

# Landsbygdsprogrammet – produktions- eller miljöstöd?

**SÖREN  
HÖJGÅRD  
OCH EWA  
RABINOWICZ**

Sören Höjgård är docent i hälsoekonomi och verksam vid Institutionen för ekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet, samt AgriFood Economics Centre. [soren.hojgard@slu.se](mailto:soren.hojgard@slu.se)

Ewa Rabinowicz är professor i nationalekonomi och verksam vid Institutionen för ekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet, samt AgriFood Economics Centre. [ewa.rabinowicz@slu.se](mailto:ewa.rabinowicz@slu.se)

Artikeln bygger på ESO-rapporten ”Bonde söker bidrag”. Avsikten är dock inte att göra en komprimerad version. Hela programmet presenteras men vissa delar ägnas större uppmärksamhet: analysen av stödet till lantbrukets investeringar samt analysen av de generella stöden för att bevara den biologiska mångfalden.

*IESO-rapporten ”Bonde söker bidrag” (Rabinowicz 2013) analyseras effekter av landsbygdsprogrammet (LP). Det nuvarande programmet har sammanlagt kostat 36 miljarder, varav ca hälften från EU. Rapporten var kritisk till programmets effektivitet och hävdade att det skulle kunna göras bättre. Publiceringen föranledde en omfattande och hätsk snarare än seriös debatt. En sådan vore dock angelägen eftersom ett nytt program håller på att form. LP är mycket omfattande och få ekonomer utanför jordbrukssektorn känner till det. Nedanstående artikel avser att öka kunskapen om programmet och dess effekter i förhoppning om att väcka intresset för frågan om en bättre programdesign hos fler.*

## 1. Landsbygdsprogrammets relation till EU:s gemensamma jordbrukspolitik

LP är en del, den sk andra pelaren, av den gemensamma jordbrukspolitik (GJP). Eftersom delarna interagerar med varandra ges en kort presentation av den första pelaren. Denna omfattar arealbaserade och regiondifferenterade gårdsstöd samt marknadsregleringar. Ursprungligen dominerade marknadsregleringarna politiken. I takt med att de prisstöd som regleringarna syftade till att åstadkomma sänktes och ersattes med direktstöd, minskade marknadsregleringarnas reala betydelse. Direktstöden, som började införas redan 1992, blev genom en serie reformer (med start 2003) förvandlade till frikopplade gårdsstöd, dvs årliga bidrag som utgår efter hur många hektar jordbruksmark som gården har. Med frikopplade stöd menas att gårdsstöden betalas ut även om lantbrukaren avstår från att producera. Marken måste dock hållas i gott agronomiskt och ekologiskt skick vilket i praktiken betyder att den inte får växa igen. Gårdsstöden utgör numera den största enskilda utgiftsposten i EU:s budget. Bidragen utformades som kompensationer och blev på så sätt högst i de bördigaste regionerna. Reformerna löste vissa av GJP:s problem, de kroniska överskotten är borta. Stöden kapitaliseras dock än starkare i markpriserna och jordbrukets bidragsberoende är fortsatt mycket högt.

LP har sitt ursprung i strukturpolitiken. Jämfört med marknadsregleringarna utgjorde ursprungligen strukturpolitiken en liten del av GJP och syftade till att bidra till moderniseringen av företag som antogs ha svårt att klara sig på marknadens villkor. Politiken utökades först med stödet till missgynnande regioner och senare med miljöåtgärder. Slutligen (2006)

infogades även gemenskapsinitiativet LEADER i programmet. Utvecklingen har således inneburit att nya områden och nya styrmedel har lagts till utan att de tidigare tagits bort samt att politiken, numera LP, växte andelsmässigt i GJP:s budget. Den senaste uppgörelsen om EUs långtidsbudget bröt dock denna trend.

LP omfattar ett stort antal olika stödformer. Över hälften av medlen går dock till arealbaserade stöd. Dessa stöd läggs således på mark som redan erhåller gårdsstöd. Detta faktum, samt de miljökrav som ställs för att erhålla gårdsstöden, innebär att det är svårt att fastställa programmets effekter. Utvärderingsmetoder diskuteras därför speciellt i artikeln.

## 2. Presentation av landsbygdsprogrammet

LP utformas på nationell nivå utifrån en meny av, enligt landsbygdsförordningen, tillåtna åtgärder som en medlemsstat (MS) kan välja emellan. Ur ekonomiskt perspektiv är den formella indelningen i åtgärder tämligen godtycklig och har huvudsakligen historiska förklaringar. Vissa åtgärder är små, andra är stora och består av flera helt olika styrmedel. Indelningen i åtgärder är dock relevant när det gäller utvärderingar eftersom dessa görs åtgärdsvis. Förenklat kan följande kategorier av styrmedel urskiljas.

