

Redovisning av förhandsutvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013

Uppdraget som oberoende ex ante utvärderare gavs till Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) genom beslut av regeringen den 20 december 2005 (i regleringsbrev för år 2006).

Av regleringsbrevet framgår att SLI i enlighet med artikel 85 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling skall genomföra en förhandsutvärdering av det förslag till landsbygdsprogram som arbetas fram av regeringen. Utvärderingen skall ske i enlighet med riktlinjerna från EU-kommissionen och redovisas i samband med att programmet överlämnas till EU-kommissionen.

Härmed redovisas ex ante utvärderingen av det svenska Landsbygdsprogrammet 2007- 2013. Utvärderingen bygger på de förslag till program som underhand lämnats till ex ante utvärderaren, det senaste av den 13 juni 2006. Den finansiella planen, fördelningen per axel och fördelningen per åtgärd var vid detta tillfälle ännu inte beslutade. Sifferuppgifterna i rapporten är således preliminära.

Lund den 14 juli 2006

Dag von Schantz
Generaldirektör

1	INLEDNING	4
1.1	Uppdraget och ex ante utvärderarens utgångspunkter	4
1.2	Struktur på rapporten	5
1.3	Huvudsakliga källor	6
1.4	Arbetets genomförande	8
	<i>Informationsmöten i samband med ex ante utvärderingen</i>	8
2	KORTFATTAD BESKRIVNING AV PROGRAMPLANERINGEN OCH LANDSBYGDSPROGRAMMET	11
2.1	Processen med framtagandet av Landsbygdsprogrammet	11
	<i>SWOT- analys och Nationell strategi för landsbygdsutveckling</i>	12
	<i>Ex ante och löpande utvärdering</i>	12
2.2	Kortfattad beskrivning av Landsbygdsprogrammet	13
	<i>Identifierade styrkor och svagheter</i>	13
	<i>Övergripande strategisk inriktning</i>	14
	<i>Prioritering per axel</i>	15
2.3	Finansiell ram och fördelning	17
2.4	Om offentliga ingrepp i marknadsekonomin	19
2.5	Sammanfattande kommentar	21
3	UTVÄRDERING AV ANALYSEN AV LANDSBYGDENS STYRKOR OCH SVAGHETER	23
3.1	Inledning	23
3.2	Är SWOTen komplett?	23
	<i>Beskrivningen och analysen av landsbygdens situation</i>	23
	<i>Omfattar SWOTen alla relevanta aspekter och belyser den frågor som senare dyker upp i strategi och åtgärder?</i>	24
3.3	Är orsakerna bakom problemen identifierade?	27
3.4	Sammanfattande kommentar	29
4	UTVÄRDERING AV NATIONELL STRATEGI FÖR LANDSBYGDSUTVECKLING	30
4.1	Inledning	30
4.2	Nulägesbedömning	30
	<i>Ekonomisk situation/konkurrenskraft i de areella näringarna</i>	30
	<i>Miljösituationen</i>	31
	<i>Den socio-ekonomiska situationen på landsbygden</i>	31
	<i>Övergripande om indikatorerna</i>	32
	<i>Övergripande om analysen av landsbygdens styrkor, svagheter, hot, möjligheter och behov (SWOT)</i>	32
	<i>Diskussion</i>	33
4.3	Övergripande strategi och nationella prioriteringar	34
	<i>Balans mellan axlarna</i>	36
4.4	Strategi per axel	37

Axel 1	37
Axel 2	37
Axel 3	38
Axel 4	38
4.5 Nationellt program inklusive indikativ medelsfördelning	38
4.6 Samband i programmet och med andra närliggande strategier och program	39
<i>Konsistens mellan axlarna</i>	39
<i>Konsistens med pelare I i GJP</i>	39
<i>Koppling till strategi och åtgärder inom regional utvecklingspolitik</i>	40
4.7 Nätverk för landsbygdsutveckling	41
4.8 Sammanfattande kommentar	41
5 LANDSBYGDSPROGRAMMET – DESIGN, MÅL OCH ÅTGÄRDER	43
5.1 Programmets övergripande mål i förhållande till landsbygdens behov	43
<i>Härrör målen i Landsbygdsprogrammet från de identifierade behoven på svenska landsbygden?</i>	44
<i>Är målen relevanta i förhållande till de identifierade behoven?</i>	46
5.2 Programmets åtgärder, insatser och operativa mål	47
<i>Koppling mellan åtgärd och resultat</i>	52
5.3 Är programmet (internt) balanserat?	56
<i>Är målen förenliga med varandra?</i>	56
<i>Medelsfördelningen på axlarna</i>	57
5.4 Är programmet förenligt med målen för Strukturfonden och Fiskefonden?	58
<i>Strukturfonden</i>	58
<i>Fiskefonden</i>	60
5.5 Sammanfattande kommentar	60
6 FÖRVÄNTADE EFFEKTER	63
6.1 Kan Landsbygdsprogrammets åtgärder motiveras av marknadsmisslyckanden?	63
<i>Åtgärderna under axel 1 och 3</i>	63
<i>Åtgärderna under axel 2</i>	65
<i>Åtgärderna under axel 4</i>	65
6.2 Har erfarenheter från tidigare programperioder och utvärderingar beaktats?	66
<i>Axel 1 och 3</i>	66
<i>Axel 2</i>	68
<i>Förändringar i Landsbygdsprogrammet</i>	69
6.3 Är målen realistiska i förhållande till de finansiella resurser som tilldelas respektive åtgärd?	71
<i>Axel 1 och 3</i>	71
<i>Axel 2</i>	72
<i>Axel 4</i>	73
6.4 Bidrar programmet till att uppfylla EU:s övergripande mål och målen i den svenska nationella strategin?	74
6.5 Programmets effekter på miljön	76
6.6 Sammanfattande kommentar	81

7	GENOMFÖRANDE, UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING	83
7.1	Om samhällsekonomiska utvärderingar	83
	<i>Olika slag av samhällsekonomiska utvärderingar</i>	84
7.2	Är mål och relaterade indikatorer valda på ett sådant sätt att de utgör en tillräcklig bas för övervakning och utvärdering?	85
	<i>Möjligheten att mäta Landsbygdsprogrammets effekter</i>	86
	<i>Möjligheterna att värdera Landsbygdsprogrammets effekter</i>	88
7.3	Implementering av övervaknings- och utvärderingssystem	91
	<i>Föreslagna åtgärder för genomförande, uppföljning, övervakning och utvärdering</i>	91
	<i>Resurser för genomförande, övervakning, utvärdering och kontroll</i>	96
	<i>Svårigheter som kan uppkomma i samband med implementeringen</i>	96
	<i>Kvalitet och omfattning av partnerskapsarrangemang i samband med utarbetandet</i>	97
	<i>Jämställdhet och frågor relaterade till diskriminering</i>	98
7.4	Sammanfattande kommentar	98
8	MILJÖBEDÖMNING AV LANDSBYGDSPROGRAMMET 2007-2013	101
8.1	Miljöbedömningen integrerad i Landsbygdsprogrammet	101
8.2	Samråd om miljöbedömningen	101
8.3	Miljöbedömning av Landsbygdsprogrammet	101
9	REFERENSER	102
10	BILAGOR	105
	Bilaga 1. Underlag i form av tidigare utvärderingar och rapporter	106
	<i>Politik för landsbygdsutveckling</i>	106
	<i>Den regionala utvecklingspolitiken</i>	109
	Bilaga 2. Valda åtgärder och indikatorer	111
	Bilaga 3. Miljöbedömning av Landsbygdsprogrammet 2007-2013	116
	Bilaga 4. Granskning av kalkylunderlag till Landsbygdsprogrammet 2007-2013	116

Inledning

En ex ante utvärdering, det vill säga en förhandsbedömning, ingår som ett obligatoriskt moment i samband med att ett landsbygdsprogram tas fram för medlemslandet. Det är respektive medlemsstats ansvar att göra ex ante utvärderingen. Utvärderingen skall göras av oberoende part, och utvärderaren skall löpande bidra med synpunkter i samband med utarbetandet av Landsbygdsprogrammet.

1.1 Uppdraget och ex ante utvärderarens utgångspunkter

Livsmedelsekonomiska institutet har i regleringsbrevet för år 2006 fått regeringens uppdrag att göra ex ante utvärderingen.

Ex ante utvärderingen är det första steget i den kedja av uppföljning och utvärdering som Kommissionen beslutat om för landsbygdsprogrammen som gäller tidsperioden 2007-2013 (Rådets förordning (EG) nr 1698/2005). En förhandsbedömning (ex ante utvärdering) skall ingå i utarbetandet av det nationella Landsbygdsprogrammet. Utöver detta skall löpande utvärderingar av Landsbygdsprogrammet göras. Från och med 2008 skall förvaltningsmyndigheten (SJV) varje år rapportera från den löpande utvärderingen till övervakningskommittén. År 2010 skall den löpande utvärderingen göras i form av en separat utvärderingsrapport efter halva tiden, en halvtidsutvärdering. År 2015 skall sedan den löpande utvärderingen sammanställas i form av en slututvärdering.

Ex ante utvärderaren har tolkat sitt uppdrag på följande sätt.

Ex ante utvärderingen:

1. Analyserar den SWOTanalys som ligger till grund för Nationell strategi för landsbygdsutveckling och Landsbygdsprogrammet 2007-2013.
2. Analyserar Nationell strategi för landsbygdsutveckling i förhållande till Landsbygdsprogrammets innehåll.
3. Analyserar om programarbetet skett i enlighet med de gemensamma riktlinjerna och om de valda åtgärderna är uppföljningsbara, det vill

säga att det finns kvantifierade mål och relevanta och mätbara indikatorer.

4. Analyserar programmets förväntade effekter och om de uppsatta målen är möjliga att nå.
5. Analyserar kostnadseffektiviteten i programmet.
6. Bedömer om system för uppföljning och utvärdering av programmet har introducerats.

Detta innebär att ex ante utvärderaren fäster särskild vikt vid hur programmets olika åtgärder och insatser kan förväntas komma att påverka välfärden i samhället *som helhet*. Följaktligen utgörs den teoretiska ramen för diskussionen av vilka välfärdseffekterna är samt i vilken utsträckning de kommer att kunna kvantifieras, av nationalekonomisk teori. Med denna ansats uppfylls syftet så som det formuleras i Rådets förordning (EG) nr 1698/2005, artikel 85, nämligen att ex ante utvärderingen skall bidra till:

- ett optimalt användande av de ekonomiska resurserna
- högre kvalitet i programplaneringen

Denna rapport utgör ex ante utvärderingen av det svenska Landsbygdsprogrammet 2007- 2013, fortsättningsvis benämnt Landsbygdsprogrammet.

1.2 Struktur på rapporten

Strukturen på rapporten bygger på punkterna 1 – 6 ovan, vilka i sin tur relaterar till den kravspecifikation som framgår av kapitel 6 ”Specific tasks of ex ante evaluation” i Common Monitoring and Evaluation Framework, *Draft Guidelines for Ex ante Evaluation*, April 2006, DG Agri. Rapporten följer i huvudsak den av EU föreslagna strukturen, vilket med nödvändighet innebär en del upprepningar och att samma sak behandlas på flera ställen i rapporten, till exempel både i samband med granskningen av SWOTen och i diskussionen om effekter av programmet. Ex ante utvärderaren ber om överseende med detta.

Kapitel 2 innehåller en kortfattad beskrivning av processen med att ta fram Landsbygdsprogrammet och av själva programmet. Kapitlet avslutas med en kortfattad diskussion om motiv för offentliga ingripanden och de effekter som kan förväntas av Landsbygdsprogrammet. I kapitel 3 analyseras den SWOT, det vill säga den beskrivning av tillståndet på landsbygden som utgör grunden för Landsbygdsprogrammet. Kapitel 4 behandlar den Nationella strategin för landsbygdsutveckling. Kapitel 5 innehåller en kort beskrivning av det svenska Landsbygdsprogrammet och de åtgärder som valts. Målen (och därtill kopplade förväntade resultat av valda åtgärder) beskrivs och bedöms i förhållande till de behov på landsbygden som identifierats i kapitel 2. Kapitel 6 innehåller en diskussion om de effekter som kan förväntas av Landsbygdsprogrammet och i samband med detta granskas också om erfarenheter från tidigare programperioder har beaktats. Även programmets effekter på miljön diskuteras i kapitel 6. Kapitel 7 inleds med en övergripande diskussion om samhällsekonomisk analys och förutsättningar för att effekter av programmet skall vara möjliga att utvärdera. Även implementeringen av system för övervakning och utvärdering granskas översiktligt. Den miljöbedömning av Landsbygdsprogrammet som ingår i ex ante utvärderingen kommenteras i kapitel 8. Själva miljörapporten är bifogad i form av bilaga 3.

1.3 Huvudsakliga källor

- *Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)*
 - Kapitel II, som poängterar en strategisk approach på Landsbygdsprogrammet. Den strategiska approachen framgår av
 - Community Strategic Guidelines for Rural Development Policy (Artikel 9)
 - Den nationella strategiska planen för landsbygdsutveckling (Artikel 11)
 - Artikel 5, som stipulerar att Landsbygdsprogrammet skall komplettera gemenskapens politik, särskilt när det gäller jordbrukspolitiken, sammanhållningspolitiken och fiskepolitiken

- Artikel 8, som stipulerar att Landsbygdsprogrammet skall komplettera målen för jämställdhet
- Artikel 85, som redovisar målen för själva ex ante utvärderingen
- *Rules for application of Council Regulation 1698/2005*, som innehåller detaljerad information om hur Landsbygdsprogrammet skall implementeras
- *Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, so called Strategic Environmental Assessment (SEA)*.
 - Miljöbedömning av det svenska Landsbygdsprogrammet
- *Landsbygden år 2020 – fyra framtidsbilder*, Eurofutures (2004).
- *Skr. 2005/06:87* Den övergripande strategiska inriktningen av kommande landsbygdsprogram
- Nationell strategi för landsbygdsutveckling, preliminär version av 2006-03-15
- Det svenska Landsbygdsprogrammet för 2007-2013, den preliminära versionen av 2006-03-15
- Nationell strategi för landsbygdsutveckling, beslutad version av 2006-06-12
- Det svenska Landsbygdsprogrammet för 2007-2013, version av 2006-06-13

Allt sedan Sveriges medlemskap i EU 1995 har en rad utvärderingar gjorts av frågor relaterade till landsbygdsutveckling. Det finns också utvärderingar/rapporter med koppling till den regionala utvecklingspolitiken som är relevanta i sammanhanget. Dessa redovisas i bilaga 1, och har i tillämpliga delar beaktats i samband med ex ante utvärderingen.

1.4 Arbetets genomförande

Uppdraget som oberoende ex ante utvärderare gavs till Livsmedelsekonomiska institutet i regleringsbrevet för år 2006. Utarbetandet av den nationella strategin och Landsbygdsprogrammet ingår i en politisk process, vilket gjort att arbetet periodvis avstannat i väntan på att beredningar och förhandlingar skall slutföras.

Ex ante utvärderingen har till övervägande del utgått från de förslag till strategi och program som underhand har delgivits ex ante utvärderaren och inte i första hand varit en del av processen med att ta fram programmet. Underlagets kvalitet var inledningsvis ofullständigt och inte sammanhängande, vilket försvårade möjligheterna till konstruktiva inspel. Utvärderaren bedömer dock att programansvariga där det varit praktiskt möjligt har beaktat utvärderarens synpunkter, som huvudsakligen framförts i löpande dialog.

Institutet har också haft i uppdrag att göra den miljöbedömning av Landsbygdsprogrammet som krävs enligt *Europaparlamentets och Rådets direktiv (EG)2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*. För detta arbete har Agr lic Bo Norell och Agr Anders Emmerman, båda Jordbruksverket, engagerats av Institutet. Miljöbedömningen ingår i ex ante utvärderingen och bifogas denna rapport, se bilaga 3.

På Institutets uppdrag har Agronom Jan Larsson, SLU Alnarp, granskat de av Jordbruksverket framtagna bidragskalkyler som utgör underlag för beräkning av stödnivåer för de åtgärder som ingår i Landsbygdsprogrammet. Granskningen rapporteras i en särskild rapport, se bilaga 4.

Från och med slutet av februari 2006 har utvärderaren haft kontakt i form av möten eller telefonmöten med programansvariga på Jordbruksdepartementet och löpande gett synpunkter på preliminära utkast av Nationell strategi för landsbygdsutveckling och Landsbygdsprogrammet. Möten och tidpunkter för kontakter framgår nedan.

Informationsmöten i samband med ex ante utvärderingen

I rollen som ex ante utvärderare har Institutet deltagit i följande arbets- och informationsmöten;

2006-01-23	Inledande informationsmöte på Jordbruksdepartementet
2006-02-08	Möte med Jordbruksverket, Jönköping, rollfördelning i ex ante utvärderingen
2006-02-20 – 21	Workshop angående ex ante utvärdering och indikatorer i Tallin, Estland. Deltagare från Sverige, Finland och Estland
2006-02-28	Möte med Jordbruksdepartementets samordnare av arbetet med att ta fram Landsbygdsprogrammet, Jönköping
2006-04-06	Axelövergripande möte, diskussion om åtgärder och insatser i Landsbygdsprogrammet, Jordbruksdepartementet Stockholm
2006-04-07	Institutet lämnar synpunkter på förslaget till Nationell strategi för landsbygdsutveckling, Jordbruksdepartementet, Stockholm
2006-05-02 – 03	Technical meeting on Guidance for Common Monitoring and Evaluation Framework, Bryssel
2006-05-09	Miljöbedömning av Landsbygdsprogrammet, uppstart, framtagning av arbetsmodell. Bo Norell och Anders Emmerman, SJV, anlitate av Institutet för uppgiften.
2006-05-11	Telefonmöte med Jordbruksdepartementet. Uppföljande synpunkter på Nationell strategi för landsbygdsutveckling och första synpunkter på Landsbygdsprogrammet, främst angående mål och valda indikatorer.
2006-05-23	Möte i referensgruppen för Landsbygdsprogrammet 2007- 2013, Jordbruksdepartementet, Stockholm. Programmet och fördelningen av medel per axel presenteras och diskuteras.

2006-06-19

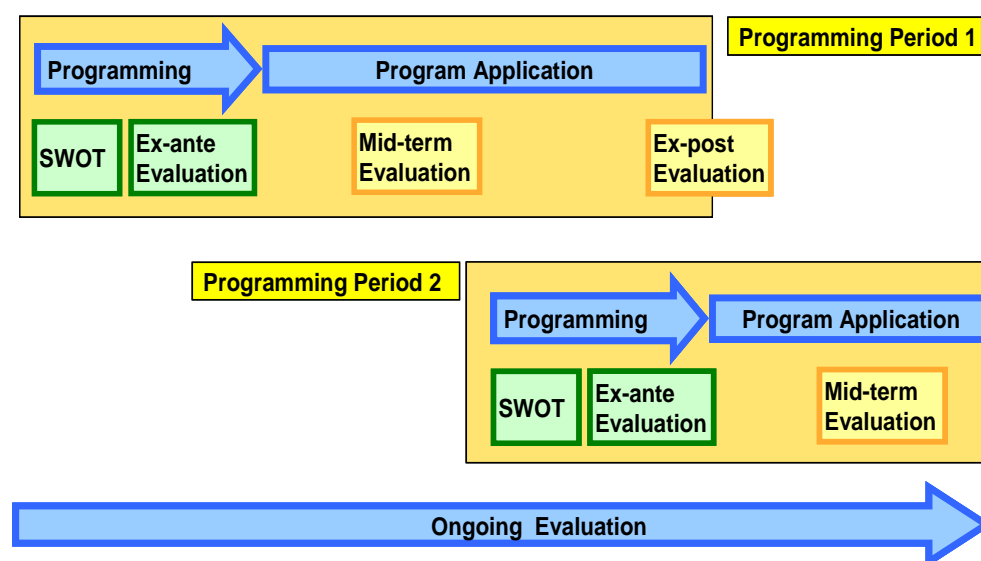
Samråd angående Miljöbedömning av
Landsbygdsprogrammet, Försvarsdepartementet
Stockholm. Berörda intressenter ges tillfälle att lämna
synpunkter.

Kortfattad beskrivning av programplaneringen och Landsbygdsprogrammet

2.1 Processen med framtagandet av Landsbygdsprogrammet

Framtagandet av ett landsbygdsprogram för perioden 2007-2013 skall följa vissa bestämda steg. Flera av dessa startar och pågår parallellt, se figur 1 nedan.¹ Detta gäller programplanering, SWOT-analys, ex ante utvärdering och den fortlöpande utvärderingen av programmet.

Figur 1. Programplanering och utvärdering



¹ Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF, DOC 16

SWOT-analys och Nationell strategi för landsbygdsutveckling

Arbetet startar med en *SWOT*²-*analys*, d.v.s. en analys av landsbygds styrkor, svagheter, möjligheter och hot. SWOT-analysen ger en beskrivning av utgångsläget på den svenska landsbygden, och mynnar i en strategi. *Den nationella strategin för landsbygdsutveckling* bygger på SWOTen, och skall lyfta fram behov och lägga fast så kallade *baseline*- indikatorer, det vill säga kvantifiera utgångsläget. De identifierade behoven skall därefter avspegla sig i själva Landsbygdsprogrammet, i dess mål, åtgärder och förväntade effekter. De effekter Landsbygdsprogrammet syftar till att uppnå skall korrespondera mot de behov som identifierats i SWOT-analysen.

Den SWOT-analys som ligger till grund för programplaneringen ingår i Landsbygdsprogrammet. Nationell strategi för landsbygdsutveckling beslutades den 12 juni 2006 och har överlämnats till Kommissionen.³ Dessa båda dokument ligger till grund för utvärderingen av SWOTen respektive den nationella strategin, kapitel 3 resp. 4 i denna rapport.

Ex ante och löpande utvärdering

Processen för programplaneringen innefattar också en *ex ante utvärdering* (dena rapport) och att en process för *löpande utvärdering* startas upp. Ex ante utvärderingen skall utgöra grunden för den löpande utvärderingen genom att gå igenom programmet och identifiera/bedöma strategier, mål och utgångsläge. Ex ante utvärderingen tar sin utgångspunkt i SWOTen (kapitel 3) och den nationella strategin (kapitel 4) och går därefter vidare till att bedöma själva Landsbygdsprogrammet (kapitel 5 och 6). Den löpande utvärderingen skall fortlöpande under programperioden granska måluppfyllelsen, effektiviteten i åtgärderna och i vilken utsträckning åtgärderna är relaterade till faktiska behov eller problem. Till hjälp för den löpande utvärderingen skall en struktur med logiska kopplingar mellan mål och resultat (indikatorer) användas (se vidare kapitel 5). Det ingår i ex ante utvärderarens uppdrag att bedöma huruvida valda indikatorer kan avspegla åtgärdernas effekter.

² Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats

³ <http://www.regeringen.se>

2.2 Kortfattad beskrivning av Landsbygdsprogrammet

Landsbygdsprogrammets syfte och övergripande mål för perioden 2007 – 2013 är ”att skapa förutsättningar för en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden”. Landsbygdsprogrammet är indelat i tre huvudaxlar där det, i enlighet med Förordning EG 1698/2005, förutsätts att så mycket som möjligt av åtgärderna inom axel 3 skall genomföras med hjälp av den s.k. ”Leadermetoden”, som kan sägas utgöra en fjärde axel.

Identifierade styrkor och svagheter

Landsbygdens styrkor, svagheter och utvecklingsbehov sammanfattas i programmet på följande sätt:

Styrkor och möjligheter:

- modern och effektiv produktion i jord- och skogsbruk och livsmedelsindustri som med högkvalitativa produktionsmetoder, både vad gäller miljö och djuretiska hänsyn, producerar det som samhälle och konsumenter vill ha
- jord- och skogsbruk har en nyckelroll i omställningen till en hållbar samhällsutveckling
- höga natur- och kulturvärden i landskapet, en ren miljö och en god vattenkvalitet
- landsbygden har stora resurser i natur och landskap och socialt kapital som kan utvecklas som grund för företagande och ökad livskvalitet

Svagheter och hot:

- entreprenörskap och företagande är svagare utvecklat i landsbygdsområden än i tätorter och städer; ökar sårbarhet i globalisering
- värdefulla landskap och biologisk mångfald hotas av förändringar i produktionsmetoder och markanvändning och samhällsutveckling

- glesa strukturer, stora avstånd och förändringar i service och infrastruktur innebär sämre utvecklingsförutsättningar för innevånare och företag i landsbygdsområden, gäller bl.a jordbruk i mindre gynnade områden

Behov/utmaningar:

- stärka företagande och entreprenörskap i jordbruk och andra näringar på landsbygden
- bevara och utveckla natur- och kulturvärdena i landskapet och fortsatt stödja de areella näringarnas roll som natur- och kulturmiljövårdsentreprenörer och som producenter av kollektiva nyttigheter samt minska jordbrukets negativa externa miljöeffekter
- stärka landsbygdens utvecklingsförutsättningar i bred mening

Övergripande strategisk inriktning

Den övergripande strategiska inriktningen av landsbygdspolitiken och det nationella Landsbygdsprogrammet för kommande period är i enlighet med vad som angivits i Nationell strategi för landsbygdsutveckling, det vill säga:

- Ett tydligare fokus i hela programmet på åtgärder som främjar företagande, tillväxt och sysselsättning på landsbygden och som stärker lantbrukets och landsbygdsföretagens konkurrensförmåga, ekonomiska bärkraft och bidrar till omställningen till ett hållbart samhälle och naturresursutnyttjande.
- En fortsatt hög miljöambition i programmet med fokus på effektiva insatser i syfte att bidra till en effektiv, högkvalitativ och konkurrenskraftig produktion där naturresurserna nyttjas långsiktigt hållbart och att miljömål med koppling till lantbruket och landskapets natur- och kulturvärden och miljöpåverkan uppfylls. Ett helhetsperspektiv på landsbygdens natur- och kulturmiljövärden som bas för utveckling och tillväxt på landsbygden.

- Programmet skall främja en god utveckling av landsbygden som helhet. Detta förutsätter ett diversifierat näringsliv och därigenom bidra till inkomstbringande sysselsättning och ett hållbart nyttjande av landsbygdens naturresurser, ett ökat fokus på landsbygdens resurser i form av attraktiva natur- och landskapsmiljöer miljöer för boende och för rekreation samt ett ökat fokus på lokal service och infrastruktur. Lokalt engagemang, t.ex. genom partnerskap, lokala utvecklingsgrupper och Leader eller liknande metoder, skall stödjas. Deltagande från fler målgrupper skall eftersträvas.
- Planering och genomförande skall präglas av en helhetssyn på landsbygden. Med utgångspunkt i de övergripande nationella målen och prioriteringarna skall samordningen mellan olika politikområden stärkas och ett ökat regionalt inflytande över åtgärdernas tillämpning och genomförande skall eftersträvas.

Prioritering per axel

Följande prioriteringar per axel har valts:

Axel 1:

- Stödja företagens utvecklings- och konkurrenskraft genom utveckling av kompetens och lärande, ny modern teknik och resurseffektiva metoder, IT och utveckling av nya produkter.
- Åtgärderna skall tillämpas med utgångspunkt i företagarens behov och efterfrågan.
- Koordinering med företagsfrämjande åtgärder inom axel 3.
- Förenklingar i regler och villkor. Affärsplaner samt nationella och regionala prioriteringar skall utgöra grundval för stöd.

Axel 2:

- Skapa en helhetssyn på landskapet som resurs för rekreation, utveckling och tillväxt och som bärare av ett natur- och kulturarv.

- Främja aktivt brukande av jordbruksmark i mindre gynnade områden.
- Stimulera produktionen av kollektiva nyttigheter och därmed bidra till att upprätthålla ett attraktivt landskap; stödja brukarna i sin roll som naturvårdsentreprenörer.
- Stärka utvecklingen av brukningsmetoder så att negativ miljöpåverkan minskar.

Axel 3:

- Främja företagande, hållbar tillväxt och innovationer på landsbygden. Insatserna skall förstärka företagets konkurrenskraft och främja en diversifiering av landsbygdens näringsliv och därmed bidra till sysselsättning som ger inkomster och ett hållbart utnyttjande av landsbygdens resurser.
- Främja god livsmiljö/livskvalitet på landsbygden vad gäller t.ex tillgång till service eller infrastruktur som kan bidra till gynnsammare förhållanden för utveckling av företagande och boende. Fokus skall ligga på lokalt anpassade lösningar.
- Åtgärderna bör tillämpas utifrån en helhetssyn på landsbygdens utveckling där Landsbygdsprogrammets åtgärder samverkar med andra insatser från samhällets sida för att stärka landsbygdens attraktionskraft och dess hållbara utveckling.
- Bevarande och utveckling av landsbygdens natur- och kulturarv.

Leader (Axel 4):

- Möjligt att tillämpa Leadermetoden i hela landet för genomförande av programmets åtgärder inom alla axlar men särskilt inom axel 3.

- Aktiv medverkan i strategiarbete och genomförande från näringslivet, ideella organisationer och den offentliga sektorn är ett villkor för att LAG- grupper skall kunna bildas.
- Enkelhet i det administrativa genomförandet.

Som särskilda nationella prioriteringar som kan utvecklas inom samtliga axlar i programmet har följande områden identifierats: - främja utvecklingen av ny varu- och tjänsteproduktion med bas i landsbygdens resurser, bl.a. förnybar energi, turism, rekreation, - främja företagande och utveckling kring mat med mervärden, t.ex. ekologisk mat, lokal/regional mat, - utveckla kunskaper, innovation, entreprenörskap, - öka fokus på jämställdhet och integration.

2.3 Finansiell ram och fördelning

Ex ante utvärderaren har i det följande utgått ifrån den versionen av Landsbygdsprogrammet som erhöles från Jordbruksdepartementet den 15 mars 2006 (uppgifterna i tabellerna nedan är således preliminära).

