

Mät effekter, inte åtgärder, vid utvärdering av EU-program

JONAS FJERTORP

Är det rimligt att ge offentligt finansierade stöd till åtgärder som stödmottagarna hade genomfört även utan stöd? I denna artikel argumenteras för att svaret är ja, så länge stödet bidrar till att de politiska målen uppfylls i större utsträckning än om inget stöd ges.

Inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik genomförs omfattande åtgärder för att främja utvecklingen av företag och sysselsättning. Det finns en strävan att pengarna ska används på bästa sätt, för att få så stor effekt som möjligt. En central fråga är i vilken utsträckning stöden ges till sådant som skulle ha gjorts även utan stöd. Inom EU kallas detta för dödviktsförluster.¹

Syftet med denna artikel är att diskutera tillämpningen av dödviktsbegreppet och frågan om när dödvikt egentligen uppstår. Artikeln tar sin utgångspunkt i det svenska landsbygdsprogrammet, som finansieras från en av de fyra struktur- och investeringsfonder som EU-kommissionen arbetar med. De tre övergripande målen för programmet är i) ett konkurrenskraftigt jordbruk, ii) hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder samt iii) balanserad territoriell utveckling. Under åren 2007–13 spenderades 36 miljarder kr i landsbygdsprogrammet för att uppnå målen. Under åren 2014–20 spenderas ytterligare 36 miljarder kr.

Definitionen av dödvikt

Utvärderingar och revisioner genomförs

regelbundet för att säkerställa att resurserna används på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. En central fråga är vad som händer *på grund av* stöden, inte bara vad som händer *samtidigt* som stöden ges. I utvärderingar och revisioner är därför dödviktsfrågan central. Europeiska revisionsrätten (2013, s 5) menar att:

Dödviktseffekter uppstår när ett bidragsfinansierat projekt skulle ha genomförts helt eller delvis utan bidraget.

Definitionen överensstämmer med EU-kommissionens formulering (Directorate General for Agriculture and Rural Development 2007, annex 4 N, s 3):

Observerade förändringar i stödmottagarens situation som skulle ha inträffat även utan den offentliga interventionen (förf övers).

Denna definition är också utgångspunkten för utvärderarna som genomförde halvtidsutvärderingen av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–13. De utgår från följande definition (Rabinowicz m fl 2010, s 40):

Med dödviktsförluster (ddf) menas förändringar i förmånstagarnas situation som skulle ha inträffat även utan att åtgärden vidtagits.

Själva definitionen är inte så tydlig med vad som menas med ”förändringar i förmånstagarens situation”. Den efterföljande kommentaren tydliggör dock att utvärderarna menar att dödvikt uppstår om en åtgärd (t ex en investering eller ett projekt) hade *genomförts* även utan stöd, vilket är helt i linje med exempel på dödvikt från EU-kommissionen (Directorate General for Agriculture and Rural Development 2007, annex 4 N, s 3).

FORUM

Jonas Fjertorp är ek dr och arbetar som utvärderingsstrateg vid Jordbruksverkets utvärderingssektariat, som ansvarar för utvärderingen av resultat och effekter av flera svenska program inom EU:s struktur- och investeringsfonder. Han har disputerat i företagsekonomi vid Lunds universitet och intresserar sig för frågor om konkurrenskraft på företagsnivå, lokal utveckling och investeringsbedömning. Jonas.Fjertorp@jordbruksverket.se

Tack till fil dr Fredrik Holstein vid Jordbruksverkets utvärderingssektariat för värdefulla synpunkter på innehållet i denna artikel.

¹ Det bör noteras att dödvikt i EU-sammanhang inte är detsamma som dödvikt i nationalekonomisk teori. I nationalekonomisk mening handlar dödvikt om en samhällsekonomisk nyttoförlust. När det gäller EU-programmen handlar dödvikt snarare om budgeteffektivitet.

Dödviktsdefinitionen missar målet

Den definition och tillämpning som används av dödviktsbegreppet är dessvärre inte ändamålsenlig, utan missar målet. Det är problematiskt att definiera dödvikt som en *åtgärd* som skulle ha *genomförts* även utan stöd. Anledningen är att EU:s landsbygdspolitik genomförs för att åstadkomma effekter som bidrar till att uppnå politiskt bestämda mål för programmet. Målen är inte att vissa åtgärder blir genomförda, utan att de eftersträvade effekterna uppkommer. I ett styrperspektiv är därför den centrala frågan i vilken utsträckning stöden leder till effekter som bidrar till att *målen uppfylls*. Frågan om dödvikt handlar alltså inte om ifall *åtgärden genomförts* även utan stöd, utan i vilken utsträckning *måluppfyllelsen* kommit till stånd även utan stöd. Därför bör dödviktsbegreppet förslagsvis definieras som:

Stöd som betalas ut för att uppnå effekter som hade uppkommit även utan stödet.

