sjukdomar i Sverige
- 2015:6 Skatt på handelsgödsel – ett billigt sätt att minska övergödningen?