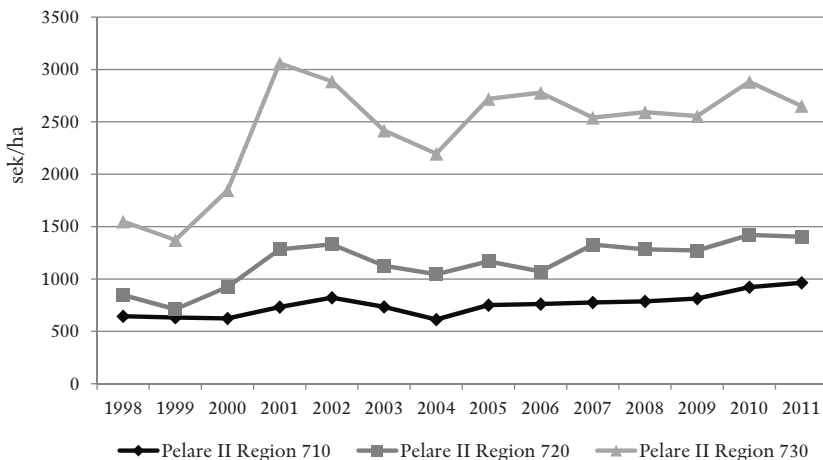
- investeringsstöd till näringslivet på landsbygden
- förutsättningsskapande stöd för näringslivet
- stöd till livskvalitet och social samverkan på landsbygden samt LEADER-åtgärder
- generella miljöstöd inriktade på biologisk mångfald
- selektiva miljöstöd inriktade på biologisk mångfald
- selektiva miljöstöd inriktade på näringsläckage

*Stöd till landsbygdens näringsliv* (ca 14 procent av budgeten) utformas som en subvention till investeringar (upp till 30 procent). Stödet är uppdelat i följande kategorier med var sin på förhand bestämd budget, dvs dessa räknas som separata åtgärder: investeringsstödet för jordbruket, förädlingsstödet, diversifieringsstödet, turismstödet och mikroföretagsstödet. Till näringslivsstöd räknas även *startstödet*, som utgörs av en startpremie om maximalt 250 000 som betalas ut till unga lantbrukare.

De *förutsättningsskapande* stöden (ca 7 procent av budgeten) rör sig om subventioner för jordbruksorienterade kurser, till samarbete för att utveckla nya produkter, till inköp av tjänster för planering, projektering m m vid infrastrukturprojekt samt utbildnings- och informationsinsatser som vänder sig till hela landsbygdsbygden.

De *sociala* stöden (ca 9 procent av budgeten) omfattar grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden, förnyelse och utveckling av byar och bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden. Till detta kommer LEADER programmet. Dessa sociala stöd utformas ofta i projektform men kan även gå till enskilda företag.

Figur 1  
Ersättning från pelare  
2 per hektar utnyttjad  
areal



Anm: Region 710 motsvarar slättbygdslän, region 720 skogslän och region 730 Norrland. Beräkningar har gjorts av Gordana Manevska-Tasevska.  
Källa: Farm Accountancy Data Network (FADN).

I bred bemärkelse rör det sig om subventioner till lokala kollektiva nyttigheter och social samverkan.

Det svenska LP domineras av *miljösatningar* som står för omkring 70 procent av programmets budget. Budgetmässigt stora miljöersättningar är betesmarksstödet, stöd till ekologisk produktion och stöd till vallodling i norra Sverige. Dessa svarar för knappt 40 procent av programmets budget. Läger man även till ”stöd till jordbruket i missgynnade regioner” (även kallat LFA-stödet) rör det sig om mer än hälften av LP:s budget. Dessa fyra stöd är arealbaserade och motiveras med bevarandet av den biologiska mångfalden.

Övergödningen är en negativ extern effekt av jordbruksproduktionen. Ett antal pigouvianska skatter har tidigare funnits i jordbruket men vissa (handels gödsel) har tagits bort. I LP löses problem med växtnärläckage genom att betala förorenaren för att låta bli att förorena. Det rör sig om satsningar som hindrar näringsöverskottet från att skada miljön: skyddszoner, odling av fånggröda samt anläggning av våtmarker vilka tillsammans varar för knappt 5 procent av budgeten.

Av jordbrukets största miljöproblem, näringsläckage och bevarandet av mångfalden, satsas det mångdubbelt mer resurser på bevarandet. Det framgår också att programmet domineras av subventioner till mark följt av kapitalsubventioner. Betydligt mindre satsas på human- och socialkapital. Programmet kallas för ”landsbygdsprogram” men är egentligen ett jordbruks- och miljöprogram. Åtgärder som är öronmärkta för jordbruket svarar för 85 procent av resurserna.

En annan viktig aspekt är den regionala fördelningen av stödet vilket åskådliggörs i figur 1.

Beräkningarna bygger på en EU-gemensam databas som för Sveriges del omfattar ett urval av 1 000, företrädesvis större, jordbruksföretag. Stödet till norra Sverige är mellan 2,5 och 3 gånger så högt som det till södra Sverige per hektar räknat.