Programmet omfattar 4 891 miljoner kronor per år, av vilka X miljoner betalas av Europeiska Jordbruksfonden för Landsbygdsutveckling (EJFLU), ca X miljoner av svenska staten och resterande X miljoner per år av privata intressenter. Totalt inklusive obligatorisk offentlig finansiering omfattar programmet ett genomsnittså cirka X miljarder kronor, se tabell 1 nedan. Även medel för teknisk assistans avsätts, det vill säga för förberedelser, administration, övervakning, utvärdering, information och kontroller.

Tabell 1. Budget Landsbygdsprogrammet 2007 – 2013, ett genomsnittligt år

Åtgärder	Mål	Miljoner kronor	%
Axel 1	Konkurrenskraft	720	15
Axel 2	Miljö och landskap	3 417	75
Axel 3	Livskvalitet och diversifierad ekonomi	471	10
	Medel för teknisk assistans	192	
Summa		4 801	100
Axel 4	Ingår i beloppen ovan, inom alla axlar		

Källa: Landsbygdsutvecklingsprogrammet (Jordbruksdepartementet, 2006)

Inom axel 1 har sex olika åtgärder valts. Huvuddelen går till kompetensutveckling (35 %) och investeringsstöd (38 %). Det allmänna syftet med insatserna un-

der axel 1 är att stärka landsbygdsföretagens konkurrenskraft. Medlen är olika slag av investeringsstöd, avseende såväl investeringar i enskilda företags fysiska kapital som investeringar i humankapital och lokal infrastruktur, se tabell 2.

Tabell 2. Åtgärder inom axel 1

Nr	Åtgärd	Miljoner Kr
111	Kompetensutveckling	250
112	Startstöd	40
121	Investeringsstöd	270
123	Förädlingsstöd	60
124	Samarbete	30
125	Infrastruktur	30
Summa Axel 1		720

Källa: Landsbygdsutvecklingsprogrammet (Jordbruksdepartementet, 2006)

Inom axel 2 har fem åtgärder valts. En av dessa, miljöersättningar, innehåller sju olika miljöinsatser och står för cirka 74 procent av medlen i axel 2. Det allmänna syftet med insatserna under axel 2 är att bevara och förbättra miljön på landsbygden. Medlen är stöd som skall kompensera för merkostnader för att bedriva miljövänligt jordbruk, bevara det öppna landskapet och den biologiska mångfalden samt kulturvärden i odlings- och renbeteslandskapet.

Tabell 3. Åtgärder inom axel 2

Nr	Åtgärd	Miljoner Kr
212	Kompensationsbidrag	706
214	Miljöersättningar	2 524
216	Icke-produktiva investeringar - jordbruk	130
223	Första beskogning av icke jordbruksmark	25
227	Icke-produktiva investeringar - skog	32
Summa Axel 2		3 417

Källa: Landsbygdsutvecklingsprogrammet (Jordbruksdepartementet, 2006)

Axel 3 innehåller sju olika åtgärder. De största är diversifiering av jordbruksföretag, affärsutveckling och turism, som står för cirka 70 procent av medlen.

Tabell 4. Åtgärder inom axel 3

Nr	Åtgärd	Miljoner Kr
311	Diversifiering av jordbruksföretag	86
312	Affärsutveckling mikroföretag inkl. energiomställning	119
313	Turism	119
321	Grundläggande tjänster	13
322	Lokal utveckling, byutveckling	40
323	Natur- och kulturarv	13
331	Kompetensutveckling och informationsinsatser	81
Summa Axel 3		471

Källa: Landsbygdsutvecklingsprogrammet (Jordbruksdepartementet, 2006)

Axel 4 innehåller åtgärder som syftar till att underlätta genomförandet av Leadermetoden. Leadermetoden är ett arbetssätt för tillvaratagande av lokala kunskaper och erfarenheter vid design och implementering av projekt inom Landsbygdsprogrammet. Tanken är att säkerställa att den lokala utvecklingsstrategin tas fram ur ett "underifrånperspektiv" och därmed bidrar till en bättre lokal förankring och ett större lokalt ansvarstagande för åtgärderna. Medlen är olika former av stöd som syftar till finansiering av samverkansprojekt för att dra nytta av andras erfarenheter av metoden samt finansiering av de s.k. LAG-gruppernas (Lokala AktionsGrupper) administration.

Tabell 5. Åtgärder inom Leader (axel 4)

Nr	Åtgärd	Miljoner Kr
411	Lokal utvecklingsstrategi – konkurrenskraft	15
412	Lokal utvecklingsstrategi – miljö och markförvaltning	74
413	Lokal utvecklingsstrategi - livskvalitet och diversifiering	186
421	Samarbete	14
431	Nätverk	57
Summa Axel 4		346

Källa: Landsbygdsutvecklingsprogrammet (Jordbruksdepartementet, 2006)

2.4 Om offentliga ingrepp i marknadsekonomin

Utifrån ekonomisk teori motiveras offentliga ingrepp med förekomsten av *marknadsmislyckanden*. Marknadsmislyckanden uppstår när prissignalerna inte förmår styra resursanvändningen så att välfärden maximeras. Välfärden maximeras om det inte går att öka produktionsvärdet utan att kostnaderna ökar

ännu mer. Orsakerna till marknadsmisslyckanden indelas vanligen i följande kategorier:⁴

Kollektiva varor; varor där en individs konsumtion inte påverkar andra individers konsumtionsmöjligheter (icke-rivalitet i konsumtionen) och där det inte går att utestänga någon från konsumtion utan betydande kostnader. Exempel på sådana varor är luftens, landskapets och vattenresursernas kvalitet, rättsystemet, utrikespolitiken och försvaret. Marknadsmisslyckandet består i att produktionen blir för liten (marginalnyttan är större än marginalkostnaden) eftersom den enskildes incitament att betala för varan minskar när han eller hon inte kan utestängas från konsumtion.

Externa effekter; nyttor (positiva externa effekter) eller kostnader (negativa externa effekter) som inte avspeglas i varupriset därför att de berör andra än den som betalar för varan. Även privata varor (där det finns rivalitet i konsumtionen) kan ge upphov till externa effekter. Ett exempel är den minskade sjukdomsrisk som alla kan dra nytta av när någon vaccinerar sig (positiv extern effekt). Ett annat är kostnaden för effekterna av utsläpp vid användning av fossila bränslen (negativ extern effekt). Marknadsmisslyckandet består i att produktionen blir för liten om priset inte inkluderar den totala nyttan av varan (positiva externa effekter), eller för stor om priset inte inkluderar samtliga kostnader (negativa externa effekter).

Stordriftsfördelar; innebär att kostnaden per vara avtar när produktionsvolymen ökar. Marknadsmisslyckandet uppstår pga. att företagets konkurrensförmåga ökar med produktionsvolymen vilket kan leda till en monopolsituation. Ett vinstmaximerande monopolföretag sätter priset högre än marginalkostnaden. Detta innebär att marginalnyttan av varan överstiger marginalkostnaden och att produktionen således är för liten.

Asymmetrisk information; innebär att kunskaperna om t ex varornas egenskaper eller den förväntade avkastningen på investeringar är ojämnt fördelad mellan producent/konsument eller mellan långivare/låntagare. Marknadsmisslyckandet består i att produktionen blir för liten (marginalnyttan större än marginalkostna-

⁴ Se t ex Varian (1993).

den) om konsumenterna inte litar på varornas kvalitetsegenskaper eller om producenten har svårt att låna till investeringar pga. att kreditgivarna inte litar på producentens marknadsbedömning.

Problemet med offentliga ingrepp, t ex subventioner till investeringar i privata företag, när det inte finns marknadsmisslyckanden består i att de kan resultera i s.k. *undanträngningseffekter* eller *snedvridningar*. Undanträngningseffekter innebär att subventionerna endast ersätter investeringar som företagen ändå skulle ha gjort. I så fall kommer de inte att leda till att företagets konkurrensförmåga ökar (utan till en överföring av inkomster från skattebetalarna till företagets ägare) och därmed inte till någon ökning av välfärden i samhället. Snedvridningar innebär att subventionerna visserligen leder till att företagets investeringar ökar pga. sänkta kostnader, men samtidigt till att kostnaderna inte avspeglar investeringarnas faktiska risk. Detta leder i sin tur till ett sämre produktionsresultat, och därmed lägre välfärd, än om pengarna skulle ha investerats någon annanstans i ekonomin.⁵

Det bör dock noteras att även om marknadsmisslyckanden är ett nödvändigt villkor så är det inte tillräckligt för att motivera offentliga ingripanden. För detta krävs att insatserna inte kostar mer att genomföra än de ger tillbaka i form av ökad välfärd och det är inte säkert att staten besitter tillräcklig information för att konstruera åtgärder som uppfyller det kravet. I princip är det dock möjligt att i efterhand undersöka om åtgärderna inom respektive axel bidrar till att öka samhällets välfärd genom att göra en samhällsekonomisk utvärdering. Detta ingår också i EU:s villkor för landsbygdsutveckling.⁶ Möjligheterna att göra samhällsekonomiska utvärderingar av Landsbygdsprogrammet diskuteras närmare i avsnitt 7.2 nedan.

2.5 Sammanfattande kommentar

Den övergripande målsättningen om ett hållbart samhälle – ekologiskt, ekonomiskt och socialt – är den samma som under Miljö- och Landsbygdsprogrammet 2000 – 2006.

⁵ Se t ex Johansson och Kaspersson (2004).

⁶ Se EU förordning EG 1698/2005, artiklarna 84 – 87.

Åtgärderna är i stor utsträckning också de samma som under föregående programperiod, liksom den svenska tydliga prioriteringen av miljöåtgärder. Nytt är att Leadermetoden skall genomföras inom samtliga axlar, samt att målgruppen för stöd vidgas till andra stödmottagare än jordbrukare på landsbygden. Dessutom skall andra markförvaltare, (än inom jordbruk, skogsbruk och rennäringen) om det är motiverat för att uppnå miljö kvalitetsmålen kunna beviljas stöd enligt Landsbygdsprogrammet.

Den finansiella omfattningen av programmet är större, motsvarande närmare 1 miljard kronor mer per år under programperioden. De tillkommande medlen har fördelats på samtliga axlar.

Huruvida programmet kommer att leda till att samhällets välfärd ökar eller ej, avgörs emellertid av i vilken utsträckning de problem som finns på landsbygden orsakats av marknadsmisslyckanden samt av de olika åtgärdernas effekter i förhållande till deras kostnader. En fördjupad diskussion av den första frågan följer i avsnitt 6.1, medan den andra frågan diskuteras i avsnitt 7.2, nedan.

Utvärdering av analysen av landsbygdens styrkor och svagheter

3.1 Inledning

Enligt Kommissionens riktlinjer är det första steget i programarbetet att göra en SWOT-analys, dvs. en analys av landsbygdens styrkor, svagheter, möjligheter och hot. Analysen skall ge utgångsläget för den svenska landsbygden (*baseline*) samt utmytna i en rankning av de behov som finns. De identifierade behoven skall därefter leda fram till en strategi för programmet. I detta kapitel utvärderas SWOTen och i nästa kapitel utvärderas kopplingen mellan behov och strategi. Styrkor och svagheter diskuteras både i Nationell strategi för landsbygdsutveckling och i själva Landsbygdsprogrammet, där en mer utförlig presentation ges i det senare dokumentet. Båda dokumenten beaktas. Nedan analyseras om SWOTen är komplett, om orsakerna till problemen är identifierade samt om drivkrafterna bakom en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden belyses.

På uppdrag av Jordbruksdepartementet har konsultföretaget EuroFutures genomfört en SWOT-analys, *Landsbyggen år 2020 – fyra framtidsbilder* (2004). Med hjälp av intervjuer och litteraturstudier tecknas där en bild av landsbygdens styrkor, svagheter, hot och möjligheter. Den SWOT-analys som återfinns i Nationell strategi för landsbygdsutveckling och Landsbygdsprogrammet är en egen självständig analys där EuroFutures material används som bakgrundsmaterial.

3.2 Är SWOTen komplett?

Beskrivningen och analysen av landsbygdens situation

Själva *beskrivningen* av den svenska landsbygden ger en översiktlig bild av den nuvarande situationen. Däremot skulle själva framställningen kunnat göra mer tydligt. En svaghet är att styrkor och svagheter enbart presenteras i löptext. Det gör att det är svårt att få en tydlig och överskådlig bild av situationen. Det blir ibland också oklart om en aspekt ses som något positivt eller negativ. En mer systematisk ansats hade gjort det lättare att få en överblick, att göra kopplingar till mål/strategi, samt minskat risken för att någon aspekt utelämnas. Ett alternativ är att komplettera med en tabell där alla relevanta styrkor/svagheter/möjligheter/hot listas, samt att där göra en koppling till behov. Då hade det också varit

möjligt att ge en tydlig hierarki rörande i vilken grad problem är olika viktiga, vilket också saknas. Enligt Kommissionens riktlinjer skall SWOTen leda fram till en tydlig ranking av de problem som skall angripas, men detta är endast underförstått i dokumenten idag.⁷ SWOTen innehåller dessutom svepande argument och värderingar utan referenser. SWOTen skulle vinna på att i betydligt större utsträckning använda befintliga utredningar och forskningsresultat för att belägga sina påståenden, samt precisera utsagorna med hjälp av tillgängliga data, istället för att exempelvis skriva ”betydligt mindre”.

Generellt är *analysen* i SWOTen svag - beskrivningen landar helt enkelt inte i en tydlig analys där slutsatser dras. Ett exempel är beskrivningen av djurens välfärd där det noteras att ett högt djurskydd kostar och att importerad mat kan vara ett billigt alternativ, men ingen diskussion förs vad detta har för implikationer för Landsbygdsprogrammet.

Omfattar SWOTen alla relevanta aspekter och belyser den frågor som senare dyker upp i strategi och åtgärder?

Två aspekter är av intresse för att se om SWOTen är komplett; dels om de åberopade motiven bakom prioriteringar, mål och åtgärderna i Landsbygdsprogrammet lyfts fram och diskuteras, dels om det finns aspekter som utelämnats eller givits för låg (eller hög) vikt. Ur den första aspekten är SWOTen inte helt komplett. När prioriteringar, mål och åtgärderna presenteras senare i Landsbygdsprogrammet finns argument med som inte explicit diskuterats i SWOTen, utan som enbart är implicita där. Det skapar otydlighet.

När det gäller huruvida SWOTen är uttömmande eller ej bedöms alla relevanta negativa och positiva externa effekter på miljön som jordbruket ger upphov (axel 2) till vara inkluderade. Analysen skulle dock vinna på att vara mer specifik i redogörelsen för regionala skillnader när det gäller miljön. Även för de agrara näringarnas konkurrenskraft (axel 1) bedöms beskrivningen vara uttömmande. Trädgårdsnäringen, rennäringen och fiskerinäringen beskrivs, men det är oklart vilka styrkor och svagheter de har, samt vilka behov dessa eventuella styrkor/svagheter leder till. När det gäller diversifiering av landsbygdens när-

⁷ Den befintliga sammanfattning av SWOTen som finns i programdokumentet fyller inte detta syfte eftersom den är för övergripande. Denna sammanfattning återfinns i NSPn – där den är tillräcklig – men den skulle behöva byggas ut i programmet.

ingsliv och livskvalitet på landsbygden (axel 3) är det ett område som är betydligt mindre avgränsat än jordbrukssektorns konkurrenskraft respektive jordbrukets miljöpåverkan. Det hade varit intressant att komplettera med en kortfattad diskussion av utvecklingens drivkrafter – det vill säga varför uppstår skillnader i tillväxt och företagande mellan stad och land? – och i vilken mån staten kan påverka utvecklingen i önskvärd riktning. Därefter skulle det kunna visas vad andra politikområden och lagstiftning bidrar med och vad som ligger på Landsbygdsprogrammets bord. På så sätt skulle även avgränsningar och kompletteringar relativt andra politikområden, framförallt struktur- och regionalpolitik, bli tydligare. Det lokala utvecklingsarbetet (axel 4) beskrivs uttömmande. I punkt 4 i den övergripande strategin (avsnitt 2.1) i Nationell strategi för landsbygdsutveckling betonas att ”Ökad hänsyn till behov tas till de varierade förutsättningarna som råder i olika landsbygdsområden och regioner i landet. Ett ökat regionalt och lokalt inflytande över åtgärderna skall därför eftersträvas.” Det saknas emellertid i SWOTen en relaterad diskussion rörande hur Leadermetoden och ett lokalt beslutsfattande skall kunna vara ett instrument för att ta hänsyn till de stora regionala skillnaderna på landsbygden i Sverige. Det vore också intressant att diskutera alternativa eller kompletterande sätt att hantera den geografiska dimensionen i Landsbygdsprogrammet.

Vad som är specifikt för Sverige är glesbygdsproblematiken och presentationen skulle vinna på att lyfta fram den regionala dimensionen ännu mer. I beskrivningen av landsbygden framgår problemen med avfolkning och låg sysselsättningsgrad i glesbygdens landsbygd tydligt. I sammanfattningen av SWOTen i Landsbygdsprogrammet görs dock ingen åtskillnad mellan tätortnära landsbygd och glesbygdens landsbygd, vare sig när det gäller styrkor/svagheter eller behov. Det är därför svårt att se hur den regionala dimensionen fortsättningsvis skall hanteras i programmet.

Det talas i SWOTen om vikten av förbättrad konkurrenskraft och här skulle ett tydligare marknadsperspektiv behövas. De agrara näringarnas konkurrenskraft stärks naturligtvis om staten står för delar av investeringskostnaderna – det går ju att sälja produkterna billigare om någon annan delvis står för kostnaderna att producera dem. Konkurrensfördelen skapas då artificiellt av bidraget (se avsnitt 2.4 ovan). Förhoppningsvis är det inte denna typ av konkurrenskraft som långsiktigt eftersträvas i Landsbygdsprogrammet. I och med införandet av gårdsstö-

det i 2003 års jordbruksreform så genomfördes en betydande marknadsanpassning av EUs jordbruk. Det vore då naturligt med en uttalad marknadsanpassning även av de stöd som utgår från Landsbygdsprogrammet. Frågan är då hur staten kan ”främja konkurrenskraft” med de åtgärder som kommer under axel 1 och 3, utan att det blir en rent bidragsberoende fördel. Denna fråga borde ha behandlats mer utförligt i SWOTen, där problembilden skall utredas.

Vad det gäller konkurrenskraft går det också att förtydliga förhållandet till övriga medlemsstater. Har Sverige högre krav, som ger extra kostnader för det svenska jordbruket, och om svenska jordbrukare dessutom inte får investeringsstöd medan övriga jordbrukare i EU får det, så försämras onekligen svenska jordbrukares konkurrenssituation. Här handlar det dock inte om att främja någon dynamisk utveckling av sektorn, utan om att kompensera för konkurrensnedvidande stöd som andra medlemsstater ger. Den senare aspekten kan även gälla för förhållandet mellan sektorer inom Sverige; när startstödet i axel 1 presenteras nämns att andra sektorer inom Sverige har motsvarande stöd. Den bästa lösningen vore att eliminera andra snedvidande stöd – inte att introducera nya för att kompensera för dem. Nu ligger det inte inom Landsbygdsprogrammets mandat att påverka andra politikområden, men det underlättar att ha problembilden tydligt beskriven, även om man i slutändan väljer en *second best* lösning när politiken utformas.

Även målkonflikter skulle kunna lyftas fram tydligare – dvs. den mer analytiska aspekten rörande vilka behov som uppstår till följd av dessa målkonflikter. Ett exempel är att ökad konkurrenskraft och god lönsamhet ofta leder till ett intensivt brukande och regional specialisering, vilket i sin tur ger ökad miljöbelastning och ett mer ensidigt jordbrukslandskap. Ett annat exempel rör Leadermetoden där ett ”effektivt genomförande av programmet” eventuellt kan stå i konflikt med ”lokal förankring, inflytande och samarbete.” Det skulle behövas en diskussion rörande fördelar och nackdelar rörande avvägningen mellan ett mer centraliserat respektive lokaliserat genomförande av programmet.

Det hävdas i SWOTen att jordbruksmark, och då särskilt betesmark, i Sverige är mycket värdefullt för biodiversiteten. Det är dock bara knappt 15 procent av den svenska ängs- och betesmarken som ingår i Natura 2000, vilket verkar inkonsistent om marken är så värdefull. Här behövs en mer uttömmande diskussion och

gärna också ett förhållningssätt till kostnader respektive värdet av att bevara betesmark.

Slutligen, när jämställdheten i de agrara näringarna beskrivs, konstateras att sektorerna är mansdominerade. Intressant är att programdokumentet poängterar att den sneda inkomstfördelningen inom lantbrukshushållet behöver förändras varpå det konstateras att det är ”vanligt att kvinnorna i lantbrukshushåll har den högre utbildningen, den högre inkomsten och det bredaste sociala kontaktnätet.” Är strävan efter jämställdhet då självklart i kvinnornas intresse? Det borde istället vara ett sunt tecken att kvinnor söker sig till sektorer med högre inkomster.

3.3 Är orsakerna bakom problemen identifierade?

Generellt sett är SWOTen beskrivande, dvs. pekar på hur tillståndet är, medan det i vissa fall saknas en explicit analys av de *orsaker* som ligger bakom problemen. Detta är särskilt uttalat för axel 1 och 3. Statliga stöd måste undanröja marknadsmisslyckanden för att den ekonomiska utvecklingen på landsbygden skall stimuleras (se diskussionen i avsnitt 2.4 ovan). Utan en tydlig problembild är risken stor att åtgärden inte löser det underliggande problemet, och därmed bli verkningslösa. Därför är det extra viktigt att vara tydlig, både i problembeskrivningen, och utformandet av åtgärderna, om de avsedda effekterna verkligen skall kunna uppnås. Exempelvis betonas i SWOTen att ”konkurrenskraften är låg” och att ”svenska lantbrukare inte investerar i samma omfattning som t ex. danska kollegor” – frågan är varför? Det saknas också en diskussion av de problem som stöden potentiellt kan ge upphov till, som exempelvis undanträngningseffekter. Medvetenhet om möjliga negativa bieffekter krävs för att lägga en god grund för designen av åtgärderna, och det bidrar också till en god utformning av den framtida utvärderingen.

En otydlig problembild gör att det är svårt att ta steget vidare till effektiva åtgärder. Exempelvis nämns i SWOTen kapitalförsörjningen som ett problem för företag på landsbygden. Här skulle en diskussion rörande vilket *behov* av kredit respektive stöd detta leder till, behövas. Svårigheter att låna pengar behöver inte betyda att ett stöd nödvändigtvis är den optimala lösningen. Om exempelvis lantbrukare har svårare än andra företagare att finna kapital till nödvändiga investeringar kan det motivera att staten lånar ut pengar till de lantbrukare som är förhindrade att låna kommersiellt. Det finns dock inget skäl för att ha med ett subventionselement i det statliga lånet, som t.ex. lån till lägre ränta eller att en

del av investeringen betalas av staten, eftersom detta är ett rent inkomststöd. Även om inkomststöd i sig är fullständigt legitimt så är detta sätt att stödja lantbrukarnas inkomstnivå ineffektivt – dvs. det kostar mycket i förhållande till hur mycket inkomsterna ökar. Det ger dessutom upphov till onödiga snedvridningar (se diskussionen i avsnitt 2.4 ovan). Stödet ger t.ex. intryck av att investeringar i jordbrukssektorn är mer lönsamma än de egentligen är. Det hämmar därmed utvecklingen av andra sektorer på landsbygden eftersom investeringskapitalet är begränsat och går till de sektorer som är mest lönsamma. Det blir med andra ord för stora investeringar i just jordbruket och för små investeringar i övriga sektorer på landsbygden. Dessutom så kan subventionerade investeringar medföra att kapitalintensiteten i jordbruket blir högre än vad den annars skulle vara, vilket kan ha negativa effekter på sysselsättningen i sektorn. För att bädda för varför investeringsstöd ges inom axel 1 bör den här typen av frågor diskuteras.

Startstödet i axel 1 sägs vidare stimulera generationsväxling, men det lyfts inte fram i SWOTen att generationsväxlingen skulle vara problematisk. Det ges enbart en beskrivande bild av att genomsnittsåldern är hög. Beskrivningen bör lämpligen landa i en analys så att programmet kan knytas ihop (beskrivning – orsak till underliggande problem – behov – mål – åtgärd).

När det gäller miljöfrågorna görs kopplingar till varför problemen uppstår i en mycket större utsträckning, vilket är positivt, men kopplingarna blir ibland spekulativa och många gånger saknas referenser som stödjer dem. Rankningen är också oklar – vilka problem är mer respektive mindre allvarliga? Det är positivt att befintliga åtgärder diskuteras vilket ger perspektiv på behovet av kontinuitet i åtgärds paketet. Här kunde det också ha varit intressant att lyfta fram områden där orsakssamband är oklara och mer forskning behövs, och om förändringar i åtgärderna behövs för att förbättra måluppfyllelsen. När det gäller hävden av betesmark är fokus främst på antalet betande djur. Analysen skulle också behöva inkludera i vilken grad det är lönsamt att hävda markerna, och hur denna lönsamhet har påverkats av den senaste jordbruksreformen samt av de befintliga stöden inom det innevarande Miljö- och landsbygdsprogrammet. Det vore också intressant att utveckla hur värdefull betesmark kan hävdas på andra sätt än via traditionell jordbruksdrift, som ett komplement.

Diskussionen rörande effekterna av 2003 års jordbruksreform för landsbygden och hur detta i sin tur påverkar utformningen av Landsbygdsprogrammet skulle vinna på att utvecklas. Det vore värdefullt med en sammanhängande principiell diskussion rörande hur den förändrade stödstrukturen i pelare 1 i den gemensamma jordbrukspolitiken påverkar förutsättningarna för konkurrenskraft/miljö/diversifiering och hur Landsbygdsprogrammet bäst kan stödja den ökade marknadsorienteringen och samtidigt hantera jordbrukets multifunktionella roll när stödets produktionskoppling minskar. Likaså behövs ett förhållningssätt till den generella strukturomvandling mot större och färre enheter som pågår inom jordbruket oberoende av jordbrukspolitiken.

3.4 Sammanfattande kommentar

Sammanfattningsvis så ges en god och täckande *beskrivning* av situationen på den svenska landsbygden. Själva *analysen* av styrkor, svagheter, hot och möjligheter skulle dock kunna förstärkas betydligt. Det skulle behövas ett avsnitt där den givna beskrivningen landar i en syntes och analys av de styrkor och svagheter som den svenska landsbygden har och där slutsatser dras. Den befintliga sammanfattning av SWOTen som finns i Landsbygdsprogrammet fyller inte detta syfte eftersom den är för övergripande. Istället skulle den behöva föregås exempelvis av en tabell som sammanfattar alla relevanta aspekter som behandlas i beskrivningen av landsbygden. Därefter behövs en mer uttalad analys av vilka behov styrkorna/svagheter/hoten/möjligheterna ger upphov till samt hur dessa behov bör prioriteras. Därefter behövs slutsatser. Det är främst för konkurrenskraft (axel 1) och diversifiering (axel 3) som behoven behöver förtydligas och här är det viktigt att tydligt lyfta fram vilka underliggande problem i form av marknadsmisslyckanden som existerar, men analysen brister även på miljösidan.⁸ Rankningen av problem/behov är generellt oklar, både inom axlarna och sinsemellan dem. Det blir därför otydligt vad som behöver prioriteras.

⁸ Se diskussionen i avsnitt 2.4 ovan rörande kopplingen mellan marknadsmisslyckanden och statliga ingrepp.

Utvärdering av Nationell strategi för landsbygdsutveckling

4.1 Inledning

I detta avsnitt utvärderas det svenska dokumentet Nationell strategi för landsbygdsutveckling. Syftet är att kontrollera att kraven i enlighet med Förordning 1698/2005 (artikel 11) och EU:s strategiska riktlinjer, CSG,⁹ följs samt att bedöma om ytterligare information eller revideringar behövs. Ex ante utvärderaren följer Kommissionens dokument och besvarar de frågor som ställs.¹⁰ Granskningen av Nationell strategi för landsbygdsutveckling går främst ut på att kontrollera om Sverige har följt Kommissionen riktlinjer i dess utformande. Ex ante utvärderarens slutsats är att så är fallet. Preliminära utkast av strategin har tillhandahållits ex ante utvärderaren, vilket gjort det möjligt att i viss mån lämna kommentarer under själva utarbetandet av Nationell strategi för landsbygdsutveckling. Dessa kommentarer har sedan beaktats i programarbetet.

4.2 Nulägesbedömning

I kapitel 1 i Nationell strategi för landsbygdsutveckling skall, enligt Kommissionens riktlinjer, nuläget (*baseline*) för landsbygden ges i termer av (i) Ekonomisk situation/konkurrenskraft i de areella näringarna,¹¹ (ii) miljösituationen, samt (iii) den socioekonomiska situationen på landsbygden.

Ekonomisk situation/konkurrenskraft i de areella näringarna

Ex ante utvärderaren kan konstatera att den ekonomiska situationen för jordbruket och livsmedelsindustrin beskrivs och alla obligatoriska *baseline* indikatorer (4, 6, 10, 14) är inkluderade, i enlighet med Kommissionens riktlinjer. Även de av Kommissionen föreslagna icke-obligatoriska indikatorerna används i beskrivningen, vilket sammantaget ger en god översiktligt nulägesbeskrivning, om än på en hög aggregeringsnivå. De regionala skillnaderna i förutsättningar för jordbruket lyfts fram på ett övergripande plan och det konstateras att de södra

⁹ Council Decision on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007-2013) 5966/06 DG BII

¹⁰ "WORKING DOCUMENT OF THE COMMISSION SERVICES Analysis of National Strategy Plans: Elements to be assessed"

¹¹ De areella näringarna omfattar jordbruk, skogsbruk, rennäringen och fiskerinäringen. Landsbygdsprogrammet omfattar inte yrkesfisket, däremot vattenbruk, fisketurism och fritidsfisket.

delarna av landet har mycket gynnsamma förutsättningar medan det stränga klimatet och den korta vegetationsperioden försvårar brukandet i landets norra delar och skogslänen.