De effekter som skulle ha uppstått även utan det utbetalade stödet är att betrakta som dödviktseffekter och är alltså i strikt mening inte effekter av stödet. Det är också relevant att effekterna är av en sådan karaktär att de bidrar till att uppfylla målen, eftersom det finns begränsade resurser för att åstadkomma en eftersträvad förändring.

Den föreslagna definitionen ligger i linje med det tydligare fokus på målstyrning som EU-kommissionen tillämpar inför programperioden 2014–20. I många fall är det troligt att skillnaderna mellan Europeiska revisionsrättens definition ovan och den föreslagna definitionen inte har någon praktisk betydelse. Måluppfyllelsen är ofta beroende av att en bestämd åtgärd kommer till stånd. Om åtgärden genomförs leder det förhoppningsvis till att målet uppfylls. Så är t ex ofta fallet med stöd till betesmarker, som syftar till att främja ökad biolo-

gisk mångfald. Om djur betar markerna i tillräcklig utsträckning så främjas den biologiska mångfald som eftersträvas.

Stöd villkoren kan öka måluppfyllelsen

I andra fall har skillnaden mellan definitionerna potentiellt större betydelse om de tillämpas konsekvent i programgenomförandet. Den som får stöd måste följa vissa villkor, som är utformade för att öka måluppfyllelsen. Det är därför rimligt att anta att de som tar emot stöd inte alltid hade agerat på precis samma sätt om de inte skulle ha följt några stöd-villkor även om de hade ägnat sig åt samma typ av aktivitet.

Ett exempel är ett företag som vill genomföra en investering för att minska sina energikostnader. Företaget odlar tomat i växthus som värms upp med fossil eldningsolja och överväger två alternativ. Det som ligger närmast tillhands är att sätta in energiväv i taket som minskar det totala värmebehovet och därmed energikostnaderna. Energin kommer dock fortfarande från fossilt bränsle. Ett annat alternativ är att byta värmepanna till en biobränslepanna. Det skulle både minska energibehovet och innebära att fossil energi ersätts av förnyelsebar energi. Minskad klimatpåverkan genom ökad användning av biobränsle är ett av målen i landsbygdsprogrammet. Om stöd villkoren innebär att möjligheterna till stöd är större när företaget ersätter fossil energi med bioenergi, så är det rimligt att förvänta sig att stödet kan påverka företagets val av lösning för att minska energikostnaderna.

Enligt EU-kommissionens tillämpning av dödviktsbegreppet är alla kronor som skulle ha investerats även utan stöd en dödviktsförlust. Det innebär att man inte tar någon hänsyn till investeringarnas inriktning och därmed påverkan på måluppfyllelsen. Ovanstående exempel visar att en sådan tillämpning är alltför begränsad. Energiväven leder

visserligen till minskad användning av fossila bränslen, men biobränslepannan leder till att all olja företaget använde ersätts av biobränsle. Det ger alltså en högre måluppfyllelse. Genom att betala ut ett stöd kan man alltså styra stödmottagarnas agerande, så att måluppfyllelsen ökar, jämfört med om inga stödvillkor följs.

I motsats till den etablerade definitionen av dödvikt i EU-sammanhang, innebär det synsätt som förespråkas här att det kan vara budgeteffektivt att ge stöd till åtgärder som ändå skulle ha genomförts, men på ett lite annorlunda sätt jämfört med om stödet inte betalas ut. Det krävs rimligen mindre stödbelopp för att få någon att ändra sin investering lite, så att den t ex blir lite mer klimatsmart eller leder till ytterligare ett arbetstillfälle, än att få någon att genomföra åtgärder som denne inte alls skulle ha genomfört utan stöd.

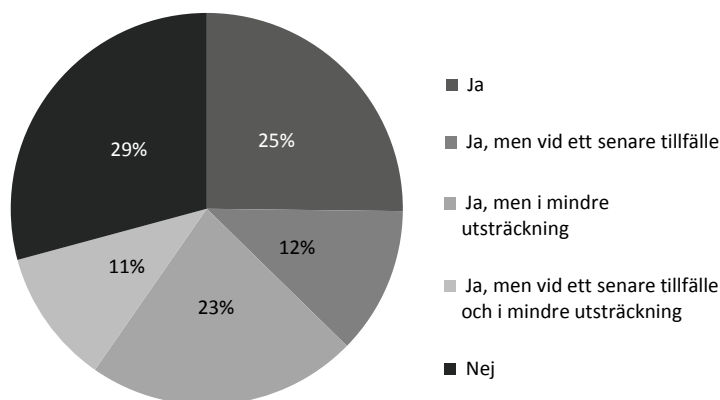
Måluppfyllelsen är inte binär

En studie av Jordbruksverket (2014) stödjer antagandet att stöden kan påverka graden av måluppfyllelse. Europeiska revisionsrätten (2013) menar att dödvikt uppstår om en åtgärd skulle ha genomförts helt eller delvis även utan stöd. Det är viktigt att notera att det är

skillnad på om ett projekt skulle ha genomförts helt och hållet även utan stöd, eller om det skulle ha genomförts delvis utan stöd. Frågan om dödvikt är alltså inte binär, utan dödvikt kan uppstå i olika stor utsträckning.