### 3. EU:s regler för utvärderingar av programmet

Enligt landsbygdsförordningen ska varje LP utvärderas tre gånger: *ex-ante*, *mid-term* och *ex-post*. Utvärderingarna ska göras av experter som är fristående från de nationella programmakarna. De styrs av ett antal frågor, för varje åtgärd respektive gällande programmet som helhet, som bestämts av EU-kommissionen. Utvärderingarna har ett tekniskt fokus. Det frågas om vad effekten blir, inte om den är värd pengarna. Eftersom åtgärderna är olika stora och politiken utvärderas åtgärdsvis leder detta till en ojämn belysning av dess effekter.

EU-kommissionen rekommenderar att utvärderingarna görs med kontrafaktisk analys med utnyttjande av indikatorer som programadministratörerna (i Sverige, Jordbruksverket) ålagts att samla in. Indikatorerna anger åtgärdsvis bl a hur mycket stöd som totalt betalats ut, hur många som ansökt och hur omfattande den totala investeringen/åtagandet var. De innehåller också uppgifter om deltagande i utbildningsaktiviteter, förädlingsvärden, sysselsättning, areal och liknande resultatorienterade mått, dock *endast för stödmottagande projekt och landsbygdsföretag* (European Commission 2006). Detta innebär att en kontrafaktisk analys blir omöjlig om inte motsvarande uppgifter för en kontrollgrupp kan fås från andra källor. EU-kommissionen föreslår att sådana uppgifter hämtas från databaserna EUROFARM, EUROSTAT och FADN eller, om dessa visar sig otillräckliga, nationella databaser eller egen datainsamling.

Beträffande *investeringsstöden till landsbygdens näringsliv* och vissa av de *försättningskapande stöden* gäller att dessa inte delas ut slumpmässigt utan efter ansökan som måste beviljas. Utfallet kan påverkas av åtskilliga faktorer, såväl företagsspecifika som årsspecifika, förutom av själva stöden. Om det fanns uppgifter om sådana övriga faktorer för såväl stödmottagare som icke stödmottagare vore det i princip möjligt att kontrollera för effekten av dem. Emellertid innehåller varken EUROFARM eller EUROSTAT data på tillräckligt disaggregerad nivå för detta och FADN innehåller endast uppgifter om ett urval av jordbruksföretag och då företrädesvis större sådana.

Vad gäller stöd till *livskvalitet och social samverkan på landsbygden* samt *LEADER* ges de vanligen som projektstöd, vilket i princip gör det omöjligt att konstruera någon kontrollgrupp (eftersom det inte skulle finnas något motsvarande projekt i avsaknad av stödet). EU-kommissionen har föreslagit att problemet hanteras genom att analysera skillnader i utfall mellan regioner som beviljats projektstöd och regioner som inte gjort det (European Commission 2006). Eftersom de flesta projekt är småskaliga och sinsemel-

lan mycket olika är det emellertid osannolikt att det skulle vara möjligt att identifiera stödets effekter genom analyser på regionnivå.

För såväl de *generella* som de *selektiva miljöstöden* gäller att ingen av databaserna innehåller uppgifter relaterade till biologisk mångfald eller växtnäringsläckage. För Sveriges del finns två nationella databaser. Båda innehåller emellertid bara tvärsnittsdata från den nationella inventeringen 2002–04. För de *generella miljöstöden* är problemet att praktiskt taget samtliga jordbruksföretag som är berättigade till dem också ansöker och beviljas dem. Detta gör det också omöjligt att konstruera någon kontrollgrupp.

Avsaknaden av longitudinella uppgifter på mikronivå i såväl EU-gemensamma databaser som i de flesta nationella databaser har lett till att LP i hög grad har utvärderats med hjälp av en blandning av expertbedömningar, fallstudier, enkätundersökningar och modellsimuleringar. Expertbedömningar är problematiska då det inte är transparent vilka faktorer som ingår i dessa och med vilken vikt. Fallstudier är problematiska då det finns osäkerhet om i vilken utsträckning resultaten är generaliserbara. Enkätundersökningar är problematiska då de vanligen bara genererar tvärsnittsdata – man skulle kunna tänka sig att upprepa undersökningen vid flera tillfällen men, bortsett från att det är kostsamt, är sannolikheten för bortfall hög och det är inte säkert att bortfallet är slumpmässigt. Respondenterna kan dessutom ha strategiska motiv för att svara på ett visst sätt. Simuleringsmodeller slutligen bygger på förenklande antaganden och är sällan anpassade för utvärderingsändamål.

#### 4. Stöd till landsbygdens näringsliv, främst jordbruket och förädlingsindustrin

Som ovan nämnts styrs såväl *mid-term*- som *ex-post*-utvärderingarna av EU-kommissionens förutbestämda utvärderingsfrågor på åtgärdsnivå. Frågorna för investeringsstödet och förädlingsstödet framgår av tabell 1.