Miljösituationen

Den miljömässiga situationen på landsbygden beskrivs översiktligt och alla obligatoriska indikatorer är med (nummer 17, 18, 20, 24), samt vissa av de frivilliga. Kommissionen lyfter fram att den miljömässiga situationen skall beskrivas i termer av:

- (i) Biodiversitet (Natura 2000 och andra värdefulla jordbruks- eller skogsmarker)
- (ii) Jordbrukets och skogens roll i förhållande till Vattendirektivet
- (iii) Jordbrukets och skogens roll i förhållande till klimatförändringar

Det kan konstateras att alla dessa dimensioner behandlas. Bilden som ges är balanserad. När det gäller hur jordbrukets negativa miljöeffekter kan hanteras, presenteras främst den ekologiska odlingens fördelar. Det hade också behövs en diskussion rörande det konventionella jordbruket.

Den socioekonomiska situationen på landsbygden

Den socioekonomiska situationen på landsbygden beskrivs översiktligt och alla obligatoriska indikatorer (nummer 27, 28, 29, 30, 32, 33 och 35) är med. Indikator 31 för turism saknas dock. Den är visserligen inte obligatorisk men eftersom Landsbygdsprogrammet innehåller satsningar på turism vore det lämpligt med någon form av *baseline* indikator inom det området. De regionala skillnaderna i Sverige berörs och det noteras att framförallt glesbygdsområdena i norr och skogslänens inland har en svag utveckling och en förhållandevis snabb befolkningsminskning. Generellt är situationen bättre för den tätortsnära landsbygden, särskilt i storstadsregionerna.

Enligt riktlinjerna skall Nationell strategi för landsbygdsutveckling visa styrkor, svagheter, möjligheter, hot och behov i termer av (i) diversifiering, (ii) livskvalitet, (iii) kapacitetsbyggande för landsbygden. Det finns ingen explicit sådan koppling till dessa dimensioner, istället ges en generell beskrivning i löptext.

Övergripande om indikatorerna

Det kan noteras att endast de obligatoriska indikatorerna är med i den sammanställning som görs i Bilaga 1. För översiktlighetens skull kunde gärna alla använda indikatorer redovisas där. Där kunde också kommentarer läggas rörande de frivilliga indikatorer som Sverige valt att inte redovisa, exempelvis för indikatorn för erosion som inte används eftersom problemet inte är relevant för Sverige. Det finns inte heller några andra egna svenska indikatorer utöver de som Kommissionen föreslagit. Med tanke på programmets tunga miljöfokus skulle ytterligare indikatorer för miljön vara tänkbara.

Ex ante utvärderaren har verifierat *baseline* indikatorernas värde. I samtliga fall är dessa definierade på en hög aggregeringsnivå, vilket riskerar att leda till problem vid framtida utvärderingar av de olika åtgärdernas effekter (detta behandlas mer utförligt i avsnitt 7.2 nedan). I vissa fall är det något oklart hur indikatorerna beräknats och vilka avgränsningar som har gjorts, men värdena bedöms ändå som rimliga. Ex ante utvärderaren finner den angivna höga Internetanslutningen på den svenska landsbygden anmärkningsvärd, 88 procent i tabellen (80 procent i löptexten), vilket kan jämföras med 7,9 procent för EU15.¹² Det är troligt att beräkningsgrunden för framtagningen av indikatorn skiljer sig åt mellan Sverige och EU. Generellt hade det varit önskvärt med mer fullständiga källhänvisningar för det datamaterial som ligger till grund för indikatorerna. Slutligen föreligger viss diskrepans mellan de värden på indikatorerna som redovisas i löptexten och de som finns i Bilaga 1.

Övergripande om analysen av landsbygdens styrkor, svagheter, hot, möjligheter och behov (SWOT)

Enligt Kommissionens riktlinjer är utgångspunkten för Landsbygdsprogrammet en analys av landsbygdens styrkor, svagheter, hot, möjligheter och behov. I Nationell strategi för landsbygdsutveckling ges en övergripande beskrivning av vilka styrkor, svagheter, hot, möjligheter och behov den svenska landsbygden har. Styrkor och svagheter presenteras i en beskrivande löptext, vilket gör att det blir överskådligt. Presentationen hade vunnit på att ha med en sammanställning, exempelvis en tabell, där samtliga styrkor/svagheter listas. Ansatsen är be-

¹² Kommissionen (2006). Annex 3 i Establishing the national strategy plan: Guidance template

skrivande, istället för problematiserande, vilket gör att orsakerna till landsbygdsens problem inte identifieras i tillräcklig utsträckning. Det görs inte heller alltid en explicit koppling till vilka behov problemen ger upphov till.¹³

Diskussion

Sammantaget så ges i kapitel 1 en bra nulägesbeskrivning av landsbygden och jordbrukets övergripande situation i Sverige, och de av EU påbjudna indikatorerna används. Sammanfattningen av landsbygden styrkor och svagheter i slutet på kapitlet är tydlig och fokuserad, även om punkten ”Jord- och skogsbruk har en nyckelroll i omställningen till en hållbar samhällsutveckling” är något apart under rubriken styrka/möjlighet. Däremot analyseras inte de bakomliggande marknadsmisslyckanden som kan tänkas förhindra eller försvåra utvecklingen på landsbygden, och därmed ligga till grund för de problem som observeras i nulägesbeskrivningen (se diskussionen i avsnitt 2.4 ovan). Det innebär att i Nationell strategi för landsbygdsutveckling har man konstaterat att utveckling inte är den önskvärda - men det är oklart varför. Detta är särskilt tydligt för åtgärder som är tänkta att främja den ekonomiska utvecklingen (axel 1 och axel 3). Därför blir det fortsättningsvis svårt att försöka åtgärda eventuella problem, eftersom statliga stöd som inte riktas mot ett befintligt marknadsmisslyckande (i) inte får någon positiv effekt, och/eller (ii) enbart blir en ren inkomsttransferring. Inte heller relateras landsbygdsens problem till om det exempelvis kan finnas övergripande hinder för företagandet i Sverige, vilket också är relevant för axel 1 och 3. SOU (2000:87) visar att Sverige generellt har ett svagare affärsklimat och färre nystartade företag per år jämfört med andra länder. Det är mycket troligt att detta även beror på faktorer som inte är påverkbara inom ramen för Landsbygdsprogrammet, eftersom det troligtvis inte bara är skillnader i ländernas landsbygdsföretagande som ligger bakom detta resultat. Det skulle därför vara värdefullt med åtminstone en kortfattad diskussion som sätter Landsbygdsprogrammet i ett större perspektiv. En sådan diskussion ger också perspektiv på vad som är möjligt att uppnå med det svenska Landsbygdsprogrammet, samt ge en tydligare bild av eventuella synergier eller komplement som kan ges av åtgärder inom andra politikområden

¹³ Se vidare avsnitt 4.2 nedan.

Vad som är specifikt och problematiskt för Sverige och som skulle kunna motivera åtgärder är glesbygdspromatiken. En tydligare problematisering av glesbygdens landsbygd och vilka behov Landsbygdsprommet skulle kunna fylla vore därför av intresse. I dessa områden har även flera kommuner svårigheter, och inte bara landsbygden, vilket gör det kan behövas betydligt mer omfattande åtgärder än vad Landsbygdsprommet kan tillhandahålla för att hantera dessa områden. Ett tydligare förhållningssätt till åtgärder inom struktur- och näringspolitiken behövs därför. Det kan dock noteras att det inte är helt lätt för staten att initiera en självgående ekonomisk utveckling i svaga områden. Här finns tidigare erfarenheter av regional- och strukturpolitiska åtgärder som skulle kunna utnyttjas.

När det gäller axel 2 är marknadsmisslyckandena underförstådda i Nationell strategi för landsbygdsprommet, det borde tydligare lyftas fram att det handlar om externa effekter och kollektiva nyttigheter.

4.3 Övergripande strategi och nationella prioriteringar

Enligt Kommissionens riktlinjer skall den svenska strategiska inriktning baseras på de identifierade styrkor, svagheter, hot och möjligheter som presenteras i nulägesbeskrivningen i kapitel 1, och kopplas till de behov som styrkorna respektive svagheterna ger upphov till. Samtidigt skall den svenska strategiska inriktningen kopplas till EU:s strategiska riktlinjer för landsbygdsprommet, CSG, och till målen i Lissabonstrategin. Även effekterna av tidigare svenska program skall beaktas samt vilka behov av kontinuitet och förändring som finns, när det nya Landsbygdsprommet läggs fast.

I kapitel 2 i Nationell strategi för landsbygdsprommet presenteras den svenska strategiska inriktningen. Det kan konstateras att den övergripande strategi som presenteras uttalat följer CSG och tydligt knyter an till den sammanfattning av styrkor, svagheter, hot, möjligheter och behov som ges i föregående kapitel. Det ges också en god motivering av programmets miljöfokus. I kapitlet förs relevanta kopplingar till Lissabonstrategin fram.

Det finns dock vissa svagheter rörande kopplingarna mellan behov och strategi. Främst är det ibland oklart vilka behov den strategiska inriktningen på programmet kopplar tillbaka till.

I punkt 1 i den strategiska inriktningen sägs att det skall vara ”ett tydligare fokus i hela programmet på åtgärder som främjar tillväxt och sysselsättning på landsbygden och som stärker lantbrukets konkurrensförmåga ...” Att välja ordet tydligare istället för tydligt implicera förändringar gentemot det föregående Miljö- och landsbygdsprogrammet. I analysen av landsbygdens styrkor, svagheter, hot och möjligheter (kapitel 1 i Nationell strategi för landsbygdsutveckling), framgår inte om det finns behov av förändringar och vilken riktning de skulle behöva gå. Därmed blir det oklart vad den strategiska inriktningen egentligen innebär. En del av de medel som kommer att inriktas mot tillväxt och utveckling i Landsbygdsprogrammet sorterade under föregående programperiod under Strukturfonderna. Det skulle det vara behövt med en diskussion rörande hur den nya gränsdragningen mot Strukturfonderna påverkar inriktningen på Landsbygdsprogrammet samt vilka tidigare erfarenheter som finns rörande åtgärder som skall ”främja tillväxt och sysselsättning”.

Inte heller är kopplingarna från slutsatserna i nulägesbeskrivningen (avsnitt 1.3 i kapitel 1) till de nationella prioriteringarna i avsnitt 2.2 helt klara. Under rubriken *Livsmedelsproduktion med mervärden* i de nationella prioriteringarna sägs att ”det finns ett behov av att främja utvecklingen av en differentierad produktion av livsmedel.” Det är mycket oklart till vilket identifierat behov detta kan kopplas. Av behoven i sammanfattningen i avsnitt 1.3 ligger ”stärka företagande och entreprenörskap i jordbruket och andra näringar på landsbygden” närmast till. Detta är ett tydligt exempel på fall där det fattas en explicit analys av vad det underliggande problemet/marknadsmislyckandet egentligen är (se diskussionen i avsnitt 2.4 ovan). Det går inte bara att främja produktion av olika saker och ta för givet att det finns en efterfråga. Finns det en efterfråga så är poängen i en marknadsekonomi att det generellt inte behövs intervention av staten för att ett fruktbart utbyte mellan producent och konsument skall komma till stånd. Är det något som förhindrar att detta sker så har vi ett marknadsmislyckande – och det är detta marknadsmislyckande som åtgärden skall inriktas mot.

Det behövs därför ett konsumentperspektiv och en tydligare marknadskoppling i diskussionen i den strategiska inriktningen. Detta gäller generellt, exempelvis även i diskussionen rörande biobränsle. Med tanke på den senaste jordbruksre-

formens inriktning mot mer marknadsmässighet så borde marknadstänkandet rimligtvis även avspeglas i pelare II i GJP.¹⁴ En viktig tanke i reformen är att skillnader stödnivåer inte skall styra jordbrukets produktionsbeslut. Om jordbrukare ger sig in på nya marknader bör det därför vara för att de är långsiktigt självbärande, och inte för att de lockas dit av stöd inom Landsbygdsprogrammet. Det är därför viktigt att åtgärder i Landsbygdsprogrammet ses i ett marknadsmässigt sammanhang.

Slutligen finns det ingen uttalad diskussion rörande när kontinuitet, och när förändring, i åtgärderna behövs i förhållande till det föregående Miljö- och landsbygdsprogrammet.

Balans mellan axlarna

Enligt Kommissionens riktlinjer skall balansen mellan konkurrenskraft/miljö/diversifiering reflektera de nationella prioriteringarna, som i sin tur skall baseras på analysen av styrkor och svagheter i nulägesbeskrivningen. Det skall också ges en övergripande bild av hur resurserna skall allokteras mellan de tre axlarna.

När den svenska medelfördelningen studeras, kan det noteras att merparten av resurserna läggs på miljöåtgärder inom axel 2. Det ges dock ingen explicit rangordning eller förklaring till denna fördelning. Överhuvudtaget sker ingen rangordning av vilka av de identifierade problem som är mer eller mindre viktiga för den svenska landsbygden. Genom att studera analysen av styrkor och svagheter i nulägesbeskrivningen i kapitel 1 i Nationell strategi för landsbygdsutveckling går det att utläsa följande huvudpoänger:

- företagandet på landsbygden är lägre än vad statsmakterna önskar, men få *bakomliggande* problem identifieras som Landsbygdsprogrammet faktiskt kan göra något åt,
- nedläggning av jordbruk i vissa delar av landet och ett intensivt och specialiserat jordbruk i andra delar innebär att olika miljövärden hotas. Här finns en tydlig koppling till mark-

¹⁴ Den gemensamma Jordbrukspolitiken

nadsmislyckanden, vilket gör att statliga ingrepp kan leda till att miljösituationen blir bättre.

Ex ante utvärderaren instämmer därför i att det är rimligt att prioritera miljöåtgärder.

4.4 Strategi per axel

Enligt Kommissionens riktlinjer skall strategierna per axel presenteras tillsammans med indikatorerna. Ansatsen i axlarna skall spegla de nationella prioriteringar som lyfts fram i kapitel 2 i Nationell strategi för landsbygdsutveckling. Det skall också ges en tydlig interventionslogik (input → output → resultat → förväntad effekt) för varje axel.

I kapitel 3 i Nationell strategi för landsbygdsutveckling ges strategierna för axlarna. Det kan konstateras att strategierna bygger på de svenska nationella prioriteringarna, men någon uttalad interventionslogik presenteras inte. Det ges enbart en listning av fokusområden, målgrupper och indikatorer för respektive axel, vilket indirekt kan ge en viss insikt om den tänkta interventionslogiken.

Axel 1

Det är positivt att åtgärderna skall ha sin utgångspunkt i företagens behov och efterfråga, att åtgärderna skall koordineras med åtgärderna i axel 3 samt att förändringar i regelverket skall eftersträvas. Kopplingen till de identifierade behoven i nulägesbeskrivningen är något oklar. I avsnitt 1.3 där landsbygdens styrkor och svagheter sammanfattas lyfts ”ett modernt jordbruk” fram som en styrka, men bland de särskilda prioriteringarna under axel 1 i kapitel 3 lyfts modernisering av det svenska jordbruket fram.

Axel 2

Strategin är tydlig och väl kopplad till de behov som identifierats i kapitel 1. Strategin för det konventionella jordbruket när det gäller att minska jordbruket miljöbelastning skulle dock behöva utvecklas. Problem nämns gällande utsläpp av kväve, fosfor och växthusgaser samt bruket av växtskyddsmedel, men det är oklart i Nationell strategi för landsbygdsutveckling hur Landsbygdsprogrammet principiellt skall bidra till att dessa problem minskas i det konventionella odlan-

det. Den bilden får man skaffa sig bakvägen genom att studera hur själva åtgärderna är utformade. Det är främst det ekologiska jordbruket som lyfts fram.

Axel 3

Den bristande problemformuleringen i kapitel 1 gör att strategin för axel 3 i viss mån blir svävande. I strategin sägs att företagande, tillväxt och innovationer på landsbygden skall främjas, men eftersom det inte har identifierats några tydliga landsbygdsspecifika marknadsmisslyckanden som hindrar företagande, tillväxt och innovationer är det oklart hur detta skall kunna åstadkommas. Service och infrastruktur lyfts fram vilket är positivt då dessa båda nyttigheter kan betraktas som kollektiva varor (dvs. här finns potentiella marknadsmisslyckanden även om de inte identifierats i strategin för axel 3). Att tillhandahålla grundläggande service och infrastruktur ger grundförutsättningar för företagandet och bidrar också till livskvaliteten på landsbygden.

Axel 4

Målet är att ”främja ett effektivt genomförande av landsbygdsprogrammet genom det mervärde som följer av lokal förankring, inflytande och samarbete”.

Det ges enbart en kortfattad beskrivning av strategi och prioriteringar. För denna axel hade det varit av intresse med en mer fyllig beskrivning dels då ansatsen är delvis ny och dels eftersom ansatsen eventuellt kan få stor betydelse för hur programmet genomförs. Det poängteras att ”Leadermetoden eller andra liknande metoder för lokal förankring och inflytande bör kunna tillämpas även inom axel 1 och 2.¹⁵ Eventuella svårigheter med Leaderansatsen belyses ej. En fråga som exempelvis inte behandlas i Nationell strategi för landsbygdsutveckling är hur konsistens i behandling av stödmottagare i olika delar av landet påverkas när det lokala inflytandet över åtgärderna är stort.

4.5 Nationellt program inklusive indikativ medelsfördelning

Enligt Kommissionens riktlinjer skall en indikativ medelsfördelning ges i Nationell strategi för landsbygdsutveckling.

¹⁵ I avsnitt 5.8 *Koordinering i planering och genomförande* sägs dock axel 2 vara undantagen från det ökade regionala och lokala inflytandet.

I kapitel fyra ges den svenska medelfördelningen mellan axlarna samt den genomsnittliga årliga budgetramen.

4.6 Samband i programmet och med andra närliggande strategier och program

Enligt Kommissionens riktlinjer skall samspelet mellan Landsbygdsprogrammets olika axlar diskuteras och interaktionen med andra relevanta program och politikområden redovisas. Fokus skall speciellt vara på om det råder konsistens, om det finns lämpliga avgränsningar samt hur olika åtgärder kompletterar varandra.

I kapitel 5 i Nationell strategi för landsbygdsutveckling diskuteras dessa samband.

Konsistens mellan axlarna

Det kan konstateras att enbart positiva aspekter och kompletteringar lyfts fram när det gäller interaktionen mellan landsbygdsprogrammets axlar. Potentiella målkonflikter mellan exempelvis ett konkurrenskraftigt jordbruk och en god miljö behandlas ej, trots att det nämns som ett hot i kapitel 1 Nationell strategi för landsbygdsutveckling att ”värdefulla landskap och biologisk mångfald hotas av förändringar i produktionsmetoder och markanvändning och samhällsutveckling”.

Konsistens med pelare I i GJP

Det hade varit önskvärt med en mer uttalad analys av konsekvenserna av den senaste jordbruksreformen för de areella näringarna och vilken roll landsbygdsprogrammet har i skenet av förändringarna inom pelare I i den gemensamma jordbrukspolitiken, GJP. Avsnittet om reformen i detta kapitel är mycket kort och beskriver endast grunddragen i reformen utan att några implikationer för Landsbygdsprogrammet diskuteras.

Den förändrade incitamentsstruktur som införandet av gårdsstöden ger upphov till ans exempelvis endast underförstått i programdokumentet. I diskussionen rörande miljösituationen i kapitel 1 Nationell strategi för landsbygdsutveckling nämns att reformen kan leda till större djurbesättningar, eftersom förändringar i ersättningsystemen påskyndar strukturomvandlingen där jordbruksföretagen blir färre och större, vilket försvårar hävden av landskapen då avstånden mellan

djurbesättningar ökar. Denna diskussion hade gärna fått utvidgats, bli mer heläckande samt problematiserande. Hur uppnås exempelvis balans mellan stöden med minskad djurkoppling i första pelaren och stöd med djurkoppling i andra pelaren för att uppnå betesmål? När det gäller de areella näringarnas konkurrenskraft nämns främst att möjligheterna att marknadsanpassa produktionen ökar samt att konkurrensen ökar. Behov av omställning nämns och att jordbrukarnas kompetens som företagare och marknadsaktörer behöver stödjas men även här hade det varit intressant med en mer uttömmande diskussion. Är exempelvis jordbruksproduktionen i Sverige kraftigt snedvriden i förhållande till de komparativa fördelar som landet faktiskt har, till följd av de gamla stöden? I så fall kan stora omställningar väntas, och för jordbrukare som investerat i enlighet med dessa stöddrivna incitament kan problem uppstå.

Det hade också varit intressant med en diskussion om Landsbygdsprogrammets åtgärder skulle behöva förändras på något sätt för att bättre stämma överrens med nya strukturen i pelare I i GJP, dvs. i vilken grad det går att göra dem mer marknadsinriktade.

Koppling till strategi och åtgärder inom regional utvecklingspolitik

Kommissionen framhåller att det skall visas hur Landsbygdsprogrammet och framförallt Strukturfonderna kompletterar varandra. Det krävs också att tydliga avgränsningar mellan programmen görs samt att det finns koordineringsmekanismer mellan åtgärder i olika program. (Se vidare avsnitt 5.4 nedan).

Det ges emellertid enbart en övergripande bild av avgränsningen mot den regionala utvecklingspolitiken i Nationell strategi för landsbygdsutveckling. Istället sägs det i att avgränsningarna kommer att behandlas vid utformningen och tillämpningen av landsbygdsprogrammet samt strukturfondsprogrammet för regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Det saknas också en diskussion om hur de olika programmen rent konkret kommer att kompletterat varandra. Det talas om operativa synergier mellan programmen. Med synergi menas att helheten blir större än delarna, dvs. att åtgärderna får större effekt när de genomförs tillsammans än var för sig. Det sägs i den nationella strategin att synergier kommer att finnas ”i frågor som rör främjandet av företag, hållbar tillväxt och innovationer på landsbygden i syfte att stärka konkurrenskraft och sysselsättning” och att det framförallt gäller åtgärder

inom axel 3. Det ges dock ingen indikation på vad det är för slags synergier eller hur de skall komma till stånd. Med tanke på att problembilden redan är oklar inom detta område, då det inte har utpekats några marknadsmisslyckanden som statliga åtgärder kan inriktas mot, behövs förtydliganden om hur åtgärderna i landsbygdsprogrammet förutom att uppnå sina grundläggande mål dessutom skall kunna ge synergieffekter.

Det framhålls att åtgärderna bör vara väl samordnade men inte *hur* man skall gå tillväga för att uppnå denna samordning. En fråga är också hur samordningen mellan programmen påverkas av det ökade lokala och regionala inflytandet över landsbygdsprogrammet.

4.7 Nätverk för landsbygdsutveckling

Kommissionen efterfrågar en beskrivning av hur ett nationellt nätverk för landsbygdsutveckling skall inrättas och hur det skall finansieras.

I kapitel 6 beskrivs kortfattat det blivande svenska nätverket. I kapitlet framgår främst vilka som bör omfattas av nätverket och att befintliga nätverk kan utnyttjas. Ambitionen sägs vara att nätverket skall kunna börja arbeta under andra halvåret 2006. Hur det nationella nätverket skall inrättas preciseras dock inte. Det framgår heller inte hur mycket budgetmedel som är avsatt till finansieringen av nätverket. Istället hänvisas till Landsbygdsprogrammet för precisering av summan (se vidare avsnitt 7.3 nedan).

4.8 Sammanfattande kommentar

Generellt kan sägas att Kommissionens riktlinjer har följts när det svenska dokumentet Nationell strategi för landsbygdsutveckling har utarbetats. Det finns dock utrymme för förbättringar.

En god beskrivande bild ges av landsbygden och det ges också en god motivering till varför miljöåtgärder behövs. Analysen av landsbygdens styrkor och svagheter skulle dock behöva förstärkas. Det saknas en problematiserande analys av den svenska landsbygdens underliggande problem, särskilt för områdena konkurrenskraft (axel 1) och diversifiering (axel 3). Det saknas också en uttalad rangordning rörande vilken vikt de olika identifierade behoven har, och kopplingen mellan behov och strategi skulle kunna förtydligas i vissa fall. Överlag vore det värdefullt med ett mer marknadsorienterat förhållningssätt, särskilt när

det gäller strategier/prioriteringar som syftar till att främja tillväxt, företagande, sysselsättning, innovation och konkurrenskraft, för att sannolikheten att åtgärder får avsedd effekt blir så stor som möjligt och att negativa effekter som snedvridning av konkurrens och undanträngningseffekter undviks. Det hade även varit värdefullt att mer explicit behandla samspelet mellan pelare 1 och pelare 2 i den gemensamma jordbrukspolitiken, närmare bestämt hur utformandet av det kommande Landsbygdsprogrammet påverkas av de förändringar som den senaste jordbruksreformen givit upphov till. Slutligen så är avgränsningen mot Strukturfonderna oklar.

Landsbygdsprogrammet – design, mål och åtgärder

5.1 Programmets övergripande mål i förhållande till landsbygdens behov

De gemensamma övergripande målen med EU:s landsbygdsutvecklingspolitik har fastställts i förordning 1698/2005 och framgår av tabell 6.

Tabell 6. EU:s gemensamma mål för landsbygdspolitiken, förordning 1698/2005

HUVUDMÅL			
Att stärka jord- o. skogsbrukets konkurrenskraft genom stöd för omstrukturering, utveckling o. innovation	Att förbättra miljön o. landsbygden genom markförvaltning	Att höja livskvaliteten o. uppmuntra till diversifiering av ekonomin	Leader
Bryts ner i övergripande mål för...			
<i>Axel 1</i>	<i>Axel 2</i>	<i>Axel 3</i>	<i>Axel 4</i>
1. Ökad kunskap o. förbättrat human-kapital	1. Ökat hållbart brukande av jordbruksmark genom att uppmuntra jord- o. skogsbrukare att anamma metoder som bidrar till att bevara miljön o. landskapet o. ta till vara nya resurser	1. Diversifiering av landsbygds-ekonomin	1. Implementering av Leader-metoden i genomförandet
2. Omstrukturering o. utveckling av fysiska resurser o. uppmuntran av innovationer	2. Ökat hållbart brukande av skogsmark	2. Förbättrad livskvalitet på landsbygden	
3. Förbättrad kvalitet på jordbruksproduktion o. produkter		3. Ett förstärkt regionalt samarbete o. synergieffekter	

De övergripande målen som anges för respektive axel motsvarar den effekt (impact) som förväntas av vidtagna åtgärder. Har medlemslandet ett behov av den effekten, det vill säga problem på landsbygden som korresponderar med de övergripande målen, finns en rad olika åtgärder inom respektive axel som kan användas (se tabell 7, avsnitt 5.2, nedan). En åtgärd inom axel 1 förväntas alltså bidra till att det övergripande målet för axel 1 uppnås. Förutom att målen för Landsbygdsprogrammet skall bidra till att de gemensamma målen för EU:s landsbygdsutvecklingspolitik uppnås, skall de också vara kopplade till behov på den svenska landsbygden.

Härrör målen i Landsbygdsprogrammet från de identifierade behoven på svenska landsbygden?

Åtgärder inom **axel 1** ”syftar till att stärka konkurrens- och utvecklingskraften hos företag inom jord- och skogsbruk, livsmedelsproduktion och förädling.”

I SWOTen lyfts det fram att ”entreprenörskap och företagande är svagare på landsbygden” och i sammanfattningen av SWOTen, avsnitt 1.3, sägs ett behov vara ”att stärka företagande och entreprenörskap i jordbruk och andra näringar på landsbygden”, vilket kan kopplas direkt till detta mål. Som tidigare poängterats fattas dock en analys av varför entreprenörskapet är svagt och vilket *underliggande* behov detta ger. Att konkurrenskraften för livsmedelsindustrin skulle vara svag framgår inte tydligt av SWOTen. De problem som lyfts fram gäller främst den småskaliga livsmedelsindustrin och handlar om svårigheter att distribuera och marknadsföra sina produkter. ”Stimulera konkurrenskraft” är därför ett vagt mål för livsmedelsindustrin med otydlig tillbakakoppling till SWOTen. Resultaten i en studie av SLI tyder på att konkurrenskraften ökar med varans förädlingsgrad, vilket torde gynna större företag pga. stordriftsfördelar i produktionen av forskning och utveckling.¹⁶ Stordriftsfördelar kan leda till marknadsmisslyckanden, vilket skulle kunna tas som intäkt för offentliga ingripanden för att göra resultat från forskning och utveckling tillgängliga även för mindre företag. Om det är en god idé eller inte avgörs dock i sista hand av vad sådana åtgärder skulle kosta jämfört med vad de ger tillbaka i form av ökade förädlingsvärden.

¹⁶ Kaspersson m.fl. (2004).

Åtgärder inom **axel 2** syftar till att ”bevara och utveckla ett attraktivt landskap för att bidra till att gemensamma och nationella miljömål på ett effektivt sätt kan uppnås. En helhetssyn skall utvecklas på landskapet som resurs för rekreation, utveckling och tillväxt, boende och som bärare av natur- och kulturarv.”

I sammanfattningen av SWOTen i Landsbygdsprogrammet (avsnitt 3.2.1) poängteras att ”värdefulla landskap och biologisk mångfald hotas av förändringar i produktionsmetoder, markanvändning och samhällsutveckling” och behovet att ”bevara och utveckla natur- och kulturvärden i landskapet” lyfts fram. Den givna prioriteringen kopplar tillbaka till de behov som identifierats i SWOTen och följer också den strategiska inriktning som gavs i Nationell strategi för landsbygdsutveckling.