Jordbruksverkets (2014) enkätstudie riktades till de företag som tagit emot investeringsstöd från landsbygdsprogrammet under åren 2007–12. Enkäten handlar om hur stödmottagarna ser på stödet och hur det har påverkat deras företag. Omkring 4 000 stödmottagare besvarade enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 65 procent.

Enligt EU:s tillämpning av dödviktsbegreppet så är den centrala frågan hur mycket av investeringarna som skulle ha gjorts även utan stöd. Jordbruksverkets studie innebär ett nytt angreppssätt, som nyanserar frågan om dödvikt. Figur 1 visar att 25 procent av stödmottagarna uppger att de hade skulle ha genomfört investeringen även utan stöd. 12 procent menar att de skulle ha gjort det, men vid ett senare tillfälle. 23 procent uppger att de skulle ha gjort det utan stöd, men i mindre utsträckning. Den största gruppen (29 procent) uppger dock att de inte skulle ha genomfört investeringen utan stödet. Resultaten visar att frågan om dödvikt inte är binär.



Figur 1
Hade du genomfört investeringen utan stöd?

Källa: Jordbruksverket (2014).

Resultaten antyder att stöden påverkar beteendet också hos många av de företag som skulle ha genomfört investeringen utan stöd. Investeringarna skulle visserligen ha genomförts, men kanske i en annan omfattning och/eller vid en annan tidpunkt. Studien indikerar att stöden tidigarelägger investeringar och påverkar deras omfattning. Det tyder på att stöden kan bidra till att målen för programmet uppnås tidigare och kanske även i större omfattning. Därför är det viktigt att ha målfokus vid dödviktsanalyser. Tyvärr innehöll inte enkäten några frågor om stödet påverkat utformningen av investeringarna. Det är en intressant fråga i framtida studier. Svaret på frågan kan hjälpa till att förstå i vilken utsträckning stöd villkoren påverkar graden av måluppfyllelse i de fall investeringarna skulle ha genomförts på något sätt även utan stöd.

Resurseffektiv målstyrning

Inför programperioden 2014–20 har EU-kommissionen ett tydligare målstyrningsperspektiv än tidigare. Politiken genomförs för att åstadkomma vissa eftersträlvade effekter. Det är därför angeläget att även analyserna av hur effektivt budgetmedlen används tar sin utgångspunkt i vilka effekter som *uppstår på grund av stöden* och hur de bidrar till att uppnå de politiska målen. Inte minst är det viktigt att nyansera analyserna av dödvikt i de utvärderingar som görs, eftersom ett viktigt syfte med utvärderingarna är att de ska bidra till att förbättra utformningen av den framtida politiken (se Regulation (EU) No 1305/2013). En ändrad tillämpning av dödviktsbegreppet så att den blir målfokuserad har potential att leda till åtminstone två förbättringar:

Det skulle dels kunna leda till att

stödet ges till åtgärder som annars riskerar att bortprioriteras med hänvisning till dödviktsförluster. Om dessa åtgärder ges stöd, finns möjligheter att programets *mål uppnås i större utsträckning*.

Det skulle dels kunna påverka bedömningen av *hur stora stöden behöver vara*. I de fall åtgärder skulle genomföras även utan stöd, blir det mer tydligt att stöden inte behöver vara större än att de motsvarar de extra effekter som kan erhållas genom att ett stöd betalas ut och som bidrar till att uppnå de politiska målen.

Sammanfattningsvis kan den föreslagna definitionen och en ändrad tillämpning av dödviktsbegreppet leda till att i) färre önskvärda projekt får avslag och att måluppfyllelsen därmed ökar samt att ii) stödnivån kan anpassas så att inte mer än nödvändigt betalas för att få de extra effekter som programmålen eftersträvar.

REFERENSER

Directorate General for Agriculture and Rural Development (2007), *Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework*, EU, Bryssel.

Europeiska revisionsrätten (2013), "Har åtgärderna för att diversifiera ekonomin på landsbygden get medlemsstaterna och kommissionen valuta för pengarna?", Särskild rapport nr 6, Europeiska revisionsrätten, Luxemburg.

Jordbruksverket (2014), "Investeringsstöden ger resultat, rapport från enkätsvar om företagsstöd 2007–2011", Rapport 2013:37, Jordbruksverket, Jönköping.

Rabinowicz, E (red) (2010), *Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013*, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Uppsala.

Regulation (EU) No 1305/2013, Of the European Parliament and of the Council on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, Bryssel.