Målvariablerna (investeringar, total faktorproduktivitet, förädlingsvärde per anställd, råvaruförbrukning, sysselsättning osv) kan fås från uppgifter i SCB:s databaser. För jordbruksföretag fanns vid genomförandet av *mid-term*-utvärderingen uppgifter för perioden 2003–07 och för förädlingsföretag utanför primärsektorn för perioden 1997–2007. Uppgifter om huruvida företagen fått stöd från LP, samt vilka stöd de i så fall fått, kan fås från Jordbruksverket (SJV). Från SJV fås även uppgifter om företagsspecifika egenskaper hos jordbruksföretag och från SCB motsvarande uppgifter för förädlingsföretag utanför primärsektorn.

För utvärdering av investerings- och förädlingsstödens effekter konstruerades en longitudinell databas innehållande uppgifter enligt ovan för nästan samtliga jordbruksföretag för perioden 2003–07 och samtliga förädlingsföretag utanför primärsektorn för perioden 1997–2007 från vilka urvalet av företag till interventions- och kontrollgrupp gjordes.

För att säkerställa att företag i interventions- respektive kontrollgrup-

- 
- I vilken utsträckning har stödet bidragit till ett bättre utnyttjande av jordbrukets produktionsfaktorer, i synnerhet, i vilken utsträckning har det underlättat innovationer och införande av nya teknologier?
- I vilken utsträckning har stödet bidragit till att förbättra jordbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel?
- I vilken utsträckning har stödet bidragit till en uthållig och hållbar produktion?
- I vilken utsträckning har stödet bidragit till att öka jordbrukets konkurrensförmåga?
- I vilken utsträckning har stödet bidragit till att öka effektiviteten i förädling och marknadsföring av jord- och skogsbruksprodukter (endast förädlingsstödet)?
- 

Källa: European Commission (2006).

pen var så lika som möjligt användes *propensity score matching* där alla observerade företagsegenskaper utnyttjades för att identifiera ”statistiska tvillingar” (separata analyser för investerings- respektive förädlingsstödet). Företag utan statistisk tvilling exkluderades från analysen av stödets effekter men utnyttjades för att testa hur robusta resultaten var. För att minimera risken att skillnader i icke observerade egenskaper påverkar skattningarna utnyttjades att data består av observationer över tiden för de ingående företagen för att konstruera en *fixed effects*-modell (Wooldridge 2003).

Resultaten visar att båda stöden hade positiva effekter på företagens investeringar (utom för förädlingsföretag i primärsektorn). Om stöden modellerades som kontinuerliga variabler blev effekterna dock blygsamma – en procents ökning av stödbeloppet ökade investeringarna med 0,1 procent (investeringsstödet), respektive med 0,06 procent (förädlingsstödet i förädlingsföretag utanför primärsektorn). Stöden tycks således i stor utsträckning tränga undan investeringar som ändå skulle ha gjorts. Då såväl jordbruksföretag som förädlingsföretag huvudsakligen producerar privata varor är detta inte särskilt förvånande. Stöden hade vidare inga statistiskt signifikanta effekter på företagens totala faktorproduktivitet men däremot en positiv effekt på företagens omsättning och förädlingsvärde. Båda stöden hade också begränsade positiva effekter på sysselsättningen. Investeringsstödet till jordbruksföretag minskade förädlingsvärdet per anställd marginellt samt ökade råvaruförbrukningen. Förädlingsstödet hade ingen effekt på förädlingsvärdet per anställd eller på företagens export av högkvalitativa produkter.<sup>1</sup> Det saknas således indikationer på att stöden skulle vara effektiva redskap för att uppnå de önskade målen (underlätta införandet av nya teknologier, bättre utnyttjande av produktionsfaktorer, förbättra marknadstillträdet, bidra till uthållig tillväxt samt öka konkurrensförmågan).

Vad gäller övriga stöd till landsbygdens näringsliv – *diversifieringsstödet*, *mikroföretagsstödet* samt *turismstödet* – är frågorna snarlika dem i tabell 1 ovan. De riktar sig dock specifikt mot effekter på de stödda verksamheterna som

---

<sup>1</sup> För mer detaljer, se Gullstrand och Højgård (2010a, 2010b).

endast utgör en del av företagets totala verksamhet. Detta är betydelsefullt för möjligheten att utvärdera dem då det inte går att urskilja målvariabler på så disaggregerad nivå i tillgängliga data. Dessa stöd har därför utvärderats med hjälp av en kombination av intervjuundersökningar och tvärsnittsdata från andra register (EU-kommissionen kräver att utvärderingsfrågorna besvaras oavsett datatillgång). Resultaten är därmed behäftade med betydligt större osäkerhet.

För samtliga dessa stöd gäller att respondenterna anser att de leder till större diversifiering av företagets verksamhet. Effekter på sysselsättningen i företaget tycks endast finnas för turiststödet och inga av stöden tycks påverka sysselsättningen på landsbygden i övrigt, eller diversifieringen av landsbygdsekonomin som helhet (se vidare bilaga 3 till Rabinowicz och Kaspersson 2010).