Åtgärder inom **axel 3** syftar till att ”främja ökad diversifiering av landsbygdens näringsliv och högre livskvalitet för dem som bor på landsbygden.”

Prioriteringen stämmer med det identifierade behovet i SWOTen att företaget behöver stärkas. På ett övergripande plan hänger därför behov och mål ihop. Prioriteringen är dock vag. På grund av att det inte görs någon djuplodad problemanalys i SWOTen som identifierar de underliggande skälen till den svaga utvecklingen, så blir strategin något vag. Det är oklart varför just ”diversifiering” av näringslivet på landsbygden önskvärt. Fokus bör istället vara på att de näringar som har bäst förutsättningar utvecklas snarare än att de skall vara ”nya” näringar. Inte heller är det givet att mångsyssleri alltid är bättre än specialisering för den enskilde företagaren. I ekonomisk litteratur brukar tvärt om möjligheten till specialisering identifieras som en effektivitetsfrämjande faktor medan diversifiering betraktas som ett sätt att sprida risker. Riskspridningen har dock kostnader i form av lägre avkastning på det satsade kapitalet (såväl fysiskt som humankapital).¹⁷ Ur konkurrenssynpunkt kan diversifiering av individuella företags verksamhet således vara en tvivelaktig lösning. För landsbygden kan dessutom klusterbildning, det vill säga en lokal specialisering som delas av flera företag, vara gynnsamt för utvecklingen.

¹⁷ Se t ex Varian (1993), Nicholson (1995) eller någon annan bok i mikroekonomisk teori.

Axel 4 inriktas på att ”främja ett effektivt genomförande av Landsbygdsprogrammet genom lokal förankring, inflytande och samarbete”

Ett ökat regionalt och lokalt inflytande motiveras i Landsbygdsprogrammet av de stora regionala och naturgeografiska skillnaderna inom Sverige. Även vikten av lokal förankring lyfts fram. Det är dock mycket som är oklart både i prioriteringen och i SWOTen som prioriteringen skall grundas på: Hur långt kommer det lokala inflytandet egentligen att sträcka sig? Hur kan lokala särintressen hanteras? Hur kan man uppnå ett gott samspel mellan den lokala och den centrala nivån? Är nyttan av åtgärderna bara lokala, vilket kan motivera ett starkt lokalt inflytande, eller påverkas även andra av åtgärderna vilket skulle kunna motivera ett mer centralt inflytande? Denna frågeställning är särskilt intressant för miljövärden, och det sägs att Leadermetoden eller liknande även bör kunna användas inom axel 2. Ytterligare en fråga är om Leadermetoden är tillräcklig för att hantera regionala skillnader. Svaren på dessa frågor är kanske självklara, men det vore ändå intressant med en principiell diskussion som benar upp problematiken, och där subsidiaritetsprincipen är central.

Är målen relevanta i förhållande till de identifierade behoven?

Nationell strategi för landsbygdsutveckling följer noggrant EU:s gemensamma strategi. Till viss del är detta naturligtvis bra eftersom det finns ett krav att EU:s gemensamma strategi skall beaktas. Det är emellertid inte bra att styras alltför hårt av dessa mål/strategier. Sverige bör istället främst studera sina behov och ur dem härleda sina mål/strategier. Problemet blir annars att en alltför låg vikt fästs vid de aspekter som är av specifikt intresse för Sverige och att mål som inte är relevanta för Sverige följer med på köpet. Exempel på det senare är ”omställning till en resurseffektiv och hållbar produktion” samt ”modernisering” av det svenska jordbruket. I förhållande till den svenska SWOTen är det inte relevanta mål för Sverige då de styrkor som lyfts fram är att jordbruket är ”modernt” och ”har högkvalitativa produktionsmetoder både vad gäller miljö och djuretisk hänsyn.”

Snarare är det för Sveriges del relevant att fokusera på hur man kan gå vidare med höga miljöambitioner i det svenska jordbruket utan att konkurrenskraften drabbas negativt på en alltmer globaliserad och konkurrenssatt marknad: Hur kombinera höga miljö- och djuretiska ambitioner med god konkurrenskraft? I

vilken mån kan/bör Sverige ha högre krav än andra länder? Här behöver en avvägning göras mellan vad marknaden bör betala för och vad som skall ersättas av staten. En ”för hög” ambition rörande miljö och djurskydd som leder till höga kostnader kan resultera i att svenska producenter slås ut och ersätts av import av varor med lägre krav. En naturlig fokus blir då också hur ett så gott miljö- och djurskydd som möjligt kan åstadkommas till låga extra kostnader, och med begränsad administration, för producenterna.

Inte heller avspeglas de påtalade stora skillnaderna mellan tätortsnära landsbygd och landsbygden i glesbygd explicit i målen, förutom att det sägs att ett ökat regionalt inflytande i tillämpning och genomförande skall göra att hänsyn tas till regionala skillnader.

5.2 Programmets åtgärder, insatser och operativa mål

Av förordning 1698/2005 framgår de åtgärder som kan tillämpas inom respektive axel. Av dessa väljer respektive medlemsstat de åtgärder som är relevanta. De åtgärder och insatser som föreslås per axel i Landsbygdsprogrammet, samt operativa mål för respektive åtgärd eller insats, framgår av tabell 7 nedan. För axel 1, 3 och 4 är de operativa målen inte kvantifierade (undantag åtgärd 421) För axel 2 är samtliga mål kvantifierade. Det operativa målet motsvaras av output (omfattningen) av en åtgärd, som skall följas upp årligen.

Tabell 7. Åtgärder, insatser och mål under respektive axel i Landsbygdsprogrammet

Axel	Åtgärd	Insatser och Mål
<i>Axel 1: Att förbättra konkurrenskraften inom jord- och skogsbruk</i>	Kompetensutv., information och kunskapsspridning (111)	Utbildning o. information syftande till företagsutv., förbättr. av miljö o. landskap samt kunskapsöverföring från forskning och utveckling (belopp ej definierat). <i>Mål:</i> Ej kvantifierat
	Startstöd för unga jordbrukare (112)	Startpremie (250 000 kr) för yngre personer som för första gången etablerar sig som ägare till jordbr.ftg. <i>Mål:</i> Öka andelen nya företag som överlevt 3 år med x %
	Stöd till modernisering av jordbruksföretag (121)	Stöd till invest. (max 30%.) för att effektivisera produktionen eller förbättra miljöhänsynen i jordbr.ftg. <i>Mål:</i> Öka företagets lönsamhet

<i>Fortsättning axel 1:</i>	Högre värde i jord- och skogsbruksprodukter (123)	Stöd till insatser (max 30%) för att öka förädlingsgraden inom jord- och skogsbruksftg. <i>Mål:</i> Öka företagets lönsamhet
	Stöd till samarbete (124)	Stöd till samarbete (max 60%) mellan primärproducenter o. livsmedelsftg. för att initiera nya produkter, processer o. tekniker. <i>Mål:</i> Öka primärproducenternas konkurrenskraft
	Stöd till infrastruktur av betydelse för utv. o. anpassn. av jord- o. skogsbruket (125)	Stöd (belopp ej fastställt) för att finansiera samverkan om investeringar i lokal infrastruktur (enskilda vägar, energianlägggn., arrondering) mellan jord- o. skogsbruksftg. <i>Mål:</i> Stärka landsbygdens konkurrenskraft
<i>Axel 2: Att förbättra miljön o. landsbygden</i>	Kompensationsbidrag för naturbetingade svårigheter i bergs- o. andra omr. m. svårigheter (211 och 212)	Kompensation för naturgivna nackdelar till areal m. extensiv vallodling o. betesmarker (mellan 2 460 och 405 kr/ha beroende på område o. antal ha) som används i mjölk o. köttproduktion (i norra Sverige även kompensation för spannmåls- o. potatisodling). <i>Mål:</i> 480 000 ha vall o. betesmarker anslutna 90 000 ha potatis o. stråsåd anslutna
	Ersättningar för miljövänligt jordbruk (214)	1. Stöd till jordbr.ftg. eller annan markförvaltare i hela landet för vallodling (grundbelopp 300 kr/ha samt tilläggsbelopp på mellan 1 750 o. 400 kr/ha vid djurinnehav beroende på område). <i>Mål:</i> 900 000 ha vall anslutna. 2. Stöd till jordbr.ftg. eller annan markförvaltare för att bevara o. förstärka natur- o. kulturvärden hos <i>betesmarker inkl. skogs- o. alvarbete</i> (1100 till 2500 kr/ha + max 2000 kr/ha vid lövtäkt.), <i>fäbodbete</i> (20 000 kr/år för fäbod i bruk + max 36 000 kr/år för nattfälla o. 600 kr/ha för betet), <i>slätterängar</i> (1100 till 3500 kr/ha + max 6500 kr/ha vid lieslätter) o. <i>våtmarker</i> (1500 till 11 500 kr/ha beroende på skötsel o. region). <i>Mål:</i> 460 000 ha och 260 fäbodan anslutna. 3. Stöd för att bevara natur- o. kulturmiljöer i odlingslandskapet i hela landet (grunderställn. 100/element oavsett typ, 6-60 kr/m för linjeelement, 60-180 kr/10 st för punkt-

<p><i>Fortsättning axel 2:</i></p>		<p>element o. 2000 kr/ha för trad. torkanordningar och i renbetesmarkerna (20 kr/m renstängsel, 6300 kr/ha renvall o. 1275 kr/resa för max 5 resor per element). <i>Mål:</i> 30 % av landets åkerareal ansluten 2500 ha i renbetesområdet.</p> <p>4. Stöd för bevarande av trad. svenska kulturväxter (1400 kr/ha bruna bönor) och husdjursarter (total 3 miljoner kr/år). <i>Mål:</i> 700 ha bruna bönor per år på Öland samt 5000 djurenheter anslutna o. ingen inhemsk djurras utrotningshotad.</p> <p>5. Stöd till odling av fånggröda (800 kr/ha), vårbearbetning (400 kr/ha) samt skyddszoner mot vattendrag (1000 kr/ha) för att minska växtnäringsförluster från jordbruksmark. <i>Mål:</i> Odling av fånggröda på 120 000 ha, 55 000 ha skall vårbearbetas samt 7 000 ha skyddszoner.</p> <p>6. Stöd till jordbr.ftg eller annan markförvaltare för miljöskyddsåtgärder (mellan 200 o. 80 kr/ha beroende på areal, max 30 000 kr per ftg.) för att minska riskerna m. anv. av växtskyddsmedel i hela landet. <i>Mål:</i> 600 000 ha anslutna till stödet.</p> <p>7. Stöd till ekologisk produktion (såväl odling som djurhållning). Ersättningsbelopp mellan 1100 o. 7500 kr/ha för certifierad odl. beroende på gröda (50% lägre för icke-certifierad ekol. odl.) samt 1700 kr/ha för certifierad djurhålln. (50% lägre för icke-certifierad ekol. djurhålln.). <i>Mål:</i> 20 % av jordbruksmarken certifierad.</p>
	<p>Icke-produktiva invest. i jordbruk (216)</p>	<p>Regional prioriterade ersättningar (RPE). Se insats nr 2 o. 3 under ersättningar till miljövänligt jordbruk ovan.</p>
	<p>Första beskogning av jordbruksmark (222)</p>	<p>Stöd till etablering av fleråriga energigrödor i hela landet (6000 kr/ha) för att öka användningen av förnybara energikällor o. minska växtnäringsläckage från jordbruksmark. <i>Mål:</i> Plantering av Salix, asp o. poppel på 30 000 ha under programperioden.</p>

<i>Fortsättning axel 2:</i>	Icke-produktiva investeringar i skog (227)	<p>1. Stöd för att bevara o. utveckla skogens kollektiva värden (kulturmiljö, biologisk mångfald o. rekreation) i hela landet. Ersättning för manuella insatser högst 3000 kr/ha, för maskinella insatser högst 4000 kr/ha. <i>Mål:</i> 70 000 ha anslutna.</p> <p>2. Kompensation för merkostnaden vid återbeskogning med ädellövskog (max 20 300 kr/ha) för att öka den biologiska mångfalden. <i>Mål:</i> Plantering av ädellövskog på 3000 ha under programperioden.</p>
<i>Axel 3: Livskvalitet och diversifierad ekonomi på landsbygden</i>	Diversifiering av jordbruksföretag (311)	<p>Stöd till jordbr.f.tg i samband med investeringar (max 30%) eller inköp av tjänster samt deltagande i nätverk för att diversifiera verksamheten (20 till 100%). <i>Mål:</i> Öka antalet företag med diversifierad produktion samt antalet arbetstimmar o. omsättningen i sådana företag.</p>
	Affärsutveckling i mikroföretag, dvs. färre än 10 anställda (312)	<p>Stöd till andra landsbygds.f.tg. än jordbr.f.tg. i samband med investeringar (max 30%) eller inköp av tjänster o. deltagande i nätverk (max 100%). <i>Mål:</i> Öka antalet mikroföretag, deras arbetstimmar, omsättning o. produktantal.</p>
	Främjande av turismverksamhet (313)	<p>1. Stöd till invest. i infrastruktur för att stärka landsbygdens attraktivitet (upp till 100%). 2. Stöd för inrättande av lokala nätverk av turismftg. samt mellan turismftg. o. forskarsamhället (max 100%). 3. Stöd till invest. i fysiskt kapital i turismftg. m. färre än 10 anställda (max 30%). 4. Stöd för inköp av tjänster syftande till utveckling av turismföretags (färre än 10 anställda) verksamhet (max 30%). <i>Mål:</i> Öka antalet turismftg, antalet produkter, arbetstimmar o. omsättning. Öka samverk. mellan landsbygdens turismftg. o. annan rese- och turismnäring.</p>
	Grundl. tjänster för ek. o. befolkn. på landsbygden (321).	<p>Stöd till enskilda företag för invest. eller inköp av tjänster (max 30%) samt stöd till lokala grupper och nätverk för infrastrukturinvest.</p>

Fortsättning axel 3:		syftande till att stärka grundläggande lokal service (max 100%). <i>Mål:</i> Förbättra tillgången till lokal service, öka antalet byar med bredbandsanslutning, bibehålla eller öka antalet boende, jämna ut åldersstrukturen samt bredda utbudet av kultur- o. fritidsaktiviteter på landsbygden.
	Förnyelse och utveckling i byarna (322)	Stöd till lokala grupper/nätverk för att öka möjligheten till boende, arbete samt stärker bygdens allmänna attraktionskraft (upp till 100%). <i>Mål:</i> Se föregående åtgärd.
	Bevarande och uppgradering av natur- o. kulturarvet på landsbygden (323)	Stöd till företag (max 30%), lokala grupper/nätverk (upp till 100%) för finansiering av kostnader i samband med restaurering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader samt kostnader för restaurering, underhåll o. uppgradering av det lokala natur- och kulturarvet. <i>Mål:</i> Finna nya kommersiella, sociala eller kulturella användningsområden för gamla byggnader.
	Åtgärder för utbildning o. information (331)	Stöd för finansiering av investeringar i humankapital för att utveckla entreprenörskapet på landsbygden (max 100%). <i>Mål:</i> Öka kunskapsinnehållet samt företagarens o. innovationsförmågan i landsbygdens näringsliv. Förbättra förutsättningarna för diversifiering o. livskvalitet på landsbygden.
	Kompetens- och info.insatser för förbättring o. genomförande av lokala utv.strategier (341)	Stöd för informations- o. animeringsinsatser för att stödja o. underlätta genomförande av landsbygdsåtg. genom Leadermetoden (upp till 100%). <i>Mål:</i> Främja bildandet av LAG-grupper. Säkerställa hög kvalitet och kostnadseffektivitet i Leadermetodiken. Öka medvetandet om Leadermetodiken hos landsbygdsbef., berörda kommuner, org., och företag.

<i>Axel 4: Leadermetoden</i>	Genomförande av lokala utv.strategier (411, 412 o. 413)	Projektstöd omfattande en eller flera av axlarna inom Landsbygdsprogr. (max 100%). <i>Mål:</i> Etablerande av samverkansprojekt eller horisontella projekt som bidrar till att uppfylla målen för respektive axel.
	Samarbete mellan LAG-grupper (421)	Stöd (belopp ej angivet) till finansiering av interregionala o. transnationella samverkansprojekt för att dra nytta av erfarenheter av Leadermetoden i andra regioner/länder. <i>Mål:</i> Samtliga LAG-grupper deltar i samarbetsprojekt inom landet. Minst 2/3 av LAG-grupperna deltar i internationella samarbetsprojekt.
	Driftskostnader för LAG-grupper samt informations o. animationsinsatser (431)	Stöd till insatser för att administrera genomförande av lokala utv.strat. o. samverkansproj. samt stöd för informations-, kompetensutv. o. animeringsinsatser för att stödja o. underlätta genomförandet inom LAG-gruppens verksamhetsområde (max 15% av LAG-gruppens totala budget). <i>Mål:</i> Hög måluppfyllelse för den lokala utv.strat. och samarbetsprojekt. Kostnadseffektivt genomförande

Källa: Landsbygdsutvecklingsprogrammet (Jordbruksdepartementet, 2006)

Koppling mellan åtgärd och resultat

För varje åtgärd som förordning 1698/2005 innehåller anges en struktur med hjälp av vilken kopplingar mellan åtgärder och mål klargörs, och också kopplingar mellan olika mål. Den omfattning (output) som en genomförd åtgärd innebär skall vara kopplad till ett operativt mål och resultatet (result) skall vara kopplat till ett specifikt mål med åtgärden. Med resultat menas den omedelbara effekten av åtgärden. Om logiska kopplingar mellan mål och åtgärder finns ökar sannolikheten för att de gemensamma övergripande målen med EU:s landsbygdspolitik (tabell 6) kan nås.

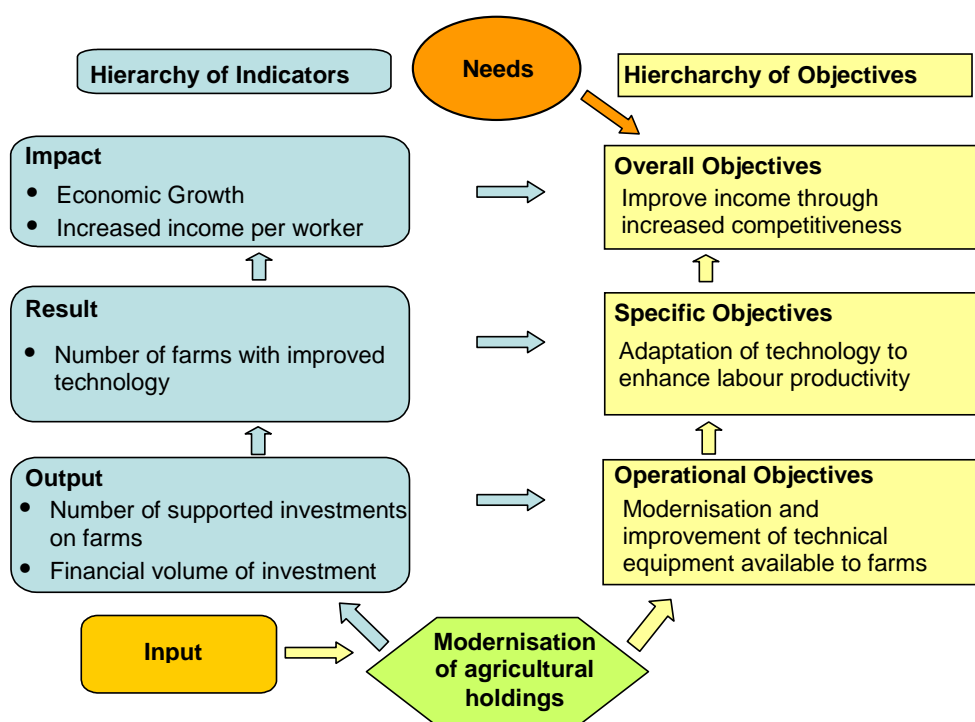
Ex ante utvärderaren skall kontrollera om den logiska kedjan mellan åtgärder och mål följs. Till hjälp för detta tillhandahåller EU-nivån en uppsättning indikatorer, som om de regelbundet mäts och följs upp antas kunna ge en indikation på huruvida åtgärden bidrar till det övergripande målet för respektive axel.

Gemensamma indikatorer finns på fem olika nivåer; baseline (relaterad till både mål och sammanhang), input (kronor), output (operativt mål) resultat (specifikt mål) och slutligen effekt (impact) (övergripande mål). Baseline läggs fast vid programmets start, och impact läses av i halvtidsutvärdering och slututvärdering. De övriga skall rapporteras årligen. Förutom de gemensamma indikatorerna kan medlemslandet välja egna indikatorer som man anser bättre avspeglar resultatet.

De logiska kopplingarna mellan mål och indikatorer på olika nivåer för varje åtgärd illustreras på följande sätt, se figur 2 nedan.¹⁸

¹⁸ ¹⁸ Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF, DOC 16

Figur 2. Logisk koppling mellan insats, output, resultat och effekt



Genom att följa den föreslagna strukturen ges en inbyggd kontroll av huruvida åtgärden/ insatsen siktar mot det övergripande målet och om mål på olika nivåer är förenliga med varandra. Ex ante utvärderaren bedömer att den föreslagna strukturen borde ha använts fullt ut mot bakgrund av att de gemensamma riktlinjerna för den fortlöpande utvärderingen, halvtids- och slututvärdering bygger på den gemensamma strukturen. De gemensamma indikatorerna mäter förändringen av ett tillstånd men, pga. att de definierats på en tämligen hög aggregeringsnivå, är det inte självklart att de mäter sambandet mellan åtgärden som vidtagits och själva förändringen. För en analys av huruvida indikatorerna kan förväntas avspegla effekten (det övergripande målet) av åtgärden/insatsen, se vidare dis-

kussionen i kapitel 7. För en sammanställning av indikatorer i förhållande till åtgärder i Landsbygdsprogrammet, se bilaga 1.

Kommentarer till axel 1: Baselineindikatorer och effektindikatorer är inte identifierade i förhållande till åtgärderna. Programansvariga har inte angivit om kompletterande indikatorer är output- eller resultatindikator. I sammanställningen i bilaga 1 har den uppdelningen gjorts.

De valda indikatorerna överensstämmer i hög grad med de gemensamt föreslagna. För många åtgärder föreslås kompletterande indikatorer, främst på outputnivån. För startstödet (112) saknas en av de gemensamt föreslagna resultatindikatorerna, nämligen *ökning av bruttoförelingsvärdet hos stödmottagaren*. Denna indikator bör ingå. Detsamma gäller avseende förädlingsstödet (123), resultatindikatorn *ökning av bruttoförelingsvärdet hos stödmottagaren* saknas.

Kommentarer till axel 2: Baselineindikatorer och effektindikatorer är inte identifierade i förhållande till åtgärderna. Output- och resultatindikatorer är valda i enlighet med de gemensamt föreslagna.

De valda indikatorerna överensstämmer i hög grad med de gemensamt föreslagna. Kompletterande indikatorer, både output och resultat föreslås för axel 2. Också kompletterande indikationer i form av modellberäkningar (gäller minskade växtnäring förluster från jordbruksmark) föreslås.

Angående Kompensationsbidraget är det tveksamt om *lönsamhetsförändringar* är en resultatindikator med tanke på det övergripande målet med kompensationsbidraget. Beräkningen av skillnad i lönsamhet mellan LFA-områden och övriga odlingsområden fyller dock ett syfte i avseende att bedöma storleken på kompensationsbidraget, och kan motiveras av det skälet.

Kommentarer till axel 3 och 4: För axel 3 finns både baseline- och effektindikatorer identifierade. Indikatorerna är valda i enlighet med de gemensamt föreslagna. Kompletterande outputindikatorer finns. Behovet av kompletterande resultatindikatorer för att jämföra med icke-stödmottagare är beaktat.

Åtgärd 41: De gemensamma resultatindikatorerna, *Bruttoantal sysselsatta* respektive *Antal med framgångsrikt genomgången utbildning* är inte valda i det svenska programmet. Indikatorer för åtgärd 421 och 431 saknas.

5.3 Är programmet (internt) balanserat?

Bedömningen av huruvida programmet är *balanserat* eller ej kan föras utifrån olika utgångspunkter. Den första är huruvida de resurser som fördelas till en axel står i rimlig proportion i förhållande till de resurser som avsatts till en annan axel. En rimlig proportion skall spegla de behov som finns på landsbygden. Ex ante utvärderaren bedömer att den finansiella fördelningen per axel mer är styrd av reglerna för hur resurserna skall fördelas än den svarar mot definierade behov. För den finansiella fördelningen per axel, se tabell 1, avsnitt 2.3, ovan.

Fördelningen av medel på axlar och åtgärder kan också bedömas utifrån de möjligheter åtgärderna har att åtgärda de identifierade problemen. Även utifrån denna aspekt är det motiverat att merparten av resurserna läggs på axel 2, medan det är tveksamt om åtgärderna inom axel 1 och 3 kan åtgärda problem som är generella för samhällsutvecklingen (se diskussionen i avsnitt 2.4 ovan).

Balansen inom respektive axel kan diskuteras utifrån om åtgärderna/insatserna riktas geografiskt i förhållande till ett områdes särskilda behov. Detta kan avse till exempel mot områden som kännetecknas av strukturell tillbakagång eller har särskilda miljöproblem. Av Landsbygdsprogrammet framgår att vissa åtgärder/insatser inom axel 2 har en fastställd geografisk indelning för olika typer av stöd, och motiv för detta framgår. (se vidare diskussionen i avsnitt 6.5 nedan, samt bilaga 3, Miljöbedömning av Landsbygdsprogrammet). Andra miljöinsatser, till exempel *Vallodling för miljön och det öppna landskapet* och *Ekologiska produktionsformer* avgränsas inte geografiskt. Även dessa insatser bör för att vara effektiva differentieras i förhållande till de geografiska områden där behov av miljöåtgärden finns.

Är målen förenliga med varandra?

Ex ante utvärderaren bedömer att den struktur som anvisats för att säkerställa kopplingarna mellan mål på olika nivåer och för att identifiera relevanta indikatorer kopplade till respektive målnivå borde ha använts i Landsbygdsprogrammet. Då hade målens förenlighet respektive eventuella oförenlighet framgått

klarare och på ett tidigt stadium. Användandet av strukturen hade också inneburit ett grundläggande steg i förhållande till att effektivt kunna övervaka och utvärdera programmets effekter.

För vissa åtgärder är målen på en övergripande nivå eller också saknas ett kvantifierat operativt mål. En utvärdering måste alltid utgå från målen med de olika åtgärderna. Det är inte utvärderarens sak att formulera eller utveckla målen. Är målen otydliga eller allmänt formulerade är förutsättningarna dåliga för kommande utvärderingar. Ex ante utvärderaren bedömer att tydliga mål bör fastställas på alla relevanta nivåer.

En traditionell målkonflikt finns mellan åtgärderna i axel 1 som syftar till att stärka konkurrenskraften i jordbruket (skapa produktion) och åtgärder inom axel 2 som syftar till att bevara odlingslandskapet och minska jordbrukets miljöbelastning. En potentiell målkonflikt gäller gränsdragningen mellan den centrala respektive lokala nivån för genomförandet av programmet. När det gäller genomförandet av Leadermetoden kan eventuellt ett ”effektivt genomförande av programmet” stå i konflikt med ”lokal förankring, inflytande och samarbete.” Ytterligare en möjlig målkonflikt kan uppstå mellan miljöintressen (bevara landskapet) och satsningar på turism, som kan vilja utnyttja samma landskap för upplevelser.

Medelsfördelningen på axlarna

Axel två får 75 procent, axel ett 15 procent och axel tre (inkl. Leader) 10 procent av de totala medlen enligt programmets indikativa fördelning. Bakgrunden till den valda fördelningen är dock oklar.

Delvis bygger fördelningen på Förordning 1698/2005, artikel 17, enligt vilken det framgår att minst 10 procent av medlen skall fördelas till vardera axeln 1, 2 och 3 samt att axel 4 skall ha minst 5 procent av de totala medlen. Medlemsstaten kan således inte förutsättningslöst fördela medel på respektive axel. Förordningen anger emellertid bara minimigränser och räcker därmed inte som förklaring.

Inte heller analysen av den svenska landsbygdens styrkor, svagheter, utmaningar och möjligheter ger någon egentlig ledning. Som konstaterats i avsnitt 3.2 ovan, är denna beskrivande snarare än analytisk. Orsaker till de identifierade proble-

men diskuteras inte, vilket innebär att det är oklart hur effektiva de föreslagna åtgärderna är. Man kan dock ana referenser till marknadsmisslyckanden som grundläggande orsak när det gäller miljöproblemen som axel 2 åtgärderna riktas mot. Eftersom marknadsmisslyckanden är den gängse motiveringen till offentliga ingrepp i marknadsekonomin i ekonomisk teori, skulle en förklaring till fördelningen kunna vara att de programansvariga inte kunnat finna att problemen med jordbrukets och landsbygdens konkurrenskraft – som åtgärderna inom axel 1 och 3 riktas mot – i motsvarande grad beror på marknadsmisslyckanden. Detta är i så fall en bedömning som ex ante utvärderaren är beredd att ansluta sig till.

5.4 Är programmet förenligt med målen för Strukturfonden och Fiskefonden?

Strukturfonden

Ett nytt strukturfondsprogram skall tas fram för perioden 2007 - 2013. De åtgärder som vidtas inom ramen för fonderna skall på både nationell och regional nivå innefatta gemenskapens prioriteringar till förmån för hållbar utveckling genom stärkande av tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning, social integration samt miljöskydd och förbättring av miljön. Följande tre mål finns:¹⁹

1. *Konvergensmålet* syftar till att påskynda konvergensen i de minst utvecklade medlemsstaterna och regionerna genom att det skapas bättre förutsättningar för tillväxt och sysselsättning genom ökade och kvalitativt bättre investeringar i fysiskt kapital och humankapital, utveckling av innovation och kunskapssamhället, förmåga till anpassning till ekonomiska och sociala förändringar, miljöskydd och bättre miljö samt effektiv administration. Detta mål skall vara fondens främsta prioritering.
2. *Målet regional konkurrenskraft och sysselsättning* syftar till att, utanför de minst utvecklade regionerna, stärka regionernas konkurrens- och attraktionskraft samt sysselsättning genom att föregripa ekonomiska och sociala förändringar, däribland förändringar i samband med liberaliseringen av handeln, genom ökade och kvalitativt bättre investeringar i humankapital, innovation och främjande av kunskapssamhället, företagaranda, miljöskydd och bättre miljö, ökad tillgänglighet, bättre an-

¹⁹ Underhandsmaterial från Anna Larsson, Näringsdepartementet. Kapitel II, artikel 3, (förslag till förordning)

passningsförmåga hos arbetstagare och företag samt utveckling av en arbetsmarknad åt alla.

3. *Målet europeiskt territoriellt samarbete* syftar till att stärka gränsöverskridande samarbete genom gemensamma lokal och regionala initiativ, stärka transnationellt samarbete med hjälp av åtgärder som främjar integrerad territoriell utveckling med anknytning till gemenskapens prioriteringar, och stärka interregionalt samarbete och erfarenhetsutbyte på lämplig territoriell nivå

I likhet med framtagandet av Landsbygdsprogrammet inleds arbetet med att en strategi formuleras. *Den nationella strategin för regional konkurrenskraft och sysselsättning* beslutades torsdagen den 8 juni, 2006.

Både Socialfonden och Regionalfonden skall bidra till att de tre målen i Strukturfondsprogrammet för 2007 – 2013 uppfylls. (Sammanhållningsfonden bidrar till mål 1, Konvergensmålet). Programarbetet kommer att ske under hösten 2006. För Socialfonden kommer ett (1) nationellt program att tas fram centralt, medan programarbetet inom Regionalfonden kommer att läggas ut på åtta (8) regioner, det vill säga åtta olika program kommer att tas fram. Dessa uppdrag fördelas i samband med att den nationella strategin för regional konkurrenskraft och sysselsättning beslutas, och arbetet skall vara slutfört före utgången av oktober 2006.

Landsbygdsprogrammet är på en övergripande nivå förenligt med målen för Strukturfonden. Tillväxt och sysselsättning, miljöskydd och bättre miljö, investeringar i humankapital, samarbete genom gemensamma lokal och regionala initiativ mm är mål som också återfinns i Landsbygdsprogrammet. Ex antevärderaren kan inte uttala sig om förenligheten på programnivå, eftersom program inom Strukturfonderna skall tas fram under hösten 2006. Stor uppmärksamhet bör dock ägnas åt att tydliggöra avgränsningar programmen emellan, eftersom Landsbygdsprogrammet, främst genom axel 3, har en bredare definierad målgrupp än under nuvarande programperiod, då även andra företagare än jordbrukare utgör målgrupp. Målgruppen för stöd enligt Landsbygdsprogrammet och Strukturfonderna förefaller därmed att sammanfalla. Det bör vara tydligt för den som söker ett stöd var han/hon skall söka, förutom att dubbelfinansiering inte är tillåtet. Kriterier för hur man skall avgränsa målgrupperna får tydliggöras

i de nio (9) strukturfondsprogram som tas fram under hösten, eftersom det arbetet ligger tidsmässigt efter Landsbygdsprogrammet. Då genomförandet av Landsbygdsprogrammet skall ske på länsnivå (länsstyrelserna), finns förutsättningar för samordning eftersom de åtta Regionalfondsprogrammen skall utarbetas på regional/lokal nivå.

Fiskefonden

Ett nytt program för Fiskefonden skall tas fram för perioden 2007 – 2013.

Ett mål för Fiskefonden är, (förutom hållbart utnyttjande av fiskeresursen och ökad konkurrenskraft i fiskesektorn), en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av fiskeberoende områden.²⁰

Arbetet med strategin pågår och förväntas vara klart efter sommaren 2006. Parallellt med detta arbetar Fiskeriverket med att ta fram själva programmet. Avgränsningar i förhållande till Landsbygdsprogrammet och Strukturfonderna måste göras i samband med det, eftersom målgrupperna för stöd tenderar att delvis gå överlappa.

På en övergripande nivå är målen förenliga med målen för Landsbygdsprogrammet. Samma risk som i förhållande till Strukturfondsprogrammet finns, det vill säga att avgränsningarna är oklara. Det är viktigt att dessa tydliggörs och framgår i det arbete som kommer att pågå inom Fiskeriverket under hösten 2006, eftersom detta ligger senare i tiden. Samråd kommer att föreskrivas mellan de ansvariga myndigheterna Fiskeriverket och Jordbruksverket.

5.5 Sammanfattande kommentar

Målen i Landsbygdsprogrammet kan till viss del hänföras till de identifierade behoven på svenska landsbygden, framför allt avseende axel 2. Däremot framgår för axel 1 inte varför entreprenörskapet är svagt och vilket behov detta ger upphov till. Att konkurrenskraften för till exempel livsmedelsindustrin skulle vara svag framgår inte, utan de problem som lyfts fram handlar om svårigheter att distribuera och marknadsföra sina produkter. Stordriftsfördelar kan leda till marknadsmisslyckanden, vilket skulle kunna tas som intäkt för offentliga ingri-

²⁰ Underhandsmaterial från Anna Larsson, Jordbruksdepartementet. *Proposal for a Council Regulation on a European Fisheries Fund, 9389/06 ADD 1.*

panden för att göra resultat från forskning och utveckling tillgängliga även för mindre företag.

Avseende axel 3 stämmer det identifierade behovet i SWOTen med målet att företagandet behöver stärkas. På ett övergripande plan hänger behov och mål ihop. Prioriteringen är dock vag. Det är oklart varför just ”diversifiering” av näringslivet på landsbygden är önskvärt. Fokus bör vara på de näringar/företag som har bäst förutsättningar att utvecklas snarare än att det skall vara ”nya” näringar.

Eftersom de identifierade behoven delvis är vaga, blir med nödvändighet också målen för vissa åtgärder mindre relevanta. Anpassningen i förhållande till EU:s gemensamma mål och prioriteringar framstår som väl strikt ibland, Sverige bör utgå från nationella behov och ur dem härleda sina mål/strategier. Problemet blir annars att en alltför låg vikt fästs vid de aspekter som är av specifikt intresse för Sverige och att mål som inte är relevanta för Sverige följer med på köpet. Exempel på det senare är ”omställning till en resurseffektiv och hållbar produktion” samt ”modernisering” av det svenska jordbruket. I förhållande till den svenska SWOT-analysen är det inte relevanta mål för Sverige.

Ex ante utvärderaren bedömer att den struktur som anvisats för att säkerställa kopplingarna mellan mål på olika nivåer och för att identifiera relevanta indikatorer kopplade till respektive målnivå borde ha använts i Landsbygdsprogrammet. Då hade målens förenlighet respektive eventuella oförenlighet och målkonflikter framgått klarare och på ett tidigt stadium. Användandet av strukturen hade också inneburit ett grundläggande steg i förhållande till att effektivt kunna övervaka och utvärdera programmets effekter. För vissa åtgärder är målen på en alltför övergripande nivå eller också saknas ett kvantifierat operativt mål.

Ex ante utvärderaren bedömer att den finansiella fördelningen per axel mer är styrd av reglerna för hur resurserna skall fördelas än den svarar mot definierade behov på landsbygden. Inom respektive axel bör åtgärderna/insatserna riktas geografiskt i förhållande till ett områdes särskilda behov, till exempel mot områden som kännetecknas av strukturell tillbakagång eller har särskilda miljöproblem. Detta görs främst för åtgärderna inom axel 2.

Landsbygdsprogrammet är på en övergripande nivå förenligt med målen för Strukturfonden och Fiskefonden. Ex ante utvärderaren kan inte uttala sig om

förenligheten på programnivå, eftersom program inom Strukturfonderna och Fiskefonden kommer att tas fram under hösten 2006. Stor uppmärksamhet bör dock ägnas åt att tydliggöra avgränsningar programmen emellan då målgruppen för stöd enligt Landsbygdsprogrammet, Strukturfonderna och Fiskefonden förefaller att delvis sammanfalla.

Förväntade effekter

Eftersom förekomsten av marknadsmisslyckanden spelar en central roll för vilka effekter som kan förväntas av offentliga ingrepp i marknadsekonomin, diskuteras först i vilken utsträckning de föreslagna åtgärderna under respektive axel kan motiveras med förekomsten av sådana problem. Därefter diskuteras i vilken utsträckning det har tagits hänsyn till lärdomar från det tidigare Miljö- och Landsbygdsprogrammet vid utformningen av åtgärder och medelstildelning, om målen är realistiska i förhållande till allokeringen av finansiella resurser samt i vilken utsträckning Landsbygdsprogrammet kan förväntas bidra till att uppfylla EU's övergripande mål och målen i den svenska nationella strategin. Kapitlet avslutas med en diskussion om programmets förväntade miljöeffekter.

6.1 Kan Landsbygdsprogrammets åtgärder motiveras av marknadsmisslyckanden?

Åtgärderna under axel 1 och 3

Åtgärderna under axel 1 och 3 består i huvudsak av subventioner till privata företag för att stärka deras konkurrenskraft. Det framgår dock inte explicit att detta skulle bero på något marknadsmisslyckande. Det finns t ex faktorer (bl. a. klimatet) som talar för att en lägre konkurrenskraft hos jordbruksföretag beror på att Sverige saknar komparativa fördelar för jordbruksproduktion annat än i vissa delar av landet. Att företagandet i allmänhet är mindre väl utvecklat på landsbygden kan bero på att det finns komparativa fördelar med att lokalisera verksamheten till urbana centra. Exempel på sådana kan vara lägre transportkostnader pga. ett större kundunderlag i närområdet, lägre arbetskraftskostnader pga. tillgång till en större arbetsmarknad, bättre tillgång till kunskap pga. arbetskraftens rörlighet och större möjligheter att observera beteendet hos närliggande företag.²¹ Undantagen är möjligen åtgärderna 111 (stöd till kompetensutveckling för jordbruksföretagare) och 125 (stöd till investeringar i lokal infrastruktur) samt 321 (stöd till grundläggande service på landsbygden), 322 (stöd till byutveckling), 323 (stöd till bevarande av natur- och kulturarv) och 331 (stöd till kompetensutveckling för andra än jordbruksföretagare). Vad gäller kompetensutveckling kan det hävdas att humankapital har positiva externa effekter efter-

²¹ Se t ex Baldwin m.fl. (2003).

som andra individer kan få del av avkastningen på det humankapital en viss individ har genom att observera dennes beteende. Lokal infrastruktur, liksom en bys attraktionskraft samt natur- och kulturarv kan, i sin tur, sägas vara kollektiva varor.

I några fall motiveras insatserna med att landsbygds- eller nystartade företag skulle ha svårare att få krediter än andra företag. Detta behöver dock inte bero på att kreditmarknaden fungerar dåligt pga. asymmetrisk information. Orsaken kan istället vara att landsbygdsföretag har sämre ekonomiska möjligheter än ”stadsföretag”, pga. längre avstånd till marknaden och sämre kommunikationer (det senare kan påverkas genom investeringar i infrastruktur). På liknande sätt kan nystartade företag ha svårare att få krediter än redan existerande företag pga. större faktisk osäkerhet om deras ekonomiska potential.

I vissa fall sägs att stöden ”också kan avse investeringar i förbättrad miljöhänsyn, arbetsmiljö, hygien samt djurhälsa och djurvälstånd”. Här handlar det således om kompensation för produktion av offentliga nyttigheter (miljöhänsyn) samt för att internalisera positiva externa effekter (arbetsmiljö, hygien, djurhälsa och djurvälstånd). Av skrivningen att döma förefaller det dock inte som om detta är huvudmotivet för stöden. Istället sägs det att fördelning av medel till insatserna under axel 1 och 3 skall ske mot bakgrund av en affärs- eller projektplan för att kanalisera resurserna till de företag som bedöms ha störst möjligheter att bli konkurrenskraftiga, alternativt de projekt som bedöms ha störst effekt på ”landsbygdens konkurrenskraft”.

Mot bakgrund av teorierna inom forskningsinriktningen ”ny ekonomisk geografi”,²² kan subventioner till enskilda landsbygdsföretag möjligen vara motiverade för att undvika negativa externa effekter av företagsnedläggningar på landsbygden. Argumentet är att om arbetskraft och kapital lämnar landsbygden pga. högre löner och bättre avkastning på kapital i urbana centra kan situationen för dem som blir kvar komma att försämrats. Detta kan dels bero på att företagen får svårare att hitta kompetent arbetskraft och arbetskraften svårare att hitta välbetalda arbeten, och dels på att en mindre andel av de varor och tjänster som konsumeras på landsbygden produceras lokalt. Det senare kan leda till höjda varu-

²² Se t ex Baldwin m.fl. (2003).

priser pga. kostnaderna för att transportera varorna från urbana centra. Dessa försämringar kan betraktas som negativa externa effekter av utflyttningen av kapital och arbetskraft om utflyttarna inte tar hänsyn till dem när de fattar sina beslut. Möjligen kan det också hävdas att en ”levande landsbygd” (med jordbruks- och annan småskalig företagsverksamhet) är en kollektiv vara. I så fall skulle subventioner kunna vara motiverade för att undvika en nedläggning av gårdar och andra landsbygdsföretag.

Åtgärderna under axel 2

Eftersom ”miljön” är en kollektiv vara finns det i princip argument för åtgärderna under axel 2.

Undantagen är möjligen åtgärderna 211 och 212 (kompensationsbidrag för naturbetingade svårigheter), insats nr 6 (stöd till ekologisk produktion) under åtgärd 214 och åtgärd 222 (stöd till första beskogning av jordbruksmark), där det rör sig om subventioner till produktion av privata varor (animaliska och vegetabiliska livsmedel samt energigrödor). Emellertid bidrar vallodlingar och betesmarker till att hålla landskapet öppet och öka den biologiska mångfalden. Ett ekologiskt produktionssätt har också positiva effekter på den biologiska mångfalden samt bidrar till att minska utsläpp av växtskydds- och växtnäringssmedel. Det konstateras dock i en studie av SLI att miljövinster i stor utsträckning beror på var den ekologiska produktionen bedrivs.²³ Effekterna är således betydligt större i södra Sveriges slättbygdsområden än i norra delen av landet. Användning av bioenergi istället för fossila bränslen, slutligen, bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser och försurande ämnen. Stöd till vallodlingar och betesmarker skulle således kunna motiveras med att de har positiva externa effekter på den kollektiva varan miljö medan stöd till ekologisk produktion och odling av energigrödor skulle kunna motiveras med att det bidrar till att minska jordbrukets och energianvändningens negativa externa effekter på miljön.

Åtgärderna under axel 4

Åtgärderna under axel 4 syftar som nämnts till att underlätta genomförandet av den s.k. *Leadermetoden*. Huruvida Leadermetoden kan förväntas bidra till att

²³ Carlsen (2003).

skapa förutsättningar för en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden är svårt att uttala sig om *á priori*. Ytterst avgörs detta av vilken typ av projekt som konstrueras med hjälp av metoden. Här gäller samma generella förutsättningar som för åtgärderna under de andra axlarna – dvs. är projekten designade för att angripa problem som orsakas av marknadsmisslyckanden eller inte. Eftersom det antyds att Leadermetoden framför allt kommer att användas vid projekt inom axel 3 förefaller detta tveksamt. I så fall är det också av begränsat intresse om metoden i sig genomförs kostnadseffektivt eller inte.

6.2 Har erfarenheter från tidigare programperioder och utvärderingar beaktats?

Axel 1 och 3

Vad gäller åtgärderna under axel 1 kan det noteras att effekten av *startstödet* (motsvarande åtgärd 112 i Landsbygdsprogrammet) bedömdes som tveksam i halvtidsutvärderingen av det tidigare Miljö- och landsbygdsprogrammet.²⁴ Således uppgav endast 10 procent av stödmottagarna att de inte skulle ha etablerat sig utan stödet och 72 procent av stödmottagarna hade övertagit jordbruksföretaget från någon nära släkting, något som utredningen anser skulle ha skett även utan stödet. I så fall har startstödet huvudsakligen lett till inkomstöverföringar till stödmottagarna istället för till ett ökat nyföretagande. Även om stödet omges med regler som förhindrar att det ges till personer som övertar familjegårdar finns det risk att det kapitaliseras i markvärden och leder till ökade priser på jordbruksföretag och därmed till en inkomstöverföring till de tidigare ägarna när företaget säljs. Beträffande *investerstödet* (motsvarande åtgärd 121 i Landsbygdsprogrammet), drogs slutsatsen att det bidragit till såväl de uppsatta miljö- som sysselsättningsmålen. Bedömningen bygger emellertid på uppskattningar utifrån stödets inriktning, lantbrukarnas egna bedömningar och jordbruksverkets allmänna värdering.²⁵ Det poängteras att bedömningen av sysselsättningseffekterna baseras på uppgifter från stödmottagarnas ansökningshandlingar (dvs. inte på uppgifter om faktiskt realiserade arbetstillfällen). Det kan således konstateras att det är osäkert om stödet faktiskt har haft någon effekt utöver en överföring av inkomster till stödmottagarna. Angående *förädlingsstödet* (motsvarande åtgärd 123 i Landsbygdsprogrammet), konstaterade halvtids-

²⁴ SOU 2003:105.

²⁵ Jordbruksverket (2001).

utvärderingen att det endast varit möjligt att utläsa tendenser mot bakgrund av ett bristfälligt underlag eftersom flera stödmottagare inte redovisat uppgifter om hur många arbetstillfällen som skapats/bevarats genom stödet. Man bedömde dock att drygt 900 heltidsarbetstillfällen (av önskade 1500) skulle komma att bevaras eller skapas samt att förädlingsgraden hos stödföretagen skulle komma att öka. Man noterade att frågan om undanträngningseffekter är viktig för att bedöma resultatet av förädlingsstödet, men inte hade kunnat belysas. Resultaten i en studie av SLI av förädlingsstöd till livsmedelsindustrin under perioden 1995-1999 tyder emellertid på att undanträngningseffekterna är betydande.²⁶ Detta indikerar att stödet huvudsakligen resulterat i en inkomstöverföring till företagens ägare. Motsvarigheter till åtgärderna *stöd till samarbete* (124) och *infrastruktur* (125, enskilda vägar) fanns ej i det tidigare landsbygdsprogrammet. Vad gäller stöd till *marknadsföring av kvalitetsprodukter från lantbruket*, konstaterade halvtidsutvärderingen att effekterna inte gick att bedöma pga. att antalet sådana projekt varit alltför litet.

Beträffande motsvarigheterna till åtgärderna under axel 3 bedömde halvtidsutredningen att dessa ”inte i nämnvärd grad bidragit till att främja sysselsättning och tillväxt på landsbygden” pga. att mycket få projekt hade kommit till stånd.²⁷ Delvis ansågs det bero på att ansökningsprocessen var för komplicerad för att locka enskilda lantbruksföretag och delvis på att stöden betalades ut i efterhand så att mottagarna tvingades ligga ute med större belopp under en längre tid. Majoriteten av stöden söktes därför av organisationer och avsåg någon form av förstudie eller projektering. Bedömningen avser stöden till *diversifiering av verksamhet med anknytning till lantbruket* (motsvarande åtgärden 311 i Landsbygdsprogrammet), *främjande av turism och småföretagande* (motsvarande åtgärden 313 i Landsbygdsprogrammet), *utveckling och förbättring av infrastruktur som har samband med lantbrukets utveckling* (motsvarande åtgärd 321 i Landsbygdsprogrammet), *byutveckling samt skydd och bevarande av kulturarvet på landsbygden* (motsvarande åtgärderna 322 och 323 i Landsbygdsprogrammet). Någon motsvarighet till åtgärderna 312 och 331 i Landsbygdsprogrammet fanns inte.

²⁶ Kaspersson och Marcusson (2001).

²⁷ Resultaten i en annan SLI-studie av effekterna av stöd till projekt syftande till att öka sysselsättningen på landsbygden (Gustavsson, Johansson och Persson, 2004), tyder också på att undanträngningseffekterna av den sortens stöd är betydande och sysselsättningseffekterna därför små.

Axel 2

Enligt halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet hade motsvarigheterna till såväl *kompensationsbidraget för naturbetingade svårigheter* (åtgärderna 211 och 212 i Landsbygdsprogrammet) som insats 1 under åtgärden *ersättningar för miljövänligt jordbruk* (åtgärd 214 i Landsbygdsprogrammet) haft betydelse för möjligheterna att hålla landskapet öppet och bevara djurhållningen inom de mindre gynnade områdena. Det gick inte att särskilja effekterna av respektive åtgärd/insats och sammantaget hade de inte kunnat hindra en fortgående nedläggning av jordbruk. Det kan dock noteras att antalet jordbruksföretag har ökat med 12 procent sedan år 2003. Ökningen har varit kraftigast i norra Sverige och avser helt och hållet företag med enbart slåtterängar, betesvall eller träda, där arealen ökat med 13 procent.²⁸ Detta tolkas som en effekt av EU:s förändrade jordbrukspolitik, där de frikopplade gårdsstöden har ökat avkastningen på mark som används extensivt relativt avkastningen på marginella marker för spannmålsodling. Den totala arealen vall och betesmark uppgår för närvarande till ca 1 080 000, respektive 500 000 ha. Djurhållningen har å andra sidan fortsatt att minska.²⁹ Den huvudsakliga effekten av åtgärderna 211 och 212 samt insats 1 under åtgärd 214 i Landsbygdsprogrammet skulle därmed, genom sin koppling till djurinnehav, bli att motverka en fortsatt nedgång i djurhållningen.

Vad gäller övriga insatser under åtgärden *ersättningar för miljövänligt jordbruk*, bedömde halvtidsutvärderingen att stöden till bevarande av slåtterängar samt till anläggning och skötsel av våtmarker (motsvarande insats 2 i Landsbygdsprogrammet) skulle leda till att endast 43, respektive 55 procent av den önskade arealen slåtterängar (10 000 ha) och anlagda/skötta våtmarker (6 000 ha) skulle komma att uppnås. Enligt utredningen berodde det på att ersättningen inte var tillräcklig för att kompensera för kostnaderna för hävd och skötsel.³⁰ Stöden för bevarande av natur- och kulturmiljöer i odlings- och renbeteslandskapet (motsvarande insats 3 i Landsbygdsprogrammet) bedömdes få en god måluppfyllelse vad gäller odlingslandskapet (ca 76 procent av antalet anslutna jordbruksföretag

²⁸ Statens jordbruksverk (2006).

²⁹ Jordbruksdepartementet (2006).

³⁰ Ersättningen för slåtterängar var 1000 SEK per ha och år i grundersättning + 1400 SEK per ha och år i tilläggsersättning (halvtidsutvärderingen föreslog att tilläggsersättningen höjdes till 2400 SEK per ha och år, respektive till 6600 SEK per ha och år för lieslätter). Ersättningen för våtmarker var 3000 SEK per ha och år i grundersättning + 800 SEK per ha och år i tilläggsersättning (halvtidsutvärderingen gav inga förslag till höjningar utan förslag att frågan skulle utredas av jordbruksverket).

och 100 procent av den förväntade arealen), men mycket begränsad vad gäller renbeteslandskapet (ca 19 procent av de 1 700 ha mark i fjällområdet som ansågs särskilt värdefulla) beroende på för låg ersättning.³¹ Beträffande stöden för bevarande av utrotningshotade husdjursraser, respektive miljövänlig odling av bruna bönor på Öland (motsvarande insats 4 i Landsbygdsprogrammet), beräknades 70 procent av den önskade arealen (1 000 ha) av traditionellt odlade bruna bönor på Öland och ca 77 procent av målsättningen (5 000 djurenheter) avseende husdjursraserna uppnås. Bedömningen av stöden för odling av fånggröda, respektive anläggning av skydds zoner (motsvarande insats 5 i Landsbygdsprogrammet) utmynnade i att såväl målen för arealen fånggröda som för arealen skydds zoner skulle komma att överträffas. Stöd motsvarande insats 6 i Landsbygdsprogrammet fanns inte under det förra programmet, medan stödet till ekologiska produktionsformer (motsvarande insats 7 i Landsbygdsprogrammet) bedömdes leda till en 80-procentig måluppfyllnad för åkerarealen, mer än 100-procentig för slaktdjur och en ca 70-procent måluppfyllnad för mjölkkor.

Såväl åtgärderna 222 (*stöd till första beskogning av jordbruksmark*) som 227 (*stöd till icke-produktiva investeringar i skog*) saknade motsvarigheter, och har således inte bedömts, i halvtidsutvärderingen av Miljö- och Landsbygdsprogrammet. Sedan år 2003 har det emellertid skett en ökning vad gäller odling av grödor för energiändamål på jordbruksmark. Även detta tolkas som ett resultat av EU:s ändring av jordbrukspolitiken 2003, som bl. a. innebar speciella stöd för produktion av jordbruksråvaror för energiändamål (således uppgick arealen energi grödor med EU-stöd till 32 000 ha år 2005).³²

Förändringar i Landsbygdsprogrammet

Vad gäller axel 1 föreslås *startstödet* höjas från 200 000 till 250 000 kr. Stödet till *modernisering av jordbruksföretag* föreslås få en oförändrad högsta nivå (30 % av kostnaden) men inte begränsas till enbart fasta anläggningar (byggnader eller markanläggningar med tillbehör). Detta innebär i princip att det gamla investeringsstödet blir generösare då jordbruksföretagens möjligheter att finansiera investeringar generellt sett ökar. Stödet till *högre värden i jord- och skogs-*

³¹ Ersättningsnivåerna var 6300 SEK per år och ha för renbetesvallar (maximerat till 26 475 SEK per år och vall), 20 SEK per år och löpmeter underhållet renhäg samt 1275 SEK per renvall eller hägn i reseersättning. Halvtidsutvärderingen gav inga förslag till nya belopp utan föreslog att frågan utredas av jordbruksverket.

³² Jordbruksdepartementet (2006).

produkter föreslås få en högsta nivå på 30 % av kostnaden oavsett kostnadsnivå. Detta innebär i princip också en ökad generositet, då investeringar över 1 600 000 högst kunde få ett stöd på 20 % av totalkostnaden och investeringar över 3 000 000 kr högst kunde få ett stöd på 10 % av totalkostnaden under det gamla förädlingsstödet.

Vad gäller ersättningsnivåer för åtgärder inom axel 2 kan man notera följande förslag till förändringar i Landsbygdsprogrammet: *Kompensationen för naturgivna nackdelar* vid extensiv vallodling och betesmarker har höjts (från mellan 1750 och 250 kr/ha beroende på område och areal) medan kompensationen för odling av spannmål och potatis är oförändrad för de första 60 ha men ökas till det dubbla för nästa 30 ha, samt är möjligt att söka även i område 4a. Ersättningen för skötsel av *betesmarker och slätterängar* har höjts i enlighet med halvtidsutvärderingens förslag. Ersättningen för skötsel av *våtmarker* har höjts (från mellan 3000 och 3800 kr/ha till mellan 1500 och 11 500 kr/ha) då våtmarker som sköts som betesmark eller slätteräng kan beviljas skötselersättningen för dessa marktyper förutom grundersättningen. Vad gäller ersättningar för bevarande av *natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renbetesmarkerna* föreslås endast höjning av ersättningen för bevarande av traditionella torkanordningar (från 1000 till 2000 kr/ha). Ersättningen för *ekologisk produktion* är oförändrad vad gäller certifierad produktion. Däremot finns numera möjlighet att ersätta icke-certifierad produktion. Det görs dock inget försök att rikta stödet till producenter i södra Sveriges slättbygder för att maximera dess miljöeffekt. Dessa förslag till höjda ersättningsnivåer torde göra åtgärderna mer attraktiva och öka anslutningsgraden. Å andra sidan föreslås en sänkning av ersättningsnivån för traditionell *odling av bruna bönor* på Öland (från 2700 kr/ha till 1400 kr/ha) medan det är oklart hur det förhåller sig med ersättningen för bevarande av traditionella husdjursraser. Stödet för *odling av fånggröda och skyddszoner* föreslås sänkas från 900 till 800 kr/ha, respektive från 3000 till 1000 kr/ha. I det sista fallet spelar sänkningen möjligen mindre roll för måluppfyllelsen eftersom det kvantitativa målet ansågs komma att överträffas i halvtidsutvärderingen av det förra landsbygdsutvecklingsprogrammet.

För axel 3 föreslås stöden till *diversifiering av jordbruksföretag*, till *främjande av turismverksamhet*, till *grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden*, till *förnyelse och utveckling i byarna* samt till *bevarande och*

uppgrädering av kulturarvet få en högsta nivå på 30 % av kostnaden om det gäller investeringar i ett enskilt företag men upp till 100 % av kostnaden om det gäller projekt av mer övergripande karaktär.³³ Det är svårt att göra direkta jämförelser med motsvarande stöd i det gamla Miljö- och Landsbygdsprogrammet då liknande riktlinjer avseende maximala stödbelopp inte tycks ha funnits. Emellertid beviljades enligt halvtidsutvärderingen finansiering motsvarande ungefär hälften av den totala projektkostnaden för samtliga igångsatta projekt inom motsvarande områden fram till 2003.

6.3 Är målen realistiska i förhållande till de finansiella resurser som tilldelas respektive åtgärd?