## 5. Utvärderingen av det generella stödet till den biologiska mångfalden

Den biologiska mångfalden är svår att definiera men vanligtvis menas variationen inom arter, mellan arter och deras livsmiljöer. Eftersom biologisk mångfald är en kollektiv vara kan den inte finansieras via marknaden. Den samproduceras dock med privata varor som spannmål eller kött. Dessutom måste vissa åtaganden göras för att erhålla gårdsstödet. Även om inga miljöstöd betalades ut skulle således en viss produktion av biologisk mångfald förekomma. För att analysera miljöstödens effekter behöver man således fastställa hur mycket *mer* biologisk mångfald man får om dessa stöd betalas ut. Utvärderingen kompliceras ytterligare av att miljöstöden är många till antalet och det därför inte är ovanligt att en och samma markbit erhåller flera olika bidrag. Att isolera påverkan från *ett* miljöstöd från påverkan från andra stöd blir därmed mycket svårt. Detta gäller i synnerhet för breda, generella miljöstöd, som erbjuds alla producenter, vilket omöjliggör användning av kontrollgrupper. Breda stöd är dock lättare att utvärdera med hjälp av modellstudier, där kontrafaktiska situationer skapas med hjälp av modellsimuleringar.

Effekterna av dessa breda stöd har studerats med hjälp av jordbrukssektorsmodellen CAPRI (*Common Agricultural Policy Regionalized Impact analysis*)<sup>2</sup> som är speciellt utvecklad för att simulera förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken. Modellen bygger på antagandet att jordbrukarna försöker maximera sina vinster givet begränsningar av tillgången på mark och givet tekniska krav på djur- och växtproduktion. I modellen ingår 250 regioner i EU och 50 olika produktionsgrenar. I Sverige finns åtta regioner. Modellen inkluderar både extensiva och intensiva produktionsteknologier. För växtodlingen innebär det att produktionen av varje enskild gröda kan ske med olika kombinationer av insatsvaror för olika nivåer av arealavkastning och motsvarande på djursidan för uppfödning av slaktdjur

<sup>2</sup> Simuleringarna gjordes av Torbjörn Jansson

och mjölkkor. Parametrar som styr lantbrukarnas beteende har delvis skattats ekonometriskt och kommer delvis från tekniska överväganden. För att beräkna priser på jordbruksprodukter innehåller modellen en global handelsmodell med ekonometriskt skattade funktioner för bl a utbud och efterfrågan i regioner i och utanför Europa. Jordbrukspolitiken representeras i modellen genom (i) *ett system för marknadsintervention och gränsskydd*, innehållande bilaterala handelsavtal och tullkvoter, interventionsköp, konsumtionsstöd och exportsubventioner, (ii) *direktstöden och gårdsstöden inom första pelaren*, inklusive kopplade stöd där dessa förekommer, nationella stöd (för Sveriges del i Norrland) och ett system med handelsbara stödrättigheter för gårdsstöden, (iii) *miljöstöd, LFA-stöd och stöd till Natura-2000-områden*. CAPRI har använts såväl i många tillämpade utvärderingar av styrmedel som i ekonomisk forskning från ca 1997 fram till i dag.<sup>3, 4</sup>

Genom simuleringar studeras effekterna av att successivt ta bort stöd i Sverige samtidigt som alla stöd antas vara kvar i EU. Därigenom överskattas effekterna som skulle ha minskat till följd av högre produktpriser om stöden försvann i hela EU. Detta beror på att många miljöstöd har en indirekt produktionseffekt. Eftersom det rör sig om en stor förändring bör resultaten tolkas med försiktighet. Analyserna nedan mäter, vidare, inte den biologiska mångfalden i sig utan snarare förutsättningar för denna, närmare bestämt betesmarkernas omfattning där en betydande del av den biologiska mångfalden finns (SCB m fl 2012). Kopplingen mellan antalet anslutna hektar och förändringen av miljöstatus är dock komplicerad.

I korthet leder simuleringarna till följande resultat. Utan LFA-stödet skulle betesmarksarealen i Sverige minska med 4 procent och lantbrukarnas inkomster med 6 procent. Effekterna är dock större i de tre norrländska regionerna där arealen minskar med 16 procent och inkomsterna med 15 procent. Om även vallstödet skulle försvinna påverkas resursallokeringen i mycket liten utsträckning. Däremot sjunker inkomsterna, i synnerhet i de norrländska regionerna (mellan 14 och 16 procent ytterligare sänkning). Vallstödet fungerar därmed som ett inkomststöd snarare än ett miljöstöd. Om också betesmarksstödet skulle elimineras blir däremot effekterna på betesmarksarealen påtagliga, framför allt i Övre och Mellersta Norrland. Effekterna förstärks ytterligare om alla miljöåtgärder inklusive LFA-stödet tas bort. Över 50 procent av betesmarkerna försvinner i de mest påverkade regionerna; i hela landet skulle betesmarksarealen bli knappt 30 procent mindre. Sammanfattningsvis visar modellsimuleringar att stöden i varierande grad bidragit till att bevara den biologiska mångfalden, men att bidraget från vissa stöd (vallstödet) är litet. Att stöden inte får större effekter beror på att de staplas på varandra. När det gäller vallodling i Norrland stödjer man dessutom en gröda som Norrland har en komparativ fördel för. Elimineringen av alla ovan nämnda stöd leder vidare till lägre utsläpp av växthusgaser och ett lägre kväveöverskott.

<sup>3</sup> För en närmare modellbeskrivning se Britz och Witzke (2012) samt modellens hemsida <http://www.capri-model.org>.

<sup>4</sup> Liknade simuleringar har tidigare gjorts i Rabinowicz och Kaspersson (2010).



## 6. Kort om effekter av övriga stöd

Till skillnad från investeringsstöden som huvudsakligen riktar sig mot privata varor har de *förutsättningskapande* stöden (utbildning, innovation, infrastruktur) förutsättningar att höja effektiviteten i resursallokeringen. Huruvida det blir en positiv effekt handlar i praktiken om hur de utformas och implementeras. Utfallet har dock inte varit genomgående positivt. Effekterna av kompetensutvecklingsstödet har analyserats genom korrelationsanalys mellan deltagande i olika åtgärder och målvariabler såsom skötselmärkningar, mängden kväveläckage och övergödning. I de fall signifikanta korrelationer påvisas är effekten ofta liten och i vissa fall är sambandet tvärtemot det förväntade. Utbildningsinsatser inom satsningen ”Greppa Näringen” som syftar till minskad övergödning och utsläpp av växthusgasar har dock gett positiva utfall.

Stödet till innovationer har utvärderats genom intervjuer som visar att projekt som fått samarbetsstöd haft en gynnsam utveckling i omsättning, försäljningsrutiner och synlighet, samt vissa positiva effekter på marknadstillträde och marknadsandelar. Analysen kan dock inte fastslå att detta beror på stödet. I samtliga de intervjuade fallen har verksamheten gått ut på marknadsföringssatsningar, vilket är tveksamt. Inga nya produkter har utvecklats. Infrastruktursatsningar och utbildningsinsatser (utanför jordbruket) har utvärderats med intervjuer respektive enkäter. Positiva effekter har rapporterats men evidensen bygger enbart på deltagarnas egen bedömning.

*Selektiva miljöstöd inriktade på näringsläckage* (kväve respektive fosfor) omfattar ersättningar för odling av fånggröda och/eller vårbearbetning samt för att anlägga skyddszoner och våtmarker. Både fältmätningar (Fölster m fl 2012) och modellberäkningar (Pävio m fl 2010) tyder på att stöden har minskat näringsläckaget. Våtmarkernas och skyddszonernas placering i landskapet är dock avgörande för deras effektivitet. Åtgärder mot näringsläckage inom jordbruket förefaller stå sig väl jämfört med liknande satsningar i andra sektorer, även om direkta jämförelser är svåra att göra.

Stöd som syftar till att förbättra *livskvalitet och styre* har utvärderats med hjälp av enkäter och intervjuer. Dessa stöd tränger knappast ut ordinarie verksamhet men inget är känt om effekter på längre sikt. Åtgärdernas teoretiska grund (uppbyggnad av socialt kapital) är svag och oprövad. Den svenska landsbygden kännetecknas inte av brist på socialt kapital jämfört med andra regioner. Det är vidare tveksamt om satsningarna bör utformas i projektform eftersom problemen snarare är av permanent karaktär. Liknande slutsatser dras i ESO-rapporten om LEADER åtgärderna.

Sammanfattas resultaten ur metodsynpunkt kan det påpekas att de utvärderingsmetoder som har använts i flera fall är osäkra. Därmed föreligger det en betydande osäkerhet om landsbygdsprogrammets effekter. Programmets sammansättning med dess fokus på miljöåtgärder utgör *i princip* en korrekt prioritering. Marknadsmislyckanden finns främst när det gäller produktion av kollektiva nyttigheter som är knutna till jordbrukslandska-

pet, vilket föranleder användningen av sektorspecifika åtgärder. Ser man dock till miljöåtgärdernas *praktiska utformning* är balansen mellan breda miljöstöd och riktade stöd felaktig. För mycket resurser satsas på breda stöd som har tveksam miljöeffekt och i vissa fall främst fungerar som ett inkomststöd.

## 7. Debatten

Att LP inte handlar om landsbygden utan om jordbruket visas tydligt av sammansättningen på debattdeltagarna där jordbruksintresset dominerat. Representanter för jordbruksnäringen ser LP som ett stöd till jordbruksproduktionen snarare än ett medel för att uppnå programmets formella mål. Hur den biologiska mångfalden bäst bevaras diskuterades knappt utan detta sågs som synonymt med jordbrukets bevarande som hävdades vara hotat om programmet skulle krympa.