Axel 1 och 3

Det kan noteras att målen för åtgärderna under axel 1 och 3 i de flesta fall inte är kvantifierade. För åtgärden startstöd (112) anges att målet är att ”öka andelen nystartade företag som överlever minst 3 år med en viss procentsats” (denna är dock inte definierad). För andra åtgärder inom axlarna sägs att målet är att ”öka” eller ”stärka” företagens/landsbygds lönsamhet/konkurrenskraft (t ex åtgärderna 121, 123 – 125 och 311 – 313). I några fall är målet att ”förbättra” tillgången till lokal service, ”öka” antalet byar med bredbandsanslutning, ”bibehålla eller öka” invånarantalet, ”jämna ut” åldersstrukturen samt ”bredda” utbudet av fritids- och kulturaktiviteter på landsbygden (åtgärderna 321 och 322).

Att ”öka”, ”stärka”, ”förbättra” eller ”jämna ut” någonting är kvalitativa, snarare än kvantitativa mål, och kan därför förefalla lättare att uppfylla. Detta är dock inte självklart utan beror på om åtgärderna är inriktade mot att korrigera för marknadsmisslyckanden eller ej. Mot bakgrund av diskussionen i avsnitt 6.1 ovan, halvtidsutvärderingens och andra refererade studiers bedömning av motsvarande åtgärders effekter i Miljö- och Landsbygdsprogrammet, är det således tveksamt om höjningarna av stöden kommer att få någon effekt på antalet nystartade jordbruksföretag (där risken är stor att stödet istället kapitaliseras i högre företagspriser), befintliga jordbruks- eller andra landsbygdsföretags investeringar, förädlingsgraden hos jordbruks-, skogsbruks- eller andra landsbygdsföre-

³³ Exempelvis etablering av kontakter med forskning och utveckling, systematisk erfarenhetsinsamling och förbättrade möjligheter att utveckla kommersiella och tekniska lösningar som kräver mer omfattande resurser och berör flera företag.

tags produkter. Vad gäller stöden för kompetensutveckling och det nyinförda stödet till samverkan om lokal infrastruktur under axel 1, framgår varken hur stora beloppen kommer att bli eller åtgärdernas målsättning i kvantitativa termer. Målen för åtgärderna 323, 331 och 341 under axel 3 är mycket diffust formulerade och det är oklart hur de skall mätas. Till exempel kräver målet ”kostnadseffektivitet i leadermetodiken” (åtgärd 341) att det finns någon annan metodik som används för att uppnå mål kvantifierade i samma enheter att jämföra med (se avsnitt 7.1 om samhällsekonomiska utvärderingar). Eftersom målet för åtgärden tycks vara bildandet av LAG-grupper förefaller detta osannolikt.

Axel 2

För axel 2 är målen i de flesta fall kvantifierade (t ex i antal hektar mark av olika slag som skall bevaras/odlas med viss gröda eller på ett visst sätt med hjälp av stöden). De höjda ersättningsnivåerna i *kompensationen för naturgivna nackdelar* vid extensiv vallodling och betesmarker, för skötsel av *betesmarker och slåtterängar*, för bevarande av *natur- och kulturmiljöer i renbetesmarkerna* och möjligheten att ersätta icke-certifierad ekologisk produktion torde göra åtgärderna mer attraktiva och öka anslutningsgraden. Det är däremot svårt att uttala sig om hur stor den kvantitativa måluppfyllelsen blir. Beträffande åtgärderna 211, 212 och insats 1 under åtgärd 214, har det tidigare konstaterats att deras huvudsakliga effekt blir att motverka en fortgående minskning av djurhållningen. Beräkningsgrunderna för stödbeloppens storlek är emellertid mycket knapphändigt beskrivna och det finns inget uttalat mål för effekterna på djurhållningen. Det finns således en risk att även dessa stöd främst kommer att kapitaliseras i högre markpriser. Kommentaren om knapphändigt beräkningsunderlag gäller även de flesta andra insatser under åtgärd 214. Beträffande insats 2 tycks ersättning för fåbodbete (som föreslås bestå av ett fast årligt stöd för själva fåboden – med tillägg för nattfålla och en arealberoende del för tillhörande betesmarker) grunda sig på skattningar av kostnaderna för att transportera djuren till fåboden och av kostnaden för att valla djuren (arbetskraftskostnader). Det är dock oklart hur skattningarna har gjorts. Grundersättningen för våtmarker är beräknad mot bakgrund av markens alternativa värde (som betes- eller åkermark) medan skötselersättningen beräknats på samma grunder som för betesmarker och slåtterängar ovan. För insats 3 anges att ersättningen grundas på kostnaderna för resor, arbete och användandet av speciella redskap för att ta bort igenväxningsvegetation. För insats 4 beräknas ersättningsnivåerna för traditionell odling av bruna

böner och bevarande av utrotningshotade husdjursraser på skillnaden i markens nettoavkastning vid spannmålsodling i samma område, respektive nettoavkastning för animalieproduktion med konventionella djurraser. Liknande underlag, där ersättningen sägs beräknas mot bakgrund av skattade merkostnader jämfört med konventionell produktion, lämnas för övriga insatser under åtgärd 214 och för åtgärderna 222 och 227.

I samtliga fall tycks ersättningarna grunda sig på schablonberäkningar av merkostnader gentemot konventionell markanvändning och produktion. Utgångspunkten för schablonen är situationen för ”genomsnittsföretaget”. Ersättningsnivåerna skulle då komma att överkompensera företag som av olika anledningar har lägre kostnad än detta genomsnittsföretag och underkompensera företag som har högre kostnader. Företag som underkompenseras, kommer naturligtvis inte att ansluta sig till åtgärden ifråga. Ersättningar konstruerade mot bakgrund av beräkningar av genomsnittskostnader riskerar således att leda till för liten effekt till för hög kostnad. Detta skall dock vägas mot den ökade kostnad för administration av ersättningssystemet som skulle bli resultatet om ersättningsnivåerna skulle baseras på beräkningar av varje enskilt företags marginalkostnad för miljöåtgärderna. Ett sätt att kringgå sådana ökning av administrationskostnaderna skulle kunna vara att låta ersättningsnivåerna avgöras av ett auktionsförfarande. Detta är dock inte utan problem eftersom upprepade auktioner kan leda till strategisk beteende hos företagen.³⁴

Axel 4

Målen för åtgärderna inom axel 4 är endast kvantifierade i ett fall, åtgärd 421. För åtgärd 431 sägs att målen är att bidra till en hög uppfyllelse av de lokala utvecklingsstrategiernas mål samt att åtgärden skall genomföras kostnadseffektivt. De lokala utvecklingsstrategiernas mål är okända, även om de i princip kan vara formulerade i kvantitativa termer. För att avgöra om någonting sker på ett kostnadseffektivt sätt krävs, som tidigare konstaterats, att det finns ett jämförelsealternativ. Så tycks inte vara fallet, såvida man inte tänker sig att jämföra resultaten för olika LAG-grupper med varandra. Även om detta är tanken är det inte klart hur en sådan jämförelse skulle kunna göras. Det naturliga vore att jämföra

³⁴ Se t ex Wicksteed (2002) eller Elofsson (2004).

drifts- och administrationskostnad per målenhet. I så fall krävs att målen dels är definierade i kvantitativa termer och dels kvantifierade i *samma* enheter. Om målen definieras utifrån de lokala utvecklingsstrategierna, är det långt ifrån säkert att dessa krav kommer att uppfyllas.

6.4 Bidrar programmet till att uppfylla EU:s övergripande mål och målen i den svenska nationella strategin?

Den övergripande strategiska inriktningen på Landsbygdsprogrammet överensstämmer med den Nationella strategin för landsbygdsutveckling (se vidare diskussionen i 2.3). Formuleringarna är desamma och strategin/prioriteringen är utvecklad ur EU:s strategiska riktlinjer för landsbygdsutveckling.³⁵ För jämförelse, se tabell 8 nedan.

Tabell 8. EU:s strategiska riktlinjer – en jämförelse med svensk strategi

<i>EU:s strategiska riktlinjer</i>	<i>Nationell strategi för landsbygdsutveckling och strategisk inriktning på Landsbygdsprogrammet</i>
Förbättrad konkurrenskraft för jord- och skogsbrukssektorn	Ett tydligare fokus i hela programmet på åtgärder som främjar företagande, tillväxt och sysselsättning på landsbygden och som stärker lantbrukets och landsbygdsföretagens konkurrensförmåga, ekonomiska bärkraft och bidrar till omställningen till ett hållbart samhälle och naturresursutnyttjande.
Förbättra miljön och landskapet	En fortsatt hög miljöambition i programmet med fokus på effektiva insatser i syfte att bidra till en effektiv, högkvalitativ och konkurrenskraftig produktion där naturresurserna nyttjas långsiktigt hållbart och att miljömål med koppling till lantbruket och landskapets natur- och kulturvärden och miljöpåverkan uppfylls. Ett helhetsperspektiv på landsbygdens natur- och kulturmiljövärden som bas för utveckling och tillväxt på landsbygden.
Förbättra livskvaliteten på landsbygden och uppmuntra en diversifiering av ekonomin	Programmet skall främja en god utveckling av landsbygden som helhet. Detta förutsätter ett diversifierat näringsliv och därigenom bidra till inkomstbringande sysselsättning och ett hållbart nyttjande av landsbygdens naturresurser, ett ökat fokus på landsbygdens resurser i form av attraktiva natur- och landskapsmiljöer för boende och för rekreation samt ett ökat fokus på lokal service och infrastruktur. Lokalt engagemang, t.ex. genom partnerskap, lokala utvecklingsgrupper och Leader eller liknande metoder, skall stödjas. Deltagande från fler mål-

³⁵ Council Decision on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007-2013) 5966/06 DG BII

	grupper skall eftersträvas.
Bygga upp lokal kapacitet för sysselsättning och diversifiering	Planering och genomförande skall präglas av en helhetssyn på landsbygden. Med utgångspunkt i de övergripande nationella målen och prioriteringarna skall samordningen mellan olika politikområden stärkas och ett ökat regionalt inflytande över åtgärdernas tillämpning och genomförande skall eftersträvas.

De prioriteringar som framgår av tabell 8 utvecklas därefter i Landsbygdsprogrammet i enlighet med förordning 1698/2006 till svenska prioriteringar per axel och korresponderande åtgärder (se bl. a tabell 6, avsnitt 5.1 och tabell 7, avsnitt 5.2 ovan).

Målstrukturen bryts således stegvis ned till åtgärder som korresponderar mot de övergripande målen; från EU:s strategiska mål till åtgärder per axel i Landsbygdsprogrammet. Detta är i enlighet med den gemensamma strukturen för programplaneringen. Måluppfyllelse förväntas uppstå den omvända vägen, det vill säga ur de vidtagna åtgärderna. Om inte åtgärderna är effektiva och omfattningen rätt avvägd i förhållande till de problem som skall åtgärdas, kommer de inte att kunna bidra till att målen på olika nivåer uppfylls.

Det är därmed enligt ex ante utvärderaren tveksamt om åtgärderna inom axel 1, 3 och 4 kommer att kunna bidra till att uppfylla EU:s övergripande mål och målen i den Nationella strategin för landsbygdsutveckling. Mot bakgrund av diskussionen i avsnitt 6.1 och 6.2 ovan, tycks riskerna för undanträngningseffekter och snedvridningar för åtgärder inom axlarna 1, 3 och 4 vara betydande. Detta framgår också av tidigare studier. För axel 2 är dessa risker mindre, eftersom de flesta åtgärderna riktas mot ett marknadsmisslyckande i någon form. Som tidigare noterats (se kapitel 5 ovan) är EU:s restriktioner för allokering av medel mellan axlarna kanske inte optimala för att maximera effekterna av Landsbygdsprogrammet. Således kan man argumentera för att effekterna i Sveriges fall hade blivit större om minimigränserna för axel 1, 3 och 4 inte hade varit bindande då det är tveksamt i vilken utsträckning det förekommer marknadsmisslyckanden som kan motivera ingreppen. I andra länder (kanske särskilt de som kom till i samband med utvidgningen 2004) kan förhållandena vara annorlunda. Enligt ex ante utvärderarens mening talar detta för att ge de enskilda medlemsstaterna större frihet att bestämma fördelningen av medel i enlighet

med respektive lands behov. Detta torde också vara i överensstämmelse med EU:s subsidiaritetsprincip.

6.5 Programmets effekter på miljön

Det ingår i ex ante utvärderarens uppdrag att göra en bedömning av miljöeffekten av Landsbygdsprogrammet. I *Miljöbedömning av Landsbygdsprogrammet 2007 – 2013*, bilaga 3 till denna rapport,³⁶ görs en genomgång av samtliga åtgärder inom Landsbygdsprogrammet och deras påverkan på miljön. Positiv och negativ påverkan identifieras i förhållande till de svenska miljö kvalitetsmålen.

Den samlade bilden av miljö tillståndet i Sverige är att det blivit bättre och i vissa fall avsevärt bättre. Det gäller såväl miljöbelastningen i form av växtnäring och växtskyddsmedel som kollektiva nyttigheter såsom betes- och ängsmarker och kulturbärande landskapselement. Det återstår dock i flera fall en del för att nå miljö kvalitetsmålen och deras delmål. Sju av de 16 svenska miljö kvalitetsmålen bedöms idag som mycket svåra att nå inom utsatt tid.³⁷

Miljöåtgärderna i Landsbygdsprogrammet är ett medel i arbetet med att uppfylla de svenska miljö kvalitetsmålen. Åtgärderna syftar både till att bevara kollektiva nyttigheter och till att mildra effekter av utsläpp.

Åtgärdernas effekt på miljön beror bland annat på vilken typ av åtgärder som väljs och på hur åtgärderna riktas geografiskt/regionalt, då förhållandena skiljer sig i olika delar av landet. De regionala skillnaderna i landet har stor betydelse för en effektiv utformning av olika miljöåtgärder riktade till jordbruket

Jordbruket utgör en relativt liten del av den totala landarealen och skillnaderna är stora mellan olika regioner både när det gäller jordbrukets betydelse och i fråga om jordmån, klimat, avrinningsområden med mera. Dessa skillnader är avgörande för vilken påverkan på miljön jordbruket har, och därmed vilken effekt på miljön en viss åtgärd får.

³⁶ I enlighet med Europaparlamentets och Rådets direktiv (EG)2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljö påverkan

³⁷ Miljö målen de Facto 2006 – miljö målen på löpet, Naturvårdsverket 2006

Tabell 9 illustrerar skillnaderna mellan de olika produktionsområden som Sverige är indelat i och till den del de ingår i ett miljö känsligt område.³⁸ Av tabellen framgår att arealen åkermark är på tillbakagång i hela landet, och särskilt tydligt är detta i norra Sverige, där andelen åker dessutom är mycket liten i förhållande till andelen skog.

Tabell 9. Produktionsområden och karaktäristika

Produktionsområde	Stödområde	Ha åker/ ha skog	Förändring åker, 1984- 2004	Del i miljö känsligt om- råde (91/676/EEG)
Gss	Inget	504 %	- 4 %	Hela
Gmb	5m, 5b	82 %	- 5 %	Nästan hela
Gns	Inget	111 %	- 3 %	Till stor del
Ss	Inget	43 %	- 9 %	Till stor del
Gsk	5a, 5b	17 %	- 14 %	Obetydlig
Ssk	4	9 %	- 12 %	Ingen
Nn	1,2,3	3 %	- 15 %	Ingen
Nö	1,2,3	2 %	- 20 %	Ingen

Källa: Miljöbedömning av Landsbygdsprogrammet 2007-2013

De regionala skillnaderna avseende jordbrukets belastning på miljön är stora. I södra Sverige bedrivs ett intensivt jordbruk med ibland negativa effekter på miljön. Jordbruket i norra Sverige och i skogsbygderna förknippas i huvudsak med positiva miljöeffekter genom att det bidrar till att hålla landskapet öppet och också anses öka den biologiska mångfalden.

Stödet till miljöåtgärderna är beräknade efter kostnaden för åtgärden. Avsikten är att betala för att existerande produktion upprätthålls och bedrivs mer miljövänligt. Miljöstöden är därmed i princip produktionsneutrala, men en viss produktionspåverkande effekt kan uppstå eftersom kalkylerna är baserade på genomsnittliga kostnader. Den som har lägre kostnader än genomsnittet gynnas de facto av stödet.

Vissa åtgärder och insatser inom axel 2 är regionalt riktade (se nedan) mot områden med uttalade problem, något som är avgörande för en optimal miljöeffekt. De åtgärder som avser södra Sverige handlar i stor utsträckning om att motverka de negativa miljöeffekterna av det intensiva jordbruk som bedrivs där. I norra

³⁸ I enlighet med nitratdirektivet (91/676/EEG)

Sverige handlar det om att bevara det som finns kvar av odlingslandskapet. Åtgärderna riktas till områden med behov.

(211 och 212) Kompensationsbidrag för naturbetingade svårigheter (område 1-5b och F): Kompensationsbidraget kan ha en positiv inverkan på landskapsbilden eftersom alternativet till jordbruk i dessa områden ofta är beskogning. En ökad jordbruksaktivitet i dessa skogsdominerade områden kan också ge en ökad variation i landskapet och bidra till biologisk mångfald. Sambanden är dock osäkra och effekten mycket beroende av var odlingen hamnar och vilken typ av grödor det handlar om. Vidare konstaterades i avsnitt 6.2 att arealen vall och betesmark ökat, särskilt i norra Sverige, pga. EU:s frikopplade gårdsstöd. Det är således tveksamt om kompensationsbidraget för naturbetingade svårigheter kan påverka arealen vall och betesmarker annat än marginellt. För hävdberoende arter, främst på betesmark, innebär emellertid förekomsten av betande djur en ökad möjlighet till hävd även om effekten är indirekt och stödet inte direkt riktat mot sådana marker.

(214, insats nr 1): Djurkopplingen i vallodling för miljön och det öppna landskapet (område 1-3, 4 samt 5c och 5m): Insatsen kan, precis som åtgärderna 211 och 212 ovan, ha en positiv påverkan på landskapsbilden och biologisk mångfald i den utsträckning det finns kopplingar till animalieproduktionen, främst till nötkreatur.

(214, insats nr 3): Kompletterande ersättning för skötsel av våtmarker anlagda på jordbruksmark (område 9 i Skåne, Halland, Blekinge):

(214, insats nr 3): Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renbeteslandskapet (delvis riktat, till renbeteslandskapet). Ersättningar har sedan år 2000 inneburit att en kraftig ökning av vårdade kulturbärande landskapselement och man kan därför förvänta sig att stödet har en betydande positiv effekt på bevarandet av natur- och kulturvärden i jordbrukslandskapet.³⁹ Effekten i renbeteslandskapet var dock marginell enligt halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet. Eftersom stödbeloppen är oförändrade torde den inte bli signifikant större i det nya Landsbygdsprogrammet.

³⁹ Jordbruksverket 2006. Kulturhistoriska bidrag och särdrag – uppföljning och utvärdering av miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer. Rapport 2006:10.

(214, nr 5): Bevarande av traditionella kulturväxter (Öland): Det är svårt att bedöma hur marken skulle ha utnyttjats om stödet inte funnits och odlingen av bruna bönor varit mindre. Miljöeffekterna är därför svårbedömda men kan ändå antas vara positiva jämfört med spannmålsodling. Främst är det dock de kulturbevarande effekterna som stödet tar sikte på.

(214, nr 5): Minskat kväveläckage och odling av fånggröda (område 5c, 5m och 9 i Skåne, Blekinge, Kalmar, Gotland, Västra Götaland, Halland), anläggande av skyddszoner (hela området 5 och 9). Insatserna kan förväntas minska växtnäringsläckaget. Det har i olika sammanhang, bl.a. av SLU,⁴⁰ dokumenterats att skyddszoner är en av de effektivaste åtgärderna för att minska utlakningen. Insatsen är också begränsad till i huvudsak de områden behovet är störst. De åtgärder som vidtagits mot kväveläckage förväntas även leda till en minskning av fosforförluster även om underlaget för kvantifiering är bristfälligt.

Åtgärder inom axel 2 som inte riktas regionalt är Miljöskyddsåtgärder (214, insats nr 6) och stöd till Ekologisk odling (214, insats nr 7). Miljöskyddsåtgärderna syftar till att förbättra hanteringen av växtskyddsmedel och växtnäring på gårdsnivå, ett behov som, i den mån det finns, troligen är utbrett över hela landet. De villkor som skall uppfyllas framstår vid en snabb betraktelse som ganska grundläggande för ett affärsmässigt jordbruksföretag. Insatsen kan förväntas ha en positiv effekt på miljön även om effekterna är svårbedömda. Den bör bl.a. leda till en förbättrad behovsanpassning och hantering av växtskyddsmedel. Insatsen riktar sig främst till jordbrukare med mer intensiv produktion och till slättbygdsområden och är en av de få insatser som riktas mot det konventionella och mer intensiva jordbruket.

Stöd till ekologisk odling utgår i hela landet, och innehåller ett incitament för att brukaren skall certifiera sin produktion (dubbelt stöd i förhållande till stödet för ej certifierad produktion). Certifieringen i sig innebär ingen pluseffekt för miljön, utan verkar syfta till att bygga upp en potential inför en ökad efterfrågan

40 Delredovisning av projektet "Beräkningar av kväveutlakningen" (jordbruksverket, dnr 23 8051/04).

Miljönyttan av insatsen beror på vad marken skulle ha använts till om den inte odlats ekologiskt. Om arealen istället odlats konventionellt, vilket utgångspunkten för stödet är, skulle det innebära en ökad miljöbelastning t.ex. när det gäller växtskyddsmedel. När det gäller näringsläckage är effekterna mer omtvistade och i varje fall när det gäller läckage per kg produkt går det inte att hävda att ekologisk produktion i sig innebär en förbättring. I en aktuell studie konstateras att miljövinster i stor utsträckning beror på *var* den ekologiska produktionen bedrivs.⁴¹ Ur miljösynpunkt hade det troligen varit effektivare att differentiera stödet till ekologisk odling geografiskt än i förhållande till certifierad produktion eller ej

Åtgärd 216, det vill säga stöd till icke-produktiva investeringar i jordbruk ger stödmyndigheterna (länsstyrelserna) möjlighet till kompletterande lokala/regionala prioriteringar av skötselinsatser för Biologisk mångfald (insats 2) och Värdefulla natur- och kulturmiljövärden (insats 3). Åtgärden innebär en tydlig risk för suboptimering om de regionala/lokala miljöinsatser avviker från övergripande nationella prioriteringar. Mot bakgrund av att miljöproblemen i stor utsträckning är nationella, finns det en risk för att effekterna på miljön inte blir de optimala om stöden förs ner på lokal nivå. Ersättning kan också lämnas för icke produktiva investeringar, till exempel anläggnings- och restaureringsinsatser. Vilka miljöeffekter dessa regionalt prioriterade ersättningar (RPE) får beror på vad som kommer att prioriteras.

Sammantaget bedöms insatserna inom axel 2 ha positiva effekter både genom att miljöbelastningen i form av växtnäring och växtskyddsmedel minskar och genom att kollektiva nyttigheter såsom betes- och ängsmarker och kulturbärande landskapselement bevaras. Negativa miljöeffekter av axel 2- åtgärderna är huvudsakligen indirekta och bedöms sammantaget som obetydliga. (Se vidare Miljöbedömning av Landsbygdsprogrammet, bilaga 3).

Inom axel 1 (som upptar 15 procent av programmets budget) går huvuddelen till information, rådgivning och investeringsstöd. Eventuell negativ påverkan på miljön som en följd av stimulerad produktion bedöms som obetydlig. Dessutom motverkas detta av positiva effekter av specifik miljöinformation, förnyelse av

41 Carlsen H (2003).

realkapitalet och (en eventuell) prioritering av miljöinvesteringar. (Se vidare Miljöbedömning av Landsbygdsprogrammet, bilaga 3).

Axel 3 och 4 med 10 procent av budgeten syftar till att få igång aktivitet på landsbygden. Detta för med sig både positiva och negativa miljöeffekter beroende på vilka verksamheter som startas upp. Några generella uttalanden om miljöeffekterna kan därför inte göras. Troligen är effekterna på miljön små.

6.6 Sammanfattande kommentar

Med undantag för stöden till kompetensutveckling, lokal infrastruktur, bytveckling samt bevarande av natur och kulturmiljöer förefaller det tveksamt om åtgärderna under axel 1, 3 och 4 kan motiveras med förekomsten av marknadsmisslyckanden. Resterande åtgärder riskerar därmed att resultera i undanträngningseffekter och snedvridningar, snarare än i en ökning av investeringarna inom jordbruks- och andra landsbygdsbaserade företag.⁴² Däremot kan åtgärderna under axel 2 i de flesta fall motiveras med förekomsten av marknadsmisslyckanden. Risken för undanträngningseffekter är således betydligt mindre. Stöden skulle därför kunna förväntas leda till flera betesdjur i skogsbygderna och norra Sverige, flera slåtterängar och våtmarker, en större areal fånggröda och skyddszoner mot vattendrag, en högre andel ekologiskt certifierad jordbruksproduktion, en större areal odlad med energigrödor, osv. Det är dock tveksamt om de har någon effekt på arealen vall- och betesmarker. Frågan om värdet av dessa miljöförbättringar motsvarar kostnaderna för åtgärderna är svårt att besvara å priori. För detta krävs att det görs en samhällsekonomisk utvärdering (se avsnitt 7.1 nedan).

Mot bakgrund av halvtidsutvärderingens bedömningar av Miljö- och Landsbygdsprogrammet kan det förefalla anmärkningsvärt att de flesta av motsvarigheterna till stöden under axel 1 kvarstår och föreslås bli generösare i Landsbygdsprogrammet. Undantaget är stödet till marknadsföring av kvalitetsprodukter från lantbruket som försvinner och ersätts med stöd till lokal infrastruktur. Denna förändring finner ex ante utvärderaren vara i enlighet med ekonomisk teori. Även de flesta av stöden under axel 3 fanns i det tidigare Miljö- och Lands-

⁴² Detta indikeras också av slutsatserna i halvtidsutvärderingen av Miljö- och Landsbygdsprogrammet (SOU 2003:16).

bygdsprogrammet och föreslås bli mer generösa i Landsbygdsprogrammet. Mot bakgrund av den tidigare diskussionen finner ex ante utvärderaren detta tveksamt. Nya stödformer under axel 3 är stöd till affärsutveckling i mikroföretag, vilket ex ante utvärderaren också finner tveksamt mot bakgrund av den tidigare diskussionen, samt stöd till investeringar i humankapital, vilket skulle kunna motiveras med att det föreligger ett marknadsmisslyckande. De förändringar som gjorts beträffande stöden under axel 2 är mer i linje med halvtidsutvärderingens slutsatser.⁴³

Sammantaget bedöms insatserna inom axel 2 ha positiva miljöeffekter både genom att miljöbelastningen i form av växtnäring och växtskyddsmedel minskar och genom att kollektiva nyttigheter såsom betes- och ängsmarker och kulturbärande landskapselement bevaras. Inom axel 1 riktas huvuddelen av åtgärderna till information, rådgivning och investeringsstöd. Eventuell negativ påverkan på miljön som en följd av stimulerad produktion bedöms som obetydlig och motverkas av positiva effekter av specifik miljöinformation, förnyelse av realkapitalet och (en eventuell) prioritering av miljöinvesteringar. Åtgärderna inom axel 3 och 4 syftar till att få igång aktivitet på landsbygden. Detta för med sig både positiva och negativa miljöeffekter beroende på vilka verksamheter som startas upp. Några generella uttalanden om miljöeffekterna kan därför inte göras.

⁴³ En orsak kan vara kravet att minst 10 procent av de totala medlen i Landsbygdsprogrammet måste gå till vardera axel 1 och 3 och att Sverige således inte fritt har kunnat välja hur medlen skall fördelas. Emellertid föreslås 15 procent av Landsbygdsprogrammets medel allokera till axel 1.

Genomförande, uppföljning och utvärdering

7.1 Om samhällsekonomiska utvärderingar

En samhällsekonomisk utvärdering är en systematisk analys av välfärdseffekterna av de åtgärder man tänker sig att genomföra. Syftet är att förbättra beslutsunderlaget så mycket som möjligt och därmed maximera sannolikheten för att samhällets välfärd skall öka.⁴⁴

Utgångspunkten är att samhällets resurser är begränsade. Om man beslutar sig för att använda dem för att uppnå ett visst mål (t ex bevara betesmarker, minska utsläppen av växthusgaser, eller underlätta småföretagarverksamhet på landsbygden) går man således miste om möjligheten att använda dem för att uppnå något annat mål (t ex minska väntetiderna i sjukvården, öka lärartätheten i skolorna eller öka grundtryggheten i pensionssystemet). För att öka samhällets välfärd måste värdet av de behov man väljer att uppfylla alltså vara högre än värdet av de behov som väljs bort. Eftersom resurser och behov är av många olika slag behövs någon form av gemensam måttstock för att avgöra hur det förhåller sig. Vanligen utgörs denna av pengar.⁴⁵

Värdet av de resurser som förbrukas mäts därför med hjälp av deras marknadspriser eftersom det antas att ingen rationell individ skulle vara beredd att betala mer för en viss resurs än den är värd. Värdet av insatsernas resultat kan vara svårare att beräkna om detta är något som saknar marknadspris – t ex flera betesmarker, minskade utsläpp av växthusgaser eller en ”levande landsbygd”. I princip går det dock att skatta vilket värde individerna fäster vid sådana nyttigheter genom att göra en s.k. betalningsvillighetsstudie.⁴⁶ En sådan kan utformas på två principiellt olika sätt, dels som en *revealed preferences* studie och dels som en *stated preferences* studie. I en *revealed preferences* studie skattas betal-

⁴⁴ Se t ex Bateman m.fl. (2002) eller Cullis och Jones (1992)

⁴⁵ Det behöver inte nödvändigtvis vara pengar. Vi skulle kunna tänka oss vilken enhet som helst som kan användas för att jämföra olika slags värden. Att det är vanligt att använda pengar beror på att det är ett allmänt accepterat bytesmedel och därför har just den egenskapen. Således anges värdet av olika varor och tjänster i pengar (varupriser), tid värderas i pengar (arbetslöner) och även risker kan värderas i pengar (försäkringspremier).

⁴⁶ Se t ex Bateman m.fl. (2002).

ningsvilligheten för den nytthet som saknar marknadspris genom observationer av variationen i priset för varor som konsumeras tillsammans med nyttheten ifråga (s.k. komplementvaror). Antagandet är att variationen i komplementvarans pris beror på skillnader i hur mycket av den icke-prissatta nyttheten som konsumeras tillsammans med komplementvaran.⁴⁷ I en stated preferences studie tillfrågas individer om hur mycket de är beredda att betala för en viss vara eller tjänst. Förutsättningen är att de endast kan få tillgång till varan/tjänsten om deras betalningsvilja överstiger kostnaderna för att producera den och att de går miste om möjligheten att konsumera andra varor/tjänster för ett belopp som motsvarar deras uppgivna betalningsvilja.

Olika slag av samhällsekonomiska utvärderingar

Samhällsekonomiska utvärderingar kan delas upp i tre huvudtyper.⁴⁸ I samtliga fall beräknas kostnaderna på samma sätt – dvs. all resursförbrukning som orsakas av insatsen ifråga skall identifieras, kvantifieras och värderas (i pengar). Skillnaden mellan metoderna består i hur man mäter insatsens resultat. Det är således detta som avgör vilka jämförelser som kan göras och därmed vilket slutsunderlag analysmetoden ger.

I en *kostnadsminimeringsanalys* värderas inte insatsens resultat alls. Det går således inte att besvara frågan om värdet av resultatet är större än värdet av resursförbrukningen. Kostnadsminimeringsanalysen är därför endast meningsfull under två förutsättningar: att exakt samma resultat (t ex samma hektar nya betesmarker) kan uppnås genom olika slags insatser och att resultatet bedöms som viktigt utifrån andra kriterier än det värde enskilda individer fäster vid det. I så fall bör man välja den insats som leder till att resultatet uppnås till lägsta möjliga kostnad.

I en *kostnadseffektanalys* mäts resultatet i någon form av naturliga enheter (t ex antal hektar nya betesmarker, minskning av koldioxidutsläpp i antal kiloton osv.). Den svarar således inte heller på frågan om värdet av resultatet är större än värdet av resursförbrukningen. Den är därför endast meningsfull om det finns olika sätt att t ex öka antalet betesmarker på samt om resultatet ”flera betesmar-

⁴⁷ Se t ex Rosen (1974) eller Bateman m.fl. (2002)

⁴⁸ Se t ex Steen Carlsson m.fl. (2004) eller Drummond m.fl. (2005).

ker” bedöms som viktigt på andra grunder än det värde individerna fäster vid dem. Till skillnad från kostnadsminimeringsanalysen kan den dock användas även om resultaten inte är identiska (t ex om olika slags insatser både leder till olika många hektar nya betesmarker och till olika kostnader). I så fall bör man välja den insats som ger flest resultatenheter (t ex hektar betesmarker) per satsad krona.

I en *kostnadsintäktsanalys*, slutligen, mäts värdet av insatsernas resultat på samma sätt som värdet av resursförbrukningen, dvs. i pengar. Insatserna rangordnas efter storleken på deras nettointäkter (intäkter minus kostnader) eller efter kvoten mellan deras intäkter och kostnader (intäkt per satsad krona). I princip gör detta det möjligt att både besvara frågan om resultatet är värt mer än resursförbrukningen och att jämföra värdet av insatser för att öka antalet betesmarker med värdet av insatser för att reducera koldioxidutsläpp eller med värdet av insatser för att bevara en ”levande landsbygd”. Kostnadsintäktsanalysen är den enda formen av utvärdering som fullt ut baseras på individernas egna preferenser och därmed den enda formen av utvärdering som är välfärdsteoretiskt grundad. Förutsättningen är dock att det är möjligt att mäta värdet av resultatet i pengar vilket inte är utan svårigheter om resultatet saknar marknadspris.

Mot bakgrund av ovanstående kan man dra slutsatsen att det bara är en kostnadsintäktsanalys som ger ett tillräckligt informationsunderlag för att besvara frågan om resultatet av Landsbygdsprogrammets insatser är värt mer än de resurser som förbrukas vid deras genomförande. Att genomföra en kostnadsintäktsanalys ställer emellertid stora krav på informationsunderlaget.

7.2 Är mål och relaterade indikatorer valda på ett sådant sätt att de utgör en tillräcklig bas för övervakning och utvärdering?

Som tidigare konstaterats är de flesta mål under axel 1, 3 och 4 inte är definierade i kvantitativa termer. Detta kan naturligtvis vara problematiskt vid en samhällsekonomisk utvärdering. Även om målen är definierade i kvalitativa termer som t ex att ”öka”, ”stärka” eller ”förbättra” någonting kan det dock vara möjligt att mäta målpuppfyllelsen i kvantitativa termer (t ex i termer av *hur mycket* förädlingsvärdet har ökat). Problemen ligger snarare i att avgöra om resultaten av de olika åtgärderna/insatserna verkligen beror på dessa och inte på andra

störningar (alternativt, skulle ha inträffat i vilket fall som helst) samt i att värdera de resultat som uppnås. De av EU rekommenderade och Sverige antagna indikatorerna erbjuder en del svårigheter i båda dessa avseenden.

Möjligheten att mäta Landsbygdsprogrammets effekter

Det har tidigare konstaterats att det i EU:s riktlinjer ingår att definiera utgångsläget med hjälp av s.k. *baselineindikatorer*, att kvantifiera resursåtgången med hjälp av s.k. *inputindikatorer*, att kvantifiera resultaten med hjälp av s.k. *outputindikatorer* (som är relaterade till respektive åtgärds/insats operativa mål) och *resultindikatorer* (som är relaterade till respektive åtgärds/insats specifika mål) samt att kvantifiera effekterna med hjälp av s.k. *impactindikatorer* (se bilaga 2).

Jordbruksverket (förvaltningsmyndigheten) kommer att ha uppgifter om resursanvändningen – dvs. det som benämns *input* (hur mycket stöd som har betalats ut samt till vilka åtgärder och insatser stöden har betalats ut). Jordbruksverket kommer också att ha uppgifter om det som benämns *output* (dvs. hur många och vilka nätverk, företag och individer som har fått stöd), samt uppgifter om det som benämns *result*. Det kommer således att vara möjligt att följa upp hur mycket stöd som har betalats ut, till vilka åtgärder och insatser de har betalats ut, hur många och vilka individer, företag och nätverk som har fått stöd, hur många personer som har deltagit utbildningsinsatser, hur många företag som har startats, hur förädlingsvärdet utvecklats hos olika stödmottagare, markanvändningen hos olika stödmottagare, antalet bevarade djurenheter, antal arbetstillfällen hos olika stödmottagare, utvecklingen av bredbandstillgången på landsbygden, osv, med hjälp av de valda indikatorerna.

I de flesta fall går det emellertid inte att avgöra vilka effekter programmet har haft genom att jämföra *impactindikatorerna* vid någon tidpunkt med situationen i utgångsläget enligt *baselineindikatorerna*. Detta beror på att såväl *baseline*- som *impactindikatorerna* består av aggregerade storheter såsom BNP per capita, sysselsättningsgrad och arbetslöshet i ekonomin som helhet; utbildningsnivå, åldersstruktur, sysselsättning och förädlingsvärde i jordbrukssektorn; antalet fågelarter i jordbrukslandskapet, antalet hektar marker med höga naturvärden, trädpopulation i skogsmarkerna, antal hektar under ekologisk produktion; antal jordbrukare med annan produktiv sysselsättning, sysselsättningen i övriga sektorer, antalet egenföretagare i ekonomin som helhet, osv. Under perioden 2007 till

2013 kommer dessa aggregerade mått med stor sannolikhet att påverkas av andra faktorer (t ex av den allmänna ekonomiska utvecklingen i Sverige och EU) än åtgärderna inom Landsbygdsprogrammet. Detta kan resultera i två motsatta problem: (1) Sverige upplever en period av allmänt stark tillväxt som leder till att förädlingsvärden och sysselsättning ökar i alla sektorer även om åtgärderna i Landsbygdsprogrammet inte har några effekter alls. (2) Sverige upplever en period allmänt svag tillväxt som leder till minskade förädlingsvärden och krympande sysselsättning även om åtgärderna i Landsbygdsprogrammet är verkningfulla och förhindrar en ännu sämre utveckling hos stödmottagarna. I allmänhet behövs det därför data som tillåter utvärderaren att jämföra utvecklingen hos individer, företag eller nätverk som fått del av Landsbygdsprogrammets olika stödformer med utvecklingen hos likartade individer, företag eller nätverk som inte har fått del av dem.

Förutsättningarna är emellertid något olika för de olika axlarna. *Axel 2 åtgärdernas* inriktning på att korrigera för existensen av marknadsmisslyckanden talar för att de förändringar som observeras faktiskt beror på åtgärderna. De enda störningsmomenten torde vara frikopplingen av EU:s gårdsstöd 2003 och förändringar i det s.k. norrlandsstödet (innebärande att animalieproducenter i de norra delarna av Sverige får en statlig subvention). Det torde också vara möjligt att med hjälp av tidsserier hämtade från officiell statistik på makronivå undersöka hur markanvändning och djurhållning skulle ha utvecklats utan t ex kompensation för naturbetingade svårigheter⁴⁹ eller hur utvecklingen av betesmarkarealen, traditionella kulturväxter och husdjursraser, arealen fånggröda och skyddszoner, arealen ekologisk produktion, arealen energigrödor samt arealen ädellövskog skulle ha blivit utan insatserna 2, 4, 5 och 7 under åtgärd 214 (ersättningar för miljövänligt jordbruk), respektive åtgärderna 222 (första beskogning av jordbruksmark) och 227 (icke-produktiva investeringar i skog). Vad gäller effekterna på läckage av växtnäring och växtskyddsmedel pga. insatserna 5 och 7 under åtgärd 214, finns det utarbetade modeller som kan användas för att skatta resultatet givet tillgång till data över insatsernas omfattning och geografiska spridning. Även dessa effekter bör därmed kunna mätas med hjälp av de data

⁴⁹ Det borde gå att korrigera för effekten av det frikopplade gårdsstödet genom att använda data för perioden 2003-2006. Uppgifter om "norrlandstödet" villkor och förändringar i dessa finns i offentliga databaser.

som tas fram av Jordbruksverket i enlighet med EU:s riktlinjer (dvs. via output- och resultindikatorerna). Däremot är det oklart hur effekten på läckage av växtskyddsmedel av insats 6 under åtgärd 214 skall kunna mätas. Det är också oklart om det finns tillförlitlig statistik över värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renbetesmarkerna som gör det möjligt att analysera effekten av insats 3 under åtgärd 214.

Vad gäller åtgärderna under axel 1 och 3 är det svårare att avgöra om resultaten faktiskt beror på de åtgärder som vidtagits eftersom det är tveksamt om åtgärderna tar sikte på att korrigera marknadsmisslyckanden. Här behöver man således data för att kunna analysera om det förekommer undanträngningseffekter och snedvridningar samt kvantifiera dessa. För detta behöver man kunna undersöka om det finns någon *skillnad* i antalet nystartade företag, investeringar, utvecklingen av förädlingsvärden och arbetstillfällena, bredbandstillgång, osv. mellan *stödmottagande* och *icke-stödmottagande* individer, företag och nätverk. Detta förutsätter mikrodata – dvs. uppgifter där man kan följa utvecklingen hos enskilda individer, företag och nätverk över tiden och kontrollera för effekterna av andra faktorer som kan utöva inflytande på resultatet. Givet att det finns ett sådant informationsunderlag, är det möjligt att skapa en longitudinell databas som kan analyseras med paneldatametoder.⁵⁰ Beträffande enskilda företag finns i princip sådana uppgifter hos Statistiska Centralbyrån (SCB) från och med år 2000 (muntlig kommunikation med SCB). Emellertid är de spridda på flera olika register som utgör underlag för SCB's Företagsdatabas. För att sammanställa dem fordras således att dessa register samkörs vilket innebär ett betydande arbete. Det är inte heller utan problem att säkerställa att de samkörda uppgifterna uppfyller gällande sekretessbestämmelser. Det kan också vara svårt att hänföra uppgifter om investeringar och förädlingsvärden till rätt del av verksamheten i det fall företagets verksamhet är diversifierad.

Möjligheterna att värdera Landsbygdsprogrammets effekter

Att konstatera att resultaten faktiskt beror på Landsbygdsprogrammets åtgärder och insatser är en sak. En annan är att värdera dem i monetära termer. Här är problemen troligen mindre för resultaten under axel 1 och 3 än för dem under

⁵⁰ Se t ex Baltagi (2001).

axel 2. Detta beror på att resultaten av åtgärderna under axel 1 och 3 i de flesta fall mäts i termer av förändringar i förädlingsvärden som bygger på marknadspriser (undantag utgör åtgärderna 111, 112, 321, 322, 323, 331 och 341). Givet att marknadspriserna inte är missvisande (dvs., om det inte finns marknadsmisslyckanden), kan de betraktas som mått på samhällets värdering av det produktionsresultat som åtgärderna resulterar i.

Det bör noteras att EU:s jordbrukssektor i varierande omfattning fortfarande åtnjuter skydd i form av tullar, kvoteringar och exportsubventioner. Detta driver upp priserna, och därmed förädlingsvärdena, utöver den nivå de skulle ha haft om producenternas utsatts för konkurrens från världsmarknaden. Att produkterna trots allt går att sälja innebär emellertid att konsumenterna anser att deras värden motsvarar dessa högre priser. Förädlingsvärdena skulle därmed fortfarande vara ett korrekt mått på värdet av företagets produktion och förändringar i förädlingsvärden därmed fortfarande kunna användas som mått på värdet av Landsbygdsprogrammets åtgärder. Problem kan dock uppstå om situationen förändras över tiden. Här kan det noteras att EU minskat jordbrukssektorns skydd successivt över tiden. Detta torde leda till att priserna på jordbruksvaror i allmänhet uppvisar en negativ tidstrend (dock mer eller mindre uttalad för olika produkter). Om man således använder sig av longitudinella data för att analysera effekterna av Landsbygdsprogrammets åtgärder på företagens förädlingsvärden är det viktigt att dataunderlaget inkluderar variabler som gör det möjligt att kontrollera för effekterna av förändringar i den skydds nivå som olika delar av jordbrukssektorn åtnjuter (t ex variabler som anger hur mycket tullsatserna/importkvoterna/exportsubventionerna har sänkts eller höjts på relevanta produkter samt vilka år detta inträffade).

Värdering av resterande åtgärder under axel 3 och samtliga åtgärder/insatser under axel 2 och 4 fordrar kompletterande dataframtagning och analyser eftersom de resulterar i nyttigheter som inte har marknadspriser. I axel 2 gäller det huvudsakligen att kvantifiera individernas värdering av olika aspekter av den kollektiva varan ”miljö” (öppet landskap av varierande utseende, biodiversitet, kulturmiljöer – gäller också åtgärd 323 i axel 3 –, minskade växnärings- och växtskyddsmedelsförluster) samt individernas värdering av traditionella växt- och husdjursraser. Åtgärderna 321 och 322 avser individernas värdering av lokal service och infrastruktur samt av en jämnare åldersstruktur på landsbygden. I

princip kan dessa värden skattas med hjälp av betalningsvillighetsstudier. Sådana kan utformas på olika sätt (t ex som revealed preferences studier eller som stated preferences studier, där de förra bygger på observationer av individers faktiska beteende och de senare på individers uppgivna betalningsvilja).⁵¹ Det finns dock problem av såväl teoretisk som empirisk art med båda metoderna som inte bör underskattas.

En revealed preferences studie skulle således kunna bygga på observationer av förändringar i fastighetspriser i områden som fått stöd i form av exempelvis åtgärderna 211 och 214, insatserna 2 och 3 under åtgärd 214 (som syftar till att bevara det öppna och varierade landskapet) eller åtgärderna 321, 322 och 323 (som syftar till att stärka landsbygdens attraktivitet för boende på andra sätt) relativt fastighetspriser i områden som inte fått del av stöden. Det krävs emellertid att tillräckligt många olika fastigheter byter ägare i områden som varierar tillräckligt mycket i andra avseenden för att det skall vara möjligt att särskilja effekten av stöden från effekterna av andra variabler som kan tänkas påverka fastighetspriserna (närhet till tätort, andra fastighetskaraktäristika, ränteläget på fastighetsmarknaden, köparnas karaktäristika, osv.). En stated preferences studie skulle kunna bygga på intervjudata där respondenterna frågas om hur mycket av sina inkomster de är beredda att betala för ett väl definierat resultat av någon av åtgärderna under axel 2 eller 3. Det första problemet här är att definiera resultatet på enkelt och lättförståeligt sätt för att minimera risken för missförstånd om dess innebörd (som kan leda till såväl under- som överskattning av betalningsviljan). Det andra problemet är att utforma studien så att risken för strategiskt beteende (som också kan leda till såväl under- som överskattning av betalningsviljan) och risken för överskattning av betalningsviljan pga. problemets hypotetiska natur, minimeras. De ekonomiska (särskilt den miljöekonomiska och den hälsoekonomiska) litteraturen erbjuder flera referenser som kan vara behjälpliga vid utformandet (se t ex Bateman m.fl. 2002 för en översikt). Det förtjänar dock åter att framhållas att svårigheterna inte skall underskattas samt att båda typerna av betalningsvillighetsstudier är resurskrävande i sig själva.

För åtgärderna under axel 4 består problemet i att kvantifiera värdet av Leader-metoden. För åtgärderna 411-413 samt 421, kan detta möjligen göras genom att

⁵¹ Se t ex Bateman m.fl. (2002).

identifiera individer som deltagit i sådan verksamhet och undersöka hur det har påverkat förädlingsvärden i deras företag.

7.3 Implementering av övervaknings- och utvärderingssystem

Ex ante utvärderaren skall ”identifiera och bedöma kvaliteten på åtgärder som vidtas för implementering, övervakning, utvärdering och finansiell uppföljning”. Under den tid som det föregående Miljö- och landsbygdsprogrammet verkat har rutiner och system för genomförande och övervakning byggts upp och justerats efterhand. En bas finns således, även om den nya programperioden innebär vissa förändringar. Bland annat blir fler myndigheter involverade och fler uppgifter delegeras till länsstyrelserna, vilket kommer att ställa krav på tillräckliga resurser för samordning.

Föreslagna åtgärder för genomförande, uppföljning, övervakning och utvärdering

Genomförande

Behöriga myndigheter och ansvariga organ framgår av kapitel 11 i programplanen. Jordbruksverket är liksom under nuvarande programperiod förvaltningsmyndighet och har det övergripande ansvaret för genomförandeplanering, administration, genomförande och uppföljning av Landsbygdsprogrammet. Jordbruksverket är, liksom för det nuvarande programmet, godkänt utbetalande organ. Nytt för programperioden är att genomförandet skall samordnas med regional och lokal nivå;

- ett regionalt och lokalt inflytande skall väga tungt i samband med planering, beslutsfattande, genomförande och uppföljning
- landsbygdsprogrammet skall genomföras i samklang med den regionala utvecklingsplaneringen och arbetet med de regionala miljökvalitetsmålen.

Framför allt avseende ärenden inom axel 3 skall regionala organ, självstyrelse- och samverkansorgan där sådana finns vara aktiva i beslutsprocessen i ärenden.

Länsstyrelserna och Sametinget kommer att få i uppdrag att utarbeta en genomförandestrategi för tillämpningen av Landsbygdsprogrammet inom berört geografiskt respektive tematiskt område. Genomförandestrategierna skall användas som underlag för planering, prioritering och beslut i fråga om stöd för åtgärder inom axel 1 och 3 och för RPE i axel 2 samt för tillämpningar av Leader.

Detta är i överensstämmelse med intentionen i tillämpningsförordningen artikel 40, det vill säga att det skall finnas väl motiverade skäl till att ge stöd enligt ovan, till exempel investeringsstöd. Av genomförandestrategin skall framgå inom vilka delar av länet det finns behov av stöd, till exempel på grund av en strukturell eftersläpning. Miljöstöden och kompensationsbidraget inom axel 2, som har formen av rättighetsstöd, behöver inte redovisas i genomförandestrategin.

Genomförande av åtgärder, handläggning av ansökningar, kontroll och beslut kommer huvudsakligen att delegeras till länsstyrelserna och, i förekommande fall, till Sametinget och Skogsstyrelsen. Sametinget och Skogsstyrelsen är nya aktörer avseende genomförande av Landsbygdsprogrammet. Stödet till vidareförädling, som idag handläggs av Jordbruksverket, kommer också att delegeras till länsstyrelserna. Detta eftersom inriktningen i det kommande Landsbygdsprogrammet är lokal och småskalig förädling.

Avgränsning av Leaderområden och godkännande av den lokala utvecklingsstrategin skall beslutas av respektive länsstyrelse efter samråd med partnerskapet och andra berörda myndigheter. Då områden är länsöverskridande skall samråd ske mellan berörda län. För stöd inom Leader kommer LAG-gruppens kansli att administrera ansökan och LAG att fatta ett första beslut om stöd. Länsstyrelsen är ansvarig för att fatta själva myndighetsbeslutet, och även att godkänna utvecklingsstrategin för aktuellt Leaderområde.

Ex ante utvärderaren kan konstatera att fler uppgifter har delegerats till länsstyrelserna. Länsstyrelserna har dock redan idag uppgifter på ”landsbygdsnivå” med lokalt, kommunalt och regionalt samarbete genom andra stöd än inom Landsbygdsprogrammet. Exempel på detta är Strukturfondernas Mål 2- och Mål 3-program, Natura 2000-direktivet och arbetet med de Regionala utvecklingsprogrammen. Intentionen i EU:s gemensamma strategi (med mer målstyrning

och mindre detaljstyrning) och i förordning 1698/2005 är att programmet skall riktas lokalt och syfta till samverkan med den regionala utvecklingspolitiken i övrigt. Därmed förefaller det logiskt att länsstyrelsernas engagemang ökar. Kommunal och/eller regional nivån är engagerad framför allt inom axel 3.

Ex ante utvärderaren bedömer att organisationen av genomförandet är i enlighet med de föreslagna riktlinjerna.

Uppföljning

Förvaltningsmyndigheten, dvs. Jordbruksverket, har, tillsammans med de myndigheter till vilka ansvar för godkännande och kontroll har delegerats, det övergripande ansvaret för uppföljning av programmet och dess åtgärder. En årsrapport med relevanta uppföljningsindikatorer och de tolv resultatindikatorerna enligt CMEF⁵² kommer att sammanställas årligen. Ambitionen är att indikatorerna skall svara mot kvantifierade mål. Arbete med att säkerställa indikatorer på samtliga nivåer pågår. Kvantifierade mål finns inte till fullo i Landsbygdsprogrammet i den version som ex ante utvärderaren har haft tillgång till. Sverige avser att ta fram egna nationella indikatorer utöver de som CMEF påbjuder, varav några redan framgår i Landsbygdsprogrammet, se vidare bilaga 2.

En övervakningskommitté skall inrättas senast tre månader efter att programmet har godkänts. Övervakningskommittén skall ha ansvar för att Landsbygdsprogrammet genomförs på ett effektivt sätt. Jämfört med under nuvarande program, när en rådgivande kommitté funnits, är övervakningskommitténs roll mer formaliserad. Övervakningskommittéer har tidigare funnits för Mål 1 och Leader. Nu anammats delvis samma arbetssätt för Landsbygdsprogrammet. Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Sametinget kommer att behöva stämma av med övervakningskommittén i fråga om förändringar under programmets gång.

Den byråkratiska överbyggnaden ökar i och med inrättandet av en oberoende övervakningskommitté. Utvärderaren bedömer att detta är i enlighet med riktlinjerna för övervakning och kontroll.

⁵² Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, June 2006, DG AGRI

Utvärdering

En löpande uppföljning av indikatorerna skall ligga till grund för den löpande utvärderingen, utvärdering i halvtid och i efterhand. Förvaltningsmyndigheten är ansvarig för att alla relevanta indikatorer för utvärderingen tas fram.

Ex ante utvärderaren vill framhålla vikten av att insamlandet av data som korresponderar mot indikatorerna kommer igång omgående i samband med programstarten. Inte minst gäller detta sammanställning av mikrodata genom samkörning av uppgifter i de olika registren som ligger till grund för SCB:s Företagsdatabas (se diskussionen i avsnitt 7.2 ovan). Jordbruksverket har inlett ett arbete med att härleda begrepp, källor och sifferuppgifter för de gemensamma indikatorerna. Arbetet kommer att pågå under hösten 2006. Indikatorer som inte är relevanta för Sverige kommer att sorteras bort, nationella indikatorer kommer att väljas (och framgå av Landsbygdsprogrammet).

Jordbruksverket arbetar med att sammanställa en dokumentation som beskriver vilka grundkällor som används för att besvara respektive indikator och vilka bearbetningar mm som måste göras. Arbetet beräknas slutföras under hösten 2006, och har således inte funnits tillgängligt för ex ante utvärderaren. Av den kortfattade översikt som ingår i programplanen framgår dock att ambitionen är densamma som under nuvarande programperiod. Jordbruksverket förutser mätproblem för indikatorer både på resultat- och effektnivå. För vissa av resultatindikatorerna (Farmland birds och High Nature Value, HNV) pågår fortfarande en diskussion på EU-nivå om basen för indikatorn. Effektindikatorerna bedöms av Jordbruksverket som ofta alltför grova, och man förutser behov av en regional referensram. Ex ante utvärderaren instämmer i denna bedömning.

Utvärderingar av Landsbygdsprogrammet skall enligt Förordning 1698/2005 göras löpande, av en oberoende utvärderare, som skall rapportera till övervakningskommittén och dessutom i förvaltningsmyndighetens årsrapport. Detta ställer krav på att den löpande uppföljningen kommer igång från start. Ex ante utvärderaren anser att förberedelser och tidsplan för detta bör framgå av Landsbygdsprogrammet.

Det framgår inte av Landsbygdsprogrammet hur och när den oberoende utvärderaren skall utses. Skrivningar i programtexten föreskickar att en oberoende ut-

värderare kommer att utses i programperiodens början, se bl. a 12.1 i programplanen; ”Utvärderaren kommer att vid relevanta tidpunkter beredas tillfälle att i årsrapporten beskriva sin verksamhet samt lämna eventuella kommentarer angående utvecklingen av programmet” Bakgrunden till denna skrivning saknas.

Det framgår inte av landsbygdsprogrammet hur den löpande utvärderingen skall organiseras. En utvärdering är framåtsyftande och skall bidra till att åtgärderna blir effektivare genom att notera styrkor och svagheter i de använda åtgärderna. Det är viktigt att fokus läggs på att utvärderingen kan bidra med långsiktiga erfarenheter som kan påverka programutformningen framöver. Den löpande utvärderingen måste beakta det långsiktiga behovet och en långsiktig utvärderingsplan formaliseras från start. Ex ante utvärderaren bedömer att det kommer att behövas skapas longitudinella data (mikrodata över tiden) för att utvärdera åtgärder inom axel 1 och 3, och detta bör beaktas från starten av programmet. Väsentligt för att kunna genomföra utvärderingar av programmet är också att de databaser som byggs upp under programmets gång görs kompatibla med SCB:s Företagsdatabas (FDB).

Ex ante utvärderaren vill framhålla vikten av att processen ”the ongoing evaluation”⁵³ startar i samband med att programperioden börjar. Respektive medlemsstat skall fastställa rutiner för löpande utvärderingar av programmen (Förordning 1698, Artikel 86) Enligt samma artikel, punkt 3, skall från och med 2008 förvaltningsmyndigheten varje år rapportera om den löpande utvärderingen till övervakningskommittén. En sammanfattning av verksamheten skall finnas med i årsrapporten. Enligt punkt 7, artikel 86 skall de löpande utvärderingarna göras på förvaltningsmyndighetens initiativ och organiseras på flerårsbasis.

Finansiell uppföljning

System för finansiell uppföljning liknande dem som använts under den nuvarande programperioden kommer att finnas i bruk. Den finansiella uppföljningen har fungerat bra och ex ante utvärderaren bedömer att förutsättningarna är goda också under den kommande programperioden.

⁵³ Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, June 2006, DG AGRI

Resurser för genomförande, övervakning, utvärdering och kontroll

Enligt artikel 66 i rådets förordning 1698/2005 kan på medlemsstatens initiativ EJFLU⁵⁴ finansiera förberedelser, administration, övervakning, utvärdering, information och kontroller. Upp till fyra procent av det totala beloppet för varje program får användas till denna så kallade Technical assistance, (TA). Av detta skall ett visst belopp öronmärkas för att driva och bilda det nationella landsbygdsnätverket (se avsnitt 4.7 ovan).

Av tabell 1 i kapitel 2.3 framgår Landsbygdsprogrammets budget ett genomsnittså under programperioden 2007 – 2013 (notera att dessa siffror bygger på uppgifter som ex ante utvärderaren fick i mars 2006). Budgetramen är 4 801 miljoner kronor per år, och fyra procent av detta, motsvarande 192 miljoner kronor, det vill säga det maximala beloppet för TA, har avsatts.

Vad gäller den löpande hanteringen av åtgärder och insatser inom Landsbygdsprogrammet förutsätter ex ante utvärderaren att tillräckliga medel liksom hittills avsätts inom ramen för berörda myndigheters förvaltningsanslag. Resursbehov som följer av förändringar i programmets omfattning och karaktär, jämfört med det tidigare Miljö- och landsbygdsprogrammet, vad gäller genomförande, övervakning, utvärdering, kontroll, etc. har inte berörts på annat sätt än genom det ovan angivna beloppet för TA-medel. Någon närmare analys eller begrundande av vilka behov som ligger bakom det valda beloppet finns således inte i Nationell strategi för landsbygdsutveckling eller i Landsbygdsprogrammet.