Även myndighetsrepresentanter deltog i debatten. Generellt handlade det om att försvara programmet. Det anmärkningsvärda är att större vikt fästes vid lantbruks- än vid allmänintresset. SJV:s chefsekonom hävdade att SJV och ESO-rapporten kommer till olika slutsatser beroende på att rapporten har analyserat programmet åtgärd för åtgärd medan SJV:s slutsatser bygger på en helhetsanalys (*Jordbruksaktuellt* 2013). Om denna helhetsanalys finns så har den i alla fall inte publicerats. Det tekniska underlaget till nästa program (SJV 2012) diskuterar åtgärd för åtgärd mestadels med hjälp av informella bedömningar. Analysen är partiell men med vissa undantag. Som av en händelse åberopas multiplikatoreffekter på andra sektorer just för investeringsstödet där den primära effekten är mycket blygsam!

Relativt få forskare deltog i debatten. En av dessa är Bengt Johannisson (2013) som börjar med att ifrågasätta diskussionen av det sociala kapitalet. Rapporten skulle ha gått igenom den omfattande litteraturen om socialt kapital och valt rätt begrepp. Vad det skulle fylla för funktion i ett utvärderingssammanhang är inte lätt att se. Det är då svårt att seröst hävda att det är brist på socialt kapital som håller tillbaka utvecklingen på Sveriges landsbygd. Johannisson ifrågasätter vidare enkätsvar från företagare som säger att stöden inte spelat någon större roll för deras investeringsbeslut mot bakgrund av att "... det hör till företagandets logik att hävda att man råder över sin egen situation. Följaktligen förnekar man beroendet av hjälp utifrån". Samtidigt hävdar Johannisson att svensk forskning visar att företagare söker bidrag för att de känner ett särskilt ansvar för att dra in tillgängliga stödmiljarder till sin region, snarare än för att de själva behöver stöd. I så fall förefaller det dock egendomligt att företagare skulle uppge att stöden är oviktiga då de torde vara medvetna om att en sådan utsaga kan minska möjligheterna att dra in tillgängliga stödmiljarder till bygden.

## 8. Ett bättre landsbygdsprogram?

ESO-rapportens policyrekommendationer utgick från det faktum att det nya landsbygdsprogrammet måste vara förenligt med landsbygdsförordningen. Många av dessa är egentligen ganska självklara, i synnerhet för läsarna av denna tidskrift. Dit hör, exempelvis, rekommendationen att inte subventionera investeringar i privata varor i enskilda företag utan i stället satsa på förutsättningsskapande åtgärder för alla företag på landsbygden, i synnerhet stöd till innovationer.

Med tanke på miljöstödens stora tyngd i programmet är en bättre design av dessa helt avgörande för programmets effektivitet totalt sett. Mycket lite förnyelse har skett på den fronten. Presentationen nedan fokuserar därför på miljöstöden.

I det nuvarande systemet ligger initiativet till en aktivitet som värnar miljön hos lantbrukaren. Tillsammans med att både miljönyttan och ersättningen baseras på standardiserade bedömningar bidrar detta till att miljöersättningarna får karaktären av *de facto stödrättigheter* snarare än betalning för utförd prestation. I stället bör miljönyttan vara styrande för hur miljöersättningar utformas. Rekommendationen kan förefalla självklar men faktum är att det finns många exempel på tveksamma satsningar, exempelvis felplacerade våtmarker.

I stället för att helt överlåta initiativet åt lantbrukarna bör det offentliga ha en mer proaktiv roll och vid behov upphandla eller auktionera önskvärd miljöaktivitet. För närvarande villkoras miljöstöden på genomförda aktiviteter. Ett alternativt sätt vore att betala på basis av uppnått resultat. Ett sådant system har många fördelar, i synnerhet kunde det stimulera fram utvecklingen av nya skötselmetoder. Det är dock inte trivialt att utforma ett sådant system i praktiken. Det behövs både ett utvecklingsarbete och troligtvis tester i mindre skala.

Eftersom många miljöeffekter uppkommer på landskapsnivå kan den biologiska mångfalden inte bevaras med åtgärder som endast riktar sig mot enskilda jordbrukare utan det behövs även åtgärder för en rumslig koordinering. Behovet av att beakta landskapsperspektivet har betonats i tidigare utvärderingar av landsbygdsprogrammet men har ännu inte förverkligats.

Tidigare utvärderingar av LP har pekat åt samma håll men varit lika fruktlösa när det gällde att påverka dess innehåll. Det har snarare handlat om att följa en EU-påbjuden ritual. Programmet fick sin utformning i medlemskapsförhandlingarna och skulle förbättra återflödet till landet som riskerade att bli mycket ofördelaktigt samt rädda jordbruket i mindre produktiva regioner som antogs ha svårt att klara EU inträdet. Oviljan att ändra programmet tyder på att LPs egentliga syfte är att ge produktionsstöd till jordbruket, främst i Norrland, snarare än att nå väldefinierade miljömål.

Behövs då alla dessa stöd för att rädda Norrland? Simuleringsresultaten gav ett påtagligt utslag om alla miljö- och LFA stöd skulle försvinna, näs-

tan inga om bara vallstödet försvann men möjligen underskattas effekterna. I halvtidsutvärderingen användes dock även en annan modell, AgriPolis. Resultaten är inte direkt jämförbara men pekar i viss mån åt samma håll. Inkomstbortfallet, om alla stöd försvann, skulle skynda på strukturomvandlingen. Det skulle bli färre men livskraftigare företag och lägre sysselsättning. Marken skulle dock förbli öppen och den biologiska mångfalden opåverkad.

Ponera dock att modellerna har fel, osäkerheterna är ju stora, och att det norrländska jordbruket skulle krympa kraftig om stöden reducerades. Är stöden då motiverade? Vill man stödja sysselsättningen är detta en dyrköpt väg eftersom jordbruket är mycket kapitalintensivt. Hur stor är betalningsviljan för att värna de arter som eventuellt skulle hotas? I södra Sverige är artrikedomen större och hotet mot den biologiska mångfalden påtagligt. Samtidigt bör det påpekas att något grundläggande fel måste finnas i ett stödsystem som låter den biologiska mångfalden försämrans samtidigt som en hektar åkermark i Södra Sverige betingar ett pris på över 200 000 kr.

Alla frågor som listas ovan förtjänar en seriös diskussion innan man fortsätter med programmet som det är! Budgetuppgörelsen i EU har resulterat i en viss sänkning av jordbruksutgifterna på EU nivå. Som en konsekvens därav kommer EU att bidra mindre till det svenska programmet. Alliansen har endast delvis kompenserat för EU:s neddragning. Flera av oppositionspartierna har dock lovat en ”återställare”. Detta skulle innebära att svenska skattebetalare står för en större andel av programmets finansiering vilket på intet sätt minskar vikten av att det konstrueras så att det blir så effektivt som möjligt.

Britz, W och P Witzke (red) (2012), ”CAPRI Documentation 2012”, [www.capri-model.org](http://www.capri-model.org) (2013-10-14).

European Commission (2006), *Rural Development 2007–2013. Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework – Guidance Document*, European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, [www.ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/document\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/document_en.pdf) (2013-10-14).

Fölster, J, K Kyllmar, M Wallin och S Hellgren (2012), ”Kväve- och fosfortrender i jordbruksvattendrag – har åtgärderna gett effekt?”, Institutionen för vatten och miljö, Rapport 2012:1, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

Gullstrand, J och S Höjgård (2010a), ”Investeringsstödet”, kapitel 5, bilaga 1 till Rabinowicz, E och E Kaspersson (red), *Halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013*, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

Gullstrand, J och S Höjgård (2010b), ”Förädlingsstödet”, kapitel 6, bilaga 1 till Rabinowicz, E och E Kaspersson (red), *Halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013*, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

Johannisson, B (2013), ”Tystad kunskap om landsbygden”, *Land; Lantbruk & Skogsland*, 28 augusti 2013, [www.lantbruk.com/debatt/tystad-kunskap-om-landsbygden](http://www.lantbruk.com/debatt/tystad-kunskap-om-landsbygden) (2013-10-14).

*Jordbruksaktuellt* (2013), ”Jordbruksverket försvarar sig mot kritiken”, 8 augusti 2013, [www.jordbruksaktuellt.se/?p=43172&m=3433&pt=105&highlight=eso](http://www.jordbruksaktuellt.se/?p=43172&m=3433&pt=105&highlight=eso) (2013-10-14).

Pävio, E-L, J Wissman och H Andersson (2010), ”Åtgärd 214 och 216: Ersättningar för miljövänligt jordbruk (214) och stöd för icke-produktiva investeringar – jordbruk (216)”, kapitel 3, bilaga 2 till Rabinowicz, E och E Kaspersson (red), *Halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013*, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

Rabinowicz, E och E Kaspersson (red) (2010),

## REFERENSER

*Halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013*, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

Rabinowicz, E (2013), "Bonde söker bidrag – en ESO rapport om effektiviteten i det svenska landsbygdsprogrammet", Rapport 2013:6, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Stockholm.

SCB, Jordbruksverket, Naturvårdsverket och LRF, *Hållbarhet i svenskt jordbruk 2012*, [www.scb.se/Pages/PublishingCalendarViewInfo\\_\\_\\_259923.aspx?PublObjId=18613](http://www.scb.se/Pages/PublishingCalendarViewInfo___259923.aspx?PublObjId=18613) (2013-10-14).

SJV (2012), "Tekniskt underlag: Landsbygdsprogram 2014–2020", Rapport 2012:15. Jordbruksverket och Skogsstyrelsen [www.jordbruksverket.se/download/18.7cc87f191379870d4318000846/1338444274897/Tekniskt+underlag+Landsbygdsprogram+2014-2020.pdf](http://www.jordbruksverket.se/download/18.7cc87f191379870d4318000846/1338444274897/Tekniskt+underlag+Landsbygdsprogram+2014-2020.pdf) (2013-10-14).

Wooldridge, J (2002), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, MIT Press, Cambridge MA.