Det är enligt ex ante utvärderaren av stor vikt för såväl genomförande som uppföljning av programmet att tillräckliga resurser avsätts. Med hänsyn tagen till de finansiella risker som föreligger om programmet inte genomförs på ett korrekt sätt, finner ex ante utvärderaren således inte att det angivna beloppet är anmärkningsvärt högt.

Svårigheter som kan uppkomma i samband med implementeringen

Miljö- och Landsbygdsprogrammet har varit i gång i snart sju år. Många rutiner har utarbetats och jämfört med implementeringen av den pågående programperioden har länsstyrelserna nu varit involverade i processen med att ta fram pro-

⁵⁴ Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling

grammet och kunnat framföra synpunkter under hand. Kunskap och beredskap bedöms finnas på en helt annan nivå idag än för sju år sedan. Mycket arbetet återstår troligen avseende samordning och framtagande av rutiner, vilket kommer att kräva tid och resurser av de inblandade. Ex ante utvärderaren har dock inte funnit att det skulle finnas belägg för några större farhågor, förutsatt att nödvändiga resurser avsätts (se föregående avsnitt).

Åtgärderna är i stort de samma, och fokus är fortfarande på miljö. Möjligen kan prioriteringen och ambitionerna i axel 3 och 4 komma att kräva en ny form av rådgivning, det vill säga ekonomisk rådgivning och rådgivning om nyföretagande. I den mån denna typ av rådgivningsresurser inte finns uppbyggd på länsstyrelserna kan genomförandet av vissa åtgärder inom axel 3 och 4 komma att fördröjas.

Kvalitet och omfattning av partnerskapsarrangemang i samband med utarbetandet

Under utarbetandet av programmet har programansvariga haft ett flertal samråd med berörda organ i form av referensgruppsmöten, konferenser, remissförfaranden samt bilaterala möten.

Samrådsförfarandet ger ett ambitiöst intryck; ett konsultföretag anlitas inledningsvis för att göra en framtidsanalys, en parlamentarisk kommitté tillsattes med uppgift att lämna förslag på långsiktig strategi för landsbygdspolitiken och Jordbruksverket fick i uppgift att ta fram ett tekniskt underlag inför arbetet med programmet. En referensgrupp med berörda intressenter tillsattes med uppgift att följa arbetet och tvåpartsmöten har arrangerats mellan ett 20-tal organisationer och Jordbruksdepartementet.

Regionala möten har anordnats där Jordbruksdepartementets handläggare deltagit och ett arbete med att förbereda ändamålsenliga genomförandemetoder och strategier på länsnivå har genomförts av Jordbruksverket och länsstyrelserna.

Utvärderaren bedömer att olika intressenter och parter krav på information och inflytande har tillgodosetts. En rad olika typer av samverkansåtgärder har vidtagits.

Jämställdhet och frågor relaterade till diskriminering

Ökad jämställdhet utgör en horisontell prioritering i den svenska strategin och i Landsbygdsprogrammet. Prioriteringen är tänkt att genomsyra hela processen, det vill säga utformnings-, genomförande-, övervaknings- och utvärderingsfasen. Prioriteringen är beaktat i programplanen, och det regionala och lokala planet skall verka operativt för genomförandet. Generella informationsinsatser i fråga om jämställdhet liksom könsuppdelad statistik genomgående är åtgärder som kommer att ingå i programmet.

Jämställdhet är ett långsiktigt arbete. Huruvida dessa åtgärder ger effekt eller ej är det för tidigt att uttala sig om. Utvärderaren bedömer dock att jämställdhetsaspekten är beaktad på tillämpliga nivåer.

Svenskar med utländsk bakgrund är kraftigt underrepresenterade inom jord och skogsbrukssektorn. Integration är en horisontell prioritering i den svenska strategin och i Landsbygdsprogrammet. Utvärderaren bedömer att programansvariga, i likhet med för frågan om jämställdhet ovan, har beaktat integrationsaspekten på tillämpliga nivåer.

7.4 Sammanfattande kommentar

Beträffande axlarna 1, 3 och 4, representerar de av EU angivna indikatorerna i de flesta fall alltför aggregerade storheter för att avgöra vilka effekter som Landsbygdsprogrammets olika åtgärder/insatser har haft. Detta beror på att det är tveksamt i vilken utsträckning åtgärderna/insatserna under dessa axlar kan motiveras med förekomsten av marknadsmisslyckanden. Här behöver EU:s indikatorer därför kompletteras med longitudinella data på mikronivå som gör det möjligt att jämföra utvecklingen hos stödmottagande individer, företag och nätverk med utvecklingen hos likartade individer, företag och nätverk som inte får stöd. I princip finns det underlag för att konstruera en sådan longitudinell databas hos SCB. Detta kan emellertid i sig bli en ganska resurskrävande uppgift som inte är utan problem vad gäller uppfyllandet av sekretessregler. För axel 2 är situationen något annorlunda eftersom åtgärderna här i större utsträckning är inriktade på att korrigera för marknadsmisslyckanden. Det torde därför vara lättare att avgöra effekterna genom att jämföra utvecklingen av olika slag av markanvändningar med hjälp av befintlig officiell statistik.

Problemen är omvända beträffande möjligheterna att värdera effekterna av de olika åtgärderna/insatserna under respektive axel. Värdet av åtgärder/insatser under axlarna 1, 3 och 4, kan skattas med hjälp av skillnader i förädlingsvärdets utveckling hos stödmottagare, respektive icke-stödmottagare. Detta beror på att dessa åtgärder/insatser i de flesta fall siktar på att öka stödmottagarnas konkurrensförmåga på respektive marknad och därmed förväntas resultera i effektivare produktion av nyttigheter som har marknadspriser. Problemet med värdering av åtgärder/insatser under axel 2 består i att dessa huvudsakligen resulterar i nyttigheter som saknar marknadspriser. De av EU föreslagna resultatindikatorerna, som är uttryckta i fysiska enheter, kan alltså inte användas för att värdera åtgärderna. I princip kan det göras med hjälp av betalningsvillighetsstudier. Detta fordrar dock ytterligare insatser för att inhämta och analysera de nödvändiga uppgifterna.

Rutiner och system för genomförande och övervakning har funnits under den nuvarande programperioden, och fungerat tillfredställande. Erfarenheter att bygga vidare på finns således, även om Landsbygdsprogrammet innebär vissa förändringar, med bl.a. fler involverade myndigheter och fler uppgifter delegerade till länsstyrelserna.

När det gäller utvärdering så skall den ske löpande under hela perioden, och dessutom i halvtid och efter avslutat program. Ex ante utvärderaren vill framhålla vikten av att processen "the ongoing evaluation" startar i samband med att programperioden börjar. Ex ante utvärderaren bedömer att det kommer att behövs mikrodata över tiden för att utvärdera åtgärder inom axel 1 och 3, och detta bör beaktas från starten av programmet. Det är också viktigt att de databaser som byggs upp under programperioden görs kompatibla med SCB:s databaser.

Resurser för genomförande, övervakning, kontroll och inte minst utvärdering för att kunna göra en rättvisande bedömning av Landsbygdsprogrammet behöver avsättas i tillräcklig omfattning. Ex ante utvärderaren vill här framhålla att resursbehovet för att generera ett adekvat dataunderlag för utvärdering inte bör underskattas. Detta gäller både resurser för samkörning av befintliga register med uppgifter om utvecklingen för olika företags bruttoinvesteringar och förädlingsvärden och resurser för betalningsvillighetsstudier för att på så sätt skatta värdet av miljöeffekterna som saknar marknadspriser. I programmet har det

maximala beloppet för teknisk assistans avsatts. Ex ante utvärderaren anser emellertid mot denna bakgrund inte att beloppet är anmärkningsvärt högt.

Miljöbedömning av Landsbygdsprogrammet 2007-2013

8.1 Miljöbedömningen integrerad i Landsbygdsprogrammet

Miljöaspekter skall integreras i utarbetandet och antagandet av planer och program genom att en miljöbedömning genomförs i enlighet med Europaparlamentets och Rådets direktiv (EG)2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. En miljöbedömning enligt ovan nämnda direktiv syftar till att identifiera miljöeffekter som en konsekvens av planer och program som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå.

Med miljöbedömning avses bland annat att en miljörapport utarbetas och att samråd med intressenter genomförs.

8.2 Samråd om miljöbedömningen

Samråd hölls med Referensgruppen för Landsbygdsprogrammet måndag den 19 juni 2006, Runstenen, Försvarsdepartementet, Stockholm. Förutom ex ante utvärderaren deltog representanter från Hushållningssällskapens förbund, Ekologiska lantbrukarna, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Länsstyrelsen, Leader, EU-kommissionen, Jordbruksverket och Jordbruksdepartementet.

Framförda synpunkter har därefter i tillämpliga delar beaktats. Skriftligt framförda synpunkter har i sin helhet bifogats rapporten

8.3 Miljöbedömning av Landsbygdsprogrammet

Se bilaga 3 till denna rapport.

Referenser

- Baldwin R, Forslid R, Martin P, Ottaviano G och Robert-Nicoud F (2003). *Economic Geography and Public Policy*. Princeton University Press. Princeton, 2003.
- Bateman IJ, Carson RT, Day B, Hanemann M, Hanley N, Nett T, m.fl. (2002). *Economic Valuation with Stated Preference Techniques. A manual*. Edward Elgar. Northampton, 2002.
- Carlsen H (2003). "Samhällsekonomisk analys av ekologisk livsmedelsproduktion." *Rapport 2003:2*, SLI. Lund, 2003.
- Cullis J och Jones P (1992). *Public Finance and Public Choice: analytical perspectives* (third ed.). McGraw- Hill. London, 1992.
- Directorate General for Agriculture and Rural Development (2006). "Common Monitoring and Evaluation Framework: updated list of common indicators." Presenterad vid Technical Meeting on Common Monitoring and Evaluation Framework i Bryssel, 30 januari 2006.
- Drummond M, Sculpher MJ, Torrance G, O'Brien B och Stoddart G (2005). *Methods for the Evaluation of Health Care Programmes* (third ed.). Oxford University Press. Oxford, 2005.
- EG nr 1698/2005. Om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). www.europa.eu.
- Elofsson K (2004). "Att bevara betesmarker – en analys av ekonomiska styrmedel." *Rapport 2004:8*, SLI. Lund 2004.
- Gustavsson R, Johansson H och Persson L (2004). "Landsbygdsutveckling – en analys av projekt för ökad sysselsättning." *Skrift 2004:1*, SLI. Lund, 2004.

- Johansson H och Kaspersson E (2004). "En levande landsbygd – vad kan politik åstadkomma?" *Rapport 2004:3*, SLI. Lund, 2004.
- Jordbruksdepartementet (2006) Landsbygdsprogrammet 2007-2013, preliminär version
- Kaspersson E och Marcusson M (2001). "Utvärdering av ett investeringsstöd till livsmedelsindustrin." *Rapport 2001:2*. SLI Lund, 2001.
- Kaspersson E, Gullstrand J, Jörgensen C, Lövbom J och Rabinowicz E (2004). "Svensk livsmedelsexport – analys av vilka som exporterar och vad." *Rapport 2004:1*, SLI. Lund, 2004.
- Nicholson W (1995). *Microeconomic Theory – basic principles and extensions* (sixth ed.). The Dryden Press. Fort Worth, 1995.
- Statens jordbruksverk (2001). "Översyn av Miljö- och landsbygdsutvecklingsprogrammet för Sverige 2000 – 2006." Jordbruksverkets rapport 2001:19. Jordbruksverket, 2001.
- Statens jordbruksverk (2006). "Effekterna av jordbruksreformen, lägesrapportering nr 6." Jordbruksverket, 2006.
- SOU 2003:16. Levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och Landsbygdsprogrammet. *Statens Offentliga Utredningar*. Fritzes. Stockholm, 2003.
- Steen Carlsson K, Höjgård S, Lethagen S, Berntorp E och Lindgren B (2004). "Economic Evaluation: what are we looking for and how do we get there?" *Haemophilia* 2004; 10 (Suppl.): 44-49.
- Varian HR (1993). *Intermediate Microeconomics – a modern approach* (third ed.). Norton & Company. New York, 1993.

Wicksteed SQ (2002). "ERDP Evidence Assessment. Final report to DEFRA."
Department of Land Economy, Centre for Rural Economics Research. Uni-
versity of Cambridge, 2002.

Bilagor

Bilaga 1. Underlag i form av tidigare utvärderingar och rapporter

Politik för landsbygdsutveckling

I samband med medlemskapet omfattades Sverige av *Rådets förordning (EG) 950/97 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet*, för programperioden 1994 -1999. Förordningen omfattade startstöd, investeringsstöd och kompensationsbidrag. Stöden utvärderades i halvtid och rapporterades i;

- SJV Rapport 2001:3, Halvtidsutvärdering av rådets förordning (EG) 950/97 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet
- SJV Rapport 2001:4, Utvärdering av etableringsstödet till unga jordbrukare som en del i utvärderingen av förordning (EG) 950/97
- SJV Rapport 2001:5, Utvärdering av kompensationsbidrag som en del i utvärderingen av förordning (EG) 950/97

Sverige omfattades också av *Rådets förordning (EG) nr 951/97 om förbättring av villkoren för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter och skogsbruksprodukter*. Förordningen omfattade det så kallade vidareförädlingsstödet, som utvärderades i halvtid och rapporterades i;

- SLI Rapport 2001:2, Utvärdering av ett investeringsstöd till livsmedelsindustrin.

Programplanen för Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006 färdigställdes i juli 2000. Enligt regeringens uppdrag den 26 oktober 2000 genomförde Jordbruksverket en översyn av det svenska miljö- och Landsbygdsprogrammet. Översynen inkluderar en utredning av konsekvenserna att inkludera hästar i vissa delar av Landsbygdsprogrammet och presenteras i;

- SJV Rapport 2001:19, Översyn av Miljö- och Landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000-2006.

I augusti 2002 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att genomföra en utvärdering av Miljö- och Landsbygdsprogrammet efter halva programtiden. Halvtidsutvärderingen presenterades i form av ett betänkande och har remissbehandlats;

- Levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och Landsbygdsprogrammet (SOU 2003:105)

Glesbygdsverket är förvaltningsmyndighet för EU:s gemenskapsinitiativ Leader + i Sverige. En halvtidsutvärdering genomfördes under år 2003 av EuroFutures AB;

- Halvtidsutvärderingen av Leader + i Sverige - programmets aktualitet, genomförandenaspekter, måluppfyllelse samt fyra fallstudier av trepartnerskapet

Därefter har Glesbygdsverket på Övervakningskommitténs uppdrag låtit uppdatera programmets halvtidsutvärdering från år 2003. Uppdateringen presenteras i;

- Uppdatering av halvtidsutvärdering av Leader + i Sverige, Glesbygdsverkets dnr 05GV243:954.

Regeringen gav under 2004 Livsmedelsekonomiska institutet och Jordbruksverket i uppdrag att analysera på vilket sätt och i vilken utsträckning ekonomiska, miljömässiga och sociala aspekter interagerar med utgångspunkt i jordbruket. Uppdraget rapporteras i;

- SJV Rapport 2005:4 Konflikt eller samverkan mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga mål på landsbygden?

Regeringen gav 2005 Jordbruksverket i uppdrag att ta fram ett tekniskt underlag inför arbetet med det nya Landsbygdsprogrammet för perioden 2007-2013. I samband med detta beskrivs och i vissa fall utvärderas åtgärder som varit i bruk under programperioden 2000-2006. Det tekniska underlaget presenteras i ett 8 rapporter från Jordbruksverket;

- SJV Rapport 2005:14 A Tekniskt underlag för nytt landsbygdsprogram
- SJV Rapport 2005:14 B Styrmedel och ersättningsmodeller för kollektiva nyttigheter
- SJV Rapport 2005:14 C Åtgärder för konkurrenskraft och tillväxt på landsbygden

- SJV Rapport 2005:14 D Skogsåtgärder
- SJV rapport 2005:14 E Åtgärder för kompetensutveckling
- SJV Rapport 2005:14 F Partnerskap och Leadermodellen
- SJV rapport 2005:14 G Förenklningar och effektiviseringar i stödsystemen
- SJV Rapport 2005:14 H Samordnings- och övergångsfrågor
- SJV Rapport 2005:15 Tekniskt underlag för nytt landsbygdsprogram

Sverige har en ambitiös miljöpolitik med sedan flera år fastlagda miljökvalitetsmål. Många av dessa har bäring på jord- skog- och fiskeområdena. En utvärdering av miljökvalitetsmålen och delmålen skall göras vart fjärde år. Regeringen första fördjupade utvärdering har nu kommit och presenteras i;

- Regeringens proposition 2004/05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag

Miljömålsrådet följt upp Sveriges 16 miljömål och kontrollerat i vilken mån dessa är möjliga att nå inom den uppsatta tiden.

- Miljömålen på köpet, de Facto 2006. Naturvårdsverket, 2006

Det svenska Landsbygdsprogrammet har haft en tydlig tyngdpunkt på miljöåtgärder. Det har bidragit till att just effekter av miljöåtgärder har rönt ett stort intresse i Sverige, och olika typer av miljöåtgärder som ingår i det nuvarande Landsbygdsprogrammet har därför analyserats under åren;

- SLI Rapport 2003:2 Samhällsekonomisk analys av ekologisk livsmedelsproduktion
- SLI rapport 2004:8 Att bevara betesmarker – en analys av ekonomiska styrmedel

Betesmarker och slåtterängar kan delas in i olika parametrar; biologisk mångfald, kulturmiljö och tillgänglighet. Landskapsbild, landskapsperspektiv och regionala särdrag hör också dit. För att kunna avgöra en marks värde

måste en sammanvägning av de olika parametrarna göras, och sammansättningen av värden är ofta större än summan av de olika delarna. Dessa parametrar värderas högt idag, andra kan bli aktuella framöver.

Den regionala utvecklingspolitiken

Det svenska landsbygdsutvecklingsprogrammet (inklusive den svenska nationella strategiska planen) skall koordineras med sammanhållningspolitiken, som behandlar regionalpolitiska frågor. Regionalpolitiska mål skall beaktas för att undvika överlappningar mellan de politikområdena Landsbygdspolitik och Näringspolitik. Även rörande regionalpolitik och regional utvecklingspolitik finns tidigare utvärderingar och rapporter som har beaktats.

Om det svenska Landsbygdsprogrammet skall bidra till att stimulera den ekonomiska utvecklingen på landsbygden generellt, så bör inte åtgärderna enbart vara riktade till jordbruket. Detta konstateras i rapporten;

- SLI rapport 2004:3, En levande landsbygd – vad kan politik åstadkomma?

Regeringen beslutade den 22 december 2004 om direktiv till en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till en organisation för genomförande av EU:s sammanhållningspolitik m.m inför den kommande programperioden 2007-2013. Utredningen har lämnat ett slutbetänkande, som bygger på två fristående rapporter som utgjort underlag för slutsatserna;

- Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet – slutbetänkande (SOU 2006:3)
 - Svenska partnerskap – en översikt (SOU 2006:4)
 - Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning (SOU 2006:5)

I samband med att det svenska Landsbygdsprogrammet för perioden 2007-2013 har utarbetats, har Landsbygdskommittén haft i uppdrag att föreslå riktlinjer för ett svenskt landsbygdsprogram. Landsbygdskommittén kom med ett delbetänkande under 2005, och ett slutbetänkande beräknas i november 2006.

- På väg mot... En hållbar landsbygdsutveckling (SOU 2005:36)

Landsbygdskommitténs arbete har också utmynnat i en regeringskrivelse under 2006, vilken ligger till grund för den Svenska strategiska planen för landsbygdsutveckling;

- Den övergripande strategiska inriktningen av kommande Landsbygdsprogrammet (Skr. 2005/06:87)

Riksrevisionen har granskat den regionala projektverksamhet som bedrivs inom den regionala utvecklingspolitiken. Resultatet av granskningen presenteras i;

- Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet, RiR 2005:28

Bilaga 2. Valda åtgärder och indikatorer

Tabell 1. Valda åtgärder och indikatorer i programmet, axel 1

Åtgärd	Gemensamma indikatorer	Kompletterande indikatorer
Kompetensutveckling (111)	Output: Antal deltagare, antal utbildningsdagar, antal jordbrukare som erhållit vägledning/rådgivning, antal skogsägare som erhållit vägledning /rådgivning	Output: antal deltagare som tidigare ej deltagit i liknande aktivitet, etnisk och könsfördelning
	Resultat: Antal deltagare som med uppnådda mål har avslutat en utbildande aktivitet relaterad till jord- eller skogsbruk	Resultat: Uppföljningsenkät om erfarenheter av deltagande i aktiviteter under åtgärden
Startstöd (112)	Output: antal personer som har fått stöd, totala investeringsvolymen	Output: etnisk och könsfördelning, medelålder
	Resultat: Antal jordbruksföretag som har startats	
Investeringsstöd (121)	Output: Antal företag som fått stöd, totala investeringsvolymen	Output: Produktionsinriktning/sector, etnisk och könsfördelning, antalet/andelen hänfödda till miljö, arbetarskydd, hygien och djurskydd
	Resultat: Ökning av bruttofördlingsvärdet, antal företag som introducerar nya produkter och/eller ny teknik	Resultat: Sysselsättningsförändring i företaget
Fördlingsstöd (123)	Output: Antal företag som fått stöd, total investeringsvolym	Output: Produktionsinriktning, fördelning mellan typer av projekt och stödmottagare, etnisk och könsfördelning,
	Resultat: Antal företag som introducerar nya produkter eller nya tekniker, sysselsättningsförändring i företaget	Resultat: Uppföljning av lönsamheten efter tre år
Stöd till samarbete	Output: Antal partsamverkan som fått stöd	Output: Antal företag och branschtillhörighet, antal aktörer per partsamverkan, antal

(124)		nya produkter och processer som har utvecklats, etnisk och könsfördelning,
	Resultat: Antal företag som introducerar nya produkter eller nya tekniker	Resultat: Antal företag som kommersialiserat sina utvecklade varor och tjänster, antal företag som ökat sitt förädlingsvärde, antal nyanställda
Infrastruktur (125)	Output: antal verksamheter som erhållit stöd, total investeringsvolym	Output: Vilken typ av aktivitet som fått stöd,
	Resultat: Ökning av bruttoförädlingsvärdet hos stödjande företag	Resultat: Planläggning av nya eller upprustade vägar (% , antal km)
Kvalitetssystem (132)	Output: Antal företag som deltar, antal aktiviteter som fått stöd	Output: Uppföljning av vilka kvalitetssystem som fått stöd, etnisk och könsfördelning,
	Resultat: Förädlingsvärdet i företag med kvalitetsproduktion	

Källa: Landsbygdsutvecklingsprogrammet (Jordbruksdepartementet, 2006)

Tabell 2. Valda åtgärder och indikatorer i programmet, axel 2

Kompensationsbidrag (211 och 212)	
Output: Antal jordbruksföretag i bergsområden och i andra områden med svårigheter som får kompensationsbidrag, antal hektar jordbruksmark i bergsområden och i andra områden med svårigheter som får kompensationsbidrag	
Resultat: Lönsamhetsförändringar i produktionen i bergsområden och i andra områden med svårigheter i förhållande till referensområdet, antal hektar som på ett framgångsrikt sätt brukas så att marginalisering och att marken överges förhindras, åtgärdens bidrag till att bevara jordbruksmark med höga markvärden (HNV), åtgärdens bidrag till att bevara populationer med fåglar som lever i jordbruksmarker	
Ersättningar för miljövänligt jordbruk (214)	
1. Öppet och varierat odlingslandskap	Output: Antal jordbruksföretag som fått ersättning ..., Antal hektar som fått ersättning
2. Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker slätterängar och ängsmarker	
3. Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renbetesmarkerna.	Resultat: Antal hektar som på ett framgångsrikt sätt brukas..., Insatsens bidrag till HNV, Insatsens bidrag till att bevara populationer med fåglar...
4. Traditionella svenska kulturväxter och husdjursarter.	Output: Antal jordbruksföretag etc som fått ersättning..., Antal hektar resp. djurenhet som fått ersättning Resultat: Antal ha där det odlas bruna bö-

	nor, Antalet djurenheter av olika djurenheter som bevaras
5. Minskade växtnärlingsförluster från jordbruksmark.	Output: Antal jordbruksföretag som fått ersättning... Antal hektar som fått ersättning, Antal ha där det odlas fånggrödor, Antal ha där det sker vårbearbetning, Antal ha där det anlagts skyddszoner Resultat: Insatsens bidrag till att minska halterna av nitrat i grundvattnet, Insatsens bidrag till att minska kvävet i den nationella kvävebalansen Kompletterande resultat: Insatsens bidrag till att minska kväveläckaget enligt modellberäkningar
6. Miljöskyddsåtgärder	Output: Antal jordbruksföretag som fått ersättning... Antal hektar som fått ersättning, Antalet företag med sprutfria kantzoner, godkänd påfyllningsplats, funktionstestad spruta, Antal företag som utnyttjar möjlighet till behovsanpassad bekämpning, Antal företag som har aktuell växtnärlingsbalans Resultat: Insatsens bidrag till att minska halterna av nitrat i grund- och ytvatten, Insatsens bidrag till att minska överskottet av kväve i den nationella växtnärlingsbalansen Kompletterande resultat: Utveckling av växtskyddsmedlens miljö- och hälsoriskindex
7. Ekologisk produktion	Output: Antal jordbruksföretag som fått ersättning för ekologisk produktion... Antal hektar med resp. utan djur som fått ersättning, Kompletterande output: Antal ha med certifierad resp. ej certifierad ekologisk odling Resultat: Insatsens bidrag till att minska halterna av växtskyddsmedel i grund- och ytvatten, Insatsens bidrag till att minska överskottet av kväve i växtnärlingsbalansen Kompletterande resultat: Insatsens bidrag till att minska kväveläckaget enligt modellberäkningar
Stöd till icke-produktiva investeringar i jordbruk (216) Se insats nr 1 – 3 ovan.	
Stöd till första besogning av jord-	Output: Antal jordbruksföretag som fått ersättning för etablering av fleråriga ener-

bruksmark (222)	gigrödor, Antal hektar jordbruksmark som får ersättning... Resultat: Antal ha på vilka det odlas fleråriga energigrödor
Stöd till icke-produktiva investeringar i skogsbruk (227)	
1. Stöd till fastighetsvist arbetssätt 2. Ädellövskog	Output: Antal skogsföretag som fått ersättning..., Totalt utbetalt belopp Resultat: Resultat: Insatsens bidrag till biologisk mångfald och HNV i skogsmark

Källa: Landsbygdsutvecklingsprogrammet (Jordbruksdepartementet, 2006)

Tabell 3. Valda åtgärder och indikatorer i programmet, axel 3

Stöd till diversifiering av jordbruksföretag (311)	Output: Antal stödmottagare, total stödvolym Resultat: Ökning i bruttoförelägningsvärde för icke- jordbruksprodukter, Ökat antal arbetstillfällen pga stödet Kompletterande resultat: Andra aktörer an jordbruksföretag som fått stöd och resultatet av detta
Stöd till affärsutveckling i mikroföretag, dvs. färre än 10 anställda (312)	Output: Antal microföretag som startat Resultat: Totalt antal arbetstillfällen som skapats Kompletterande resultat: Andra aktörer som fått stöd och resultatet av detta, Ekonomisk omsättning
Stöd till turismföretag (313)	Output: Antal turistverksamheter som startat, Total investeringsvolym Resultat: Antal arbetstillfällen som skapats, Ökad turisttillströmning Kompletterande resultat: Andra aktörer som fått stöd och resultatet av detta, Verksamhetens ekonomiska omsättning
Stöd till grundläggande service på landsbygden (314)	Output: Antal aktiviteter som fått stöd, Total investeringsvolym Kompletterande output: Antal nya servicefunktioner, Antal byar med bredbandsutbyggnad mha denna åtgärd, Antal nya kultur- och fritidsverksamheter Resultat: Befolkning på landsbygden som gynnas av förbättrad service, Ökad tillgång till internet på landsbygden
Stöd till byautveckling (322)	Output: Antal byar som genomfört åtgärden, Total investeringsvolym Kompletterande output: Antal nya tomter/antal översiktsplaner Resultat: Befolkning på landsbygden som

	gynnas av förbättrad service, Ökad tillgång till bredband på landsbygden
Stöd till bevarande och uppgradering av natur- och kulturarv (323)	Output: Antal aktiviteter som fått stöd, Total investeringsvolym Kompletterande output: Antal äldre byggnader med nya användningsformer, Antal natur- och kulturmiljöer som rustats upp Resultat: Befolkning på landsbygden som gynnas av förbättrad service
Stöd till kompetensutveckling (331)	Output: Antal ekonomiska aktörer som deltagit i stödda aktiviteter, Antal deltagardagar Resultat: Antal deltagare som fullföljt utbildningen med bra resultat

Källa: Landsbygdsutvecklingsprogrammet (Jordbruksdepartementet, 2006)

Tabell 4. Valda åtgärder och indikatorer i programmet, axel 4

Stöd till utveckling av lokala utvecklingsstrategier (41)	Output: Antal LAG- grupper, Storlek på Leaderområde, Totalpopulation i Leaderområde, Antal LAG- projekt Resultat: Finns för axel 1-3
Stöd för underlättande samarbete (421)	
Stöd till nätverksbyggande (431)	

Källa: Landsbygdsutvecklingsprogrammet (Jordbruksdepartementet, 2006)

Bilaga 3. Miljöbedömning av Landsbygdsprogrammet 2007-2013

(Separat rapport)

Bilaga 4. Granskning av kalkylunderlag till Landsbygdsprogrammet 2007-2013

(Separat rapport)

